

## ENTSTEHUNG, ENTWICKLUNG UND WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER REGIONALPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHRE STRUKTURINSTRUMENTE

Aydın FINDIKÇI\*

### ZUSAMMENFASSUNG

*Regionalpolitik ist eine gezielte Wirtschaftspolitik zum Ausgleich regionaler Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit durch die Förderung von Investitionen und Infrastrukturvorhaben. Sie ist als Gemeinschaftsaufgabe in allgemeiner Form in der Präambel des EWG-Vertrages von Anfang an festgeschrieben.*

*Die Europäische Regionalpolitik wird in erster Linie durch eine Koordination der nationalen Regionalpolitiken betrieben, die „eigenständige“ Regionalpolitik der Gemeinschaft hat dagegen eine geringe Bedeutung.*

*Im engen Zusammenhang zum Begriff der Regionalpolitik steht die Strukturpolitik. Strukturpolitik richtet sich vor allem auf die Zusammensetzung der Volkswirtschaften.*

*Sowohl die Erweiterung der Gemeinschaft in den Jahren 1973 um Dänemark, England und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Portugal und Spanien, 1995 Österreich, Schweden und Finnland und zum 1.1.2004 um acht Mittel- und Osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern als auch die Errichtung des Binnenmarktes zum 31.12.1992 haben zur Verschärfung der regionalen Disparitäten geführt. Aufgrund dieser Entwicklung war es notwendig, die Regionalpolitik und die Strukturinstrumente des Strukturfonds mehrfach zu reformieren, damit sich die Regionalpolitik zum Ausgleich der regionalen Disparitäten beitragen konnte*

**Anahtar Kelimeler:** *Regionalpolitik der EU; Strukturinstrumente des Strukturfonds; Strukturinstrumente der Gemeinschaft; der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); der Europäische Sozialfonds (ESF); der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL); Kohäsionsfonds; Problemregionen; regionalen Disparitäten innerhalb der EU*

---

\* Münih Ludwig, Maximilians Üniversitesi, Dr.

## ÖZET

*Avrupa Birliği (AB)'Nil Bölgesel Politikası ve bunun oluşumu, gelişimi ve AB içinde az gelişmiş yöreler açısından taşıdığı ekonomik önemi, çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Bu temel içinde ise AB Bölgesel Politikasının yapısal araçları ayrı bir önemi vardır. Bu yapısal araçlar ise tek tek incelenerek amaç ve görevleri üzerinde durulmuştur.*

*Bölgesel Politika, Ortak Tarım Politikası gibi sadece bir sektörü değil, sanayileşme için gerekli olan alt yapı tesisleri ve yatırımlarından istihdam yaratmaya kadar varan birçok alanı birden kapsamaktadır. Bu anlamda Bölgesel Politika aynı zamanda bir iktisat politikasıdır ve bu politikanın da temel hedefi, bölgeler arası farklı ekonomik gelişmişliği ortadan kaldırmak ve bunun için de gerekli olan yatırımların teşviki için gerekli alt yapının oluşumuna katkı sunarak ekonomik büyümeyi sağlamayı hedeflemektedir.*

*Topluluk üyelerinin bölgesel politikalarının koordinasyonu için 1961 yılından başlatılan alt yapı çalışmaları zamanla olgunlaşarak, 2004 yılına kadar çeşitli aşama, reform ve süreçlerden de geçerek şimdiki şeklini almıştır.*

*AB Bölgesel Politikası yapısal araçlarının başında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu; Avrupa Sosyal Fonu ve Tarım için Avrupa Yönlendirme ve Garanti Fonu gelmektedir. Ayrıca balıkçılık için de ön görülen bir fon mevcuttur. Tüm bu fonlar ve bu fonlar vasıtası ile finansmanı gerçekleşen onlarca alan, zamanla AB içinde bölgesel ekonomik faklılığı gidermeye yöneliktir. Avrupa Kalkınma Bankası gibi aracı kurumlarında varlığı AB'Nil Bölgesel Politikasının başarısında ebetteki önemli katkı sunmaktadır. Hangi fondan hangi ülke ve bölge ne kadar pay alacağını ise bölgelerin ekonomik kalkınmışlık düzeyi göz önüne alınarak karara varılmaktadır.*

*25 üyeli AB içinde Stuttgart, Münih, Paris ve Kopenhag gibi çok iyi gelişmiş bölgelerin yanında problem bölgesi olarak adlandırılan yörelerinde olduğu unutulmamalıdır. Bu problem yörelerinin ortak özellikleri ise büyük oranda tarıma bağlılık ve sanayileşme için gerekli olan alt yapı eksikliğidir.*

***Anahtar kelimeler:** Avrupa Birliği Bölgesel Politikası; AB bölgeler arası farklı ekonomik gelişmişlik düzeyi; yapısal araçlar; Problem bölgeleri; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu; Avrupa Sosyal Fonu ve Tarım İçin Avrupa Yönlendirme; Garanti Fonu; Avrupa Kalkınma Bankası*

## EINFÜHRUNG

Gegenstand dieser Arbeit ist die Analyse der Regionalpolitik und ihre Entstehung Entwicklung, und wirtschaftliche Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der benachteiligten Regionen innerhalb der Europäischen Union (EU). Dabei kommt den Strukturinstrumente des Strukturfonds eine besondere Bedeutung zu.

Zu Beginn der Arbeit, im ersten Teil, werden die vertragliche Grundlage, Definition und Gründe, warum die Schaffung einer Regionalpolitik innerhalb der

Europäischen Gemeinschaften (EG) von Anfang an notwendig war, behandelt. Dabei wird sowohl die Entstehung der EG- Regionalpolitik als auch die sozioökonomische Lage und Entwicklung bestimmten Regionen, die als Gründe für die Schaffung einer Regionalpolitik ausschlaggebend waren, im Rahmen der bestehenden Regionalpolitik kurz dargestellt.

In 2.1 werden die wichtigsten Reformen der Regionalpolitik behandelt. In 2.2 werden möglichen Auswirkungen der „Ost-Erweiterung“ der EU auf ihre Regional- und Strukturpolitik kurz analysiert.

Der 3. Gliederungspunkt der Arbeit befasst sich mit den inhaltlichen Zielen der Strukturpolitik und die Konzentration der Interventionen auf Ziele. Hierbei werden einzelne Ziele der Strukturpolitik vorgestellt.

Im letzten Abschnitt der Arbeit, Punkt 4, werden die Strukturinstrumente der Gemeinschaft einzeln vorgestellt. Hierfür werden hauptsächlich der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Betracht gezogen, wobei auf den Kohäsionsfonds die Europäische Investitionsbank (EIB) nur kurz eingegangen wird.

## **1. Vertragliche Grundlage, Definition und Entwicklung der Regionalpolitik der Europäischen Union**

### ***1.1 Vertragliche Grundlage***

Die Grundlage aller späteren regionalpolitischen Initiativen der jetzigen EU wurde bereits in der Präambel des Vertrages der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) festgelegt. Demnach setzen sich die Gründungsmitglieder der Gemeinschaft das Ziel, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“.<sup>1</sup> Um dieses Ziele erreichen zu können, wurde u.a. auch die Schaffung einer Regionalpolitik seitens der Gemeinschaft für notwendig erachtet. Deswegen ist die Regionalpolitik als Gemeinschaftsaufgabe in allgemeiner Form in der Präambel und in Art. 2 des EWG-Vertrages festgeschrieben. Titel V im EWG-Vertrag „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ geht genauer auf die Regionalpolitik ein. Dort heißt es nämlich, dass „die Gemeinschaft weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts entwickelt und verfolgt, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Präambel des EWG-Vertrages: EWG-Vertrag. Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft. Text des EWG-Vertrages und der ergänzenden Bestimmungen nach dem Stand vom Oktober 1990. Bonn: 5. Auflage. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer. Europa Union Verlag, Bonn 1990.

<sup>2</sup> Artikel 130 des EWG-Vertrages.

## 1.2 Definition, Entstehung und Entwicklung der Regionalpolitik

Im Gegensatz zu der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem zweiten bedeutenden Politikfeld der EU, befasst sich die Regionalpolitik nicht nur mit einem Wirtschaftssektor, sondern behandelt einen bunten Strauß von Themen, beginnend bei der Infrastruktur bis hin zur Beschäftigungspolitik. Daher kann Regionalpolitik als eine bewusste Beeinflussung der Regierungen von Teilgebieten einer Volkswirtschaft zur Optimierung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzung<sup>3</sup> definiert werden. In diesem Sinne ist die Regionalpolitik sicherlich eine gezielte Wirtschaftspolitik. Sie ist darauf ausgerichtet, regionale Unterschiede innerhalb einer bestimmten Region in der ökonomischen Leistungsfähigkeit durch die Förderung von Investitionen und Infrastrukturvorhaben auszugleichen.

Die Europäische Regionalpolitik wird in erster Linie durch eine Koordination der nationalen Regionalpolitiken betrieben, die "eigenständige" Regionalpolitik der Union hat dagegen eine geringere Bedeutung. Im engen Zusammenhang zum Begriff der Regionalpolitik steht die Strukturpolitik. Strukturpolitik richtet sich vor allem auf die Zusammensetzung der Volkswirtschaft und soll die langfristig sich vollziehenden Strukturwandlungen im Interesse einzelner Branchen und Regionen beeinflussen.<sup>4</sup>

Schon 1961 gab es Ansätze zur Koordinierung nationaler Regionalpolitiken. 1967 wurde die Regionalpolitik institutionell durch die Einrichtung der „Generaldirektion XVI bei der Kommission“ verankert. Die Kommission legte dem Rat im Oktober 1969 ein Memorandum vor, das auch Vorschläge für ein regionalpolitisches Instrumentarium enthielt<sup>5</sup>, um die wirtschaftliche und Soziale Annäherung, die in Art. 2 des EWG-Vertrages gefordert wird, regionalpolitisch zu unterstützen.

1971 beschlossen die Mitgliedsstaaten eine Koordinierungsrichtlinie über regionale Beihilfesätze, wonach der Investitionshilfeszatz in industriellen Zentren 20% der gewerblichen Investitionssumme nicht übersteigen sollen.<sup>6</sup> Auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Paris 1972 wurde der Kommission ein Arbeitsauftrag zur Vorbereitung von Vorschlägen zur Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gegeben. Diesen Vorschlag legte die Kommission 1973 vor<sup>7</sup> und am 18. März 1975 erließ der Rat der EG, unter starkem Druck Großbritanniens, die Verordnung EWG 724/75 zur Errichtung des EFRE.

Es standen sich zwei Positionen gegenüber:

<sup>3</sup> Vgl. Carsten, Rolle, Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht, Münster 2002, S.27.

<sup>4</sup> Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, in Bd. 5 (Q-T), (12., voll. neubearb. Aufl.) Wiesbaden 1988, S.1807.

<sup>5</sup> J. Andermann, Rechts- und Verwaltungsprobleme des Europäischen Regionalfonds. Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, Diskussionspapier 1/89, S.2.

<sup>6</sup> B. Beutler, R.Bieber, J. Pipkorn, J.Streil: Die Europäische Gemeinschaft, 3. Auflage, Baden-Baden 1987, S. 491

<sup>7</sup> J. Andermann: a.a.O., S.5f.

- Die Kommission wollte ursprünglich dem Fonds eine Umverteilungsfunktion zwischen den Mitgliedsstaaten zuweisen, direkte Empfängersubventionen in Form von Zinsvergütungen gewähren und gemeinschaftliche Regionalprogramme erstellen.

- Die Mitgliedstaaten hatten dagegen nur die Unterstützung nationaler Regierungsprogramme, die sie selber aufstellen wollten.<sup>8</sup>

An den Hauptelementen dieser Verordnung lässt sich zeigen, dass sich die Position der Mitgliedstaaten gegen die der Kommission durchgesetzt hat.

Kernpunkte dieser Verordnung (EWG 724/75) sind:

- Die quotenmäßige Vorausverteilung der EFRE-Mitte; aus der Vorausverteilung ergibt sich Planungssicherheit für die nationale Haushaltsführung, und ohne das Länder-Quotensystem hätten die Staaten dem EFRE nicht zugestimmt, da sie nur dadurch sicherstellen konnten, dass das System des „juste retour“ gegeben ist.

- Die Komplementarität bzw. Additionalität der EFRE-Interventionen, d.h. EFRE-Zuschüsse werden nur für national Bezuschussbare Vorhaben gewährt, und die Zuschüsse sollten die nationalen Mittel nicht ersetzen sondern nur ergänzen (obwohl gerade hier die Formulierung für Investitionsvorhaben zweideutig ist).

- Unterschiedliche Bezugsgrößen für die Förderung von Industrie- und Investitionsvorhaben (Zweigleisigkeit). Dies zeigt sich darin, dass bei Investitionsvorhaben die nationale Beihilfe als Bezugsgröße fungierte und bei den Investitionsvorhaben dazu die Kosten des Vorhabens herangezogen wurden. Da dieser Kostenbegriff sehr ungenau definiert wurde, wurden die wesentlich mehr Investitionsmaßnahmen als Investitionsvorhaben gefördert.

- Sehr viele unbestimmte Förderungskriterien und wenig bestimmten<sup>9</sup>.

- 1979 wurde die Fondsverordnung durch die Einführung einer „quotenfreien

Abteilung“, die mit 5% der Fondsmittel ausgestattet war (Kommission hatte 13% gefordert)<sup>10</sup>, ergänzt. So konnten gemeinschaftliche Maßnahmen unabhängig von den Mitgliedsstaaten ermöglicht werden.<sup>11</sup> Das Ziel war, neue wirtschaftliche lebensfähige

Bereiche zu öffnen, also keine reinen Betriebssubventionen zu geben. Finanziert wurden bis zu 70% der tatsächlich angefallenen Kosten der Programme.<sup>12</sup>

Grundlegend neu waren daran der Programmansatz, welcher auch mehrjährige Programme statt Einzelvorhaben förderte; die sektorspezifische Förderung, die nicht

<sup>8</sup> Vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Piepkorn, J. Streil, a.a.O., S. 491.

<sup>9</sup> Vgl. J. Andermann, a.a.O., S. 6ff.

<sup>10</sup> Vgl. W. Albrecht, P. Faber, a.a.O., S.208.

<sup>11</sup> Vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Piepkorn, J. Streil, a.a.O., S. 492.

<sup>12</sup> Vgl. W. Albrecht, P. Faber, a.a.O. S.208.

mehr an ein Staatsgebiet gebunden ist: die verstärkte Förderung von „Software-Aktivitäten“, wie z.B. Studien und Beratungsdienste und die Einführung einer gemeinsamen Finanzierung von EG und Mitgliedstaat statt des bisherigen Erstattungsprinzips.<sup>13</sup>

1981 wurden neue regionalpolitische Leitlinien beschlossen, die verstärkte Abstimmungsmöglichkeiten der regionalpolitischen Maßnahmen mit den anderen regionalwirksamen Instrumenten, wie z.B. dem Agrar- und Sozialfonds vorsahen.

Die grundlegenden Neuerungen der Verordnung 1787/84, die am 1. Januar 1985 in Kraft trat, war die Ersetzung der starren durch die gleitende Quotenregelung, die Förderung des endogenen Entwicklungspotentials der Regionen und einer Erweiterung der Förderungsform über die Förderung von Vorhaben zur Förderung von Programmen.<sup>14</sup> Die gleitende Quotenregelung bedeutet, dass es für jeden der zwölf Mitgliedstaaten sogenannte Spannen gab, die durch prozentuale Unter- und Obergrenzen für drei Jahre definiert waren.<sup>15</sup> Da die „quotenfreie Abteilung“ aufgehoben wurde, ersetzten nun die Gemeinschaftsprogramme die früheren „Sondermaßnahmen“ dieser Abteilung. Gemeinschaftsprogramme sind definiert als Bündel kohärenter mehrjähriger Maßnahmen, die unmittelbar mit der Erreichung gemeinschaftlicher Ziele und mit der Durchführung von Politiken der Gemeinschaft zusammenhängen.<sup>16</sup>

Die auf Initiative der Kommission eingeleiteten Gemeinschaftsprogramme werden nach einer Anhörung des Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Diese Gemeinschaftsprogramme vollziehen sich über mehrere Jahre und beschäftigen sich mit der sozi-ökonomischen Lage mehrerer Regionen gleichzeitig.

#### **In der EG gibt es folgende Gemeinschaftsprogramme:**

Star (1986): Dies ist ein Programm, das Telekommunikationssysteme in den benachteiligten Regionen implementieren soll.

Valoren (1986): Durch dieses Programm soll in den benachteiligten Regionen das örtliche Energiepotential gestärkt werden.

Resider (1988): Mit diesem Programm sollen Stahlreviere umgestellt werden.

- Renaval (1988): Es handelt sich um ein Programm, welches zur Umstellung von Schiffbaugebieten eingesetzt wird.

- Stride und Envireg: Programme, die 1988 von der Kommission angekündigt wurden.

<sup>13</sup> J. Andermann, a.a.O., S. 9f.

<sup>14</sup> Vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Piepkorn, J. Streil. a.a.O., S.492 f.

<sup>15</sup> J. Andermann, a.a.O., S. 11.

<sup>16</sup> Ebd.S.12.

Da ein positiver Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Forschung und Entwicklung durch Untersuchungen nachgewiesen wurde, plant man, die Regionalentwicklung mit der Forschungs- und Entwicklungspolitik zu verknüpfen.<sup>17</sup> Die Forschungstätigkeit in den benachteiligten Regionen soll gefördert werden, die berufliche Bildung und Umschulung sollen vorangetrieben und die Innovationsinformationen müssen stärker verbreitet werden. Weiterhin wird eine Verknüpfung der Regionalpolitik mit der Umweltpolitik angestrebt. Neue Investitionen im Umweltbereich sind aufgrund der äußerst kritischen Umweltsituation in vielen Regionen nötig, d.h. Investitionen im Bereich der „sauberen Technologie“ müssen gefördert werden.

Fast alle Hauptelemente der alten EFRE-Verordnung wurden übernommen, auch Einzelvorhaben wurden immer noch gefördert. Mit der Einführung sogenannter „Nationaler Programme von gemeinschaftlichem Interesse“ sollte die Finanzierung nach Einzelvorhaben jedoch zurückgedrängt werden.<sup>18</sup>

Diese spezifischen Regionalentwicklungsprogramme werden auf nationaler Ebene festgelegt. Sie erstellen aus den Richtdaten der Regionalentwicklungsprogramme operationelle Verpflichtungen. Die Gebiete, die diese Programme in Anspruch nehmen, müssen im Rahmen der staatlichen Beihilferegulierung mit regionaler Zweckbestimmung von den Mitgliedsstaaten als Fördergebiete ausgewiesen sein.<sup>19</sup> Durch die Zusammenarbeit von örtlichen, regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Behörden soll es möglich sein, dass die Aktionen koordiniert durchgeführt werden können. In bezug auf die Engpässe können schneller entsprechende Maßnahmen getroffen werden.<sup>20</sup> Daher werden Gemeinschaftsprogramme, nationale Programme, Vorhaben und Untersuchungen jeweils auf die nationale Quote bzw. Spanne angerechnet. In der Beurteilung durch die Kommission haben Gemeinschaftsprogramme Priorität.<sup>21</sup>

Durch diese EFRE-Verordnung sind zusätzlich noch Sonderbestimmungen für das sogenannte „Endogene Entwicklungspotential“ eingeführt worden. Damit ist die erweiterte „Software-Förderung“ gemeint, mit deren Hilfe der unternehmerische „Mittelbau“ in Industrie und Handwerk gestärkt werden sollte. (z.B. Beratungsdienste, Zugangserleichterungen zum Kapitalmarkt).<sup>22</sup>

Es existierte weiterhin eine zweigleisige Förderung, was bedeutet, dass Industrievorhaben von den Infrastrukturvorhaben getrennt wurden. Die Zahl der unbestimmten Zuschusskriterien war noch weiter angestiegen (z.B. ist Mindestzahl von

---

<sup>17</sup> Vgl. Kommission der EG, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Dreizehnter Jahresbericht (1987) der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialaustausch, Luxemburg 1969, S. 11.

<sup>18</sup> vgl. B. Spiekermann, V.Frhr. von Malchus, A. Ortmeier, F. Schuster, J. Olbrich. Europäische Regionalpolitik, Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Köln 1988. S. 13.

<sup>19</sup> Vgl. Kommission der EG (1987), a.a.O., S. 13

<sup>20</sup> Vgl. Ebd. S. 19.

<sup>21</sup> vgl. B. Spiekermann, V.Frhr. von Malchus, A. Ortmeier, F. Schuster, J. Olbrich, a.a.O., S. 14.

<sup>22</sup> Vgl. J. Andermann, a.a.O., S. 13.

zehn gesicherten Arbeitsplätzen gestrichen worden). Lediglich bei den Infrastrukturvorhaben wurde durch die Erstellung einer Negativliste eine genauere Definition der Zuschusskriterien angestrebt. In der Praxis hat sich die Negativliste jedoch nicht als positiv erwiesen, da zu jeder Ausschlussklausel eine Ausnahmeregelung existierte.<sup>23</sup>

Die EG-Kommission versuchte mit diesen Maßnahmen zum ersten Mal, die Gemeinschaft aus der Rolle des bloßen Mitfinanzierers der nationalen Regionalpolitik herauszuführen. Der Gemeinschaft sollte eine Möglichkeit zur inhaltlichen Mitwirkung gegeben werden.<sup>24</sup>

### **1.3 Die Bedeutung der sozioökonomischen Lage und Entwicklung der Regionen für die Regionalpolitik**

Sicher ist, dass es innerhalb der EU, die mittlerweile aus 25 Staaten besteht, zum einen sehr reiche, dicht besiedelte, schnell wachsende, Moderne, dynamische Wirtschaftszentren wie den Stuttgarter, Münchener, Pariser und Kopenhagener Raum gibt. Zum anderen gibt es die „Problemregionen“. „Die ‚Problemregionen‘ eines Landes sind in der Regel durch eine überdurchschnittliche hohe Arbeitslosigkeit und ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet“.<sup>25</sup> Diese Problemregionen lassen sich in zwei Gruppen aufteilen:

Die erste Problemregion bezieht sich auf diejenigen weniger entwickelten Gebiete, die weitgehend von einer nicht sehr ertragreichen Landwirtschaft abhängig sind, am Rand der Gemeinschaft liegen und denen oft die nötige Infrastruktur für eine Industrieansiedlung fehlt. Diese Gebiete finden sich vor allem in Griechenland, Spanien, Portugal, im italienischen Mezzogiorno, in Irland und in Nordirland. Außerdem gehören die überseeischen französischen Departements dazu.<sup>26</sup>

Die zweite Problemregion betrifft die früher wohlhabenden Industriegebiete mit traditionellen Branchen (Kohle, Stahl, Schiffsbau, Textil- und Lederindustrie). Diese Gebiete sind bekanntlich sehr stark von Strukturkrisen betroffen. Darunter fallen Wales, Schottland, alte Industriereviere in Belgien, Nord- und Ostfrankreich und das Ruhrgebiet in Deutschland, deren Wirtschaftsstrukturen mittlerweile veraltet sind.

Regionale Einkommenshöhen werden in der Regel mit dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner gemessen. In den Mitgliedsländern der EU sind die Pro-Kopf-Einkommen sehr unterschiedlich verteilt. Die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen sind sogar noch höher als die zwischen Mitgliedstaaten. Die reichsten Regionen, die 40% über dem EU-Durchschnitt liegen, sind z.B. das Pariser Becken, München, Darmstadt, Kopenhagen und Hamburg, Kalabrien in Italien, Andalusien und

<sup>23</sup> Vgl: Ebd.S.14.

<sup>24</sup> Vgl. Pl. Klemmer, Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986, S. 11.

<sup>25</sup> Fischer, Carola, Die Entwicklung der Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Erklärung anhand eines bürokratiethoretischen Ansatzes. Göttingen 1996, S. 76.

<sup>26</sup> Vgl. W. Albrecht, P. Faber, a.a.O., S. 209.

Extremadura in Spanien. Das gesamte Staatsgebiet Portugals und Griechenlands sind mit unter 60 Indexpunkten die ärmsten Regionen.<sup>27</sup> Zu den ärmsten Regionen, die unter dem EU-Durchschnitt der 50 Indexpunkten Pro-Kopf- Einkommen in Kaufkraftparität liegen, gehören nach der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 Lettland mit 33 Indexpunkten, Litauen mit 38 , Polen mit 40 und Estland mit 42 Indexpunkten<sup>28</sup> Die ärmsten Regionen brauchen eine höhere Wachstumsrate, damit die Steigerung des BIP die gleiche absolute Höhe aufweist wie in den reicheren Regionen, da ja das Basis- BIP geringer ist.

Auch die Höhe der Arbeitslosigkeit in den Regionen ist sehr unterschiedlich. So ist die Arbeitslosigkeit in den Regionen stärker ausgeprägt als in den Mitgliedsstaaten. Bei aller Vorsicht, die Zahlen, die auf verschiedenen Berechnungsverfahren beruhen, zu vergleichen, werden doch erhebliche Disparitäten deutlich. In Spanien, Irland und Polen ist die Arbeitslosigkeit am höchsten, in Luxemburg am niedrigsten. Auch die Infrastrukturausstattung der Regionen ist ungleich verteilt. Durch eine mangelhafte Infrastruktur werden Investitionen verhindert. Diese Ungleichverteilung bezieht sich auf die materielle Infrastruktur wie Flughäfen, Hafenanlagen, Elektrizitätswerke, Telefon- und Fernschreibnetze, Staudämme, Erschließung von Industriegelände, Kanalisation, Wasserleitungen, Eisenbahn und Strassen, sowie auf die kulturelle Infrastruktur und die Ausstattung mit Schulen und Forschungseinrichtungen.

Aufgrund des sehr unterschiedlichen Entwicklungsstandes sowohl in bestimmten Regionen innerhalb eines Mitgliedsstaates als auch zwischen den Mitgliedsstaaten der EU ist eine Verringerung der regionalen Disparitäten in und zwischen den Regionen notwendig. Diese Verringerung kann u.a. durch eine gezielte Regionalpolitik erreicht werden. Daher sind auch richtigerweise nach der Umbenennung der EWG in EG und nach der Gründung der EU in Art. 2 des EU- und des EG-Vertrags der soziale Fortschritt und die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten als verbindliche Ziele genannt.

## **2 Die wichtigste Reformen der Regionalpolitik und die Folge der sogenannten Osterweiterung**

### **2.1 Reformbestrebungen der Regionalpolitik**

In Art. 130d des EWG-Vertrages, der erst durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA)<sup>29</sup> in den EWG-Vertrag aufgenommen wurde, wird zu recht eine effizientere

<sup>27</sup> Vgl. C.D. Gruppe, Europa2000. Der Weg zur Europäischen Union, (Informationen zur Meinungsbildung, Reihe A: Politik, Band 4, hrsg. Vom Auswärtigen Amt/dem Europäischen Parlament/Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Bonn1989, S. 45.

<sup>28</sup> Mehr dazu vgl. Lippert, Barbara. Auf dem Weg in eine größere Union. In; Europäische Union. Informationen zur politische Bildung Nr. 279/2003, 2003 Bonn, S. 43.

<sup>29</sup> Einheitliche Europäische Akte und Schlussakte vom 17./28. Februar 1986, in: Internationale Verträge- Europarecht. Textausgabe mit Anmerkungen und Verweisung sowie einem systematischen und einem alphabetischen Inhaltsverzeichnis und einem ausführlichen Sachverzeichnis. 24. Ergänzungslieferung. Stand vom 15. Januar 1996, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

Nutzung der Strukturinstrumente gefordert. Ebenfalls wird in der EEA der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt der Mitgliedstaaten angestrebt, was den Abbau der Unterschiede zwischen den Regionen bedingt. Ferner wurde vom Europäischen Rat im Februar 1988 die erste große Reform der Regionalpolitik beschlossen. Es wurde u.a. auch die Arbeitsweise der nunmehr als Strukturfonds bezeichneten Solidaritätsfonds reformiert. Unter der Rahmenverordnung 2052/88, die am 24. Juni 1988 vom Rat angenommen wurde<sup>30</sup> und in Art. 130d EWG-Vertrag als „Gesamtvorschlag“ beschrieben ist, versteht man die Verordnung über Aufgabe und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der anderen vorhandenen Finanzinstrumente.

Nach der ersten bedeutenden Reform der Regionalpolitik wurde auch das Programm PHARE, (aus dem englischen „Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies“) ebenfalls 1989 neu eingerichtet, um die mittel- und osteuropäischen Länder beim Wiederaufbau ihrer Wirtschaft massiv zu unterstützen.

Die Schaffung des Binnenmarktes zum 31.12.1992 wurde von den wirtschaftsschwachen Ländern zum Anlass genommen, eine deutliche Intensivierung der Strukturfonds zu fordern. Das heißt konkret, dass die EG und auch somit ihre Regionalpolitik mit der EEA zum ersten Mal grundlegend reformiert wurde. Damit wurde die Grundlage für eine wirkliche Kohäsionspolitik 1993 geschaffen, die für benachteiligte Regionen ein Gegengewicht zu den Zwängen des Binnenmarktes schaffen soll. Die Einführung dieser Kohäsionspolitik ist im Grunde genommen auf die Tatsache zurückzuführen, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt im EU-Vertrag vom 7. Februar 1992 in Maastricht als gleichrangiges Ziel neben der Wirtschafts- und Währungsunion sowie dem Binnenmarkt genannt wurde.

Aufgrund des Beschlusses des Europäische Rates auf seinem Gipfel von Edinburgh im Dezember 1993 wurde vereinbart, für die Kohäsionspolitik (Regionalpolitik) umfangreiche Mittel - rund ein Drittel des EU-Haushalts - zur Verfügung zustellen. Damit wurde auch gleichzeitig die bereits vorhandenen Strukturfonds durch das neue "Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei" (FIAP) ergänzt.

Dieser Kohäsionspolitik wurde im Vertrag von Amsterdam 1997 so eine große Bedeutung beigemessen, dass folglich die Aufnahme einer abgestimmten Beschäftigungspolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit als neues Politikziel beschlossen wurde.

Im Jahr 2001 wurde ein neuer Solidaritätsfonds der Europäischen Union eingerichtet. Mit der Einrichtung dieses neuen Solidaritätsfonds wurde die Finanzierung von außergewöhnlich schweren Naturkatastrophen den Wiederaufbau der betroffenen

---

<sup>30</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, in Amtsblatt L 185 vom 15. Juli 1988.

Gebiete vorgesehen. Im Hinblick auf die letzte Erweiterung der EU vom 1.1.2004 und die immer angespanntere Haushaltslage der Mitgliedsländer wurde erneut eine umfangreiche Reform der Regionalpolitik notwendig. Deshalb beschloss der Europäische Rat in Berlin im März 1999 eine weitere Reform der Regionalpolitik im Rahmen der Agenda 2000. Die in diesem Paket der Agenda 2000 enthaltenen Bestimmungen zur Strukturpolitik zielen auf zweierlei ab:

- Verbesserung der Effizienz der strukturpolitischen Instrumente im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und
- Fortsetzung der Strukturpolitik im Rahmen der künftigen Erweiterungen um die Länder Mittel- und Osteuropas.

Diese Agenda 2000 bildet die Grundlage der Regionalpolitik von 2000 bis 2006. In diesem Zeitraum werden insgesamt 213 Milliarden Euro für die Strukturpolitik aufgebracht - rund ein Drittel des gesamten EU-Haushalts.

## **2.2 Auswirkungen der „Ost-Erweiterung“ der EU auf ihre Regional- und Strukturpolitik**

Mit der Erweiterung der EU um weitere 10 Staaten am 1.1.2004 werden sich die regionalen Disparitäten in der EU noch verstärken. Durch den Beitritt vergrößerten sich

- die regionalen Disparitäten innerhalb der EU
- die Einwohnerzahl der Gemeinschaft
- die Anzahl der Arbeitslosen und

das Territorium der EU

Mit der letzten EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 wird sich die Anzahl der rückständigen Regionen (gemessen am Abstand der Pro-Kopf-Einkommen zum Gemeinschaftsdurchschnitt) verdoppeln. Die Erweiterung der Union wird angesichts des erheblichen Entwicklungsrückstands, den die Regionen dieser Länder gegenüber den alten 15 Mitgliedstaaten aufweisen, große Probleme in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt mit sich bringen. Die Union wird mit der Erweiterung noch heterogener werden, was zu gewissen strukturellen Anpassungsproblemen führen wird. Vor diesem Hintergrund hat die letzte Erweiterung der EU auch ihre Regionalpolitik vor neue Herausforderungen gestellt. Speziell die mittel- und osteuropäischen Länder haben noch einen enormen Nachholbedarf in nahezu allen Feldern der Regionalpolitik (Industrie, Regierungsinstitutionen, Infrastruktur etc.). Zu diesem Zweck werden verschiedene Instrumente eingesetzt. Zunächst stehen für das Programm PHARE das die mittel- und osteuropäischen Länder unterstützt und kürzlich neu ausgerichtet wurde, 10,92 Mrd. Euro für die Heranführungshilfe im Zeitraum 2000-2006 bereit. Mit PHARE werden die Bereiche Infrastruktur, Unternehmen, soziale Maßnahmen und die öffentliche Verwaltung unterstützt. Das ISPA (aus dem französischen „Instrument structurel de pré-adhésion“)

als strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt wurde nach dem Vorbild des Kohäsionsfonds eingerichtet und fördert Großprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr und ist mit 7,28 Mrd. Euro ausgestattet. Ein weiteres Finanzinstrument ist SAPARD (vom englischen "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development"). Dieser Fonds verfügt über 3,64 Mrd. Euro. Mit den Mitteln dieses Fonds werden Projekte zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes unterstützt. Ziel ist es, den Beitrittsländern die Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu erleichtern.

Nach dem Beitritt werden die Programme der Strukturfonds und die Vorhaben des Kohäsionsfonds an die Stelle der Heranführungshilfe treten, wobei der Absorptionsfähigkeit der einzelnen Länder Rechnung getragen wird.

### **3 Die inhaltlichen Ziele der Strukturpolitik und die Konzentration der Interventionen auf die Ziele**

Die Verringerung des regionalen Ungleichgewichts wurde als Ziel erst durch die EEA im Vertragsrecht der Gemeinschaft aufgenommen. Seitdem wird der Strukturfonds als „eines der Hauptinstrumente der Gemeinschaft zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes“<sup>31</sup> betrachtet. Trotz dieser Feststellung der Kommission ist aber die diesbezügliche Entwicklung auf die Rahmenverordnung 2052/88 zurückzuführen, die die strukturpolitischen Investitionen auf fünf Ziele<sup>32</sup> beschränkt haben.

**Ziel 1** befasst sich mit der „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (eigentliches kohäsionspolitisches Ziel).“<sup>33</sup> Das BIP pro Einwohner muss in den in Frage kommenden Regionen unter oder nahe bei 75% des EG- Durchschnitts liegen. Gegenwärtig fallen alle fünf ostdeutschen Bundesländer mit Ausnahme von Ostberlin unter diese Kategorie. Außerdem werden sehr dünn besiedelte Gebiete im Norden Finnlands und Schwedens sowie Gebiete in extremer Randlage der EU (Azoren, Kanarische Inseln, Madeira, französische Überseedepartments) berücksichtigt.

„Ziel 1“-Gebiete weisen einen enormen Nachholbedarf in nahezu allen Bereichen auf. Gefördert werden Investitionen in die Infrastruktur (Telefon, Straßen, Energie, Telekommunikation usw.), in das Erziehungs- und Gesundheitswesen und in die öffentliche Verwaltung. Ebenso sollen Beschäftigungsinitiativen und die Ansiedlung neuer Betriebe unterstützt werden. Interventionen im Ziel 1 Bereich kommen hauptsächlich vom EFRE, denn 80% der EFRE-Mittel sind für diese Regionen bestimmt. Aber auch der ESF, der EAGFL-Abteilung Ausrichtung, die EIB und EGKS finanzieren Vorhaben und Ziel 1 Regionen.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991, S. 2f.

<sup>32</sup> Vgl. Ebenda., 1991, S. 2f.

<sup>33</sup> Vgl. Kommission der EG. Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen (im Rahmen der Strukturfonds), 2. Ausgabe, Luxemburg 1991, S. 14.

<sup>34</sup> Kommission der EG. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Dreizehnter Jahresbericht, a.a.O., S. 14.

**Das Ziel 2** beschäftigt sich nach Art. 1 Satz 2 Nr. 2 Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit der Umstellung der Regionen mit Strukturproblemen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume), die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind und sich außerhalb der "Ziel 1"-Regionen befinden. Dabei kann es sich um Industrieregionen, ländliche Gebiete, von der Fischerei abhängige Krisengebiete und städtische Problemgebiete handeln.

Die Unterstützungsmaßnahmen entsprechen im Wesentlichen den Projekten der "Ziel-1"-Gebiete. Regionen, in denen die Arbeitslosenquote im Schnitt über dem EG-Durchschnitt liegt und eine rückläufige Beschäftigung in der Industrie deutlich ist, sind Ziel 2 Gebiete. Die Interventionen im Rahmen von Ziel 2 stammen vom EFRE, vom ESF, der EIB und EGKS.<sup>35</sup>

Nach Art. 1 Satz 2 Nr. 3 Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 wird als Ziel 3 der EU-Strukturfondspolitik die Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme genannt. Es wird ausschließlich aus dem ESF finanziert. Daher ist das Ziel 3 im Gegensatz zu den Zielen 1 und 2 thematisch definiert. Das "Ziel-3"-Gebiet umfasst die gesamte EU mit Ausnahme der "Ziel 1"-Regionen, dort sind diese Projekte schon Bestandteil der "Ziel 1"-Programme.

Im Rahmen von Ziel 3 wird z.B. die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft. Personen, die in den Genuss von Ziel 3 Interventionen kommen können, müssen über 25 Jahre alt und länger als 12 Monate arbeitslos sein. Für Interventionen kommen hier der ESF, die EIB und EGKS in Frage<sup>36</sup>. Der EFRE beteiligt sich an die Finanzierung der Programmen in Ziel 1 und 2, für Ziel 3 und 4 kommt der ESF in Frage und für Ziel 5 ist EAGFL zuständig, dessen Ausgaben der Abteilung Ausrichtung zum Großteil in Ziel 1 Gebiete fließen<sup>37</sup>.

**Beim Ziel 4** soll die Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben erleichtert werden. Die Arbeitsplatzsuchenden müssen jünger als 25 Jahre sein, damit für sie eine Förderung durch den ESF, der EIB und EGKS im Rahme von Ziel 4 möglich wird.<sup>38</sup>

**Das Ziel 5a** befasst sich mit der Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in der Land- und Forstwirtschaft. Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgt bei Ziel 5b.

Kriterien für Ziel 5 Regionen sind ein hoher Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung, ein niedriges Einkommensniveau in der

---

<sup>35</sup> Ebenda., S. 14.

<sup>36</sup> Ebenda., S.14.

<sup>37</sup> Vgl. Kommission der Europäische Gemeinschaften, Dritter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds, Luxemburg 1993, S. 53ff.

<sup>38</sup> Kommission der EG. 1989, a.a.O., S.14.

Landwirtschaft und ein niedriger Stand der sozio- ökonomischen Entwicklung (BIP pro Kopf). Bei Ziel 5a kann der EAGFL intervenieren, bei Ziel 5b zusätzlich auch der EFRE, der ESF und die EIB.<sup>39</sup>

Mittel für die Entwicklung und Strukturpassung des ländlichen Raums (Ziele 5b) und für die Förderung der Entwicklung von extrem dünnbesiedelten Regionen, gruppenunabhängig, aber dafür nur für ganz bestimmte Regionen gewährt (Ziel 6). Im Rahmen der Agenda 2000 wurde u.a. auch eine Reduzierung der Förderziele verabschiedet. Demnach fassen das neue Ziel 1 die bisherigen Ziele 1 bis 6 unter einem Dach und das neue Ziel 2 die bisherigen Ziele 2 und 5b zusammen.

Trotz der vom Europäischen Rat mehrfach beschlossenen Reformen der Regionalpolitik der EU ist die Organisation ihrer Regionalpolitik relativ unübersichtlich. Ihre „inhaltlichen Vorgaben werden durch die vier Gemeinschaftsinitiativen<sup>40</sup> (INTERREG III; URBAN II; LEADER+ und EQUAL.), die sog. Ziele 1 bis 3 und 'innovative Maßnahmen' definiert“.<sup>41</sup>

Durch die Initiative INTERREG III soll die grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU unterstützt und bei URBAN II Städte oder Stadtteile mit erheblichen wirtschaftlichen und/oder sozialen Problemen gefördert werden. Dabei werden Probleme wie eine überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsrate, eine hohe Quote an Langzeitarbeitslosen oder eine Vielzahl von Umweltschäden berücksichtigt. Der Erfahrungsaustausch zwischen den geförderten Städten ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Initiative.

Mit der Gemeinschaftsinitiative „LEADER+“ soll besonders der ländliche Raum gefördert werden. Gefördert werden Projekte, die Probleme wie Landflucht und Arbeitslosigkeit bekämpfen. EQUAL bezieht sich auf die Förderung von Projekten, die Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt bekämpfen.

Die Schwerpunkte der Strukturpolitik der Gemeinschaft sind:

- Realistischere Gemeinschaftsaktionen in wirtschaftlicher Hinsicht;
- Eine stärkere Übereinstimmung mit den Politiken der Einzelstaaten und
- Die Schaffung eines breiteren Spielraums für dezentralisierte Maßnahmen.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Ebenda., S.14.

<sup>40</sup> Zur näheren Erläuterung der vier Gemeinschaftsinitiative, vgl. Auel, Katrin: Regionalisiertes Europa-Demokratisches Europa. Eine Untersuchung am Beispiel der europäischen Strukturpolitik. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001, S.71.

<sup>41</sup> Die Instrumente der Regionalpolitik. <<http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/regional/instrum.shtml>>

<sup>42</sup> Vgl. Kommission der EG. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Dreizehnter Jahresbericht, a.a.O., S. 13.

#### 4 Die Strukturinstrumente der Gemeinschaft

Eine wesentliche Grundlage der Regionalpolitik stellen natürlich die Strukturfonds dar. Ihre Organisation (Aufgaben und Ziele) wird von der Kommission erarbeitet und muss dem Europäischen Parlament zur Annahme vorgelegt werden. Abschließend muss der Rat diesen Vorschlag einstimmig akzeptieren. Der Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss müssen hingegen nur angehört werden. Zu den Strukturinstrumenten gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Außerdem gibt es das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) sowie der so genannte Kohäsionsfonds. Diese vier Strukturfonds bilden das finanzielle Rückgrat der EU-Regionalpolitik. Aus den ESF, EAGFL und EFRE werden Zuschüsse vergeben. Für die Strukturbereiche Fischerei, Umweltschutz, Verkehrsinfrastruktur und Energie werden ebenfalls Zuschüsse vergeben. Dagegen werden die Gemeinschaftsdarlehen von den folgenden Einrichtungen<sup>43</sup> gewährt:

- Europäische Investitionsbank (EIB);
- das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI);
- die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), (Darlehen sind zum Teil zinsvergünstigt) und
- die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM).

Für die Strukturfonds (mit Übergangsunterstützung, Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Maßnahmen) stehen 195 Mrd. Euro zur Verfügung. Diese Mittel verteilen sich auf die drei Ziele wie folgt<sup>44</sup>:

- Ziel 1: 69,7 % der Gesamtausstattung oder 135,9 Mrd. Euro;
- Ziel 2: 11,5 % der Gesamtausstattung oder 22,5 Mrd. Euro;
- Ziel 3: 12,3 % der Gesamtausstattung oder 24,05 Mrd. Euro;
- FIAF außerhalb von Ziel 1: 0,5 % der Gesamtausstattung oder 1,1 Mrd. Euro.

Die restlichen Mittel sind für die Gemeinschaftsinitiativen (5,35 %) sowie für innovative Maßnahmen und Maßnahmen der technischen Hilfe (0,65 %) bestimmt.

Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds beläuft sich für den Zeitraum 2000-2006 auf insgesamt 213 Mrd. Euro mit folgender jährlicher Aufschlüsselung.

<sup>43</sup> Vgl. Kommission der EG, 1989, a.a.O., S.14.

<sup>44</sup> Reform der Strukturfonds. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60013.htm>>

## Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds

(in Mio. Euro - Preise von 1999)

Jahre	Strukturpolitische Maßnahme	Strukturfonds	Kohäsionsfonds
2000	32045	29430	2615
2001	31455	28840	2615
2002	30865	28250	2615
2003	30285	27670	2615
2004	29595	27080	2515
2005	29595	27080	2515
2006	29170	26660	2515

Quelle: Reform der Strukturfonds. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60013.htm>>

#### 4.1 Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Der Europäischen Sozialfonds (ESF) war bereits im EWG-Vertrag „Kapitel 2. Der Europäische Sozialfonds“, in Art. 123 bis 128 verankert. Damit wurde der ESF mit dem EWG-Vertrag errichtet und er nahm seine Tätigkeit am 1.9.1960 an<sup>45</sup>. So stellt der ESF neben der Europäische Investitionsbank die zweite Institution dar, die für die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft von erheblicher Bedeutung ist.

Der ESF ist der älteste Strukturfonds, der ursprünglich keine regionalpolitische Kompetenz besaß. Er wurde aber im Rahmen von Reformbemühungen der Regionalpolitik immer mehr auf die Förderung benachteiligter Gebiete innerhalb der Gemeinschaft ausgerichtet. So erhielt der ESF seine ersten regionalpolitischen Komponenten im Jahre 1971. Der ESF investiert seit seiner Gründung in Problemregionen in den Mitgliedstaaten in Arbeitsmarktpolitik. Daher orientiert der ESF seine Unterstützung auf Langzeitprogramme, die - vor allem rückständigeren - Regionen in ganz Europa helfen, die Qualifikationen ihrer Arbeitnehmer zu verbessern und zu modernisieren und die unternehmerische Initiative zu fördern. Es werden damit in- und ausländische Investitionen in diese Regionen gelockt, damit sie größere Wettbewerbsfähigkeit und mehr Wohlstand gewinnen.

Laut Art. 124 EWG- Vertrag ist die Kommission für die Verwaltung des Fonds zuständig. Sie wird dabei von einem Ausschuss mit Vertretern der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unterstützt. Auch der Sozialfonds arbeitet mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaft, welche für die Programme verwendet werden, die von den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission erstellt und über eine Vielzahl unterschiedlicher Vermittler im öffentlichen und privaten Sektor umgesetzt werden. Dabei handelt es sich um nationale, regionale und lokale Behörden, Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung, gemeinnützige Organisationen und die Sozialpartner, also Gewerkschaften und Betriebsräte, Industrie- und Berufsverbände und Einzelunternehmen.

<sup>45</sup> Verordnung Nr. 9 vom 25.8.1960, in: Amtsblatt der EG. 1189/60 vom 31.8.1960.

Nach Art. 123 EWG-Vertrag soll der Sozialfonds „...innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte fördern“. Ferner hat er das Ziel, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern. Das bedeutet mit anderen Worten, dass die Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt als wichtigste Ziele des ESF hervorzuheben sind. Daher soll der ESF einen Beitrag zur Entwicklung der Beschäftigung durch Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, des Unternehmergeistes, der Anpassungsfähigkeit sowie der Chancengleichheit und der Investitionen in Humanressourcen leisten. Die Förderung erfolgt durch Zuschüsse der Gemeinschaft zu nationalen Maßnahmen, d.h. 50% der tatsächlichen Kosten der entsprechenden nationalen Körperschaften werden in der Regel erstattet.<sup>46</sup> Die ESF beteiligt sich zum einen an Maßnahmen zur Berufsausbildung, die, wenn nötig, von Maßnahmen zur Berufweiterbildung bzw. Umschulung begleitet werden können. Der ESF vergibt Beihilfen zur Einstellung in neugeschaffene stabile Arbeitsplätze sowie für Maßnahmen zur Existenzgründung. 75% seiner Mittel dienen der Arbeitsplatzbeschaffung für jugendliche Arbeitslose.<sup>47</sup> Unabhängig von der personellen Konzentration sollen die Mittel zum großen Teil (44,5%) in Gebieten, in denen ein besonders schwerwiegendes und anhaltendes Beschäftigungsungleichgewicht besteht, verwendet werden.<sup>48</sup> Der ESF ist das wichtigste Finanzinstrument, mit dem die EU ihre strategischen beschäftigungspolitischen Ziele in konkrete Maßnahmen umsetzt. Mit dem ESF werden z.B. die Programme der „Ziel 1“- , „Ziel 2-“, und „Ziel 3“-Regionen sowie die Gemeinschaftsinitiative EQUAL gefördert.

#### 4.2 Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)

Der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) wurde 1962 gegründet. Er wurde 1964 um die strukturpolitische Abteilung „Ausrichtung“ erweitert.<sup>49</sup> Daher ist er in die Abteilungen „Garantie“ und „Ausrichtung“ untergliedert. Die Abwicklung der Finanzierung der EG-Agrarpolitik erfolgt über den EAGFL, der den größten Anteil des EU-Haushaltes an sich bindet.<sup>50</sup>

Der Gegenstand der Abteilung „Ausrichtung“ ist die sektorale Strukturpolitik, die im Kontext mit der gemeinschaftlichen Regionalpolitik interessant ist. Durch die Abteilung Ausrichtung des EAGFL werden z.B. Reformen in der Land- und

---

<sup>46</sup> H. Zepperitz, die Regionalpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der sechs und der neun (1958-1980), Dissertation, Oldenburg 1982, S.49.

<sup>47</sup> Vgl. C.D. Grupp, Europa 2000, a.a.O., S.61.

<sup>48</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Europa, Gemeinschaft/Partner/Ziele, (Reihe Politik-Informationen), Bonn 1989, S.115.

<sup>49</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen: Die Strukturpolitik der Europäischen Union vor und nach der 2.Agenda 2000“-Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S.532.

<sup>50</sup> Vgl. Kommission der EG. 28. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Brüssel 1994, S. 405, Tabelle 17.

Forstwirtschaft innerhalb der "Ziel 1"-Regionen sowie die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ unterstützt. Die Abteilung „Ausrichtung“ dient der Finanzierung der übrigen Ausgaben zu Gunsten der ländlichen Entwicklung, die nicht aus dem EAGFL-Garantie finanziert werden, einschließlich der Initiative LEADER.

Die finanzielle Ausstattung und Bedeutung dieser Abteilung ist gegenüber der Abteilung „Garantie“ sehr gering. Mit den Interventionen werden folgende Ziele verfolgt:

- Stärkung und Umgestaltung der Agrarstrukturen einschließlich der Strukturen für die Vermarktung und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
- Umstellung der Agrarproduktion und Förderung der Entwicklung komplementärer Tätigkeiten für die Landwirte;
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte und
- Beitrag zur Entwicklung des sozialen Gefüges in ländlichen Gebieten, zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des ländlichen Raumes.<sup>51</sup>

Die Abteilung „Garantie“ dient vor allem der Finanzierung der Ausgaben, die mit der gemeinsamen Politik der Agrarmärkte und -preise verbunden sind, der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, die die Marktstützung flankieren, und der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb der Ziel-1-Regionen, der Ausgaben für bestimmte Veterinärmaßnahmen sowie der Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik.

### 4.3 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist das wichtigste Instrument der Strukturpolitik. Dieser Fonds wurde 1975 geschaffen<sup>52</sup>. Grund dafür war die Vergrößerung des Entwicklungsunterschieds zwischen den Mitgliedsstaaten aufgrund der ersten Erweiterung der Gemeinschaft um Dänemark, England und Irland. „Besonders Großbritannien hatte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auf die Durchführung von regionalen Ausgleichsmaßnahmen durch die Gemeinschaft gedrängt.“<sup>53</sup> Kurz nach der Erweiterung der Gemeinschaft wurde seitens der Kommission im Juli 1973 ein Vorschlag erarbeitet. Daraufhin hat der Rat beschlossen, einen Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu gründen. Aufgabe des EFRE ist es einen Beitrag zur Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand und Lebensstandard der verschiedenen Regionen und des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete zu leisten. Die entsprechenden Mittel können für die Projekte bewilligt werden, die den jeweiligen Förderprogrammen entsprechen

<sup>51</sup> Vgl. Kommission der EG. 1989, a.a.O., S.24.

<sup>52</sup> Verordnung des Rates 724/75, in: Amtsblatt L 73 vom 21.03.1975.

<sup>53</sup> Ridinger, Rudolf: EG-Regionalpolitik. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft. Verlag Dr. R. Krämer, Hamburg 1992, S. 41-42.

Die EFRE-Mittel sind hauptsächlich für Förderungen in folgenden Bereichen vorgesehen:

- Produktive Investitionen zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen;
- Infrastrukturen und
- Lokale Entwicklungsinitiativen und Unterstützung der Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen

Verkehr, Kommunikationstechnologien, Energie, Umwelt, Forschung und Innovation, soziale Infrastrukturen, Ausbildung, städtische Erneuerung und industrielle Umstellung, Entwicklung des ländlichen Raums, Fischerei, Fremdenverkehr und Kultur sind als Entwicklungsschwerpunkte vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Europäischen Kommission regionale Entwicklungsprogramme für eine Förderung aus den Strukturfonds im Rahmen der regionalisierten vorrangigen Ziele. Die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats und die Kommission erarbeiten gemeinsam die Aktionsschwerpunkte und bestimmen die Höhe der Förderung durch die EU. In einigen Fällen wird vor der Annahme der Strukturprogramme ein Gemeinschaftliches Förderkonzept verabschiedet, das die allgemeine Strategie der EFRE-Maßnahmen in bestimmten Regionen eines Mitgliedstaates festlegt.

Der EFRE finanziert regionale Programme in den "Ziel 1"- und "Ziel 2"-Regionen sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III und URBAN II. Die Mittel werden für Investitionen in Infrastruktur, Anlagen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, lokale Entwicklungsprojekte und die Ansiedlung neuer Unternehmen verwendet. Zusätzlich wird Geld für die „innovativen Maßnahmen“ bereitgestellt

#### **4.4 Kohäsionsfonds**

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EG am 9./10. Dezember 1991 ging es auch um die Einführung von neuen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft. Auf diesem Gipfeltreffen war neben den bestehenden Strukturfonds auch davon die Rede, einen zusätzlichen Kohäsionsfonds<sup>54</sup> zu errichten.

Der Kohäsionsfonds wurde 1993 speziell zur Unterstützung besonders stark benachteiligter EU-Staaten, wie z.B. Irland, Griechenland, Portugal und Spanien, ins Leben gerufen. Aus dem Kohäsionsfonds werden Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen (Art. 161 des EG-Vertrags) in den Mitgliedstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 90% desjenigen der Union beträgt, finanziert. Hierunter fallen Spanien, Griechenland, Irland, Portugal und seit Mai 2004 alle neuen Mitgliedsstaaten.

<sup>54</sup> Vgl. Seidel, Bernhard: Sozial- und Regionalpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91 (Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels), Bonn 1991, S. 162.

An diesem Fonds wurden einige Änderungen vorgenommen, um seine Funktionsweise zu vereinfachen und die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Finanzkontrolle zu verstärken. Demnach wurden die Bestimmungen, nach denen die Finanzierungen aus dem Kohäsionsfonds an die Einhaltung makroökonomischer Kriterien geknüpft sind, teilweise geändert, so dass die Nichteinhaltung des Kriteriums des öffentlichen Defizits nicht mehr wie bisher die Aussetzung der Finanzierungen zur Folge hat.

### **5 Die Europäische Investitionsbank (EIB)**

Durch Art. 129 des EWG-Vertrages wird die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank (EIB) bestimmt. Art. 130 des EWG-Vertrages definiert die Aufgabe der 1958 in Brüssel gegründeter Bank. Sie soll „... zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beitragen, hierbei bedient sie sich des Kapitalmarktes sowie ihrer eigenen Mittel“.

Die EIB ist eine autonome öffentlich-rechtliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Mitglieder die Mitgliedstaaten der EWG sind. Einen Erwerbzweck verfolgt diese Bank nicht. Die Finanzierung von Projekten, die alle Bereiche der Industrie und der Infrastruktur betreffen können, soll durch Darlehen oder Bürgschaften dieser Bank erleichtert werden. Laut Satzung kann die EIB für Kredite aus Eigenmitteln keine Zinsermäßigung gewähren.<sup>55</sup> Die Darlehen für Investitionen werden also überwiegend zu marktüblichen Zinsen vergeben. Von Bedeutung sind die Kredite dieser Bank jedoch für Projekte, die aufgrund von mangelnden Sicherheiten oder risikoreiche Investitionen von anderen Kreditinstituten kein Geld bekommen.

Folgende Vorhaben sind nach Art. 130 EG-Vertrag vorgesehen:

- Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete;
- Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der schrittweise Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können und
- Vorhaben von gemeinsamen Interesse für mehrere Mitgliedsstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können.

Etwa 60% ihrer Mittel vergibt die EIB als Darlehen an Gebiete, die einen Entwicklungsrückstand aufweisen oder deren Industrie sich im Niedergang befindet.<sup>56</sup> Regionen, die ein Ziel 1 Gebiet sind, erhalten zwei Drittel dieser Darlehensmittel.

<sup>55</sup> P. Gloystein: Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG, Hamburg 1978, S.190.

<sup>56</sup> Kommission der EG. 1989, a.a.O., S.25.

## SCHLUSSBEMERKUNG

Regionalpolitik ist eine gezielte Wirtschaftspolitik zum Ausgleich regionaler Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit durch die Förderung von Investitionen und Infrastrukturvorhaben. Sie ist als Gemeinschaftsaufgabe in allgemeiner Form in der Präambel des EWG-Vertrages von Anfang an festgeschrieben.

Die Europäische Regionalpolitik wird in erster Linie durch eine Koordination der nationalen Regionalpolitiken betrieben, die „eigenständige“ Regionalpolitik der Gemeinschaft hat dagegen eine geringe Bedeutung.

Im engen Zusammenhang zum Begriff der Regionalpolitik steht die Strukturpolitik. Strukturpolitik richtet sich vor allem auf die Zusammensetzung der Volkswirtschaften.

Sowohl die Erweiterung der Gemeinschaft in den Jahren 1973 um Dänemark, England und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Portugal und Spanien, 1995 Österreich, Schweden und Finnland und zum 1.1.2004 um acht Mittel- und Osteuropäischen Staaten sowie Malta und Süd-Zypern als auch die Errichtung des Binnenmarktes zum 31.12.1992 haben zur Verschärfung der regionalen Disparitäten geführt. Aufgrund dieser Entwicklungen war es notwendig, die Regionalpolitik und die Strukturinstrumente des Strukturfonds mehrfach zu reformieren, damit die Regionalpolitik zum Ausgleich der regionalen Disparitäten beitragen konnte. In diesem Sinne werden rund 94 Prozent der Mittel der vier Strukturfonds für die drei vorrangige Ziele (Ziel 1-3) eingesetzt.