

Editorial

Quo vadis, Strukturfonds? EU-Strukturfondsreform und Österreich nach 1999

Die EU-Politik einiger Generaldirektionen geht von einem umfassenden Konzept der Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit aus. Ein Element besteht darin, innerregionale Kreisläufe zu stärken, um so etwa sinnlose Transportkosten oder Umweltbelastungen zu verringern und regionale Disparitäten zu mildern.

Die sozial- und wirtschaftsstatistische Empirie, aber auch die neue Außenhandelstheorie (1) zeigen, daß in Wirtschaftsgemeinschaften während des Integrationsprozesses zumeist eine Nutzen- und Wohlfahrtsoptimierung für die bereits wirtschaftlich entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen zu beobachten ist, und der Austausch zwischen diesen und den weniger entwickelten Ländern und Regionen den ersteren stärker zugute kommt.

Die regionalen Disparitäten in der EU sind in bezug auf Einkommen erheblich, im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit (insbesondere der Jüngeren mit bis zu 50 Prozent) sogar dramatisch. Die weiter ansteigende Arbeitslosigkeit (von derzeit 18 Millionen) könnte – zusammen mit der perspektivisch absehbaren Belastung der Generationensolidarität – zu einer hochexplosiven gesellschaftlichen Mischung führen. Eine Nichteinlösung der Zusagen des Vertrags von Maastricht, parallel zur Intensivierung der Wirtschaftsunion eine soziale Dimension zu entwickeln, würde bei mangelhaften bis fehlenden regionalen und sozialen Ausgleichsmechanismen dem Projekt der Europäischen Einigung den Boden entziehen. Ein allfälliges Gegenargument, daß in der Phase von 1958 bis 1987 die Entwicklung der EG auch ohne relevante Maßnahmen des Finanzausgleichs und der Strukturpolitik beträchtliche Fortschritte gemacht hat, überzeugt deshalb nicht, da der größte Teil dieser Phase durch hohe Wachstumsraten der Wirtschaft und der Einkommen sowie niedrige Arbeitslosenquoten charakterisiert war. Der mitgliedstaatliche Handlungsspielraum war wesentlich größer als gegenwärtig unter den Rahmenbedingungen der Konsolidierungspolitik.

Der jüngst erschienene Kohäsionsbericht der Kommission der Europäischen Union weist darauf hin, daß es tendenziell nicht zu einer Vergrößerung der Disparitäten gekommen ist, sondern zwischen 1983 und 1995 eine – wenn auch nicht dramatische – Verringerung der Ungleichheit zwischen den Mit-

gliedstaaten stattgefunden hat. Die regionale Strukturpolitik der EU hat diese Fortschritte gewiß nicht alleine bewirkt, sondern dies wurde durch eine Verbindung von neoklassischen und keynesianischen Effekten erreicht. Sowohl die räumliche Ausgleichstendenz von Produktionsfaktoren als auch öffentliche Interventions- und Förderpolitik schufen ein gemischtes strukturpolitisches Modell eines neuen *policy-mix*.

Ziele der Strukturfonds und Entwicklung ihrer finanziellen Ausstattung

Durch den Unionsvertrag von Maastricht erfolgt (in Abänderung des EWG-Vertrags) in den Art 2, 3 und 3a ein Umbruch der geschriebenen Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union von der Konzeption einer nahezu rein wettbewerbsorientierten Wirtschaftsgemeinschaft zu einer wirtschafts- und sozialstaatlichen Struktur neuer Art.

Bereits im „Padoa-Schioppa-Bericht“ (2) werden strukturpolitische Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die die Auswirkungen des Binnenmarktes, wie sie im „Cecchini-Bericht“ dargestellt werden, flankieren und kompensieren sollen. So werden in dieser Studie wachsende regionale Disparitäten in der EU und die Zunahme von Arbeitslosigkeit als derartige negative Folgen verschärften Wettbewerbs dargestellt. Im Zuge der Einführung der Währungsunion kann es zu weiteren negativen regionalen und sozialen Konsequenzen kommen.

Die Verringerung des einzelstaatlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraums im Laufe der Budgetkonsolidierung, der Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel und in die Regionen sowie durch Liberalisierung und Deregulierung sollte durch ziemlich rasche Ausweitung der struktur-, regional-, und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Finanzmittel im Rahmen der EU-Haushalte sowie der übrigen Finanzinstrumente der EU (Europäische Entwicklungsbank – EDBD, Europäische Investitionsbank – EIB und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS) ausgeglichen werden. Die beiden Finanzplanungsperioden (Delors I 1988–1993 und Delors II 1994–1999) spiegeln den starken Bedeutungszuwachs der Haushaltsansätze für diese Aktivitäten wider. So wurde Anfang 1988 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Mittel der Strukturfonds im Jahr 1993 real gegenüber 1987 zu verdoppeln. Die Fondsmittel steigen somit von 3,7 Mrd. ECU im Jahr 1985 auf 18,3 Mrd. ECU 1992 und weiters auf 33 Mrd. ECU 1999, um vor allem die vier schwächsten Mitgliedstaaten (Irland, Portugal, Spanien und

Griechenland) auf den gemeinsamen Binnenmarkt vorzubereiten. In diesen sechs Jahren sollten rund 170 Mrd. ECU für strukturpolitische Zwecke ausgegeben werden. Dies entspricht etwa einem Drittel der gesamten Gemeinschaftsausgaben und 0,4 Prozent des BIP der Gemeinschaft. Über den Zeitraum 1989–99 belaufen sich die Ausgaben kumulativ auf 6,5 Prozent des jährlichen BIP der Gemeinschaft. Ein Vergleich offenbart ihren Stellenwert: Die Marshall-Hilfe für Europa nach dem Krieg entsprach 1 Prozent des US-BIP pro Jahr und belief sich insgesamt (1948–51) auf 4 Prozent des BIP.

Die Ausgaben für die Strukturpolitik der EU nahmen 1985 mit ca. 12,8 Prozent einen relativ geringen Stellenwert ein. Die Quote der Aufwendungen für die Stützung des Agrarmarktes betrug in diesem Jahr 68,4 Prozent.

Bis 1999 wird der struktur- und regionalpolitische Anteil auf 36,3 Prozent erhöht werden, während die Maßnahmen im Rahmen der EU-Landwirtschaftsförderung, die weitgehend strukturkonservierende Effekte haben, bis 1999 auf 44,9 Prozent des EU-Haushalts reduziert werden sollen.

Für den Kohäsionsfonds allein sind insgesamt 15,5 Mrd. ECU bis zum Jahre 1999 vorgesehen. Davon erhalten Spanien 52 bis 58 Prozent, Griechenland sowie Portugal jeweils 16 bis 20 Prozent und Irland 7 bis 10 Prozent. Zugleich erfolgte eine deutliche Prioritätenverschiebung zwischen dem Agrarhaushalt und den strukturpolitischen Maßnahmen. Institutionell wird diese Aktivität von sechs bedeutenderen Finanzierungsinstrumenten (Europäischer Regionalfonds – EFRE, Europäischer Sozialfonds – ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – EAGFL – Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei – FIAF, dem Kohäsionsfonds und den Darlehen der Europäischen Investitionsbank – EIB) betrieben.

Im Zuge der 1987 vorgenommenen grundlegenden Erneuerung und Erweiterung der Strukturpolitik wurden die meisten der vorher angeführten Instrumente als Ansatz eines EU-weiten Finanzausgleichs eingesetzt. Die Gesamtaufwendungen für diese Tätigkeiten sind trotz einer wesentlichen Vergrößerung noch immer zu niedrig. Die Logik dieser ziemlich neuen, quantitativ relevanten Politikebene ist aber aus verschiedenen Gründen eine andere als die herkömmlicher innerstaatlicher Finanzausgleichsmodelle, weil die Mittelvergabe an bestimmte Prinzipien mit der Folge finanzieller Beteiligungsverpflichtungen des Mitgliedstaates verbunden ist. Das Prinzip der Zusätzlichkeit (z. B. Additionalität) sieht nämlich vor, daß diese Finanzmittel unbedingt mit innerstaatlichen Finanzmitteln im Bereich der regionalen Struktur-, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Erneuerung des ländlichen Raums ver-

knüpft werden müssen. Sie sollen außerdem in Verbindung mit der innerstaatlichen Politik den Übergang von einer sehr aufwendigen traditionellen finanziellen Förderungspolitik der Unterstützung betrieblicher Ansiedlung und Erweiterung zu primär „immateriellen“ Maßnahmen erleichtern. Qualifikationsverbessernde Aktivitäten, Vernetzungsprozesse, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, Technologietransfer stehen im Mittelpunkt dieser strukturellerneuernden Initiativen. Förderungslizitation, Ressourcenvergeudung, allzu große Mitnahmeeffekte und Gießkannenförderung sollen so möglichst vermieden werden.

Ein weiterer qualitativer Zugang der Europäischen Union besteht darin, daß die EU durch die Generaldirektionen IV (Wettbewerb), V (Beschäftigung und soziale Angelegenheiten), VI (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes), XVI (Regionalpolitik), XX (Finanzkontrolle) und den Europäischen Rechnungshof regulierende und gestaltende Funktionen übernommen hat.

Ein Schwerpunkt liegt bei „innovativen“ Maßnahmen. Darunter sind z. B. Innovations-, Technologietransfer- und Qualifikationszentren zu verstehen. Weiters fallen unter diese Kategorie das vielfältige Instrumentarium der Erneuerung und Sanierung alter Industrie und Bergbaugebiete (die Umweltverbesserung von Industrie- und Bergbaubrachten, die Nutzung von architektonisch interessanten Gebäude- und Infrastrukturen), die Weiterentwicklung ländlicher Regionen mit Hilfe von Produktdifferenzierung, Direktvermarktung, biologischem Landbau, neuen Erwerbsskombinationen (Landwirtschaft, Gewerbe, Tourismus, Naturschutz) sowie Initiativen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifikations- und Beschäftigungsmaßnahmen). Bisher kam diese „innovative“ Rolle in erster Linie den Gemeinschaftsinitiativen zu, die lediglich über 9 Prozent der strukturpolitischen Finanzmittel verfügten: Maßnahmen ohne geographische Begrenzung wie Ziel-3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben), Ziel-4 (Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Strukturwandel und veränderte Produktionssysteme) sowie Ziel-5a, das die Anpassung der Agrar- und Fischereisektoren zum Inhalt hat. Aber auch in der „normalen“ Zielgebietsförderung für Ziel-1 (Regionen mit niedrigem Entwicklungsstand), Ziel-2 (alte strukturschwache Industriegebiete), Ziel-5b (strukturellschwache periphere, meistens ländliche Regionen) und Ziel-6 (Gebiete mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte – subarktische regionalwirtschaftlich und klimatisch benachteiligte Gebiete)

soll möglichst in diese Richtung gegangen werden. Initiativen, die Impuls- und Pilotcharakter aufweisen, sollen im Rahmen aller dieser Förderungen in erster Linie entwickelt und unterstützt werden.

Die regionalen Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG, LEADER, RECHAR, RESIDER, RETEX, KMU, URBAN, KONVER PESCA, . . .), die sozialen Gemeinschaftsinitiativen (EMPLOYMENT, ADAPT, HORIZON, YOUTHSTART, . . .), die sehr große Zahl von Aktionsprogrammen und transnationalen Netzwerken der EU (in den Bereichen Entwicklung von Städten und Regionen, ländlicher Raum, Arbeitsmarkt, Klein- und Mittelunternehmungen, Aus- und Weiterbildung, Jugend und Frauen, Energie, Umwelt und Verkehr, neue Technologien sowie angewandte Forschung und zur Umstrukturierung Zentral- und Osteuropas), bei denen die Zieldefinition auf seiten der Europäischen Kommission liegt, haben ausschließlich „innovativ“ zu sein.

Erneuerung der Strukturpolitik nach 1999 und Erweiterung der EU um Staaten Ost- und Mitteleuropas

Falls es nicht zu einer quantitativen Erweiterung und qualitativen Verbesserung der EU-Instrumente wie der Gemeinschaftsinitiativen Phare und Tacis sowie der Aktivitäten in der EIB (Europäische Investitionsbank) und der Europäischen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau (EBRD) kommt, könnten Gefahren für die Erhaltung des Einkommensniveaus, des erreichten Standards an Sozialleistungen und des ökologischen Levels entstehen. Dabei haben die Erfolge der Exportwirtschaft bisher gezeigt, daß es durchaus Vorteile für alle geben kann. Die Lizitation von Standards nach unten kann keine sinnvolle politische, ökonomische und soziale Perspektive sein. Anstöße zum Ausbau der mehr oder weniger öffentlichen Infrastruktur sowie eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung können durch qualitative Verbesserung und effiziente Erweiterung der Kooperations- und Kohäsionsinstrumente dazu beitragen, das sozioökonomische und ökologische Gefälle von der EU zu den mittel-osteuropäischen Ländern zu verringern. Da bei vielen Mitgliedstaaten mit Land- und Seegrenzen (Dänemark, Schweden, Finnland, Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland) zu jenen Staaten eine ähnliche Interessenlage besteht, werden größere Finanzmittel freigemacht werden, um den langfristigen Prozeß der Angleichung der Lebensbedingungen zu unterstützen.

Das neue Europa, das auch Teil einer weltwirtschaftlichen Vernetzung sein muß, darf nicht als Einbahnstraße konzipiert

sein. Um große Niveaudifferenzen auszugleichen, ist es unvermeidbar, gewisse Vorleistungen zu erbringen, die in der Folge einen wachsenden Handels- und Dienstleistungsaustausch zum beiderseitigen Vorteil möglich machen sollen. Während Österreich eines der Länder ist, das über besondere Interessen und Möglichkeiten in ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie am Balkan verfügt, spielen Irland, Spanien, Portugal, aber auch ein großer Teil der afrikanischen Staaten für Frankreich, Großbritannien, die Beneluxstaaten und Italien und vice versa eine dementsprechend wichtige Rolle. Neben und in Verbindung mit den wirtschaftlichen Interessen und den Auswirkungen von Wanderungsströmen ist aber die Kooperation innerhalb der Europäischen Union wie auch weit über ihre Grenzen hinaus ein Handlungsfeld vorbeugender Sicherheits- und Friedenspolitik. Einer engen Nutzenlogik sind aber derartige, meist auch langfristige Kalküle fremd.

Strukturfonds nach 1999 zwischen Renationalisierung und Effizienzsteigerung

Die Einengung der Maastrichtkriterien auf monetäre Richtzahlen und die Ausklammerung realwirtschaftlicher Indikatoren wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit machen Instrumente des Finanzausgleichs, wie sie die Kohäsionsfonds darstellen, erforderlich. Eine Verschärfung der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und vor allem auch den Regionen würde den Spielraum für Einkommens-, Sozial- und Ökodumping noch vergrößern. Insbesondere mit dem Prozeß der Ost- und Mitteleuropaerweiterung sind diese Ausgleichs- und Entwicklungsinstrumente notwendig, um Zentrifugaltendenzen in der EU abzuschwächen und diese Phase nicht zu einer Zerreißprobe für die Gemeinschaft zu machen. Dies hätte nämlich auch eine ernsthafte Schwächung im Triadenwettbewerb zur Folge.

Europaweite Budgetkonsolidierung und die Vorbereitung der Erweiterung der Europäischen Union um Staaten Mittel- und Osteuropas machen neben den Erfahrungen der beiden Strukturfondsperioden 1987–1993 und 1994–1999 eine Adaptierung der Instrumentarien, Prozeduren und Politiken erforderlich. Das Spektrum möglicher Szenarien erstreckt sich von Renationalisierung der regionalen Struktur- und aktiven Arbeitsmarktpolitik – aus der Sicht von „Nettozahlern“ – bis zu verschiedenen Möglichkeiten der Reform. Ein analytisches Problem besteht dabei aus österreichischer Sicht darin, daß wir uns durch den späten Beitritt bedingt erst in der Anlaufphase befinden und demgemäß der Erfahrungshorizont erst

sehr kurz ist. Deshalb ist auch ein Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten und den dort ermittelten Effekten erforderlich. Bereits aus den bisherigen kurzen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, daß diese strukturpolitischen Instrumente der EU für die föderalistische und hochsektorierte öffentliche Förderungsverwaltung Österreichs einen deutlichen innovatorischen Sprung gebracht hat. Ein weiterer Vorzug besteht darin, daß erstmals ein „Zwang“ zur mittelfristigen Finanzplanung und Koordination aller beteiligten Verwaltungsebenen gegeben ist.

Unter den Rahmenbedingungen einer restriktiven, wenn auch widersprüchlichen Praxis der Wettbewerbspolitik der EU und eines eingeschränkten wirtschaftspolitischen Ressourcenspielraums gilt es, die Tauglichkeit der EU-koordinierten und geleiteten Strukturpolitik im Hinblick auf eine neu zu entwickelnde gestaltende Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit zu überprüfen.

Sozialökonomische Disparitäten in der Europäischen Union und Aktivitäten zu deren Verringerung

Das Wachstum betrug in der Union 1983–95 im Schnitt 2,5 Prozent p. a., während die Beschäftigung pro Jahr um 0,5 Prozent zunahm, das bedeutet: 7 Millionen Arbeitsplätze sind seit 1983 netto geschaffen worden. Die Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten haben über den gleichen Zeitraum signifikant abgenommen. Dies geht vornehmlich auf ein Aufholen der „Kohäsionsländer“ zurück. Das Pro-Kopf-Einkommen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland stieg von 66 Prozent auf 73 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts. Irland weist den bemerkenswertesten Wachstumsschub mit einem Schnitt von jährlich 4,5 Prozent zwischen 1983 und 1995 auf, gefolgt von Spanien mit 3 Prozent und Portugal mit 2,6 Prozent. Auf der anderen Seite sind Schweden und Finnland im Vergleich zum Rest zurückgefallen (3).

Einkommensunterschiede zwischen den Regionen der Union hingegen sind über die Zeit weitgehend unverändert geblieben: die 25 am besten gestellten Regionen haben ihre Pro-Kopf-Einkommen von 140 Prozent auf 142 Prozent minimal erhöhen können, während die 25 ärmsten Regionen eine Zunahme von 53 auf 55 Prozent verzeichnen konnten. Dennoch haben die ärmsten, die Ziel-1-Regionen, als Gruppe ihre relative Einkommenssituation um fast 3 Punkte von 64,6 Prozent auf 67,2 Prozent verbessern können.

Innerhalb der Union verteilt sich die Arbeitslosigkeit in regionaler Hinsicht zunehmend ungleicher: Während über den

Zeitraum von zehn Jahren (1983–1993) die 25 Regionen mit den geringsten Arbeitslosenraten diese noch weiter (von 4,8 Prozent auf 4,6 Prozent) verringern konnten, hat sich die Situation in den Regionen mit den höchsten Raten (von 17,2 Prozent auf 22,4 Prozent) dramatisch verschlimmert.

Der Kohäsionsbericht der EU-Kommission stellt weiters fest, daß solche Ungleichheiten ernste gesellschaftliche Konsequenzen aufgrund der Marginalisierung von Teilen der Gesellschaft, wie z. B. der Langzeitarbeitslosen, der jugendlichen Arbeitslosen und der Armen, hat. Darüber hinaus sind die Politiken zur Förderung von Solidarität und gegenseitiger Unterstützung selbst ein Faktor bei der Verbesserung der Produktivität der Europäischen Gesellschaft und tragen zum wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand bei.

In der Mitteilung der Kommission an die Präsidentin des Rates der Europäischen Union (4) wird im Zusammenhang mit der Umsetzung der Beschlüsse der Tagungen des Europäischen Rates in Essen und Cannes erstens eine Analyse und Bilanz der Beschäftigungsauswirkungen der Strukturinterventionen sowie zweitens eine beschäftigungswirksamere Vorgehensweise im Rahmen der derzeit (1994–1999) gültigen Programmplanung vorgenommen.

So wird im Rahmen einer Zwischenbilanz für die Ziel-2-Regionen hervorgehoben, daß sich bei den Beihilfen an den produktiven Sektor in den Programmen Großbritanniens der Anteil der für die KMU-Hilfe bestimmten Mittel zwischen den beiden Programmperioden von 10 auf 30 Prozent der gesamten Interventionen erhöht hat und eine verstärkte finanzielle Beteiligung des privaten Sektors damit Hand in Hand geht. In Deutschland, insbesondere für das Saarland und Nordrhein-Westfalen, und in Frankreich (Lothringen) wurden Maßnahmen zugunsten der Gründerzentren forciert. Schätzungen für die Ziel-2- und Ziel-5b-Regionen gehen davon aus, daß 650.000 bzw. 518.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu erwarten sind, diese Zahlen aber wegen der verhältnismäßig bedeutsamen Verlagerungs- und Verlusteffekte in diesen Gebieten mit größter Vorsicht zu verwenden sind. Für alle Ziel-1-Regionen kommen unabhängige Analysen zum Ergebnis, daß zwischen 1994 und 1999 ca. 1,2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies entspräche 4,1 Prozent der Erwerbspersonen, wovon allein auf Portugal 190.000, Spanien 220.000, Griechenland 260.000 und auf die neuen deutschen Bundesländer 160.000 Arbeitsplätze entfallen. Aus methodischen Gründen wird von der EU-Kommission darauf verwiesen, daß es sich nur teilweise um neue Arbeitsplätze handelt, da ein Teil dieser Zahlenangaben auf die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze bezogen ist. Die Palette der Maßnahmen reicht von

der ökologischen Sanierung ehemaliger Industrie- und Bergbauflächen, Erschließung des regionalen („endogenen“) Potentials – wie „einzigartiger lokaler Produkte“, traditionelle Nischenproduktionen – bis zu wichtigen neuen Pilotinitiativen wie der Förderung einer dynamischen Neuorganisation von Arbeit und Arbeitszeit, sofern dies mit einer Beschäftigungszunahme einhergeht. Strukturfondsbeteiligungen sollen dabei eine Katalysatorrolle spielen. Als konkretes Modell wird dabei auf das seit 1994 in Dänemark eingeführte „Sabbatical“ verwiesen. Weiters wird darauf Bezug genommen, daß die Förderung umweltfreundlichen Wachstums ein bedeutendes Reservoir von neuen Arbeitsplätzen darstellt. Insgesamt wird vom Kohäsionsfonds für die Periode 1993–1999 ein Volumen von 16 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt. Das Verhältnis von Umwelt- und Verkehrsprojekten betrug in den ersten beiden Jahren 40 zu 60 Prozent, wobei die Kommission eine beträchtliche Verbesserung des Umweltanteils verlangt. Auch in Ziel-2-Regionen Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs werden Anstrengungen mit dieser Zielrichtung deutlich verstärkt.

Unter dem Titel „Ein stärker voluntaristisches Konzept der wirtschaftlichen und sozialen Solidarität einschließlich der Chancengleichheit“ werden vor allem Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Qualifizierung und Beschäftigungsinitiativen gefördert, wobei der lokalen und sozialen Partnerschaft von unten sowie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern besonderes Augenmerk geschenkt werden soll.

Auf eine gleichberechtigte Beteiligung der Sozialpartner in den „Begleitausschüssen“ der Zielgebiete wird besonderer Wert gelegt; eine Forderung, die den Bestrebungen von Bundesarbeitskammer und ÖGB entgegenkommt.

Infrastrukturmaßnahmen

Insbesondere beim Auf- und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur reicht die marktwirtschaftliche Dynamik allein nicht aus, um in den Bereichen Bahn, Straßen, Telekommunikation, Trink- und Nutzwasser- sowie Abwasserversorgung und vor allem einer nachhaltigen ökologischen Entwicklung (Mittelmeersanierung, Klimagefährdung und Wasserhaushalt), was wesentlich auch im Interesse der reicheren Länder liegt, größere Fortschritte zu erzielen. Große Teile der Ziel-1-Förderung im Europäischen Regionalfonds und die Finanzmittel des Kohäsionsfonds werden dafür eingesetzt. Ein nicht unwichtiger Nebenaspekt besteht darin, daß in Form der

„technischen Hilfe“ moderne Verwaltungspraxis an die Empfängerländer vermittelt werden kann. Der begründeten Kritik an Fehlallokation und Korruption (am stärksten in den südlichen Mitgliedstaaten) kann am besten durch Transfer von innovativem Organisationswissen im Bereich der öffentlichen Verwaltung begegnet werden. Eine Renationalisierung würde hier die Vorteile transnationaler Kooperation beseitigen. Die EU-Behörden auf bloß regulatorische Funktionen gegenüber den Nettozahlerstaaten zu beschränken, könnte das Subsidiaritäts- und das Partnerschaftsprinzip verletzen sowie die Vorteile von Know-how-Austausch in der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik wieder beseitigen. Das vorhandene, sicherlich überkomplizierte Regelwerk in Zukunft nicht mehr als gesetzlich verpflichtende Gemeinschaftsaufgabe weiter zu entwickeln, würde aller Wahrscheinlichkeit nach die eindeutigen Fortschritte in der Verwaltungsorganisation der Förderpolitik (Behörden- und Fondskooperation zwischen den Gebietskörperschaften und innerhalb dieser, sowie mit der EU-Kommission, die mittelfristige Finanzplanung) gefährden. Insbesondere in einem föderalistischen Staat wie Österreich würde dies – der bisherigen Erfahrung entsprechend – den in diesem Bereich nicht allzu vorteilhaften Status ex ante wieder herstellen.

Eine weitgehende und ausschließliche Regionalisierung wäre deshalb keine Alternative, weil der Reiz eines föderalistischen oder dezentralen Staatsaufbaus unter anderem in den *check- and balance*-Funktionen begründet liegt. Seit ungefähr zwanzig Jahren geht nicht ohne Grund eine Tendenz in vielen westeuropäischen Staaten (Belgien, Spanien, Frankreich, Italien und auch Großbritannien) in diese Richtung. Die EU-Politik unterstützt diesen Trend der Regionalisierung ebenfalls, da sie neben der Verlagerung bestimmter mitgliedstaatlicher Kompetenzen keinen neuen Leviathan bilden will und kann. Auf der anderen Seite wäre eine extreme Regionalisierung (siehe Belgien) aus ausgleichs- und verteilungspolitischen Gründen, der Erhaltung der ohnedies schon sehr eingeschränkten staatlichen Steuerungsmechanismen sowie der Stärkung eines egoistischen Nationalismus verhängnisvoll.

Österreichische Erfahrungen mit der Strukturpolitik der EU

Die Komplexität der Verfahren aufgrund der Beteiligung von bis zu vier Generaldirektionen der EU, von Bundes- und Länderressorts sowie der Vielzahl an innerösterreichischen

Fördereinrichtungen, der relativ komplizierten Einreichungsmodalitäten bei Projekten und Initiativen, das Wechselbad zwischen langen und extrem kurzen Fristen vergrößern zum Teil auf sinnlose Weise den personellen und finanziellen Aufwand der österreichischen öffentlichen Verwaltung und Förderstellen, der Generaldirektionen der Europäischen Union und auch der einreichenden Projektbetreiber.

Diese Überkomplexität, die nur teilweise mit den Zielen einer transparenten Verwaltung (Transparenzverordnung) und Kontrollierbarkeit gerechtfertigt werden kann, führt zu einer Diskreditierung von positiv intendierten Instrumenten der Strukturpolitik. Ohne einen flexiblen Rahmen und die Vielfalt der Praxis zu gefährden, wäre es notwendig, sowohl die Zahl der operationellen Programme als auch der Gemeinschaftsinitiativen und Netzwerke zu bündeln, da sonst ein inakzeptables Mißverhältnis zwischen den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln und dem erforderlichen Verwaltungsaufwand besteht. Dieses Problem kann nicht nur der Europäischen Union angelastet werden, sondern wird noch verstärkt durch die übertriebene Vielgestaltigkeit der österreichischen Förderlandschaft, z. B. im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und in einigen Bundesländern.

Angesichts einer Tendenz zu wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender sozialökonomischer Segregation in Großstädten und Ballungsräumen (diese Entwicklung setzt bisher in österreichischen Städten verspätet und abgeschwächt ein) ist für die nächste Programmperiode ein Ausbau und eine Straffung des gegenwärtigen Instrumentariums, das neben „horizontalen“, d. h. nicht gebietsbezogenen Ziel-3- und Ziel-4-Maßnahmen den Einsatz der Gemeinschaftsinitiativen „URBAN“ und im Falle Wiens auch „INTERREG“ sowie einzelner geförderter Netzwerke und Projekte vorsieht, erforderlich.

Eine Renationalisierung der regional- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Finanzmittel in den Nettozahlerstaaten wird mit den Umweg-Kosten argumentiert. Bei einer Rückkehr zum Status quo ante, wie sie vor der Strukturfonds-beteiligung üblich war, könnten die durch die Europäisierung bewirkten Verbesserungen und Effizienzsteigerungen wieder verlorengehen, wie Mittelfristigkeit, wesentlich bessere Koordination und Evaluierung, weniger Abhängigkeit von Wahlkapitulationen lokaler wie gesamtstaatlicher Politiker, mehr innerstaatliche und grenzüberschreitende Kooperation und Vernetzung (z. B. Großstadt-Umland-Regionen), Vermeidung von Überkapazitäten vor allem in Ziel-1-Gebieten, von denen es in anderen Ländern viel mehr gibt als in Österreich. Das Szenario einer Rückverlagerung aller Kompetenzen, ausge-

nommen gewisse Regulations- und Kontrollfunktionen, die bei der EU verbleiben würden, hätten gegenüber dem derzeitigen „partnerschaftlichen“ Ansatz den Nachteil, daß negative Kompetenzkonflikte, folgenlose Regelungen der EU und einzelstaatliche Trotzreaktionen die Qualität der Politik stark beeinträchtigen würden.

Die Maßnahmen zur Unterstützung der (alten und allenfalls – nach einer Osterweiterung – neuen) Kohäsionsländer werden – als Gegengewicht zu Binnenmarkt und Währungsunion – besonders in Zukunft eine makroökonomische relevante Größenordnung aufweisen müssen. Es geht hier daher nicht allein um die Qualität der Maßnahmen; vielmehr ist es zur Erreichung der makroökonomischen Stabilitätsziele erforderlich, eine ausreichende Quantität an Mitteln in einem bestimmten Zeitraum zu verteilen. Um eine zeitgerechte Absorption der hohen Mittelvolumina zu erleichtern, wären vereinfachte Programmierungsverfahren in Erwägung zu ziehen. Eine ausreichende Kontrolle muß jedoch jedenfalls gewährleistet bleiben.

Anmerkungen

- (1) Gahlen, Bernhard u. a. (Hrsg.), Standort und Region – Neue Ansätze zur Regionalökonomik (Tübingen 1995).
- (2) Padoa-Schioppa, Tommaso, u. a., Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit – Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft (Wiesbaden 1988).
- (3) Diese Daten zur Entwicklung der sozioökonomischen Disparitäten entstammen dem Bericht (TEXTE D) über den Fortschritt der ökonomischen und sozialen Kohäsion auf Basis von Art. 130B des EU-Vertrages (COM/96/542), veröffentlicht von der Kommissarin M. Wulf-Mathies (GD XVI) in Verbindungen mit den KommissarInnen P. Flynn (GD V), F. Fischler (GD VI), E. Bonino (GD XXIV).
- (4) Mitteilung der Kommission (gez. Karel van Miert) an die Präsidentin des Rates der Europäischen Union „Die Strukturinterventionen der Gemeinschaft und die Beschäftigung“, Brüssel, 20. 3. 1996, KOM(96) 109 endg.