

Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?

Von: Thea Emmerling¹

Tabellen: Michael Blohm

Die vorliegende Studie von Thea Emmerling ist im Rahmen des gemeinsamen von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) getragenen Projekts „Systemwandel in Europa und Eurofolgen“ entstanden. Im Zuge dieser Projektarbeit geht die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P der Frage nach, welche Konsequenzen die gemeinsame Währung für die wirtschaftlichen und politischen Systeme in Europa hat. Der Erarbeitung elementarer Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Ansprechpartner des Projekts „Systemwandel in Europa und Eurofolgen“:

Holger B. Friedrich, M.Sc. (Econ.)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung

<http://www.cap.uni-muenchen.de>

Tel.: +49-89-2180-1325

Fax: +49-89-21801329

e-mail: holger.friedrich@lrz.uni-muenchen.de

¹Die Verfasserin ist Mitglied des Kabinetts von Haushaltskommissarin Dr. Michaele Schreyer. Dieser Aufsatz gibt die Meinung der Verfasserin wieder und bindet in keiner Weise die Europäische Kommission.

Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?

Zusammenfassung:

Die europäischen Verträge legen das Kohäsionsziel als vorrangiges Ziel der Gemeinschaft fest. Dieses Umverteilungsziel wird im EU-Haushalt über die Ausgabenseite angestrebt, und dort vor allem über die europäischen Strukturfonds. In der deutschen Politik wird zunehmend gefordert, in der neuen Finanzplanungsperiode nach 2006 die europäische Strukturpolitik durch einen Finanzausgleich zu ersetzen. Nach einer Einführung in die Geschichte der Strukturfonds und der Darstellung der wichtigsten derzeit diskutierten Reformmodelle vergleicht dieser Aufsatz die auf europäischer Ebene bislang vorgelegten Vorschläge zur Reform der Strukturfonds nach 2006. Dabei wird deutlich, dass die bisherige Diskussionslage auf europäischer Ebene eher auf eine modifizierte Weiterentwicklung des bestehenden Systems hindeutet.

I. Einführung und rechtliche Grundlagen

Das wichtigste Ziel der Europäischen Union ist Friedenssicherung, das bedeutendste ökonomische Ziel ist Wohlfahrtssteigerung durch Kooperation: Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen durch den Abbau wirtschaftlicher Barrieren und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie geringere Konfliktkosten durch Bildung einer politischen Einheit. Dies sind vor allem alloкатive Ziele.

Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften gibt es aber auch den politischen Willen, in gewissem Ausmaß Umverteilungsziele zu verfolgen: Bereits die Präambel des EWG-Vertrages von 1957 enthielt distributive Ziele. Heute ist im Amsterdamer Vertrag das Kohäsionsziel ausdrücklich in Artikel 2 des EG-Vertrages (EGV) als vorrangiges Ziel der Gemeinschaft festgelegt. Artikel 158 EGV präzisiert es:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

Drei Punkte verdienen bei der genauen Lektüre dieses Artikels besondere Beachtung:

1. Der Vertrag verlangt, dass **die Gemeinschaft** eine Kohäsionspolitik **entwickelt** und **verfolgt**. Bereits die rechtlichen Grundlagen legen damit eine eigenständige Kohäsionspolitik durch die Gemeinschaft fest und schließen einen rein zwischenstaatlichen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten unter Umgehung der europäischen Ebene, wie in der deutschen Wissenschaft und Politik immer wieder gefordert wird, aus.
2. Die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft zielt auf die **Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand** der verschiedenen Regionen. Der Vertrag formuliert damit ein (relatives) Annäherungsziel, ohne das Niveau der Annäherung festzulegen. Dieses Distributionsziel ist sehr viel vager gefasst als zum Beispiel das Angleichungsziel in Deutschland.
3. Der Vertragsartikel bezieht sich auf die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen **Regionen**. Die vertraglichen Grundlagen zielen somit nicht auf die Annäherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf nationaler, sondern auf regionaler Ebene.

Im folgenden wird unter **Kohäsionspolitik** die Politik der Gemeinschaft verstanden, die am Distributionsziel ausgerichtet ist: Die Kohäsionspolitik umfasst damit die

europäische Strukturpolitik mit den Strukturfonds², aber auch den Kohäsionsfonds, die ländliche Entwicklung sowie die Beitrittsinstrumente SAPARD und ISPA. **Nicht** unter diesen Begriff fallen die Direktzahlungen in der Landwirtschaft, da sie auf die interpersonelle und nicht auf die interregionale Umverteilung ausgerichtet sind. Der engere Begriff der **Strukturpolitik** wird im folgenden nur für die vier Strukturfonds und den Kohäsionsfonds gebraucht.

Fazit: Die derzeitige Rechtslage verlangt eine Kohäsionspolitik der europäischen Ebene. Sie schreibt das Annäherungsziel für verschiedene Regionen fest.

II. Europäische Kohäsionspolitik und EU-Haushalt

Der US-Ökonom Robert Musgrave unterscheidet grundsätzlich drei Rechtfertigungsgründe für staatliches Handeln: Öffentliche Haushalte haben eine Allokationsfunktion, eine Distributionsfunktion und eine Stabilisierungsfunktion. Da dem EU-Haushalt keine Stabilisierungsfunktion zugewiesen ist,³ haben auf europäischer Ebene nur die Allokations- und die Distributionsfunktion Bedeutung.

Schlüsselement zur Umsetzung des Distributionsziels aus den EG-Verträgen ist der EU-Haushalt. Dieser liegt derzeit in einer Größenordnung von knapp 100 Mrd. € an jährlichen Verpflichtungsermächtigungen, was etwas mehr als einem Prozent des EU-BIP entspricht. Zum Vergleich: Die Staatsquote in den EU-Mitgliedstaaten beträgt derzeit knapp 50 % des EU-BIP⁴.

Das Distributionsziel wird im EU-Haushalt über die Ausgabenseite angestrebt, indem ein Teil der Ausgaben auf das Kohäsionsziel ausgerichtet wird: Heute stellt die Kohäsionspolitik mit rund 0,45 % des EU-BIP nach der Agrarpolitik den zweitgrößten Block im EU-Haushalt dar. Würde man die Direktzahlungen in der Agrarpolitik, die eine Form der interpersonellen Umverteilung darstellen, zum Distributionsziel hinzu rechnen, entfielen rund ein Viertel der Ausgaben des EU-

² Die Strukturfonds der Gemeinschaft sind: der EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) mit der Aufgabe, die Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Regionen der Gemeinschaft zu verringern; der ESF (Europäischer Sozialfonds), der dazu beiträgt, die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu verbessern; der EAGFL, Abteilung Ausrichtung (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), der sich zum einen an der Kofinanzierung der nationalen Beihilferegungen für die Landwirtschaft und zum anderen an der Entwicklung und an der Diversifizierung der ländlichen Gebiete der Gemeinschaft beteiligt. Hinzu kommt das FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei), mit dem die Umstrukturierung des Sektors Fischerei unterstützt wird.

³ Vor allem in der Wissenschaft, aber auch in Veröffentlichungen der Kommissionsdienste, wurde mit Verweis auf die Einführung der Währungsunion immer wieder die Einführung eines Stabilisierungsmechanismus diskutiert, um kurzfristige makroökonomische Schocks abzufedern. So schlug zum Beispiel der McDougall Bericht von 1977 eine Konjunkturkonvergenzfazilität vor. (vgl. Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, 2 Bände, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Wirtschaft und Finanzen, Nr. A13 und B13, Brüssel, April 1977, S. 19f, S. 76f). Im Vorfeld der Einführung der Währungsunion verlangte eine Gruppe unabhängiger Wirtschaftsexperten einen interregionalen Stabilisierungsmechanismus in einer Größenordnung von 0,2 % des EU-BIP. (vgl. Commission of the European Communities, „Stable money – sound finances. Community public finance in the perspective of EMU, Report of an independent group of economists, European Economy Nr. 53, Brüssel 1993).

⁴Siehe Tabelle 1: Haushaltsplan 2002: Übersicht über die Mittel für Verpflichtungen.

Haushalts auf allokativen Ziele, über zwei Drittel auf Umverteilungsziele und der Rest auf die Verwaltung.⁵

Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts ist damit – politisch gewünscht – das Distributionsziel das dominierende Ziel.⁶ Die Daten stimmen mit der Tatsache überein, dass die Ausgaben für Kohäsionspolitik in reziprokem Verhältnis zum regionalen Pro-Kopf-BIP stehen, sowie damit, daß die Kohäsionsländer die Nettoempfänger der EU-Haushaltsmittel darstellen.⁷

Demgegenüber richtet sich die Einnahmenseite im Wesentlichen linear zur Wirtschaftskraft aus, da die Haushaltsbeiträge in proportionalem Verhältnis zum BSP stehen. Es gibt also bei den Zahlungen der Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt keine zusätzliche Entlastung der ärmeren Mitgliedstaaten durch die Einführung einer Progression bei den reicheren Mitgliedstaaten.

Fazit: Das Distributionsziel wird im EU-Haushalt über die Ausgabenseite angestrebt, während die Einnahmenseite im Wesentlichen proportional nach der Wirtschaftskraft ausgerichtet ist.

III. Geschichte der europäischen Kohäsionspolitik

Die Entwicklung der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik läßt sich am besten mit dem Begriff „bargaining process“ umschreiben.⁸ Ihre heutige Ausgestaltung ist ohne die ständigen Erweiterungen der Gemeinschaft nicht denkbar. Da die Kohäsions- und die Agrarpolitik den Löwenanteil des EU-Budgets ausmachen, gehen bei Erweiterungsverhandlungen Struktur-, Agrar- und Finanzierungsfragen immer Hand in Hand.

Die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik wird damit nie einzeln und im luftleeren Raum verhandelt, vielmehr ist sie Teil einer Paketlösung. In ihrer Entwicklungsgeschichte wurde sie fast immer als Verhandlungsmasse zur Realisierung anderer Ziele eingesetzt:⁹ Die Strukturfonds dienten letztlich als Pfand, mit dem die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten zu wichtigen Weichenstellungen innerhalb der Gemeinschaft „erkauft“ wurde.

Ein paar Schlaglichter aus der Entwicklungsgeschichte der Strukturfonds mögen diese These untermauern: Bereits bei der Gründung der Gemeinschaften wurde der

⁵ Siehe Europäische Kommission, „Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 2001, S. 117.

⁶ Es muss hier erwähnt werden, dass wichtige allokativen Ziele der EU, wie z.B. Wohlfahrtsgewinne durch den Abbau wirtschaftlicher Barrieren, sich im Zahlenwerk des EU-Haushalts nicht nennenswert niederschlagen.

⁷ Zweiter Kohäsionsbericht, a.a.O., S. 120.

⁸ Vgl. hierzu Reichenbach Horst, Emmerling Thea, Staudenmayer Dirk, Schmidt Sönke, Integration: Wanderung über europäische Gipfel, Baden-Baden 1999, S. 79ff; Kenner Jeff, Economic and Social Cohesion. The Rocky Road Ahead, in: Legal Issues of European Integration, Deventer 1994, Nr. 1, S. 1-37 sowie Vosgerau Hans-Jürgen (Hrsg.), Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 1997, S. 129 ff..

⁹ Vgl. Binder Klaus Geord, Walthes Frank, Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Instrument der Europäischen Union, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, 1994, 52. Jahrgang, S. 261-269.

Europäische Sozialfonds eingerichtet, um den ärmeren Regionen Südtaliens eine wirtschaftliche Annäherung zu ermöglichen. Die Einrichtung des Europäischen Regionalfonds 1975 kann als „Preis“ für den Beitritt des Vereinigten Königreichs interpretiert werden. Griechenland knüpfte seine Zustimmung zur Erweiterung an die Schaffung integrierter Mittelmeerprogramme und finanzieller Aufstockung der Fonds. Die Verdoppelung der Strukturfondsmittel 1988 sowie ihre weitere Erhöhung 1992 ist ohne die Süderweiterung um Spanien und Portugal sowie deren Zustimmung zum Binnenmarktprojekt nicht denkbar. Die Zustimmung der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten zum Vertrag von Maastricht wurde über die Einrichtung des Kohäsionsfonds 1994 erkaufte.

Diese Geschichte spiegelt sich auch in der Ausgabenentwicklung wieder: Bis zum Jahr 2001 ist ein Anstieg der Kohäsionsausgaben des EU-Budgets bis auf 0,45% des EU-BIP festzustellen.¹⁰ Zum Vergleich sei daran erinnert, dass die amerikanische Nachkriegshilfe über den Marshall-Fonds mit vier Jahren zwar kurzfristigerer Natur war, doch auch erheblich höher: Sie machte 1% des US-amerikanischen BIP aus.¹¹

Inhaltlich wurde die Grundstruktur der Kohäsionspolitik im Wesentlichen 1988 mit dem Delors-I-Finanzpaket festgelegt: Damals wurden eine europaweite Gebietskulisse nach einheitlichen Kriterien sowie die heute noch geltenden Prinzipien Konzentration, Partnerschaft, Zusätzlichkeit und Programmplanung eingeführt. Wichtigste substantielle Neuerung bei der Agenda 2000 war im Hinblick auf die Osterweiterung die Einziehung einer Obergrenze von maximal 4 % des BIP für den Gesamtbetrag, den ein Mitgliedstaat im Jahr aus den Strukturfonds erhalten kann¹².

Fazit: Die gemeinschaftliche Struktur- und Kohäsionspolitik war immer ein System zweckgebundener Zuweisungen von der EU-Ebene auf die regionale Ebene. Mit jeder Erweiterung haben die Kohäsionszahlungen zugenommen – nicht nur, weil die Anzahl der „ärmeren“ Mitgliedstaaten und damit auch deren Verhandlungsmacht gestiegen ist, sondern auch, weil die Kluft zwischen den ärmeren und den reicheren Mitgliedstaaten immer größer wurde.

IV. Europäische Struktur und Kohäsionspolitik nach 2006 – Reformvorstellungen

Seit einigen Jahren wird die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik in Teilen der deutschen Wissenschaft, aber auch der Politik durchaus kontrovers diskutiert. Dabei reichen die Vorstellungen von ihrer vollständigen Abschaffung („keine Strukturpolitik ist die beste Strukturpolitik“) bis zu einer moderaten Reform des bisherigen Systems. Den Reformoptionen zwischen diesen beiden Extremen ist die Forderung nach einer Renationalisierung der europäischen Strukturpolitik gemeinsam. Dabei wird argumentiert, dass sich der EU-Haushalt auf die alloкатive Funktion beschränken und die Distribution dann über einen ungebundenen Finanztransfer zwischen den Mitgliedstaaten (also rein zwischenstaatlicher Finanzausgleich ohne Einbeziehung des EU-Budgets) oder über die EU (als Durchleitungsorgan) abgewickelt werden sollte.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, Haushaltsvademekum, Luxemburg 2000, SEK(2000)1200, S. 28 ff..

¹¹ Siehe Europäische Kommission, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996“, Brüssel, Luxemburg, 1996, S. 9.

¹² Siehe Tabelle 2: Geschichte Strukturfonds - Vergleich der drei Strukturfondspakete.

Nach der ökonomischen Theorie seien ungebundene Finanztransfers das effizienteste Mittel zur Zielerreichung. Eine Übersicht über die verschiedenen Reformoptionen gibt Tabelle 3.¹³

Diese Forderungen, die zunächst politisch lediglich auf regionaler Ebene erhoben wurden, haben mittlerweile in die Bundesprogramme deutscher Parteien Einzug gefunden. Am weitest gehenden vertritt die CDU/CSU den Ersatz der europäischen Strukturpolitik durch Finanztransfers, aber auch die SPD als die andere große Volkspartei tritt für Renationalisierung ein¹⁴. Eine offizielle Position der Bundesregierung gibt es bisher nicht.

Die Europäische Kommission hat im Januar 2001 mit der Vorlage des ersten Kohäsionsberichts und anschließend mit der Ausrichtung des Europäischen Kohäsionsforums im Mai 2001 die Diskussion um die Zukunft der Strukturfonds nach Ablauf der derzeitigen Finanzplanungszeitraums 2006 eingeleitet. Für die Kommission geht es „vor allem darum, zunächst eine Debatte über Wesen und Inhalt der künftigen Politik anzuregen und zu vermeiden, dass sich die Diskussion hauptsächlich oder sogar ausschließlich um finanzielle Aspekte dreht. Der gewählte Ansatz, von dem auch die 2002 zu führende umfassendere Debatte über die institutionelle Reform der EU ausgehen wird, stützt sich auf die Frage, was die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gemeinsam erreichen wollen.“¹⁵

Nach dieser inhaltlichen Diskussion sollen konkrete Vorschläge für die künftige Kohäsionspolitik im Rahmen des Dritten Kohäsionsberichts vorgelegt werden, der für Ende 2003 geplant ist. Dieser Bericht soll wiederum in die Kommissionsvorschläge für künftige Gemeinschaftspolitiken einfließen, zusammen mit einem neuen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2006. Die Vorschläge sollen „rechtzeitig“ vorgelegt werden, „damit die Annahme der Strukturfondsverordnungen die Bedingungen für die praktische Umsetzung der neuen Generation von Programmen zu Anfang der neuen Programmperiode schaffen kann.“¹⁶ Ohne ein konkretes Datum zu nennen, hat die Kommission damit ein Vorziehen der Vorlage der nächsten finanziellen Vorausschau angekündigt, die nach der bisherigen rechtlichen Grundlage erst bis spätestens 1. Juli 2005 vorzulegen wäre.¹⁷

Obwohl die Kommission ihre inhaltlichen und finanziellen Vorstellungen noch nicht präzisiert hat, lassen sich ihre bisherigen Äußerungen für eine moderate Fortsetzung des bestehenden Systems interpretieren. Die bisherigen Aussagen fasst Tabelle 5 zusammen¹⁸.

¹³ Gliederung nach Axt Heinz-Jürgen, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000, S. 204-219.

¹⁴ Siehe Tabelle 4: Europäische Strukturförderung nach 2006 – Vorschläge deutscher Parteien.

¹⁵ Siehe Europäische Kommission, Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2002)46 endg. Vom 30.1.2002, S. 3.

¹⁶ Siehe Europäische Kommission, Erster Zwischenbericht, a.a.O., S. 5.

¹⁷ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, Amtsblatt C172/1 vom 18.6.1999, Artikel 26, 1. Satz.

¹⁸ Vgl. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, a.a.O. und Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, a.a.O..

Die Kommission steht mit diesem Ansatz nicht allein: Ein Vergleich der in die Diskussion eingebrachten Vorstellungen auf europäischer Ebene (Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuß) deuten ebenfalls auf eine modifizierte Weiterführung des bestehenden Systems hin. Die Spannbreite der Diskussionen ist dabei aus der beigefügten Tabellen 6 ersichtlich.

Von den Mitgliedstaaten hat bislang lediglich Italien und von den Erweiterungskandidaten Litauen eine Position formuliert – beide weisen ebenfalls in diese Richtung.¹⁹

Fazit: In den europäischen Institutionen wird derzeit nicht über einen wie auch immer konzipierten Finanzausgleich als Ersatz für die europäischen Strukturfonds diskutiert. Die bisherige Diskussionslage auf europäischer Ebene weist eher auf eine modifizierte Weiterentwicklung des bestehenden Systems hin.

V. Gründe für eine moderate Weiterentwicklung des bestehenden Systems

Obwohl die Diskussion auf europäischer Ebene bei weitem noch nicht abgeschlossen und auch der Ausgang der Diskussionen im Konvent nicht abzusehen ist, können als mögliche Gründe für die bisherigen Hinweise auf europäischer Ebene hinsichtlich einer modifizierten Weiterentwicklung des bestehenden Systems genannt werden:

1. Der Vertrag legt fest, dass die Gemeinschaft eine Kohäsionspolitik entwickelt und umsetzt, und dies auf regionaler Ebene. Der Ersatz dieser Gemeinschaftspolitik durch ungebundene Finanztransfers wäre nur schwer mit dem geltenden Vertragsrecht in Einklang zu bringen, vermutlich würde es einer Änderung der Verträge bedürfen.
2. Der Vertrag hat auf europäischer Ebene das Kohäsionsziel als politischen Willen festgelegt. Die Ausweisung dieser Politik auf der Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts zeigt klar und transparent für alle Beteiligten, wie weitgehend die Mitgliedstaaten das vertraglich festgelegte Annäherungsziel politisch umsetzen wollen und wie viel ihnen diese Umverteilung letztlich „wert“ ist. Ein Ersatz durch einen intergouvernementalen Finanztransfer – und damit eine Bilanzverkürzung des EU-Haushalts – würde diese Transparenz und Klarheit der Politik unterminieren.
3. Die europäische Kohäsionspolitik ist als Wachstumspolitik konzipiert. Ohne Bindung der Mittel an investive Verwendungen besteht die Gefahr, daß ungebundene Finanztransfers in den Empfängerländern weniger für Wachstum und mehr für Verteilung eingesetzt werden. Dagegen ermöglichen es

¹⁹ Vgl. „Italian Memorandum on Economic and Social Cohesion“ sowie „Non-Paper of the Republic of Lithuania on the Cohesion Report“.

zweckgebundene Zuwendungen, Finanzmittel in bestimmte Sektoren zu leiten (z. B. sind die derzeitigen Strukturfondsmittel an Investitionen in Human- und Sachkapital gebunden).

4. Ungebundene Finanztransfers entziehen sich der effizienten Kontrolle der Mittelverwendung. Solche Finanztransfers sind auf europäischer Ebene politisch denkbar nur für klar definierte Übergangszeiträume, z.B. zur zeitlich befristeten Kompensation bestimmter Nachteile im Rahmen der Erweiterungsverhandlungen, nicht jedoch für die Ausgestaltung einer Gemeinschaftspolitik.
5. Die europäische Kohäsionspolitik ist als Gemeinschaftspolitik mit einheitlichen Zielen konzipiert. Einheitliche Förderbedingungen vermeiden möglichen Subventionswettbewerb innerhalb der EU. Außerdem tragen die europäischen Strukturfondsmittel dazu bei, die Umsetzung von EU-Prioritäten, wie sie u.a. auch auf europäischen Gipfeln formuliert werden, in den Regionen voranzutreiben. Eine Abschaffung dieser Gemeinschaftspolitik würde die Umsetzung europäischer Ziele erschweren und käme damit einer Entsolidarisierung innerhalb der EU gleich.
6. Der Kohäsionspolitik inhärent ist die Idee des Networkings, um Erfahrungen bei der Umsetzung und „best practices“ auszutauschen. Dieses Networking braucht die regionale und lokale Ebene. Gerade in den Beitrittsländern wird die Schaffung von regionalen und lokalen politischen Strukturen vermutlich entscheidend dazu beitragen, die Bürger zur aktiven Teilnahme in den neuen Demokratien zu motivieren.

VI. Ausblick

Die Strukturpolitik wird, wie dargelegt wurde, niemals im luftleeren Raum verhandelt, sondern war und ist immer Teil der Verhandlungen um Finanzpakete. Strukturfonds-, Agrar- und Finanzierungsfragen gingen und gehen dabei Hand in Hand. Die Höhe der Transfers ist eine Frage der politischen Begründung und wird zum geeigneten Zeitpunkt entschieden werden. Da mit der Osterweiterung relativ arme Staaten Mitglieder der Europäischen Union werden, kommt der europäischen Kohäsionspolitik für den wirtschaftlichen Aufholprozeß dieser Länder entscheidende Bedeutung zu. Bereits der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für einen Finanzrahmen in der erweiterten EU von 2004 – 2006 stellt die Kohäsionspolitik in das Zentrum der Erweiterungsstrategie.²⁰

²⁰ Europäische Kommission, Informationsvermerk Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, SEK (2002)102 endg. vom 30.1.2002: Der Löwenanteil der für den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen ist für strukturpolitische Maßnahmen vorgesehen, und zwar knapp 25,6 Mrd. € von insgesamt 40,16 Mio. € für den dreijährigen Planungszeitraum. Zu den strukturpolitischen Maßnahmen sind im Landwirtschaftskapitel die Mittel für die ländliche Entwicklung, nämlich knapp 5 Mrd. € an Verpflichtungen, hinzuzurechnen. Erstmals machen damit im Agrarkapitel die Ausgaben für ländliche Entwicklung den größten Ausgabenblock aus.

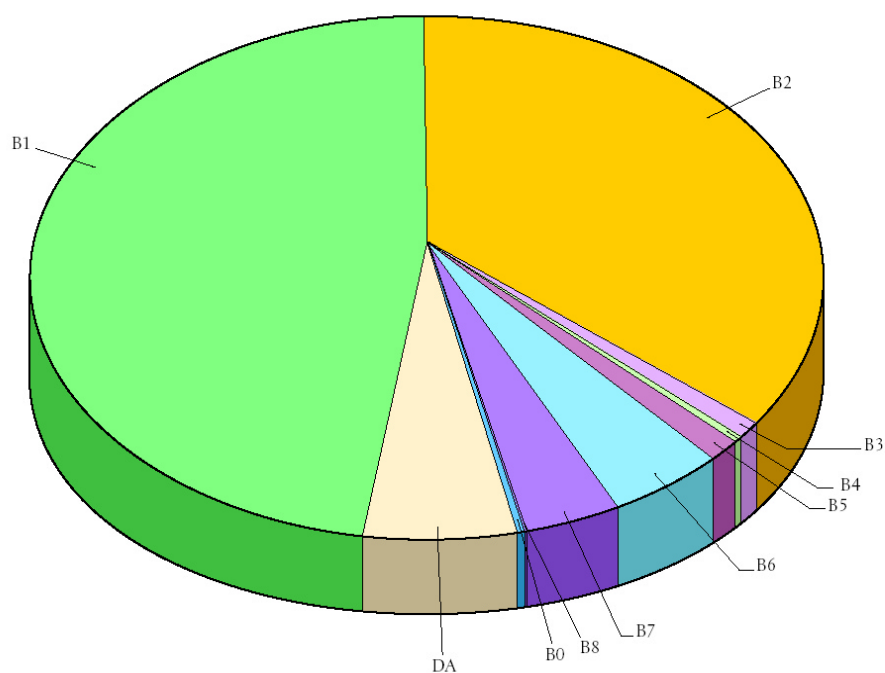
Der EU-Konvent wird sich auch mit der Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Union befassen. Bei der Diskussion um die Neuordnung der Zuständigkeiten und ihre Verteilung auf die verschiedenen staatlichen Ebenen werden die Teilnehmer des Konvents vermutlich um die Diskussion nicht herumkommen, welche Aufgaben wie und auf welcher Ebene finanziert werden sollen. Die Frage nach der künftigen Finanzverfassung Europas wurde zwar offiziell nicht gestellt, doch steht sie ungesagt hinter der Frage nach der Kompetenzabgrenzung. Daher ist es wahrscheinlich, dass die Kohäsionspolitik und ihre Finanzierung in den Konventsdiskussionen auftauchen wird.

Volumen, Zusammensetzung und Finanzierung des EU-Budgets spiegeln letztlich wider, ob und auf welche Weise das supranationale Niveau in Europa akzeptiert wird. Hinter der Diskussion um die Reformoptionen der europäischen Kohäsionspolitik steht daher auch die Diskussion um die Akzeptanz der EU und ihrer Politiken. Der Übergang zu einem eher intergouvernementalen Ausgleichssystem käme einer Entsolidarisierung vom Gemeinschaftsgedanken und damit der Abkehr von der Idee der Supranationalität gleich.

Anhang

Tabelle 1:

Haushaltsplan 2002 Übersicht über die Mittel für Verpflichtungen



(Mio. Euro)

Teileinzelplan	Betrag	%
B1: EAGFL-Garantie	44 505,1	45,2
B2: Strukturmaßnahmen, Struktur- und Kohäsionsfonds: Finanzmechanismus, sonstige landwirtschaftliche und regionale Maßnahmen, Verkehr und Fischerei	34 002,5	34,5
B3: Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information, soziale Dimension und Beschäftigung	918,7	0,9
B4: Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt	246,7	0,3
B5: Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze	1 172,9	1,2
B6: Forschung und technologische Entwicklung	4 055,0	4,1
B7: Außenpolitische Maßnahmen	8 314,0	8,4
B8: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	30,0	0,0
B0: Garantien und Reserven	213,0	0,2
DA: Verwaltungsausgaben	5 176,8	5,2
Insgesamt	98 634,7	100,0 %

Quelle: Europäische Kommission, Gesamthaushaltsplan der europäischen Union für das Haushaltsjahr 2002, Brüssel – Luxemburg, Januar 2001, SEK(2001)150, S. 7.

**Tabelle 2: Geschichte Strukturfonds -
Vergleich der drei Strukturpakete**

Delors I	Delors II	Agenda 2000
Europäische Gebietskulisse: drei Ziele mit geographischer Abgrenzung, drei thematische Ziele im gesamten Gemeinschaftsgebiet		Vereinfachung: drei Ziele (statt sieben), 3 statt 13 Gemeinschaftsinitiativen
Vier Prinzipien: Konzentration, Partnerschaft, Komplementarität, Programmplanung		Konzentration der geographischen Gebietskulisse auf etwa 40% der EU-Bevölkerung (statt 51%)
Verdoppelung der Strukturfondsmittel	Erneute Steigerung der Strukturfondsmittel	Stabilisierung der Strukturfondsmittel
	Einführung des Kohäsionsfonds	Übergangsunterstützung für ausscheidende Fördergebiete, Sonderbeträge für besondere Situationen
		Einführung einer Obergrenze für Absorptionsfähigkeit
		mehr Spielraum für Mitgliedstaaten bei erhöhter Rechenschaftspflicht
		Strukturpolitisches Instrument für Beitrittskandidaten

**Tabelle 3: EU-Strukturpolitik:
grundsätzliche Reformmodelle und –optionen**

Reformoptionen	Finanztransfers
keine ist die beste EU-Strukturpolitik [Klodt H/Stehn J.]	falls verteilungspolitisch in der EU Regionalpolitik doch für erforderlich gehalten wird, dann als ungebundene Finanztransfers der EU für investive Zwecke an ärmere Mitgliedstaaten, Mittelverwendung obliegt Staaten und Regionen, gestärkte Rolle der Kommission bei Beihilfenaufsicht
horizontaler Finanzausgleich [Heinemann F.]	direkte Finanztransfers der wohlhabenden an die ärmeren Staaten als ungebundener zwischenstaatlicher Finanztransfer
ungebundener vertikaler Finanzausgleich, Renationalisierung der Programmierung und der Genehmigungsverfahren [Politik: Bayern, Oberösterreich, Salzburg, Tirol]	ungebundene Finanztransfers der EU zugunsten bedürftiger Regionen, Ein-Fond-Modell, Kommission soll sich auf Rahmenvorgaben beschränken (=ungebundener Finanzausgleich), Festschreibung der Obergrenze für Strukturmittel
Reregionalisierung der Regionalpolitik [Heinze R./Voeltzkow H.]	ungebundene Finanztransfers über die EU, EU verzichtet aber auf inhaltliche Festlegung der Fördertatbestände, Kommission nur Schiedsstelle bei Mittelverteilung, Förderpolitik ist Sache der Regionen. Reregionalisierung der Verteilung: über Förderung entscheidet nicht regionaler Wohlstand oder Arbeitslosigkeit, sondern bestes Programm, Finanzobergrenze für Strukturmittel, Mitgliedstaaten finanzieren EU-Strukturfonds,
erfolgsorientierte Strukturpolitik [Franzmeyer F.]	spezifische Konditionalität statt Förderautomatismus: Grundsicherung für alle Mitgliedstaaten, Zusatzleistungen nur bei Erfolgen der nationalen Politik
pragmatische Anpassung der gegenwärtigen Strukturpolitik	Finanzobergrenze für Strukturfondsmittel, zweckgebundene Zuwendungen der EU, Überprüfung der Ziele (außer Ziel 1) und Gemeinschaftsinitiativen, stärkere Konzentration, nationale Kofinanzierung von 50%, Kappungsgrenze

Tabelle 4: Europäische Strukturförderung nach 2006 –Vorschläge deutscher Parteien

	(1) Grüne	(2) Sozialdemokraten	(3) Christdemokraten	(4) Liberale
Mittelausstattung	-	-	-	-
Regionalisierter Ansatz oder Finanzausgleich	Regionalisierter Ansatz	Renationalisierung	Renationalisierung: „Solidaritätsfonds“ Pauschale EU-Transfer- zahlungen nur an die bedürftigsten Mitgliedsstaaten	
Mittelverteilung	„Solidarität mit neuen Mitgliedstaaten statt Besitzstandsdenken“	Eigenständige Regionalpolitik der Mitgliedstaaten entsprechend des Subsidiaritätsprinzips	-	-
Durchführung	Zweiteilung der Programmierung: <ul style="list-style-type: none"> • strategische Programmplanung auf europäischer Ebene, • Implementierung auf nationaler und regionaler Ebene 	-	Finanzausgleich mit nur minimalen europäischen Vorgaben bezüglich der Mittelverwendung: <ul style="list-style-type: none"> • Investitionen • Endogenes Potentials • Qualifizierung • nur in schwächeren Regionen der Empfängerstaaten • Wegfall der Kofinanzierung 	-
Prioritäten	Ökologische Nachhaltigkeit, regionale Mitsprache, Gleichstellung	Ziel-1-Gebiete und Grenz- regionen berücksichtigen, Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln dürfen nicht nationale Kompetenzen beschneiden	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung der Gemeinschaftsinitiativen 	-

(1) Beschluss des SPD-Parteitag vom 20.November 2001: Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa

(2) CDU-CSU-Arbeitsgruppe „Europäischer Verfassungsvertrag“: Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, Berlin, 26.Nov.2001

(3) Eine grüne Vision für integriertes Europa, Ein neuer Impuls für die Union nach dem Scheitern von Nizza (Varesa-Papier) vom November 2001

(4) Keine Stellungnahme

**Tabelle 5: bisherige Kommissionsposition
zur Reform der Strukturpolitik nach 2006**

Mittelausstattung	Keine Aussage zur künftigen Mittelausstattung, nur Referenz, dass im Jahr 2006 die Mittel bei 0,45% des EU-BIP liegen; rechtzeitige Vorlage der neuen Finanzperspektiven, damit Umsetzung mit Anfang der neuen Programmperiode beginnen kann.
Kappungsgrenze (4%)	4% kann überdacht werden für Großprojekte im Gemeinschaftsinteresse
regionalisierter Ansatz oder Finanzausgleich	regionalisierter Ansatz
Ziel 1	Konzentration auf Regionen mit dem größten Rückstand, Pro-Kopf-BIP bester Indikator, Vier Optionen für Ziel 1: <ol style="list-style-type: none"> 1. Beibehaltung 75%-Schwelle 2. 75% plus Übergangsförderung 3. Erhöhung auf über 75% 4. Zwei getrennte Grenzwerte für alte und neue Mitgliedstaaten
Phasing-out	Ja, insbesondere für Gebiete, die aufgrund des statistischen Effekts aus der Förderung herausfallen
Ziele 2/3	keine Angaben
künftige thematische Förderprioritäten	Konzentration auf bedürftigste Regionen, Städte, ländlicher Raum, grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, Gebiete in wirtschaftlichem Strukturwandel, Gebiete mit schwerwiegenden geografischen oder natürlichen Nachteilen, mehr und bessere Arbeitsplätze, neue Ökonomie und Wissensgesellschaft, soziale Integration, Chancengleichheit
Durchführungsprinzipien: <ul style="list-style-type: none"> - Partnerschaft - Zusätzlichkeit - Wirksamkeit (Begleitung, Bewertung, Kontrolle) - Programmplanung 	Prinzipien stärken: <ul style="list-style-type: none"> - Partnerschaft stärken - Zusätzlichkeit auf Programmebene statt auf nationaler Ebene - Effizienzverbesserung (insb. Evaluierung) - Programmplanung zweiteilen: <ul style="list-style-type: none"> • Globalstrategie auf transnationaler und nationaler Ebene festlegen • Programmierung auf dezentraler Ebene
Beihilfenkontrolle	intensivieren
Kohäsionsfonds	für Beitrittsländer 1/3 der Mittel über Kohäsionsfonds
ländliche Entwicklung	2. Pfeiler der GAP „ländliche Entwicklung“ stärken

**Tabelle 6: Europäische Strukturförderung nach 2006 –
Vergleich der Vorschläge europäischer Institutionen**

	(1) Kommission	(2) EP	(3) ADR	(4) WSA
Mittelausstattung	Keine Aussage zur künftigen Mittelausstattung, nur Referenz, dass im Jahr 2006 die Mittel bei 0,45% des EU-BIP liegen; rechtzeitige Vorlage der neuen Finanzperspektiven, damit Umsetzung mit Anfang der neuen Programmperiode beginnen kann.	mindestens 0,45% des EU-BIP nach der Erweiterung; Kohäsionspolitik soll Schlüsselpolitik der erweiterten Union sein.	lehnt Deckelung auf 0,45% des EU-BIP ab	Mittelausstattung verbessern
Kappungsgrenze (4%)	4% kann überdacht werden für Großprojekte im Gemeinschaftsinteresse	4% Kappungsgrenze beibehalten	-	Absorptionsvermögen ist bedeutend, aber keine Festlegung auf eine Zahl
regionalisierter Ansatz oder Finanzausgleich	regionalisierter Ansatz	lehnt Renationalisierung ab; ein Fonds	lehnt Renationalisierung ab	regionalisierter Ansatz
Ziel 1	Konzentration auf Regionen mit dem größten Rückstand, Pro-Kopf-BIP bester Indikator, Vier Optionen für Ziel 1: 1. Beibehaltung 75%-Schwelle 2. 75% plus Übergangsförderung 3. Erhöhung auf über 75% 4. Zwei getrennte Grenzwerte für alte und neue Mitgliedstaaten	Lehnt Option (1) ab lehnt Option (4) ab Einführung neuer Förderkriterien zusätzlich zum Pro-Kopf-BIP	Lehnt Option (1) ab lehnt Option (2) ab lehnt Option (4) ab	Bevorzugt Option (3) hält Option (2) für denkbar lehnt Option (4) ab
Phasing-out	Ja, insbesondere für Gebiete, die aufgrund des statistischen Effekts aus der Förderung herausfallen	Ja, der statistische Effekt darf nicht mit einer tatsächlich verbesserten Konvergenz verwechselt werden	Ja, adäquat und schrittweise für alle ehemals förderfähigen Regionen, Ziel-1-Regionen sollten ihre Förderfähigkeit nicht aufgrund des statistischen Effekts verlieren	Ja, Ziel-1-Regionen sollten ihre Förderfähigkeit nicht aufgrund des statistischen Effekts verlieren, ehemalige Ziel 1 Regionen verstärkt durch horizontale Instrumente fördern

Ziele 2/3	keine Angaben	<ul style="list-style-type: none"> • revidiertes Ziel 2 genauer ausrichten, weitere Kriterien (insb. Arbeitslosigkeit) • Ziel 3 stärker auf lokale und regionale Gegebenheiten ausrichten 	Indirekte Gebietsaufteilung von Ziel 2, regionale Ausrichtung von Ziel 3	-
Durchführungsprinzipien: - Partnerschaft - Zusätzlichkeit - Wirksamkeit (Begleitung, Bewertung, Kontrolle) - Programmplanung	Prinzipien stärken: - Partnerschaft stärken - Zusätzlichkeit auf Programmebene statt auf nationaler Ebene - Effizienzverbesserung (insb. Evaluierung) - Programmplanung zweiteilen: <ul style="list-style-type: none"> • Globalstrategie auf transnationaler und nationaler Ebene festlegen • Programmierung auf dezentraler Ebene 	Prinzipien stärken: - lokale und regionale Akteure stärken (insb. bei Programmplanung und -durchführung) - Konzentration und Erhöhung der Wirksamkeit - Zusätzlichkeitsprinzip und Partnerschaft stärken	-	Beibehaltung der 4 Grundsätze - Konzentration - Partnerschaft - Zusätzlichkeit - Programmplanung sowie Ergänzung durch - Gleichstellung der Geschlechter
Beihilfenkontrolle	intensivieren	Politik der Regionalbeihilfen an Kohäsionspolitik anpassen	-	-
Kohäsionsfonds	für Beitrittsländer 1/3 der Mittel über Kohäsionsfonds	Kohäsionsfonds den 4 Durchführungsprinzipien der Strukturfondsverwaltung unterwerfen	-	-
ländliche Entwicklung	2. Pfeiler der GAP „ländliche Entwicklung“ stärken	Bessere Ausrichtung der Agrarpolitik auf Kohäsionsziele	-	GAP besser mit Kohäsionspolitik abstimmen

(1) Europäische Kommission: "Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen – Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Januar 2001, KOM 2001/24 endg.; Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Januar 2002, KOM(2002/46).

(2) EP: Bericht zum Zweiten Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, verabschiedet vom Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr, mit Stellungnahmen des Wirtschaftsausschusses, Industrie- und Handelsausschusses, des Fischereiausschusses und des Ausschusses für die Rechte der Frau, (Berichterstatter F. Musotto), 11.01.2002, A5-0007/2002 Endgültig.

(3) ADR: Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14.November 2001 zum Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, COM-1/027.

(4) WSA: Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 25.April 2001 zu dem Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, CES 529/2001.

Literaturverzeichnis

Axt Heinz-Jürgen, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000.

Binder Klaus Geord, Walthes Frank, Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Instrument der Europäischen Union, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, 1994, 52. Jahrgang, S. 261-269.

Commission of the European Communities, „Stable money – sound finances. Community public finance in the perspective of EMU, Report of an independent group of economists, European Economy Nr. 53, Brüssel 1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, 2 Bände, Reihe Wirtschaft und Finanzen, Nr. A13 und B13, Brüssel, April 1977.

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

Europäische Kommission, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996, Brüssel, Luxemburg, 1996.

Europäische Kommission, Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2002)46 endg. vom 30.1.2002.

Europäische Kommission, Haushaltsvademekum, Luxemburg 2000, SEK(2000)1200.

Europäische Kommission, Informationsvermerk Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, SEK (2002)102 endg. vom 30.1.2002.

Kenner Jeff, Economic and Social Cohesion. The Rocky Road Ahead, in: Legal Issues of European Integration, Deventer 1994, Nr. 1, S. 1-37.

Reichenbach Horst, Emmerling Thea, Staudenmayer Dirk, Schmidt Sönke, Integration: Wanderung über europäische Gipfel, Baden-Baden 1999.

Vosgerau Hans-Jürgen (Hrsg.), Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 1997.

Stellungnahmen, Gesetzestexte

Ausschuss der Regionen, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14. November 2001 zum Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, COM-1/027.

Europäisches Parlament, Bericht zum Zweiten Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, verabschiedet vom Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr, mit Stellungnahmen des Wirtschaftsausschusses, Industrie- und Handelsausschusses, des Fischereiausschusses und des Ausschusses für die Rechte der Frau, (Berichterstatte F. Musotto), 11.01.2002, A5-0007/2002 Endgültig.

„Europäischer Verfassungsvertrag“: Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, Berlin, 26. Nov. 2001.

Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, Amtsblatt C172/1 vom 18.6.1999.

„Italian Memorandum on Economic and Social Cohesion“.

„Non-Paper of the Republic of Lithuania on the Cohesion Report“.

Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa, Beschluss des SPD-Parteitag vom 20. November 2001.

Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 25. April 2001 zu dem Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, CES 529/2001.

Eine grüne Vision für integriertes Europa, Ein neuer Impuls für die Union nach dem Scheitern von Nizza (Varesa-Papier), November 2001.