



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 141 · 1993

Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel, Christian Weise

Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988

**Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung
aus deutscher Sicht**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

1000 Berlin 33 (Dahlem), Königin-Luise-Straße 5

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Prof. Dr. Johann Eekhoff · Dr. Norbert Meisner · Wolfgang Roth, MdB · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Doris Cornelsen · Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Fritz Franzmeyer · Dr. Kurt Hornschild

Prof. Dr. Wolfgang Kirner · Prof. Dr. Eckhard Kutter · Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Alexander von Tippelskirch

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe

Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bundesbahn

Deutsche Bundespost Postdienst

Deutsche Bundespost Telekom

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Berliner Bank Aktiengesellschaft

Berlin Hyp Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank AG

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Elektrowerke GmbH Holding

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel, Christian Weise

Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988

**Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung
aus deutscher Sicht**



Verzeichnis der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

Verfasser

Fritz Franzmeyer
Bernhard Seidel
Christian Weise

Textverarbeitung

Heidrun Becker
Uta Kouassi
Sibylle Kremser

Studentische Mitarbeiter

Aurélie Droy
Rainer Rolfes
Andreas Waldkirch

Koordination

Christian Weise

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
Schriftleitung: Dr. Wolfgang Watter
Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich Becker-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Alle Rechte vorbehalten
Druck: 1993 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26
Printed in Germany
ISBN 3-428-07796-2

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Problemstellung	9
2 Die Bedeutung der EG-Regionalpolitik	11
2.1 Die Lage der Regionen	11
2.2 Der Zusammenhang mit dem Binnenmarkt	13
3 EG-Regionalpolitik bis zur Reform 1987/1989	15
4 Die Reform der Strukturfonds: Konzeption	29
4.1 Grundzüge	29
4.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede nach Fonds und Zielen im einzelnen	34
4.3 Verhältnis der gemeinschaftlichen zur deutschen Regionalpoli- tik	42
4.4 Konfliktfelder in den Verfahren der Strukturfonds	47
5 Die Reform der Strukturfonds: Umsetzung	55
5.1 Vorbemerkung	55
5.2 Grundsätze der Strukturfondsreform	56
5.2.1 Konzentration der Intervention auf fünf vorrangige Ziele	57
5.2.2 Die Partnerschaft	66
5.2.3 Kohärenz	70
5.2.4 Eine bessere Verwaltung der Strukturfonds	72
5.2.5 Vereinfachung, Begleitung und Flexibilität	75
Exkurs: Fragebogenauswertung	80

	Seite
6 Die Reform der Strukturfonds: Weiterentwicklung	89
6.1 Vorbemerkung	89
6.2 Konzentration auf fünf vorrangige Ziele	90
6.2.1 Strukturreform im Ansatz unterstützt	90
6.2.2 Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand ..	92
6.2.3 Förderung von Gebieten des industriellen Nieder- gangs	94
6.2.4 Sozialpolitische Ziele (Ziele 3 und 4)	96
6.2.5 Förderung der Agrarstruktur (Ziel 5)	98
6.2.6 Erweiterung des Zielkatalogs?	99
6.3 Partnerschaft	100
6.4 Kohärenz	102
6.5 Bessere Verwaltung der Strukturfonds	103
6.6 Vereinfachung, Begleitung und Flexibilität	108
7 Ausblick	113
Literaturverzeichnis	123
Anhang 1: Fragebogen	129
Anhang 2: Gesprächspartner	139

Verzeichnis der Tabellen

		Seite
Tabelle		
1	Umfang, Entwicklung und Struktur der Ausgaben des EG-Haushalts nach Politikbereichen, 1975-1992	27
2	Die Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) nach Ländern, 1975-1991	28
3	EG-Mittel für die fünf neuen Bundesländer und Ost-Berlin	58
4	EG-Mittel in Ziel-2-Gebieten	60
5	Ziel 2 - Problemindikatoren	61
6	Ziele 3 und 4 - EG-Mittel und Problemindikatoren	63
7	EG-Mittel in Ziel 5b-Gebieten	64
8	Ziel 5b - Pro-Kopf-Förderung und Aufgliederung auf Unterprogramme	65

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht		
1	Reform des EFRE von 1984 - I: Merkmale	17
2	Reform des EFRE von 1984 - II: Programme	18
3	Reform des EFRE von 1984 - III: Vorhaben	19
4	Reform des EFRE von 1984 - IV: Untersuchungen	19
5	Reform des ESF von 1983	23
6	Novelle zum EAGFL (Abt. Ausrichtung) von 1977	25

		Seite
7	Auswahl wichtiger Gemeinsamer Vorschriften für alle 3 Fonds	30
8	EG-Strukturfonds - Wichtige spezifische Vorschriften	35
9	Wichtige zielbezogene Bestimmungen	38
10	Beispiele für Konfliktfelder im Partnerschaftsprozeß	50
Abbildung	Regionale Konzentration der Einkommen in der EG, 1988	12

Verzeichnis der Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AL	Ausschuß für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (Ziele 5a u. 5b)
AR	Ausschuß für die Entwicklung und Umstellung der Regionen (Ziele 1 u. 2)
AS	Ausschuß nach Art. 124 EWGV (Sozialfonds)
DG	Generaldirektion(en) der EG-Kommission
DVK	Durchführungsverordnung zur Koordinierung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates
DVL	Durchführungsverordnung zum EAGFL, Abt. Ausrichtung, (EWG) Nr. 4256/88 des Rates
DVR	Durchführungsverordnung zum Regionalfonds (EWG) Nr. 4254/88 des Rates
DVS	Durchführungsverordnung zum Sozialfonds (EWG) Nr. 4255/88 des Rates
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGK	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ESF	Europäischer Sozialfonds
EWGV	EWG-Vertrag
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GFK	Gemeinschaftliche(s) Förderkonzept(e)
GRW	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MS	Mitgliedstaat(en) der EG
RB	Regional- oder Lokalbehörden, die für die Erstellung der Regionalentwicklungspläne zuständig sind
REP	Regionalentwicklungspläne
RV	Rahmenverordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates
U	Unternehmen

1 Problemstellung

Zur "kohäsionspolitischen" Flankierung des EG-Binnenmarktprogramms wurde seit 1986 die gemeinschaftliche Strukturpolitik reformiert. Einmal wurden die für diesen Zweck bereitgestellten Mittel stark erhöht, zum anderen wurde die Arbeitsweise der drei gemeinschaftlichen Strukturfonds neu gestaltet. Dabei ging es erstens um eine stärker ausbalancierte Teilhabe der einzelnen politisch-administrativen Ebenen an der Planung und Umsetzung der gemeinschaftlichen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik, zweitens um eine Konzentration des Mitteleinsatzes auf wenige Kategorien besonders schwerwiegender Regionalprobleme und drittens um einen koordinierteren Einsatz aller Finanzinstrumente und Politiken mit Auswirkungen auf die Regionen. Die gemeinschaftliche Regionalpolitik sollte solidarischer und effizienter werden. Den Schritten in diese Richtung stehen aber ein generell erhöhter Verwaltungs- und Politikaufwand sowie in einigen Mitgliedstaaten ein Verzicht der Zentralregierung auf Mittelrückfluß und eigenen regionalpolitischen Gestaltungsspielraum gegenüber.

Inzwischen liegen Erfahrungen mit der reformierten Strukturpolitik aus mehr als drei Jahren vor. Dabei haben sich in der Verfahrenstechnik einige Schwächen abgezeichnet. Die Regierungskonferenz von Maastricht hat hierzu bereits die nächste Reformrunde eingeleitet. Aber es stellen sich heute auch Fragen von grundsätzlicher Tragweite für eine künftige Neugestaltung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik. Sie fußen auf dem in Maastricht aufgewerteten Subsidiaritätsgedanken und betreffen den mehr oder weniger ausgeprägten Zielkonflikt zwischen innerstaatlicher und gemeinschaftlicher Regionalpolitik. In diesem Bericht soll versucht werden, den Reformprozeß nachzuzeichnen, Erfolge wie Mißerfolge empirisch aufzuzeigen, die verbliebenen oder neu entstandenen Probleme auf den Punkt zu bringen und Optionen für eine weitere Reformrunde der gemeinsamen Strukturpolitik zu entwickeln. Dabei steht die Situation in der Bundesrepublik Deutschland im Vordergrund.

Das Forschungsvorhaben wurde unter dem Titel "Probleme der EG-Regionalpolitik und deren Konsequenzen: Reform der Verordnungen und Alternativen" vom Bundesministerium für Wirtschaft in Auftrag gegeben.

2 Die Bedeutung der EG-Regionalpolitik

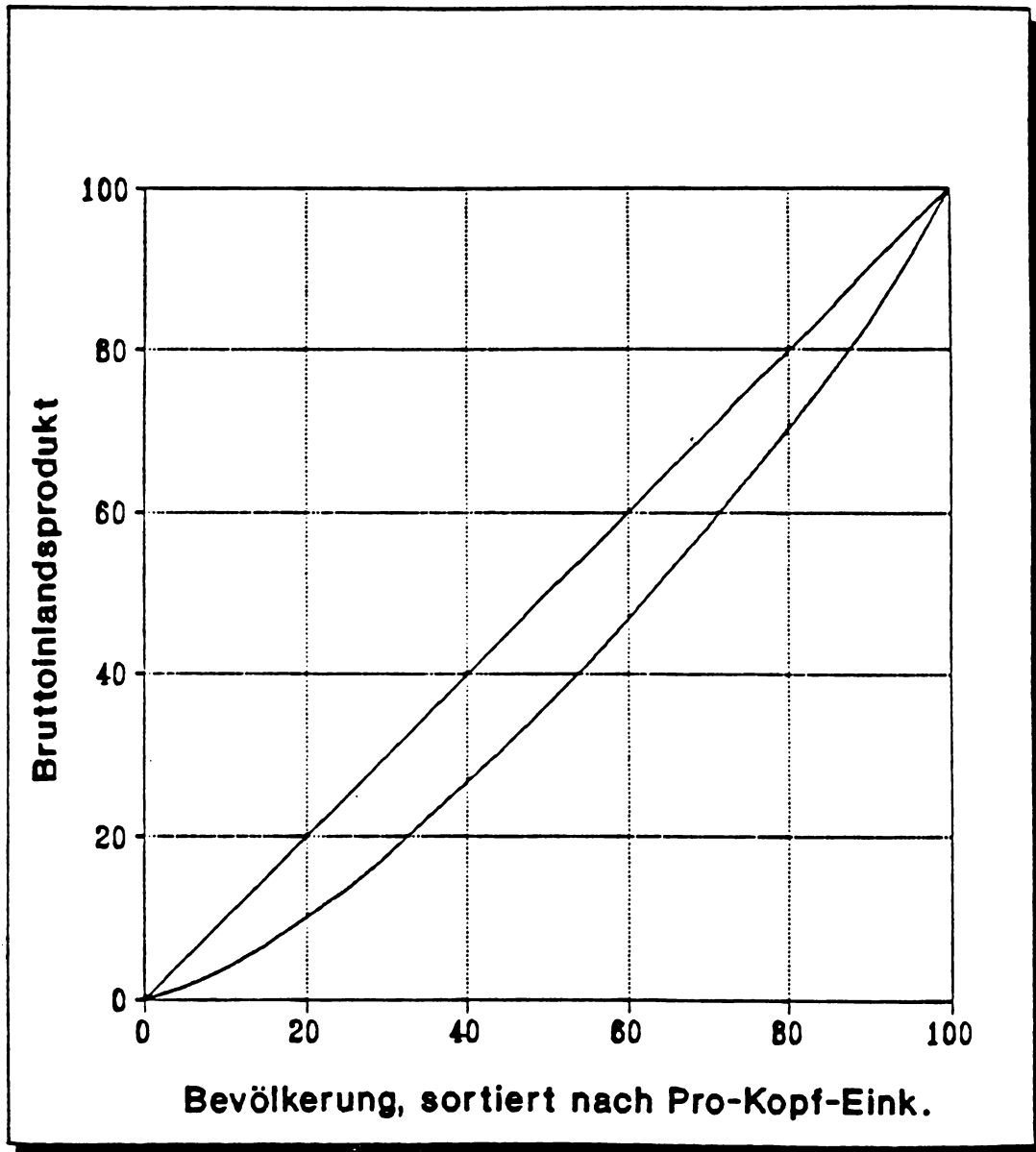
2.1 Die Lage der Regionen

In der Europäischen Gemeinschaft gibt es ein erhebliches regionales Einkommensgefälle. Einmal sind die regionalen Unterschiede innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten zum Teil beträchtlich, zum anderen bestehen merkliche Differenzen im Leistungsniveau der einzelnen nationalen Volkswirtschaften. Insbesondere mit der zweiten Runde der Erweiterung der Gemeinschaft ist das Wohlstandsgefälle steiler geworden. 1988 wurde in den Regionen mit den niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen, in denen ein Fünftel der EG-Bevölkerung lebt, nur etwa ein Zehntel des gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet (vgl. die Abbildung). Die EG-Regionen mit dem leistungsstärksten Fünftel der Bevölkerung hatten dagegen einen Anteil am gemeinschaftlichen Produkt in Höhe von rd. einem Drittel. Hamburg war 1988 mit einem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Höhe von knapp 27000 ECU die reichste Region und erzielte fast das Zehnfache der Wirtschaftsleistung der ärmsten Region in der Gemeinschaft, der portugiesischen Region Norte, die nur etwas mehr als 2800 ECU je Kopf erwirtschaftete.

Eine Reihe von Gründen ist für den Einkommensrückstand verantwortlich: Die periphere Lage bildet einen "natürlichen" Standortnachteil, da die Absatzmärkte der Gemeinschaft nur mit hohen Transportkosten zu erreichen sind. Hemmend wirken auch eine unzureichende Infrastruktur für Unternehmen und private Haushalte sowie ein niedriges Niveau der allgemeinen und beruflichen Qualifikation der Bevölkerung. Damit hängt zusammen, daß in den rückständigen Gebieten der Gemeinschaft meist eine ungünstige Wirtschaftsstruktur mit großem Gewicht auf der Landwirtschaft und hohe Arbeitslosigkeit anzutreffen sind und die Kapitalausstattung in der Produktion vielfach zu wünschen übrig läßt. Zu den Gebieten mit großem Einkommensrückstand zählen Griechenland, Portugal, weite Teile von Spanien, Süditalien und Sardinien, Irland, Nordirland, Korsika und die französischen überseeischen Départements sowie das Gebiet der ehemaligen DDR.

Es gibt in der Gemeinschaft aber nicht nur das Problem der regionalen Rückständigkeit, sondern auch das Problem eines erheblichen Anpassungsdruckes in industrialisierten Regionen mit überkommenen, oft einseitig ausgerichteten Wirtschaftsstrukturen. In der Gemeinschaft sind davon vor allem die hochentwickelten Länder betroffen, und zwar in den Regionen, die durch Kohlebergbau, Stahlindustrie, Schiffbau und Textilindustrie geprägt

Regionale Konzentration der Einkommen in der Europäischen Gemeinschaft 1988



Quelle: Franzmeyer/Hrubesch/Seidel/Weise (1991), S.31