

Bedingungen für einen Beitrag der EU-Strukturfonds zur realen Konvergenz in Europa*

Von Michael H. Stierle**

Zusammenfassung: EU-Strukturfonds haben das Potential, einen Beitrag zur realen Konvergenz in Europa zu leisten, dessen Realisierung aber von Bedingungen abhängt. Ausgehend von theoretischen Überlegungen sowie Erfahrungen der „alten“ Mitgliedsländer werden Schlussfolgerungen (nicht nur) für die neuen Mitglieder gezogen: Erstens müssen die knappen Mittel räumlich konzentriert werden, (a) auf jene Länder und Regionen mit dem größten Aufholbedarf, (b) auf dynamische Regionen und (c) auf Wachstumspole und existierende Cluster. Zweitens ist eine thematische Konzentration erforderlich. Investitionen in Humankapital sind dabei eine Schlüsselgröße für langfristiges Wachstum. Eine ausreichende Infrastrukturausstattung ist dagegen eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für Wirtschaftswachstum. Wirtschaftsförderungsmaßnahmen sollten auf das wirtschaftliche Umfeld konzentriert sein, während Staatsbeihilfen stark limitiert bleiben sollten. Die Förderung des ländlichen Raums hat die abnehmenden Bedeutung des Agrarsektors in Rechnung zu stellen; Projekte mit unklaren ökonomischen Wirkungen sollten unterbleiben. Drittens ist eine effektive Implementierung der Strukturfonds nötig. Schließlich: Strukturfonds können nur in einem soliden makroökonomischen Umfeld wirksam sein, in dem Strukturreformen vorangetrieben werden und adäquate institutionelle Rahmenbedingungen gegeben sind. Die Erreichung realer Konvergenz bleibt damit eine nationale Verantwortung.

Summary: EU structural funds can potentially contribute to real convergence in Europe. However, realising potential depends on several conditions. Starting from theoretical insights and experiences in the old member states, conclusions are drawn (though not exclusively) for the new Member States: First, the scarce resources have to be concentrated spatially, (a) on countries and regions with the highest need, (b) on dynamic regions and (c) on growth centres and existing clusters. Second, a thematic concentration is essential. Here, investment in human resources can be regarded as key to long term growth while an adequate infrastructure endowment is a necessary, but not a sufficient condition for growth. Support for the private sector should be concentrated on the business environment. In contrast, state aid should be very limited. Support for rural development should reflect the declining importance of the agricultural sector and projects with dubious economic impact should be avoided. Third, an effective implementation of structural funds is necessary. Finally: structural funds can only be effective in a solid macro-economic environment with advanced structural reforms and an adequate institutional framework. Consequently, real convergence remains a national responsibility.

1 Einführung

Die jüngste Erweiterung der Europäischen Union stellt nicht zuletzt wegen der signifikant gestiegenen Disparitäten die Regionalpolitik vor besondere Herausforderungen. Dies gilt

* Die hier vertretenen Ansichten sind ausschließlich die des Autors und müssen nicht mit denen der Europäischen Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, übereinstimmen, wo der Autor tätig ist. Der Aufsatz lehnt sich an einen Beitrag des Autors zu Kapitel 2 der EU Economy Review 2004 an (European Commission 2004c). Besonderer Dank gilt Carole Garnier für wertvolle Anregungen und Kommentare.

** Europäische Kommission, Brüssel, E-Mail: *Michael.Stierle@cec.eu.int*

nicht nur wegen des überwiegend deutlich geringeren Pro-Kopf-Einkommens in den zehn Beitrittsländern, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass es sich hierbei keinesfalls um eine homogene Ländergruppe handelt. Hier sollen jedoch nicht die Charakteristika dieser Volkswirtschaften thematisiert werden. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, ob – oder genau genommen unter welchen Bedingungen – die EU-Strukturfonds ihr Wirkungspotential zur Beschleunigung des Konvergenzprozesses entfalten können. Dies sind insbesondere eine angemessene nationale Wirtschaftspolitik, räumliche Konzentration, ein bedarfsorientierter und ökonomisch fundierter Investmentmix sowie eine effektive Implementierung. Ausgehend von theoretischen Überlegungen sowie Erfahrungen der „alten“ Mitgliedsländer werden dabei Schlussfolgerungen (nicht nur) für die neuen Mitglieder sowie für Reformansätze gezogen.

2 Analysen zeigen Wirkungspotential

Erste Grundvoraussetzung für einen Konvergenzbeitrag ist, dass die Europäischen Strukturfonds überhaupt potentiell wirksam sein können. Dies wird jedoch teilweise bezweifelt; so wird den Europäischen Strukturfonds vorgeworfen, allenfalls einen marginalen Beitrag zur Erreichung realer Konvergenz zu leisten.¹ Einige dieser Studien basieren jedoch auf ökonometrischen Analysen, die mit grundlegenden Problemen behaftet sind. Auch wenn Regressionen prinzipiell geeignet sein sollten, speziell eine Ex-post-Wirkungsanalyse vorzunehmen, so müssen sie sorgsam durchgeführt und die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Einfache Regressionen, die Strukturfondsmittel als einzige erklärende Variable für absolute oder auch bedingte Konvergenz testen, sind ungeeignet zur Wirkungsanalyse, da Konvergenz ein vielschichtiger Prozess ist, in dem Strukturfonds nur einen unter vielen Faktoren darstellen. Anhand simpler Regressionen kann daher nicht auf eine (mangelnde) Kausalität geschlossen werden. Zusätzlich ist dafür Sorge zu tragen, dass die Strukturfonds, die entsprechend ihrer Zielsetzung und Zuteilungskriterien vorwiegend in relative arme Regionen fließen, in den Regressionen nicht als Erklärung für die Rückständigkeit interpretiert werden (vgl. hierzu z.B. de la Fuente 2004). Bereits nach Einbeziehung von Kontrollvariablen wie des anfänglichen Produktivitätsniveaus in die Regressionsgleichung ergibt sich z. B. in Ederveen et al. (2002) eine signifikant positive Konvergenzwirkung der Strukturfonds, während der Regressionskoeffizient ohne diese Kontrollvariable eine negative Konvergenzwirkung suggeriert. Viele dieser Kontrollvariablen sind aber auf regionaler Ebene nicht verfügbar, was die Aussagefähigkeit insbesondere auf regionaler Ebene ansetzender Regressionen einschränkt, zumal noch nicht einmal die Allokation der zu einem großen Teil national allozierten Struktur- und Kohäsionsfondsmittel einzelnen Regionen zurechenbar sind. Entsprechend sind die Ergebnisse dieser Analysen sehr vorsichtig zu interpretieren, unabhängig davon, ob sie, wie der überwiegende Teil, einen signifikant positiven Wachstums- und Konvergenzbeitrag der Strukturfonds auf nationaler² oder auf regionaler³ Ebene finden.

Ein Beitrag der Strukturfonds zur wirtschaftlichen Entwicklung in den entsprechenden Regionen oder Mitgliedsländern sollte ökonomisch erwartet werden können, da vorwie-

¹ Siehe Boldrin und Canova (2001) oder Midelfart (2004).

² Siehe z.B. García Solanes und María-Dolores (2002) oder Beugelsdijk und Eijffinger (2003). Keinen signifikant positiven Beitrag finden z.B. Ederveen und Goerter (2002).

³ Vgl. z.B. Fayolle und Lecuyer (2000), García Solanes und María-Dolores (2002) oder de la Fuente (2004). Keine positiven Wirkungen finden Boldrin und Canova (2001) oder Basile und Kistoris Padoa Schioppa (2002).

gend aus anderen Ländern stammende Finanzmittel zur Kofinanzierung von Investitionen in Sach- und Humankapital verwendet werden. Dies wird durch Simulationen mithilfe makroökonomischer Modelle wie QUEST II oder Hermin⁴ bestätigt, die sowohl zumeist kurzfristige nachfrage- als auch in der Regel langfristige angebotsseitige Effekte abzuschätzen versuchen und in einer Modellrechnung die Resultate mit Strukturfonds einer Kalkulation ohne diese Programme gegenüberstellen. Zwar variieren die Ergebnisse in Abhängigkeit von Modellspezifikationen, Charakteristika der jeweiligen Volkswirtschaft, Höhe der Strukturfondsmittel und Arten der geförderten Investitionen, doch zeigen sie sämtlich deutlich positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität und das Bruttoinlandsprodukt. So dürfte z.B. nach den auf Hermin basierenden Berechnungen der Ex-post-Evaluierung für die vergangene Programmperiode 1994 bis 1999 (siehe European Commission 2003a) das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Kohäsionsländern im Jahre 2010, d. h. auch zehn Jahre nach Auslaufen der Programme dieser Periode, dauerhaft um ca. 1 bis 2 % über dem Niveau liegen, das gemäß des Modells ohne diese Programme erreicht worden wäre.

Aufgrund der Heterogenität der gewählten Ansätze sind die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertungen für die Programme in der Periode 2004 bis 2006 in den neuen Mitgliedsländern nicht vergleichbar. Im Falle Polens, wo ebenfalls das Hermin-Modell verwendet wurde, ergeben die Modellberechnungen parallel zu den obigen Ergebnissen ein BIP, das 2010 um über 1 % höher liegt als ohne die aktuellen Strukturfondsprogramme.⁵

Nicht berücksichtigt in diesen Modellen sind hierbei diverse indirekte positive Beiträge für öffentliche Entscheidungsprozesse. Zu denken wäre beispielsweise an die Stärkung der strategischen Planungskapazitäten durch die Aufstellung von auf Bedarfsanalysen basierten mehrjährigen Entwicklungsplänen, die Stärkung der Überwachungs- und Evaluationsmethoden, die Einführung strikter Finanzmanagement- und -kontrollregelungen sowie Mindeststandards für das öffentliche Beschaffungswesen und den internationalen Austausch über erfolgreiche Projekte oder Umsetzungspraktiken.

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass trotz teilweise vorsichtiger Annahmen die durch makroökonomische Modelle errechneten positiven Beiträge eher das obere Ende des Wirkungspotentials darstellen dürften. Inwieweit dieses Potential erreicht wird, hängt dabei von einer ganzen Reihe von Bedingungen ab, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.

3 Angemessene nationale Politik als Grundvoraussetzung

Angemessene und unterstützende nationale Politiken können als notwendige Voraussetzung für einen Beitrag der Strukturfonds zur wirtschaftlichen Entwicklung der entsprechenden Mitgliedsländer und ihrer Regionen angesehen werden. Es kann nicht gelingen, durch Strukturfonds ein sich über private Investitionen selbst tragendes Wachstum zu er-

⁴ Ein zentraler Unterschied zwischen QUEST II und Hermin ist, dass in Hermin Realzinsen und Wechselkurse exogen, in QUEST II dagegen endogen bestimmt sind. Die Endogenität erlaubt die Berücksichtigung möglicher partieller Verdrängungseffekte. Allerdings bewegen sich die Ergebnisse der langfristigen angebotsseitigen Effekte, auf die Strukturfonds primär abzielen, auf vergleichbarem Niveau (vgl. European Commission 2004c).

⁵ Erste Hermin-basierte-Modellrechnungen für die Programme während der nächsten Periode von 2007 bis 2013 ergeben speziell für die kürzlich beigetretenen Länder deutlich höhere Ergebnisse (vgl. Bradley et al. 2004).

reichen, sofern nationale Wirtschaftspolitiken nicht für die entsprechenden Rahmenbedingungen sorgen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere drei Politikbereiche relevant: erstens das makroökonomische Umfeld und die regulative Ordnungspolitik, zweitens nationale Regionalpolitiken sowie drittens „good governance“, speziell gut funktionierende öffentliche Verwaltungen.

Dass es im Bereich einer wachstums- und beschäftigungsfördernden *Wirtschaftspolitik* weiterhin Reformbedarf gibt, zeigen die im Rahmen der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ (Broad Economic Policy Guidelines) ausgesprochenen allgemeinen und länderspezifischen Empfehlungen, in die 2004 auch erstmals die neuen Mitgliedsländer einbezogen wurden (European Commission 2004a). Diese Empfehlungen zeigen die Notwendigkeit

- einer wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Wirtschaftspolitik,
- der Umsetzung von Strukturreformen zur Erhöhung des Potentialwachstums, der Schaffung neuer, produktiver Arbeitsplätze sowie zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Wirtschaftsdynamik,
- der Durchführung von Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit.

Einige dieser Empfehlungen sind auch für die Wachstumsaussichten der Fördergebiete Europäischer Regionalpolitik von zentraler Bedeutung. So haben einige Mitgliedsländer bezüglich ihrer regionalen Arbeitsmärkte spezifische Empfehlungen erhalten, nicht zuletzt mit dem Ziel, Löhne und Produktivität in besseren Einklang zu bringen, um auch die Attrahierung von Investitionen zu ermöglichen. Gleichzeitig zeigt der jüngste Umsetzungsbericht (European Commission 2004b) eine ungleiche und überwiegend unzureichende Umsetzung dieser Empfehlungen durch die Mitgliedsländer.

Die Bedeutung der nationalen Politik nicht nur für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, sondern auch für die Effektivität internationaler Hilfe wird durch empirische Studien bestätigt (vgl. beispielsweise Ederveen et al. 2002). Vor diesem Hintergrund wurde die Konditionalität für den Kohäsionsfonds eingeführt. Zudem wurde in den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten und Einheitlichen Programmdokumenten für die neuen Mitgliedsländer im Programmplanungszeitraum 2004 bis 2006 auf die zentrale Bedeutung der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitiken hingewiesen, teilweise verbunden mit konkreten Forderungen, was je nach Situation makroökonomische Stabilität, die Notwendigkeit einer Reduzierung und Reorientierung der Staatsbeihilfen, Fortschritte im Bereich der Privatisierung und Restrukturierung, Reduktion der Arbeitskosten oder eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einschloss.

Neben diesen allgemeinen Anforderungen an die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer ist auch eine effektive *nationale Regionalpolitik* zentral für die Erreichung realer Konvergenz zwischen den europäischen Regionen. Auch wenn eine „tendency for the policy focus to shift to wealth creation from wealth distribution“ (Yuill und Wishlade 2001) gesehen wird, zeichnen sich im Vergleich zu den Europäischen Strukturfonds nationale Regionalpolitiken oftmals durch einen deutlich stärkeren redistributiven Charakter aus. Ein Beispiel hierfür sind die (Netto-)Transfers in die neuen Bundesländer, deren Höhe

immerhin knapp einem Drittel des ostdeutschen BIP entspricht. Hierbei sind die beiden größten Posten die (Brutto-)Transfers über das Sozialsystem (45 %) sowie ungebundene Leistungen (21 %), während nur 9 % für Wirtschaftsförderung und 12 % für Infrastrukturmaßnahmen bestimmt sind (Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2003). Auch in anderen Ländern, beispielsweise in Spanien, existiert eine Mischung aus Fiskaltransfers und aktiver Regionalpolitik (Davies und Hallet 2003).

Schließlich ist für die wirtschaftliche Entwicklung in den entsprechenden Regionen und speziell für eine effektive Umsetzung der europäischen Regionalpolitik auf die Bedeutung des gesamten *institutionellen Rahmens* und speziell der administrativen Kapazität hinzuweisen. Da nicht zuletzt die Verwaltungen in den neuen Mitgliedsländern noch nicht seit mehr als einer Dekade mit den Strukturfonds vertraut sind wie in manchen alten Mitgliedsländern, wird die Gewährleistung einer effizienten öffentlichen Verwaltung zur Umsetzung der Strukturfondsprogramme in diesen Ländern eine zentrale Herausforderung sein.

4 Räumliche Konzentration auf Fördergebiete und Wachstumspole

Die Europäischen Strukturfonds können auch nur dann einen signifikanten Beitrag zur realen Konvergenz in Europa leisten, wenn die knappen finanziellen Mittel, die nicht mehr als einem halben Prozentpunkt des BIP der EU entsprechen, auf die relativ ärmsten Mitgliedsländer und Regionen konzentriert werden. In einem gewissen Maße wird dies durch die Förderkriterien der Europäischen Strukturfonds und die Allokation auf die verschiedenen „Zielregionen“⁶ erreicht. Entsprechend erhalten sowohl unter den alten als auch unter den neuen Mitgliedsländern Volkswirtschaften mit einem relativ geringen Pro-Kopf-Einkommen die in Relation zum BIP höchste finanzielle Unterstützung durch Struktur- und Kohäsionsfonds (vgl. Abbildung 1).

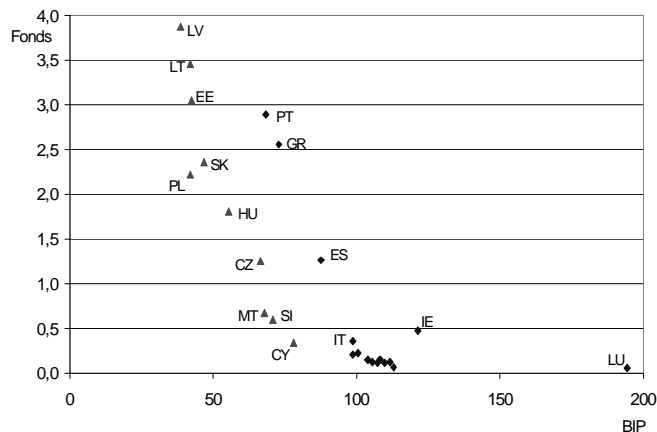
Gleichwohl wurden die Kriterien dahin gehend kritisiert (vgl. Ederveen et al. 2002, Weise 2002 oder Sapir et al. 2003), dass auch überdurchschnittlich reiche Mitgliedsländer Zahlungen aus den Strukturfonds erhalten. In diesem Zusammenhang wurde die Forderung erhoben, die europäische Förderung armer Regionen in reichen Ländern wie Deutschland einzustellen, da diese Volkswirtschaften entsprechende Maßnahmen selbst finanzieren könnten. Diese Diskussionen haben nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erweiterung an Intensität gewonnen, da diese den Bedarf der räumlichen Mittelkonzentration nochmals verschärfte.

Eine weitere Auswirkung des Beitritts vergleichsweise ärmerer Volkswirtschaften ist das Absinken des durchschnittlichen EU-BIP und damit des Schwellenwertes in Höhe von 75 % dieses Durchschnitts, unter dem eine Region Ziel-1-Förderung erhalten kann, und zwar um ca. 10 %. Aufgrund dieses statistischen Effekts rutschen für die nächste Programmperiode einige Regionen in den alten Mitgliedsländern über diesen Schwellenwert (vgl. die „main regional indicators“ im Anhang von Europäische Kommission 2004). Auf der einen Seite wird argumentiert, die wirtschaftliche Situation habe sich in den hiervon betroffenen Regionen durch diesen rein statistischen Effekt nicht geändert und die Förde-

⁶ Die wichtigste Gruppe sind die so genannten Ziel-1-Regionen, welche in Kaufkraftparitäten in der entsprechenden Referenzperiode ein Pro-Kopf-Einkommen von unter 75 % des durchschnittlichen EU-Einkommens aufwiesen.

Abbildung 1

BIP pro Kopf und Fondsmittel in Relation zum BIP



Fonds: Jahresdurchschnittliche Mittelbindungen für Struktur- und Kohäsionsfonds der aktuellen Programmperiode in Relation zum jeweiligen BIP des Jahres 2003.

BIP: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten 2003, EU 15 = 100.

CY = Zypern, CZ = Tschechien, EE = Estland, ES = Spanien, GR = Griechenland, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, PL = Polen, PT = Portugal, SI = Slowenien, SK = Slowakei.

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Eurostat und European Commission (2004c).

rung solle daher fortgeführt werden. Auf der anderen Seite erfordert die Allokation knapper Ressourcen eine Prioritätensetzung. Strukturfonds sollten sich gemäß diesem Argument auf die ärmsten Gebiete, d.h. überwiegend die neuen Mitgliedsländer, konzentrieren.

Gemäß der Kuznets-Williamson-Hypothese (vgl. European Commission 2004c: 73 ff.) besteht die Möglichkeit eines Zielkonfliktes zwischen Effizienz und Gleichheit. Demnach kann speziell in frühen Phasen eines Aufholprozesses die Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums von einem (temporären) Anstieg regionaler Ungleichheiten begleitet sein, da das Wirtschaftswachstum speziell von Wachstumspolen getragen wird. Dieses Phänomen scheint auch in den neuen Mitgliedsländern beobachtbar zu sein, da neben Regionen, die an die alten Mitgliedstaaten grenzen, die höchsten Wachstumsraten in dynamischen Regionen vorwiegend um die Hauptstädte und andere große Agglomerationen zu verzeichnen sind, d.h. dort, wo private und öffentliche Investitionen am produktivsten sein dürften. Die sich daraus für die europäische Regionalpolitik ergebende wirtschaftspolitische Schlussfolgerung lautet, dass in der Strategieplanungsphase speziell in jenen Ländern, in denen der Aufholbedarf am größten ist, dem nationalen Wachstum in der Allokation der Mittel Vorrang einzuräumen ist. Der vermutlich ineffektive Versuch, bereits in dieser Entwicklungsphase wirtschaftliche Aktivitäten in relativ rückständige Regionen umzulenken, sollte dagegen vermieden werden. Dies gilt nun speziell in den neuen Mitgliedsländern; in der Vergangenheit wurde dieser Ansatz aber auch in den alten Ziel-1-Regionen verfolgt. So lag in Irland als einer Volkswirtschaft mit beeindruckenden Wachstumserfolgen der Fokus seit den 60er Jahren klar auf der Maximierung des nationalen

Wachstums. Erst gegen Ende der 90er Jahre, als der Konvergenzprozess also bereits weit fortgeschritten war, wurde eine nationale Regionalpolitik eingeführt und den regionalen Aspekten in der Strukturfondsplanung größere Beachtung eingeräumt. In Portugal sind erst in der aktuellen Planungsperiode mehr regional fokussierte Ausgaben vorgesehen, während zuvor nationale/interregionale Maßnahmen vor spezifischen Regionalprogrammen im Vordergrund standen. Auch in den neuen Mitgliedsländern sind die Strukturfonds vorwiegend auf nationale/interregionale Programme konzentriert.

Ein paralleles Argument für die intraregionale Prioritätensetzung liefert die New Economic Geography. Demnach können Unternehmen dazu tendieren, sich in Clustern und bevölkerungsreichen Regionen niederzulassen, die ein hohes Einkommensniveau und die Nähe zu anderen Unternehmen bieten, um hierdurch von Agglomerationsvorteilen zu profitieren.⁷ Dies erklärt zumindest partiell, dass in den neuen Mitgliedsländern die wirtschaftliche Dynamik in den am weitesten entwickelten Gebieten am höchsten ist. Folglich muss bei der Programmplanung und Auswahl der Projekte eine strategische Entscheidung getroffen werden zwischen der Unterstützung von Clustern und Wachstumspolen, um hierdurch das allgemeine Wirtschaftswachstum zu stimulieren, und der Dispersion wirtschaftlicher Aktivitäten auf Kosten des Wachstums. Erfahrungen in den alten Mitgliedsländern deuten darauf hin, dass Letzteres speziell in frühen Aufholphasen ineffektiv sein dürfte, da es gegen die Marktkräfte gerichtet wäre. So war der Versuch, durch Relokalisation staatlicher Unternehmen und durch staatliche Investitionsbeihilfen und Lohnsubventionen private KMUs zur Ansiedlung in Süditalien zu bewegen und damit die dortige industrielle Basis zu stärken, nicht erfolgreich. Im Gegenteil, die Förderung von Clustern seit den 70er Jahren war eine der herausragenden Eigenschaften der irischen Entwicklungsstrategie, und auch in Portugal wurden horizontale und vertikale Verbindungen zwischen Unternehmen und Forschung gefördert.⁸ Auch in Bezug auf die innerregionale lokale Prioritätensetzung gilt damit parallel zur obigen Argumentation für die interregionale Strategie, dass die Dispersion ökonomischer Aktivitäten eher in relativ reichen Mitgliedsländern erfolgreich sein kann, zumal hier die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass Agglomerationsnachteile wie hohe Faktorkosten, Umweltverschmutzung o.Ä. vorhanden sind. Allerdings könnte hier im Vergleich zur Regionalpolitik die Internalisierung dieser negativen technologischen externen Effekte mehr Erfolg versprechen, um besonders Aktivitäten mit negativen externen Effekten zur Verlagerung zu motivieren. Gleichwohl ist zu betonen, dass erstens der räumliche Fokus keine Entweder-oder-Entscheidung ist, es sich vielmehr um eine Prioritätensetzung handelt, dass zweitens einige Maßnahmen auch zu positiven Effekten in ländlichen Gebieten führen können wie z.B. ihre Anbindung durch Infrastrukturinvestitionen an Wachstumspole⁹ und drittens auch die Bevölkerung ländlicher Gebiete an Projekten wie Bildungsangeboten in Agglomerationen direkt partizipieren kann.

⁷ Einen Literaturüberblick hierzu bietet Puga (2002).

⁸ Gleichwohl ist, wie Midelfart-Knarvik und Overman (2002) und Midelfart (2004) zeigen, die künstliche Schaffung komparativer Vorteile in den meisten Fällen nicht erfolgreich. Daher sollte Regionalpolitik vorhandene Cluster unterstützen und nicht versuchen, durch staatliche Anreize neue zu schaffen. Vgl. hierzu auch den Abschnitt zur Wirtschaftsförderung.

⁹ Zur Diskussion dieser Möglichkeit vgl. den folgenden Abschnitt.

5 Wahl der richtigen Strategie und Förderbereiche

Grundlegende Leitlinien im Spiegel von Theorie und Empirie

Die europäische Regionalpolitik zielt durch strategische Allokationspolitik auf die Determinanten eines langfristigen und nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den Förderregionen. Vorwiegend durch die Kofinanzierung von Investitionen sollen primär folgende Ziele erreicht werden:

- Verbesserung der Verfügbarkeit öffentlicher Güter, speziell der grundlegenden Infrastruktur,
- Steigerung der Investitionen in Humankapital und
- Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds für Investitionen.

Empirische Studien zeigen, dass nicht alle Maßnahmen – und unter allen Umständen – gleich effizient sind. So testen Rodriguez-Pose und Fratesi (2002) den Einfluss der vier Hauptfelder kofinanzierter Investitionen (Infrastruktur, Wirtschaftsförderung/Tourismus, Humankapital sowie Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) auf das regionale Wirtschaftswachstum von 1989 bis 1999 unter Berücksichtigung verschiedener Strukturindikatoren. Danach führt die Unterstützung des Agrarsektors und der ländlichen Entwicklung in kurzer Frist zu einem starken Wachstumsschub in den Ziel-1-Regionen, der aber sehr schnell wieder verschwindet oder sich gar ins Negative verkehrt. Dies unterstützt die These, dass die Wirkung dieser Maßnahmen eher jener eines Einkommentransfers als der einer langfristig sinnvollen Entwicklungsstrategie entspricht. Weiterhin führen gemäß dieser Analyse Infrastruktur- sowie Wirtschaftsförderungsmaßnahmen kurz- und mittelfristig zu keinem oder nur einem geringen Anstieg des Wirtschaftswachstums. Dies kann speziell für Infrastrukturmaßnahmen auch auf den unter Umständen zu kurzen Untersuchungszeitraum zurückgeführt werden. Humankapitalinvestitionen dagegen zeigen sowohl kurz- als auch mittelfristige Wachstumswirkungen, sofern in den Gleichungen Kontrollvariablen für einige Arbeitsmarktcharakteristika enthalten sind. Insgesamt konnten damit Regionen, die für die Strukturfonds eine ausgewogene Strategie gewählt hatten, ein hohes Wachstum erzielen, während jene mit einer Strategie, die z. B. einen starken Fokus auf Staatsbeihilfen oder die Unterstützung für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklung gelegt hatten, dieses nicht erreichten. Entsprechend kann neben der Unterstützung durch eine angemessene nationale Wirtschaftspolitik und der räumlichen Konzentration die Wahl einer auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung abzielenden Strategie, d.h. die Wahl des richtigen Investitionsportfolios, das durch europäische Fonds kofinanziert werden soll, als dritte für eine effektive europäische Regionalpolitik zentrale Bedingung angesehen werden.

Da die Maßnahmen und Schwerpunkte auf die Bedürfnisse in den entsprechenden Regionen und Mitgliedsländern angepasst werden müssen, werden die Programme der Europäischen Strukturfonds in einem Bottom-up-Verfahren entworfen. Dabei wird in den Regionen und Mitgliedsländern, idealerweise basierend auf einer tiefgründigen Analyse der jeweiligen Situation und unter Einbeziehung verschiedener Akteure, ein Programmentwurf erstellt, der dann mit der Europäischen Kommission in Partnerschaft verhandelt wird. Auch wenn die Programme somit individuell sind, können aus der ökonomischen Literatur gleichwohl generelle Leitlinien abgeleitet werden, wie diese Strategien aussehen könnten bzw. was zu vermeiden ist. Diese Leitlinien sollen im Folgenden kurz skizziert

werden, bevor die Strategien in den alten und neuen Mitgliedsländern beschrieben werden.

Die Kofinanzierung von *Infrastrukturprojekten* ist ein elementarer Bestandteil europäischer Regionalpolitik. In der relativ umfassenden wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hierzu wird argumentiert, eine gute Infrastrukturausstattung erhöhe durch die Senkung der Transaktionskosten für Unternehmen und Arbeitnehmer die Produktivität aller Produktionsfaktoren und damit die regionalen und nationalen Wachstumsaussichten.¹⁰ Diese theoretische Argumentation wird auch von zahlreichen Strukturfonds-Evaluationen und anderen empirischen Studien unterstützt (vgl. beispielsweise Moreno et al. 2002 oder Mar Salinas-Jiménez 2004). Gleichwohl ist dieser Zusammenhang nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Erstens kann die Verfügbarkeit einer grundlegenden Verkehrsinfrastruktur einerseits als eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum angesehen werden, andererseits kann sie nicht alleine die wirtschaftlichen Probleme in den betroffenen Gebieten lösen, speziell wenn das Angebot anderer zentraler und angemessener Produktionsfaktoren ein Wachstumshemmnis darstellt. Zweitens sind die volkswirtschaftlichen Renditen dieser Investitionen eventuell dann hoch, wenn die Infrastrukturausstattung überwiegend mangelhaft ist und grundlegende Netzwerke noch nicht vollständig sind. Von einem gewissen Niveau an dürften sie jedoch sinken. Theoretische Modelle (vgl. z.B. Baldwin et al. 2003) und empirische Studien (vgl. z.B. Bougeas et al. 2000) zeigen eine nichtlineare Beziehung zwischen Infrastrukturausstattung und langfristigem Wirtschaftswachstum. Dies sollte bei der Strategiewahl für die europäische Regionalpolitik zu einer sehr unterschiedlichen Akzentuierung führen, da die Infrastrukturausstattung in den verschiedenen Förderregionen stark divergiert. Schließlich können nach der New Economic Geography Infrastrukturinvestitionen zu einer verstärkten Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in Wachstumszentren führen.¹¹ Allerdings ist hier die empirische Evidenz wenig eindeutig. Während Combes und Lafourcade (2001) und Faini (1983) eher Konzentrationstendenzen in reicheren Regionen aufzeigen, profitieren nach Martin und Rogers (1995) eher die ärmeren Regionen von entsprechenden Investitionen.

Neben der Verkehrsinfrastruktur werden zunehmend Investitionen in Umweltinfrastruktur unterstützt. Auch wenn der unmittelbare und kurzfristige Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag dieser Investitionen unklar ist, sind sie doch ein wesentlicher Bestandteil zur Erreichung eines langfristig nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Schließlich werden auch vermehrt Projekte im Bereich der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur unterstützt, da auch hier die Reduktion der Transaktionskosten einen erheblichen potentiellen Wachstumsbeitrag leisten kann, wie nicht zuletzt die Diskussionen um die New Economy zeigen.¹² Gleichwohl stehen diese Investitionszuschüsse unter dem Vorbehalt des Vorliegens eines Marktmangels, da oftmals davon ausgegangen werden kann, dass diese Investitionen auch von privaten Unternehmen durchgeführt werden können und unter ökonomischen Aspekten auch sollten.

Alle neuen Wachstumstheorien, speziell die Theorie des endogenen Wachstums, verweisen auf die elementare Rolle des *Humankapitals*. Länderübergreifende empirische Studien bestätigen dies überwiegend (z.B. Mankiw et al. 1992 oder Barro und Lee 1994 und ande-

¹⁰ Vgl. beispielsweise Baldwin et al. (2003), wo auch Bedingungen hierfür diskutiert werden.

¹¹ Vgl. für einen Literaturüberblick Puga (2002).

¹² Vgl. beispielsweise Stierle (2000, 2001).

re hierdurch angeregte Studien).¹³ Insgesamt scheint der signifikante Wachstumsbeitrag von Humankapitalinvestitionen sowohl empirisch als auch theoretisch robust zu sein. Allerdings setzen die meisten Studien auf hoch aggregiertem Niveau an, ohne die genauen Wirkungsmechanismen aufzeigen zu können. Es ist damit schwer, konkrete wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen abzuleiten, welche Bildungs- und Trainingsmaßnahmen besonders erfolgversprechend sind. Unklar ist somit z.B., ob eher breite Bildungsprogramme unterstützt werden sollten oder eher spezifische Projekte zur Erlangung von wirtschaftsnahen Technologien effektiver sind. Gleichwohl scheinen ein paar allgemeine Tendenzaussagen möglich: Auch wenn ein moderater Anstieg der allgemeinen Bildungsausgaben empfehlenswert scheint, könnten je nach Land und Region andere Maßnahmen wie die Beseitigung impliziter Zugangsbarrieren zur höheren Bildung oder die Fokussierung auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen eher zum Ziel führen. Zudem könnten basistechnologiebezogene Fähigkeiten für eine breite Bevölkerung sowie lebenslanges Lernen oder Forschungs- und Entwicklungsprojekte einen überdurchschnittlichen Wachstumsbeitrag leisten.

Auch wenn im Bereich der *Wirtschaftsförderung* ein Teil der Strukturfonds zur Kofinanzierung von Projekten verwendet wird, die der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dienen – wie vorwiegend auf KMUs und neue Unternehmen ausgerichtete Beratungsangebote im Bereich Unternehmensfinanzierung und Technologietransfer sowie marktorientierte Risikofinanzierungen – ist die Kofinanzierung von direkten Staatsbeihilfen noch immer ein quantitativ gewichtiger Aspekt der Strukturfonds. Diese Maßnahmen können mit umfangreichen Mitnahme-, Verlagerungs- oder Substitutionseffekten¹⁴ verbunden sein, wodurch die Wirksamkeit dieser Kofinanzierungen und damit auch die Effektivität der Regionalpolitik geschmälert werden kann.¹⁵ Empirische Untersuchungen der Effektivität von Staatsbeihilfen sind mit schwer zu überwindenden Problemen behaftet, zumal bei Befragungen der profitierenden Unternehmen die Antworten eine deutliche Verzerrung aufweisen dürften. Gleichwohl wird in empirischen Studien unter Verwendung verschiedener Methodiken versucht, die mit Subventionen verbundenen Wirkungen zu untersuchen.¹⁶ Ganz überwiegend kommen diese zum Schluss, dass nur ein geringer Teil, je nach Zielgruppe, Region und Zeitraum oftmals zwischen 10 und 20 %, nicht mit partiellen oder totalen Wohlfahrtsverlusten verbunden sein dürfte. Oder, mit anderen Worten, fast alle Staatsbeihilfen führen zumindest partiell zu Wohlfahrtsverlusten.¹⁷ Tendenziell zeigen dabei kleinere Projekte geringere Wohlfahrtsverluste. Demnach dürfte die Kofinanzierung von Staatsbeihilfen für Investitionen nicht das effektivste Instrument der europäischen Regionalpolitik sein. Zumindest sollte die Unterstützung der EU-Strukturfonds auf jene Bereiche konzentriert werden, bei denen die Gefahr eines Wohlfahrtsverlustes am geringsten sein dürfte, d.h. im Bereich der Unterstützung von neuen sowie kleinen und mittleren Unternehmen. Gleichzeitig sollte der thematische Schwerpunkt weg von

13 Manche Analysen, die andere, auf Paneldaten beruhende Techniken verwenden (Pritchett 1995 oder Caselli et al. 1996), stellten die Kausalität zwischen Bildung und Produktivität zwar in Frage, diese Resultate können aber zumindest teilweise durch Daten- und ökonometrische Probleme erklärt werden.

14 Diese Effekte treten auf, wenn die entsprechenden Investitionen von dem geförderten Unternehmen ohnehin unternommen worden wären bzw. diese lediglich an einem anderen Ort oder durch ein anderes Unternehmen getätigt worden wären.

15 Es ist jedoch explizit darauf zu verweisen, dass hieraus nicht geschlossen werden darf, EU-Regionalpolitik vergäbe *überwiegend* Staatsbeihilfen und sei daher ineffektiv (vgl. Midelfart-Knarvik und Overman 2002 oder Midelfart 2004).

16 Einen Literaturüberblick und eine Diskussion der verschiedenen Methoden bietet Gerling (2002).

17 Vgl. z.B. für Irland, UK und Deutschland Honohan (1998), Arup Economics and Planning (2000), Barry (2003), Ragnitz (2003) und Lenihan (2004).

den direkten Investitionsbeihilfen hin zu Unterstützungen im Bereich des wirtschaftlichen Umfelds, von FuE-Maßnahmen, Technologietransfer sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gelenkt werden.

Unter den *anderen Kofinanzierungsbereichen*, die nicht unter die drei bislang diskutierten Bereiche Infrastruktur, Humankapital und Wirtschaftsförderung gefasst werden, hat die Förderung des ländlichen Raums, oftmals zugunsten des Agrarsektors und finanziert durch die Abteilung Ausgleich des EAGFL, die quantitativ größte Bedeutung. Bei der Beurteilung dieser Maßnahmen ist zunächst zu berücksichtigen, dass selbst in den ländlichen Gebieten der neuen Mitgliedsländer der Anteil dieses Sektors an der Bruttowertschöpfung erstens relativ gering ist und zweitens auch in Bezug auf die Beschäftigung eine klare Abwärtstendenz aufweist. Zusätzlich muss bedacht werden, dass dieser Sektor bereits durch Markt- und Preisstützungsmaßnahmen sowie Direktzahlungen der gemeinsamen Agrarpolitik substantiell unterstützt wird. Entsprechend sollte die Kofinanzierung im ländlichen Raum auf Maßnahmen außerhalb dieses Sektors konzentriert werden. Zusätzlich sind die Standardmaßnahmen für den Agrarsektor nicht frei von Kritik. Vorruhestandsregelungen konnten bislang nicht den gewünschten Beitrag zum Strukturwandel leisten und stehen nicht zwangsläufig im Einklang mit der europäischen Zielsetzung, die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zu erhöhen. Die Pauschalzahlungen an Landwirte in „landwirtschaftlich benachteiligten“ Gebieten sind weder zielgerichtet noch dürften sie den Strukturwandel unterstützen. Auch Investitionsbeihilfen zeigten in empirischen Studien eine geringe Effektivität.¹⁸ Darüber hinaus beinhalten Strukturfonds auch die Möglichkeit der Kofinanzierung von Projekten, deren ökonomische Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung nicht unmittelbar offensichtlich sind. Dies gilt speziell für die Förderung kultureller oder sportlicher Einrichtungen.

Umsetzung in alten und neuen Mitgliedsländern

Ob die Strategiewahl in den Ziel-1-Gebieten der alten Mitgliedsländer zu einer verstärkten Verwendung der Strukturfondsmittel für wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen führt, ist nicht eindeutig zu beantworten. Anhand grober Kategorien und lediglich die Strukturfondsmittel betrachtend ist der Anteil der grundlegenden Infrastrukturmaßnahmen in den ersten Jahren der aktuellen Programmperiode gestiegen. Im Gegensatz hierzu sank der Anteil der humankapitalbezogenen Investitionshilfen. Dies kann jedoch teilweise auf verstärkte Umweltinvestitionen und Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien zurückgeführt werden. Schließlich ist die Absorptionsmöglichkeit der Strukturfondsmittel im Falle großer Projekte wie Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen höher als bei kleineren und komplexeren Projekten wie häufig bei Bildungsmaßnahmen. Hierdurch haben Mitgliedsländer einen Anreiz, Strukturfonds eher im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu verwenden, so dass eigene Mittel eher für kleinere Humankapitalmaßnahmen verwendet werden können. In der Tat weisen nationale Mittel einen im Vergleich zu den Strukturfondsausgaben gegenläufigen Trend bei Infrastruktur und Humankapitalmaßnahmen auf (vgl. Tabellen 1 und 2).

Für die Strukturfonds in den neuen Mitgliedsländern in der kurzen Programmperiode 2004 bis 2006 versuchte die Europäische Kommission in Partnerschaft mit den nationalen Re-

¹⁸ Vgl. Striewe et al. (1996), Ebers (1998) oder Forstner und Clemens (1998).

Tabelle 1

Finanzallokation zwischen förderfähigen Ausgaben in Ziel-1-Gebieten¹

In %

	Alte Mitgliedstaaten 1994/99	Alte Mitgliedstaaten 2000/04	Neue Mitgliedstaaten 2004/06
Nationale nichtkofinanzierte Ausgaben			
Infrastruktur	53,8	45,2	58,4
Humankapital	30,0	36,9	19,8
Wirtschaftsförderung	16,2	17,9	21,8
Nationale Kofinanzierung			
Infrastruktur	40,9	40,1	43,3
Humankapital	18,2	23,9	24,4
Wirtschaftsförderung	40,9	36,0	32,3
EU -Strukturfonds			
Infrastruktur	31,8	36,9	44,9
Humankapital	31,8	28,4	25,8
Wirtschaftsförderung	36,5	34,7	29,3

¹ Prozentualer Ausgabenanteil der Investitionskategorien Infrastruktur, Humankapital und Wirtschaftsförderung ohne andere Ausgaben. Angaben für die neuen Mitgliedsländer sind ex ante.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den zur Überprüfung der Zusätzlichkeit übermittelten Tabellen für Ziel-1-Regionen.

gierungen, die angebotsseitigen Bedingungen für ein hohes und anhaltendes Wirtschaftswachstum zu stärken. Schwerpunkte lagen damit auf den Bedingungen für eine hohe Produktivität und dort, wo die Arbeitsmarktsituation eine zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe darstellt, nämlich die Verbesserung für den Einsatz und die Entwicklung der Humanressourcen. Wachstum und Beschäftigung waren damit die zwei zentralen Kriterien, anhand derer die Prioritäten, Investitionen und Maßnahmen abgeklopft wurden. Hierdurch ergaben sich im Verhandlungsprozess substantielle Verschiebungen sowohl zwischen als auch innerhalb von Prioritäten.¹⁹ Die vereinbarten Finanzallokationen auf Ebene der Operationellen Programme (OPs) zeigt Tabelle 3 für die vier größten Empfängerländer dieser Gruppe.

Da der langfristige Beitrag einiger regionaler und lokaler Maßnahmen zu gesamtwirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung zumindest zweifelhaft ist, wurde vielfach der Finanzrahmen für die regionalen Programme reduziert. Zudem wurde versucht, eine Spiegelung des nationalen Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) auf regionaler Ebene und die Verteilung der Förderung auf eine große Anzahl diverser kleiner Maßnahmen zu verhindern. Die Ex-ante-Vorgabe einer gleichmäßigen Verteilung der Mittel auf das gesamte Gebiet wurde ebenso vermieden wie eine explizite Fokussierung auf die am wenigsten entwickelten Regionen. Im Gegensatz dazu sollen Investitionen in Wachstumszentren Vorrang erhalten und gleichzeitig die Infrastruktur bereitgestellt werden, um diese Zentren

¹⁹ Die Verschiebungen während des Verhandlungsprozesses sind in European Commission (2004c: 98 f.) beschrieben. Hier werden nur kurzfristig die Ergebnisse vorgestellt.

Tabelle 2

Finanzallokation der EU-Strukturfonds in der EU 15

	Ziel 1 1994-1999	Ziel 1 2000-2006	Nicht-Ziel-1 2000-2006
Infrastruktur	29,8	41,3	14,1
Transport	15,7	19,8	3,5
IKT	1,6	3,5	1,7
Energie	2,3	1,2	0,4
Wasser und Umwelt	7,5	12,8	7,5
Gesundheit und soziale Infrastruktur	1,7	3,9	0,7
Andere	1,1	0,0	0,3
Humankapital	24,5	23,1	53,3
Bildung	6,9	k.A.	k.A.
Weiterbildung	17,4	k.A.	k.A.
Andere	0,1	k.A.	k.A.
Wirtschaftsförderung	41,0	33,8	29,1
Industrie und Dienstleistungen	19,9	11,3	15,8
FuE	3,5	6,0	4,5
Landw., ländl. Entw., Fischerei	15,2	13,7	5,1
Tourismus	2,4	2,7	3,7
Andere	4,6	1,8	3,4
Gesamt	100	100	100

Quelle: European Commission (2003: 56 und 2004: 182 und 185).

miteinander und mit der internationalen Verkehrsinfrastruktur zu verbinden, während die Finanzierung vieler kleiner lokaler Infrastrukturmaßnahmen nicht im Zentrum stehen wird. Auch die Finanzierung von regionalen und lokalen kulturellen und sportlichen Einrichtungen wurde beschränkt und von Bedingungen abhängig gemacht, nicht zuletzt von ihrer dauerhaften wirtschaftlichen Tragfähigkeit und einem signifikanten Beitrag zum regionalen Wachstum.

Eine höhere Mittelallokation erhielten die OPs zugunsten des Einsatzes und der Entwicklung von Humanressourcen als Schlüsselfaktor eines langfristigen Wachstums. Dies gilt sowohl für Länder, in denen die derzeitige Arbeitslosenquote eine Hauptherausforderung für die Wirtschaftspolitik darstellt wie in Polen oder der Slowakei, als auch für Länder, in denen die niedrige Erwerbsquote und der voranschreitende technologische Fortschritt zentrale Aspekte des Arbeitsmarktes sind wie in Ungarn. Die Programme wurden entsprechend auf die jeweilige Situation zugeschnitten. So wurde in Ungarn der Schwerpunkt auf Aus- und Weiterbildung und die Erleichterung der Teilnahme am Arbeitsmarkt gelegt. Im Gegensatz dazu wurde in Ländern wie Polen und der Slowakei der Fokus auf Maßnahmen zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt gelegt und dabei speziell zugeschnitten auf jene

Tabelle 3

Finanzallokation¹ in den neuen Mitgliedsländern
 In %

	Regionale Programme	Human- ressourcen	Wirtschafts- förderung	Infrastruktur ²	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Fischerei
Polen	35,9	17,8	15,1	14,1	16,8
Ungarn	18,0	28,2	21,5	16,4	15,9
Tschechische Republik	31,2	21,9	17,9	16,9	12,0
Slowakei	–	27,3	14,5	40,6	17,6

¹ Ohne Kohäsionsfonds und Technische Hilfe.

² Mit Ausnahme der Slowakei sind regionale und lokale Infrastrukturmaßnahmen nicht eingeschlossen.

Quelle: European Commission (2004).

Gruppen wie arbeitslose Jugendliche, bei denen die Erfolgsaussichten relativ hoch sind. Im Gegenzug wurde Maßnahmen zur sozialen Integration relativ wenig Gewicht beige-messen.

Aufgrund der mit Staatsbeihilfen verbundenen hohen Wohlfahrtsverluste und Verlage-rungseffekte sowie der in den meisten neuen Mitgliedsländern bereits weit überdurch-schnittlichen Staatsbeihilfeniveaus (European Commission 2004e) ist die Strukturfondsal-lokation für Subventionen in diesen Ländern stark eingeschränkt. Darüber hinaus wurde ein klarer Fokus zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen mit klaren Zielvorgaben für die Aufteilung der Finanzmittel zwischen Unternehmensgrößenklassen z.B. mit Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik vereinbart. Es sind keine sektoralen Präferenzen in den Programmen enthalten um zu vermeiden, dass schrumpfende Wirtschaftszweige mit europäischen Fondsmitteln geschützt werden oder dass durch staatliche Interventionen bestimmte Sektoren mit nach politischer Sicht besonderen Wachstums-, Innovations- oder Exportpotentialen bevorzugt werden. Entsprechend stehen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Umfelds im Vordergrund, z.B. Beratungsangebote zu Unternehmensfi-nanzierung und Technologietransfer für neue sowie kleine und mittlere Unternehmen.

Der Tatsache, dass in den meisten neuen Mitgliedsländern die mangelhafte Infrastruktur-ausstattung noch immer als ein zentrales Wachstumshemmnis angesehen wird, wurde durch eine im Vergleich zu den alten Ländern überdurchschnittliche Allokation für diese OPs Rechnung getragen (vgl. Tabelle 1). Im Bereich der Förderung der Verkehrsinfra-struktur wurde für die kurze Programmplanungsperiode 2004 bis 2006 eine Hierarchie von Prioritäten vereinbart, mit dem Ziel, einen möglichst hohen Einfluss auf die Wettbe-werbsfähigkeit der Unternehmen und die Arbeitskräftemobilitätsförderung zu erreichen. Je nach Situation wurde dabei dem Aufbau neuer und vor allem der Verbesserung beste-hender internationaler und interregionaler Verkehrsnetze Vorrang eingeräumt vor kleine-ren lokalen Verbindungen und, aufgrund nicht durchweg positiver Erfahrungen in anderen

Mitgliedsländern, die Förderung von regionalen Flughäfen zunächst nicht in den Katalog aufgenommen oder von wirtschaftlichen Bedingungen abhängig gemacht.

Auch wenn die Landwirtschaft noch immer ein in manchen ländlichen Gebieten wichtiger Sektor ist, so ist ihr langfristiger Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung wie beschrieben zweifelhaft. Im Gegenteil, größere Restrukturierungen werden für manche Länder erwartet, so dass der Anteil dieses Sektors an Wertschöpfung und Beschäftigung weiter sinken wird. Entsprechend wurde in den meisten Ländern der Anteil dieser Programme an den Strukturfondsmitteln teilweise deutlich auf 12 bis 18 % reduziert. Innerhalb dieser Programme wurde ein stärkeres Gewicht zugunsten jener Maßnahmen vereinbart, die alternative Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors ermöglichen sollen. Reduziert wurden dagegen Maßnahmen wie Staatsbeihilfen für die Ernährungsindustrie sowie für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben.

6 Effektive Implementierung

Die vierte zentrale Voraussetzung für eine hohe Effektivität der europäischen Regionalpolitik ist eine effektive Implementierung, was einschließt, dass die Fonds effektiv verwendet und verwaltet werden sowie nicht zu einer Verdrängung nationaler Investitionen führen.

Zweifelloos ist die Verwaltung der Fonds mit Kosten verbunden, die aber in gewissem Maße als notwendig anzusehen sind, nicht zuletzt für die Gewährleistung einer zielgerichteten Planung, der Begleitung und Überwachung der Implementierung inklusive einer effektiven Kostenrechnung, Rechnungsprüfung sowie der Evaluierungen der Maßnahmen. Die Strukturfondsregulierungen wurden wiederholt für ihre Komplexität kritisiert. Es wurden daher mehrmals Vereinfachungen vorgenommen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es einen Zielkonflikt zwischen Vereinfachung und Kontrolle gibt, zumal die Endverantwortung für die Strukturfonds, obwohl in weitgehender Eigenverantwortung von den Mitgliedstaaten und ihren Regionen implementiert, in den Händen der Europäischen Kommission liegt. Zusätzlich sehen die Strukturfonds erstens die Möglichkeit zur Finanzierung von Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität der öffentlichen Verwaltungen vor und zweitens sind in der Verordnung Anreize enthalten, die die Mitgliedstaaten zu einem schnellen und effizienten Einsatz der Fondsmittel anregen sollen. Zu nennen ist hier zum einen die „n+2-Regel“, nach der die für ein Jahr in den Haushalt eingestellten Ausgaben spätestens zwei Jahre später getätigt sein müssen, da ansonsten die Mittelbindung verfällt. Zum anderen wurde in der aktuellen Programmplanungsperiode eine Leistungsreserve eingeführt, die kürzlich mit gemischten Erfahrungen durchgeführt wurde (vgl. European Commission 2004d).

Darüber hinaus können Strukturfonds nur dann einen Beitrag zur realen Konvergenz leisten, wenn sie nicht zu einem „crowding-out“ nationaler öffentlicher Investitionen führen. Diese Gefahr betonen z. B. Ederveen et al. (2002). Gleichwohl gibt es hierfür wenig empirische Belege. Im Gegenteil, für Ziel-1-Regionen wird regelmäßig die Zusätzlichkeit der europäischen Mittel, wie sie in den Verordnungen zwingend vorgeschrieben ist, überprüft. Hierfür wird ex ante zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedsland ein Minimalwert für die nationalen förderfähigen Ausgaben vereinbart, der in aller Regel nicht unter, sondern zumeist über dem Durchschnitt der vorangegangenen Programmplan-

nungsperiode liegt. Die Überprüfungen haben gezeigt, dass diese Verpflichtung zwar nicht von allen, so doch von den meisten Mitgliedsländern eingehalten wird (vgl. hierzu auch Europäische Kommission 2004c: 100).

7 **Schlussfolgerungen**

Wie die makroökonomischen Wirkungsanalysen zeigen, kann die europäische Regionalpolitik trotz limitierter finanzieller Mittel einen Beitrag zur realen Konvergenz leisten. Gleichwohl ist die Realisierung dieses Beitrags von einer Reihe verschiedener Faktoren abhängig und die Erfahrungen zeigen, dass in einigen Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der jüngsten Erweiterungsrunde der Europäischen Union sind vor allem folgende Faktoren zur Steigerung der Effektivität von zentraler Bedeutung:

- eine stärkere räumliche Konzentration,
- eine bessere thematische Konzentration sowie
- eine effektive Implementierung der Programme.

Räumliche Konzentration meint in erster Linie eine Konzentration der knappen Mittel auf jene Mitgliedsländer und Regionen, die den größten Weg des Konvergenzprozesses noch vor sich haben. Dies impliziert zum einen eine Entscheidung darüber, ob weiterhin auch relativ rückständige Regionen in relativ reichen Mitgliedsländern gefördert werden sollen und welche Regelungen für jene Regionen getroffen werden, die vom statistischen Effekt der Erweiterung der Union betroffen sind. Der Entwurf der Europäischen Kommission für die Strukturfondsrahmenverordnung für die kommende Programmplanungsperiode (European Commission 2004f) sieht eine Stärkung des regionalen Fokus vor, in dem 78,5 % der Mittel für das Konvergenzziel vorgesehen sind, im Vergleich zu 72 % für die derzeitigen Ziel-1-Regionen. Zudem soll die Förderung in den vom statistischen Effekt betroffenen Regionen zwar weitergeführt werden, allerdings auf degressiver und nach 2013 nicht verlängerbarer Basis.

Räumliche Konzentration meint darüber hinaus, den wenig aussichtsreichen Versuch zu unterlassen, entgegen den Marktkräften bestimmte Regionen besonders zu fördern. Als Antwort auf den möglichen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gleichheit, der nach der Kuznets-Williamson-Hypothese besagt, dass ein schneller Aufholprozess temporär von verstärkten regionalen Ungleichheiten begleitet sein kann, könnte ein Sequenzierungsansatz verfolgt werden. Demnach könnten bei einem hohen Konvergenzbedarf zunächst die dynamischen Regionen gefördert werden, während in einer späteren Phase, wenn schon ein gutes Stück auf diesem Weg zurückgelegt wurde, der Gleichheitsgesichtspunkt stärker in den Vordergrund rücken könnte. Parallel hierzu dürfte auch innerhalb der Regionen speziell in den neuen Mitgliedsländern die Förderung von Wachstums Polen und die Förderung sich im Marktprozess herausbildender Cluster eine relativ hohe Effizienz aufweisen, während der Versuch, wirtschaftliche Aktivitäten künstlich im Raum zu verteilen oder politisch motiviert neue Cluster zu generieren, wenig erfolgversprechend sein dürfte.

Thematische Konzentration bedeutet, eine möglichst effektive Strategie bezüglich des zu kofinanzierenden Investitionsmixes zu wählen. Hierbei ist die Frage, was ein effektiver Investitionsmix ist, zweifelsohne nur fallweise basierend auf einer gründlichen Untersu-

chung der ökonomischen Situation in den einzelnen Mitgliedsländern und Regionen zu beantworten. Allgemein dürfte jedoch Folgendes gelten: Erstens kann eine ausreichende Infrastrukturausstattung zwar als notwendige Bedingung für Wirtschaftswachstum angesehen werden, entsprechende Investitionen führen jedoch nicht per se zu einem höheren Wachstum. In jenen Regionen, wo die Ausstattung noch gravierende Mängel aufweist und wirtschaftliche Aktivitäten behindert, sollte speziell in Projekte investiert werden, die eine bessere internationale und interregionale Anbindung ermöglichen. Zweitens, auch wenn sich Investitionen in das Humankapital tendenziell erst im Zeitablauf in einem höheren Wirtschaftswachstum niederschlagen, können sie doch als zentrale Größe für ein langfristiges Wachstum angesehen werden. Sie sollten damit im Zentrum des Investitionsmixes stehen. Drittens sollten Wirtschaftsfördermaßnahmen sich vorwiegend auf Projekte im Bereich des wirtschaftlichen Umfelds konzentrieren, während die Kofinanzierung von Staatsbeihilfen stark limitiert und auf Unternehmensneugründungen und KMUs beschränkt sein sollte. Entsprechend ist in dem Kommissionsvorschlag für die Verordnung des Europäischen Regionalfonds in der Liste der förderfähigen Ausgaben durchgängig nur die finanzielle Förderung von KMUs erwähnt. Viertens sollte die Förderung des ländlichen Raums der begrenzten und abnehmenden Bedeutung des Agrarsektors Rechnung tragen, indem Entwicklungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb dieses Sektors im Zentrum der Förderung stehen sollten. Fünftens sollte, wenn überhaupt, nur in wohl begründeten Ausnahmefällen eine Kofinanzierung kultureller oder ähnlicher Projekte mit unklaren ökonomischen Wirkungen getätigt werden. Der Kommissionsvorschlag für die Liste der förderfähigen Ausgaben hat daher solche Projekte immer in den Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung gestellt. Schließlich sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine thematische Konzentration auch eine Konzentration der Kofinanzierung auf größere Projekte mit signifikanten Wirkungen beinhalten, während kleinere Projekte den nationalen, regionalen oder lokalen Akteuren überlassen werden könnte.

Um eine effektive Implementierung der Strukturfonds zu erreichen, schlägt die Kommission weitere Vereinfachungen der Verwaltungsvorschriften vor, nicht zuletzt um administrative Probleme und Kosten zu senken. Darüber hinaus wird es gerade in den neuen Mitgliedsländern, die sich nicht einige Jahre an die Strukturfondsimplementierung gewöhnen konnten wie einige alte Mitgliedsländer, von zentraler Bedeutung sein, die nötigen Verwaltungsstrukturen aufzubauen und eine effektive Implementierung zu ermöglichen. Daher bieten die Strukturfonds Kofinanzierungsmöglichkeiten für entsprechende Maßnahmen an.

Während der Vorschlag der Kommission für die Strukturfondsverordnungen 2007 bis 2013 versucht, eine stärkere regionale und thematische Konzentration zu erreichen, um die Wirksamkeit der Strukturfonds zu erhöhen und um zur realen Konvergenz in Europa beizutragen, bleibt die Erreichung dieses Ziels vorwiegend eine nationale Verantwortung, speziell der nationalen Wirtschaftspolitik. Dies gilt nicht nur aufgrund des Bottom-up-Ansatzes im Planungsprozess der europäischen Regionalpolitik und ihrer Implementierung. Darüber hinaus kann die europäische Regionalpolitik nur wirksam sein und nur dann zu realer Konvergenz in Europa beitragen, wenn sie eingebettet ist in ein solides makroökonomisches Umfeld, in dem Strukturreformen vorangetrieben werden und adäquate institutionelle Rahmenbedingungen gegeben sind.

Literaturverzeichnis

- Arup Economics and Planning (Contractor: Ecotec Research and Consulting Ltd. in association with GVA Grimley and the Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle-upon-Tyne) (2000): *Planning for Clusters*. London.
- Baldwin, Richard E., Rikard Martin Philippe Forslid, Gianmarco Ottaviano und Frederic Robert-Nicoud (2003): *Economic Geography and Public Policy*. Princeton und Oxford.
- Barro, Robert J. und Jong-Wha Lee (1994): Sources of Economic Growth. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 40, 1–46.
- Barry, Frank (2003): European Union Regional Aid and Irish Economic Development. In: Bernard Funck und Lodovico Pizzati (Hrsg.): *European Integration. Regional Policy, and Growth*. Washington, D.C., 135–151.
- Basile, Roberto und Fiorella Kostoris Padoa Schioppa (2002): *Unemployment Dynamics of the „Mezzogiornos of Europe”: Lessons for the Mezzogiorno of Italy*. ISAE, Istituto di Studi e Analisi Economica und ISAE, Istituto di Studi e Analisi Economica.
- Beugelsdijk, Maaike und Sylvester Eijffinger (2003): *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU 15 during the Period 1995 – 2001*. CEPR Discussion Paper No. 3879. London.
- Boldrin, Michele und Fabio Canova (2001): Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, No. 32.
- Bougheas, Spiros, P.O. Demetriades und T.P. Mamuneas (2000): Infrastructure, Specialization and Economic Growth. *Canadian Journal of Economics*, 33 (3), 506–522.
- Bradley, John, Edgar Morgenroth, János Gács und Gerhard Untiedt (2004): *A Study of the Macro-Economic Impact of Reform of EU Cohesion Policy*. Dublin. Download unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/macro_impact.pdf
- Caselli, Francesco, Gerardo Esquivel und Fernando Lefort (1996): Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics. *Journal of Economic Growth*, 1 (3), 363–389.
- Combes, Pierre-Philippe und Miren Lafourcade (2001): *Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France*. CEPR Discussion Paper No. 2894. London.
- Davies, Sara und Martin Hallet (2001): *Policy Responses to Regional Unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy*. European Commission, European Economy Economic Papers No 161. Brüssel. Download unter: www.eprc.strath.ac.uk/eprc/PDF_files/R45ERIOverview.pdf
- Ebers, H. (1998): *Erfolgskontrolle investiv geförderter landwirtschaftlicher Unternehmen im Bereich der Landwirtschaftskammer Hannover*. Göttingen.
- Ederveen, Sjef, Joeri Gorter, Ruud de Mooij und Richard Nuhuis (2002): *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. Den Haag.
- Ederveen, Sjef und Joeri Gorter (2002): *Does European Cohesion Policy Reduce Regional Disparities?* CPB Discussion Paper No 15. Den Haag.
- European Commission (2003): Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf
- European Commission (2003a): *Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994-1999*. A Final Report to the Directorate General for Regional Policy. Brüssel. Download unter: <http://>

- europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/synthesis_final.pdf
- European Commission (2004): *A New Partnership for Cohesion: Convergence Competitiveness Cooperation*. Third Report on Economic and Social Cohesion. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm
- European Commission (2004a): *The 2004 Broad Economic Policy Guidelines BEPGs*. COM(2004)238 final. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/comm2004_238en.pdf
- European Commission (2004b): *Communication from the Commission on the Implementation of the 2003-05 Broad Economic Policy Guidelines*. COM(2004)20 final. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2004/com2004_0020en_01.pdf
- European Commission (2004c): *The EU Economy 2004 Review*. European Economy No. 6. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee604fullreport_en.pdf
- European Commission (2004d): *A Report on the Performance Reserve and Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions*. Mimeo. Brüssel.
- European Commission (2004e): *State Aid Scoreboard*. Autumn 2004 update. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/2004/autumn_en.pdf
- European Commission (2004f): *Proposals for the New Structural Funds Regulations for the Period 2007–2013*. Brüssel. Download unter: www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm
- Faini, Riccardo (1983): Cumulative Process of Deindustrialisation in an Open Region: The Case of Southern Italy, 1953–1971. *Journal of Development Economics*, 12, 277–301.
- Fayolle, Jacky und Anne Lecuyer (2000): *Regional Growth, National Membership and European Structural Funds: An Empirical Appraisal*. OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Économiques) Working Paper 00-02. Paris.
- Forstner, Bernhard und Detlev Clemens (1998): Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Schleswig-Holstein effizient und nachhaltig? *Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg* Nr. 51/52, 74–78.
- Fuente, Angel de la (2004). Second-Best Redistribution through Public Investment: A Characterization, an Empirical Test and an Application to the Case of Spain. *Regional Science and Urban Economics*, 34, 489–503.
- García Solanes, José und Ramón María-Dolores (2002): The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions. In: W. Meeusen und J. Villaverde Castro (Hrsg.): *Convergence Issues In The European Union*. London, 61–82.
- Gerling, Katja M. (2002): *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*. Berlin.
- Honohan, Patrick (1998): *Key Issues of Cost-Benefit Methodology for Irish Industrial Policy*. The Economic and Social Research Institute, General Research Series 172. Dublin.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2003): *Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder?* IWH-Pressemitteilung 21/2003. Download unter: www.iwh-halle.de/d/publik/presse/21-03.pdf

- Lenihan, Helena (2004): Evaluating Irish Industrial Policy in Terms of Deadweight and Displacement: A Quantitative Methodological Approach. *Applied Economics*, 36 (3), 229–252.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer und David N. Weil (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407–437.
- Mar Salinas-Jiménez, M. del (2004): Public Infrastructure and Private Productivity in the Spanish Regions. *Journal of Policy Modelling*, 26 (1), 47–64.
- Martin, Philippe und Carol Ann Rogers (1995): Industrial Location and Public Infrastructure. *Journal of International Economics*, 39, 335–351.
- Midelfart, Karen Helene (2004): *Regional Policy Design: An Analysis of Relocation, Efficiency and Equity*. CEPR Discussion Paper No. 4321. London.
- Midelfart-Knarvik, Karen Helene und Henry G. Overman (2002): Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified? *Economic Policy*, 35, 322–359.
- Moreno, Rosina; Enrique López-Bazo und Manuel Artís (2002): Public Infrastructure and the Performance of Manufacturing Industries: Short- and Long-Run Effects. *Regional Science and Urban Economics*, 32 (81), 97–121.
- Pritchett, Lant (1995): Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, and Plains. World Bank Working Paper No. 1947. Washington, D.C. Download unter: <http://econ.worldbank.org/docs/999.pdf>
- Puga, Diego (2002): European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories. *Journal of Urban Economics*, 48, 286–306.
- Ragnitz, Joachim (2003): *Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland*. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Diskussionspapiere 186. Halle.
- Rodríguez-Pose, Andrés und Ugo Fratesi (2002): *Unbalanced Development Strategies and the Lack of Regional Convergence in the EU*. ERSA conference papers ersa02p415. Download unter: www.ersa.org/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/415.pdf
- Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals und Helen Wallace (2003): *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels.
- Stierle, Michael H. (2000): New Economy: How Real is the Phenomenon? In: Lothar Funk (Hrsg.): *Contemporary Aspects of the Third Way in the New Economy*. Conference Volume of the INFER-Workshop 1–2000. *INFER Studies*, 1, 7–30.
- Stierle, Michael H. (2001): Neue Ökonomie: Charakteristika, Existenz und Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 9, 15–22.
- Striewe, Ludwig, Jens-Peter Loy und Ulrich Koester (1996) Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. *Agrarwirtschaft*, 45 (12), 423–434.
- Weise, Christian (2002): How to Finance Eastern Enlargement of the EU: The Need to Reform EU Policies and the Consequences for the Net Contributor Balance. DIW Diskussionspapiere 287. Berlin.
- Yuill, Douglas und Fiona Wishlade (2001): *Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Regional and Industrial Policy Research Paper No. 45. Glasgow. Download unter: www.eprc.strath.ac.uk/eprc/PDF_files/R46PoliciesandStrategiesforRegionalDevelopment.pdf