

Friedemann Tetsch

Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung

im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)

On the Relationship between EU Regional Policy and National Regional Development Aid

Kurzfassung

Die EU-Kommission verfolgt seit langem die Strategie, die Mitgliedstaaten im Bereich der Regionalpolitik zur Seite zu drängen. Der Beitrag stellt die Implikationen dieses zentralistischen Vorgehens der EU-Kommission für die deutsche Regionalförderung und die daraus resultierenden Konflikte zwischen Bund und Ländern auf der einen und der EU-Kommission auf der anderen Seite dar. Mit Blick auf die bevorstehende Osterweiterung der EU erscheint eine grundlegende Reform der europäischen Strukturpolitik (Konzentration auf die schwächsten Mitgliedstaaten) ebenso dringend erforderlich wie eine Neugestaltung der europäischen Beihilfenkontrolle.

Abstract

For many years, the EU Commission has pursued a policy of marginalising the role of the Member States in the field of regional policy. This article sets out the implications of the centralistic approach adopted by the EU Commission for regional development policy within Germany, highlighting the conflicts which ensue in the relationship between the Federal and Land (state) governments, on the one hand, and between the Federal government and the Commission. In view of the impending enlargement of the EU to the east, the author identifies an urgent need for a fundamental overhaul of EU structural policy, and equally for a new approach at EU level to controlling the provision of regional aid within Member States.

Der rechtliche und politische Rahmen für die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission

1 Kohäsionsziel und Subsidiaritätsgebot

(1)

Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union verfolgt das Ziel, regional unterschiedliche Entwicklungen auszugleichen, in strukturschwachen Regionen den Strukturwandel zu erleichtern sowie regionale Wachstumsreserven zu mobilisieren. Dies ist das *Ziel der innerstaatlichen Kohäsion*. In einem föderal aufgebauten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland hat dieses Ziel einen besonders hohen politischen Stellen-

wert. Es hat seinen Niederschlag im Grundgesetz in den Artikeln 72 („Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“) und Artikel 106 („Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) sowie in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Artikel 91a Grundgesetz) gefunden.¹

(2)

In der Europäischen Union als mehrstufig aufgebautem Staatenverbund ist *Regionalpolitik in allererster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten* bzw. ihrer Teilliederungen (Subsidiaritätsprinzip). Danach ist es Sache der Mitgliedstaaten, in Deutschland vor allem der Länder,

zu entscheiden, in welchen Regionen die wirtschaftlichen Probleme so groß sind, dass der Einsatz öffentlicher Mittel zur Bekämpfung der Regionalprobleme gerechtfertigt ist. Die politischen Instanzen des Mitgliedstaates verfügen nicht nur über die größten Sach- und Problemkenntnisse. Sie haben auch die politische Verantwortung für die Entwicklung in ihren Regionen und müssen sich dieser Verantwortung in Wahlen stellen.

Diesem Subsidiaritätsgebot entsprechend sieht Artikel 159 des EG-Vertrages vor, dass die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten u. a. mit Hilfe der Strukturfonds bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts „unterstützt“.² Und auch die Grundverordnung der Strukturfonds 2000 bis 2006 spricht in Artikel 8 davon, dass Hilfen aus den Strukturfonds „eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen“ der Mitgliedstaaten darstellen.³ Das Ziel der innerstaatlichen Kohäsion ist also dem Kohäsionsziel auf EU-Ebene übergeordnet.

(3)

Regionalpolitik der Mitgliedstaaten zur Erreichung des Ziels der innerstaatlichen Kohäsion bedarf eines *EU-weiten Ordnungs- und Wettbewerbsrahmens*. Diesen setzt die EU-Kommission mit ihrer *Beihilfenkontrolle gemäß Artikel 87 ff. des EG-Vertrages*. Die dort der Kommission eingeräumte ausschließliche Zuständigkeit gibt ihr einen weiten Ermessensspielraum. Dieser wird allerdings durch Artikel 5 des EG-Vertrages begrenzt.⁴ Danach dürfen die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderliche Maß hinausgehen (Erforderlichkeitsgebot).

In der – aus deutscher Sicht – vierstufig aufgebauten Europäischen Union kommt der Beachtung und praktischen Umsetzung des *Subsidiaritätsprinzips in der Regionalpolitik* besondere politische Bedeutung zu. Diese Frage berührt ein wichtiges Element der Eigenstaatlichkeit der Länder.⁵ Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hilft, das Auseinanderklaffen von Entscheidungsebene und Umsetzungsebene zu vermeiden und mindert so die Gefahr von Akzeptanzverlust bei den Menschen, die von Entscheidungen staatlicher Instanzen betroffen sind.

2 Steigender regionalpolitischer Handlungsbedarf

(1)

Die *Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Regionen* haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten, die letzte EU-Erweiterung, die Globalisierung der Ab-

satz- und Bezugsmärkte, der wissenschaftliche, technische und organisatorische Wandel: All dies hat den internationalen Wettbewerb im Allgemeinen und den Wettbewerb der Regionen sowie Standorte im Besonderen erheblich verschärft.

(2)

Strukturpolitisch wichtig ist, dass die Regionen, Wirtschaftszweige und Qualifikationssegmente des Arbeitsmarktes in ganz unterschiedlicher Weise von diesem erhöhten Anpassungsdruck betroffen sind. Sie sind zudem in ganz unterschiedlicher Weise bereit und in der Lage, mit diesem erhöhten Anpassungsdruck fertig zu werden. Vieles spricht dafür, dass die schon heute strukturstarke Regionen, z.B. aufgrund ihrer höheren Dienstleistungsintensität und „jüngeren“ Produktpalette, besser mit diesen neuen Herausforderungen fertig werden und dass die heute schon wirtschaftsschwachen Regionen damit eher weitere Probleme haben. Aus diesen Gründen hat der regionalpolitische Handlungsbedarf in West- und in Ostdeutschland in den letzten Jahren zugenommen. Und die Einführung des Euro und die anstehende Osterweiterung, aber auch die Umstrukturierung des Agrarsektors und der weitere Abbau der Bundeswehr verstärken den strukturpolitischen Handlungsbedarf.

3 Regionalpolitischer Konsens zwischen Bund und Ländern

In Deutschland ist in den letzten Jahren über das *Verhältnis von nationaler Regionalpolitik und EU-Strukturpolitik* in den zuständigen Gremien – dem Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe, der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder, dem Bundesrat, der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder – vielfach und intensiv diskutiert worden.⁶ In den Grundfragen bestand zwischen den Ländern sowie *zwischen Bund und Ländern 1999 ein breiter Konsens*:

- Angesichts des bestehenden hohen und des absehbar zunehmenden regionalpolitischen Handlungsbedarfs muss die Regionalpolitik in Deutschland auch in Zukunft *handlungsfähig und eigenständig* bleiben. Hierfür müssen die EU-Beihilfenkontrolle und die EU-Regionalpolitik im Rahmen der Strukturfonds Deutschland ausreichend Spielraum lassen.
- Die von der EU-Kommission angestrebte *Kohärenz* von EU-Fördergebieten und nationalen Fördergebieten ist fachlich wünschenswert. Sie ist auch politisch richtig, wenn sie so zustande kommt, dass sie mit dem *Subsidiaritätsgebot* übereinstimmt. Konkret bedeutet dies: Die Basis der Regionalförderung

müssen die vom Mitgliedstaat – nach einheitlichen EU-Spielregeln – selbst festgelegten nationalen Fördergebiete sein. Es muss auch Sache des Mitgliedstaates sein, aus dem Kreis seiner nationalen Fördergebiete – als eine Teilmenge – diejenigen Regionen auszuwählen, die wegen ihrer besonderen Probleme auch aus den EU-Strukturfonds Fördermittel erhalten sollen – auch dies wieder unter Beachtung gemeinsamer Spielregeln.

- Eine *Reform der EU-Strukturfonds* im Rahmen der Agenda 2000 ist dringend erforderlich, auch unter Aufgabe bisheriger Besitzstände in Deutschland. Dabei müssen die Konzentration der Förderung auf die schwächsten Regionen, die Vereinfachung der Förderung, der Abbau der Förderbürokratie, die Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse und insgesamt die Steigerung der Effizienz im Vordergrund stehen.
- Die *Konzentration der EU-Förderung*, d.h. aus regionaler Sicht im Wesentlichen der Verlust von EU-Fördergebieten und EU-Fördermitteln, die auch mit Blick auf die anstehende Osterweiterung dringend geboten ist, muss einhergehen mit einer *Erweiterung der Möglichkeiten für eine eigene Regionalpolitik* der Mitgliedstaaten.

Zentralistische Tendenzen in der EU-Regionalpolitik

1 Zusammenspiel von EU-Beihilfenkontrolle und EU-Regionalpolitik

Seit Mitte der 80er Jahre verfolgt die EU-Kommission das strategische Ziel, die Mitgliedstaaten im Bereich der Regionalpolitik zur Seite zu drängen. Hierbei verfolgt sie eine Zangenbewegung:

- Durch *zunehmend schärfere Beihilfenkontrollen* schränkt sie den Handlungsspielraum für die deutsche Regionalpolitik Schritt für Schritt ein.
- Parallel dazu erweitert sie Schritt für Schritt ihre eigenen Zuständigkeiten bzw. Interventionsmöglichkeiten im Bereich der *EU-Strukturfonds*. Sie drängt so in Freiräume nach, die sie mit ihrer Beihilfenkontrolle geschaffen hat.⁷

2 Die EU-Beihilfenkontrolle

2.1 Beihilfenkontrolle als Konfliktfeld

Die *Beihilfenkontrolle der EU-Kommission* ist in der Vergangenheit nicht nur durch große Intransparenz, viele unterschiedliche Beihilferegulungen, horizontale Beihilferahmen, sektorspezifische Beihilferegime und Einzelfallentscheidungen, sondern auch durch viele Konflikte und Nadelstiche gegenüber der deutschen

Regionalförderung, insbesondere gegenüber der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, gekennzeichnet. Besonders hart waren diese Konflikte jedes Mal im Zusammenhang mit der Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe. Dabei ging es der Kommission nicht nur darum, den *Umfang des Fördergebiets* – unabhängig von der Schwere der jeweiligen Probleme in den Regionen – kontinuierlich zu reduzieren. Ihr ging es immer auch darum, direkten Einfluss auf die *Auswahl der einzelnen Fördergebiete* zu gewinnen.⁸ Zu den Nadelstichen gehört, dass die Kommission auch geringfügige Verbesserungen der Fördermöglichkeiten durch Einleitung von Hauptprüfverfahren nach Artikel 88 EGV und Erlass so genannter zweckdienlicher Maßnahmen blockiert hat. So zuletzt 1998 im Fall der Förderung immaterieller Wirtschaftsgüter, der Förderung von Telearbeitsplätzen oder der Förderung, wenn die Investitionsgüter gemietet oder gepachtet werden.

Seit Ende 1997 ordnet die Kommission ihre Kontrolle der Regionalbeihilfen der Mitgliedstaaten neu und verzahnt sie mit ihrer eigenen Regionalpolitik im Rahmen der Strukturfonds.

2.2 Die EU-Leitlinien für Regionalbeihilfen

Mit ihren *Leitlinien für Regionalbeihilfen vom Dezember 1997*⁹ hat die Kommission einen verbindlichen Rahmen gesetzt, in dem die Mitgliedstaaten Regionalbeihilfen gewähren können. Mit diesen Leitlinien

- weist die Kommission den Mitgliedstaaten bestimmte Plafonds für nationale Fördergebiete zu,
- macht die Kommission Vorgaben für Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der einzelnen Fördergebiete zur Ausfüllung des Plafonds anzuwenden haben,
- legt die Kommission für die einzelnen Fördergebietskategorien unterschiedliche Förderobergrenzen (maximale Beihilfeintensitäten) fest,
- erlässt die Kommission Detailregelungen für die zulässigen Förderinstrumente und die materielle Ausgestaltung der Fördertatbestände.

Deutschland hat diesen Grundansatz der Kommission unterstützt, aber *gegen die konkrete Ausgestaltung* der Leitlinien in drei Kernpunkten Widerspruch eingelegt:

- Deutschland lehnt das *Berechnungsverfahren* zur Festlegung des Fördergebietsplafonds ab, weil die Kommission unter Verletzung des Gleichbehandlungsgebots Deutschland benachteiligt.

- Deutschland hält die detaillierten Vorgaben für *Auswahlkriterien* für Fördergebiete für zu weitgehend, denn dadurch kann der Spielraum der Mitgliedstaaten, ihre eigenen Problemgebiete selbst zu bestimmen, in unvertretbarer Weise eingeschränkt werden.
- Deutschland hat auch Bedenken gegen die Vorschriften zur Festlegung der *Förderobergrenzen*. Denn die Leitlinien räumen der Kommission die Möglichkeit ein, nach eigenem Ermessen unterhalb der generell geltenden Förderobergrenzen für jeden Mitgliedstaat spezifische Förderhöchstsätze festzulegen.

Im *Mittelpunkt der Auseinandersetzungen* zwischen Deutschland und der EU-Kommission steht das in den Leitlinien festgelegte *Verfahren zur Bemessung des Umfangs der nationalen Fördergebiete*. Die Kommission geht hierbei in mehreren Schritten vor:

- Im ersten Schritt legt sie den Gesamtumfang der nationalen Fördergebiete in der EU politisch fest. Für die Förderperiode 2000–2006 hat sich die Kommission dafür entschieden, den Mitgliedstaaten insgesamt ein Fördergebiet im Umfang von 42,7 % der EU-Bevölkerung zu genehmigen.
- Im zweiten Schritt ermittelt die Kommission die Regionen der Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen für eine Genehmigung nach Art. 87,3a EGV erfüllen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftstandards geringer als 75 % des EU-Durchschnitts). Die Einwohnerzahl dieser besonders wirtschaftsschwachen Regionen zieht die Kommission vom Gesamtplafonds ab. In Deutschland sind dies die neuen Länder (mit einem Anteil von 17,3 % der Bundesbevölkerung).
- Der verbleibende Plafonds steht den Mitgliedstaaten für eine Förderung von Regionen nach Artikel 87,3c EGV zur Verfügung. In Deutschland sind dies die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland und Berlin.

Für die Verteilung dieses (Rest)-Plafonds auf die Mitgliedstaaten ermittelt die Kommission zunächst mit Hilfe von objektiven regionalbezogenen Daten (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Arbeitslosenquote) für jeden einzelnen Mitgliedstaat einen *Ausgangsplafond* für sein nationales Fördergebiet gemäß Artikel 87,3c des EG-Vertrages. Auf diese Weise hat die Kommission im Dezember 1997 für Deutschland einen Fördergebietsplafond von 20,6 % der gesamtdeutschen Bevölkerung ermittelt. Danach erhöht die Kommission die Ausgangsplafonds einzelner Mitgliedstaaten („*diskretionäre Anpassung*“), um auf diese Weise die „politischen Realitäten in Europa“ zu berücksichtigen. Sie will hiermit errei-

chen, dass kein Mitgliedstaat mehr als 25 % seines bisherigen Fördergebiets verliert, dass jeder Mitgliedstaat mindestens 15 % seiner Bevölkerung außerhalb seines Artikel-87,3a-Gebiets als Fördergebiet ausweisen kann und dass ausscheidende Ziel-1-Gebiete, die nicht die Kriterien als nationales Fördergebiet nach Artikel 87,3c EGV erfüllen, weiterhin Fördergebiet bleiben können. Bei der Berechnung im Dezember 1997 kam dies Italien, Portugal, Irland, Luxemburg und den Niederlanden zugute.

Zum Schluss *kürzt dann die Kommission die Ausgangsplafonds der anderen* durch die diskretionäre Anpassung nicht begünstigten Mitgliedstaaten proportional so, dass der Gesamtplafond für das Fördergebiet nach Artikel 87,3c des EG-Vertrages durch die diskretionären Anpassungen insgesamt nicht ansteigt. Auf Basis der Berechnung vom Dezember 1997 führte diese proportionale Kürzung für Deutschland zu einer Absenkung des Artikel-87,3c-Plafonds von 20,6 % auf 18,3 % der gesamtdeutschen Bevölkerung. Nach dem Willen der Kommission sollte somit das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe in Westdeutschland und Berlin erneut reduziert werden, und zwar um 1,5 Mio. Einwohner.

Der *Bund-Länder-Planungsausschuss* hat dieses Vorgehen der Kommission von Anfang an u. a. als *Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot* betrachtet und nicht akzeptiert. Die Kommission hat im Sommer 1998 neue Berechnungen mit aktuellen Daten angekündigt und Deutschland einen höheren Plafond in Aussicht gestellt. Denn auch die Kommission ging davon aus, dass sich die Regionalprobleme in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten verschärft hätten. Die neuen Berechnungen der Kommission vom Dezember 1998 bestätigten dies. Danach steigt der Ausgangsplafond für Deutschland von 20,6 % auf 23,4 %. Durch die anschließende diskretionäre Anpassung zu Gunsten anderer Mitgliedstaaten und proportionale Kürzung zu Lasten Deutschlands geht dann allerdings der deutsche Ausgangsplafond nicht nur auf 18,3 %, sondern sogar auf 17,6 % zurück. Danach sollte das Fördergebiet in Westdeutschland und Berlin sogar um 2,1 Mio. Einwohner reduziert werden.

2.3 Der Multisektorale Rahmen für Beihilfen an große Vorhaben

Ebenfalls im Dezember 1997 hat die EU-Kommission den *Multisektoralen Rahmen für große Vorhaben in der Regionalförderung* beschlossen.¹⁰ Bisher fielen auch große Investitionsvorhaben unter die allgemeinen Re-

gelungen des Mitgliedstaats für Regionalbeihilfen. Der Mitgliedstaat – in Deutschland also die Länder – konnte im Rahmen der von der EU-Kommission genehmigten nationalen Beihilferegulungen selbst entscheiden, ob und in welcher Höhe ein größeres Investitionsvorhaben gefördert werden sollte.

Mit dem neuen Beihilferahmen verlangt nun die EU-Kommission, dass Investitionsvorhaben oberhalb einer bestimmten Schwelle vom Mitgliedstaat der Kommission notifiziert werden. Als große Vorhaben gelten solche,

- bei denen die vom Mitgliedstaat beabsichtigte *Gesamtbeihilfe* über 50 Mio. € liegt oder
- bei denen das *Gesamtinvestitionsvolumen* größer als 50 Mio. € und der beabsichtigte Beihilfesatz größer als die Hälfte des generell zulässigen Höchstsatzes und die Beihilfe pro Arbeitsplatz höher als 40 000 € sind.

Mit diesem Multisektoralen Rahmen für große Vorhaben zieht die Kommission bei Vorhaben oberhalb der genannten Schwellen die Entscheidung über die Höhe des konkreten Fördersatzes im *konkreten Einzelfall* von den bisher zuständigen Ländern an sich. Zur Berechnung der individuellen Förderintensitäten verwendet die Kommission eine Formel, in die die *Kapitalintensität*, die *Wettbewerbswirkungen* und die *Regionaleffekte* des jeweiligen Investitionsvorhabens eingehen. Bei Investitionsvorhaben, die nach Auffassung der Kommission besonders kapitalintensiv (wenig arbeitskostenintensiv) sind, die in Zukunft zu einer marktbeherrschenden Position oder zu Überkapazitäten führen und die keine besonders positiven Effekte für die regionale Entwicklung versprechen, kann die Kommission die an sich genehmigten Förderhöchstsätze um maximal 85 % absenken. Für Deutschland bedeutet dies: Bei einem genehmigten Förderhöchstsatz in westdeutschen Fördergebieten von 18 % können in diesen Fällen nur noch Zuschüsse in Höhe von 2,7 % der Investitionskosten, bei einem genehmigten Förderhöchstsatz von 35 % in ostdeutschen Fördergebieten nur noch Zuschüsse in Höhe von 5,25 % gewährt werden.

Damit kann man keine wirksame Regionalförderung mehr betreiben. Der Ansatz bietet der EU-Kommission die Möglichkeit, unter dem Vorwand der Beihilfenkontrolle Industriepolitik zu betreiben, die Ansiedlung von Unternehmen aus Drittländern in strukturschwachen EU-Regionen zu verhindern und so die EU-Märkte vor Investoren aus Drittländern partiell abzuschotten. Der Ansatz ist für Investoren in den strukturschwachen Regionen mit hohem bürokratischen Aufwand und hoher Rechtsunsicherheit verbunden.

Der Zeitbedarf für die Prüfung der Notifizierungsunterlagen und die Festsetzung der zulässigen Fördersätze durch die EU-Kommission betrug bei den deutschen Förderfällen durchweg 12 bis 18 Monate.

Anfang 2002 hat die EU-Kommission einen neuen Multisektoralen Rahmen für große Investitionsvorhaben beschlossen, der am 1.1.2004 in vollem Umfang in Kraft treten soll. Dieser Beihilferahmen gibt den aufwändigen einzelfallbezogenen Ansatz weitgehend auf und sieht pauschale Kürzungen der Förderhöchstsätze für große Investitionsvorhaben vor. Dieser an sich sinnvolle Ansatz (Abstufung der Förderhöchstsätze nach der Unternehmens- bzw. Investitionsgröße) wird aber dadurch denaturiert, dass die Kommission prohibitiv wirkende Abschläge von den „normalen“ Fördersätzen vorsieht: für die Teile einer Investition zwischen 50 Mio. und 100 Mio. € einen Abschlag von 50 %, für die Teile einer Investition über 100 Mio. € einen Abschlag von 66 % der normalen Fördersätze mit der Möglichkeit eines vollständigen Förderverbots. Unter diesen Förderbedingungen dürfte es ab 1.1.2004 kaum noch möglich sein, (ausländische) Investoren zu größeren Investitionen in strukturschwachen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland, zu bewegen.

3 Der Vorschlag der Kommission für die Neuordnung der Strukturfonds

Der Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten für die nationale Regionalförderung durch die EU-Beihilfenkontrolle steht das strategische Bestreben der EU-Kommission gegenüber, ihre *eigenen Befugnisse und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Strukturfonds* auszuweiten. Mit ihrem *Vorschlag für eine Grundverordnung für die Strukturfonds 2000–2006 vom März 1998*¹¹ schlug die Kommission entgegen ihrer erklärten Absicht nicht einen Weg ein, der zu einer substantiellen Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und der Regionen führte, der das Förderverfahren vereinfachte und entbürokratisierte, der hohe Effizienz und echte Partnerschaft versprach. Das Gegenteil war der Fall. Die Kommission wollte ihre eigenen Entscheidungsbefugnisse ausweiten. Sie wollte den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben für die Auswahl der Fördergebiete machen, mit eindeutiger Präferenz für altindustrialisierte und städtische Gebiete. Sie wollte den Mitgliedstaaten die Einsatzbereiche der Fördermittel (Förderschwerpunkte) weitgehend verbindlich vorgeben. Sie wollte die administrativen Auflagen (Programmierung, Evaluierung, Berichterstattung) erhöhen.

Aus Sicht der nationalen Regionalförderung (Gemeinschaftsaufgabe) waren folgende Vorschläge besonders problematisch:

3.1 Die Aufteilung des Gesamtplafonds für die neuen Ziel-2-Gebiete auf die einzelnen Mitgliedstaaten

Hierfür sah die EU-Kommission regionsbezogene Kriterien sowie gesamtwirtschaftliche Kriterien (Arbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats außerhalb seiner Artikel-92,3a-Gebiete) vor.

Dieser Ansatz ist aus fachlicher Sicht wenig überzeugend und führte zu Ergebnissen, die für eine Reihe von Mitgliedstaaten politisch völlig inakzeptabel waren. Deshalb ergänzte ihn die Kommission um ein sogenanntes Sicherheitsnetz. Danach sollte das EU-Fördergebiet eines Mitgliedstaates nach dem neuen Ziel 2 gegenüber dem bisherigen (Ziel 2 plus 5b) nur um maximal ein Drittel reduziert werden dürfen (bei einer durchschnittlichen Kürzung um 28 %). De facto sollte damit die Aufteilung des Ziel-2-Plafonds auf die einzelnen Mitgliedstaaten politisch erfolgen.

Für Deutschland bedeutete dies: Das EU-Fördergebiet nach Ziel 2, das in Westdeutschland und Berlin (nach den alten Zielen 2 und 5b) etwa 15,4 Mio. Einwohner umfasste, sollte sich für die neue Förderperiode 2000 – 2006 auf rd. 10,3 Mio. Einwohner verringern.

3.2 Die Auswahl der Ziel-2-Fördergebiete¹²

Der Kommissionsvorschlag sah vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste von Ziel-2-Gebieten vorschlagen, die dann letztlich von der Kommission in Abstimmung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat aufgestellt wird. Die Auswahl sollte nach *verbindlichen regionsbezogenen Kriterien* erfolgen, sog. harten und nicht ganz so harten Kriterien. 50 % des gesamten Ziel-2-Gebiets eines Mitgliedstaates sollte mit Regionen belegt werden, die die sog. harten Kriterien erfüllen.

Die Auswahlkriterien des Kommissionsvorschlags stimmen allerdings nicht mit den Auswahlkriterien überein, die Bund und Länder seit Jahren zur Festlegung der (nationalen) Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe verwenden. Diese EU-Auswahlkriterien sind aus fachlicher Sicht ungeeignet, regionalpolitische Problemgebiete treffsicher zu identifizieren. Sie begünstigen einseitig Regionen mit hohem Agglomerationsgrad und hoher Arbeitslosigkeit und benachteiligen ländliche Problemgebiete (in Deutschland gab es nur zwei Regionen, die die „harten“ Kriterien für ländliche Problemgebiete erfüllt: Nordfriesland und Lüchow-Dannenberg).

3.3 Das Kohärenzgebot

Danach sollten die Mitgliedstaaten die von ihnen vorgeschlagenen Fördergebiete gleichzeitig auch bei der EU-Beihilfenkontrolle als nationales Fördergebiet gemäß Artikel 87 EGV anmelden (bis auf eine geringe Abweichungsmarge).¹³

Durch die in der EU-Verordnung zwingend vorgegebenen Auswahlkriterien und das Kohärenzgebot hätte die EU-Kommission einen Hebel erhalten, um das nationale Fördergebiet zu einem Großteil von Brüssel aus zu determinieren. Die Festlegung der EU-Fördergebiete wäre zwangsläufig mit dem vom Bundesländer-Planungsausschuss nach anderen, sachgerechteren Kriterien festgelegten Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe kollidiert. Gebiete, die zwar die Ziel-2-Kriterien erfüllten, aus deutscher Sicht aber nicht unbedingt ins Fördergebiet gehörten, hätten hilfsbedürftigere Problemregionen aus dem Fördergebietsplafond der Gemeinschaftsaufgabe verdrängt. Über die Kofinanzierungsverpflichtung wären die Länder zudem gezwungen, entgegen ihren eigenen Präferenzen Fördermittel in Regionen einzusetzen, die aus ihrer Problemeinschätzung diese Mittel weniger nötig haben als andere.

3.4 Das Programmierungsverfahren¹⁴

Der Kommissionsvorschlag vom März 1998 führte *weitere Stufen der Programmierung* ein, erweiterte den inhaltlichen Einfluss der Kommission auf die konkrete Mittelverwendung in den Regionen und stellte erhöhte Anforderungen an die Länder hinsichtlich der zu quantifizierenden Ex-ante-Bewertungen der vorgeschlagenen Fördermaßnahmen.

Am *Beginn des Programmierungsverfahrens* wollte die Kommission als Neuerung *Leitlinien* festlegen, die den Mitgliedstaaten die Förderprioritäten aus Sicht der Gemeinschaft vorgeben. Diese Leitlinien wären von den Mitgliedstaaten auf allen weiteren Stufen der Programmierung zu beachten gewesen.

Im nächsten Schritt sollte dann der Mitgliedstaat der Kommission einen *Regionalen Entwicklungsplan* vorlegen, der neben der Förderstrategie und den vom Mitgliedstaat geplanten Förderprioritäten auch die Stellungnahmen der so genannten Partner (Regionalvertreter, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Umweltverbände, Gleichstellungsbeauftragte usw.) enthält.

Als Nächstes käme dann der Beschluss der Kommission über das *Gemeinschaftliche Förderkonzept*, d.h. über die Strategien und Prioritäten der Mitgliedstaaten und der Fonds. Die Kommission wollte hierfür den

regionalen Entwicklungsplan des Mitgliedstaats mit Hilfe ihrer Leitlinien und der Stellungnahmen der Partner bewerten.

Der vierte Schritt sah die Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts der Kommission durch die Mitgliedstaaten in *Operationelle Programme* vor, in denen die geplanten Fördermaßnahmen und vorgesehenen Finanzmittel verbindlich festgelegt werden. Auch diese Operationellen Programme müssen von der Kommission förmlich genehmigt werden, wobei sie auf die Übereinstimmung mit den EU-Politiken achtet.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten nach der Genehmigung der Operationellen Programme durch die Kommission – auch dies ist eine Neuerung – eine „*Er-gänzung der Programmplanung*“ vorlegen, in der u. a. die technischen Vorkehrungen zur Durchführung der Operationellen Programme, Ex-ante-Bewertungen und Begleitindikatoren dargestellt werden.

Dieser Vorschlag der Kommission zum Programmplanungsverfahren bedeutete eine *weitere Erhöhung des Verwaltungsaufwandes* für die Länder. Aber noch bedenklicher war: Er verstärkte die Rolle der Kommission bei der konkreten Entscheidung, für welche Maßnahmen die Strukturfondsmittel und damit auch nationale Fördermittel eingesetzt werden sollten. Er barg darüber hinaus noch mehr Ansatzpunkte für Konflikte zwischen Kommission und Mitgliedstaat und für eine *Fremdbestimmung* der Entwicklung der Regionen durch Brüssel.

3.5 Die leistungsgebundene Reserve (Effizienzreserve)

Die Kommission schlug auch vor, zunächst nur 90 % der vorgesehenen Fondsmittel ex ante auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu verteilen.¹⁵ 10 % wollte die Kommission als Reserve zurückhalten, die sie zur Halbzeit der Förderperiode an die Mitgliedstaaten verteilen wollte (ohne Mitspracherecht der Mitgliedstaaten), die nach ihrer Zwischenbewertung ihrer Meinung nach eine besonders wirksame Förderung betrieben hätten.

Dieser Vorschlag unterstellte, dass es ein objektives und transparentes Verfahren zur Messung der Wirksamkeit der Förderung gibt. Die bisherigen Erfahrungen bei der Evaluierung der EU-Förderung zeigen, dass es ein solches Verfahren bisher noch nicht gibt. Eine solche Reserve würde die Macht der Zentrale stärken und wäre mit der Gefahr willkürlicher Belohnungs- bzw. Bestrafungsaktionen verbunden gewesen.

Die Ergebnisse des Kampfes gegen zentralistische Bestrebungen der EU-Kommission

1 Der Konflikt um die Neuabgrenzung des GA-Fördergebietes 2000 – 2003

(1)

Nach Auffassung von Bund und Ländern sollten die *Leitlinien für Regionalbeihilfen* so ausgestaltet werden,

- dass die Verteilung des Fördergebietsplafonds für Artikel-87,3c-Gebiete auf die einzelnen Mitgliedstaaten von der Kommission mit Hilfe transparenter Verfahren unter strikter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots erfolgt,
- dass die *Auswahl der einzelnen Fördergebiete* zur Ausschöpfung des jeweiligen nationalen Plafonds für Artikel-87,3c-Gebiete vom Mitgliedstaat nach eigenen, sachgerechten und überprüfbaren Kriterien erfolgen kann,
- dass die Kommission sich wirklich auf *Rahmen-setzung* und *Missbrauchskontrolle* beschränkt und dementsprechend auf Detailvorgaben und Einzelfallentscheidungen verzichtet.

(2)

Folgerichtig hat der *Bund-Länder-Planungsausschuss* am 25. März 1999 beschlossen,

- das Artikel-87,3c-Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe 2000–2003 auf der Basis von 23,4 % der gesamtdeutschen Bevölkerung abzugrenzen, also den *Plafond* zugrunde zu legen, der sich nach den Berechnungen der Kommission vor ihren diskretionären Anpassungen und der proportionalen Kürzung ergibt,
- die Auswahl der einzelnen GA-Fördergebiete mit Hilfe des bisherigen, fachlich bewährten und zwischen Bund und Ländern seit Jahren politisch abgestimmten Abgrenzungssystems vorzunehmen.¹⁶

Dem *Planungsausschuss* war aber auch klar, dass dies zu erheblichen politischen und evtl. auch rechtlichen Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission führen konnte. Und so ist es auch gekommen.

(3)

Die EU-Kommission hat im Sommer 1999 ein *förmliches Prüfverfahren gemäß Artikel 88 Absatz 2 EGV* eingeleitet. Gegenstand waren alle wichtigen Bausteine des Systems der Gemeinschaftsaufgabe zur Auswahl der GA-Fördergebiete: Die Verwendung von Arbeitsmarktregionen als räumliche Diagnoseeinheiten, die konkreten Einzelindikatoren, die Zusammenfassung der Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator, der kleinräumige Gebietsaustausch, der Umfang des Fördergebiets nach Artikel 87,3c EGV, die regionale Ab-

stufung der Förderhöchstsätze, die Umrechnung von Brutto- auf Nettosubventionswerte. In den Verhandlungen mit der EU-Kommission stellten sich die Fragen

- *Umfang des Fördergebiets* in Westdeutschland und Berlin sowie
- *kleinräumiger Gebietsaustausch*

als die *zentralen Streitpunkte* heraus. In beiden Fragen konnte mit der EU-Kommission *keine Einigung* erzielt werden.

(4)

Die *Kommission* entschied am 14.3.2000, dass

- das deutsche Fördergebiet nach Artikel 87,3c EGV nicht mehr als 17,7 % der deutschen Bevölkerung betragen dürfe,
- ein kleinräumiger Gebietsaustausch (bei einem Fördergebiet von 17,7 % handelte es sich um rd. 190 000 Einwohner) mit ihren Leitlinien für Regionalbeihilfen nicht vereinbar sei.

(5)

Der *Bund-Länder-Planungsausschuss*

- setzte am 20.3.2000 diese Entscheidung in nationales Recht (29. Rahmenplan) um, um so wenigstens in dem unstrittigen Fördergebiet eine längere Förderunterbrechung zu vermeiden,
- nahm die von der erzwungenen Reduzierung des Fördergebietsplafonds betroffenen Regionen im Umfang von rd. 5,7 % der deutschen Bevölkerung in eine gesonderte Förderkategorie mit abgesenkter beihilferechtlich zulässiger Förderintensität für gewerbliche Investitionen sowie mit der Möglichkeit der Infrastrukturförderung auf,
- bat den Bund, gegen das Verfahren der EU-Kommission zur Reduzierung des GA-Fördergebietes in Westdeutschland und Berlin Klage vor dem Europäischen Gerichtshof einzureichen.¹⁷

(6)

Der Bund hat im Juni 2000 die entsprechende *Klageschrift beim Europäischen Gerichtshof* vorgelegt. Die Bundesrepublik Deutschland hält darin der EU-Kommission vor, dass sie mit der diskretionären Erhöhung des Fördergebietsplafonds einiger Mitgliedstaaten und der kompensatorischen Reduzierung der Plafonds der anderen Mitgliedstaaten

- *Wettbewerbsverzerrungen* auslöst (Verstoß gegen Artikel 87,3 und Artikel 3,1g EGV),
- Deutschland gegenüber anderen Mitgliedstaaten *diskriminiert* (Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz),
- eine Deutschland belastende Maßnahme ergreift, die zur Erreichung ihres Ziels einer Kürzung des

gemeinschaftsweiten Fördergebietsumfangs auf 42,7 % der EU-Bevölkerung *nicht unbedingt erforderlich* ist (Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot des Artikels 5 EGV).

Die EU-Kommission spricht in ihrer Klageerwiderng Deutschland – entgegen ihrer in vielen Gesprächen auf politischer Ebene und Arbeitsebene vorher vertretenen Auffassung – das Recht auf Klage gegen ihre Entscheidung ab und fordert den EuGH auf, die Klage gar nicht erst zuzulassen.

Der EuGH hat am 18. Juni 2002 über die deutsche Klage entschieden.¹⁸ Er hat sie als unzulässig abgewiesen. Nach seiner Auffassung sei Deutschland durch die Entscheidung der Kommission nicht belastet worden, denn die Kommission habe formal keine negative Entscheidung über die streitigen Regionen im Umfang von 5,7 % getroffen. Der EuGH vermeidet damit, auf die materielle Begründetheit der deutschen Klage einzugehen. Er folgt so im Ergebnis dem Schlussantrag des EU-Generalanwalts, der die deutsche Klage ebenfalls als unzulässig ansieht, in der Sache allerdings die Klage für unbegründet hält.

2 Die Entscheidung des Rates zur Neuordnung der Strukturfonds 2000–2006

(1)

In den Verhandlungen über die *Neugestaltung der EU-Strukturfonds 2000–2006* hatte die Bundesrepublik Deutschland ein Gegenmodell vorgeschlagen, das den Grundüberlegungen für das nationale Fördersystem entspricht. Danach

- sollte die Kommission im ersten Schritt den von ihr vorgegebenen Gesamtplafond für Ziel-2-Gebiete mit Hilfe eines transparenten Verfahrens auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen. Hierfür sind gesamtwirtschaftliche Kriterien, die auf das jeweilige Gesamtgebiet außerhalb der Ziel-1-Gebiete abstellen, besser geeignet als regionsbezogene Kriterien;
- sollte es im zweiten Schritt Sache der Mitgliedstaaten sein, weitgehend aus dem Kreis der von ihnen zuvor nach eigenen Kriterien bestimmten nationalen Fördergebiete die einzelnen Ziel-2-Gebiete auszuwählen.

Ein solches Modell ist geeignet, Subsidiaritätsprinzip¹⁹ und Kohärenzgebot in Übereinstimmung zu bringen. Es würde den Mitgliedstaaten auch ermöglichen, die bei der Festlegung von Fördergebieten zwangsläufig auftretenden innenpolitischen Konflikte, insbesondere zwischen ländlichen Problemregionen und altindustrialisierten Regionen, zu entschärfen.

Außerdem hatte Deutschland, wie auch eine Reihe anderer Mitgliedstaaten, erhebliche Vorbehalte gegen diejenigen Vorschläge in der Strukturfonds-Grundverordnung, die auf eine weitere *Zentralisierung und Bürokratisierung der Förderung* hinausliefen. Dies galt insbesondere für die von der Kommission vorgeschlagenen verbindlichen *Leitlinien* für die Programmplanung, für die *Ergänzung der Programmplanung* und das damit verbundene *zusätzliche Planungsdokument*, für die *Einbehaltung einer 10 %-Reserve* bei der Mittelverteilung sowie für die *zusätzlichen Berichts- und Evaluierungsanforderungen*.

(2)

Der *Europäische Rat in Berlin* am 24. / 25. März 1999 hat sich auf die Eckpunkte der Agenda 2000 verständigt. Dabei standen die finanziellen Fragen im Vordergrund. Soweit die inhaltliche Ausgestaltung der Strukturfonds für die neue Förderperiode 2000–2006 überhaupt eine Rolle spielte, hat der Europäische Rat im Wesentlichen die *Grundzüge des ursprünglichen Vorschlags der Kommission* gebilligt.

Die wichtigsten Gegenvorschläge Deutschlands fanden schon in den Beratungen des Rates keine ausreichende Unterstützung oder mussten schließlich im Gesamtkompromiss über die Agenda 2000 im Europäischen Rat hinter anderen deutschen Interessen zurückstehen. Den Mitgliedstaaten ist es im Rat immerhin gelungen, die *ursprünglichen Vorschläge der Kommission in wichtigen Punkten abzuschwächen* und damit zu entschärfen:

- Die Verordnung²⁰ fordert nun *keine strikte Kohärenz* mehr von nationalem und EU-Fördergebiet mit quantitativer Vorgabe. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten in den Erwägungsgründen der Verordnung aufgefordert, durch „entsprechende Bemühungen“ bis Ende 2006 eine größere Kohärenz anzustreben.
- Die *Flexibilität für die Auswahl der Ziel-2-Gebiete* ist erhöht worden. Dazu sind die weniger harten Kriterien etwas weicher formuliert worden. Nun können die Mitgliedstaaten neben Gebieten „mit hoher Arbeitslosigkeit“ auch solche Gebiete zum Ziel 2 anmelden, die „aufgrund relevanter und nachprüfbarer Merkmale mit schwerwiegenden Strukturproblemen konfrontiert oder davon bedroht sind“ (Artikel 4 Absatz 9, Buchstabe c).
- Die *Leitlinien der Kommission* für die Förderpolitik der Mitgliedstaaten (1. Stufe der Programmierung) sind nicht mehr, wie ursprünglich vorgesehen, förmliches Beurteilungskriterium für die regionalen Entwicklungspläne der Mitgliedstaaten und die Halbzeitbewertung der Aktionen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Fonds. Die Leitlinien haben viel-

mehr nur noch indikativen Charakter (Artikel 10 Absatz 3).

- Die von der Kommission vorgeschlagene 10 %-ige *leistungsgebundene Reserve* (Effizienzreserve), die sie auf Basis der Halbzeitbewertung verteilen wollte, ist auf 4 % des Mittelvolumens begrenzt. Auch eine Umschichtung der Mittel zwischen den Mitgliedstaaten ist nicht mehr vorgesehen. Bei der Umschichtung der Mittel innerhalb der Mitgliedstaaten wird dem jeweiligen Mitgliedstaat ein stärkeres Mitspracherecht eingeräumt (Artikel 44).

Den Mitgliedstaaten ist es so gelungen, in der Verordnung die *Grundsätze der Subsidiarität und einer echten Partnerschaft* zwischen Kommission und Mitgliedstaat ein Stück mehr zu installieren.

Trotz dieser Entschärfungen der ursprünglichen Kommissionsvorschläge enthält die neue Verordnung über die Strukturfonds 2000–2006

- viele neue Ansatzpunkte für die Kommission, ihren Entscheidungsspielraum auszuweiten und noch stärker als bisher *Einfluss auf den konkreten Einsatz der Fördermittel* durch die Mitgliedstaaten (Förderprioritäten, Förderbereiche, Förderinstrumente) sowie auf die technische Durchführung der Förderung zu nehmen,
- viele *zusätzliche administrative Auflagen* sowie Bewertungs- und Berichtspflichten, die den bereits bisher hohen Zeit- und Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Strukturfonds noch weiter erhöhen.

(3)

Die Verhandlungen zur *Umsetzung der neuen Strukturfonds-Verordnung* haben gezeigt, dass das Förderverfahren tatsächlich wesentlich komplizierter und aufwendiger geworden ist. Auch lässt die Kommission den Mitgliedstaaten *nicht die Spielräume*, von denen sie während der Verhandlung über die Strukturfonds-Verordnung ständig gesprochen hat. Vielmehr setzt die Kommission auch in der Umsetzungsphase ihre Bemühungen fort, sowohl auf die konkrete inhaltliche Ausgestaltung als auch auf die technische Abwicklung des Einsatzes der Regionalfonds-Mittel durch die deutschen Länder verstärkt Einfluss zu nehmen:

- Das Mandat der Kommission für ihre Verhandlungen mit Deutschland über den *Einsatz der Strukturfondsmittel nach Ziel 1* stellt die EU-Förderung durchgängig als Basisförderung dar, zu der die Mitgliedstaaten Kofinanzierungsbeiträge zu leisten hätten. Dies ist die Umkehrung des Subsidiaritätsgedankens der Strukturfonds-Verordnung und des EU-Vertrages. Durch detaillierte Beschreibungen der aus Sicht der Kommission wünschenswerten Einsatzschwerpunkte hat die Kommission versucht und

punktuell auch erreicht, Einfluss auf die Festlegung der Aktionsschwerpunkte und eingesetzten Instrumente der Länder zu nehmen. Schließlich hat die Kommission sogar Bedenken gegen die von den einzelnen Ländern vorgenommene Aufteilung der Ziel-1-Mittel auf den Regional-, Sozial- und Agrarfonds geltend gemacht. Nach einigem Hin und Her hat die Kommission Ende Mai 2000 das sog. Gemeinschaftliche Förderkonzept für die neuen Länder verabschiedet.

- Für die *deutschen Fördergebiete nach Ziel 2* der Strukturfonds-Verordnung haben die westdeutschen Länder und Berlin unter Moderation des Bundeswirtschaftsministeriums im Juni 1999 *einstimmig* einen Vorschlag an die EU-Kommission beschlossen. Dieser Vorschlag orientiert sich sehr eng an den (im März 1999) vom Bund-Länder-Planungsausschuss festgelegten Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe 2000–2003. Nach Auffassung der Länder (und auch des Bundes) sollte das deutsche Ziel-2-Gebiet im Wesentlichen eine Teilmenge des GA-Gebietes sein und ländliche Problemregionen und altindustrialisierte Regionen gleichgewichtig berücksichtigen. Dieses Einvernehmen zwischen den Ländern, bei dem es nicht nur um abstrakte Zahlen für Einwohner im Ziel-2-Fördergebiet, sondern damit auch konkret um die Verteilung der Ziel-2-Fördermittel ging, ist *ein Beispiel für funktionierenden Föderalismus in Deutschland*.

In den nachfolgenden Verhandlungen mit der EU-Kommission zeigte sich dann, dass diese an der von Deutschland vorgeschlagenen Kohärenz von nationalem Fördergebiet und deutschem EU-Fördergebiet nach Ziel 2 kein Interesse mehr hatte. Die Kommission beanstandete, dass die Länder für die meisten Regionen den vorgeschlagenen Ziel-2-Status mit dem Status der jeweiligen Region als Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ begründet haben. Denn für Bund und Länder spiegelt der Abgrenzungsindikator der Gemeinschaftsaufgabe „schwerwiegende Strukturprobleme“ (Artikel 9c der Strukturfonds-Verordnung) am besten wider. Die Kommission lehnte dagegen die Verwendung eines „synthetischen Indikators“ als Begründung für den Ziel-2-Status ab und hielt grundsätzlich auch die Verwendung des Einkommens- und Infrastrukturindikatoren für ungeeignet. Sie äußerte sehr klar eine Präferenz für arbeitsmarktorientierte Daten und interpretierte die Formulierung des Artikels 9c Strukturfonds-Verordnung in der Weise um, dass dort eigentlich auf schwerwiegende Strukturprobleme *als Folge* hoher Arbeitslosigkeit abgestellt sei (dagegen Wortlaut von Artikel 9c: „... mit schwerwie-

genden Strukturproblemen *oder* mit hoher Arbeitslosigkeit“). Die Kommission hat dann letztlich die Länder gezwungen, zu jedem als Ziel-2-Gebiet vorgeschlagenen GA-Gebiet, das nicht die sog. harten Ziel-2-Kriterien erfüllte, eine gesonderte Begründung aufzubauen.

Wie auch bei der Ziel-1-Förderung erweckte dieses Vorgehen der Kommission den Eindruck, dass sie die Gemeinschaftsaufgabe als Leitinstrument für die Ziel-Förderung der EU zurückdrängen und die Förderung aus den Strukturfonds als eigenständige Förderung (neben den nationalen Förderinstrumenten) verstanden wissen will.

Trotz dieser Probleme ist es dann, allerdings mit viel mehr Aufwand als ursprünglich erwartet, gelungen, für fast alle von Deutschland als Ziel-2-Gebiete vorgeschlagenen Regionen Ende November 1999 eine Genehmigung der EU-Kommission zu erhalten.

- Da die Mittel der Strukturfonds zur Kofinanzierung von nationalen Fördermaßnahmen eingesetzt werden, müsste es eigentlich ausreichen, den Einsatz dieser Mittel mit denselben Verfahren und durch dieselben Institutionen kontrollieren zu lassen, wie den Einsatz der entsprechenden nationalen Fördermittel. Auch dies sieht die Kommission anders. Die von ihr durchgesetzten *Durchführungsbestimmungen zur Finanzkontrolle* sehen gesonderte und schärfere Kontrollverfahren vor. Die Länder werden dadurch gezwungen, neue Organisationsstrukturen für die Abwicklung der Strukturfonds-Verordnung aufzubauen. Das ist nicht nur mit zusätzlichem bürokratischen Aufwand verbunden, sondern auch ein tiefer Eingriff in den Verantwortungsbereich der Länder. Möglicherweise kann so sogar eine Vorstufe für einen eigenen Verwaltungsunterbau der EU-Kommission entstehen.
- Genauso problematisch sind die Verhandlungen über die Operationellen Programme verlaufen. Auch in dieser Phase hat die Kommission massiv Einfluss genommen auf die konkrete Umsetzung der Strukturfonds-Verordnung, auch in Fragen, in denen ihr der Text der Strukturfonds-Verordnung hierfür keine Rechtsgrundlage bietet. Aber ohne förmliche Genehmigung der Operationellen Programme durch die Kommission erfolgt auch keine Mittelzahlung aus dem Strukturfonds.

Dies hat zu einem bürokratischen Aufwand und zu zeitlichen Verzögerungen geführt, die sich kaum jemand vorher vorstellen konnte. So wurden die Operationellen Programme nach Ziel 1 mit einer Ausnahme erst Ende 2000 / Anfang 2001 genehmigt, diejenigen nach Ziel 2 erst im Verlauf des Jahres 2001.

Zusammenfassend kann man feststellen:

- Die Reform der Strukturfonds hat die meisten der ursprünglich avisierten Ziele nicht erreicht; sie ist misslungen.
- Die Kommission hat auch die Umsetzung der Strukturfonds-Verordnung genutzt, ihre Einflussnahme auf die Strukturpolitik der Mitgliedstaaten zu verstärken; sie baut ihren zentralistischen Ansatz weiter aus.
- „Allein die durch regionale Verwaltungen und Projektträger kaum noch umsetzbare Regelungsdichte fordert bereits zwingend Überlegungen für eine erneute Reform der Strukturpolitik“.²¹

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der EU in perspektivischer Hinsicht

Um eine weitere Zentralisierung der Strukturpolitik in Europa zu verhindern, muss dringend über die *mittel- bis langfristige Ausrichtung der Strukturpolitik in der Europäischen Union* nachgedacht werden. Die beiden Ereignisse, die die weitere Entwicklung der Europäischen Union am stärksten prägen werden, fordern dies geradezu heraus: Die *Einführung des Euro* und die *anstehende Osterweiterung*.

1 Erhöhter struktureller Anpassungsbedarf durch Einführung des EURO

Mit der *Einführung einer einheitlichen europäischen Währung* haben die Mitgliedstaaten notwendigerweise gesamtwirtschaftliche (makroökonomische) Zuständigkeiten an die EU-Ebene abgegeben, z.B. in der Geld-, Währungs-, Haushalts- und Steuerpolitik. Schon dies löst in der Bevölkerung erhebliche Widerstände und ein Unbehagen über politische Fremdbestimmung aus. Es erhöht aber auch den strukturellen Anpassungsbedarf bei gleichzeitigem Wegfall des wirtschaftspolitischen Instruments der Wechselkursänderung als Anpassungsmechanismus.

2 Regionalpolitische Auswirkungen der Osterweiterung

2.1 Höherer regionalpolitischer Handlungsbedarf

Die Osterweiterung ist mit ökonomischen Chancen und Risiken verbunden. Am Ende des Prozesses dürften die gesamtwirtschaftlichen Vorteile die auch eintretenden Nachteile überwiegen. *Strukturpolitisch wichtig* ist, dass sich die Chancen und Risiken der Osterweiterung

- nach Regionen,

- nach Wirtschaftszweigen,
- nach Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes unterschiedlich verteilen.

Vieles spricht dafür, dass die Osterweiterung besonders diejenigen Regionen unter hohen strukturellen Anpassungsdruck setzt, deren Produktpalette hohe Anteile von Produkten oder Leistungen aufweist, die in besonders intensivem Preiswettbewerb stehen (standardisierte Produkte am Ende ihres Lebenszyklus). Dies sind in aller Regel Regionen, die schon heute als wirtschaftsschwach gelten, also insbesondere die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe. Es ist zu erwarten, dass viele weitere Regionen, insbesondere im ländlichen Raum, die zusätzlich von der (auch erweiterungsbedingten) Agrarreform betroffen sind, hinzukommen. Hierzu gehören auch die Regionen entlang der Außengrenzen zu den Beitrittsstaaten. Innerhalb der Regionen sind besonders die geringqualifizierten Arbeitnehmer betroffen.

Als Folge der Osterweiterung wird also der strukturelle, insbesondere der *regionalpolitische Handlungsbedarf deutlich ansteigen*.

2.2 Geringere regionalpolitische Handlungsmöglichkeiten nach 2006

Für die Förderperiode 2000–2006 verfügen Bund und Länder über ein breites Spektrum an regionalpolitischen Möglichkeiten, strukturschwachen Regionen auch bei der Bewältigung von strukturellen Anpassungsproblemen als Folge der Osterweiterung zu helfen. Dies sind vor allem die nationale Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die Förderung der EU-Strukturfonds nach den Zielen 1 und 2 sowie die Gemeinschaftsinitiativen aus den EU-Strukturfonds (z.B. INTERREG).

Anders könnte es dagegen für die Zeit nach 2006 aussehen. Unter der Annahme, dass die Beitritte der ersten ost- und mitteleuropäischen Staaten noch vor Ende 2006 erfolgen, dass die gegenwärtigen Mechanismen der Beihilfenkontrolle und der EU-Regionalpolitik und dass der Finanzplafond des EU-Haushalts (1,27 % des Bruttoinlandsprodukts der Mitgliedstaaten) auch nach 2006 aufrecht erhalten werden sollen, muss mit folgenden Entwicklungen gerechnet werden:

- Da im Augenblick des Beitritts das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Europäischen Union rein rechnerisch absinkt, wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf des stärkeren Teils der Regionen der neuen Länder automatisch über den 75 %-Schwellenwert steigen. Diese Regionen der neuen Länder verlieren

damit beitriffsbedingt ab 2006 ihren Ziel-1-Status und können dann *bestenfalls den Status als „auscheidende Gebiete“ mit Übergangsregelung oder als Ziel-2-Fördergebiete* erhalten.

- Auch die Berechnung der Bevölkerungspflafonds für das Ziel-2-Gebiet der einzelnen Mitgliedstaaten hängt maßgeblich vom Verhältnis bestimmter Regionalindikatoren zum jeweiligen EU-Durchschnitt ab. Mit dem Beitritt der ost- und mitteleuropäischen Staaten wird sich *auch dieser Fördergebetsplafond für Deutschland verringern*, bzw. werden ostdeutsche Regionen, die ihren Ziel-1-Status verlieren, westdeutsche Gebiete aus dem Ziel-2-Plafond verdrängen.
- Hinzu kommt, dass auch für die nationalen Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe dieselbe Auswirkung der Osterweiterung zu erwarten ist. Denn nach den gegenwärtigen Regeln der EU-Leitlinien für Regionalbeihilfen hängt der Deutschland zugestandene Gesamtumfang des GA-Fördergebiets ebenfalls von der Relation einzelner Regionalindikatoren zum jeweiligen EU-Durchschnitt ab. Als Folge der Osterweiterung würde dann der Gesamtplafond für das GA-Fördergebiet substantiell zurückgehen und bis zur Hälfte der Fördergebiete in Westdeutschland und Berlin würde ihren GA-Förderstatus verlieren.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass mit der Osterweiterung der regionalpolitische Handlungsbedarf erheblich ansteigen und gleichzeitig, quasi automatisch, die regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder zur Abschwächung bzw. Bewältigung der spezifisch erweiterungsbedingten Regionalprobleme verringert werden.

2.3 Regionalpolitische Optionen für Bund und Länder

In den Fällen, in denen Regionen den notwendigen Strukturwandel *nicht aus eigener Kraft* bewältigen können, sind Bund und Länder gefordert, regional gezielt zu helfen. Dies gilt auch und gerade im Fall der Osterweiterung. Denn andernfalls kann es passieren, dass die bedrohten Regionen und Bevölkerungsgruppen politische Widerstände gegen die Osterweiterung aufbauen und dass an sich vorhandene wirtschaftliche Chancen nicht vollständig genutzt werden. Deshalb muss die Strukturpolitik alles tun, um die Regionen auf die Osterweiterung vorzubereiten und auch nach 2006 noch handlungsfähig zu sein. Dazu ist insbesondere erforderlich:

Strukturfonds ab 1.1.2007 als Nettofonds

Mit der Osterweiterung droht die Gefahr, dass die Kosten der europäischen Strukturpolitik deutlich ansteigen. Dies gilt bei Übertragung der gegenwärtigen Regelungen der Strukturfonds-Verordnung auf die erweiterte EU. Dies gilt erst recht, wenn die EU-Strukturförderung in den Beitrittsländern neben die Förderung in der EU-15 gestellt wird, also die regionalpolitischen Besitzstände vollständig gewahrt werden (z.B. Position von Spanien).

Finanzpolitische, aber auch kohäsionspolitische Gründe sprechen dafür, ab 1.1.2007 die Europäischen Strukturfonds nach dem Nettofonds-Prinzip auszugestalten:

- Kohäsionspolitisch dringend geboten ist eine Konzentration der EU-Transfers auf die schwächsten Mitgliedstaaten. Das heißt, die „reichen“ Mitgliedstaaten zahlen nach dem Muster des heutigen Kohäsionsfonds nur noch in die Strukturfonds ein, ausschließlich die „armen“ Mitgliedstaaten erhalten Mittel, um damit ihre besonders strukturschwachen Regionen zu unterstützen. Das System wäre transparent, brächte erhebliche verwaltungsmäßige Entlastungen, Effizienzgewinne und den Abbau von Fremdbestimmung aus Brüssel.
- Der Bund würde auf diese Weise von einem Teil der sonst anfallenden Erweiterungskosten entlastet. Im Gegenzug würden die deutschen Länder, vor allem die ostdeutschen, Rückflüsse aus Brüssel verlieren. Als Ausgleich müsste der Bund einen Teil der eingesparten Beiträge zum EU-Haushalt an die Länder weitergeben, also einen Teil der wegfallenden Rückflüsse kompensieren. Die Kosten der Osterweiterung müssen zwischen Bund und Ländern gerecht verteilt werden. Sonst wird ein solcher Ansatz, der im gesamtstaatlichen Interesse Deutschlands liegt, innenpolitisch nicht mehrheitsfähig sein.
- Nettofonds heißt nicht Rückzug der „reichen“ Mitgliedstaaten aus der Solidarität mit den „ärmeren“. Das Gegenteil ist der Fall. Die von den reicheren Mitgliedstaaten aufgebrauchten Mittel sollen ausschließlich den „ärmeren“ Mitgliedstaaten zugute kommen und nicht, wie heute, zu einem großen Teil zur Strukturförderung auch in den reicheren Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Zu den Nutznießern eines solchen Nettofonds dürften alle Beitrittsstaaten, aber auch Griechenland, Spanien und Portugal gehören. Auch dies muss politisch klargestellt und förmlich zugesagt werden, damit ein solcher Ansatz im Kreis der Mitgliedstaaten mehrheitsfähig ist.

Mehr Spielraum für die nationale Regionalpolitik

Wenn die EU-Hilfen für Deutschland nach 2006 beitragsbedingt zurückgehen, dann muss aber *im Gegenzug* wenigstens der nationale *Spielraum von Bund und Ländern* erhalten bzw. erweitert werden, den Regionen mit nationalen regionalpolitischen Maßnahmen bei der Bewältigung u. a. der beitragsbedingten Probleme zu helfen.

Dies erfordert *Änderungen in der Beihilfenpolitik der EU-Kommission*:

- Die Kommission muss ihre Praxis der restriktiven, kleinlichen *Auslegung ihres Sekundärrechts* aufgeben und stattdessen zulassen, dass die dort noch vorhandenen Interpretationsspielräume und Flexibilitäten von den Mitgliedstaaten für eine vernünftige Regionalförderung genutzt werden können.
- *Wesentliche Teile des Sekundärrechts*, u. a. die Leitlinien für Regionalbeihilfen und der Multisektorale Rahmen für große Vorhaben, müssen *neu gestaltet* werden. Als Wettbewerbsrahmen für die Regionalförderung der Mitgliedstaaten, der ihnen erlaubt, in eigener politischer Verantwortung die eigenen Regionalprobleme zu identifizieren und zu lösen.²²
- Wenn die EU-Kommission hierzu nicht bereit sein sollte, muss auch daran gedacht werden, im Rahmen der für 2004 vorgesehenen EU-Regierungskonferenz das beihilferechtliche Primärrecht zu ändern, also auch in der Frage der Beihilfenkontrolle die Kompetenzverteilung zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten im EG-Vertrag neu zu regeln, z. B. durch Einführung eines förmlichen Mitwirkungsrechts der Mitgliedstaaten/des Rates beim Erlass von Umsetzungsvorschriften (Sekundärrecht) der Beihilfebestimmungen des Vertrages nach Art. 87 ff. Ziel muss es sein, die EU-Beihilfenkontrolle im Bereich der Regionalförderung stärker in Richtung einer Missbrauchskontrolle zu entwickeln.²³

Erhaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist das wichtigste Instrument zur Förderung von (investiven) Anpassungsmaßnahmen zur Bewältigung der erweiterungsbedingten Herausforderungen in strukturschwachen Regionen. Sie bietet zugleich einen Koordinierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung der Länder und für andere raumwirksame (Bundes)-Maßnahmen. Die Gemeinschaftsaufgabe muss deshalb *als regelgebundenes System der gemeinsamen Regionalförderung* von Bund und Ländern *auch nach der Reform der Finanzverfassung* im Jahr 2004 erhalten bleiben.

3 Die jüngere Geschichte zeigt

Eine *Zentralisierung*, die über das sachlich gebotene Maß hinausgeht, läuft längerfristig Gefahr, *Akzeptanzprobleme* auszulösen, *Zentrifugalkräfte* freizusetzen und das *politische System zu destabilisieren*. Wenn die notwendige Zentralisierung der makro-ökonomischen Zuständigkeiten auch noch durch eine Zentralisierung der strukturpolitischen (mikro-ökonomischen) Zuständigkeiten verstärkt wird, könnte das auf längere Sicht die europäische Einigung erheblich erschweren, wenn nicht sogar in einer Stabilisierungskrise gefährden.

Deshalb spricht einiges dafür, bei fortschreitender Zentralisierung gesamtwirtschaftlicher Kompetenzen *im Bereich der Strukturpolitik den umgekehrten Weg* einzuschlagen: Den Mitgliedstaaten und ihren Regionen sollten in Zukunft bei der Lösung ihrer strukturellen Probleme eher *mehr Handlungsspielräume* zugewiesen werden. Dies gilt vor allem für die Bereiche Agrarpolitik, Regionalpolitik, Politik für kleine und mittlere Unternehmen, Innovations- und Technologiepolitik. Wenn nötig, sollten Zuständigkeiten, die in den letzten Jahren auf die EU-Ebene verlagert oder gezogen worden sind, in die Mitgliedstaaten zurückverlagert werden. Die *Aufgabe der EU im Bereich der Strukturpolitik* wäre dann darauf beschränkt, für die strukturpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten einen *einheitlichen Handlungsrahmen* oder *abgestimmte Spielregeln* zu setzen.²⁴

Anmerkungen

(1)
Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Sartorius I: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, 57. Ergänzungslieferung, Stand: Juni 1998

(2)
Vgl. konsolidierte Fassung des „Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“, veröffentlicht von der EU-Kommission im Internet

(3)
Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.6.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. EG-Amtsblatt L 161,1 vom 26.6.1999

(4)
Vgl. konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O.

(5)
Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Art. 30

(6)

Vgl. 28. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. – Bonn 1999, Anhang 16; Deutscher Bundesrat: Entschließung vom 10.7.1998 zu den Gesetzgebungsvorschlägen der Europäischen Kommission im Rahmen der „Agenda 2000“. – Bonn 1998. = Bundesrats-Drucksache 637/98

(7)

Vgl. auch Tetsch, F.: EG-Regionalpolitik und deutsche Regionalförderung. In: Städte und Gemeinderat, Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, 1987

(8)

Vgl. Tetsch, F.; Benterbuch, U.; Letixerant, P.: Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Leitfaden zur regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland. – Köln 1996, S. 26 f.

(9)

Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Leitlinien für Regionalbeihilfen. EG-Amtsblatt C 74 vom 10.3.1998

(10)

Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Multi-sektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben. EG-Amtsblatt C 107/7 vom 7.4.1998

(11)

Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds vom 18.3.1998, veröffentlicht von Generaldirektion XVI der Kommission im Internet

(12)

Vgl. ebenda, Art. 4

(13)

Vgl. ebenda, Erwägungsgründe
Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Entwurf einer Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik. Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken. EG-Amtsblatt 98/C 90/03 vom 26.3.1998

(14)

Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Vorschlag für eine Verordnung ..., a. a. O., Art. 9 ff.

(15)

Vgl. ebenda, Art. 7

(16)

Vgl. 28. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Beschluss vom 25.3.1999 für den Zeitraum 1999–2002. – Berlin 2000. = BT-Drucksache 14/776 vom 19.4.2000, S. 13 ff.

(17)

Vgl. 29. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2000–2003 (2004). – Berlin 2001. = BT-Drucksache 14/3250, S. 16 ff.

(18)

Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Juni 2002 in der Rechtssache C 242/00

(19)

Vgl. Tetsch, F., u. a.: Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ..., a. a. O., S. 8 f.

(20)

Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.6.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über den Strukturfonds, a. a. O.

(21)

Vgl. Wiebe, S.: Die Zukunft der europäischen Regionalpolitik. In: Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung, Heft 5, Mai 2001, S. 2

(22)

Das Vorgehen der Kommission bei der Neugestaltung des Multi-sektoralen Rahmens lässt befürchten, dass die Kommission nicht bereit sein wird, sich selbst zurückzunehmen und den Mitgliedstaaten durch Anpassungen im System der Beihilfenkontrolle entgegenzukommen.

(23)

Vgl. Clement, W.: Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 12.2.2001: Europa gestalten – nicht verwalten – Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza; vgl. Wiebe, S.: Die Zukunft der Europäischen Regionalpolitik, a. a. O.

(24)

Vgl. Clement, W.: Die Europäische Union wird föderal sein. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.3.1999, Nr. 68, S. 15; vgl. Stoiber, E.: „Jacques Chirac hat Recht“. Bayerns Ministerpräsident nimmt Stellung zur Rede. In: Der Tagesspiegel vom 28.6.2000, S. 6

Dr. Friedemann Tetsch
Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie
Scharnhorststraße 34–37
10115 Berlin
E-Mail: tetsch@bmwi.bund.de