



Anna Karweta

# Die EU der 27: Abschied von der Solidarität? Die Debatte um die europäische Regionalpolitik vor der Osterweiterung

Kontakt:

[anna\\_karweta@web.de](mailto:anna_karweta@web.de)

Erschienen in

*Dirk Hofmann/Thomas Lämmer*

**Integration als Aufgabe – Polen, Tschechien und Deutschland vor der Osterweiterung der Europäischen Union**

Göttingen 2002

ISBN 3-00-010008-3

Kontakt:

[thomas\\_laemmer@freenet.de](mailto:thomas_laemmer@freenet.de)

[dirk.hofmann@stud.uni-goettingen.de](mailto:dirk.hofmann@stud.uni-goettingen.de)

## **Die EU der 27: Abschied von der Solidarität? Die Debatte über die europäische Regionalpolitik vor der Osterweiterung**

Mit ihren ersten Vorschlägen zur Finanzierung der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) hat die Europäische Kommission im Januar 2002 die finale Phase der Beitrittsverhandlungen eröffnet. Die für den 1. Januar 2004 vorgesehene Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten wird einen erheblichen Einfluß auf die Regionalpolitik der Union haben. Entsprechend den heutigen Kriterien der Regionalförderung, die sich überwiegend nach Pro-Kopf-Einkommen und regionaler Arbeitslosigkeit richten, würden alle Kandidatenländer komplett zu Fördergebieten werden und viele von den Regionen, die heute von der europäischen Hilfe profitieren wie z. B. die ostdeutschen Länder, rein rechnerisch über die Förderungsschwelle fallen. Daher scheint das Beibehalten der Regionalpolitik in ihrer bisherigen Gestalt für die heutigen Mitglieder zunächst aus finanziellen Gründen inakzeptabel zu sein und dazu noch auf der nationalen politischen Szene sehr schwer zu begründen.

Andererseits handelt es sich dabei um eine Aufgabe, die sich die EU explizit stellt: „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.“ (Vertrag von Amsterdam, Art. 158). Ihre Bedeutung für die erfolgreiche Integration wird sowohl wirtschaftlich als auch sozial immer wieder betont, was mittlerweile zum festen europäischen Diskurs gehört. Dies scheint so tief verankert zu sein, dass sich der für die Regionalpolitik verantwortliche EU-Kommissar Michel Barnier mit aller Überzeugung folgend äußert: „Es geht um den Sinn des europäischen Aufbauwerks. Die europäische Union muss eine politische Macht und eine Solidargemeinschaft bilden. Der Beweis dieser Solida-

rität ist unsere Politik zur Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft“ (FAZ 28.01.02).

Eine deutliche Diskrepanz zwischen finanziellen Streitigkeiten und politischen Deklarationen wirft die Frage nach der Zielsetzung der Regionalpolitik auf. In wieweit spiegelt sie in ihrer aktuellen Gestalt die häufig und stolz erwähnte Solidarität wider? Sind die zukünftigen Reformen in diesem Bereich mit dem Abschied von dem Solidaritätsgedanken gleich zu setzen? Im folgenden soll versucht werden, die Rolle der Regionalpolitik in der erweiterten EU einer fundierten Untersuchung zu unterziehen. Zunächst werden die Ziele und die Entwicklung der Regionalförderung vorgestellt. Daran schließt sich ein Versuch an, die zunehmenden regionalen Disparitäten nach der Osterweiterung zu beschreiben und deren weitere Entwicklung einzuschätzen um abschließend die Diskussion, um die Zukunft der Regional- und Strukturpolitik vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation und des politischen Prozesses nachzuvollziehen.

Entsprechend dem sowohl in der Fachliteratur als auch in der öffentlichen Debatte üblichen Gebrauch werden auch in der vorliegenden Arbeit die Begriffe „Regionalpolitik“, „Strukturpolitik“ und „Kohäsionspolitik“ synonym verwendet. Dabei soll unter diesen eine „regionale, aber auch sektorale und horizontale Strukturpolitik oder (nach EU-Sprachgebrauch) Kohäsionspolitik, die sich auf die Strukturfonds des EU-Haushaltes stützt“ (Axt 2000: 25), verstanden werden.

## **Auf dem Weg zu einem Europa der Regionen?**

### ***Die wichtigsten Etappen der Entwicklung der europäischen Regionalpolitik***

Schon in der Präambel des EWG-Vertrages von 1957 äußerten die Unterzeichnerstaaten den Willen, „ihre Volkswirtschaften zu

*einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“* (Vertrag von Rom). Jedoch erst Mitte der siebziger Jahre, mit der Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), wurden die ersten spezifischen Maßnahmen zur Regionalentwicklung eingeführt und ihnen entsprechend finanzielle Mittel zugeordnet. Seitdem gehört die Regionalpolitik zu den wichtigsten Bereichen der gemeinsamen Politik, was sich sowohl in den politischen Deklarationen als auch in der Tatsache widerspiegelt, dass sie mit 213 Mrd. Euro für die Periode 2000-2006 als zweitgrößter Block (nach den Ausgaben für die Agrarpolitik) im EU-Budget erscheint.

In der ersten Phase wurde der EFRE als ein Kompensationsinstrument für die Länder verstanden, die überdurchschnittlich zum Gemeinschaftsbudget beitrugen, also als eine Art *juste retour*. Die Umverteilung richtete sich nach der Quotenbasis, und die Mittel flossen ausschließlich in die von den Mitgliedsländern vorgesehenen Gebiete. Als Antwort auf die Ansprüche, die nationalen Regionalmaßnahmen europaweit zu koordinieren, entstand am Ende der siebziger Jahre eine nicht an die länderbezogenen Quoten gebundene Sektion des EFRE. Ihre Bedeutung wuchs systematisch bis 1988 – dem Jahr der ersten grundlegenden Reform des Strukturfonds (Michie/Fitzgerald 1997: 17). Nach dem Beitritt von Spanien und Portugal 1986, der eine wesentliche Vergrößerung der regionalen Unterschiede verursachte und zu einer Verdoppelung der Bevölkerung in den ärmsten Gebieten führte (Michie/Fitzgerald 1997: 18), wurden die Aufgaben des EFRE neu definiert und der Schwerpunkt auf die Koordinationsfunktion gelegt. Die Reform von 1988 brachte zwei wesentliche Änderungen. Erstens wurden die festen Länderquoten durch ein System von Beteiligungsspannen ersetzt, das den Mitgliedsstaaten nur eine Untergrenze der Förderung garantierte (Rolle 2000: 30). Zweitens hat man sich für die Förderung kompletter, mehrjähriger Entwicklungsprogramme entschieden. Gemeinsame, sich nach fünf Förderzielen richtende Kriterien zur Auswahl der Fördergebiete sollten die Effizienz und

Effektivität der Regionalpolitik steigern. Dabei wurden auch die Grundsätze für die Umsetzung deutlicher ausgearbeitet. Es handelt sich um solche Prinzipien wie:

- Additionalität (die Fondsmittel dürfen nationale Mittel nicht ersetzen),
- Kofinanzierung (das Empfängerland muss sich an jedem Programm finanziell beteiligen),
- Konzentration (die finanziellen Mittel sollen überwiegend den Ziel-1-Gebieten zugeordnet werden),
- Kohärenz (die Maßnahmen sollen mit den anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik, z. B. mit der Wettbewerbspolitik oder Umweltpolitik, kompatibel sein)
- Partnerschaft (möglichst alle Ebenen sollten an den Vorhaben beteiligt werden) (Franzmeyer 1996: 122 f.).

In derselben Zeit hat die Reform das Budget des Strukturfonds verdoppelt und eine Richtlinie gesetzt, etwa 80% der Mittel auf das Ziel 1, d.h. auf die Förderung der Regionen mit strukturellem Entwicklungsrückstand zu konzentrieren.<sup>1</sup> Mit dieser Reform hat sich die europäische Regionalpolitik zu einem eigenständigen Politikbereich entwickelt. Die weiteren Entwicklungen wie z. B. die Schaffung des Kohäsionsfonds für die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in Spanien, Griechenland, Irland und Portugal (1993) oder die Einführung eines weiteren Förderungszieles zur Begünstigung der neuen skandinavischen Mitglieder (1995)<sup>2</sup>, haben keine grundsätzlichen Veränderungen gebracht.

Erst der Europäische Rat am 24. und 25. März 1999 in Berlin hat sich im Rahmen des sog. Agenda-2000-Paketes für eine Neuordnung der EU-Strukturpolitik entschieden. Die Reform von 1999, obwohl schon die dritte innerhalb einer Dekade, wurde als „einmalig“ bezeichnet. Zum einen wurde die Anzahl der Ziele formal auf drei reduziert und ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) für die zehn mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) eingeführt, das nach dem Vorbild des Kohäsionsfonds funktioniert und in dessen Rahmen

Verkehrs- und Umweltprogramme gefördert werden (Forschungsgruppe Europa 1999: 10). Zum anderen sollten angesichts einer neuen Erweiterungswelle erstmals keine Ansprüche auf zusätzliche finanzielle Ausstattung des Strukturfonds gestellt werden. Folgend wurden die Mittelsätze für die Strukturpolitik auf 0,46% des EU-Bruttosozialprodukts eingefroren und dadurch ein starker Druck zur substantiellen Reform ausgeübt (Axt 2000: 13).

## ***Ziele***

Das Funktionieren der Regionalpolitik der Europäischen Union basiert heute auf finanzieller Solidarität zwischen den Mitgliedsländern, d.h. dass ein Teil der Beiträge der Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt an benachteiligte Regionen und soziale Gruppen umverteilt wird. Seit 1999 erfolgt die Bestimmung der förderungsbedürftigen Regionen nach einem typologischen Ansatz mit drei prioritären Zielen:

- Ziel 1 (gebietsabhängig) – strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (70% der Mittel, 22% der Bevölkerung der Union),
- Ziel 2 (gebietsabhängig) – wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen (11,5% der Mittel, 18% der Bevölkerung der Union),
- Ziel 3 (thematisch) – Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und Beschäftigungsförderung außerhalb der Ziel-1-Regionen, wo diese Maßnahmen bereits in den Anpassungsstrategien enthalten sind (12,3% der Mittel).

Dabei werden folgende Kriterien berücksichtigt:

- Für die Ziel-1-Regionen gilt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (Pro-Kopf-Einkommen) als Vergleichsindikator. Berechnet auf der NUTS-2-Ebene<sup>3</sup>, muss er unter 75% des EU-Durchschnitts liegen, damit die Region einen Anspruch auf eine Förderung im Rahmen des Ziel 1 erheben kann.

- Die Auswahl der Ziel-2-Regionen richtet sich grundsätzlich nach der Arbeitslosenquote. Zum Teil werden aber ergänzende Kriterien wie z. B. die Sanierung von Industriegebieten und Umstrukturierungsprobleme hinzugezogen (Rolle 2000: 33).
- Die Ziel-3-Maßnahmen richten sich im wesentlichen an arbeitslose Jugendliche, Langzeitarbeitslose, ausgegrenzte Personen und gering qualifizierte Arbeitnehmer. Diese Personengruppen können im Rahmen der Förderung überall in der Union, unabhängig vom Entwicklungsstand der Region, unterstützt werden.

Eine andere Art von Förderung stellen vier Gemeinschaftsinitiativen dar. Es handelt sich um die gemeinsamen Programme, die zu einer „europäischen“ Lösung für spezielle Probleme führen sollen. In diesem Rahmen werden mit insgesamt 5,35% der Mittel aus den Strukturfonds folgende Vorhaben gefördert:

- grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (Interreg III),
- nachhaltige Entwicklung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel (Urban II),
- Entwicklung des ländlichen Raums durch lokale Initiativen (Leader+),
- Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt (Equal).

Darüber hinaus stehen der Kommission Sondermittel zur Anpassung der Fischereistrukturen außerhalb der Ziel-1-Regionen (0,5%) und zur Unterstützung innovativer Entwicklungsideen (0,51%) zur Verfügung (Europäische Kommission 2001).

### ***Instrumente***

Die oben vorgestellten regionalpolitischen Ziele werden mit Hilfe finanzieller Instrumente verfolgt. Für den Zeitraum 2000-2006 steht dafür ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts bereit, ins-

gesamt 213 Mrd. Euro, darunter 195 Mrd. aus den vier Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) sowie 18 Mrd. aus dem Kohäsionsfonds (Europäische Kommission 2001).

Die Förderkonzeption der Strukturfonds orientiert sich an den in der Reform von 1988 vorgesehenen Grundsätzen. Gefördert werden mehrjährige Programme oder Entwicklungsstrategien, die eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen zum Ziel haben, wobei die Schwerpunkte in solchen Bereichen wie Infrastrukturen im Verkehrs- oder Energiesektor, Telekommunikationssektor, Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer und Informationsgesellschaft liegen. Die Förderung im Rahmen des 1993 geschaffenen Kohäsionsfonds wurde grundlegend anders als beim Strukturfonds entworfen. Sie erfolgt auf der Ebene der Mitgliedsstaaten, und förderberechtigt sind die Staaten, deren Bruttosozialprodukt pro Einwohner unter 90% des EU-Durchschnitts liegt. Zur Zeit profitieren davon Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. Bei der jährlichen Verteilung der Mittel werden feste Länderquoten verwendet, die auf solchen Kriterien wie Einkommen, Grundfläche und anderen Faktoren wie z. B. Verkehrsinfrastruktur basieren. Mit den erhaltenen Mitteln sollen ausschließlich Umwelt- und Verkehrsprojekte finanziert werden (Rolle 2000: 40 f.).

Neben den Transfers stellt die EU ihren Mitgliedsländern Darlehen zur Verfügung. Die 1958 gegründete Europäische Investitionsbank (EIB) hat die Funktion eines autonomen Finanzierungsinstituts. Zu ihren Aufgaben gehören: Mitfinanzierung der Investitionen, u. a. im Rahmen der Ziel-1-Förderung (durchschnittlich 2/3 der verfügbaren Mittel) und finanzielle Unterstützung der „Transeuropäischen Netze“ in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation. Die EIB arbeitet ohne Erwerbzweck, wodurch Kreditnehmer mit einer schlechteren Bonität von guten Konditionen, zinsgünstigen Darlehen und Garantien profitieren können.

## ***Bilanz und neue Herausforderungen***

27 Jahre nach der Schaffung des Strukturfonds bestehen in der heutigen EU der 15 wesentliche regionale Unterschiede im Entwicklungsstand. Obwohl zwischenstaatliche Differenzen, deren Einfluss auf etwa 40% der Einkommensvarianz eingeschätzt wird, abgenommen haben, weisen die Differenzen innerhalb der Mitgliedstaaten eher eine steigende Tendenz auf (Franzmeyer 1995: 132). Leider kann auch die heutige EU auf keinen Fall als ein homogener Wirtschaftsraum angesehen werden. Vielmehr weist sie eine Zentrum-Peripherie-Struktur auf. Das Zentrum umfasst ein breites „Entwicklungsband“ (Franzmeyer 1996: 120), das sich von London, durch Nordfrankreich, die Benelux-Staaten, Deutschland (das Rhein-Main-Gebiet, den Raum Stuttgart-München) und die Schweiz bis Norditalien erstreckt und auch als die „blaue Banane“ bezeichnet wird. Es ist durch hohe Bevölkerungsdichte und eine starke Konzentration der Wirtschaft gekennzeichnet. Daneben ist ein „Sunbelt“ – von Piemont über die Côte d’Azur bis Valencia – als zweiter im Entstehen begriffener Entwicklungsraum zu unterscheiden (Franzmeyer 1996: 120). Zur EU-Peripherie gehören die Regionen in Griechenland, Süditalien, Spanien, Portugal und Ostdeutschland. Wie groß die Wohlfahrtsunterschiede sind, wird alleine dadurch deutlich, dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Griechenland, Portugal und Spanien nicht einmal 80% des EU-Durchschnitts beträgt, wobei das von Luxemburg 60% über dem Durchschnitt liegt. Zudem sind die Wohlstandsgefälle innerhalb der Mitgliedstaaten noch frappierender. So ist beispielsweise in den zehn dynamischsten Regionen der Union das BIP pro Einwohner fast drei mal so hoch wie in den zehn ärmsten (Europäische Kommission 2001).

Im Kontext der verbleibenden Entwicklungsunterschiede sollte die Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg der europäischen Regionalpolitik gestellt werden. Mikroökonomisch betrachtet sind auf jeden Fall positive Entwicklungen an der Peripherie zu beobachten: Es werden regelmäßig dank europäischer Unterstützung neue Arbeitsplätze geschaffen, Arbeitnehmer weitergebildet und Verkehrsinfrastrukturen zur Verfügung gestellt. Auf der

anderen Seite sind bei solchen Programmen eher langfristige Effekte zu erwarten. Daher lassen sich bis heute die Analysen der makroökonomischen Effizienz nur schwer empirisch begründen. Erstens stellen sich Kapazitäts- und Produktivitätseffekte der Infrastrukturen naturgemäß erst auf längere Sicht ein. Zweitens: Da den Fonds erst nach der Reform von 1988 eine Größenordnung zugewiesen wurde, die eine Wirkung der strukturellen Maßnahmen auf der volkswirtschaftlichen Ebene erwarten läßt, ist der Zeitraum bis heute zu kurz, um genaue Effekte einschätzen zu können (Franzmeyer 1996: 130 ff.). Ein anderes Element, das zu einem unscharfen Gesamtbild wesentlich beiträgt, ist das Zusammenwirken der nationalen und europäischen Regionalpolitik. Es scheint kaum möglich zu sein, das Wirken der durch die EU geförderten Maßnahmen unabhängig von den anderen Politikkomponenten zu messen und zu bewerten.

Trotz der oben erwähnten Aspekte, die die Erstellung einer Bilanz erschweren, besteht keinerlei Zweifel, dass eine Kohäsionspolitik sowohl in der heutigen, als auch in der erweiterten EU nötig ist. Dieser Politikbereich wird immer häufiger mit neuen Problemen konfrontiert. Die Existenz krisenbetroffener Gebiete, die Vergrößerung der Entwicklungsunterschiede zwischen der Peripherie und den zentralen Wirtschaftsstandorten, oder auch die steigende strukturelle Arbeitslosigkeit zählen zu den größten Herausforderungen. Daher ist es kaum denkbar, dass die EU in der Zukunft auf eine Politik des Regionalausgleichs verzichten kann.

Angesichts der geplanten Erweiterung der EU um zehn (bzw. zwölf) neue Mitgliedsstaaten stellt sich nun die Frage, in welcher Form und mit welchen Mitteln die zukünftige Kohäsionspolitik betrieben werden soll, um gleichzeitig der veränderten Situation und dem Solidaritätsanspruch als Grundlage der europäischen Integration gerecht zu werden. Im Folgenden werden daher die zu erwartenden Effekte der Erweiterung auf die Kohäsion im Europa der 27 dargestellt, um auf dieser Basis die Diskussion um die Zukunft der Strukturpolitik nachvollziehen zu können.

## **Das Europa der 27: Wirtschaftsgeographie der Erweiterung**

Mit der für 2004 geplanten Aufnahme der ersten mittel- und ost-europäischen Kandidatenländer in die EU beginnt eine neue Ära der europäischen Integration. Wie signifikant dieses Ereignis sein wird, sieht man alleine daran, dass sich damit die EU-Fläche um über 1000 km<sup>2</sup> vergrößert und sich die Bevölkerung um 105 Millionen Einwohner, d.h. um fast ein Drittel erhöht. Da die meisten neuen Mitgliedsstaaten einen deutlich geringeren Entwicklungsstand als die heutigen EU-Länder aufweisen, wird das europäische BIP nur um 11% steigen, und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen infolgedessen wesentlich abnehmen.<sup>4</sup> Im Folgenden sollen die Auswirkungen auf die Kohäsion in der Union und neue Anforderungen an die Kohäsionspolitik untersucht werden. Mit welchen Entwicklungsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten wird die zukünftige EU der 27 konfrontiert? Wie sehen die regionalen Unterschiede innerhalb der Kandidatenländer aus? Welche Regionstypen können daher identifiziert werden?

### ***Die sozio-ökonomische Entwicklung auf der Ebene der Staaten***

Da die regionalen Entwicklungsunterschiede mit den zwischenstaatlichen Gefällen eine starke Korrelation aufweisen, soll im ersten Schritt die Gruppe der zwölf Kandidatenländer vorgestellt werden. Die ost- und mitteleuropäischen Kandidaten können, trotz ihrer gemeinsamen sozialistischen Erfahrung, auf keinen Fall als ein homogener Raum betrachtet werden, weder politisch und kulturell, noch wirtschaftlich.

Der erste Indikator, der bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Konvergenz angewendet wird, sind das Bruttoinlandsprodukt und die Prognosen für dessen Wachstum in den nächsten Jahren. Wie Tabelle 1 veranschaulicht, liegt das BIP in den Kandidatenländern deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Kein Land hat bisher die Schwelle von 75% Prozent des

europäischen Durchschnittseinkommens pro Kopf im Jahre 2000 erreicht, was für die Kohäsionspolitik von wesentlicher Bedeutung ist.

Länder	2000 (In Euro)	2000	2005	2010	2015
Tschechien	12.538	59%	64%	71%	78%
Ungarn	11.245	53%	59%	65%	72%
Polen	8.779	41%	45%	49%	54%
Slowakei	10.433	49%	54%	59%	65%
Slowenien	15.558	73%	81%	90%	98%
Bulgarien	5.237	25%	27%	30%	33%
Rumänien	5.741	27%	29%	32%	35%
Estland	8.713	41%	46%	51%	56%
Lettland	6.348	30%	33%	36%	40%
Litauen	6.362	30%	33%	36%	40%
EU-Durchschnitt	21.253	100%	100%	100%	100%

**Tabelle 1: Prognose der Entwicklung des BIP pro Kopf in den Kandidatenländern (ausgedrückt in Prozent des EU-Durchschnitts, umgerechnet in Kaufkraftstandards)**

*Quelle:* Wiener Institut für Internationale Wirtschaft. Entnommen aus: [www.Euractiv.com](http://www.Euractiv.com)

Zugleich sind große Abweichungen zwischen den einzelnen Staaten zu beobachten: während sich Slowenien im Jahre 2000 mit 73% des EU- Durchschnitts an der Spitze befindet, haben Bulgarien und Rumänien große Schwierigkeiten, ein Drittel zu erreichen. Dementsprechend bleiben die Prognosen für die nächsten Jahre differenziert.

Neben der Dynamik des Wachstums stellen Veränderungen des Arbeitsmarktes einen wichtigen Teil des Transformationsprozesses dar. In Abhängigkeit solcher Faktoren wie historisch gewachsener sektorieller Strukturen, der Ausgestaltung der Reformen oder der Fortschritte im Privatisieren staatlicher Betriebe haben die Änderungen in den Kandidatenländern einen individuellen Verlauf. Trotzdem lassen sich gemeinsame Tendenzen aufzeigen. Zunächst haben die ersten marktwirtschaftlichen Reformen am Anfang der neunziger Jahre in den meisten MOEL zu einer allgemeinen Reduktion der Beschäftigung geführt, bevor sich zwischen 1994 und 1998 die Beschäftigungszahlen deutlich verbessert haben. Polen, Tschechien und der Slowakei ist es gelungen, sie im Vergleich zum Niveau von 1990

um 5-8 % zu steigern, während die anderen Länder (mit Ausnahme Lettlands) eine Stabilisierung um 94-102% aufgewiesen haben (Weise u.a. 2001: 38). Bei der strukturellen Betrachtung lassen sich folgende gemeinsame Trends auflisten: eine im Vergleich mit der EU sehr schwache Beschäftigung in den Dienstleistungen, eine signifikante, aber stark abnehmende industrielle Beschäftigung und eine große Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors<sup>5</sup>. Auf jeden Fall muss dabei berücksichtigt werden, dass diese strukturellen Probleme in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß vorkommen. Tschechien und die Slowakei hatten beispielsweise 1990 einen Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor von 40%, während dieser selbe Indikator für Rumänien 27% betrug (Weise u.a. 2001: 36 f.).

Am wenigsten Homogenität weisen die MOEL bei der Betrachtung der Arbeitslosenquote auf.

Länder	1999	2000	2001*	2002*	2003*
Tschechien	9,5	8,8	8,4	7,9	7,9
Ungarn	7,0	6,4	5,9	5,8	5,9
Polen	15,3	16,0	16,6	19,3	19,0
Slowakei	17,1	16,6	16,8	16,5	16,2
Slowenien	7,6	6,9	6,8	6,8	6,7
Bulgarien	17,0	17,8	18,3	18,6	18,8
Rumänien	6,8	7,1	6,9	7,2	7,2
Estland	12,3	12,7	13,5	13,2	12,8
Lettland	13,5	13,2	12,9	12,4	11,7
Litauen	8,3	11,4	12,6	12,4	12,0

**Tabelle 2: Arbeitslosenquote (in % der Arbeitskraft)**

*Quelle:* Europäische Kommission. Entnommen aus: [www.Euractiv.com](http://www.Euractiv.com) (\* Prognose).

Wie groß die Differenzen sind, kann man den Daten der Tabelle 2 entnehmen: Während es sich in manchen Ländern um einstellige Prozentzahlen handelt (z. B. Tschechien, Ungarn, Slowenien), sind die anderen mit 15% überschreitenden Arbeitslosenquoten konfrontiert (Polen, Slowakei, Bulgarien). Dazu müsste aber bemerkt werden, dass niedrigere Arbeitslosenquoten in manchen MOEL (besonders in Rumänien) nicht auf hohe wirtschaftliche Aktivität, sondern auf eine Verschiebung der Restrukturierung zurückzuführen sind.

Neben diesen Basisindikatoren der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften ist es bestimmt von großem Interesse, sich auf ein synthetisches Instrument der Analyse zu stützen. Als Beispiel kann man den von der DGZ Deka Bank entwickelten *Deka Converging Europe Indicator (DCEI)* nennen, mit dem sich der Konvergenzfortschritt auf Grund makroökonomischer und institutioneller Kennzahlen messen lässt. Die vier Säulen dieses Indikators umfassen auf der einen Seite die Kriterien von Kopenhagen, die 1993 für die Beitrittskandidaten verabschiedet wurden und die realwirtschaftliche und institutionelle Konvergenz mit der EU widerspiegeln sollen. Auf der anderen Seite beinhalten sie auch monetäre und fiskalische Teilindikatoren, die auf den Maastricht-Kriterien für die Währungsunion basieren. Damit wird auch die spätere Aufnahme in den Wechselkursmechanismus und in die Euro-Zone berücksichtigt. Insgesamt handelt es sich um ein Scoring-Modell mit vier Bereichen und 16 Kennzahlen:

1. Die realwirtschaftliche Konvergenz wird mit dem BIP je Einwohner, dem Anteil des Agrarsektors am BIP, der Arbeitslosenquote und mit dem Anteil des Handels mit der EU am Gesamthandel gemessen.
2. Die Analyse der institutionellen Konvergenz umfasst solche Bereiche wie die Wirtschaftspolitik, das Finanzsystem, den gesetzlichen Rahmen und die Zahl der geschlossenen Kapitel in den Beitrittsverhandlungen.
3. Der Teilindikator „Monetäre Konvergenz“ basiert auf der Inflation, den Kapitalmarktzinsen, den Wechselkursen und dem Kreditwachstum.
4. Die fiskalische Konvergenz wird durch den Haushaltssaldo, die öffentlichen und ausländischen Schulden sowie durch den Anteil des privaten Sektors am BIP eingeschätzt.

Der große Vorteil dieses synthetischen Indikators liegt darin, dass er sich nur zum Teil nach wirtschaftlichen Kriterien richtet und ein wesentliches Gewicht sowohl den politischen (bzw. wirtschafts- und sozialpolitischen) Faktoren als auch den historischen Verbindungen zwischen den Mitglieds- und Kandidatenländern beimisst.

Anhand der aktuellen Ergebnisse für 2001, die in Tabelle 3 zusammengestellt wurden, lassen sich drei Gruppen von Kandidaten unterscheiden. Zu der ersten gehören die Volkswirtschaften, die einen DCEI von über 75% erreichen. Neben Tschechien (78 Punkte) sind dies Estland, Ungarn (beide 77 Punkte) und Slowenien (76 Punkte). Dahinter bildet sich mit Polen (72 Punkte), Lettland (70 Punkte), der Slowakei (67 Punkte) und Litauen (66 Punkte) eine zweite Liga der Länder, deren Indikatoren sich um die 70-Punkte-Marke bewegen. Am Ende kommen noch die beiden verbleibenden Länder, mit denen die Beitrittsverhandlungen eröffnet worden sind, die aber einen wesentlichen Abstand in der Konvergenz aufweisen und dementsprechend für die „Big Bang“- Erweiterung in 2004 nicht vorgesehen sind. Es handelt sich um Bulgarien (51 Punkte) und Rumänien (40 Punkte) (Hornung 2002).

Länder	Gesamt	Realwirtschaftlich	Institutionell	Monetär	Fiskalisch
Tschechien	78	85	70	95	65
Estland	77	70	80	75	85
Ungarn	77	80	80	70	80
Slowenien	76	95	85	65	65
Polen	72	60	75	80	75
Lettland	70	60	70	75	75
Slowakei	67	45	75	80	75
Litauen	66	35	70	90	85
Bulgarien	51	30	55	70	60
Rumänien	40	45	50	25	75

**Tabelle 3: DECI 2001**

Wertebereich 0 bis 100 Punkte; 100 = EU-Konvergenz

Quelle: DGZ Deka Bank, Stand: Januar 2002. Entnommen aus: Hornung 2002

### ***Regionale Entwicklungsunterschiede in den MOE-Staaten***

Mehr als 40 Jahre der Zentralplanung in den MOE-Staaten haben einen großen Einfluss auf die regionale Entwicklung ausgeübt und stellen bis heute einen wichtigen Hintergrund sowohl für die Analyse der regionalen Entwicklungsunterschiede als auch der aktuellen Gestaltung der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene dar. Der sozialistische Staat erzielte in den mei-

sten Ländern ein „centralist, artificially constructed model of economic development, which was biased towards heavy industries and large scale enterprises“ (Brusis 1999: 6). Es handelte sich daher um einen sektoriellen Ansatz und eine zentralistische Arbeitsverteilung sowohl innerhalb der Staaten als auch international im Rahmen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Die industriellen Anlagen wurden aus ideologischen Gründen meistens in den landwirtschaftlichen Gebieten oder in der Nähe von großen Agglomerationen mit dem Ziel einer „Proletarisierung“ der sozialen Strukturen errichtet. Dabei spielte die regionale Integration der Produktion keine Rolle, und die Existenz der überregionalen vertikalen Verbände der staatlichen Unternehmen haben eher zu einer „Deregionalisierung“ geführt (Brusis 2000: 6). Trotz egalitärer Parolen, deren sich kommunistische Politiker bedienten, sind dadurch signifikante Unterschiede in der Entwicklung der Regionen entstanden bzw. die früher existierenden Gefälle konserviert worden.

Im Allgemeinen weisen die MOEL zwei Muster der Regionalentwicklung auf: Erstens sind in der Regel östliche Regionen weniger entwickelt als westliche. Zweitens bestehen auch frappierende Gefälle zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Diese beiden Trends werden heute in Folge der Reorientierung der Wirtschaft nach Westen noch deutlicher, und die neuen Entwicklungen im Handel und in den Investitionen sind mit den räumlichen Effekten stark verbunden. Die meisten ausländischen Direktinvestitionen (FDI) fließen in die westlichen, leichter erreichbaren Grenzregionen, oder konzentrieren sich auf die Hauptstadt und ihre Umgebung. Beispielsweise erreicht dieses Phänomen in Ungarn 80-90%, während in Bulgarien 70% der FDI nach Sofia fließen. Eine ähnliche Entwicklung ist im Export zu beobachten. Die geographische Nähe zu den westeuropäischen Märkten scheint ein Erfolgsfaktor für die Unternehmen zu sein (Brusis 1999: 3).

Die Regionalvergleiche erfolgen auf dem NUTS-2-Niveau, wobei zu beachten ist, dass nur sechs der Kandidatenländer aus mehr als einer NUTS-2 Region bestehen. In allen diesen Län-

dern gehören die Hauptstadtregionen zu den reichsten Gebieten. Die einzigen Nicht-Hauptstadtregionen, die sich wesentlich über dem nationalen Durchschnitt befinden, sind *Nyugat-Dunantul* in Ungarn, *Łódzkie* und *Wielkopolskie* in Polen und *Centru* in Rumänien (Weise u.a. 2001: 47). Bei der Zusammenstellung der ärmsten und reichsten Regionen fällt auf, dass die relativen Unterschiede nicht viel von denen, die in Westeuropa zu beobachten sind, abweichen. So weisen die Differenzen im BIP pro Kopf in Tschechien 111,6 Prozentpunkte (des nationalen Durchschnitts) auf, in Ungarn und Polen etwa 80 Prozentpunkte, und in Rumänien 60. Zum Vergleich: In Deutschland und Italien belaufen sich diese Prozentzahlen auf 126,4 bzw. 71,4.<sup>6</sup>

Eine wesentliche Schwierigkeit für die Auswertung dieser NUTS-2-Daten liegt darin, dass die Regionen zu groß und heterogen sind, um eine Aussage über das reale Einkommen der Einwohner – und daher auch über den Wohlstand – treffen zu können. Das durchschnittliche Einkommen ist von den statistischen Effekten belastet und versteckt zum Teil signifikante interne Unterschiede. Das Bild verschärft sich aber, wenn die NUTS-3-Subregionen als Maßstab genommen werden. Als Beispiel kann an dieser Stelle eine 1999 auf NUTS-3-Ebene für Polen durchgeführte Analyse genannt werden, die viel deutlicher die Einkommensgefälle veranschaulicht. War das Pro-Kopf-Einkommen in der reichsten Wojewodschaft (NUTS-2) – *Mazowieckie* – um 114% höher als in der ärmsten – *Lubelskie* – so erreicht derselbe Indikator für NUTS-3-Subregionen von Warschau und von Łomża 444% (Wyżnikiewicz 2002).

### ***Typologie der Regionalentwicklung***

Auf der Basis der sowohl mit der marktwirtschaftlichen Transformation als auch mit dem Strukturwandel verbundenen regionalen Probleme lassen sich vier breite Kategorien von Regionen unterscheiden. Es handelt sich um eine Klassifizierung anhand der Beschäftigungsstruktur und der Bevölkerungsdichte (Weise u.a. 2001: 11).

Die besten wirtschaftlichen Indikatoren weisen Hauptstädte und andere große Agglomerationen auf. Sie verfügen über gut ausgebildete Fachkräfte, bessere Infrastrukturen und profitieren von der Nähe zu Bildungsinstitutionen und zu den Entscheidungsträgern. Sie werden häufig als „leaders in the transformation process“ (Weise u.a. 2001: 55) bezeichnet. Zu der zweiten Gruppe gehören EU-Grenzregionen, die von der geographischen Nähe zu den EU-Staaten profitieren, indem sie eine höhere Anzahl an Unternehmensgründungen und eine größere Attraktivität für Investitionen aus den Nachbarländern aufweisen. Als Beispiele können an dieser Stelle die Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze, die Region von Bratislava (65 km von Wien entfernt) oder *Győr-Moson-Sopron*-Region in Ungarn genannt werden. Die Peripherie in den MOEL besteht aus den östlichen, überwiegend landwirtschaftlichen Gebieten. Die häufig als „östliche Mauer“ bezeichneten Gebiete an der ehemaligen Grenze zur Sowjetunion verfügen über schlechte Transportinfrastrukturen und alte Wirtschaftsstrukturen. Dadurch ziehen sie nur wenige Investitionen an und weisen hohe Arbeitslosenzahlen auf. Die vierte Kategorie von Regionen umfasst die alten Industriegebiete, die sehr stark von den Wirtschaftstransformationen betroffen sind. Erstens handelt es sich um die selben Phänomene, die in der gesamten Wirtschaft zu sehen und mit dem Übergang zu der Marktwirtschaft verbunden sind, wie z. B. die Privatisierung und Restrukturierung der Unternehmen, die Steigerung der Arbeitslosigkeit oder neue Orientierungen im Handel. Zweitens müssen diese Gebiete auf Grund ihres sehr hohen Anteils an veralteten Schwerindustrien zusätzlich die aus dem Strukturwandel, der in Mittel- und Osteuropa erst heute mit einer gewissen Verschiebung im Vergleich zum Westeuropa stattfindet, resultierenden Probleme lösen.

Im Vergleich zu den regionalen Mustern in der EU der 15 fehlen in den MOEL große, den westeuropäischen Wirtschaftszentren ähnliche, Agglomerationen<sup>7</sup>, sowie Regionen mit einer Dominanz des Dienstleistungssektors (mit Ausnahme Bratislavas). Der Anteil an Industriegebieten (Tschechien mit Ausnahme Prags, Teile von Ungarn, *Źi 1skie* und *Lubuskie* in Polen sowie

Bukarest) ist mit dem EU-Niveau vergleichbar. Außerdem werden die meisten anderen Regionen angesichts ihrer hohen Beschäftigung in der Landwirtschaft (über 20%) und des geringen Anteils an Dienstleistungen als landwirtschaftsorientiert oder – dominiert bezeichnet. Es handelt sich um sieben der polnischen Wojewodschaften, die Slowakei (mit Ausnahme Bratislavas), Estland, Litauen und Slowenien (Weise u.a. 2001: 68).

## **Die Debatte um die Zukunft der europäischen Regionalpolitik**

Die Debatte um die Zukunft der Regionalpolitik nach der Osterweiterung ist auf eine breitere Grundlage zu stellen, da sie sich sowohl auf den Kern der europäischen Integration – Solidarität zwischen den Völkern Europas – als auch auf rein wirtschaftliche, „egoistische“ Interessen der Beteiligten bezieht. Daher erfolgt die Diskussion auf sehr unterschiedlichen Ebenen, die sich von der in den europäischen Verträgen erwähnten idealtypischen Solidarität über Details der Finanzierung bis hin zum Wettbewerb bei der Verteilung der Mittel erstrecken. Manche Argumente gehen so weit, dass sie, wegen der zu erwartenden hohen Kosten der Regionalpolitik in der erweiterten Union, eine von den wichtigsten Leitlinien der europäischen Einigung in Frage stellen: die Bereitschaft, finanziell die Ungleichgewichte und Ausgleichsmaßnahmen zu tragen. Vor diesem Hintergrund ist es von großem Interesse, die aktuelle Diskussion über die Grundsätze der Regionalpolitik und den weiteren Weg der Union zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion nachzuvollziehen. Dabei wird folgenden Fragen nachgegangen: Welche Rolle spielt die Regionalpolitik im Prozess der europäischen Integration und woraus lassen sich Veränderungen ableiten? Worin liegen die Kontroversen der aktuellen Debatte? Gibt es ein oder auch mehrere „Erfolgskonzepte“ für die Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern?

## ***Regionalpolitik als Verhandlungsmasse im politischen Prozess?***

Die historische Entwicklung der Regionalpolitik lässt sich sowohl zeitlich als auch inhaltlich sehr deutlich mit den Integrationsfortschritten verbinden. Erweiterungen und Vertiefungen der EU wurden systematisch von der Expansion des Strukturfonds und einem steigenden Engagement in diesem Bereich begleitet. Auf Grund dieser parallelen Entwicklung wird auf der Basis der politökonomischen Theorie eine interessante und provokative These aufgestellt: Die Regionalpolitik habe eine wesentliche Funktion als Verhandlungsmasse im politischen Prozess, indem durch finanzielle und inhaltliche Veränderungen in diesem Bereich die für die weitere Integration benötigten Kompromisse erreicht werden (Rolle 2000: 132). In diesem Sinne handelt es sich um ein „Mittel zur Konsensfindung, das bei Tausch- bzw. Koppelgeschäften eingesetzt wird“, anders gesagt um ein „*Schmiermittel* im Verhandlungsprozess“ (Rolle 2000: 132). Dies kann mit einer Zusammenstellung der wichtigen politischen Entscheidungen und ihren Auswirkungen auf die Regionalpolitik veranschaulicht werden. So stellt Rolle z. B. die Entstehung des Fonds für regionale Entwicklung (1975) in direkten Zusammenhang mit der Norderweiterung auf Großbritannien, Irland und Dänemark. Der Grund dafür liegt in den Forderungen Großbritanniens, das neben Deutschland ein Hauptnettozahler in der EG geworden wäre<sup>8</sup>, einen finanziellen Ausgleichsmechanismus zu schaffen. Auf ähnliche Art und Weise kann man die Konsequenzen der Süderweiterung von 1986 erklären, wo die Einführung der Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) eine Kompensation der verschärften Konkurrenz nach dem Beitritt Portugals und Spaniens auf dem Agrarmarkt für Griechenland, Südfrankreich und Italien darstellte. Zu den anderen Ereignissen, die eine Auswirkung auf die Regionalpolitik gehabt haben, zählt beispielsweise die auf dem Gipfel von Maastricht im Jahr 1991 beschlossene Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU). Als Folge der Drohung Spaniens, Portugals, Griechenlands und Irlands, die EWU zu blockieren, ist zwei Jahre danach der Kohäsionsfonds entstanden (Rolle 2000: 134-144).

Fasst man die angeführten Beispiele zusammen, so lässt sich auch aus politökonomischen Gründen vermuten, dass es auch bei zukünftigen Beitritten zu wesentlichen Änderungen der Regionalpolitik kommen wird. Ihre zukünftige Gestaltung wird neben der veränderten räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation zum großen Teil von den nationalen Interessen der Mitglieds- und Beitrittsländer und den Machtverhältnissen abhängen. Dies spiegelt sich schon heute in der lebhaften Diskussion wider, die in der finalen Phase der Beitrittsverhandlungen noch an Heftigkeit gewinnen kann.

### ***Der Preis der Solidarität – die aktuelle Kontroverse***

Die Tatsache, dass sich die EU nicht mit einer Freihandelszone gleichsetzen lässt, liegt an dem häufig erwähnten Anspruch der Solidarität zwischen den Mitgliedsländern. In der aktuellen Debatte geht es meistens darum, den Preis dieser Solidarität zu berechnen. In den Worten des EU-Kommissars Michel Barnier: „*Le prix de la solidarité en Europe, c'est 0,32 % du PIB seulement*“ (Le Monde, 28.01.2002) d.h. etwa 32 Mrd. Euro, die der Union derzeit jährlich für Transfers im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik zur Verfügung stehen. Dieses Budget gilt noch bis 2006, für den Zeitraum danach muss der EU-Haushalt neu verhandelt werden – diesmal unter Teilnahme der neuen Mitgliedsländer. Die politische Debatte ist mit dem Bericht der Kommission am 30. Januar 2002 bereits eröffnet worden. Das erste Problem, das im Kontext der baldigen EU-Osterweiterung häufig angesprochen wird, ist die künftige Bestimmung des Zugangs der neuen Mitgliedsländer zu den Fördermitteln. Auf Grund des relativen Charakters der aktuellen Kriterien erweist sich ihre weitere Anwendung nach dem Beitritt zumindest als problematisch. Da für die funktionalen Kriterien (z. B. für die Arbeitsmarktverflechtung) häufig statistische Erhebungen fehlen, muss sich die Regionalförderung nach dem relativen Entwicklungsstand der Regionen richten (vgl. Franzmeyer 1995: 118). Wird die Förderung wie bisher nach der Erweiterung relativ bestimmt, besteht die Gefahr, dass ein

Großteil der aktuellen Fördergebiete, u.a. die ostdeutschen Länder, zum „Opfer des *statistischen Effekts* der Erweiterung“ (FAZ 31.01.2002) werden. Die Aufnahme der zehn wirtschaftsschwächeren neuen Mitgliedstaaten wird das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der EU um 13% reduzieren (beim Beitritt Rumäniens und Bulgariens sogar um 18%), wodurch das regionale Durchschnittseinkommen in den betreffenden Regionen rein rechnerisch die 75%-Förderschwelle übersteigen wird (FAZ 31.01.2002). Auf dieselbe Art und Weise wird der Zugang der heutigen Kohäsionsländer zu den Mitteln aus dem Kohäsionsfonds – zur Zeit durch eine Schwelle von 90% des europäischen Pro-Kopf-Einkommens geregelt – von der Erweiterung beeinflusst. Dies kann dazu führen, dass z. B. Spanien die Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds innerhalb kurzer Zeit verlieren kann (Begg 1997: 195). Überwiegend aus diesem Grund verlangt Spanien, bei der Berechnung der Förderfähigkeit auch künftig vom Durchschnitt der alten EU-Länder auszugehen. Diese Forderung fand ihren Ausdruck in dem Schreiben, das der spanische Premier José María Aznar schon im April 2001 an die Kommission richtete (Vestring 2001). Neben den umstrittenen Kriterien ist in der Debatte eine grundsätzliche Konfliktlinie zwischen Nettozahlern und Empfängern der Regionalhilfe zu beobachten, die immer schärfer gezogen zu sein scheint. Die Wahl einer relativ einfachen Option wie z. B. eine Steigerung der Mittel oder Beschränkung der Förderung in den aktuellen Empfängerländern gilt als unrealistisch, da dies zu einer „Frustration der Nettozahler“ (Forschungsgruppe Europa 1999: 4) führen würde. Daher fordert z. B. der Hauptnettozahler Deutschland eine Verstärkung der nationalen Ebene der Regionalpolitik und eine weitere Konzentration der Fördermittel auf Ziel-1-Gebiete. Es wird zudem davon ausgegangen, dass die übrigen Ziele sich durchaus auch in nationaler Verantwortung finanzieren ließen (Axt 2000: 120). Dies würde eine finanzielle Besserstellung Deutschlands bedeuten, trifft aber auf den Widerstand Frankreichs, das hauptsächlich von der Förderung der alten Industriegebiete (Ziel 2) profitiert. Diese und ähnliche Interessengegensätze resultieren in einer erschwerten Koalitionsbildung zwischen den EU-Staaten. Dassel-

be Phänomen ist aber auch z. B. innerhalb Deutschlands zu beobachten, wo die Interessen von Bund und Ländern ebenso wenig einheitlich sind, und dadurch eine klare Formulierung der Reformstrategie verhindern (Axt 2000: 121).

Auch wenn die Debatte um die Reform der Regional- und Strukturpolitik nach der Erweiterung vielleicht weniger intensiv verläuft als die Diskussion um die Gemeinsame Agrarpolitik, wird auch sie in einem vergleichbaren Maß durch finanzielle Fragen polarisiert. Hat die EU mit der Agenda 2000 für die Periode 2000-2006 Mittel in Höhe von 213 Mrd. Euro veranschlagt, so geht die Kommission in ersten Vorschlägen für den Zeitraum 2007-2013 von 360 Mrd. Euro aus. Die meisten Nettozahler, darunter insbesondere Schweden, Deutschland und die Niederlande sowie Frankreich als Nicht-Nettozahler, sprechen sich für die Beibehaltung oder sogar Verringerung der bisherigen Summe aus (Lippert 2002: 13). Die Entscheidungen über die Verteilung der Mittel sowie die Bestimmung neuer Förderschwel­len und Übergangsfristen sind in den nächsten Monaten, während der letzten Phase der Verhandlungen, zu erwarten.

### ***Erfolgskonzepte für die Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa?***

Parallel zu der Diskussion über die notwendigen Reformen verlaufen in den neuen Mitgliedsländern Überlegungen über die Wahl und Umsetzung der Strategien der Regionalentwicklung. Die zu erwartende finanzielle Hilfe der EU gehört auf jeden Fall zu den wichtigsten Kriterien, an denen sich die nationale Politik in diesem Bereich orientiert. Die Förderprogramme zur Vorbereitung des Beitritts: PHARE, ISPA und SAPARD<sup>9</sup> spielen zwar schon heute eine Rolle in diesem Prozess, trotzdem bleibt die Formulierung einer Gesamtstrategie für die räumliche Entwicklung und ihre anschließende Umsetzung häufig problematisch. Die Schwierigkeiten sind in beiden Etappen zu beobachten.

Bei der Strategieformulierung stößt man auf das Dilemma des

*trade-off* zwischen der Solidarität mit den jeweiligen ärmsten Regionen in den Ländern und der Effizienz der gewählten Maßnahmen in einem europäischen Wettbewerb. Die Angleichung des Entwicklungsstandes ist mit hohen Kosten verbunden, wodurch sie manchmal zu einer kurzfristigen Benachteiligung des Wachstums der Gesamtwirtschaft führen kann. Es stellt sich daher die Frage, wie die MOEL den notwendigen Nachholprozess gestalten können. Besteht die Erstaufgabe der Strukturpolitik in der Förderung der rückständigen Regionen, oder sollte vielleicht in der ersten Phase der Unterstützung der Wachstumspole Priorität eingeräumt werden? Letzteres würde die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft auf den EU-Märkten erhöhen und die Integration automatisch erleichtern. Zusätzlich erweist es sich angesichts der ungewissen Zukunft der EU-Förderprogramme und der begrenzten nationalen Mittel als sehr schwer, vollständige Entwicklungskonzepte zu entwerfen. Wie lange ein solcher Prozess dauert, kann alleine an den Beispielen Polens und Ungarns gesehen werden. Erst spät haben sich die beiden Länder für die Verabschiedung regionalpolitischer Gesetze entschieden; erst 1998 (Ungarn) bzw. 2000 (Polen) sind sogenannte *Nationale Regionalpolitische Konzepte* entstanden. Diese in Anlehnung an die Grundsätze der EU-Strukturpolitik konzipierten Dokumente schaffen eine institutionelle Basis für die Umsetzung der Regionalpolitik und die Durchführung der geförderten Programme (Pieper 2002: 107).

Neben den Prioritäten der Raumentwicklung sind noch in der Phase der Strategiefindung sektorielle Aspekte von Bedeutung. Bei der Wahl eines Entwicklungsmodells sollten auch mögliche Nebeneffekte berücksichtigt werden. Aus den bisherigen Erfahrungen innerhalb der EU wird häufig das Beispiel Irlands als eine Erfolgsgeschichte angeführt. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, nach den Grenzen dieses auf ausländischen Investitionen basierenden Wachstums zu fragen. Auf der einen Seite erreichte Irland dank massiven Technologietransfers sehr schnell Zugang zu den globalen Märkten, auf der anderen Seite verursachte die hohe Arbeitsproduktivität in den neuen Geschäftsbereichen den sogenannten *jobless growth*. Die irische

Wirtschaft wurde demzufolge in zwei Welten gespalten: Der moderne internationale Sektor verfügt über neue Technologien und ist exportorientiert, während traditionelle Unternehmen weiter für den lokalen Markt produzieren. Die Chance, aus diesen und anderen Erfahrungen zu lernen und selektiv Elemente zu übernehmen, die sich als positiv erwiesen haben, sollte auf keinen Fall ausgelassen werden. In diesem Fall wären beispielsweise erhöhte Investitionen in der Bildung und Infrastrukturen weiter zu empfehlen (Bradley, zitiert nach Morgan 2000: 12).

Das zweite Problem, das sich den Kandidatenländern stellt, liegt bei der Umsetzung der regionalpolitischen Maßnahmen und der Verwendung der EU-Mittel. Obwohl sie ihre ersten Erfahrungen mit der EU-Förderung im Rahmen der Vorbereitungsprogramme gesammelt haben, ist es durchaus möglich, dass sie bei den Verwaltungsaufgaben auf Schwierigkeiten stoßen könnten. Dies liegt sowohl an den mangelnden Strukturen und Erfahrungen vor allem auf der regionalen Ebene in den MOEL als auch an dem besonders komplizierten und unübersichtlichen Verfahren, das bei der Zuordnung und Verwaltung der Fördermittel angewendet wird. Der Ausmaß dieses Problems wird alleine dadurch deutlich, dass sich auch heute bei den „erfahrenen“ EU-Mitgliedern „Rückstaus“ in den Strukturfonds bilden. Den EU-Staaten gelingt es nicht, entsprechende Projekte rechtzeitig vorzubereiten und die Koordination zwischen den nationalen und regionalen Partnern zu gewährleisten. So ist zum Beispiel die französische Region *Rhône-Alpes* in der aktuellen Förderperiode 2000-2006 nicht in der Lage, mehr als 15 % der für sie bestimmten Mittel einzuplanen und bis heute (Juni 2002) mehr als 5% real einzusetzen. Nach Aussage des Verantwortlichen – des *secrétaire général à l'aménagement régional* – ist das Erstellen der von der Europäischen Kommission verlangten finanziellen Berichte so zeitaufwendig, dass die 160 Beamte diese Aufgabe nicht bewältigen können (Le Monde, 25.06.2002). Deswegen und zusätzlich auf Grund der mangelnden nationalen Mitfinanzierung der Programme werden Strukturmittel häufig einfach nicht abgerufen und fließen dann an die Mitgliedsländer zurück. Insgesamt beträgt die Differenz zwischen zugesagten

und ausgezahlten Mitteln aktuell rund 82 Mrd. Euro und ist in den letzten Jahren ständig gestiegen (FAZ, 04.06.2002). Gleichzeitig zeigen sich schon heute in den MOEL Probleme und gewisse Verzögerungen beim Management der Vorbeitrittsprogramme. Hinsichtlich dieser Erfahrungen scheint auf der einen Seite die Beschränkung der Förderung für die neuen Mitgliedsländer auf 4% des BIP vertretbar. Auf der anderen Seite würde sich eine Vereinfachung der Prozeduren auf die Effizienz der Regional- und Strukturpolitik sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedsländern positiv auswirken.

## **Fazit**

Die finanzielle Solidarität innerhalb der Europäischen Union steht heute vor zwei großen Herausforderungen: Erstens wird die geplante Erweiterung auf die Länder Mittel- und Osteuropas zu einer einmaligen Vergrößerung der Wirtschaftsgefälle innerhalb der Union führen. Zweitens stößt ihre direkte Widerspiegelung – die Kohäsionspolitik der Union – an ihre Grenzen und benötigt dringend eine grundlegende Reform. Als zu teuer, zu kompliziert und dadurch ineffizient wird sie in ihrer aktuellen Gestalt immer häufiger in Frage gestellt. Ob sich dies mit dem Abschied von der europäischen Solidarität gleichsetzen läßt, kann jedoch nur differenziert beantwortet werden. Auf der einen Seite werden Sinn und Bedeutung der strukturpolitischen Maßnahmen für die Kohäsion in der erweiterten Union von allen Akteuren anerkannt. Für alle Beteiligten im politischen Prozess der Erweiterung sind strukturelle Investitionen in den Beitrittsländern von großem Interesse. Geht man von der theoretischen Annahme aus, dass sich Länder mit einem vergleichbaren Entwicklungsniveau leichter integrieren, stellt wirtschaftliche und soziale Kohäsion eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Erweiterung dar. Auf der anderen Seite stellt sich aber die Frage, wie man den Konvergenzprozess am besten unterstützen kann. Die im zweiten Kapitel vorgestellte zukünftige Reichweite der zu erwartenden Wirtschaftsunterschiede verlangt eine Neukonzipierung der Kohäsionspolitik. Dabei stehen solche

Aspekte wie Finanzierungsmodalitäten, Förderungskriterien und Entwicklungsstrategien sowie die effiziente Umsetzung europäischer Programme im Zentrum.

Abschließend bleibt zu hoffen, dass alle diese Dimensionen auch in der letzten Phase der Verhandlungen berücksichtigt werden. Sowohl eine Reform der Regional- und Strukturpolitik als auch eine gute Vorbereitung der Behörden in den Kandidatenländern werden eine wichtige Rolle bei der Regionalförderung nach dem Beitritt spielen und darüber entscheiden, ob sich die europäische Solidarität nicht in finanziellen Auseinandersetzungen, bürokratischen Verzögerungen und in mangelnder Wirtschaftlichkeit der geförderten Projekte auflösen wird.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Diese Vorgaben wurden nicht erreicht, noch 1996 betrug die Förderung der Ziel-1-Gebiete lediglich 67% der gesamten Strukturfondsmittel.

<sup>2</sup> Dieses als Ziel 6 bezeichnete Förderungsziel bezog sich auf Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von acht Einwohnern je Quadratkilometer oder weniger, d.h. ausschließlich auf die Regionen im Norden Schwedens und Finnlands (vgl. Rolle 2000: 33, 143).

<sup>3</sup> Die EU verwendet seit 1971 ein dreistufiges System für regionale und subregionale Daten, die sog. „Niveaux d'Unités Territoriales Statistiques“ (NUTS): NUTS-1 stellt die höchste Aggregationsstufe dar (in Deutschland die Bundesländer), NUTS-2 die mittlere (Regierungs- und Verwaltungsbezirke), NUTS-3 die unterste (kreisfreie Städte, Landkreise) (vgl. Franzmeyer 1995: 118).

<sup>4</sup> Eine Einschätzung der Europäischen Kommission für das Beitritts-szenario mit 12 Kandidaten. Dabei ist die Aufnahme der ersten zehn Länder (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) für 2004 vorgesehen; Bulgarien und Rumänien sollen erst nach 2008 in die EU eintreten.

<sup>5</sup> Allerdings ist auch nicht zu übersehen, dass die abnehmende Beschäftigung in der Industrie (teilweise um 25-50%) mehr eine Reduktion der Überbeschäftigung widerspiegelt als ein Zeichen des positiven Strukturwandels darstellt. Was den landwirtschaftlichen Sektor angeht, war in den letzten Jahren in manchen Ländern (Rumänien, Bulgarien, Litauen, Lettland) eine weitere Steigerung der Beschäftigung zu beobachten. Die Landwirtschaft spielt in dem Fall die Rolle

eines Reservoirs, das die Beschäftigungsverluste in den anderen Bereichen kompensiert (Weise u.a. 2001: 36).

<sup>6</sup> Daten für 1997, Quelle: Eurostat, entnommen aus: Weise u.a. 2001: 48.

<sup>7</sup> Die einzige Stadt, die sich in die EU-Kategorie „Agglomerationen“ (darunter London, Wien, Berlin, Paris und Brüssel) einordnen ließe, ist Prag.

<sup>8</sup> Nach der Regel, dass auf die Agrarimporte Abschöpfungen an den Gemeinschaftshaushalt abgeführt werden müssen, hätte Großbritannien auf Grund seiner hohen Agrarimporte aus den ehemaligen Kolonien überdurchschnittlich zum EG-Haushalt beitragen müssen (vgl. Rolle 2000: 136).

<sup>9</sup> Das Programm PHARE (1989 geschaffen) unterstützt vor allem Institutionen, Behörden und öffentliche Einrichtungen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Zum andern fördert es neue Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Bereichen (Infrastruktur, Unternehmen, soziale Maßnahmen). Das Instrument für die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes der Beitrittskandidaten, SAPARD, unterstützt seit 2000 die Vorbereitung der Beitrittsländer auf die Gemeinsame Agrarpolitik der Union. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, ISPA, unterstützt Großprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr (ebenfalls seit 2000) (Europäische Kommission 2001).

## Literatur

Axt, Heinz-Jürgen, 2000: Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik. Strategien für Europa, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh

Bachtler, John, 2000: Regional Policy in Europe: Which Way Forward?, in: Coffey, Peter (Ed.): EUROPE – Toward the Next Enlargement, Kluwer Academic Publishers: Boston, S. 71-131

Begg, Iain, 1997: Interregional Transfers in a Widened Europe, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Quo vadis Europe? Institut für Weltwirtschaft an der Universität Köln, Mohr: Tübingen, S.189-203

Brusis, Martin, 1999: Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia, Centrum für Angewandte Politikforschung, Working Paper, München.

Europäische Kommission, 2001: Au service des régions, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg

- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2002: Die EU ist kein Bank-schalter
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.01.2002: EU-Erweiterung gefährdet Regionalhilfen für Ostdeutschland
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.06.2002: Kommission sorgt sich über Rückstau in den EU-Strukturfonds
- Forschungsgruppe Europa, 1999: Solidarität und Kohäsion in der Europäischen Union, Centrum für Angewandte Politikforschung, München
- Franzmeyer, Fritz, 1996: Europäische Struktur- und Regionalpolitik, in: Ohr, Renate (Hrsg.): Europäische Integration, Kohlhammer: Stuttgart, S. 111-140
- Hallet, Martin, 1997: National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance, European Commission/DG for Economics and Financial Affairs, Economic Papers Nr. 120
- Hornung, Dietmar, 2002: Die Tschechische Republik ist auf dem direktem Weg in die EU, Polen hat noch Rückstand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.02.2002
- Michie, Rona/Fitzgerald, Rona, 1997: The Evolution of the Structural Funds, in: Bachtler, John; Turok, Ivan (Hrsg.): The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds (Regional policy and development; 17), Regional Studies Association, London, S. 14-28
- Morgan, Kevin, 2000: „A Europe of Regions?“ The Multi-level Policy: Subsidiarity in the European Union, Report based on Wilton Park Conference WP 61713-17, Nov. 2000, The European Policy Center
- Hall, Ronnie/van der Wee, Mark, 1997: The Regions in an Enlarged Europe, in: Hardy, Sally/Hart, Mark/Albrechts, Louis/Katos, Anastasios (Hrsg.): An enlarged Europe. Regions in Competition? – (Regional policy and development; 6), Regional Studies Association, London, S. 8-21
- Le Monde, 28.01.2002: L'élargissement de l'Union bousillera les aides régionales
- Le Monde, 25.06.2002: Les régions françaises n'utilisent pas toutes les aides européennes
- Lippert, Barbara, 2002: Eine neue Agenda für die erweiterte EU, Friedrich-Ebert-Stiftung, Electronic ed., FES Library Bonn
- Pieper, Karin, 2002: Gewinner oder Verlierer auf der regionalen Ebene? Regionalpolitik vor dem Hintergrund des Beitritts von Ungarn und Polen in die Europäische Union, in: Forschungsstelle Osteuropa, 2002: Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse, Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Bremen, S.106-110

- Rolle, Carsten, 2000: Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht: eine föderalismus-theoretische und politökonomische Analyse, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster
- Rzeczpospolita, 1.07.2002: Przybywa pieniędzy i kłopotów
- Vestring, Bettina, 2001: EU-Erweiterung wird für Ostdeutschland teurer, in: Berliner Zeitung 24.04.2001
- Weise, Christian/Bachtler, John/Downes, Ruth/McMaster, Irene/Toepel, Kathleen, 2001: The Impact of EU Enlargement on Cohesion, Deutsches Institut für Wirtschaft und European Policies Research Centre, Berlin und Glasgow.
- Wyżnikiewicz, Bohdan, 2002: GroŹne tendencje, Rzeczpospolita 26.01.2002