

„Brüsseler Fleischtöpfe“: die Regionalpolitik der EU vor der Osterweiterung

Matthias Chardon

1. Einleitung

Die „Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ der Europäischen Union hat in den vergangenen Jahrzehnten einen eindrucksvollen Aufschwung erfahren – immerhin stellt sie mittlerweile im Haushalt der EU den zweitgrößten Ausgabeposten nach der Gemeinsamen Agrarpolitik dar (im Jahr 2003 sind dies ca. 30,3 Mrd. Euro oder ca. ein Drittel des Haushalts). Die mit dieser Politik verbundenen Ziele sind zahlreich und ebenso vielfältig sind die dazu dienenden Instrumente – vornehmlich die sog. Strukturfonds. Und vielleicht nicht ganz unberechtigt meint die für Arbeit und Soziales verantwortliche Kommissarin in Brüssel, Anna Diamantopoulou: „Die Bestimmungen für die Strukturpolitik sind ein bürokratisches Monster.“ (FAZ, 25.2.2003, S.19) Kurzum: Wir haben es mit einem begrifflich und inhaltlich schwer fassbaren und komplizierten Politikfeld zu tun, dessen Entwicklung auch dadurch zu erklären ist, dass die Regionalpolitik oft als „Verhandlungsmasse“ im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer Mitglieder in die EU oder bei Vertragsänderungen diene.

Nun steht die EU vor einer Erweiterung, die in ihren Ausmaßen bislang unübertroffen ist. Zehn Staaten werden im Jahr 2004 der EU beitreten. Allen Verantwortlichen war von Anfang an klar, dass damit auch gewaltige ökonomische und soziale Unterschiede zwischen den bisherigen und den neuen Mitgliedstaaten verbunden sind. Um es an zwei Fakten deutlich zu machen: Das Bruttosozialprodukt (BSP) aller zehn neuer Mitgliedstaaten zusammen entspricht in etwa dem der Niederlande. (Crauser 2002) Und: Die EU wird nach Fläche und Einwohnerzahl um etwa ein Drittel wachsen, der Gemeinschaftsdurchschnitt des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf wird um 13% sinken. Damit wird deutlich, dass die Regionalpolitik der EU sich künftig v.a. auf die neuen Mitgliedstaaten konzentrieren wird, ja konzentrieren muss. Gleichzeitig haben die alten Mitgliedstaaten ein erhebliches Interesse daran, sich auch weiterhin aus den „Brüsseler Fleischtöpfen“ bedienen zu können. Ab dem Jahr 2007 läuft die nächste sechsjährige Förderperiode der Regionalpolitik, und im Vorfeld muss ausgehandelt werden, wie viel Geld für welche Zwecke ausgegeben wird und wer diese Mittel erhält. Ein Blick auf die bisherige Entwicklung und Ausgestaltung der Regionalpolitik ist deshalb nützlich, um die kom-

menden Verhandlungen über die „neue“ Regionalpolitik ab 2007 besser verstehen zu können.

Die Grundlage für die europäische Regionalpolitik findet sich in Art. 158 EGV: „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.“

Es geht also um eine *solidarische Politik der Mitgliedstaaten*, bei der die Förderung rückständiger Gebiete im Mittelpunkt steht. Zudem gibt es eine Verbindung zu anderen Politikbereichen, insbesondere zum Binnenmarkt und zur Wirtschafts- und Währungsunion. So wird argumentiert, der damit verbundene verstärkte Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten müsse durch eine solidarische Leistung für wirtschaftlich schwächere Regionen abgefedert werden (vgl. Axt 2000a: 14). Die reicheren Mitgliedstaaten wiederum profitieren von den Vorteilen des Binnenmarkts und dem wirtschaftlichen Wachstum in ärmeren Regionen z.B. durch bessere Absatzchancen für ihre Produkte. Der hier angesprochene „wirtschaftliche Zusammenhalt“ ist aber nur eine Seite der selben Medaille. Auch soziale Komponenten kommen hinzu, schließlich verfolgt die EU ebenso beschäftigungspolitische Ziele.

Es gilt also festzuhalten: Die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hat zum Ziel, zu einer wirtschaftlichen und sozialen Annäherung der Regionen und Mitgliedstaaten beizutragen. Sie ist Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedern der Union.

Eine intensivere Beschäftigung mit dieser Politik lehrt viel über die Funktionsweisen und Zusammenhänge in der Europäischen Union:

- Viele Akteure sind involviert: z.B. die Kommission, der Europäische Rat und der Ministerrat, das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.
- Jeder der Akteure versucht seine Interessen zu verfolgen und durchzusetzen. Das macht die Entscheidungsprozesse manchmal schwerfällig und schwer durchschaubar.
- Im Laufe der Jahre wuchs der Einfluss der Kommission und die Regionen erhielten eine größere Bedeutung.
- Es wird deutlich, dass die Regionalpolitik in Verbindung zu anderen Politikfeldern steht (Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch Verkehrs- und Umweltpolitik).
- Oft war eine Weiterentwicklung der EU nur möglich in Form von „Tauschhandeln“. Vorteile für reichere bzw. wirtschaftlich starke Mitgliedstaaten konnten nur erreicht werden, weil man den „ärmeren“ Ausgleich verschaffte.
- Schließlich: Die EU wird angesichts der gewaltigen strukturellen Herausforderungen ihre Regionalpolitik reformieren müssen, damit sie finanzierbar bleibt. Die bislang geförderten Regionen werden finanzielle Einbußen hinnehmen müssen.

2. Regionalpolitik – zur Entwicklung eines Politikfelds

Anfänge – die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) waren keine regional- oder strukturpolitischen Instrumente geschaffen worden. Der Grund hierfür lag unter anderem darin, dass man davon ausging, die bestehenden sozio-ökonomischen Unterschiede ließen sich durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes ausgleichen (Axt 2000a: 51ff.). Anklänge an eine mögliche Regionalpolitik lassen sich jedoch in der Präambel der Römischen Verträge finden. Dort heißt es, dass es die Aufgabe der Mitglieder sei „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten, und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern [...]“. Die Argumentationslinie für die zukünftige Entwicklung ist also bereits klar: Angesichts der wirtschaftlichen Integration und des damit verbundenen Wettbewerbs ist es notwendig, gerade den schwächeren Regionen zu helfen, dem Wettbewerb standzuhalten und wirtschaftlich aufholen zu können.

Entwicklungen – die drei großen Strukturfonds

Im Rahmen des Gemeinsamen Marktes und der damit verbundenen Freizügigkeit für Arbeitnehmer war im EG-Vertrag vorgesehen worden, einen Europäischen Sozialfonds (ESF) zu schaffen, der dazu beitragen sollte, die „Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern“. Der ESF wurde 1960 eingerichtet und nahm seine Arbeit 1962 auf. Er finanzierte zu Beginn z.B. Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur beruflichen Umschulung und Umsiedlung von Arbeitslosen (Axt 2000a: 55). Der ESF ist heute einer der wesentlichen Pfeiler der Regionalpolitik.

Ein zweiter Strukturfonds, der heute eine Rolle in der Regionalpolitik spielt, ist der „Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung“ (EAGFL). Dieser Fonds finanziert seit seiner Einführung 1964 strukturpolitisch ausgerichtete Maßnahmen im und für den ländlichen Raum (Axt 2000a: 56f.).

Angestoßen durch den Beitritt Irlands, Dänemarks und Großbritanniens 1973 kam es 1975 zur Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und damit auch zur Herausbildung einer europäischen Regionalpolitik, denn der Rat der EG beschloss, dass die nationalen Regionalpolitiken in Zukunft durch die EG koordiniert werden sollten. (Axt 2000a: 57) Die Mittel aus dem EFRE wurden über festgelegte Quoten auf die Mitgliedstaaten verteilt. Diese bestimmten selbständig darüber, welche Regionen in den Genuss der Förderung kamen. Für den EFRE standen 1975 4,8% der Haushaltsmittel der EG zur Verfügung (Zeitler 1998: 45ff.). Seine Bedeutung wuchs aber mit den Jahren, sodass er heute das mit Abstand wichtigste regionalpolitische Instrument der EU darstellt.

Konkretisierungen – die Regionalpolitik in den 80er Jahren

Eine umfassende Reform der mittlerweile schon recht verzweigten und substantiell beachtlichen Regionalpolitik der EG kündigte sich im Zuge der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1985 an. Deren Hauptziel war es, den Binnenmarkt zu vollenden. Im Zuge dessen wurden Befugnisse der EG erweitert und das Entscheidungssystem wurde modifiziert. In unserem Zusammenhang ist es besonders interessant, dass ein neuer Titel in den EG-Vertrag eingefügt wurde: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (jetzt Titel XVII, Art. 158-162 EGV). Die bestehenden Elemente der Regionalpolitik wurden auf eine neue vertragsrechtliche Grundlage gestellt, das Tor zu ihrer weiteren Entwicklung wurde weit aufgestoßen, gerade auch als Reaktion auf die Herausforderungen, die durch das Binnenmarktpolitik auf die Mitgliedstaaten der EG zukamen.

Die Kommission bereitete nun eine Reform für die Zeit von 1989 bis 1993 vor, die 1988 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Die Ergebnisse waren beachtlich: Die Mittel für die Regionalpolitik wurden für die Zeit bis 1992 real verdoppelt (1992 standen damit 25% der Haushaltsmittel für diese Politik bereit). Vier bis heute beibehaltene Grundsätze bestimmten von nun an die Durchführung der Politik (Bache 1998: 70), die zudem eine wesentlich stärkere Stellung der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten mit sich brachten.

- *Konzentration*: nur die bedürftigsten Regionen profitieren von den Finanzmitteln. Damit möchte man die Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ verhindern.
- *Programmplanung*: die Förderung erfolgt nicht anhand einzelner Projekte, sondern durch mehrjährige Programme, die es der Kommission erleichtern, ein einheitliches Konzept durchzusetzen und die Verwaltung und Aufsicht zu führen.
- *Partnerschaft*: konzertiertes Handeln von Kommission, Mitgliedstaaten und Akteuren der regionalen und/oder lokalen Ebene. Die Partnerschaft erstreckt sich dabei auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Aktionen (Eckstein 2001: 151). Erstmals bezog die EG damit formal substaatliche Akteure in den Entscheidungs- und Implementierungsprozess mit ein (Zeitel 1998: 63)
- *Additionalität*: europäisch wird nur gefördert, wo auch national gefördert wird. Dabei darf die europäische Förderung nicht dazu führen, dass nationale Mittel gestrichen werden.

Die Förderung von Regionen erfolgte anhand von fünf ebenfalls neu eingeführten „Zielen“. Das wichtigste Ziel war das Ziel 1 „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Die bislang stets umstrittene Frage danach, ab wann bzw. anhand welcher Kriterien Regionen förderfähig seien, wurde mit der Reform von 1988 mittels eines relativ einfach zu bestimmenden Kriteriums gelöst, das bis heute gilt: Förderfähig nach Ziel 1 sind diejenigen Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 75% des EG-Durchschnitts beträgt.

Eine weitere Neuerung war die Einführung bzw. Reform der Gemeinschaftsinitiativen (GI). Die GI sind Förderprogramme, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind und die – anders als die Förderung üblicher Art – praktisch

von der Kommission allein beschlossen werden können. (Axt 2000a: 66) Die Kommission kann damit also eigene strukturpolitischen Ziele umsetzen. In der Folgezeit verabschiedete die Kommission 12 solcher GI's mit ganz unterschiedlichen Aufgabenbereichen. (Eckstein 2001: 156-159) Die wichtigste Gemeinschaftsinitiative INTERREG, die es heute noch gibt, hat die Förderung grenzüberschreitender und interregionaler Zusammenarbeit zum Inhalt – z.B. entlang des Rheins zwischen Frankreich und Deutschland. Sie fördert ganz verschiedene Projekte, z.B. den Aufbau gemeinsamer Verkehrsinfrastruktur, Maßnahmen im Tourismusbereich u.ä.

Ausdifferenzierungen – die 90er Jahre

Bereits wenige Jahre danach – im Zuge der Verhandlungen, die zum Maastrichter Vertrag führten – wurde ein weiterer Fonds vertragsrechtlich eingeführt: der Kohäsionsfonds (Art. 161 EGV). Die offizielle Begründung für diesen Schritt lautete, dass die mit dem Maastrichter Vertrag vorgesehene Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) es notwendig werden ließe, den besonders strukturschwachen Mitgliedstaaten weitere Hilfen zukommen zu lassen, um eine wirtschaftliche Kohäsion (d.h. Angleichung) zu erreichen. Diese sei notwendig, um die WWU zu einem Erfolg werden zu lassen. Es sollten nur diejenigen Mitgliedstaaten vom Kohäsionsfonds profitieren, die ein BIP pro Kopf von weniger als 90% des EG-Durchschnitts hatten – das waren Spanien, Portugal, Griechenland und Irland. Finanziert wurden aus dem Fonds lediglich „Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur“.

Während des Förderungszeitraums 1989-1993 erfolgte die deutsche Wiedervereinigung, die es mit sich brachte, dass neue Gebiete zur EG kamen, die Anspruch auf strukturpolitische Hilfen hatten. Die für die Regionalpolitik vorgesehenen Mittel waren allerdings bereits gebunden; zudem fehlte es an zuverlässigen statistischen Daten über die fünf neuen Bundesländer. Mittels einiger Ausnahmeregelungen und der zusätzlichen Genehmigung von 3 Mrd. ECU für die Zeit von 1991 bis 1993 wurden diese Probleme umgangen. (Axt 2000a: 69f.)

1993 erfolgte – wie bereits 1988 – eine weitere Revision der Regionalpolitik für die Zeit von 1994-1999. (Axt 2000a: 70ff.) Die Grundsätze blieben im Wesentlichen unverändert, es erfolgten einige Anpassungen bei den Zielen der Regionalpolitik und die Finanzmittel wurden erhöht. Mit der Erweiterung der EU um Schweden, Finnland und Österreich 1995 wurde ein neues Ziel – Ziel 6 – eingeführt, welches die „Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte“ (nämlich 8 Einwohner oder weniger pro Quadratkilometer) vorsieht. Von diesem Ziel profitieren lediglich Schweden und Finnland.

Vorläufiger Schlusspunkt – die Agenda 2000

Die bislang letzte Reform der Regionalpolitik erfolgte 1999 im Rahmen der „Agenda 2000“. Die Kommission wollte mit einer umfassenden Bestandsprüfung und Reform der Regionalpolitik drei Aufgaben gerecht werden. (Axt 2000a: 73ff.)

- Erstens lief die Programmplanungsperiode 1994-1999 mit den dazugehörigen Rechtsakten und der Finanzplanung aus.
- Zweitens wollte sich die EU auf den bevorstehenden Beitritt neuer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa vorbereiten, ohne die Finanzmittel für die Regionalpolitik in einem nicht vertretbaren Maß erhöhen zu müssen.
- Drittens schließlich wurde zunehmend Kritik am Dickicht der EU-Förderung laut, man warf ihr Intransparenz, Zentralismus und Ineffektivität vor.

Die Kommission machte 1997 in der Agenda 2000 Vorschläge zur Verbesserung der Regionalpolitik für den Zeitraum von 2000-2006: „Konzentration, Vereinfachung und klare Aufteilung der Zuständigkeiten – das waren die Ansprüche der Agenda 2000“ (Axt 2000a: 77).

So erfolgte durch Beschluss des Europäischen Rates in Berlin 1999 die Reduzierung der Förderziele von sechs auf drei, gleichzeitig wurden die Ausgaben für die Regionalpolitik auf maximal 0,46% des BSP der EU-15 begrenzt (bei einem Gesamthaushalt der EU in Höhe von maximal 1,27% des EU-15-BSP). Der Kohäsionsfonds wurde beibehalten. Der Beitritt neuer Staaten wurde berücksichtigt durch die Bereitstellung spezieller Fördermittel in der Vorbeitrittsphase sowie durch die Reservierung von Finanzmitteln zugunsten neuer Mitglieder im Zeitraum bis 2006. Die zahlreichen Gemeinschaftsinitiativen wurden stark reduziert und für die Regionen, die den Förderkriterien ab 2000 nicht mehr entsprachen, wurden Übergangsfinanzierungen beschlossen. (Axt 2000a: 80f.)

3. Regionalpolitik – Ziele und Fonds

Es war bereits an mehreren Stellen von den Zielen und den Fonds die Rede, die die Regionalpolitik der EU ausrichten bzw. finanzieren. Im Folgenden sollen nun diese Ziele und die wichtigsten Fonds skizziert werden.

Die Förderziele

Wie bereits erwähnt hatte sich die Kommission in der Agenda 2000 zum Ziel gesetzt, die Regionalpolitik zu vereinfachen und transparenter zu machen. Ein Schritt in diese Richtung war die Reduzierung der Ziele von sechs auf drei. Die Ziele beschreiben jeweils einen Bereich, für den es eine Förderung gibt. Jedes der Ziele wird finanziert durch einen oder mehrere der Fonds (s.u.). Das wichtigste Ziel 1 ist relativ weit gefasst und beansprucht die meisten der zur Verfügung stehenden Mittel (nämlich mehr als zwei Drittel). Die weiteren Ziele haben wesentlich enger gefasste Problemlagen zum Gegenstand und sehen Hilfe für beschäftigungspolitische Probleme, ländliche Räume oder den Strukturwandel in altindustriellen Gebieten vor. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick.

Förderziele und Finanzierung durch die verschiedenen Fonds vor und nach 2000

Vor 2000	Nach 2000
Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung, FIAF)	Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (gebildet aus den alten Zielen 1 und 6) (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung, FIAF); gefördert werden Regionen mit einem BIP pro Kopf von weniger als 75% des EU-Durchschnitts, Gebiete in extremer Randlage und die ehemaligen Ziel 6-Gebiete; Beteiligungssatz EU: mind. 50%, max. 75%
Ziel 2: Umstellung der Regionen und Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung (EFRE, ESF)	Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen (gebildet aus den alten Zielen 2 und 5b) (EFRE, ESF); gefördert werden Regionen auf Vorschlag der Mitgliedstaaten; Förderung begrenzt auf 18% der EU-Bevölkerung; Beteiligungssatz mind. 25%, max. 50%
Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Förderung der beruflichen Eingliederung (ESF)	Ziel 3: Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme (gebildet aus den alten Zielen 3 und 4) (ESF); gefördert werden Regionen, die nicht unter Ziel 1 fallen; Beteiligungssatz mind. 25%, max. 50%
Ziel 4: Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse (ESF)	
Ziel 5: Anpassung der Agrar- und Fischereistrukturen (Ziel 5a) bzw. Entwicklung empfindlicher ländlicher Gebiete (Ziel 5b) (EAGFL-Ausrichtung, FIAF bzw. EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung)	
Ziel 6: Entwicklung der Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung, FIAF)	

Der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung* (EFRE) ist der Fonds mit den höchsten Finanzmitteln. Er finanziert hauptsächlich die Hilfen im Rahmen des Ziels 1. Seine Aufgabe ist es „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen“ (Art. 160 EGV). In Deutschland sind mit Ausnahme Berlins die neuen Länder Ziel 1-Regionen. Konkret gesprochen handelt es sich beim EFRE um Hilfen in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Umweltschutz und vieles andere. Auf der Website http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/index_de.cfm finden sich viele konkrete Beispiele für Förderungen in den einzelnen Zielen und durch die verschiedenen Fonds.

Der *Europäische Sozialfonds* (ESF) verfolgt beschäftigungspolitische Ziele: Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern, Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse durch berufliche Bildung und Umschulung.

Der *Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abt. Ausrichtung* (EAGFL-Ausrichtung) ist das strukturpolitische Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Seine Aufgabe war und ist es, die Umstrukturierung ländlicher Räume zu fördern bzw. zu gestalten – seit 2000 durch die Ziele 1 und 2.

Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei* (FIAF), das seit der Neuordnung der Strukturpolitik 1999 zu den Strukturfonds gehört, soll zur Entwicklung einer Gemeinsamen Fischereipolitik beitragen. Das FIAF wird hauptsächlich im Rahmen der Programme des Ziels 1 tätig.

Zusätzlich zu den erwähnten Strukturfonds, die ihre Hilfen nach Zielen ausrichten und die verteilt werden auf Gebiete innerhalb eines Mitgliedstaats (meist die sog. NUTS II-Regionen – im Falle Deutschlands sind dies Regierungsbezirke), fördert der *Kohäsionsfonds* einzelne Projekte im Umwelt- und Verkehrsbereich mit einem Zuschuss von bis zu 85% der Kosten in Mitgliedstaaten, die ein BIP von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts aufweisen; die alleinigen Ansprechpartner der Kommission sind in diesem Fall die Mitgliedstaaten, d.h. das Prinzip der „Partnerschaft“, nach dem auch die Regionen mit eingebunden werden, findet hier keine Berücksichtigung. In den Genuss der Förderung kommen auch nach der Agenda 2000 nur Spanien, Portugal, Griechenland und Irland.

Neu in der durch die Agenda 2000 erfolgten Reform der Regionalpolitik ist das *strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt* (ISPA), mit dem die Bewerberstaaten auf die Mitgliedschaft in der EU vorbereitet werden sollen. Unter anderem geht es darum, diese Staaten mit den Instrumenten und Verfahren der europäischen Regionalpolitik vertraut zu machen. Gefördert werden durch ISPA Projekte im Umwelt- und Verkehrsbereich.

Nach der Skizzierung der Ziele und Instrumente der Regionalpolitik gilt es nun, einen Blick darauf zu werfen, wie die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene ablaufen und wie diese Politik durchgeführt wird.

4. Regionalpolitik – Entscheidungsprozesse und Implementation

Grundlegende Entscheidungen

Alle Regelungen, die mit der Regionalpolitik verbunden sind, sind in Verordnungen niedergelegt, die für jeweils einen bestimmten Zeitraum gelten. Für die derzeit laufende Förderperiode legte die Kommission ihre Vorschläge 1997 mit der Agenda 2000 vor. Dem schloss sich eine Diskussion auf europäischer und nationaler Ebene an. Der Europäische Rat von Berlin verabschiedete schließlich 1999 die Leitlinien dieser Politik. Nun mussten die Ergebnisse in Rechtsakte (Verordnungen) gegossen werden, bei denen sowohl der Rat, als auch das Parlament beteiligt war. Stellungnahmen gaben zudem der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss ab. Zur Durchführung der Verordnungen und als Beratungsgremien wurden verschiedene Ausschüsse gebildet, die aus Mitgliedern der Kommission und der Mitgliedstaaten besetzt sind.

In der Rahmenverordnung für die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung, FIAF) ist bereits festgelegt, wie viel Geld für die einzelnen Ziele zur Verfügung steht. Zudem ist es die Aufgabe der Kommission, die Finanzmittel dann weiter auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Dabei handelt es sich nicht um festgelegte Summen, sondern um Richtgrößen. Schließlich erstellt sie auch eine Liste der Gebiete, die für eine Förderung prinzipiell in Betracht kommen.

Die konkrete Umsetzung

Nachdem so die Grundlagen geklärt sind, folgt die eigentliche Durchführung der Politik mittels der *Programmplanung*. (vgl. Axt 2000a: 130ff.) In einer ersten Phase ist es die Aufgabe der Mitgliedstaaten, der Kommission für jedes der Ziele einen *Entwicklungsplan* vorzulegen. Darin soll der betreffende Mitgliedstaat darlegen, welche Situation in den zu fördernden Regionen vorzufinden ist, welche Förderstrategie verfolgt werden soll und welche Kosten – zumindest in etwa – damit verbunden sind. Bei der Erstellung der Pläne sind die Regionen mit einbezogen. In einer zweiten Phase prüft die Kommission die Pläne und legt mit dem Mitgliedstaat und unter Einbeziehung der oben erwähnten Beratungsgremien das *Gemeinschaftliche Förderkonzept* (GFK) fest. Es umfasst die Förderschwerpunkte, die Finanzmittel, die Interventionsformen und die Laufzeit. Auf der Grundlage des GFK erstellen dann wieder die Mitgliedstaaten – unter Einbeziehung der Regionen – *Operationelle Programme* (OP), die das GFK umsetzen. Auf der Grundlage der OP's werden dann schließlich Projektanträge durch die Mitgliedstaaten bzw. Regionen genehmigt.

Während der Laufzeit der Projekte bleibt die Kommission als Akteur eingebunden, denn es ist deren Aufgabe, die Interventionen zu begleiten, d.h. einer Bewertung zu unterziehen bzw. die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder zu kontrollieren. (Axt 2000a: 134ff.) Die sog. *Begleitausschüsse* überprüfen die ergriffenen Maßnahmen und können Vorschläge zur Änderung oder Anpassung machen. Sie prüfen zudem die regelmäßig zu erstattenden Berichte für jede Maßnahme und üben auch die Finanzkontrolle aus. Die Begleitausschüsse werden vom Mitgliedstaat eingesetzt und bestehen aus Vertretern der Kommission, der nationalen und der regionalen und/oder lokalen Ebene. (vgl. zu konkreten Beispielen der Umsetzung dieser Politik z.B. Heinelt 1996)

Mit diesem recht komplizierten Verfahren versucht die Gemeinschaft, ihrer Verpflichtung einer Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nachzukommen. Das Verfahren soll zudem sicherstellen, dass die Grundsätze der Regionalpolitik gewahrt bleiben. Besonders wichtig ist hierbei der Grundsatz der „Partnerschaft“, durch den die Regionen in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess mit einbezogen werden. Die Ansprechpartner der Kommission sind also nicht nur die Mitgliedstaaten selber, sondern auch regionale, ja sogar lokale Akteure.

5. Regionalpolitik – Instrument zur Vertiefung und Erweiterung?

Die Regionalpolitik der EU hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert. Ihre Ziele und Instrumente wurden immer wieder ausgebaut und finanziell besser ausgestattet. Zwei Beispiele der Entwicklung des Politikfelds zeigen, dass Veränderungen im Sinne eines Ausbaus und der Bereitstellung von mehr Finanzmitteln oft Vorbedingung dafür waren, in anderen Bereichen Fortschritte zu erzielen. Die Agenda 2000 hat aber schon gezeigt, dass die Regionalpolitik der EU an gewisse Grenzen gestoßen ist.

Die Einführung des EFRE

Die Einführung des EFRE 1975 steht auch in Verbindung mit dem Beitritt Irlands, Dänemarks und Großbritanniens 1973. Großbritannien hätte aufgrund seines kleinen Agrarsektors nur eingeschränkt von der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren können, die Anfang der 70er Jahre ca. 70% des EG-Haushalts verschlang. Zugleich musste das Land mit Problemen in seinen Industriegebieten fertig werden, die von Strukturwandel und Arbeitslosigkeit betroffen waren. Zudem hatte Großbritannien sowieso eine starke regionalpolitische Tradition (Eckstein 2001: 139). Insofern bot es sich an, dass das Vereinigte Königreich die Institutionalisierung und die finanziell substanzielle Ausstattung der Regionalpolitik forderte, zumal die EG selbst die Einführung dieser Politik diskutierte. 1970 war nämlich der sog. „Werner-Bericht“ veröffentlicht worden, in dem es um die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion in den folgenden zehn Jahren ging. Im Rahmen dessen war auch davon die Rede gewesen, dass wirtschaftlich benachteiligte Regionen zu fördern seien, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu einem Erfolg werden zu lassen. Dass die Kommission als zuständige Institution für die Umsetzung der Regionalpolitik bei den Mitgliedstaaten dafür warb, versteht sich von selbst, konnte sie doch auf diese Weise mehr Einfluss auf die EG-Mitglieder gewinnen und ihre eigene Position im Vergleich zu den anderen Organen der EG verbessern. Die grundsätzliche Entscheidung für die Gründung des EFRE und die Einführung einer Regionalpolitik erfolgte auf dem Gipfel von Paris 1972. Der EFRE selbst nahm seine Arbeit 1975 auf. Somit ist der erste große Schritt hin zu einer Regionalpolitik nicht zuletzt ein (finanzielles) Zugeständnis für den neuen Mitgliedstaat Großbritannien gewesen. Umgekehrt waren die Hoffnungen der übrigen Mitglieder groß, durch die Erweiterung wirtschaftlich profitieren zu können.

Der Kohäsionsfonds

Das Argument, das bereits bei der Einführung des EFRE benutzt worden war, um die Regionalpolitik auszubauen, erlebte seine Renaissance angesichts des Maastrichter Vertrags, der die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorsah. Es waren v.a. die südeuropäischen Mitgliedstaaten und hier besonders Spanien, die angesichts der Wirtschafts- und Währungsunion und dem damit einhergehenden stärkeren Wettbewerb eine besondere finanzielle Förderung für strukturschwache Staaten forderten und deren Erfüllung zur Vorbedingung für eine Zustimmung zum Maastrichter Vertrag machten. Auch hier mag die Kommission nichts gegen diese Forderung gehabt haben, schließlich war damit ein weiterer Einflusszuwachs verbunden. Die Nettozahler der Gemeinschaft ließen sich auf die Forderung ein, nachdem es ihnen gelungen war, die zunächst gestellten Bedingungen abzuschwächen. In Form des Kohäsionsfonds wurden die zusätzlichen Hilfen institutionalisiert, dem aber andere Regeln zugrunde liegen als den übrigen Fonds und der damit den begünstigten Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum belässt.

Die Agenda 2000

Wie bereits erwähnt, war es das Ziel der Agenda 2000, die Regionalpolitik effektiver zu machen und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten vorzubereiten. Zudem spielte das finanzielle Argument eine wesentliche Rolle. Die Nettozahler, insbesondere Deutschland, wollten nicht zulassen, dass die Finanzmittel abermals überproportional erhöht würden.

Die Ergebnisse sind zwiespältig: Einerseits wurden die Ausgaben für die Regionalpolitik begrenzt (auf max. 0,46% des EU-BSP). Die Mittel wurden stärker auf die bedürftigsten Regionen (die Ziel 1-Regionen) konzentriert. Mittels eines besonderen Instruments (ISPA) wird die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die regionalpolitische Förderung vorbereitet. Insofern kann man also durchaus von einem Erfolg sprechen. Andererseits wurde der Kohäsionsfonds – der als Instrument zur Vorbereitung auf die Teilnahme an der WWU eingerichtet wurde – beibehalten, obwohl alle vier Kohäsionsländer mittlerweile den Euro als Zahlungsmittel haben. Man schaffte es auch nicht, wirklich breite Schneisen in das Dickicht der vielen Vorschriften und der zahlreichen Fonds zu schlagen, auch wenn die Förderziele auf drei reduziert wurden. Schließlich bleibt es zumindest fraglich, ob die Regionalpolitik der EU wirklich vorbereitet ist auf die bevorstehende Erweiterung. Denn die damit einhergehenden Veränderungen in der sozio-ökonomischen Struktur sind enorm.

6. Ausblick: Die Erweiterung der EU und die „neue“ Regionalpolitik ab 2007

Die Europäische Kommission ist derzeit dabei, Vorschläge für eine grundlegende Reform der Regionalpolitik vorzubereiten. Sie hat in mehreren Berichten (EuKom 2001, 2002 und 2003) die Auswirkungen einer Erweiterung einer ersten Analyse und Bewertung unterzogen.

- So wird der Bevölkerungsanteil, der in Gebieten mit Ziel 1-Status lebt, von heute 18% (EU-15) auf 25% (EU-25) steigen (in absoluten Zahlen: von 66 Mio. auf 115 Mio. Einwohner). (Crauser 2002).
- Nur noch vier von zehn dieser Einwohner werden in einem der heutigen Mitgliedstaaten leben.
- Der Gemeinschaftsdurchschnitt des BIP wird – statistisch gesehen – um 13% fallen.
- Damit würden 17 Regionen, die heute noch Ziel 1-Status haben, aus der Förderung fallen, obwohl sich die Lage dort nicht geändert hätte.
- Zudem würde der BIP pro Kopf-Durchschnitt in den zehn ärmsten Regionen von 61% (EU-15) auf 38% (EU-25) fallen.

Diese Zahlen machen deutlich, wie sehr die Disparitäten im Wohlstand zwischen den Mitgliedstaaten zunehmen werden und dass die bisherigen Mitgliedstaaten auf einiges an Förderung verzichten müssen, sollen die Kosten dieser Politik einigermaßen in einem bezahlbaren Rahmen bleiben. Grund genug also, die Regionalpolitik weiterzuführen und zu reformieren.

Ende 2003 will die Kommission erste konkrete Vorschläge machen, wie dieser Herausforderung zu begegnen ist. Im Mittelpunkt wird erstens stehen, wie die – begrenzten – Mittel am besten auf die bedürftigsten Regionen konzentriert werden können. Bislang geförderte Regionen werden damit rechnen müssen, dass die Förderung langsam ausläuft bzw. dass sie keine europäischen Gelder mehr erhalten. Zweitens wird es notwendig sein, den bürokratischen Dschungel zu lichten, der mit der Antragstellung und Durchführung von Förderprojekten verbunden ist. Viele Verwaltungen in den Mitgliedstaaten und in den Regionen beklagen sich über den Aufwand, den sie betreiben müssen. Das wird erst recht für die neuen Mitglieder der EU gelten. Drittens geht es darum, die Wirksamkeit der Regionalpolitik sicherzustellen bzw. besser beurteilen zu können. (vgl. Thiel/Grimminger 2002) Dabei spielt der sog. „europäische Mehrwert“ eine zunehmend wichtige Rolle. Man nimmt an, dass bestimmte strukturpolitische Aufgaben besser von der europäischen Ebene wahrgenommen werden können. Die Hilfe sollte sich auf diejenigen Regionen beschränken, die eine Annäherung an das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der EU nicht aus eigener Kraft erreichen können. Der Mehrwert resultiert dann aus der Hilfestellung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen mit Blick auf die Integration im gemeinsamen Binnenmarkt und durch den Wettbewerb regionalpolitischer Konzepte.

Die Diskussionen über mögliche Reformen laufen bereits. Nach den Erfahrungen mit der Entwicklung der Regionalpolitik kann man davon ausgehen, dass die Kommission versuchen wird, ihren Einfluss weiter auszubauen. Die neuen Mitgliedstaaten werden darauf pochen, mit den Geldern aus Brüssel ihren wirtschaftlichen Rückstand abbauen zu können. Ebenso werden diejenigen Mitgliedstaaten ihre Interessen vehement verteidigen, die in der Vergangenheit besonders von dieser Politik profitiert haben. Und die Nettozahler der Union werden ein weiteres Mal versuchen, den Anstieg der Mittel abzubremsen. Es dürfte also sicher sein, dass es äußerst schwierige und zeitraubende Verhandlungen geben wird, bevor die „solidarische Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ ab 2007 fortgeführt wird. Oder etwas einfacher ausgedrückt: bis möglichst jeder wieder in den Genuss der „Brüsseler Fleischtöpfe“ kommt.

Literatur

- Axt, Heinz Jürgen 2000a: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen: Leske + Budrich.
- Axt, Heinz-Jürgen 2000b: Die Strukturpolitik der Europäischen Union vor und nach der Agenda 2000-Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden: Nomos, S. 532-542.
- Bache, Ian 1998: The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Crauser, Guy, Europäische Kommission – Direktorat Regionalpolitik 2002: Europa der Regionen: Europäische Regionalpolitik und die EU-Erweiterung, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/speeches/crauser/200602_karlsruhe.pdf am 05.03.2003.
- Eckstein, Gerd 2001: Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozess, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Europäische Kommission (EuKom) 2001: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 2 Bände, Luxemburg.

- Europäische Kommission (EuKom) 2002: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2002) 46 endg., 30.1.2002.
- Europäische Kommission (EuKom) 2003: Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2003) 34/4, 30.1.2003.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) 1996: Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich.
- Thiel, Elke/Grimminger, Andreas 2002: Kohäsionspolitik: Wie bisher oder anders?, Tagungsbericht, <http://www.swp-berlin.org/mitarb/thi.html> am 16.6.2003.
- Zeitel, Natascha 1998: Europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Zielsetzung und Interessenausgleich, Frankfurt am Main: Peter Lang.

