

Zwischenbilanz der EG-Strukturfondsreform

Monika Schüler (Bremen)

Gliederung	Seite
1. Anmerkungen zur Entwicklung der europäischen Regionalpolitik	54
2. Die Reform der regionalen Strukturpolitik in der EG	55
3. Die Strukturfonds	56
4. Die Bestandteile der EG-Regionalpolitik	57
4.1 Die Normalförderung	57
4.2 Die Gemeinschaftsinitiativen	59
4.3 Die Beihilfenkontrolle	61
5. Das Verfahren zur Aufstellung regionaler Förderprogramme	62
6. Bewertung der Strukturfondsreform und Anforderungen an die Europäische Regionalpolitik für die Phase ab 1994	63
6.1 Anmerkungen zur Abgrenzung der Fördergebiete und zum Förderinstrumentarium	63
6.2 Erfahrungen mit den Prinzipien der gemeinschaftlichen Regionalpolitik	64
7. Forderung für das Zusammenwirken zwischen deutscher und europäischer Regionalpolitik	66

1. Anmerkungen zur Entwicklung der Europäischen Regionalpolitik

Mit der Realisierung des europäischen Binnenmarktes, der schließlich zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion führt, besteht die Gefahr, daß sich die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft weiter verschärfen. Der Abbau von Handelshemmnissen und der freie Verkehr von Kapital, Gütern und Dienstleistungen wird zu einer Verschärfung des Standortwettbewerbs führen. Es ist zu befürchten, daß nur die starken Wachstumsregionen diesem Wettbewerb werden standhalten können, sie werden die Gewinner des Binnenmarktprojektes sein. Dagegen werden die (struktur)schwachen Regionen in diesem Wettbewerb ohne zusätzliche Unterstützung nicht mithalten können, sie wären die Verlierer im Standortwettbewerb.

Der Abbau regionaler Disparitäten bzw. die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der Gemeinschaft ist u.a. Aufgabe der regionalen Strukturpolitik. Bis 1987 war im EWG-Vertrag allerdings keine eigenständige Regionalpolitik vorgesehen, sondern die "Verringerung des Abstandes zwischen den verschiedenen Regionen und des Rückstandes der am wenigsten begünstigten Gebiete" war lediglich in der Präambel des EWG-Vertrages als Zielsetzung genannt. Zur Unterstützung des Disparitätenabbaus wurde bereits 1975 der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) eingerichtet. Damit verfolgte die Gemeinschaft allerdings noch keine eigenständige Regionalpolitik, sondern der Fonds diente in erster Linie zur Umschichtung von Mitteln zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten. Die Gelder des EFRE unterstützten die jeweiligen nationalen/regionalen Politiken zum Abbau regionaler Disparitäten.

Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutete dies, daß einzelne Investitionsprojekte, die aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) finanziert worden waren, bei der EG zur Erstattung aus dem EFRE eingereicht werden konnten. Für jedes Bundesland war vorab festgelegt worden, in welcher Höhe EFRE-Mittel zur Verfügung standen. Schöpfte ein Bundesland diese Refinanzierungsmöglichkeiten nicht in vollem Maße aus, konnten andere Bundesländer ihre Quoten entsprechend überziehen. Rückflüsse aus dem EFRE überwies die EG nach Bonn an das Bundesministerium für Finanzen. Von dort wurde die Hälfte der EG-Mittel an die betroffenen Länder überwiesen, die andere Hälfte verblieb beim Bund, da zuvor die eingereichten Projekte ebenfalls zu jeweils 50 % von Bund und Land bezuschußt worden waren.

Dieses Vorgehen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik war starker Kritik ausgesetzt, die sich im wesentlichen an den folgenden drei Punkten festmachen läßt:

- Die regionalpolitische Planungshoheit verblieb bei den Mitgliedstaaten, sie waren quasi autonom bei der Abgrenzung der Fördergebiete.

- Die EFRE-Mittel der EG flossen nicht in die - im EG-Maßstab - bedürftigsten Regionen und wurden zu weit gestreut (Gießkannenprinzip).
- Die Gelder aus Brüssel wurden nicht zusätzlich bereitgestellt, sondern sie wurden zur Substituierung eigener Anstrengungen der Mitgliedstaaten und Regionen verwandt.

2. Die Reform der regionalen Strukturpolitik in der EG

Als Reaktion auf diese Kritik erfuhr die Regionalpolitik der Gemeinschaft mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die am 01. Juli 1987 in Kraft trat, schließlich eine tiefgreifende Veränderung: Die EG-Regionalpolitik wurde ein eigenständiger Politikbereich. Die Bestimmungen zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im neu eingefügten Art. 130 a-e EWG-Vertrag sprechen der Gemeinschaft explizit regionalpolitische Kompetenzen zu. In Art. 130 b wird u.a. festgelegt, daß die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Weise führen und koordinieren müssen, daß die im Art. 130 a genannten Ziele erreicht werden: Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes, die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft sowie die Verringerung des Rückstandes und des Abstandes zwischen den Regionen. Die finanziellen Voraussetzungen für eine eigenständige EG-Regionalpolitik wurden schließlich im Jahr 1988 mit der Annahme des Delors-I-Paketes geschaffen, das u.a. die Verdopplung der Strukturfondsmittel bis 1993 vorsah.

Für die neue Phase der EG-Regionalpolitik gelten fünf wesentliche Prinzipien:

1. Das Prinzip der Konzentration
Danach sollen die Finanzbeiträge der EG auf die -im EG-Maßstab- schwächsten Regionen konzentriert werden.
2. Das Prinzip der Programmfinanzierung
Bis auf wenige Ausnahmen sollen nicht mehr Einzelprojekte, sondern nur noch mehrjährige Programme in den Regionen finanziert werden.
3. Das Prinzip der Partnerschaft
Bei der Vorbereitung, Begleitung und Bewertung regionaler Aktionen sollen alle an der Strukturpolitik Beteiligten partnerschaftlich eingebunden werden, d.h. es soll eine enge Abstimmung zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat, den jeweiligen regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften und den Sozialpartnern erfolgen.
4. Das Prinzip der Additionalität der Finanzbeiträge
Um zu verhindern, daß die Mitgliedstaaten bzw. Regionen mit den EG-Mitteln lediglich die eigenen Anstrengungen substituieren, sollen die Beiträge in den Regionen zusätzlich bereitge-

stellt werden. Der eigene Haushalt muß also jährlich mindestens um die Summe aufgestockt werden, die aus Brüssel gezahlt wird.

5. Das Prinzip der Bewertung

Mit der Programmplanung steigen die Anforderungen der EG-Kommission an Begleitung, Durchführung und Bewertung der regionalen Programme. Gefordert wird unter anderem eine ex ante Evaluierung dessen, was mit den Programmen und Projekten erreicht werden soll, sowie eine ex post Bewertung der Wirkungen für die Region.

Die Vorgehensweisen zur Umsetzung der Regionalpolitik wurden gleichfalls im Jahr 1988 in fünf neuen Verordnungen festgeschrieben:

1. Die Rahmenverordnung VO(EWG) Nr. 2052/88
2. Die Durchführungsverordnung VO(EWG) Nr. 4253/88
3. Die EFRE-Verordnung VO(EWG) Nr. 4254/88
4. Die ESF-Verordnung VO(EWG) Nr. 4255/88
5. Die EAGFL-Verordnung VO(EWG) Nr. 4256/88

3. Die Strukturfonds

Für ihre finanziellen Interventionen in den Regionen stehen der Gemeinschaft verschiedene Fördertöpfe zur Verfügung, die unter dem Begriff "Strukturfonds" zusammengefaßt sind. Dazu gehören der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Im Zuge der Reform der Europäischen Regionalpolitik wurde in den EFRE-, ESF- und EAGFL-Verordnungen neu definiert, für welche Zwecke die Strukturfonds-Mittel eingesetzt werden sollen. Die neuen Fonds-Verordnungen führten schließlich dazu, daß die Reform von 1988 auch als "Strukturfondsreform" bezeichnet wird.

Die Fonds im einzelnen:

- * Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung wurde bereits 1975 geschaffen mit dem Grundsatz, die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft zu verringern. Nach der neuen EFRE-Verordnung unterstützt dieser Fonds Maßnahmen zur Entwicklung und Diversifizierung der Sektorstruktur sowie Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes. Förderfähig sind
 - produktive Investitionen zur Schaffung und Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze,
 - öffentliche Infrastrukturinvestitionen,
 - Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potentials der Regionen,

- Aktionen in Grenzregionen,
- vorbereitende Studien, Begleituntersuchungen und Erfolgskontrollen sowie
- produktive und Infrastrukturinvestitionen für den Umweltschutz.

- * Der Europäische Sozialfonds existiert bereits seit 1958. Er unterstützt Maßnahmen zur beruflichen Bildung, die Umschulung von Arbeitnehmern, insbesondere von Langzeitarbeitslosen, und die Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben. Gefördert werden Fortbildungen oder Umschulungen mit dem Ziel, Abschlüsse in anerkannten Berufen zu erzielen. Förderfähig sind aber auch berufsbegleitende Qualifizierungs- bzw. Weiterbildungsprojekte, die den künftig zu erwartenden Anforderungen im Arbeitsleben entsprechen, und so die Perspektiven eines Arbeitnehmers in einem Unternehmen stabilisieren.
- * Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft wurde 1964 eingerichtet und besteht aus zwei Abteilungen. Die Abteilung "Ausrichtung" soll die Anpassung der Agrarstrukturen im Hinblick auf die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik unterstützen, zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen beitragen und die Diversifizierung landwirtschaftsdominierter Strukturen fördern. Finanziert werden Maßnahmen zur Dorferneuerung, zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Diversifizierung und Entwicklung des ländlichen Tourismus sowie zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft.

Die Abteilung Garantie schließlich hat den größten Anteil am Mittelvolumen der drei Strukturfonds und wird eingesetzt für Stützkäufe landwirtschaftlicher Produkte.

Angemerkt sei an dieser Stelle, daß die Gemeinschaft mit ihren Haushaltsmitteln aus diesen Fonds lediglich Maßnahmen in den Regionen kofinanziert, d.h. zu den EG-Mitteln muß jeweils ein vorab festgelegter Anteil nationaler/regionaler Komplementärmittel beigesteuert werden. Die Beteiligung der Gemeinschaft an den regionalen Aktionen wird jeweils als nicht-rückzahlbarer Zuschuß gewährt.

4. Die Bestandteile der EG-Regionalpolitik

4.1 Die Normalförderung

Seit der Reform werden die Mittel der Strukturfonds konzentriert auf die im EG-Maßstab bedürftigsten Regionen. Dies sind nach den Vorstellungen der Europäischen Regionalpolitik ganz bestimmte Regionstypen, nämlich Regionen mit Entwicklungsrückstand, altindustrialisierte Gebiete und der ländliche Raum. Daraus ergeben sich für die EG-Regionalpolitik folgende Zielsetzungen:

Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;

Ziel 2: Umstellung der Regionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind;

Ziel 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Mit den Zielen 1, 2 und 5b werden explizit ganz bestimmte Regionen angesprochen, durch deren gezielte Förderung, die hier als "Normalförderung" bezeichnet wird, die bestehenden regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft verringert werden sollen. Weitere Zielsetzungen für die Strukturpolitik hat die EG in den Zielen 3, 4 und 5a formuliert. Während die Ziele 3 und 4 auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausgerichtet sind, beschreibt das Ziel 5a die strukturelle Wiederanpassung der Landwirtschaft. Gemeinsam ist den Zielen 3, 4 und 5a, daß sie horizontal angelegt sind, d.h. sie gelten im gesamten Gemeinschaftsgebiet und nicht - wie die Ziele 1, 2, und 5b - für bestimmte Regionen.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über die Ziele 1 bis 5 und zeigt welche Kriterien erfüllt sein müssen, um Fördermittel im Rahmen dieser Ziele erhalten zu können. Darüber hinaus wird in der letzten Spalte deutlich, daß der EFRE der maßgebliche Fonds zum Abbau regionaler Disparitäten ist. Er unterstützt den Strukturwandel in den Förderregionen Ziel-1, -2 und -5b in Verbindung mit dem ESF und dem EAGFL. Mit dem koordinierten Einsatz der drei Fonds sollen in den Regionen Synergieeffekte und größere Effizienz erzielt werden. So können z.B. mit dem EFRE Maßnahmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung oder neue Technologien gefördert werden. Gleichzeitig bietet es sich an, mit dem ESF die dazu erforderlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu finanzieren, um in der Region ein entsprechend qualifiziertes Arbeitskräftepotential bereitzustellen zu können.

Übersicht 1: Abgrenzung der Ziele 1 - 5 in der Europäischen Strukturpolitik

ZIELE	BESCHREIBUNG	INDIKATOREN	STRUKTURFONDS
Ziel - 1	Strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	* Bruttoinlandsprodukt < 75 % des EG-Durchschnitts	EFRE, ESF, EAGFL
Ziel-2	Umstellung der Regionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung betroffen sind	* Arbeitslosenquote > EG-Durchschnitt * Anteil Industriebeschäftigter < EG-Durchschnitt * rückläufige Beschäftigung in der Industrie	EFRE, ESF
Ziel-3	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	* Arbeitnehmer älter als 25 Jahre * länger als 12 Monate arbeitslos	ESF
Ziel-4	Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben	* Arbeitsplatzsuchende unter 25 Jahre	ESF
Ziel-5a	Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in der Landwirtschaft/ Forstwirtschaft	* Anteil Beschäftigte in der Landwirtschaft * niedriges Einkommensniveau in der Landwirtschaft	EAGFL
Ziel-5b	Entwicklung des ländlichen Raumes	* niedriger Stand der sozioökonomischen Entwicklung	EAGFL, EFRE, ESF

4.2 Die Gemeinschaftsinitiativen

Neben der Normalförderung finanziert die EG mit ihren eigenen Haushaltsmitteln auch sogenannte Gemeinschaftsinitiativen; das sind Sonderprogramme, die auf Initiative der EG-Kommission aufgelegt werden. Gemäß Artikel 3, Absatz 2 der EFRE-Verordnung lassen sich drei Arten von Gemeinschaftsinitiativen mit regionaler Ausprägung unterscheiden:

- Sonderprogramme zur Flankierung anderer Gemeinschaftspolitiken, d.h. zur Abmilderung regionaler Problemen, die sich unmittelbar aus der Verwirklichung anderer Gemeinschaftspolitiken, wie z.B. der Kohle- und Stahlpolitik, ergeben;

- Sonderprogramme zur Förderung bestimmter Gemeinschaftspolitiken, wie z.B. der Forschungs- und Technologiepolitik;
- Sonderprogramme zur Lösung gemeinsamer Probleme bestimmter Regionstypen, wie z.B. die Probleme der peripheren Regionen.

Beispiele für solche Gemeinschaftsinitiativen sind:

- zum einen die Programme RENAVAL (Schiffbau), RESIDER (Stahl), RECHAR (Kohle), RETEX (Textilindustrie), oder KONVER (Rüstungskonversion - in Vorbereitung), mit denen Ersatzarbeitsplätze außerhalb bestimmter Problembranchen geschaffen werden sollen, um so die Gemeinschaftspolitiken in diesen Branchen zu flankieren, und die betroffenen Regionen bei der Umstrukturierung zu unterstützen;
- zum anderen STRIDE (FuE-Förderung), ENVIREG (Umweltverbesserung) und REGEN (Transportnetze für Erdgas und Elektrizität) als Beispiele für Gemeinschaftsinitiativen, mit denen bestimmte Politikbereiche der EG gezielt unterstützt werden sollen;
- und schließlich die Programme INTERREG (Zusammenarbeit zwischen den an den Binnengrenzen gelegenen Regionen) und REGIS (Aktionen zugunsten ultraperipherer Regionen), zwei Beispiele für Sonderprogramme zur Unterstützung ganz bestimmter Regionstypen.

Die hier aufgelisteten Gemeinschaftsinitiativen stellen nur einen Ausschnitt aus der gesamten Palette der EG-Sonderprogramme dar. Denn mittlerweile gibt es eine regelrechte Programmlut aus Brüssel, die von den Regionen vielfach kaum noch zu überschauen ist.

Kritisch anzumerken ist an dieser Stelle, daß viele der Gemeinschaftsinitiativen mit einem vergleichsweise geringen Mittelvolumen ausgestattet sind, die Beantragung der Fördermittel in den Regionen aber einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht. Dieser steht oftmals in keinem Verhältnis zu dem, was letztlich für die Region an Fördermitteln eingeworben werden kann. Insofern stehen viele Regionen dem Instrument der Gemeinschaftsinitiativen sehr zurückhaltend gegenüber. Sie fordern stattdessen eine Reduzierung der Initiativen und soweit wie möglich eine Integration in die bestehenden Gemeinschaftlichen Förderkonzepte im Rahmen der Normalförderung, die entsprechend aufgestockt werden müßten (vgl. dazu auch Abschnitt 5).

4.3 Die Beihilfenkontrolle

Neben den Interventionen aus eigenen Haushaltsmitteln muß an dieser Stelle auch die Beihilfenkontrolle der Gemeinschaft als Bestandteil der Regionalpolitik erwähnt werden. Nach Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag sind staatliche Beihilfen regionaler oder sektoraler Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, verboten. Auch wenn damit vorrangig ein fairer Wettbewerb im gemeinsamen Markt garantiert werden soll, so haben die Bestimmungen zur Beihilfenpolitik doch enorme regionale Auswirkungen.

Denn bei Artikel 92 EWG-Vertrag handelt es sich um ein Verbot mit Ausnahmeregelungen. Nach den Ausführungen im Absatz 2 gibt es Beihilfen, die - obwohl sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen - zulässig sind. Dies betrifft u.a. Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. So sind Beihilfen für die Wirtschaft in solchen Gebieten zulässig, die durch die Teilung Deutschlands betroffen sind. Ferner gelten gemäß Absatz 3a Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auch in jenen Regionen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, "in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht". Schließlich werden mit der Ausnahmeregelung im Absatz 3c Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete zugelassen, so daß beispielsweise auch in altindustrialisierten Regionen staatliche Beihilfen möglich sind. Allerdings ist die Zulässigkeit solcher Beihilfen abhängig von der Auslegung des Ermessensspielraums der EG-Kommission und von politischen Verhandlungen.

Neben den hier dargestellten Ausnahmen zugunsten bestimmter Regionen erlaubt die EG darüber hinaus staatliche Beihilfen unterhalb bestimmter Höchstgrenzen. Grundsätzlich zulässig sind Beihilfen, die ein Volumen von 50.000 ECU nicht überschreiten, und daher vor allem kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zugute kommen. Ferner sind allgemeine Investitionsbeihilfen für Kleinunternehmen (max. 50 Beschäftigte) bis zu 15 % des Investitionsvolumens und für mittlere Unternehmen (max. 250 Beschäftigte) bis zu 7,5 % des Investitionsvolumens möglich.

Bestehende nationale/regionale Beihilfetatbestände werden von der EG-Kommission fortlaufend auf die Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt überprüft. Über jede beabsichtigte Einführung oder Änderung einer Beihilfe ist die Kommission so rechtzeitig zu unterrichten, daß sie sich äußern kann - für die Mitgliedstaaten/Regionen besteht eine Notifizierungspflicht. Die EG entscheidet schließlich in einem beschleunigten Verfahren (sofern bestimmte Grenzwerte nicht überschritten werden) oder im sogenannten Normalverfahren über die Zulässigkeit der Beihilfe.

Auch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur unterliegt der Beihilfenkontrolle. Infolgedessen mußte zum 01. Januar 1991 der Fördergebietsplafonds in den alten Bundesländern deutlich - und zwar von 38 % auf 27 % der Bevölkerung - reduziert werden. Für die anstehende Neuabgrenzung zum 01. Januar 1994 ist mit einer weiteren Reduzierung der Fördergebietskulisse (in den alten Bundesländern) zu rechnen.

Über die Wettbewerbsbestimmungen und das Instrument der Beihilfenkontrolle hat die EG-Kommission letztlich die Möglichkeit, aus ihrer Sicht regional- bzw. strukturpolitisch erwünschte Beihilfen in den Mitgliedstaaten und Regionen zu unterstützen, und umgekehrt kann sie unerwünschte staatliche Beihilfen verhindern bzw. einschränken (z.B. über die Festsetzung von Förderhöchstsätzen). Insofern ist die Beihilfepolitik der Gemeinschaft als ein wesentlicher Bestandteil der Regionalpolitik anzusehen.

5. Das Verfahren zur Aufstellung regionaler Förderprogramme

Während sich die EG bis zur Reform 1988 mit den EFRE-Mitteln primär an der Mitfinanzierung einzelner Vorhaben der nationalen Gemeinschaftsaufgabe im Wege der Rückerstattung beteiligte, finanziert sie nun nach der Reform fast ausschließlich regionale Förderprogramme (Prinzip der Programmplanung).

Dazu sieht die EG gemäß der Durchführungsverordnung ein dreistufiges Verfahren vor. Zunächst erarbeiten die Regionen ein regionales Entwicklungskonzept, in Ziel-2-Gebieten ist dies der "Plan zur regionalen und sozialen Umstellung". Er beinhaltet eine Darstellung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zeigt die Entwicklungspotentiale und Chancen der Region auf. Daran anknüpfend erfolgt eine Festlegung der Prioritäten für die Umstellungsmaßnahmen, und es wird eine Übersicht über den Finanzmittelbedarf gegeben. Mit diesem Plan will die EG darauf hinwirken, daß in den Regionen Gesamtüberlegungen zur Entwicklung der Region und zur Verteilung des verfügbaren Mittelvolumens angestellt werden. Die Regionen legen den Plan bei den zuständigen nationalen Behörden vor, und sofern dort keine Einwände bestehen, wird er vom Mitgliedstaat weitergeleitet nach Brüssel.

Damit beginnt die zweite Stufe des Verfahrens. Auf der Basis des eingereichten Entwicklungsplanes erarbeitet die EG-Kommission in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Regionen das "Gemeinschaftliche Förderkonzept" (GFK). Darin werden die Förderschwerpunkte mit den Interventionsformen und der finanzielle Rahmen mit den Beteiligungssätzen der Gemeinschaft dargestellt.

Liegt das GFK für die Region vor, so kann die letzte Stufe des Verfahrens realisiert werden: Die Aufstellung eines operationellen Programms durch die regionalen Behörden. Im Programm werden die im GFK beschriebenen Entwicklungsschwerpunkte konkretisiert, z.B. in Form einzelner Projekte. Ferner wird die Mittelverteilung detailliert nach Jahren und Zuschußgebern (Finanzierungsanteile von EG und Region) dargestellt. In der Regel haben diese operationellen Programme eine Laufzeit von fünf Jahren. Lediglich die Ziel-2-Programme waren in der ersten Phase zunächst nur auf drei Jahre angelegt (1989/91), wurden aber nach Ablauf dieser Periode ohne erneute Überprüfung der Fördergebietskulisse um zwei Jahre verlängert (1992/93). Innerhalb der Programmlaufzeit muß das gesamte zur Verfügung stehende Mittelvolumen mit Projekten belegt werden, d.h. alle Mittel müssen im Haushalt gebunden sein. Eine Ausfinanzierung der einzelnen Projekte ist allerdings noch zwei Jahre darüber hinaus möglich.

6. Bewertung der Strukturfondsreform und Anforderungen an die Europäische Regionalpolitik für die Phase ab 1994

Die erste Phase der Europäischen Regionalpolitik nach der Reform umfaßt den Zeitraum von 1989 bis 1993 und steht jetzt kurz vor dem Abschluß. Gleichzeitig wird bereits die nächste Phase vorbereitet, die in Anlehnung an die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinschaft die Periode von 1994 bis 1999 umfassen wird. Die bislang gemachten Erfahrungen mit der Strukturfondsreform sollen an dieser Stelle einer Bewertung unterzogen werden, um schließlich Anforderungen für die nächste Phase - für die Reform der Reform - abzuleiten.

6.1 Anmerkungen zur Abgrenzung der Fördergebiete und zum Förderinstrumentarium

Vorab sei zunächst angemerkt, daß die Europäische Regionalpolitik eine ganz andere Herangehensweise hat als die nationale Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Während die GRW die förderfähigen strukturschwachen Regionen über ein Indikatorensystem, aus dem ein Gesamtindikator errechnet wird, erfaßt, hat die EG zur Abgrenzung ihrer Fördergebiete verschiedene Abgrenzungskriterien. Sie definiert zunächst ganz bestimmte Regionstypen als förderungswürdig (Ziele 1, 2 und 5b) und grenzt die förderbedürftigen Regionen mit problemspezifischen Indikatorensystemen ab. Für die Abgrenzung altindustrialisierter Regionen gelten mithin andere Kriterien als für die Abgrenzung des ländlichen Raumes; die regionalen Problemlagen werden mit den EG-weit geltenden Kriterien (vgl. dazu auch Übersicht 1) adäquat erfaßt.

Auch das Instrumentarium, das in den Fonds-Verordnungen der Gemeinschaft festgelegt wurde, ist den regionalen Problemlagen angemessen. Im Gegensatz zur GRW ist das Förder-

instrumentarium der EG sehr viel innovativer und weitreichender. Über die traditionellen Instrumente "Förderung der gewerblichen Wirtschaft" und "Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur" hinaus bietet der EFRE u.a. die Möglichkeit, Beratungs- und Transferaktivitäten, also sogenannte "Software-Maßnahmen" in den Regionen zu unterstützen. Dadurch werden z.B. in altindustrialisierten Gebieten Chancen eröffnet, neue innovative Projekte durchzuführen, die wichtige Impulse zur Bewältigung der Strukturprobleme in die Region hineinragen können.

6.2 Erfahrungen mit den Prinzipien der gemeinschaftlichen Regionalpolitik

Das Prinzip der Programmplanung in der gemeinschaftlichen Strukturpolitik, das die Regionen veranlaßt, ihre Fördermaßnahmen in ein regionales Entwicklungskonzept einzubinden, ist ein wesentlicher Fortschritt. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, daß das dreistufige Planungsverfahren (Plan - GFK - Programm) zum Teil einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand verursachte, der wiederum unvermeidbare Verzögerungen für den Beginn der Fördermaßnahmen zur Folge hatte. So wurden viele Programme erst beschlossen, nachdem die Hälfte der formalen Laufzeit bereits vorüber war. Infolgedessen konnten insbesondere einige innovative Projekte, die eine lange Vorlaufzeit in der Planung hatten, nicht mehr innerhalb der Programmlaufzeit angegangen werden. Für solche Fälle haben die Regionen zwar die Möglichkeit, in Abstimmung mit der Kommission mit freiwerdenden Projektmitteln andere Projekte aufzustocken oder neue Ersatzprojekte in das Programm aufzunehmen. Trotz dieser Spielräume, welche die EG den Regionen bei der Durchführung gewährt, erscheint es jedoch sinnvoll, für die Zeit ab 1994 das dreistufige Verfahren auf zwei Stufen zu reduzieren und dadurch zu beschleunigen. Die EG steht diesem Vorschlag sehr aufgeschlossen gegenüber und beabsichtigt, daß zukünftig Pläne und Programmwürfe von den regionalen Behörden in einem Dossier vorgelegt werden und anschließend nur eine einzige Entscheidung über die GFK und die dazugehörigen Programme in Brüssel getroffen wird.

Das Prinzip der Partnerschaft bewirkte, daß Kommission, Mitgliedstaat und regionale/lokale Gebietskörperschaften in der Regionalpolitik eng zusammenarbeiteten. In der nächsten Phase der Strukturfondsreform werden allerdings die Sozialpartner stärker einzubeziehen sein, die nach den Vorstellungen der Kommission im Sinne der Partnerschaft ebenfalls berücksichtigt werden sollen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Regionen ging vielfach so weit, daß sich die Kommission verstärkt in die operativen Aspekte der Förderung einschaltete und sich an der Auswahl einzelner Projekte beteiligte. Für die Periode ab 1994 gibt es jedoch klare Forderungen dahingehend, daß sich die EG zur Stärkung des Partnerschaftsgedankens zukünftig nicht mehr an der detaillierten Festlegung einzelner Maßnahmen und an der Umsetzung der Programme beteiligen soll, denn dies ist alleine Sache der Regionen. Sie sind am ehesten in der Lage, den Handlungsbedarf und die Notwen-

digkeit bestimmter Maßnahmen für die Region einschätzen zu können. Auch hier hat die EG bereits signalisiert, daß sie die Projektauswahl in Zukunft weitgehend den Regionen überlassen will.

Als schwierig erwies sich während der Durchführung der Programme der Nachweis, daß die Gelder in den Regionen zusätzlich eingesetzt wurden, daß also das Prinzip der Additionalität eingehalten wurde. Für die Kommission ist die Additionalität dann gewährleistet, wenn die für die Förderung in Betracht kommenden regionalen Ausgaben während der Programmlaufzeit mindestens konstant geblieben sind, also nicht durch die Zuflüsse der Gemeinschaft ersetzt wurden. Hierzu fehlen den Dienststellen in Brüssel allerdings oftmals die geeigneten Datengrundlagen, denn viele Regionen liefern unzureichende Angaben. Aus diesem Grund muß das Verfahren zum Nachweis der Additionalität weiter verbessert und von der Kommission intensiver verfolgt werden.

Mit der Einführung der Programmfinanzierung, als eines der wesentlichen Elemente der Reform, verbindet die EG schließlich hohe Anforderungen an die Vorbereitung, Begleitung und Bewertung regionaler Förderprogramme. Für das operationelle Programm und die darin vorgesehenen Projekte erwartet die Kommission von den Regionen eine ex ante Evaluierung. Aus einer Vielzahl möglicher Projekte sollen jene ausgewählt werden, von denen man sich den größten Nutzen für die Bewältigung der regionalen Strukturprobleme verspricht. An den dabei gesetzten quantitativen und qualitativen Erwartungen muß sich die Region zu einem späteren Zeitpunkt in einer ex post Bewertung nach Abschluß des Programms auch messen lassen. Infolge der erheblichen Verzögerungen bei der Programmgenehmigung war es den Regionen jedoch kaum möglich, für die erste Phase der Strukturfondsreform eine detaillierte ex ante Bewertung vorzunehmen. Auch für die ex post Evaluierung liegen derzeit noch keine Ergebnisse vor. Zum einen, weil sowohl die Regionen aber auch die EG-Kommission die methodische Vorgehensweise noch nicht ausreichend entwickelt haben. Zum anderen, weil viele Projekte noch nicht abgeschlossen sind, und selbst wenn, stellt sich die Wirkung meist erst mit einem gewissen time-lag ein, so daß Effekte der Strukturfondsreform zum jetzigen Zeitpunkt kaum zu ermitteln sind.

Für die Fortsetzung ihrer regionalen Strukturpolitik ab 1994 ist die EG-Kommission allerdings angewiesen auf Ergebnisse, die eine solche Fortsetzung auch rechtfertigen. Zu diesem Zweck hat die Kommission nun selbst einen ersten Bericht vorgelegt: "Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken: Bilanz und Perspektiven". Daraus geht hervor, daß die Durchführung der Maßnahmen in Bezug auf die Inanspruchnahme von Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen zufriedenstellend verlaufen ist. Diese positiven Ergebnisse beim Haushaltsvollzug sagen jedoch noch nichts aus über die Wirkungen. Hierzu stellt die Kommission lediglich fest, daß die Strukturfonds vor allem in Ziel-1-Regionen zur Beschleunigung des Wachstums bei-

tragen, und sich dieses wiederum günstig auf die Beschäftigung auswirkt. Aber schon für die Ziel-2-Gebiete, bei denen es neben quantitativen vor allem auch auf qualitative Ergebnisse ankommt, wird es für die Kommission schwierig, in der jetzigen Phase Wirkungen nachzuweisen.

Trotz erster Erfolge der gemeinschaftlichen Strukturpolitik, die zweifelsohne auch in Ziel-2-Regionen zu verzeichnen sind, bestehen aber weiterhin große Disparitäten zwischen den Regionen der EG. Dies geht aus dem vierten periodischen Bericht der Gemeinschaft deutlich hervor. Insofern ist eine weitere Konzentration der Strukturfondsmittel auf die schwächsten Regionen unumgänglich und im Delors-II-Paket, das die finanziellen Voraussetzungen für die Periode 1994-1999 beschreibt, bereits berücksichtigt.

Desweiteren wurde auf drängen Spaniens in Maastricht die Einrichtung eines Kohäsionsfonds zugunsten der schwächsten Mitgliedstaaten (Portugal, Spanien, Griechenland und Irland) beschlossen. Denn nur so haben diese Länder eine Chance, die Konvergenzkriterien (hinsichtlich Inflation, Zinsniveau und Staatsverschuldung) für den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion (1997 bzw. 1999) zu erfüllen, ohne gleichzeitig strukturpolitisch wichtige (Infrastruktur-)Projekte aufgeben zu müssen.

7. Forderungen für das Zusammenwirken zwischen deutscher und europäischer Regionalpolitik

Die Reform der Strukturfonds blieb nicht ohne Wirkungen für die nationale Regionalpolitik, für die GRW. Die förderfähigen Regionen in Deutschland werden seit 1989 nicht mehr ausschließlich von Bund und Ländern abgegrenzt, sondern nun legt auch die Kommission mit EG-weit einheitlichen Kriterien eigene Fördergebiete fest. Die unterschiedlichen Methoden von GRW und EG zur Abgrenzung der Fördergebiete führten jedoch zu Abweichungen bei den Fördergebietskulissen. Die EG stufte mit ihren Kriterien Regionen als förderfähig ein, die aus Sicht der GRW nicht zu den strukturschwächsten Regionen zu zählen waren.

Zum 01. Januar 1994 steht nun sowohl bei der EG als auch bei der GRW die Neuabgrenzung der Fördergebietskulisse an. Dieses zeitliche Zusammentreffen wird als Chance gesehen, beide Abgrenzungsverfahren eng miteinander zu koordinieren, um eine stärkere Übereinstimmung der Förderkulissen zu erreichen.

Die Forderung nach einer stärkeren Kongruenz beider Fördergebietskulissen hat EG-Kommissar Millan bereits Anfang 1992 bekräftigt. Aus Sicht der EG heißt dies nichts anderes, als daß die Kommission auch nach 1993 mit eigenen Kriterien ihre Fördergebiete in der Bundesrepublik festlegt. Diese werden sodann auf den Bevölkerungspflafonds der GRW, den die Generaldirektion IV (Wettbewerb) im Zuge ihrer Beihilfenkontrolle festlegt, angerechnet.

Berücksichtigt man, daß dieser Plafonds für die Periode ab 1994 nochmals drastisch reduziert werden soll, bliebe für die GRW nach Anrechnung der EG-Kulisse schließlich nur noch ein ganz enger Spielraum zur Abgrenzung eigener nationaler Fördergebiete.

Ganz anders ist daher die Sichtweise des Bundes und der Mehrheit der Länder. Ihrer Ansicht nach soll eine weitgehende Kongruenz der EG- und der nationalen Fördergebietskulisse in den alten Bundesländern dadurch erreicht werden, daß die EG nicht mehr mit eigenen harten Kriterien ihre Fördergebiete abgrenzt. Vielmehr soll sie einen (Bevölkerungs-)Plafonds und (weiche) Mindestkriterien für die Ziele 2 und 5b in Deutschland vorgeben, aber die eigentliche Festlegung der EG-Fördergebiete soll im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Aufgabe des Mitgliedstaates (Bund und Länder) sein. Ziel wäre es dabei, möglichst nur solche Regionen in die EG-Förderkulisse aufzunehmen, die gleichzeitig auch den Förderstatus der GRW hätten. Für die neuen Bundesländer stellt sich das Problem der Kongruenz von GRW- und EG-Fördergebieten nicht, denn hier sind beide Förderkulissen deckungsgleich. Nach dem Einigungsvertrag zählen die neuen Länder sui generis bis Ende 1995 zum Fördergebiet der GRW und werden diesen Status aller Voraussicht nach auch für die Folgejahre noch behalten. Zugleich gehören sie in der EG-Regionalförderung zur Ziel-1-Kulisse und dies - nach der mittelfristigen Finanzplanung der EG - mindestens bis 1999.

Sowohl die Vorstellungen der EG als auch die der GRW zur Kongruenz der regionalen Fördergebietskulisse in den alten Bundesländern sind aus Sicht der jeweiligen "Gegenpartei" natürlich völlig unakzeptabel. In Gesprächen zwischen der EG und Vertretern des Bundes und der Länder muß nun ein für beide Seiten tragbarer Kompromiß gefunden werden. Er müßte einerseits der EG die Abgrenzung eigener Fördergebiete auch weiterhin zugestehen, denn man kann nicht erwarten, daß Brüssel Finanzmittel für die Regionalpolitik bereitstellt, ohne mitzubestimmen, welchen Regionen dies zugute kommen soll. Andererseits dürften solche EG-Fördergebiete - sofern sie nicht deckungsgleich sind mit der nationalen Förderkulisse - nicht auf den Plafonds der GRW angerechnet werden. Damit würde verhindert, daß die nationale Regionalpolitik soweit an Bedeutung verliert, daß sie schließlich nicht mehr mehrheitsfähig wäre. Darüber hinaus wäre zu diskutieren, ob man über die Beihilfeintensität eine Abstufung vornimmt zwischen solchen Gebieten, die sowohl bei der EG als auch bei der GRW den Förderstatus haben, und jenen, die ausschließlich zur EG-Kulisse zählen.

Die Aushandlung eines Kompromisses zwischen EG und deutscher Regionalförderung müßte möglichst kurzfristig geschehen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die EG mit ihrer Abgrenzungsmethode schneller vorankommt als die GRW und diese vor vollendete Tatsachen stellt. Damit wäre die Chance vorerst vertan, EG- und deutsche Regionalförderung enger aufeinander abzustimmen.