



analysen

Forschungsberichte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

EU-Kohäsionspolitik

Entwicklung, Bestandsaufnahme
und Reformvorschläge



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG



analysen

Forschungsberichte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

EU-Kohäsionspolitik

Entwicklung, Bestandsaufnahme
und Reformvorschläge

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-45156-2

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln, im Rahmen des Projekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Der Autor

Berthold Busch, Dr. rer. pol., geboren 1957 in Marburg/Lahn. Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit Februar 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Europäische Integration; seit 1999 Leiter der Verbindungsstelle Brüssel.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Der aktuelle Stand: EU-Kohäsionspolitik von 2000 bis 2006	7
2.1	Begriffe und vertragliche Grundlagen: Kohäsions-, Struktur- und Regionalpolitik	7
2.2	Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik	9
2.3	Die Regionen in der Statistik	13
2.4	Die Instrumente: Struktur- und Kohäsionsfonds	15
2.5	Die Bedingungen: Additionalität und Kofinanzierung	19
2.6	Das Verhältnis von europäischer und nationaler Kohäsionspolitik	20
3	Reform der Kohäsionspolitik: Vorschläge der Kommission für die Jahre 2007 bis 2013	27
4	Grundlagen und Begründungen für die Regionalpolitik	31
4.1	Konvergenzhypothesen	31
4.2	Divergenzhypothesen	34
4.3	Untersuchungsergebnisse zur Konvergenz	38
4.4	Erfolgskontrolle der EU-Kohäsionspolitik	46
5	Zur Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik	52
6	Die Folgen der Erweiterung für die Kohäsionspolitik	60
6.1	Zunehmende regionale Disparitäten	60
6.2	Probleme einer Fortsetzung der aktuellen Kohäsionspolitik	63
6.3	Die finanzielle Dimension	68

7	Alternativen der EU-Kohäsionspolitik	71
7.1	Reformvorschläge	71
7.2	Das Nettofondsmodell in Zahlen	77
7.3	Reformvorschläge und Dritter Kohäsionsbericht	80
8	Schlussfolgerungen	82
Anhang		
	Verzeichnis der Ziel-1-Regionen im Zeitraum 2000 bis 2006	84
Anmerkungen		
		85
Literatur		
		88
Kurzdarstellung / Abstract		
		96

1

Einleitung

Am 1. Mai 2004 sind der Europäischen Union (EU) zehn Länder beigetreten, davon acht aus Mittel- und Osteuropa. Die Fläche der EU ist dadurch um 739.000 Quadratkilometer auf 3,89 Millionen Quadratkilometer angewachsen. Der europäische Binnenmarkt hat sich um fast 75 Millionen Menschen vergrößert, die Einwohnerzahl in der EU-25 beträgt jetzt mehr als 450 Millionen. An Größe und Bevölkerung ist die EU also zweifelsohne reicher und auch vielfältiger geworden.

Anders sieht das Bild jedoch bei der durchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner ist die EU ärmer geworden. Im Jahr 2003 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den 15 alten Mitgliedstaaten rund 24.300 Euro. Bezogen auf die größere EU mit 25 Ländern lag dieser Wert bei etwa 21.300 Euro, also gut 12 Prozent niedriger. Bereinigt um Kaufkraftunterschiede beträgt das Minus mehr als 8 Prozent. Berücksichtigt man außerdem noch Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 der EU beitreten wollen, beträgt der Rückgang in Euro sogar 17 Prozent sowie 12 Prozent in Kaufkraftstandards (KKS).¹

Die Europäische Union ist schon lange nicht mehr bloß eine Freihandelszone, in der der freie Verkehr von Waren das wichtigste Integrationsziel ist. Die EU ist auch mehr als nur ein Gemeinsamer Markt, bei dem zum freien Warenverkehr der freie Dienstleistungsverkehr, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Selbstständige sowie die Kapitalverkehrsfreiheit hinzukommen. Die EU betreibt seit längerer Zeit eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken, von denen hier vor allem die Kohäsionspolitik interessiert. Die Union verfolgt damit das Ziel des EU-Vertrags, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedern zu fördern. Diese Politik wird durch die Erweiterung vor große Herausforderungen gestellt.

Im zweiten Kapitel wird näher auf die Ziele der EU-Kohäsionspolitik, ihre Instrumente und Mittel in der aktuellen Förderperiode, die bis 2006 reicht,

eingegangen. Ihre Vorstellungen, wie diese Politik nach 2006 vor dem Hintergrund der Erweiterung fortgeführt und verändert werden sollte, hat die Europäische Kommission inzwischen präsentiert. Sie bedürfen freilich noch der Zustimmung durch den Rat der Europäischen Union. Im dritten Kapitel werden die Vorschläge kurz beschrieben.

Die Kohäsionspolitik hat eine erhebliche finanzielle Dimension. Im Finanzplanungszeitraum 2000 bis 2006 sind für die EU-15 ganze 213 Milliarden Euro (in Preisen von 1999) vorgesehen. Das entspricht 33 Prozent der Gesamtausgaben dieses Zeitraums. Nach den Vorschlägen der Kommission sollen für die Kohäsionspolitik der dann auf 27 Staaten erweiterten EU von 2007 bis 2013, dem Zeitraum für die nächste Finanzielle Vorausschau, sogar fast 375 Milliarden Euro ausgegeben werden, rund 0,46 Prozent des BIP der EU-27 (in Preisen von 2004). Von 1999 bis 2004 ist der Preisdeflator des Bruttoinlandsprodukts in der EU-15 um schätzungsweise gut 11 Prozent angestiegen. Nimmt man diesen Wert als Anhaltspunkt für eine Umbasierung der Ausgaben 2000 bis 2006 auf Preisbasis von 2004, ergäbe sich ein Betrag von rund 237 Milliarden Euro für die EU-15. Daran gemessen bedeutet der Betrag von 375 Milliarden Euro eine Steigerung um fast 60 Prozent.

Die finanzielle Größenordnung der EU-Kohäsionspolitik legt auch die Frage nahe, wie es um die Wirkungen dieser Politik und die Erfolgskontrolle bestellt ist. Grundsätzlich ist zu fragen, ob und wie sich die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts rechtfertigen lässt, sei es mit ökonomischen oder anderen Begründungen. Damit befasst sich Kapitel 4.

Es lässt sich zeigen, dass die theoretischen Rechtfertigungen allenfalls in Teilen erklären können, wie heute in der EU Kohäsionspolitik betrieben wird. Vielmehr ist die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ergebnis von politischen Verhandlungen anlässlich der Erweiterungsrounden der EU und von verschiedenen Schritten zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration. Um die Kohäsionspolitik besser zu verstehen, ist es daher notwendig, in Kapitel 5 ihre Entwicklung nachzuzeichnen.

Im Anschluss daran soll in Kapitel 6 der Frage nachgegangen werden, welche Herausforderungen sich aus der Erweiterung im Einzelnen ergeben. Das regionale Nord-Süd-Gefälle der 15er-Union wird in der 25er-Union von einem West-Ost-Gefälle überlagert, das sich noch verschärfen wird, wenn Bulgarien und Rumänien wie vorgesehen der EU beitreten werden. In Anbetracht der Erweiterung ist zu untersuchen, ob die derzeitige Form der Kohäsionspolitik geeignet ist, in einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sorgen.

Damit stellt sich die Frage, wie Reformen aussehen könnten. Eine mögliche Alternative bietet ein Finanzausgleich auf der Ebene der EU, bei dem nur die bedürftigen Mitgliedstaaten gefördert werden. Im siebten Kapitel werden Alternativen zur derzeitigen Kohäsionspolitik beschrieben und mithilfe einer Modellrechnung quantifiziert. Die Reformvorschläge werden als Maßstab für die Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Kohäsionspolitik nach 2006 herangezogen.

2

Der aktuelle Stand: EU-Kohäsionspolitik von 2000 bis 2006

2.1 Begriffe und vertragliche Grundlagen: Kohäsions-, Struktur- und Regionalpolitik

Die Politik der Europäischen Union zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird oft als Kohäsionspolitik bezeichnet (Karl, 2000, 137 ff.). Diese Terminologie stammt aus Art. 158 des EG-Vertrags, auf dem die Tätigkeit der EU auf diesem Gebiet gründet. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand

der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

Als Synonym für „Kohäsionspolitik“ wird oft der Begriff „Strukturpolitik“ verwendet (Axt, 2000). Strukturpolitik ist staatliche Wirtschaftspolitik, die ökonomische Größen wie Beschäftigung, Wertschöpfung, Wachstum in einzelnen Regionen oder Branchen beeinflussen will (Hamm, 1977, 479). Je nach Objekt des wirtschaftspolitischen Handelns spricht man von regionaler oder sektoraler Wirtschaftspolitik. Ein weiterer wirtschaftspolitischer Ansatzpunkt ist die Unternehmensgrößenstruktur in einer Volkswirtschaft. Da der größte Teil der EU-Fördermittel regionalpolitischen Zielen dient, wird im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik oft der Begriff der „EU-Regionalpolitik“ gebraucht (Rolle, 2000).

Die Europäische Kommission hat eine sehr umfassende Vorstellung von Kohäsionspolitik, indem sie nicht nur die Strukturfonds als Mittel dieser Politik ansieht, sondern auch die Bedeutung der anderen Politikbereiche der EU – Wirtschafts- und Währungsunion, Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Gemeinsame Agrarpolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik und andere – für das Kohäsionsziel betont (Europäische Kommission, 2001a, 69 ff.). Hier wird auch das Ziel der Kommission nach Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche deutlich. In der Tat kann es zu ungewollten Wechselwirkungen der genannten Politikbereiche mit der europäischen Kohäsionspolitik kommen, wie beispielsweise an der Agrarpolitik deutlich wird. So hat die – inzwischen allerdings zurückgeführte – Preisstützungspolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eher die reicheren Mitgliedstaaten begünstigt.² Auch nationale Subventionen zugunsten einzelner Regionen oder Wirtschaftszweige können zu einem Konflikt mit der EU-Kohäsionspolitik führen. Die Kommission versucht, dem über die Beihilfenpolitik entgegenzuwirken.

Axt definiert Strukturpolitik dagegen enger als die Kommission. Er beschreibt die einschlägigen EU-Aktivitäten als die Gesamtheit der Maßnahmen, die dazu dienen, „um auf der Ebene der EU ... mit den durch die Strukturfonds und weiteren Finanzinstrumenten zur Verfügung gestellten Mitteln die ... Ziele regionaler, sektoraler, horizontaler oder auch allgemein