

Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Katharina Erdmenger
Astrid Ziegler

Am 1. Mai 2004 hat die Europäische Union ihre bislang größte Erweiterung vollzogen. Mit dem Beitritt von zehn Staaten haben in regionaler Hinsicht die Einkommens- und Beschäftigungsunterschiede in Europa deutlich zugenommen. Wie will die Europäische Kommission die regionalen und beschäftigungspolitischen Disparitäten in einer Union der 25 lösen? Wie ist dieser vorgeschlagene Weg aus beschäftigungspolitischer Sicht zu bewerten?

1

Einleitung

Mitte Februar 2004 veröffentlichte die Europäische Kommission den dritten Kohäsionsbericht (Europäische Kommission 2004). In diesem Bericht stellt sie der Öffentlichkeit offiziell ihren Vorschlag für eine reformierte Strukturpolitik nach 2006 vor.¹ Diese Kommissionsvorschläge leiten eine nächste Runde in der Debatte um die Ausgestaltung der Europäischen Strukturfonds in einer erweiterten Union ein, die von ihr selbst mit dem zweiten Kohäsionsbericht im Jahr 2001 angestoßen wurde (Europäische Kommission 2001).

Diese Diskussion wird seit 2001 an zwei Fronten geführt: Zum einen geht es um die Frage, wie viel Geld in Zukunft über die europäischen Strukturinterventionen zwischen den Mitgliedsländern und ihren Regionen verteilt werden soll. Seit der grundlegenden Reform der Europäischen Strukturfonds aus dem Jahr 1989 wurde der Finanzetat der Europäischen Strukturpolitik von Reform zu Reform immer großzügiger aufgestockt (Sitte/Ziegler 1994). Diesmal kann die Kommission kaum mehr mit einer weiteren Steigerung ihres Budgets für strukturpolitische Zwecke rechnen, denn die Widerstände in den Nettozahlerländern sind groß. So hatten die EU-Nettozahler im Dezember vergangenen Jahres die Kommission aufgefordert, das Volumen ihrer Einzahlungen in den EU-Haushalt auf 1% der Wirtschaftsleistung zu begrenzen. Die mittelfristige Finanzausstattung der Union entscheidet aber letztlich über die zukünftige Ausrichtung der Europäischen Strukturfonds. Da der größte Haushaltsposten – die Agrarausgaben – bis

2013 festgeschrieben wurde (Axt 2003) und der Haushaltsansatz anderer Politikfelder (wie z.B. der Forschungspolitik) eher aufgestockt wird, würden sich Kürzungen im EU-Haushalt zwangsläufig auf den zweitgrößten Block, auf die Strukturfonds, auswirken.

Zum anderen geht es um die Frage, welchen konzeptionellen Weg die Europäischen Strukturfonds nach 2006 einschlagen sollen. Nach Artikel 158 des EG-Vertrages hat die Gemeinschaft die Aufgabe, „eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes“ zu fördern und „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“. Mit Hilfe des regionalpolitischen Stranges der Europäischen Strukturfonds soll dieses Ziel erreicht werden. Bisher baute das System der europäischen Strukturpolitik auf der Solidarität zwischen den strukturstarken und -schwachen Regionen auf. Dieser ausgleichspolitische Ansatz konzentriert die strukturpolitischen Hilfen auf die strukturschwächsten Gebiete Europas. Die eingesetzten Wirkungskontrollen attestierten dieser Politik durchaus positive Effekte.² Diesen Evaluierungsstudien steht seit letztem Jahr der Sapir-Bericht³ gegenüber, der zu dem Ergebnis kommt, dass die EU trotz beachtlicher institutioneller Errungenschaften in wirtschaftlicher Hinsicht einheitlich abschnidet. Zwar wurde die makroökonomische Stabilität in den 90er Jahren erheblich verbessert und der hohe Stellenwert der Kohäsion aufrechterhalten, doch ist es dem EU-System nicht gelungen, ein zufriedenstellendes Wachstum zu erzielen. Die Sapir-Gruppe schlägt daher der Europäischen Kommission vor, die Eu-

¹ Neben den Vorschlägen zur zukünftigen Strukturpolitik enthält der dritte Kohäsionsbericht vier weitere Teile. Er setzt sich 1. mit dem Beitrag der Kohäsionspolitik zum Wachstum der Union auseinander, beschreibt 2. anhand statistischen Datenmaterials die aktuelle Lage und Tendenzen in der Europäischen Union, gibt 3. einen Überblick über die Auswirkungen der Politik der Mitgliedstaaten auf den Zusammenhalt und analysiert 4. die Auswirkungen und den zusätzlichen Nutzen der Strukturpolitik.

² So zeigte z.B. die Zwischenevaluierung zum deutschen Ziel 1-Gebiet, dass „die Strukturfondsinterventionen (in Ostdeutschland) ... ein Potential (besitzen), das dazu führt, dass nach Ende der Förderperiode das Niveau des Sozialprodukts dauerhaft um ungefähr 1% höher liegt als ohne deren Einsatz“ (GEFRA u.a. 2004, S. 15 (Zusammenfassung)).

³ Ziel des Berichts der Expertengruppe unter Vorsitz von André Sapir sollte sein, die Auswirkungen der beiden strategischen Wirtschaftsziele zu analysieren, die sich die EU für 2010 gesetzt hat: die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum mit dauerhaftem Wirtschaftswachstum und größerem sozialen Zusammenhalt zu machen (die sog. „Lissabon-Agenda“) und die bevorstehende Erweiterung durch eine rasche Hebung des Lebensstandards in den neuen Mitgliedstaaten zum Erfolg werden zu lassen. Die Gruppe sollte das gesamte System der EU-Wirtschaftspolitik überprüfen und eine Strategie zur Steigerung des Wachstums bei gleichzeitiger Sicherung von Stabilität und Zusammenhalt in einer erweiterten Union vorschlagen (Sapir André Gruppe 2003).

Katharina Erdmenger, Dr., Referatsleiterin für Regional- und Strukturpolitik, Unternehmens- und Industriepolitik beim DGB-Bundesarbeitsrat.

e-mail: katharina.erdmenger@bvv.dgb.de

Astrid Ziegler, Dr., ist Leiterin des Referats Strukturpolitik und -politik im WSI in der Hans Böckler Stiftung.

e-mail: Astrid-Ziegler@boeckler.de

ropäischen Strukturfonds im Sinne der Lissabon-Strategie unter wachstumsorientierten Aspekten einzusetzen und diese auf die Wachstumszentren zu konzentrieren.

Nicht nur auf europäischer Ebene wird heftig über die zukünftigen Europäischen Strukturfonds gestritten, auch in Deutschland treffen unterschiedliche Koalitionen aufeinander (Ziegler 2003a). Für Deutschland ist der Ausgang der aktuellen Debatte über die neue Strukturförderung sehr wichtig. Blieben z.B. die heutigen Abgrenzungskriterien für die strukturschwachen Regionen nach Ziel 1 (Gebiete mit Entwicklungsrückstand) und Ziel 2 (Gebiete mit Strukturproblemen) erhalten, gäbe es ab 2007 in Westdeutschland kaum mehr eine Ziel-2-Region und einige Regionen in den neuen Bundesländern würden ihren Ziel-1-Förderstatus verlieren. In Verbindung mit dem Subventionsvorbehalt der EU hätte somit die Bundesrepublik Deutschland einen eingeschränkten Handlungsspielraum für eigene strukturpolitische Interventionen und dies in Zeiten, in denen die Strukturprobleme in Ost und West zunehmen und eher strukturpolitische Maßnahmen ausgebaut statt abgebaut werden müssten. So liegen in Deutschland die Positionen weit auseinander. Aufgrund der Nettozahlerposition Deutschlands und der Schwierigkeiten, die Deutschland hat, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, ist die Bundesregierung bemüht ihre Finanztransfers nach Brüssel einzuschränken. Die ostdeutschen Bundesländer hingegen kämpfen für die Beibehaltung ihres Ziel-1-Status. In den westdeutschen Ländern, wo es um die Ziel-2- und -3-Förderung geht (Ziel 3 betrifft die Förderung der Humanressourcen), wurde die Diskussion in Beziehung gebracht zur Debatte um eine Neuregelung der innerdeutschen Finanztransfers mit dem eindeutigen Ziel, die wegfallenden EU-Gelder durch Einsparungen im deutschen Finanzausgleich aufzufangen.

Anders als in den vergangenen Reformdebatten zur Zukunft der Europäischen Strukturfonds geht es diesmal nicht nur um eine inhaltliche Weiterentwicklung in nicht umstrittenen Bestandteilen, sondern um die Grundstrukturen der Europäischen Integrationspolitik und des Solidaritätsgedankens innerhalb der Europäischen Strukturfonds. Vor diesem Hintergrund hat sich der vorliegende Beitrag zum Ziel gesetzt, die Kommissionsvorschläge einer zukünftigen Kohäsionspolitik zu analysieren. Da-

zu werden diese zunächst in ihren großen Zügen dargestellt. Im Anschluss daran wird gezeigt, welchen Anforderungen die zukünftige Strukturpolitik aus beschäftigungspolitischer Sicht gegenüber steht. Daran schließt sich eine Bewertung der Kommissionsvorschläge an; u.a. wird gezeigt, mit welchen Konsequenzen Deutschland rechnen muss, wenn die Vorschläge 1:1 umgesetzt werden sollten.

2

Die Vorschläge der Europäischen Kommission

Die zukünftigen Europäischen Strukturfonds⁴ stehen im Zeichen zweier großer Projekte: die Integration der zehn neuen Mitgliedsländer in die Union und die Zielsetzung der Lissabon-Strategie, wonach die Union bis 2010 zum erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt werden soll. Bei der Umsetzung beider Projekte fällt den Europäischen Strukturfonds eine Schlüsselposition im Hinblick auf deren Finanzierung zu – dies wird durch den Kommissionsvorschlag deutlich. Zum einen sollen die zukünftigen Strukturfonds die neuen Mitgliedsländer an das wirtschaftliche Niveau der EU heranführen; zum anderen sollen die Lissabon-Ziele im Zentrum der im Rahmen der Strukturfonds zu erarbeitenden nationalen und regionalen Entwicklungsprogramme stehen.

Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 – die Laufzeit der kommenden Strukturfondsperiode – will die Kommission rund ein Drittel des EU-Haushalts (336,3 Mrd. €) für die Kohäsionspolitik bereitstellen. Dies entspricht ca. 0,41 % des Bruttonationalprodukts (BNP) der Union. Wenn man die Ausgaben für die ländliche Entwicklung und die Fischereiwirtschaft, die ab 2007 der Agrarmarktpolitik zufallen sollen, hinzu addiert, binden die gesamten Strukturinterventionen 0,46 % des BNP der Union. Nach den Kommissionsvorstellungen werden diese Mittel je zur Hälfte auf die neuen und alten Mitgliedstaaten entfallen, wobei drei Viertel des Gesamtbeitrages für die Regionen und Mitgliedstaaten mit Entwicklungsrückstand vorgesehen werden sollen. Über insgesamt drei Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds und Kohäsionsfonds), die unterschiedliche Aufgaben und Ziele verfolgen, sollen diese

Finanzmittel auf die Mitgliedsländer und ihre Regionen verteilt werden.

Die Europäische Kommission will in Zukunft die Strukturfonds auf drei neue Ziele konzentrieren (*Übersicht 1*):

ZIEL 1: KONVERGENZ UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Mit dem Ziel „Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ wird die bisherige Ziel-1-Förderung als zentraler Bestandteil der EU-Strukturfonds fortgesetzt. Unter dieses Ziel sollen alle Regionen fallen, die weniger als 75 % des BIP/Kopf in der EU-25 aufweisen. In diese Ziel-Kategorie werden auch diejenigen Regionen aufgenommen, die aufgrund des statistischen Effektes⁵ aus der Ziel-1-Förderung herausfallen würden. Die vom statistischen Effekt der Erweiterung betroffenen Regionen erhalten im Rahmen einer „phasing out-Phase“ eine Beihilfe, die mit der Zeit immer mehr abnehmen wird. Nach aktuellen Berechnungen der Kommission würden alle ostdeutschen Regionen in die Ziel-1-Förderung fallen.⁶ Darüber hinaus sollen diejenigen Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, über den Kohäsionsfonds in den Bereichen Verkehr und Umwelt gefördert werden. Außerdem soll ein spezifisches Programm für ultraperiphere Regionen und ihre Zugänglichkeit geschaffen werden. Diesem Ziel 1 sollen ungefähr 78,5 % der Finanzmittel zufallen.

4 Einen Überblick über das aktuelle Konzept der Europäischen Strukturfonds gibt Ziegler 2003b: 20 ff.

5 Durch die wirtschaftliche und soziale Lage in den neuen Mitgliedsländern wird der EU-Durchschnitt bei den relevanten Abgrenzungskriterien sinken. Durch diesen statistischen Effekt werden ab 2007 viele heutige Förderregionen des Ziel-1-Gebietes aus der Förderung heraus fallen, ohne dass sich an ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation etwas Grundlegendes verändert hätte.

6 Die Berechnung bezog sich auf den Durchschnitt der Jahre 1999-2000-2001 in der EU-15 (Europäische Kommission 2004, S. 190 ff.). Bei dieser Berechnung wird außerdem deutlich, dass sich die westdeutschen Regionen in den letzten Jahren weiter auseinander entwickelten. U.a. liegt der Regierungsbezirk Lüneburg mit 76,6 % des durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU-15 nur knapp über der Grenze (75%), um in die Ziel-1-Kategorie zu fallen. Die endgültige Abgrenzung für die neue Förderperiode wird voraussichtlich im Jahr 2005 auf Basis der Jahre 2002, 2003 und 2004 erfolgen.

Übersicht 1: Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur zukünftigen Struktur und den Inhalten der Europäischen Strukturfonds für den Zeitraum 2006–2013

Programme	Förderfähigkeit	Schwerpunkte	Finanzmittel	Präzisierungen
Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit				
Konvergenzprogramme (Regionalfonds, Sozialfonds)	Regionen mit einem BIP/Kopf < 75% des Durchschnitts der EU 25	Regionalfonds: Innovation Umwelt/Risikoprävention Zugang/Erreichbarkeit Infrastruktur	≈ 78,5 % (265 Mrd. €)	Festlegung der Finanzmittel gemäß der Gemeinschaftskriterien des Rates von Berlin
Statistischer Effekt (Regionalfonds, Sozialfonds)	Regionen mit einem BIP/Kopf < 75% des Durchschnitts der EU 15 und > 75% in EU 25	Sozialfonds: Humanressourcen Auf-/Ausbau der Verwaltung		Spezielles Programm für die ultraperipheren Regionen
Kohäsionsfonds	Mitgliedstaaten mit einem BNP/Kopf < 90% des Durchschnitts der EU 25	(nachhaltiger) Transport Umwelt erneuerbare Energien		URBAN+ innerhalb der Programme (delegiert an die Städte)
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung				
Regionalprogramme (Regionalfonds)	Die Mitgliedstaaten schlagen eine Liste der Regionen (Basis NUTS I oder II*) vor	Innovation Umwelt/Risikoprävention Zugang/Erreichbarkeit	≈ 17,2 % (57,9 Mrd. €)	Keine Fördergebietsfestlegung durch die Kommission
Nationale Programme (Sozialfonds)	Mitgliedsländer außerhalb Ziel 1	Europäische Beschäftigungsstrategie		Berücksichtigung territorialer Kriterien (natürliche Nachteile)
Phasing-in (Regionalfonds)	Regionen mit einem BIP/Kopf > 75% des Durchschnitts der EU 15	Innovation Umwelt/Risikoprävention Zugang/Erreichbarkeit Europäische Beschäftigungsstrategie		URBAN+ innerhalb der Programme
Europäische territoriale Zusammenarbeit				
Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit (Regionalfonds)	Grenzregionen und Räume der transnationalen Zusammenarbeit	Innovation Umwelt/Risikoprävention Zugang/Erreichbarkeit Kultur, Bildung	≈ 4,2 % (14,2 Mrd. €)	Einführung eines Rechtsinstruments für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit
			336,2 Mrd. €	
<small>* Nach der Regionalgliederung der EU (NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques bzw. Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) werden die Mitgliedstaaten in drei verschiedene NUTS-Ebenen (NUTS-I, NUTS-II, NUTS-III) eingeteilt; diese orientieren sich an bestehenden Verwaltungseinheiten in den Mitgliedsländern. Danach ist in Deutschland die NUTS-I-Region der Mitgliedstaat – die Bundesrepublik Deutschland –, die NUTS-II-Region die Bundesländer und die NUTS-III-Region die Regierungsbezirke bzw. Kreise. Die NUTS-Regionen sind die regionale Grundlage für die Beurteilung und Förderungen der Regionen aus EU-Mitteln. Quelle: in Anlehnung an Petzold (2004)</small>				

WSI Hans Böckler Stiftung

ZIEL 2: REGIONALE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND BESCHÄFTIGUNG

Die Europäische Kommission tritt des Weiteren dafür ein, dass es auch nach 2006 eine Förderung jenseits der Ziel-1-Förderung geben soll. Sie hat in ihren Vorschlägen ein neues Ziel 2 geschaffen, das die derzeitigen Ziele 2 und 3 zusammenfasst. Inhaltlich soll sich das neue Ziel 2 auf zwei Pfeiler stützen:

1. Der regionale Pfeiler soll den strukturellen Wandel in industriellen, städtischen und ländlichen Gebieten fördern und voran bringen. Die Gemeinschaftsinitiative *URBAN* würde nach diesen Vorschlägen in den regionalen Pfeiler des neuen Ziels 2 integriert werden. Im Bereich der regionalen Wettbewerbsfähigkeit geht es in erster Linie um die Unterstützung der Lissabon-Strategie und hauptsächlich um die Förderung von Innovation und Wissensgesellschaft. Allerdings hat die Kommission nicht definiert, was unter diesen Schlagworten ihrer Meinung nach förderfähig wäre.

2. Der national orientierte Pfeiler, der sich an der europäischen Beschäftigungsstrategie orientiert, soll sich auf Maßnahmen zur Förderung von Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität, Arbeitsproduktivität und soziale Integration konzentrieren. Nach den Vorstellungen der Kommission soll das neue Ziel 2 in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gehen, die in Bezug auf den 1. Pfeiler selbst die förderwürdigen Regionen auswählen. Dieses Ziel soll ungefähr 17,2% der gesamten Strukturfondsmittel binden.

ZIEL 3: EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT

Das dritte Ziel – die europäische territoriale Zusammenarbeit – setzt an dem Erfolg der laufenden Gemeinschaftsinitiative *INTERREG* an und betrifft die Förderung von Grenzregionen inkl. der Seegrenzen, der transnationalen Zusammenarbeit, der interregionalen Zusammenarbeit und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Union. Für die zukünftige grenzüberschreitende Zusammen-

arbeit soll ein neues Rechtsinstrument geschaffen werden, das in Form einer grenzübergreifenden Regionalbehörde arbeiten und die bestehenden Reibungsverluste, die aufgrund der administrativen und rechtlichen Unterschiede an den Grenzen entstehen, bewältigen soll. Für dieses Ziel sind 4,2% der Mittel reserviert.

Die Grundsätze der Kohäsionspolitik (strategische Planung, mehrjährige Programmierung, dezentrale Verwaltung, systematische Begleitung und Bewertung, Partnerschaft, Zusätzlichkeit und Kofinanzierung, geteilte Verantwortung) wird durch den Kommissionsvorschlag bestätigt. Die seit langem geäußerte Kritik der Überbürokratisierung greift die Kommission in der Form auf, dass sie ausschließlich Monofonds-Programme vorschlägt und damit in Zukunft für ein Programm jeweils nur noch ein Fonds zuständig wäre. Des Weiteren will sie die Stufen der Programmierung auf zwei reduzieren, sodass neben den Entwicklungsplänen auf regionaler Ebene nur noch ein politisches Dokument auf Ebene des Mitgliedstaates angefertigt werden müsste.

3

Anforderungen an eine zukünftige europäische Strukturpolitik

Die Europäischen Strukturfonds zielen wie kaum ein anderes Strukturförderinstrument in Deutschland direkt auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen und auf die Entwicklung von Beschäftigungsperspektiven. Sie sind ein Handlungsinstrument, das einer ausgewogenen Entwicklung in der EU und vor allem dem Abbau von Arbeitslosigkeit dient. Dies gilt umso mehr in einer Zeit, in der die Arbeits- und Beschäftigungsprobleme in allen EU-Ländern gewaltig sind. Wenn die Strukturförderung die Ziele des Artikels 158 EGV erfüllen soll, dann muss weiterhin eine substanzielle europäische Strukturpolitik fortgeführt werden, die mit einer ausreichenden Finanzierung ausgestattet ist. Wesentlich ist außerdem, den Abbau regionaler Disparitäten sowie die Bewältigung der Arbeitslosigkeit und die sich ausweitende Polarisierung der sozialen Gruppen EU-weit als Ziel der Förderung beizubehalten.

Dafür ist es notwendig, die Strukturförderung nicht allein auf die neu beigetretenen Staaten zu konzentrieren, sondern sie auch in der alten EU-15 weiterzuführen. Mit einem plötzlichen Abbruch der Förderung in den EU-15 Ländern und dem Aufbau eines erheblichen Fördergefälles zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten ist einer nachhaltigen Entwicklung der EU insgesamt nicht gedient. Im Gegenteil müsste in einem solchen Fall doch damit gerechnet werden, dass die in den letzten Jahren durch die strukturpolitischen Interventionen entstandenen positiven Effekte verpuffen.

Dementsprechend muss eine Ziel-1-Förderung mit der 75 %-Schwelle als einzigem Abgrenzungskriterium erhalten bleiben und eine Lösung zur Abfederung des „Statistischen Effekts“ in den Ziel-1-Regionen eingeführt werden, deren BIP nur im Vergleich zu den strukturschwachen Regionen der neuen Mitgliedstaaten, aber nicht tatsächlich steigt. Auch die Fortführung einer gebietsbezogenen Ziel-2-Förderung und einer gebietsunabhängigen Ziel-3-Förderung sind in diesem Sinne wünschenswert: Die Ziel-2-Förderung mit Blick auf die altindustriellen Regionen in

den Ländern der EU 15, die sich nach wie vor im Strukturwandel befinden, und die Ziel-3-Förderung deswegen, weil die gebietsunabhängige arbeitsmarktpolitische Förderung eine wesentliche Rolle für die Beschäftigungsentwicklung spielt und gleichzeitig die Verbindung zur europäischen Beschäftigungsstrategie darstellt.

Was die Förderinhalte und Förderziele betrifft, kommt es neben der Beschäftigungswirksamkeit des Fondseinsatzes vor allem auf die innovative Qualität der Strukturfonds an. Die europäischen Fonds haben in erheblichem Maße zur Modernisierung der deutschen Regional- und Arbeitsmarktpolitik beigetragen (Reissert 2004). Insbesondere in den 90er Jahren wurde in Deutschland das breitere und flexiblere Förderspektrum des Regional- und Sozialfonds genutzt. So richteten z.B. die Bundesländer mit Hilfe der *EFRE*-Mittel landeseigene Förderprogramme und -initiativen ein, die über die klassische Investitionsförderung des nationalen Instrumentes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) hinaus vor allem in technologie-, umwelt-, verkehrs- und stadtentwicklungspolitische Vorhaben gingen. Auch wurde das GRW-Instrumentarium um die Förderung des Regionalmanagements und um die Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten erweitert. Ebenso wurden das nationale Förderspektrum im Bereich der Arbeitsmarktpolitik um innovative Elemente (wie z.B. die vorbeugende Qualifizierung von Arbeitslosigkeit bedrohter Beschäftigter) ergänzt und Defizite des deutschen Konzeptes beseitigt. Die Förderung von Arbeitslosen, die keine ausreichenden Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung besitzen (insbesondere arbeitslose Sozialhilfeempfänger) wurde über Mittel der Strukturfonds realisiert.

Des Weiteren setzt die Förderphilosophie der Europäischen Strukturfonds an so genannten Querschnittszielen an. Dazu gehören vor allem die nachhaltige Entwicklung im Sinne eines Ausgleichs ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen sowie der Gender-Mainstreaming-Gedanke. Die Querschnittsziele sind als horizontale, qualitative Zielsetzungen zu verstehen, die im Rahmen aller Fonds und Programme umgesetzt werden sollen. Das hat den Vorzug, dass die Förderung eine Gesamtorientierung hat und die unterschiedlichen Fonds nicht beziehungslos neben- oder gar gegeneinander eingesetzt

werden. Insbesondere kann das Querschnittsziel „nachhaltige Entwicklung“ dafür sorgen, dass sich Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsplatzsicherung und Umweltbelange miteinander verbinden lassen. Bisher scheiterten die Querschnittsziele allerdings in der Förderpraxis an den wenig operationalisierbaren Anforderungen.

Dem Ziel einer nachhaltigen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung dient auch der integrierte Mitteleinsatz. Problemlösungen zwischen Betrieb, Branche und Region sind dann Erfolg versprechend, wenn unterschiedliche Akteure an dem Prozess beteiligt sind und ein differenzierter Einsatz von Förderinstrumenten und -strategien organisiert werden kann. So ist die Zusammenarbeit in Unternehmensclustern dann besonders wirkungsvoll, wenn sie sich nicht nur auf die Anwendung neuer Technologien, sondern auch auf Weiterbildung, Qualifizierung und innovative Arbeitszeitgestaltung bezieht. Hier setzen die Strukturfonds an. Sie bieten die Möglichkeit, die Förderung von Wertschöpfungsketten, Unternehmensverbänden, regionalen Netzen oder Beschäftigungspakten stärker in den Fokus der Strukturpolitik zu rücken.

Der integrierten und nachhaltigen Entwicklung dient die ebenfalls durch die europäischen Fonds eingeleitete Dezentralisierung und Regionalisierung der Förderung, in der die Partnerschaft mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern eine zentrale Rolle spielt. Der europäischen Förderung ist es zu verdanken, dass sich in der deutschen Förderpraxis langsam eine Kultur von Partnerschaft herauszubilden beginnt. Diese beginnt auf der lokalen Ebene mit der Bildung von regionalen Bündnissen, die an konkreten Einzelprojekten arbeiten, und setzt sich in den Begleitstrukturen auf Landes- und Bundesebene fort, in denen die Wirtschafts- und Sozialpartner ihren Teil zur Abwicklung und Umsetzung der Förderung beitragen. Die Wirtschafts- und Sozialpartner nehmen diese Partnerschaft und diese Mitwirkungsmöglichkeiten sehr ernst, da sie ihnen die Möglichkeit geben, zu einer beschäftigungswirksamen Regionalentwicklung beizutragen. Die Europäischen Institutionen haben den Nutzen des Partnerschaftsprinzips wiederholt anerkannt. Sie können sich auf Studien stützen, die die positiven Auswirkungen des Partnerschaftsprinzips durchaus belegen (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2003). Im dritten

Kohäsionsbericht bestätigt die Europäische Kommission, dass die Partnerschaft zu den Elementen des Strukturfördersystems gehört, die nicht abgeändert werden sollen.

Nur im Sinne dieser integrierten, beschäftigungsorientierten Regionalentwicklung macht es Sinn, die Strukturpolitik mit der Lissabon-Strategie zu verknüpfen. Um deren Wachstumsziele und insbesondere deren ehrgeizige Beschäftigungsziele zu erreichen, muss in der Tat eine ausgewogene Regionalentwicklung gesichert sein. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass Regionalförderung und Investitionsfinanzierung zur allgemeinen Wachstumsförderung nicht beliebig austauschbar sind. Zum Beispiel kann der Anschluss an eine mit Hilfe von EU-Geldern finanzierte Autobahn der Erreichbarkeit einer Region dienen, aber er sorgt dort nicht unbedingt dauerhaft für Arbeitsplätze.

4

Bewertung der Kommissionsvorschläge

Der Kommissionsvorschlag stellt auf den ersten Blick einen Versuch dar, die Förderung von strukturschwachen Gebieten und die Förderung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes mit der Wachstumsorientierung der Lissabon-Strategie zu verbinden. In der kommenden Förderphase sollen sich zwar die Europäischen Strukturfonds prioritär auf die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand konzentrieren. Die Kommission strebt aber auch außerhalb der Ziel-1-Förderung den Einsatz der Strukturfonds an. Inhaltlich sollen vor allem die Bereiche gefördert werden, die Europa in Richtung „wissensbasierter Wirtschaftsraum“ an die Weltspitze bringen. In Deutschland wird es danach nicht zu einem kompletten Rückzug der Strukturfondsförderung kommen. Die vom statistischen Effekt betroffenen Regionen kommen in den Genuss einer großzügigen „phasing out-Phase“ und auch außerhalb des Ziel-1-Gebietes wird es eine europäische Förderung geben.

Auf den zweiten Blick steht dieser Vorschlag auf wackligen Beinen. Er steht und fällt mit dem Finanzzetat. Obwohl im Vorfeld der Kommissionsvorschläge die Nettoszahlerländer eine Erhöhung des EU-Haushalts ausgeschlossen haben, schlägt die Kommission eine Erhöhung der Finanz-

mittel für die Strukturfonds gegenüber der laufenden Förderperiode vor (245 Mrd. € für 2000 – 2006 (Eltges 2003, S. 10) gegenüber 336,3 Mrd. € für 2007–2013). Sollte sich die Europäische Kommission in den weiteren Verhandlungen nicht durchsetzen können, würde aufgrund des breiten politischen Konsenses, die Europäischen Strukturfonds prioritär in den strukturschwächsten Regionen – sprich auf die neuen Mitgliedsländer – und für die bedürftigsten Personengruppen des Arbeitsmarktes einzusetzen, eine Kürzung des strukturpolitischen Etats voll zu Lasten der europäischen Strukturpolitik in den alten Mitgliedsländern gehen. Das neue Ziel 2 könnte damit nur noch unter großen Schwierigkeiten finanziert werden. Ein solches Szenario ist durchaus vorstellbar, wenn man die Vorschläge zur Strukturpolitik in den Gesamtrahmen der Debatte um den EU-Haushalt einordnet: Aufgrund des Sapir-Berichtes sind im Vorschlag der Europäischen Kommission für die EU-Haushalte der Jahre 2007 bis 2013 die Haushaltsposten aufgewertet worden, die der Förderung groß angelegter Investitionsprojekte dienen. Dazu gehören insbesondere die Transeuropäischen Netze (TEN) und die Forschungsförderung. Da politischer Konsens zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten darüber besteht, dass diese Politikfelder der Umsetzung der Lissabon-Strategie unmittelbar dienen, sind Kürzungen dieser Bereiche nicht zu erwarten. Wenn nach Sparpotenzialen gesucht wird, käme daher nur die neue „Priorität 2“ der Strukturförderung infrage. In diesem Fall würden sich die Europäischen Strukturfonds vollständig auf das Ziel 1 und auf die Integration der neuen Mitgliedsländer zurückziehen.

Aber nicht nur der Finanzrahmen ist ungeklärt, auch die Zieldefinition des neu geschaffenen Ziel 2 mit der zugrunde gelegten Förderphilosophie erscheint unausgegoren. Das neue Ziel 2 setzt sich aus den alten Zielen 2 und 3 zusammen. Mithin fasst es arbeitsmarkt- und regionalpolitische Elemente zusammen. Angesichts der seit langem geführten Diskussion um die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik ist diese Zusammenlegung im neuen Ziel 2 zunächst positiv zu bewerten, aber die Struktur des Ziel 2 lässt vermuten, dass es der Kommission weniger darum ging, Synergieeffekte zwischen Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik zu nutzen, denn beide sind nicht inhaltlich miteinander

verknüpft. Für den Ziel-3-Teil soll es ähnlich wie im bisherigen Ziel 3 nationale Programme geben. Inhaltlicher Schwerpunkt bleibt die Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie. Der Ziel-2-Teil soll zwar regional programmiert werden, jedoch soll es für die Abgrenzung der förderfähigen Regionen keine nach einheitlichen Kriterien erstellte Gebietskulisse in der EU mehr geben. Den Mitgliedstaaten wäre völlig freie Hand gelassen, in welchen Regionen und für welche Projekte sie ihre Ziel-2-Gelder einsetzen. Das Ziel 2 könnte ab 2007 von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in sehr unterschiedlicher Weise ausgestaltet sein.

Außerdem wird an den Vorschlägen zum neuen Ziel 2 deutlich, dass die Orientierung auf die Lissabon-Strategie dann Schwierigkeiten bereiten kann, wenn die Strukturfonds nur als ergänzendes Element zu einer gesamteuropäischen Investitionsstrategie verstanden werden, aber nicht als Instrument der Regional- und Arbeitsmarktentwicklung, die ihrerseits Beiträge zu den Wachstumszielen leisten. Die Kommission schlägt vor, die Ziel-2-Mittel für Infrastrukturinvestitionen ergänzend zu den TEN-Projekten einzusetzen und damit die Erreichbarkeit der Regionen zu verbessern. Zwar kann der Anschluss an die TEN-Autobahn durchaus die Attraktivität einer Region verbessern, es ist aber allein dadurch ein Beitrag zur dauerhaften Beschäftigungssicherung nicht gewährleistet. Die Einbindung der Ziel-2-Gelder in die Zielsetzungen der Politiken außerhalb der Strukturförderung als strukturpolitisches Konzept ist nicht ausreichend.

Der Kohäsionsbericht sieht insgesamt sehr viel mehr politische Einflussmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten vor als es bisher der Fall war: Die Vereinbarungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten über Planung und Prioritätensetzung für die Fonds verlieren an Verbindlichkeit. Statt der bisherigen Einheitlichen Programmplanungsdokumente, die den Charakter eines Vertrags zwischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat hatten und die damit eine verbindliche Grundlage für die Durchführung der Förderung während einer siebenjährigen Förderperiode schufen, soll es nunmehr vom EU-Rat beschlossene „Strategiepapiere“ als Grundlage der Förderung geben, die durch ein „Politikpapier“ jedes Mitgliedstaates ergänzt werden. Das wertet die politische Bedeutung des Rates auf, während die

Kommission sich freiwillig eine untergeordnete Rolle zuschreibt. Es steht zu befürchten, dass die Strukturfonds damit immer mehr der Beliebigkeit ausgesetzt und zu einem Spielball des Rates werden. Da unklar ist, welche Rechtsqualität die „Strategiepapiere“ haben sollen und ob sie für die gesamte Förderperiode gelten, steht zu befürchten, dass sie im Verlauf der Förderperiode durch den Rat änderbar sind. Sie könnten damit auch im Rat zur „Verhandlungsmasse“ werden. Zudem wird der Mitteleinsatz von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfallen. Damit wird der einheitliche Rahmen einer Europäischen Strukturpolitik aufgebrochen, das strukturpolitische Konzept immer mehr verwässert und die eigentliche Zielsetzung der Fonds, für eine ausgewogene Entwicklung der gesamten EU zu sorgen, aufgegeben.

Schließlich muss gefragt werden, welche Auswirkung diese geringe Verbindlichkeit der Planung auf das Partnerschaftsprinzip haben wird. Wenn die Mitgliedstaaten mehr politischen Spielraum für Durchführung und Planung erhalten, wird dies Auswirkungen auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialpartner haben. Im Extremfall würde ihre Beteiligung an Verbindlichkeit verlieren, wenn nicht sogar ganz eingestellt werden.

INTERREG ist die einzige Gemeinschaftsinitiative, die die Reform als neues Ziel 3 überleben wird. Nunmehr wird es vorrangig vom guten Willen der Mitgliedstaaten und der Regionen abhängen, ob sie die kooperationsorientierten und experimentierfreudigen Förderformen der Gemeinschaftsinitiativen weiterhin nutzen

oder nicht. Sie können nämlich künftig über die Ausgestaltung der Regionalprogramme entscheiden, und die Fortführung von „Entwicklungspartnerschaften“ ist ihnen dabei freigestellt.

Auch die Querschnittsziele der Förderung sollen die Reform wohl nicht überleben. Bisher galt der Grundsatz, dass der Mitteleinsatz aller Fonds insgesamt den Zielen der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Göteborg-Strategie, dem Gender-Mainstreaming und der Unterstützung von KMU dienen sollte. Diese Querschnittsziele waren dabei weniger als genaue quantitative Vorgaben, sondern vielmehr als qualitative Ausrichtungen zu verstehen. Im Förderalltag der Verwaltungsbehörden führte das eher zu Verwirrung, weil die Querschnittsziele als zusätzliche, wenn nicht gar widersprüchliche, und nicht als komplementäre Ziele verstanden wurden. Die Kommission scheint hier gegenüber den nationalen Bürokratien zu kapitulieren, denen die Integration der Querschnittsziele in ihre Förderpraxis nicht gelungen ist. Insbesondere wird das Querschnittsziel der nachhaltigen Entwicklung von der Europäischen Kommission zwar erwähnt, seine Umsetzung aber nicht nachdrücklich gefordert. Wesentlich ist, dass in der nächsten Periode der integrierte Ansatz erhalten bleibt und damit die Möglichkeit, die Fonds miteinander zu verknüpfen und Förderung auf diese Weise zu koordinieren. Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Monofonds“-Prinzip ist dann skeptisch zu beurteilen, wenn es der integrierten Förderung entgegensteht und zu einer „Versäulung“ der unterschiedlichen Fördertatbestände führt.

5

Ein kurzes Fazit

Die EU ist am 1. Mai größer geworden, die Nettozahler werden hartnäckiger – die Kommission stand vor der Quadratur des Kreises, mit weniger Geld mehr Strukturpolitik machen zu müssen. In Anbetracht dessen hat sie grundsätzlich das Prinzip der regionsbezogenen Strukturförderung und einer gebietsunabhängigen Beschäftigungsförderung beibehalten, gleichzeitig aber die nationalen Spielräume der Mitgliedstaaten erheblich ausgeweitet und die bisherige strukturpolitische Zielsetzung durch makroökonomische Zielsetzungen ergänzt. Damit muss die Strukturpolitik einen ganz neuen Spagat bewältigen, während sie gleichzeitig an Einheitlichkeit und Kontrollmöglichkeiten durch die Kommission verliert. Mit ihren Vorschlägen zur zukünftigen Strukturpolitik hat die Kommission eine neue Ära strukturpolitischer Maßnahmen in Europa eingeleitet, die aus beschäftigungspolitischer Sicht durchaus ambivalent zu beurteilen sind. Die Ausrichtung der Debatte am fiskalischen und nicht am inhaltlichen Aspekt, wie sie die Nettozahler betreiben, macht die Reformdebatte keineswegs einfacher. Es bleibt zu hoffen, dass die Wirkungsanalysen, die den Wachstumseffekt des bisherigen Systems klar belegen, in der weiteren Diskussion stärker beachtet werden.

LITERATUR

Axt, H.-J. (2003): Was kostet die EU-Erweiterung?, in: WSI-Mitteilungen 1

Eltges, M. (2003): Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die europäische Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen 1

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel

Europäische Kommission (2001): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2003): Partnership for implementing the Structural Funds, Brüssel

GEFRA/ESTI/IFS/MR/ Ruhr-Universität/TraST (2004): Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins, Münster, Dublin, Berlin, Delmenhorst, Bochum, München und Dresden

Petzold, W. (2004): Perspektiven der EU-Strukturpolitik, Vortrag gehalten am 21.04. in Berlin

Reissert, B. (2004): Der Einfluss von Europa, in: Gerlach F., Ziegler A. (Hrsg.), Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik, Marburg

Sapir André Group (2003): An agenda for a growing Europe – Making the EU Economic System Deliver, Brüssel

Sitte R./Ziegler A. (1994): Die EU-Strukturfonds nach der Reform, in: WSI-Mitteilungen 4

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)

Ziegler, A. (2003a): Synopse wichtiger Positionen zur Reformdebatte der Europäischen Strukturpolitik nach 2006, WSI-Diskussionspapier 114, Düsseldorf

Ziegler, A. (2003b): Die Europäische Strukturpolitik nach 2006. Anforderungen an ein neues Konzept der Europäischen Strukturfonds im Zeitraum von 2007 bis 2013, WSI-Diskussionspapier 116, Düsseldorf