

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Kurzfassung

Forschungsprojekt I D 4 - 15/07

**im Auftrag des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Technologie**

Zukunft der EU-Strukturpolitik

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Mannheim, den 13. Februar 2009

Ansprechpartner:

Dr. Friedrich Heinemann
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1
D-68161 Mannheim
Telefon: 0621 / 1235-149
Telefax: 0621 / 1235-223
E-mail: heinemann@zew.de

Projektteam:

Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim
Prof. Dr. Tobias Hagen, ZEW Mannheim und Hochschule der Bundesagentur für
Arbeit Mannheim
Philipp Mohl, ZEW Mannheim
Steffen Osterloh, ZEW Mannheim
Dr. Mark Sellenthin, ZEW Mannheim

Kurzfassung

1 Einleitung

Die EU-Strukturpolitik wird wie alle anderen Ausgaben des EU-Haushalts zusammen mit der Einnahmeseite in die gegenwärtige umfassende Generalüberprüfung des EU-Finanzsystems einbezogen. Vor diesem Hintergrund befasst sich diese Studie mit einer doppelten und interdependenten Fragestellung: Zum einen wird untersucht, wo die Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Systems liegen und welche Reformoptionen sich empfehlen. Zum anderen sollen die budgetären Konsequenzen verschiedener Reformoptionen inklusive einer Fortschreibung des Status quo quantitativ durchleuchtet werden.

Bei aller Vielschichtigkeit ist die Reformdebatte um die zukünftige Ausgestaltung des Politikfelds durch verschiedene Positionen zu vier Grundfragen gekennzeichnet.

- Erstens die Frage nach der Notwendigkeit von Vorgaben, die den Empfängern über die Verwendung der zufließenden Ressourcen gemacht wird: Während nationale Finanzausgleichssysteme oft durch hohe Anteile ungebundener Transfers gekennzeichnet sind, ist die EU-Strukturpolitik durch detaillierte Verwendungsaufgaben gekennzeichnet.
- Zweitens die Frage nach der Art möglicher Verwendungsaufgaben: In der gegenwärtigen Programmperiode ist es hier durch den programmatischen Schwerpunkt auf „Lissabon-Politiken“ zu einer Akzentverschiebung gekommen.
- Drittens die Frage nach dem territorialen Adressat der Transfers: Hier besteht die Wahl, die Empfängerterritorien regional oder national zu definieren.
- Viertens die Frage nach dem Förderkriterium und den darauf bezogenen Verteilungsschlüsseln: Hier spielen bislang konventionelle Wohlstandsmaße wie das Pro-Kopf-Einkommen eine dominierende Größe.

Es kennzeichnet den Grundansatz dieser Analyse, dass Reformüberlegungen angestellt werden, die einerseits deutlich über den Status quo hinausgehen, andererseits aber politökonomische und primärrechtliche Restriktionen berücksichtigen.

2 Wirtschaftstheoretische Konzepte zur Erläuterung und Bewertung der EU-Strukturpolitik und ihrer Entwicklung

In diesem Kapitel werden die Einsichten der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur beleuchtet, um Hinweise auf die ökonomische Ratio und die angemessene Ausgestaltung eines europäischen Engagements für die Kohäsionspolitik zu finden. In einem knappen Überblick werden die Grundaussagen normativer („Wie sollte das Politikfeld ausgestaltet werden?“) und positiver Theorien („Wie lässt sich die reale Ausprägung des Politikfelds tatsächlich erklären?“) zusammengefasst.

In der Wachstumstheorie werden neoklassische Erklärungsmuster mit ihrem Konvergenzoptimismus Ansätzen der „Neuen Wachstumstheorie“ und der „New Economic Geography“ gegenübergestellt, die insgesamt eine pessimistischere Grundhaltung in Hinblick auf die Konvergenz von Volkswirtschaften und Regionen an den Tag legen. Während in der Neoklassik die Sicht dominiert, dass das Wachstum gegen einen durch exogene Faktoren gegebenen Wachstumspfad konvergiert, betont die New Economic Geography die Möglichkeit von kumulativen regionalen Entwicklungsmustern. Danach ist die Entwicklung einer Region pfadabhängig und kann durch historische Zufälligkeiten auf Dauer in eine positive oder negative Richtung verlaufen. Wesentlich für das entstehende Kern-Peripherie-Muster sind Agglomerations- und Dispersionskräfte. Zu Gunsten der Agglomeration können Skalenerträge räumlicher Konzentration durch wachsende Märkte, räumliche Externalitäten in der Akkumulation von technischem Wissen und Humankapital sowie Transportkosten wirken. Zu Gunsten der Peripherie hingegen können niedrigere Bodenpreise oder geringere Arbeitskosten und im Zusammenhang damit geringere Kosten für (nur eingeschränkt handelbare) Güter und Dienstleistungen wirken.

Diese Theorien unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf die Rechtfertigung und Ausgestaltung regionalpolitischer Interventionen. Neoklassische Erklärungsansätze für Wachstum und regionale Entwicklung bieten aufgrund ihres Konvergenzoptimismus kaum Argumente für regionalpolitische Interventionen. Gemäß der New Economic Geography hingegen können Fördermaßnahmen dauerhafte Wirkungen entfalten. Allerdings bietet die New Economic Geography deshalb nicht zwingend eine Rechtfertigung für regionalpolitische Maßnahmen, weil Divergenz von Regionen dieser Theorie zufolge das Merkmal einer effizienten Allokation ökonomischer Aktivitäten im Raum sein kann. Eingriffe, die Divergenz abmildern, können mit Wohlfahrtseinbußen verbunden sein. Im europäischen Kontext verweist dies auf einen denkbaren Zielkonflikt zwischen Lissabon-Strategie und Kohäsionsziel: Eine aggressive Kohäsionspolitik kann zwar zu Aufholprozessen der Peripherie führen, dies geht dann aber zu Lasten des ge-

samteuropäischen Wachstumspotenzials, weil Skalenerträge der Agglomeration nicht genutzt werden.

In der Ausgestaltung der Instrumente empfiehlt sich aus der Perspektive der Neuen Wachstumstheorie eine Konzentration der Mittel auf Felder wie FuE oder Humankapital, weil diese mit wachstumsbegünstigenden positiven Externalitäten verbunden sind.

In Anwendung von Erkenntnissen der Föderalismustheorie werden die Argumente herausgearbeitet, die für oder gegen eine ausgeprägte regionalpolitische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten sprechen. Unterschiedliche nationale Präferenzen über akzeptable regionale Divergenz, aber auch unterschiedliche regionale Problemlagen sprechen dabei zunächst für eine hohe Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Intensität und der inhaltlichen Schwerpunkte ihrer regionalpolitischen Bemühungen. Für gemeinschaftliche Vorgaben lassen sich hingegen ökonomische oder politökonomische Externalitäten anführen. Erstere sind gegeben, wenn etwa regionale Projekte mit grenzüberschreitenden Wachstumswirkungen verbunden sind. Letztere existieren, wenn beispielsweise ein auf den nächsten Wahltermin fixiertes kurzfristiges Denken in den Empfängerregionen eine auf langfristiges Wachstumspotenzial ausgerichtete Politik unmöglich macht. In diesem Fall haben Geberstaaten ein Interesse daran, ihre Transfers mit Auflagen über die Mittelverwendung und einer laufenden Kontrolle zu kombinieren. Die Föderalismustheorie bietet außerdem einschlägige Hinweise auf die zweckrationale Ausgestaltung regionalpolitischer Zuweisungen. Wenn etwa ökonomische Externalitäten adressiert werden sollen, dann sind Bezuschussungszuweisungen („matching grants“) das Mittel erster Wahl, wobei der Zuweisungs- (oder Kofinanzierungs-)satz nicht höher ausfallen sollte, als dies der grenzüberschreitenden Externalität entspricht. Andernfalls kommt es zu Fehlanreizen.

Positive Erklärungsversuche zur EU-Regionalpolitik werden durch die Erfahrung motiviert, dass sich dieses Politikfeld in der Vergangenheit keineswegs immer entsprechend der normativen Empfehlungen entwickelt hat. So besteht ein erster Erklärungsansatz darin, die EU-Regionalpolitik schlichtweg als Aktionsfeld für Verteilungskämpfe zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu betrachten, in der die Staaten erfolgreich sind, die durch hohe Stimmrechtsanteile über Abstimmungsmacht verfügen. Weitere positive Erklärungen verweisen auf die Eigendynamik der Bürokratie, auf Kompensationserfordernisse für Verlierer der Integration, auf Transfers zu Absicherung von Regulierungskartellen oder auch auf das Common-Pool-Phänomen: Damit ist gemeint, dass Politiker mit regionalen oder nationalen Wahlkreisen sich besonders für regional oder national wirkende und sichtbare Ausgabeprogramme einzusetzen, wenn diese europaweit finanziert werden und damit die Steuerlast für diese Programme nur zu einem geringen Teil den eigenen Wählern zugemutet werden muss.

Aus diesem Überblick über diverse Theorien lässt sich eine Reihe von ersten Einsichten für die regionalpolitische Reformdebatte ableiten: Beispielsweise betont die Neue Wachstumstheorie die Rolle einer auf Forschung und Humankapital ausgerichteten Verwendung. Nicht unwichtig sind aber auch die Hinweise der neuen ökonomischen Geographie auf die notwendige Stärkung von Dispersionskräften über die Flexibilisierung regionaler Relativpreise. Ein wichtiger regionalpolitischer Beitrag ist demnach die regionale Flexibilität von Löhnen und Preisen. In Bezug auf die territoriale Adressierung wirft die Theorie die Frage auf, ob eine regionale Adressierung einer nationalen Adressierung wirklich überlegen ist.

3 Merkmale und Entstehungsgeschichte des Status quo

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die Entstehungsgeschichte der EU-Strukturpolitik. Die Komplexität des heutigen Systems ist nur aus der Historie heraus verständlich. Außerdem vermittelt dieser Rückblick einen Eindruck bezüglich der Realisierungschancen von Reformvorschlägen.

Eine erste Beobachtung ist, dass die Anzahl der Fördertatbestände der EU-Strukturpolitik im Zeitablauf angewachsen ist. Alte Fördertatbestände wurden im Prinzip nie eingestellt, sondern nur neu den offiziellen Zielen des Politikfeldes zugeordnet. Hinzu kamen Übergangsbestimmungen („phasing-in“ und „phasing-out“) sowie zunehmend relativ unsystematische Ausnahmetatbestände. Diese Tendenz in Richtung eines zunehmend diffus werdenden Zielsystems ist wachstumspolitisch fragwürdig und erlaubt kaum mehr, aus dem Ist-Zustand der Kohäsionspolitik auf die prioritären Ziele des Politikfeldes zu schließen.

Die gemeinschaftlichen Kofinanzierungssätze sind seit 1988 angehoben worden und haben mit der Kohäsionsfondsförderung von bis zu 85% ein Maximum erreicht. Unter Effizienzaspekten sollten die Anteile an nationalen Investitionsprojekten, die durch den EU-Haushalt finanziert werden, jedoch umso größer sein, je höher die grenzüberschreitenden Externalitäten dieser Projekte sind. Die Staffelung der Kofinanzierungssätze im heutigen System nach Wohlstandsniveau widerspricht somit der normativen Theorie. Da nicht ersichtlich ist, warum Wohlstandsniveau und Ausmaß von Externalitäten negativ korreliert sein sollten, lässt ein solches Gestaltungselement Anreize zur ineffizienten Allokation der Gelder erwarten.

Mit der Einführung einer Transferobergrenze (Absorptionsgrenze) von 4% des BIP hat man ab 2000 eine Begrenzung der Förderung eines Landes geschaffen. Diese wurde ab 2007 auf maximal 3,7% des BIP gesenkt und sinkt mit steigendem BNE pro Kopf in Relation zum EU-Durchschnitt. Dabei ist offensichtlich, dass die neuen Regeln zur Absorptionsgrenze nicht Ausdruck von Effizienz-, sondern von Distributionserwägungen sind. Diskutabel ist die Tatsache, dass armen Staaten eine höhere relative Absorptionsgrenze zugebilligt wird als reichen.

Da die Begründung einer Absorptionsgrenze auf der Fähigkeit eines Landes basiert, zufließende Gelder effizient einzusetzen, ist fraglich, warum diese Fähigkeit in ärmeren Ländern stärker als in reicheren Ländern ausgeprägt sein sollte. Ganz im Gegenteil deuten die aktuell geringen Abrufsätze insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten auf einen gegenteiligen Zusammenhang hin.

Wichtig für die allokativen Wirkungen der EU-Strukturpolitik ist das Prinzip der Additionalität. Nur wenn die EU-Strukturpolitik nicht in gleichem Maße zu einem Rückgang der nationalen Haushaltsmittel für ähnlich gelagerte Verwendungen führt, können die erwünschten Effekte auftreten. Allerdings unterlagen immer nur einzelne Ziele oder Fonds einer obligatorischen Überprüfung. So unterliegt der Kohäsionsfonds bis heute nicht der Additionalitätsprüfung. Die Implementierung des Prinzips wird durch ein grundlegendes methodisches Problem erschwert: Es ist unbekannt, wie viele nationale Strukturausgaben die MGS geleistet hätten, gäbe es keine EU-Strukturpolitik. Die potentiellen Strukturausgaben der MGS exklusive der EU-Strukturpolitik müssen also geschätzt werden bzw. es müssen immer mehr oder weniger plausible Vorschriften zur Überprüfung der Additionalität gefunden werden, was die Operationalisierung dieses Prinzips sehr schwierig macht.

Das Kapitel liefert deutliche Indizien dafür, dass die oben geschilderte expansive Entwicklung der Strukturpolitik nicht nur durch objektive Wohlstandsunterschiede, sondern auch durch die jeweilige Verhandlungskonstellation und das jeweils gegebene spezifische Druckpotential bestimmter Staaten determiniert wurde. Dabei führt die in vielen Bereichen erforderliche Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten bei Erweiterungs- und Vertiefungsschritten dazu, dass einmal erlangte Zugeständnisse kaum mehr überwunden werden können, selbst wenn die ursprüngliche Rechtfertigung nicht mehr gegeben ist. Für die Reformperspektive legt diese historische Erfahrung nahe, dass graduelle Veränderungen eher Aussicht auf Erfolg haben als fundamentale Neukonzeptionen.

4 Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente

Das vierte Kapitel widmet sich der Bewertung der Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente. Zunächst macht der Literaturüberblick deutlich, dass die Literatur stark auf die Untersuchung von Wachstumswirkungen konzentriert ist und andere mit der Kohäsionspolitik verfolgte Zielsetzungen wie etwa das Beschäftigungsziel des Europäischen Sozialfonds noch zu sehr ausblendet. Die Wirkungen der Strukturpolitik auf die Konvergenz werden in der existierenden wissenschaftlichen Literatur im Wesentlichen mit drei unterschiedlichen methodischen Ansätzen analysiert werden. Diese umfassen auf einzelne oder wenige Untersuchungsobjekte fokussierte Fallstudien, auf ex ante Prognosen ausgerichtete Simulationsmodelle sowie auf ex post Analysen zielende ökonomische Untersuchun-

gen. Des Weiteren werden eigene originäre empirische Analysen zur Frage der Wirkungen der Strukturpolitik vorgestellt und dabei offene Fragen in der Literatur aufgegriffen.

Der Überblick über die existierende Literatur und die vorgestellten eigenen Wirkungsanalysen zeigen kein eindeutiges Bild einer nachweisbaren positiven Konvergenzwirkung der strukturpolitischen Transfers. Die Widersprüchlichkeiten sind unter anderem das normale Ergebnis einer breiten empirischen Literatur, die mit ganz unterschiedlichen methodischen Ansätzen arbeitet. Erhellend sind jedoch die konditionellen Aussagen der Empirie sowie einiger Fallstudien, wonach positive Wachstumseffekte insbesondere dort messbar sind, wo Indikatoren auf eine hohe Qualität der Institutionen in den Empfängerregionen und -ländern schließen lassen, dezentrale Strukturen vorhanden sind oder ein effizienter Verwaltungsapparat existiert. Zudem lässt sich aus den wenigen verfügbaren Studien herauslesen, dass insbesondere Investitionen in Forschung und Bildung mittelfristig einen positiven Einfluss auf das Wachstum ausüben. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Bedeutung der EU-Strukturpolitik relativ zu anderen von der Politik determinierten Wachstumsfaktoren (Regulierung, Steuer- und Abgabensystem usw.) möglicherweise überschätzt wird.

Ansatzweise wurde im Rahmen dieser Studie bereits versucht, neben der „klassischen“ Frage nach den Konvergenzwirkungen auch Hinweise auf andere intendierte oder unintendierte Effekte des Politikfelds zu finden. Zu den intendierten Effekten gehören seit langem das mit dem Europäischen Sozialfonds formulierte Beschäftigungsziel und spätestens seit Beginn der laufenden Förderperiode eine stärkere Indienstnahme der Strukturpolitik zur Förderung von Innovationen, Humankapital und Gründergeist gemäß der Lissabon-Strategie. Die Effektivität des Lissabon-Earmarkings kann erst mit der sich allmählich verbessernden Datenlage in Zukunft präzise untersucht werden. Schon heute finden sich Hinweise auf eine tatsächlich stärkere Förderung von Forschung und Innovationen im Rahmen dieses Politikfelds, wenngleich dieser Trend bereits in der letzten Förderperiode ohne formale Earmarking-Vorschriften erkennbar war. Die Fallstudie machte deutlich, dass die ärmeren Mitgliedstaaten noch einen zu großen Nachholbedarf in Bezug auf klassische Infrastrukturmaßnahmen haben, sodass ein zu starker Fokus auf die Lissabon-Ziele derzeit nicht sinnvoll erscheint. Aufgrund der Wohlstandsunterschiede zwischen den neuen MGS wäre aber zu überlegen, die Verbindlichkeit nicht länger vom Status eines alten MGS abhängig zu machen, sondern in Zukunft vom erreichten Pro-Kopf-Einkommen.

In Zukunft stärker zu beachten sind die möglichen unintendierten Folgen regionalpolitischer Transfers. Die ökonometrische Analyse deutet darauf hin, dass zumindest in den Kohäsionsländern die zufließenden Strukturfondsmittel nicht zu einer Erhöhung der öffentlichen Investitionen insgesamt geführt haben und die EU-geförderten Ausgaben offenbar lediglich andere investive Ausgaben sub-

stituiert haben. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, warum das Additonalitätsprinzip keine Anwendung auf den Kohäsionsfonds findet. Möglicherweise war und ist die Förderung in einigen MGS aber auch so hoch, dass diese bei der Erbringung der nationalen Kofinanzierung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Aus diesem Grund sind Absorptionsgrenzen weiterhin geboten.

In Bezug auf weitere un intendierte Effekte finden sich stärkere Hinweise darauf, dass Empfängerstaaten die Zuflüsse zur Verringerung ihrer Budgetdefizite nutzen, als dafür, dass die Transfers zur Finanzierung von Unternehmenssteuersenkungen verwendet werden. Zudem deuten die Ergebnisse nur bedingt auf einen robust nachweisbaren positiven Beschäftigungseffekt der SF-Zahlungen hin.

5 Einzelprobleme, Status quo-Fortschreibung und Stellschraubenanalyse

In diesem Kapitel wird der institutionelle Status quo der Strukturpolitik einer detaillierten Analyse unterzogen, wobei zuerst einzelne Probleme aufgezeigt werden, welche die Funktionstüchtigkeit der Strukturpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung behindern. Im Anschluss werden die Hauptdeterminanten der Mittelallokationen an die Mitgliedstaaten im heutigen System herausgearbeitet und die voraussichtlichen Veränderungen in der Förderkulisse und Mittelallokationen für den Förderzeitraum 2014-2020 quantifiziert.

Einzelprobleme des Status quo

Der Status quo ist durch eine Vielzahl an Problemen gekennzeichnet, die mit ihrer institutionellen Ausgestaltung verbunden sind. Ein deutlicher Schwachpunkt ist zweifellos die Inflation an Sonderregelungen, die inzwischen der Mehrzahl der Mitgliedstaaten zugesprochen werden. Diese vermindern die Transparenz und drohen sich zu verfestigen, was sich auch in der stetig steigenden Vielzahl an besonderen Bestimmungen widerspiegelt. Mit der Beseitigung dieser Sonderregelungen wäre ein großer Gewinn an Transparenz verbunden, der sich relativ leicht realisieren ließe. Es wird gezeigt, dass ein Großteil der Sonderregelungen einem systematischen Muster folgt und dass sich dieses Muster – falls der politische Wille zur Begünstigung fortbesteht – in den bestehenden Regelrahmen überführen ließe.

Weiterhin wird die Problematik aufgezeigt, die mit der Förderung reicherer Regionen über das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ verbunden ist. Diese Begünstigung kann kaum als Kompensation für die reicheren Mitgliedstaaten verstanden werden, da die Nettosalden in diesem Politikfeld selbst für die Hauptempfänger der Transfers nur marginal positiv sind. Die Empfänger dieser Zahlungen sind gleichzeitig die Hauptfinanzierer des EU-Haushalts

und finanzieren sich somit dieses Ziel zum Großteil selber. Diese Beobachtung liefert ein zusätzliches Argument gegen eine unveränderte Fortführung dieses Ziels, welche im Reformkapitel ausführlich diskutiert wird.

Die Wahl des maßgeblichen statistischen Indikators Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards ist zwar mangels Alternativen wenig strittig, jedoch verzerrt dieser Wohlstandsvergleiche auf regionaler Ebene. Einerseits werden Pendlerströme in Metropolen unzureichend erfasst, andererseits führt die Verwendung nationaler statt regionaler Kaufkraftstandards zu einer Unterschätzung des Preisniveaus in den Hauptstädten der MOE-Staaten. Beides hat die Konsequenz, dass das Niveau des Pro-Kopf-BIP in diesen Hauptstadtregionen statistisch überschätzt wird, was bei unveränderter Fortschreibung der jetzigen Förderkriterien zu einem Verlust der Förderfähigkeit fast aller dieser Regionen in den MOE-Staaten nach 2014 führen würde. Dieses Problem ist nicht neu, es tritt in den neuen Mitgliedstaaten jedoch deutlich stärker auf als in der Vergangenheit in der EU-15, so dass dieses bei einer Reform der Strukturpolitik seine Berücksichtigung finden sollte.

Ein weiteres angesprochenes Problem betrifft die Sprungstellenproblematik, die sich aus der strikten Anwendung der 75%-Schwelle für die Bestimmung der Förderfähigkeit im Rahmen des Ziels Konvergenz ergibt. Da selbst ein marginales Überschreiten dieser Schwelle den Verlust der Förderfähigkeit und somit eine sehr starke Abnahme der Förderintensität bedeutet, schafft dieses Anreize, unterhalb dieser Grenze zu bleiben. Eine in der Vergangenheit praktizierte Ausweichreaktion stellt die strategische Grenzziehung dar. Dieses spricht eindeutig für eine Übergangsregelung, welche die Zuweisungen an eine Region, welche die 75%-Schwelle überschreitet, auch von deren tatsächlichen Wohlstand abhängig macht, und die zu keinem abrupten Abfall bei knappen Überschreiten des Schwellwertes führt. Als eine Option, die diesen Anforderungen gerecht wird, stellen wir im quantitativen Teil einen gleitenden Übergang vor, der eine höhere Förderung als bei den derzeitigen Übergangsregelungen für Regionen vorsieht, deren Pro-Kopf-BIP nur knapp über dem Schwellenwert für die Höchstförderung liegt.

Schließlich wird auf das Problem der langen Verzögerungen im Zeitverlauf der Strukturpolitik eingegangen. Da in der aktuellen Förderperiode zwischen der Referenzperiode zur Bestimmung der Förderkulisse und dem Beginn des Förderzeitraums fünf bis sieben Jahre lagen, und zudem die Zahlungen erst mit erheblicher Verzögerungen anfallen, liegt eine maximale Differenz von 15 Jahren zwischen der über die Förderung entscheidenden Referenzperiode und dem Ende der Begünstigung. Dieses hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Regionen, die bereits einen Wohlstand im Bereich des EU-Durchschnitts aufwiesen, immer noch mit einer hohen Förderintensität begünstigt wurden. Jedoch bestehen hier große praktische Hindernisse, eine effizientere Lösung zu finden.

Determinanten der Mittelallokation

Es sind insbesondere zwei Elemente der in der Allgemeinen Verordnung enthaltenen Zuweisungsmethode, die über die Mittelallokation der Strukturpolitik entscheiden. In erster Linie ist dieses die Absorptionsgrenze, die maßgeblich entscheidend für die Förderintensität in den ärmeren Mitgliedstaaten ist. Im aktuellen Förderzeitraum vermindert diese Transferobergrenze die Zahlungen an alle MOE-Staaten mit Ausnahme Sloweniens deutlich gegenüber den sich rechnerisch ergebenden Zuweisungen. Ohne die Absorptionsgrenze wäre der Gesamtumfang der Strukturpolitik im aktuellen Förderzeitraum auf über 500 Mrd. Euro angewachsen. Dieses muss für die quantitativen Auswirkungen jeglicher Reformüberlegungen berücksichtigt werden, denn die einzige Reform, die einen bedeutenden Einfluss auf den Gesamtumfang der Strukturpolitik hätte, wäre eine Änderung der Absorptionsgrenze. Jedoch ist mit der Absorptionsgrenze auch eine wichtige Auswirkung auf die Dynamik der zukünftigen Strukturpolitikzahlungen verbunden, die bisher wenig diskutiert wurde: Da die Zuweisungen an ein Land, das von der Absorptionsgrenze betroffen ist, mit zunehmendem BIP steigen, kommt es bei Konvergenz eines Landes zunächst zu einem Anstieg der Transfers. Somit dürfte, wie in den späteren Quantifizierungen ausführlicher gezeigt wird, der Gesamtumfang der Strukturpolitik selbst bei Beibehaltung der bestehenden Zuweisungsmethode in der kommenden Förderperiode steigen.

Als zweite Hauptdeterminante wird die modifizierte Berlin-Formel identifiziert, die in erster Linie die Höhe der Transfers an die Konvergenzregionen in den reicheren Mitgliedstaaten festlegt. Als quantitativ bedeutsam ist hier vor allem der nationale Wohlstandskoeffizient zu sehen, der ebenfalls von einer Sprungstellenproblematik betroffen ist. Dieser Koeffizient sorgt für eine ungleiche Förderintensität in gleich wohlhabenden Regionen, wenn sich diese in unterschiedlich wohlhabenden MGS befinden.

Fortschreibung des Status quo

Um ein besseres Verständnis für die langfristigen Auswirkungen des gegenwärtigen Regelwerks zu erlangen, wird eine Fortschreibung des Status quo in die Förderperiode 2014-2020 simuliert. Es zeigt sich, dass sich die regionale Förderkulisse deutlich verändern dürfte, da gerade in mehreren westeuropäischen Staaten (Spanien, Deutschland, Griechenland) viele Regionen ihre Förderfähigkeit im Rahmen des Konvergenzziels verlieren dürften. Zudem überschreiten einige weitere Regionen in den MOE-Staaten, insbesondere dortige Hauptstadtregionen, die 75%-Schwelle. Damit würden Regionen mit einer Bevölkerung von 35 Mio. Menschen ihre Förderfähigkeit verlieren und dann für eine Übergangsregelung in Frage kommen. Der Verlust des Höchstförderstatus aller ostdeutschen Regionen mit Ausnahme von Brandenburg-Nordost ist dabei nicht allein die Folge tatsächlicher Konvergenz. Weitere Gründe für die stark gestiegenen Werte des regiona-

len Pro-Kopf-BIP relativ zum EU-Durchschnitt sind der statistische Effekt auf Grund des Beitritts Rumäniens und Bulgariens, und mehr noch, die Revision der VGR der Länder im Jahr 2006.

Daran anschließend werden die Mittelallokationen, die sich aus der veränderten Förderkulisse für den Zeitraum 2014-2020 ergeben, abgeschätzt. Insgesamt kommt es bei kaum verändertem Gesamtumfang der Mittel zu einer deutlichen Verschiebung hin zu den ärmsten Staaten: Insbesondere Polen, Bulgarien und Rumänien gewinnen auf Grund der zuvor diskutierten Wirkung der Absorptionsgrenze deutlich hinzu, während die zuvor genannten westeuropäischen Staaten auf Grund des Verlustes ihrer Konvergenzregionen deutlich verlieren dürften. Der Effekt auf die Nettosalde, die sich aus der Strukturpolitik ergeben, ist jedoch im Vergleich geringer. Dieses lässt sich dadurch erklären, dass die ärmeren Staaten bei steigendem Wohlstand auch einen größeren Beitrag an Eigenmittelzahlungen leisten müssen. Weiterhin weisen auch Italien und Portugal auf Grund ihrer Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre steigende Transfers auf, während einige reichere MOE-Staaten leicht verlieren dürften. Da in den drei großen MOE-Staaten (Polen, Bulgarien, Rumänien) die rechnerischen Transfers auch in der nächsten Förderperiode immer noch deutlich über der Absorptionsgrenze liegen werden ist zu erwarten, dass die Zahlungen an diese langfristig noch weiter steigen dürften.

Die Betrachtung verschiedener Parametervariationen macht wiederum deutlich, dass eine bedeutende Veränderung des Gesamtumfangs in erster Linie durch eine Variation der Höhe der Absorptionsgrenze erreicht werden kann. Eine Erhöhung der 75%-Schwelle oder eine Variation des Wohlstandskoeffizienten führen dagegen nur zu geringeren Verschiebungen in der Mittelallokation. Als Alternative für die derzeitigen Übergangsregelungen werden schließlich die quantitativen Effekte der Einführung gleitender Übergänge für Regionen, welche die 75%-Schwelle überschreiten, quantifiziert. Es zeigt sich, dass insbesondere für Spanien und Deutschland durch eine derartige Regelung der Verlust beträchtlich vermindert würde, den sie in der kommenden Förderperiode auf Grund des Verlustes des Höchstförderstatus für einige Regionen erleiden würden.

Abschließend wird untersucht, wie sich der Beitritt der derzeitigen Erweiterungskandidaten auf die Strukturpolitik quantitativ auswirken würde. Kroatien und Mazedonien dürften zwar komplett förderfähig werden, aber auf Grund der Kappung der Transfers durch die Absorptionsgrenze und ihrer relativ geringe Größe wären die Folgen für den EU-Haushalt gering. Im Gegensatz dazu würde die Türkei bei einer vollen Berücksichtigung durch die Strukturpolitik ungleich höhere Transfers beanspruchen können. Eine Prognose ist hier jedoch schwierig, da der Gesamtumfang der Transfers insbesondere von der weiteren Entwicklung des BIP des Landes abhängen würde. Bei unverändertem Wachstum würde die Transferobergrenze für die Türkei im Jahr 2015 bei 0,15% des EU-BIP liegen,

was etwa 15% des EU-Haushalts entsprechen würde. Aber auch hier zeigt sich die große Bedeutung der Absorptionsgrenze im bestehenden System, da sich bei einem späteren Beitritt ärmerer Neumitglieder wie etwa der Türkei deren Mittelzuweisungen ausschließlich durch die Höhe der Absorptionsgrenze ergeben würden.

6 Reformoptionen

Überblick über die Reformliteratur

Die Erarbeitung von Reformvorschlägen kann vor dem Hintergrund einer umfangreichen Literatur erfolgen. Die Heterogenität dieser Reformliteratur ist groß. Der Grundgedanke, die Regionalpolitik ihrem ursprünglichen Auftrag entsprechend auf arme Länder und Regionen zu beschränken, findet in der wissenschaftlichen Literatur eine große Unterstützung. Die Positionen der MGS zur Generalüberprüfung des EU-Haushalts sind offenbar nicht unerheblich durch die Nettozahlerposition und die jeweiligen nationalen Eigeninteressen beeinflusst. Allerdings findet die Strategie einer stärkeren Konzentration der EU-Regionalpolitik auf Konvergenzregionen nicht nur unter den Regierungen der ärmeren MGS Fürsprecher, auch Länder wie die Niederlande, Dänemark, Schweden oder das Vereinigte Königreich haben sich in ihren Positionen zuletzt deutlich zu Gunsten dieses Grundansatzes ausgesprochen.

Neue Herausforderungen

Die aktuelle Debatte um die Zukunft dieses Politikfelds ist maßgeblich durch die so genannten "neuen Herausforderungen" gekennzeichnet. Eine besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Problemen, die mit Globalisierung, Klimawandel, steigenden Energiepreisen und demographischem Wandel verbunden sind.

Für die Globalisierungsthematik ist zu konstatieren, dass sie mitnichten eine neue Herausforderung darstellt und die EU-Politiken in ihrer Gesamtheit seit Jahren auf die Bewältigung hoher Faktormobilität ausgerichtet sind. Die Betrachtung der diesbezüglichen Anpassungsaufgabe als Querschnittsaufgabe aller Politikfelder bleibt angemessen, spezielle budgetäre Lösungen nach dem Vorbild des „Globalisierungsfonds“ sind konzeptionell wenig überzeugend.

Auch steigende Energiepreise können kaum als grundlegend neue Herausforderung betrachtet werden. Eine Berücksichtigung von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Rahmen der Programmplanung ist aber angemessen. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, wo der Beitrag einer langfristig ausgerichteten Politik zur Steigerung regionaler Entwicklungsperspektiven bei der Bewältigung sprunghafter Energiepreise liegen könnte.

Dass der Klimawandel auf Dauer eine spezifisch regionale Dimension hat, ist unstrittig. Folgen wie eine wachsende Häufigkeit von Hochwassern, Verluste von Wintersportgebieten, steigender Trockenheit und Wassermangel werden regional unterschiedlich sein. Allerdings steht vorläufig nicht die Anpassung an einen unvermeidbaren Klimawandel im Vordergrund, sondern Maßnahmen zur Vermeidung eines zu starken Klimawandels. Kritisch zu fragen ist in diesem Zusammenhang, inwieweit im EU-Haushalt ausgerechnet die EU-Regionalpolitik eine vorrangige Rolle in Vermeidungsstrategien spielen sollte. Eine auf Vermeidung ausgerichtete Klimapolitik sollte nicht durch Vorgaben zur regionalen Verteilung der Mittel eingeschränkt werden.

Der demographische Wandel hat auf der regionalen Ebene für die besonders von Bevölkerungsverlust und Alterung betroffenen Regionen gravierende Implikationen, welche das Wachstumspotenzial, die Arbeitsmärkte und auch die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität im Raum beeinflussen wird. Es wird von erheblicher Bedeutung für die Wachstumschancen der Regionen sein, ob es gelingt, die Lebensarbeitszeit effektiv auszuweiten, die Partizipationsraten am Arbeitsmarkt durchgreifend zu erhöhen und die Deregulierung der Arbeitsmärkte voranzutreiben. Insofern sind viele Elemente der Lissabon-Strategie als geeignet einzustufen, indirekt auch den vom demographischen Trend besonders benachteiligten Regionen zu helfen. Starke Argumente für eine Berücksichtigung von Demographie-Indikatoren unter möglichen zukünftigen Förderkriterien der EU-Regionalpolitik finden sich nicht.

Eine Reform der Kohäsionspolitik sollte sich insgesamt nicht auf eine weitere Auffächerung des Zielsystems einlassen, sondern im Gegenteil der Präzisierung von Zielprioritäten verpflichtet sein. Das in Art. 158 EGV herausgehobene Konvergenzziel beinhaltet diese Priorisierung und sollte der zentrale Maßstab für die Erfolgskontrolle dieser Programme bleiben.

Das ZEW-Reformmodell

Das hier zur Diskussion gestellte Reformmodell geht zunächst einmal von folgenden Erkenntnissen aus: Im Hinblick auf die Frage der Förderkriterien ist die zentrale Rolle des Pro-Kopf-Einkommens in Kaufkraftstandards wohl begründet: Es handelt sich hier um einen operationalen Indikator ohne ernsthafte Alternative. Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile von Verwendungsaufgaben kann die Art und Weise der heutigen Programmplanung als sachgerechter Kompromiss betrachtet werden. Durch das Zusammenspiel von gemeinschaftlich vereinbarten strategischen Kohäsionsleitlinien, auf die dann die nationalen strategischen Rahmenpläne und schließlich die einzelnen operationellen Programme bezogen sind, können Mitgliedstaaten und Regionen in ausreichendem Maße individuelle Prioritäten setzen. Weitere verbindliche quantitative Vorgaben nach dem Vorbild des Lissabon-Earmarking sollten allerdings in Zukunft vermieden werden. Eine Ver-

knüpfung der regionalpolitischen Transfers mit Bedingungen zum wirtschafts- und finanzpolitischen Wohlverhalten eines Mitgliedstaates wäre zwar prinzipiell wünschenswert, dürfte aber am Problem mangelnder Operationalisierbarkeit scheitern.

Die Frage der territorialen Adressierung ist auch weiterhin im Rahmen eines Mischsystems zu beantworten, indem sowohl Regionen als auch Mitgliedstaaten die Adressaten sind. Allerdings sollte die Bedeutung der nationalen Adressierung behutsam ausgeweitet werden, weil dies den MGS besser erlaubt, eigenständige Entscheidungen in der Abwägung zwischen gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und regionalen Konvergenzziele zu treffen. Außerdem würden sich die Probleme statistischer Unschärfen in der Bestimmung des regionalen Wohlstandsniiveaus, die besonders in den ärmeren MGS virulent sind, relativieren.

Das Konvergenzziel sollte folgendermaßen reformuliert werden: In einer Säule 1 sollen flächendeckend die MGS förderfähig sein, deren nationales BNE/Kopf in Kaufkraftstandards eine Schwelle von X Prozent unterschreitet. Die Zuweisung an diese MGS soll mit einer Vorgabe zur Mindestallokation der Strukturmittel in den Regionen kombiniert werden, die eine kritische Grenze unterschreitet. Im Rahmen einer Säule 2 sollen in den MGS, deren nationales BNE/Kopf die X -Prozent-Schwelle überschreitet, diejenigen Regionen förderfähig sein, die eine Schwelle von Y Prozent des EU-durchschnittlichen BIP-pro-Kopf unterschreiten. Es ist naheliegend, aber nicht zwingend, Y am traditionellen 75-Prozent-Wert für das Pro-Kopf-BIP festzumachen. Säule 2 sollte durch ein Gleitzonenmodell flankiert werden, das die Sprungstellenproblematik des jetzigen Modells überwindet.

Das Ziel der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB) ist zu überprüfen. Drei Optionen kommen in Betracht, die jeweils Vor- und Nachteile aufweisen. Option 1 beinhaltet das Festhalten am RWB-Ziel gemäß Status quo, Option 2 die Aufgabe und Option 3 die Fortführung unter Verzicht auf mitgliedstaatenbezogene feste Zuweisungen. Die Aufgabe des Ziels stünde im Einklang mit der vielfach empfohlenen Strategie, die Kohäsionspolitik stärker auf arme Regionen zu konzentrieren. Der Nachteil bestünde darin, dass reiche Regionen gänzlich aus den Strategie- und Programmierungsprozessen dieses Politikfeldes ausscheiden würden. Ein Kompromiss im Fall einer Fortführung des RWB-Ziels könnte in einer starken Absenkung der gemeinschaftlichen Kofinanzierungssätze um mindestens die Hälfte liegen.

Das Ziel der territorialen Kooperation ist überzeugend begründet und sollte fortgeführt werden. Die Additionalitätsregel ist auf ihre ökonomischen Wirkungen hin zu überprüfen, eine Ausweitung auf den Kohäsionsfonds ist dringend geboten. Über alle Ziele sollten die gemeinschaftlichen Kofinanzierungssätze gesenkt werden, weil die inzwischen erreichten Größenordnungen keine ausreichenden Garantien für einen effizienten Mitteleinsatz mehr bieten. Neue Lösungen sind zu konzipieren für Regionen, die aufgrund von Politikfehlern erneut zurückfallen.

Eine Gleichbehandlung mit klassischen Konvergenzregionen sollte vermieden werden. Sonderregeln sind durch allgemeingültige Regeln zu ersetzen, um die Systemtransparenz zu verbessern. Die institutionelle Ausgestaltung des Evaluationsystems ist zu überprüfen, weil das gegenwärtige System keine wirkliche Gewähr für wissenschaftlich objektive und von Empfängerinteressen unverzerrte Ergebnisse bietet.

Die Simulation des vorgeschlagenen Reformmodells zeigt für eine geeignete Parameterwahl, dass große Effekte für den Gesamtumfang der Strukturpolitik insgesamt und auf die nationale Verteilung gering gehalten werden können, was die politischen Realisierungschancen erhöht.

Abschließend wird davor gewarnt, die Rolle der EU-Regionalpolitik für die regionale Entwicklung in Europa zu überschätzen. Falsche Entscheidungen der nationalen Politik auf Gebieten wie der Arbeitsmarktregulierung oder der Abgabensysteme können auch durch eine ambitionierte Regionalpolitik nicht kompensiert werden.