

Die europäische Strukturförderung ab 2007 – Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf die neuen Bundesländer

Thomas Fester und Michaela Fuchs¹

Die europäische Strukturförderung steht vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung vor einer grundlegenden Reform. Für die Förderperiode 2007–2013 werden die Karten bei der Vergabe der Fördermittel in den derzeit laufenden Verhandlungen neu gemischt. Aufgrund der divergierenden Interessen der beteiligten Akteure – hier sei insbesondere auf den Konflikt zwischen Nettozahlern und Kommission hingewiesen – ist der Ausgang der Verhandlungen noch nicht abzusehen.²

In diesem Artikel sollen die bisherigen Vergabemechanismen der EU-Strukturfondsmittel näher betrachtet werden. Die Ziel-1-Fördergelder stehen hierbei im Mittelpunkt des Interesses, da diese für die neuen Bundesländer von besonderer Bedeutung sind. So fließen in der Programmperiode 2000–2006 über 20 Mrd. € in die neuen Bundesländer, knapp 5 Mrd. € hiervon allein nach Sachsen,³ wobei die Mittel der länderübergreifenden Programme noch nicht enthalten sind. Die Kommission hat bereits angekündigt, sich für die Mittelvergabe in der neuen Förderperiode an den bisherigen Vergabemechanismen zu orientieren.⁴ Diese werden im Folgenden als erstes dargestellt, gefolgt von einer Übersicht über die von der Kommission vorgeschlagene Neustrukturierung der EU-Regionalpolitik ab 2007. Schließlich werden für die künftige Mittelausstattung der neuen Bundesländer basierend auf den Kommissionsvorschlägen durch die europäische Regionalpolitik verschiedene Modellberechnungen angestellt. Hierbei sollen einerseits die möglichen Änderungen und somit Anpassungserfordernisse unter verschiedenen Prämissen dargestellt werden. Andererseits sollen, da die Verhandlungen noch laufen und somit Einflussmöglichkeiten gegeben sind, auch mögliche „Stellschrauben“ aufgezeigt werden, mit denen die eigenen Interessen Ostdeutschlands möglichst gewahrt werden können.

Die Bedeutung der Regionalpolitik im Haushalt der Union

Die Europäische Union sieht es für eine möglichst harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes als unerlässlich an, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Regionen zu fördern. Mit Hilfe der

gemeinschaftlichen Struktur- und Regionalpolitik sollen bestehende Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen verringert werden.⁵ Die große Bedeutung, die die Europäische Union diesem Ziel zumisst, lässt sich aus dem für strukturpolitische Maßnahmen eingesetzten Mitteln ablesen. Der Haushalt der EU beläuft sich im aktuellen Programmplanungszeitraum 2000–2006 auf insgesamt 687,5 Mrd. €. ⁶ Neben der gemeinsamen Agrarpolitik (45 %) stellen strukturpolitische Maßnahmen mit 234,8 Mrd. € (34 %) den zweithöchsten Ausgabenblock dar (vgl. Abb. 1). Die Verwaltung der zur Verfügung stehenden Mittel obliegt dabei den vier Strukturfonds;⁷ auf diese entfallen rund 209,2 Mrd. €. Hinzu kommt noch der Kohäsionsfonds mit einer Ausstattung von 25,6 Mrd. €, der auf der nationalen Ebene ansetzt und Großprojekte in den Bereichen Umweltinfrastruktur und transeuropäische Netze finanziert.⁸

Die Mittel aus den Strukturfonds werden in der EU-15 für die Realisierung von drei regionalpolitischen Zielen eingesetzt, worunter der größte Teil – etwa 70 % – für die Förderung der sogenannten Ziel-1-Regionen eingeplant ist.⁹ Wirtschafts- und strukturschwache Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen in Kaufkraftstandards (KKS) weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt, haben als Ziel-1-Regionen Anspruch auf eine Kofinanzierung von Projekten durch Strukturfondsmittel. Zusätzlich

¹ Thomas Fester und Michaela Fuchs sind wissenschaftliche Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden.

² Vgl. hierzu: FESTER und FUCHS (2004).

³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004).

⁴ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a), S. 14.

⁵ Dieses Ziel ist explizit in Art. 130a [Ziele der Gemeinschaft] im EG-Vertrag aufgeführt.

⁶ Geplante Mittel in Preisen von 1999 und unter Berücksichtigung der Erweiterung; vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b).

⁷ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP), Abteilung „Ausrichtung“ des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGLF); für weitere Details vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c).

⁸ Gefördert werden Mitgliedstaaten, die ein Bruttonationalprodukt pro Kopf von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts aufweisen. Empfängerstaaten waren bislang Spanien, Portugal, Irland und Griechenland; jetzt sind auch die neuen EU-Mitglieder antragsberechtigt.

⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004d), S. 180. Zu den hier nur der Vollständigkeit halber erwähnten Zielen 2 (Umstellungsregionen) und 3 (Personen mit Problemen auf dem Arbeitsmarkt) sowie den Gemeinschaftsinitiativen vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c).

fallen auch Gebiete in äußerster Randlage, wie z. B. Guadeloupe oder Guyana, sowie sehr dünn besiedelte Regionen in Finnland und Schweden unter die Ziel-1-Regionen.¹⁰

Die bisherige Verteilung der Ziel-1-Fördermittel auf die Mitgliedsländer

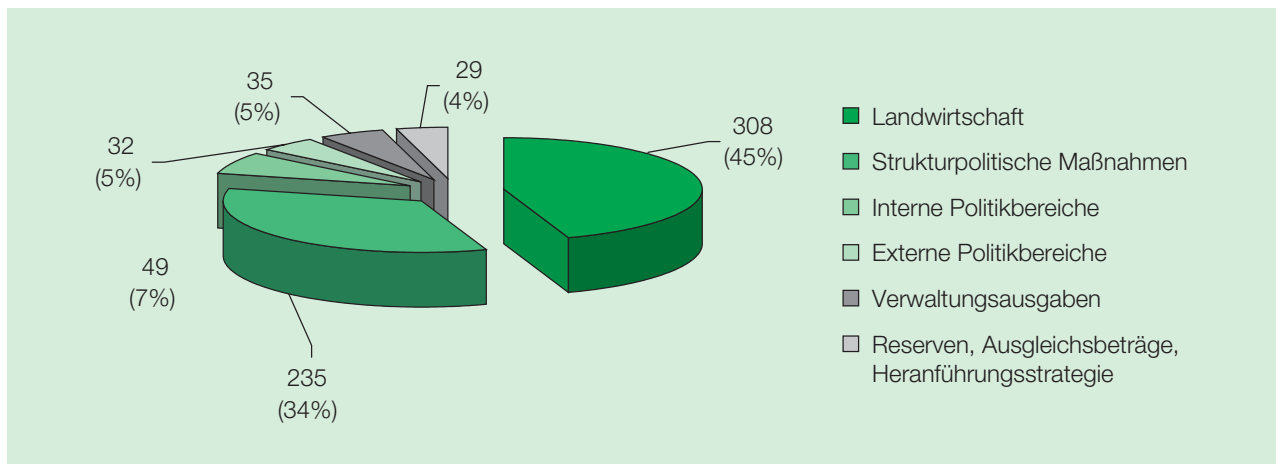
Zu den Ziel-1-Regionen zählen im aktuellen Programmplanungszeitraum alle ostdeutschen Flächenländer, ganz Griechenland, große Gebiete Spaniens, ein Großteil Portugals, Süditalien, Sizilien und Sardinien sowie einzelne Regionen in Irland, England, Frankreich und Österreich. Die so genannten Phasing-Out-Regionen, d. h. ehemalige Ziel-1-Regionen wie z. B. Berlin-Ost, die aufgrund

ihrer guten Wirtschaftsentwicklung ab 2000 aus der Ziel-1-Förderung heraus gefallen sind, erhalten noch bis 2005 Übergangsbeihilfen (Phasing-Out-Mittel).

Abbildung 2 stellt die über die Förderperiode 2000–2006 kumulierten Ziel-1-Fördermittel (inkl. Phasing-Out-Mittel) für die einzelnen Mitgliedsstaaten dar. Deutschland ist mit einer Ausstattung in Höhe von insgesamt 19,96 Mrd. €, darunter 729 Mill. € für Berlin-Ost, das viertgrößte Empfängerland nach Spanien, Italien und Griechenland.

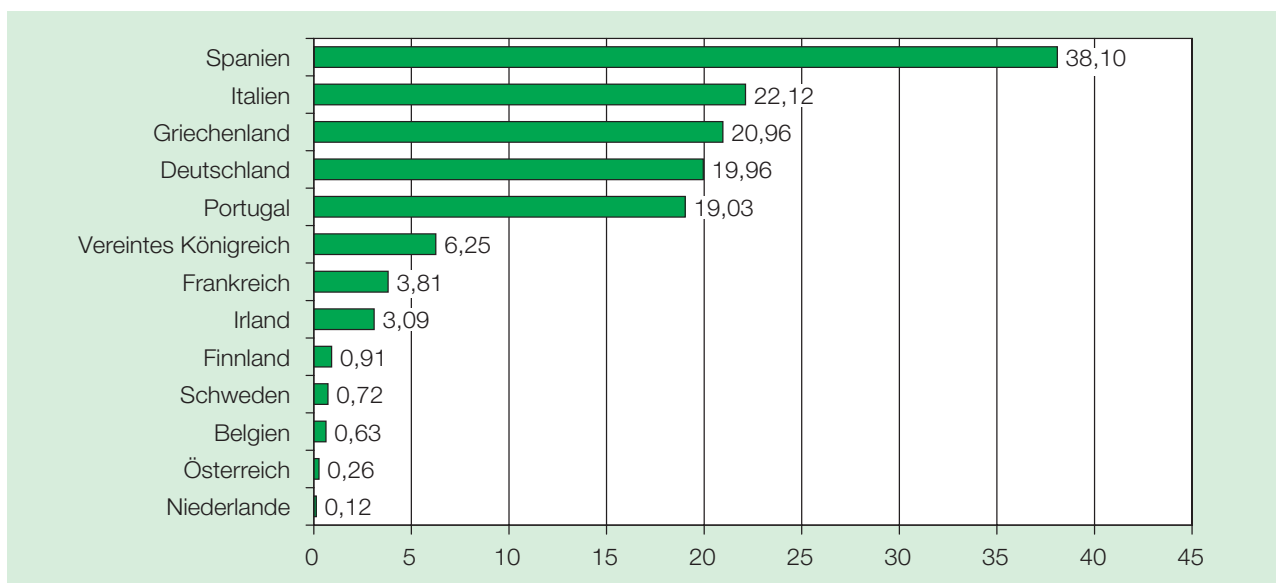
¹⁰ Die Gebietsabgrenzung erfolgt dabei grundsätzlich auf der NUTS-2-Ebene. Die EU-Statistik „Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques“ gliedert die Gebietseinheiten der EU in fünf hierarchische Ebenen. NUTS-1 entspricht in Deutschland den Bundesländern, NUTS-2 den Regierungsbezirken.

Abbildung 1: Aufteilung des EU-Haushalts 2000–2006 auf die Aufgabenbereiche (Angaben in Mrd. € und %)



Quelle: Europäische Kommission (2004b).

Abbildung 2: Verteilung der Ziel-1-Fördermittel auf die Mitgliedsländer (in Preisen von 1999)



Quellen: Europäische Kommission (2004d, S. 180), Berechnungen des ifo Instituts.

Dieses Bild ändert sich deutlich, wenn man die Verteilung der Strukturfördergelder pro Kopf der Gesamtbevölkerung in den förderfähigen Regionen heranzieht (vgl. Abb. 3).¹¹ Pro-Kopf erhält Griechenland die meisten Mittel, dann folgen Portugal und Spanien. Spanien, dem absolut gesehen der größte Förderbetrag zufällt, liegt somit nur an dritter Stelle. Deutschland erhält 1.282 € pro Kopf der förderfähigen Bevölkerung, was knapp 67 % der Pro-Kopf-Mittel für Griechenland entspricht.

Aufteilung der Fördergelder mittels des „Berliner Schlüssels“

Die Aufteilung der Mittel der Strukturförderung auf die Ziel-1-Regionen und die Phasing-Out-Regionen wird mit Hilfe des so genannten „Berliner Schlüssels“ vorgenommen.¹² Hierbei handelt es sich um ein Verfahren der Zuteilung der Fördermittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten.

In den Berliner Schlüssel fließen sowohl Wirtschaftskraft als auch Arbeitslosigkeit als Berechnungskriterien ein. Die für die Berechnung maßgeblichen Kriterien sind:

- die förderfähige Bevölkerung in den Ziel-1-Regionen (Bevölkerung der Regionen)
- der regionale Wohlstand (Durchschnitt des BIP pro Kopf der förderfähigen Regionen eines Mitgliedstaates in Kaufkraftstandards)
- der nationale Wohlstand (Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf des Mitgliedstaates in Kaufkraftstandards)
- die Höhe der Arbeitslosigkeit (harmonisierte Arbeitslosenquote) in den einzelnen Regionen.

Bei den drei letztgenannten Kriterien werden die Berechnungen anhand der Daten der drei letzten verfügbaren Jahre vorgenommen.

Die Verteilung der Mittel auf Basis der Wirtschaftskraft beruht auf folgender Vorgehensweise:

- Zunächst wird die Differenz beim BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) zwischen der Summe der Ziel-1-Regionen eines Mitgliedsstaates und dem EU-Durchschnitt ermittelt.
- Die Mittelzuteilung pro Einwohner der förderfähigen Region ergibt sich dann aus einem bestimmten Prozentsatz der oben ermittelten Differenz. Dieser Prozentsatz hängt ab von der Wirtschaftskraft des jeweiligen Mitgliedstaates (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Dem Berliner Schlüssel zugrunde liegende Ausgleichssätze

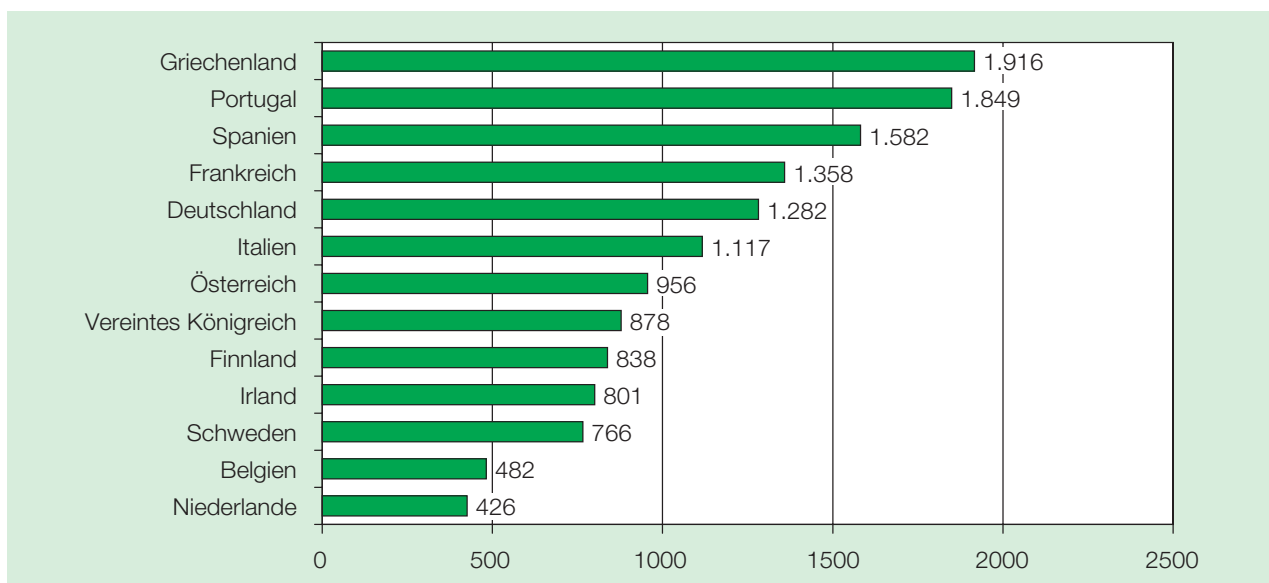
Verhältnis nationales BSP in KKS pro Kopf zum EU-Durchschnitt (EU-15 = 100)	Ausgleichender Prozentsatz (in %)
< 75	5
75 < x < 90	4
> 90	3

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

¹¹ Zur besseren Vergleichbarkeit der Mittel wurde hier nur die Vergabe der „regulären“ Ziel-1-Mittel betrachtet. Die Mittel im Rahmen der Übergangsunterstützung wurden nicht berücksichtigt.

¹² Die Bezeichnung „Berliner Schlüssel“ rührt daher, dass dieses Verfahren zur Aufteilung der Finanzmittel auf die Mitgliedstaaten auf dem Berliner EU-Gipfel im Jahr 1999 beschlossen wurde.

Abbildung 3: Ziel-1-Fördergelder pro Kopf der förderfähigen Bevölkerung (in Preisen von 1999)



Quellen: Europäische Kommission (2004d, S.180), Berechnungen des ifo Instituts.

Demnach erhält ein Mitgliedsstaat, dessen nationaler Wohlstand (gemessen anhand des BSP) pro Kopf unterhalb von 75 % des EU-Durchschnitts liegt, Fördermittel in Höhe von 5 % des Abstandes zwischen dem Pro-Kopf-BIP der EU-15 und dem seiner unter Ziel-1-förderfähigen Regionen. Für diejenigen Mitglieder, deren nationales BSP oberhalb von 90 % des EU-Durchschnitts liegt, entspricht der Mitteltransfer 3 % dieser Differenz. Die Berechnungsschritte sind in der folgenden Gleichung schematisch zusammengefasst:

$$\text{Zuweisung pro Kopf und Jahr} = (\text{BIP/Kopf}_{\text{EU}} - \text{BIP/Kopf}_{\text{Ziel-1-Regionen}}) \cdot \text{Ausgleichssatz.}$$

Der Grund für die großen Abweichungen in den nationalen Pro-Kopf-Zuweisungen liegt darin begründet, dass bei den Berechnungen sowohl nationale als auch regionale Kriterien eine Rolle spielen. Entspricht das nationale Wohlstandsniveau (BSP) 2001 in Deutschland fast genau dem EU Durchschnitt (104,0 % der EU-15), so liegt es in Portugal deutlich unterhalb von 75 %.¹³ Demzufolge wird die Differenz zwischen dem BIP pro Kopf der förderfähigen Bevölkerung in den förderfähigen Regionen in Portugal zu 5 %, in denen in Deutschland hingegen zu nur 3 % ausgeglichen.

Zusätzlich zur Wirtschaftskraft findet, wie bereits erwähnt, die Höhe der Arbeitslosigkeit Berücksichtigung. Überschreitet die durchschnittliche harmonisierte Arbeitslosenquote in den Ziel-1-Regionen eines Mitgliedsstaats diejenige, die sich im Durchschnitt aller Ziel-1-Regionen der EU ergibt, so erhält der Mitgliedsstaat 100€ für jeden Arbeitslosen. Dieser Betrag wird zu dem Fördervolumen addiert, das aus der Verteilung nach Wirtschaftskraft resultiert.

Berücksichtigung der Absorptionsgrenze

Um die Strukturfondsmittel nach oben zu begrenzen, wurde eine so genannte Absorptionsgrenze eingeführt. Sie besagt, dass das Fördermittelvolumen nicht höher als ein bestimmter Prozentsatz des jeweiligen nationalen BIP sein darf. Derzeit beträgt dieser Prozentsatz 4 %. Wenn also das Fördermittelvolumen, das ein Land aufgrund der Berechnungen nach dem Berliner Schlüssel erhalten würde, diese Grenze übersteigt, könnte das Land diese Mittel lediglich bis zur maximalen Höhe von 4 % seines BIP abrufen. Hiermit soll verhindert werden, dass es infolge eines massiven Mittelzuflusses in Form von Fördermitteln zu einer Überforderung der Verwaltung und somit zu einer unsachgemäßen Verwendung der Mittel kommt.

Neuausrichtung der Regionalpolitik ab 2007

Die Kommission hat vorgeschlagen, in Zukunft drei Schwerpunkte bei der Strukturförderung zu setzen, in welchen auch die bisherigen neun Ziele aufgehen (vgl. Tab.2). Das finanziell bislang bedeutendste Ziel 1 fällt zusammen mit dem Kohäsionsfonds unter ein neues Oberziel „Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“. In den am wenigsten entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollen damit Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt werden. Förderfähig sollen wie bisher Regionen sein, deren Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Diejenigen Regionen, die aufgrund des statistischen Effekts der Erweiterung aus der Förderung herausfallen werden, sollen im Rahmen dieses Ziels eine zeitlich befristete Unterstützung erhalten. Der Kohäsionsfonds soll weiterhin Verkehrs- und Umweltprojekte in Mitgliedstaaten fördern, deren BIP einen Wert von 90 % des EU-Durchschnitts nicht übersteigt.

Die bisherigen Ziele 2 und 3 sollen zum neuen Oberziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vereint werden. Auf regionaler Ebene soll der wirtschaftliche Wandel in den industriellen, städtischen und ländlichen Gebieten unterstützt und deren Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität gestärkt werden. Auf nationaler Ebene sollen Politiken zur Erreichung von Vollbeschäftigung, zur Steigerung von Qualität und Produktivität der Arbeitsplätze sowie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gefördert werden. Finanziert werden die Programme durch die Fonds EFRE¹⁴ und ESF¹⁵.

In der aktuellen Förderperiode umfasst die Regionalpolitik zusätzlich noch verschiedene Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und des Fischereisektors. Die Kommission schlägt vor, die gegenwärtigen Instrumente, die mit der Politik der ländlichen Entwicklung verbunden sind, zu einem einzigen Instrument unter der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zusammenzufassen. Auch die Maßnahmen zur Umstrukturierung des Fischereisektors sollen zu einem einzigen Instrument zusammengefasst werden.¹⁶

¹³ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004d), S. 188 ff.

¹⁴ EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

¹⁵ ESF = Europäischer Sozialfonds.

¹⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a), S. 8.

Tabelle 2: Neuausrichtung der kohäsionspolitischen Ziele und Finanzinstrumente ab 2007

2000–2006		2007–2013	
Ziele	Finanzinstrumente	Ziele	Finanzinstrumente
Kohäsionsfonds	Kohäsionsfonds	Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit	Kohäsionsfonds EFRE ESF
Ziel 1	EFRE ESF EAGFL, Abt. Ausbildung FIAF		
Ziel 2	EFRE		
Ziel 3	ESF	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung • Regionale Ebene • Nationale Ebene: Europ. Beschäftigungsstrategie	EFRE ESF
Interreg	EFRE		
URBAN	EFRE	Europäische territoriale Zusammenarbeit	EFRE
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGFL, Abt. Ausrichtung		
Entwicklung des ländlichen Raums und Umstrukturierung des Fischereisektors außerhalb von Ziel 1	EAGFL, Abt. Garantie FIAF		
9 Ziele	6 Instrumente	3 Ziele	3 Instrumente

Quelle: Europäische Kommission (2004b, S. 29).

Vorgesehene Mittelausstattung in der neuen Förderperiode

Die Kommission hat am 10. Februar 2004 ihren Vorschlag für den Finanzrahmen in der Förderperiode 2007–2013 vorgestellt.¹⁷ Hierbei sieht sie für die reformierte Kohäsionspolitik („Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“) im gesamten Programmplanungszeitraum 338,7 Mrd. € vor, was etwa einem Drittel des geplanten Budgets entspricht.

Der finanzielle Schwerpunkt in der Kohäsionspolitik liegt auf der ersten Priorität „Konvergenz“, in der, wie bereits dargelegt, die jetzige Ziel-1-Förderung aufgeht. Sie würde nach dem Vorschlag der Kommission mit 78 % des im Finanzrahmen festgesetzten Betrages, also nach dem aktuellen Stand 264,2 Mrd. €, ausgestattet werden. Auf die zweite Priorität, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, würden 18 % (61,0 Mrd. €) entfallen und auf die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ die restlichen 4 % (13,5 Mrd. €).

Die Mittel innerhalb des Konvergenzziels werden ebenfalls nach einem festen Verhältnis aufgeteilt. Für den Schwerpunkt in diesem Bereich, also die Unterstützung von Regionen mit einem BIP unter 75 % des Gemein-

schaftsdurchschnitts, stehen 67,34 % der Mittel bereit, was in etwa 177,78 Mrd. € entspricht. Für die aufgrund des statistischen Effekts heraus fallenden Regionen sind 8,38 % der Strukturfondsmittel vorgesehen (etwa 22 Mrd. €), während für die Kohäsionsfonds 23,86 % (dies entspricht rund 63 Mrd. €) bereit stehen. Für periphere Regionen steht rund eine Mrd. € bereit.

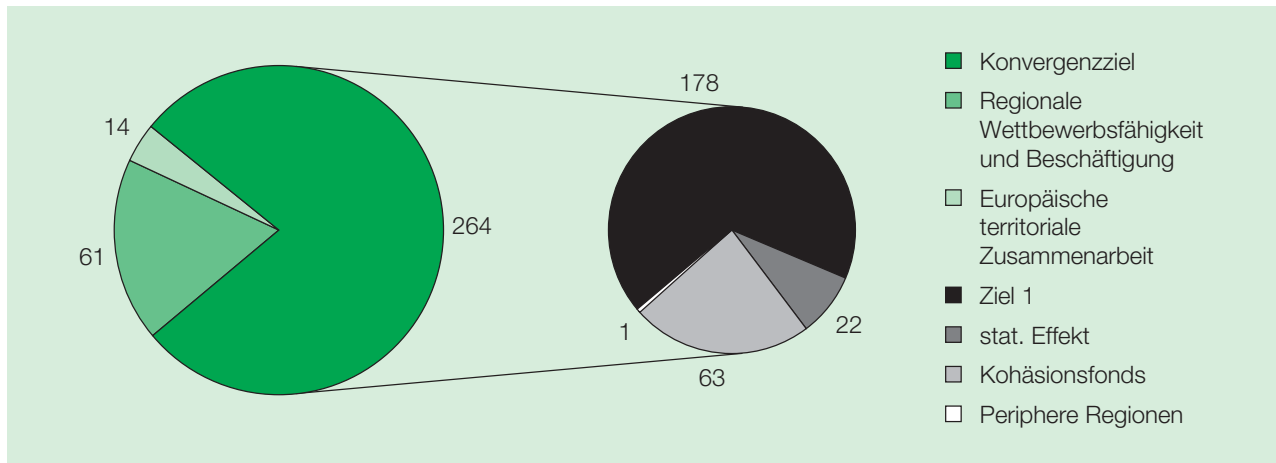
Zur Förderung nach 2007 – Modellberechnungen

Im Folgenden soll abgeschätzt werden, wie sich der Kommissionsvorschlag für die ostdeutschen Regionen vermutlich auswirken wird. Hierzu wurde das durch den Kommissionsvorschlag vorgeschlagene Mittelvolumen von 264,2 Mrd. € für das Konvergenzziel auf Basis des bisher gültigen Berliner Schlüssels verteilt¹⁸. Es wird also unterstellt, dass dieser Schlüssel auch weiterhin zur Verteilung der Fördermittel verwendet wird. Die Mittel wurden direkt auf die Regionen der Nuts-2-Ebene verteilt; inwieweit die Mittel in länderübergreifende Programme fließen, kann nicht beurteilt bzw. abgeschätzt werden.

¹⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004e).

¹⁸ Die Mittelverteilung innerhalb der Kohäsionsfonds wurde dabei nicht berücksichtigt.

Abbildung 4: Strukturfondsmittel nach 2007 (in Mrd. €)



Quellen: Europäische Kommission, Berechnungen des ifo Instituts.

Datengrundlage

Die Berechnungen erfolgen für die NUTS-2-Regionen der 25 EU-Mitgliedsstaaten in Preisen von 2001. Angaben zur Bevölkerung entstammen dem Kohäsionsbericht der Kommission.¹⁹ Die Angaben zu BIP und Arbeitslosigkeit stammen von Eurostat.²⁰ In Box 1 sind die Definitionen des BIP in KKS und der harmonisierten Arbeitslosenquote zusammen gestellt. Aufgrund von Gebietsstandsänderungen bzw. Neuzuschneidungen von Fördergebieten muss bei den Berechnungen teilweise auf Daten der Nuts-1-Ebene zurückgegriffen werden. Da die entsprechenden Regionen jedoch dennoch deutlich unterhalb des EU-25 Schnittes liegen, sind keine gravierenden Verzerrungen zu erwarten.²¹

Box 1

BIP pro Kopf in KKS²²

Das BIP ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und gibt den Wert aller neu geschaffenen Waren und Dienstleistungen abzüglich des Wertes der als Vorleistung verbrauchten Güter und Dienstleistungen an. Kaufkraftstandards (KKS) sind als eine Art fiktive und europaweit einheitliche „Währung“ zu verstehen, mit deren Hilfe differierende Preisniveaus zwischen verschiedenen Ländern eliminiert werden können. Abgeleitet und umgerechnet werden diese aus Kaufkraftparitäten, die aus dem gewichteten Durchschnitt der Preisrelation eines für alle Mitgliedsstaaten vergleichbaren und repräsentativen homogenen Waren- und Dienstleistungskorbes gewonnen werden. Ein Kaufkraftstandard entspricht dabei in etwa einem durchschnittlichen Euro Kaufkraft in der Europäischen Union.

Harmonisierte Arbeitslosenquote²³

Die Arbeitslosenquote gibt den Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (Summe der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen) an, jeweils bezogen auf die 15- bis 74-Jährigen. Als arbeitslos gelten dabei Personen, die:

- während der Berichtswoche ohne Arbeit waren²⁴,
- gegenwärtig, d. h. innerhalb von 2 Wochen, für eine Beschäftigung verfügbar sind,
- aktiv, d. h. innerhalb der letzten 4 Wochen, eine abhängige Beschäftigung bzw. eine selbstständige Tätigkeit gesucht haben.

Darstellung verschiedener Szenarien

Da regionalisierte Daten bisher nur für das Jahr 2001 vorliegen, wird in einem ersten Schritt angenommen, dass die Daten für das Jahr 2001 dem Durchschnitt der Jahre 2001, 2002 und 2003 entsprechen werden. In diesem Fall

¹⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004d).

²⁰ Für die Angaben zum BIP vgl. KRUEGER (2004a und 2004b). Daten zur Arbeitslosigkeit wurden direkt bei EUROSTAT bestellt.

²¹ Speziell handelt es sich hierbei um die Region Departement D'Outre Mer in Frankreich.

²² Vgl. EUROSTAT (2004).

²³ Vgl. EUROSTAT (2004).

²⁴ Nach der Definition von EUROSTAT gilt eine Person als erwerbstätig, wenn sie mindestens eine Stunde pro Woche arbeitet. Im Gegensatz hierzu kann man nach Definition der Bundesagentur für Arbeit bis zu 15 Stunden wöchentlich arbeiten, ohne den Status als Arbeitsloser zu verlieren.

würden drei ostdeutsche Regionen nicht mehr die Kriterien als Ziel-1-Region erfüllen und somit, da das BIP bei Zugrundelegung des EU-15-Schnitts noch kleiner als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts wäre, Übergangsunterstützung erhalten. Diese Regionen wären die Regierungsbezirke Dresden und Leipzig sowie Brandenburg-Südwest. Betrachtet man die Höhe der nach dem Kommissionsvorschlag zu erwartenden Mittel, ergibt sich das in Abbildung 5 dargestellte Bild (das sog. Standardszenario).

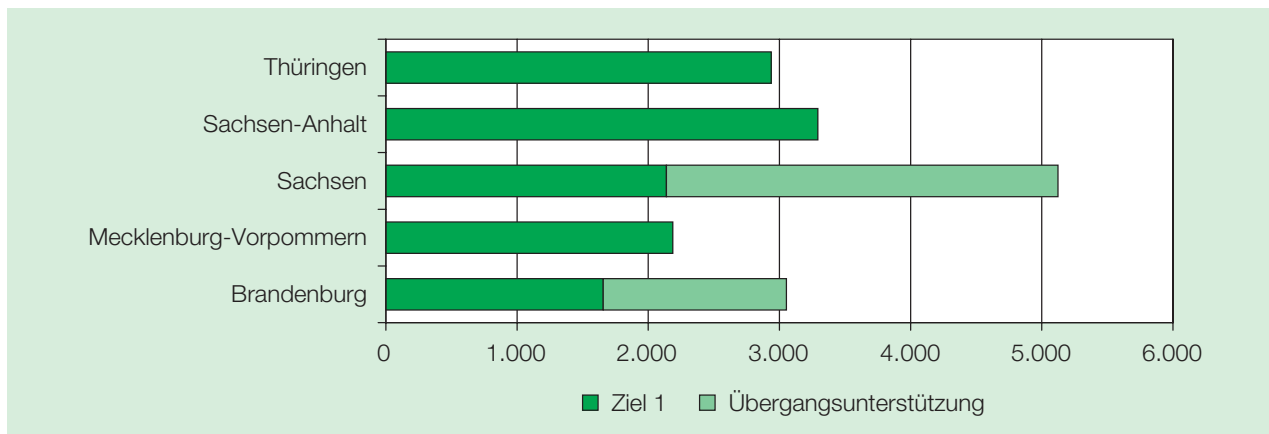
Die neuen Bundesländer würden nach dem Kommissionsvorschlag über die gesamte kommende Förderperiode noch rund 16,5 Mrd. € an Fördermitteln erhalten (in Westdeutschland gibt es keine Ziel-1-Regionen). Sachsen und Brandenburg würden, da hier Regionen aufgrund des statistischen Effektes aus der Förderung herausfallen, zudem zusätzlich Anspruch auf Übergangsunterstützung haben.²⁵ Dabei reicht die vorgesehene Höhe der Übergangsunterstützung über die gesamte

Periode betrachtet aus, um den Verlust des Ziel-1-Status nahezu komplett aufzufangen.

Die Auswirkungen der EU-Erweiterung für die neuen Bundesländer werden deutlich, wenn man statt der EU-25 die bisherigen EU-15 als Vergleichsmaßstab nimmt, also berechnet, wie hoch der theoretische Anspruch der neuen Bundesländer für die neue Förderperiode bei Beibehaltung des EU-15-Maßstabes wäre. Hierbei wird angenommen, dass die für die Anwendung des bisherigen Verteilungsmechanismus notwendigen Mittel im Haushalt bereitgestellt würden. Basierend auf den Daten für das Jahr 2001 würden die neuen Bundesländer in diesem Fall knapp 23,3 Mrd. € erhalten. Bricht man diese Summe – wiederum unter Ignorierung länderübergreifender Programme – auf die Länder herunter, ergibt sich das in Abbildung 6 dargestellte Bild.

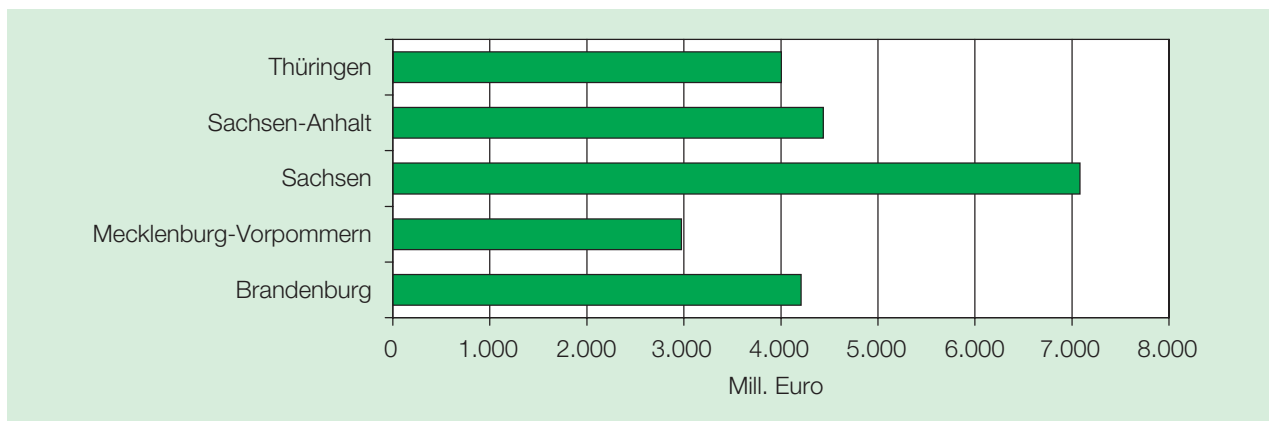
²⁵ Ein Vergleich mit der letzten Programmperiode ist nicht möglich, da länderübergreifende Programme nicht berücksichtigt werden können.

Abbildung 5: Mittelausstattung Ostdeutschlands in der kommenden Förderperiode nach dem Standardszenario (Angaben in Mill. €)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 6: Strukturfördermittel im EU-15-Szenario



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Pro-Kopf-Verluste sind dabei in allen Bundesländern nahezu gleich und liegen über die gesamte Programmperiode betrachtet zwischen 440 und 445 € pro Einwohner der förderfähigen Bevölkerung. Hieraus wird noch einmal deutlich, wie komfortabel die Übergangsunterstützung nach den Vorschlägen der Kommission ausgestaltet ist.

Interessant ist weiterhin ein Blick auf die europäische Ebene. Berechnet man für jeden Staat die ihm nach EU-15 bzw. EU-25 zustehenden Gelder, ergibt sich ein interessantes Bild. Auf die Gesamtbevölkerung der Mitgliedsstaaten umgelegt sind die Pro-Kopf-Verluste in Griechenland, Belgien und Portugal am höchsten (vgl. Abb. 7).

Gäbe es keine Absorptionsgrenze, so hätten die neuen EU-Mitgliedsstaaten Ansprüche auf Fördermittel von insgesamt mehr als 389 Mrd. €. Da jedoch, wie bereits oben ausgeführt, die absolute Höhe der Fördermittel aus Effizienzgesichtspunkten 4 % des nationalen BIP nicht übersteigen darf, wird der kumulierte Anspruch auf 200 Mrd. € – was eben jenen 4 % entspricht – beschränkt. Dieser Maximalanspruch umfasst auch Mittel im Rahmen des Kohäsionsfonds und Mittel im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung und der Fischerei. Da die neuen Mitgliedsstaaten auch Anspruch auf Mittel aus diesen Programmen haben, wird der Anspruch auf Strukturfördermittel faktisch sogar noch weniger als 200 Mrd. € betragen. Dies bedeutet, dass, selbst wenn die EU theoretisch mehr Geld in die Strukturförderung der Beitrittsländer stecken wollte, diese Länder aufgrund der beschriebenen Beschränkung diese Gelder nicht abrufen könnten. Abbildung 8 zeigt, wie diese Begrenzung in den einzelnen Ländern wirkt.

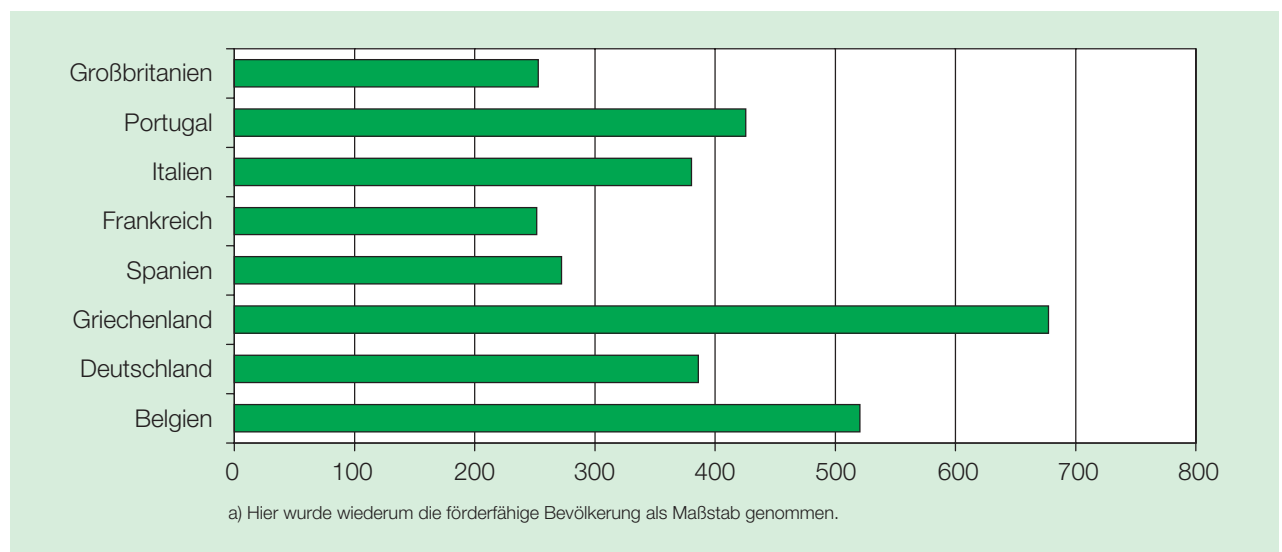
Wie deutlich zu erkennen ist, gibt es gravierende Unterschiede zwischen den Ländern. Während beispielsweise Slowenien die Fördermittel voll in Anspruch nehmen kann,²⁶ kann Estland nur knapp 30 % der Fördermittel abrufen. Ähnliches gilt für die Slowakei (ca. 31 %) und Polen (ca. 36,5 %).

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor wird für die Beitrittsstaaten in diesem Zusammenhang die notwendige Kofinanzierung werden. Nur dann, wenn das entsprechende Land die Kofinanzierungsmittel aufbringen kann, können auch Strukturfördermittel fließen. Es wird sich zeigen, inwieweit die Beitrittsstaaten diese Mittel bereitstellen können.

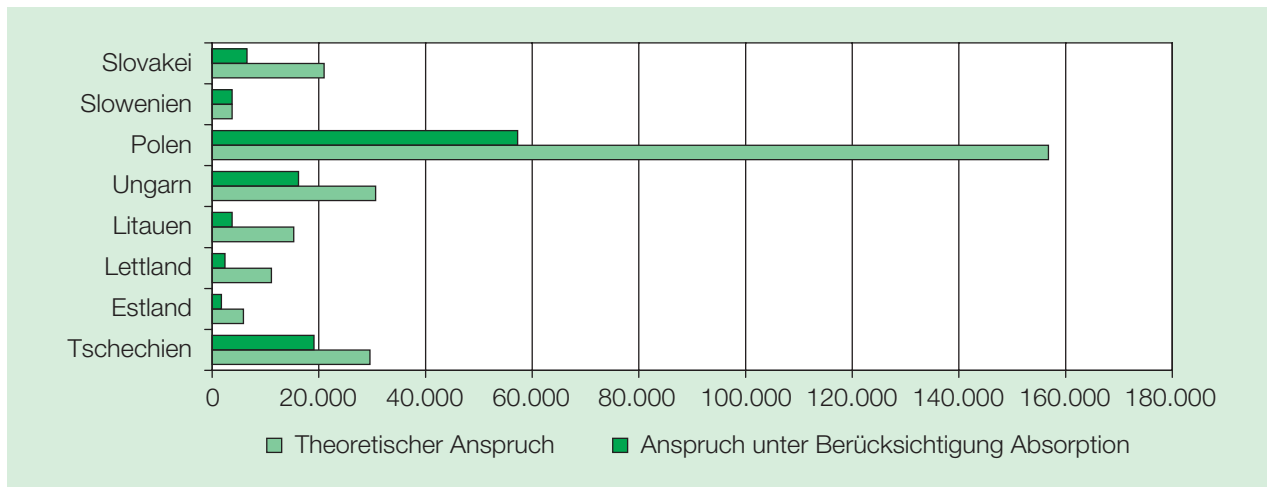
Ein seit Jahren zur Diskussion stehendes Thema ist der Indikator für den nationalen Wohlstand. Die Einwohner zweier „armer“ Regionen in unterschiedlich „reichen“ Ländern werden, wie oben beschrieben, unterschiedlich behandelt, da der Ausgleichssatz zwischen dem BIP (in KKS) pro Kopf und dem EU-Durchschnitt vom nationalen BSP abhängig ist (vgl. Tab. 1). Würde der Indikator europaweit einheitlich auf 3 % abgesenkt, würde sich die Situation Deutschlands bei den Konvergenzmitteln im Sinne der Ziel-1-Förderung nicht verändern. Dies liegt daran, dass Deutschland derzeit ein nationales BSP in Höhe von über 100 % des EU-25-Schnitts aufweist und daher bereits der 3 %-Regelung unterliegt. Bei der Übergangsunterstützung wären hingegen Mehreinnahmen von etwa 700 Mill. € zu erwarten. Dies ist der Tatsache geschuldet,

²⁶ Wie bereits erwähnt, ist hierbei jedoch zu beachten, dass es bei der Berücksichtigung weiterer Programme – wie z. B. der Kohäsionsfonds – durch die Beschränkung der Fördermittelhöhe (Absorptionsgrenze) zu Restriktionen kommen kann.

Abbildung 7: Pro-Kopf-Verluste^a nach Mitgliedsstaaten



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 8: Fördermittelanprüche für die Beitrittsstaaten nach 2007 (Angaben in Mill. €)

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

dass der Anspruch von anderen Mitgliedstaaten, denen zuvor ein Ausgleichssatz zustand, der über demjenigen Deutschlands lag, aufgrund der „Gleichbehandlung“ aller Staaten und des damit verbundenen zunehmenden relativen Gewichtes Deutschlands sinken würde. Die Gesamtkosten innerhalb des Konvergenzzieles würden zudem um 16 Mrd. € sinken (davon 3 Mrd. € im Rahmen der Übergangsunterstützung). Eine solche Senkung würde im Ergebnis also den deutschen Nettozahleranteil signifikant vermindern. Die Mehrzahl der neuen Beitrittsstaaten wäre ebenfalls nicht primär betroffen, da für diese die Begrenzung der Fördermittel auf 4 % des BIP zuerst greift und somit nur die „theoretischen“ Ansprüche sinken würden. Die Staaten, die durch diese Regelung verlieren würden, wären Griechenland (bisher 5 % Ausgleichssatz), Portugal (bisher 4 % Ausgleichssatz) und Slowenien (5 % Ausgleichssatz).

Würde der Ausgleichssatz einheitlich auf 4 % erhöht, würden die neuen Bundesländer im Vergleich knapp 4 Mrd. € mehr erhalten (wobei der Mittelansatz für die Übergangsunterstützung nicht verändert wurde), die Gesamtausgaben würden jedoch um knapp 15 Mrd. € steigen. Da der deutsche Finanzierungsanteil an den EU-Ausgaben bei knapp 22 % liegt, würde dies Mehrkosten in Höhe von rund 3,3 Mrd. € entsprechen. Insgesamt würde hieraus ein Gewinn von etwa 700 Mill. € resultieren.

Das Ergebnis würde jedoch umschlagen, wenn man den Indikator auf 5 % setzen würde. Hier stehen Mehrkosten von 8,8 Mrd. € (dies entspricht dem Finanzierungsanteil Deutschlands an den gesamten Strukturfondsausgaben von ca. 40 Mrd. €) einem Gewinn von rund 8 Mrd. € gegenüber. Deutschlands Stellung als Nettozahler würde somit weiter ausgebaut.

Das Beihilfenregime nach 2007

Ein weiterer entscheidender Punkt für die Gestaltung der Regionalpolitik ab 2007 dürfte die Ausgestaltung des Rahmens für das nationale Beihilfenregime ab 2007 sein. Hierbei wird entscheidend sein, inwieweit nationale staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, beispielsweise Investitionsbeihilfen für Unternehmen, gewährt werden dürfen. Bisher gab es zwei Freistellungsbestimmungen, die durch Artikel 87 Absatz 3 a bzw. c festgelegt wurden. Unter Artikel 87 III a fielen Regionen mit einem BIP unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts, was somit den Ziel-1-Regionen entsprach. Hier galt die allgemeine Regel, dass die Beihilfeintensität 50 % der NSÄ²⁷ betragen darf, wobei bestimmte Regionen (z. B. Regionen in äußerster Randlage) höhere Sätze gewähren durften.

Nach 2007 wird es (insbesondere für Sachsen) darauf ankommen, dass auch die Regionen mit Übergangsunterstützung die für die bisherigen Ziel-1-Regionen geltenden Fördersätze anwenden können. Ansonsten würden die Regierungsbezirke Leipzig und Dresden, die möglicherweise aus der Förderung herausfallen werden, zwischen „Höchstförderregionen“, wie dem Regierungsbezirk Chemnitz, Tschechien und Polen, eingeschlossen. Wie das Förderregime nach 2007 aussehen wird, ist noch nicht klar und wird in den nächsten beiden Jahren entschieden.

²⁷ NSÄ = Nettosubventionsäquivalent, hierbei handelt es sich um den Förderungsbarwert nach Steuern. Es gibt sozusagen den endgültigen Nutzen nach Steuern eines Unternehmens aus Beihilfen an.

Fazit

Wie die Berechnungen zeigen, stellt der aktuelle Kommissionsvorschlag für die neuen Bundesländer eine akzeptable Vereinbarung dar, die die Fortführung der bisherigen Förderpolitik ermöglicht. Es wurde jedoch deutlich, dass sich die Länder selbst im äußerst optimistischen Fall der Annahme des Vorschlages durch die Mitgliedsstaaten auf weniger Fördermittel durch die EU einstellen müssen, was im Zusammenspiel mit sinkenden Einnahmen aus dem Solidarpakt II den Druck zur Haushaltskonsolidierung verschärfen wird. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass sich die Nettozahler, insbesondere auch die Bundesregierung, massiv gegen eine weitere Ausweitung ihrer Nettozahlerposition wehren. Dies könnte dazu führen, dass bei einem Kompromiss die Mittelausstattung für die Strukturpolitik und somit die ostdeutschen Bundesländer weitaus geringer sein wird als für diese Berechnungen angenommen. Umso mehr rückt die Frage der Verteilung der Mittel in den Blickpunkt. Hier sollten Länder und Bundesregierung zusammen daran arbeiten, den Verteilungsschlüssel zu modifizieren. Hierbei kann die oben diskutierte Modifikation des Indikators „nationaler Wohlstand“ einen potenziellen Ansatzpunkt darstellen.

Literatur

- BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (Hrsg.) (2004): EU-Mittelausstattung der Strukturprogramme in Deutschland 2000–2006, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage22505/Struktur/EF/BF/BDderung/20Deutschland.pdf>, abgerufen am 13. 05. 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2000): Staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g2414.htm.pdf>, abgerufen am 13. 05. 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, [www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com\(2004\)492final_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)492final_de.pdf), abgerufen am 20. 07. 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004b): Tabelle 1a: Finanzielle Vorausschau (EU-25) – Anpassung anlässlich der Erweiterung (Preise 1999), http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/tables_DE_publication_1.pdf, abgerufen am 13. 05. 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004c): Im Dienst der Regionen, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004d): Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004e): Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 10. 02. 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2004f): Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung der Haushaltsverfahrens, Arbeitsdokument der Kommission, Brüssel, 14. 07. 2004.
- EUROSTAT (Hrsg.) (2004): Definition: BIP pro Kopf in KKS; http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=detail&language=de&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011, abgerufen am 10. 09. 2004
- FESTER, T. und M. FUCHS (2004): EU-Regionalpolitik ab 2007 – Richtungsstreit in Deutschland, in: ifo Dresden berichtet 4/2004, S. 31–35.
- KRUEGER, A. (2004a): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 2001, Eurostat: Statistik kurz gefasst, Thema 1 – Allgemeine Statistik, 1/2004, Luxemburg.
- KRUEGER, A. (2004b): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 2001, Eurostat: Statistik kurz gefasst, Thema 1 – Allgemeine Statistik, 1/2004, Luxemburg.
- VOTTELER, M. (2004): Konvergenz und Wachstum der europäischen Regionen, in: ifo Dresden berichtet 1/2004, S. 19–27.