

VIERTER BERICHT ÜBER DEN WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ZUSAMMENHALT

Stand: 03.07.2007

KERNPUNKTE

Ziel des Berichts: Der Bericht soll verdeutlichen, dass die Kohäsionspolitik der EU im Lauf der letzten Jahre (speziell 2000–2006) zum Abbau der räumlichen Disparitäten in Bezug auf Einkommen und Beschäftigung beigetragen habe. Außerdem beschreibt er die Ziele der Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2007-2013. Zugleich soll er eine Debatte über die Kohäsionspolitik nach 2013 einleiten.

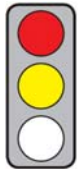
Betroffene: Mitgliedstaaten und Regionen der EU, regionalpolitische Entscheidungsträger, die breite Öffentlichkeit.

Pro: Es gibt Studien, die einen positiven Einfluss der Kohäsionspolitik auf nationales und regionales Wachstum feststellen.

Contra: Aufhol- und Konvergenzprozesse sind vor allem auf Integrationschritte wie den Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion zurückzuführen. Die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik ist daher fraglich.

Die Kohäsionspolitik soll zugleich die ärmsten Regionen fördern und die Ziele der Lissabon-Agenda verwirklichen. Dies ist ein Zielkonflikt.

Änderungsbedarf: Zumindest Auflösung des Zielkonflikts für die Kohäsionspolitik zwischen der Förderung der ärmsten Regionen und der Verfolgung der Lissabon-Ziele.



INHALT

Titel

Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2007) 273 vom 30.5.2007

Kurzdarstellung

► Der Mehrwert der Kohäsionspolitik

- Die Kohäsionspolitik der EU bezweckt die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft, d.h. die Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und deren Regionen.
- Zwischen den Mitgliedstaaten wie auch auf regionaler Ebene beobachtet die Europäische Kommission einen „Konvergenz-Prozess“: eine Angleichung der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistungen, den sie der Kohäsionspolitik zuschreibt. Die Kommission prognostiziert eine Fortsetzung dieses Konvergenz-Prozesses im Förderzeitraum 2007-2013.
- Folgende Erfolgsbeispiele führt die Kommission in ihrem Bericht auf:
 - zwischen 2000 und 2005 die Schaffung von mehr als 450 000 Arbeitsplätzen in den sechs Ländern, auf die ungefähr zwei Drittel der Ziel-2-Fördermittel (Mittel für Regionen, die von wirtschaftlicher Umstellung betroffen sind) in der EU entfielen,
 - die Kofinanzierung der Ausbildung von jährlich 9 Millionen Menschen über die EU-Kohäsionsprogramme,
 - zwischen 2000 und 2006 zusätzliche Ausgaben von 0,9 Euro für jeden Euro aus Mitteln der Kohäsionspolitik in den Ziel-1-Regionen (als ärmste Regionen der EU die Hauptfördergebiete).

► Wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichgewichte – Situation und Trends

- Konvergenz auf nationaler Ebene: Die Mitgliedstaaten, die 1994-2006 die meisten Kohäsionsmittel erhielten – Griechenland, Spanien, Irland und Portugal – haben aus Sicht der Kommission als Gruppe eine beeindruckende Wachstumsleistung erzielt. Bei den neuen Mitgliedsländern holten v.a. die mit einem sehr niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf stark auf (z.B. die drei baltischen Staaten).
- Konvergenz auf regionaler Ebene: Viele Ziel-1-Regionen haben, so die Kommission, im Zeitraum von 1995 bis 2004 die Förderfähigkeitsschwelle von 75% des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der EU überschritten. Insgesamt stellt die Kommission einen Annäherungsprozess zwischen den Regionen der EU fest.
- Laut Kommission ist das Bild bei den Beschäftigungsquoten und Erwerbslosenquoten weniger erfreulich: Während einige Länder ein stabiles Beschäftigungswachstum vorwiesen, verzeichneten andere einen Beschäftigungsrückgang.

- Beim Ausbildungsniveau habe es keine Annäherung zwischen entwickelten und unterentwickelten Regionen gegeben.
- Die Kommission beobachtet europaweit das Entstehen neuer Wachstumszentren, Wohlstand sei breiter gestreut als früher. Allerdings konzentrierte sich innerhalb der Mitgliedstaaten die Wirtschaftstätigkeit immer stärker auf die Hauptstadtregionen.
- Aus Sicht der Kommission gibt es einen Trend sowohl zur Abwanderung aus ländlichen Gebieten als auch zur Suburbanisierung (d.h. stärkeres Bevölkerungswachstum im Umland großer Städte als im Stadtzentrum selbst).

► **Die Reform der Kohäsionspolitik 2007-2013**

- An Kohäsionsmitteln stehen 2007-2013 308 Mrd. Euro (=35% des gesamten EU-Haushalts) zur Verfügung. Mit diesen Mitteln strebt die Kommission zwei Hauptziele an:
 - 81,54% der Kohäsionsmittel (also ca. 250 Mrd. Euro) werden auf die ärmsten Regionen konzentriert. Das ist das so genannte „Konvergenzziel“ (ehedem „Ziel-1“). Etwa 160 Mrd. Euro davon sind für die neuen Mitgliedstaaten („EU-12“) reserviert.
 - 16% der Kohäsionsmittel (ca. 50 Mrd. Euro) sind für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (ehedem „Ziel-2“) vorgesehen.
- Beide Ziele – sowohl das „Konvergenzziel“ als auch das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ – müssen aufgrund einer Zweckbindung auf die Prioritäten der Lissabon-Agenda ausgerichtet werden:
 - Konvergenzziel: 60% der Fördermittel (ca. 152 Mrd. Euro) sind für Forschung und Innovation, Förderung der Informationsgesellschaft, industrielle Wettbewerbsfähigkeit, Energieeffizienz und Ähnliches auszugeben.
 - Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsziel: Etwa 75% der Mittel (ca. 37 Mrd. Euro) müssen der Lissabon-Agenda zugute kommen.
- Beide Beträge summieren sich zwar zu 189 Mrd. Euro. Laut Kommission fließen jedoch „etwa 200 Mrd. Euro“ in lissabonbezogene Subventionen.
- Bessere Rechtsetzung:
 - Bereits verwirklicht wurde die Verringerung der Zahl der Durchführungsverordnungen von zehn auf eine.
 - Die Vorschriften für die Programmverwaltung sollen angeglichen werden.
 - Die Finanzverwaltung soll vereinfacht werden.
 - Es wird ein rein elektronischer Dokumentenaustausch eingeführt.

► **Neue Herausforderungen**

- Laut Kommission erwachsen neue Herausforderungen für die Regionen und die EU-Kohäsionspolitik aus dem steigenden globalisierungsbedingten Umstrukturierungsdruck, dem Klimawandel, den steigenden Energiepreisen sowie aus den demografischen Ungleichgewichten und sozialen Spannungen. Entsprechende Handlungsempfehlungen leitet die Kommission hieraus nicht ab.

Änderung zum Status quo

Entfällt.

Subsidiaritätsbegründung

Entfällt.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Kurzdarstellung.

Ausschuss der Regionen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Europäisches Parlament, Rat
Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat

Offen.

Stand der Gesetzgebung

30.05.07	Annahme durch Kommission
Offen	Diskussion im Rat und Europäischem Parlament
Offen	Stellungnahme Ausschuss der Regionen
Offen	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Regionalpolitik
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Regionale Entwicklung (federführend); Haushalt; Wirtschaft; Beschäftigung; Umweltfragen; Industrie; Landwirtschaft; Fischerei; Rechte der Frau
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Entfällt.

Formalien

Kompetenznorm:	Entfällt.
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Entfällt.
Verfahrensart:	Entfällt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

► Konvergenz durch Kohäsionspolitik?

Es stellt sich die **Frage, inwieweit der** von der Kommission sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene beobachtete **Konvergenzprozess, tatsächlich auf die Kohäsionspolitik der EU zurückzuführen ist**. So gab es – historisch betrachtet in den Fällen, in denen es zu den stärksten konvergenten Entwicklungen der Pro-Kopf-Einkommen kam, gar keine bzw. so gut wie keine kohäsionspolitischen Interventionen:

- Zwischen dem Ende der 1950er Jahre und dem Ende der 1970er Jahre z.B. konvergierten nationale und regionale Pro-Kopf-Einkommen in der Gemeinschaft sehr stark – ohne dass zu dieser Zeit schon eine eigenständige EU-Kohäsionspolitik durchgeführt wurde. Vielmehr war der Konvergenzprozess auf den Abbau von Handelshemmnissen und damit auf die Integration (v.a. der Gütermärkte) zurückzuführen.
- Seit 1995 holen die mittel- und osteuropäischen Länder rasch gegenüber dem Durchschnittseinkommen in der EU auf – bis 2004 ohne signifikante kohäsionspolitische Unterstützung. Auch hier basiert der Aufholprozess auf einem Integrationsschritt, nämlich den schon in der ersten Hälfte der 1990er Jahre geschaffenen Voraussetzungen für freien Handel und Kapitalverkehr.

Zusammenfassend ist festzuhalten: **Die Konvergenzprozesse in der Vergangenheit fanden vor allem im Anschluss an wichtige Integrationsschritte und in Abwesenheit kohäsionspolitischer Subventionen statt.**

Makroökonomische Simulationen und Wachstumsregressionen kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen bei der Frage, ob die Kohäsionspolitik einen positiven Beitrag zum Konvergenzprozess der letzten Jahre geleistet hat. Manche Studien finden keinen Einfluss der Kohäsionspolitik auf nationales und regionales Wachstum, andere ermitteln positive Wirkungen der Kohäsionspolitik. Aber auch bei letzteren bleibt offen, welchen Beitrag dazu andere Faktoren, insbesondere Integrationsschritte wie Binnenmarkt oder Währungsunion, geleistet haben.

► Konvergenz auf Kosten stärkerer innerstaatlicher Ungleichheit

Es ist zwar richtig, dass sich viele ehemals rückständige Staaten als Ganzes dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in der EU annähern. Dieser **Konvergenzprozess zwischen den Staaten findet jedoch auf Kosten zunehmender innerstaatlicher, regionaler Disparitäten statt.**

Dies ist besonders gut in Spanien, Portugal und in fast allen mittel- und osteuropäischen Staaten zu beobachten. Die von der Kommission beobachtete Konvergenz zwischen Regionen beruht überwiegend auf der Konvergenz zwischen Staaten: Die ohnehin schon besser gestellten Regionen in relativ ärmeren Ländern holen gegenüber dem EU-Durchschnitt auf und wirken als Katalysator für den Konvergenzprozess des ganzen Landes, während sich innerhalb dieser Länder immer größere regionale Ungleichheiten aufbauen. Dies kann nicht im Sinne der größtenteils regional definierten Kohäsionspolitik der EU sein.

► Zielkonflikt in der zukünftigen Kohäsionspolitik

In der Förderperiode 2007-2013 soll die EU-Kohäsionspolitik nicht nur die Konvergenz der ärmsten Länder und Regionen fördern. Gemäß der Lissabon-Strategie soll sie vor allem auch für mehr Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung in der EU insgesamt sorgen.

Viele Studien zeigen, dass ein **Zielkonflikt besteht zwischen der Konzentration der Fördermittel auf die ärmsten Regionen und der gleichzeitigen Förderung von EU-weitem Wachstum und Beschäftigung („equity-efficiency trade-off“)**: Wirtschaftliche Ballungsräume müssten gefördert werden, wenn es darum geht, das Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitsziel gemäß der Lissabon-Agenda in der EU insgesamt zu optimieren. Denn die großen Ballungsräume sind – wie die Kommission ja selbst feststellt – die „Lokomotiven“ des Wachstums in der EU. Insofern müssten die Fördermittel gerade nicht in die ärmsten und rückständigsten Regionen der Gemeinschaft fließen. Dadurch würden jedoch – entgegen dem ausdrücklichen Ziel der Kommission – die strukturschwachen Regionen noch weiter zurückfallen und das Konvergenzziel würde verletzt.

► **Fehlende Ausrichtung auf zukünftige Herausforderungen**

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die „neue“ Regionalpolitik 2007-2013 den beschriebenen neuen Herausforderungen (Globalisierung, Klimawandel, steigende Energiepreise, demografische Ungleichgewichte) wirklich gerecht wird. Dazu ist die „neue“ Generation kohäsionspolitischer Maßnahmen zu sehr eine Fortschreibung der bisherigen Politik, die vor allem auf der Subventionierung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie auf Infrastrukturprojekten basiert. Es werden nach wie vor kaum Maßnahmen bereitgehalten, die die Umwelt-, Energie- und Demografieprobleme wirklich angingen.

Angesichts des mangelnden Erfolgs bei Ausbildungsniveaus und Beschäftigungsquoten in ärmeren Regionen ist auch die **massive Kofinanzierung in der Ausbildungspolitik fragwürdig**.

► **Ordnungspolitische Grundsatzbeurteilung**

Milliarden-Subventionen wie die Regionalfördergelder der Kohäsionspolitik laufen ordnungsökonomischen Grundsätzen zuwider. Es handelt sich um **Prozesspolitik, die weit reichend ins Wirtschaftsleben der betroffenen Regionen eingreift**. Die **Regulierungsdichte steigt** durch die zahlreichen Rechtsakte zur Kohäsionspolitik. Der **Wettbewerb und das Preissystem werden** durch die massive Subventionierung bestimmter Regionen **verzerrt**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Entfällt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Entfällt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Entfällt.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Entfällt.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Entfällt.

Verhältnismäßigkeit

Entfällt.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie / der Verordnung, Kompatibilität mit EU-Recht

Entfällt.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Entfällt.

Alternatives Vorgehen

Entfällt.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Entfällt.

Zusammenfassung der Bewertung

Konvergenzprozesse haben in der Vergangenheit vor allem im Anschluss an wichtige Integrations Schritte und in Abwesenheit kohäsionspolitischer Subventionen stattgefunden. Dennoch gibt es Studien, die einen positiven Einfluss der Kohäsionspolitik auf nationales und regionales Wachstum ermitteln. Allerdings gingen zwischenstaatliche Konvergenzprozesse meist mit zunehmenden innerstaatlichen regionalen Disparitäten einher. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Konzentration der Fördermittel auf die ärmsten Regionen und der gleichzeitigen Förderung von EU-weitem Wachstum und Beschäftigung.

Ordnungspolitisch sind die Regionalfördergelder bedenklich, da sie ordnungsökonomischen Grundsätzen zuwiderlaufen und weit reichend ins Wirtschaftsleben der betroffenen Regionen eingreifen. Durch die zahlreichen Rechtsakte zur Kohäsionspolitik erhöht sich zudem die Regulierungsdichte. Der Wettbewerb und das Preissystem werden durch die massive Subventionierung bestimmter Regionen verzerrt.