

Die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union 2007-2013

Dossier von Dr. André Brie, MdEP

Mit der Erweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 und der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa wird die Bedeutung der Struktur- und Regionalpolitik in der EU weiter wachsen. Jedenfalls müsste sie das, wenn das wirtschaftliche und soziale Auseinanderdriften der Union verhindert werden soll.

Genau das jedoch ist eine der (unausgesprochenen) Differenzen, die zum derzeitigen Scheitern der Finanzverhandlungen für die Zeit von 2007 bis 2013 geführt haben. Dabei geht es ganz und gar nicht nur um die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik oder eine Verstärkung der Mittel für Forschung und Technologie (wie von Großbritannien gewünscht). Die Weigerung der Regierungen (anders als von Kommission und Parlament gefordert), die Ausgaben angesichts der weitreichenden Konsequenzen der EU-Erweiterung deutlich zu erhöhen, war bereits eine Absage an eine Kohäsionspolitik, die den völlig neuen Bedingungen nach dem 1. Mai 2004 entsprechen würde. War die Kohäsionspolitik bis dahin mit einem wirtschaftlichen Gefälle zwischen den am höchsten (z. B. Greater London) und den am niedrigsten entwickelten europäischen Regionen (z. B. die ostdeutschen Bundesländer) von etwa 2 zu 1 konfrontiert, so reichen diese Unterschiede jetzt bis hin zu 7 zu 1 (ganz zu schweigen zwischen einzelnen Städten - siehe die Zahlen weiter unten im Text zu Inner London und Dessau) und werden sich nach dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 noch weiter verschärfen - mit offenkundig sehr großen Folgen für den wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt politischen Zusammenhalt der Europäischen Union. Dabei geht es tatsächlich um die Frage, ob soziale und wirtschaftliche Kohäsion und Solidarität einen zentralen Stellenwert in der europäischen Integration besitzen oder die Markterfordernisse einseitig dominieren. In dieser Hinsicht verläuft die Dissenzlinie eben nicht zwischen Großbritannien einerseits, Frankreich oder Deutschland andererseits, sondern zwischen den Regierungen der wirtschaftlich stärksten EU-Länder und all jenen, die am Ziel der Kohäsion festhalten. Nach Angaben der britischen Wirtschaftszeitschrift "Economist" werde es im Durchschnitt ohnehin 56 Jahre dauern, bis die neuen EU-Länder den Wohlstand der Altmitglieder erreichen.

Bereits 1986 war der Zusammenhalt (Kohäsion) der Länder und Regionen in die Einheitliche Europäischen Akte als Zielbestimmung aufgenommen worden. Hintergrund war die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, von dem eine Vergrößerung des Wohlstandsgefälles in der Gemeinschaft erwartet wurde. Die Kohäsions- und die mit ihr verknüpfte Regionalpolitik sollten dieser absehbaren Tendenz entgegen wirken. Als Finanzierungsinstrumente wurden dafür die Strukturfonds geschaffen und für spezifische Entwicklungsschwerpunkte „Gemeinschaftsinitiativen“ ins Leben gerufen. Daneben existiert seit 1993 der Kohäsionsfonds, mit dem insbesondere Großprojekte in den Bereichen Umweltschutz und transeuropäische Verkehrsnetze gefördert werden.

I. Die Förderperiode 2000 - 2006

In der laufenden Haushaltsperiode (2000 bis 2006) sind die EU-Strukturfonds mit 195 Milliarden Euro, dem zweitgrößten Budgetposten nach dem Agrarhaushalt, ausgestattet. Insgesamt stehen für die Regionalentwicklung 257 Milliarden Euro zur Verfügung.

Strukturfonds und Kohäsionsfonds

Die vier Strukturfonds und der Kohäsionsfonds sind wesentliche Instrumente der EU-Regionalpolitik. Aus diesen europäischen Fördertöpfen werden Programme finanziert, die erheblich zur Entwicklung benachteiligter Regionen beitragen.

Der *Kohäsionsfonds* wurde 1994 eingerichtet, um die wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu beschleunigen. Dieser Fonds ist für den Zeitraum 2000-2006 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 18 Milliarden Euro ausgestattet und für jene Länder bestimmt, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt (bis 2003 Griechenland, Spanien, Portugal und Irland). Seit der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten sind die zehn neuen Mitgliedstaaten im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähig. Für diese Länder wurden Mittel in Höhe von 8,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Die Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds ist jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft: Übersteigt das öffentliche Defizit eines Mitgliedstaats 3 Prozent des nationalen BIP, werden solange keine neuen Vorhaben genehmigt, bis das Defizit wieder unter diesen Wert sinkt.

Der *Europäische Sozialfond (ESF)* fördert in erster Linie Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dazu gehören unter anderen Aktivitäten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Aus- und Fortbildung.

Der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)* unterstützt den Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten zwischen den verschiedenen Regionen. Gefördert werden vor allem der Ausbau wirtschaftlich relevanter Infrastrukturen und Vorhaben im Umweltbereich.

Der *Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)* trägt zur Entwicklung des ländlichen Raums bei. Anliegen ist die ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Bereich.

Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP)* fördert die Modernisierung der Fischereiflotten und Fischereiindustrie.

Die Ziele

Mit der Definition von Zielregionen ("Ziele") soll ein konzentrierter Einsatz der Strukturfondsmittel gesichert werden:

„Ziel-1“ bezeichnet Regionen mit Entwicklungsrückstand und einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Ziel-1-Regionen entsprechen der höchsten Förderkategorie.

„Ziel-2“ sind u. a. Gebiete mit erheblichen Strukturproblemen, „ländliche Räume im Niedergang“ oder Ballungsgebiete mit besonderen Schwierigkeiten.

„Ziel-3“ kann in der gesamten EU ausgewiesen werden; es werden Mittel vor allem zur Modernisierung der Bildungssysteme und zur Beschäftigungsförderung bereit gestellt.

Die Gemeinschaftsinitiativen

Aus den Strukturfonds beziehen auch die Gemeinschaftsinitiativen *INTERREG* (grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit); *URBAN* (Unterstützung städtischer Problemgebiete), *LEADER* (Entwicklung des ländlichen Raums) und *EQUAL* (Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt) ihre Mittel.

Widersprüchliche Resultate

In ihren Kohäsionsberichten analysiert die EU-Kommission in dreijährigem Abstand den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft. Der jüngste Kohäsionsbericht (2004) konstatierte – noch bezogen auf die EU-15 – insgesamt eine Verringerung der Entwicklungsunterschiede in Europa. Griechenland, Portugal, Spanien und in erster Linie Irland, die mit dem Kohäsionsfonds unterstützt wurden, konnten den wirtschaftlichen Abstand zu den anderen EU-Staaten verringern.

Trotz der allgemeinen Angleichung hat sich jedoch die Schere zwischen den ärmsten und reichsten Regionen in Europa weiter geöffnet. Während Inner London mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 62.788 Euro pro Kopf den Spitzenplatz einnahm, erreichte das sachsen-anhaltinischen Dessau gerade einmal 14.892 Euro.

Durch die Osterweiterung der EU hat sich das Gefälle zwischen reichen und weniger entwickelten Regionen weiter vergrößert. Zudem fallen – mit Ausnahme einiger Hauptstadtregionen – alle osteuropäischen Beitrittsländer unter die 75-Prozent-Marke. "Es ist erforderlich, vor dem neuen Finanzierungszeitraum die Regelungen in Hinblick darauf zu überarbeiten, die Wirksamkeit des Systems zu steigern und die Komplexität weiter zu reduzieren", heißt es im Kohäsionsbericht.

II. Regionalförderung ab 2007

Im Förderzeitraum 2007-2013 sind von der EU-Kommission 336 Milliarden Euro für die Struktur- und Regionalpolitik vorgesehen (Verordnungsvorschläge der Kommission vom 14. Juli 2004). Über die konkrete Verteilung der Mittel wird derzeit noch diskutiert. Endgültige Resultate stehen noch in den Sternen!

Weitergeführt werden Kohäsionsfonds, ESF und EFRE, deren Aufbau und Aufgaben im Wesentlichen auch in der kommenden Finanzperiode bestehen bleiben sollen.

Neue Ziele

Entsprechend der veränderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen wird die Ausrichtung der Fonds auf Zielregionen neu definiert:

Das Ziel "*Konvergenz*" ist vergleichbar mit dem bisherigen Ziel 1, stellt also die höchste Förderkategorie dar. Förderfähig sind dabei alle Regionen, deren BIP weniger als 75 Prozent des Unionsdurchschnitts beträgt.

Das Ziel "*Konvergenz*" wird auch die Interventionen des Kohäsionsfonds in den Mitgliedsstaaten betreffen – mit Hilfe des Fonds sollen die Kriterien zur Mitgliedschaft in

der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt werden. In dieses Ziel sollen 78 Prozent der Fördermittel fließen, im Falle einer Mittelverschiebung von Ziel 2 sogar 81 Prozent.

Das Ziel „*Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung*“ verfolgt einen doppelten Ansatz: Anhand von regionalen, EFRE-geförderten Entwicklungsprogrammen sollen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssituation der Regionen gestärkt werden. Kombiniert mit nationalen oder regionalen Programmen, die der ESF fördert, soll die Schaffung integrativer Arbeitsmärkte forciert werden. Förderfähig sind alle Regionen, die nicht unter das Ziel „Konvergenz“ fallen. Vorgeschlagen werden diese durch die Mitgliedstaaten. Für Projekte im Rahmen dieses Ziels sollen 18 Prozent der Gesamtmittelausstattung – falls eine Mittelverschiebung auf Ziel „Konvergenz“ erfolgt 15 Prozent – bereitgestellt werden. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN soll in das Ziel Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung integriert werden.

Die "*Europäische Territoriale Zusammenarbeit*" verfolgt das Anliegen, eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der EU zu unterstützen. Dabei stützt sie sich auf die Erfahrung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG und will die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Kooperation in transnationalen Räumen mit gemeinsamen Herausforderungen (z. Bsp. maritime Sicherheit, Hochwasserschutz, Transport) sowie den Erfahrungsaustausch durch interregionale Zusammenarbeit in der gesamten EU stärken. Dabei sollen auch verstärkt Investitionen gefördert werden. Um eine wirkliche Zusammenarbeit zu gewährleisten, werden die Programme zwischen allen beteiligten Regionen gemeinsam verwaltet. Deshalb werden spezifische Verwaltungsinstrumente vorgeschlagen, die sich auf die Erfahrungen der jetzigen Förderperiode stützen.

Auch zu den grenzüberschreitenden Teilbereichen des künftigen europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) und des Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt wird die territoriale Zusammenarbeit beitragen. Unter diesem Ziel förderfähig sind Grenzregionen und Räume der transnationalen Zusammenarbeit. Bereitgestellt werden 4 Prozent der Gesamtmittel, wobei der EFRE einzige Finanzierungsquelle sein soll. (Die Luxemburger haben vorgeschlagen, diese 4% zu senken, so dass die Kommission wohl erwogen hat, transnationale und interregionale Kooperation ganz zu streichen.)

Konsequenzen für die ostdeutschen Bundesländer

Die ostdeutschen Bundesländer werden auf unterschiedliche Weise von den Neuerungen betroffen sein. Laut Statistik gehören Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg und Thüringen zu den Regionen, die weiterhin unter der 75-Prozent-Marke des durchschnittlichen pro-Kopf-BIP bleiben, also unter das Ziel „Konvergenz“ fallen und somit die höchstmögliche Förderung erhalten.

Daneben gibt es Regionen, die nur rein statistisch den Grenzwert überschreiten werden, ohne dass sich etwas an der wirtschaftlichen und sozialen Situation ändert. Mit der Aufnahme der wirtschaftlich schwächeren Staaten ist das Durchschnitts-BIP der Gemeinschaft gesunken. Damit könnten bisherige Ziel-1-Gebiete rechnerisch über dem Fördergrenzwert liegen. Für diese „reichgerechneten“ Gebiete sehen die neuen Kommissionsvorschläge eine – befristete – Fortsetzung der Unterstützung vor. Wie hoch die finanzielle Förderung seitens der EU ausfallen wird, entscheidet sich nach Abschluss der Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, die im Juni angelaufen sind.

BSP-Daten: Durchschnitt der Jahre 2000 - 2001 - 2002, Eurostat, 04/04/2005:

Unterhalb der 75%-Grenze:

Region	BSP/Kopf Index EU25 = 100	BSP/Kopf Index EU15 = 100
Brandenburg-Nordost	70.64	64.46
Mecklenburg-Vorpommern	72.56	66.21
Chemnitz	69.63	63.53
Dresden	74.95	68.39
Dessau	65.99	60.21
Magdeburg	72.27	65.95
Thüringen	73.10	66.70

Statistischer Effekt:

Region	BSP/Kopf Index EU25 = 100	BSP/Kopf Index EU15 = 100
Brandenburg-Südwest	77.45	70.67
Leipzig	77.12	70.37
Halle	75.07	68.50

Ostdeutsche Bundesländer sind auch aktiv an mehreren INTERREG Programmen beteiligt. Die gemeinsamen Sekretariate der transnationalen Kooperationsräume Ostsee und CADSES befinden sich in Rostock bzw. Dresden. Die Weiterführung dieser Räume wird zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verhandelt.

III. Forderungen an eine nachhaltige Regionalpolitik

Um die Unterstützung durch Kohäsions- und Strukturfonds effektiv zu gestalten und eine nachhaltige Entwicklung der betroffenen Regionen zu sichern, müssen die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt werden:

- Die Kohäsionspolitik darf nicht Opfer der finanzpolitischen Auseinandersetzungen in der EU und eventueller Einsparungen werden. Die Überwindung wirtschaftlicher und sozialer Rückstände und hoher Arbeitslosigkeit liegt nicht nur im Interesse der europäischen Integration und der Empfängerstaaten, sondern auch im Interesse der wirtschaftlich fortgeschrittenen Staaten und Regionen.
- Neben der statistischen Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt) müssen weitere Kriterien bei der Beurteilung der Förderwürdigkeit einer Region berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere die Arbeitslosenquote und die konkrete soziale Situation.
- Die Mittel müssen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentriert werden. Keinesfalls darf die EU über Umwege die Abwanderung von Unternehmen fördern.
- Förderprogramme müssen sich stärker am Ziel einer selbsttragenden regionalen

Wirtschaft orientieren. Die Schaffung von guten Bedingungen für die Wirtschaft darf nicht zum Selbstzweck für einzelne Unternehmen erfolgen.

- Die Förderprogramme der territorialen Kooperation sollen angesichts oft beklagter fehlender EU Bürgernähe einem möglichst großen Teilnehmerkreis offenstehen. Eine zu einseitige thematische Beschränkung der Programme ist deshalb zu vermeiden.
- Die in der gegenwärtigen Finanzplanungsperiode laufenden Programme dürfen nicht abrupt beendet werden. Bereits begonnene Vorhaben müssen zu Ende geführt werden. Für Gebiete, die allein durch den "statistischen Effekt" aus der Förderung fallen, sind Übergangsbestimmungen unumgänglich.

(Manuskript abgeschlossen im Juni 2005)