

Die Reform der EU-Strukturfonds von 1999

Zur Einfluss- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik

Dissertation

zur Erlangung des Grades

Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

am Fachbereich Sozialwissenschaften
der Universität Osnabrück

vorgelegt im Juli 2002

von

Ulrich Schoof

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis	V
1. EINLEITUNG.....	1
1.1. Problemorientierte Einführung	1
1.2. Europäische Strukturpolitik als Forschungsgegenstand.....	3
1.3. Gang der Untersuchung.....	6
2. THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN UND KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN ZUR ANALYSE DER EU UND IHRER STRUKTURPOLITIK.....	8
2.1. Theorieperspektiven auf die Europäische Integration	8
2.1.1. Zur Anwendbarkeit „klassischer“ Integrationstheorien	8
2.1.2. Der <i>Multilevel-Governance</i> -Ansatz	15
2.2. Theorieperspektiven auf die Europäische Regional- und Strukturpolitik	19
2.2.1. Regionalökonomische Erklärungsansätze.....	19
2.2.2. Ordnungspolitische Varianten einer aktiven Strukturpolitik.....	20
3. DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN REGIONAL- UND STRUKTURPOLITIK BIS ZUR ‘AGENDA 2000‘.....	24
3.1. Die Genese der regionalen Strukturpolitik der Gemeinschaft und ihre Entwicklung bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)	24
3.1.1. Erste Anstöße im EWG-Vertrag von 1957	24
3.1.2. Gemeinschaftsinstrumente mit regionalpolitischer Implikation	26
3.1.2.1. Die europäische Beihilfenaufsicht	26
3.1.2.2. Strukturpolitische Finanzinstrumente	27
3.1.2.2.1. <i>Die Darlehen der EGKS und der EIB</i>	28
3.1.2.2.2. <i>Der Europäische Sozialfonds (ESF)</i>	28
3.1.2.2.3. <i>Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)</i>	31
3.1.3. Der Weg zur Schaffung eines europäischen Regionalfonds	32
3.1.3.1. Die erste Regionalfondsverordnung von 1975	35
3.1.3.2. Die EFRE-Reform von 1979	37
3.1.3.3. Die EFRE-Reform von 1984	38
3.1.4. Die Einrichtung der integrierten Mittelmeerprogramme (IMP).....	43
3.2. Die Strukturfondsreform von 1988	45

3.2.2. Systematik und Grundsätze der Reform	49
3.2.2.1. Die fünf vorrangigen Förderziele.....	50
3.2.2.2. Aufgaben und Anwendungsbereiche der Strukturfonds	52
3.2.2.3. Das Programmplanungsverfahren.....	53
3.2.2.4. Die Gemeinschaftsinitiativen, Studien und Pilotprojekte	59
3.2.3. Die Aufteilung der Strukturfondsmittel	59
3.3. Die Strukturfondsreform von 1993	61
3.3.1. Die Ausgangssituation – <i>Die Beschlüsse von Maastricht und Edinburgh</i> 61	
3.3.2. Der Weg zur Revision der Strukturfondsverordnung(en).....	65
3.3.3. Der novellierte institutionelle Rahmen der Strukturpolitik.....	68
3.3.3.1. Das einheitliche Finanzinstrument für die Fischerei (FI AF).....	68
3.3.3.2. Die Erweiterung des Förderzielkatalogs	68
3.3.3.3. Die veränderten Durchführungsbestimmungen	70
3.3.3.4. Neue Interventionsfelder für die Gemeinschaftsinitiativen.....	72
3.3.4. Der neue Finanzrahmen der Strukturfonds	74
3.4. Die Konsequenzen des EU-Beitritts von Österreich, Schweden und Finnland auf die EU-Strukturpolitik	75
3.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit	77
3.5.1. Zwischenfazit - <i>Zur Entwicklungsdynamik der Europäischen Strukturpolitik</i>	80
4. DIE REFORM DER STRUKTURFONDS VON 1999	93
4.1. Die AGENDA 2000 – Die Reformvorschläge der Kommission	93
4.1.1. Der neue institutionelle Rahmen	94
4.1.1.1. Die neuen Förderziele	94
4.1.1.2. Aufgabenverteilung und Ausrichtung der Strukturfonds	101
4.1.1.3. Verwaltung und Durchführung der Förderung	102
4.1.1.4. Gemeinschaftsinitiativen und Innovative Maßnahmen.....	108
4.1.2. Der Kohäsionsfonds.....	108
4.1.3. Das strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument (SIVB)	109
4.1.4. Der neue Finanzrahmen	110
4.1.5. Bewertung der Kommissionsvorschläge.....	111
4.2. Zum <i>Agenda-Setting</i> der Kommission	114
4.2.1. Die Konzeptionsphase.....	116
4.2.1.1. Die Ausgangssituation.....	116
4.2.1.2. Kommissionsinterne Vorgehensweise und Orientierung	117
4.2.1.3. Vertikale Interessenkonflikte innerhalb der Kommission.....	119
4.2.1.4. Vom Kohäsionsbericht zur <i>Agenda 2000</i> -Mitteilung	122
4.2.1.5. Horizontale Interessenkonflikte innerhalb der Kommission	129
4.2.2. Die Redaktionsphase.....	137
4.2.2.1. Informelle Vorarbeiten im Rat.....	137
4.2.2.2. Interne Redaktion der neuen Verordnungen.....	140
4.2.2.3. Nationale Interessenvertretung in der Endphase des <i>Agenda-Settings</i> 141	
4.2.3. Zwischenrésumé: Zur Einflußlogik im <i>Agenda-Setting</i>	144
4.3. Die Kommissionsvorschläge und die Verhandlungsergebnisse des Berliner Gipfels - ein Vergleich	148
4.4. Zu den Ratsverhandlungen	164

4.4.2. Die Verhandlungen über den Finanzrahmen.....	166
4.4.3. Die Verhandlungen über die Verteilung der Strukturfondsmittel	169
4.4.4. Die Rolle der Europäischen Kommission in den Ratsverhandlungen.....	173
4.5. Die Rolle des Europäischen Parlaments.....	182
4.5.1. Das Europäische Parlament im <i>Agenda-Setting</i>	182
4.5.2. Interne Organisation und Strategie des EP im Entscheidungsprozeß - „l’approche globale“	183
4.5.3. Forderungen und Verhandlungserfolge des EP	185
4.6. Die Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR).....	192
4.6.1. Entstehung und Entwicklung des AdR	192
4.6.2. Bisherige Rolle des AdR im Entscheidungsprozeß	194
4.6.3. Der AdR und die Reform der Strukturfonds.....	196
4.6.3.1. Interne Organisation, Interessengenerierung und Strategie des Ausschusses	196
4.6.3.2. Prioritäre Forderungen und Erfolge des AdR.....	199
4.6.3.3. Die Wahrnehmung des Ausschusses im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft	201
5. SCHLUSSBETRACHTUNG	204
5.1. Zur Einfluß und Entscheidungslogik in der EU Strukturpolitik.....	204
5.2. Der Beitrag integrationstheoretischer Konzepte zur Erklärung der Entwicklungsdynamik des Politikfeldes	210
6. ANHANG UND LITERATURVERZEICHNIS.....	217
6.1. Abkürzungsverzeichnis.....	217
6.2. Liste der Gesprächspartner der Experteninterviews.....	220
6.3. Liste der internen und informellen Dokumente	221
6.3. Literaturverzeichnis	227

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 2.1:	Ordnungspolitische Varianten der europäischen Strukturpolitik.....	21
Abb. 4.1.	Die Phasen des Entscheidungsprozesses der Strukturfondsreform von 1999	115
Abb. 4.2	Ratsarbeitsebenen und Partizipation der Kommission.....	166

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 3.1.	Verteilung der EFRE-Mittel auf die Mitgliedstaaten nach dem Quotensystem (1975-1984), (in %)	36
Tab. 3.2.	Verteilung der EFRE-Mittel nach dem Spannsystem (1985-1988), (in%).....	40
Tab. 3.3.	Gemeinschaftsinitiativen (1989-93), (in Mio. ECU, Preise von 1989).....	59
Tab. 3.4.	Ausführung des Haushaltsplan nach Fonds, Zielen und Art der Interventionen,1989-1993 (Verpflichtungsermächtigungen - in Mio. ECU)	60
Tab. 3.5.	Aufteilung von 85% der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen für den EFRE auf die Mitgliedstaaten.....	61
Tab. 3.6.	Ausgaben für Gemeinschaftsinitiativen (1994-1999)	73
Tab. 3.7.	Strukturfondsförderung in den neuen Mitgliedstaaten (1995-1999), (in Mio. ECU, Preise von 1995)	77
Tab. 4.1.	Vorschlag der Kommission über die Förderkriterien des neuen Ziel 2	98
Tab. 4.2.	Vorschlag der Kommission über die Aufgabenverteilung der Strukturfonds	101
Tab. 4.3.	Finanzierungsquellen der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums in den Zeiträumen 1994-99 und 2000-06	102
Tab. 4.4	Bevölkerungsobergrenzen im Rahmen von Ziel 2 für den Förderzeitraum 2000-2006 (Entscheidung der Kommission vom 1. Juli).....	150
Tab. 4.5	Die Aufgabenverteilung der Strukturfonds	150
Tab. 4.6	Strukturpolitische Ausgaben in der finanziellen Vorausschau (2000-2006)	157

Tab. 4.7	Vergleich des Kommissionsvorschlags über Struktur- und Kohäsionsfondsmittel (2000-2006) und den Berliner Verhandlungsergebnissen, (Preise von 1999).....	157
Tab. 4.8.	Verteilung der Strukturfondsmittel in den Förderperioden 1994-99 und 2000-2006 (Durchschnittliche Mittelzuweisung pro Jahr in Mio. €, Preise von 1999, ohne Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen)	159
Tab.4.9.	Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen: Vergleich der Förderperioden 1994-1999 und 2000-2006 (in Mio. Euro, Preise von 1999).....	160
Tab. 4.10	Verteilung der Kohäsionsfondsmittel auf die EU-4 (Preise von 1999)	161
Tab. 4.11	Indikative Aufteilung der Mittel für Das Strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument (SIVB/ISPA).....	161
Tab. 4.12	Optionen für den Finanzrahmen der Rubrik II (EU-15) im Vorfeld des Berliner Gipfels (in Mrd. €, Preise von 1999)	169

1. EINLEITUNG

1.1. Problemorientierte Einführung

Die Europäische Strukturpolitik zählt zu den Politikfeldern, die sich im Laufe des Europäischen Integrationsprozess besonders dynamisch entwickelt haben. Vor allem die EG-Regionalpolitik hat sich als integraler Bestandteil der Strukturpolitik seit Mitte der 70er Jahre sowohl finanziell als auch inhaltlich in den Vordergrund europäischer Politik gedrängt. Die strukturpolitischen Ausgaben der EU machen mittlerweile ein gutes Drittel des Gemeinschaftshaushalt aus, und werden nur noch von den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik übertroffen. Gleichzeitig entwickelte sich das Politikfeld auch qualitativ von einem einfachen Finanztransfermechanismus mit geringer europäischer Lenkungswirkung zu einer inhaltlich umfangreichen sowie ordnungspolitisch hochdifferenzierten Gemeinschaftspolitik.

Die Strukturfondsreform von 1988 stellt dabei den bislang einschneidendsten Entwicklungsschritt dar, dessen Grundsätze die gemeinschaftliche Strukturpolitik bis heute prägen. Mit der Reform wurde ein koordinierter und integrierter Einsatz der bis dahin vorwiegend getrennt agierenden drei Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-A) durchgesetzt. Für eine möglichst enge Verknüpfung des Einsatzes der gemeinschaftlichen Strukturinstrumente mit den Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten wurde ein vierstufiges Programmplanungsverfahren eingeführt. Zudem erfolgte die Implementierung der Strukturfondsförderung nach dem Partnerschaftsprinzip, welches die Zusammenarbeit von europäischer, nationaler und subnationaler Akteuren gewährleisten soll.

Die gemeinsame, partnerschaftliche Implementation einer auf europäischer Ebene formulierten Politik ist aus politikwissenschaftlicher Sicht eines der herausragenden Spezifika der heutigen EU-Strukturpolitik.¹ Strukturpolitische Entscheidungsprozesse beschränken sich danach nicht mehr auf bilaterale Austauschprozesse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, sondern vollziehen sich zunehmend zwischen unterschiedlichen Akteuren der supranationalen, nationalen und subnationalen Ebenen.

Die Ausdifferenzierung von Entscheidungsprozessen und die Entwicklung neuer Politikmuster beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Implementierungsphase der EU-Strukturpolitik. Seit den Beschlüssen der EEA haben sich auch und gerade in der Phase der Politikformulierung die Handlungsspielräume der beteiligten EG-Akteure verändert. Dafür sprechen gleich mehrere Indizien: Mit Blick auf die Revisionen des gemeinschaftlichen

Primärrechts durch die EEA und die Verträge von Maastricht und Amsterdam hat sich der institutionell-rechtliche Kontext der gemeinschaftlichen Strukturpolitik kontinuierlich verändert. Die für eine Reform relevanten Bestimmungen verteilen sich mittlerweile auf eine Vielzahl zusammenhängender Rechtsakte, die wiederum nach veränderten EU-internen Entscheidungsregeln beschlossen werden. Gleichzeitig werden strukturpolitische Reformentscheidungen auch in immer größere politikfeldübergreifende Verhandlungspakete eingebunden, die für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft von großer Bedeutung sind. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass auch die strukturpolitischen Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten in Folge des inhaltlichen Ausbaus der Gemeinschaftspolitik immer stärker ausdifferenzieren. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist es von besonderem Interesse zu untersuchen, wie Politikkonzipierung und -formulierung in der Strukturpolitik mittlerweile konkret ablaufen.

In der vorliegenden Arbeit wird dieser Frage anhand einer Analyse der Strukturfondsreform von 1999 nachgegangen. Der bislang letzte strukturpolitische Reformschritt ist gleich aus mehrfacher Sicht interessant. Wie die Reform von 1988, so stand auch die Reform von 1999 in engem Zusammenhang mit der politischen Agenda der Gemeinschaft. Im Rahmen des Verhandlungspakets *Agenda-2000* wurden neben der Reform der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik auch die Problematik des EU-Beitritts der osteuropäischen Länder sowie die künftige Finanzierung der Gemeinschaft behandelt. Gleichzeitig hatte bereits im Vorfeld der Verhandlungen eine Debatte über die institutionelle Reform der EU begonnen, die durch den spektakulären, erstmaligen Rücktritt einer Europäischen Kommission eine besondere Brisanz erhielt. Mit dem Blick auf diese spezifische Ausgangslage bietet sich eine differenzierte Untersuchung der Strukturfondsreform von 1999 als relevanter Teil des gesamten Agenda-Pakets besonders an. Im Vordergrund der vorliegenden Analyse steht deshalb das Zustandekommen bzw. die Genese dieser Reform. Durch eine profunde Untersuchung der Politikformulierungsphase soll vor allem der politische Einfluss- bzw. Handlungsspielraum der beteiligten EG-Akteure aufgedeckt werden. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle der Europäischen Kommission.

Die Ergebnisse einer solchen Analyse sollen in erster Linie zu einem besseren Verständnis der Einflusslogik und Politikproduktion in der europäischen Strukturpolitik beitragen. Durch eine Einordnung der Reform in die bisherige Entwicklung des Politikfeldes und seiner Entscheidungsprozesse lassen sich ferner perspektivische Aussagen über die Fortentwicklung des Politikmodells der Europäische Strukturpolitik machen. Schließlich ist mit

¹ Vgl. Lang/Nascholt/Reissert (1998), S.11.

den Ergebnissen dieser Arbeit auch ein integrationstheoretisches Forschungsinteresse verbunden. Dabei kann es nicht darum gehen, auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse einen neuen integrationstheoretischen Erklärungsansatz zu entwerfen. Vielmehr soll untersucht werden, welchen Beitrag sowohl klassische als auch moderne integrationstheoretische Konzepte zur Erklärung der Entwicklungsdynamik der Europäischen Strukturpolitik leisten können.

1.2. Europäische Strukturpolitik als Forschungsgegenstand

Mit den einschneidenden Veränderungen der Strukturfondsreform von 1988 stieg auch die Anzahl der Veröffentlichungen zu diesem Politikfeld rasch an. Zuvor konzentrierte sich die wissenschaftliche Forschung vor allem auf den integrierten Teilbereich der EG-Strukturpolitik, die gemeinschaftliche Regionalpolitik, wobei rechtliche und ökonomische Untersuchungsaspekte im Vordergrund standen.² Seitdem richtet sich ein immer vielschichtigeres, interdisziplinäres Forschungsinteresse auf die europäische Struktur- und Regionalpolitik. Nachfolgend werden die relevantesten Forschungsperspektiven vorgestellt.

Aus juristischer Perspektive wird insbesondere die Vereinbarkeit der EG-Regionalpolitik mit der je nach Mitgliedstaaten variierenden regionalen Regierungstätigkeit untersucht.³ Zum anderen ist die Frage nach der Kohärenz zwischen nationaler bzw. gemeinschaftlicher Regionalpolitik und europäischer Wettbewerbs- und Beihilfepolitik immer wieder Gegenstand diverser Studien.⁴

Mit steigender Finanzausstattung der Strukturfonds rückte insbesondere die Analyse der ökonomischen sowie ordnungspolitischen Leistungsfähigkeit dieser Gemeinschaftspolitik in den Vordergrund. Aus ökonomischer Sicht werden die Auswirkungen der gemeinschaftlichen Strukturfondsförderung auf unterschiedlichen Wirkungsebenen analysiert und bewertet.⁵ Je nach regionalökonomischer Grundhaltung (siehe Kap. 2.2.1.) und ausgewähltem Messverfahren kommen die Autoren jedoch auf sehr unterschiedliche Ergebnisse. So attestiert BEUTEL den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten (GFK) positive makro-

² Vgl. Ginderachter (1987), Biehl (1981), Gebauer (1983), Drygalski (1988), Curall (1985), Krieger-Boden (1987).

³ Vgl. Engel (1993), Haneklaus (1991).

⁴ Vgl. Schmidhuber (1990), Biehl (1990), Klodt/Stehn et al. (1992), Frazer (1995).

⁵ Vgl. Werner (1996), De Matos da Silva Almeida (1995), Wellenhofer (1995), Klodt/Stehn et al. (1992), Franzmeyer (1991), Schäfers/Starbatty (1990).

ökonomische Effekte, wohingegen BUSCH/LICHTBLAU/SCHNABEL keinen Zusammenhang von Regionalförderung und Konvergenzentwicklung feststellen können.⁶

Andere Arbeiten setzen sich mit der ordnungspolitischen bzw. verwaltungstechnischen Effizienz der gemeinschaftlichen Strukturpolitik auseinander. Hierbei wird das Politikmodell der EU-Strukturfonds zumeist mit ordnungspolitischen Alternativen wie z.B. nationalen Finanzausgleichssystemen verglichen.⁷ WANIEK untersucht die differenzierte Kompetenzverteilung des europäischen Modells anhand der Grundprinzipien des fiskalischen Föderalismus und stellt dabei verschiedene Mängel und Defizite fest, die einen effizienten Fördermitteleinsatz in Frage stellen (siehe Kap. 2.2.2.). Im Vorfeld der letzten Strukturfondsreform wurde diese Kritik in einigen Diskussionsbeiträgen erneut aufgenommen und in konkrete Reformmodelle umgesetzt. Die BAYERISCHE STAATSKANZLEI forderte z.B. die Einführung eines ungebundenen vertikalen Finanzausgleichs, bei welchem Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen vornehmlich der mitgliedstaatlichen und regionalen Ebene übertragen werden.⁸ Demgegenüber zielen jedoch die meisten Arbeiten auf eine pragmatische Weiterentwicklung des gegenwärtigen Modells.⁹ LANG/NASCHOLT/REISSERT arbeiten anhand einer empirischen Untersuchung in sechs Mitgliedstaaten Stärken und Schwächen des Implementationssystems heraus und stellen im Rahmen eines eigenen „strategischen Managements- und Dezentralisierungsmodells“ verschiedene Verbesserungsmechanismen vor.¹⁰

Neben dieser effizienzorientierten Auseinandersetzung mit der europäischen Regional- und Strukturpolitik konzentrieren sich andere politikwissenschaftliche Arbeiten vermehrt auf entwicklungs- und integrationstheoretische Aspekte des Politikfeldes.¹¹ Im Vordergrund stehen dabei die Fragen, welche Faktoren für die Beschaffenheit und die Entwicklung der EU-Strukturpolitik ausschlaggebend sind, welche Erklärungsansätze diese Entwicklung adäquat erfassen können, und inwieweit sich dadurch Aussagen über die Weiterentwicklung des Politikfeldes ergeben.

In diesem Zusammenhang überträgt BURSIG SCHARPFS Politikverflechtungsansatz auf die Entwicklung der EG-Regionalpolitik. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die spezifischen Strukturen des Verflechtungssystem der EG auch auf das Politikfeld Regionalpoli-

⁶ Vgl. Busch/Lichtblau/Schnabel (1997), Beutel (1993).

⁷ Vgl. Thomas (1994), Waniek (1992), Lammers (1992), Biehl (1990), Gebauer (1983).

⁸ Vgl. Bayerische Staatskanzlei (1996), (1997).

⁹ Vgl. Sturm (1997), Axt (1997), (2001).

¹⁰ Vgl. Lang/Nascholt/Reissert (1998).

¹¹ Vgl. Marx (1992), Franzmeyer (1993), Ginderachter (1989), Schäfers (1993).

tik auswirken und dass sich Reformen bzw. Veränderungen in einem durch das Verflechtungssystem limitierten Rahmen bewegen.¹²

Im Gegensatz dazu geht TÖMMEL davon aus, dass der besondere Charakter der Entscheidungsprozesse sowie die geringe formale Regelungsdichte der EG-Regionalpolitik zu einer innovativen und problemorientierten Weiterentwicklung des Politikfeldes führen. Ihrer Ansicht nach spielt gerade die Europäische Kommission dabei eine Schlüsselrolle. Indem die Kommission ihren Gestaltungsspielraum in der Phase der Politikformulierung und –implementation geschickt nutzt, fördert sie den kontinuierlichen Ausbau der gemeinschaftlichen Regionalpolitik.¹³

Andere Arbeiten fokussieren sich zunehmend auf bestimmte Phasen des Politikzyklusses oder ausgewählte strukturpolitische Akteure. Mit Blick auf die Implementationsphase wird vor allem die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in verschiedenen Regionen der Gemeinschaft untersucht.¹⁴ HEINELT vergleicht in diesem Zusammenhang die strukturpolitischen Mehrebenennetzwerke in den Mitgliedstaaten und stellt deren Besonderheiten heraus.¹⁵

Nach Ansicht von MARKS lässt sich die spezifische Dynamik der EU-Strukturpolitik erst richtig verstehen, wenn die drei Politikphasen (Aushandlung des finanziellen Rahmens, Schaffung des institutionellen Kontexts und Programmplanung) mit ihrer unterschiedlichen Verfahrenslogik getrennt analysiert werden. Er gibt einen ersten Gesamtüberblick über den politischen Einfluss der regionalpolitischen Akteure der verschiedenen territorialen Einheiten in den aufeinanderfolgenden Politikphasen.¹⁶

Auch ZEITEL analysiert die regionalpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Politikphasen. Dabei zeigt sie, dass sich die Logik dieser Prozesse bzw. die Verhaltensweisen regionalpolitischer Akteure auf der Grundlage des *Rational Choice-Ansatzes* sowie mit Hilfe der *Neuen Politischen Ökonomie* und der *Spieltheorie* erfassen lassen.¹⁷

Anhand dieses kurzen Literaturüberblicks wird deutlich, welchen Stellenwert das Politikfeld Europäische Strukturpolitik in der Europaforschung mittlerweile einnimmt. Außerdem zeigt sich, dass aus politikwissenschaftlicher Sicht zunehmend die konkreten Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse in den einzelnen Politikphasen in den Mittelpunkt des

¹² Vgl. Bursig (1991), S. 213.

¹³ Vgl. Tömmel (1994), S. 399ff.

¹⁴ Vgl. Schwerdtfeger (1992) Poth-Mögele (1993).

¹⁵ Vgl. Heinelt (1996).

¹⁶ Vgl. Marks (1996).

¹⁷ Vgl. Zeitel (1998), S. 173.

Forschungsinteresse rücken. Profunde Untersuchungen konzentrierten sich dabei jedoch bislang mehrheitlich auf die Phase der Politikimplementation. Arbeiten zur Einflusslogik in der Politikformulierungsphase beschränken sich zudem meist auf eine Analyse der vertraglichen Entscheidungsverfahren und der Verordnungstexte oder fokussieren sich auf die Interessen und Kompetenzen einzelner ausgewählter EG-Akteure. Andere Determinanten, wie die Organisationsstruktur der Akteure, ihre interne Interessengenerierung sowie informelle Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse bleiben dabei bislang weitgehend unberücksichtigt. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit am Beispiel der letzten Strukturfondsreform von 1999 ein differenzierterer Blick auf die Phase der Politikformulierung geworfen. Durch einen Blick hinter die Kulissen des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft sollen die realen Handlungsspielräume der EG- Akteure im Entscheidungsprozeß genauer bestimmt und transparent gemacht werden.

Da der Großteil der Studien zur Einfluß-, Verhandlungs- und Entscheidungslogik vor den Verhandlungen zur AGENDA 2000 entstand, stellt die vorliegende Untersuchung nicht zuletzt auch eine Aktualisierung des Forschungsstandes in diesem Bereich dar.

1.3. Gang der Untersuchung

Auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit sowie auf das relativ breite Spektrum wissenschaftlicher Forschungsperspektiven auf die Europäische Strukturpolitik wurde bereits im Rahmen der Einleitung eingegangen.

Im zweiten Kapitel werden die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen beschrieben, die für eine Analyse der Entscheidungsprozesse und der inhaltlichen Entwicklung des Politikfeldes Europäische Strukturpolitik als geeignet angesehen werden. Neben einer Auswahl integrationstheoretischer Ansätze wird dabei auch auf unterschiedliche ökonomische und ordnungspolitische Grundhaltungen und Philosophien eingegangen.

Im dritten Kapitel wird die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Regional- und Strukturpolitik bis zur Strukturfondsreform von 1999 nachgezeichnet. Neben einer inhaltlichen Darstellung der Entwicklung wird insbesondere auf die Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse im Vorfeld aller relevanten legislativen und finanziellen Entscheidungen eingegangen. Es wird untersucht, welche Faktoren für die dynamische Entwicklung des Politikfeldes ausschlaggebend waren. Dabei liegt besonderes Augenmerk auf der Rolle der institutionellen EG-Akteure.

Darauf aufbauend wird im Hauptteil der Arbeit (Kapitel 4) die Reform der Strukturfonds von 1999 eingehend analysiert. Auf der Grundlage einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Reformvorstellungen der Kommission und den abschließenden Verhandlungsergebnissen erfolgt die Analyse des vielschichtigen Politikformulierungsprozesses. Dabei werden *Agenda-Setting* und formale Entscheidungsphase unter besonderer Berücksichtigung der Rolle und des Handlungsspielraums der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten (Ministerrat) und weiterer EG-Akteure (Europäisches Parlament, Ausschuß der Regionen) untersucht.

Kapitel 5 beinhaltet eine zusammenfassende Beurteilung der Einfluß- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik und ihre Implikation auf die Entwicklungsdynamik des Politikfeldes. Außerdem wird diskutiert, welche integrationstheoretischen Rückschlüsse die zentralen Ergebnisse der Arbeit zulassen.

2. THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN UND KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN ZUR ANALYSE DER EU UND IHRER STRUKTURPOLITIK

In der vorliegenden Studie wird die inhaltliche Entwicklung der Europäischen Strukturpolitik und insbesondere die politische Einflußlogik im europäischen Entscheidungsprozess analysiert. Um die empirischen Ergebnisse dieser Untersuchungen adäquat zu erfassen und einzuordnen, werden in diesem Abschnitt einige grundlegende theoretische Konzepte vorgestellt. Für ein besseres Verständnis der Entwicklung des Politikfeldes wird zunächst auf integrationstheoretische Konzepte eingegangen. Anschließend wird ein Spektrum regionalökonomischer und ordnungspolitischer Erklärungsansätze bzw. Grundhaltungen präsentiert.

2.1. Theorieperspektiven auf die Europäische Integration

Ein Blick auf die gegenwärtige politikwissenschaftliche Debatte über Integrationstheorien zeigt eine verwirrende Vielfalt von Erklärungsansätzen, Theorien und Modellen, die von unterschiedlichen Annahmen und Perspektiven ausgehen und so zu teils konträren Aussagen kommen. Trotz dieser Vielfalt haben sich mehrere Grundströmungen herauskristallisiert, von denen einige im folgenden näher dargestellt werden.

2.1.1. Zur Anwendbarkeit „klassischer“ Integrationstheorien

Obwohl sich die Forschungsagenda politikwissenschaftlicher Integrationsforschung in den letzten Jahrzehnten deutlich erweitert hat, hat die Auseinandersetzung mit den beiden „Zwillingsleuchttürmen der Integrationstheorie“¹⁸, dem *Neofunktionalismus* und dem *Intergouvernementalismus*, nicht an Reiz verloren. Durch entsprechende Weiterentwicklung und Adaption fungieren die verschiedenen Prämissen und Thesen der beiden Ansätze bis heute als relevante Orientierungspunkte einer Vielzahl politikwissenschaftlicher Arbeiten. In zunehmende Maße werden beide allerdings nicht mehr im Sinne einer *grand theory* an-

¹⁸ Anderson (1995).

gewendet, die den gesamten Integrationsprozess mit einer Handvoll Annahmen erklärt, sondern vielmehr als *partial approach* in Kombination mit anderen Erklärungsansätzen.¹⁹

• *Der Neofunktionalismus*

Der auf Ernst B. HAAS²⁰ zurückgehende *Neofunktionalismus* dominierte die Theoriedebatte bis zur Integrationskrise in den 60er und 70er Jahren. Da die reale Stagnation des Integrationsprozesses mit dem Ansatz nicht adäquat erfasst werden konnte, verlor er sehr schnell an Bedeutung. Erst mit der wiedereinsetzenden Integrationsdynamik in den achtziger Jahren wurde auch der *Neofunktionalismus* wiederbelebt und von der wissenschaftlichen Literatur in neuem Licht gesehen.²¹

Der ursprüngliche Haas'sche Ansatz unterstellt dem Europäischen Integrationsprozess eine Eigendynamik, die sich vorrangig aus der funktionalen Verkettung von politischen Sektoren bzw. Politikfeldern ergibt.²² Die Folge dieser Interdependenz ist ein Übergreifen respektive eine Ausweitung der Integration auf andere politische Sektoren. In Anlehnung an den Funktionalismus von MITRANY (1975) bezeichnet HAAS diesen Effekt als „expansive Logik sektoraler Integration“ oder kurz als „spill-over“²³.

Im Laufe der Zeit wurden verschiedene Varianten des *spill-over*-Effekts entwickelt. In neueren Arbeiten lassen sich folgende Typen finden.²⁴

- *Functional spill-over-Prozesse* ergeben sich aus einer Verkettung eines zu integrierenden oder bereits integrierten politischen Sektors mit anderen Sektoren. Eine erfolgreiche Vergemeinschaftung eines politischen Bereichs bedingt demnach weitere Integrationsschritte in anderen Bereichen.
- Unter dem Begriff des *political spill-over* wird in der aktuellen Debatte entweder die wachsende supranationale Orientierung nationaler Eliten und korporativer Interessengruppen oder auch eine Zunahme der Supranationalität in legislativen Entscheidungsverfahren bzw. –techniken verstanden.²⁵

¹⁹ Vgl. Falkner (1998), Wincott (1995), Tranholm-Mikkelsen (1991), Busch (2001).

²⁰ Auf der Grundlage einer eingehenden Untersuchung des Europäischen Integrationsprozesses formulierte Haas in seinem 1958 veröffentlichtem Werk „The Uniting Europe“ seine heute als Neofunktionalismus bezeichnete Integrationstheorie.

²¹ Vgl. u.a. Sandholtz/Zysman (1989), Tranholm-Mikkelsen (1991).

²² Integration definiert Haas in diesem Zusammenhang als „process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states“, Haas (1968).

²³ Haas (1958).

²⁴ Vgl. Tranholm-Mikkelsen (1991), S. 4ff., Lewis (1995), S. 14, Burley/Mattli (1993), S.55.

²⁵ Vgl. Falkner (1998), S. 8.

- Durch den Begriff des *cultivated spill-over* wird schließlich die wachsende Bedeutung der supranationalen Institutionen und ihr Interesse an einer Vertiefung der Europäischen Integration aufgegriffen. Als Initiator von Gesetzen sowie als Vermittler zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ist vor allem die Europäische Kommission in der Lage, unterschiedliche Interessen zu Gunsten des Gemeinschaftsinteresses zu bündeln und somit als Hebamme („midwife“²⁶) des Integrationsprozesses zu fungieren.
- Mit *geographical spill-over* ist die Sogwirkung der Integration in Richtung der außerhalb stehenden Staaten und Gesellschaften gemeint. Folglich wollen sich immer mehr Staaten der Integration anschließen.²⁷
- Unter *cultural-spill-over* wird schließlich die zunehmende supranationale Orientierung nationaler Eliten und korporativer Interessengruppen verstanden, wodurch integrative Impulse ausgelöst werden.

Die hier aufgeführten *spill-over*-Formen tauchen auch in der gegenwärtigen wissenschaftlichen Literatur immer wieder auf. *Cultural*- und *cultivated spill-over* -Prozesse werden dabei allerdings nicht als eigene *spill-over*-Prozesse angesehen sondern vielmehr als Faktoren, die *spill-over*-Prozesse erleichtern.²⁸

Nach ursprünglicher neofunktionalistischer Integrationslogik sind also vor allem die organisierten Interessengruppen sowie die zentralen supranationalen Organe die bestimmenden Triebkräfte des Integrationsprozesses. Die Regierungen der Nationalstaaten treten dagegen eher in den Hintergrund. Zwar obliegt ihnen im Rat die Kompetenz über Gestalt und Zeitpunkt der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung, sie können sich aber nicht auf Dauer dem Druck organisierter Interessen und gesellschaftlicher Akteure sowie supranationaler Institutionen widersetzen.²⁹

In früheren Arbeiten ging HAAS noch davon aus, dass die beschriebene *spill-over*-Dynamik den Integrationsprozess automatisch vorantreiben würde. Am Ende dieser Entwicklung stünde dann eine politische Gemeinschaft, die sich in der Schaffung eines europäischen Bundesstaates mit autonomen institutionellen Strukturen ausdrücken werde.³⁰

Unter den Eindrücken der Integrationskrise in den sechziger und siebziger Jahren wurde diese eindimensionale Finalitätsaussage sowohl von HAAS selbst als auch von seinen Schülern (SCHMITTER und NYE) jedoch wieder verworfen und nur noch als ein mögliches Ziel des Integrationsprozesses dargestellt.

²⁶ Vgl. Tranholm-Mikkelsen (1991), S.4-6.

²⁷ Vgl. Haas (1968), S. 316.

²⁸ Vgl. Falkner (1998), S. 9.

²⁹ Vgl. Knelangen (2001), S.38.

³⁰ Vgl. Haas (1968), S. 311.

Die europapolitische Stagnation jener Zeit, die sich besonders an Frankreichs „Politik des leeren Stuhls“ manifestierte, führte zu einer Reihe grundlegender Revisionen des ursprünglichen Haas'schen Ansatzes. Dabei gelten die Modelle von NYE und SCHMITTER als wohl systematischste Novellierungen der neofunktionalistischen Integrationstheorie.³¹ Für die Autoren stand nicht mehr die generelle Logik des Integrationsprozess, sondern vielmehr die Voraussetzungen und Determinanten für *spill-over*-Effekte im Vordergrund. Mit verfeinerten Analyseinstrumentarien versuchten sie die reale Integrationsentwicklung, sowohl Integrationsfortschritte als auch Rückschritte, adäquater zu erfassen. Im Unterschied zum Haas'schen Grundmodell lag der Fokus der Autoren dabei sehr viel stärker auf den politischen Akteuren, ihrer Strategien und dem Prozess gemeinsamer Entscheidungsfindung.

SCHMITTER stellt die Integration als eine Abfolge von „kriseninduzierter Entscheidungszyklen“³² dar. Demnach findet Integration solange statt, solange das regionale System auf Krisen bzw. auf sich wandelnde Umweltbedingungen reagiert. Auf dieser Annahme aufbauend ist die Entwicklungsrichtung von Integrationsprozessen und das damit verbundene Ausmaß der Übertragung zusätzlicher Aufgabenfelder und Kompetenzen an gemeinsame Institutionen abhängig von unterschiedlichen Strategien der beteiligten nationalen Akteure und somit entsprechend ergebnisoffen. Der von HAAS beschriebene *spill-over*-Effekt ist in diesem Zusammenhang nur eine mögliche Entwicklungsrichtung. SCHMITTER unterscheidet insgesamt sieben potentielle Akteursstrategien, aus denen sich wiederum sieben mögliche Entwicklungsrichtungen ergeben.³³ Die Stagnation des Prozesses bzw. das Stadium stabiler Selbsterhaltung („encapsulation“³⁴) ist dabei aus seiner Sicht die wahrscheinlichste Option. Da jede Ausweitung der Integration oftmals mit Risiken und Kosten für die beteiligten Akteure verbunden ist, sind diese Akteure grundsätzlich eher an einer Beibehaltung des Status-quo interessiert. Nur in einigen Fällen, z.B. unter starkem internen oder externen Druck ist eine Vertiefung der Integration zu erwarten („politicization“³⁵-Hypothese). Vor dem Hintergrund der verschiedenen Akteursstrategien und Entwicklungshypothesen entwickelt Schmitter ein komplexes Analyseinstrumentarium, mit welchem die

³¹ Vgl. Nye (1971); Schmitter (1971).

³² Vgl. Schmitter (1971), S. 238.

³³ Schmitter unterscheidet in diesem Zusammenhang unter spillover, spill-around, buildup, retrench, muddle about, spill-back und encapsulate. Die Zustände bzw. Strategien definieren sich über die Breite der involvierten Gruppen und Politikbereiche („Scope“) sowie über die Ebene der politischen Entscheidungsfindung („level“). Vgl. Schmitter (1971),

³⁴ Schmitter (1971), S. 242ff.

³⁵ Ebd.

Faktoren für die Wahl einer Akteursstrategie erklärt werden sollen.³⁶

Schmitters revidiertes Modell trug zu einer deutlichen Weiterentwicklung der neofunktionalistischen Theorie bei. Durch die Verfeinerung des Analyserasters und die Hinzuziehung ausdifferenzierter Variablensets näherte er sich exakter dem realen Europäischen Integrationsprozess an. Dabei wurde das Modell jedoch dermaßen komplex, dass eine befriedigende empirische Überprüfung als ungemein problematisch erschien. So blieb Schmitters Ansatz zunächst relativ unbeachtet.

Seit Mitte der achtziger Jahre erlebt der Neofunktionalismus eine Renaissance. Mit zurückgekehrter Integrationsdynamik wurde die Theorie wieder auf unterschiedliche Politikbereiche angewandt und dementsprechend fortentwickelt.³⁷ Neuere Modelle zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie ausgewählte Aspekte anderer integrationstheoretischer Ansätze aufgreifen und in den neofunktionalistischen Kontext einarbeiten.³⁸ Im Vordergrund steht dabei jedoch weiterhin die Genese und Wirkungsweise des *spill-over*-Effektes..

Als zentrale Einwände gegenüber der Theorie des Neofunktionalismus werden in der gegenwärtigen Diskussion insbesondere die Folgenden genannt.³⁹

- Die Rolle der Nationalstaaten (Regierungen) als relevante Akteure wird vernachlässigt.
- Die Problematik des Loyalitätstransfers von der nationalen zur europäischen Ebene (*spill-over*-Hypothese) wird unzureichend erklärt.⁴⁰
- Die Spezifika unterschiedlicher Politikfelder werden nicht aufgegriffen.
- Irrationale Prozesse in der Politik (z.B. des Nationalismus) werden nicht ausreichend erfasst.
- Auf den Einfluss des internationalen Systems auf den Integrationsprozess wird nicht eingegangen.

³⁶ Dabei entwickelt er ausdifferenzierte Variablensets für die drei unterschiedlichen Entscheidungszyklen bzw. Phasen des Integrationsprozesses („initiation cycle“, „priming cycle(s)“ und „transforming cycle(s)“). Vgl. Schmitter (1971), S. 246-48.

³⁷ In diesem Zusammenhang sind vor allem folgende Beiträge zu nennen:

- Sandholtz/Zysmann (1989) über die Integrationsdynamik ab Mitte der 80er Jahre,
- Tranholm-Mikkelsen (1991) über die Integrationsentwicklung im Kontext der EEA und des Binnenmarktprogramms,
- Burley/Mattli (1993) über die Rolle des EuGH,
- Greenwood (1996) und Mazey/Richardson (1996) über die Rolle von Verbänden.

³⁸ Vgl. Tranholm-Mikkelsen (1991); Cram (1994); Busch (1996), (1998), (2001).

³⁹ Vgl. Busch (2001), S. 252.

⁴⁰ So bleibt weiterhin unklar wo und wann der *spill-over* wirkt und warum es zu einer bestimmten funktionalen Verknüpfung einzelner Politikfelder kommt.

• *Der Intergouvernementalismus*

Mit der ersten Krise des Integrationsprozesses Mitte der sechziger Jahre wurde dem in die Kritik geratenden Neofunktionalismus eine andere Theorie entgegengestellt. Der *Intergouvernementalismus* baut als staatszentriertes Konzept auf dem Neorealismus der internationalen Beziehungen auf.⁴¹ Der Ansatz stellt die Rolle und Kontrolle der Nationalstaaten (oder genauer der nationalen Regierungen), d.h. ihre Macht und ihre Interessen, in den Vordergrund der Analyse des Europäischen Integrationsprozesses. Eine Vertiefung der Integration erfolgt demnach nur dann, wenn dies im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt.

Im Denken dieser Schule wird folglich die Entscheidungsfindung auf der Europäischen Ebene durch zwischenstaatliches bargaining bestimmt. Supranationale Institutionen dienen lediglich dazu, spezifische nationale Politikziele zu erreichen bzw. die mitgliedstaatliche Kontrolle über nationale Politikziele zu verstärken. Im Sinne von staatszentrierten Ansätzen spiegeln Gemeinschaftsentscheidungen den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Interessen der nationalen Regierungen wieder. Da wichtige Entscheidungen in der Gemeinschaft per Einstimmigkeit im Rat entschieden werden, kann kein Mitgliedstaat übergangen werden. Damit ist die kollektive und individuelle Kontrolle der Mitgliedstaaten über integrationspolitische Entscheidungen gewährleistet.

Als derzeit prominentester und gleichermaßen umstrittenster staatszentrierter Ansatz ist Andrew MORAVCSIKS „liberal intergouvernementalismus“ zu nennen.⁴² MORAVCSIK versucht die veränderte institutionelle Struktur der Gemeinschaft in Folge der wiederkehrenden Integrationsdynamik Mitte der 80er Jahre mit der intergouvernementalistischen Logik in Einklang zu bringen. Dazu kombiniert er letztere mit einer Theorie über den Einfluss ökonomischer Interdependenzen auf nationale Interessen.⁴³ Die Gemeinschaft wird nun „as an international regime for policy co-ordination, the substantive and institutional development of which may be explained through the sequential analysis of national preference formation and intergouvernemental strategic interaction“⁴⁴ angesehen. Die Nationalstaaten bleiben demnach auch weiterhin die zentralen Akteure des Integrationsprozesses. Am Beispiel ausgewählter politischer Problemfelder zeigt er, dass grenzüberschreitende Transaktionen zu „negativen Externalitäten“ führen können, die die Nationalstaaten in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken. Internationale Kooperation wird in dieser Situation zu einem Instrument, mit dem diese Entwicklung vermieden wird. Allerdings kommt es

⁴¹ Vertreter dieser Richtung sind u.a. Hoffmann (1966), Moravcsik (1991, 1993), Garrett (1992), Milward (1992).

⁴² Vgl. Moravcsik (1993), S. 474, 486.

⁴³ Vgl. ebd. S. 474.

⁴⁴ Moravcsik (1993), S. 480.

nur zum Einsatz wenn der kollektive Nutzen erkennbar und keine kostengünstigere Alternativstrategie zur Verfügung steht.⁴⁵ Auf diese Weise liegen Integrationsfortschritte letztlich immer im Ermessen der Nationalstaaten.

Eine besondere Komponente MORAVCSIKS Erklärungsansatzes ist der Einbezug von innerstaatlichen Bargainingprozessen. Die Regierungsposition eines Mitgliedstaates ergibt sich demnach durch einen Prozess des innergesellschaftlichen Interessenausgleichs. Der Europäische Integrationsprozess wird deshalb auch als Zwei-Ebenen-Spiel („two-level-game“) angesehen, bei welchem die Regierungen sowohl auf staatlicher Ebene mit den entsprechenden nationalen Akteuren verhandeln als auch auf europäischer Ebene mit den Regierungen anderer Mitgliedsländer.⁴⁶ Abhängig vom Einfluß der beteiligten nationalen Interessengruppen und den erwarteten Verteilungseffekten der internationalen Kooperation wird dabei die Handlungsfreiheit der Nationalstaaten mehr oder weniger eingeschränkt.⁴⁷ Festzuhalten ist jedoch, dass der Mitgliedstaat und seine Position am Ende jenes innerstaatlichen Ausgleichsprozesses stehen. Den beteiligten nationalen Akteuren und Interessengruppen wird folglich nur eine über die Regierungen der Mitgliedstaaten vermittelte Rolle eingeräumt.⁴⁸ „Groups articulate preferences; governments aggregate them“⁴⁹

Auch die veränderte institutionelle Struktur der Gemeinschaft steht nach MORAVCSIK nicht im Widerspruch seines Ansatzes. Sofern die Delegation von Rechten und Handlungskapazitäten an supranationale Institutionen (wie die Europäische Kommission) zu einer Verbesserung oder Erleichterung vereinbarter zwischenstaatliche Kooperation führt, seien die Mitgliedstaaten auch zu weitgehenden Kompetenztransfers bereit.⁵⁰ Selbst im mit der EEA eingeführten Prinzip des qualifizierten Mehrheitsentscheids (im Ministerrat) sieht MORAVCSIK keine Gefahr für einen Kontrollverlust der Nationalstaaten über den Integrationsprozess, da er nicht davon ausgeht, dass sich die Regierungen der Mitgliedstaaten in wichtigen Fragen gegenseitig überstimmen.⁵¹

Mit Blick auf die vorliegende Untersuchung stellt sich die Frage, welchen Beitrag die beiden „klassischen“ Ansätze zur Erklärung der Entwicklungsdynamik der europäischen Strukturpolitik leisten können. Ausgehend vom Neofunktionalismus und seines Kernmechanismusses, des *functional spill-overs*, wäre zunächst zu hinterfragen, inwiefern die suk-

⁴⁵ Vgl. ebd. (1993), S. 474, 486.

⁴⁶ Vgl. Evans/Jacobson/Putnam (1993).

⁴⁷ Vgl. Moravcsik (1993), S. 483.

⁴⁸ Vgl. Knelangen (2001), S.57.

⁴⁹ Moravcsik (1993), S. 483.

⁵⁰ Vgl. Moravcsik (1993), S. 507.

zessive Vergemeinschaftung des Politikfeldes und die damit verbundene Entscheidungsverlagerung von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene maßgeblich mit dem Integrationsprozess und seinen bedeutenden politikfeldübergreifenden Weichenstellungen verbunden ist. In diesem Zusammenhang ist z.B. die Untersuchung interessant, ob es sich bei der grundlegenden Strukturfondsreform von 1988 um eine politische Antwort auf *spill-over*-Effekte zwischen dem Binnenmarktprojekt und der Entwicklung regionaler sozioökonomischer Ungleichwichte in der Gemeinschaft handelte oder ob es sich im Sinne des Intergouvernementalismus „nur“ um ein Nebenprodukt zwischenstaatlicher Bargainingprozesse handelte, das keinen inhaltlichen Bezug zur Binnenmarktproblematik aufweist. MORAVCSIK spricht in diesem Zusammenhang auch von „side payments“⁵², die ausgewählten Mitgliedstaaten gewährt werden um sich deren politische Zustimmung zu größeren Integrationsprojekten zu sichern. In gleicher Weise müssten andere relevante Entwicklungsetappen des Politikfeldes wie z.B. die Errichtung des Kohäsionsfonds im Kontext der geplanten WWU diskutiert werden.

Neben der Analyse funktionaler Notwendigkeiten stellt sich die Frage nach der relativen Rolle supranationaler Akteure, insbesondere der Europäische Kommission, in der europäischen Strukturpolitik. Ist die Kommission im Sinne neofunktionalistischer Annahmen (*cultivated-spill-over*) maßgeblich an der integrativen Gestaltung des Politikfeldes beteiligt, oder lässt sich dem intergouvernementalem Postulat folgend ihre Rolle ausschließlich aus den Interessen der mitgliedstaatlichen Regierungen erklären?

2.1.2. Der *Multilevel-Governance*-Ansatz

In Anlehnung an neo-institutionalistischen Betrachtungsansätze wird das EU-Gebilde zunehmend auch als verflochtenes Mehrebenensystem verstanden, wobei der Fokus auf den Wechselwirkungen zwischen der supranationalen, nationalen und unter Umständen auch subnationalen Ebene liegt.⁵³ Analysen, die den Mehrebenensatz als theoretisches Fundament für das Verständnis der grundlegenden institutionellen Struktur der EU heranziehen, entfernen sich immer deutlicher von den Theorien der internationalen Beziehung und grei-

⁵¹ Vgl. Moravcsik (1991), vgl auch Streeck (1995), S.44.

⁵² Vgl. Moravcsik (1991), S. 62.

⁵³ Vgl. Scharpf (1994b), Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996); Marks (1993).

fen dagegen zunehmend auf Ansätze der vergleichenden oder der nationalen Politikforschung zurück.⁵⁴

In den 90er Jahren hat sich hier eine neue Denkschule herausgebildet, die unter dem Begriff *multilevel-governance* firmiert.⁵⁵ Dabei handelt es sich um eine Kombination von Mehrebenen-Verhandlungstheorie und *Governance*-Modell der politischen Koordinierung und Steuerung.⁵⁶ Der *Multilevel-Governance*-Ansatz steht in Opposition zu Andrew MORAVCSIKS *Intergovernmentalismus* und nähert sich hinsichtlich der Bedeutung supranationaler Institutionen eher dem Neofunktionalismus an. Im Denken dieser Schule ist die Europäische Integration „a polity-creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national, and supranational“⁵⁷. Im Unterschied zu staatszentrierten Konzepten, die den Staat als einheitlichen Akteur und die nationalen Regierungen als dessen Entscheidungsträger ansehen, disaggregiert der *Multilevel-Governance*-Ansatz den Staat und untersucht die Entscheidungsmacht einzelner staatlicher Instanzen.⁵⁸

Den nationalen Regierungen wird im Denken dieser Schule zwar immer noch eine bedeutende Rolle beigemessen, ihre uneingeschränkte individuelle und kollektive Kontrolle über politische Entscheidungsprozesse wird jedoch aus verschiedenen Gründen negiert.

„(...) according to the multi-level governance model, decision-making competences are shared by actors at different levels rather than monopolized by state executives. That is to say, supranational institutions – above all the European Commission, the European Court, and the European Parliament – have independent influence in policy-making that cannot be derived from their role as agents of state executives.“⁵⁹

Vertreter des Mehrebenenansatzes verwerfen die These MORAVCSIKS, dass die nationalen Regierungen den innerstaatlichen Interessenausgleich „monopolisieren“. Vielmehr stehen supranationale Institutionen wie die Kommission im direkten Kontakt mit nicht zentralen Regierungsakteuren wie insbesondere regionalen und lokalen Akteuren.⁶⁰ Subnationale Akteure haben somit aus Sicht des Ansatzes wachsenden Einfluss auf europäische Politikgestaltung.

⁵⁴ Vgl. Hix (1994), S. 12-21.

⁵⁵ Vgl. u.a. Marks (1993), Jachtenfuchs, M. ; Kohler-Koch, B. (1996); Hoogh (1996).

⁵⁶ Vgl. Lang/Nasholt/Reissert (1998), S.21.

⁵⁷ Marks/Hooghe/Blank (1996), S. 342.

⁵⁸ Vgl. Marks (1996), S. 339.

⁵⁹ Marks/Hooghe/Blank (1996), S. 346f.

⁶⁰ Vgl. Marks (1996), S. 369.

Anknüpfend an PIERSONS historischen Institutionalismus geht der *multilevel-governance*-Ansatz davon aus, dass die jeweiligen staatlichen Akteure unterschiedliche und potentiell widersprüchliche Ziele verfolgen.⁶¹ Kompetenzübertragungen von der nationalen auf die supranationale Ebene können demnach auch auf individuelle, spezifische Interessen der Regierungseliten bzw. Staatschefs zurückgeführt werden. Folgende Beweggründe kommen dabei in Frage. Zum einen können substantielle Politikergebnisse auf europäischer Ebene für die nationalen Politiker mit einem vergleichsweise kurzen Zeithorizont wichtiger sein als ein Verlust der nationalen Souveränität („cost v. benefits of decisional reallocation“). Daneben kann die Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene auch dazu genutzt werden, innenpolitischen Druck und Verantwortung auf die europäische Ebene abzuwälzen („intrinsic benefits of decisional reallocation“).⁶²

Darüber hinaus stellen MARKS, HOOGH und BLANK weitere Aspekte heraus, die für einen Kontrollverlust der nationalen Regierungen verantwortlich sind. Die individuelle Kontrolle der nationalen Regierungen wird demnach vor allem durch die sukzessive Ausweitung des mit der EEA eingeführten qualifizierten Mehrheitsentscheids limitiert. Mit Blick auf die kollektive Kontrolle sind die Regierungen weniger dominant bei der tagtäglichen Politikgestaltung als bei vertraglichen Entscheidungen und bedeutenden Rechtsakten. Ihre Fähigkeit die supranationalen Institutionen zu kontrollieren wird durch verschiedene Faktoren wie u.a. „the multiplicity of principals, the mistrust that exists among them, impediments to coherent principal action, informational asymmetries between principal and agents and by the unintended consequences of institutional change“⁶³ eingeschränkt.

Allerdings stellt der *Multilevel-Governance*-Ansatz die mitgliedstaatliche Souveränität nicht unmittelbar in Frage. „Instead of being explicitly challenged, states in the European Union are being meldet gently into a multi-level polity by their leaders and the actions of numerous subnational and supranational actors“⁶⁴.

Insgesamt beschreibt der Mehrebenenansatz einen sich ständig wandelnden, ergebnisoffenen Prozess ohne festes Gleichgewicht zwischen supranationalen, intergouvernementalen und subnationalen Kräften. Es gibt demnach „no centre of accumulated authority but chan-

⁶¹ In ähnlicher Weise führt Pierson ein Set verschiedener Argumente an, die Lücken oder „gaps“ in der Kontrolle des Integrationsprozesses durch die nationalen Regierungen erklären sollen. Vgl. Pierson (1996).

⁶² Marks/Hooghe/Blank (1996), S. 349f.

⁶³ Ebd., S. 354ff.

⁶⁴ Vgl. Marks (1993), S. 406.

ging combination of supranational, national and subnational governments engage in collaboration“⁶⁵.

Auf den ersten Blick scheint der *Multilevel-Governance-Ansatz* für die vorliegende Untersuchung passende Anknüpfungspunkte zu liefern. Als synkretistischer Ansatz kombiniert er ausgewählte Prämissen der zuvor erläuterten Theoriestränge. Zum anderen basiert seine Argumentation bereits weitestgehend auf entsprechenden empirischen Forschungsergebnissen im Politikfeld Europäische Strukturpolitik.⁶⁶ Gary MARKS bezeichnet das Politikfeld nicht zuletzt deshalb auch als „leading edge“⁶⁷ des *Multilevel-Governance*-Konzepts. Damit wird jedoch gleichzeitig klar, dass es sich bei der Entwicklung des dynamischen Mehrebenensystems um keine uniforme Entwicklung in allen gemeinschaftlichen Politikbereichen und Mitgliedstaaten handelt.⁶⁸ Vielmehr ist die Ausprägung der dargestellten Charakteristika in den verschiedenen Politikfeldern noch sehr unterschiedlich. An dieser Stelle muss deshalb mit Recht darauf hingewiesen werden, dass die Entwicklungsmerkmale des dynamischen Mehrebenenregierens bislang vorwiegend an Einzelstudien festgemacht wurden. Politikfeldübergreifende bzw. systematisch vergleichende Forschungsarbeiten, welche diesen Ansatz auf ein festeres Fundament stellen könnten, indem sie z.B. die Voraussetzungen für die Bedeutung der dargestellten Entwicklungsmerkmale besser erklären, sind noch relativ selten.⁶⁹

In der vorliegenden Studie soll untersucht werden, inwieweit sich die Prämissen und die Argumentation dieses Ansatzes in der jüngeren Entwicklung des Politikfeldes wiederfinden bzw. bestätigen lassen. Dabei stehen die Ergebnisse zur Genese der Strukturfondsreform von 1999 im Vordergrund. Aus diesem Grund orientiert sich die Analyse der Reform auch weitgehend an der Untersuchungsmethodik des *Multilevel-Governance-Ansatzes*.⁷⁰

⁶⁵ Hoogh (1995), S. 3 – übernommen aus Faklner (1998), S. 18.

⁶⁶ Durch Marks (1992), (1993), (1996), Hoogh (1995), (1996); vgl. auch Keating (1994), (1998); Heinelt (1996).

⁶⁷ Marks (1993), S. 407.

⁶⁸ Vgl. Lang/Nasholt/Reissert (1998), S.24.

⁶⁹ Vgl. beispielhaft Schmidt (1998).

2.2. Theorieperspektiven auf die Europäische Regional- und Strukturpolitik

Eine Analyse der Entwicklungsdynamik der europäischen Regional- und Strukturpolitik muss sich auch mit der Frage auseinandersetzen, welchen ökonomischen und ordnungspolitischen Philosophien und Paradigmen das Politikfeld folgt und inwieweit diese Grundüberzeugungen und Erklärungsansätze den zu untersuchenden strukturpolitischen Akteuren als Leitbilder bzw. als Handlungsorientierung dienen. An dieser Stelle erfolgt deshalb ein kurzer Blick auf das Spektrum regionalökonomischer wie ordnungspolitische Grundeinstellungen zur Regional- und Strukturpolitik.

2.2.1. Regionalökonomische Erklärungsansätze

Bei der Frage, ob überhaupt oder inwieweit eine europäische Strukturpolitik ökonomisch erforderlich ist, stehen sich im wesentlichen zwei regionalwirtschaftliche Erklärungsansätze gegenüber – das *neoklassische* und das *polarisationstheoretische* Modell.

Die Verfechter des *neoklassischen Wachstumsmodells* gehen davon aus, dass es automatisch zu einer Angleichung der Einkommensniveaus verschiedener Volkswirtschaften kommt, sofern diese über die gleichen oder sich langfristig angleichende Strukturparameter (wie insbesondere die Zeitpräferenz, die Wachstumsrate des technischen Fortschritts und Verschleißrate des Kapitalstocks) verfügen.⁷¹ Als wichtigste Bedingung für eine Angleichung der Strukturparameter wird der Freihandel genannt. Bezogen auf die Europäische Union bedeutet dies, dass die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes und der damit verbundenen Abbau von Handelshemmnissen automatisch zu einer wirtschaftlichen Konvergenzentwicklung zwischen reicheren und ärmeren Regionen bzw. Mitgliedstaaten führt (*„Konvergenzthese“*).⁷² Darüber hinausgehende staatliche Eingriffe werden hingegen als Behinderung dieses Anpassungsprozesses angesehen. Eine aktive Strukturpolitik führt demnach zu einer Ressourcenfehlallokation und zu Mitnahmeneffekte einzelner Marktteilnehmer.⁷³

⁷⁰ Danach werden die vier Politphasen (‘policy initiation’, ‘decision-making’, ‘implementation’, ‘adjudication’) und unterschiedlichen Entscheidungsebenen des institutionellen Kontextes getrennt untersucht. Vgl. Marks (1996), S. 313, 338.

⁷¹ Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 37.

⁷² Vgl. Beckmann (1995), S. 67,

⁷³ Aus neoliberaler Sicht wird u.a. kritisiert, dass EU-Interventionen durch *crowding out Effekte* private Investitionen mit höherer Produktivität verdrängen. Das Fehlen dieser privaten Investitionen führt dann zu einer Reduzierung des Produktivitätswachstum. Hinzu kommt der negative Effekt, dass sich Unter-

Im Gegensatz dazu sind die Vertreter der *Polarisationstheorie* der Ansicht, dass sich die Wohlstandsunterschiede zwischen wirtschaftlich entwickelteren Kernregionen und ärmeren peripheren Gebieten durch Freihandel und Marktwirkung tendenziell vergrößern (*‘Divergenzthese‘*).⁷⁴ Aufgrund von *Agglomerationsvorteilen*⁷⁵ nimmt das Produktivitätswachstum und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den reicheren Kerngebieten stärker zu als in den peripheren Gebieten. Um diesem Divergenzprozess entgegenzuwirken sprechen sich die Vertreter der Polarisationstheorie für eine aktive Strukturpolitik aus.⁷⁶

Der Streit zwischen den beiden Erklärungsansätzen ist bis heute ungelöst, da ein empirischer Nachweis mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden ist.⁷⁷ Gerade die volkswirtschaftliche Evaluierung strukturpolitischer Interventionen, also die Quantifizierung ihrer ökonomischen Auswirkungen ist kaum in Abgrenzung von der Wirkung anderer Faktoren wie der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten oder der Konjunktur zu realisieren.⁷⁸ Studien, die sich mit der ökonomischen Effizienz von Strukturfondsinterventionen in der EU beschäftigen, kommen deshalb je nach ausgewähltem Messverfahren und –indikatoren zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.⁷⁹

2.2.2. Ordnungspolitische Varianten einer aktiven Strukturpolitik

Unter der Voraussetzung, dass die polarisationstheoretischen Annahmen für die Verhältnisse in der Europäischen Union zuträfen, wäre eine aktive Strukturpolitik gerechtfertigt. Offen bliebe dann immer noch die Frage, welche Form und Gestalt diese Politik haben

nehmen weniger nach Marktsignalen sondern eher an den Förderleitlinien orientieren („rent seeking Verhalten“). Gleiches gilt für nationale Gebietskörperschaften, die ihre Aufmerksamkeit weniger auf die eigentlichen Bedürfnisse und Präferenzen ihrer Regionen richten, sondern vornehmlich auf Projekte, bei denen die Wahrscheinlichkeit höher ist, Fördergelder zu erhalten. Aus informationsökonomischer Sicht wird zudem bemängelt, dass der Staat nicht besser über die Märkte und die Marktentwicklung informiert ist als die Marktteilnehmer selbst. Falsche staatliche Vorhersagen oder Einschätzungen können dann zu weiteren Fehlallokation von Ressourcen führen. Vgl. Schäfers/Fetzer (1993), S.59.

⁷⁴ Vgl. Beckmann (1995), S. 67.

⁷⁵ Unter Agglomerationsvorteilen versteht man Kostenersparnisse, die sich aus der räumlichen Ballung ergeben. Darunter fallen zum einen interne, innerbetriebliche Ersparnisse durch *economies of scale*, innerbetrieblicher Verbund und Optimierung der Organisation und zum anderen externe Effekte wie die Nähe zu anderen Betrieben, zu Infrastruktureinrichtungen und zum Arbeits- und Absatzmarkt. Vgl. Gabler (1993), S. 711.

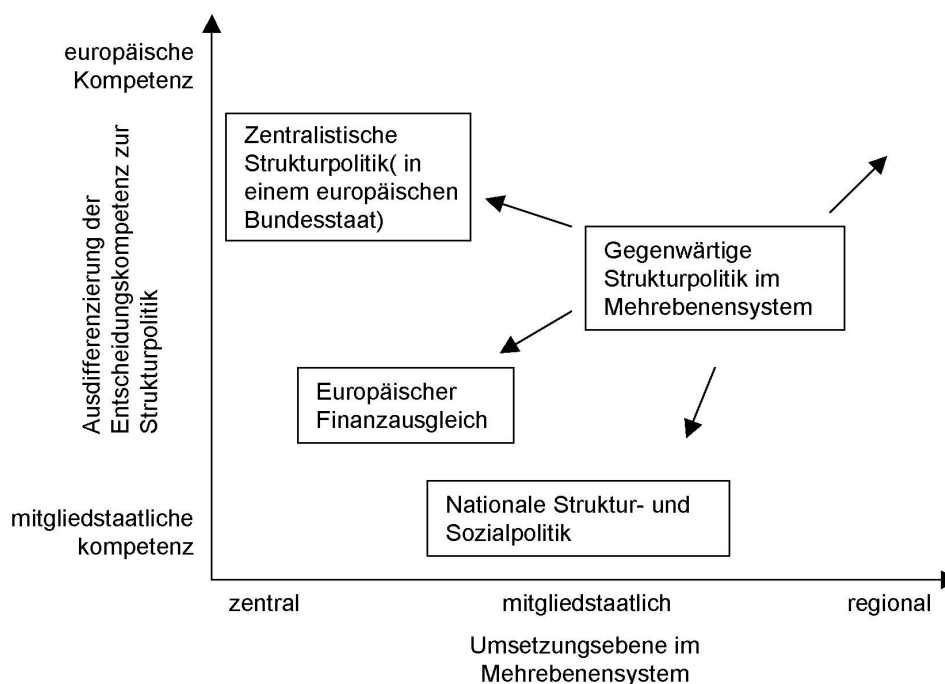
⁷⁶ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit beiden theoretischen Erklärungsmodellen findet sich u.a. bei Beckmann (1995) sowie bei Werner (1996).

⁷⁷ Vgl. Beckmann (1995), S. 67.

⁷⁸ Vgl. Sturm (1996).

sollte. In diesem Zusammenhang wären unterschiedliche ordnungspolitische Varianten einer aktiven Strukturpolitik denkbar. Diese unterscheiden sich vorwiegend in der Verteilung der staatlichen Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen auf die europäische, nationale und subnationale Ebene. Das Spektrum reicht dabei von einer reinen nationalen Struktur- und Sozialpolitik über horizontale und vertikale europäische Finanzausgleichssysteme bis hin zu einer zentralistischen EU-Strukturpolitik.⁸⁰

Abb. 2.1.: Ordnungspolitische Varianten der Europäischen Strukturpolitik



Quelle: Lang/Naschold/Reissert (1998), S. 15.

Dazwischen lässt sich das derzeitige Politikmodell bzw. die Organisationsstruktur der EU-Strukturpolitik verordnen. Dabei handelt es sich um eine auf europäischer Ebene entschiedenen Politik, die gemeinsam d.h. durch Akteure der europäischen, nationalen und regionalen Ebene implementiert wird. Auf Vorschlag der Europäischen Kommission entscheidet der Rat über die Grundparameter (Ziele, Finanzrahmen, Fördergebiete, Förderinhalte und die Struktur des Implementationssystems).⁸¹ Auf dieser Grundlage werden von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission Förderprogramme ausgearbeitet, die an-

⁷⁹ So attestiert bspw. BEUTEL (1993) den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten (GFK) einen positiven makroökonomische Effekte, wohingegen BUSCH/LICHTBLAU/SCHNABEL (1997) keinen Zusammenhang von Regionalförderung und Konvergenzentwicklung feststellen können.

⁸⁰ Vgl. Lang/Naschold/Reissert (1998), S. 14f.

⁸¹ Vgl. Lang/Naschold/Reissert (1998), S. 12f.

schließlich partnerschaftlich, d.h. durch die Administration auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene implementiert werden.⁸²

Inwieweit der Zentralisierungsgrad bzw. die Verteilung regionalpolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene gerechtfertigt ist, ist in der wissenschaftlichen Literatur sehr umstritten. So lassen sich aus der Theorie des Fiskalföderalismus Ordnungsprinzipien ableiten, die als Anhaltspunkte für die Beurteilung des Zentralisierungsgrades der Gemeinschaftspolitik dienen.⁸³ Diesbezügliche Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Organisationsstruktur der europäischen Regional- und Strukturpolitik ökonomisch nicht gerechtfertigt ist, da insbesondere die Prinzipien der *fiskalischen Äquivalenz*, der *räumlichen Kongruenz* und der *Subsidiarität* verletzt werden. Diese Verstöße drücken sich durch Ineffizienzen auf der prozesspolitischen Ebene aus.⁸⁴ Folglich sprechen sich diese Arbeiten meist für eine dezentralere Organisationsstruktur in Form von ungebundenen Finanzausgleichssystemen aus.

Von anderer Seite wird dagegen eingewendet, dass gerade die zu fördernden strukturschwachen Regionen durch reine Finanztransfers schnell an die Grenzen ihrer administrativen Absorptionskapazität stoßen.⁸⁵ Weil der Kreis der Kostenträger und Nutznießer strukturpolitischer Interventionen nicht übereinstimmt, wird eine übergeordnete Begleitung und Kontrolle erforderlich, um einen ineffizienten Mitteleinsatz zu vermeiden. Eine rein nationale Strukturpolitik könnte einen unkontrollierten Subventionswettbewerb zwischen den

⁸² Vgl. ebd., S. 12f.

⁸³ Vgl. Thomas (1994), Waniek (1992), Lammers (1992), Biehl (1990), Gebauer (1983).

⁸⁴ Das Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* wird verletzt, da der Kreis der Nutznießer und der Kostenträger der strukturpolitischen Interventionen nicht übereinstimmen. Die Fördermittelverteilung durch die Strukturfonds weist ein klares Ungleichgewicht zugunsten der vier Kohäsionsländer auf. Außerdem ist der Kreis der Kostenträger nicht identisch mit dem Kreis der Entscheidungsträger. Durch eine stärkere Dezentralisierung der Kompetenzen im Rahmen des *Subsidiaritätsprinzips* würden die individuellen regionalpolitischen Präferenzen der Regionen besser berücksichtigt, wodurch die Fördermittel effizienter eingesetzt werden könnten. Das *räumliche Kongruenzprinzip* wird verletzt, da die Mehrheit der europäischen Förderprogramme einen regionalen Bezug innerhalb eines Mitgliedstaates haben und sich nicht grenzüberschreitend d.h. auf andere Länder auswirken. Eine zentrale Koordinierung seitens der Kommission ist demnach unnötig. Vgl. Waniek (1992), S. 131-136.

Regionen und Mitgliedstaaten nachsichziehen und somit sowohl zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen Binnenmarkt als auch zu einer weiteren Vergrößerung wirtschaftlicher Ungleichgewichte in der Gemeinschaft führen.

⁸⁵ Vgl. Ridinger (1997), S. 139.

3. DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN REGIONAL- UND STRUKTURPOLITIK BIS ZUR AGENDA 2000

Im folgenden Kapitel wird die Entstehung und Entwicklung der regionalen Strukturpolitik und ihrer Kerninstrumente, der gemeinschaftlichen Strukturfonds, bis zur AGENDA 2000 chronologisch dargestellt. Es soll gezeigt werden, wie sich das Politikfeld im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses von einem schlichten Finanztransfermechanismus mit geringer europäischer Lenkungswirkung zu einer administrativ komplexen sowie finanziell und inhaltlich umfangreichen Gemeinschaftspolitik entwickelt hat. Gleichzeitig soll verdeutlicht werden, welche Schritte und Faktoren für diese dynamische Entfaltung ausschlaggebend waren und inwieweit die längerfristige Entwicklung des Politikfeldes hierdurch erklärt werden kann. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auch auf der Entwicklung des Entscheidungsprozesses und der Entscheidungsfindung auf der Gemeinschaftsebene. In diesem Zusammenhang wird untersucht, welchen Einfluss die institutionellen EG-Akteure auf die richtungweisenden Entscheidungen gehabt haben und wie sich ihre Rollen und ihr politischer Einfluss im Laufe der Zeit verändert haben.

3.1. Die Genese der regionalen Strukturpolitik der Gemeinschaft und ihre Entwicklung bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)

3.1.1. Erste Anstöße im EWG-Vertrag von 1957

In der Präambel der Römischen Verträge zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 bekundeten die sechs Vertragspartner (Italien, Frankreich, Deutschland und die Beneluxländer) ihr Bestreben „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“⁸⁶.

Im zweiten Artikel des Vertrages wurde dieses Anliegen nochmals aufgegriffen und weiter festgelegt:

„Die Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in unserer Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“⁸⁷

Abgesehen von diesen unverbindlichen Bekenntnissen enthielt der Vertrag jedoch keine weiterführende Regelung zur konkreten Ausgestaltung einer gemeinsamen Regional- oder Strukturpolitik. In der Literatur werden dafür mehrerer Gründe genannt. Zum einen bestimmte neoliberales bzw. neoklassisches Denken in den 50er Jahren die Wirtschaftspolitik. Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der relativ geringen regionalen Disparitäten setzte man primär auf die Kräfte des Marktes, die verbunden mit einer aktiven Wettbewerbspolitik ausreichen sollten, um die gewünschte wirtschaftliche Konvergenz herbeizuführen.⁸⁸ Zudem standen andere Aufgaben wie die Schaffung einer Zollunion und eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik für die Mitgliedstaaten im Vordergrund der Vertragsverhandlungen.⁸⁹

„Hinzu kommt allerdings auch, dass die Staaten der ehemaligen Sechsergemeinschaft mit Ausnahme Italiens von sich aus an einer gemeinsamen regionalpolitischen Initiative nicht übermäßig interessiert schienen. Sie sind ohnehin alle im nationalen Rahmen in erheblichen Umfang regionalpolitisch tätig, so dass eine europäische Regionalpolitik im Zweifelsfall mit einem Verzicht auf eigene nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen verbunden wäre, zu dem man sich, ebenso wie in anderen Integrationsbereichen, nur sehr widerwillig durchringen kann.“⁹⁰

Insgesamt wird deutlich, dass das Ziel regionale Disparitäten abzubauen zwar „indirekt“ d.h. im Ansatz durch den EWG vertraglich aufgenommen wurde, dass jedoch weiterführende Bestimmungen oder konkrete Zielsetzungen aufgrund wirtschaftlicher wie ordnungspolitischer Überzeugungen der Gründerstaaten vor dem Hintergrund einer sich positiv entwickelnden Wirtschaftslage zunächst ausblieben.⁹¹

⁸⁶ Präambel des EWG-Vertrags vom 25. März 1957.

⁸⁷ Art. 2 EWG-V.

⁸⁸ Vgl. Hallstein (1974), S. 230, Marx (1992), S. 18, 47f.

⁸⁹ Vgl. Schäfers (1993), S. 31.

⁹⁰ Boeck (1973), S. 230.

⁹¹ Vgl. Schäfers (1993), S. 29, Krieger-Boden (1987), S. 82.

3.1.2. Gemeinschaftsinstrumente mit regionalpolitischer Implikation

Wenngleich also von einer gemeinsamen Regionalpolitik zu dieser Zeit noch nicht die Rede sein konnte, verfügte die Gemeinschaft durch die Römischen Verträge über politische wie finanzielle Instrumente, mit denen sie in zunehmenden Maße regionalpolitisch Einfluss ausüben konnte. Im folgenden werden die Instrumente und ihre Entwicklung bis zur Strukturfondsreform von 1988 zusammenfassend dargestellt.

3.1.2.1. Die europäische Beihilfenaufsicht

Im Kontext der europäischen Wettbewerbspolitik ist zunächst das Instrument der Beihilfenaufsicht von besonderer Bedeutung, welches in Art. 92-94 des EWG-Vertrages kodifiziert wurde.⁹² Um Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen zu vermeiden, sollte die nationale Förderpolitik von der Kommission kontrolliert werden.⁹³

Laut Vertrag *sind* „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“⁹⁴.

Zugelassen waren und sind jedoch unter anderem Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder in denen es eine erheblich Unterbeschäftigung gibt.⁹⁵ Damit erhielt die europäische Beihilfenkontrolle neben einer reinen wettbewerbspolitischen Ausrichtung auch eine regionalpolitische Relevanz. Diese mehrdimensionale Zielsetzung spiegelt sich dann auch in den Entwicklungsphasen des Kontrollinstruments wieder.⁹⁶

Bis Mitte der 60er Jahre stand die Kontrolle des Wettbewerbs im Vordergrund der Beihilfenaufsicht. Zu nennenswerten regionalpolitisch motivierten Eingriffen der Kommission in die Förderpolitik der Mitgliedstaaten kam es hingegen kaum. Einerseits stufte die Kommission die Regionalbeihilfen zu dieser Zeit als nicht besonders schädlich ein.⁹⁷ Zum ande-

⁹² Art. 92-94 EWG-V.

⁹³ Vgl. Schäfers (1993), S. 30.

⁹⁴ Art 92 (1) EWG-V.

⁹⁵ Vgl. Art. 92 (3) lit. g EWG-V.

⁹⁶ Vgl. Krieger-Boden (1987), S. 83f.

⁹⁷ Sie wurden von der Kommission für geeignet gehalten, städtische Ballungen zu vermeiden, ein soziales Gleichgewicht zu erhalten und Industrieansiedelungen zu dezentralisieren. Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 75.

ren verfügte sie weder über konkrete einheitliche Genehmigungskriterien zur Einstufung von Problemregionen noch über darauf aufbauende Regelungen zur Bestimmung der Beihilfenintensität. Demzufolge wurde immer fakultativ über einen Eingriff entschieden.⁹⁸

Vor dem Hintergrund der einsetzenden Rezession in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre begannen die Mitgliedstaaten jedoch zunehmend auch entwickeltere Industrieregionen zu fördern.⁹⁹ Da die Kommission einen Subventionswettbewerb unter den Mitgliedstaaten befürchtete, intensivierte sie daraufhin ihre Kontrolltätigkeit.

In der erste Hälfte der 70er Jahre (1971,1973,1975) stellte sie sogenannte Grundsätze zur allgemeinen Beihilferegelung mit regionaler Zielsetzung auf, in denen für alle Gemeinschaftsgebiete unterschiedliche Beihilfesätze je nach Entwicklungsstand festgelegt wurden.¹⁰⁰ Die Beihilfevergabe in den rückständigsten Regionen wurde auf diese Weise begünstigt, während sie in den reicheren Industriegebieten durch striktere Bestimmungen erschwert wurde. Somit trat das mit dem Instrument der Beihilfenaufsicht ursprünglich verbundene Wettbewerbsziel zunehmend in den Hintergrund während die kohäsions- bzw. regionalpolitische Zielsetzung zunehmend an Bedeutung gewann. Diese Entwicklung setzte sich in der Folgezeit weiter fort.¹⁰¹

3.1.2.2. Strukturpolitische Finanzinstrumente

Obwohl mit den Römischen Verträgen kein spezifisches gemeinschaftlichen Finanzinstrument zum Abbau von regionalen Disparitäten geschaffen wurde, standen der Gemeinschaft bereits folgende vier strukturpolitischen Instrumente zur Verfügung, deren Mitteleinsatz sich auch zunehmend regionalpolitisch auswirken sollte.¹⁰²

- a) Sonstige Finanzierungsinstrumente
 - *Darlehen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)*
 - *Die Europäische Investitionsbank*
- b) Strukturfonds
 - *Der Europäische Sozialfonds (ESF)*
 - *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)*

⁹⁸ Vgl. Boeck (1973), S. 231f.

⁹⁹ Vgl. Zeitel. (1998), S.42.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu Wellenhofer (1995), S.138ff., Boeck (1973), S. 231f.

¹⁰¹ Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 75.

3.1.2.2.1 Die Darlehen der EGKS und der EIB

Seit 1952 konnten im Rahmen des EGKS-Vertrages (Art. 56) zinsverbilligte Darlehen und Beihilfen an Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie vergeben werden. Die Mittel wurden unter anderem zur Umschulung von Arbeitnehmer des Montansektors oder zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftsbereichen verwendet.¹⁰³ Da sich die Kohle- und Stahlindustrie auf bestimmte Regionen der Gemeinschaft konzentrierte, wurde im Laufe der Zeit neben der primären sektoralen Förderausrichtung auch zunehmend eine regionalpolitische Dimension der EGKS-Darlehen deutlich.¹⁰⁴

Die Europäische Investitionsbank wurde am 1. Januar 1958 auf der Grundlage der Römischen Verträge gegründet. Ihr Auftrag war und ist es durch die Gewährung von Beihilfen und Bürgschaften „zu einer reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes beizutragen“¹⁰⁵. Unter ihren Aufgabenbereich fällt auch die Finanzierung von Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete. Für diese Aufgabe war ein wesentlicher Teil der EIB-Kreditmittel reserviert was die regionalpolitische Relevanz der Kredite verdeutlicht.¹⁰⁶

3.1.2.2.2 Der Europäische Sozialfonds(ESF)

In den Römischen Verträgen wurde die Schaffung eines weiteren strukturpolitischen Finanzinstrument vereinbart, der Europäische Sozialfonds. Der Fonds sollte zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte und damit zur Hebung der Lebenshaltung in der Gemeinschaft beitragen.¹⁰⁷ Die vorrangige Aufgabe des ESF bestand darin, „die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und Produktionssysteme durch entsprechende Ausbildung und Umschulung zu erleichtern“¹⁰⁸. Eingerichtet wurde der ESF durch eine Ratsverordnung im Jahre 1960.¹⁰⁹ Zwischen 1960 und 1971 konzentrierte sich seine Tätigkeit vornehmlich auf die Kofinanzierung von Be-

¹⁰² Vgl. Boeck (1973), S. 235f.

¹⁰³ Siehe hierzu ausführlich: Boeck (1973), S. 235f.

¹⁰⁴ Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 66.

¹⁰⁵ Art. 129, 130 EWG-V.

¹⁰⁶ Art 130 EWG-V.

¹⁰⁷ Art. 123ff EWG-V.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Eingerichtet durch die VO (EWG) Nr. 9/60 des Rates vom 25.8.1960 ,(in: Abl. Nr. L 1960/60 vom 31.8.1960).

rufumschulungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.¹¹⁰ Der ESF unterstützte demnach lediglich die nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken. Eigene, gemeinschaftliche Prioritäten oder spezifische Auswahlkriterien spielten dabei noch keine bedeutende Rolle.¹¹¹ Auch die Zuständigkeit und Einflussmöglichkeiten der Kommission waren zunächst noch sehr begrenzt. Die Kommission versuchte in dieser Zeit mehrmals den Interventionsrahmen des Fonds auszuweiten und gleichzeitig ein Initiativrecht in diesem Bereich zu erhalten. Alle diesbezüglichen Forderungen wurden jedoch vom Rat abgelehnt.¹¹²

Dies änderte sich erst durch die ESF-Reformen der Jahre 1971 und 1977.¹¹³ Vor dem Hintergrund sich verschärfender Arbeitsmarktprobleme und weiterem Drängen der Kommission wurden 1971 die Interventionsmöglichkeiten des Fonds erweitert. Unter anderem wurden die Fördermittel nun stärker in Gebieten mit Entwicklungsrückständen (hohen Arbeitslosenquoten) eingesetzt, womit die Reform erkennbare regionalpolitische Akzente setzte.¹¹⁴ Überdies wurde durch den Ratsbeschluss von 1977 die Fondsbeteiligung für Maßnahmen in bereits vom EFRE geförderten Gebieten um 10% erhöht, wodurch die regionalpolitische Ausrichtung des Fonds weiter ausgebaut wurde.¹¹⁵

Gleichzeitig wurde mit der Reform von 1971 ein neues Bewilligungsverfahren verabschiedet, welches die Rolle der Kommission deutlich aufwertete. Sie konnte nun aus eigener Initiative und auf Antrag des Rates oder eines Mitgliedstaates aktiv werden.¹¹⁶ Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich dazu, im Vorfeld der Durchführung einer Maßnahme der Kommission einen Antrag mit detaillierten Angaben über das Vorhaben zu übermitteln.¹¹⁷ Daraus sollte auch hervorgehen, dass die geplante Maßnahme im Einklang mit dem ge-

¹¹⁰ Auf diese Maßnahmen entfielen 96% der Fondsmittel. Die restlichen 4% der Ausgaben wurden für Umsiedelungshilfen für ArbeitnehmerInnen, die einen Arbeitsplatz in anderen Regionen der EG gefunden hatten, verwendet. Die Kommission erstattete nachträglich maximal 50% der Gesamtkosten für die vom Mitgliedstaat in eigener Regie durchgeführten Programme, Vgl. Falkner, (1994), S. 127.

¹¹¹ Vgl. Poth-Mögele (1992), S. 57.

¹¹² Vgl. Falkner, (1994), S. 128.

¹¹³ Durch Beschluß des Rates Nr. 71/66 (EWG) vom 1. Februar 1971, (in: Abl. Nr. L 28 vom 4.2.1971). Geändert durch den Beschluss des Rates Nr. L 77/802 (EWG) vom 20. Dezember 1977, (in: Abl. Nr. L 337 vom 27.12.1977).

¹¹⁴ Im Jahre 1976 wurde 76% der Fondsmittel in rückständigen Gebieten eingesetzt. Vgl. Poth-Mögele (1992), S. 57.

¹¹⁵ Vgl. Beschluss des Rates Nr. 77/802 (EWG) vom 20. Dezember 1977, (in: Abl. Nr. L 337 vom 27.12.1977).

¹¹⁶ Vgl. Boeck (1973), 242.

¹¹⁷ Die entsprechende Verordnung sah in diesem Zusammenhang insbesondere Angaben über „die Ziele, die Modalitäten, die Laufzeit, den für die Finanzierung und die Durchführung Verantwortlichen, die beteiligten Personengruppen, die voraussichtlichen Kosten, die Finanzierungsweise, die Verteilung der Ausgaben auf einzelne Haushaltsjahre und die Arten der Beihilfen, deren Verwendung vorgesehen ist“, Vgl. VO (EWG) Nr. 2396/71 des Rates vom 8. November 1971, Art. 5 Abs.1, (in: Abl. Nr. L 249 vom 10.11.1971, S. 56).

meinschaftlichen Zielen steht.¹¹⁸ Auf Vorschlag der Kommission entschied dann der Rat mit qualifizierter Mehrheit über eine entsprechende Beteiligung des ESF.

„Der den Mitgliedstaaten auferlegte Zwang, Anträge auf Zuschüsse vor Durchführung der Maßnahmen zu stellen und zu begründen, verleiht der Kommission zusätzlich ein Gestaltungsprivileg. Es steht offensichtlich in ihrem Ermessen, Anträge zu billigen oder Modifikationen zu verlangen, wobei derartige Forderungen den notwendigen Nachdruck durch den Hinweis auf eine mögliche Ablehnung des Antrags erhalten können. Fraglich ist allerdings, ob die Stellung der Kommission bereits so stark ist, dass sie sich gegen nationale Interessen durchzusetzen vermag.“¹¹⁹

Abgesehen davon erhielt die Kommission einen geringfügigen Teil der ESF-Mittel, den sie eigenmächtig für Pilotprojekte und Vorbereitungsstudien verwenden konnte.¹²⁰

Anfang der 80er Jahre setzte sich die Kommission und das EP, das seit 1975 in die jährlichen Haushaltsverhandlungen involviert war, für eine deutliche Erhöhung der ESF-Mittel ein. Daneben forderte die Kommission eine bessere Koordinierung der Interventionen aller strukturpolitischen Instrumente (ESF, EFRE, EAGFL-A und EIB) sowie eine stärkere Abstimmung zwischen den Fondsmaßnahmen und den Gemeinschaftspolitiken.¹²¹ Die Forderungen blieben jedoch weitestgehend unerfüllt.

Durch die Reform des ESF von 1983 wurden die Fondsmittel neu verteilt.¹²² Danach sollten insgesamt 95% der Zuschüsse für die nationalen Arbeitsmarktpolitiken verwendet werden. Die restlichen 5% waren für EG-Aktionsprogramme vorgesehen. Im Vordergrund der Förderung stand die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Jugendliche unter 25 Jahren), für die 75% der Fondsmittel bereitgestellt wurden. Mit den restlichen Mitteln sollten ausgewählte Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt unterstützt werden. Insgesamt 40% der Mittel wurde für rückständige Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten vorgesehen.¹²³

¹¹⁸ Vgl. Boeck (1973), S.242.

¹¹⁹ Boeck (1973), S.242.

¹²⁰ Vgl. Collins (1983), S.12., Falkner (1994), S.129.

¹²¹ Vgl. Falkner (1994), S.129.

¹²² Vgl. Beschluss des Rates Nr. 83/516/EWG vom 17.10.1983, (in: Abl. Nr. L 289 vom 22.10.1983). Geändert durch den Beschluß des Rates Nr. 85/568/EWG vom 20.12.1985, (in: Abl. Nr. L 1985/370 vom 31.12.1985).

¹²³ Darunter fielen Griechenland, Grönland, französische Überseedepartements, Irland, Mezzogiorno und Norditalien, Vgl. Poth-Mögele (1992), S. 58.

3.1.2.2.3. *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)*

Im Gegensatz zur Regionalpolitik war die Landwirtschaftspolitik einer der zentralen Verhandlungsaspekte der Römischen Verträge. Ihre besondere Bedeutung wurde mit einem eigenen Titel in den Verträgen herausgestellt.¹²⁴ Darin wurde auch die Schaffung mehrerer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft vereinbart.¹²⁵

Die Einrichtung eines EAGFL erfolgte dann im Jahr 1962.¹²⁶ Zwei Jahre später wurde er in zwei Abteilungen unterteilt. Die bedeutendere Abteilung „Garantie“ finanzierte Ausfuhrerstattungen, d.h. Exporte in Drittländer sowie Interventionsleistungen zur Agrarmarktorganisation. Die kleinere Abteilung „Ausrichtung“ war hingegen für die Verbesserung der Betriebs- und Marktstrukturen in der Landwirtschaft verantwortlich (Agrarstrukturpolitik).¹²⁷ Die Finanzierung des Fonds erfolgte zunächst durch die Mitgliedstaaten über einen Verteilungsschlüssel, der bei jeder Agrarpreisfestsetzung neu bestimmt werden musste.¹²⁸

Aus regionalpolitischer Sicht hatte die Abteilung Ausrichtung des EAGFL aufgrund ihrer geringen finanziellen Ausstattung und ihres sehr begrenzten Fokus auf Strukturverbesserungen innerhalb des Agrarsektors zunächst nur geringe Bedeutung.¹²⁹

1971 wurde der Agrarfonds in den Gemeinschaftshaushalt eingegliedert. Während die Abteilung Ausrichtung bis zu diesem Zeitpunkt ausschließlich nationale Maßnahmen privater und öffentlicher Natur finanzierte, rückten nun zunehmend gemeinschaftliche Maßnahmen in den Vordergrund.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass sich der regionalpolitische Bezug der Agrarfondsförderung bis Mitte der 80er Jahre in sehr engen Grenzen hielt. Dies änderte sich erst mit den integrierten Mittelmeerprogrammen von 1985 und den Beschlüssen zu EEA, auf die im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingegangen wird.

¹²⁴ Titel II über die Landwirtschaft, Art. 38-47 EWG-V.

¹²⁵ Art. 40 Abs. 3 u. 4 EWG-V.

¹²⁶ VO (EWG) Nr. 17/64 des Rates vom 5.2.1964, (in: Abl. Nr. L 34 vom 27.2.1964).

¹²⁷ Vgl. Poth-Mögele (1993), S. 61.

¹²⁸ VO (EWG) Nr. 25 des Rates vom 14.1.1962, (in: Abl. Nr. L 30 vom 20.04.1962).

¹²⁹ Vgl. Boeck (1973), S. 236.

3.1.3. Der Weg zur Schaffung eines europäischen Regionalfonds

Mit der Einrichtung eines spezifischen regionalpolitischen Gemeinschaftsinstrument im Jahre 1975, wurde das Fundament für eine europäische Regionalpolitik gelegt. Als Hintergrund und Motive, die zu dieser Entwicklung führten, werden in der Literatur mehrere zusammenhängende Faktoren genannt.

Zunächst bestand Anfang der 60er Jahre weiterhin das Problem, dass mit den vorhandenen, sektoralen strukturpolitischen Instrumenten eine Vielzahl der regionalen Probleme nicht vollständig gelöst werden konnte.¹³⁰ Entgegen des in Rom 1957 prognostizierten wirtschaftlichen Konvergenzprozesses vergrößerten sich zudem in den 60er und 70er Jahren die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft. Durch wachsende regionalpolitische Aktivität der Mitgliedsländer bestand außerdem die Gefahr, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte, die als unvereinbar mit dem Ziel eines Gemeinsamen Marktes galten.¹³¹

Vor diesem Hintergrund setzte sich die Kommission bereits Mitte der 60er Jahre für eine Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken und für die Erstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen nach gemeinschaftlichen Kriterien ein.¹³² Gleichzeitig sollten für die Regionalentwicklung entsprechende Mittel durch die bereits vorhandenen Finanzierungsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Die Forderungen wurden jedoch von den Mitgliedstaaten lange zurückgewiesen. Insbesondere Frankreich stellte sich unter der Führung von Staatspräsident de Gaulle gegen einen weiteren Ausbau supranationaler Zuständigkeit in wichtigen politischen Bereichen.¹³³ Gleichermäßen lehnte es den Beitritt Großbritanniens zur Wirtschaftsgemeinschaft ab. Die abweisende Haltung Frankreichs zur Vertiefung des politischen Integrationsprozesses erreichte im Juli 1965 mit der bekannten „Politik des leeren Stuhls“ ihren Höhepunkt. Erst nach Rücktritt de Gaulles am 28. April 1969 und unter seinem Nachfolger Georges Pompidou änderte sich die Haltung Frankreichs.

Am 17. Oktober 1969 legte die Kommission dem Rat erneut einen Entscheidungsentwurf vor. Darin wurde die Einrichtung eines ständigen Ausschusses für Regionalentwicklung verlangt, dessen Aufgabe es sein sollte, die nationalen Regionalpolitiken und die unter-

¹³⁰ BOECK nennt in diesem Zusammenhang als Beispiel die Industrialisierung der großen, zurückgebliebenen landwirtschaftlichen Regionen. Vgl. Boeck (1973), S. 248.

¹³¹ Vgl. Marx (1992), S. 53.

¹³² Vgl. Boeck (1973), S. 249, Tömmel (1994), S. 38, Zeitel (1998) S. 42.

¹³³ Vgl. Hallstein (1974), S.96, Tömmel (1994), S.39, Weidenfeld (1995), S. 23.

schiedlichen EG-Politiken miteinander zu koordinieren.¹³⁴ Darüber hinaus wurde in der Kommissionsvorlage die Erstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen sowie die Einrichtung eines Zinssubventionsfonds und eines Bürgschaftssystems für Investitionskredite vorgesehen.¹³⁵

Wenngleich der Kommissionsvorschlag zwar nicht abgelehnt wurde, blieb ein positiver Beschluss des Rates dennoch aus.¹³⁶ Grund hierfür war die sich allmählich konkretisierende Debatte über die stufenweise Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die in dieser Zeit alle politischen Energien absorbierte.¹³⁷

Die konkreteren Pläne zur WWU sollten sich denn auch zum „*Verhandlungskatalysator*“¹³⁸ für die Einführung einer gemeinsamen Regionalpolitik erweisen. Von einer stufenweise Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion befürchteten insbesondere die ärmeren Mitgliedsländer negative Folgewirkungen. Vor allem Italien, das bislang mit dem Instrument der Wechselkursanpassungen seine Exportwirtschaft unterstützt hatte, verlangte entsprechende finanzielle Kompensationen für mögliche Benachteiligungen durch die WWU.¹³⁹ Deshalb setzte es sich in der Folgezeit nachdrücklich für eine Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene ein, von der es sich finanzielle Unterstützung für die eigenen Problemregionen versprach. Deutschland und die Niederlande hingegen machten eine Regionalförderung von konkreten Realisierungsschritten der WWU abhängig.¹⁴⁰ Eine gemeinsame Regionalpolitik wurde auf diese Weise zum „politischen Tauschmittel im Geringel um die Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁴¹.

Mit der Einführung eines europäischen Währungsverbunds, der sogenannten *Währungsschlange*, wurde dann auch ein positiver Grundsatzbeschluss über eine gemeinsame Regionalpolitik erreicht.

Am 19. Juni 1972 legte die Kommission dem Rat einen neuen Entscheidungsentwurf vor, in dem sie zum ersten Mal offiziell die Einrichtung eines Regionalfonds vorschlug. Da sich der Rat nicht einig wurde, verzögerte sich eine Entscheidung erneut. Erst auf der Pariser Gipfelkonferenz im Oktober 1972 wurde schließlich der Grundsatzbeschluss zur Einrich-

¹³⁴ Dieser Vorschlag wurde noch kurz vor der Beschlussfassung durch den Rat am 26. Mai 1971 von der Kommission verändert bzw. ergänzt. Vgl. Boeck (1973), S. 249, Tömmel (1994), S. 39.

¹³⁵ Vgl. Tömmel (1994), S. 39f.

¹³⁶ Vgl. Boeck (1973), S. 249.

¹³⁶ Vgl. ebd., S. 250.

¹³⁷ Vgl. Tömmel (1994), S. 40.

¹³⁸ Vgl. Zeitel (1994), S. 43.

¹³⁹ Vgl. Tömmel (1994), S. 40.

¹⁴⁰ Vgl. Zeitel, S. 43, Tömmel (1994), S. 41.

¹⁴¹ Tömmel (1994), S. 40.

tung eines Regionalfonds gefasst. Dabei wurde die Bereitstellung von Finanzmitteln für den Fonds mit der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion verknüpft.¹⁴²

Als letztlich entscheidender Faktor für den positiven Entscheid der Staats- und Regierungschefs erwiesen sich jedoch die parallel laufenden Erweiterungsverhandlungen mit Großbritannien, Irland und Dänemark. Die Irländer und die Briten hatten bereits frühzeitig finanzielle Ausgleichsleistungen für ihre strukturschwachen Gebiete gefordert. Vor allem Großbritannien wäre ohne entsprechende Ausgleichsleistungen durch das damalige Verteilungssystem der Agrarfondsinterventionen zum zweitgrößten Nettozahler hinter Deutschland geworden. Da alle Beitrittskandidaten an der Pariser Gipfelkonferenz als gleichberechtigte Gesprächspartner teilnahmen, konnten Großbritannien, Irland und Italien gemeinsam Druck auf die Verhandlungen ausüben.¹⁴³ „Zusammen mit Italien bilden sie einen politischen Faktor von so großem Gewicht, dass er bei den Entscheidungen der Gemeinschaft nicht mehr so übergangen werden kann wie in den Zeiten, als Italien im Ministerrat mit seiner Forderung nach einer Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene noch weitgehend alleine stand.“¹⁴⁴

Anfang Mai 1973 legte die Kommission nach Aufforderung durch den Rat einen ‚Bericht über die regionalen Probleme in der erweiterten Gemeinschaft‘ vor, der im wesentlichen die grundsätzlichen Forderungen früherer Vorschläge zusammenfasste.¹⁴⁵ Am 31. Juli übermittelte sie dann dem Rat ausführliche Entwürfe, die genauer auf die Einrichtung des Regionalfonds und die Gründung eines Ausschusses für Regionalentwicklung eingingen.¹⁴⁶

Auf der Grundlage dieser Vorlagen setzte wiederum ein heftiges Tauziehen der Mitgliedstaaten ein, wobei die Finanzausstattung und die Fördergebietsabgrenzung im Vordergrund der Verhandlungsdebatte standen. Nachdem erneut ein positiver Ratsbeschluss ausblieb, legte die Kommission dem Rat Ende 1974 einen inhaltlich reduzierten Kompromissvorschlag vor.¹⁴⁷ Auf dem Pariser Gipfel am 9. und 10. Dezember 1974 beschlossen die Mit-

¹⁴² Gemeinschaftsmittel sollten dem Fonds erst in der zweiten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion zur Verfügung stehen. Vgl. Wallace, S. 92, Tömmel (1994), S.41.

¹⁴³ Vgl. Boeck (1973), S. 250f, Zeitel (1998), S. 44.

¹⁴⁴ Boeck (1973), S. 250f.

¹⁴⁵ Der Bericht enthielt grundsätzliche „Leitlinien für eine gemeinschaftliche Regionalpolitik“, zum „Mechanismus des Fonds für regionale Entwicklung“ sowie zur „Koordinierung der nationalen Regionalpolitik“. Vgl. ebd., S. 251. Der Bericht wurde nach dem dafür verantwortlichen Kommissionsmitglied George Thomson als „Tomson-Bericht“ benannt. Gleichmaßen wurde die Vorgehensweise mit der der Kommissar den notwendigen Konsens der Mitgliedstaaten suchte als „Thomson Strategie“ bezeichnet. Vgl. Bursig (1991), S. 44.

¹⁴⁶ Vgl. Boeck (1973), S. 251.

¹⁴⁷ Der Vorschlag wurde auf die wesentlichen Elemente, d.h. Einrichtung des Regionalfonds, Gründung des Ausschusses für Regionalentwicklung und ausgewählte Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung in Problemregionen, reduziert. Vgl. Tömmel (1994), S. 43.

gliedstaaten schließlich die Errichtung eines Fonds für Regionalentwicklung zum 1. Januar 1975.

3.1.3.1. Die erste Regionalfondsverordnung von 1975

Die tatsächliche Einrichtung des EFRE erfolgte jedoch erst durch die Ratsverordnung vom 18. März 1975. Ziel des Fonds sollte es danach sein „im Zuge des Aufbaus der Wirtschafts- und Währungsunion die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte zu beseitigen, namentlich diejenigen, die aus einer überwiegend landwirtschaftlichen Struktur, industriellen Wandlungen und struktureller Unterbeschäftigung entstanden sind“¹⁴⁸.

Die Mittel des Regionalfonds wurden nach vorab festgelegten Länderquoten verteilt (siehe Tab. 3.1.) und sollten ausschließlich in den Gebieten verwendet werden, die bereits von nationaler Seite regionalpolitische Unterstützung erhielten.¹⁴⁹ Dort sollte sich der EFRE an den regionalen Initiativen der Mitgliedstaaten beteiligen. Es konnten sowohl Investitionsbeihilfen an Unternehmen aus den Sektoren Industrie, Handwerk und Dienstleistungen als auch öffentliche Infrastrukturprojekte gefördert werden.¹⁵⁰ Die Mitgliedstaaten mussten der Kommission zunächst Zuschussanträge einreichen, die sich in sogenannte Regionalentwicklungsprogramme (REP) einfügen mussten. Diese mehrjährigen Programme enthielten eine Beschreibung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Förderregion, der Entwicklungsziele, der vorgesehenen Maßnahmen, der geplanten Finanzmittel und der einzusetzenden Instrumente.¹⁵¹ Die Kommission nahm daraufhin eine Prüfung des Antrags nach festgelegten Kriterien vor.¹⁵² Die Zuschüsse wurden schließlich direkt an die Mitgliedstaaten oder an eine von diesem bestimmte Institution transferiert, die die Mittel dann weiterverteilte. Eine Beteiligung bzw. Einbeziehung regionaler oder lokaler Körperschaften war in der Ratsverordnung nicht vorgesehen.¹⁵³

¹⁴⁸ VO (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975, in: Abl. Nr. L 73 vom 21.3.1975.

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Vgl. Bursig (1991), S.164.

¹⁵¹ Vgl. Schoneweg, (1995), S. 811.

¹⁵² Vgl. VO (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975, Art. 5, (in: Abl. Nr. L 73 vom 21.3.1975). MARX konstatiert jedoch, „dass die Bedeutung dieser Kriterien und damit verbunden der Ermessensspielraum der Kommission in den ersten Jahren der Fondstätigkeit gering ist.“, Marx (1992), S. 81.

¹⁵³ Vgl. Bursig (1991), S.164.

Tab. 3.1. : Verteilung der EFRE-Mittel auf die Mitgliedstaaten nach dem Quotensystem (1975-1984), (in %)

	EFRE-Länderquoten		
	1975-77	1979-80	1981-84
Belgien	1,5	1,39	1,11
Deutschland	6,4	6	4,65
Dänemark	1,3	1,2	1,06
Frankreich	15	16,86	13,64
Griechenland	-	-	13
Irland	6	6,49	5,94
Italien	40	39,39	35,49
Luxemburg	0,1	0,09	0,07
Niederlande	1,7	1,58	1,24
Großbritannien	28	27,03	23,8
Insgesamt	100	100	100

Quelle: Klodt/Stehn et al. (1992), S. 56.

Ein Vergleich der Verhandlungsergebnisse mit den Kommissionsvorschlägen macht deutlich, dass sich die Mitgliedstaaten mit ihren Forderungen weitestgehend durchsetzen konnten. Zum einen blieb die finanzielle Ausstattung des Regionalfonds weit hinter den Forderungen der Kommission zurück. Statt vorgesehenen 3 Mrd. ERE¹⁵⁴ für den Zeitraum 1975-1979, einigten sich die Mitgliedstaaten auf lediglich 1,3 Mrd. ERE.¹⁵⁵ Laut Kommissionsvorschlag sollten die Fördermittel auch nicht nach festgelegten Länderquoten verteilt werden, sondern durch die Kommission nach Konsultation des neu geschaffenen *Ausschusses für Regionalpolitik*.¹⁵⁶ Gleichmaßen konnten sich die von der Kommission geplanten gemeinschaftlichen Kriterien zur Abgrenzung der Fördergebiete nicht durchsetzen. So wurde unter anderem vorgeschlagen, nur die Gebiete zuzulassen, deren BIP-Pro-Kopf unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt.¹⁵⁷

Es wird deutlich, dass der Gemeinschaft mit dem neuen Regionalfonds endlich ein spezifisches Finanzinstrument zur Förderung der regionalen Entwicklung zur Verfügung stand. Mit Blick auf die Fondsbestimmungen war man jedoch noch weit von einer eigenständigen gemeinschaftlichen Regionalpolitik entfernt. Durch das System vorab festgelegter Länder-

¹⁵⁴ ERE = Europäische Rechnungseinheit (Vorläufer des ECU).

¹⁵⁵ Vgl. Bursig (1991), S.165.

¹⁵⁶ Der mit dem EFRE eingerichtete *Ausschuß für Regionalpolitik* spielte keine bedeutende Rolle im Bewilligungs- bzw. Entscheidungsverfahren und hatte lediglich eine beratende Aufgabe. Er setzte sich aus Vertretern der Kommission und des Mitgliedstaates zusammen. Vgl. hierzu ausführlich Zeitel (1998), S. 47.

quoten und das Fehlen gemeinschaftlicher Förderkriterien unterstützen die Fondsmittel lediglich die nationale Strukturförderung. Die regionalpolitische Gestaltungsfreiheit war demnach weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

3.1.3.2. Die EFRE-Reform von 1979

Die erste Revision der EFRE-Verordnung ließ nicht lange auf sich warten. Nachdem die Kommission im Juni 1977 ihre Reformvorschläge vorgelegt hatte, wurde nach Verhandlungen im Rat am 6. Februar 1979 eine revidierte Fondsverordnung verabschiedet.¹⁵⁸

Die wichtigste Neuerung betraf das Verteilungssystem der Fondsmittel. Die revidierte Verordnung sah eine *quotenfreie Abteilung* zur Finanzierung spezifischer Gemeinschaftsmaßnahmen vor.¹⁵⁹ Die neuen Maßnahmen, die allerdings nur 5% der EFRE-Mittel ausmachten, stellten den stärksten gemeinschaftlich ausgerichteten Teil des Regionalfonds dar. Sie wurden auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments einstimmig vom Rat beschlossen.¹⁶⁰ Es handelte sich im Gegensatz zu den quotengebundenen Maßnahmen um mehrjährige Programme, die neben reiner finanzieller Unterstützung auch nicht materielle Investitionen, d.h. technische Unterstützung (wie z.B. Beratungsdienstleistungen) für vorwiegend kleine und mittlere Unternehmen umfassten.¹⁶¹ Außerdem wurden die zu fördernde Gebiete anhand von Gemeinschaftskriterien bestimmt, wodurch auch Regionen außerhalb der nationalen Förderkulisse erfasst werden konnten.

Daneben wurde die Regionalpolitik durch Beschluss des Rates¹⁶² zum Bestandteil der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, womit sie eine umfassendere Aufgabenstellung erhielt.¹⁶³ Zum einen sollte die Koordination mit den anderen Gemeinschaftspolitiken mit regionalpolitischer Relevanz verbessert werden. Zum anderen sollten auch die Ziele und Schwerpunkte gemeinschaftlicher und nationaler Regionalpolitik besser aufeinander abgestimmt werden. Ferner wurde die Kommission damit beauftragt, periodische Berichte über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft auszuarbeiten.

¹⁵⁷ Vgl. Bursig (1991), S.163.

¹⁵⁸ Vgl. VO (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 6. Februar 1979, (in: Abl. Nr. L 1979/35 vom 9.2.1979).

¹⁵⁹ Vgl. ebd., Art. 3.

¹⁶⁰ Auf Vorschlag der Kommission verabschiedete der Rat im Oktober 1980 fünf Programme.

¹⁶¹ Vgl. Werner (1995), S. 22, Schoneweg (1995), S. 812.

¹⁶² Entscheidung Nr. 136/79 (EWG) des Rates vom 6. Februar 1979, (in: Abl. Nr. L 1979/35 vom 9.2.1979).

Ein Vergleich der Kommissionsvorlagen mit den Beschlüssen des Rates zeigt erneut, dass sich die Kommission wieder nur begrenzt mit ihren Vorschlägen durchsetzen konnte. Besonders deutlich wird dies an den Fondsbestimmungen zu den spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen und dem neuen quota-freien Sektor. Hatte die Kommission für die quotenungebundene Abteilung noch einen Anteil von 13% der Fondsmittel vorgesehen, kürzte der Rat das Mittelvolumen auf 5% zusammen.¹⁶⁴ Außerdem wurde der Handlungsspielraum der Kommission deutlich reduziert. Nach der Kommissionsvorlage sollte der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments mehrheitlich und nicht einstimmig (s.o.) über die Durchführung der ‚spezifischen Gemeinschaftsinitiativen‘ entscheiden.¹⁶⁵ Um den Intensitätsgrad der regionalen Disparitäten adäquat zu berücksichtigen und gleichzeitig die gemeinschaftlichen Förderprioritäten bei den neuen spezifischen Maßnahmen deutlich zu machen, hatte die Kommission darüber hinaus konkrete Indikatoren zur Bestimmung der Förderintensität vorgeschlagen.¹⁶⁶ Diese wurden jedoch nicht in die neue Verordnung übernommen.

Wenngleich die neuen Bestimmungen mit Blick auf den Gestaltungsspielraum der Kommission hinter den Vorschlägen zurückblieben, konnte sich die gemeinsame Regionalpolitik mit der Einführung der quotenfreien Abteilung dennoch zu einem gewissen Grad von den nationalen Regionalpolitiken lösen.¹⁶⁷

3.1.3.3. Die EFRE-Reform von 1984

Im Vorfeld der dritten Reform des EFRE hatte die Kommission bereits erste periodische Berichte über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen erstellt. Darauf aufbauend, legte sie dem Rat im Januar 1981 eine Mitteilung über die neuen Leitlinien und Prioritäten der Regionalpolitik vor.¹⁶⁸ Die Leitlinien bildeten dann die Grundlage für den

¹⁶³ Vgl. Schoneweg, (1995), S. 812.

¹⁶⁴ Vgl. Tömmel (1994), S. 48.

¹⁶⁵ Vgl. Bursig (1991), S. 173.

¹⁶⁶ Folgende Indikatoren hatte die Kommission in ihrem Vorschlag vorgesehen:

- „- Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Gebieten im Laufe der letzten fünf Jahre;
- Prozentsatz der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbsbevölkerung;
- Prozentsatz der in schrumpfenden Industriezweigen beschäftigten Erwerbsbevölkerung;
- Wanderungssaldo der Gebiete im Laufe der letzten fünf Jahre;
- Entwicklung und Höhe des Bruttoinlandsprodukt“.

Art. 3 des Kommissionsvorschlages, in: Abl. Nr. C 161 vom 9.7.1977, S. 10ff.

¹⁶⁷ Vgl. Klodt/Stehn et al.(1992), S. 57.

¹⁶⁸ Vgl. Beilage zum Bulletin der EG, 4/81, S.63ff. Laut MARX sind diese Leitlinien und Prioritäten besonders bedeutsam, „weil sie die Konzeptionen, welche 1988 zu einer Gesamtreform der Strukturfonds führen, bereits sieben Jahre zuvor zusammenfassen“ (Marx (1992), S. 103).

offiziellen Kommissionsvorschlag zur Revision der Fondsverordnung, der dem Rat im Oktober 1981 übermittelt wurde.

Darin schlug die Kommission vor, den *quota-freien Sektor* von 5% auf 20% zu erhöhen. Die restlichen 80% sollten auf die „*bedürftigsten*“ Gebiete in Großbritannien, Irland, Italien und Griechenland konzentriert werden. Die anderen Staaten sollten nur noch im Rahmen des *quota-freien Sektors* unterstützt werden. Darüber hinaus sollte die Programmförderung die Projektfinanzierung vollständig ersetzen. Nach Ansicht der Kommission würden dadurch die Fördermittel effizienter eingesetzt, die Gemeinschaftskriterien stärker berücksichtigt und die Koordination nationaler und gemeinschaftlicher Politiken verbessert. Ferner schlug die Kommission vor, zukünftig auch Dienstleistungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen zu fördern. Schließlich sollten auch die regionalen und lokalen Instanzen bei der Erstellung der regionalen Entwicklungspläne (REP) miteinbezogen werden.¹⁶⁹

Der Kommissionsvorschlag konnte sich im Rat zunächst nicht durchsetzen. Insbesondere über die Aufstockung der *quota-freien Abteilung*, die stärkere Konzentration der Finanzmittel, die Beteiligung subnationaler Instanzen und die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenz konnte keine Einigung erzielt werden.¹⁷⁰ Die Kommission legte daraufhin am 18. November 1983 einen weiteren, leicht modifizierten, Vorschlag vor, auf dessen Grundlage der Rat am 19. Juni 1984 eine neue Fondsverordnung verabschiedete.¹⁷¹

Darin wurde der Koordinierung der EG-Regionalpolitik mit anderen Gemeinschaftspolitiken sowie der Koordinierung nationaler Regionalpolitiken über Regionalentwicklungsprogramme und Beihilferegulungen größerer Bedeutung beigemessen.¹⁷² Darüber hinaus enthielt sie neue Bestimmungen über die Mittelverteilung, die Interventionsformen und über die inhaltliche Ausrichtung der Förderung.

• *Verteilung der Fondsmittel nach Länderspannen*

Die neue Verordnung sah ein neues System zur Verteilung der Fondsmittel unter den Mitgliedstaaten vor. Das starre Quotensystem wurde durch ein Spannsystem ersetzt, das den einzelnen Mitgliedstaaten die über einen Zeitraum von drei Jahren transferierten Mittel

¹⁶⁹ Vgl. Tömmel (1994), S. 51.

¹⁷⁰ Vgl. Zeitel (1998), S. 51f.

¹⁷¹ Vgl. VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, (in: Abl. Nr. L 169 vom 28.6.1984). Aufgrund des Beitritts Spaniens und Portugals durch die VO (EWG) Nr. 3641/85 vom 20.12.1985, (in: Abl. Nr. L 1985/350 vom 27.12.1985) geändert.

¹⁷² In der VO wurde für die Koordinierung der Regionalpolitik ein eigener Titel geschaffen. Die regionalpolitische Koordinierung wurde auf diese Weise erstmals zum festen Bestandteil der Verordnung. Vgl. Werner (1996), S. 70.

nach festgelegten Unter- und Obergrenzen zuteilte. (siehe Tab. 3.2.) Durch die Untergrenze wurde jedem Mitgliedstaat ein festgelegtes Minimum der Fördermittel garantiert. Da sich die Summe der garantierten Sockelbeträge auf 88,6% der Fondsmittel addierte, ergab sich eine Marge von 11,4%, die für Gemeinschaftsprogramme, spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen oder integrierte Entwicklungsmaßnahmen verwendet werden konnte.¹⁷³ Die Marge ersetzte damit die *quota-freie Abteilung*, die nach den neuen Bestimmungen entfiel.

Tab. 3.2...: Verteilung der EFRE-Mittel nach dem Spannsystem (1985-1988), (in %)

	EFRE-Beteiligungsspannen			
	1985		1986-88	
	Min	Max	Min	Max
Belgien	0,9	1,2	0,61	0,82
Deutschland	3,7	4,81	2,55	3,4
Dänemark	0,51	0,67	0,34	0,46
Frankreich	11,05	14,74	7,48	9,96
Griechenland	12,35	15,74	8,63	10,64
Irland	5,64	6,83	3,82	4,61
Italien	31,94	42,59	21,62	28,79
Luxemburg	0,06	0,08	0,04	0,06
Niederlande	1	1,34	0,68	0,91
Portugal	-	-	10,66	14,2
Spanien	-	-	17,97	23,93
Großbritannien	21,42	28,56	14,5	19,31
Insgesamt	88,63	116,56	88,63	117,09

Quelle: Klodt/Stehn et al. (1992), S. 56.

Durch das neue Verteilungssystem wurde auch der Gedanke, die Fördermittel auf die bedürftigsten Mitgliedstaaten zu konzentrieren, stärker berücksichtigt. So wurden die Spannenobergrenzen der ärmsten Länder gegenüber den früheren Länderquoten angehoben.¹⁷⁴

Außerdem wurde auch die Finanzausstattung des EFRE erhöht. Standen dem Fonds 1975 nur 4,8% (58 Mio. ECU) des Gemeinschaftshaushaltes zur Verfügung, waren es 1981 bereits 7.3% (1,5 Mrd. ECU).¹⁷⁵

¹⁷³ Vgl. VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, Art. 2, (in: Abl. Nr. L 169 vom 28.6.1984). Vgl. auch Bursig (1991), S. 178.

¹⁷⁴ Vgl. Franzmeyer/Seidel/Weise (1993), S. 21.

¹⁷⁵ Vgl. Zeitel (1998), S. 55.

• *Ausweitung der Programmförderung*

Eine weitere bedeutende Neuerung stellte die Ausweitung der Programmfinanzierung gegenüber der Projektförderung (Kofinanzierung von Einzelvorhaben) dar. Dadurch sollte eine größere Kohärenz der regionalpolitischen Aktionen ermöglicht werden. Drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, sollten mindestens 20% der EFRE-Mittel für Maßnahmen verwendet werden, die in mehrjährigen Programmen zusammengefasst sind.¹⁷⁶ Als Programmform wurde zwischen *Gemeinschaftsprogrammen* und *Nationalen Programmen von gemeinschaftlichem Interesse (NPGI)* unterschieden.

Die *Gemeinschaftsprogramme* beinhalteten kohärente mehrjährige Maßnahmen, die zur Verwirklichung gemeinschaftlicher Ziele und Politiken in Regionen mehrerer Mitgliedsstaaten beitragen sollten.¹⁷⁷ Sie wurden von der Kommission aufgestellt und vom Rat mit qualifizierter Mehrheit genehmigt.¹⁷⁸ Die Programme ersetzten damit die ehemaligen spezifischen Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen des quota-freien Sektors. Bis zur Strukturfondsreform von 1988 wurden insgesamt vier Gemeinschaftsprogramme beschlossen.¹⁷⁹

- **STAR:** Verbesserung des Zugangs zu Telekommunikationsdiensten in peripheren Gebieten. (780 Mio. ECU für 1987-1991)
- **VALOREN:** Erschließung des endogenen Energiepotentials in peripheren Gebieten in Irland (400 Mio. ECU für 1987-1991)
- **RENAVAL:** Umstrukturierung von Schiffsbaustandorten (200 Mio. ECU für 1988-1993)
- **RESIDER:** Strukturwandel in Kohle- und Stahlrevieren (300 Mio. ECU für 1988-1992)

Über die Gemeinschaftsprogramme konnte die Kommission intensiver eigene regionalpolitische Ideen und Konzepte umzusetzen und erproben. Die Programme zeichneten sich vor allem dadurch aus, dass sie differenzierte Maßnahmen zur Unterstützung endogener Entwicklungspotentiale in industriellen Umstrukturierungsgebieten beinhalteten. Dadurch sollten einerseits die spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten einer Region ermittelt werden und andererseits kleinere und mittlere Unternehmen durch Maßnahmen wie Marktstudien, gemeinsame Dienstleistungen, Technologietransfer und Zugang zum Kapitalmarkt unterstützt werden.¹⁸⁰ Im Rahmen der Programme RESIDER und RENAVAL setzte die Kommission darüber hinaus stärker auf integrierte, mehrsektorale Maßnahmen, mit denen

¹⁷⁶ VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, Art. 6., (in: Abl. Nr. L 169 vom 28.6.1984).

¹⁷⁷ Vgl. ebd., Art. 7-9.

¹⁷⁸ Der Rat legte die Ziele, den Anwendungsbereich, die Art der Maßnahmen und die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung fest. Vgl. ebd., Art. 6.

¹⁷⁹ Vgl. Zeitel (1998), S. 53.

¹⁸⁰ Gleichermaßen konnte sich der EFRE auch an den Ausgaben der öffentlichen Hand für Planung, technische Vorarbeit und Durchführung der Maßnahmen beteiligen. Vgl. VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, Art. 15, 20, 24, (in: Abl. Nr. L 169 v. 28.6.1984). Vgl. auch Schoneweg (1995), S. 813.

nicht nur der Infrastrukturausbau sondern auch der gesellschaftliche Wandel in Industriegebieten gefördert werden sollte.¹⁸¹

Bei den *Nationalen Programmen von gemeinschaftlichem Interesse* (NPGI) handelte es sich auch um Mehrjahresprogramme, die der Verwirklichung gemeinschaftlicher Ziele und Politiken dienen sollten. Im Unterschied zu den Gemeinschaftsprogrammen wurden diese jedoch auf der mitgliedstaatlichen Ebene aufgestellt, anschließend von der Kommission überprüft und vom Rat verabschiedet.¹⁸² Die Förderung konzentrierte sich auf Unternehmen, Infrastrukturinvestitionen sowie Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Entwicklungspotentials. Die EFRE-Beteiligung an den nationalen Programmen betrug in der Regel 50% der Gesamtkosten, konnte jedoch bis auf 55% erhöht werden.¹⁸³ Insgesamt wurden bis 1988 ca. 70 NPGI beschlossen.¹⁸⁴

Darüber hinaus enthielt die Ratsverordnung Bestimmungen über eine weitere Programmform, die zwar bereits Anfang der 80er Jahre von der Kommission initiiert wurde, aber bis dato kein Verordnungsbestandteil war.¹⁸⁵ Mit den sog. *Integrierten Entwicklungsmaßnahmen* sollten mehrere Fördermaßnahmen der verschiedenen Strukturfonds auf ein geographisch begrenztes Gebiet angewandt werden. Unter diesen Interventionstypus fielen auch die *Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP)*, die im Folgenden noch ausführlicher behandelt werden. (Vgl. Kap. 3.1.4.)

Ein Vergleich der revidierten Fondsverordnung mit der Kommissionsvorlage vom 18. November 1983 macht deutlich, dass erneut zahlreiche Elemente des Vorschlags, die einen weit größeren Einfluss der europäischen Ebene bei der Gestaltung und der Durchführung der Fondsinterventionen zur Folge gehabt hätten, von den Mitgliedstaaten abgelehnt oder zumindest deutlich verwässert wurden. Die Kommission hatte ursprünglich eine weit größere Ausweitung des Programmansatzes vorgeschlagen. So war unter anderem vorgesehen, einen wesentlich höheren Anteil der Fondsmittel für die Programmfinanzierung zu ver-

¹⁸¹ Dabei sollen insbesondere Mittel des ESF zum Einsatz kommen. Vgl. Tömmel (1994), S. 102.

¹⁸² Die Kommission überprüfte die nationalen Programme hinsichtlich ihres Beitrags zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region und zur Erreichung der gemeinschaftlichen Ziele. Vgl. VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, Art. 12, (in: Abl. Nr. L 169 vom 28.6.1984).

¹⁸³ Vgl. ebd. Art. 11.

¹⁸⁴ Vgl. Schoneweg (1995), S. 813.

¹⁸⁵ Bereits 1980 und 1981 hatte die Kommission zwei entsprechende Pilotprojekte in den beiden Städten Neapel und Belfast gestartet. Dabei wurde erstmalig versucht, die sozioökonomischen Probleme der Regionen durch möglichst enge Koordinierung von nationalen und subnationalen Instanzen mit der Kommission zu lösen. Vgl. Poth-Mögele (1993), S. 68. ; Vgl. auch VO (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984, Art. 34, (in: Abl. Nr. L 169 vom 28.6.1984).

wenden.¹⁸⁶ Darüber hinaus sollten bei der Mittelverteilung die Untergrenzen der Länderspannen nicht als garantierte Minimalwerte sondern nur als Richtwerte fungieren. Auf diese Weise wäre der Verteilungsspielraum der Kommission bei der Mittelvergabe deutlich größer ausgefallen. Auch mit Blick auf die gemeinschaftlichen Beteiligungssätze für die unterschiedlichen Finanzierungsformen gingen die Vorstellungen der Kommission und die des Rates auseinander. Bei der Projektfinanzierung hatte die Kommission durchweg geringere, bei der Programmfinanzierung jedoch deutlich höhere Fondsbeteiligungen vorgeschlagen.¹⁸⁷ Für die Gemeinschaftsprogramme sah der Kommissionsvorschlag sogar gar keine konkreten Höchstsätze vor. In diesem Fall hätte die Kommission, je nach Bewertung der sozioökonomischen Lage der Gebiete, unterschiedliche Beteiligungssätze vorschlagen können.

Ogleich es also erneut zu Verwässerungen der ursprünglichen Kommissionsvorlagen durch den Rat kam, konnten sich dennoch richtungweisende Elemente der Reformvorschläge durchsetzen. Durch die finanzielle wie inhaltliche Ausweitung der Programmfinanzierung sowie der spezifischen Gemeinschaftsprogramme erhielt die Kommission einen deutlich größeren Gestaltungsspielraum, der mit Einrichtung der IMP noch erweitert wurde.

„Der EFRE hat sich somit zu einer gemeinschaftlichen Ergänzungsförderung im Rahmen der nationalen Regionalpolitiken zu einer Institution entwickelt, mit der die Kommission selbst interventionistische Regionalpolitik betreibt. Dies ist vor allem auf die der Kommission neu zugefallene Kompetenz, die Marge auf die Mitgliedsländer zu verteilen, sowie auf die bevorzugte Programmförderung und nicht zuletzt auf die beträchtliche Ausweitung des EFRE-Etats zurückzuführen.“¹⁸⁸

3.1.4. Die Einrichtung der integrierten Mittelmeerprogramme (IMP)

Im Vorfeld der Süderweiterung der Gemeinschaft durch Spanien und Portugal (am 1.1.1986) ergaben sich erneut große Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten.

¹⁸⁶ Laut Kommissionsvorschlag sollten am Ende des vierten Jahres nach Inkrafttreten der Verordnung mindestens 40% der EFRE-Mittel für die Programmfinanzierung vorgesehen werden. Vgl. Bursig (1991), S. 177.

¹⁸⁷ Im Rahmen der Projektfinanzierung sollte die EFRE-Beteiligung laut Kommissionsvorschlag nur zwischen 20% und 40% (größere Investitionen), bzw. in Ausnahmefällen bei 50%, der Gesamtkosten liegen. Allerdings sollte sich der EFRE auch an Investitionen von weniger als 10 Mio ECU beteiligen können. Dagegen wurde für die *nationalen Programme von gemeinschaftlichem Interesse* eine Höchstbeteiligung von 65% der Gesamtkosten vorgeschlagen. Vgl. ebd., S. 177.

¹⁸⁸ Klodt/Stehn et al. (1992), S. 59.

Griechenland, das bereits 1981 der Gemeinschaft beigetreten war, befürchtete durch den Beitritt der beiden Südländer erhebliche Nachteile für seine Landwirtschaft, da es nun mit einem größeren Angebot von südlichen Produkten auf dem Agrarmarkt rechnen musste.¹⁸⁹ Aus diesem Grund drängte die griechische Regierung auf zusätzliche Unterstützung für seine besonders rückständigen Regionen. In einem Memorandum vom März 1982 setzte sie sich für verstärkte Schutzmaßnahmen, die Aussetzung verschiedener Wettbewerbsregeln und zusätzliche EG-Zahlungen zur Strukturanpassung ein.¹⁹⁰ Als Reaktion auf diese Entwicklungen legte die Kommission 1983 dem Rat ein Konzept zur Durchführung von integrierten Mittelmeerprogrammen vor, die der Rat jedoch zunächst ablehnte.¹⁹¹ Als Konsequenz legte Griechenland im Dezember 1984 sein Veto gegen die Beitrittsverhandlungen mit den Südländern ein. Daraufhin beschloss der Rat dann doch im Juli 1985 die Einrichtung der integrierten Mittelmeerprogramme.¹⁹²

Die IMP sollten nicht nur im gesamten griechischen Staatsgebiet sondern auch in Gebieten Italiens und Frankreichs zum Einsatz kommen.¹⁹³ Für die auf sieben Jahre angelegten Programme waren insgesamt 6,6 Mrd. ECU vorgesehen, die jedoch von unterschiedlichen Finanzierungsquellen aufgebracht werden sollten.¹⁹⁴ Die inhaltliche Ausrichtung der Einzelprogramme, von denen bis 1988 29 genehmigt wurden, war erneut sehr breit angelegt. Unter anderem sollten KMU, Landwirtschaft und Fischerei, ländlicher Tourismus, innovative Dienstleistungen und das Humankapital gefördert werden. Die Gemeinschaft konnte sich mit bis zu 70% an den gesamten Programmkosten beteiligen.¹⁹⁵

Die Kommission erhielt beim Prüfungs-, Entscheidungs- und Begeleitungsverfahren der IMP sehr weitgehende Kompetenzen. Die Programmanschläge wurden vom jeweiligen Mitgliedstaat oder einer von diesem zu bestimmenden Regionalbehörde erstellt und der Kommission zur Prüfung vorgelegt. Nachdem ein beratender Ausschuss (bestehend aus Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten und der EIB) unter Vorsitz der Kommission Stellung zu den Programmanschlägen genommen hatte, wurde das IMP von der Kommission genehmigt.¹⁹⁶ Auch bei der Programmimplementation erhielt die Kommission

¹⁸⁹ Vgl. Poth-Mögele (1992), S. 68.

¹⁹⁰ Vgl. Marx (1992), S. 116.

¹⁹¹ Das Europäische Parlament hatte sich bereits im Februar 1982 erfolglos für die Durchführung integrierter Mittelmeerprogramme eingesetzt. Vgl. Marx (1992), S. 116.

¹⁹² Vgl. VO (EWG) Nr. 2088/85 vom 23.7.1985, (in: Abl. Nr. L 197/1 vom 27.7.1985).

¹⁹³ Für eine ausführliche Übersicht der geförderten Gebiete siehe Poth-Mögele (1992), S. 69.

¹⁹⁴ 2,5 Mrd. ECU sollten von den drei Strukturfonds übernommen werden. Weitere 1,6 Mrd. wurden durch zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt. Die restlichen 2,5 Mrd. ECU wurden in Form von Krediten der EIB und des Neuen Gemeinschaftsinstrument (NGI) zur Verfügung gestellt. Vgl. Marx (1992), S. 117.

¹⁹⁵ Vgl. Art. 2 VO (EWG) Nr. 2088/85 vom 23.7.1985, (in: Abl. Nr. L 197/1 vom 27.7.1985). Vgl. auch Marx (1992), S. 117, Schäfers (1993), S.93, Tömmel (1994), S. 99.

¹⁹⁶ Vgl. Poth-Mögele (1992), S. 69.

gewisse Einflussmöglichkeiten. Einerseits konnte sie technische Hilfe bei der Einarbeitung und Durchführung der Programme leisten. Zum anderen erhielt sie weitgehende Kontrollmöglichkeiten, durch welche der Verbleib der Fördermittel überprüft werden sollte.¹⁹⁷

3.2. Die Strukturfondsreform von 1988

3.2.1. Der Weg zu einer umfassenden Strukturfondsreform

Anfang der 80er Jahre standen die Zeichen für eine weitere Reform der gemeinschaftlichen Regional und Strukturpolitik sowie für eine generelle, integrative Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft eher schlecht. Eine stagnierende Wirtschaftsentwicklung verbunden mit einer zunehmenden sozioökonomischen Heterogenität innerhalb der EG führten zu sensiblen wirtschaftlichen wie ordnungspolitischen Interessenkonflikten bei den Mitgliedstaaten. Diese Gegensätze schienen einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration im Wege zu stehen.¹⁹⁸ Initiativen, wie die des Europäischen Parlaments, das 1981 mit dem Entwurf eines „Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“ dem Integrationsprozess eine neue Dynamik verleihen wollte, konnten sich im Rat nicht durchsetzen¹⁹⁹

Dies änderte sich erst, als die Kommission am 14. Juni 1985 unter der Führung ihres damaligen Präsidenten Jacques Delors das Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vorlegte. Es enthielt eine Gesamtstrategie über die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes, der den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleisten sollte.²⁰⁰ Die dafür notwendigen Ratsentscheidungen sollten laut Weißbuch bis Dezember 1992 getroffen werden. Mit der Realisierung des Binnenmarktprojekts wurde nicht nur ein Ausbau der Gemeinschaftskompetenzen in bestimmten Politikfeldern sondern auch weitere Reformen des institutionellen Systems der Gemeinschaft verbunden. Um die schnelle Umsetzung des Binnenmarktes zu erleichtern, sollte im Rat das Prinzip der Mehrheitsentscheidung eingeführt werden. Dem Europäischen Parlament sollten in Zukunft eine stärkere Beteiligung an den Entscheidungsprozessen zugestanden werden.

¹⁹⁷ Vgl. ebd., S. 70.

¹⁹⁸ Vgl. Marx (1992), S. 123. Vgl. auch van Ginderachter (1987), S. 550.

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 123.

²⁰⁰ Vgl. Weidenfels/Wessels (1995), S. 43f.

Wenngleich das neue Binnenmarktprogramm von den Mitgliedstaaten durchweg begrüßt wurde, führten die damit verbundenen zusätzlichen Integrationsinitiativen zu Auseinandersetzungen. Während Großbritannien einen institutionellen Ausbau des Systems, der über die Umsetzung des Binnenmarkts hinausgehen würde, rigoros ablehnte, wurde dies von Deutschland, Frankreich, Italien und den Beneluxländern befürwortet.²⁰¹ Auf dem Mailänder Gipfel vom 28./29. Juni 1985 wurde schließlich gegen die Stimmen von Großbritannien, Dänemark und Irland beschlossen, eine Regierungskonferenz zur Änderung der Römischen Verträge von 1957 (nach Art. 236 EWGV) einzuberufen. Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Luxemburg (2./3.12.1985) verabschiedeten die Mitgliedstaaten dann die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA), die bis dahin weitgehendste Revision des gemeinschaftlichen Primärrechts. Nachdem sich die Regierungen der zwölf Mitgliedstaaten anschließend über die Detailformulierung der Vertragsänderungen geeinigt hatten, wurde die EEA am 17. und 28.2.1986 offiziell unterzeichnet und trat am 1.7.1987 in Kraft. Kernelement der EEA war der auf dem Weißbuch der Kommission basierende Grundsatzbeschluss zur Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes bis zum Jahre 1992. Damit verbunden waren neue Beschlussverfahren, die einen teilweisen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat vorsahen. Die Gemeinschaft erhielt zudem weitere Kompetenzen in Politikfeldern, wie z.B. in der Sozial-, Umwelt-, Forschungs- und Technologiepolitik.²⁰²

Vor allem auf Druck der südlichen, peripheren Mitgliedstaaten, wurde im Vertragstext auch ein neuer Titel (XIV) über „den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ der Gemeinschaft eingefügt.²⁰³ Die darin zusammengefassten Bestimmungen (Art. 130 a bis e EWGV) bedeuteten grundlegende Veränderungen für die gemeinschaftliche Regional- und Strukturpolitik und ihre finanzpolitischen Instrumente.

Durch Art. 130a wurde die Regionalpolitik bzw. das Ziel regionaler Kohäsion in den Verträgen verankert. Bei der Formulierung des Artikels griff man zum Teil auf den Wortlaut der Präambel des EWG-V zurück.

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“²⁰⁴

²⁰¹ Vgl. Zeitel (1998), S. 57f.

²⁰² Vgl. Weidenfels/Wessels (1995), S. 43f.

²⁰³ Vgl. Zeitel (1998), S.58.

²⁰⁴ Art 130a EWG-V.

Unter Art. 130b werden die Mitgliedstaaten angehalten, durch die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken die unter Art 130a festgelegte regionalpolitische Zielsetzung zu realisieren. Die Gemeinschaft unterstützt diese nationalen Bemühungen wiederum durch die gemeinschaftlichen Strukturfonds und die sonstigen Finanzinstrumente (EIB etc.).

Mit dem Art. 130c EWGV wurde der EFRE erstmals in den Vertrag aufgenommen. Seine Aufgabe ist es „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte der Gemeinschaft beizutragen“²⁰⁵.

In Art. 130d wurde die Kommission schließlich beauftragt, einen umfassenden Vorschlag zur Reform der Strukturfonds auszuarbeiten. Dabei sollten die drei Strukturfonds und die sonstigen finanzpolitischen Gemeinschaftsinstrumente koordiniert auf die regionalpolitische Zielsetzung gem. Art. 130 a und c ausgerichtet werden.

Abschließend wurden in den Artikeln 130d bzw. 130e auch neue formale Entscheidungsverfahren vorgegeben. Die auf der Grundlage von Art. 130d zu erstellende strukturfondsübergreifende Rahmenverordnung sollte nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig vom Rat beschlossen werden. Die Durchführungsbeschlüsse für den EFRE sollten hingegen gemäß Art. 130e EWGV nach dem Kooperationsverfahren, d.h. in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.

• *Das Delors-Paket (1)*

Während die EEA zwar bereits gewisse Vorgaben über die Grundstruktur der gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik lieferte, enthielt sie noch keine Bestimmungen über die Finanzausstattung der Strukturfonds. Diese wurden erst auf dem Brüsseler Sondergipfel am 11./12. Dezember 1988 im Rahmen des *Delors-Pakets (I)* festgelegt. Das verabschiedete Paket legte das finanzielle Fundament zur Realisierung des Binnenmarktprojekts. Es wurde beschlossen, die Haushaltsmittel für die drei Strukturfonds von 7,2 Mio. im Jahre 1987 bis auf 14,5 Mio. im Jahre 1992 zu verdoppeln (in Preisen von 1988). Damit erhöhte sich der Anteil der Strukturfonds am Gesamthaushalt von zunächst 16% auf 25% im Jahr 1992.²⁰⁶

²⁰⁵ Art. 130c EWG-V.

²⁰⁶ Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 60.

Den finanziellen Beschlüssen gingen jedoch wieder einmal zähe und schwierige Verhandlungen voraus, da sich die Interessenlage der Mitgliedstaaten erneut sehr heterogen darstellte. Mit dem EG-Beitritt der wirtschaftlich schwächeren Länder Spanien, Portugal und Griechenland hatten sich die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft weiter vergrößert. Demzufolge setzten sich diese Länder unter der Führung des spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzáles für eine deutliche Erhöhung der Strukturfondsmittel ein. Mit Blick auf die Finanzausstattung der GAP forderte Großbritannien unter Margaret Thatcher eine klare Reduzierung der Agrarausgaben, was wiederum aus Sicht Deutschlands und Frankreichs unakzeptabel war. Da die festgefahrene Verhandlungssituation auch die vorgesehene Verabschiedung des Finanzpakets auf dem Kopenhagener Gipfels im Dezember 1987 verhinderte, bestand die reale Gefahr, dass dem Binnenmarktprojekt die nötige finanzielle Grundlage entzogen werden könnte. Erst auf dem anschließenden Brüsseler Sondergipfel wurde dann schließlich doch eine Einigung erreicht.²⁰⁷

Entsprechend den Beschlüssen der EEA legte die Kommission am 4. August 1987 ihren Vorschlag über die sogenannten „Rahmenverordnung“ der Strukturfonds vor. Darin wurden die Aufgaben der Strukturfonds und die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit den sonstigen Finanzinstrumenten formuliert.²⁰⁸ Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßten die Kommissionsvorschläge, stellten aber gleichzeitig weitergehende Forderungen auf. Das Europäische Parlament verlangte unter anderem die Strukturfondsmittel wenigstens zu verdoppeln. Darüber hinaus unterstrich es das Prinzip eines konzentrierten Mitteleinsatzes und die Bedeutung des Einbezugs nationaler und regionaler Instanzen in der Implementationsphase der Strukturpolitik. Die Forderungen des Wirtschafts- und Sozialausschuss gingen noch weit über die des EPs hinaus. Der WSA bezeichnete eine mögliche Verdopplung der Fondsmittel als unzureichend. Außerdem verlangte er auch wirtschaftliche und soziale Kräfte stärker bei Planung und Durchführung miteinzubeziehen.²⁰⁹

Die Rahmenverordnung wurde jedoch schließlich ohne nennenswerte Verzögerung am 24. Juni vom Rat verabschiedet. Kurz darauf legte die Kommission dem Rat die weiteren Verordnungsentwürfe vor. Neben den Vorschlägen über die Durchführungsverordnungen für die drei Strukturfonds (EFRE, ESF und EAGFL-Abteilung Ausrichtung) wurde dem Rat als Ergänzung der Rahmenverordnung eine Koordinierungsverordnung vorgelegt. Sie enthielt die Leitlinien zur Umsetzung der in der Rahmenverordnung festlegten Aufgaben und

²⁰⁷ Vgl. Dinan (1994), S. 153f.

²⁰⁸ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²⁰⁹ Vgl. Tömmel (1994), S. 58.

entsprechende Durchführungsbestimmungen. Auch diese Vorschläge trafen auf weitgehende Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Diese wurden am 19. Dezember 1988 vom Rat verabschiedet, so dass die Reform der Strukturfonds zum 1. Januar 1989 in Kraft trat.

3.2.2. Systematik und Grundsätze der Reform

Die grundlegende Neuorientierung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik durch die Reform von 1988 lässt sich anhand von fünf Grundsätzen charakterisieren.²¹⁰

Nach dem **Grundsatz der Konzentration**, sollen sich die Strukturfondsmittel auf die pressantesten strukturpolitischen Aufgaben fokussieren. Aus diesem Grund werden fünf vorrangige Ziele definiert, die sich auf die prioritären sektoralen und regionalen Handlungsbereiche beziehen (s.u.). Dabei wird die Idee des koordinierten Einsatzes mehrerer Strukturfonds, die bislang nur bei den integrierten Entwicklungsprogrammen Anwendung fand, auf sämtliche regionalpolitische Maßnahmen ausgedehnt.²¹¹

Mit dem **Grundsatz der Partnerschaft** wird ein völlig neuer Gedanke in der Rahmenverordnung verankert. Unter dem Begriff ‚Partnerschaft‘ wird eine „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den von ihm bezeichneten, auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene zuständigen Behörden“²¹² verstanden. Das Prinzip erstreckt sich sowohl auf die Konzipierung und Umsetzung als auch auf Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen.²¹³ Von einer stärkeren Beteiligung der Akteure aller Ebenen wird eine größere Effizienz und Akzeptanz der strukturpolitischen Aktionen erwartet.²¹⁴ Im Kontext des Partnerschaftsprinzips ist darüber hinaus der **Grundsatz der Additionalität** der Fördermittel verankert. Danach sind die europäischen Fördermittel nicht als Ersatz sondern als Ergänzung der nationalen Strukturausgaben anzusehen.²¹⁵

Der **Grundsatz der Kohärenz** steht für eine stärkere Koordinierung der europäischen und der nationalen Förderpolitik, die sich unter anderem im Aufbau der zentralen Planungsdokumente zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen widerspiegeln soll. Die sogenannten ‚Gemeinschaftlichen Förderkonzepte‘ (GFK, s.u.) und die ‚Entwicklungspläne‘ sollen Angaben über den Zusammenhang zwischen den Schwerpunkten der Strukturfondsfondsinterventionen und der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Mitgliedstaates enthalten. Auf diese Weise sollen potentielle Synergieeffekte zwischen der gemeinschaftli-

²¹⁰ Vgl. KOM (1989), S.13-22.

²¹¹ Vgl. Klodt/Stehn et al. (1992), S. 60.

²¹² VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 4 (1), (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²¹³ Vgl. KOM (1989), S.15.

²¹⁴ Vgl. Franzmeyer/Seidel/Weise (1993), S. 66.

²¹⁵ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 4 (1), (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

chen Strukturpolitik und den nationalen Fördermaßnahmen bestmöglich ausgenutzt werden.²¹⁶ Gerade für die ärmsten Mitgliedstaaten, deren gesamtes Staatsgebiet unter die Ziel-1-Kriterien (s.u.) fällt (Griechenland, Portugal, Irland), ist das Kohärenzprinzip besonders wichtig, da die gemeinschaftlichen Fördermittel hier eine klare volkswirtschaftliche Relevanz haben.²¹⁷

Unter den **Grundsatz der besseren Verwaltung** der Strukturfonds fallen im Prinzip alle Reformelemente, die zu einem effizienteren Einsatz der Fördermittel führen sollen. Im Vordergrund steht dabei der Programmansatz, der vom Ausnahmefall zum Regelfall wird (s.u.). Darüber hinaus fallen aber auch die konsequente Weiterentwicklung der strukturpolitischen Instrumente, die Differenzierung der Interventionssätze je nach Förderprojekt und das Prinzip der Zusätzlichkeit unter diesen Grundsatz.

Das **Prinzip der Vereinfachung, Begleitung und Flexibilität** bezieht sich vornehmlich auf die Reformaspekte, die eine größere Effizienz der Verwaltungsarbeit ermöglichen sollen. In diesem Rahmen fallen unter anderem die weitgehende Vereinheitlichung der Interventionsverfahren für alle Strukturfonds sowie einzelne neue Regelungen zur Begleitung, Bewertung der Strukturfondsförderung. (s.u.)

3.2.2.1 Die fünf vorrangigen Förderziele

Mit der Strukturfondsreform wurden fünf Förderziele festgelegt, auf die sich die Strukturfondsvinterventionen beziehen sollten. Die Europäische Regionalpolitik findet sich dabei in drei Zielen (1,2 und 5b) wieder, die durch vorbestimmte Kriterien entsprechende Fördergebiete geographisch selektieren. Die anderen Ziele (3,4 und 5a) sind dagegen gemeinschaftsweite Ziele und beziehen sich folglich auf das gesamte Gebiet der EG.²¹⁸

In Art.1 der Rahmenverordnung werden die Förderziele wie folgt definiert:

- **Ziel 1:** *Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand*
- **Ziel 2:** *Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschl. Arbeitsmarktregionen und städtischer Verdichtungsräume), die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind*
- **Ziel 3:** *Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit*
- **Ziel 4:** *Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben*
- **Ziel 5:** Im Kontext der Reform der Agrarpolitik:
 - *Ziel 5a: Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft*
 - *Ziel 5b: Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums*

²¹⁶ Vgl. KOM (1989), S.16.

²¹⁷ Vgl. Franzmeyer/Seidel/Weise (1993), S. 70.

²¹⁸ Grundlage für die geographische Einteilung von Gebietseinheiten bei den ersten beiden Zielen ist die bereits erläuterte NUTS-Systematik.

Durch das **Ziel 1** werden Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand unterstützt. Das BIP pro Einwohner dieser Gebiete muss während der letzten drei Jahre unter 75% des EG-Durchschnitts liegen.²¹⁹ Die Bereitstellung der Fördermittel erfolgt größtenteils aus dem EFRE (80% der Ziel-1-Mittel). Darüber hinaus tragen der ESF, EAGFL-Abteilung Ausrichtung sowie die EIB und die EGKS zur Finanzierung bei.²²⁰ Investitionen in Infrastruktur, Humankapital und produktive Rahmenbedingungen stehen im Vordergrund der Ziel-1-Förderung. Das Verzeichnis der Ziel-1-Regionen wurde im Anhang der Rahmenverordnung angefügt und unterlag somit ebenfalls der Einstimmigkeit im Rat. Ausgewählt werden Regionen der NUTS-II-Ebene. Im Programmzeitraum 1989 bis 1993 fielen somit das gesamte Staatsgebiet Griechenlands, Irlands, Portugals sowie große Teile Spaniens, der Süden Italiens, Korsika und die Überseedepartements Frankreichs sowie Nordirland unter das Ziel 1.²²¹ In diesen Regionen lebten 69,6 Millionen Menschen, womit fast ein Viertel (ca. 21,7%) der Gemeinschaftsbevölkerung von der Förderung betroffen war.²²²

Durch **Ziel-2**-Interventionen wird die Konversion von Regionen, die vom Niedergang traditioneller Industrien betroffen sind, unterstützt. Diese Gebiete werden in der Regel der NUTS-III-Ebene zugeordnet.²²³ Als Förderkriterium gilt eine Arbeitslosenquote, die in den letzten drei Jahren über dem EG-Durchschnitt lag, ein hoher Industrieanteil und ein Rückgang der in der Industrie Beschäftigten. Fakultativ ist daneben die Förderung von angrenzenden Gebieten, städtischen Ballungszentren sowie bestimmten Industriegebieten, in denen ein substantieller Arbeitsplatzverlust in Schlüsselbranchen zu erkennen ist. Die Finanzmittel werden über den EFRE, den ESF, die EIB und die EGKS bereitgestellt. Die Ziel-2-Förderung betraf in der ersten Förderperiode (1988-1993) ungefähr 16% der Gemeinschaftsbevölkerung.²²⁴

Wie bereits erwähnt sind die **Ziele 3 und 4** keine regionalen Förderziele, sondern beziehen sich auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet. Während der Fokus des Ziels 3 auf der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Arbeitnehmer über 25 Jahre, die länger als 12 Monate arbeitslos sind) liegt, steht beim Ziel 4 die Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben im Vordergrund.²²⁵ Die Finanzierung der beiden Ziele erfolgt durch den ESF, die EIB und die EGKS.²²⁶

²¹⁹ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 1, 8, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²²⁰ Vgl. Ebd., Art. 2.

²²¹ Vgl. Schoneweg, (1995), S. 817.

²²² Vgl. KOM (1991), S. 55.

²²³ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 9 (2), (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²²⁴ Vgl. Werner (1996).

²²⁵ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 3 (2), (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²²⁶ Vgl. ebd., Art 2.

Die Strukturfondsförderung im Rahmen von **Ziel 5** bezieht sich auf die Entwicklung des ländlichen Raums. Während mit **Ziel 5a** gebietsunabhängig die Anpassung der Agrarstrukturen gefördert wird, sollen sich die Interventionen des Ziel 5b auf die Förderung ausgewählter ländlicher Räume konzentrieren. Die Kriterien zur Eingrenzung der Fördergebiete waren allerdings sehr interpretationsfähig. Laut Rahmenverordnung werden die Gebiete „unter Berücksichtigung insbesondere ihres ländlichen Charakters aufgrund der Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen, ihres wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Entwicklungsgrades, ihrer Randlage sowie ihrer Anpassungsfähigkeit in Bezug auf die Entwicklung des Agrarsektors – insbesondere im Hinblick auf die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik“²²⁷ bestimmt. Auch die in der Koordinierungsverordnung unter Art. 4 Abs. 2 aufgeführten erweiterten Kriterien für **Ziel 5b**-Gebiete blieben ebenso unpräzise. Danach können auch Gebiete mit einem niedrigen soziökonomischen Entwicklungsniveau gefördert werden, die darüber hinaus eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Niedrige Bevölkerungsdichte und eine starke Tendenz zur Abwanderung
- Randlage der Gebiete und Inseln
- Sensibilität des Gebiets gegenüber der landwirtschaftlichen Entwicklung, vor allem in Bezug auf die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik;
- Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe sowie Altersaufbau der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung;
- Belastung der Umwelt des ländlichen Raumes;
- Die Lage der Gebiete innerhalb der Berggebiete²²⁸

Eine angemessene Eingrenzung der Förderkulisse im Rahmen des Konzentrationsprinzips war somit nicht möglich. Die Ziel-5b-Förderung betraf in der ersten Förderperiode (1988-1993) 5,1% der EG-Bevölkerung bzw. 17,3% der Gemeinschaftsfläche.²²⁹ Während die Finanzierung des sektoralen Ziels 5a ausschließlich durch den EAGFL-Abteilung Ausrichtung erfolgt, werden für das regionale Ziel 5b Fördermittel aller Strukturfonds (EAGFL, ESF, EFRE) sowie Darlehen der EIB herangezogen.²³⁰

3.2.2.2. Aufgaben und Anwendungsbereiche der Strukturfonds

Mit Blick auf den Anwendungsbereich des EFRE sind keine bedeutenden Veränderungen auszumachen. Der Regionalfonds soll sich an produktiven Investitionen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, an Infrastrukturinvestitionen und an Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Entwicklungspotentials beteiligen. Darüber hinaus können Pi-

²²⁷ VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art 11, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²²⁸ VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art.4 Abs. 2, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²²⁹ Vgl. van Ginderachter (1989), S. 567, 573.

lotvorhaben in Grenzregionen sowie Untersuchungen zur Regionalentwicklung des Gemeinschaftsraums gefördert werden.²³¹

Der ESF soll sich an berufsbildenden Maßnahmen beteiligen und vergibt Beihilfen zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen sowie Maßnahmen zur Existenzgründung.²³²

Förderungsgegenstand des EAGFL-Abteilung Ausrichtung sind unter anderem Maßnahmen zu Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen der Produktion und der Aufnahmefähigkeit der Agrarmärkte, zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung für Agrar- und Fischereiprodukte, zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen, zum Umweltschutz und zur Flurbereinigung (Aufforstung usw.).²³³

3.2.2.3. Das Programmplanungsverfahren

Die Planung, Gewährung und Durchführung der Strukturfondsinterventionen im Rahmen der Förderziele 1,2,3,4 und 5b erfolgt durch ein vierstufiges Verfahren.²³⁴ Für alle vier Phasen ist der Grundsatz der Partnerschaft und der Additionalität zu berücksichtigen.²³⁵

- Vorlage von regionalen/nationalen Mehrjahresplänen nach vorgegebenen Zielkatalog durch die Mitgliedstaaten
- Prüfung der Pläne durch die Kommission und Erstellung eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK)
- Umsetzung des GFK in jeweilige Interventionsformen
- Begleitung, Bewertung des GFK und der Intervention durch Kommission und Mitgliedstaat.

• *Vorlage der Pläne*

Um Strukturfondsmittel zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten zunächst mehrjährige *Pläne* ausarbeiten, die sich auf die fünf vorrangigen Förderziele beziehen. Für die Ziele 1,

²³⁰ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art 2, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²³¹ Vgl. ebd., Art 3 (1).

²³² Vgl. ebd., Art. 3 (2). Vgl. auch VO (EWG) 4255/88, Art. 1, 2.

²³³ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 3 (1), (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988). Vgl. auch VO (EWG) Nr. 4256/88, Art. 2-5, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²³⁴ Im Rahmen von Ziel 5a erstellen die Mitgliedstaaten sektorale Pläne, auf deren Grundlage dann mit der Kommission partnerschaftlich sektorale GFKs ausgehandelt werden.

²³⁵ Für die folgende Darstellung vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 4, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988). Vgl. auch KOM (1989), S. 27-43.

2 und 5b werden entsprechend regionale, für die Ziele 3 und 4 nationale Pläne erstellt.²³⁶ Der inhaltliche Aufbau ist jedoch einheitlich. Demnach müssen die Pläne folgende Elemente enthalten:²³⁷

- Sozioökonomische Analyse der regionalen oder sektoralen Situation,
- Entwicklungsstrategien, gewählte Verfahren, einzusetzende Mittel und bereits laufende Gemeinschaftsmaßnahmen
- Finanzielle Förderschwerpunkte
- Beantragte Gemeinschaftsmittel, aufgeschlüsselt nach Strukturinstrumenten.

In der Koordinierungsverordnung finden sich darüber hinausgehende Anforderungen. So haben die Mitgliedstaaten für Kohärenz zwischen ihren Plänen zu sorgen, die sich auf das gleiche Ziel oder auf das gleiche geographische Gebiet beziehen.²³⁸ Außerdem sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den bei der Erstellung Gemeinschaftspolitiken Rechnung zutragen.²³⁹

Während sich die Pläne im Rahmen von Ziel 1 auf einen Fünfjahreszeitraum (1989 bis 1993) beziehen, gelten die Pläne für das Ziel 2 nur für drei Jahre. Grund hierfür ist die sich durch den Strukturwandel permanent verändernde Problemlage in diesen Gebieten.²⁴⁰

• Erstellung des GFK

Die Pläne werden anschließend der Kommission übermittelt, die diese auf ihre Konformität mit den Förderzielen und den entsprechenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts überprüft und bewertet.²⁴¹ Spätestens nach sechs Monaten legt die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten und nach Stellungnahme der neu eingesetzten Ausschüsse (s.u.) die *Gemeinschaftlichen Förderkonzepte* (GFKs) fest.²⁴²

Ein GFK kann sich den Plänen entsprechend auf drei bis fünf Jahre beziehen und umfasst Förderschwerpunkte, Interventionsformen und einen indikativen Finanzierungsplan, der

²³⁶ Bei den regionalen Plänen wird je nach räumlich-geographischem Bezug zwischen *Regionalentwicklungsplänen* (REP) (Ziel 1), *Plänen zur regionalen Entwicklung* (Ziel 2) sowie *Plänen zur Entwicklung der ländlichen Gebiete* (Ziel 2) differenziert. Vgl. Marx (1992), S. 161.

²³⁷ Vgl. KOM (1989), S. 28.

²³⁸ VO (EWG) Nr. 4253/88, Art. 5 Abs. 3, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²³⁹ Vgl. ebd., Art. 5 Abs. 4.

²⁴⁰ Vgl. KOM (1993), S. 21.

²⁴¹ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 7-11, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²⁴² Für das Ziel 1 vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 8 Abs. 5, in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988. Für die anderen Ziele vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 9 Abs. 9, Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988). Vgl. auch VO (EWG) Nr. 4253/88, Art. 8 Abs. 1, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

die Interventionen nach Laufzeit, Betrag und beteiligten Strukturinstrumenten aufschlüsselt.²⁴³

Für ein GFK im Rahmen der Ziele 1 und 2 wird der beratende Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen angehört.²⁴⁴ Wenngleich die Kommission der Stellungnahme des Ausschusses weitestgehend Rechnung zu tragen hat, führt ein vom Kommissionsentwurf abweichendes Votum nicht dazu, dass der Rat die letzte Entscheidung trifft.²⁴⁵ Im Vergleich zu den Bestimmungen der Fondsverordnung von 1984, erhält die Kommission dadurch einen größeren Handlungsspielraum. Gleichmaßen wird ihr auch bei den Zielen 3 und 4 ein beratender Ausschuss zur Seite gestellt. Dieser setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammen.²⁴⁶ Nur für das Ziel 5 ist ein Verwaltungsausschuss für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung eingesetzt.²⁴⁷ Stimmt dieser gegen den Kommissionsentwurf, kann der Rat innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit die Kommissionsentscheidung ändern.²⁴⁸

• Umsetzung des GFK

Nach Genehmigung des GFK reichen die Mitgliedstaaten Anträge auf Beteiligung der Strukturinstrumente (Strukturfonds) ein.²⁴⁹ Diese enthalten die erforderlichen Angaben über die vorgeschlagene Aktionen.²⁵⁰ Die Kommission entscheidet dann innerhalb von sechs Monaten über den Antrag, wobei sie folgende Kriterien zugrunde legt:

- Vereinbarkeit mit dem entsprechenden Gemeinschaftsrecht und dem GFK,
- Beitrag, den die Aktion zur Verwirklichung der fünf Förderziele leistet
- Kohärenz der einzelnen Maßnahmen (bei operationellen Programmen)
- Angemessene Strukturen für eine effiziente Durchführung²⁵¹

²⁴³ Vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 8 Abs. 3, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988). Vgl. auch KOM (1989), S. 30.

²⁴⁴ Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem nicht-stimmberechtigten Vertreter der EIB, die unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters tagen. Vgl. VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 17, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²⁴⁵ VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 27, (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²⁴⁶ Vgl. ebd., Art. 28.

²⁴⁷ Vgl. ebd., Art. 29.

²⁴⁸ Vgl. ebd., Art. 29, Abs. 3, 4.

²⁴⁹ Vgl. ebd., Art. 14.

²⁵⁰ Der Antrag soll zum einen eine Beschreibung der vorgeschlagenen Aktion, ihre Reichweite und ihre spezifischen Ziele sowie Angaben über die zuständigen Stellen und die Empfänger umfassen. Zum andern beinhaltet er einen Zeit- und Finanzierungsplan. Schließlich sollen Angaben vorhanden sein mit welchen die Aktion auf ihre Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht und den Gemeinschaftspolitiken überprüft werden können. Vgl. VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 14 Abs. 2., (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

Schließlich wird überprüft ob, die vorliegenden Angaben ausreichend sind, um die Modalitäten für die Beteiligung der Strukturinstrumente festlegen zu können.²⁵²

Bei der Durchführung der verschiedenen Aktionen im Rahmen eines GFK sind unterschiedliche Interventionsformen vorgesehen. Für die Ziele 1 bis 4 werden vorwiegend sogenannte *operationellen Programme* verwendet. Unter einem OP versteht man „ein kohärentes Bündel mehrjähriger Maßnahmen, zu deren Durchführung ein oder mehrere Fonds und ein oder mehrere sonstige vorhandene Finanzinstrumente sowie die EIP eingesetzt werden können“²⁵³. Dabei können OPs auch im Rahmen *integrierter Konzepte* durchgeführt werden, wenn dadurch Synergieeffekte zu erwarten sind.²⁵⁴

Als mögliche Interventionsform können ferner Globalzuschüsse²⁵⁵ für KMU, die Förderung von Einzelprojekten, technische Hilfe und Vorstudien sowie die Kofinanzierung nationaler Beihilferegulungen zur Anwendung kommen.²⁵⁶

Die Höhe der Beteiligungssätze für die jeweiligen Aktionen werden nach dem Schweregrad der spezifischen (regionalen oder sozialen) Probleme, der Finanzkraft des betreffenden Staates sowie nach besonderen gemeinschaftlichen oder regionalen Gesichtspunkten differenziert.²⁵⁷ Die Strukturfondszuschüsse für Maßnahmen in Ziel-1-Regionen liegen zwischen minimal 50% und maximal 75% der Gesamtkosten. Für die anderen Zielregionen sind dagegen Beihilfeintensitäten in Höhe von mindestens 25% und höchstens 50% der Gesamtkosten vorgesehen.²⁵⁸ Bei Vorstudien und Maßnahmen zur technischen Hilfe, die auf Initiative der Kommission durchgeführt werden, kann die Beteiligung in begründeten Ausnahmefällen sogar bis zu 100% der Gesamtkosten betragen.²⁵⁹ (s.u.)

• *Begleitung und Bewertung der Durchführung*

Die Umsetzung der gemeinschaftlichen Strukturfondsinterventionen soll laufend begleitet und bewertet werden ,um ihre Übereinstimmung mit den in den Art. 130a und 130c EGV

²⁵¹ Vgl. ebd., Art. 14 Abs. 3.

²⁵² Vgl. ebd., Art. 14 Abs. 3.

²⁵³ VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 5 Abs. 5, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²⁵⁴ Vgl. VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 13 Abs. 1., (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²⁵⁵ Mit einem *Globalzuschuß* werden Strukturfondsmittel an eine vom Mitgliedstaat bestimmte Einrichtung bzw. Institution (z.B. Banken) transferiert, welche die Verwaltung der Mittel für festgelegte Projekte übernimmt. Dadurch soll die Durchführung der Intervention beschleunigt und die Geschlossenheit von unter örtlicher Strategie stehenden Projekten erreicht werden. Vgl. KOM (1989), S. 35; Vgl. auch KOM (1995c), S. 32.

²⁵⁶ Vgl. VO (EWG) 2052/88 des Rates vom 24.6.1988, Art. 5 Abs. 2, (in: Abl. Nr. L 185 vom 15.7.1988).

²⁵⁷ Vgl. ebd., Art. 13 Abs. 1.

²⁵⁸ Vgl. ebd., Art. 13 Abs. 3.

²⁵⁹ Vgl. ebd., Art. 13.

festgelegten Zielen zu gewährleisten.²⁶⁰ Auch hierbei soll das Prinzip der Partnerschaft zum Tragen kommen.

Im Rahmen der Begleitung sind bereits in dem Beschluss der Kommission zur Genehmigung einer geförderten Aktion materielle und finanzielle Indikatoren festzulegen, aus denen jederzeit der Stand der Durchführung, der verwaltungsmäßige Ablauf und in diesem Zusammenhang etwaig auftretende Probleme dieser Aktion hervorgehen.²⁶¹

Die Mitgliedstaaten bzw. die von ihm beauftragte Behörde ist zudem angehalten, der Kommission regelmäßig über die Umsetzung der Projekte Bericht zu erstatten. So muss der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss einer Aktion ein Schlussbericht vorgelegt werden. Bei mehrjährigen Aktionen wird auch ein Lagebericht nach jedem Durchführungsjahr verlangt.²⁶² Die Kommission hat aber auch die Möglichkeit angekündigte Stichprobenkontrollen vorzunehmen.²⁶³

Als weitere Neuerung werden im Rahmen der Partnerschaft und im Einvernehmen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaaten und der Kommission sog. begleitende Ausschüsse eingesetzt, die sich vornehmlich aus nationalen Beamten zusammensetzen. Allerdings können auch die Kommission und gegebenenfalls die Europäische Investitionsbank (EIB) in den Ausschüssen vertreten sein.²⁶⁴ Somit hat die Kommission nun auch in institutionalisierter Form eine Einflussmöglichkeit auf die Implementation der geförderten Maßnahmen. Die Ausschüsse sind von der Kommission in jährlichen Berichten über den Stand der Durchführung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte zu unterrichten. Die Schlussfolgerungen dieses Berichts und die Stellungnahme des Ausschuss wird auch dem EP übermittelt.²⁶⁵ Erst nach der Stellungnahme des jeweiligen Ausschuss kann die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaaten alle notwendigen Anpassungen des ursprünglich genehmigten Beteiligungsmodus der Strukturfonds oder der Zahlungstermine vornehmen.²⁶⁶

Um die Effizienz der Strukturfondsinterventionen zu überprüfen, wird eine vor- ('ex-ante') und nachgelagerte ('ex-post') Bewertung einer Aktion vorgenommen. Die Wirksamkeit der Maßnahme wird dabei auf verschiedenen Ebenen überprüft. Neben dem gesamtwirt-

²⁶⁰ Vgl. ebd., Art. 6.

²⁶¹ Vgl. VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 25 (1), (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

²⁶² Vgl. ebd., Art. 25.

²⁶³ Vgl. ebd., Art. 23 (2).

²⁶⁴ Vgl. ebd., Art. 25 Abs. 3.

²⁶⁵ Vgl. ebd., Art. 25..

²⁶⁶ Vgl. ebd., Art. 25 (2).

schaftlichen Effekt werden auch Auswirkungen auf den Ebenen evaluiert, auf die sich die GFKs und die operationellen Programmen beziehen. Den Vergleichsrahmen bilden dabei makroökonomische Indikatoren auf der Grundlage regionaler und nationaler statistischer Daten sowie qualitativer Analysen.²⁶⁷

3.2.2.4. Die Gemeinschaftsinitiativen, Studien und Pilotprojekte

Neben den GFKs, die auf die Initiative der Mitgliedstaaten zurückgehen, erhält die Kommission mit den Gemeinschaftsinitiativen (zuvor Gemeinschaftsprogramme) auch weiterhin die Möglichkeit, spezifische Mittel für Projekte und Maßnahmen bereitzustellen, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind.²⁶⁸ Diese Maßnahmen werden überwiegend in Form von operationellen Programmen durchgeführt. Im Unterschied zu den Gemeinschaftsprogrammen von 1984 kann die Europäische Kommission nun die Gebiete, das Konzept und die Interventionsprioritäten allerdings selbständig und ohne Konsultation des Rates festlegen, wodurch sich ihr Gestaltungsspielraum deutlich erhöht.²⁶⁹ Im Zeitraum von 1989 bis 1993 sollten 10% der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds für Gemeinschaftsinitiativen verwendet werden.

Konkret wurden etwa 5,5 Mrd. ECU ausgegeben, wobei jedoch nur 3,8 Mrd. ECU auf neue Initiativen entfielen. Allein 1,7 Mrd. ECU wurden für bereits laufende Gemeinschaftsprogramme verwendet.²⁷⁰ Die Förderung konzentrierte sich vorwiegend auf die Umstrukturierung bestimmter Industriegebiete, spezifische Problemregionen (wie Grenzregionen) oder ausgewählte sektorale Aktionen (siehe Tab. 3.3.).²⁷¹

Ferner erhält die Kommission die Möglichkeit **Studien** und **Pilotprojekte** zur Förderung der Regionalentwicklung auf Gemeinschaftsebene zu initiieren und bis zu 100% (vorher 50%-70%) aus Strukturfondsmitteln zu finanzieren.²⁷² Auch hierbei wird der Gestaltungsspielraum der Kommission weiter ausgebaut. Durch die neuen Bestimmungen erhält die Kommission praktisch ihr eigenes „regionalpolitisches Labor“, mit dem sie neue und inno-

²⁶⁷ Vgl. ebd., Art. 26 (2).

²⁶⁸ Vgl. ebd., Art. 11.

²⁶⁹ Vgl. KOM (1996c), S. 29.

²⁷⁰ Vgl. KOM (1989), S. 12.

²⁷¹ Vgl. Schoneweg, (1995), S. 826.

²⁷² Vgl. VO (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19.12.1988, Art. 10 (1), (in: Abl. Nr. L 374 vom 31.12.1988).

vative Maßnahmen und Verfahren anstößt, die zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Gemeinschaftsinitiative ausgebaut oder durch eine weitere Fondsreform in die allgemeine Programmplanung integriert werden können. Im Zeitraum 1989 bis 1993 sollten 1% der Strukturfondsmittel für diesen Bereich verwendet werden.

Tab. 3.3.: Gemeinschaftsinitiativen (1989-93), (in Mio. ECU, Preise von 1989)

Intitiativen	Förderung in Mio. ECU	Beschreibung
ENVIREG	500	Regionales Aktionsprogramm im Umweltbereich
INTEREG	800	Zusammenarbeit von Grenzgebieten
RECHAR	300	Diversifizierung von Kohlegebieten
REGIS	200	Integration der ultraperipheren Regionen
STRIDE	400	Förderung des regionalen Forschungs,- Technologie- und Innovationspotentials
REGEN	300	Energieverbundnetze
TELEMATIQUE	200	Telematikdienste und -netze
PRISMA	100	Vorbereitung der Unternehmen auf den Binnenmarkt
EUROFORM	300	Neue Berufsqualifikation
NOW	120	Förderung der Chancengleichheit im Bereich der Beschäftigung
HORIZON	180	Zugang von Behinderten und benachteiligten Gruppen zum Arbeitsmarkt
LEADER	400	Ländliche Entwicklung
RETEX	300	Diversifizierung in Gebieten mit großer Abhängigkeit von der Textil- und Bekleidungsindustrie
KONVER	300	Diversifizierung in Gebieten mit großer Abhängigkeit von der Rüstungsindustrie
Gesamt:	3.800	

Quelle: Zeitel (1998), S. 66.

3.2.3. Die Aufteilung der Strukturfondsmittel

Wie bereits erwähnt, wurde auf dem Brüsseler Sondergipfel im Dezember'88 eine reale Verdopplung der Strukturfondsmittel auf 14,5 Mrd. ECU im Jahre 1993 vereinbart. Mit einer Gesamtsumme von 61,4 Mrd. ECU wurde dieses Ziels trotz jährlicher Abweichungen auch schließlich erreicht.²⁷³ Der Großteil (ca. 88,7%) der Mittel wurden für GFKs im Rahmen der fünf vorrangigen Förderziele verwendet (siehe Tab. 3.4.). Hauptnutznießer waren die Ziel-1-Regionen, die 64.8% (GFK) bzw. 72% (Gemeinschaftsinitiativen) der Fondsmittel erhielten.

²⁷³ Vgl. KOM (1995f), S. 121.

Tab. 3.4.: Ausführung des Haushaltsplan nach Fonds, Zielen und Art der Interventionen (1989-1993), (Verpflichtungsermächtigungen- in Mio. ECU)

	EAGFL-A	EFRE	ESF	Insgesamt	je Ziel in %	je Art in %
Insgesamt	10821,9	31487,1	20792,5	63101,5***		100
je Fonds	17,2	49,9	32,9	100		
GFK*	10282,3	26114,1	19568,4	55964,7		88,7
je Fonds (in %)	18,3	46,7	35	100		
Ziel 1	5884,4	20271	10099,7	36255,8	64,8	
Ziel 2		4729,1	1657,4	6386,5	11,4	
Ziel 3/4			7436,8	7436,8	13,3	
Ziel 5a	3313,9			3313,9	5,9	
Ziel 5b	1084	1113,3	374,5	2571,7	4,6	
Gemeinschaftsinitiativen**	303	4465,5	827,6	5596,1		8,9
je Fonds (in %)	5,4	79,8	14,8	100		
davon Ziel 1	217,4	3359,4	454	4030,8	72	
Übergangs- und innovative Maßnahmen	236,6	907,6	396,5	1540,7		2,4

* Ohne Gemeinschaftsprogramme

** inkl. Gemeinschaftsprogramme

*** Dieser Betrag reduziert sich durch Abzug der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem vorherigen Zeitraum und die aufgehobene Mittelentbindungen auf 61.447,7 Mio. ECU.

Quelle: KOM (1995f), S. 121.

Die Strukturfondsmittel wurden für fünf Jahre zu 85% indikativ auf die Mitgliedstaaten verteilt. Die restlichen 15% waren für die Gemeinschaftsinitiativen vorgesehen. Für die Verpflichtungsermächtigungen des EFRE legte die Kommission nach Verabschiedung der Rahmenverordnung indikative Richtgrößen für jeden Mitgliedstaat und jedes regionale Förderziel fest. Aufgrund der Konzentration auf Ziel-1-Regionen stellten sich insbesondere die südlichen Länder (Spanien, Italien, Griechenland) aber auch Irland als Gewinner der Brüsseler Finanzbeschlüsse heraus.

Tab. 3.5.: Aufteilung von 85% der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen auf die Mitgliedstaaten, (in %)

Mitgliedstaat	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 5b
Belgien	0	4,3	1,2
Deutschland	0	8,9	27,5
Dänemark	0	0,4	0,7
Frankreich	2,1	18,3	37,2
Griechenland	16,2	0	0
Irland	5,4	0	0
Italien	24,5	6,3	16,4
Luxemburg	0	0,2	0,1
Niederlande	0	2,6	2,2
Portugal	17,5	0	0
Spanien	32,6	20,7	7,2
Vereinigtes Königreich	1,7	38,3	7,5
Insgesamt	100	100	100

Quelle: KOM (1989), S. 18f.

3.3. Die Strukturfondsreform von 1993

3.3.1 Die Ausgangssituation – *Die Beschlüsse von Maastricht und Edinburgh*

Sowie die Strukturfondsreform von 1988 auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte zu betrachten ist, so ist die Reform von 1993 vor dem Hintergrund der Unterzeichnung des Vertragswerks von Maastricht mit seinen einschneidenden Beschlüssen zu analysieren. Zentrale Verhandlungspunkte im Kontext der umfassenden Vertragsrevision waren die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), das Ziel einer Europäischen Politischen Union (EPU) sowie die Verwirklichung einer transparenteren, bürgernahen und subsidiären Union.²⁷⁴ Dabei verhinderten unterschiedliche Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten erneut eine rasche Einigung im Rat. Obgleich das Vertragswerk am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, erfolgte seine Konkretisierung erst im Dezember 1993 auf dem Gipfel von Edinburgh. Einerseits machte das ablehnende Referendum Dänemarks eine Nachverhandlung erforderlich, andererseits blieben einige, besonders umstrittene Aspekte zunächst noch ungelöst. Für diese wurde erst im Paket mit den finanziellen Beschlüssen eine Einigung erreicht.

²⁷⁴ Vgl. Zeitel (1998), S. 69.

Zunächst weigerten sich die strukturschwächeren, peripheren Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, Portugal und Irland) einem Beschluss über die Verwirklichung der WWU zuzustimmen, solange nicht gleichzeitig adäquate Kompensationsleistungen im Rahmen einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes vereinbart würden. Die Länder befürchteten, gerade durch die geplante Währungsunion (und die daran geknüpften Bedingungen (Konvergenzkriterien)) ungleich stärker in ihrem finanzpolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt zu werden als die wirtschaftlich wohlhabenden Staaten. Als Ausgleich forderten sie deshalb eine erneute Verdopplung der Strukturfondsmittel.²⁷⁵ Spanien verlangte zudem eine Lockerung der Additionalitätsbestimmungen für besonders rückständige Regionen sowie die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Kompensationsfonds für Länder, deren BIP pro Kopf unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt.²⁷⁶ Nach schwierigen Verhandlungen wurde in dem Vertragswerk von Maastricht die Errichtung eines Kohäsionsfonds festgelegt. Gemäß Art. 130d der EGV-M errichtet der Rat „vor dem Dezember 1993 einen Kohäsionsfonds, durch den zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell beigetragen wird“²⁷⁷.

Daneben wurden auch die strukturpolitischen Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene verändert. Die Rahmen- und Koordinierungsverordnung der Strukturfonds bedurfte laut Vertragstext nun nicht mehr der Anhörung sondern der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Dadurch wurde die Rolle des EPs im strukturpolitischen Entscheidungsprozeß deutlich aufgewertet.

Eine weitere Neuerung des revidierten gemeinschaftlichen Primärrechts betraf den stärkeren Einbezug der subnationalen Ebene. Neben der rechtlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzip und der generellen Ausweitung des Partnerschaftsgedankens wurde mit dem *Ausschuss der Regionen* (ehemals. Rat der regionalen und lokalen Rechtsverbände) eine neue Institution in den europäischen Entscheidungsprozess integriert. Da der Ausschuss bei allen Fragen und Entscheidungen, die die Regionen betreffen, gehört werden sollte, erhielten die Regionen erstmals die Gelegenheit, ihre Interessen auf formalen Wege mitzubringen.²⁷⁸ Auch mit der revidierten Fassung des Art. 146 über die Zusammensetzung des Rates wurde eine Option für mehr Mitwirkung europäischer Regionen an europäischen Entscheidungen vorgesehen. Der Rat setzt sich demnach nicht mehr zwingend aus Vertre-

²⁷⁵ Vgl. Schäfers (1993), S. 43.

²⁷⁶ Die Mittel des Kompensationsfonds sollten zur Förderung von Sach- und Humankapital verwendet werden. Vgl. ebd., S. 43.

²⁷⁷ Art. 130d EGV-M.

²⁷⁸ Vgl. Zeitel (1998), S. 71.

tern der nationalen Regierung sondern „aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln“²⁷⁹. Folglich können in bestimmten Fällen auch regionale Vertreter eines Mitgliedslandes in den Rat entsandt werden. Allerdings betraf diese Option zunächst nur Länder mit einer stark ausgeprägten föderalistischen bzw. dezentralen Staatstruktur wie Deutschland, Belgien, Spanien und Österreich.²⁸⁰

Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Edinburgh einigten sich die Mitgliedstaaten denn auch auf die finanzielle Vorrauschau für den Zeitraum von 1994 bis 1999. Grundlage der Beschlüsse bildete das sogenannte Delors II-Paket, d.h. der Kommissionsvorschlag zur mittelfristigen Finanzplanung, welcher dem Rat kurz nach Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages in Form einer Mitteilung vorgelegt wurde. Darin wurde erneut eine beträchtliche Erhöhung der Strukturfondsmittel vorgeschlagen. Bis 1997 sollten die Mittel für die Ziel-1-Gebiete um zwei Drittel, für die anderen Ziele um 50% aufgestockt werden. Im Ganzen sollten sich die strukturpolitischen Mittel bis 1997 um 11 Mrd. ECU auf 29 Mrd. ECU pro Jahr (zu Preisen von 1992) erhöhen. Damit hätte sich die Förderung der ärmsten Länder verdoppelt.²⁸¹

Auf dem Edinburgher Treffen der Staats- und Regierungschefs konnte sich dieser Vorschlag in seiner ursprünglichen Fassung nicht durchsetzen. Das ablehnende dänische Referendum zum Maastricht Vertrag und die dadurch ausgelöste europapolitische Unruhe wirkten sich auch auf die Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung aus. Insbesondere aus Sicht der „Geberländer“ war die vorgesehene Fördermittelerhöhung bis 1997 unakzeptabel. Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich darauf, die von der Kommission vorgeschlagene Mittelaufstockung nicht bis 1997 sondern bis 1999 zu realisieren.²⁸² Die Mittel aus Struktur- und Kohäsionsfonds sollten dementsprechend auf 30 Mrd. ECU im Jahr 1999 (zu Preisen von 1992) steigen. Insgesamt wurden die strukturpolitischen Ausgaben im Rahmen der finanziellen Vorausschau (1993-1999) auf etwa 176 Mrd. ECU festgelegt.²⁸³ Die Mittel für die Gemeinschaftsinitiativen sollten 10% der Strukturfondsmittel nicht überschreiten.²⁸⁴

Neben den finanziellen Beschlüssen, enthielten die Schlussfolgerungen des Edinburgher Gipfels bereits einige allgemeine inhaltliche Vorgaben für die bevorstehende Reform der

²⁷⁹ Art. 146 Abs. 1. EGV-M.

²⁸⁰ Vgl. Hrbek/Weyland (1994), S. 123.

²⁸¹ Vgl. Tömmel (1994), S. 63.

²⁸² Vgl. ebd., S. 65.

²⁸³ Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 67.

²⁸⁴ Vgl. Zeitel (1998), S. 80.

Strukturfonds. Danach sollten die 1988 geschaffenen Strukturen im Großen und Ganzen beibehalten werden. Der Rat verlangte allerdings, die Verwaltungsverfahren stärker zu vereinfachen und die Evaluierung der Fördermaßnahmen (*ex-ante* und *ex-post*) zu verbessern. Außerdem sollten vor dem Hintergrund der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion die Möglichkeiten einer Koordinierung der Strukturfondstätigkeit mit dem wirtschaftlichen Konvergenzprozess geprüft werden.²⁸⁵

• *Die Errichtung des Kohäsionsfonds*

Aufgrund diverser Verzögerung bei der Ratifizierung des Maastricht Vertrages konnte der Kohäsionsfonds nicht wie vorgesehen vor dem 31. Dezember 1993 errichtet werden. Um das neue Gemeinschaftsinstrument dennoch möglichst zügig einzuführen, wurde auf dem Edinburgher Gipfel beschlossen, erst einmal ein sogenanntes „Kohäsions-Instrument“ zu errichten, welches zu einem späteren Zeitpunkt durch den Kohäsionsfonds ersetzt werden sollte. Eine entsprechende Verordnung konnte bereits am 1. April 1993 in Kraft treten.²⁸⁶ Am 16. Mai 1994 wurde diese dann durch die endgültige Verordnung zur Errichtung eines Kohäsionsfonds ersetzt.

Mit dem Kohäsionsfonds erhielt die Gemeinschaft ein weiteres Finanzinstrument zu Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Da der Fonds keine regionale Zielsetzung hat, handelt es sich jedoch nicht um einen Strukturfonds im klassischen Sinn. Aufgabe des Kohäsionsfonds ist es, die wirtschaftliche Angleichung der am wenigsten fortgeschrittenen Mitgliedsländer zu unterstützen (Art. 1 Kohäsionsfondsverordnung) und sie somit auf die geplante Wirtschafts- und Währungsunion vorzubereiten.²⁸⁷

Um finanzielle Beiträge des Kohäsionsfonds zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten ein Pro-Kopf-BSP von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts vorweisen. Darüber hinaus muss ein Programm zur Erfüllung der Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz nach Art. 104c des Maastrichter Vertrages erstellt werden.²⁸⁸ Diese Bedingungen wurden nur von Spanien, Portugal, Irland und Griechenland erfüllt.

Fördermittel aus dem Kohäsionsfonds werden nur für Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturvorhaben bereitgestellt. Die Kommission legt im Einvernehmen mit dem begünstigten Mitgliedsstaat die im Rahmen des Fonds zu finanzierenden Vorhaben fest.²⁸⁹

²⁸⁵ Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 69ff.

²⁸⁶ Vgl. VO (EWG) Nr. 792/93 des Rates vom 30.3.1993.

²⁸⁷ Vgl. Schoneweg (1995), S.816.

²⁸⁸ Vgl. VO (EWG) Nr. 1164/94, des Rates vom 16.5.1994, Art. 6.

²⁸⁹ Vgl. VO (EWG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. 5.1994, Art. 10.

Der gemeinschaftliche Beihilfesatz beträgt 80% bis 85% der öffentlichen oder gleichgestellten Ausgaben. Werden die Vorhaben auch durch andere Gemeinschaftsinstrumente gefördert, darf die kumulierte Gemeinschaftsbeihilfe eines Projekts 90% der Gesamtausgaben nicht übersteigen.²⁹⁰

Wie auch bei den Strukturfonds werden die Vorhaben von der Kommission überprüft und stufenweise evaluiert. Liegt das Pro-Kopf-BSP eines Landes bei Halbzeitprüfung nicht mehr unter 90% des EU-Durchschnitts, verliert dieser Mitgliedstaat den Anspruch auf eine weitere Unterstützung.²⁹¹

Die finanzielle Gesamtdotierung des Kohäsionsfonds für den Zeitraum 1993-1999 belief sich auf 15,15 Mrd. ECU (in Preisen von 1992). Den größten Anteil (52-58%) davon sollte Spanien erhalten. Für Portugal und Griechenland waren jeweils 16-20% für Irland 7-10% der Mittel vorgesehen.

3.3.2. Der Weg zur Revision der Strukturfondsverordnung(en)

Die Vorgaben des Edinburgher Gipfels berücksichtigend, legte die Kommission im Februar 1993 ihren Entwurf für die neuen Strukturfondsverordnungen vor. Im Sinne einer höheren Konzentration der Förderung schlug sie vor, 70% der Strukturfondsmittel für Ziel-1-Gebiete bereitzustellen. Für die vier ärmsten Mitgliedstaaten sollten die Fördermittel bis 1999 verdoppelt werden. Zudem sollten sich auch die gemeinschaftlichen Beteiligungssätze für diese Mitgliedstaaten auf 75-85% erhöhen. In die Liste der Ziel-1-Gebiete sollten nun u.a. auch die neuen Bundesländer und Ostberlin aufgenommen werden. Gleichzeitig sah der Vorschlag vor, die italienische Region Abruzzo, die mittlerweile ein BIP pro Kopf über 75% aufwies, aus der Liste zu streichen. Ansonsten wurden vor allem Änderungen der Verwaltungsverfahren vorgeschlagen. So war eine weitere Ausdehnung des Partnerschaftsprinzips und der Ausbau der begleitenden Ausschüsse sowie der Kontroll- und Bewertungsmöglichkeiten vorgesehen. Laut EFRE-Verordnungsentwurf sollten in Ziel-1-Gebieten zukünftig auch Sozialinfrastrukturmaßnahmen förderwürdig sein. Darüber hinaus wurden Umweltkriterien für die Förderung von transeuropäischen Infrastrukturnetzen festgelegt.²⁹²

²⁹⁰ Vgl. ebd., Art. 7, 9.

²⁹¹ Vgl. ebd., Art. 2 Abs. 3.

²⁹² Vgl. Tömmel (1994), S.64.

Da der Maastricht-Vertrag zum Zeitpunkt der Vorlage der Verordnungsvorschläge noch nicht ratifiziert war, waren die darin vorgesehenen interinstitutionellen Entscheidungsverfahren noch nicht rechtsgültig. Kommission, Rat und Parlament einigten sich jedoch auf ein ad-hoc Verfahren, das Einstimmigkeit im Rat und das Verfahren der Kooperation für die Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsah.

Im Mai 1993 sprach sich zunächst der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme sehr weitgehend für den Kommissionsentwurf aus. Der Ausschuss setzte sich zudem für eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner bei der Durchführung der Fördermaßnahmen ein.²⁹³

Das Europäische Parlament nutzte das neue Verfahren der zwei Lesungen und legte in seiner ersten Lesung mehr als 400 Änderungsvorschläge vor. Die Parlamentarier verlangten, an allen Strukturfonds betreffenden Entscheidungen in der Planungs-, Durchführungs-, und Bewertungsphase stärker beteiligt zu werden. Außerdem sollte die Fondsförderung auch andere gemeinschaftliche Politikbereiche wie etwa den Umweltschutz stärker berücksichtigen. Entsprechend den Anmerkungen des WSA setzte sich auch das Parlament für eine intensivere Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie lokaler Instanzen ein.²⁹⁴

In vielen anderen Punkten unterstützte das EP die Kommissionsvorschläge. So sprach es sich u.a. für die verstärkte Förderung des Forschungs- und Entwicklungsbereichs und des Ausbaus der transeuropäischen Netze aus. Auch mit seiner Position zu den Gemeinschaftsinitiativen, für die mindestens 10% der Strukturfondsmittel zur Verfügung stehen sollten, stärkte es der Kommission in einem wichtigen Punkt den Rücken. Da sich die Position der Parlamentarier also nicht grundsätzlich gegen das Kommissionskonzept richtete und es in wichtigen Punkten unterstützte, übernahm die Kommission vorerst den Großteil der entsprechenden Änderungswünsche.²⁹⁵

Im Rat wurden die Kommissionsvorschläge sehr kontrovers aufgenommen. Die Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Spaniens wollten die Kommissionskompetenzen reduzieren und setzten sich für eine Renationalisierung der Regionalpolitik ein.²⁹⁶ Dagegen sprachen sich Irland, Portugal und Belgien aus, die von den bisherigen Regelungen besonders profitiert hatten. Trotz dieser grundsätzlichen Interessendivergenz zweier Lager blieb die Grundstruktur des Kommissionsvorschlags in dem Gemeinsamen

²⁹³ Vgl. ebd.

²⁹⁴ Vgl. ebd.

²⁹⁵ Vgl. ebd., S. 65.

²⁹⁶ Frankreich hatte ein umfassendes Renationalisierungskonzept vorgelegt, das von Deutschland, Spanien und Großbritannien aus unterschiedlichen Motiven unterstützt wurde. Vgl. Marks (1996), S. 319.

Standpunkt des Rates vom 3. Juli 1993 unverändert. MARKS vermutet, dass dabei schon die vereinbarte Einstimmigkeitsregel im Rat ausreichte, um einen größeren Renationalisierungsschritt in der gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik zu vermeiden. Abgesehen davon hätte aber wohl auch das Europäische Parlament einen derartigen Vorschlag rigoros abgelehnt.²⁹⁷ Wenngleich die grundlegenden Prinzipien der Strukturpolitik auch unberührt blieben, enthielt die gemeinsame Position der Ratsmitglieder jedoch einige relevante Änderungen des Kommissionsvorschlages. So sollte u.a. die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an der Strukturpolitik voll im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen. Die gemeinschaftliche Beteiligung in Ziel-1-Gebieten sollte 80% bzw. 85% in besonderen Ausnahmefällen nicht überschreiten. Abgesehen davon sollten für die Gemeinschaftsinitiativen nicht mehr als 9% der Strukturfondsmittel vorgesehen werden. Zusätzlich verlangte der Rat die Einsetzung eines gesonderten Verwaltungsausschuss für die Gemeinschaftsinitiativen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und die Arbeit der Kommission kontrollieren sollte.²⁹⁸

In den anschließenden interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament setzte der Rat seine Position weitestgehend durch.²⁹⁹ Während der Rat eine intensivere Beteiligung des EP an der gemeinschaftlichen Strukturpolitik ablehnte, kam die Kommission den Parlamentariern in diesem Punkt entgegen. So wurde für die künftige Förderperiode (1994-99) zwischen den beiden Institutionen der sogenannte „Klepsch-Millan-Verhaltenskodex“ ausgehandelt, in dem festgelegt wurde, über welche Entscheidungen und Aktivitäten der Strukturfondsförderung (Programmplanung, Gemeinschaftsinitiativen, innovative Maßnahmen, Kontrolle, Evaluierung etc.) die Kommission das Parlament kontinuierlich oder auf Anfrage informiert bzw. inwieweit sie die Vorschläge und Kritik der Parlamentarier berücksichtigt.³⁰⁰ Daraufhin verabschiedete das Parlament in seiner zweiten Lesung am 16. Juli 1993 alle Strukturfondsverordnungen. Die entsprechenden Ratsbeschlüsse folgten am 20. Juli 1993.

²⁹⁷ Vgl. ebd., S. 320.

²⁹⁸ Vgl. Tömmel (1994), S. 65, Vgl. auch Zeitel (1998), S. 80.

²⁹⁹ Kompromisse gegenüber dem Parlament machte der Rat nur in wenigen Aspekten, wie u.a. bei der Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß sowie dem Einbezug von Umweltkriterien in die Strukturfondsförderung, Vgl. Tömmel (1994), S. 65.

³⁰⁰ Der „Code de Conduit“ wurde am 13. Juli 1993 ausgehandelt und von dem damaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments Egon Klepsch und dem verantwortlichen Kommissionsmitglied Bruce Millan unterschrieben.

3.3.3. Der novellierte institutionelle Rahmen der Strukturpolitik

3.3.3.1. Das einheitliche Finanzinstrument für die Fischerei (FIAF)

Im Zuge der Strukturfondsreform wurde ein weiteres strukturpolitisches Gemeinschaftsinstrument geschaffen. Mit dem neuen *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei* (FIAF) wurden die gemeinsamen Strukturmaßnahmen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur zusammengefasst und in das mit der Reform von 1988 geschaffene System der Strukturfonds integriert. Davon versprach sich die Gemeinschaft eine größere Kohärenz mit anderen Strukturmaßnahmen, was wiederum zu einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts führen sollte.³⁰¹

ZEITEL nennt drei mögliche Gründe, die zur Errichtung dieses Instruments geführt haben könnten.

- „ (1) Die Forderungen der GD für Fischereipolitik nach mehr finanzieller und inhaltlicher Alleinbestimmung gegenüber der GD für Landwirtschaft
- (2) Die Forderung der Küstenstaaten, vor allem Spanien, nach einer Stärkung der Fischereistruktur u.a. im Hinblick auf den potentiellen EU-Beitritt der EFTA-Staaten Norwegen, Finnland und Schweden.
- (3) Die Schaffung zusätzlicher Verhandlungsmasse, v.a. für den damals noch potentiellen und von der Fischwirtschaft stark betroffenen Beitrittskandidaten Norwegen“³⁰²

3.3.3.2. Die Erweiterung des Förderzielkatalogs

Durch die neuen Fondsverordnungen ergaben sich folgende Änderungen des strukturpolitischen Zielkatalogs. Das Schwellenkriterium für Ziel-1-Gebiete (BIP pro Kopf < 75% des EU-Durchschnitts) wurde zwar grundsätzlich beibehalten, jedoch in Folge politisch motivierter Ausgleichsgeschäfte deutlich flexibler ausgelegt.³⁰³ So wurden Regionen gefördert, die objektiv nicht das eigentliche Förderkriterium für Ziel-1-Gebiete erfüllten. Dazu gehörten Nordirland und Korsika sowie außerdem die italienische Region Abruzzen und Molise, die Region Hainaut (Belgien), Teile von Nord-Pas-de-Calais (Frankreich), die Highlands and Islands Enterprise Board Area und Merseyside (Großbritannien), Cantabria

³⁰¹ VO (EWG) Nr. 2080/93 des Rates vom 20.7.1993, Präambel (Erwägungsgründe Abs. 3), (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

³⁰² Zeitel (1998), S.75.

³⁰³ Vgl. Waniek (1994), S. 43ff.

(Spanien) sowie die niederländische Region Flevoland.³⁰⁴ Abgesehen davon wurden nun auch die neuen deutschen Bundesländer und Ostberlin offiziell in die Liste der Ziel-1-Gebiete aufgenommen.³⁰⁵ Durch die geographische Ausweitung des Ziel-1-Gebiets wurden gleichzeitig mehr Menschen von der Förderung erfasst. Lebten 1988 etwa 70 Mio. Menschen den ausgewählten Ziel-1-Gebieten, waren es nun bereits 92 Mio., was einer Erhöhung von 21,7% auf 26,6% der Gemeinschaftsbevölkerung (EU-12) entsprach.³⁰⁶ Insgesamt erfasste die europäische Regionalförderung nun über 50% der Gemeinschaftsbevölkerung. Dies zeigt wie der strukturpolitische Grundsatz der Konzentration durch den Ausgleich politischer Interessen ausgehebelt wurde.³⁰⁷

Im Rahmen von Ziel 2 wurden die sekundären Förderkriterien erweitert. So war nun auch eine fakultative Förderung von Industriegebieten, die von der Umstrukturierung des Fischereisektors betroffen sind, möglich.³⁰⁸ Bei der Auswahl der Fördergebiete wurde der Einfluss der Mitgliedstaaten weiter ausgedehnt. So stellt die Kommission auf Vorschlag der betroffenen Mitgliedstaaten und in enger Abstimmung mit ihnen das Verzeichnis der Ziel-2-Gebiete für den Zeitraum 1994-1996 auf.³⁰⁹ Von der Ziel-2-Förderung werden nun rund 58 Mio. Menschen erfasst, was knapp 17% Gemeinschaftsbevölkerung (EU-12) entsprach.³¹⁰

Unter dem neuen Ziel 3 wurden die Förderprioritäten der Ziele 3 und 4 zusammengefasst. Die Förderung konzentrierte sich auf „die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben“³¹¹. Mit dem neuen Ziel 4, das sich auf die Förderung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse der Produktionssysteme konzentriert, wurde dem modifizierten Art. 123 EGV Rechnung getragen.³¹²

³⁰⁴ Vgl. Zeitel (1998), S. 76.

³⁰⁵ Da die Wiedervereinigung Deutschlands in die laufende Programmplanungsperiode (1989-93) fiel, hatten diese Gebiete seit 1991 von gesonderten Förderprogrammen profitiert. Vgl. Wiehler (1993) S. 467, 473.

³⁰⁶ Vgl. KOM (1994), S. 128f.

³⁰⁷ Vgl. Waniek (1994), S. 43ff.

³⁰⁸ Vgl. VO (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20.7.1993, Art. 9 Abs. 2, (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

³⁰⁹ Vgl. ebd., Art. 9 Abs. 3, 4.

³¹⁰ Vgl. KOM (1995g), S. 25.

³¹¹ VO (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20.7.1993, Art. 1, (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

³¹² Nach der ergänzten Fassung des Art. 123 EU-V (Einrichtung des ESF) soll der ESF auch die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung erleichtern.

Das Ziel 5 (*Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums*) wurde dagegen nur geringfügig verändert. Wie bereits erwähnt, fielen aufgrund der Revision der Fischereipolitik die Maßnahmen zur Anpassung der Fischereistrukturen, die durch das neue FIAF finanziert wurden, unter das Ziel 5a. Außerdem wurde die Finanzierung der flankierenden Maßnahmen der GAP-Reform, die bislang unter die Ziel-5a-Förderung fielen (z.B. umweltbezogene Programme, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen und Vorruhestandsprogramme), nun von der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert, womit man sich tendenziell von einer reinen Agrarstrukturpolitik abwandte.³¹³ Zu den Maßnahmen, die im Rahmen von Ziel 5a vom EAGFL-A übernommen wurden, zählten u.a. die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen, die Förderung der Niederlassung von Junglandwirten, die Verbesserung der Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Förderung der Gründung von Erzeugervereinigungen sowie die Verbesserung der Effizienz der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen.³¹⁴

Eher geringfügige Änderungen ergaben sich auch bei den Förderkriterien des Ziels 5b (Entwicklung und strukturelle Anpassung der ländlichen Gebiete). Als weiteres primäres Auswahlkriterium wurde eine geringe Bevölkerungsdichte oder eine starke Tendenz zu Abwanderung festgelegt. Ferner kann die Förderung nun auch auf Gebiete ausgeweitet werden, die vom Strukturwandel in der Fischerei betroffen sind, sofern sie durch einen niedrigen sozioökonomischen Stand gekennzeichnet sind.³¹⁵ Die jeweiligen Fördermaßnahmen wurden auch weiterhin durch den EFRE, den EAGFL-A und den ESF finanziert. Im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode wurde ab 1994 ein deutlich größerer Teil der Gemeinschaftsbevölkerung durch das Ziel 5b erfasst. 28,5 Mio. Menschen (8,2% der EU-Bevölkerung) waren 1994 von der Förderung betroffen.

3.3.3.3. Die veränderten Durchführungsbestimmungen

Durch die Reform wurde der Programmplanungsansatz der Kommission konsolidiert und weiter ausgebaut. Begründet wurden die Veränderungen mit dem Argument, die Fördermittel effizienter einzusetzen und administrative Verfahren zu verschlanken.

Um das dreistufige Programmierungsverfahren zu beschleunigen, wurde den EU-Mitgliedstaaten ein verkürztes Verfahren angeboten. So konnten Entwicklungsplan und

³¹³ Vgl. Tissen (1994), S. 251.

³¹⁴ Vgl. VO (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20.7.1993, Art. 2 Abs. 2, (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

³¹⁵ Vgl. ebd., Art. 11a Abs. 2.

Beihilfeantrag nun auch in einem einzigen Programmplanungsdokument (DOCUP) eingereicht werden.³¹⁶ Da die Kommission in diesem Fall nur einmal über beide Elemente zu entscheiden hatte, verkürzte sich das gesamte Genehmigungsverfahren. Allerdings sollte diese vereinfachte Prozedur vorwiegend im Rahmen von Ziel-2- sowie kleineren Ziel-1-Programmen angewandt werden. Bei finanziell umfangreicheren Ziel-1-Programmen wurde weiterhin auf das dreistufige Verfahren zurückgegriffen.

Dem neuen „schlankeren“ Genehmigungsverfahren standen jedoch strengere Anforderungen an die erforderlichen Planungsdokumente gegenüber. In den Entwicklungsplänen sollten Förderziele für die vorgeschlagenen Förderschwerpunkte und –maßnahmen spezifiziert und nach Möglichkeit quantifiziert werden. Zudem sollten die Pläne auch über ökologische Auswirkungen der geplanten Maßnahmen Auskunft geben.³¹⁷ Entwicklungspläne im Rahmen von Ziel 1 mussten darüber hinaus eine ausführlichere *globale Finanztafel* mit Richtwerten enthalten, „die einen Überblick über die vorgesehenen nationalen und gemeinschaftlichen Finanzmittel für jeden der Schwerpunkte der Regionalentwicklung im Rahmen des Plans gibt, sowie Angaben zu der bei der Durchführung der Pläne vorgesehenen Verwendung der Zuschüsse der Fonds, der EIB und der sonstigen Finanzinstrumente“³¹⁸. Umfangreicher wurden aber auch die GFKs, in denen sich die beschriebenen Elemente der Entwicklungspläne wiederfinden.

Die Interventionsformen und Kofinanzierungssätze blieben bis auf wenige Neuregelungen unverändert. So konnte die Gemeinschaftsbeteiligung für Ziel-1-Programme in Ländern, die auch vom Kohäsionsfonds gefördert werden, bis auf 80% bzw. 85% (für Regionen in äußerster Randlage) erhöht werden. Damit kam man den Forderungen der ärmsten Mitgliedstaaten nach einer Entlastung ihrer öffentlichen Haushalte zum Teil entgegen.

Durch die Reform wurde der Partnerschaftsgrundsatz auf die Wirtschafts- und Sozialpartner ausgedehnt. Deren Benennung und Konzertierung lag jedoch weitestgehend im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats und richtete sich nach den institutionellen Bestimmungen und Praxis eines Mitgliedslandes.³¹⁹ Wenngleich diese Regelung auch nicht dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission entsprach, wurde dennoch eine erste formale Grundlage für eine stärkere Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure gelegt.

³¹⁶ DOCUP steht für ‚Document unique de programmation‘ und ist die französische Bezeichnung für das einheitliche Programmplanungsdokument (EPPD).

³¹⁷ Vgl. VO (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20.7.1993, Art 8 Abs. 4 (Ziel 1), Art. 9 Abs. 8 (Ziel 2), Art. 10 Abs. 1 (Ziel 3), Art. 10 Abs. 4 (Ziel 3), Art. 11a Abs. (Ziel 5b), (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

³¹⁸ Vgl. ebd., Art 8 Abs. 4, Uabs. 4.

³¹⁹ Vgl. VO (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20.7.1993, Art 4 Abs. 1., (in: Abl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

Mit Blick auf die Bestimmungen über die Additionalität der gemeinschaftlichen Struktur-
fondsförderung, ergab sich ein ambivalentes Bild. Zum einen wurden die Regelungen zur
Überprüfung der Zusätzlichkeit weiter ausgebaut. Auf der anderen Seite wurden die Mit-
gliedstaaten aber nicht mehr gezwungen, ihre nationalen Fördermittel an die gestiegene
EU-Förderung anzupassen. So reichte es aus, das Ausgabenniveau des vorangegangenen Pla-
nungszeitraums beizubehalten, womit der Additionalitätsgrundsatz wiederum geschwächt
wurde.

3.3.3.4. Neue Interventionsfelder für die Gemeinschaftsinitiativen

Durch die neuen Verordnungsbestimmungen wurde der bisherige starke administrative
Einfluss der Kommission bei den Gemeinschaftsinitiativen verringert. Zum einen wurde
der Kommission ein Verwaltungsausschuss für Gemeinschaftsinitiativen zur Seite gestellt
(s.o.). Zum anderen wurden nur noch insgesamt 9% der Strukturfondsmittel für Gemein-
schaftsinitiativen vorgesehen.³²⁰

Im März und April hatte die Kommission die entsprechende Leitlinienvorschläge für die
Gemeinschaftsinitiativen vorgelegt. Nachdem das Europäische Parlament, der Ausschuss
der Regionen, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der neue Verwaltungsausschuss
dazu Stellung genommen hatten, wurden die Leitlinien am 15. Juni von der Kommission
verabschiedet und anschließend im Amtsblatt veröffentlicht.³²¹

Darin zeigt sich, dass der Interventionsbereich der Gemeinschaftsinitiativen deutlich aus-
gebaut wurde. Finanzieller Förderschwerpunkt blieb weiterhin die grenzüberschreitende
Zusammenarbeit (INTERREG II), für die in der neuen Planungsperiode (1994-1999) 2,9
Mrd. ECU zur Verfügung gestellt wurden (siehe Tab. 3.6.). Mit ADAPT, BESCHÄFTI-
GUNG, URBAN und PESCA wurden gleich vier neue Initiativen geschaffen. Für die Ein-
richtung von URBAN (*Sanierung städtischer Problemgebiete*) und PESCA (*Umstrukturie-
rung der Fischerei*) hatte sich vor allem das europäische Parlament stark gemacht.³²²

Ein Jahr nach Verabschiedung der Leitlinien kam mit PEACE eine weitere Initiative zur
Unterstützung des Friedens- und Aussöhnungsprozess in Nordirland hinzu.

³²⁰ Vgl. KOM (1996d), S. 25.

³²¹ Vgl. ebd.

³²² Vgl. Zeitel (1998), S. 78.

Tab. 3.6.: Ausgaben für Gemeinschaftsinitiativen (1994-1999),
(Preise von 1994)

Gemeinschaftsinitiativen	Beschreibung	Mrd. ECU
INTERREG II	Teil A: Grenzübergreifende Zusammenarbeit Teil B: Ausbau der Energienetze Teil C: Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung, insbesondere der Wasserversorgung	3,4
LEADER II	Entwicklung des ländlichen Raums	1,7
REGIS II	Eingliederung der ultraperipheren Regionen	0,6
BESCHÄFTIGUNG	Beschäftigung und Entwicklung der Humanressourcen	1,8
• NOW	• Zugang der Frauen zu Tätigkeiten in zukunftsträchtigen Branchen und zu Führungspositionen	
• HORIZON	• Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte und sonstige benachteiligte Personengruppen	
• YOUTHSTART	• Integration von Jugendlichen in das Erwerbsleben	
• INTEGRA	• Berufliche Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	
ADAPT	Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel	1,6
KONVER	Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den vom Rüstungssektor stark abhängigen Gebieten	0,7
RECHAR II	Umstellung der Kohlereviere	0,4
RESIDER II	Umstellung der Stahlreviere	0,5
RETEX	Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den vom Textil- und Bekleidungssektor stark abhängigen Gebieten	0,6
URBAN	Wirtschaftliche und soziale Neubelebung der Problemviertel in mittleren und großen Städten	0,8
PESCA	Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den vom Fischereisektor stark abhängigen Gebieten	0,3
KMU	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	1
PEACE	Unterstützung des Friedens- und Versöhnungsprozesses in Nordirland	0,3
Insgesamt		14

Quellen:

- KOM (1996a), S. 152f.
- Webserver der GD Regio: www.inforegio.cec.eu.int

Im Oktober 1995 wurde dann auch die zunächst gebildete Haushaltsreserve für die Gemeinschaftsinitiativen für die Erweiterung der Anwendungsbereich von INTERREG II und BESCHÄFTIGUNG verwendet. Im Rahmen von INTERREG sollte nun auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Raumordnungsfragen, insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaft, unterstützt werden. Die Initiative BESCHÄFTIGUNG wurde dagegen um den Anwendungsbereich „Integra“ (Eingliederung) ergänzt, mit der die berufliche Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen sowie die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gefördert werden soll.³²³

³²³ Vgl. KOM (1996d), S. 24.

Wenngleich also die relative Finanzausstattung sowie die Kompetenz der Kommission bei den Gemeinschaftsinitiativen verringert wurde, so wurde ihr Interventionsspektrum weiter ausgebaut. Aufgrund der zahlreichen Anwendungsbereiche erhielten nun praktisch alle EU-Mitgliedstaaten Fördermittel aus Gemeinschaftsinitiativen. Der Konzentrationsgedanke trat dadurch stärker in den Hintergrund.

3.3.4. Der neue Finanzrahmen der Strukturfonds

In der novellierten Rahmenverordnung wurden unter Berücksichtigung der Edinburgher Gipfelbeschlüsse die für Verpflichtungen der Strukturfonds und des FIAF verfügbaren Mittel für den Zeitraum 1994-1999 auf 141,5 Mrd. ECU (zu Preisen von 1992) festgelegt. Im Sinne des Konzentrationsprinzips wurden davon allein 96,3 Mrd. ECU (68%) für die Ziel-1-Regionen bestimmt. Etwa 11% der Mittel wurden für Ziel-2-Gebiete vorgesehen. Auf die Ziele 3 und 4 entfielen ebenso 11%. Für die Ziele 5a und 5b wurden 4% bzw. 5% der Strukturfondsmittel vorgesehen.³²⁴

Bei der Aufteilung der Fördergelder auf die EU-Mitgliedstaaten zeigt sich, dass Spanien mit 24,1% auch weiterhin den größten Anteil der Strukturfondsausgaben erhält. Italien liegt mit einem Anteil von 15% an zweiter Stelle. Dahinter folgt bereits die Bundesrepublik, die ihren Anteil auf 14,8% erhöhen konnte. Hintergrund waren die fünf neuen Bundesländer, für die alleine 13,6 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt wurden.³²⁵

Insgesamt setzt sich mit der Reform die kontinuierliche Expansion der strukturpolitischen Ausgaben der Gemeinschaft weiter fort. Neben einer absoluten Zunahme der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel erhöhte sich ebenso das Gewicht der Rubrik 2 (Strukturpolitische Maßnahmen) in der Finanziellen Vorausschau.³²⁶ Machten die strukturpolitischen Ausgaben 1988 noch einen Anteil von 19,8% des EG-Haushaltes aus, sind es 1993 bereits 31%. Im Jahre 1999 sollten sogar 35,7% erreicht werden.³²⁷ Im Vergleich dazu gingen die Ausgaben für die GAP bis auf 46% (1999) der Gesamtausgaben zurück.

³²⁴ Die angegebenen Werte enthalten nicht die Mittel für die Gemeinschaftsinitiativen. Vgl. KOM (1994), S. 132, 189.

³²⁵ Vgl. ebd., S. 126.

³²⁶ Die Finanzielle Vorausschau gibt den Rahmen für die Gemeinschaftsausgaben vor. Darin sind der Höchstbetrag und die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben der Gemeinschaft vorgegeben. Durch die sogenannten Rubriken werden die großen Ausgabenkategorien der Gemeinschaft erfasst. Strukturpolitische Ausgaben werden unter der Rubrik 2 erfasst. Vgl. Offizieller Internetserver der EU (http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_de.htm).

3.4. Die Konsequenzen des EU-Beitritts von Österreich, Schweden und Finnland auf die EU-Strukturpolitik

Bereits ein Jahr nach der Verabschiedung der Reform von 1993 machte die geplante Erweiterung der Gemeinschaft um Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen weitere Änderungen an dem System der Strukturfonds notwendig.

In den Beitrittsverhandlungen hatten sich insbesondere die Kapitel über die Landwirtschaftspolitik, das System der Regionalhilfen, die gemeinsame Fischereipolitik sowie – mit Blick auf Österreich – die Regelungen des Transitgüterverkehrs durch die Alpenrepublik als besonders schwierig erwiesen.³²⁸ Eine Einigung schien erneut nur durch entsprechende politische Koppel- und Tauschgeschäfte möglich zu sein.

Beim Gemeinsamen Agrarmarkt verlangten die EU-12 von den Beitrittskandidaten, die intensive Subventionierung ihrer Landwirtschaft einzustellen und gleich zu Beginn der EU-Mitgliedschaft ihre Agrarpreise auf das niedrigere EU-Niveau anzupassen.³²⁹ Die Beitrittsländer forderten dagegen großzügigere Übergangsregelungen und entsprechende finanzielle Kompensationsleistungen von der Gemeinschaft.

Im Bereich der Fischereipolitik weigerte sich Norwegen mit seiner „not a single fish“-Politik seine Fischgründe für die europäische Fangflotte zu öffnen.³³⁰ Insbesondere Spanien und Portugal insistierten dagegen auf ihr Recht, auch in den norwegischen Gewässern fischen zu dürfen. Daneben blieb die Frage der Zugangsrechte norwegischer Fischereiprodukte zum Gemeinschaftsmarkt lange Zeit umstritten. Vor allem Spanien und Frankreich setzten sich für einen Schutz vor der Einfuhr norwegischer Fischerzeugnisse ein.³³¹

Die österreichische Regierung wehrte sich besonders gegen eine weitere Zunahme des Transitgüterverkehrs durch die Alpenrepublik. Deshalb machte sie eine Verlängerung des mit der EU im Jahre 1992 geschlossenen Transitabkommens bis zum Ende des Jahres 2004 zu einer Bedingung seines EU-Beitritts.³³²

Im struktur- bzw. regionalpolitischen Bereich blieb die Einbeziehung der arktischen Regionen Skandinaviens in das geltende System der Strukturfonds ein bis zuletzt umkämpfter

³²⁷ Vgl. KOM (1996a), S. 9.

³²⁸ Vgl. FAZ, 6.10.1993, S. 8; Vgl. auch FAZ, 10.11.1993, S.7.

³²⁹ Vgl. FAZ, 9.2.1994, S. 7

³³⁰ Vgl. FAZ, 17.2.1994, S. 5.

³³¹ Vgl. FAZ, 23.2.1994, S.2

³³² Vgl. FAZ, 9.2.1994, S. 2.

Verhandlungspunkt. Norwegen, Schweden und Finnland verlangten, diese Gebiete aufgrund der schwierigen geographischen Lage, der geringen Bevölkerungsdichte und dem (sub-)arktischen Klima als Ziel-1-Regionen einzustufen. Spanien und Portugal insistierten dagegen auf einer Beibehaltung der geltenden Bestimmungen und Kriterien des Strukturfondssystems. Neue Sonderregelungen lehnten sie ab, da sie befürchteten dadurch finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen.³³³

Im März 1994 konnten die Verhandlungen schließlich abgeschlossen werden. Die EU-12 hatten sich mit den Beitrittskandidaten auf eine sofortige Übernahme der EU-Agrarmarktregeln geeinigt. Ebenso sollten die Beitrittsländer unmittelbar nach ihrer Aufnahme die entsprechenden Beitragszahlungen leisten. Dafür wurde den neuen Mitgliedsstaaten für den Zeitraum 1995 bis 1998 finanzielle Kompensationen in Höhe von 3 Mrd. ECU gewährt.³³⁴

Auch bei der bis zuletzt umstrittenen Frage der Fischereirechte konnten Übergangsregelungen vereinbart werden. Trotz großzügiger Kompromisse seitens der EU-12 kam es zu keinem Stimmungswechsel in der norwegischen Bevölkerung. Diese entschied sich in einem Referendum am 27./28. November 1994 zum zweiten mal (nach 1972) gegen die Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

Bei der Frage des Alpentransit kam die EU der österreichischen Regierung großzügig entgegen. Der vereinbarte Kompromiss sah eine Verlängerung des Transitabkommens – allerdings unter strengeren Bedingungen- bis zum Beginn des Jahres 2004 vor.³³⁵

Hinsichtlich der Strukturfondsförderung einigte man sich schließlich auf die folgende Lösung. Der Katalog der vorrangigen Förderziele wurde um ein neues **Ziel 6** erweitert. Im Rahmen dieses Ziels soll die Entwicklung und strukturelle Anpassung von Gebieten mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte gefördert werden. Dabei handelt es sich um die strukturschwachen finnischen und schwedischen Regionen der NUTS-II-Ebene, die über eine geringe Bevölkerungsdichte (weniger als 8 Einwohner pro qkm) verfügen. Im Rahmen des Ziel 1 wird nur das österreichische Burgenland unterstützt.³³⁶

Im Unterschied zu vergangenen Erweiterungen der Gemeinschaft fielen die zusätzlichen Ausgaben für die neuen Förderregionen relativ gering aus und konnten durch hinzuge-

³³³ Vgl. FAZ, 17.2.1994, S.2.

³³⁴ Vgl. Zeitel (1998), S.85.

³³⁵ An den ‚Transit-Kompromiß‘ sind zwei Bedingungen geknüpft. Ist die angestrebte Umweltentlastung bereits 2001 erreicht, kann das Abkommen auslaufen. Österreich kann dann nur durch eine gemeinsame „Sperminorität“ mit anderen umweltbewußten Mitgliedstaaten im Rat eine Verlängerung bis 2004 erwirken. Vgl. FAZ, 3.3.1994, S.15.

kommene Einnahmen weitestgehend kompensiert werden. Von 1995 bis 1999 sollten insgesamt 4,7 Mrd. ECU an Strukturfondszuschüssen für die neuen Mitgliedsländer zur Verfügung stehen (siehe Tab. 3.7.). Den größten Anteil davon sollte Finnland erhalten.

Tab 3.7. : Strukturfondsförderung in den neuen Mitgliedstaaten (1995-1999),
(in Mio ECU, Preise von 1995)

Förderziele:	Österreich	Finnland	Schweden	Insgesamt
Ziel 1	184			184
Ziel 2 bis 5b	1.439	1.193	1.140	3.772
Ziel 6		511	280	791
Insgesamt	1.623	1.704	1.420	4.747

Quelle: KOM (1995e).

3.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

In der vorangegangenen Darstellung wurde gezeigt, wie sich die europäische Regional- und Strukturpolitik von einem einfachen Finanztransfermechanismus mit geringer europäischer Lenkungswirkung zu einer finanziell und inhaltlich umfangreichen sowie ordnungspolitisch hoch differenzierten Gemeinschaftspolitik entwickelt hat. Dabei lassen sich folgende Entwicklungsetappen herausstellen:

Bis Mitte der 70er Jahre hat die Gemeinschaft zunächst mit dem Instrument der Beihilfenaufsicht im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik und indirekt auch durch die bereits eingerichteten Strukturfonds (EAGFL, ESF) und die sonstigen gemeinschaftlichen Finanzinstrumente (EGKS-, EIB-Darlehen) nur einen recht begrenzten Einfluss auf die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten.

Mit der Errichtung des EFRE im Jahre 1975 steht der Gemeinschaft ein erstes spezifisches regionalpolitisches Instrument zur Verfügung. Von einer eigenständigen gemeinschaftlichen Regionalpolitik kann aber zu diesem Zeitpunkt noch keine Rede sein, da die Fondsmittel noch nach festen Länderquoten vergeben werden und praktisch als reine Ergänzung der nationalen Regionalförderung fungieren. Die Kommission beschränkt sich im wesentlichen darauf, Investitionsbeihilfen an Unternehmen für Vorhaben in den Sektoren Industrie, Dienstleistungen, Handwerk und Infrastruktur zu vergeben.

³³⁶ Vgl. Dokumente betreffend den Beitritt des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreiches Schweden zur EU, Anhang I, XVII: Struktur und Regionalpolitik, in: Abl. Nr. C 241 vom 29.8.1994.

Durch die EFRE Reformen von 1979 und 1984 löst sich die europäische Regionalpolitik allmählich von den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten. Es kristallisieren sich zunehmend eigene regionalpolitische Konzepte heraus, die von der Kommission initiiert und vorangetrieben werden. Mit der Einführung der *quotenfreien Abteilung* erhält die Kommission zwischen 1979 und 1984 zunächst die Möglichkeit, dem Rat eigene, spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen vorzuschlagen und zusammen mit den Mitgliedstaaten durchzuführen. Die zu fördernden Gebiete werden nach Gemeinschaftskriterien bestimmt, so dass sie auch erstmalig außerhalb der nationalen Förderkulisse liegen können. Außerdem werden die Gemeinschaftsmaßnahmen in Form von mehrjährigen Programmen durchgeführt, was den Gestaltungsspielraum der Kommission bei der Implementation gegenüber der Projektförderung deutlich erhöht.

Durch die Reform von 1984 wird die Programmfinanzierung weiter ausgebaut. Die Fondsmittel, die die Kommission für eigene Initiativen bzw. Programme verwenden kann, verdoppeln sich auf 11% der EFRE-Mittel. Mit ihren Gemeinschaftsprogrammen kann die Kommission nun stärker eigene regionalpolitische Ideen und Konzepte umsetzen und erproben. In diesem Zusammenhang gewinnt die Förderung endogener Entwicklungspotentiale in strukturschwachen Regionen an Bedeutung. Darüber hinaus setzt die Kommission im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme zunehmend auf integrierte, multisektorale Entwicklungsmaßnahmen.

Auf der Grundlage der Beschlüsse zur EEA kommt es mit der Strukturfondsreform von 1988 zu tiefgreifenden Änderungen und zu einer Neuorientierung in der europäischen Strukturpolitik. Zunächst wird das Finanzvolumen der Strukturfonds verdoppelt. Im Kontext einer stärkeren Konzentration der Förderung beziehen sich alle strukturellen Maßnahmen auf fünf prioritäre gemeinschaftliche Förderziele. Dabei wird die Idee des koordinierten Einsatzes der drei Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-A), die bislang nur bei den integrierten Entwicklungsprogrammen Anwendung fand, auf sämtliche regionalpolitische Maßnahmen ausgedehnt. Für diese Aufgabe wird eigens eine neue Generaldirektion (DG XXII, Koordinierung der Strukturinstrumente) bei der Europäischen Kommission eingerichtet. Gleichmaßen wird der Programmansatz zum bestimmenden Interventionsprinzip. Damit wird eine neue Qualität der Förderung erreicht. Durch die Vielfalt der Programme und der darin eingebundenen Maßnahmen können deutlicher gemeinschaftliche Schwerpunkte wie insbesondere die Stimulierung des endogenen Entwicklungspotentials von Regionen gesetzt werden. Ein mehrstufiges Planungs- und Durchführungsverfahren soll dabei

eine möglichst enge Verknüpfung mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Maßnahmen gewährleisten. Durch das neue Prinzip der Partnerschaft werden zudem auch erstmalig die regionalen und lokalen Behörden an allen Phasen dieses Verfahrens beteiligt. Von der Neuorientierung der Europäischen Strukturpolitik profitiert jedoch vor allem die Europäische Kommission. Zum einen erhält sie eine größere Autonomie bei der Verteilung der Strukturfondsmittel zwischen den individuellen Programmen als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Zum anderen erhöht sich ihr administrativer Einfluß auf die Durchführung der individuellen Programme.

Mit der Strukturfondsreform von 1993 wird die neue Systematik der Europäischen Strukturpolitik im Grundsatz fortgeschrieben. Bezeichnend für die Reform ist eine weitere Ausdifferenzierung der Förderziele und Förderkriterien. Unter anderem werden mit dem neuen *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei* (FIAF) die gemeinsamen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor und der Aquakultur zusammengefasst und in das bestehende Strukturfondssystem integriert. Durch die „Aufweichung“ der Förderkriterien vergrößert sich die Förderkulisse der europäischen Regionalpolitik auf 51% der Gemeinschaftsbevölkerung. Somit erhalten mittlerweile alle EU-Mitgliedstaaten Gelder aus den strukturpolitischen Fördertöpfen der EU. Daneben werden der Programmplanungsansatz und das Partnerschaftsprinzip weiterentwickelt. Das Programmierungsverfahren wird durch das eingeführte EPPD vereinfacht. Gleichzeitig stellt die Kommission strengere Anforderungen an die erforderlichen Planungsdokumente, womit sie ihre Handlungs- und Kontrollkompetenz in diesem Bereich unterstreicht und erweitert. Im Gegensatz dazu wird ihr Einfluss bei den Gemeinschaftsinitiativen wieder reduziert. Deren Finanzausstattung wird auf 9% der Strukturfondsmittel verringert.

Mit den EU-Beitritten von Österreich Schweden und Finnland setzt sich der Ausbau des Förderzielkatalogs weiter fort. Auf Drängen der ehemaligen EFTA-Länder kommt ein sechstes Ziel hinzu, dass die Entwicklung und strukturelle Anpassung von Gebieten mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte unterstützen soll.

Insgesamt lässt sich die Entwicklung der europäischen Regional- und Strukturpolitik in mehrfacher Weise als graduell expansiv bezeichnen. Die sukzessiven Erhöhungen des Finanzvolumens gehen einher mit einem ständigen inhaltlichen und institutionellen Ausbau des Politikfeldes. So entsteht eine sehr eigenwillige Gemeinschaftspolitik, die durch eine

wachsende Zahl von Finanzinstrumenten, ein breites Interventionsspektrum und komplexe ordnungspolitische Strukturen gekennzeichnet ist

3.5.1. **Zwischenfazit - Zur Entwicklungsdynamik der Europäischen Strukturpolitik**

Welches waren die ausschlaggebenden Faktoren für die dynamische Entfaltung der europäischen Strukturpolitik und inwieweit kann ihre längerfristige Entwicklung dadurch erklärt werden?

• **Primärrechtliche Bestimmungen und finanzpolitische Entscheidungen - Europäische Strukturpolitik als 'Side Payment', 'Bribe paid' oder 'forced spill-over'?**

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Politikfeldes bis in die 80er Jahre, so lässt sich eine Prävalenz zwischenstaatlicher Entscheidungsprozesse im Kontext der *grand bargains* der Europäischen Integration kaum leugnen. Die Europäische Regionalpolitik lässt sich dabei als Verhandlungsmasse bzw. finanzielles Kompensationsinstrument bewerten, mit welchem insbesondere den ärmeren Mitgliedstaaten die Zustimmung zu wichtigen integrationspolitischen Projekten und Erweiterungsrunden „abgekauft“ wurde.³³⁷ Ein Großteil der richtungweisenden Beschlüsse des Politikfeldes lassen sich demnach auch als „Side Payments“³³⁸ interpretieren. So wäre die Errichtung des EFRE wohl ohne die Forderungen Italiens nach einem finanziellen Ausgleich für die WWU Pläne der Gemeinschaft, und ohne den Druck Großbritanniens, das durch seinen EG-Beitritt eine übermäßige Nettozahlerposition befürchtete, nicht möglich gewesen. Ebenso wenig lässt sich die Einführung der integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) ohne die finanziellen Ausgleichsforderungen Griechenlands, Italiens und Frankreichs im Kontext der zweiten Erweiterungsrunde der Gemeinschaft erklären.

Auch in der weiteren Entwicklung des Politikfeldes finden sich immer wieder Anhaltspunkte für die *Side Payment*-These. So können auch die primärrechtlichen Beschlüsse zur Strukturpolitik im Rahmen der EEA sowie die anschließende deutliche Aufstockung der Strukturfondsmittel durch das Delors-Paket (I) als Kompensation für die Zustimmung der

³³⁷ Vgl. Zeitel (1998), S. 89.

³³⁸ Vgl. Moravcsik (1991), S. 43.

südlichen Mitgliedstaaten Spaniens, Portugal und Griechenland zum Binnenmarktprojekt angesehen werden. In gleicher Weise kann der 1993/94 eingerichtete Kohäsionsfonds als finanzielles Zugeständnis an Spanien und andere strukturschwache Staaten im Kontext der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht bezeichnet werden. Schließlich lässt sich auch das hinzugekommene FIAF und die Einführung eines sechsten Förderziels als *side payment* zu Gunsten der skandinavischen Beitrittskandidaten im Rahmen der Erweiterungsverhandlungen ansehen.

Während die kompensierende Funktion der Strukturpolitik in zwischenstaatlichen Verhandlungsrunden klar erkennbar ist, sind es die Motive und Intentionen der Mitgliedstaaten, die hinter den Ausgleichsleistungen standen, nicht. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch unterschiedliche Bewertungen der *side payments*.

Zum einen können die regional- und strukturpolitischen Beschlüsse als „politische Kosten“³³⁹ bzw. „bribe paid“³⁴⁰ im Kontext der politiefeldübergreifenden Paketverhandlungen angesehen werden, die keinen inhaltlichen bzw. funktionalen Bezug zu den großen Integrationsschritten hatten. In diesem Fall lassen sich die Ergebnisse allein auf die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren (Einstimmigkeitsprinzip) im Ministerrat zurückführen, die von einigen Mitgliedstaaten strategisch ausgenutzt wurden, um finanzielle Zuwendungen zu „erpressen“. Nur um diese dann politisch zu begründen, griff man auf die europäische Regional- und Strukturpolitik zurück.³⁴¹ MORAVCSIKS Argumentation geht in diese Richtung. „Regional and structural policies – since they are neither significant enough to provide major benefits to the donors, nor widely enough distributed to present a policy of common interest – are most plausible interpreted as side payments extended in exchange for other policies.“³⁴²

Er verdeutlicht diesen Zusammenhang an der Erhöhung der Strukturfondsmittel und dem Binnenmarktprojekt.

„One provision essential to the passage of the internal market programm was the expansion of structural funds aimed at poorer regions of the EC. This provision, referred to as the convergence politicly, was not a vital element of economic liberalization, as the Commission at times claimed, but was instead a side payment to Ireland and the Southern nations in exchange for their political support. The richer countries hesitated to pay more to the poorer

³³⁹ Axt (1997), S.10.

³⁴⁰ Marks (1992), S. 196f.

³⁴¹ Vgl. Bursig (1991), S. 210.

³⁴² Moravcsik (1993), S. 494.

countries but in the end agreed that structural development funds would be ‘significantly increased in real terms within the limits of financial possibilities’ – a phrase that laid the foundation for a sizable increase in transfers approved in 1988.³⁴³

Aus einer anderen Perspektive lassen sich einige der *side payments* auch als *functional spill-over* oder wie bei MARKS als „forced spillover“³⁴⁴ bewerten. Demnach bestanden also inhaltliche Zusammenhänge bzw. Wechselwirkungen zwischen den großen Weichenstellungen und Erweiterungsrounds der EG und der Regionalentwicklung, die einen entsprechenden Innovations- bzw. Entwicklungsdruck auslösten. Für diese These lassen sich sowohl bei der Errichtung des EFRE als auch der Schaffung der Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) Anhaltspunkte finden. Die Gründung des EFRE ist vor dem Hintergrund der geplanten Beitritte Großbritanniens und Irlands zur Gemeinschaft zu sehen. Durch die Norderweiterung wurde mit einer deutlichen Vergrößerung der regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft gerechnet. Da das Vereinigte Königreich besonders von regionalen Strukturproblemen betroffen war, schloss es sich der langjährigen Forderung Italiens nach einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik an.

Durch die erste Süderweiterung (Spaniens und Portugal) wurde mit einer Intensivierung des Agrarwettbewerbs gerechnet, die sich negativ auf die Entwicklung bestimmter französischer, griechischer und italienischer Regionen auswirken würde. Aus diesem Grund erzwangen diese Mitgliedstaaten im Kontext der Beitrittsverhandlungen eine gesonderte strukturelle Förderung ihrer Gebiete.

Aus der Perspektive des *forced spillovers* lassen sich auch die strukturpolitischen Beschlüsse im Rahmen der EEA als Kompensation für negative Auswirkungen des geplanten gemeinsamen Binnemarktprojektes bewerten.

„Finally, the economic benefits expected from the internal market may be unevenly distributed. Economic restructuring is likely to aggravate the problems of declining regions and may increase disparities between centre and periphery. The theoretical and empirical evidence is ambiguous on this point, but it is strong enough to cause concern on the part of those most likely to be affected. It therefore provides them with arguments for a strengthening of the Community’s regional policies.“³⁴⁵

³⁴³ Moravcsik (1994), S. 494.

³⁴⁴ Vgl. Marks (1992), S. 198.

³⁴⁵ Tranholm-Mikkelsen (1991) S. 12.

Um also nicht als Verlierer des anvisierten ökonomischen Liberalisierungsprojektes dazustehen, erzwangen die strukturschwächeren Mitgliedstaaten die Aufwertung der europäischen Regional- und Strukturpolitik, die sie in die Lage versetzen sollte, von den Vorteilen eines gemeinsamen Binnenmarktes stärker zu profitieren. In ähnlicher Weise lässt sich schließlich auch die Errichtung des Kohäsionsfonds als *forced spill-over* vor dem Hintergrund des EWU-Projektes interpretieren.

Obwohl sich mit der Logik des *forced spill over* einschneidende Beschlüsse zur europäischen Strukturpolitik erklären lassen, sind, wie bei Tranholm-Mikkelsen (s.o.) bereits angedeutet, relevante Annahmen dieses Modells nicht einwandfrei zu verifizieren. Im Fall des gemeinsamen Binnenmarktprojektes wird angenommen, dass die damit verbundenen ökonomischen Liberalisierungsmaßnahmen zu einer Benachteiligung der strukturschwachen Regionen führen, was sich letztlich in größeren regionalen Disparitäten ausdrücken wird. Gerade diese Prämisse wurde allerdings in mehreren empirischen Studien, die sich mit den Verteilungsgewinnen wirtschaftlicher Liberalisierung beschäftigen, bestritten.³⁴⁶ Zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die EEA gab es demnach unterschiedliche Einschätzungen über die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die wirtschaftliche Konvergenzentwicklung in der Gemeinschaft. Folglich spielen hierbei die in 2.2.1. erläuterten regionalökonomischen bzw. ordnungspolitischen Grundhaltungen (Neoklassik versus Polarisationstheorie) eine entscheidende Rolle. Geht man davon aus, dass gerade die strukturschwachen Mitgliedstaaten und Regionen vom gemeinsamen Binnenmarkt profitieren, wäre eine Kompensationsleistung an diese Mitgliedstaaten in Form einer Aufwertung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik jedoch nicht verständlich. Hier zeigt sich denn auch das logische Defizit des *forced spillover* - Modells. Sofern sich, wie am Beispiel des gemeinsamen Binnenmarktes verdeutlicht, wirtschaftliche Gewinner und Verlierer nicht exakt vorab bestimmen lassen, machen *side payments* (für Verlierer) keinen Sinn.³⁴⁷ Verständlicher wird das Modell erst, wenn man die angesprochene Unsicherheit über die Aus- und Folgewirkungen der wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen in seine Überlegung miteinbezieht. MARKS liefert hier ein entsprechend angepasstes Modell, das die *side-payments* an strukturschwächere Mitgliedstaaten auf deren „greater vulnerability to any given economic loss should it occur“³⁴⁸ zurückführt. Da gerade die südlichen Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal und Spanien) wirtschaftlich als auch politisch noch nicht

³⁴⁶ Demnach sind es eher die strukturschwachen Regionen, die am ehesten von der Einführung eines Gemeinsamen Binnenmarktes profitieren sollten. Vgl. u.a. Neven (1990), Ridinger (1992).

³⁴⁷ Vgl. Marks (1992), S.202.

³⁴⁸ Marks (1992), S. 202.

so gefestigt sind wie die strukturstärkeren Mitgliedstaaten, stellen nicht exakt voraussehbare Folgewirkungen eines wichtigen Integrationsschrittes für sie ein ungleich höheres politisches wie wirtschaftliches Risiko dar. Aus diesem Blickwinkel ist eine Kompensationsleistung für die Zustimmung der strukturschwachen Mitgliedstaaten zum gemeinsamen Binnenmarktprojekt wieder verständlich.

„An explanation for the growth of structural funds focusing on the differential costs of economic risk adds complexity to the side-payment model. But the model has one major advantage: it does not rest on the questionable assumption that winners and losers can be distinguished in advance of the implementation of 1992. Instead sweeping the unpredictability of the process aside, it builds unpredictability into the explanation and poses the question whether the risk of the policy fall more on some societies than on others.“³⁴⁹

Sind also Ursache- und Wirkungszusammenhänge vorab nicht eindeutig zu ermitteln, werden potentielle Konsequenzen zum Interpretationsgegenstand der Mitgliedstaaten, die bei entsprechend großer Unsicherheit eher vom *worst case scenario* ausgehen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass bedeutende Entwicklungsetappen der Europäischen Strukturpolitik über ihre Funktion als finanzielles Kompensationsinstrument für weitergehende integrationspolitische Ziele zu erklären sind. Hier besteht folglich ein wesentlicher Unterschied zu rein regulativen Politikfeldern. Inwiefern die Ausgleichsleistungen allerdings eher als simple *bribe paid*s bzw. *politische Kosten* zu verstehen sind oder doch als *forced spill-over*, muss von Fall zu Fall unterschiedlich bewertet werden.

Abgesehen von der unterschiedlichen Bewertung der *side payments* kann jedoch festgehalten werden, dass sowohl die primärrechtlichen Entscheidungen der Strukturpolitik als auch die sukzessive Erhöhung der finanziellen Ressourcen Ergebnisse intergouvernementaler Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse waren. Demnach spielen die Mitgliedstaaten hierbei eine zentrale Rolle.

• **Die inhaltlich-institutionelle Ausgestaltung der Strukturpolitik - Die Rolle der institutionellen EG-Akteure und ihre Interaktion**

Wenngleich eine Untersuchung der *grands bargains* wichtige Entwicklungsetappen der Regional- und Strukturpolitik erklären kann, so reichen die herausgearbeiteten Erkenntnis-

se zweifellos nicht aus, um die gesamte Entwicklung des Politikfelds ausreichend zu verstehen. Mit Hilfe der verschiedenen *Side payment*- Modelle läßt sich zwar der beachtliche Ressourcenzuwachs in der Strukturpolitik hinlänglich explizieren, die progressive inhaltliche Ausgestaltung der Gemeinschaftspolitik kann dadurch allerdings nur unzureichend erklärt werden. Die Tatsache, dass Ressourcen geschaffen werden, sagt schließlich noch nichts darüber aus, wie sie verwaltet und verwendet werden. Die primärrechtlichen Regelungen gaben hier nur einen Rahmen vor, der anschließend mit Inhalt gefüllt werden musste. Dabei stellt sich zu recht die Frage, warum sich hier ein derart inhaltlich umfangreiches sowie ordnungspolitisch komplexes Umverteilungssystem entwickelt hat. Um hierauf eine Antwort zu erhalten, muß hinter die *grand bargains* und vielmehr auf die Genese der sekundärrechtlicher Bestimmungen und ihre praktischen Umsetzung geblickt werden. Diese Perspektive rückt die Rolle der institutionellen EG-Akteure und ihre Interaktion in den Vordergrund. Dabei zeigt sich, daß die Europäische Kommission entscheidenden Anteil an der heutigen Gestalt der Europäischen Strukturpolitik hatte und hat. „When one lifts the lid on the practice of structural policy, it is clear that the Commission has played a vital role in designing the institutional framework. Within that frame work, the Commission is the key actor in the process of policymaking and implementation“³⁵⁰.

Ihre gestalterischer Einfluß läßt sich dabei in erster Linie auf ihr Initiativrecht bzw. auf ihre Rolle als *Agenda-Setter* zurückführen. Wie gesehen setzte sie sich zunächst konsequent für die Errichtung einer europäischen Regionalpolitik und anschließend für deren Ausgestaltung ein. Dabei gelang es ihr, den eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum sukzessive auszubauen.³⁵¹ Allerdings kann hier keine Rede von schnellen Erfolgen sein. Obwohl die Kommission bereits sehr früh umfangreiche regionalpolitische Konzepte entwarf und diese dem Rat vorlegte, konnte sich ein Großteil dieser Ideen erst in einem „langwierigen Prozess von Vorschlägen, Reaktionen, Abänderungen, Ablehnungen und wieder erneuten Vorschlägen“³⁵² durchsetzen. Gerade in den ersten Entwicklungsetappen wurden die Vorschläge der Kommission vom Rat immer wieder abgelehnt, stark verwässert oder blieben über längere Zeit unbearbeitet. Aus diesem Grund läßt sich auch der gestalterische Einfluss der Kommission nur aus einer längerfristigen Perspektive verstehen. Da sich der große Wurf also nicht sofort realisieren ließ, konzentrierte sich die Kommissi-

³⁴⁹ Marks (1992), S.204.

³⁵⁰ Marks (1993), S. 399.

³⁵¹ Vgl. Tömmel, (1994), S. 67.

³⁵² Tömmel (1994), S. 37.

on auf die schrittweise Durchsetzung einzelner Elemente ihres Konzepts.³⁵³ Diese wurden zunächst in Form von begrenzten Experimenten eingeführt, mit dem Ziel, sie langfristig weiter auszubauen oder durch neue Konzepte zu ersetzen.³⁵⁴ Beispiele für diese „Fuß in der Tür – Strategie“ sind unter anderem die Einführung des quota-freien Sektors, des integrierten Einsatzes der Finanzinstrumente, und der Gemeinschaftsinitiativen.³⁵⁵ Da diese Elemente mit einer Ausweitung des Handlungsspielraumes der Kommission verbunden waren, stellt sich allerdings die Frage, warum der Rat diese Entwicklungen nicht verhinderte. In diesem Zusammenhang ist die spezifische Interessenlage im Rat von besonderer Bedeutung.

Während sich die strukturschwachen Länder wie gezeigt für hohe und möglichst ungebundene finanzielle Kompensationsleistungen einsetzten, lag es im Interesse der reicheren Mitgliedsländer, einen kontrollierten und effizienten Einsatz dieser Mittel zu garantieren. Obwohl die Geberländer zwar grundsätzlich eine sukzessive Ausweitung der Kommissionszuständigkeit vermeiden wollten, waren sie mit Blick auf eine effiziente Mittelverwendung bereit, ein gewisse Zuständigkeit der gemeinschaftlichen Exekutive zu akzeptieren. Da man sich selbst auch lange Zeit als nicht so sehr von diesen Regelungen betroffen ansah fiel die Zustimmung zu diesbezüglichen Kommissionsvorschlägen tendenziell leichter. Von dieser Ambivalenz konnte die Kommission profitieren, indem sie gegenüber dem Rat vor allem die ökonomische und administrative Effizienz ihrer strukturpolitischen Konzepte (bzw. Pilotprojekte) und weniger die damit einhergehende Erweiterung der eignen Kompetenzen hervorhob. Auf diese Weise konnte sie ihren Handlungsspielraum sukzessive ausbauen. Der mit der Strukturfondsreform von 1988 eingeführte Programmansatz sowie das Partnerschaftsprinzip sind Beispiele für diese Vorgehensweise.

Neben den beiden Hauptakteuren muss jedoch auch zunehmend die Rolle anderer EG-Akteure im Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden. Das Europäische Parlament hatte aufgrund seiner vorerst unbedeutenden Rolle im formalen Entscheidungsverfahren (Anhörungsverfahren seit 1975) praktisch keinen Einfluss auf die Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik. Es stellte sich allerdings in seinen Stellungnahmen immer hinter die Vorlagen der Kommission und deutlich gegen die ablehnende Haltung des Rates. Da es sich konsequent für eine umfassende Politik zum Abbau von regionalen Disparitäten aussprach, fällt dem Europäischen Parlament nach SCHEPERS in dieser Entwicklungsphase die Rolle

³⁵³ Vgl. Bursig (1992), S. 209.

³⁵⁴ Vgl. Tömmel, (1994), S. 67.

³⁵⁵ Vgl. ebd., S. 67.

des „regionalpolitischen Gewissens“³⁵⁶ der Gemeinschaft zu. TÖMMEL spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „moralischen Position des Parlaments“³⁵⁷.

In den 80er Jahren konnte sich das Parlament im institutionellen Gefüge deutlicher bemerkbar machen. Ein Grund hierfür waren die erweiterten Haushaltsrechte, die den Abgeordneten im Rahmen einer institutionellen Erklärung im Juni 1982 zugestanden wurden.³⁵⁸ Konkret erhielt das Parlament eingeschränkte Mitentscheidungsrechte bei den nichtobligatorischen Ausgaben der Gemeinschaft, worunter alle Ausgaben fallen, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben, also auch bei den ESF- und EFRE-Mitteln. Da das Parlament von nun an darauf bedacht war den Anteil der nichtobligatorischen Ausgaben am Gesamthaushalt auszuweiten, lag es folglich in seinem Interesse, sich für eine Ausweitung von regional- bzw. strukturpolitische Ausgaben einzusetzen. Da das Europäische Parlament in inhaltlichen Fragen zur Regional- und Strukturpolitik allerdings nur angehört wurde, beschränkte es sich vorwiegend darauf, die Kommissionsvorschläge zu unterstützen.

Dies änderte sich erst mit der Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit durch die EEA, welches allerdings erst bei der Strukturfondsreform von 1993 angewandt wurde.³⁵⁹ Mit Hilfe von zwei Lesungen konnte das Europäische Parlament erstmalig ein breiteres Spektrum individueller Änderungswünsche an Kommission und Rat herantragen. Da die Kommission die Vorschläge weitestgehend übernahm, wurde erst nach informellen Verhandlungen zwischen den drei Institutionen eine Einigung gefunden.³⁶⁰ Die dabei erreichten Zugeständnisse aber auch das Zustandekommen eines informellen Dialogs selbst verdeutlichen das hinzugewonnene politische Gewicht des Parlaments. Der anschließend mit der Kommission ausgehandelte „Klepsch-Millan-Verhaltenskodex“, in dem die Kommission dem Parlament eine stärkere Beteiligung an strukturpolitischen Entscheidungsprozessen zusicherte, unterstreicht diese Beobachtung. Das Europäische Parlament nimmt nun zunehmend eine aktivere Rolle ein, die über eine reine Beistandsfunktion hinausgeht. TÖMMEL spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das Europäische Parlament nun nicht mehr eine „pressure-funktion“ gegenüber dem Rat einnimmt sondern verstärkt eine

³⁵⁶ Schepers (1985), S. 58.

³⁵⁷ Tömmel (1994), S. 54

³⁵⁸ Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30.6.1982 über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung der besseren Abwicklung des Haushaltsverfahren.

³⁵⁹ Der Maastrichter Vertrag sah eigentlich für die Rahmenverordnung das Zustimmungsverfahren vor. Da der Vertrag jedoch noch nicht ratifiziert war, wurde für die Rahmenverordnung ein ad-hoc Verfahren angewandt, das Einstimmigkeit im Rat und das Kooperationsverfahren für die Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsah. Daneben wurde auch für die EFRE-VO das Verfahren der Zusammenarbeit angewandt. Für alle anderen Strukturfondsverordnungen galt weiterhin das Anhörungsverfahren. Vgl. Marks (1996), S. 319.

„Beratungsfunktion gegenüber der Kommission ausübt, indem sie deren Konzepte mit eigenen Ideen und Vorschlägen“³⁶¹ ergänzt bzw. übertrifft. Da mit dem Vertrag von Maastricht und Amsterdam die legislativen Entscheidungsverfahren erneut zugunsten des Parlaments verändert wurden, waren die Voraussetzungen für eine weitere Aufwertung des politischen Gewichts der Volksvertreter im Entscheidungsprozess auf EG-Ebene gegeben. Die Rolle und Funktion, die der Wirtschafts- und Sozialausschuss in den 70er und 80er Jahren ausübte, kommt der des Europäischen Parlaments sehr nahe. Der Ausschuss stellte sich zumeist nicht nur hinter die Initiativen der Kommission, sondern richtete in seinen Kommentaren und Stellungnahmen schon frühzeitig auch deutlich darüber hinausgehende Forderungen an den Rat. Im Gegensatz zum Europäischen Parlament, setzte sich der Ausschuss jedoch vornehmlich für Aspekte ökonomischer Effizienz sowie für eine stärkerer Beteiligung von lokalen wie regionalen Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft an den strukturpolitischen Entscheidungen ein. Da das EG-Organ jedoch auch weiterhin nur ein einfaches Anhörungsrecht im Entscheidungsverfahren hat, bleibt sein Einfluss auf die Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik sehr gering. Vielmehr intensivierte der Ausschuss deshalb die Zusammenarbeit mit der Kommission um eigene Interessen bereits vorab in die Kommissionsvorschläge zu integrieren.

Mit dem Ausschuss der Regionen wurde durch den Maastrichter Vertrag auch die regionale Ebene formal in den legislativen Entscheidungsprozeß miteinbezogen. Da die konstituierende Sitzung des Ausschuss erst im März 1994 stattfand, war das Gremium noch nicht in das Entscheidungsverfahren zur Strukturfondsreform von 1993 involviert. Somit lassen sich bis dahin auch noch keine Aussagen über seine Rolle und seinen Einfluss im Entscheidungsprozeß machen.

Insgesamt wird deutlich, dass sich mit einer Analyse der Rolle der institutionellen EG-Akteure und ihrer Interaktion im Entscheidungsprozeß ein Großteil der inhaltlichen Ausgestaltung und der institutionelle Entwicklungen des Politikfelds erklären lassen. Aus dieser Perspektive erscheint die Europäische Kommission als der herausragende Politikdesigner, dem die heutige gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik sehr weitgehend ihr Gesicht verdankt. Dabei wurde sie vor allem durch das Europäische Parlament aber auch durch den WSA unterstützt.

³⁶⁰ Vgl. Tömmel (1994), S. 65.

• *Exkurs: Praxis und Wirkung der Politik*

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass auch zwischen den sekundärrechtlichen Bestimmungen, also den Strukturfondsverordnungen und der tatsächlichen Umsetzung der europäischen Strukturpolitik noch ein teils beachtlicher Unterschied besteht. Durch die sehr geringe formale Regelungsdichte der Bestimmungen ergaben sich für die an der Implementation beteiligten Akteure zum Teil bemerkenswerte Gestaltungsspielräume und damit die Möglichkeit, auch im Nachhinein noch Veränderungen bei Gestalt und Wirkung der Politik herbeizuführen. Gerade die Europäische Kommission konnte diese Auslegungsspielräume im Rahmen ihrer Politik der kleinen Schritte nutzen um inhaltliche wie instrumentelle regionalpolitische Aspekte beispielsweise über die Gemeinschaftsinitiativen einzuführen.³⁶²

Durch die mit der Strukturfondsreformen von 1988 und 1993 eingeführten bzw. erweiterten Prinzipien der Programmplanung und der Partnerschaft wird die Planung, Umsetzung und Begleitung der Förderprogramme nun verstärkt in gemeinsamer Regie von Akteuren der nationalen, supranationalen und subnationalen Ebene durchgeführt. Auch hier entwickelt sich demnach eine eigene spezifische Dynamik und Einflusslogik, die sich nachdrücklich auf die Gestalt und Wirkung der Europäischen Strukturpolitik auswirkt.³⁶³

Alles in allem wird deutlich, dass sich die Entwicklungsdynamik der Europäischen Strukturpolitik erst verstehen lässt, wenn man die unterschiedlichen Entscheidungsebenen und Politikphasen in der EG getrennt betrachtet.³⁶⁴

Wichtige Voraussetzung und Antriebskraft für die Genese und Fortentwicklung der Gemeinschaftspolitik sind die primärrechtlichen Bestimmungen und finanzpolitischen Entscheidungen, die sehr offensichtlich von den Mitgliedstaaten dominiert wurden. Ein alleiniger Blick auf die intergouvernementalen Entscheidungsprozesse im Kontext der *grand bargains* reicht allerdings nicht aus um die Entwicklung der Strukturpolitik adäquat zu erklären. Bei der Strukturpolitik zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen vertraglichen Rahmenbeschlüssen und der inhaltlichen wie institutionellen Ausgestaltung des Politikfeldes. Letztere vollzieht sich in einem Entscheidungsprozeß, der sehr viel stärker von der Rolle der institutionellen EG-Akteure und ihrer Interaktion geprägt ist. Die Europäische Kommission kristallisiert sich hierbei als Schlüsselakteur heraus, der mit Hilfe seines

³⁶¹ Tömmel (1994), S. 66.

³⁶² Vgl. Tömmel (1992), S. 200.

³⁶³ Vgl. Marks (1996).

³⁶⁴ Vgl. ebd., S. 313ff.

Initiativrechts und vor dem Hintergrund einer spezifischen Interessenkonstellation im Rat sehr weitreichenden gestalterischen Einfluss hat. Dabei wird sie weitestgehend vom Europäischen Parlament und dem WSA unterstützt.

Es zeigt sich allerdings auch, dass sich seit der grundlegenden Strukturfondsreform von 1988 die Verteilung des politischen Einflusses im Entscheidungsprozess sichtbar verändert. Dafür sprechen vor allem folgende Aspekte und Entwicklungen.

• *Inhaltlich-institutionelle Komplexität, mitgliedstaatliche Betroffenheit und veränderte Interessenlage*

Die Ausweitung des Finanzvolumens und die inhaltlich-institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Strukturpolitik also insbesondere der Förderziele, -kriterien, -inhalte und -grundsätze haben dazu geführt, dass mittlerweile jeder Mitgliedstaat sehr individuell von der europäischen Strukturfondsförderung profitiert. Die insgesamt stärkere Betroffenheit aller Mitgliedsländer sorgt nun dafür, dass bei Reformentscheidungen die Bestimmungen über die Ausgestaltung des Finanzrahmens und über den institutionellen Kontext stärker im Fokus der nationalen Regierungen stehen als in der Vergangenheit. Dabei rücken vor allem die verteilungsrelevanten Aspekte bzw. Instrumente wie die Förderziele, -kriterien und der Kohäsionsfonds in den Vordergrund des mitgliedstaatlichen Interesses. Die nationalen Regierungen analysieren ihren ziel- und kriterienbezogenen Nutzen des gegenwärtigen Fördersystems und setzen sich dementsprechend für eine Beibehaltung „ihrer“ Förderziele ein. Mit Blick auf die Zielkategorien weist allerdings praktisch jeder Mitgliedstaat ein individuelles Förderprofil auf was sich zudem im Laufe der Zeit noch deutlich verändern kann.³⁶⁵ Eine Ausnahme bildet hier bislang nur die Gruppe der Kohäsionsländer, deren Mitglieder sowohl von der Ziel-1-Förderung als auch vom Kohäsionsfonds begünstigt werden. Abgesehen von dieser Ländergruppe werden Bündnis- und Koalitionsbildung im Rat durch individuelle nationale Interessen erschwert. Hinzu kommt, dass die relativ hohe Anzahl der verteilungswirksamen Instrumente (Förderziele, Gemeinschaftsinitiativen, Kohäsionsfonds) auch dazu führt, dass Verhandlungsverlierer in einem Bereich gleichzeitig Gewinner in anderen Bereichen sein können.³⁶⁶ Auch diese Tatsache behindert die Koalitionsbildung.

³⁶⁵ Das Förderprofil der Mitgliedstaaten verändert sich z.B. durch Hinzugewinnung von Territorium (wie im Falle der deutschen Wiedervereinigung), Veränderungen der Gebietsstruktur und regionaler Aufteilung des Territoriums, den Verlust der Förderfähigkeit einer Region, oder veränderten Förderzielen bzw. Förderkriterien. Vgl. hierzu ausführlich Marks (1996), S. 316.

³⁶⁶ Vgl. ebd. S. 317.

Auf der anderen Seite hat das institutionelle Ausmaß der Europäischen Strukturpolitik aber auch schon zum Umdenken bzw. zu Lernprozessen geführt. Wie gezeigt drängten bereits bei der Strukturfondsreform von 1993 einige Mitgliedstaaten vehement auf eine Renationalisierung der Strukturpolitik. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten setzte sich für eine Reduzierung des Kommissionseinflusses, eine effizientere Verwaltung sowie größere nationale Spielräume bei der Auswahl der Fördergebiete ein.

Diese Entwicklungen zeigen letztendlich, dass die stärkere individuelle Betroffenheit der Mitgliedstaaten zu veränderten nationalen Präferenzen führt. Hierbei lässt sich eine wachsende Interessenverflechtung der Mitgliedsländer beobachten, die sich wiederum auf die politische Einflusslogik im Entscheidungsprozeß auswirkt. Veränderte Interessenkonstellation im Rat wirken sich gleichzeitig auf die Rolle und die politischen Gestaltungsspielräume der Kommission aus. Diese fungiert nun weniger als Moderator zwischen Länderkoalitionen als vielmehr zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.

• *Weiterentwicklung der Entscheidungsverfahren und des institutionellen Entscheidungsumfeldes*

Abgesehen von der veränderten Interessenlage im Rat sind natürlich auch der stetige Aus- und Umbau der institutionellen Entscheidungsstrukturen auf der EG-Ebene von Bedeutung. Durch die Beschlüsse der EEA, des Vertrags von Maastricht und Amsterdam wurde vor allem die formale Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß schrittweise aufgewertet. Mit der Zustimmungskompetenz bei der Strukturfondsrahmenverordnung und dem neu eingeführten Mitentscheidungsverfahren bei den Durchführungsverordnungen des EFRE und des ESF führt in vielen inhaltlichen Fragen zur Strukturpolitik kein Weg mehr an den Abgeordneten vorbei. Mit dem Ausschuß der Regionen wurde darüber hinaus ein weiteres EU-Organ geschaffen das in den Entscheidungsprozeß miteinbezogen werden muß.

Neben den formalen Entscheidungsverfahren sind gleichzeitig neue oder veränderte Formen der Interaktion zwischen den EU-Organen zu beobachten. Dabei scheinen informelle Verfahren und Dialoge sowie interinstitutionelle Kooperation, Vereinbarungen und Arrangements von wachsender Bedeutung zu sein. Die informellen Verhandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat im Kontext der Strukturfondsreform von 1993 sowie anschließend zwischen der Kommission und dem Parlament ausgehandelten Klepsch-Millan-Verhaltenskodex sind Indizien für diese Entwicklung.

Schließlich ist es seit der Strukturfondsreform von 1988 auch im Umfeld des Entscheidungsprozesses auf EG-Niveau zu Veränderungen gekommen. Neben den formalen Möglichkeiten über den neu eingerichteten AdR haben Vertreter der subnationalen Ebene auch gelernt, selbstständig und unabhängig von ihren Mitgliedstaaten einen gewissen Einfluss in Brüssel auszuüben. Über Ihre Vertretungen vor Ort sowie über entsprechende Regionalverbände betreiben sie aktive Lobbyarbeit bei Kommission, Parlament und Rat.

Mit dem Blick auf diese parallelen Entwicklungen stellt sich die Frage wie sich die politische Einflusslogik im Entscheidungsprozess auf der Gemeinschaftsebene gegenwärtig darstellt. In welchem Umfang können die Mitgliedstaaten in Eigenregie sowie über den Rat ihre Macht und ihren Einfluß auf der Gemeinschaftsebene einbringen? Wie verändern sich die politischen Gestaltungsmöglichkeiten und -spielräume der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozess? Können die Akteure der subnationalen Ebene über den AdR Einfluss auf den Entscheidungsprozeß nehmen? Diese Fragen sollen in der folgenden Darstellung über die Genese der Strukturfondsreform von 1999 untersucht werden.

4. DIE REFORM DER STRUKTURFONDS VON 1999

„Die Reform der Strukturfonds ist ein sehr vielschichtiger Prozeß, der sich in mehrere Etappen gliedert und auf den vielfältige politische Kräfte wirken.“³⁶⁷

In diesem Kapitel wird die Reform der Strukturpolitik von 1999 und ihre Genese unter besonderer Berücksichtigung der Rolle und des Handlungsspielraums der Kommission, der anderen EG-Institutionen (Rat, Europäisches Parlament und Ausschuß der Regionen) dargestellt. Dabei wird vor allem auf die spezifischen Interessenpositionen der Akteure sowie ihrer internen Auseinandersetzungen und Interessengenerierung auf dem Weg zur Beschlussfassung eingegangen. Für ein besseres Verständnis der angesprochenen Prozesse wird zunächst auf den Inhalt der Reformvorschläge der Kommission eingegangen.

4.1. Die AGENDA 2000 – Die Reformvorschläge der Kommission

Am 16. Juli 1997 stellte die Kommission in der Mitteilung „AGENDA 2000: Eine stärkere und erweiterte Union“ erstmals offiziell ihre Ideen für eine Reform der Strukturpolitik der Öffentlichkeit vor.³⁶⁸ Am 18. März 1998 übermittelte sie den am formalen Entscheidungsprozeß beteiligten Organen ein Bündel entsprechender Entscheidungsvorlagen.

Dazu zählte u.a. die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006“, die u.a. auch die Vorschläge über den neuen Finanzrahmen der Strukturpolitik enthielt.

Der neue institutionelle Rahmen der Strukturpolitik wurde durch die Kommissionsvorschläge zu den neuen Strukturfondsverordnungen vorgegeben. Im Vordergrund stand dabei der Entwurf der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds (*‘Rahmenverordnung‘*). Im Unterschied zu vergangenen Reformen umfasste die Rahmenverordnung diesmal auch den Inhalt der bisher separat verabschiedeten Koordinierungsverordnung, die somit entfiel. Daneben legte die Kommission novellierte Fassungen der vier Durchführungsverordnungen für EFRE, ESF, FIAF und EAGFL-„ländliche Entwicklung“ vor, sowie einen veränderten Entwurf der Kohäsionsfondsverordnung und eine neue Ver-

³⁶⁷ Wulf-Mathies (1997a).

³⁶⁸ Vgl. KOM (1997a).

ordnung über die Schaffung eines strukturpolitischen Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt (SIVB).

Ergänzt wurden die Verordnungsvorschläge durch eine „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik“ vom 16.12.1998, die sich auf die Auswahl regionalpolitischer Förderregionen bezog.

Da der Verordnungsvorschlag der Kommission über allgemeine Bestimmungen der Strukturfonds (in Art. 7) noch keine detaillierten Angaben über die Verteilung der Strukturfondsmittel auf Ziele Regionen und die Mitgliedstaaten enthielt, übermittelte die Kommission dem Rat am 19. November 1998 eine technische Note, die konkrete Verteilungsmodalitäten beinhaltete.³⁶⁹

4.1.1. Der neue institutionelle Rahmen

Die Vorschläge der Kommission über den institutionellen Rahmen, d.h. Förderziele, Förderkriterien und administrative Umsetzungsregelungen, sollten drei Leitmotiven folgen:

- ⇒ Stärkere inhaltliche, geographische und finanzielle Konzentration
- ⇒ Vereinfachte und dezentralisierte Umsetzung mittels einer verbesserten Verteilung der Verantwortlichkeiten und einer erweiterten Partnerschaft
- ⇒ Erhöhung der Effizienz.³⁷⁰

4.1.1.1. Die neuen Förderziele

Für die Förderperiode 2000-2006 schlug die Kommission vor, die Zahl der vorrangigen Ziele von 6 auf 3 zu reduzieren. Davon sollten die ersten beiden Regionalziele sein, während das neue Ziel 3 eine horizontale Ausrichtung haben sollte. Im Sinne einer größeren geographischen Konzentration sollte der förderfähige Bevölkerungsanteil von bislang 50,6% auf 41,5% der EU-15 Bevölkerung verringert werden.

³⁶⁹ Vgl. ID 84 u.85.

³⁷⁰ Die hier vorgenommene Beschreibung der wichtigsten Reformaspekte basiert vorwiegend auf dem Vorschlag der Kommission für eine VO (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 1-34.

⇒ **Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand**

Mit dem neuen Ziel 1 beabsichtigte die Kommission auch weiterhin die ärmsten Regionen der Gemeinschaft (NUTS-II-Ebene) zu fördern. Das bisherige Förderkriterium (BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts) sollte unverändert bleiben, jedoch in Zukunft „strikt“ angewandt werden. Davon ausgenommen waren die ultraperipheren Regionen (französische überseeische Departements, Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln) sowie die bisherigen Ziel-6-Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte, die laut Vorschlag unter die Ziel-1-Förderung fallen.³⁷¹

Im Sinne einer stärkeren geographischen Konzentration der Förderung sollte der unter die Ziel-1-Förderung fallende Bevölkerungsanteil von bislang 25,4% (ehemaliges Ziel 1 (25%) und Ziel 6 (0,4%)) auf 20% der EU-Bevölkerung reduziert werden.³⁷²

Für bisherige Ziel-1-Regionen, die in Zukunft nicht mehr das Ziel-1-Kriterium erfüllen, sah der Kommissionsvorschlag eine Übergangsunterstützung („**Phasing-Out**“) vor. Danach werden diese Gebiete bis zum Ende des Jahres 2005 durch ein neues Regionalprogramm gefördert. Erfüllen einige dieser Regionen anschließend die Förderkriterien für das Ziel 2, verlängert sich die Förderung um ein Jahr. Ist dies nicht der Fall, erhalten die Regionen im Jahr 2006 nur aus dem ESF, dem EAGFL-A, und dem FIAF im Rahmen der regionalen Programme Unterstützung.³⁷³

• *Fördermittel und „Phasing-Out“*

Im Entwurf der Rahmenverordnung waren für das neue Ziel-1 etwa zwei Drittel der Strukturfondsmittel vorgesehen. Bei der konkreten Aufteilung dieser Mittel auf die Mitgliedstaaten blieben die Vorschläge der Kommission jedoch zunächst noch ungenau. Nach Art. 7 (3) des Entwurfs der Rahmenverordnung nimmt die Kommission bei den Zielen 1 und 2 „eine indikative Aufteilung auf die Mitgliedstaaten“ nach „transparenten Verfahren“ und nach „objektiven Kriterien“, die den bislang verwendeten Kriterien entsprechen, vor.³⁷⁴

Erst in der technischen Note, die die Kommission dem Rat im November 1998 übermittelte, wurde das angekündigte Verfahren präzisiert. Nach der darin vorgeschlagenen neuen

³⁷¹ Vgl. ebd., Art. 3 (S. 8).

³⁷² Vgl. KOM (1998a), S. 7.

³⁷³ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 6, (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 9).

³⁷⁴ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 7 (3), (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 10).

Methode wird die Förderintensität der Ziel-1-Regionen in einem Mitgliedstaat von dem jeweiligen nationalen Wohlstandsniveau (gemessen am BSP pro Kopf) abhängig gemacht. Dadurch sollten Ziel-1-Regionen ärmerer Mitgliedstaaten stärker gefördert werden. Liegt das BSP pro Kopf eines Mitgliedstaates unter 75% des EU-Durchschnitts, dann erhält dieser Mitgliedstaat jährlich 5% der Differenz zwischen dem durchschnittlichen BIP pro Kopf seiner förderfähigen Ziel-1-Regionen und dem durchschnittlichen BIP pro Kopf der Gemeinschaft (EU-15). Liegt das BSP pro Kopf des Mitgliedstaates zwischen 75% und 90% des EU-Durchschnitts sind es 4% der Differenz. Bei einem nationalen BSP pro Kopf über 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts stehen dem Mitgliedstaat noch 3% der Differenz zu. Darüber hinaus erhält ein Land einen gesonderten Zuschuß, wenn die durchschnittliche Arbeitslosigkeit seiner Ziel-1-Regionen über dem Durchschnitt sämtlicher Ziel-1-Regionen in der Gemeinschaft liegt. In diesem Fall erhält der Mitgliedstaat 100 € pro Arbeitslosen (in Ziel-1-Regionen) zusätzlich.³⁷⁵

Die Fördermittel für ehemalige Ziel-6-Gebiete, die nun unter das Ziel 1 fallen werden mit der gleichen Formel ermittelt. Laut Kommission würde das dadurch erreichte Förderniveau (pro-Kopf) dem Stand des Jahres 1999 entsprechen.³⁷⁶

Auch die Höhe der Übergangunterstützung für ehemaligen Ziel-1-Regionen („*Phasing-Out*“-Regionen) wird nach der gleichen Methode berechnet. Zunächst erhalten diese Regionen für die Jahre 2000 und 2001 die gleiche Unterstützung wie echte Ziel-1-Regionen. In den darauf folgenden Jahren reduziert sich jedoch die Förderung linear, um in 2004 und 2005 das Förderniveau (pro Kopf) von Ziel-2-Regionen zu erreichen. Erfüllen die betreffenden Regionen zu diesem Zeitpunkt die Kriterien für das zweite Förderziel, bleibt dieses Niveau auch für 2006 bestehen.³⁷⁷

⇒ **Ziel 2:** *Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten*

Durch das neue **Ziel 2** sollten die bisherigen Ziele 2 und 5b zusammengefügt werden. Gleichzeitig sollte der Förderfokus auf andere Gebiete mit Strukturproblemen ausgedehnt werden. Laut Kommissionsentwurf werden im Rahmen des Ziel 2 folgende Gebiete gefördert:

- Gebiete mit einem soziökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen,

³⁷⁵ Vgl. ID 84.

³⁷⁶ Vgl. ebd., S. 4.

³⁷⁷ Vgl. ebd.

- Ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung,
- Städtische Problemregionen
- Vom Fischereisektor abhängige Krisengebiete.³⁷⁸

Im Sinne einer stärkeren geographischen Konzentration sollte die vom neuen Ziel 2 abgedeckte Bevölkerungskulisse auf 18% der Gemeinschaftsbevölkerung begrenzt werden.³⁷⁹

Eine indikative Aufteilung dieser Kulisse auf die Zielgebiete sah 10% für Industrieregionen, 5% für ländlichen Gebiete, 2% für städtischen Problemregionen und 1% für Fischereigebiete vor.³⁸⁰ Um eine Überschreitung der 18%-Obergrenze zu verhindern, beabsichtigte die Kommission für jeden Mitgliedstaat sogenannte Bevölkerungshöchstgrenzen festzusetzen. Folgende Kriterien sollten dafür herangezogen werden:

- Gesamtbevölkerung in den betreffenden Industrieregionen und ländlichen Gebieten (NUTS III)
- Ausmaß der Strukturprobleme auf nationaler Ebene (im Vergleich zu anderen betroffenen Mitgliedstaaten) gemessen an der Gesamtarbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit außerhalb der Ziel-1-Gebiete
- Sicherheitsnetz („**Safetynet**“): Kein Mitgliedstaat darf mehr als 30% der im Jahr 1999 durch die Ziele 2 und 5b erfassten Bevölkerungskulisse unter dem neuen Ziel 2 verlieren.³⁸¹

Auf der Grundlage der festgesetzten Höchstgrenzen sollten die Mitgliedstaaten der Kommission entsprechende Fördergebiete vorschlagen. Für die Auswahl der Regionen waren gemeinschaftliche und einzelstaatliche Kriterien vorgesehen. Mindestens die Hälfte der Bevölkerung der Ziel-2-Region sollten den Förderfähigkeitskriterien der Kommission genügen. Im Mittelpunkt des Gemeinschaftskriteriums für die Förderfähigkeit im Rahmen von Ziel 2 sollten die Arbeitslosigkeit, das Niveau der Beschäftigten in der Industrie und in der Landwirtschaft oder die Abwanderung der Bevölkerung stehen. Die einzelstaatlichen Präferenzen für die Regionalförderung sollten sich in einer Reihe zusätzlicher Auswahlkriterien niederschlagen, die außer der Einstufung als Industrieregion oder als ländliches Gebiet auch die Verelendung in den Städten und den tatsächlichen oder erwarteten Rückgang im Fischerei- und Dienstleistungssektor heranziehen (siehe Tab. 4.1.).³⁸²

³⁷⁸ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 4 (1), (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 8).

³⁷⁹ Die ehemaligen Ziele 2 und 5b erfassten zusammen 25,2% der Gemeinschaftsbevölkerung. Vgl. KOM (1998a), S. 7.

³⁸⁰ Vgl. ebd.

³⁸¹ Vgl. Vorschlag für eine VO (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 4 (2), (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998).

³⁸² Vgl. ebd., Art. 4 (S. 8).

Tab. 4.1.: Vorschlag der Kommission über die Förderkriterien des neuen Ziel 2

ZIEL-2-Gebiete	Förderkriterien
Industriegebiete	<i>NUTS III Gebiete oder Gebietseinheit innerhalb von NUTS III mit:</i> <ul style="list-style-type: none"> • einer Arbeitslosenquote, die während der letzten drei Jahre über dem EU-Durchschnitt liegt • einer dem Gemeinschaftsdurchschnitt entsprechendem oder über diesem liegenden Anteil an Industriebeschäftigten • einem Rückgang der Anzahl der Industriebeschäftigten
Ländliche Gebiete	<i>NUTS III Gebiete oder Gebietseinheit innerhalb von NUTS III mit:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Einer Bevölkerungsdichte von weniger als 100 Einwohner je qkm oder eines Beschäftigungsanteils in der Landwirtschaft, der dem Doppelten des Gemeinschaftsdurchschnitts entspricht oder darüber liegt. • Einer über dem EU-Durchschnitt liegende Arbeitslosenquote oder ein Bevölkerungsrückgang seit 1985.
Städtische Gebiete	<i>Mindestens eines der folgenden Kriterien muß erfüllt sein:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Über dem EU-Durchschnitt liegende Arbeitslosigkeit • Hohes Armutsniveau und unzureichende Wohnverhältnisse • Hohes Maß an Umweltschäden • Hohe Kriminalitätsrate • Niedriges Bildungsniveau der Bevölkerung
Fischereigeiete	<i>Küstengebiete mit:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Hohem Beschäftigtenanteil in der Fischerei • Sozioökonomischen Probleme infolge der Umstrukturierung des Fischereisektors, die zu zunehmender Arbeitslosigkeit führen.

Quelle: Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 2 (in: Abl. Nr.C 176 vom 9.6.1998, S. 9)

Nach der Vorlage der Vorschläge durch die Mitgliedstaaten sollte dann die Kommission in enger Absprache mit den Staaten das Verzeichnis der Ziel-2-Gebiete aufstellen. Dabei müsse auf größtmögliche Kohärenz zwischen den Karten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik und denen für staatliche Beihilfen geachtet werden.

• *Fördermittel und „Phasing-Out“*

Die durchschnittliche Förderintensität (pro Kopf) des neuen Ziels 2 sollte der Förderintensität der ehemaligen Ziel 2 Regionen im Jahr 1999 entsprechen und das unabhängig davon ob es sich um industrielle, ländliche, städtische, oder vom Fischereisektor abhängige Gebiete handelt.

Ehemalige Ziel-2- und -5b-Regionen, die im neuen Förderzeitraum nicht mehr unter das neue Ziel 2 fallen, sollten eine vierjährige Übergangsunterstützung aus dem EFRE erhalten. Diese entspräche im Jahr 2000 noch dem Pro-Kopf-Förderniveau echter Ziel-2-Regionen, würde sich jedoch in den anschließenden Jahren linear verringern und zu Beginn des Jahres 2004 vollständig auslaufen. Abgesehen davon sollten diese Gebiete ab dem Jahr 2000 eine Unterstützung aus dem ESF im Rahmen von Ziel 3, aus dem EAGFL-Garantie, und aus dem FIAF im Rahmen seiner horizontalen Tätigkeit für die Landwirtschafts- und Fischereipolitik erhalten können.³⁸³ (siehe Kap. 4.1.1.2.)

• *Kohärenzgebot: Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik*

Die Vorschläge der Kommission sahen eine größere Kohärenz zwischen der wettbewerbsrechtlichen Genehmigung von nationalen Regionalbeihilfen und der Auswahl der Fördergebiete im Rahmen der regionalisierten Ziele 1 und 2 vor.³⁸⁴ Da beide Verfahren bislang weitgehend unabhängig voneinander liefen, sollten in Zukunft die beiden Entscheidungsprozesse inhaltlich sowie zeitlich stärker miteinander verzahnt werden.³⁸⁵ Ziel-1- und -2-Gebiete würden demnach in Zukunft vollständig von der nationalen Förderkarte abgedeckt. Dementsprechend beabsichtigte die Kommission in Zukunft alle Regionen, die nicht für die Liste nach Art. 87 (3) EGV-A (Staatliche Beihilfen) vorgeschlagen werden, auch nicht in die Liste der Ziel-2-Regionen aufzunehmen. Allerdings könnten ausnahmsweise auch andere Regionen zugelassen werden, doch dürften diese 2% der Bevölkerung (außerhalb von Ziel 1) pro Mitgliedstaat nicht überschreiten. Zudem muß das Konzentrationsziel einer geographischen Förderkulisse von 35-40% gewahrt bleiben.

⇒ **Ziel 3:** *Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –system*

Der Kommissionsentwurf des neuen Ziel 3 fasste im Prinzip die alten Ziele 3 und 4 zusammen. Es sollte die „Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und

³⁸³ Vgl. ebd. Art. 6, (S. 9).

³⁸⁴ Bislang wurden fast 7% der Bevölkerung, die in Ziel-1-Gebieten leben, nicht von der nationalen Förderkarte abgedeckt. Die gesamte Strukturfondsförderkarte war mit 50,6% erheblich größer als die nationale Fördergebietskulisse 46,7%.

³⁸⁵ In der Kommissionsmitteilung über Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik vom 16.12.1997, machte die Kommission deshalb konkrete Vorschläge über eine stärkerer Kohärenz der beiden Politikfelder. Vgl. KOM (1997c).

Beschäftigungspolitik und –systeme“³⁸⁶ fördern. Gleichzeitig sollte es als Bezugsrahmen für alle Aktionen dienen, die auf nationaler Ebene zur Förderung der Humanressourcen durchgeführt werden. Dabei sollte der Beschäftigungstitel des Vertrags von Amsterdam, die Europäische Beschäftigungsstrategie sowie die jährlich festgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien entsprechend berücksichtigt werden.³⁸⁷

Die im Rahmen des Ziel 3 (bzw. des ESF) förderfähigen Maßnahmen wurden in den Verordnungsvorschlägen sehr breit angelegt. Durch den Fonds sollten Tätigkeiten der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen gefördert werden:

- Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
- Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und der Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe der Aus- und Weiterbildungssysteme
- Maßnahmen zur Vorwegnahme und Erleichterung der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.³⁸⁸

Auch die Kriterien bzw. Indikatoren zur Aufteilung der Ziel-3-Mittel blieben recht ungenau. Erst in ihrer technischen Note ging die Kommission dann etwas präziser auf die Kriterien ein, die mit unterschiedlicher Gewichtung zur Verteilung der Ziel-3-Mittel herangezogen werden sollten. Folgende Indikatoren und Gewichtungen wurden vorgeschlagen:

- Arbeitslosigkeit (35%): Davon wird die Jugendarbeitslosigkeit mit 20%, und die Langzeitarbeitslosigkeit mit 15% gewichtet.
- Beschäftigung (25%): Bestimmt anhand der statistischen Daten von EUROSTAT
- Gender Gap (15%): Der „gender gap“ wird anhand der Differenz zwischen der Anzahl der weiblichen und männlichen Beschäftigten bestimmt.
- Qualifikationsniveau (15%): Das Qualifikationsniveau bezieht sich auf die Anzahl der Beschäftigten, die keine höhere Schulbildung (Real- oder Hauptschule) haben.
- Armut (10%): Bestimmt anhand der Anzahl der Haushalte, denen weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Haushaltseinkommen zur Verfügung steht.³⁸⁹

³⁸⁶ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 1, 2), (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 7f.)

³⁸⁷ Vgl. KOM (1998a), S. 11.

³⁸⁸ Ebd.

³⁸⁹ Vgl. ebd. S. 6f.

4.1.1.2. Aufgabenverteilung und Ausrichtung der Strukturfonds

Vertragsgemäß sollten die Strukturfonds ESF, EFRE, EAGFL und FIAF auch weiterhin zur Erreichung der drei neuen Förderziele beitragen. Laut Verordnungsvorschlag sollte der FIAF zu einem Strukturfonds im eigentlichen Sinne werden.

Tab. 4.2.: Vorschlag der Kommission über die Aufgabenverteilung der Strukturfonds

Ziel 1	EFRE	ESF	EAGFL-A		FIAF
Ziel 2	EFRE	ESF		EAGFL-G	FIAF
Ziel 3		ESF			

Quelle: KOM (1998a), S. 5.

Interventionen im Rahmen von Ziel 1 und 2 sollten in Form von **integrierten Programmen** erfolgen. Ziel-1-Programme sollten demgemäß vom EFRE, ESF, EAGFL-A („ländliche Entwicklung“) und dem FIAF finanziert werden (siehe Tab. 4.2.).³⁹⁰ An den Programmen des neuen Ziel 2 sollten sich hingegen ESF, EFRE, FIAF und EAGFL-Garantie beteiligen. Daß die Abteilung Garantie des EAGFL in der neuen Förderperiode zum Teil als Strukturfonds agieren sollte, ist Folge einer Aufgabenumverteilung zwischen den beiden Abteilungen des Agrarfonds. Im Zuge der GAP-Reform sollte die Entwicklung des ländlichen Raums als zweiter Pfeiler neben den markt- und wettbewerbspolitischen Maßnahmen stärker in den Vordergrund gestellt werden. Als Konsequenz sollten künftig nicht nur flankierende Maßnahmen³⁹¹ sondern auch ehemalige Ziel-5a- und Ziel-5b-Maßnahmen (Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung) außerhalb der Ziel-1-Gebiete durch die Abteilung Garantie finanziert werden. Die Abteilung Ausrichtung finanziert demnach nur noch die Gemeinschaftsinitiative LEADER sowie ländliche Entwicklungsmaßnahmen (zuvor unter Ziel 5a und 5b) im Rahmen der integrierten Programme von Ziel 1 (Vgl. Tab. 4.3.).³⁹² Um das regional-integrierte Förderkonzept für das Ziel 2 aufrecht zu erhalten

³⁹⁰ Vgl. ebd. S. 7f.

³⁹¹ Nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission sollten in Zukunft unter flankierende Maßnahmen nicht nur Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Vorruhestand und Aufforstung fallen, sondern auch Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete oder Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Förderung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in: Abl. Nr. C 170 vom 4.6.1998, S. 68.

³⁹² Vgl. KOM (2001), S. 5f.

sollten abgesehen von den flankierenden Maßnahmen alle Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums Bestandteil integrierter Programme für Ziel-2-Regionen sein.³⁹³

Tab. 4.3.: Finanzierungsquellen der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums in den Zeiträumen 1994-99 und 2000-06

Maßnahmen:	1994-1999	2000-2006
Flankierende Maßnahmen	Garantie (Ausgleichszahlungen nicht inbegriffen)	Garantie (Ausgleichszahlungen nicht inbegriffen)
Ausgleichszulagen (benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen)	Ausrichtung	Garantie
Ziel 1	Ausrichtung (Ausgleichszahlungen nicht inbegriffen)	Ausrichtung (Ausgleichszahlungen nicht inbegriffen)
Neues Ziel 2 (ländliche Gebiete)		Garantie
Ziel 5a	Ausrichtung	
Ziel 5b	Ausrichtung	
LEADER-Initiative	Ausrichtung	Ausrichtung

Quelle: Vgl. KOM (2001), S. 5f.

Das neue Ziel 3 wird ausschließlich durch den ESF finanziert. Um den regional-integrierten Förderansatz in Ziel-2-Gebieten nicht zu konterkarieren, sollten Ziel-3-Interventionen nur außerhalb von Ziel-1- und -2-Gebieten möglich sein.

4.1.1.3 . Verwaltung und Durchführung der Förderung

Um die Wirksamkeit und Effizienz der administrativen Umsetzung der strukturpolitischen Interventionen zu verbessern, sah die Kommission in ihren Vorschlägen einige neue Elemente vor, von denen die Wichtigsten im folgenden erläutert werden. An den bisherigen Grundsätzen des Implementationssystem (Konzentration, Programmplanung, Zusätzlichkeit und Partnerschaft) wurde jedoch generell festgehalten.

³⁹³ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Förderung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in: Abl. Nr. C 170 vom 4.6.1998, S. 68.

• *Programmierung, Dezentralisierung und Vereinfachung der Verwaltung*

Zur Vereinfachung der administrativen Umsetzung sollte in Zukunft für die Ziele 1 und 2 nur ein mehrjähriges **integriertes Programm** je Gebietseinheit (i.d.R. NUTS II) aufgestellt werden.³⁹⁴ Damit sollte die Anzahl der Programme (bisher ca. 500) und der damit verbundene Verwaltungsaufwand deutlich reduziert werden. Gleichzeitig sollte dadurch der **strategische, integrierte Programmansatz** gestärkt werden.

Hinsichtlich des Programmierungsverfahrens beabsichtigte die Kommission das **vereinfachte Zweistufenverfahren**, nach welchem GFK und OP in einem einzigen Programmplanungsdokument (EPPD) zusammengefasst werden, weiter auszuweiten. Das Verfahren sollte künftig nicht nur im Rahmen der Ziele-2 und Ziel-3-Programme angewendet werden. Auch bei Ziel-1-Programmen, in denen die Mittelzuwendung unter einer Mrd. € liegt, sollte das Verfahren „in der Regel“ angewandt werden. Für alle anderen Ziel-1-Programme sollte die klassische Trennung von GFK und OP bestehen bleiben.³⁹⁵

Die Kommission beabsichtigte, sich im Programmierungsablauf stärker auf strategische Fragen der Programmplanung zu konzentrieren. In Zukunft sollten den Mitgliedstaaten und Regionen sogenannte **Leitlinien** für die Erstellung der Entwicklungspläne übermittelt werden, die die gemeinschaftlichen Prioritäten für die drei Förderziele beinhalten sollten. Nach Einreichung der Pläne würde die Kommission wie bislang die entsprechenden Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) oder die Programmplanungsdokumente, genehmigen. Die Programme, die von der Kommission beschlossen werden, sollten jedoch in Zukunft nur noch die Programmschwerpunkte³⁹⁶, den entsprechenden Finanzierungsplan sowie eine Beschreibung der vorgesehenen Maßnahmen umfassen. Die Maßnahmen sind zusammen mit dem entsprechenden Finanzierungsplan in einem neuen, separaten Dokument, der **Ergänzung zur Programmplanung**, enthalten. Diese wird vom Mitgliedstaat (bzw. der „Verwaltungsbehörde“) nach Zustimmung des Begleitausschusses erstellt und kann auch nach demselben Verfahren geändert werden, wenn sich der Gesamtbetrag für die Programmschwerpunkte nicht ändert. Die Kommission wird lediglich informiert und hat diese Entscheidungen nicht zu bestätigen. Die Projektauswahl bleibt weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Durch dieses neue Verfahren bzw. Dokument sollte die Detailplanung stärker dezentralisiert werden, während die strategische Programmplanung bei der Kommission verbleiben sollte.

³⁹⁴ Vgl. KOM (1998a), S. 15.

³⁹⁵ Ebd.

³⁹⁶ Die Programmplanung der Strukturfonds unterscheidet zwischen drei Ebenen: 1. Programmschwerpunkte, 2. Maßnahmen, 3. Projekte.

Zur weiteren Vereinfachung sahen die Kommissionsvorschläge vor, dass die Mitgliedstaaten für jedes Operationelle Programm eine **einzige Verwaltungsstelle** bestimmen, die direkt für die Programmentwicklung verantwortlich sei.

Eine Neuprogrammierung zur Berücksichtigung der Inflation (Indexierung) sollte künftig entfallen. Die Mittel sollten als Nominalwert in die Finanzierungspläne der Programme eingesetzt werden und die erwartete Inflation miteinbeziehen. (**‘automatischer Inflationsausgleich‘**)

Mit Blick auf das bislang sehr komplexe Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des **Zusätzlichkeitsprinzips** beabsichtigte die Kommission, die geographische Prüfungsebene zu vereinfachen. Demnach sollte sich die Überprüfung auf die Gesamtheit der Ziel 1-Regionen sowie auf das gesamte Gebiet für die Ziele 2 und 3 zusammen beziehen. Ferner sollte sich die Anzahl der Prüfungen auf drei Kriterien beschränken:

- Eine ‘ex-ante’-Überprüfung, die als Bezugsrahmen für den gesamten Programmplanungszeitraum dient.
- Eine Halbzeitprüfung (vor dem 31.12.2003), die eine Revision der zu erreichenden Höhe der Strukturausgaben ermöglicht.
- Eine Endprüfung zum Ablauf des Förderzeitraumes (vor dem 31.12.2005)³⁹⁷

Eine Verletzung des Zusätzlichkeitsprinzips sollte künftig zu entsprechenden Kürzungen der neuen **‘leistungsgebundenen Reserve‘** führen können. (siehe S. 105)

• *Partnerschaft und Begleitausschüsse*

Die Vorschläge der Kommission stellten das Partnerschaftsprinzip auf eine breitere Basis. In diesem Sinne wurde zunächst der Begriff **„Partner“ genauer definiert**. Neben regionalen und lokalen Behörden bzw. Wirtschafts- und Sozialpartner sollten künftig auch *„sonstige Einrichtungen“* wie insbesondere NRO, die sich für den Schutz der Umwelt und die Förderung der Gleichberechtigung einsetzen, als Partner an der Programmplanung beteiligt werden.³⁹⁸

Die neue Definition von Partnerschaft sollte sich nicht nur auf die Phase der Aufstellung der Programme, sondern auch auf die Begleitung der Programmabwicklung und auf die Bewertung der Ergebnisse beziehen. Deshalb wurden in den Kommissionsentwürfen die Zusammensetzung und die Aufgaben der Begleitausschüsse neu definiert. Demnach werden die Ausschüsse im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde und Partnern, zu denen auch Wirtschafts- und Sozialpartner sowie sonstige NRO zählen, eingesetzt und nicht mehr wie bisher im bloßem Einvernehmen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der

³⁹⁷ Vgl. KOM (1998a), S. 21.

Kommission.³⁹⁹ Der Vorsitz des Begleitausschusses sollte bei Vertretern der Mitgliedstaaten oder der Verwaltungsbehörde liegen. Die Vertreter der Kommission würden hingegen nur noch beratendes bzw. beobachtende Funktion haben, aber kein Stimmrecht. Durch eine entsprechende Beteiligung von Frauen sollte der Gleichstellung der Geschlechter stärker Rechnung getragen werden. Daneben sollten Prüfungs- und Bewilligungskompetenzen klarer definiert werden. Laut den Vorschlägen überprüft der Ausschuss die Ergebnisse der Durchführung, den jährlichen Durchführungsbericht und den Schlussbericht bevor er der Kommission zugeleitet wird. Er beschließt die Ergänzung zur Programmplanung und billigt jedwede spätere Anpassung. Keine Maßnahme eines OP kann somit ohne die Zustimmung des Begleitausschusses geändert werden. Demzufolge kann der Begleitausschuss über Projekte und über Umschichtungen innerhalb der Programmschwerpunkte entscheiden ohne die Genehmigung der Kommission einzuholen. Das relativ bürokratische Änderungsverfahren würde hierdurch entfallen.

• *Besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis und Vereinfachung des Finanzmanagements*

Mit der Einführung des neuen Instruments der ‚**leistungsgebundenen Reserve**‘ sahen die Kommissionsvorschläge erstmals einen Sanktions- oder Belohnungsmechanismus für die Einhaltung von Vereinbarungen zwischen KOM und Mitgliedstaaten vor. Danach werden 10% der für einen Mitgliedstaat vorgesehene Mittel bis zur Halbzeit der Planungsperiode in einer Reserve zurückgehalten. Die anschließende Auf- bzw. Zuteilung der Reserve hängt davon ab, wie die Kommission für jedes einzelne OP die bei der Mittelverwendung erzielten Fortschritte, die Verwirklichung der zu Beginn der Interventionen gesteckten Ziele und die Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips (s.o.) bewertet.⁴⁰⁰ Dafür sollte die Halbzeitbewertung des jeweiligen Programms herangezogen werden.⁴⁰¹

In Zukunft sollten neben direkten Zuschüssen verstärkt **alternative Interventionsformen** wie Darlehen, Darlehensbürgschaften und Kapitalbeteiligungen zum Einsatz kommen. Für

³⁹⁸ Vgl. Vorschlag für eine VO (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 8, (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S.10).

³⁹⁹ Vgl. ebd. Art. 34, (S. 24).

⁴⁰⁰ Die Effizienzreserve sollte auf der Basis von:

- Zielwerten (Zahl der Jobs, Trainingsmaßnahmen, Investitionen, Technologie-Transfer-Projekte, Frauen oder Umweltprojekte)
 - Managementqualitäten (Begleitung, Finanzkontrolle, Evaluierung, Projektauswahl)
 - Finanzkriterien (Absorptionsrate, Anreizwirkung für private Kapitalbeteiligungen)
- vergeben werden, die in den jeweiligen Programmen festgelegt werden und regelmäßiger Kontrolle unterliegen. Vgl. ebd., Art. 43, (S. 29).

⁴⁰¹ Ebd.

eine verstärkte Kombination von klassischen Zuschüssen und alternativen Finanzinstrumente sollten günstigere Regelungen zur Kofinanzierung gelten (s.u.).⁴⁰²

Im Sinne eines effizienteren Finanzmanagements sollten **Mittelbindungen** nicht wie bislang in Jahrestanchen, sondern jährlich und automatisch erfolgen. Mittel, die nach 2 Jahren immer noch nicht verwendet werden (d.h. nach dem Jahr der Mittelbindung nicht ausbezahlt wurden) sollten in Zukunft endgültig verfallen. („**Mittelentbindung nach n+2**“)⁴⁰³ Mit Blick auf den Zahlungsmechanismus sahen die Kommissionsvorschläge darüber hinaus **Vorschusszahlungen** in Höhe von 10% der Programmdotierung vor.⁴⁰⁴

• *Kofinanzierungssätze*

Bei den Interventionshöchstätzen, sah die Kommission keine grundlegenden Änderungen vor. Auch in Zukunft sollten im Rahmen von Ziel 1 in der Regel mindestens 50%, höchstens 75%, und in Ausnahmefällen 80% (Kohäsionsländer) bzw. 85% (ultraperiphere Regionen) der Gesamtkosten von der Gemeinschaft übernommen werden. Gleichermaßen sollten für die übrigen Gebiete auch weiterhin die Interventionsätze von mindestens 25% und höchstens 50% gelten.

Als Neuerung sollten hingegen bei Infrastrukturinvestitionen und Unternehmensinvestitionen differenziertere Höchstätze gelten. Bei Infrastrukturinvestitionen, die Rückflüsse generieren d.h. die zu beträchtlichen Einkünften führen, wurden folgende, geringere Höchstätze vorgeschlagen:

- 50% für Kohäsionsländer
- 40% für sonstige Ziel 1 Regionen (vorher bis zu 50%)
- 25% für Ziel 2 Gebiete⁴⁰⁵ (vorher bis zu 30%)

Für Investitionen in KMUs sollten die Höchstätze der Gemeinschaftsbeteiligung in Zukunft 35% in Ziel-1-Gebieten und 15% in Ziel-2-Gebieten betragen.

Diese neuen spezifischen Höchstätze sollten jedoch um 10% angehoben werden können, wenn neben Zuschüssen auch andere Finanzierungsformen herangezogen werden.⁴⁰⁶

⁴⁰² Der Kommissionsvorschlag zur Rahmenverordnung enthielt jedoch noch keine ausführlichen Regelungen.

⁴⁰³ Vgl. ebd., Art. 30, (S. 22).

⁴⁰⁴ Vgl. ebd., Art. 31, (S. 22).

⁴⁰⁵ Vgl. KOM (1998a), S. 23.

⁴⁰⁶ Vgl. Vorschlag für eine VO (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Art. 28, (in: Abl. Nr. C 176 vom 9.6.1998, S. 21).

• *Rechenschaftspflicht, Bewertung, Begleitung und Kontrolle*

Als Gegengewicht zu einer stärkeren Dezentralisierung der administrativen Umsetzung sollten die Mitgliedstaaten der Kommission systematischer Bericht erstatten. In diesem Zusammenhang wurden sowohl die **Begleitindikatoren**, anhand derer die Verwaltungsbehörde und der Begleitausschuß die Begleitung vornehmen, als auch die darauf aufbauenden jährlichen **Durchführungsberichte** (Lageberichte) an die Kommission zum ersten mal in der Rahmenverordnung genau definiert.⁴⁰⁷ Die Begleitindikatoren, die die Basis für die Durchführungsberichte bilden, sollten so ausführlich strukturiert und quantifiziert werden, so daß aus ihnen der Durchführungsstand der Maßnahmen und der Schwerpunkte hervorgehe.

Nach Vorlage der Durchführungsberichte sah die Kommission zudem ein jährliches Treffen zwischen der Verwaltungsbehörde und der Kommission vor, bei welchem die Ergebnisse des Vorjahres untersucht werden sollten.⁴⁰⁸

Auch die Vorschriften zur **Finanzkontrolle** wurden deutlich strenger formuliert. Zwar sollte die Hauptverantwortung der Durchführungskontrolle auch weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen, die Kommission sollte jedoch auf eigene Initiative Stichprobenkontrollen ohne Vorankündigung vornehmen können.⁴⁰⁹ Zudem ist in den Vorschlägen vorgesehen, dass die Kommission aufgrund von Unregelmäßigkeiten oder Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht Finanzkorrekturen vornehmen kann. Demnach kann sie ausstehende Zahlungen direkt aussetzen wenn,

- ein Mitgliedstaat seine Kontrollfunktion nicht ausreichend wahrnimmt oder
- wenn eine Aktion oder Maßnahme die Beteiligung der Fonds weder ganz noch teilweise rechtfertigt oder
- die betreffenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme Mängel aufweisen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen oder
- Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegen⁴¹⁰

Trifft der Mitgliedstaat innerhalb einer bestimmten Frist keine Abhilfemaßnahmen, kann die Kommission Vorschusszahlungen und Fondsbeteiligungen für die betreffende Intervention ganz oder teilweise streichen.⁴¹¹ In diesem Fall würde der betreffende Mitgliedstaat seinen Anspruch auf die aufgehobenen Mittel verlieren. Bislang konnte die Kommission erst nach einer entsprechenden Prüfung des jeweiligen Falles im Rahmen der Partnerschaft die finanzielle Beteiligung aussetzen oder lediglich kürzen.

⁴⁰⁷ Vgl. ebd., Art. 35, 36, (S. 25).

⁴⁰⁸ Vgl. ebd., Art. 33 (3), (S. 23).

⁴⁰⁹ Vgl. ebd., Art. 37 (2), (S. 26).

⁴¹⁰ Vgl. ebd., Art. 38 (2), (S. 27).

⁴¹¹ Ebd.

Die Vorschläge zur **Bewertung** der Programme blieben im wesentlichen unverändert. Es wurde an einer systematischen Vorausbeurteilung („Ex-ante“-Bewertung), einer Halbzeitprüfung, sowie einer ‘Ex-post’-Bewertung der Ziele der OPs, der GFKs und der tatsächlich erzielten Ergebnisse festgehalten.⁴¹² Durch die systematischere Berichtspflicht, die detaillierten Begleitindikatoren und insbesondere die mit der Halbzeitbewertung verknüpfte leistungsgebundene Reserve erhöht sich jedoch insgesamt die Bedeutung der Evaluierung.

4.1.1.4 . Gemeinschaftsinitiativen und Innovative Maßnahmen

In ihrem Verordnungsvorschlag reduziert die Kommission die Anzahl der Initiativen auf drei, die sich auf folgende Themen konzentrieren:

1. Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit
2. Ländliche Entwicklung
3. Transnationale Zusammenarbeit für die Bekämpfung von Diskriminierung arbeitsmarktpolitischer Art.⁴¹³

Der Finanzrahmen der Initiativen sollte von bislang 9% auf 5% der Strukturfondsmittel reduziert werden. Zur Vereinfachung wird in Zukunft jede Initiative nur noch aus einem Fonds (1. EFRE, 2. EAGFL-A und 3. ESF) finanziert (Monofondsprinzip).

Für Innovative Maßnahmen sollten weiterhin 1% der Strukturfondsmittel zur Verfügung stehen, von denen 0,7% für Aktionen der technischen Hilfe vorgesehen waren.⁴¹⁴

4.1.2. Der Kohäsionsfonds

Die Grundstruktur des Kohäsionsfonds sollte beibehalten werden. Gefördert werden sollten auch weiterhin die Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BSP unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Obwohl der Fonds ursprünglich als finanzielles Instrument zur Heranführung wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten an die Währungsunion gedacht war, sollten auch die Kohäsionsländer wie Irland, Spanien und Portugal, die voraussichtlich an der Währungsunion teilnehmen würden, weiterhin von den Mitteln des Fonds profitieren. Allerdings müssten für diese Länder die **Bestimmungen über makroökonomischen Konditionalität verschärft** bzw. an die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der erst im Juni 1997 auf dem Gipfel in Amsterdam von den Regierungschefs beschlossen

⁴¹² Vgl. ebd., Art. 39-42, (S. 27f).

⁴¹³ Vgl. ebd., Art. 19 (1), (S. 17).

⁴¹⁴ Vgl. KOM (1998a), S. 21.

wurde, angepasst werden. Verstoßen WWU-Mitglieder gegen die Bestimmungen des Paktes, kann die Kohäsionsfondsförderung für diese Mitgliedstaat ausgesetzt werden.⁴¹⁵

Abgesehen davon sollte das **Verursacherprinzip** (gemäß Artikel 174 EGV) in Bereichen, in denen es bereits entsprechende Richtlinien gibt (z.B. für Wasser), strenger angewandt werden. Um dem Prinzip stärker Rechnung zu tragen sollten die ansonsten beibehaltenen Interventionssätze (80% bzw. 85%) verringert werden können. Die Durchführungsverfahren, insbesondere beim Finanzmanagement, sollten an die der Strukturfonds, (z.B. automatische Mittelbindung zu Jahresbeginn, Gewährung eines 10%-igen Vorschusses, automatische Mittelentbindung nach 2 Jahren) angepasst werden.

4.1.3. Das strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument (SIVB)

Im Kontext einer intensivieren Heranführungsstrategie der Beitrittskandidaten sollte neben dem novellierten PHARE-Programm und einem neuen landwirtschaftlichen Heranführungsinstrument ('SAPPARD') ein „**Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt**“ (SIVB) eingerichtet werden. Analog zum Kohäsionsfonds sollte es sich auf die Förderung von Verkehrs- und Umweltinfrastrukturmaßnahmen konzentrieren und zwar in zehn Mittel- und osteuropäischen Ländern sowie möglicherweise Zypern.⁴¹⁶ Die geförderten nationalen Projekte sollten einen Mindestumfang von 5 Mio. € haben. Für die indikative Mittelaufteilung sollten analog zum Kohäsionsfonds die Kriterien Bevölkerung, BIP pro Kopf (in KKS) und Grundfläche herangezogen werden, wobei gleichzeitig die tatsächlichen Infrastrukturbedürfnisse gebührend berücksichtigt werden müssten. Die EU-Interventionssätze sollten max. 85% der Gesamtsumme betragen. Die Höhe der EU-Beteiligung sollte außerdem, den Kohäsionsfondsregelungen entsprechend, der Anwendung des Verursacherprinzips, der Fähigkeit eines Projektes Einnahmen zu schaffen, sowie dem allgemeinen Interesse der Gemeinschaft an der Durchführung des Projekts Rechnung tragen. Die in der Verordnung vorgeschlagenen Bestimmungen zur administrativen Umsetzung der SIVB-Förderung orientierten sich ebenfalls an denen des Kohäsions- und der Strukturfonds.

⁴¹⁵ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, in: Abl. Nr. C 159, vom 26.5.1998, S.11.

⁴¹⁶ Zu den betroffenen Bewerberländer zählten: Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien.

Die Förderung durch das neue Instrument sollte enden, sobald der Beitrittskandidat in die Gemeinschaft aufgenommen wird. Schließlich sollte das SIVB ebenso wie die zwei anderen Vorbeitrittsinstrumente PHARE und SAPPARD den **Konditionalitätsregeln** der **Beitrittspartnerschaften** unterliegen. Für die Gewährleistung der Kohärenz der drei Finanzinstrumente war darüber hinaus eine weitere Koordinierungs-Verordnung vorgesehen.

4.1.4. Der neue Finanzrahmen

In ihrer „Mitteilung über eine neue Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006“ vom 18.3.1998 hielt die Kommission an ihrer Aussage in der AGENDA 2000 fest, die im Jahr 1999 erreichte Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-BIP bis 2006 festzuschreiben.⁴¹⁷ Die geplante Erweiterung ließe sich demnach durch eine Drosselung der Ausgabensteigerung und durch das prognostizierte reale Wirtschaftswachstum finanzieren. Die jährlichen Ausgaben für die EU-15 mitsamt den Heranführungshilfen für die Beitrittskandidaten sollten real um höchstens 1,2% steigen.⁴¹⁸ Bei einem für die kommenden Jahre prognostizierten jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,5% für die EU-15 und 4% für die Beitrittskandidaten, würde sich demnach der Anteil dieser Ausgaben von zunächst 1,24% im Jahr 2000 auf 1,13% in 2006 zurückführen lassen. Die sich dadurch ergebende Marge (Differenz zur Eigenmittelobergrenze), sollte abzüglich einer finanziellen Reserve für unvorhergesehene Ausgaben (0,03%) zur Finanzierung der Erweiterung genutzt werden.⁴¹⁹

Der Vorschlag der Kommission zum neuen Finanzrahmen der Strukturpolitik folgte der Logik des Agendapakets. Die strukturpolitischen Gesamtausgaben für 2000-2006 sollten auf dem erreichten Stand von 1999 (d.h. 0,46% des BSP der EU) konsolidiert werden. Darin sollten sowohl die Mittel für die Altmitglieder (EU-15) als auch die strukturpolitischen Ausgaben für den Vorbeitritt (SIVB) und Beitritt neuer Gemeinschaftsmitglieder enthalten sein. Demgemäß wurde ein Gesamtbetrag von 286 Mrd. € (in Preisen von 1999) vorgeschlagen. Für die derzeitigen Mitgliedstaaten (EU-15) waren davon 239,4 Mrd. € vorgesehen, und zwar 218,4 Mrd.€ für die Strukturfonds und 21 Mrd.€ für den Kohäsionsfonds. Die restlichen Mittel in Höhe von 46 Mrd. € waren für die Beitrittsausgaben (39,58 Mrd.) und das Vorbeitrittsinstrument SIVP/ISPA (7,28 Mrd. €) reserviert.⁴²⁰

⁴¹⁷ Vgl. KOM (1998b).

⁴¹⁸ Vgl. FAZ, 19.3.1998, S.1.

⁴¹⁹ Vgl. FAZ, 19.3.1998, S. 15, 17.

⁴²⁰ Vgl. KOM (1998b), S.1.

• *Strukturfondsmittel für die Mitgliedstaaten (EU-15) - Konsolidierung oder Erhöhung der Ausgaben?*

Zur vergleichenden Beurteilung der vorgeschlagene Fördermittelsumme für die EU-15 (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) boten sich zwei unterschiedliche Ansätze an. Aus Sicht der Kommission wurde auch hierfür das im Jahr 1999 erreichte Förderniveau als Bezugspunkt genommen.⁴²¹ In diesem Fall zeigt ein Vergleich mit der vorgesehenen Mittelausstattung der neuen Förderperiode (2000-2006), dass der Mittelumfang im Jahr 2000 auf demselben Niveau wie 1999 bliebe, um bis zum Jahr 2006 um mehr als 4 Mrd. € (bzw. 12%) aufgrund des degressiven Phasing-outs zu sinken. Der Jahresdurchschnitt (2000-2006) läge dann mit 34,2 Mrd. € 4% unter dem Wert des Jahres 1999.⁴²²

Ein anderes Ergebnis erhält man, wenn man nicht das Jahr 1999 sondern den Jahresdurchschnitt der Vorperiode (1994-1999) zugrundelegt. In diesem Fall läge die vorgeschlagenen Mittelausstattung für 2000-2006 im Jahresdurchschnitt um 11,4% über dem Durchschnitt der Vorperiode.⁴²³ Diese Sichtweise wurde vor allem von den Nettozahlern favorisiert, die damit deutlich machen wollten, dass der Vorschlag der Kommission keine Ausgabenkonsolidierung sondern eine Ausgabenerhöhung darstellt. Auf die unterschiedlichen Bewertungsperspektiven wird unter Kap. 4.3. noch genauer eingegangen.

4.1.5. Bewertung der Kommissionsvorschläge

Die Reformvorstellungen der Kommission stellten verglichen mit den geltenden Regelungen, keine grundlegende Neukonzeption der Strukturpolitik dar. Vielmehr handelte es sich um eine pragmatische Novellierung bzw. Anpassung der bisherigen Förderpraxis.

Mit Blick auf die Struktur der neuen Förderziele wird deutlich, dass die Kommission ihrem Vorsatz, die Fondsförderung inhaltlich zu konzentrieren und gleichzeitig stärker zu vereinfachen nur bedingt nachgekommen war. Zwar wurde die Anzahl der vorrangigen Förderziele reduziert, faktisch wurden jedoch die alten Ziele lediglich unter neuen Überschriften

⁴²¹ Dabei wurde von dem in Edinburgh für das Jahr 1999 vereinbarten Betrag ausgegangen. Rebudgetisierung von Mitteln, die vor 1999 nicht gebunden wurden, wurden dabei nicht berücksichtigt. Vgl. ID 82.

⁴²² Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten der Mitteilung der Kommission vom 18. März 1998. Vgl. KOM (1998b), Anhang, S. 1f., vgl. auch ID 82.

⁴²³ Ebd.

zusammengefasst.⁴²⁴ Die Förderinhalte blieben dagegen im wesentlichen erhalten oder wurden wie bei den neuen Zielen 2 und 3 sogar auf weitere Bereiche wie die Förderung von städtischen Problemregionen oder von allgemeinen sozial- und bildungspolitischen Bedürfnissen ausgedehnt.⁴²⁵

Bezeichnend für die Vorschläge war, daß sie in vielen Aspekten äußerst vage und sehr allgemein blieben. So kann die breite Auslegung des Förderspektrums im Rahmen von Ziel 3 auch als Versuch der Kommission interpretiert werden ihre Zuständigkeit auf Bereiche auszudehnen, die aus vertraglicher Sicht nicht in ihren Kompetenzbereich fallen. „Es drängt sich einfach das Gefühl auf, dass die EU über die Hintertür der Strukturfonds die Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik ausweiten will und damit zumindest gegen den ‚Geist des Amsterdamer Vertrages‘ verstößt, wonach Beschäftigungspolitik vorrangig eine nationale Angelegenheit ist.“⁴²⁶

Auch beim neuen Ziel 2 wurden die spezifischen Förderkriterien für Ziel-2-Regionen sehr flexibel formuliert, so dass sich für die Kommission bei der Aufstellung des Gebietsverzeichnisses oder der Auswahl der Programme ein entsprechend großer Interpretationsspielraum ergab. „Wenn die Staaten Fördergebiete vorschlagen sollen, dann läuft dies offensichtlich auf einen bargaining process hinaus, bei dem die Kommission am längeren Hebel sitzt.“⁴²⁷

Ähnliches traf auch auf die genannten Kriterien für die Bestimmung der Bevölkerungshöchstgrenzen zu. „Wie schon bei Ziel 1 wollte die Kommission taktisch vorgehen, indem die Förderhöchstgrenzen für die Staaten erst nach Verabschiedung der Rahmenverordnung von ihr festgelegt werden.“⁴²⁸

Sachlich fragwürdig war dabei auch das neue Kriterium des Sicherheitsnetzes („**Safety-net**“), das dem Konzentrationsprinzip widersprach und anscheinend lediglich die Besitzstände einiger Mitgliedstaaten sicherte.⁴²⁹ (Siehe Kap. 4.2.2.3.)

Die von der Kommission angestrebte größtmögliche Kohärenz von gemeinschaftlicher Regionalpolitik und staatlicher Beihilfenpolitik lässt sich hingegen auch als Versuch der Kommission interpretieren, größeren Einfluß auf die Auswahl Fördergebiete zu erlangen.⁴³⁰

⁴²⁴ Vgl. Schrumpf (1999), S. 45f.

⁴²⁵ Vgl. Mittendorfer (1999) S. 94.

⁴²⁶ Lichtblau (1999), S.82.

⁴²⁷ Axt (2000), S. 157f.

⁴²⁸ Ebd., S. 158f.

⁴²⁹ Vgl. Jacoby (1999), S. 104.

⁴³⁰ Vgl. Tetsch (1999) S. 371; Mittendorfer (1999), S. 98f.

Obwohl die Reformvorschläge zur administrativen Umsetzung auch keine wirklich grundsätzlichen Veränderungen der bisherigen Praxis enthielten, ließen sich dennoch folgende Entwicklungstendenzen erkennen.

Die Kommission zieht sich bei der konkreten Durchführung bzw. Umsetzung der strukturpolitischen Programme in Zukunft mehr zurück

Insbesondere durch die **Ergänzung der Programmplanung** verbunden mit der Aufwertung der **Begleitausschüsse**, in denen die Kommission kein Stimmrecht mehr hat, wird die Durchführung der strukturpolitischen Interventionen zumindest partiell stärker dezentralisiert.

Es ist zu erwarten, dass es dadurch in Zukunft zu einer deutlichen Entflechtung von Entscheidungsprozessen kommt, da viele Entscheidungen ohne Zustimmung der Kommission erfolgen.⁴³¹ Unterstützt wird dies durch die erläuterten administrativen Vereinfachung, wie die Beschränkung auf ein einziges Programm je Gebietseinheit, die Ausweitung des Zweistufenverfahrens (EPPD), die Benennung einer einzigen Verwaltungsbehörde, die automatische Indexierung und die Vereinfachung der Zusätzlichkeitsüberprüfung.

Im Gegenzug baut die Kommission ihre Kompetenzen im Bereich der strategischen Konzeption bzw. Programmierung und der Kontrolle (Monitoring) weiter aus.

Die Kommission konzentriert sich demnach in Zukunft stärker auf die Programmstrategie und die Durchführungsbestimmungen. Dabei führt sie mit den beschriebenen **strategischen Leitlinien** ein Instrument ein, das bislang nur bei den Gemeinschaftsinitiativen Anwendung fand und mit dem sie nach eigener Aussage den Regionen bei der Ausarbeitung der Entwicklungspläne und Programme Hilfestellung leisten und gleichzeitig die Übereinstimmung der strukturpolitischen Interventionen mit den übergeordneten Prioritäten der Europapolitik sicherstellen will.⁴³² Mit Blick auf den relativ großen Ermessungsspielraum, den sich die Kommission bei den Förderkriterien und den Förderinhalten einräumt, lassen sich die Richtlinien jedoch auch als neues Instrument interpretieren, mit dem die Kommission außerhalb der durch die Verordnung vorgegebenen Rahmen mit entsprechenden Vorgaben gezielten Einfluß auf die Förder- bzw. Programminhalte nehmen will.⁴³³

⁴³¹ Vgl. Lang/Reissert (1999), S. 388f. Zur Verdeutlichung: Der Begleitausschuß entscheidet über Projekte und über Umschichtungen innerhalb der Programmschwerpunkte ohne die Genehmigung der Kommission einzuholen. Das bisherige sehr bürokratische Änderungsverfahren entfällt hierdurch.

⁴³² Vgl. Heimpold (1999), S.18f.

⁴³³ Vgl. Jakoby (1998), S. 106.

Als Gegengewicht zur partiellen Dezentralisierung und zur Erhöhung der Effizienz der Programme werden die Verfahren der Kontrolle und des Monitoring verschärft. Die Kommission berief sich dabei auf ihre vertraglich vorgeschriebene Rechenschaftspflicht⁴³⁴ gegenüber dem Europäischen Rechnungshof und dem Europäischen Parlament.⁴³⁵ Als wichtigstes neues Instrument ist in diesem Zusammenhang die *Leistungsgebundene Reserve* zu nennen. Aber auch die strengeren Bestimmungen zum Finanzmanagement (Kontrollen und Korrekturen) und zur Berichtspflicht verdeutlichen den strengeren „Kontrollkurs“ der Kommission.

Abschließend ist zu konstatieren, dass die Kommission nicht nur deutlich am **integriert-regionalen Förderansatz** festhält sondern diesen weiter ausbaut. Zum einen sollen Interventionen im Rahmen von Ziel 1 und 2 nur in Form von integrierten Programmen erfolgen. Zum anderen wird gleichzeitig der geographische Anwendungsbereich des sektoralen Ziel 3 auf den Raum außerhalb der beiden regionalen Ziele beschränkt. Daß für die Ziele 1 und 2 in Zukunft nur noch ein einziges mehrjähriges Programm pro Gebietseinheit vorgesehen werden soll festigt außerdem das integriert-regionale Entwicklungskonzept der Kommission.

4.2. Zum *Agenda-Setting* der Kommission

Selbst eine ausführliche Darstellung der Reformvorstellungen der Kommission läßt in vielen Fällen nur vermuten, warum sich die Kommission gerade für dieses oder jene Reformelement entschied oder warum die Vorschläge nicht an der ein oder anderen Stelle eher pragmatisch und wenig grundlegend geändert wurden. Welche Akteure und welche Determinanten (Interesse, Macht, Entscheidungsverfahren, Organisationsstrukturen u.s.w.) sind letztendlich ausschlaggebend für das Reformkonzept der Kommission? Für eine Antwort auf diese Fragen ist eine genauere Auseinandersetzung mit dem spezifischen Referenzszenario bzw. dem Handlungsrahmen notwendig, in dem die Reformvorstellungen entwickelt wurden. Aus diesem Grunde wird im folgenden Kapitel das *Agenda-Setting*.⁴³⁶ der Kommission genauer beleuchtet. Der Abschnitt stellt in chronologischer Form den

⁴³⁴ Vgl. Art. 205 EGV-M.

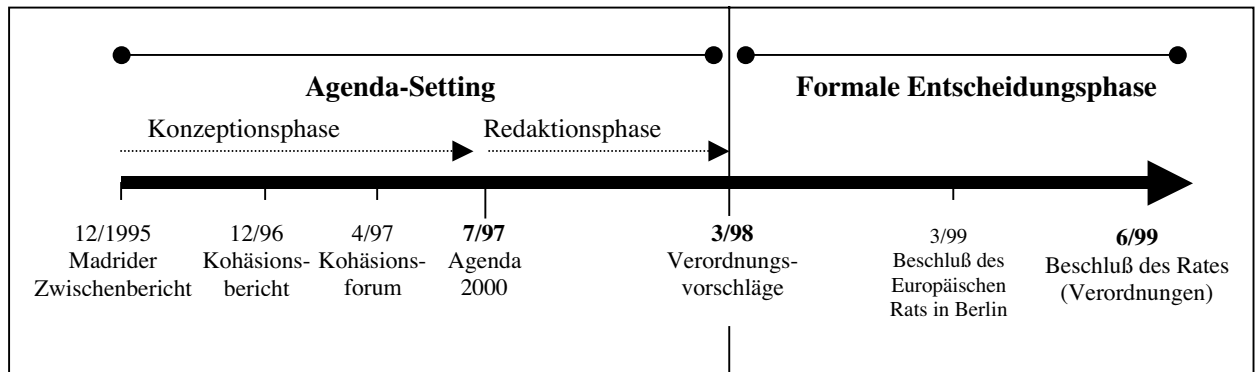
⁴³⁵ Vgl. Wulf-Mathies (1998a).

⁴³⁶ Unter *Agenda-Setting* wird im allgemeinen die Phase der EG-Entscheidungsfindung verstanden, in der die Kommission zunächst ein Konzept skizziert, dieses anschließend in eine Entscheidungsvorlage (Mit-

Ablauf dieser Phase unter Berücksichtigung der Strategie und internen Arbeitsweise der Kommission sowie die Rolle der Mitgliedstaaten und des Rates dar. Im Vordergrund stehen die Fragen:

- a) Welchen Gestaltungsspielraum hatte die Kommission in dieser Phase?
- b) Welche Faktoren sind ausschlaggebend für ihren Einfluß ?

Abb. 4.1.: Die Phasen des Entscheidungsprozesses der Strukturfondsreform von 1999



Quelle: Eigene Darstellung

Im Falle der Reform der Strukturpolitik von 1999 läßt sich das *Agenda-Setting* in zwei aufeinanderfolgende Phasen einteilen (siehe Abb. 4.1). Die erste Phase, die im folgenden **„Konzeptionshase“** genannt wird, bezieht sich auf den Zeitraum, in dem die Kommission das konzeptionelle Grundgerüst der Reform entwarf und es am 14. Juli 1997 im Rahmen der strategischen Mitteilung „AGENDA 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union“ dem Europäischen Parlament vorlegte. Die daran anschließende **„Redaktionsphase“** beschreibt die Umsetzung jenes Konzepts in formelle Entscheidungsvorlagen bzw. Verordnungsvorschläge, von denen die wichtigsten dem Rat im März 1998 vorgelegt wurden.

4.2.1. Die Konzeptionsphase

4.2.1.1. Die Ausgangssituation

Seit der Reform 1988 müssen die Strukturfondsverordnungen periodisch revidiert werden. Mit dem Auslaufen der letzten Förderperiode (1994-1999), jedoch vor dem 31. Dezember 1999 mußte demzufolge der Rat auf Vorschlag der Kommission die jeweiligen Strukturfondsverordnungen überprüfen.⁴³⁷

Auf dem Madrider Gipfel am 15./16. Dezember 1995 beauftragte der Rat die Kommission, ein Gesamtdokument über die EU-Erweiterung sowie eine Analyse des Finanzierungssystems der EU zu erarbeiten.⁴³⁸ Der damit verbundene Zeitplan sah vor, daß die Kommission dem Rat ihre Stellungnahme zu den Beitrittsgesuchen nach Abschluß der damaligen Regierungskonferenz, also zum Ende des Jahres 1997 vorlegen sollte. Auf der Grundlage dieser Stellungnahme sollten die Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere die Agrar- und Strukturpolitik analysiert und bewertet werden. Anschließend sollte die Kommission ein Gesamtdokument über die Erweiterung erstellen und dem Rat in einer Mitteilung ihre Vorschläge über den künftigen Finanzrahmen für die Union nach 1999 vorlegen.

Dem Rat stand zu diesem Zeitpunkt bereits ein Zwischenbericht der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung um die assoziierten MOEL auf die Politiken der Europäischen Union zur Verfügung.⁴³⁹ Dieser enthielt auch erste Leitlinien für die zukünftige Entwicklung der Kohäsionspolitik. Kernaspekte des Berichts waren:

- Die Kohäsionspolitik muß vor allem in der Perspektive der Erweiterung der Gemeinschaft effizienter gestaltet werden
- Obwohl die Kohäsionspolitik in Zukunft stärker konzentriert werden muß, sollte sie auch weiterhin EU-weit angewendet werden. Einerseits sollte den Kohäsionsländern dauerhafte Solidarität garantiert werden, die allerdings wirtschaftliche und soziale Fortschritte berücksichtigen müsse. Andererseits sollte auch die Unterstützung benachteiligter Regionen und Bevölkerungen in reichen Mitgliedstaaten fortgeführt werden.
- Die Gemeinschaftsinitiativen, die sich flexibel auf veränderte Prioritäten einstellen können, sollten verstärkt werden.
- Mit Blick auf die generell restriktive Haushaltspolitik zur Erfüllung der Maastrichtkriterien sollte das Prinzip der Haushaltsdisziplin auch im Rahmen der Kohäsionspolitik respektiert werden.

⁴³⁷ „Revisionsklausel“. Vgl. VO (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993, Art. 19.

⁴³⁸ Vgl. Bulletin der Europäischen Union 12/1995.

⁴³⁹ Siehe KOM (1995b).

• Obwohl es ein klares Ziel sein sollte, die Beitrittsländer in vollem Umfang an der Kohäsionspolitik zu beteiligen, werden jedoch Übergangsvereinbarungen notwendig sein um sie sukzessive an die Förderung zu integrieren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die generelle Absorptionskapazität dieser Länder zu berücksichtigen um die ökonomische Effizienz, finanzieller Transfers zu gewährleisten.⁴⁴⁰

Aus diesen Aussagen ließ sich bereits tendenziell erkennen, dass die Kommission einen pragmatischen Reformansatz anvisierte, wonach die Kohäsionspolitik zwar die veränderten Rahmenbedingungen (allgemeine Haushaltsdisziplin in EWU-Perspektive und Osterweiterung) berücksichtigen müsse, grundsätzlich jedoch gemeinschaftsweit fortgeführt werden sollte.

4.2.1.2. Kommissionsinterne Vorgehensweise und Orientierung

Die Kommission begann Anfang 1996 mit der Arbeit an dem Reformpaket „AGENDA 2000“. Die Schwierigkeit bestand zunächst darin, für die verschiedenen aber eng miteinander verbundenen Reformthemen (Strukturpolitik, Agrarpolitik, Erweiterung und neuer Finanzrahmen) eine möglichst abgestimmte Gesamtstrategie zu entwickeln, was nur durch eine enge Konzertierung der zuständigen Dienste und Kabinette erreicht werden konnte. Deshalb wurde auf Initiative des Präsidentenkabinetts im Januar 1996 eine dienstübergreifende Koordinierungsgruppe „Erweiterung und Santer Paket I“⁴⁴¹ eingesetzt, die die Arbeit in den zuständigen Generaldirektionen koordinieren sollte. Neben Mitgliedern des Präsidentenkabinetts und des Generalsekretariats setzte sich die monatlich tagende Gruppe aus den Kabinettschefs der zuständigen Kommissare sowie den Generaldirektoren der verantwortlichen Dienste zusammen.⁴⁴² Darüber hinaus wurden zwei weitere Untergruppen, die „Interservicegruppe Erweiterung“ und die „Finanzgruppe“ gebildet, die der Koordinierungsgruppe zuarbeiteten.⁴⁴³

Mit Blick auf die Strukturpolitik sollte die GD XVI (Regionalpolitik und Kohäsion) unter der Zuständigkeit von Kommissarin Wulf Mathies federführend die Arbeit der für die

⁴⁴⁰ KOM (1995b), S. 12-14.

⁴⁴¹ Vgl. ID 1.

⁴⁴² Damit sind die GD Ia (Erweiterung), GD XVI. (Regionalpolitik), GD VI (Agrarpolitik), GD XIX (Haushalt) und GD II (Wirtschaft und Finanzen) gemeint. Später wurde der Generaldirektor der GD V (Beschäftigung) und der Kabinettschef von Kommissar Flynn miteinbezogen. Vgl. ebd.

⁴⁴³ Die „Interservicegruppe Erweiterung“, (deren Zusammensetzung von der DG IA bestimmt wurde), sollte einerseits die Positionen der Kommission zu den Beitrittskandidaten ausarbeiten und andererseits die Auswirkungen der Erweiterung auf die Politik der EU analysieren. Die „Finanzgruppe“ sollte alle finanziellen Fragen, die mit dem Agenda-Paket verbunden sind, untersuchen. Von diesen drei Gruppen hatte nur die „Interservicegruppe Erweiterung“ einen offiziellen Charakter, während die beiden anderen lediglich einen informellen Charakter hatten. Vgl. ebd.

Strukturfondsreform zuständigen Dienste (GD XVI, DG V, VI und GD XIV) koordinieren.⁴⁴⁴

Die Ausgangslage für eine Strukturfondsreform stellte sich für die Kommission zu Beginn des Jahres 1996 aufgrund der geplanten Osterweiterung und der damit verbundenen Kostendiskussion als problematisch dar. Um überhaupt eine Grundlage für eine konstruktive Reformdiskussion unter den Mitgliedstaaten zu schaffen, musste die Kommission einerseits auf die Befürchtungen der Nettozahler über steigende Beitragslasten reagieren, andererseits aber auch den Kohäsionsländern (Nettoempfängern) die Ängste vor gravierenden Reduzierungen ihres Förderniveaus nehmen. Gleichzeitig sollten im Interesse der Kommission, auch weiterhin dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und der dafür notwendigen gemeinschaftlichen Kohäsions- und Regionalpolitik hohe Priorität eingeräumt werden. Im Kabinett der zuständigen Kommissarin wurde deshalb bereits Anfang 1996 an wichtigen Eckpunkten der Reform gearbeitet. Wichtigstes Ziel war es zunächst adäquate Lösungsansätze für das Kostenproblem zu finden um die zu erwartende politische Auseinandersetzung zwischen Geber- und Nehmerländer frühzeitig aufzufangen.⁴⁴⁵ Da Deutschland einer der Hauptnettozahler der Gemeinschaft ist, gleichzeitig aber insbesondere durch die neuen Bundesländer Strukturfondsempfängerland und Befürworter der Osterweiterung ist, würde es in der Diskussion und den anschließenden Verhandlungen eine Schlüsselrolle einnehmen. Es war deshalb kein Zufall, dass die zuständige Kommissarin Wulf-Mathies bereits im Juni 1996 ihre ersten Reformüberlegungen im Europaausschusses des Bundestages vortrug.⁴⁴⁶ In der Rede versuchte die Kommissarin die Abgeordneten davon zu überzeugen, dass eine Erweiterung der Gemeinschaft bei gleichzeitiger Konsolidierung der Ausgaben finanzierbar und somit eine Revision der Eigenmittelentscheidung nicht erforderlich wäre. Als Schlüsselfaktor wurde dabei der bereits im Madrider Zwischenbericht erwähnte Aspekt der Absorptionskapazität aufgegriffen, der die Kalkulationen der Erweiterungskosten in ein neues Licht setzte. Während die Berechnungen bislang auf der Grundlage absoluter Beträge basierten, sollten sich die zukünftigen Förderintensitäten nun an der Wirtschaftleistung (bezogen auf das BIP) der Beitrittskandidaten orientieren, da diese nicht unbegrenzt Mittel absorbieren könnten. Bei Berücksichtigung der Absorptionsfähigkeit der Kandidaten stünde der Strukturpolitik bei einem gleichbleibenden Anteil von 0,46% des BSP der EU wachstumsinduziert 30% mehr Mittel zur Verfügung (d.h. ca. 260 Mrd.) womit die geplante Erweiterung der EU finanziert werden könne. Für die beitretenden

⁴⁴⁴ Vgl. ebd.

⁴⁴⁵ Vgl. EI 9.

⁴⁴⁶ Vgl. Wulf-Mathies (1996).

den Länder könnte dann gleichzeitig ein „attraktives Paket struktureller Hilfe“⁴⁴⁷ von bis zu 50 Mrd. € für die Jahre 2000-2006 bereitgestellt werden, welches in Kombination mit PHARE auch Vorbeitrittshilfen durch entsprechende Kohäsionsmaßnahmen finanzieren könnte. Darüber hinaus schlug die Kommissarin vor, die geographische Förderkulisse mittelfristig von derzeit 50,6% auf ca. 35% zu reduzieren. In der Rede wurde erstmalig das Herauswachsen („Ausphasen“) von Ziel-1-Regionen aus der Förderung angesprochen, die die Förderkriterien (75%-Kriterium) nicht mehr erfüllen. Insgesamt könnte durch das „Ausphasen“ erfolgreicher Regionen verbunden mit einem verbesserten Finanzmanagement, einer sorgfältigeren Evaluierung und einer stärkeren geographischen Konzentration die Wirksamkeit und Effizienz der Strukturpolitik erhöht werden und gleichzeitig die Erweiterung finanziert werden.⁴⁴⁸

Da die Rede der Kommissarin zu diesem Zeitpunkt nicht mit allen Kommissaren abgesprochen war und bis zu diesem Zeitpunkt auch noch keine Kollegiumsseminare über die AGENDA 2000 stattgefunden hatten, sorgte die Rede kommissionsintern für Spannungen. Vor allem die Kommissare der Kohäsionsländer, die auch nicht durch Mitarbeiter in der übergreifenden Koordinierungsgruppe vertreten waren, kritisierten das Vorgehen der Kommissarin bereits zu diesem frühen Zeitpunkt, über finanziell brisante Aspekte mit den Mitgliedstaaten offen zu diskutieren.⁴⁴⁹ Nach anfänglicher Kritik setzte sich jedoch der Konsolidierungsvorschlag der Kommissarin, die strukturpolitischen Mittel auf 0,46% des BSP der EU festzuschreiben, als kommissionsinterne Arbeitshypothese durch.

4.2.1.3. Vertikale Interessenkonflikte innerhalb der Kommission

Nachdem sich die Kommissarin und ihr Kabinett in der ersten Hälfte des Jahres zunächst auf die finanziellen Eckpunkte der Reform konzentriert hatten, kam es in der zweiten Hälfte 1996 bzw. Anfang 1997 zu einem intensiven Dialog bzw. Auseinandersetzung mit der GD XVI. über inhaltliche Aspekte. Ein Vergleich der ersten Orientierungspapiere beider Akteure⁴⁵⁰ zeigt deutlich divergierende Standpunkte in wichtigen Reformfragen.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Wulf-Mathies (1996).

⁴⁴⁸ Vgl. ebd.

⁴⁴⁹ In der Koordinierungsgruppe appellierte das Präsidentenkabinett an die Kommissare und die Offiziellen, in ihren öffentlichen Statements und Reden im Rahmen externer Konferenzen, die sich mit der Agenda 2000 beschäftigen zurückhaltender zu sein, um den Agenda-Paketansatz nicht zu gefährden. Vgl. ID 5, EI 9.

⁴⁵⁰ Der Kommissar kann seine Kabinettsmitglieder frei bestimmen und dabei sowohl auf Beamte der Kommission als auch auf externe Mitarbeiter zurückgreifen. Die Loyalität zwischen Kommissar und Kabinettsmitgliedern ist dementsprechend groß. Deswegen können Kabinett und Kommissar auch als ein Ak-

Beispiel hierfür sind unterschiedliche Ansichten über die Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen, die neue Methodik der Mittelverteilung, die Behandlung der Ziele 3 und 4 sowie die Zukunft der Kohäsionsfondsförderung. Während man sich im Kabinett schon frühzeitig über eine Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen klar war, sprachen sich Teile der GD XVI zunächst für einen weit stärkeren Ausbau der Gemeinschaftsinitiativen als Kompensation für mehr Dezentralisierung der „Mainstream-Förderung“⁴⁵² aus.

Unterschiedliche Ansichten ergaben sich auch bei der neuen Berechnungsgrundlage, nach der die Ziel-1-Mittel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollten. Das Kabinett hatte sich dabei für einen neuen „Bottom-up-Ansatz“ entschieden, der auf festgelegten Variablen und einer transparenten Formel basieren sollte. Das bisherige Verfahren zur Bestimmung der unterschiedlichen Förderintensitäten für Ziel-1-Regionen wurde als zu subjektiv, intransparent und zu komplex angesehen. Selbst kommissionsintern wurde es nur von einigen Experten durchschaut. Die Förderintensitäten setzten sich bislang aus einer Kombination von objektiv überprüfbaren Faktoren, die wiederum selbst in einer komplexen Art und Weise gewichtet wurden und schlichtem politischem Kuhhandel zwischen den Mitgliedstaaten einerseits sowie bilateralem Kuhhandel zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission andererseits zusammen. Um die Glaubwürdigkeit und Transparenz der gemeinschaftlichen redistributiven Politik zu erhöhen und auch die Rolle der Kommission als „ehrlichen Broker“ in den Verhandlungen stärker herauszustellen, sollte eine Methode gefunden werden, die die Förderintensitäten durch ein simples und transparentes Verfahren bestimmt. Unterschiede sollten anhand der gemeinsam akzeptierten und meßbaren Variablen bzw. Indikatoren nachvollziehbar sein, was politischen Kuhhandel größtenteils abschließen würde. Hingegen bliebe die letztendliche Auswahl der Variablen zumindest teilweise eine politische Entscheidung.⁴⁵³ Die Methode, die Anfang 1997 von Kabinett und DG XVI entwickelt wurde („income gap transfer approach“⁴⁵⁴), basierte zunächst auf den drei Schlüsselvariablen regionales Pro-Kopfeinkommen (BIP/Kopf), nationales BSP und der Arbeitslosigkeit im Verhältnis zum EU-Durchschnitt.⁴⁵⁵ Die DG XVI äußerte Beden-

teur angesehen werden, da sie in der Regel das gleiche Interesse verfolgen. Vgl. Dietz/Fabian (1999), S. 53f, vgl. auch ID 40.

⁴⁵¹ Vgl. ID 4, 11, 13, 15 u. 16.

⁴⁵² Mit dem Begriff „Mainstream“ sind die strukturpolitischen Interventionen im Rahmen der Förderziele gemeint (im Gegensatz zu Gemeinschaftsinitiativen und Innovativen Maßnahmen).

⁴⁵³ Vgl. EI 9.

⁴⁵⁴ ID 21.

⁴⁵⁵ Die unterschiedlichen regionalen Förderintensitäten sollten dabei einem bestimmten prozentualen Anteil der Einkommenslücke zwischen dem regionalen BIP und dem EU-Durchschnitt entsprechen. Die Höhe dieses Anteils richtete sich danach, ob das BSP des jeweiligen Mitgliedstaates größer oder kleiner als 90% des EU-Durchschnitts ist. Auf diese Weise sollten die Kohäsionsländer generöser behandelt werden

ken gegenüber der neuen Methode, da die Transparenz auch ein Nachteil und Risiko für die Kommission sein könnte.⁴⁵⁶ Die Regionen wären dann theoretisch in der Lage ihre Mittel auszurechnen, so dass Spielräume und Einflussnahme für die Kommission (DG XVI) sowie für die Mitgliedstaaten reduziert würden. Außerdem wäre die Auswahl und Festlegung der Parameter und des Betrages pro Arbeitslosen letztendlich auch willkürlich und leicht zu modifizieren.⁴⁵⁷

Im Kontext einer Reduzierung der Ziele setzte sich die GD XVI. deutlich für eine Ausweitung des regional, integrierten Ansatzes und somit gleichzeitig für eine Ausweitung der eigenen Kompetenzen ein.⁴⁵⁸ Der Orientierungsbericht sah als Option vor, ein neues regionales Ziel 2 zu schaffen, unter welchem die Ziele 2, 5b, 3 und 4 subsumiert werden könnten. Das Kabinett lehnte es hingegen aus taktischen Gründen ab, die Ziele 3 und 4 (die allerdings zusammengelegt werden könnten) als horizontale Ziele aufzugeben. Obwohl die tatsächlichen Effekte europäischer Maßnahmen auf nationale Politiken in diesem Feld sehr gering waren, wäre es angesichts des momentanen politischen Klimas wichtig, dass Europa auch weiterhin ein Instrument hat, welches den meist verwundbaren Teilnehmern auf dem Arbeitsmarkt der reichsten Regionen der Gemeinschaft hilft. Zum anderen wurde die Beibehaltung eines horizontalen sozialen Ziels in der Reformauseinandersetzung mit anderen Dienststellen, insbesondere der GD V und dem zuständigen Kommissar Flynn als nicht haltbar erachtet.⁴⁵⁹

Als einer der umstrittensten Aspekte des Agenda-Settings kristallisierte sich die Zukunft des Kohäsionsfonds heraus. Zweck des Kohäsionsfonds sollte es eigentlich sein „weniger wohlhabende Mitgliedstaaten im Unterschied zu Regionen- bei der Vorbereitung der Währungsunion und der dafür erforderlichen Haushaltsdisziplin, bei gleichzeitiger Fortführung der Aufholbemühungen zu unterstützen“⁴⁶⁰. Mit Blick auf die kommende Reform ergab sich die Frage, ob bisherige Kohäsionsländer, die an der EWU teilnehmen, auch weiterhin von der Kohäsionsfondsförderung profitieren sollten. Während sich die GD XVI. für eine

als die anderen Regionen. Darüber hinaus sollten die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit einen gesonderten Zuschuß pro Einwohner bekommen. Vgl. ebd.

Die ersten Simulationen, die auf dieser Methode basierten führten zu Ergebnissen, die zu stark von den bisherigen Förderintensitäten abwichen, so daß die Methode im Laufe der Konzeptionsphase mehrmals modifiziert und durch zusätzliche Variablen angepasst wurde. Vgl. EI 9.

⁴⁵⁶ Vgl. ID 24.

⁴⁵⁷ Ebd.

⁴⁵⁸ Der GD XVI obliegt bei integrierten (regionalen) Programmen die Gesamtkoordinierung, während bei sektoraler Förderung die Programme von den zuständigen Diensten (GD V, VI, XIV) koordiniert werden. Vgl. EI 4.

⁴⁵⁹ Außerdem könnte dies die Auseinandersetzung mit der GD V in anderen Reformfragen erleichtern. Vgl. ID 16.

⁴⁶⁰ KOM (1996a), S. 91.

solche Fortführung der Förderung auch für Teilnehmer aussprach, wurde dies im Kabinett (von der Kommissarin) zunächst strikt abgelehnt und als missbräuchliche Interpretation des Kohäsionsprotokoll angesehen.⁴⁶¹ Noch auf der Europaministerkonferenz am 26/27.2.1997 in Bonn sprach sich Kommissarin Wulf-Mathies klar gegen die Fortführung des Fonds für EWU-Teilnehmer aus:

„Wir sollten die Vorschläge des Kohäsionsprotokolls des Vertrages streng einhalten und die Förderfähigkeitsbedingungen entsprechend anwenden. Diese Bedingungen betreffen ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt Level von unter 90% und die Existenz eines Konvergenzprogramms um ein übermäßiges Defizit auszuschließen. Daraus ergibt sich als Konsequenz, daß Länder, die an der Währungsunion teilnehmen im Prinzip nicht länger für Kohäsionsfondshilfen in Betracht kommen.“⁴⁶²

Anhand der hier dargelegten Auseinandersetzungen werden die internen Widerstände (insbesondere der GD XVI) gegen grundsätzliche Änderungen in der Strukturfondsförderung deutlich. Offensichtlich wird auch ein damit verbundenes Eigeninteresse der GD XVI. möglichst wenig Verwaltungskompetenzen und Einflussspielraum abzugeben.

4.2.1.4. Vom Kohäsionsbericht zur AGENDA 2000-Mitteilung

Parallel zu den internen Auseinandersetzung versuchte die Kommission nach außen eine möglichst breite Reformdiskussion unter den interessierten Akteuren und insbesondere den Mitgliedstaaten in Gang zu setzen. Am 6.11.1996 legte sie den ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vor.⁴⁶³ Der Bericht sollte auf der Grundlage einer umfassenden Bewertung der bisherigen Strukturpolitik, richtungsweisende Vorschläge und Zielvorstellungen präsentieren, um einen Reformdialog in Gang zu setzten. Er bildete somit die Grundlage für das im April 1997 folgende Kohäsionsforum (s.u.), welches alle interessierten Akteure an der Reformdiskussion beteiligen sollte.

⁴⁶¹ Sowohl im Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Protokoll 28, EGV-A) als auch in Art 1 (2) der alten Kohäsionsfondsverordnung (Nr. L 792/93) werden folgende Bedingungen für eine Förderung durch den Kohäsionsfonds bestimmt. Einerseits ein Pro-Kopf-BIP von unter 90% des EU-Durchschnitts und andererseits die Existenz eines Konvergenzprogramms. Vgl. Kap. 3.3.1, S. 65.

⁴⁶² Wulf-Mathies (1997b).

⁴⁶³ Der sog. „Kohäsionsbericht“ ist nach Art 130b EGV alle drei Jahre von der Kommission zu erstellen. Der Bericht wurde am 6. November von der Kommission verabschiedet. Die zuständige Kommissarin Wulf-Mathies stellte ihn anschließend in einer Rede vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (am 28.11.1996), dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (am 9.12.96) und dem Ausschuß der Regionen (am 14. 12.) vor und bat dabei um eine Stellungnahme. Dem Regionalausschuß des Europäischen Parlaments

In dem Bericht wurden beachtliche Fortschritte der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik konstatiert, was sich vor allem in einer Verringerung der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und allgemein steigenden Beschäftigungszahlen ausdrücken würde. Auf der anderen Seite wurde jedoch auch ein deutliches Anwachsen der regionalen Disparitäten registriert. Darüber hinaus gebe es auch in den am weitesten entwickelten Mitgliedstaaten allgemeine Anzeichen für eine Schwächung des sozialen Zusammenhalts, der auf die Auswirkungen der EU-weit gestiegenen Arbeitslosigkeit und die wachsende Armut benachteiligter Gruppen zurückzuführen sei.⁴⁶⁴

Als Konsequenz betonte die Kommission in ihrem Bericht, daß der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auch weiterhin Priorität einzuräumen sei. Zwar müsse die Kohäsionspolitik effizienter und wirksamer werden, aber gerade mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt generell bestehen bleiben.

„ Die Solidaritätspolitiken der Mitgliedstaaten spiegeln letztendlich den politischen Willen wider, das Europäische Gesellschaftsmodell zu erhalten, das, wie in Kapitel 1 beschrieben auf der sozialen Marktwirtschaft basiert. Mit der wachsenden Europäischen Integration trägt die Europäische Union die Verantwortung für den Erhalt dieses Gesellschaftsmodells mit, was eine aktive Kohäsionspolitik auf Europäischer Ebene erfordert.(...) Vor diesem Hintergrund ist die Kommission entschlossen die Strukturpolitik der Europäischen Union zu erhalten und wo möglich, weiter zu stärken, um eine insgesamt harmonische Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern“⁴⁶⁵

Als vorrangiges Ziel der Strukturfondsförderung stellt der Bericht die Schaffung von Arbeitsplätzen heraus. Die Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Umweltschutz und Chancengleichheit würden darüber hinaus ein besonderes Schwergewicht bilden.⁴⁶⁶

Den rückständigen Regionen sollte bei der Förderung auch weiterhin Priorität eingeräumt werden. Daneben müßten aber auch (weiterhin) die Anpassungsprozesse in anderen Teilen der Europäischen Union, die vom Strukturwandel betroffen seien, unterstützt werden. Dazu sollten in Zukunft auch städtische Gebiete zählen.⁴⁶⁷

waren einige der Ergebnisse des Berichts schon in einer Rede der Kommissarin am 10. Oktober 1996 vorgestellt worden.

⁴⁶⁴ Vgl. Wernicke (1996), S.19.

⁴⁶⁵ Vgl. KOM (1996a), S. 115f.

⁴⁶⁶ Vgl. ebd., S. 129.

⁴⁶⁷ Vgl. ebd., S. 128.

Um die Effizienz der strukturellen Interventionen zu erhöhen, enthielt der Bericht bereits einige pragmatische Vorstellungen, die an die Ideen der Kommissarin in ihrer Rede im Bundestag anknüpften. Durch eine größere geographische und finanzielle Konzentration der Förderung sollte die Hebelwirkung der Interventionen verstärkt und eine reale Auswirkung auf die begünstigte Wirtschaft sichergestellt werden. In diesem Kontext wurde angedeutet, die Mittelzuweisung im Ziel 1 in Zukunft auf eine objektivere Grundlage (Methodik der Mittelverteilung) zu stellen. Ebenso wurde eine stärkere Kohärenz zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Förderpolitik angekündigt.⁴⁶⁸

Für eine effizientere Durchführung der Interventionen wurde u.a. eine stärkere Leistungsorientierung durch besser überprüfbare Zielsetzung, systematischeres Monitoring und konsequenter Bewertung in Aussicht gestellt. Zum ersten mal tauchte dabei die Idee auf, einen begrenzten Mittelbetrag auf der Grundlage von Effizienzkriterien zuzuweisen.⁴⁶⁹ Ebenso wurden diverse Anpassungen der Methodologie des unter Kritik geratenden Zusätzlichkeitsprinzips in Aussicht gestellt.⁴⁷⁰

Ein besseres Finanzmanagement könnte durch eine intensivere Nutzung von Darlehen und stärkerer Beteiligung des privaten Sektors realisiert werden. Weitere Rationalisierungsmaßnahmen wären auch bei den Programmierungsverfahren denkbar. So wurde u.a. angeregt bei den Interventionsformen verstärkt das Instrument der Globalzuschüsse einzusetzen. Dabei könnte einer „qualifizierten Institution“⁴⁷¹ die Durchführung übertragen werden um die Kommission weiter zu entlasten.

Mit Blick auf die Gemeinschaftsinitiativen wurde von einer „exzessiv großen Zahl“⁴⁷² gesprochen und angeregt die Interventionsfelder der Initiativen in Zukunft restriktiver zu definieren. Schließlich wurde im Kontext des Subsidiaritätsgedankens angedeutet, die Rollen der Partner klarer zu definieren.

Ogleich der Bericht noch viele Fragen unbeantwortet ließ, wurde bereits zu diesem Zeitpunkt ein eher pragmatischer Reformansatz der Kommission sichtbar, welcher im wesentlichen auf eine verbesserte Effizienz und Wirksamkeit der Strukturfondsförderung setzte, aber keine wirklich grundlegenden Kurswechsel erkennen ließ. Da der Report einerseits

⁴⁶⁸ Die Förderwürdigkeit im Rahmen der EU-Regionalpolitik sollte in Zukunft eines der Kriterien für die Genehmigung von Förderprogrammen im Rahmen der Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten sein.

⁴⁶⁹ Aus diesen Überlegungen ging der spätere Vorschlag einer leistungsgebundenen Reserve (‘Leistungsreserve’) hervor.

⁴⁷⁰ Zum einen könnte die Überprüfung an die Intensität der Unionsunterstützung in den jeweiligen Programmen gekoppelt werden. Als Alternative könnten auch Teile der verlangten Kofinanzierung der Entwicklungsprogramme durch private Quellen gedeckt werden. Vgl. KOM (1996a), S. 119.

⁴⁷¹ KOM (1996a), S. 120. Aus diesen Überlegungen ging der spätere Vorschlag über eine einzige Verwaltungsbehörde hervor.

⁴⁷² Ebd., S. 130f.

die fundamentale Bedeutung kohäsionspolitischer Maßnahmen auf Europäischer Ebene herausstellte und gleichzeitig aber erste pragmatische Lösungsangebote für bisherige Schwachstellen enthielt, wurde auf diese Weise der Gegenstand der Reformdebatte vorgegeben. Die Kommission verschaffte sich damit eine sehr gute Ausgangslage für die anschließenden Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und den anderen regionalen Akteuren.

Bereits kurz nachdem der Kohäsionsbericht allen relevanten EG-Akteuren und der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, konnte sich die zuständige Kommissarin Wulf-Mathies am 14.-15. November 1996 auf der Konferenz der für Regionalpolitik zuständigen Minister der Mitgliedstaaten in Ballyconnell (Irland) ein erstes Bild über Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die finanziellen wie inhaltlichen Überlegungen der Kommission machen.

Mit Blick auf den zukünftigen Finanzrahmen zeichnete sich deutlich der erwartete Interessenkonflikt zwischen Nettozahler und Nettoempfängerländer ab. So sprachen sich die Vertreter der Kohäsionsländer (P, IR, GR, ES) im Sinne der Besitzstandswahrung für eine klare Beibehaltung des derzeitigen Förderniveaus aus. Die Erweiterung der Gemeinschaft dürfe nicht dazu führen die Kohäsionsbemühungen in den jetzigen Mitgliedstaaten zu reduzieren (ES). Auch dürfe es keine Einschränkungen für Länder geben, die bereits Erfolge bei der Reduzierung der Disparitäten aufweisen könnten (IRL). Aus Sicht der Nettozahler wurde hingegen deutlich gemacht, dass eine weitere Erhöhung des strukturpolitischen Budgets außer Frage stünde und das für die Mitgliedstaaten, die nicht länger von den Strukturfonds profitieren, ein adäquater Übergangsmechanismus gefunden werden müsste .

⁴⁷³

Auch die inhaltlichen Reformüberlegungen des Kohäsionsbericht wurden in ersten Kommentaren unterschiedlich beurteilt. Einige der Delegationen (FIN, F, NL, UK) beklagten, daß die erwähnten Reformüberlegungen radikaler hätten sein müssen. Existierende Probleme hätten offener angesprochen und Eigeninteressen der Kommission deutlicher zurückgestellt werden müssen. Mehrere Mitgliedstaaten (A, SW, FIN, D) stimmten mit der Überlegung der Kommission darüber ein, die Strukturfondsförderung geographisch stärker zu konzentrieren. Der Vertreter Griechenlands warnte jedoch vor einer umfassenden thematischen Konzentration, da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedürfnisse hätten. Von britischer und niederländischer Seite wurde nochmals die Notwendigkeit betont, die Anzahl

⁴⁷³ Vgl. ID 10.

der Gemeinschaftsinitiativen zu reduzieren. Als Schlüsselfaktoren einer zukünftigen Reform wurden von mehreren Delegationen Effizienz und Transparenz angesehen.⁴⁷⁴

Mit der Veröffentlichung des Kohäsionsberichts fiel gleichzeitig der Startschuß für eine intensivere Interessenvertretung der Mitgliedstaaten bei der Kommission. In den Folgemonaten (Januar bis April 1997) richteten sich die Mitgliedstaaten sowohl mit Stellungnahmen zum Kohäsionsbericht und Positionspapieren zur Strukturfondsreform als auch in bilateralen Gesprächen an die zuständigen Strukturfondskommissare. Dabei standen vor allem die finanziellen Aspekte aber auch einige inhaltliche Kernpunkte der Reform (Konzentration, Förderziele, Gemeinschaftsinitiativen und Kohäsionsfonds) im Vordergrund. Zu den operationellen Verfahren (wie z.B. Programmplanung, Begleitung, Bewertung etc.) äußerte man sich hingegen nur oberflächlich.

Die deutsche Bundesregierung hatte bereits im Januar'97 ihre Stellungnahme zum Kohäsionsbericht der Kommission zugeleitet.⁴⁷⁵ Darauf folgte im März 1997 ein Positionspapier mit Orientierungspunkten zur Revision der Europäischen Strukturpolitik.⁴⁷⁶

Bezogen auf den künftigen Finanzrahmen wurde darin nochmals deutlich gemacht, daß eine weitere Erhöhung des EU-Haushalts vor dem Hintergrund allgemeiner Haushaltskonsolidierung finanzpolitisch nicht vertretbar wäre und folglich von der BRD als auch von einer „gewichtigen Gruppe von Mitgliedstaaten“⁴⁷⁷ abgelehnt würde. Auch durch die Erweiterung der Gemeinschaft dürfe das in 1999 erreichte Förderniveau nicht überschritten werden. Um dies zu ermöglichen wurden von deutscher Seite folgende Reformschritte verlangt: Durch die Begrenzung der gesamten Kohäsionsmittel für ein Mitgliedsland auf 3% dessen BIP sollte die Absorptionsfähigkeit des Empfängerstaates berücksichtigt werden. Außerdem könnten in Zukunft die Strukturfondsleistungen an Mitgliedstaaten mit übermäßigen Haushaltsdefiziten zumindest teilweise davon abhängig gemacht werden, daß die Empfehlungen gemäß Art 104 EGV eingehalten werden.⁴⁷⁸

⁴⁷⁴ Vgl. ebd.

⁴⁷⁵ Vgl. ID 12.

⁴⁷⁶ Vgl. ID 18.

⁴⁷⁷ Ebd.

⁴⁷⁸ Durch Art. 104 EGV-A (in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 20) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992)) sind die Kriterien festgelegt, anhand derer die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten überprüft. Dabei wird einerseits kontrolliert, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet und andererseits ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet.

Grundsätzlich müsse die geographischen Förderkulisse auf 35-40% reduziert werden und beim Ziel 1 das 75%-Kriterium strikter angewendet werden. Stärkere Konzentration sollte es vor allem bei den Zielen 2 und 5b geben, während das Ziel 4 aufgrund der großen Umsetzungsschwierigkeiten abgeschafft werden sollte oder teilweise weiter unter dem Ziel 3 geführt werden könnte. Ebenso sollte die Fortführung eines separaten Ziel 6 überprüft werden. Die horizontale Ausrichtung der Ziele 3 und 5a sollte jedoch beibehalten werden. Für potentielle neue Mitgliedstaaten sollte ein langsames Phasing in bzw. entsprechende Übergangsfristen vorgesehen werden. Daneben sollten die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen stark reduziert und Förderinhalte in die Mainstream-Förderung übernommen werden.

Mit Blick auf das administrative Vergabesystem waren die deutschen Vorstellungen noch relativ ungenau. Grundsätzlich sollten die operationellen Verfahren in Zukunft vereinfacht werden und dem Subsidiaritätsprinzip deutlicher Rechnung tragen. Die Programmgenehmigung und die beihilferechtliche Genehmigung sollten integriert, die Zahlungsmodalitäten und die Beschlußverfahren der Begleitausschüsse vereinfacht und das Begleitsystems (Berichterstattung, Bewertung) zwischen den Fonds harmonisiert werden. Ebenso sollte der aufwendige Ansatz der Multifondsprogramme (integrierter Ansatz) auf seine Effizienz hin überprüft werden.⁴⁷⁹ Darüber hinaus sollten die maximalen Fördersatzes auf 50% der öffentlichen Ausgaben begrenzt werden, wobei eine weitere Abstufung der Förderhöchstsätze unterhalb dieser Obergrenze geprüft werden sollte.⁴⁸⁰

Neben der eher pragmatischen Nettozahlersicht der Bundesrepublik wurden von anderen Mitgliedstaaten radikalere Reformpositionen vertreten. Die französische Regierung wandte sich am 18.3.1997 mit einem informellen Positionspapier an die Kommission.⁴⁸¹ Darin wurde eine grundlegende Reform der Strukturpolitik gefordert. Die bisherigen Förderziele sollten im wesentlichen durch zwei Instrumente ersetzt werden. Erstens sollte ein „Kohäsionsinstrument“ zum Abbau des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen werden, das Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP unter 50% des EUR-20-Durchschnitts vorbehalten bliebe und durch weitgehende Eigenständigkeit der Empfängerländer bei der Aufteilung und Verwaltung der Zuwendungen gekennzeichnet ist. Zwei-

⁴⁷⁹ In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass sich die spezifische Ausrichtung der ESF-Programme auf die Gebietskulisse der Ziele 2 und 5b in der laufenden Förderperiode nicht als praktikabel erwiesen habe. Diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen könnten stattdessen besser im Rahmen einer erweiterten Ziel-3-Förderung abgedeckt werden. Vgl. ID 18.

⁴⁸⁰ Vgl. ebd.

⁴⁸¹ Vgl. ID 20, vgl. auch ID 41.

tens sollte ein „Gemeinschaftsinstrument“ geschaffen werden, das im wesentlichen die derzeitigen Gemeinschaftsinitiativen INTERREG, ADAPT, EMPLOYMENT sowie die neue Initiativen für Raumordnung, spezifische geographische (d.h. landwirtschaftliche) Probleme und Regionen in äußerster Randlage umfaßt.⁴⁸² Es wurde eingeräumt, dass diese Reform nicht schlagartig eingeführt werden könne, und daher eine „großzügige“ Übergangsregelung während des kommenden Programmplanungszeitraumes vorgesehen werden müsse. Erst ab dem Jahre 2007 sollte die Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau (Strukturpolitische Maßnahmen) nur noch aus den beiden genannten Instrumenten bestehen. Mit Blick auf die Finanzmittel sollten die neuen Beitrittsländer zusammen 32% der Gesamtmittel erhalten, d.h. etwa doppelt so viel wie bis dato in den Kommissionsüberlegungen vorgesehen waren. Alle anderen Mitgliedstaaten müssten somit Einbußen hinnehmen, da der Gesamtrahmen auf 0,39% des BSP der EU begrenzt und dadurch gegenüber dem jetzigen Stand um 15% reduziert würde. In dem Positionspapier wurde kritisiert die bisherige Position der Kommissarin Wulf-Mathies zur Reform deutlich kritisiert, da sie die östlichen Beitrittsländer gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten negativ diskriminieren würde.

Ebenso wie Frankreich und Deutschland richtete sich auch Spanien in diesem Zeitraum an die Kommission. Spanien reagierte in einem Memorandum über den Kohäsionsfonds auf Überlegungen einiger Offizieller der Kommission bzw. einiger Mitgliedstaaten, die Kohäsionsfondsförderung für die Länder einzustellen, die die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion erreicht hätten.⁴⁸³ In dem informellen Positionspapier wurde unmissverständlich klargestellt, dass Spanien nicht bereit wäre, aufgrund der Teilnahme an der Währungsunion auf die Kohäsionsfondsförderung zu verzichten.

„.... neither the history and preparatory projects of the Maastricht negotiation, nor the EU-Treaty, allow to justify the withdrawal of the advantages of the cohesion Fund to the ‚virtuosi‘ that will take part in the single currency. On the contrary, all the political and legal elements presented above endorse the necessary application of the Fund to the member States that will enter the single currency and that maintain the budgetary discipline established in article 104 c. For Spain the Cohesion Fund constitutes one of its most decisive contributions to the Treaty of Rome and an indispensable solidarity and interregional instrument.“⁴⁸⁴

⁴⁸² Vgl. ebd.

⁴⁸³ Vgl. ID 17.

⁴⁸⁴ Ebd. S.10.

Durch den hier angedeuteten informellen schriftlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten konnte die Kommission bereits im Vorfeld ihrer Agenda-Mitteilung abschätzen, inwieweit Ihre Reformüberlegungen zu potentiellen Blockaden in den Ratsverhandlungen führen könnten und welche Akkordierungen und Anpassungen demzufolge notwendig wären. Dabei fanden radikale Vorschläge wie die von französischer Seite keine weitere Berücksichtigung und wurden von der Kommission zurückgewiesen.⁴⁸⁵ Insbesondere eine Verlagerung von regionalen zu nationalen Kriterien beim Einkommensgefälle wäre einer grundlegenden Abkehr vom bisherigen Kohäsionskonzept, insbesondere von Artikel 130a des EU-Vertrages, gleichgekommen. Zudem war sich die Kommission bewußt, dass Frankreich für einen solch radikalen Vorschlag selbst überzeugte Nettozahler nicht gewinnen könne. Neben den vier Kohäsionsländern, die nach französischem Vorschlag nur noch 85% ihrer durchschnittlichen jährlichen Zuwendungen von 1994-1999 erhalten würden, wären auch Nettozahler wie Deutschland, die durch diese Forderungen ebenfalls schlechter gestellt würden, als Verbündete nicht mehr in Frage gekommen.⁴⁸⁶

Im Gegensatz dazu mussten die restriktiven Forderungen der Nettozahler (bzgl. des Finanzrahmens, der Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen, des Absorptionscapping und Übergangsregelungen für Beitrittsländer usw.) auf der einen Seite, sowie die sich andeutende Blockadehaltung Spaniens (und der anderen Kohäsionsländer) beim Kohäsionsfonds auf der anderen Seite von der Kommission ernst genommen werden.

4.2.1.5. Horizontale Interessenkonflikte innerhalb der Kommission

Etwa zur gleichen Zeit (1. Halbjahr 1997) kam es innerhalb der Kommission zu ersten Auseinandersetzungen zwischen den für die Strukturfonds verantwortlichen Diensten und Kommissaren (Kabinetten), die mittlerweile eigene Reformvorstellungen ausgearbeitet hatten. Am 25. April stellten die jeweiligen Vertreter der Dienste bzw. Kabinette ihre unterschiedlichen Reformkonzepte in der Koordinierungsgruppe AGENDA 2000 vor.⁴⁸⁷ Daran anschließend kam es dann im Mai 1997 zu mehreren Treffen der Strukturfondskommissare und dem Kommissionspräsidenten, um für die besonders heiklen Aspekte Kompromisse zu finden. Als Konfliktpunkte kristallisierten sich neben der thematischen Ausrich-

⁴⁸⁵ Vgl. ID 25, vgl. auch EI 2.

⁴⁸⁶ Vgl. ebd.

⁴⁸⁷ Vgl. ID 30 u. 31.

tung der Gemeinschaftsinitiativen und des Kohäsionsfonds vor allem die neue Ausrichtung der Programmplanung für die Ziele 2 und 3 heraus.

• *Thematische und finanzielle Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen*

Aufgrund des zunehmenden Drucks der Mitgliedstaaten waren sich die Dienste und Kommissare zu diesem Zeitpunkt sowohl über eine Reduzierung der Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen als auch über eine Verringerung des dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Rahmens von 9% auf 5% der Strukturfondsmittel weitgehend einig. Umstritten waren hingegen die diesbezüglichen Förderschwerpunkte. Der Vorschlag der Kommissarin Wulf-Mathies bot zwei mögliche Optionen an.⁴⁸⁸ Nach der ersten, favorisierten Variante sollte nur INTERREG als Gemeinschaftsinitiative beibehalten werden, wobei sich die entsprechenden Maßnahmen auf Themen konzentrieren sollten, die nicht im Rahmen der Mainstreamprogramme gefördert würden. Als alternative, zweite Option wurde eine Beibehaltung der „relativ erfolgreichen Gemeinschaftsinitiativen“⁴⁸⁹, wie beispielsweise URBAN und LEADER vorgeschlagen.

Kommissar Flynn (Beschäftigung, ESF) setzte sich hingegen für eine klare Reduzierung auf drei Initiativen ein. Neben INTERREG sollte es eine zweite Initiative für die Entwicklung von Humankapital geben (mit Chancengleichheit als möglichem Förderschwerpunkt), sowie eine dritte Initiative, die die regionale Entwicklung fördern sollte.⁴⁹⁰ Darüber hinaus sollte die Rolle der Kommission im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen deutlich verstärkt werden.

Agrarkommissar Fischler sprach sich dagegen klar für die Beibehaltung der Gemeinschaftsinitiative LEADER aus. „Wir müssen nicht das Rad neu erfinden, bewährtes soll fortgeführt werden. Ich denke hier beispielsweise an das Verfahren der Programmierung in Ziel 1 oder Ziel 5b Gebieten oder die überaus erfolgreiche Gemeinschaftsinitiative LEADER“⁴⁹¹

In der Agenda-Mitteilung und in dem anschließenden Kommissionsvorschlag einigte man sich schließlich auf die drei Initiativen INTERREG, LEADER und EQUAL, die die Präferenzen der drei Strukturfondskommissare berücksichtigten.

⁴⁸⁸ Vgl. ID 26.

⁴⁸⁹ Ebd.

⁴⁹⁰ Vgl. ID 33.

• *Kohäsionsfonds für Teilnehmer der Währungsunion?*

Weiterhin sehr umstritten, sowohl zwischen den Strukturfondskommissaren als auch im gesamten Kollegium, war die Frage nach der Fortführung der Kohäsionsfondsförderung für die bisherigen Kohäsionsländer, die an der dritten Stufe der EWU teilnehmen sollten (Irland, Spanien und Portugal), den sogenannten „cohesion-ins“⁴⁹². Der juristische Dienst der Europäischen Kommission, der die rechtlichen Grundlagen überprüfen sollte, konstatierte, daß gemäß der derzeitigen Verordnung, ein Kohäsionsland, das kein Konvergenzprogramm mehr vorweisen kann, (da es sein übermäßiges Haushaltsdefizit reduziert hat), nicht automatisch den Anspruch auf Förderung durch den Kohäsionsfonds verliert. Entscheidend für eine Fortführung ist und bleibe das 90%-Kriterium.⁴⁹³ Da es aus juristischer Sicht also offensichtlich keine Einwände gegen eine Fortführung der Förderung gab, mußte in den Kollegseminaren im Vorfeld der Agenda-Mitteilung eine politische Lösung gefunden werden. In diesem Punkt zeichneten sich deutlich nationale Positionen innerhalb des Kollegiums ab. Insbesondere die Kommissare der drei betroffenen Kohäsionsländer (Portugal, Irland und Spanien) setzten sich vehement für die Fortsetzung der Förderung ein. Als Konsequenz entschied sich das Kollegium schließlich dafür, die Kohäsionsfondsförderung auch für *cohesion-ins* beizubehalten. Den Bedenken der Nettozahler sollte insoweit Rechnung getragen werden, als dass die Bestimmungen zur gesamtwirtschaftliche Konditionalität der Fondsinterventionen ausgedehnt werden sollten. Für Kohäsionsländer, die an der gemeinsamen Währung teilnehmen, sollte die Mittelvergabe an die Einhaltung des Stabilitätspaktes und speziell des Stabilitätsprogramms gebunden werden. Bei Halbzeit (2003) sollte zudem geprüft werden, ob das Hauptkriterium (Pro-Kopf-BIP geringer als 90% des EU-Durchschnitts) noch erfüllt sei.⁴⁹⁴

• *Integraler versus sektoraler Förderansatz*

Die wohl schwierigste Auseinandersetzungen zwischen den Strukturfondskommissaren betraf die Ausrichtung der Programmplanung der neuen Förderziele 2 und 3 und die damit verbundene Aufgabenverteilung der Strukturfonds. Hierbei zeichnete sich ein grundsätzlicher Konflikt zwischen dem integriert-regionalen Programmansatz der GD XVI (sowie der Kommissarin Wulf-Mathies) und den sektoral-horizontalen Ansätzen der GDV. und VI (bzw. der zuständigen Kommissare Flynn und Fischler) ab, die die von ihnen vertretene

⁴⁹¹ Fischler (1997).

⁴⁹² ID 14.

⁴⁹³ Vgl. ebd.

⁴⁹⁴ Vgl. KOM (1997a).

Sachpolitik (Agrar- und Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik) stärker in den Vordergrund der Strukturfondsförderung rücken wollten.

Kommissarin Wulf-Mathies sprach sich für insgesamt zwei regionale und ein horizontales Ziel aus. Während das Ziel 1 wie bisher die Entwicklung der rückständigen Regionen fördern sollte, sollte das neue regionale Ziel 2 breiter angelegt werden und Regionen umfassen, die (sektorunabhängig) generell mit erheblichen Umstrukturierungsproblemen zu kämpfen haben, sei es im industriellen, im landwirtschaftlichen oder im städtischen Bereich. Demnach sollten unter das neue Ziel 2 sowohl ehemalige Ziel –2- und 5b -Regionen fallen als auch neue, bislang noch nicht geförderte (städtische) Gebiete. Die davon profitierende Bevölkerung sollte allerdings nicht mehr als 15% der EU Bevölkerung ausmachen. Besonders betont wurde dabei die Fortführung des integriert-regionalen Programmansatzes. Demnach sei im Rahmen des Ziel 2 ein abgestimmter, koordinierter Einsatz von Maßnahmen zur Infrastruktur, zur Förderung von privaten Investitionen, zur Verbesserung der Qualifizierung der Arbeitnehmer und zur Verbesserung der Agrarstruktur unabdingbar, um die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der Region optimal zu fördern. Gerade der integrierte Ansatz für ländliche Regionen, sowohl für unterentwickelte wie auch für Regionen, die mit Umstrukturierungsproblemen kämpfen, müsse weiterhin im Rahmen der Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau verbleiben, da nur so nachhaltige Diversifizierungsstrategien und Nutzung der Stadt-/Land- Wechselbeziehungen erreicht werden könnten. Eine spezifische Förderung eines Sektors hingegen, wie bislang durch die horizontalen Maßnahmen im Rahmen des Ziel 5a sollten von der Abteilung Garantie (innerhalb der Rubrik 1 ‚Landwirtschaft‘ der Finanziellen Vorausschau) übernommen werden. Sie könnten die jetzigen Begleitmaßnahmen (flankierenden Maßnahmen) des EAGFL-Garantie ergänzen und sogar noch im Rahmen der GAP-Reform ausgebaut werden. Eine damit einhergehende Reduzierung der strukturpolitischen Gesamtmittel (von 0,46%) wurde jedoch von der Kommissarin strikt abgelehnt (siehe S. 135.).⁴⁹⁵

Das neue Ziel 3 hingegen sollte nach der Vorstellung der Kommissarin die ehemaligen Ziele 3 und 4 zusammenfassen und Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung bekämpfen. Obgleich grundsätzlich horizontal ausgerichtet, sollten sich die künftigen Ziel-3- Interventionen nur auf Gebiete außerhalb der regionalen Ziele 1 und 2 beschränken. ESF-

⁴⁹⁵ Vgl. ID 26, 31 u. 32.

Interventionen innerhalb der Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete hingegen wären dann nur in integrierten Programmen möglich.⁴⁹⁶

Kommissar Flynn hatte sich bereits am 24. März 1997 in einer Rede im Center for European Policy Studies über die künftigen Schwerpunkte der Förderziele geäußert. Nach seiner Meinung sollten zwar einerseits auch weiterhin Regionen mit Entwicklungsrückstand und mit rückläufiger Entwicklung gefördert werden. Andererseits sollten jedoch stärker als bisher die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützt werden, ihre Arbeits- und Beschäftigungsmärkte zu modernisieren. Gerade der ESF sollte - auch im Hinblick auf die Einführung eines Beschäftigungskapitels im Amsterdamer Vertrag - stärker die nationalen Beschäftigungsstrategien unterstützen.⁴⁹⁷ Indirekt wurde auf diese Weise ein klares Gleichgewicht zwischen ökonomischer und sozialer Kohäsion gefordert. Deshalb sollten die bisherigen Ziele 1,2 und 5b unter ein neues, regionales Ziel („Activity A“) zusammengelegt werden. Daneben sollte ein zweites horizontales, gemeinschaftsweit geltendes Ziel („Activity B“), geschaffen werden, daß praktisch die bisherigen Ziele 3 und 4 zusammenfassen sollte.⁴⁹⁸

„This approach implies both, a territorial focus and a horizontal human resource dimension. It also permits a balance between focusing the money on regions and areas and ensuring that the structural funds are seen as relevant to the needs of all the citizens of the Union. Excessive emphasis on the territorial dimension runs the risk of being too rigid (regional needs are likely to evolve over the seven year period) and people outside the assisted regions will feel that the funds hold nothing for them. On the other hand, the theme of human resource development („investing in people“) is easily understood and of universal relevance.“⁴⁹⁹

Den Vorschlag der Kommissarin Wulf-Mathies, nach welchem ESF-Interventionen innerhalb der regionalen Zielgebiete nur in integrierten Programmen möglich sein sollten, lehnte Kommissar Flynn folglich ab.⁵⁰⁰

In der Auseinandersetzung der beiden Kommissare und Dienste ging es jedoch nicht nur um unterschiedliche sachpolitische Präferenzen sondern um handfeste Verwaltungs- bzw. Portfoliokompetenzen. Da die integrierten Programme federführend durch die GD XVI

⁴⁹⁶ Vgl. ebd.

⁴⁹⁷ Vgl. ID 36, S. 2.

⁴⁹⁸ Ebd.

⁴⁹⁹ Vgl. ID 33, S.1.

⁵⁰⁰ Vgl. ID 30.

koordiniert werden, hätte der Dienst bei der Beibehaltung des integriert-regionalen Entwicklungsansatzes für Ziel 2 einen größeren Einfluß bei der Genehmigung und Durchführung der einzelnen Programme, während sich die von der GD V koordinierten ESF-Interventionen auf Gebiete außerhalb der Ziel 1 und Ziel 2 beschränken müssten.

Letztlich setzten sich in dieser Auseinandersetzung die Vorstellungen der Kommissarin Wulf-Mathies durch. Inwieweit es dabei noch zu internem bargaining bzw. politischen Tauschgeschäften zwischen den beiden Diensten bzw. Kommissaren gekommen ist konnte im Rahmen der Recherche nicht in Erfahrung gebracht werden.

Ein ähnlicher Konflikt zeichnete sich zwischen Agrarkommissar Fischler und Kommissarin Wulf-Mathies ab. Kommissar Fischler setzte sich für einen flächendeckenden Ausbau der Förderpolitik für die ländlichen Gebiete ein. Seiner Ansicht nach sollte die Agrarreform nicht mehr isoliert von der Förderung der ländlichen Entwicklung betrachtet werden. Deshalb sollte die Agrarleitlinie (Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau) in Zukunft nicht nur die Abteilung Garantie sondern auch die Abteilung Ausrichtung (bisher Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau) des EAGFL umfassen. Auf diese Weise würde innerhalb der Rubrik 1 ein horizontaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung angesiedelt, der praktisch dem heutigen EAGFL-A entspräche. Ziel 5a und 5b sollten zu einem neuen Ziel „nachhaltige ländliche Entwicklung“⁵⁰¹ zusammengelegt werden. Mit dieser Zielsetzung sollte dann der gesamte ländliche Raum, allerdings mit differenzierten Interventionsraten für eine stärkere geographische Konzentration, abgedeckt werden.⁵⁰² Die Vorschläge der Kommissarin Wulf-Mathies zu Ziel 2 wurden von Kommissar Fischler abgelehnt, da der ländliche Raum in ihnen marginalisiert würde und von der neuen Konzeption ein für die Landwirtschaftsklientel inakzeptables politisches Signal ausgehen würde.⁵⁰³ Darüber hinaus kritisierte er den Vorschlag, die durchschnittliche Erwerbslosigkeit als Kriterium bei der Abgrenzung der ländlichen Fördergebiete heranzuziehen und gleichzeitig den Faktor eines niedrigen Agrareinkommens wegfällen zu lassen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf Extremwerte, wonach die höchsten Arbeitslosenquoten und die geringsten Pro-Kopf-Einkommen in den Regionen zu finden seien, die von der Landwirtschaft abhängen.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ ID 32.

⁵⁰² Vgl. ebd.

⁵⁰³ Vgl. ID 29 u. 34.

⁵⁰⁴ Vgl. FAZ, 2.5.1997, S. 17.

Auf dem Kohäsionsforum (siehe S. 136) wies Kommissarin Wulf-Mathies Fischlers Forderungen vehement zurück. Die Strukturpolitik müßte sich sektorunabhängig auf die Förderung der wirtschaftlich schwächsten Regionen, die Unterstützung des Strukturwandels sowie auf die Beschäftigungs- und Ausbildungsförderung konzentrieren. Die ländlichen Regionen dürften dabei keine Sonderrolle spielen und müßten sich auch dem Prinzip der Konzentration auf die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand unterordnen.

„In diesem Katalog hätten selbst die derzeitige Agrarstrukturpolitik und die ländliche Entwicklungspolitik keinen Platz mehr. Eine ‚sektorale Zersplitterung‘ müsse im Interesse eines schlüssigen Gesamtkonzepts vermieden werden, betonte Frau Wulf-Mathies.(...) Wenn Fischler seine ländliche Strukturpolitik ausbauen wolle, müsse er das Geld aus dem eigenen Topf auftreiben und den Spielraum nutzen, den die beim EU-Gipfel von Edinburgh 1992 festgesetzte Obergrenze für die Landwirtschaftsausgaben biete, meinte Frau Wulf-Mathies in einer internen Note an den Agrarkommissar.“⁵⁰⁵

Gerade in diesem kommissionsinternen Konflikt ging es neben unterschiedlichen politischen Präferenzen und Auffassungen erneut um Portfoliointeressen. Durch eine Verlagerung der Abteilung Ausrichtung des EAGFL in die Rubrik 1(Landwirtschaft) der Finanziellen Vorausschau hätten der zuständigen GD VI automatisch mehr Mittel für die horizontale Förderung der ländlichen Entwicklung zur Verfügung gestanden, während sich die Mittel der Rubrik 2 (Strukturpolitische Maßnahmen) gleichzeitig reduziert hätten. Die entsprechenden Maßnahmen hätten sich dann zumindest nicht mehr in Ziel-2-Gebieten in integrierte Programme einfügen müssen, was die Koordinierungskompetenz der GD XVI. geschwächt hätte.⁵⁰⁶

Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiß, der unter Kap. 4.1.1.2. (S. 101) bereits detailliert beschrieben wurde. Ehemalige Ziel 5a- und 5b- Maßnahmen sollten außerhalb der Ziel-1-Gebiete vom EAGFL-Garantie übernommen werden. Gleichzeitig setzte sich im Kommissionsvorschlag aber das regional-integrierte Förderkonzept für Ziel 2 durch, da diese Maßnahmen in Ziel-2-Gebieten in die entsprechenden Regionalprogramme integriert werden sollten.

Obwohl also eigentlich eine Interessenkoalition zwischen Kommissar Flynn und Fischler bestand, die sich beide gegen einen integriert-regionalen Ansatzes des Ziel 2 und für eine

⁵⁰⁵ Ebd.

⁵⁰⁶ Vgl. EI 9.

Integration der von ihnen vertretenen Sachpolitik (GAP oder Beschäftigungspolitik) aussprachen, konnte die GD XVI und Kommissarin Wulf-Mathies letztlich den regional-integrierten Programmansatz für die Ziele 1 und 2 durchsetzen.

Der Konflikt zwischen integriert-regionalen und horizontal-sektoralen Ansatz verdeutlicht nicht nur unterschiedliche politische Auffassungen der Kommissare, sondern vor allem die kommissionsinternen Auseinandersetzungen um Portfoliokompetenzen.

• *Das Europäische Kohäsionsforum*

Am 28.-30. April 1997 veranstaltete die Kommission (GD XVI) erstmalig ein Forum, auf dem die zukünftige Gestalt der Struktur- bzw. Kohäsionspolitik auf der Grundlage der Ergebnisse des Kohäsionsberichts diskutiert wurde. Auf diese Weise sollte den Repräsentanten der nationalen Regierungen, den regionalen und lokalen Akteuren, den Sozialpartnern, den Forschungsinstituten und relevanten Verbänden sowie den EG-Institutionen Gelegenheit gegeben werden, ihre Ansichten und Reformvorschläge zu präsentieren.⁵⁰⁷ In insgesamt zwölf Arbeitsgruppen wurden drei Schwerpunktthemen behandelt:⁵⁰⁸

- Die bisherigen Ziele (1-6) der Strukturpolitik,
- Die Rolle von Infrastruktur, Produktivinvestitionen, Humanressourcen, der Landwirtschaft und der Umwelt im Kontext der regionalen Entwicklung und ihre Auswirkung auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.
- Das Förderverfahren anhand der vier Grundsätze der Strukturpolitik (Konzentration, Partnerschaft, Programmplanung, Additionalität) sowie ihrer generellen Wirkungsmaximierung.

Es würde zu weit führen, hier alle Aspekte der verschiedenen Referentenbeiträge und Forumsdiskussionen wiederzugeben. Anhand der Struktur und Aufbau des Forums (Schwerpunkte, Themen der Workshops, Auswahl der Berichterstatter) und den Workshopberichten wurde jedoch schnell deutlich, dass die bisherige Kohäsionspolitik hierbei nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde.

„Ein allgemeines Diskussionsergebnis bestand darin, dass die Implementation der Kohäsionspolitik hinsichtlich der verschiedenen Ziele im großen und ganzen erfolgreich war, was jedoch stark davon abhing, ob im Rahmen einer integrierten, aber diversifizierten Strategie eine Konzentration der Mittel auf angemessene Bedingungen bestand.(...)“

In allen Workshops wurde betont, dass die Strukturfondsmaßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes nicht einfach darauf ausgerichtet sein sollten,

⁵⁰⁷ Insgesamt nahmen über 1200 Teilnehmer aus den EU-Mitgliedstaaten und den Ländern, Mittel- und Osteuropas am Kohäsionsforum teil. Vgl. KOM (1997b), S. 3.

⁵⁰⁸ Vgl. KOM (1997b).

die Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten umzuverteilen, da dies nur zu einer 'Renationalisierung' der Strukturpolitik führen würde."⁵⁰⁹

Vielmehr wurden von den Forumsteilnehmern diverse pragmatische Anregungen zu den einzelnen Förderzielen, den Schwerpunkten der Interventionen sowie insbesondere zum operationellem Förderverfahren gemacht.

Am 16. Juli legte die Kommission schließlich ihre **Mitteilung „AGENDA 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“** dem Europäischen Parlament vor.⁵¹⁰ Bereits im Mai hatte man in der Koordinierungsgruppe aus strategischer Sicht diskutiert, welche Reformelemente bereits in der Mitteilung konkret angesprochen werden sollten und welche Aspekte erst später bei der Vorlage der konkreten Reformverordnungsvorschläge offengelegt werden sollten.

Wie auch in den Schlussfolgerungen des Edingburgher Gipfels des Delors-II-Pakets sollte die Agenda noch keine Aussagen über die Aufteilung der Mittel auf die Ziele, die Fonds und vor allem auf die Mitgliedstaaten enthalten. Auf diese Weise sollte die Akzeptanz der strukturpolitischen Vorschläge erhöht und frühzeitige Verteilungsdiskussionen vermieden werden. Darüber hinaus waren diese Punkte zu diesem Zeitpunkt auch innerhalb der Kommission noch sehr umstritten. Ebenso problematisch schienen konkrete Aussagen über zukünftige Kohäsionsländer zu sein, da noch nicht absehbar war, welches Land unter die 90% Grenze fallen würde. Aus diesen Gründen beschränkten sich die finanziellen Angaben in der Mitteilung auf die Gesamtdotierung (in %), den EUR-15 Anteil und den MOEL-Anteil sowie den Gesamtbetrag für Ziel-1. Auch Fragen zum Förderverfahren und Fondsmanagement sollten nach Meinung der Kommission erst später durch die Verordnungsvorschläge offengelegt werden, da sie sich hauptsächlich auf die interne Organisation der Kommission bezogen und für die anstehenden Verhandlungen als nicht relevant angesehen wurden.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Ebd., S. 13.

⁵¹⁰ Ebd.

⁵¹¹ Vgl. ID 30, 31 u. 32.

4.2.2. Die Redaktionsphase

4.2.2.1. Informelle Vorarbeiten im Rat

Nach der Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung begann die informelle Vorarbeit des Rates. Unter luxemburgischer Präsidentschaft wurden zunächst in speziellen Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) im September bzw. Oktober und in daran anschließenden informellen Rats- und Ecofin-Treffen zu den Agenda-Vorschlägen der Kommission erste Positionen ausgetauscht. Die Ratspräsidentschaft arbeitete dazu entsprechende Fragebögen aus, die als Grundlage für die Diskussionen im AStV dienten.⁵¹² Die speziellen AStV-Sitzungen zur Strukturpolitik am 23.9.1997 und am 8.10.1997 gaben einen ersten Überblick über die Interessenlage. Im Vordergrund der Debatte standen ausschließlich Aspekte mit finanzieller Implikation.⁵¹³ Da die Kommission zu Verwaltungs- und Durchführungsaspekten zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Angaben gemacht hatte, sollte eine diesbezügliche Diskussion erst auf der Grundlage der Verordnungsentwürfe erfolgen.

In der Debatte dominierten die jeweiligen Partikularinteressen der Mitgliedstaaten, wobei der Konflikt zwischen Geber- und Nehmerländer offen hervortrat.⁵¹⁴

Wichtigster Konfliktpunkt war der künftige Finanzrahmen der strukturpolitischen Maßnahmen, bei dem die „nördlichen“ Mitgliedstaaten Deutschland, Dänemark, die Niederlande, Großbritannien und Schweden (aber auch Österreich und Frankreich) den vier Kohäsionsländern gegenüberstanden. Während Spanien und Portugal den Vorschlag der Kommission von 210 Mrd. € für die EUR-15 für unzureichend hielten und Spanien zusätzlich eine Aufstockung der Kohäsionsfondsmittel forderte, hielten vor allem die Niederlande und Österreich den Betrag bereits für fraglich und sprachen sich gegen jedwede prozentuale Festlegung des finanziellen Rahmens aus. Auch die anderen Nettozahler (S, D, DK, F und GB) verlangten den vorgeschlagenen Finanzrahmen von 0,46% des BSP der EU als Obergrenze festzulegen, die grundsätzlich unterschritten werden müsste. Während Deutschland und Österreich eine Kohäsionsfondsförderung für EWU-Teilnehmer kategorisch ausschlossen, zeigten sich Belgien, Frankreich und Dänemark demgegenüber etwas moderater, wenngleich sie eine Überprüfung der Teilnehmerzahl (wie von deutscher Seite gefor-

⁵¹² Vgl. ID 44.

⁵¹³ D.h. Finanzrahmen, Reduzierung der Förderziele und der Gemeinschaftsinitiativen, Geographische Konzentration, Förderkriterien für Ziel 1, Phasing-Out und Kohäsionsfonds. Vgl. ID 45, 47, 48 u. 52.

⁵¹⁴ Vgl. ebd.

dert) für erforderlich hielten. Unter diesen Vorzeichen machten die Delegationen bei vielen Aspekten Vorbehalte geltend.⁵¹⁵

Eine eigene Problematik stellte die Aufteilung der 45 Mrd. ECU Beitrittsilfe dar. Da nicht absehbar war, wann die einzelnen Kandidaten beitreten werden, verlangten DK, F, NL, SF, GR und IRL, daß Vorbeitrittsilfen (in der Agenda-Mitteilung: 7 Mrd. ECU) für Länder, die noch nicht beitreten, im Vergleich zu den Beitrittsilfen (in der Agenda-Mitteilung: 38 Mrd. ECU) stärker gewichtet werden müssten. Die deutsche Delegation forderte den Anteil der Beitrittsilfe am BSP der Länder festzulegen, wobei die Marke von 3% nicht überschritten werden dürfe.

Offen blieb auch die Frage, ob die geplante Vorbeitrittsilfe im Rahmen der Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau finanziert werden sollte, womit sich die Mittel für die EUR-15 reduzieren würden. Während NL, BEL, DK, A, S, FIN und F eine Finanzierung der Vorbeitrittsilfe in der Rubrik 2 der finanziellen Vorausschau befürworteten, sprachen sich die vier Kohäsionsländer und Italien für eine Finanzierung in Rubrik 4 (Externe Politikbereiche) der Finanziellen Vorausschau aus.⁵¹⁶

Aufgrund der recht vagen Definitionen der Ziele 2 und 3, sowie der geplanten Integration des Ziel 6 in das Ziel 1 gingen auch hierbei die Ansichten der ständigen Vertreter auseinander. Die Kommission wurde deshalb aufgefordert, konkretere Vorgaben der beiden Vorhaben vorzulegen.

In einigen Punkten zeichnete sich jedoch bereits auch ein Grundkonsens ab. So wurde die Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen und auch die diesbezügliche Schwerpunktsetzung auf die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von allen Delegationen befürwortet. Ebenso wurde die Reduzierung der Anzahl der Förderziele auf drei und die geographische Konzentration der Förderung (auf 35-40%) mit einigen Abstrichen bezüglich der Autonomie der Mitgliedstaaten (GB, A) unterstützt. Mit Ausnahme Österreichs wurde auch die Konzentration der Mittel auf das Ziel 1 (zwei Drittel der Mittel) befürwortet. Übereinstimmung zeichnete sich auch bei der Beibehaltung des Pro-Kopf-BIP - Kriteriums von 75% für Ziel 1 Regionen ab, obgleich sich einige Mitgliedstaaten gegen eine „strikte“ Auslegung aussprachen und für einen stufenweisen Übergang plädierten (F, BEL) und (FIN).⁵¹⁷ Die geplanten Übergangsregelungen („Phasing-out“) wurden prinzipiell akzeptiert, wenngleich die Dauer einer solche Übergangsförderung umstritten blieb.⁵¹⁸

⁵¹⁵ Vgl. ebd.

⁵¹⁶ Vgl. ID 47 u. 52.

⁵¹⁷ Vgl. ebd.

⁵¹⁸ Vgl. ebd.

Aufgrund der offensichtlich verhärteten Fronten bei den finanziellen Aspekten fielen die Schlussfolgerungen des Luxemburger Gipfels am 12./13. Dezember 1997, trotz Aufforderung der Kommission, möglichst präzise Ausführungen zur Strukturfondsreform zu formulieren, eher verhalten aus.

„Der Europäische Rat ist der Ansicht, daß die in der AGENDA 2000 enthaltenen Vorschläge der Kommission eine gute Arbeitsgrundlage für die Fortsetzung der Verhandlungen sind, die zu einer Einigung über die Politiken der Union und den finanziellen Rahmen führen sollen. Er fordert die Kommission auf, so bald wie möglich ihre Vorschläge zu diesen Fragen vorzulegen und dabei den Ergebnissen der ersten Beratungen und den vorliegenden Leitlinien Rechnung zu tragen.“⁵¹⁹

4.2.2.2. Interne Redaktion der neuen Verordnungen

Nachdem die Kommission durch die Mitteilung „AGENDA 2000“ bereits erste Vorschläge zu den politischen Eckpunkten der Strukturfondsreform vorgelegt hatte und sich der Rat auf informeller Ebene mit den Vorschlägen auseinandersetzte, begann die Kommission Anfang September mit der konkreten Erstellung der Verordnungsvorschläge für die Strukturfonds. Im Vordergrund standen dabei zunächst die bislang kaum behandelten Durchführungs- und Verwaltungsfragen, d.h. insbesondere Aspekte zur Programmplanung, Partnerschaftsprinzip, Begleitung und Bewertung, Additionalität sowie Finanzmanagement und -kontrolle.⁵²⁰

Der Erstellung der Verordnungsentwürfe ging ein Diskussionsprozeß innerhalb der zuständigen Generaldirektionen und Kabinette voraus, der anschließend in einen Dialog zwischen den jeweiligen Diensten mündete. Dafür wurde eine spezielle Interservicegruppe der verantwortlichen Generaldirektionen GD V, VI, XIV unter der Leitung der DG XVI. eingesetzt, die von Fall zu Fall durch andere Dienststellen (GD IA, II, IV, XIX sowie dem Juristischen Dienst) erweitert wurde.⁵²¹

⁵¹⁹ Bulletin der EU, 12/1997, (Schlussfolgerungen des Vorsitizes), S. 8.

⁵²⁰ Zu diesem Zeitpunkt sollten noch insgesamt acht Verordnungen von den verantwortlichen Diensten erstellt werden. Während die Rahmen- und Koordinierungsverordnung sowie die Verordnungen zum ESF, Kohäsionsfonds und ISPA von der GD XVI. erstellt wurden, war die GD V verantwortlich für die ESF-VO, die GD VI für die EAGFL-VO und die GD XIV für die FIAF-VO. Vgl. EI 5.

⁵²¹ Vgl. ebd.

Im Oktober wurden die Verordnungsvorschläge von den jeweiligen Diensten erstellt und ab November von der erweiterten Interservicegruppe überprüft. Die Texte wurden dann auf der Ebene der Kabinette der Strukturfondskommissare diskutiert, bevor sämtliche Dienste sie in einer Interservicekonsultation im Januar 1998 bewerteten. Obwohl die vorläufigen Entwürfe der Verordnungsvorschläge nicht dem Rat oder den Vertretungen der Mitgliedstaaten übermittelt werden, gelangten diese dennoch auf diversen informellen Wegen (z.B. gute Kontakte zu Mitarbeitern der Generaldirektionen) in die Hände der Delegationen. Diese versuchten daraufhin noch unmittelbar vor der Verabschiedung durch das Kollegium auf ausgewählte Aspekte Einfluß zu nehmen.⁵²²

Die Redaktion der politisch besonders brisanten Rahmenverordnung wurde von einer kleinen permanenten Reformgruppe innerhalb der GD XVI übernommen, die im ständigen Dialog mit dem zuständigen Kabinett (Wulf-Mathies) stand. Die Reformgruppe setzte sich aus den Direktoren der zuständigen Referate zusammen, die wiederum von drei Untergruppen zu den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds und ISPA unterstützt wurden. Allerdings ließ sich hierbei ein klarer administrativer *Bottom-down-Ansatz* erkennen, da die untergeordneten geographischen Einheiten („Desk Officers“) nur nachträglich Bewertungen über die Konzepte der Reformgruppe und des Kabinetts abgaben. Die elementaren Regelungen der neuen Rahmenverordnung wurden demzufolge von einer relativ kleinen Gruppe Kommissionsbeamter festgelegt, die sich maßgeblich aus Mitgliedern des Kabinetts und der Reformgruppe zusammensetzte.⁵²³

4.2.2.3. Nationale Interessenvertretung in der Endphase des *Agenda-Settings*

Nach den Interservicekonsultationen wurden im Vorfeld des Seminars der Kommission vom 17./18. März 1998 die Verordnungsvorschläge in speziellen (und regulären) Kabinettschefsitzungen debattiert. Erst auf dieser Ebene war es den nicht unmittelbar an der Strukturfondsreform beteiligten Kommissaren möglich, ihre Einwände gegenüber den ersten Versionen der neuen Verordnungen deutlich zu machen und entsprechende Änderungen der Texte zu erwirken.⁵²⁴ Als bis zu letzt umstrittene Aspekte kristallisierten sich in diesem Zusammenhang die Förderkriterien des Ziel 1, die Regelungen über die Mittel und

⁵²² Vgl. EI 10.

⁵²³ Vgl. EI 9.

⁵²⁴ Durch seine Weisungsbefugnis (Art. 20 der Geschäftsordnung der Kommission) kann ein Kommissar auch bereits im Rahmen der Interservicekonsultationen über die ihm untergeordneten Dienste eine Vorlage eines anderen Kommissars mitbeeinflussen. Da die federführende Dienststelle jedoch nicht verpflichtet

Konzentration der Förderung, die Ausweitung des Partnerschaftsprinzips und insbesondere die Auswahl der Ziel-2-Gebiete heraus.⁵²⁵ In den Debatten wurde deutlich, dass nicht nur die jeweiligen Portfoliointeressen zu Auseinandersetzungen führten, vielmehr wurden innerhalb des Kollegiums auch unverkennbar nationale Interessen bei relevanten Reformaspekten vertreten.

So setzte sich der Kabinettschef der schwedischen Kommissarin Gradin (Immigration, Justiz und Innere Angelegenheiten) für die ehemaligen Ziel-6-Regionen ein.⁵²⁶ Als Kompensation für den Wegfall eines expliziten Ziel 6 sollte das Förderkriterium einer geringen Bevölkerungsdichte im Rahmen des Ziel 1 bestehen bleiben. Von einer solchen Veränderungen hätten insbesondere die schwedischen peripheren Regionen profitiert. Da sich jedoch für die Forderung keine Mehrheit im Kollegium fand, wurde die zu Beginn eingelegte Reserve der Kommissarin wieder zurückgezogen.⁵²⁷

Als weiterer Streitpunkt stellten sich die Bestimmungen über Mittel und Konzentration der Fondsförderung heraus (Art 7, Rahmenverordnung). In den Kabinettschefsitzungen wurden von Seiten der Kommissare Spaniens, Portugals und Griechenlands (Oreja, Marin, Papoutsis und Pinheiro), d.h. also der Länder, die besonders von der Ziel-1-Förderung profitieren, zum Art 7 zunächst Reserven eingelegt. Kritisiert wurde insbesondere der Absatz 2 des Artikels, wonach „in etwa zwei Drittel“ der Strukturfondsmittel für Ziel 1 vorzusehen sein. Die Formulierung „in etwa“ wurde dabei als zu ungenau und als klare Schwächung des Konzentrationsprinzips kritisiert. Der Kabinettschef des portugiesischen Kommissars verlangte darüber hinaus, dass der Verordnungsvorschlag genaue Angaben über die Mittelverteilung der Ziel-1-Regionen in den Kohäsionsländern enthalten solle. Auch für diese Forderungen ließen sich keine Mehrheiten im Kollegium finden, weshalb sich die diesbezüglichen Texte nicht veränderten.⁵²⁸

Die nationale Interessenvertretung der Kommissare aus den südlichen Empfängerländern wurde auch in den Kabinettsdebatten um den Kohäsionsfonds deutlich. Ein besonderer Konfliktpunkt war hierbei die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Konditionalität für die Kohäsionsländer, die an der EWU teilnehmen würden (ES, P und IR). Insbesondere von Seiten der spanischen Kommissare wehrte man sich gegen die verschärften Kriterien und forderte eine Gleichbehandlung der an der EWU teilnehmenden und noch nicht teil-

ist, die Änderungswünsche anzunehmen, begrenzt sich der Einfluß in dieser Phase meist auf technische Fragen, wohingegen für politisch relevante Aspekte nur wenig Spielraum bleibt. Vgl. EI 7., ID 40.

⁵²⁵ Vgl. ID 59, 62 u. 63.

⁵²⁶ Vgl. ID 62, S. 7.

⁵²⁷ Vgl. ID 63 u. 64.

⁵²⁸ Vgl. ID 62 u. 63.

nehmenden Kohäsionsländer. Für diese Position ließ sich im Kolleg ebenfalls keine Mehrheit finden, so dass es nicht zu einer Abänderung dieses Punktes kam.⁵²⁹

Während einige Einwände in den Kabinettsdiskussionen aufgrund von fehlenden Mehrheiten nur zu geringfügigen oder gar keinen Änderungen der Verordnungstexte führten, stellte sich die Situation im Fall der Auswahl der Ziel-2-Gebiete (und die damit zusammenhängenden Auswahlkriterien) anders dar. Die vorläufigen Verordnungstexte sahen vor, dass das neue Ziel 2 ehemalige Ziel-2- und 5b-Regionen sowie städtische Gebiete umfassen würde. Im Kontext der stärkeren Konzentration der Strukturfondsförderung sollte es auf einen Gesamtplafonds von 18% der EU Bevölkerung reduziert werden, von denen 2% für die ehemaligen Ziel-1-Gebiete, die die Ziel-2-Kriterien erfüllen, vorgesehen waren. Darüber hinaus war eine indikative EU-weite Aufteilung auf die einzelnen Gebietstypen Industrie (10%), ländliche Entwicklung (5%), Städte (2%) und Fischerei (1%) vorgesehen. Dieser Gesamtplafonds sollte auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, wobei folgende Kriterien berücksichtigt werden sollten. (Vgl. Kap. 4.1.1.1.)

- a) Umfang der Bevölkerung, die in Regionen lebt welche die Gemeinschaftskriterien für industrielle und ländliche Gebiete erfüllen und insbesondere
- b) Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit insgesamt sowie der Langzeitarbeitslosigkeit außerhalb der Ziel 1 Regionen

Die Reduzierung der geographischen Konzentration und das (alleinige) Kriterium der Arbeitslosigkeit hätten für einige Mitgliedstaaten, die bislang besonders von den Zielen 2 und 5b profitiert hatten, klare Einbußen bedeutet. Vor allem Großbritannien aber auch die Niederlande, als einer der Hauptnettozahler, und Italien hätten deutliche Verluste hinnehmen müssen. Deshalb richtete sich Großbritannien durch seine Ständige Vertretung in Brüssel schriftlich an den Präsidenten der Kommission.⁵³⁰ Darin wurde festgestellt, dass sich durch die vorgesehenen Kriterien für Ziel 1 jedoch insbesondere für Ziel 2 die Strukturfondsförderung der britischen Regionen unverhältnismäßig stark reduzieren würde. Sollten das 75% Kriterium bei Ziel 1 in Zukunft strikt angewendet werden, würden voraussichtlich zwei von bislang drei Ziel-1-Regionen nicht mehr unter das neue Ziel 1 fallen. Beim Ziel 2 könnten durch das alleinige Kriterium der Arbeitslosigkeit bis zu 80% der britischen Ziel-2- und 5b-Regionen aus der Förderung fallen.

⁵²⁹ Ebd.

⁵³⁰ Vgl. ID 60.

Deshalb wurde der Kommission unter anderem vorgeschlagen, ein unter dem EU-Durchschnitt liegendes BIP als weiteres Förderkriterium für Ziel-2-Regionen einzuführen. Mit Blick auf Ziel 1 wurde empfohlen, das Kriterium des jetzigen Ziel 6 für die Bevölkerungsdichte von 8 auf 10 Einwohner pro qkm zu erhöhen, wodurch sich die Region Highlands und Islands für das Ziel 6 und somit wieder für das neue Ziel 1 qualifizieren würden. Darüber hinaus verlangte man von der KOM eine sensitivere Behandlung der Regionen, die nur knapp über dem 75% Kriterium lägen.⁵³¹

Während die Kommission die Forderungen und Vorschläge bezüglich der Kriterien für Ziel 1 bzw. Ziel 6 zurückwies, entwickelte sich die Auswahl der Ziel-2-Regionen kommissionsintern zum Konfliktpunkt. In den Kabinettschefsitzungen wurden von Seiten der Kommissare Großbritanniens, Italiens und Hollands (die Mitgliedstaaten, die ebenso durch die Regelung betroffen waren) deutliche Reserven gegen die Vorschläge eingelegt (Reserven von den Kommissaren Britton/Kinnock/Monti/Bonino/van den Broek). Als Begründung wurde angeführt, daß das alleinige Kriterium der Arbeitslosigkeit zur Bestimmung der Förderkulisse nicht ausreichend wäre und demzufolge durch andere Kriterien wie beispielsweise das regionale Pro-Kopf-BIP ergänzt werden müsse.

Aufgrund dieser vehementen Kritik mehrerer Kommissare bestand in diesem Punkt die Gefahr, dass der Verordnungsvorschlag zu allgemeinen Bestimmungen der Strukturfonds in dieser Form nicht vom Kollegium angenommen werden würde.⁵³² Als Reaktion hierauf fügte Kommissarin Wulf-Mathies noch vor der Kommissionssitzung am 18.3.1998 eine zusätzliche Regelung in den Verordnungsvorschlag ein: das bereits beschriebene Sicherheitsnetz (Art. 4 (2)). Danach darf kein Mitgliedstaat mehr als 30% seiner bislang durch Ziel 2 und 5b erfassten Bevölkerung im Rahmen des neuen Ziel 2 verlieren. Obwohl auf diese Weise zwar keine weiteren Kriterien hinzugefügt wurden, stellte das Sicherheitsnetz dennoch eine deutliche Korrektur bei der Auswahl der Förderregionen dar, mit dem man im Prinzip wieder teilweise vom Konzentrationsgedanken abwich. Mit dieser Veränderung wurde der Vorschlag zur Rahmenverordnung schließlich vom Kollegium angenommen.⁵³³

⁵³¹ Vgl. ebd.

⁵³² Es lässt sich zudem vermuten, dass man Spannungen mit der vermeintlich europafreundlicheren neuen britischen Regierung, die gleichzeitig zu Beginn der ersten Phase der Ratsverhandlungen die EU-Präsidentschaft innehaben würde, vermeiden wollte. Vgl. EI 9.

⁵³³ Vgl. ID 64. Die Frage, warum sich die Kommissare der Mitgliedstaaten, die durch die Safetynet-Regelung benachteiligt wurden (insb. Spanien und Frankreich), nicht gegen die Änderung der Ziel-2-Kriterien wehrten, konnte den internen Kommissionsdokumenten leider nicht entnommen werden. Es

Die dargestellten Beispiele machen deutlich, dass die Mitgliedstaaten gerade zum Ende der Redaktionsphase noch intensiv versuchen Änderungen zu ihren Gunsten in den Verordnungsentwürfen zu erwirken, indem sie sich direkt (zumeist über ihre ständige Vertretung) an die Kommission wenden oder über ihre jeweiligen Kommissare im Rahmen der Kabinettschefsitzungen und Kommissionsseminare versuchen, Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Je nach Belang der Forderung und den Mehrheitsverhältnissen im Kollegium kann es auf diese Weise noch zu entsprechenden Modifikationen der Texte kommen.

4.2.3. Zwischenrésumé: Zur Einflusslogik im *Agenda-Setting*

Die Phase des *Agenda-Settings* macht deutlich, inwieweit sich unterschiedliche Rahmenbedingungen wie die spezifische Ausgangssituation, die Interessenlage der jeweiligen Mitgliedstaaten und die Partikularinteressen kommissionsinterner Akteure auf die vorgelegten Reformvorschläge der Kommission auswirkten.

Der Gestaltungsspielraum der Kommission wurde wie auch bei der Reform von 1993 durch die Notwendigkeit beschränkt, dem Rat möglichst konsensfähige Vorschläge vorzulegen. Das galt insbesondere für elementare Reformaspekte, über die im Rat per Einstimmigkeit entschieden wurde. Aus diesem Grund stand das Kriterium einer hinreichend großen Chance auf politische Durchsetzbarkeit für die Kommission im Vordergrund. Dies war um so wichtiger, als daß die Reform eine unentbehrliche Voraussetzung für die geplante Erweiterung der Gemeinschaft darstellte.

Unter Berücksichtigung dieses Handlungsrahmens war die Kommission der zentrale und dominierende Akteur des *Agenda-Settings*. Sie bestimmte die informelle Agenda, indem sie frühzeitig die Grundlage für die Reformdebatte vorgab und anschließend in wohldefinierter Form weitere Reformbausteine nachlegte. Beispiel dafür ist der Kohäsionsbericht, der in der Funktion eines „sozialen Gewissens der EU“ die Reformdiskussion vorstrukturierte und sie frühzeitig in die von der Kommission vorgegebenen, pragmatische Richtung lenkte. Eine ähnliche Funktion erfüllte auch die AGENDA 2000-Mitteilung, in der bewusst bestimmte Reformaspekte noch ausgeklammert wurden, um die Akzeptanz des Gesamtansatzes des Agenda Pakets zu erhöhen. Damit sind z.B. konkrete Angaben über die Verteilung der Mittel auf die Ziele und die Mitgliedstaaten und genauere Aussagen über Ziel-2-

lässt sich jedoch vermuten, dass diese Länder die für sie negativen Auswirkungen der Veränderung in der Kürze der Zeit einfach nicht realisierten. Vgl. EI 9.

Kriterien gemeint. So konnte die Kommission verfrühte Verteilungsdiskussionen vermeiden. Parallel dazu wurden durch informelle Kontakte mit den Mitgliedstaaten bzw. Vertretern des Rates Interessen- und Machtkonstellationen ausgelotet (antizipiert) und die eigenen Ideen und Vorstellungen je nach Einschätzung entsprechend angepasst.

Obwohl sich die Kommission in dieser Phase grundsätzlich offen für innovative Vorschläge zeigte und die Reformdebatte auf möglichst breiter Front unterstützte bzw. den Dialog mit verschiedenen Akteuren suchte (z.B. auf dem Kohäsionsforum) wurde deutlich, dass die wesentlichen Elemente der Reform weitestgehend eigenständig von einer relativ kleinen Gruppe von Mitarbeitern des Kabinetts Wulf-Mathies und der Reformgruppe der GD XVI konzipiert wurden. Dabei stützte man sich vorwiegend auf die Ergebnisse der eigenen Evaluierungsberichte wie die der Strukturfondsberichte und insbesondere des Kohäsionsberichts.

Eine intensivere Interessenvertretung seitens der Mitgliedstaaten ließ sich erst zu einem relativ späten Zeitpunkt des Agenda-Settings beobachten. Erst nach der Vorlage des Kohäsionsberichts wandten sich die Mitgliedstaaten vereinzelt über ihre Ministerien und ihre ständigen Vertretungen mit Stellungnahmen bzw. informellen Positionspapieren an die Kommission. Nach der Vorlage der Agenda-Mitteilung kam es dann vermehrt zu bilateralen Kontakten zwischen Kommissaren und Vertretern der Mitgliedstaaten der Kommission und zu informellen Treffen des AStV unter Kommissionsbeteiligung. Die Mitgliedstaaten reagierten tendenziell auf die Vorgaben der Kommission. Grundlegende Reformkonzepte wie die Idee Frankreichs zur Einführung eines neuen Finanzinstruments (Nettofondsgedanke) blieben eher die Ausnahme und wurden von der Kommission zurückgewiesen.

Darüber hinaus ließ sich zeigen, dass sich das Interesse der Mitgliedstaaten vornehmlich auf die Reformelemente mit klarer finanzieller Implikation (wie u.a. auf den Finanzrahmen der Strukturpolitik, Förderkriterien, Aufteilung der Fördermittel auf die Förderziele, die Zukunft des Kohäsionsfonds und die Anzahl sowie die Mittelausstattung der Gemeinschaftsinitiativen) richtete und weit weniger auf die eher regulativen, technischen Reformaspekte (wie z.B. Programmplanung, Begleitung, Bewertung etc.). Dies mag jedoch auch daran liegen, dass die Kommission die diesbezügliche Vorschläge erst mit den Verordnungsentwürfen im März'98 den Mitgliedstaaten vorlegte.

Aus diesen Gründen konzentrierte sich auch die Anpassung der Reformvorschläge seitens der Kommission im Agenda-Setting eher auf redistributive Elemente. Bei den eher regulativen Aspekten (operationelle Regelungen) ergab sich dadurch gleichzeitig ein größerer Gestaltungsspielraum der Kommission.

Entscheidende Auswirkungen auf die Verordnungsentwürfe hatten vor allem die zahlreichen Interessenkonflikte innerhalb der Kommission. Es zeigte sich, daß es bereits auf vertikaler Ebene, d.h. zwischen der federführenden GD XVI und dem zuständigen Kabinett zu konzeptionellen Auseinandersetzungen kam. Dabei konnte beobachtet werden, dass sich die Reformvorstellungen der Generaldirektion deutlicher am Status quo der Strukturpolitik und dem Erhalt eigener Verwaltungskompetenzen orientierten.

Noch deutlicher waren die Auseinandersetzungen auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen (GD XVI, V, VI und XIV) bzw. den verantwortlichen Strukturfondskommissaren. Dabei standen zumeist Portfoliointeressen der Kommissare bzw. konkreten Verwaltungskompetenzen der Generaldirektion im Vordergrund. In diesem Zusammenhang zeigte sich beispielsweise, dass der mit der Reform von 1988 regional-integrierte Entwicklungsansatz innerhalb der Kommission durchaus sehr umstritten war und sich erst nach zähen Verhandlungen zwischen den Kommissaren und den Diensten durchsetzen konnte.

Besonders zum Ende der Redaktionsphase zeigte sich, daß die Kommissare nicht nur ihre Portfoliointeressen sondern auch klare nationale Interessen vertraten.

4.3. Die Kommissionsvorschläge und die Verhandlungsergebnisse des Berliner Gipfels – ein Vergleich

Mit der Vorlage der Reformvorschläge am 18. März 1998 begann die formale Entscheidungsphase (vgl. Abb. 4.1., S. 116). Im Mittelpunkt dieses Prozesses standen die Verhandlung im Rat. Daneben waren gemäß den Entscheidungsverfahren des Maastrichter Vertrages das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und zum ersten Mal auch der Ausschuß der Regionen am Entscheidungsprozeß beteiligt. Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, wie sich der Einfluß der verschiedenen institutionellen Organe, insbesondere der der Kommission, der Mitgliedstaaten (des Rates), des Europäischen Parlaments und des Ausschuß der Regionen im Entscheidungsprozess darstellte. Zuvor werden die Reformvorschläge der Kommission mit den abschließenden Beschlüssen des Europäischen Rates auf dem Berliner Gipfel vom 24./25. März 1999 und den anschließend vom Rat verabschiedeten Strukturfondsverordnungen verglichen. Im Vordergrund steht die Frage, ob sich die Vorschläge im Entscheidungsprozeß weitestgehend durchsetzen konnten, oder inwieweit sie gerade durch den Rat noch verändert wurden. Die Darstellung beschränkt sich auf die wichtigsten Unterschiede zwischen den Kommissionsvorschlägen und den verabschiedeten Fondsverordnungen. Es wird vornehmlich auf die Rahmen- und Kohäsionsfondsverordnungen sowie auf die finanziellen Beschlüsse eingegangen.

• *Finanzielle, thematische und geographische Konzentration*

In Bezug auf eine stärkere finanzielle, thematische und geographische Konzentration wurden die Kommissionsvorschläge weitestgehend beibehalten. Der im Kommissionsentwurf vorgeschlagenen Reduzierung der Förderziele von 6 auf 3 stimmte der Rat grundsätzlich zu. Gleichmaßen wurde die durch die beiden regionalen Ziele 1 und 2 erfasste geographische Bevölkerungskulisse bis zum Jahr 2006 auf ca. 41,5% (KOM-Vorschlag: 35-40%) der Gemeinschaftsbevölkerung zurückgeführt.⁵³⁴ Diese Reduzierung wird prinzipiell durch das eingeführte „Phasing-Out“ von Regionen möglich. Damit verbunden sind eine strikte Einhaltung des Ziel-1-Kriteriums (BIP pro Kopf kleiner als 75% des EU-Durchschnitts) sowie eine deutliche Reduzierung der förderfähigen Ziel-2-Bevölkerung auf 18% der EU-15 Bevölkerung.

⁵³⁴ Die leichte Überschreitung des Kommissionsvorschlag ist fast ausschließlich auf die neuen Ziel-1-Regionen Wales, Cornwall, West-Irland und Valencia zurückzuführen. Unter das Ziel 1 fallen 22,2% und unter das neue Ziel 2 18% der Gemeinschaftsbevölkerung, Vgl. KOM (2000), S.10ff.

Auch die Definitionen und Förderkriterien der neuen Ziele entsprachen im wesentlichen den Vorschlägen der Kommission (siehe Kap. 4.1.1.1). Geringfügig verändert wurde der Vorschlag über die geographische Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete. Im Gegensatz zum Kommissionsentwurf, nachdem die ultraperipheren Gebiete (französische überseeische Departements, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln) unabhängig von ihrem Einkommen (BIP pro Kopf) unter das Ziel 1 fallen sollten, müssen nach den Beschlüssen des Europäischen Rates auch diese Regionen ein Pro-Kopf-BIP von unter 75% des EU-Durchschnitts vorweisen, um im Rahmen des Ziel 1 gefördert zu werden.⁵³⁵ Die in der technischen Note vorgeschlagene Methode zur Ermittlung der Förderintensität für Ziel-1-Gebiete wurde im Grundsatz beibehalten. Neben der differenzierten Berücksichtigung des nationalen Wohlstands wurde jedoch noch eine zusätzliche Abstufung des Kriteriums des regionalen Wohlstands vorgenommen, wodurch die ärmeren Ziel-1-Regionen stärker gefördert werden als die reicheren Ziel-1-Gebiete. Demnach erhalten die Regionen, in denen das BIP pro Kopf unter 64% des EU-Durchschnitts liegt, einen Aufschlag von zusätzlichen 5% bezogen auf die ursprünglich vorgesehene Dotierung. Liegt das BIP pro Kopf der Region zwischen 67% und 75% werden hingegen 5% der Fördermittel abgezogen. Für Ziel-1 Gebiete mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 64% und 67% bleibt die Dotierung unverändert.⁵³⁶

Mit Blick auf das Ziel 2 wurden die Bestimmungen zum Safetynet leicht modifiziert. Die Bevölkerung der Gebiete, die im Jahr 2006 noch eine Übergangsunterstützung im Rahmen des Ziel 1 erhalten, werden demnach nicht mehr in die Berechnungsgrundlage für das Sicherheitsnetz miteinbezogen. Für einige Mitgliedstaaten wie Belgien, Italien und Großbritannien erhöhte sich dadurch der entsprechende Bevölkerungsplafonds. Das Phasing-Out für ehemalige Ziel 2 und 5b Gebiete aus dem EFRE wurde im Vergleich zum Kommissionsvorschlag auf 6 Jahre bis zum Jahr 2005 verlängert und entspricht damit dem Zeitraum der Ziel-1-Übergangsunterstützung.

⁵³⁵ Vgl. VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.7.1999, Art. 3, (in Abl. Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. 8).

Tab. 4.4.: Bevölkerungsobergrenzen im Rahmen von Ziel 2 für den Förderzeitraum 2000-2006 (Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1999)

Mitgliedstaaten	Bevölkerungshöchstgrenze (in 1000)	in % der EU-Bevölkerung
B	1269	12
DK	538	10
D	10296	13
GR	-	-
E	8809	22
F	18768	31
IRL	-	-
I	7408	13
L	118	28
NL	2333	15
A	1995	25
P	-	-
FI	1582	31
S	1223	14
UK	13836	24
EU-15	68170	18

Quelle: Europäische Kommission (2000), S.13.

• *Aufgabenverteilung der Strukturfonds*

Tab. 4.5.: Die Aufgabenverteilung der Strukturfonds

Ziel 1	EFRE	ESF	EAGFL-A		FIAF
Ziel 2	EFRE	ESF		-	-
Ziel 3		ESF			

Quelle: Eigene Darstellung, Vgl. VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 29.6.1999, Art. 2, (in: Abl. Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. 7f).

Beim Ziel 1 entsprechen die Beschlüsse des Rates den Kommissionsvorschlägen. Ziel-1-Interventionen erfolgen demnach im Rahmen integrierter Programme, die vom EFRE, ESF, EAGFL-ländliche Entwicklung und FIAF finanziert werden. Änderungen ergeben sich hingegen beim Ziel 2, dessen integriert-regionaler Ansatz deutlich verwässert wurde. Die Kommission, vor allem aber die für Regionalpolitik zuständige Kommissarin, hatte ursprünglich vorgeschlagen, daß Maßnahmen des ESF, EFRE, FIAF und EAGFL-Garantie

⁵³⁶ Vgl. ID 98.

Bestandteil integrierter Entwicklungsprogramme für Ziel-2-Regionen sein sollten.(siehe Kap. 4.2.1.5.)

Nach den Berliner Beschlüssen müssen Interventionen des ESF-, EAGFL- und des FIAF nicht mehr zwingend in die Ziel-2-Programme integriert werden.⁵³⁷ So bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in die regionalisierten Programme von Ziel 2 integrieren oder diese in horizontale Programme einbeziehen.⁵³⁸ Um im Falle einer „horizontalen Programmierung“ zumindest die Koordination mit den Maßnahmen der Strukturfonds zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten in den Plänen den Finanzbetrag angeben, der auf die Ziel 2-Gebiete entfällt.⁵³⁹ Der integrierte Programmplanungsansatz reduziert sich somit faktisch auf die Ziel-1-Gebiete über die Abteilung Ausrichtung des EAGFL. Die Abteilung Garantie, ist kein Strukturfonds im vorgesehenen Sinne mehr und interveniert in der Rubrik 1 (Landwirtschaft) im Rahmen der nationalen Pläne zur ländlichen Entwicklung.

Darüber hinaus sind in Zukunft Ziel-3-Maßnahmen nun auch in Ziel-2-Gebieten möglich. Nur noch ESF-Maßnahmen, die die soziale und wirtschaftliche Umstellung betreffen, werden in die Ziel-2-Programme integriert. Dabei muß der Anteil dieser ESF-Intervention mindestens 5% der Gesamtkosten des Programms betragen. Mit dieser Neuregelung entfernt man sich sogar im Vergleich zur vergangenen Planungsperiode (1994-99) stärker vom integrierten Förderansatz. Gab es noch bei den ehemaligen Zielen 2 und 5b kaum ein Programm ohne ESF-Beteiligung, so sind diese beim neuen Ziel 2 nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie ESF-Mittel (mit 5% der Gesamtkosten) in die regionalisierten Ziel-2-Programme integrieren oder nicht. Das neue Ziel 3 ist gleichzeitig außerhalb von Ziel 1 horizontal, was es früher nicht war.

Auch die Maßnahmen des FIAF sollten nach Vorschlag der Kommission in die regionale Programmplanung der Ziele 1 und 2 integriert werden. Außerhalb dieser Zielgebiete sollten Maßnahmen zur Umstrukturierung der Fischereiflotte und sonstige Fischerei-Strukturinterventionen nur durch die Abteilung Garantie des EAGFL durchgeführt werden. In der neuen Rahmenverordnung fällt der FIAF jedoch als eigenständiger Fonds komplett aus der regionalen Programmplanung des Ziel 2 und kann demzufolge außerhalb der Ziel-1-Regionen im gesamten Gemeinschaftsgebiet intervenieren.⁵⁴⁰ Somit entsteht faktisch ein

⁵³⁷ Vgl. ebd., Art. 2, (S. 7f). Vgl. auch VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.5.1999, (in: Abl. Nr. L 160 vom 26.6.1999, (Erwägungsgründe), S. 81).

⁵³⁸ Vgl. ebd.

⁵³⁹ Vgl. KOM (2001), S. 5f.

⁵⁴⁰ Maßnahmen erfolgen dann im Rahmen eines einzigen nationalen EPPD. Dies entspricht der bisherigen Regelung im Rahmen von Ziel 5a.

eigenständiges horizontales „**viertes Ziel**“ zur Förderung von Strukturmaßnahmen im Fischereisektor.

• *Verwaltung und Durchführung der Förderung*

Den Vorschlägen der Kommission zur Verbesserung der operationellen Verfahren der Strukturfondsförderung stimmte der Rat größtenteils zu. In einigen Fällen wurden die neuen Bestimmungen jedoch in unterschiedlichem Ausmaß verwässert.

Die Bestimmungen über eine **effizientere und dezentraler ausgerichtete Programmierung** blieben im wesentlichen unverändert.⁵⁴¹ Modifizierungen ergaben sich bei den geplanten Regelungen über die Programmplanungsdokumente, die strategischen Leitlinien und die Überprüfung der Zusätzlichkeit.

Bei der Auswahl der Programmplanungsdokumente wurde den Mitgliedstaaten durch die Ratsbeschlüsse mehr Flexibilität eingeräumt. Laut Kommissionsvorschlag sollte das **vereinfachte Zweistufenverfahren** der Programmplanung künftig ausgeweitet werden und demgemäß für die Ziele 2 und 3 einheitliche Programmplanungsdokumente verwendet werden. Nach den Ratsbeschlüssen werden EPPD nur „in der Regel“ für die genannten Ziele eingesetzt.⁵⁴² Die Wahl des jeweiligen Instruments bleibt folglich den Mitgliedstaaten und Regionen überlassen.

Ein größerer Ermessensspielraum wird den Mitgliedstaaten auch bei den Bestimmung über den **geographischen Geltungsbereich** für die Entwicklungspläne eingeräumt. Laut Kommissionsvorschlag sollten sich die Pläne im Rahmen von Ziel 1 im allgemeinen auf Regionen der Ebene NUTS II beziehen. Entwicklungspläne für Ziel 2 sollten sich auf Gebiete innerhalb einer Region der Ebene NUTS II beziehen. Die neue Rahmenverordnung sieht vor, die Pläne „auf die geographische Ebene abzustellen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat als die angemessenste erachtet wird.“⁵⁴³ Sie sollen sich jedoch „in der Regel“ auf die Ebene NUTS II (Ziel 1) bzw. auf Gebiete innerhalb dieser Ebene (Ziel 2) beziehen.⁵⁴⁴

Die Vorschläge zu den neuen **strategischen Leitlinien** wurden durch die Beschlüsse des Rates entschärft und ihr indikativer Charakter deutlicher herausgestellt. Der Kommissionsvorschlag sah vor, dass die Kommission vor der Übermittlung der Pläne und vor der Halbzeitbewertung der Programme Leitlinien festlegt, die die gemeinschaftlichen Prioritäten für

⁵⁴¹ Folgende Elemente wurden nicht mehr substantiell verändert: Ergänzung zur Programmplanung, einzige Verwaltungsstelle, automatischer Inflationsausgleich, integriertes Programm je Gebietseinheit. Vgl. Kap. 4.1.1.3., S. 103ff)

⁵⁴² Vgl. VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999, Art. 13, (in Abl. Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. 15).

⁵⁴³ Ebd.

jedes der Ziele beinhalten. Diese Leitlinien sollten von den Mitgliedstaaten und von der Kommission auf den verschiedenen Stufen der Programmplanung berücksichtigt werden. In Art. 10 der neuen Rahmenverordnung wird hingegen deutlich herausgestellt, daß die „allgemeinen indikativen Leitlinien“ erst „nach Konsultation sämtlicher Mitgliedstaaten“ und „auf der Basis einschlägiger und vereinbarter Gemeinschaftspolitiken für die Ziele“ von der Kommission veröffentlicht werden. Ihr Ziel besteht lediglich darin, „die zuständigen nationalen und regionalen Behörden bei der Erstellung der Pläne und der etwaigen Anpassung der Intervention zu unterstützen“⁵⁴⁵. Eine Bindung an die verschiedenen Stufen der Programmplanung entfällt demnach. Den Befürchtungen, die Kommission könne sich mit dem neuen Instrument der Leitlinien außerhalb der durch die Verordnung vorgegebenen Rahmen Einfluß auf die Förder- bzw. Programmgestaltung verschaffen, wurde auf diese Weise entgegengewirkt.

Den Kommissionsvorschlägen zur Vereinfachung der Überprüfung des **Zusätzlichkeitsprinzip** stimmte der Rat weitestgehend zu. Allerdings wurde die vorgesehene Kopplung der Überprüfung an die Zuweisung der leistungsgebundene Reserve abgelehnt. Eine Verletzung des Zusätzlichkeitsprinzip kann demnach künftig nicht mehr zur Kürzung der Reserve führen.⁵⁴⁶

Die vorgesehenen Regelungen zum Ausbau des Partnerschaftsprinzip entsprechen mit geringfügigen Änderungen den Kommissionsvorgaben. Auch die Vorschläge zur Vereinfachung des Finanzmanagements, (Zahlungen und Mittelbindung) blieben praktisch unverändert.⁵⁴⁷

Deutlich abgewandelt wurden dagegen die Bestimmungen über die **leistungsgebundene Reserve**. In den Beschlüssen des Rates wird die Reserve zwar beibehalten, ihre beabsichtigte Wirkung jedoch deutlich verwässert. Nach den Beschlüssen werden nicht mehr 10% sondern lediglich noch 4% der Mittel zurückgehalten. Zur Halbzeit beurteilt dann der jeweilige Mitgliedstaat in enger Absprache mit der Kommission und im Rahmen der einzelnen Ziele die Leistung seiner OP und EPPD anhand einer begrenzten Zahl von Begleitindikatoren, die vom Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission festgelegt werden.⁵⁴⁸ Die Kommission

⁵⁴⁴ Vgl. ebd.

⁵⁴⁵ Vgl. ebd., Art. 10, (S. 13f).

⁵⁴⁶ Vgl. ebd., Art. 11, (S. 14).

⁵⁴⁷ Die geplanten Vorschusszahlung wurden von 10% auf 7% reduziert. Auch der Regelung der Mittelentbindung (n+2) für Teile eines gebundenen Förderbetrags, für die nach zwei Jahren kein zulässiger Auszahlungsantrag bei der Kommission vorliegt, stimmte der Rat grundsätzlich zu. Ausgenommen von dieser Regelung sollten jedoch Operationen sein, die zu diesem Zeitpunkt Gegenstand eines Gerichtsverfahrens oder einer Verwaltungsbeschwerde mit aufschiebender Wirkung sind. In diesem Fall wird die Frist der automatischen Freigabe unterbrochen. Vgl. ebd. Art. 31, 32, (S. 26f)..

⁵⁴⁸ Vgl. ebd., Art. 44, (S. 35)

weist dann bis zum 31.3.2004 auf der Grundlage des Vorschlags des Mitgliedstaats die „Reservemittel“ den jeweiligen OP und EPPD zu. Im Vergleich zum Kommissionsvorschlag schränkt die verabschiedete Regelung den Einfluß der Kommission in diesem Prozeß gehörig ein. Laut Vorschlag sollten sowohl Bewertung als auch erfolgsorientierte Verteilung der Reservemittel durch die Europäische Kommission erfolgen.

Die neuen Bestimmungen zur Begleitung und Bewertung folgen im allgemeinen den Vorschlägen der Kommission. Änderungen ergaben sich lediglich bei den Detailregelungen über die **Begleitindikatoren**. Diese müssen nun nicht mehr (wie ursprünglich vorgesehen) so strukturiert und quantifiziert werden, so daß aus ihnen der Durchführungsstand der Maßnahmen und der Schwerpunkte hervorgeht, sondern lediglich der „Stand der Intervention“⁵⁴⁹. Durch diese Modifizierung wird die Fähigkeit der Kommission, eine eigene Evaluation der Projekte vorzunehmen, erschwert.

Auch die Bestimmungen über die Finanzkontrolle durch die Kommission wurden in gewissem Maße verwässert. Bevor die Kommission Vorschusszahlungen oder Fondsbeteiligungen kürzen kann, hat der Mitgliedstaat nun die Möglichkeit, zu den Bemerkungen der Kommission Stellung zu nehmen und anschließend in einem Dialogverfahren mit der Kommission eine Einigung zu finden. Erst, wenn eine Einigung ausbleibt und der Mitgliedstaat nicht die geforderten Korrekturen vornimmt, kann die Kommission die Mittel kürzen oder streichen.⁵⁵⁰

• *Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen*

Die Beschlüsse des Berliner Gipfels zu den Gemeinschaftsinitiativen entsprachen den Vorschlägen der Kommission, wonach die Anzahl Gemeinschaftsinitiativen auf drei reduziert werden sollte (INTERREG ,LEADER und EQUAL). Auf Druck des Europäischen Parlaments wurde nachträglich jedoch noch eine vierte Gemeinschaftsinitiative URBAN hinzugefügt, die sozial und wirtschaftlich benachteiligte Städte und Stadtviertel unterstützen soll.⁵⁵¹

Der finanzielle Anteil der Gemeinschaftsinitiativen an den Strukturfondsmitteln wurde von 9% auf 5,35% (10,4 Mrd.€) der Strukturfondsmittel halbiert. Davon sind allein 2,5% für INTERREG vorgesehen, wobei die Bedeutung der Ostgrenze besonders hervorgehoben wurde.

⁵⁴⁹ Ebd., Art. 36, (S, 30).

⁵⁵⁰ Vgl. ebd., Art 39, (S. 32f).

⁵⁵¹ Vgl. KOM (2000), S.17.

Den Kommissionsvorschlägen entsprechend, gilt das Monofondsprinzip für alle vier Initiativen. Bei den Bestimmungen zu den innovativen Maßnahmen gab es keine inhaltlichen Änderungen. Die für diesen Bereich zur Verfügung stehenden Mittel wurden jedoch zugunsten der hinzugekommenen Gemeinschaftsinitiative URBAN von zunächst 1% auf schließlich 0,51% der Strukturfondsmittel reduziert.

• *Kohäsionsfonds und das SIVB/ISPA*⁵⁵²

Die Kommissionsvorschläge über den Kohäsionsfonds wurden nicht mehr substantiell verändert. Demnach profitieren die EWU-Teilnehmer Spanien, Portugal und Irland auch weiterhin von den Fondsmitteln, müssen aber im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Konditionalität auch die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten. Es werden keine neuen Vorhaben durch den Kohäsionsfonds finanziert, wenn der Rat auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit befindet, dass der jeweilige Mitgliedstaat den Stabilitätspakt nicht eingehalten hat.⁵⁵³ Die maximale Unterstützung durch den Fonds darf 4% des BIP des zu fördernden Mitgliedstaates nicht überschreiten. Die Mittelverteilung des Kohäsionsfonds wird sich zudem an den zwischenzeitlich erreichten Konvergenzfortschritten orientieren.

Auch die Bestimmungen über das neue Strukturpolitische Vorbeitrittinstrument (ISPA) für die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten entsprachen im Großen und Ganzen den Kommissionsvorschlägen (siehe Kap. 4.1.3). Nach dem Vorbild des Kohäsionsfonds werden mit den ISPA-Maßnahmen (d.h. Projekte, Projektabschnitte sowie Projektgruppen) in den Bereichen Umwelt (Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften), Verkehr (Ausbau der transeuropäischen Netze) und der technischen Hilfe (im Rahmen der geförderten Projekte) finanziert.⁵⁵⁴ Für die indikative Mittelaufteilung durch die Kommission werden die Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-BIP (in KKS) und Grundfläche herangezogen. Der EU-Beteiligungssatz beträgt 75% der Gesamtausgaben, wobei dieser Satz in besonderen Fällen auf bis zu 85% angehoben werden kann.⁵⁵⁵ Sobald der Kandidat der Gemeinschaft beitrifft, endet die Förderung.

• *Der neue Finanzrahmen (2000-2006) und die Aufteilung der Fördermittel*

⁵⁵² ISPA: Instrument Structurel Pour l'Adhesion.

⁵⁵³ Vgl. VO (EG) Nr. 1264/94 des Rates vom 21.6.1999, Art. 1, (in: Abl. Nr. L 161 vom 21.6.1999, S.58).

⁵⁵⁴ Vgl. VO (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21.6.1999, Art. 2, (in: Abl. Nr. L 161 vom 21.6.1999, 74f).

⁵⁵⁵ Vgl. ebd., Art. 6, (S. 76).

Die Beschlüsse des Europäischen Rates in Berlin zum Finanzrahmen wichen deutlicher wenn auch nicht grundlegend von den Kommissionsvorlagen ab.⁵⁵⁶ Während die Kommission für das gesamte strukturpolitische Paket (Strukturfonds, Kohäsionsfonds, ISPA und Beitrittsausgaben) einen Betrag von 286 Mrd. € (2000-2006) vorgesehen hatte einigten sich die Staats- und Regierungschef in Berlin auf 260 Mrd. €. (siehe Tab.4.6.)

Die Ausgaben für die Altmitglieder (EU-15, Strukturfonds und Kohäsionsfonds) wurden in der Finanziellen Vorausschau klar von den Mitteln für die Erweiterung (ISPA und Beitrittsausgaben) getrennt, so daß es später zu keinerlei Umschichtungen kommen kann.

Der Betrag für Strukturfonds und Kohäsionsfonds wurde von ursprünglich 239,4 Mrd. € auf 213 Mrd. € reduziert. Aufgrund der neuen Aufgabenverteilung zwischen den beiden Abteilungen des EAGFL wurden jedoch allein 14 Mrd. € von der Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau in die Rubrik I transferiert. Berücksichtigt man diese Umschichtung lag das Verhandlungsergebnis für die Rubrik 2 nur um knapp 6% unter dem „korrigierten“ (siehe S. 160) Kommissionsvorschlag von 225,4 Mrd. €.

Von den 213 Mrd. € entfallen 195 Mrd. € auf die Strukturfonds und 18 Mrd. € auf den Kohäsionsfonds. Für die mögliche Erweiterung (Rubrik 8 der Finanziellen Vorausschau) der Gemeinschaft im Jahre 2002 wurden 39,5 Mrd. € reserviert, was wiederum den Kommissionsvorschlägen entsprach. Sollten sich die Beitritte verzögern, können in Folge der strikten Ausgabentrennung diese Mittel nicht durch die EU-15 beansprucht werden. Auch für das strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument (ISPA), für das im Kontext der getrennten Finanzierung zusammen mit dem Heranführungsinstrumenten PHARE und dem landwirtschaftlichen Vorbeitrittsinstrument SAPARD eine neue Rubrik 7 („Heranführungshilfe“) in der finanziellen Vorausschau eingerichtet wurde, wurden die Kommissionsvorgaben von 7,28 Mrd. € insgesamt bzw. 1040 Mio. € jährlich beibehalten.

Von den Strukturfondsmitteln wurden 135,9 Mrd. € (69,7%) für Ziel 1, 22,5 Mrd. € (11,5%) für Ziel 2 und 24,05 (12,3%) Mrd. € für Ziel 3 vorgesehen. Im Vergleich zu den Kommissionsvorgaben wurden vor allem die Mittel für Ziel 3 und für Ziel 2 reduziert wohingegen sich die Ziel-1-Dotierung nur geringfügig verringerte. (siehe Tab. 4.7.) Für die vier Gemeinschaftsinitiativen stehen 10,4 Mrd. € (5,35%), für die innovativen Maßnahmen nur noch 1Mrd. € (0,51%) zur Verfügung. Letztere wurden zur Finanzierung der noch nachträglich hinzugekommenen URBAN-Initiative reduziert. Für die horizontalen Maßnahmen des FIAF außerhalb der Ziel-1-Gebiete („Ziel 4“) wurden 1,11 Mrd. € (0,5%) vorgesehen wurden.

⁵⁵⁶ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 30, 26.5.1999, S. 321-331.

Tab. 4.6.: Strukturpolitische Ausgaben in der finanziellen Vorausschau (2000-2006)

Strukturpolitische Gesamtausgaben	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Gesamt (2000-2006)
1. Strukturfonds	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 600	194 950
2. Kohäsionsfonds	2 615	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 510	18 100
Summe (1+2), Ausgaben für EU-15 (Rubrik 2)	32 045	31 455	30 865	30 285	29 695	29 595	29 110	213 050
3. SIVB/ISPA (Rubrik 7)	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
4. Strukturpolitische Beitrittsausgaben (Rubrik 8)			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
Gesamtsumme (1-4)	33 085	32 495	35 655	37 155	38 655	40 635	42 230	259 910

Quelle: Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 30, 26.5.1999, S. 321-331.

Tab. 4.7.: Vergleich des Kommissionsvorschlags über Struktur- und Kohäsionsfondsmittel(2000-2006) mit den Berliner Verhandlungsergebnissen, (Preise von 1999)

Aufteilung der strukturpolitischen Ausgaben für EU-15	2000-2006 Vorschläge der Kommission*		2000-2006 Neuer Finanzrahmen	
	in Mrd. EURO, Preisen von 1999	in %	in Mrd. EURO Preisen von 1999	in %
1. Strukturfonds (ohne Ziel 5a)	218,40	100,00	195,01	100,00
ZIEL 1 (Ziel 1+6)**	129,18	59,15	127,54	65,40
Phasing-Out Ziel 1	10,42	4,77	8,41	4,31
ZIEL 2 (Ziel 2 und 5b)**	22,67	10,38	19,74	10,12
Phasing-Out Ziel 2	6,71	3,07	2,72	1,39
ZIEL 3 (Ziel 3+4)	36,32	16,63	24,05	12,33
FIAF (außerhalb von Ziel 1)		0,00	1,11	0,57
GEMEINSCHAFTSINITIATIVEN	10,92	5,00	10,44	5,35
INNOVATIVE MAßNAHMEN	2,18	1,00	1,00	0,51
2. Kohäsionsfonds	21,00		18,00	
SUMME(1+2)	239,40		213,00	

* nicht berücksichtigt sind die 14 Mrd. €, die in die Rubrik 1 (EAGFL-Garantie) transferiert wurden.

** (inkl. Phasing Out & Sonderzahlungen)

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Vgl. KOM (1999).

• *Entwicklung der Fördermittel für EU-15*

Ein Vergleich des neuen strukturpolitische Ausgabenniveaus für die EU-15 (Rubrik 2) mit dem der Vorperiode (1994-1999) zeigt, daß die Mittelausstattung im Jahresdurchschnitt für die EU-15 in 2000-2006 in etwa gleich bleibt (bzw. sich nur marginal von 30,7 Mrd. € auf 30,4 Mrd. € reduziert). Allerdings liegt sie im Schnitt deutlich unter dem erreichten Niveau des Jahres 1999 (35,7 Mrd. €, Preise von 1999) und somit unter dem zunächst angestrebten Konsolidierungsziel der Kommission.

Für einen objektiven Vergleich der Rubrik 2 in beiden Förderperioden müssten allerdings die hier herangezogenen Edinburger Sollzahlen der Förderperiode 1994-1999 korrigiert werden. Einerseits berücksichtigen sie nicht den Betrag, um den die Strukturfondsmittel im Rahmen der Norderweiterung (Österreich, Schweden und Finnland) nachträglich erhöht wurden (ca. 900 Mio. €, Preise von 1999). Zum anderen müßten die Maßnahmen (Beträge), die in Zukunft von der Rubrik 1 wahrgenommen werden (Ziel 5a, Ziel 5b und Ausgleichszahlungen) auch in der alten Förderperiode vom Gesamtbetrag der Rubrik 2 abgezogen werden. (ca. 12,1 Mrd. €, Preise von 1999).⁵⁵⁷

Würde man diese „korrigierten“ Daten für einen Vergleich des Jahresdurchschnitts der beiden Förderperioden heranziehen, läge der Jahresdurchschnitt der Förderperiode 1994-99 mit ca. 28,9 Mrd. € (Preise von 1999). deutlich unter dem des Planungszeitraums (2000-2006).

Mit Blick auf den gesamten Finanzrahmen der Gemeinschaft beträgt der Anteil der strukturpolitischen Ausgaben für die EU-15 (Rubrik 2) ca. 33% der Gemeinschaftsausgaben, wobei er sich schrittweise von 34,8% im Jahr 2000 auf 32,3% im Jahr 2006 verringern wird. Demgegenüber lag der entsprechende Anteil in der finanziellen Vorausschau für 1993-99 noch bei insgesamt bei 34%. Für die Altmitglieder (EU-15) geht demnach künftig der relative Anteil der Strukturpolitik am EU-Haushalt zurück.

Betrachtet man allerdings den Finanzrahmen (2000-2006) der erweiterten Gemeinschaft (EU-21), zeigt sich, dass der Anteil der strukturpolitischen Ausgaben (inkl. ISPA und Beitrittsausgaben) ca. 37% der Gesamtausgaben (2000-2006) der Gemeinschaft ausmacht, wobei er sich schrittweise von 36% im Jahr 2000 auf 39,5% im Jahr 2006 erhöht. Auf-

⁵⁵⁷ Die Daten sind einer informellen Note der Kommission an das Ratssekretariat vom 14.9.1998 entnommen, in der die Kommission die Fragen des Rats bzw. der FdP zu finanziellen Aspekten der Strukturfondsreform beantwortet. Die Kommission präsentierte darin einen Vergleich der Förderperioden der die angesprochenen Korrekturen berücksichtigt. Vgl. ID 79, S. 4.

grund der Erweiterung vergrößert sich demnach der relative Anteil der strukturpolitischen Ausgaben im EU-Haushalt.⁵⁵⁸

• *Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten – „Gewinner und Verlierer“*

Die Mitgliedstaaten einigten sich darauf, daß die Förderung eines Landes in Zukunft nicht mehr als 4% seines BIP betragen solle. Diese Regelung hatte die Kommission zwar in der AGENDA 2000-Mitteilung vorgeschlagen, sie jedoch anschließend nicht in die Verordnungsentwürfe eingefügt.

Vergleicht man die Verteilung der strukturpolitischen Mittel 2000-2006 (d.h. die Strukturfondsmittel und die Kohäsionsfondsmittel) auf die EU-15, mit der vergangenen Planungsperiode (1994-99), ergibt sich folgendes Bild. (siehe Tab. 4.8.)

Tab. 4.8.: Verteilung der Strukturfondsmittel in den Förderperioden 1994-99 und 2000-2006 (Durchschnittliche Mittelzuweisung pro Jahr in Mio. €, Preise von 1999, ohne Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen)

EU-Mitgliedstaaten	1994-1999		2000-2006		Differenz	
	Mittel pro Jahr	in %	Mittel pro Jahr	in %	Mittel pro Jahr	in %
B	293	1,2	261	1,0	-32	-0,2
DK	86	0,4	106	0,4	20	0,0
D	3338	13,8	4022	15,3	684	1,5
GR	2539	10,5	2994	11,4	455	0,9
E	5671	23,5	6155	23,5	484	0,0
F	2070	8,6	2089	8,0	19	-0,6
IRL	1021	4,2	441	1,7	-580	-2,5
I	3440	14,3	4069	15,5	629	1,2
L	8	0,0	11	0,0	3	0,0
NL	369	1,5	376	1,4	7	-0,1
A	228	0,9	210	0,8	-18	-0,1
P	2539	10,5	2718	10,4	179	-0,1
FI	250	1,0	262	1,0	12	0,0
S	229	1,0	273	1,0	44	0,0
UK	2022	8,4	2234	8,5	212	0,1
EU-15	24103	100,0	26223	100,0	2120	0

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. KOM (1999).

⁵⁵⁸ Vgl. KOM (1999).

Tab. 4.9.: Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen: Vergleich der Förderperioden 1994-1999 und 2000-2006 (in Mio. Euro, Preise von 1999)

Mitgliedstaaten	1994-1999	2000-2006	Differenz
B	299	209	-90
DK	106	80	-26
D	2291	1608	-683
GR	1199	862	-337
E	2899	1958	-941
F	1653	1046	-607
IRL	543	166	-377
I	1835	1172	-663
L	20	13	-7
NL	443	651	208
A	152	358	206
P	1096	671	-425
FI	161	254	93
S	133	278	145
UK	1759	961	-798
EU 15	14589	10287	-4302

Quelle: KOM (1999).

Danach reduziert sich die durchschnittliche Strukturfondsförderung (ohne innovative Maßnahmen) für die Mitgliedstaaten (in dieser Reihenfolge) Irland, Frankreich und Belgien. Deutlicher Verlierer ist Irland, das durch die erzielten wirtschaftlichen Fortschritte teilweise seinen Ziel-1-Status verliert und auch klare Einbußen bei der Verteilung der Kohäsionsmittel hinnehmen muß (s.u.). Durch die regionale Neueinstufung Irlands (siehe Kap. 4.4.3), der Aushandlung einer Weiterführung des PEACE-Programms sowie einer gesonderten Behandlung beim Phasing-Out konnten jedoch massivere Mittelverluste verhindert werden (s.u.). Frankreich verliert vor allem beim Ziel 2 durch die deutlich geringere Gesamtdotierung des Ziels und der Einführung des *Safetynets*. Darüber hinaus musste es überdurchschnittliche Einbußen bei den Gemeinschaftsinitiativen hinnehmen. Belgiens Verluste gehen primär auf das Herausfallen der Region Hainaut aus der Liste der Ziel-1 Regionen zurück. Für die Region wurde jedoch eine besondere Behandlung beim *Phasing-Out* ausgehandelt.(s.u.)

Auf der „Gewinnerseite“ der Reform stehen insbesondere (in dieser Reihenfolge) Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland, deren Anteile an den strukturpolitischen Fördermitteln zunehmen. Deutschland profitierte dabei neben der stärkeren Konzentration

der Förderung auf das Ziel 1 (neue Bundesländer) vor allem von der relativ hohen Mittel-
dotierung des Ziel 3.

Tab. 4.10.: Verteilung der Kohäsionsfondsmittel auf die EU-4 (Preise von 1999)

Mitgliedstaaten	Periode 1994-1999		Periode 2000-2006	
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro	in %
E	8,67	54,8	11,16	62,0
P	2,84	17,9	3,06	17,0
GR	2,84	17,9	3,06	17,0
IRL	1,48	9,4	0,72	4,0
EU-4	15,82	100	18,00	100

Quelle: KOM (1999).

Mit Blick auf die Verteilung der Kohäsionsfondsmittel ist Spanien deutlicher Gewinner der Berliner Beschlüsse (siehe Tab. 4.10). Als einziges der Kohäsionsländer erhält es in der kommenden Förderperiode durchschnittlich mehr Mittel pro Jahr. Gleichsam erhöht sich Spaniens Fondsanteil künftig um knappe 8% auf 62%. Deutlicher Verlierer ist auch hierbei Irland, dessen Anteil sich von 9% auf 5% reduziert.

Tab. 4.11.: Indikative Aufteilung der Mittel für das Strukturpolitische
Vorbeitragsinstrument (SIVB/ISPA)

Bulgarien	8%-12%
Tschechische Republik	5.5%-8%
Estland	2%-3.5%
Ungarn	7%-10%
Litauen	4%-6%
Lettland	3.5%-5.5%
Polen	30%-37%
Rumänien	20%-26%
Slowenien	1%-2%
Slowakei	3.5%-5.5%

Quelle: Internetseite der Generaldirektion Regio auf dem offiziellen Webserver der EU
(www.europa.eu.int)

- *Verteilung der ISPA-Mittel auf die Beitrittskandidaten*

Nachträglich wurde von der Kommission auch die indikative Aufteilung der ISPA Mittel auf die zehn benannten MOEL vorgelegt. Es wurden jedoch nur Spannbreiten für alle Länder angegeben, um möglichst viel Flexibilität bei der Verwaltung der Mittel zu haben und die Länder gleichzeitig dazu zu bewegen, möglichst gute Projekte vorzulegen. Der Großteil der Mittel geht demnach an Polen, Rumänien, Bulgarien Ungarn und die tschechische Republik. (siehe Tab. 4.11.)

- *„Besondere Situationen“ – Der politische Kuhhandel*

Unter dem Stichwort „Besondere Situationen“ wurden in den Schlussfolgerungen des Berliner Gipfels 5,2 Mrd. € der Strukturfondsmittel nicht nach objektiven Kriterien (Zielkriterien und Förderintensitäten) sondern als sogenannte „Wohltaten“ oder auch „Top-ups“⁵⁵⁹ d.h. als reine Kompensationsmasse unter den Mitgliedstaaten verteilt, um deren Zustimmungen zum gesamten Verhandlungspaket zu erhalten. Diese Mittel verteilten sich wie folgt auf die Mitgliedstaaten.⁵⁶⁰

• Niederlande:	1050 Mio.€
• Portugal:	950 Mio.€
• Irland:	790 Mio.€
• Großbritannien:	700 Mio.€
• Schweden:	500 Mio.€
• Griechenland:	450 Mio.€
• Österreich:	350 Mio.€
• Spanien:	200 Mio.€
• Deutschland:	100 Mio.€
• Italien:	96 Mio.€
• Belgien:	79 Mio. €

Ein Teil der „Top-ups“ wurde für die besonderen Anliegen einiger Mitgliedstaaten verwendet. Ein anderer Teil betrifft Korrekturen die erst aufgrund veränderter finanzieller Rahmenbedingungen und Sonderregelungen während des Berliner Gipfels entstanden. Auf das Zustandekommen dieser Sonderzahlungen wird in Kap. 4.4.3. genauer eingegangen.

- *Bilanz des Vergleichs*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Berliner Beschlüsse und die darauf basierenden neuen Fondsverordnung mit wenigen Ausnahmen innerhalb der Logik der Kommissionsvorschläge blieben. Insbesondere die Beschlüsse zu stärkerer inhaltlicher, geogra-

⁵⁵⁹ Dieser Begriff ist internen Vermerken der Kommission sowie Experteninterviews entnommen. Vgl. u.a. EI 2.

phischer und finanzieller Konzentration (Ziele, Förderkriterien usw.) entsprechen größtenteils den Kommissionsvorgaben.

Zu Abweichungen kam es beim neuen Finanzrahmen. Die Gesamtmittel für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt blieben jedoch nur um knapp 6% hinter den Vorgaben der Kommission zurück. Trotz dieser Einschränkungen konnten die strukturpolitischen Ausgaben jedoch auf dem Stand von Edinburgh konsolidiert werden, so daß das primäre Ziel der Kommission, im Rahmen einer generellen Haushaltskonsolidierung bis 2006 dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auch künftig eine hohe Priorität einzuräumen, erreicht wurde .

Als klarer Erfolg der Kommission lässt sich die Einführung des transparenteren und objektiveren Verteilungsschlüssel für die Strukturfondsmittel (auf die Mitgliedstaaten) bezeichnen.

Nicht durchsetzen konnte sich hingegen der strategisch integrierte Entwicklungsansatz der Kommission (insb. der GD XVI). Der als zentraler Bestandteil der Reform von 1988 angesehene Ansatz wurde insbesondere im Rahmen des Ziel 2 deutlich verwässert. Die neuen Regelungen bleiben nicht nur weit hinter den Kommissionsvorschlägen sondern sogar hinter dem Status quo zurück. Der integrierte Förderansatz existiert im Prinzip nur noch beim Ziel 1. Maßnahmen des ESF, EAGFL-Garantie und FIAF sind außerhalb von Ziel-1-Gebieten im gesamten Gemeinschaftsgebiet möglich. Der FIAF fällt damit komplett aus der regionalen Programmplanung, wodurch praktisch ein eigenständiges horizontales „Ziel 4“ zur Förderung von Strukturmaßnahmen im Fischereisektor entsteht.

Mit Blick auf die Bestimmungen zur Verbesserung der administrativen Umsetzung der Strukturfondsförderung ergibt sich ein differenziertes Bild. Während der Rat mehreren Vorschlägen ohne substantielle Änderung zustimmte, wurden andere innovative Elemente deutlich verwässert oder vollständig abgelehnt. Bestimmungen, die zu einer stärkeren Dezentralisierung und Vereinfachung des Implementationssystems führen sollten (z.B. Ergänzung der Programmplanung, Rolle der Begleitausschüsse), wurden dabei tendenziell eher akzeptiert als Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz und der Kontrolle, sofern dies mit einer Ausweitung der Kommissionskompetenzen verbunden war (z.B. indikative Leitlinien, Zusätzlichkeitsüberprüfung in Verbindung mit der Leistungsreserve, Finanzkontrolle und Finanzkorrekturen). Bestes Beispiel hierfür ist die Leistungs- bzw. Effizienzreserve, deren erfolgsorientierter Kontrollcharakter durch die neuen Regeln deutlich entschärft wurde.

⁵⁶⁰ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 30, 26.5.1999, S. 321-331.

4.4. Zu den Ratsverhandlungen

Im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses standen die Verhandlungen im Rat, die im April 1998 unter britischem EU-Vorsitz begannen, anschließend unter österreichischer Präsidentschaft fortgeführt wurden und unter deutschem Vorsitz im März 1999 mit den Beschlüssen des Berliner Gipfels bzw. im Juni 1999 mit dem Ratsbeschluss über die neuen Fondsverordnungen zu Ende geführt wurden.

4.4.1. Organisation und Ablauf der Ratsverhandlungen

Der Rat der Europäischen Union verfügt über mehrere informelle Arbeitsebenen, die den eigentlichen Ratsverhandlungen vorgeschaltet sind (siehe Abb. 4.2.). Bei der AGENDA 2000 wurden die einzelnen Verordnungsentwürfe der Kommission zunächst in den Ratsarbeitsgruppen (RAG/ Structural Actions Working Group (SAWG)) diskutiert. Diese setzten sich vorwiegend aus Referenten der nationalen Wirtschafts- und Finanzministerien der Mitgliedstaaten zusammen, die entsprechende Fachkenntnis über die Implementierung der Strukturpolitik in den Mitgliedstaaten besaßen.⁵⁶¹

Durch die Debatte in den Arbeitsgruppen ergab sich für den Rat ein erstes Bild über offensichtliche oder potentielle Konfliktpunkte. Auf dieser Arbeitsebene konnten sich die Delegationen bereits auf einen Großteil der neuen vorwiegend technischen Regelungen (ca. 60-70% der Verordnungstexte bzw. -regelungen) einigen. Ungelöste, strittige Punkte wurden auf der nächst höheren informellen Arbeitsebene, den „Friends of the Presidency“ (FdP) debattiert.⁵⁶² Bei den „Freunden der Präsidentschaft“ handelt es sich um ein informelles Gremium, das ein spezielles Mandat von der Ratspräsidentschaft erhält, um für besonders umstrittene Punkte Kompromisse zu finden oder zumindest Verhandlungsfortschritte für die anschließende Debatte im AStV zu erreichen. Die FdP wurden bislang nur bei politischen Großprojekten bemüht. Beim Delors-II-Paket kamen sie das erste Mal zum Einsatz. Da es bei der Auswahl der Delegierten keine gesonderten Vorgaben gibt, ist die Zusammensetzung dieses Organs häufig gemischt. Bei den strukturpolitischen Verhandlungen setzte es sich aus Assistenten der Ständigen Vertreter bzw. hochrangigen Beamten (Abteilungsleiter) der nationalen Wirtschafts-, Finanz- oder Außenministerien zusammen. Da Mitglieder der FdP oftmals von anderen Ministerien entsandt werden als die Referenten in

⁵⁶¹ Vgl. EI 10.

den Ratsarbeitsgruppen, kann es vorkommen, dass sich sachliche Auseinandersetzungen oder Kompetenzstreitigkeiten innerhalb einer Delegation ergeben.⁵⁶³ Die Anzahl der FdP-Treffen wird mit Blick auf den Fortgang der Verhandlungen von der Ratpräsidentschaft bestimmt. Im Falle der AGENDA 2000 bzw. der Reform der Strukturfonds erhielten die FdP auf Initiative der britischen Präsidentschaft gleich zu Beginn der Verhandlungen ein entsprechendes Mandat. Das Organ sollte mit Blick auf das bevorstehenden Treffen der Staats- und Regierungschefs in Cardiff am 13./14. Juni bereits einige der politisch relevanteren Reformaspekte debattieren und für den Europäischen Rat entsprechende Empfehlungen ausarbeiten. Während unter britischer und österreichischer Ratspräsidentschaft mehrere Sitzungen abgehalten wurden, kam es unter deutscher Präsidentschaft nur noch vereinzelt zu Treffen der FdP. In der Endphase der Verhandlungen wurden strittige Punkte direkt im AStV bzw. auf gesonderten Treffen der Außen- und Finanzminister verhandelt. Den „Friends of the Presidency“ folgte der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV, frz. COREPER)⁵⁶⁴, dem Beamte der Mitgliedstaaten im Botschafterrang angehören. Der AStV leistete die restliche Koordinierungs- und Redaktionsarbeit für den RAT (Ecofin, Außen-, bzw. Allgemeiner Rat). Er löste alle noch offenen technischen Fragen (sog. A Punkte) und überließ nur noch die politisch brisanten Aspekte (sog. B-Punkte) dem Ministerrat und dem Europäischen Rat.⁵⁶⁵

Im Rat selbst verhandelten die Außenminister, die Finanzminister (Ecofin) bzw. ihre Stellvertreter über die entscheidenden Aspekte, die sich in der strukturpolitischen Debatte vornehmlich auf den Finanzrahmen, die Gebiets- bzw. Förderkulisse sowie die grundsätzliche Verteilung der Strukturfondsmittel bezogen.⁵⁶⁶ Die wichtigsten, vorwiegend finanziellen Entscheidungen wurden zum Ende der Ratsverhandlungen durch den Europäischen Rat in Berlin, am 24-26. März 1999 gefällt. Sie bedurften dann anschließend noch der formellen Beschlußfassung durch den Rat im Juni 1999.⁵⁶⁷

Die Verhandlungen in den verschiedenen informellen Ratsgremien wurden von der Ratspräsidentschaft und dem Ratssekretariat koordiniert und begleitet. Die Ratspräsidentschaft war dabei im besonderem für die Interessengenerierung auf den unterschiedlichen Arbeitsebenen und somit für die Kompromißfindung verantwortlich. Sie griff Anmerkungen und Kritikpunkte der Delegationen auf, führte mit ihnen bilaterale Gespräche und formuliert

⁵⁶² Vgl. EI 6.

⁵⁶³ Vgl. EI 10.

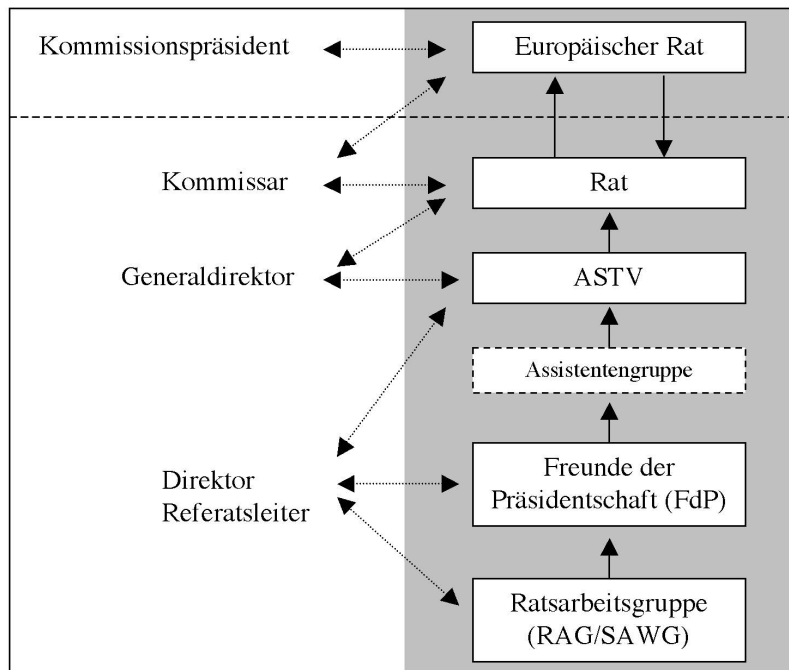
⁵⁶⁴ COREPER: Comittée des représentants permanents

⁵⁶⁵ Vgl. EI 6.

⁵⁶⁶ Insbesondere: Art. 1-7 und Art. 15-23 der Rahmenverordnung.

möglichst konsensfähige Kompromißtexte. Somit gab sie in gewisser Weise die Richtung und Strategie der Verhandlungen vor. Gegenüber der Kommission trat sie grundsätzlich als Anwalt aller Delegationen auf.⁵⁶⁸

Abb. 4.2.: Ratsarbeitsebenen und Partizipation der Kommission



Quelle: Eigene Darstellung

4.4.2. Die Verhandlungen über den Finanzrahmen

In den Verhandlungen über die künftige Höhe der strukturpolitischen Ausgaben für die EU-15 und ihre Bedeutung für den EU-Haushalts standen sich wie erwartet die Mitgliedsländer mit positiven Nettosalen (Nettoempfängern) bei der bisherigen Strukturförderung (d.h. die vier Kohäsionsländer und Italien) den Staaten mit besonders negativen Salden (Nettozahlern D, NL, S, A, F, B und GBR) gegenüber.

Bereits in den ersten Debatten des Ecofin über die finanzielle Vorausschau 2000-2006 und die Bestimmungen über eine neue interinstitutionelle Vereinbarung zur Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, die im Oktober und November 1998 unter

⁵⁶⁷ Da der Europäische Rat bekanntermaßen kein EU-Organ ist, erfolgt die formale Beschlussfassung durch den Rat.

österreichischem EU-Vorsitz stattfanden, zeichneten sich klare Konfliktlinien zwischen diesen beiden Lagern ab.⁵⁶⁹

Mit Blick auf die neue interinstitutionellen Vereinbarung manifestierte sich der Konflikt an der Frage, ob der bisherige „privilegierte“ Charakter der Strukturpolitik in Zukunft weiter beibehalten werden sollte. Umstritten war in diesem Zusammenhang zum einen, ob die vorgesehenen Ausgaben der Rubrik 2 auch weiterhin ein Ausgabenziel oder Ausgabenobergrenze darstellen sollten und zum anderen, ob das Prinzip der Rebudgetisierung der nicht verwendeten Ausgaben beibehalten werden sollte. Während die Kohäsionsländer (E, IRL, GR und P) für die Beibehaltung des Rebudgetisierungsverfahrens und sich für das Ausgabenziel stark machten, sprachen sich die Nettozahler (S, A, GBR, NL, F und D) rigoros gegen beide Regelungen aus. Andere Delegationen (DK, I, FIN) akzeptierten hingegen den Kommissionsvorschlag als Verhandlungsgrundlage.⁵⁷⁰ Die Kommission hatte sich für die Beibehaltung der Ausgabenziel-Regelung jedoch gegen die Fortführung des Rebudgetisierungsverfahrens und für eine automatische Mittelentbindung nach zwei Jahren ausgesprochen. Mit diesem Vorschlag bewegte sie sich folglich genau zwischen den Forderungen der Nettozahler und Nettoempfänger.

Ferner wurden die gegensätzlichen Positionen in den Debatten über die finanzielle Vorausschau deutlich. Überaus kontrovers wurde um den Aspekt der „Stabilisierung“ der strukturpolitischen Ausgaben sowie die Fortführung des Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten, die an der Europäischen Währungsunion teilnehmen, gestritten. Während sich die Kohäsionsländer um Spanien weiterhin vehement für eine Fortführung Kohäsionsfondsförderung für EWU-Teilnehmer einsetzten und sich gleichzeitig verschärfte Konditionalitätsregelungen verweigerten (S und P), lehnten die Nettozahler um Deutschland (UK, S, A, NL, B und F) eine Kohäsionsfondsförderung für Teilnehmer der Währungsunion ab.⁵⁷¹

Obwohl sich generell alle Delegationen für eine Stabilisierung der Ausgaben aussprachen, gingen die Meinungen über die konkrete Auslegung des Stabilitätsbegriffs weit auseinander. Aus Sicht der Nettozahler (zunächst D, F, N S, später auch DK, A, FIN und GBR), sollte das globale Ausgabenniveau der finanziellen Vorausschau (2000-2006) auf der Grundlage der vergangenen Periode (1993-1999) berechnet werden und sich nicht wie von der Kommission vorgeschlagen auf das im Jahr 1999 erreichte Niveau beziehen.⁵⁷² Demgemäß sollte auch das künftige Niveau der strukturpolitischen Ausgaben auf der Grundlage

⁵⁶⁸ Vgl. EI 6 u. 10.

⁵⁶⁹ Vgl. AE, Nr. 7326 vom 21.10.98. Vg. auch AE, Nr. 7340 vom 23.11.1998.

⁵⁷⁰ Vgl. AE, Nr. 7340 vom 23.11.1998. Vgl. ID 75,77 u. 90.

⁵⁷¹ Vgl. ebd.

⁵⁷² Vgl. AE, Nr. 7340 vom 23.11.1998.

des Durchschnitts der Vorperiode (1994-99) berechnet werden. Insbesondere für die Kohäsionsländer (E, P, GR, IRL) aber auch für Italien war jenes „Stabilisierungsszenario“ (siehe Tab 4.12.) inakzeptabel. Aus der Sicht dieser Mitgliedstaaten stellte ein solches Vorgehen keine Ausgabenstabilisierung, sondern eine Ausgabenkürzung dar.⁵⁷³ Sie sprachen sich deshalb für den Kommissionsansatz aus, nach welchem sich die künftigen strukturpolitischen Ausgaben an dem Niveau des Jahres 1999 (0,46% des BIP der EU-15) orientieren sollten.⁵⁷⁴

Aufgrund der verhärteten Fronten wurde unter dem deutschem EU-Vorsitz ein drittes Szenario erstellt, das die Pro-Kopf-Förderintensitäten für die Ziele 1-3 auf dem Niveau von 1999 konsolidierte („Konsolidierungsszenario“). Im Vorfeld des Berliner Gipfels kristallisierten sich so drei Optionen für den künftigen Finanzrahmen der Rubrik 2 heraus, die der deutsche EU-Vorsitz in einem sog. „Non-Paper“ mit dem Titel „Geänderte Negotiation Box“, den Außenministern auf ihrer Klausurtagung am 21. Februar in Luxemburg vorlegte (siehe Tab. 4.12.).⁵⁷⁵ Mit Blick auf die Interessenkonstellation im Rat favorisierte der EU-Vorsitz das Konsolidierungsszenario und zog demzufolge für die Berliner Verhandlungen einen Finanzrahmen für die Rubrik 2 (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) in Betracht, der nach Möglichkeit zwischen 190,5 und 216 Mrd. € liegen sollte.⁵⁷⁶ Auf der Klausurtagung der Außenminister am 21.3.1999 weigerten sich jedoch die vier Kohäsionsländer, der vorgeschlagenen Marge zuzustimmen. Spanien forderte weiterhin 218 Mrd. € für die Strukturfonds, 21 Mrd. € für den Kohäsionsfonds sowie 14 Mrd. für die „ländliche Entwicklung“. Im Gegensatz dazu wollten sich Österreich und Frankreich auf maximal 193 Mrd. € (Struktur- und Kohäsionsfonds) sowie Großbritannien und die Niederlande auf 190 Mrd. € festlegen lassen.⁵⁷⁷ Die endgültige Entscheidung konnte deshalb erst in den Gipfelverhandlungen von Berlin erreicht werden.

⁵⁷³ Ebd.

⁵⁷⁴ Vgl. ebd.

⁵⁷⁵ Vgl. ID 94, S.11. Die AE berichtete darüber in der Ausgabe Nr. 7409 vom 20.2.1999.

⁵⁷⁶ Vgl. AE Nr. 7429 vom 20.3.1999.

⁵⁷⁷ Vgl. AE Nr. 7430 vom 23.3.1999.

Tab. 4.12.: Optionen für den Finanzrahmen der Rubrik 2 (EU-15) im Vorfeld des Berliner Gipfels (in Mrd. Euro, Preise von 1999)

	Option 1: Vorschlag der Kommission - Agenda 2000*	Option II: Stabilisierungs- szenario (1993-99)	Option III: Konsolidierungs- szenario (1999)	Beschluß des Europ. Rates in Berlin
Strukturfonds	218,4*	173,1	198,9	195,0
Ziel 1	129,2	111,2	127,2	127,5
Ziel 2	22,7	21,7	22,2	19,7
Ziel 3	36,3	19,5	22,4	24,1
Ziel 1-3	188,2	152,4	171,8	171,3
Phasing Out	17,1	10,4	15,2	11,1
Innovative Maßnahmen & Gemeinschaftsinitiativen	13,1	13,1	11,8	11,4
Kohäsionsfonds	21	18,6	17,1	18,0
Gesamte Rubrik II (EU-15)	239,4*	191,7	216	213,0

* Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission berücksichtigte noch nicht die Mittel für die ländliche Entwicklung (14 Mrd.), die von der Rubrik 2 in die Rubrik 1 transferiert wurden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. ID 91, 92, 94.

4.4.3. Die Verhandlungen über die Verteilung der Strukturfondsmittel

Mit Blick auf die Strukturfondsverordnungen standen in erster Linie die Regelungen mit deutlich redistributiver Implikation (d.h. Art.1-7 der Rahmenverordnung) im Zentrum der Verhandlungen. Damit sind die Förderziele und Aufgaben der Strukturfonds (Art.1-2), die Kriterien der geographischen Abgrenzung der Förderung (Art. 3-5), die neuen *Phasing-Out* - Regelungen (Art. 6) und insbesondere die Kriterien bzw. die Methodik zur Verteilung der Fördermittel auf die Strukturfonds und die Mitgliedstaaten gemeint. Im Unterschied zu den Verhandlungen des Finanzrahmens ließen sich hierbei nicht mehr eindeutige Interessenkoalitionen unter den Mitgliedstaaten ausmachen. Da jedes Mitgliedsland ganz individuell von bestimmten Fondsregelungen profitierte oder benachteiligt wurde, bildeten sich ständig wechselnde Interessenkoalitionen. Dies soll an einigen besonders umstrittenen Verhandlungspunkten im Vorfeld des Berliner Gipfels verdeutlicht werden.

Bereits unter österreichischem EU-Vorsitz hatte man sich im Rat über die Reduzierung und Neudefinition der Förderziele weitgehend geeinigt. Umstritten waren hingegen Aufgabenverteilung der Strukturfonds sowie die Förderkriterien der drei Ziele.

Mit Blick auf das Ziel 1 blieb lange umstritten, ob das 75%-Kriterium „strikt“ angewendet werden sollte oder ob für Regionen die nur geringfügig über dieser Prozenzhürde liegen,

Ausnahmen gelten könnten. Während sich DK, B, F, GR, D, L und NL für eine strikte Anwendung aussprachen, plädierten I und GBR für eine lockerere Auslegung. Aus britischer Sicht sollten auf diese Weise die schottischen *Highlands & Islands*, aus italienischer Sicht die Region Abruzzen auch weiter unter die Liste der Ziel-1-Regionen fallen.⁵⁷⁸

Bis zum Berliner Gipfel gelang keine Einigung über den Kommissionsvorschlag, die ehemaligen Ziel-6-Gebiete (dünn besiedelten Regionen) automatisch in die Liste der Ziel-1-Regionen zu übernehmen. Während die direkt davon betroffenen skandinavischen Länder S und FI mit Unterstützung Großbritanniens (*Highlands & Islands*) auf dem Kommissionsregelung beharrten, machten die Delegationen Frankreichs, der Niederlande, Griechenlands und Portugals ihre Vorbehalte deutlich. Darüber hinaus insistierten Großbritannien und Irland darauf, Nordirland aufgrund der besonderen Umstände weiterhin im Rahmen von Ziel 1 zu fördern.⁵⁷⁹

Bei der geographischen Abgrenzung des Ziel 2 hatte man sich trotz anfänglicher scharfer Kritik an den nationalen Auswahlkriterien dem Kommissionsvorschlag angenähert. Bis zuletzt umstritten blieb jedoch die neue Regelung zum Sicherheitsnetz und seine Berechnungsmethodik. Während sich insbesondere GBR, das ohne die neue Regelung beim Ziel 2 große Verluste hätte hinnehmen müssen (siehe Kap. 4.2.1.1), für das Sicherheitsnetz einsetzte, lehnten Frankreich, das dadurch schlechter gestellt würde, und Spanien die neue Regelung ab.⁵⁸⁰

Bis zuletzt umstritten blieben ferner die neuen Bestimmungen zum *Phasing-Out*. Obwohl man den Kommissionsansatz einer Übergangsförderung im Grundsatz akzeptierte, konnte eine Einigung über die Mittelausstattung, die Länge und das Ende der Auslaufförderung erst auf dem Berliner Gipfel erreicht werden. Für ein schnelles und degressives Auslaufen, das bereits im Jahr 2000 beginnen sollte setzten sich DK,F,D und NL ein. Dagegen sprachen sich Großbritannien, Irland, Portugal und Belgien, die besonders vom *Phasing-Out* betroffen waren, für längere Übergangszeiten aus.⁵⁸¹

Bei den neuen Regelungen zur Ermittlung der Förderintensitäten im Rahmen des Art. 7 ging die unter Kap. 4.4.4 beschriebene „Nullsummentaktik“ der Kommission letztendlich auf. Die Formeln zur Ermittlung der Förderintensitäten, wie sie den Mitgliedstaaten in den technischen Noten der Kommission mitgeteilt wurden, blieben bis auf eine zusätzliche

⁵⁷⁸ Vgl. ID 90.

⁵⁷⁹ Vgl. AE Nr. 7430 vom 23.3.1999.

⁵⁸⁰ Ebd.

⁵⁸¹ Vgl. AE Nr. 7414 vom 27.2.1999.

Änderung unverändert. Die unterschiedlichen Sonderinteressen der Mitgliedstaaten neutralisierten sich weitgehend (Vgl. Kap. 4.4.4).⁵⁸²

• *Zu den Kompensationszahlungen („Wohltaten“, „Top-ups“) des Berliner Gipfels*

Einige der erläuterten Blockaden, taktische Reserven und Sonderinteressen bestimmter Mitgliedstaaten konnten erst auf dem Berliner Gipfel durch die bereits erwähnten „Top-ups“ (Sonderzahlungen) unter dem Stichwort „Besondere Situationen“ aufgelöst werden. An diesen Kompensationszahlungen wurden die Sonderinteressen eines Mitgliedstaates deutlich, weshalb im folgenden noch einmal auf die wichtigsten von ihnen eingegangen wird.

Um überhaupt entsprechenden Mittel für politische Tauschgeschäfte bereitstellen zu können, wurde in den Verhandlungen von Berlin hauptsächlich der Mittelanteil der „echten“ Ziel-1 Regionen (um ca. 2% auf ca. 68% der Strukturfondsmittel) gekürzt.⁵⁸³ Da die Förderintensität der Kohäsionsländer dadurch unter das erreichte Niveau von 1999 fiel, was für diese Länder unannehmbar gewesen wäre, wurde die Differenz zum 1999er Niveau durch Sonderzuschüsse ausgeglichen. Auf diese Weise gingen 450 Mio. € an Griechenland, 450 Mio € an Portugal, 200 Mio € an Spanien und 40 Mio € an Irland.⁵⁸⁴

Die Niederlande strebten aufgrund ihres negativen Nettosaldo offiziell eine Erhöhung ihres Anteils an den Strukturfondsmittel an. Ohne den Betrag im Rahmen der „besonderen Situation“ hätte ihr Anteil jedoch unter dem der Vorperiode gelegen, was aus niederländischer Sicht unakzeptabel war. Durch eine Sonderbehandlung der Niederlande bei den Gemeinschaftsinitiativen (550 Mio. €) und im Rahmen von Ziel 3 (500 Mio. €) wurde der bisherige Strukturfondsmittelanteil in etwa beibehalten.⁵⁸⁵

Österreich sah sich als Nettozahler in ähnlicher Form von der Reform benachteiligt und forderte deshalb eine besondere Berücksichtigung der Grenzland-Problematik im Rahmen von INTERREG.(350 Mio. €)⁵⁸⁶

Ogleich der Anteil an Strukturausgaben für Portugal konstant blieb, wäre die gesamte Förderung ohne die „besondere Behandlung“ gegenüber dem erreichten Niveau von 1999 abgefallen, da die Region um Lissabon nicht mehr in die Liste der Ziel-1-Gebiet gefallen wäre. Da dies für Portugal nicht annehmbar war, wurde eine besondere Auslaufregelung für die

⁵⁸² Vgl. EI 2.

⁵⁸³ Aufbauend auf dem Konsolidierungsszenario waren als Verhandlungsgrundlage ca. 70% der Mittel für Ziel 1, ca. 12% für Ziel 2 und 12% für Ziel 3 vorgesehen. Vgl. EI 2.

⁵⁸⁴ Vgl. ebd.

⁵⁸⁵ Vgl. EI 9.

⁵⁸⁶ Vgl. EI 2.

Lissabonner Region (500 Mio. €) ausgehandelt, so dass im Prinzip die Region weiterhin als Ziel-1-Region behandelt wird, obwohl sie die Kriterien nicht erfüllt.⁵⁸⁷

Um den Anteil an den Fondsmitteln auszudehnen hatte Schweden im Vorfeld der Verhandlungen versucht, durch die Einführung eines Kriteriums von 8 Einwohnern/qkm seine derzeitige Ziel-6-Förderkulisse auszuweiten. Für die Zustimmung Schwedens wurde deshalb ein besonderes Hilfsprogramm im Rahmen von Ziel 3 (150 Mio. €) ausgehandelt.⁵⁸⁸

Das besondere Interesse Großbritanniens an den *Highlands & Islands* sowie der Fortführung der Initiative PEACE wurde schließlich mit insgesamt 700 Mio. € „vergütet.“

Mit Irland, das vom Phasing-Out am deutlichsten betroffen war, wurden zusätzliche 100 Mio. € für PEACE sowie ein zusätzlichen Betrag zur Übergangsförderung in Höhe von 100 Mio. € ausgehandelt. Darüber hinaus setzte Irland die geplante statistische Neueinstufung seines Territoriums durch, nach welcher es sich in Zukunft in zwei Regionen der NUTS II Ebene aufteilt. Während sich die Region „Southern and Eastern Region“ für das Phasing-Out im Rahmen von Ziel 1 qualifiziert, erhält die neue Region „Border, Midland and Western Region“ den vollen Ziel-1-Status. Auch für die Neueinstufung wurde mit Irland ein zusätzlicher Betrag ausgehandelt.⁵⁸⁹

• *Zur besonderen Verhandlungssituation des Europäischen Gipfels in Berlin*

„Nichts ist vereinbart, bevor alles vereinbart ist“,⁵⁹⁰

Zur Erklärung der strukturpolitischen Verhandlungsergebnisse des Berliner Gipfels müssen neben den beschriebenen politikfeldimmanenten Paketlösungen auch das gesamte Verhandlungspaket AGENDA 2000 sowie Faktoren wie die spezifische Verhandlungssituation des Berliner Gipfels und die politischen Präferenzen der Staats- und Regierungschefs berücksichtigt werden. Neben der Regionalförderung mussten auf dem Berliner Gipfel auch Kompromisse für die Reform der Agrarpolitik und für das künftige Finanzierungssystem (System der Eigenmittel) der Gemeinschaft gefunden werden. Da gerade in diesen Bereichen noch größere Meinungsunterschiede bestanden als bei der Strukturpolitik, kann davon ausgegangen werden, dass in Berlin wichtige Verhandlungspunkte im Sinne von politikfeldübergreifenden package deals miteinander verknüpft wurden.

⁵⁸⁷ Vgl. ebd.

⁵⁸⁸ Vgl. ebd.

⁵⁸⁹ Vgl. EI 9

⁵⁹⁰ Zitat des britischen Premierministers Blair auf dem Berliner Gipfel, in: FAZ, 27.3.1999, S.1.

4.4.4. Die Rolle der Europäischen Kommission in den Ratsverhandlungen

Im Gegensatz zu der Phase des *Agenda-Settings*, in welcher der Kommission durch den EGV die Rolle des Initiators zugewiesen ist, lassen die vertraglichen Vorgaben über Ihre Funktion in den Ratsverhandlungen einen gewissen Auslegungsspielraum. Formell hat die Kommission nach Art. 250 EGV lediglich die Möglichkeit, ihre vorgelegten Vorschläge jederzeit zu ändern bzw. zurückzuziehen, solange ein Beschluß des Rates nicht ergangen ist. Ansonsten beschränkt sich der Vertrag auf die Aussage, dass sich der Rat und die Kommission einander zu Rate ziehen und einvernehmlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit regeln.⁵⁹¹

Mit Blick auf die Verhandlungen der Struktur- bzw. Kohäsionsfondsverordnungen hatte die Kommission zunächst durch ihr Vorschlagsrecht die Möglichkeit, den Verhandlungsgegenstand vorzugeben und damit die Verhandlungsdebatte in gewünschte Bahnen zu lenken.

Aufgrund der technisch sehr komplexen Strukturfondsregelungen profitierte die Kommission in den Ratsverhandlungen zudem von Ihrer besonderen Fachkenntnis, die sie für den Rat zu einem unverzichtbaren Sachverständigen machte. Sie kannte nicht nur die eigenen Verordnungstexte am besten, sondern konnte auch sehr genau einschätzen, wie sich die einzelnen Bestimmungen in der Implementierung auswirken würden. Aufgrund ihrer wichtigen Rolle bei der Umsetzung und Begleitung der Strukturfondsförderung waren die Mitgliedstaaten tendenziell an einer möglichst guten Zusammenarbeit mit der Kommission interessiert, von deren Wohlwollen sie anschließend in gewissem Maße abhängig sein könnten.⁵⁹²

Dies führte dazu, daß die Kommission, obwohl es formell nicht notwendig wäre, an den Verhandlungen im Rat, d.h. an den Sitzungen aller informellen Ratsgremien teilnahm. In der RAG, den FdP und dem AStV begleiteten hochrangige Kommissionsbeamte der federführenden Generaldirektion (GD XVI) die Verhandlungen, während auf Ratsebene die zuständigen Kommissare Ansprechpartner der Minister waren. (Vgl. Abb. 4.2.) Die Kommission hatte zwar kein Stimmrecht, stand den Delegationen jedoch für Nachfragen und Erläuterungen der geplanten Regelungen zur Verfügung. Durch die direkte Teilnahme an den Sitzungen der genannten Gremien ergaben sich für die Kommission mehrere Möglichkeiten auf die Verhandlungsergebnisse Einfluß zuzunehmen.

⁵⁹¹ Vgl. Art. 218 EGV.

⁵⁹² Vgl. EI 6, 9, 10.

Zunächst zeigte sich, daß die Kommission auf jeder informellen Ratsarbeitsebene durch ausgewiesene Experten vertreten war, die auf die Detailkenntnis und praktische Erfahrung der jeweiligen Generaldirektion zurückgreifen konnten. (Vgl. Abb. 4.2.) Im Gegensatz dazu verfügten im Rat generell nur die Referenten in der SAWG über dementsprechendes Implementierungswissen. Während so die spezifische Sachkenntnis der Kommission auf allen Ebenen relativ konstant blieb, nahm sie auf Seiten des Rates mit jeder höheren und somit politischeren Arbeitsebene sukzessive ab. Als Konsequenz dieser Informationsasymmetrie ergab sich für die Kommission in diesen Gremien (AStV bzw. Rat) oftmals ein größerer Einflußspielraum als in der Ratsarbeitsgruppe oder den FdP. Entscheidende Aspekte der Kommissionsvorschläge konnten so in bestimmten Fällen trotz einer anfänglichen, generellen Ablehnung in der RAG bzw. SAWG auf höherer Ebene noch durchgesetzt werden.⁵⁹³

Die Verhandlungen über die *leistungsgebundene Reserve* verdeutlichen diesen Zusammenhang. Aus Sicht der Kommission war die „Leistungsreserve“ ein entscheidendes regulatives Element, das den Einstieg in eine erfolgsorientierte und effizientere Strukturpolitik ermöglichen und gleichzeitig die Kontrollkompetenz der Kommission stärken sollte. Der Vorschlag stieß jedoch weder im Rat noch im Europäischen Parlament auf positive Resonanz, wobei vor allem die Höhe der Reserve (10%) und die vorgeschlagenen Zuteilungskriterien kritisiert wurden. Unter österreichischer Präsidentschaft wurde die Leistungsreserve von allen Delegationen in der Ratsarbeitsgruppe abgelehnt.⁵⁹⁴ Selbst ein erster modifizierter Vorschlag der Kommission wurde auf dieser Ebene zurückgewiesen. Der Kommission gelang es jedoch schließlich auf der Ebene der FdP und des AStV, einige der Delegationen von der Reserve zu überzeugen, so dass der Punkt zunächst auf der Tagesordnung blieb. Kommissarin Wulf-Mathies setzte sich im EP, im AStV sowie in informellen bilateralen Konsultationen vehement für das neue Instrument ein.⁵⁹⁵ Nach weiteren Zugeständnissen der Kommission wurde die leistungsgebundene Reserve, obgleich stark verwässert, in der neuen Rahmenverordnung verankert.⁵⁹⁶

An diesem Beispiel werden weitere Einflußinstrumente der Kommission deutlich. Stieß ein bestimmter Aspekt des Verordnungsvorschlages deutlich (mehrheitlich) in der Ratsarbeitsgruppe (oder der FdP) auf Ablehnung, hatte die Kommission die Möglichkeit, einen konsensfähigeren, abgewandelten Vorschlag, eine Art ad hoc Vorschlag, zu diesem gesonder-

⁵⁹³ Vgl. EI 9, 10.

⁵⁹⁴ Vgl. AE Nr. 74340 vom 11.11.98.

⁵⁹⁵ Vgl. AE Nr. 7382 vom 14.1.99, vgl. auch EI 7 u. 10.

ten Punkt in die Debatte einzubringen, um entweder Teile der vorgeschlagenen Regelung zu „retten“ oder zumindest den Status-Quo zu erhalten.⁵⁹⁷ Dabei handelt es sich demnach nicht um einen offiziell von der Kommission verabschiedeten geänderten Gesamtvorschlag. Bei den Strukturfondsverordnungen wurden so während der Sitzungen der SAWG zu bestimmten Aspekten Modifizierungen von Seiten der Kommission angeboten. Ein Beispiel hierfür ist die Debatte um die horizontale Förderung des Ziel 3. Da sich neun Delegationen in den Sitzungen der SAWG gegen den beschränkt horizontalen Ansatz des Ziel 3 aussprachen, sahen sich die Vertreter der Kommission gezwungen, dem Rat einen veränderten Vorschlag vorzulegen. Die schließlich vom Rat akzeptierte Regelung wurde während einer RAG-Sitzung von dem Vertreter der GD XVI nach kurzer Rücksprache mit dem Vertreter der GD VI den Delegationen angeboten.⁵⁹⁸ Obwohl die Kommission zwar in diesem Punkt deutliche Abstriche von ihrem Vorschlag hinnehmen musste, zeigt das Beispiel dennoch, daß die Kommission die Möglichkeit hat situativ und flexibel auf die jeweilige Mehrheitskonstellationen im Rat zu reagieren.⁵⁹⁹

Ein weiteres wichtiges Mittel der Einflußnahme bzw. der Steuerung in den Ratsverhandlungen war die Fähigkeit der Kommission, ausgewählte Informationen zunächst zurückzuhalten und erst zu einem bestimmten Zeitpunkt offenzulegen. Dieses Verfahren ließ sich besonders gut bei den Verhandlungen über die Verteilung der Strukturfondsmittel beobachten. Während die Kommission in ihrem Vorschlagspaket konkrete Angaben über den strukturpolitischen Finanzrahmen gemacht hatte, waren die Strukturfondsregelungen mit redistributiver Implikation (insb. Art. 1-7 der Rahmenverordnung) in vielen Punkten unklar geblieben. Aus diesem Grund stellten die „Friends of the Presidency“ (FdP) bzw. der AStV II Mitte Juli einen Fragenkatalog (12 Punkte-Fragebogen) zusammen, indem sie die Kommission aufforderten, die jeweiligen Bestimmungen genauer zu erläutern.⁶⁰⁰ Im Mittelpunkt der Fragen standen drei Aspekte.⁶⁰¹ Zum einen sollte die Kommission einen **objektiven** Vergleich der Förderperioden (1994-99 und 2000-06) vorlegen, indem die Dotierung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds gegenübergestellt werden sollte. Aus dem Vergleich sollten auch die unterschiedlichen Förderintensitäten pro Kopf für die jeweiligen Förderziele, in- und exklusive der Kohäsionsfondsbeträge, hervorgehen. Darüber hinaus wurden ausführlichere Angaben zum *Phasing-Out* verlangt. Dabei sollte die Kommission

⁵⁹⁶ Vgl. ebd.

⁵⁹⁷ In der RAG gibt es keine Abstimmungen sondern nur Tischumfragen.

⁵⁹⁸ Vgl. EI 10.

⁵⁹⁹ Vgl. Falkner (1994), S. 28.

⁶⁰⁰ Vgl. ID 73 u. 74.

u.a. angeben, welche Beträge sie für das Phasing-Out vorgesehen hat und warum diese Mittel degressiv ausgeschüttet werden sollten. Schließlich sollte die Kommission endlich die Kriterien bzw. die Methodik zur Bestimmung der Förderintensitäten offenlegen und klarstellen, welche Beträge sie für die drei Förderziele vorsah und wie sich diese Mittel auf die jeweiligen Strukturfonds verteilen würden.⁶⁰²

Während die Kommission den Großteil der Fragen bis Ende September beantwortete und dem Ratssekretariat zugeleitet hatte, zögerte sie die Herausgabe der Angaben zur Verteilungsmethodik (Art. 7 der Rahmenverordnung („Mittel und Konzentration“)) bis Mitte November heraus.⁶⁰³ Auch der Kommissionsbericht zur Finanzierung der Europäischen Union („Eigenmittelbericht“), welcher dem Rat Anfang Oktober 1998 vorgelegt wurde, enthielt bewußt keine diesbezüglichen Vorgaben, sondern beschränkte sich auf die Angaben über die Verteilungswirkung des Finanzierungssystems.⁶⁰⁴ Während somit Anfang November alle Verteilungsparameter für den Bereich Agrarpolitik (bis auf die Mittelverteilung für die ländliche Entwicklung) für das künftige Finanzierungssystems vorlagen, fehlten noch immer konkrete Informationen über die Distribution der Strukturfondsmittel. Erst unmittelbar vor dem Wiener Gipfel entschied sich die Kommission, ihre diesbezüglichen Ideen offen zulegen.

Das Interesse der Kommission bestand darin, ihren neuen „Bottom-up-Ansatz“ der Mittelverteilung, durch den die Fördergelder nach festgelegten Variablen und transparenten Formeln vergeben werden (Vgl. Kap. 4.2.1.2.), möglichst unverändert im Rat durchzusetzen. Darüber hinaus wollte man frühe verteilungspolitische Debatten, die den inhaltlichen Gesamtansatz der Reform gefährden, vermeiden. Deshalb zögerte man die Offenlegung der Methodik einige Wochen hinaus. Auf der anderen Seite mußte jedoch auch die spezifische Verhandlungssituation des Santer-I-Pakets berücksichtigt werden, die sich vollständig anders darstellte als die des Delors-II-Paket. Da die Beschlüsse zu den Strukturfondsverordnungen und zum Finanzrahmen diesmal zeitgleich gefällt wurden, sorgte die aufkommende Nettosaldendiskussion dafür, daß sich das Augenmerk der Mitgliedstaaten weitaus stärker auf die Verteilung der Strukturfondsmittel richtete als 6 Jahre zuvor. Es erschien deshalb unwahrscheinlich, alle auftretenden Verteilungskonflikte auf einem einzigen Treffen der Staats- und Regierungschefs, dem Berliner Gipfel im März 1999, lösen zu können. Um den

⁶⁰¹ Vgl. ID 73.

⁶⁰² Vgl. ID 73 u. 74.

⁶⁰³ Die Antworten der KOM zu den Art. 1-6 wurden dem Rat erneut in Form einer technischen Note übermittelt. Vgl. ID 78.

gesamten Zeitplan der Verhandlungen nicht zu gefährden, entschieden sich die für die AGENDA 2000 zuständigen Kommissare in Absprache mit dem Kommissionspräsidenten und dem Generalsekretariat dazu, auf dem Allgemeinen Rat am 19. November, d.h. kurz vor dem Wiener Gipfel am 11./12. Dezember 1998, detaillierte Angaben über die Verteilung der Strukturfondsmittel in Form von zwei technischen Noten über die Anwendungsmöglichkeiten des Artikel 7 der Rahmenverordnung vorzulegen.⁶⁰⁵ Diese sogenannten „Non-Papers“ wurden als Anhang an ein allgemeines Papier des Ratssekretariats zu Finanzierungsfragen der Rubrik 2 angehängt. Der generelle Vorteil einer technischen Note war ihre relative Unverbindlichkeit, womit sich die Kommission noch Handlungsspielraum für die abschließenden Verhandlungen bewahrte. Da es sich um keinen offiziellen Vorschlag der Kommission handelte, wurde in gewisser Weise das Kollegialitätsprinzip umgangen. AStV-artige Verhandlungen innerhalb des Kollegiums (wie bereits am Beispiel Sicherheitsnetzes und des Kohäsionsfonds in Kap. 4.2.2.3. gezeigt) konnten auf diese Weise vermieden werden. Wichtig war, dass die technischen Noten an den Rat keine direkte Übersicht über die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten enthielten. In der ersten Note wurde lediglich die Verteilungsmethodik, d.h. die neue Methodik für die Mittelaufteilung (Förderintensitäten) für die Ziele 1, 2 und 3 erläutert.⁶⁰⁶ Erst kurz darauf wurde dem Ratssekretariat in einem zweiten Non Paper die für die Kalkulation der jeweiligen Mittelanteile notwendigen Basisdaten (BIP, Bevölkerungszahlen, Arbeitslosenraten etc.) vorgelegt.⁶⁰⁷ Diese Vorgehensweise zwang die Mitgliedstaaten dazu, sich mit den vorgeschlagenen Formeln und Bezugsgrößen auseinanderzusetzen, wobei der Gesamtzusammenhang immer gegenwärtig blieb. D.h. die Delegationen mussten nun darlegen, wie sie die methodischen Vorschläge oder auch nur einzelne Parameter der Formeln ändern wollten. Bei jeder Forderung nach Änderungen wurde dann jedoch unmittelbar deutlich, daß Zuwächse für den einen Mitgliedstaat mit Reduzierungen für ein anderes Land verbunden sind. Dadurch wurde die Verhandlungsposition der Kommission gestärkt und der Nullsummencharakter offensichtlich. Der Versuchung, einen größeren Teil der Fördermittel durch bilaterale Deals und politischen Kuhhandel zu verteilen (wie bei der Reform von 1988 und 1993), wurde auf diese Weise entgegengewirkt.⁶⁰⁸

⁶⁰⁴ Der Bericht machte lediglich tendenzielle Aussagen über die finanziellen Konsequenzen der Reform der Strukturpolitik für die fünf Nettozahler Deutschland, Niederlande, Österreich, Schweden und Großbritannien. Vgl. KOM (1998c), S. 26-29.

⁶⁰⁵ Vgl. FAZ, 4.12.1998, S.19, vgl. auch ID 80.

⁶⁰⁶ Vgl. ID 84.

⁶⁰⁷ Vgl. ID 85.

⁶⁰⁸ Vgl. EI 2.

In diesem Zusammenhang zeigte sich auch einer der wohl wichtigsten Stärken der Europäischen Kommission in den Verhandlungen. Ihr stand zu jeder Zeit ein detaillierter Überblick über die Verteilung der Strukturfondsmittel auf alle Mitgliedstaaten zur Verfügung. In den Abschlußverhandlungen des Europäischen Rates von Berlin war sie im Gegensatz zu den jeweiligen nationalen Delegationen bei spezifischen Änderungswünschen oder -forderungen eines Mitgliedstaates in der Lage, in sehr kurzer Zeit anhand der eigenen Formeln entsprechende Distributionsszenarien zu errechnen und die Auswirkungen der Änderung auf die Mittelausstattung für jeden Mitgliedstaat zu ermitteln.⁶⁰⁹

• *Bilaterale Konsultationen, „Tour de Capitales“ und informelle Ratstreffen*

Eine weitere Möglichkeit der Kommission Einfluß auf die Verhandlungsergebnisse zu nehmen sind die bilateralen Gespräche zwischen der Kommission und den jeweiligen Vertretern eines Mitgliedstaates. Nach Vorlage der legislativen Vorschläge setzte die Kommission die bilateralen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten weiter fort. Damit sind nicht nur Treffen des Kommissionspräsidenten mit Staats- und Regierungschefs, der sog. „*Tour de Capitales*“, gemeint, sondern insbesondere die Gespräche der für die Strukturfonds zuständigen Kommissare mit entsprechenden Vertretern eines Mitgliedstaates. So startete auch Kommissarin Wulf-Mathies gleich nach der Vorlage der Verordnungsentwürfe eine eigene „*Tour de Capitales*“, um bei den Mitgliedstaaten um Akzeptanz für die Kommissionsvorschläge zu werben und sich gleichzeitig ein erstes Bild über Vorstellungen, Kritik und Präferenzen der Mitgliedstaaten zu machen. In diesen Gesprächen hatte die Kommissarin die Möglichkeit von ihre Sachkenntnis und ihrem Verhandlungsüberblick zu profitieren. Obgleich die Kommission zu Beginn der Ratsarbeit noch keine Angaben über die Verteilungsmethodik der Fördermittel machte, hatte sie intern jedoch bereits entsprechende Distributionssimulationen unter unterschiedlichen Szenarien erstellt. Auf diese Weise kannte sie bereits frühzeitig die voraussichtliche Aufteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten. Mit diesem Hintergrundwissen hatte die Kommissarin in den bilateralen Treffen einen gewissen Vorteil gegenüber ihren Gesprächspartnern. Zum einen bestand dadurch die Möglichkeit, sich rechtzeitig einen Überblick über die Interessenlage der Mitgliedstaaten zu machen und noch vor der Vorlage der Verteilungsmethode Modifizierungen an derselben vorzunehmen.⁶¹⁰ Zum anderen bestand die Möglichkeit, den Ver-

⁶⁰⁹ Vgl. EI 9.

⁶¹⁰ Ein Vergleich interner Kommissionsdokumenten (ID 21, 46 u. 84) zeigt, daß die ursprünglich erarbeitete Verteilungsmethodik („income gap transfer approach“, ID 21) im Laufe des Entscheidungsprozeß noch mehrere Male modifiziert wurde, da die neue Mittelverteilung zunächst zu stark von der Verteilung in der alten Förderperiode (1994-99) abwich und somit die Benachteiligungen bestimmter Mitgliedstaaten of-

treter des jeweiligen Mitgliedstaates durch Andeutungen zu beschwichtigen bzw. von bestimmten Kommissionsvorschlägen zu überzeugen.⁶¹¹

Die Teilnahme an den informellen Treffen des Rates bzw. des Europäischen Rates boten der Kommission in ähnlicher Weise die Möglichkeit auf den Fortgang der Verhandlungen einzuwirken. Während sich beispielsweise die Ratsarbeitsgruppe noch mit den technischen Fragen der Reform beschäftigte und in vielen Punkten zerstritten schien, versuchte die Kommission (Kommissarin Wulf-Mathes) auf dem informellen Ratstreffen in Glasgow zur Reform der Strukturpolitik vom 8.-9. Juni 1998 die jeweiligen Minister von den politisch richtungweisenden Reformelementen zu überzeugen. Die Schlußfolgerungen des Glasgower Treffens zeigten, daß es der Kommissarin gelang, die Verhandlungsdebatte frühzeitig auf ihren Reformkurs zu lenken. Es schien gerade zu diesem frühen Zeitpunkt weitaus weniger Interessendivergenzen zwischen den Ministern als zwischen den Referenten der RAG zu geben. Die Delegationen stimmten der Philosophie und den Grundzügen der Reform zu und da sie bis dato keine stimmigen Gegenvorschläge vorlegen konnten, stand bereits zu diesem Zeitpunkt die Gesamtarchitektur nicht mehr zur Disposition sondern nur noch ihre Ausgestaltung.⁶¹² Ein tendenzieller Kompromiß zeichnete sich bereits konkret bei der vorgeschlagenen Reduzierung der Ziele und der Gemeinschaftsinitiativen, stärkerer Dezentralisierung und der Anerkennung der Kontrollfunktion der Kommission ab.⁶¹³

In den weiteren informellen Treffen versuchte die Kommission die Detailverhandlungen weiter voran zutreiben, um auf den anschließenden offiziellen Gipfeltreffen in Cardiff und Wien in möglichst vielen Aspekten einen Konsens zu erreichen oder zumindest zeitliche Absichtserklärungen der Staats- und Regierungschefs zu erwirken.

• *Kooperation mit der Ratspräsidentschaft*

Eine weitere Möglichkeit der Einflußnahme durch die Kommission ergab sich aus der relativ engen Kooperation mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Die Ratspräsidentschaft bezog die Kommission bei der Koordinierung der Verhandlungen sowie dem Erstellen konsensfähiger Kompromißtexte mit ein, da die Kommission über die notwendige Sachkenntnis verfügt, routiniert in der Formulierung von Rechtstexten ist und darüber hinaus die Präferenzen und das Verhalten der verschiedenen Delegationen kennt, wodurch sie

fensichtlich wurde. Laut Interviewaussagen determiniert so die ursprüngliche, transparente Methode ca. 80% der Mittelverteilung während ca. 20% größtenteils auf Modifizierungen zurückzuführen ist, um es politisch umsetzbar zu halten. Vgl. EI 9.

⁶¹¹ Vgl. EI 9.

⁶¹² Vgl. EI 1 u.2.

⁶¹³ Vgl. ID 68.

wiederum Verhandlungssituationen im Rat oftmals sehr genau einschätzen kann.⁶¹⁴ Umgekehrt ergibt sich durch diese Art von „Beraterfunktion“ für die Kommission die Möglichkeit, Einfluß auf den Verhandlungsablauf zu nehmen.⁶¹⁵

Damit ist zunächst das Arbeitsprogramm der informellen Gremien des Rates gemeint, welches die jeweilige Ratspräsidentschaft in Kooperation mit dem Ratssekretariat vorgibt. Die Kommission versuchte durch informelle Vorabgespräche mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft, insbesondere die Aspekte auf die Verhandlungsagenda zu setzen, für die die jeweilige Ratspräsidentschaft Unterstützung signalisierte. So sollten beispielsweise die neuen Bestimmungen über die finanzielle Abwicklung und der Finanzkontrolle nach Möglichkeit unter britischem EU-Vorsitz debattiert werden, da Großbritannien als prinzipieller Befürworter der veränderten Programmplanung sowie der automatischen Mittelentbindung nach zwei Jahren angesehen wurde. Mit ihrer ausgeprägten „value for money“-Einstellung wurden die Briten darüber hinaus am ehesten als Verbündete für die Kommissionsvorschläge zur Begleitung, Bewertung und zu der klareren Bestimmungen der Zuständigkeiten (Kommission - Begleitausschuß - Verwaltungsbehörde) angesehen. Auch die neuen Regelungen zu den Globalzuschüssen und zur leistungsgebundenen Reserve sollten nach Möglichkeit unter britischer Ratspräsidentschaft debattiert werden. Obwohl die Briten den neuen Bestimmungen eher skeptisch gegenüberstanden, versprach sich die Kommission vom britischen Vorsitz eher konstruktiven Beistand als von der anschließenden österreichischen Ratspräsidentschaft.⁶¹⁶

Bereits im Juni 1998 wurden auch Gespräche mit der nachfolgenden österreichischen Präsidentschaft aufgenommen und ein entsprechender Arbeitszeitplan diskutiert.

Vom österreichischen Vorsitz erhoffte sich die Kommission vor allem Unterstützung bei den Gemeinschaftsinitiativen, da es im Interesse Österreichs lag, einige der diesbezüglichen Regelungen (Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen („Grenzlandinitiative“⁶¹⁷), Mittelumfang, Flexibilität der Mittelverteilung) bereits in Wien auf dem Europäischen Gipfel Einigkeit zu erzielen.⁶¹⁸

⁶¹⁴ Gerade unerfahrenere Präsidentschaften kooperieren aus diesem Grund i.d.R. intensiver mit der Kommission. Mit Blick auf die Agenda 2000 war die Ratspräsidentschaft für Österreich eine Premiere und für Deutschland mit einer neuen Regierung ungewohnt. Vgl. EI 2 u.9.

⁶¹⁵ Vgl. EI 6, 9 u.10.

⁶¹⁶ Die Kommission konnte das „PEACE“- Programm in Nordirland als Paradebeispiel anführen werden. Vgl. EI 9.

⁶¹⁷ Die österreichische Regierung hatte sich bereits im Januar 1998 in einem informellen Memorandum an die Europäische Kommission gewandt und darin ihre vorrangigen Anliegen aufgeführt. An erster Stelle stand dabei die Schaffung eines Sonderprogramms für die Regionen im Nahbereich der Grenze zu den MOEL mit entsprechend hoher Dotierung. Vgl. ID 54.

⁶¹⁸ Vgl. ebd., vgl. auch ID 70 u. 72.

Am deutlichsten zeigte sich die Kooperation zwischen Kommission und Ratspräsidentschaft jedoch unter deutschem EU-Vorsitz. Nun mussten für die Reformaspekte mit finanzieller Implikation Kompromisse gefunden werden, um die Verhandlungen auf dem Berliner Gipfel zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Da die Kommission den genauen Überblick über die Mittelverteilung hatte und dadurch sich wechselnde Interessenkonstellationen und –verflechtungen am schnellsten erkannte wurde die Kommission zum unverzichtbaren Berater der Ratspräsidentschaft in der Endphase der Verhandlungen. So hatte sie bereits im Vorfeld des Berliner Gipfels Verhandlungsszenarios und potentielle Kompensationsgeschäfte „Top-ups“ (Vgl. Kap. 4.4.3) simuliert. Die Kommission spielte demnach auch auf dem Berliner Gipfel eine entscheidende Rolle.⁶¹⁹

Abschließend muß noch darauf hingewiesen werden, dass die Kommission auch in der Zusammenarbeit mit dem Parlament und durch die Unterstützung des AdR versuchte, Einfluß auf die Verhandlungsergebnisse zu nehmen. Auf diesen Zusammenhang wird in Kap. 4.5. und 4.6. noch näher eingegangen.

An den hier aufgeführten Beobachtungen zeigt sich jedoch bereits, dass der Einfluss der Kommission in der formalen Entscheidungsphase bzw. in den Ratsverhandlungen deutlich größer ist als bislang angenommen. Als *Agenda-Setter* gibt sie nicht nur den Verhandlungsgegenstand vor, sondern hat darüber hinaus auch anschließend verschiedene Möglichkeiten, auf den Verlauf und die Ergebnisse der Ratsverhandlungen Einfluß zu nehmen.

⁶¹⁹ Vgl. EI 2 u. 6.

4.5. Die Rolle des Europäischen Parlaments

4.5.1. Das Europäische Parlament im *Agenda-Setting*

Das Europäische Parlament begann bereits 1996 mit ersten Anhörungen zur Kohäsionspolitik die Reformdebatte einzuleiten. In seiner EntschlieÙung vom 18.4.1996 äußerte sich die Abgeordneten kritisch gegenüber der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und verlangten vom Rat wie von der Kommission eine klare Neuorientierung. Mit Blick auf die laufende Regierungskonferenz forderte das Parlament den Rat auf, den Titel des Vertrags zur Kohäsion (Titel XIV) neu zu formulieren, damit dieser „zu einer eigenständigen Politik wird und kein Anhängsel zur Wirtschafts- und Währungspolitik.“⁶²⁰ Die Kommission wurde aufgefordert, in ihrem Kohäsionsbericht das Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bzw. eine langfristige Strategie der Kohäsionspolitik deutlich herauszuarbeiten und in Zukunft alternative weniger künstliche und restriktive Förderkriterien (wie Beschäftigungsquote, Arbeitslosigkeit und nachhaltiges Wachstum) in Erwägung zu ziehen.⁶²¹

Kennzeichnend für das gesamte *Agenda-Setting* war eine ausgeprägte Kooperation zwischen der Kommission und dem Parlament, und insbesondere zwischen der Kommissarin Wulf-Mathies bzw. der federführende Generaldirektion XVI und dem EP-Regionalausschuß. Noch vor der Annahme des Kohäsionsberichtes hatte sich die Kommissarin mit den Mitgliedern des Ausschusses über die bisherigen Erfahrungen der Strukturpolitik ausgetauscht und gemeinsam erste allgemeine Schlussfolgerungen gezogen. Übereinstimmung gab es vor allem in folgenden Punkten:⁶²²

- Höhere Effizienz und Wirksamkeit der Strukturpolitik sowie Erfolgsorientierung
- Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen
- Ausbau des Partnerschaftsprinzip
- Höhere Flexibilität des strukturpolitischen Instrumentariums
- Besseres Finanzmanagements und Finanzkontrolle

An dem anschließenden Kohäsionsforum im März 1997 hatten sich auch die Vertreter des Europäischen Parlaments bzw. die Mitglieder des Regionalausschusses an herausragender Stelle in die Reformdebatte einbringen können.

⁶²⁰ AE, Nr. 6713 vom 22.4.1996.

⁶²¹ Vgl. AE, Nr. 6713 vom 22.4.1996.

⁶²² Vgl. Wulf-Mathies (1998b).

In der darauf folgenden Redaktionsphase intensivierte sich der Dialog zwischen den beiden EU-Organen. Auf Anregung von Kommissarin Wulf-Mathies wurde am 27. und 28. Oktober 1997 ein informelles Seminar abgehalten, auf dem die Kommissarin mit den Ausschussmitgliedern zentrale Fragestellungen der Strukturfondsreform diskutierte. Das Seminar fand „im kleinen Kreis“ und unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt.⁶²³

„Nicht nur weil eine neue Qualität der Zusammenarbeit bei den Strukturfondsverordnungen durch das Mitentscheidungsverfahren im Vertrag von Amsterdam eingeleitet wurde, sondern auch, weil die bisherige Kooperation mit dem Ausschuß für Regionalpolitik mir gezeigt hat, wie wertvoll es ist, den Sachverstand seiner Mitglieder in die Weiterentwicklung unserer Politik einzubringen, möchten wir dieses Seminar als ‚brain-storming‘ für die gemeinsame Vorbereitung der Strukturfondsverordnungen nutzen.“⁶²⁴

Auch im weiteren Verlauf der Redaktionsphase wurden die Mitglieder des Ausschusses regelmäßig von leitenden Beamten der GD XVI über den Stand der Formulierung der Verordnungsvorschläge informiert.

4.5.2. Interne Organisation und Strategie des EP im Entscheidungsprozeß – „l’approche globale“⁶²⁵

Das Europäische Parlament war erstmalig in ein derart umfassendes legislatives Reformpaket von drei zusammenhängenden Pfeilern (Strukturpolitik, Agrarpolitik und Erweiterung) sowie der Entscheidung über den künftigen Finanzrahmen der Gemeinschaft eingebunden. Insgesamt beteiligte es sich an zwanzig legislativen Verfahren. Für die Mehrzahl der Entscheidungen galt lediglich das Anhörungsverfahren (in 16 Fällen).⁶²⁶ Bei der Strukturpolitik waren gemäß des Maastrichter Vertrages für die Rahmen- und Kohäsionsfondsverordnung das Zustimmungsverfahren, für die FIAF- und ISPA-Verordnung das

⁶²³ Vgl. EI 7. Im Vorfeld des Seminars übermittelte das Kabinett der Kommissarin Wulf-Mathies eine informelle Note (als sog. „Non Paper“) mit einer Übersicht über die zu diskutierenden Fragen und Probleme. Danach sollten im Prinzip alle wesentlichen Aspekte der Rahmenverordnung(en) debattiert werden: Struktur und Anzahl der Verordnungen, Förderprioritäten, Programmplanung (Interventionsformen, Dezentralisierung, Zuständigkeiten), Ausbau des Partnerschaftsprinzip (Rolle der Begleitausschüsse), Gemeinschaftsinitiativen, Finanzielle Aspekte (Verteilungskriterien, Finanzmanagement), Kontrolle und Bewertung (Leistungsreserve), Zusätzlichkeit; Vgl. ID 51.

⁶²⁴ Wulf-Mathies (1997a).

⁶²⁵ Der Begriff ist dem internen Dokument des EP (ID 67) entnommen.

Anhörungsverfahren und für die ESF- und EFRE-Verordnung das Kooperationsverfahren vorgesehen. Da am 1. Mai 1999 der Amsterdamer Vertrag in Kraft trat, wurde das Verfahren der Zusammenarbeit bei den EFRE- und ESF-Verordnungen während des laufenden Entscheidungsprozesses in Mitentscheidungsverfahren umgewandelt.

Bereits zu Beginn des Jahres 1998 entschied sich das Europäische Parlament, bei der Behandlung aller legislativen und finanziellen Beschlüsse zur AGENDA 2000 für einen Gesamtansatz („l’approche globale“).⁶²⁷ Die unterschiedlichen Entscheidungen zur AGENDA 2000 sollten in jedem Falle zusammenhängend behandelt werden, um eine möglichst weitgehende Mitbestimmung des Parlaments zu ermöglichen und die eigene Position gegenüber Rat und Kommission zu stärken.

Auf Beschluß der Konferenz der Ausschußvorsitzenden vom 2. April 1998 wurde im Parlament eine Koordinierungsgruppe eingerichtet. Die Gruppe, die sich aus den Vorsitzenden der direkt mit der AGENDA 2000 befassten Ausschüsse (Außenpolitik, Agrarpolitik, Haushalt, Beschäftigung, Fischerei und Regionalpolitik) sowie dem Vorsitzenden der Präsidentenkonferenz zusammensetzte, sollte die Arbeit in den Ausschüssen (20 Berichte) koordinieren, um zügig kohärente Positionen zu allen Themenkomplexen des Agendapakets zu ermöglichen. Auf diese Weise konnten gravierende Kompetenzkonflikte zwischen den betroffenen Ausschüssen vermieden werden. Darüber hinaus sollte die Gruppe im Rahmen des *globalen Ansatzes* Beziehungen zum Rat in einer Form aufbauen, durch welche die Rolle des Parlaments als „Mitgesetzgeber“ besonders deutlich werden sollte.⁶²⁸

Zunächst bestand die Strategie des Europäischen Parlaments darin, möglichst alle Entscheidungsprozeduren in Verfahren mit zwei Lesungen umzuwandeln, um bereits vor dem Wiener Gipfel zu allen wichtigen Legislativvorschläge bzw. Dossiers der Kommission eigene Positionen und Prioritäten deutlich machen zu können. Da jedoch zwei Lesungen vertragsgemäß nur im Rahmen des Kooperations- und Mitentscheidungsverfahrens vorgesehen sind, griff man wie im Fall der *Rahmenverordnung* auf das Verfahren nach Art. 86-3 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments zurück.⁶²⁹ Danach legte der federführende Ausschuß dem Parlament zur EntschlieÙung einen Zwischenbericht vor, der Empfehlungen für eine Änderung oder für die Durchführung des Kommissionsvorschlags enthielt.⁶³⁰ In den zuständigen Ausschüssen wurden auf diese Weise Zwischenberichte (und

⁶²⁶ Vgl. EP (1999), S. 2f.

⁶²⁷ Vgl. ID 99, S. 2.

⁶²⁸ Vgl. ID 67 u. 98.

⁶³⁰ Für diesen Beschluß war im Gegensatz zur eigentlichen Lesung lediglich die einfache Mehrheit der Abgeordneten notwendig, Vgl. EI 3.

Berichte) zu den einzelnen Strukturfondsverordnungen ausgearbeitet und am 19. November 1998 in einer Resolution durch Plenumsbeschluß angenommen.

Nachdem nun das Parlament „in erster Lesung“ seine Position zu den einzelnen Dossiers deutlich gemacht hatte, vereinbarte die Koordinierungsgruppe eine Reihe informeller Treffen mit dem Rat. In diesen sogenannten „Agendatrilogien“, die jeweils Bezug nahmen zu den drei Hauptpfeilern des Agendapakets (Agrarpolitik, Vorbeitritt und Strukturfonds) trafen sich Vertreter des Parlaments (ein Vizepräsident sowie die jeweiligen Präsidenten und Berichterstatter der entsprechenden Parlamentsausschüsse) mit Vertretern der Ratspräsidentschaft und der Kommission.⁶³¹ So kam es von Dezember‘98 bis Anfang März 1999 zu insgesamt zwölf informellen Begegnungen (drei über den Vorbeitritt, vier über die Agrarpolitik und fünf zu den Strukturfonds). Parallel dazu wurden ebenso Verhandlungen über den „vierten Pfeiler“ des Gesamtpakets, den künftigen EU-Finanzrahmen geführt.⁶³² Obgleich den informellen Agendatrilogien die vertragliche Grundlage fehlte und demzufolge weder die Vertreter des Parlaments noch die des Rates ein Verhandlungsmandat besaßen, bot sich dadurch aus Sicht der Parlamentarier die Möglichkeit eines kontinuierlichen Informationsaustausches mit dem Rat. Die Vertreter des Parlaments hofften durch diesen Dialog sicherzustellen, daß die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren mit größter Effizienz gehandhabt und die dem Parlament vertraglich zugesicherten Befugnisse auch im Vorgriff auf das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages umfassend genutzt werden könnten.⁶³³ Der Rat erklärte sich daneben bereit, das Parlament über den Fortgang der Ratsverhandlungen zu informieren und übermittelte kontinuierlich entsprechende Informationsdokumente per Email an das Parlament.⁶³⁴

Die Aufgabe der Kommission bestand darin die Trilogie konstruktiv zu begleiten, d.h. bereits im Vorfeld der Treffen nach Übereinstimmungen oder möglichen gemeinsamen Standpunkten aller Institutionen zu suchen.

⁶³¹ Dieses informelle Verfahren wurde im Rahmen der Strukturpolitik bereits 1994 bei der Entscheidung über die Kohäsionsfondsverordnung(en) erfolgreich vom Parlament angewandt. Am 19. April 1994 kamen Vertreter der Ratspräsidentschaft, der Kommission und des Parlaments zu einem informellen Treffen zusammen, bei dem das Parlament einige seiner Änderungswünsche durchsetzen konnte. Vgl. Pithier (1996), S. 79-91.

⁶³² Vgl. EI 3.

⁶³³ Vgl. ID 99, S. 2.

⁶³⁴ Vgl. ID 86.

4.5.3. Forderungen und Verhandlungserfolge des EP

Die Entschließung des Parlaments von 19. November über den Kommissionsvorschlag zur Rahmenverordnung bildete die Grundlage für die Position, die das Parlament in den Verhandlungen mit dem Rat vertrat. Im folgenden werden die prioritären Standpunkte des Parlaments zur Strukturfondsreform zusammengefasst.

Das Parlament stellte sich hinter den Vorschlag der Kommission, die strukturpolitischen Ausgaben auf das im Jahre 1999 erreichte Niveau (0,46% des EU-BIP) zu konsolidieren. Ferner stimmten die Parlamentarier einer verstärkten Konzentration der Förderung zu, die durch eine Verringerung der vorrangigen Ziele, der Reduzierung des förderfähigen Bevölkerungsanteils und der Fokussierung der Förderung auf die ärmsten Regionen erreicht werden sollte. In diesem Zusammenhang sprachen sich die Parlamentarier zudem dafür aus, exakt und nicht „in etwa“ zwei Drittel der Fördermittel für Ziel-1-Regionen vorzusehen.⁶³⁵ Die strikte Einhaltung des 75%-Kriteriums im Rahmen des Ziel 1 wurde vom EP deutlich befürwortet. Darüber hinaus forderten die Parlamentarier die Kommission auf, eine Liste der Ziel-1-Regionen der Rahmenverordnung beizufügen um völlige Transparenz zu gewährleisten.⁶³⁶

Ein Dreh- und Angelpunkt aus parlamentarischer Sicht war wie bereits in den vergangenen Reformen die Ausweitung und Vertiefung des Partnerschaftsprinzips. Das Parlament stellte sich deutlich hinter die diesbezüglichen Vorschläge der Kommission. Die Abgeordneten sprachen sich zudem für eine weitere Präzisierung des Grundsatzes der Partnerschaft mit Blick auf die Anerkennung der bedeutenden Funktion von lokalen und regionalen Körperschaften sowie der Vertreter der Sozialpartner aus. Darüber hinaus wurde verlangt, daß auch die Programmplanungsdokumente Gegenstand einer Konsultation der regionalen Partner sein müssten und daß innerhalb eines Mitgliedstaates ein sogenannter Programm-Partnerschaftspakt geschaffen werden sollte.⁶³⁷

Kritisch zeigte sich das Parlament hingegen gegenüber dem Kommissionsvorschlag über Ziel 2. In seiner Entschließung betonten die Parlamentarier, daß die Kommissionsvorgaben für die unter Ziel 2 fallenden Bevölkerungsanteile nur Richtwerte seien dürften. Zudem wäre es unmöglich, Bevölkerungsobergrenzen je Mitgliedstaat festzulegen, da jeweils die besondere Situation dieser Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sei. Außerdem seien die in

⁶³⁵ Vgl. Entschließung des EP zu dem Vorschlag für eine VO des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, in: Abl. Nr. C 379 vom 7.12.1998, Ziffer 18 (zu Art 7 des Verordnungsvorschlags).

⁶³⁶ Vgl. ebd., Ziffer 5 (zu Art 3 des Verordnungsvorschlags).

⁶³⁷ Vgl. ebd., Ziffer 20f (zu Art 8f des Verordnungsvorschlags).

diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Indikatoren nicht ausreichend und sollten durch zusätzliche Kriterien wie BIP, Beschäftigungsrückgang, geographische Benachteiligung und Umweltgegebenheiten ergänzt werden. Das Parlament wies darauf hin, nicht nur Ballungsräume, sondern auch klein- und mittelstädtische Gebiete bei der Auswahl städtischer Problemregionen zu berücksichtigen.⁶³⁸ Der Vorschlag der Kommission, Fischereistrukturemaßnahmen aus mehreren Fonds zu finanzieren und in Form von integrierten Programmen im Rahmen von Ziel 2 durchzuführen wurde auch vom Parlament abgelehnt. Nach Ansicht der Parlamentarier sollten die Maßnahmen nur aus einer Quelle (FIAF) finanziert werden und eine horizontale Förderung im gesamten EU-Gebiet außerhalb von Ziel 1 ermöglichen.

Auch die vorgeschlagene beschränkt horizontale Ausrichtung des Ziels 3 wurde vom Parlament kritisiert. Während die Kommission Interventionen im Rahmen von Ziel 3 nur außerhalb der Ziel-1- und Ziel-2- Regionen zulassen wollte, setzte sich das Parlament für (horizontale) Interventionen im gesamten Gemeinschaftsgebiet ein. Da sich auch der Rat mehrheitlich gegen den Kommissionsvorschlag ausgesprochen hatte, legte die Kommission einen veränderten Ziel-3-Vorschlag vor, der schließlich vom Parlament und Rat akzeptiert wurde. (Vgl. Kap. 4.3.)

In Bezug auf die Regelungen zum *Phasing-Out* setzte sich das Parlament für gleichlange Übergangszeiträume für alle ehemaligen Ziel-1- und Ziel-2 Gebiete ein.

Obwohl sich die Abgeordneten grundsätzlich für mehr Kosteneffizienz bei der Strukturfondsförderung aussprachen, wurde die vorgesehene *Leistungsgebundene Reserve* abgelehnt. Die Abgeordneten vertraten die Ansicht, daß ihr finanzielles Volumen mit 10% der Fördermittel überzogen sei und die Zuteilungskriterien nicht ausreichend klar definiert seien.⁶³⁹ Als Alternative schlugen sie deshalb einen Mechanismus vor, nachdem die Verpflichtungsermächtigungen, die nach zwei Jahren noch nicht verwendet seien, zugunsten sonstiger Interventionsformen der Fonds innerhalb des Mitgliedstaates auf der Grundlage von Verwendungs- und Bedarfskriterien umprogrammiert werden sollten.⁶⁴⁰ Nachdem der Rat jedoch dem geänderten Vorschlag der Kommission zugestimmt hatte, akzeptierte auch das Parlament die neue Regelung zur Leistungsreserve.

Auch bei weiteren relevanten Aspekten der Programmplanung näherte sich die Position des Parlaments der des Rates bzw. der Mehrheit der Mitgliedstaaten an. So verlangte das Parlament wie auch der Rat, daß von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien einen

⁶³⁸ Vgl. ebd., Ziffer 6-9 (zu Art 3 des Verordnungsvorschlags).

⁶³⁹ Vgl. ebd., Erwägung der Entschließung (zu Art 43 des Verordnungsvorschlags).

⁶⁴⁰ Vgl. ebd., Ziffer 49.

deutlich indikativen bzw. allgemeinen Charakter haben sollten und in Abstimmung mit dem Rat, dem Parlament und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erstellt werden müssten. Bei der Wahl der passenden operationellen Ebene (NUTS) sollte den Mitgliedstaaten und Regionen mehr Flexibilität eingeräumt werden.

Mit Blick auf die Gemeinschaftsinitiativen unterstützte das Parlament weitgehend die Vorschläge der Kommission (d.h. sowohl die Reduzierung auf drei Initiativen mit Schwerpunkt INTERREG, als auch die vorgesehene verbesserte Kooperation mit PHARE, TACIS und MEDIA). Darüber hinaus verlangten die Parlamentarier jedoch die Gemeinschaftsinitiative URBAN beizubehalten und hielten es zudem für notwendig, eine weitere Gemeinschaftsinitiative zu schaffen, um auf wirtschaftliche Krisensituationen besser reagieren zu können. Für die Gemeinschaftsinitiativen sollten nach Meinung der Parlamentarier 6% der Strukturfondsmittel zur Verfügung stehen.

Obwohl die Abgeordneten die vorgesehene Architektur der Finanzverwaltung im Grundsatz billigten, stellten sie einige der geplanten Neuregelungen in Frage. Da nach Ansicht des Parlaments die Strukturfondsmittel als Ausgabenziel und nicht als Ausgabenobergrenze betrachtet werden sollten, lehnten die Abgeordneten u.a. die Freigabe der Mittelbindung nach zwei Jahren ab bzw. forderten jene freiwerdenden Mittel zugunsten anderer „Beihilfen-Formen“ zu verwenden.⁶⁴¹

• *Zukünftige Rolle des Parlaments bei operationellem Verfahren– Die Novellierung des „Code de Conduit“*

Großen Wert legte das Parlament auch auf eine stärkere Rolle bei der Begleitung und Kontrolle der Umsetzung der Strukturpolitik. Aus diesem Grund hatte es die Kommission aufgefordert, einer Novellierung des „Klepsch-Millan-Verhaltenskodex“ zwischen Kommission und Parlament zuzustimmen.⁶⁴² Für die Förderperiode 1994-99 war dieser „Code de Conduit“ zwischen den beiden Institutionen ausgehandelt worden. In ihm wurde festgelegt, über welche Entscheidungen und Aktivitäten mit Blick auf die Durchführung der Strukturfondsförderung (Programmplanung, Gemeinschaftsinitiativen, innovative Maßnahmen, Evaluierung, Kontrolle und Publizität) die Kommission das Parlament kontinuierlich oder auf Anfrage informiert bzw. inwieweit die Vorschläge und Kritik des Parlaments von der Kommission berücksichtigt werden.

⁶⁴¹ Vgl. ebd., Ziffer 46.

⁶⁴² Der Verhaltenskodex wurde am 13. Juli 1993 ausgehandelt und von dem damaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments Egon Klepsch und dem verantwortlichen Kommissionsmitglied Bruce Millan unterschrieben.

Der neue Verhaltenskodex wurde von Parlamentspräsident Gil-Robles und von Kommissionspräsident Santer unterschrieben und im Protokoll der Plenarsitzung vom 6. Mai 1999 veröffentlicht. Obwohl er größtenteils auf dem alten Kodex basiert, konnte das Parlament einige neue Regelungen durchsetzen. Diese beziehen sich vor allem auf den Geltungsbereich des Kodex, der sich nicht mehr nur auf die Strukturfonds bezieht, sondern nun alle strukturpolitischen Instrumente umfasst, d.h. auch den Kohäsionsfonds und ISPA.⁶⁴³

Darüber hinaus verpflichtete sich die Kommission dazu:

- dem Parlament auf Anfrage Informationen über Globalzuschüsse im Rahmen (individueller) operationeller Programme zu übermitteln.
- dem Parlament zwecks Kommentierung die Entwürfe der Leitlinien für innovative Maßnahmen, Pilotprojekte und Studien zu übermitteln.
- das Parlament über die in den jeweiligen Mitgliedstaaten etablierten Partnerschaftsstrukturen zu informieren.
- dem Parlament die richtungsweisende Indikatorenliste, die sie im Rahmen der leistungsgebundene Reserve an die Mitgliedstaaten sendet zu übermitteln.

Ein Vergleich der prioritären Standpunkte des Europäischen Parlaments mit den Verhandlungsergebnissen, macht deutlich, daß das Parlament inhaltlich nur sehr begrenzt bzw. punktuell Einfluß auf die neuen Regelungen der Rahmenverordnung nehmen konnte. Zahlreiche parlamentarische Forderungen finden sich in der neuen Verordnung wieder, lassen sich aber nicht a priori auf den Einfluß des Parlaments zurückführen. In diesem Zusammenhang sind die erreichten Modifizierungen bei der Leistungsreserve, die Ausweitung des horizontalen Förderbereichs für Ziel 3 und die horizontale Ausrichtung der Fischereistrukturmaßnahmen („Ziel 4“) vielmehr auf die mehrheitliche Interessenlage im Rat zurückzuführen. Hierbei wird jedoch gleichzeitig deutlich, dass sich die Positionen des Parlaments und des Rates in einigen relevanten Reformfragen überschneiden.

Vorwiegend unterstützte das Parlament jedoch die Vorgaben der Kommission, wobei die parlamentarischen Forderungen oftmals über die Kommissionsvorschläge hinausgingen. Vor allem in punkto Finanzrahmen, Ausbau des Partnerschaftsprinzip und Definition des Zusätzlichkeitsprinzips erhielt die Kommission die volle Rückendeckung des Parlaments. In diesen Aspekten setzte sich jedoch bestenfalls der Kommissionsvorschlag durch und nicht die weitergehenden Forderungen der Abgeordneten.

Als klarer Erfolg des Parlaments ist dagegen die Weiterführung der Gemeinschaftsinitiative URBAN zu bewerten, da sich sowohl die Kommission als auch mehrheitlich der Rat in den Verhandlungen gegen die vierte Gemeinschaftsinitiative ausgesprochen hatten. Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Berliner Gipfel im März 1999 auf drei

⁶⁴³ Vgl. EP (1999b), S. 7f.

Initiativen geeinigt hatten, drohte das Parlament seine Zustimmung zur Rahmenverordnung zu verweigern. Im Falle einer Ablehnung hätten die Reformverordnungen erst wieder von dem im Juni 1999 neu zu wählenden Parlament behandelt werden können, welches sich frühestens im September mit den Verordnungen beschäftigt hätte. Zudem war bereits zu diesem Zeitpunkt abzusehen, daß es mit der Wahl zu neuen parteipolitische Konstellationen innerhalb des Parlaments kommen würde. Folglich hätte das neue Parlament das Reformpaket nochmals neu aufschnüren können, womit die bis dato erreichten Einigungen und Kompromisse obsolet geworden wären. Obwohl diese besondere Situation den Handlungsdruck auf Rat und Kommission deutlich erhöhte, war es dennoch unklar, ob das Parlament seine Drohung wirklich in die Tat umgesetzt hätte, da es in diesem Fall für das Scheitern der Reform verantwortlich gemacht worden wäre.⁶⁴⁴

In dieser Situation spielte die Kommission erneut eine Schlüsselrolle. Sie kam dem Parlament entgegen, indem sie den verantwortlichen Vertretern des Parlaments in einem „Non-Paper“, die Option offerierte, die Initiative URBAN aus den für Innovative Maßnahmen geplanten Mittel zu finanzieren. Gleichzeitig warb man im Rat und der Ratspräsidentschaft für dieses Vorhaben. Der Rat billigte daraufhin die Weiterführung von URBAN, woraufhin das Parlament im Mai der veränderten Rahmenverordnung zustimmte.

Es läßt sich festhalten, daß das Europäische Parlament im Kontext der strukturpolitischen Reformentscheidungen an Einfluß dazu gewonnen hat. Gründe hierfür sind einerseits die mit dem Vertrag von Amsterdam veränderten Entscheidungsverfahren. Durch das Mitentscheidungsverfahren bei den Durchführungsverordnungen des EFRE und des ESF setzten die Abgeordneten deutlich mehr Änderungsanträge durch als in den Reformen zuvor. Aber auch bei der richtungsweisenden Rahmenverordnung konnte das EP vor allem mit der Weiterführung der Gemeinschaftsinitiative URBAN einen klaren politischen Akzent setzen.

Ermöglicht wurden diese Ergebnisse auch durch die strategische Vorgehensweise, des Parlaments (*globaler Ansatz*), verbunden mit einer entsprechenden Anpassung der internen organisatorische Verfahren (z.B. zwei Lesungen bei Zustimmungsverfahren), die die Rolle und Wahrnehmung des EU-Organs im Entscheidungsverfahren insgesamt aufwerteten.

„Die AGENDA 2000 markiert auch einen neuen Umgang mit dem EP als Mit-Gesetzgeber: Durch die Quasi-Vorwegnahme von Amsterdam haben Rat, KOM und EP in einem Prozeß

⁶⁴⁴ Vgl. EI 10

des Aufeinanderzugehens nicht nur einen legislativen Zeitrekord aufgestellt, sondern auch ein hohes Maß an inhaltlichen Konsens erzielt. Beispielhaft für die Zukunft und hoffentlich nicht nur ein Einzelfall.⁶⁴⁵

Der kontinuierliche informelle Dialog bzw. Trilog mit Rat und Kommission bot dem Parlament darüber hinaus die Möglichkeit, die eigenen Prioritäten (nach der „ersten Lesung“) gegenüber Rat und Kommission deutlich zu machen. Gleichzeitig erleichterten die Treffen eine Annäherung der jeweiligen Standpunkte der EU-Institutionen.

⁶⁴⁵ Wulf-Mathies (1999a).

4.6. Die Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR)

Eine weitere Neuerung im Entscheidungsprozeß der Strukturfondsreform von 1999 war die Beteiligung des Ausschusses der Regionen (AdR).

4.6.1. Entstehung und Entwicklung des AdR

Der Ausschuß der Regionen (AdR) wurde 1991 durch den Vertrag über die Europäische Union errichtet.⁶⁴⁶ Sein institutioneller Vorläufer war der sogenannte Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte und des damit verbundenen Binnenmarktprojekts wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft zunehmend wichtiger. Damit rückte auch die Frage der Einbindung, dezentraler Entscheidungsebenen bei der Ausarbeitung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik stärker in den Vordergrund. Mit dem Beschluß zur Gründung des Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vom 24.6.1988 reagierte die Kommission schließlich auch auf den zunehmenden Druck der internationalen Gemeinde- und Regionenverbände. Sie hatten bereits seit geraumer Zeit mehr Einfluß auf Gemeinschaftsebene gefordert und zwar insbesondere bei jenen Entscheidungen, die unmittelbar die regionale und lokale Verwaltung betrafen.⁶⁴⁷ Der Beirat setzte sich aus 42 Mitgliedern zusammen, die auf regionaler oder lokaler Ebene ein Wahlmandat besaßen. Obwohl er grundsätzlich zu allen Fragen im Bereich der Regionalpolitik angehört werden konnte, entschied letztendlich die Kommission, wann eine Konsultation des Gremiums erforderlich sei.⁶⁴⁸

Außerdem erfolgte die Stellungnahme des Beirats zumeist erst, nachdem sich die Kommission bereits auf eine Position festgelegt hatte, so daß der konkrete Einfluß des Gremiums im Entscheidungsprozeß sehr gering war.

Mit Gründung des Ausschusses der Regionen, der seine erste Plenartagung am 9./10. März 1994 in Brüssel abhielt, wurde der Beirat abgelöst.⁶⁴⁹ Nun kam den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erstmals eine im Vertrag formell anerkannte, beratende Rolle im interinstitutionellen Entscheidungsgefüge zu. Im Rahmen des neuen Ausschusses sollten sie in regionalen Fragen an der Rechtsetzung der Gemeinschaft beteiligt werden. Der Ausschuß sollte ihnen die Möglichkeit bieten ihre Interessen zu bündeln und EU-

⁶⁴⁶ Art. 263-265 EGV-M, (Art 198a-198c EGV-A).

⁶⁴⁷ Vgl. Zeitel (1998), S.35.

⁶⁴⁸ Vgl. Schoneweg (1991), S.32, vgl. Kleffner-Riedl (1993), S. 800.

⁶⁴⁹ Vgl. Hrbek/Weyland (1994), S. 134ff.

Regelungen auf ihre Verträglichkeit mit regionalen und lokalen Gegebenheiten hin zu beurteilen.⁶⁵⁰

• *Aufgaben und Kompetenzen des AdR*

Eine Anhörung des AdR erfolgte in den meisten Bereichen fakultativ und liegt im Ermessen der Kommission oder des Rates.⁶⁵¹ In einigen Fällen sieht der Unionsvertrag jedoch die obligatorische Anhörung des Ausschusses vor. Dazu zählen die Bereiche wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, transeuropäische Infrastrukturnetze, öffentliches Gesundheitswesen sowie Bildung und Kultur.⁶⁵² Der Vertrag von Amsterdam weitet die obligatorische Anhörung auf die Felder Beschäftigung, soziale Fragen, Umwelt, Berufsausbildung und Verkehr aus.⁶⁵³ Ferner ist seit dem Inkrafttreten des neuen Vertrages (am 1. Mai 1999) auch das Europäische Parlament befugt, den Ausschuss zu Fragen gemeinsamen Interesses zu konsultieren.⁶⁵⁴ Erfolgt keine Konsultation seitens der erwähnten EU-Organe, kann der AdR auch von sich aus Stellungnahmen zu allen EU-Themen abgeben, sofern er dies für zweckdienlich hält.⁶⁵⁵

Die Vertragsbestimmungen über Struktur, Aufbau und Funktion des AdR lehnen sich stark an denen des Wirtschafts- und Sozialausschusses an. Der AdR setzt sich aus 222 ausdrücklich nicht weisungsgebundenen Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen (und eine gleiche Anzahl von Stellvertretern), die vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt werden.⁶⁵⁶

Im Unterschied zum WSA handelt es sich dabei ausschließlich um politische Vertreter wie beispielsweise Ministerpräsidenten von Bundesländern und Regionen, Staatssekretären, Bürgermeistern, Landtagsabgeordneten sowie Vorsitzenden von Grafschafts- und Stadträten.

Der AdR wählt seinen Präsidenten und sein Präsidium für eine zweijährige Amtszeit. Während der Entscheidungsphase zur AGENDA 2000 (1998-2000) (Reform der Strukturfonds) hatte Herr Prof. Dr. Manfred Dammeyer (Nordrhein-Westfalen, D, PSE) dieses Amt inne. Am 16. Februar 2000 folgte ihm Herr Jos Chabert (Region Brüssel, B, PPE) nach.

⁶⁵⁰ Vgl. Engel (1995), S. 81.

⁶⁵¹ Vgl. Rohde (1999), S. 139.

⁶⁵² Vgl. Art. 130b, 130d, 130e, 129d, 129, 126, 128 EGV-M.

⁶⁵³ Vgl. AdR (1999), Vgl. auch Art 128, 129, 137, 175, 150, 71 EGV-A.

⁶⁵⁴ Vgl. Art 265 (4) EGV-A.

⁶⁵⁵ Vgl. Art 265 (5) EGV-A

4.6.2. Bisherige Rolle des AdR im Entscheidungsprozeß

In seiner ersten Mandatsperiode von 1994-98 gab der Ausschuß insgesamt 184 Stellungnahmen ab.⁶⁵⁷ Gerade die ersten Arbeitsjahre waren von internen Schwierigkeiten gekennzeichnet, die eine zügige Profilierung des Ausschusses im institutionellen Gefüge der EU verhinderten. Grund dafür waren folgende interne Spannungsfelder.⁶⁵⁸

- a) Heterogene und disproportionale Zusammensetzung des Ausschusses
- b) Unterschiedliche Interessen von Regionen und Kommunen (vertikale Interessendivergenz)
- c) Unterschiedliche Interessen der Regionen: Der Nord-Süd-Gegensatz (horizontale Interessendivergenz)
- d) Differierende Parteiloyalität aufgrund unterschiedlicher nationaler Regierungs- und Verwaltungssysteme

zu a) Der EGV enthielt weder Bestimmungen über die Sitzverteilung auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der jeweiligen Mitgliedstaaten noch über die innere Organisation des Ausschusses. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Verwaltungsstrukturen- und -ebenen (zentralistisch und föderativ) wurden die Mitglieder deshalb nach verschiedenen Prinzipien ausgewählt. An der politischen Stellung der entsandten Mitglieder läßt sich so auch die Bedeutung der Regionen in dem jeweiligen Mitgliedstaat erkennen. Während Deutschland und Belgien durch Mitglieder im Range von Ministerpräsidenten und Ministern vertreten werden, entsendet Großbritannien im wesentlichen Distrikträte in den Ausschuß.⁶⁵⁹ Frankreich entsendet neben einigen Regionalpräsidenten und Regionalräten vorwiegend Bürgermeister in den Ausschuß, die in vielen Fällen gleichzeitig Abgeordnete der französischen Nationalversammlung oder des Senats sind, woran das französische, zentralistische Staatssystem deutlich wird.⁶⁶⁰

„Die Unterschiede werden umso klarer, wenn man bedenkt, daß zwei bayerische Ausschußmitglieder eine Region mit 11,8 Mio. Einwohnern repräsentieren, während sich Luxemburg mit 380000 Einwohnern durch sechs Kommunalpolitiker vertreten läßt. Daran wird auch die eklatante Disproportionalität in der Zusammensetzung des AdR deutlich.“⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Vgl. Art. 263 EGV-A.

⁶⁵⁷ Vgl. AdR (1999).

⁶⁵⁸ Vgl. Zeitel (1998), S. 37. Vgl. auch Bocklet (1995), S. 134f.

⁶⁵⁹ Vgl. Deckart (1995), S. 172.

⁶⁶⁰ Vgl. ebd., S. 172

⁶⁶¹ Bocklet (1995), S. 134.

Verstärkt wird diese Heterogenität noch durch die Sitzordnung der Repräsentanten im Ausschuß nach alphabetischer Reihenfolge (z.B. Ministerpräsident neben einem Kommunalpolitiker).⁶⁶² Diese heterogene Zusammensetzung des Ausschusses führte zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Vertretern der Regionen (85 Mitglieder) auf der einen, sowie den Kommunen, Provinzen und Kreisen (41 Mitglieder) auf der anderen Seite.⁶⁶³

zu b) Ein damit verbundenes Spannungsfeld sind die sehr unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der verschiedenen Verwaltungsebenen. Bislang organisieren sich Regionen, Kommunen und Städte zumeist in den jeweiligen Europäischen Dachverbänden wie dem Rat der Gemeinden Europas (RGRE), der Versammlung der Regionen Europas VRE oder EUROCITIES usw. Obwohl im Zuge der Gründung des AdR über eine Zweikammerstruktur für Regionen und Kommunen nachgedacht wurde, wurde der Gedanke schließlich fallengelassen.⁶⁶⁴ Der Interessenausgleich, die Kompromißfindung sowie die Bildung von tragfähigen Mehrheiten im Ausschuß sind vergleichsweise schwierig.

zu c) Insbesondere bei der Strukturfondsthematik bzw. der Regionalförderung ergeben sich im AdR wie auch im Rat starke Interessengegensätze zwischen den Regionen in wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten im Norden und in wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten im Süden der EU.

zu d) Schließlich läßt sich wie auch beim Europäischen Parlament beim AdR eine ungleich starke Loyalität der Repräsentanten gegenüber dem eigenen Land oder seiner Regierung erkennen, ein Problem, das sich zumeist auch auf die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen (zentralistisch oder föderativ) in den Mitgliedstaaten zurückführen läßt.⁶⁶⁵ „Zum Beispiel ist bei den britischen Mitgliedern ‘ein under-dog-Bewußtsein‘ in regionaler Hinsicht so tief verwurzelt, daß Beobachter immer wieder die scheinbare Schizophrenie der Argumentation wundert. Beispielsweise kommt es vor, daß gegen die vorgebrachten Interessen des AdR auf Weiterentwicklung seiner institutionellen Möglichkeiten intern widersprochen wird“.⁶⁶⁶

⁶⁶² Vgl. Zeitel (1998), S. 37.

⁶⁶³ Vgl. Kalbfleisch-Kottsieper (1995), S.13.

⁶⁶⁴ Vgl. Bocklet (1995), S. 135.

⁶⁶⁵ Vgl. Zeitel (1998), S. 38.

⁶⁶⁶ Zeitel (1998), S. 38.

4.6.3. Der AdR und die Reform der Strukturfonds

Die Reform der Strukturfonds stellte den Ausschuß vor seine bisher größte Herausforderung. Auf der einen Seite war es die erste große Reform, bei der er sich beratend äußern konnte. Zum anderen ist gerade die Europäische Strukturpolitik für den AdR von elementarer Bedeutung, da gerade in diesem Bereich Europäische Entscheidungen unmittelbare Auswirkungen auf die Regionen und Kommunen der Gemeinschaft haben.

Es stellt sich also gerade in diesem Fall die Frage, welchen Einfluß der AdR auf die Reform der Strukturfonds nehmen konnte und inwieweit er die Reform gleichzeitig dazu nutzen konnte, sich im institutionellen Entscheidungsgefüge zu profilieren. Nachfolgend wird dieser Frage anhand der folgenden Untersuchungsaspekte nachgegangen:

- Interne Organisation, Interessengenerierung und Strategie des Ausschusses
- Prioritäre Forderungen und Erfolge des AdR
- Kooperation und Wahrnehmung des Ausschusses im interinstitutionellen Gefüge der Gemeinschaft

4.6.3.1. Interne Organisation, Interessengenerierung und Strategie des Ausschusses

Anhand der in Kap. 4.6.2. dargestellten Konfliktfelder wird deutlich, daß die Koalitionsbildung, der Interessenausgleich und die Kompromißfindung im AdR weitaus schwieriger sind als bei anderen EU-Organen. Um jedoch im institutionellen Entscheidungsgefüge wahrgenommen zu werden, muß der Ausschuß tragfähige Mehrheiten bilden und durch eine erfolgreiche Interessengenerierung zu kohärenten Positionen kommen. Durch geschlossene Stellungnahmen wird gleichzeitig die Position der Ausschußmitglieder des AdR in ihren Herkunftsregionen und -staaten gestärkt, womit sich in bestimmten Fällen regionale Interessen wirkungsvoller auf nationaler Ebene durchsetzen lassen.⁶⁶⁷ Voraussetzung für eine erfolgreiche Interessengenerierung ist jedoch eine effektive interne Organisation, Arbeitsweise und Strategie.

Wie die Kommission und das Europäische Parlament, so begann auch der AdR relativ früh sich mit der Reform der Strukturfonds zu beschäftigen. Im Vorfeld der Veröffentlichung des strategischen Kommissionsdokuments AGENDA 2000 hatte der Ausschuß bereits zu

⁶⁶⁷ Die deutschen Ministerpräsidenten (als Mitglieder des AdR), können durch ihr vergleichsweise starkes politisches Gewicht auch auf nationaler Ebene ihren Interessen entsprechenden Nachdruck verleihen. Zudem lässt sich nach Art. 23GG (Abs. 2-6) in bestimmten Fällen Einfluß auf das Abstimmungsverhalten eines deutschen Ministers nehmen. Vgl. Rohde/Lorenzmeier (1999), S. 61.

den strukturpolitischen Veröffentlichung der Kommission Position bezogen, wie beispielsweise durch Selbstbefassung mit dem 6. und 7. Jahresbericht über die Strukturfonds.⁶⁶⁸ Ebenso gab er eine Stellungnahme zum ersten Kohäsionsbericht ab, die aber grundsätzlich mit den Ideen und Schlußfolgerungen der Kommission übereinstimmte.⁶⁶⁹ Auf die Veröffentlichung der AGENDA 2000 reagierte der Ausschuß mit drei Initiativstellungen, in denen man sich mit den finanziellen Aspekten der AGENDA 2000⁶⁷⁰, mit den Perspektiven der Erweiterung der Union⁶⁷¹ als auch direkt mit den Vorschlägen der Agenda zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auseinandersetzte.⁶⁷²

Aufgrund der politischen Relevanz der Reform wurden in der zweiten Jahreshälfte 1998 sieben Einzelstellungen zu den neuen Strukturfondsverordnungsentwürfen der Kommission abgegeben, wobei die Stellungnahme zum Vorschlag über die neue Rahmenverordnung natürlich im Mittelpunkt der Arbeit stand.⁶⁷³ Diese wurde wie auch die Stellungnahmen zur EFRE-, ISPA- und Kohäsionsfondsverordnung von der Fachkommission 1 des Ausschusses „Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit“ unter Vorsitz von Herrn Zaplana Hernandez Soro (E-EVP) ausgearbeitet.⁶⁷⁴ Alle weiteren Stellungnahmen wurden von den zuständigen Fachkommissionen 2 und 5 bearbeitet. Um die Arbeit zur Strukturfondsreform besser zu koordinieren, wurde ein spezieller Arbeitskreis eingerichtet, dem die Berichterstatter der drei Fachkommissionen sowie ein weiterer Vertreter der anderen Fachkommissionen angehörten.⁶⁷⁵

In ihrer konstituierenden Sitzung am 19. Februar 1998 bestimmte die Fachkommission 1 die verantwortlichen Berichterstatter und einigte sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise. Insgesamt wurden bis August'98 fünf Sitzungen der Fachkommission abgehalten, die zur Erarbeitung und Diskussion der verschiedenen Stellungnahmen dienten, und in denen auch das offene Gespräch mit Vertretern der anderen EU-Organen gesucht wurde. Neben der Diskussion mit Vertretern des WSA und des EP waren dabei vor allem die Gespräche mit Vertretern der Kommission (Vertreter der GD XVI und des Kabinetts der Kommissarin Wulf-Mathies) von Bedeutung. Zudem veranstaltete die Fachkommission am 7. Juli 1998 eine öffentliche Anhörung zur Reform der Strukturfonds, zu welcher die Vertreter der

⁶⁶⁸ Vgl. KOM (1997b), S. 12ff.

⁶⁶⁹ Vgl. KOM (1998a), S. 6f.

⁶⁷⁰ Stellungnahme (AdR 280/97), in Abl. Nr. C 64 vom 27.2.1998, S. 40.

⁶⁷¹ Ebd. S. 48.

⁶⁷² Stellungnahme (AdR 131/97), in Abl. Nr. C 64 vom 27.2.1998, S. 5.

⁶⁷³ AdR (1998b), S. 1.

⁶⁷⁴ Vgl. AdR (1999), S. 21

⁶⁷⁵ Vgl. ebd.

wichtigsten Europäischen Verbände der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (VRE, RGRE, RETI, EUROCITIES, AGEG, EUROREGIO, EURADA) eingeladen wurden.⁶⁷⁶

Für die Stellungnahme zur Rahmenverordnung wurden als Berichterstatter mit Herrn Dr. Rolf Behrend (Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Technologie und Europabeauftragter des Landes Sachsen) und Herrn Fraga Iribarne (Präsident der Xunta de Galicia) zwei Ausschußmitglieder bestimmt, die nicht nur aus gegensätzlichen politischen Lagern, sondern auch aus Regionen mit unterschiedlichen Interessen kamen. Folglich prallten bereits auf dieser Ebene deutlich differierende Standpunkte aufeinander, ein Umstand, der sich nachträglich jedoch als effektiv erweisen sollte.⁶⁷⁷

Obwohl die Suche nach einer geschlossenen Position im Ausschuß zunächst sehr problematisch war und für die ersten Entwürfe der Stellungnahme bereits bis zu 150 Änderungsanträge eingereicht wurden, konnten die beiden Berichterstatter jedoch die härtesten inhaltlichen Konflikte in der Diskussion entschärfen, so daß sie schließlich ein weitgehend ausgewogenes und kompromißfähiges Papier vorlegten, welches bereits am 17. September 1998 mit großer Mehrheit im Plenum angenommen wurde.⁶⁷⁸ Die für diesen Fall durchaus gelungene Interessengenierung in sehr kurzer Zeit wurde anschließend nicht nur in den eigenen Reihen als außergewöhnlich bezeichnet.

„Ich meine dennoch, daß sie ein selten zu findendes Musterbeispiel für Übereinstimmung ist(...), die Stellungnahme ist mehr als eine Aneinanderreihung oder ein Kompromiß von Änderungsanträgen. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Zum einen die Qualität unserer fachlichen Mitarbeiter, die der Annahme, Einarbeitung oder Ablehnung von Änderungsanträgen einen wichtigen fachlichen ‚Filter‘ vorgesetzt haben. Zum anderen durch die rege Beteiligung der Mitglieder an der Arbeit in der Fachkommission und im Plenum, die einen ehrlichen Meinungs austausch ermöglicht und zu den konstruktiven Einigungen geführt hat, die dem gemeinsamen Ziel dienen, eine aussagekräftige Stellungnahme zu einem wichtigen Thema zu erarbeiten.“⁶⁷⁹

Um die Bedeutung der Strukturfondsreform für den AdR hervorzuheben und den Europäischen Rat nochmals deutlich auf elementare Aspekte der AdR-Stellungnahmen hinzuwei-

⁶⁷⁶ Vgl. ebd., S. 22.

⁶⁷⁷ Vgl. ID 76, vgl. auch EI 12.

⁶⁷⁸ Vgl. AdR (1999), S. 25.

⁶⁷⁹ Interview mit Bente Nielsen (Mitglied des AdR und des Landtages von Arhus (Dänemark), in: AdR (1998), S. 2.

sen, verabschiedete der Ausschuß schließlich am 10. März im Vorfeld des entscheidenden Berliner Gipfels eine EntschlieÙung zum Thema „Die Reform der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds im Rahmen der politischen Debatte über das Maßnahmenpaket AGENDA 2000“.⁶⁸⁰

4.6.3.2. Prioritäre Forderungen und Erfolge des AdR

Die Kommissionsvorschläge wurden in ihren Grundsätzen vom AdR akzeptiert und unterstützt.⁶⁸¹ In bestimmten Aspekten machte der Ausschuss jedoch weitergehenden Anregungen und konkrete Vorschläge. Insbesondere beim Partnerschaftsprinzip gingen die Forderungen des AdR deutlich über die Vorschläge der Kommission hinaus. Der Ausschuß verlangte, daß die Verordnung lediglich Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Partnerschaft festlegen sollte. Die konkreten und detaillierten Regelungen sollten dann später in den Programmplanungsdokumenten in Absprache mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erfolgen. Er sprach sich außerdem für eine wirklich gleichberechtigte Partnerschaft aus, die ihren Ausdruck in einem „Fördervertrag“ finden könnte.

In anderen Punkten kritisierte der Ausschuß die Kommissionsvorgaben.⁶⁸² Während die neue Struktur des Ziel 2 grundsätzlich akzeptiert wurde, sprach sich der Ausschuss für eine generelle Präzisierung der Aufteilung des Bevölkerungsplafonds aus. Dabei sollten in den nationalen und gemeinschaftlichen Plafonds zusätzliche Kriterien und Indikatoren für alle vier Förderbereiche zur Anwendung kommen, die auch zu mehr Flexibilität bei der Auswahl der Gebiete beitragen. Gerade bei Industriegebieten und städtischen Problemgebieten wurde vom Ausschuß mehr Spielraum für „Grenzfälle“ gefordert. Zudem sollten die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Bestimmung der Abgrenzungskriterien sowie bei der Erstellung der Förderkarte (förderwürdigen Gebiete) und der Beihilfenkarte (von Beihilfe mit regionalpolitischer Zielsetzung betroffene Gebiete) beteiligt werden.

Beim Ziel 3 sah der Ausschuß seinen ursprünglichen Vorschlag zur Schaffung eines spezifischen Ziels zur Entwicklung der Humanressourcen im GroÙen und Ganzen erfüllt. Der Ausschuß schlug jedoch vor, die Ziel-3-Maßnahmen im Rahmen des ESF künftig auch in Ziel-2-Gebieten zuzulassen, um den kohärenten, horizontalen Einsatz des Ziels in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Jedoch sollte als Bezugsrahmen für alle zugunsten der Hu-

⁶⁸⁰ EntschlieÙung vom 10. März 1999 (AdR 1/99 fin COM-1/006).

⁶⁸¹ Vgl. AdR (1998), S. 2, vgl. auch Stellungnahme (AdR 131/97), in: Abl. Nr. C 64 vom 27.2.1998, S.5ff.

⁶⁸² Vgl. Stellungnahme (AdR 131/97), in: Abl. Nr. C 64 vom 27.2.1998, S.5ff.

manressourcen durchgeführten Ziel-3-Aktionen nicht ausschließlich die nationale Ebene definiert werden.

“Es ist unbedingt notwendig, als Ergänzung zu den nationalen Beschäftigungsplänen auch für Ziel-3-Programme einen regionalen Ansatz zu wählen, damit die regionalen und lokalen Besonderheiten bei der Entwicklung der Humanressourcen nicht aus dem Auge verloren werden und nicht in Vergessenheit gerät, dass die Gebietskörperschaften oft die größten Beiträge zur Mitfinanzierung des ESF leisten.“⁶⁸³

Der AdR stimmte zwar einerseits der Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen zu, forderte allerdings eine weitere Initiative („RESTRUCT“) zur Flankierung des industriellen und sektoralen Strukturwandels sowie der militärischen Konversion.⁶⁸⁴

Im Rahmen der neuen Finanzbestimmungen lehnte der Ausschuß die vorgeschlagene Leistungsreserve von 10% ab, da diese nicht mit dem Grundsatz der Programmplanung und einer sachgerechten Ausführung vereinbar sei.

Auch der Vorschlag von Leitlinien, die die gemeinschaftlichen Prioritäten der Förderung festlegen sollten, wurden vom Ausschuß kritisiert. „Die Leitlinien dürfen auf keinen Fall zu einem einseitigen Recht der Kommission zur Interpretation der vom Rat verabschiedeten Verordnungen führen“⁶⁸⁵

Mit Blick auf die finanzielle Abwicklung der Fondsförderung lehnte der Ausschuß schließlich auch den Vorschlag der Kommission ab, die Mittelbindungen, für die nach zwei Jahren kein zulässiger Zahlungsantrag gestellt wurde, automatisch freizugeben und die Fondsbeteiligung um diesen Betrag zu reduzieren.

Eine Beurteilung, die zeigt, inwieweit die prioritären Forderungen des Ausschusses in den Ratsverhandlungen berücksichtigt wurden, fällt schwer. Einerseits unterschützte der AdR größtenteils die Kommissionsvorschläge, vertrat also in allen wesentlichen Aspekten keine differierende Position. Zum anderen wurde ein Großteil der Kritik, wie z.B. an der Ausrichtung des Ziel 3, der Leistungsreserve, der indikativen Leitlinien oder der automatischen Mittelentbindung nach 2 Jahren auch vom Europäischen Parlament oder vom Rat vertreten, so dass die in diesen Punkten durchgesetzten Modifizierungen nicht zwingend auf den Einfluß des AdR zurückzuführen sind. Besondere Anliegen des Ausschusses wie die Ge-

⁶⁸³ Vgl. ebd., S.10.

⁶⁸⁴ Vgl. AdR (1998), S. 2.

⁶⁸⁵ Vgl. Stellungnahme (AdR 131/97), in: Abl. Nr. C 64 vom 27.2.1998, S.13.

meinschaftsinitiative RESTRUCT oder die innovativen Vorschläge zur Ausweitung des Partnerschaftsprinzip, die über den Kommissionsvorschlag hinausgingen, wurden nicht berücksichtigt. Als Erfolge des AdR können dennoch die mit Unterstützung der Kommission oder des Parlaments durchgesetzten Regelungen angesehen werden. So konnte sich beispielsweise der Ausschuß zusammen mit dem Europäischen Parlament bei den Strukturmaßnahmen für die Fischerei durchsetzen. Mit der Bündelung aller Fischereistrukturmaßnahmen in der Rubrik 2 und deren horizontalen Programmierung bzw. Ausrichtung ohne geographische Einschränkung wurde eine der Hauptforderungen des AdR berücksichtigt.⁶⁸⁶

„Damit sind unter dem Strich die Anliegen des AdR sehr weitgehend in der allgemeinen Verordnung zu den Strukturmaßnahmen im Fischereisektor berücksichtigt worden - ein Erfolg, der so zu Beginn der Verhandlungen für viele sicherlich noch nicht absehbar war.“⁶⁸⁷

4.6.3.3 Die Wahrnehmung des Ausschusses im interinstitutionellen Gefüge der Gemeinschaft

Die Wahrnehmung des Ausschusses im interinstitutionellen Gefüge ist insbesondere über die bis dato entwickelten Formen der Zusammenarbeit mit den anderen EU-Organen und dabei vorwiegend mit der Kommission abzulesen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen diesen Organen lag dabei nicht nur im Interesse des AdR, sondern auch vor allem im Interesse der Kommission, da der Ausschuß die wesentlichen regionalpolitischen Ansichten der Kommission teilte und diese auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene (bei Berücksichtigung des politischen Gewichts seiner Mitglieder) vertreten konnte.

In den letzten fünf Jahren ließ sich bereits ein merklicher Ausbau der Kooperationsbeziehungen der beiden Organe erkennen, das mittlerweile klar über das vertragliche Soll hinausgeht. Bereits bei der institutionellen Diskussion um die Vertragsrevision von Amsterdam unterstützte die Kommission einen Großteil der Forderungen des Ausschusses und setzte sich insbesondere für eine Stärkung der beratenden Funktion des AdR, (auch gegenüber dem EP) und für seine verwaltungsmäßige Unabhängigkeit ein.⁶⁸⁸ Gleichzeitig beschloß die Kommission 1995 auf Initiative der für die Beziehungen zum AdR zuständigen Kommissarin Wulf-Mathies die eigenen Arbeitsbeziehungen mit dem Ausschuß zu verbessern.

⁶⁸⁶ Vgl. Wulf-Mathies (1999b).

⁶⁸⁷ Ebd.

Daraufhin versuchte die Kommission, den AdR durch verschiedene Aktionen stärker in die Entscheidungsprozesse miteinzubinden: So bewertet die Kommission seit April 1995, inwieweit die Empfehlungen des AdR in den Kommissionsvorschlägen aufgegriffen wurden. Die Ergebnisse fasst sie in einem jährlichen Bericht zusammen, den sie dem Generalsekretär des AdR übergibt. In Bezug auf das jährliche Arbeitsprogramm übermittelt die KOM dem AdR eine Liste von Themen, zu denen der AdR eine Stellungnahme abgeben soll. Dabei wird überprüft, inwieweit die vorgesehenen Regelungen die Zuständigkeit oder die Verwaltung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften tangieren oder ob sich die daraus ergebenden Maßnahmen unterschiedlich auf die Regionen und Kommunen auswirken.⁶⁸⁹ Als Folge geht die von der Kommission erstellte Liste über den Bereich der vertraglich zwingenden Anhörungen hinaus und befasst den AdR auch oftmals im Vorfeld der eigentlichen Legislativvorschläge mit weiteren relevanten politisch Themen, die einen regionalen Bezug haben.⁶⁹⁰

Auch in Bezug auf die AGENDA 2000 bzw. die Reform der Strukturfonds hat sich die informelle Einbindung des Ausschusses in den verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses durch die Kommission deutlich intensiviert. Ein Indikator dafür ist beispielsweise die kontinuierliche Teilnahme der Kommission an der Arbeit des Ausschusses. So nahmen die Mitglieder des Kabinetts bzw. der Generaldirektion XVI. regelmäßig an den Sitzungen der Fachkommission 1 teil. Aber auch alle für die AGENDA 2000 zuständigen Kommissare standen durchweg in den jeweiligen Plenarsitzungen den Mitgliedern des AdR Rede und Antwort.⁶⁹¹ Die Reformdebatte im AdR trug so auch im besonderem dazu bei, daß sich die regelmäßige Präsenz der Kommissare an den Plenarsitzungen des Ausschusses zur gängigen Praxis entwickelte.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, daß der konkrete, inhaltliche Einfluß des AdR bei der Reform der Strukturfondsverordnungen im Entscheidungsprozeß noch recht gering war. Obwohl sich mehrere Kernforderungen des Ausschusses in der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds wiederfinden, demonstriert der Vergleich der Stellungnahme des Ausschusses und der letztendlich verabschiedeten Rahmenverordnung, daß sich keine ausschließlich vom AdR aufgestellten Forderungen durchsetzen konnten. Andere wichtige Punkte des AdR wurden gleichzeitig auch von an-

⁶⁸⁸ Vgl. Wulf Mathies (1998a).

⁶⁸⁹ Vgl. Zeitel (1998), S. 36.

⁶⁹⁰ Vgl. Wulf-Mathies (1998a).

⁶⁹¹ Sowie der Kommissionspräsident in der Plenardebatte über die formale Stellungnahme zu den Strukturfondsverordnungen. Vgl. EI 11.

deren EU-Organen wie insbesondere der Kommission und dem Parlament vertreten, so daß dem Ausschuß in diesen Fällen eher eine unterstützende Rolle zukam. Wie essentiell und notwendig die Unterstützung des AdR in diesen Fällen für die Entscheidungen war, läßt sich nur schwer einschätzen.

In Bezug auf die innere Wirkung des AdR und seine Wahrnehmung im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft als Sprachrohr der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wurde hingegen deutlich, daß der Ausschuß bei seiner ersten Strukturfondsreform ein klares Profil gezeigt hat. Es ist ihm im Vergleich zu vorherigen Debatten gelungen, seine Mitglieder zu disziplinieren, differierende Interessen erfolgreich zu generieren ohne eine große Zahl von Partikularinteressen zu berücksichtigen und so frühzeitig eine kohärente Stellungnahme abzugeben. Auf diese Weise wurde er mit einer geschlossenen Position zu einem bedeutenden Thema wahrgenommen und konnte durch diesen Erfolg auch seine eigene Rolle besser definieren. Voraussetzungen hierfür waren vor allem die interne Organisation, das strategische Vorgehen und die Unterstützung bzw. verstärkte Kooperation mit der Kommission.

„Insbesondere die Reform der Strukturpolitik hat uns gemeinsam seit den ersten Überlegungen im Kohäsionsforum im April 1997 intensiv beschäftigt. Und es überrascht nicht, daß gerade der AdR sich in die Reformbemühungen besonders intensiv eingeschaltet hat, denn Europäische Regionalpolitik ist gelebte Subsidiarität. Hier sind Ihre Erfahrungen und Ihr Sachverstand besonders gefragt und hier sind viele Ihrer Anregungen bereits in die Entwurfsfassung der KOM eingegangen. Aber auch im Gesetzgebungsverfahren haben Sie ein besonderes Profil entwickelt, denn der AdR war es, der als erstes Gremium eine geschlossene Position zur Reform der Strukturfonds abgegeben hat.“⁶⁹²

⁶⁹² Wulf-Mathies (1999b).

5. SCHLUßBETRACHTUNG

5.1. Zur Einfluß und Entscheidungslogik in der EU-Strukturpolitik

Vorrangiges Anliegen dieser Studie bestand darin, die Einfluß- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik am Beispiel der letzten Strukturfondsreform von 1999 zu analysieren. Konkret wurde untersucht, welchen politischen Einfluß- und Gestaltungsspielraum die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten bzw. der Rat, das Europäische Parlament und der Ausschuß der Regionen auf die Strukturfondsreform hatten.

Im Unterschied zu vorangegangenen Studien beschränkte sich die Untersuchung nicht auf einen Vergleich von Verordnungsvorschlägen, Stellungnahmen und abschließenden Verhandlungsergebnissen oder auf eine theoretische Analyse der vertraglichen Entscheidungsverfahren. Vielmehr wurden auch andere Determinanten wie Organisationsstrukturen der Akteure, ihre interne Interessengenerierung, informelle Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren mitberücksichtigt. Um die besondere Rolle der Kommission herauszustellen, wurden darüber hinaus die einzelnen Phasen der Politikformulierung (*Agenda-Setting* und formale Entscheidungsphase) getrennt analysiert.

Mit Blick auf die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Analyse wird klar, dass sich diese differenzierte Vorgehensweise in mehrfacher Weise gelohnt hat. Einerseits konnten dadurch interessante interne Interessenkonflikte sowie informelle Prozesse und interinstitutionelle Verfahren transparent gemacht werden, die der Öffentlichkeit in der Regel nicht zugänglich sind. Zum anderen wurden dadurch aber auch spezifische Handlungsspielräume und Einflusspotentiale der Akteure sichtbar, die sich weder durch eine theoretische Analyse der vertraglichen Entscheidungsverfahren noch durch einen Vergleich von Verordnungsvorschlägen, Stellungnahmen und verabschiedeten Reformverordnungen ergeben. Somit tragen die Ergebnisse zu einem besseren Verständnis der Einflusslogik des strukturpolitischen Entscheidungsprozesses auf EG-Niveau bei. Nachfolgend werden die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zusammengefasst.

• *Die Europäische Kommission – Agenda-Setter, Experte, Moderator*

Mit Blick auf den gesamten Entscheidungsprozeß spielt die Kommission eine zentrale Rolle. Es konnte gezeigt werden, dass ihr politischer Gestaltungsspielraum klar über ihr vertraglich zugesichertes Vorschlagsrecht hinausgeht.

Im *Agenda-Setting* hat die Europäische Kommission die strategische Hauptrolle. Wie bereits bei den vorangegangenen Strukturfondsreformen nutzt sie ihr Vorschlagsrecht um eigene Präferenzen und Vorstellungen in die Verordnungsentwürfe einzubringen. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Abstimmungsverfahren im Rat antizipiert sie Interessenkonstellationen und Kompromisspotentiale unter den Mitgliedstaaten und passt ihre eigenen Vorstellungen daran an. Besonders bei den zentralen Reformaspekten, die per Einstimmigkeit im Rat entschieden werden, muss die Kommission inhaltlich flexibel sein. So ist es auch zu erklären, dass es zu keinem grundlegenden Reformvorschlag kommt, sondern vielmehr zu mehreren pragmatischen Änderungen.

Um eine möglichst breite Unterstützung ihrer Vorschläge zu erhalten, strukturiert und steuert die Europäische Kommission die Reformdebatte während des *Agenda-Settings*. An den Stationen Madrider Zwischenbericht, Bundestagsrede der Kommissarin Wulf-Mathies, Kohäsionsbericht, Kohäsionsforum und AGENDA 2000 wurde gezeigt, wie die Kommission die Reformdiskussion lenkt und inhaltlich bestimmt.

Gleichzeitig stellt sich heraus, dass die interne Interessengenerierung der Kommission im *Agenda-Setting* sehr konfliktbeladen ist. Gerade auf horizontaler Ebene, also zwischen den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen (GD XVI, V, VI und XIV) konnten mehrere interne Machtkämpfe beobachtet werden, bei denen zumeist Portfoliointeressen der Kommissare bzw. konkrete Verwaltungskompetenzen der Generaldirektionen im Vordergrund standen. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, daß selbst zentrale inhaltliche Aspekte wie der regional-integrierte Förderansatz kommissionsintern umstritten sind.

Ein genauer Blick auf den Abstimmungsprozess im Kollegium zeigt darüber hinaus, dass die Kommissare in wichtigen Reformfragen auch nationale Interessen vertreten.⁶⁹³

Auch in den Ratsverhandlungen spielt die Kommission eine unerwartet zentrale Rolle. Ihre Einflussmöglichkeiten ergeben sich vornehmlich aus der aktiven Partizipation (ohne Stimmrecht) an den Ratsverhandlungen, die aus streng vertraglicher Sicht nicht erforderlich ist, und der Zusammenarbeit mit der Ratspräsidentschaft. Die Komplexität strukturpolitischer Bestimmungen macht die Anwesenheit der Kommission als eine Art Sachverständigen oder Experten erforderlich. Durch die Teilnahme an den Ratsverhandlungen ergeben sich für die Kommission eine Vielzahl unterschiedlicher Einflussmöglichkeiten.

⁶⁹³ Diese Beobachtungen bestätigen empirische Untersuchungen, die die Kommission nicht als monolithischen Akteur auffassen sondern eher als „fragmentierte Multiorganisation“ (Cram (1994)), deren Akteure durchaus verschiedene Auffassungen über das europäische Regieren haben. Vgl. Hoogh (1997).

Mit Blick auf die Hierarchie und Zusammensetzung der informellen Ratsarbeitsgremien wurde gezeigt, daß die Kommission in bestimmten Fällen von einer institutionell bedingten Informationsasymmetrie profitieren kann. Während die spezifische Sachkenntnis der Kommissionsvertreter auf allen Ratsarbeitsebenen relativ konstant bleibt, nimmt sie auf Seiten der Mitgliedstaaten (Delegationen) mit jeder höheren Arbeitsebene sukzessive ab. Gerade auf der Ebene des AStV oder des Rates hat die Kommission dadurch Informationsvorteile, die sie in den Verhandlungen zu ihren Gunsten nutzen kann.

Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass die Kommission flexibel auf die mehrheitliche Ablehnung einzelner Regelungen reagieren kann, indem sie dem Rat veränderte Vorschläge offeriert, ohne den dafür formell notwendigen Kollegiumsentscheid einzuholen.

Eine weitere Verhandlungstaktik der Kommission besteht darin, konkrete Informationen zu einzelnen Regelungen zunächst zurückzuhalten und erst zu einem selbstbestimmten Zeitpunkt dem Rat vorzulegen. Dabei geht es nicht nur darum, entsprechend günstige Verhandlungssituationen abzuwarten, sondern auch die Verhandlungszeit für bestimmte Reformaspekte bewusst zu verändern.

Eine andere Einflussmöglichkeit ergibt sich durch die relativ enge Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und der Ratspräsidentschaft. Die Kommission unterstützt die jeweilige Ratspräsidentschaft bei der Einschätzung der Verhandlungslage und der Erstellung von Kompromisstexten. Die Kommission hat dadurch u.a. die Möglichkeit, Einfluss auf den Ablauf der informellen Ratsverhandlungen zu nehmen. De facto versucht sie in informellen Gesprächen mit der Ratspräsidentschaft bestimmte Reformaspekte auf die Verhandlungsagenda zu setzen, für die die Präsidentschaft Unterstützung signalisiert.

Schließlich konnte gezeigt werden, dass die Kommission parallel zu den Ratsverhandlungen auch mehrere informelle Gespräche mit Vertretern der Mitgliedstaaten führt. Damit verschafft sie sich nicht nur eine Übersicht über die individuellen Anliegen und Interessen der Mitgliedstaaten, sondern hat gleichzeitig die Möglichkeit, einzelne Delegationen von bestimmten Regelungen zu überzeugen. Da diese Gespräche meist auf Ministerebene (Kommissar-Ebene) stattfinden, kann die Kommission dabei erneut von Informationsvorteilen profitieren.

Durch die informellen Konsultationen sind im Prinzip auch Verhandlungsabsprachen zwischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten möglich. Dafür konnten allerdings keine konkreten Beweise gefunden werden. Berücksichtigt man die dargestellte Informationsasymmetrie in den Ratsverhandlungen, macht es für die Kommission in bestimmten Fällen

durchaus Sinn, taktische Koalitionen mit einzelnen Ratsdelegationen zu schließen und dadurch Zeit zu gewinnen.⁶⁹⁴

Wie bereits bei vergangenen Reformen gesehen, hängt der politische Gestaltungsraum der Kommission erneut sehr stark von Art und Inhalt des jeweiligen Verhandlungspunktes ab. Dabei muss primär zwischen dem institutionellen Kontext der Strukturpolitik, der durch die Struktur- und Kohäsionsfondsverordnungen vorgegeben wird, und den finanziellen Rahmenbeschlüssen im Kontext der finanziellen Vorausschau unterschieden werden.⁶⁹⁵ Da die Verhandlungen beider Aspekte zeitgleich verliefen, lässt sich allerdings im Unterschied zu vergangenen Reformen nicht mehr von „aufeinanderfolgenden Phasen“ (Marks 1996) sprechen.

Mit Blick auf die Aushandlung des Finanzrahmens sind die Einflussmöglichkeiten der Kommission wie bereits bei vorangegangenen Reformen gering. Dennoch darf auch hierbei ihr Vorschlagsrecht und ihre Moderaterrolle während der Ratsverhandlungen nicht unterschätzt werden.⁶⁹⁶

Beim institutionellen Rahmen der Strukturpolitik, also den Fondsverordnungen ergibt sich hingegen ein anderes Bild. Hier hatte die Kommission ungleich größeren Gestaltungsspielraum. Allerdings macht es erneut Sinn zwischen unterschiedlichen Verhandlungspunkten zu unterscheiden. Dabei bestätigte sich die These von MARKS, dass der Einfluss der Kommission umso größer ist je weniger der Verhandlungspunkt eine klar erkennbare finanzielle Implikation besitzt.⁶⁹⁷

So läßt sich denn auch ihr größter Gestaltungsspielraum bei eher regulativen, technischen Reformaspekten (wie. z.B. Bestimmungen über Organisation, Partnerschaft, Programmplanung, Zusätzlichkeit, Begleitung und Bewertung) ausmachen. Bei diesen Punkten hatte die Europäische Kommission auch während des *Agenda-Settings* weitgehend freie Hand.⁶⁹⁸

⁶⁹⁴ Damit weicht der Verfasser von der Auffassung FALKNERS (1994, S. 243) ab wonach sich für die Kommission bei Einstimmigkeitserfordernis im Rat keine Möglichkeit ergibt, taktische Koalitionen mit einzelnen Ratsdelegationen einzugehen.

⁶⁹⁵ In Anlehnung an MARKS Unterscheidung von aufeinanderfolgenden Politikphasen in der Europäischen Strukturpolitik. Vgl. Marks (1996), S. 315.

⁶⁹⁶ So konnte u.a. gezeigt werden, dass die Kommission bereits während des *Agenda-Settings* versuchte den Konflikt zwischen Geber und Nehmerländer zu entschärfen, indem sie beispielsweise gegenüber den Nettozahlern das Argument der Absorbtionskapazität gegen eine drohende Kostenexplosion durch die Osterweiterung in die Diskussion einbrachte.

⁶⁹⁷ Vgl. Marks (1996), S. 318

⁶⁹⁸ Einerseits beschränkte sich die informelle Einflussnahme der Mitgliedstaaten in dieser Phase vorwiegend auf die zentralen finanziellen bzw. redistributiven Reformaspekte (Finanzrahmen, Förderziele und Förderkriterien, Gemeinschaftsinitiativen, Mittelverteilung). Zum anderen ließ die Kommission die Mitgliedstaaten aber auch bis zur offiziellen Vorlage der Verordnungsvorschläge über ihre diesbezüglichen Vorstellungen im Unklaren.

Bei verteilungsrelevanten Aspekten (Förderziele, -kriterien, Gemeinschaftsinitiativen usw.) ergibt sich hingegen ein geringerer Gestaltungsspielraum. Hierbei muss die Europäische Kommission mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip im Rat die Interessen der Mitgliedstaaten intensiver akkordieren und ihre Vorschläge dementsprechend anpassen. Dennoch kann sie wenn auch in geringerem Ausmaß durch ihr Vorschlagsrecht eigene inhaltliche Vorstellungen einbringen und diese in den Ratsverhandlungen ‚begleiten‘, verteidigen und auch größtenteils durchsetzen.

• *Die Mitgliedstaaten und der Rat*

Die Analyse des *Agenda-Setting* zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld der formalen Entscheidungsphase für ihre Interessen bei der Kommission einsetzen. Zu einem intensiveren Lobbying in Form von Positionspapieren und informellen Gesprächen mit Vertretern der Kommission kommt es jedoch erst, nachdem die Kommission durch die Vorlage des Kohäsionsberichts die Reformdebatte in eine bestimmte Richtung gelenkt hatte. Die Interessenwahrnehmung der Mitgliedstaaten konzentrierte sich dabei vor allem auf die finanziellen und verteilungsrelevanten Aspekte (Förderkriterien, Zukunft des Kohäsionsfonds etc.). In diesem Zusammenhang konnte gezeigt werden, dass einige Regierungen auch über die Kommissare des eigenen Landes die Beschlüsse des Kollegiums zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchten.

In der formalen Entscheidungsphase sind es trotz der unterschiedlichen Einflusspotentiale der Europäischen Kommission die Vertreter der Mitgliedstaaten, die im Rat (bzw. Europäischen Rat) über die Realisierung der Kommissionsvorschläge entscheiden. Gerade bei den zentralen Bereichen der Strukturpolitik, die noch per Einstimmigkeit entschieden wurden, ist deshalb die Verhandlungsposition der einzelnen Mitgliedstaaten stark.

In den Ratsverhandlungen selbst zeigt sich eine starke wechselseitige Interessenverflechtung unter den Mitgliedstaaten. Da jedes Mitgliedsland auf eine individuelle Weise von den verschiedenen Förderzielen profitiert, können Interessenkonflikte nur mit Koppel- und Tauschgeschäften aufgelöst werden. Gerade an den reinen Kompensationszahlungen im Kontext der „Besonderen Situationen“ des Berliner Gipfels wurde dies besonders deutlich.

• *Das Europäische Parlament*

Wenngleich das Europäische Parlament immer noch keine zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß spielte, konnte es seinen politischen Einfluß im Vergleich zu vorherigen Reformen weiter ausbauen. Gerade bei den Durchführungsverordnungen für EFRE und ESF

erhält das Europäische Parlament im Rahmen des Kooperations- bzw. Mitentscheidungsverfahrens größeren Gestaltungsspielraum. Aber auch durch die Zustimmungspflicht bei den strukturpolitischen Ausgaben und der Rahmenverordnung können die Volksvertreter wie am Beispiel der Gemeinschaftsinitiative URBAN gezeigt wurde, punktuell Einfluß nehmen und eigene Akzente setzen. Die taktische Vorgehensweise der Parlamentarier, d.h. der strategische Paketansatz („l’approche globale“) verbunden mit einer geschickten Ausnutzung interner Verfahren (Prinzip der zwei Lesungen) wertet die Position des Parlaments auf. Eine stärkere interinstitutionelle Wahrnehmung des EU-Organs und seines politischen Gewichts zeigt sich denn auch nicht nur an punktuellen Verhandlungserfolgen sondern auch in Form von informeller Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Volksvertretern und dem Rat bzw. der Ratspräsidentschaft.(z.B. Trilogtreffen). Besonders wichtig für den Gestaltungsspielraum des Parlaments ist jedoch nach wie vor eine möglichst enge informelle Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission. Aufgrund des begrenzten Einflusses in der formalen Entscheidungsphase ist es für die Volksvertreter umso wichtiger, bereits während des *Agenda-Settings* ihre politischen Forderungen soweit wie möglich in die Kommissionsvorschläge einzubringen. Allerdings liegt es auch im Interesse der Kommission inhaltliche Positionen rechtzeitig mit dem EP abzustimmen. Taktische Interessenkoalitionen zwischen diesen Institutionen in wichtigen Reformaspekten wie z.B. dem Ausbau des Partnerschaftsprinzip machen dabei durchaus Sinn, da sich die unterschiedlichen Einfluß- und Entscheidungsmöglichkeiten der beiden Gemeinschaftsorgane im Entscheidungsverfahren ergänzen können.⁶⁹⁹

Mit Blick auf die inhaltlichen Positionen des Europäischen Parlaments setzt sich ein bereits bei der Strukturfondsreform von 1993 zu erkennender Rollenwandel der Volksvertreter im Entscheidungsprozeß weiter fort. Obwohl das EP die Kommissionsvorschläge in vielen wichtigen Aspekten unterstützt, erfüllt es nicht länger eine uneingeschränkte Beistandsfunktion für die Kommission. Die Volksvertreter entwickeln zunehmend eigene Konzepte und differenzierte Positionen, die die Kommissionsvorlagen bestätigen, ergänzen aber auch in bestimmten zentralen Aspekten ablehnen (z.B. Leistungsreserve, geographische Förderausrichtung) und sich auch der Position des Rates annähern können.

⁶⁹⁹ Da die Kommission an den Ratsverhandlungen direkt beteiligt ist, hat sie einen gewissen politischen Gestaltungsspielraum aber kein formales Mit- oder Zustimmungsrecht. Das Parlament hingegen ist zwar nicht in die Ratsverhandlungen involviert verfügt aber über begrenzte Entscheidungskompetenz.

• *Der Ausschuß der Regionen (AdR)*

Der AdR hat keinen bedeutenden Einfluß auf die Reform der Strukturpolitik. Seine Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren beschränken sich noch auf das einfache Anhörungsrecht, womit er wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß lediglich eine beratende Funktion wahrnimmt. Inhaltlich unterstützt der Ausschuß weitgehend die Kommissionsvorschläge. Politische Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich in geringem Maße durch eine relativ enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, d.h. den zuständigen Diensten und Kommissaren, im *Agenda-Setting*. Hier ließ sich im Vergleich zu vergangenen Entscheidungsprozessen eine deutliche Vertiefung der Kooperation und Kommunikation zwischen beiden Institutionen beobachten. Die Kommission bezieht den AdR in der Vorbereitungsphase intensiver mitein, um sich seine politische Unterstützung im Entscheidungsprozeß zu sichern. Dabei geht es letztlich nicht nur um die offizielle Stellungnahme des Ausschusses, sondern auch um die Überzeugungsarbeit, die die Ausschussmitglieder auf nationaler Ebene im Vorfeld und während der Ratsverhandlungen leisten können.

Mit Blick auf die noch junge Geschichte des AdR, seiner diversen Startschwierigkeiten und seinen begrenzten Kompetenzen im Entscheidungsprozeß ging es für den Ausschuß bei der Reform vor allem darum, sich zunächst als echtes Sprachrohr der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im institutionellen Gefüge der EU zu profilieren. Dies ist ihm im Großen und Ganzen auch gelungen, da der Ausschuß im Unterschied zu vergangenen Entscheidungen seine Mitglieder disziplinieren konnte und mit einer geschlossenen Position zu einem bedeutenden Thema wahrgenommen wurde.

5.2. Der Beitrag integrationstheoretischer Konzepte zur Erklärung der Entwicklungsdynamik des Politikfeldes

Ein weiteres Anliegen dieser Arbeit bestand darin, die Ergebnisse zur Einflußlogik und Prozessdynamik im Politikfeld Europäische Strukturpolitik aus integrationstheoretischer Sicht zu bewerten. Das Interesse richtete sich insbesondere auf die Beantwortung der Frage, welchen Beitrag sowohl klassische Integrationstheorien wie der *Neofunktionalismus* und der *Intergouvernementalismus* als auch neuere Konzepte wie der *Mehrebenen-Governance*-Ansatz zur Erklärung der Entwicklungsdynamik des Politikfeldes leisten können.

• *Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus als „partial approaches“*⁷⁰⁰

Sofern man sich von der klassischen Schwarz-Weiß-Kontroverse, bei welcher die Europäische Integration entweder als sich selbst vorantreibender, automatischer Prozess oder aber als reine intergouvernementale Veranstaltung angesehen wird, loslösen kann, offerieren der *Neofunktionalismus* und der *Intergouvernementalismus* nützliche, konzeptionelle Instrumente, mit denen wichtige Entwicklungsschritte der Europäischen Strukturpolitik erklärt werden können.

Unter dieser Prämisse ist die Kernidee der neofunktionalistischen Logik der *spill-over*-Prozess ein durchaus hilfreiches Analysewerkzeug. So konnte u.a. gezeigt werden, dass einige der richtungsweisenden Entwicklungsschritte des Politikfeldes nicht zwangsweise als simple *side payments* bzw. *bribe paid*s (im Sinne von MORAVCSIK) angesehen werden müssen, die keinen funktionalen Bezug zu weitergehenden integrationspolitischen Projekten (wie z.B. Erweiterungen, Binnenmarkt oder WWU) aufweisen, sondern auch als *functional* bzw. *forced spill-over* interpretierbar sind. Dieser Zusammenhang wurde ausführlich am Beispiel der strukturpolitischen Beschlüsse der EEA erläutert. Dabei fungierte die Strukturpolitik zwar erneut als Kompensationsinstrument für politische Zugeständnisse in anderen Bereichen, gleichzeitig existierten aber auch reale Politikfeldinterdependenzen zwischen dem Binnenmarktprojekt und der Regionalentwicklung. Diese funktionalen Verknüpfungen werden allerdings erst aus der spezifischen Perspektive der strukturschwachen Mitgliedstaaten sichtbar.

Unter dem Begriff des *political spill-over* wird in der aktuellen Debatte entweder die wachsende supranationale Orientierung nationaler Eliten und korporativer Interessengruppen oder auch eine Zunahme der Supranationalität in legislativen Entscheidungsverfahren verstanden. Als solche wird auch das Ersetzen der Einstimmigkeitsregel im Rat durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit bewertet. In diesem Zusammenhang zeigt sich in den vergangenen fünfzehn Jahren bei der Europäischen Strukturpolitik ein nennenswerter Wandel. Strukturfondsverordnungen werden mittlerweile nicht mehr ausschließlich durch das Anhörungs- bzw. Zustimmungsverfahren und nach der Einstimmigkeitsregel entschieden, sondern zunehmend (wie im Falle des EFRE und des ESF) durch das Mitentscheidungsverfahren unter Anwendung des qualifizierten Mehrheitsbeschlusses. Mit dem Vertrag von Nizza setzt sich diese Entwicklung weiter fort. Ab dem 1. Januar 2007 wird auch

⁷⁰⁰ Vgl. Falkner (1998), S. 198; Wincott (1995), S. 598; Tranholm-Mikkelsen (1991), S. 19.

über die Rahmenverordnung und somit über die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden.⁷⁰¹

Die Untersuchungsergebnisse über die Rolle supranationaler EG-Akteure bei der Entwicklung der Strukturpolitik sowie über ihr gegenwärtiges politisches Einflusspotential im Entscheidungsprozess auf EU-Ebene sind schließlich kongruent mit der Argumentationslogik des *cultivated spill-over*. Es konnte eingehend gezeigt werden, welchen entscheidenden Anteil die Kommission an der inhaltlich-institutionellen Ausgestaltung des Politikfeldes hatte. Im Prinzip gelang es ihr immer wieder mit Hilfe unterschiedlicher Strategien das inhaltliche Förderspektrum sowie die Fördersystematik der Strukturpolitik zu gestalten und weiterzuentwickeln. Die Kommission verfügt demnach über einen unabhängigen Gestaltungsspielraum, der sich nicht mehr ausschließlich über ihre Rolle als Agent der Mitgliedstaaten erklären lässt.

Darüber hinaus „kultiviert“ die Europäische Kommission auch *political spill-over*-Prozesse. Anhand der Analyse des Entscheidungsprozesses der Strukturfondsreform von 1999 wurde deutlich, wie intensiv sich die Interaktion, d.h. die informelle Kommunikation und Kooperation zwischen der Europäischen Kommission und den anderen EG-Akteuren mittlerweile darstellt. Das Verhältnis zum Europäischen Parlament sticht hierbei deutlich hervor und nimmt in bestimmten Situationen bereits symbiotische Züge an. Ein Grund hierfür ist sicherlich die sukzessive Erweiterung der Kompetenzen der Abgeordneten in den legislativen Entscheidungsverfahren. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments in Richtung eines echten Mitgesetzgebers ist schließlich auch ein Beleg für die Argumentationslogik des *cultivated spill-over*.

Es lässt sich demnach festhalten, dass das Herzstück des *Neofunktionalismus*, der *spill-over*-Prozess, ein nützliches Instrument für die Analyse der Europäischen Strukturpolitik ist, sofern man sich von der Vorstellung eines *simplifizierenden* Automatismusses lösen kann. Unter diesem Blickwinkel erscheint der *Neofunktionalismus* als ein weitaus flexiblerer theoretischer Ansatz als bislang angenommen. Dies soll allerdings nicht zu dem Schluss führen, den *Neofunktionalismus* in seiner Gesamtheit als *grand theory* wiederzubeleben. Während sich in der vorliegenden Untersuchung klare Anzeichen für neofunktionalistische Kräfte finden, konnten andere Prämissen des Ansatzes nicht bestätigt werden. Darüber hinaus konnten auch grundsätzliche Kritikpunkte am Neofunktionalismus nicht widerlegt werden. Damit sind insbesondere die Vernachlässigung der Rolle der Nationalstaaten sowie die Unterbelichtung der subnationalen bzw. regionalen Akteure gemeint.

⁷⁰¹ Vgl. Art. 161 EG-V (Nizza).

Aber auch die neofunktionalistische Prämisse, welche die Europäische Kommission als einheitlichen und konstant pro-europäischen Akteur darstellt, kann mit Blick auf die präsentierten Ergebnisse zur internen Interessengenerierung der Kommission nicht uneingeschränkt bestätigt werden.

Infolgedessen wird hier die These unterstrichen, dass der Neofunktionalismus nicht mehr im Sinne einer *grand theory*, welche mit einer Handvoll Annahmen den gesamten Integrationsprozess erklären kann, angewendet werden sollte, sondern als differenzierter, *partieller Ansatz*.⁷⁰²

Ähnliches trifft auch für den Intergouvernementalismus zu. Die Untersuchung hat gezeigt, dass ein wichtiger Teil der grundlegenden Entwicklungen des Politikfeldes durch eine Analyse der zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse erklärt werden kann. Zweifellos ist die Genese der Europäischen Strukturpolitik untrennbar mit den *grand bargains* des Europäischen Integrationsprozesses verbunden. Hierbei stellt sich MORAVCSIKS *side-payment*-Überlegung als nützliches Konzept heraus, um vor allem den sukzessiven Ressourcenzuwachs in der Europäischen Strukturpolitik zu erklären. Sowohl primärrechtliche Bestimmungen als auch budgetäre Entscheidungen (insbesondere die finanzielle Vorausschau) werden bis heute von den Regierungen der Mitgliedstaaten dominiert. Dabei gilt noch immer das Einstimmigkeitsprinzip. Zwar liefert die Kommission auch hierbei die Vorlagen, ihre Einflussmöglichkeiten sind jedoch, wie auch am Beispiel der Reform von 1999 gezeigt, verhältnismäßig gering. Da vertragliche und budgetäre Entscheidungen allerdings erst die Voraussetzungen für den Bestand und die Weiterentwicklung des Politikfeldes schaffen, besteht hier aus zentralstaatlicher ein wichtiger Kontrollmechanismus. Durch den Vertrag von Nizza bleibt die Einstimmigkeitsregel das maßgebende Entscheidungsprinzip in diesem Bereich. Somit besitzen die Mitgliedstaaten auch weiterhin einen bedeutenden Hebel an dieser Stelle.

Auf der anderen Seite wurde allerdings auch gezeigt, dass staatszentrierte Ansätze bei der Erklärung der Entwicklung des institutionellen Rahmens des Politikfeldes schnell an ihre Grenzen stoßen, da sie die wachsende Komplexität des *Policy-Makings* nur unzureichend erfassen. Bei der Strukturpolitik zeigt sich nämlich eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen vertraglichen Rahmenbeschlüssen und der inhaltlich-institutionellen Ausgestaltung des Politikfeldes. Letztere vollzieht sich in einem Entscheidungsprozeß, der sehr viel stärker von allen institutionellen EG-Akteuren und ihrer Interaktion geprägt ist. Die politischen

⁷⁰² Siehe hierzu Falkner (1998), S. 198; Wincott (1995), S. 598; Tranholm-Mikkelsen (1991), S. 19.

Handlungs- und Gestaltungsspielräume, die sich gerade auf dieser Ebene oder Phase für die Europäischen Kommission ergeben, sprengen denn auch den Rahmen einer *Principal-Agent*-Beziehung im Sinne von MORAVCSIK. Die Mitgliedstaaten spielen demnach zwar auch bei inhaltlich-institutionellen Aspekten der Europäischen Strukturpolitik eine bedeutende Rolle, entscheiden hierbei aber nicht autonom.

• *Multilevel-Governance-Ansatz*

Die herausgearbeiteten Forschungsergebnisse zur Politikformulierung auf europäischer Ebene fügen sich sehr weitgehend in die Argumentationslogik des *Multilevel-Governance*-Ansatzes ein. So konnte gezeigt werden, dass die nationalen Regierungen bei Entscheidungen zum institutionellen Rahmen der Strukturpolitik zwar immer noch eine bedeutende Rolle im Entscheidungsprozess spielen, dass sie allerdings zunehmend gezwungen sind, ihre individuelle und kollektive Entscheidungsgewalt mit anderen vornehmlich supranationalen Akteuren zu teilen.

Der Methodik des Ansatzes folgend wurden die beiden Politikphasen *Agenda-Setting* und formale Entscheidungsphase getrennt untersucht. Um die spezifische Machtverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren sichtbar zu machen, wurden darüber hinaus neben formalen Kompetenzen auch informelle Verfahren und Organisationsstrukturen berücksichtigt. Die dabei erhaltenen Erkenntnisse sind ebenfalls kongruent mit den Annahmen des *Multilevel-Governance*-Ansatzes.

Im *Agenda-Setting* wurde nicht nur der Europäischen Kommission ein signifikanter unabhängiger Einfluss nachgewiesen. Vielmehr konnte auch gezeigt werden, dass sowohl Konzeptions- als auch Redaktionsphase des *Agenda-Settings* immer stärker in den Blickpunkt aller regionalpolitischen Akteure rücken. Hierbei zeigt sich insbesondere eine wachsende Interaktion bzw. Kooperation zwischen den EU-Organen Kommission, Parlament und AdR als auch zwischen der Kommission und regionalen Interessengruppen (siehe Kohäsionsforum). Dass auch einzelne nationale Regierungen bereits in dieser Phase zunehmend den Kontakt zur Kommission suchen, ist nicht zuletzt ein Indiz dafür, dass sich ihr individueller politischer Einfluss in der anschließenden formalen Entscheidungsphase eher verringert hat. „Agenda setting is therefore increasingly a shared and contested competence, with European institutions competing for control, and interest groups and subnational actors trying to influence the process.“⁷⁰³

⁷⁰³ Marks/Hoogh/Blank (1996), S. 340.

In der Entscheidungsphase konnte gezeigt werden, dass sich durch die veränderten legislativen Entscheidungsverfahren und deren Implikationen auf informelle Verfahren neue politische Gestaltungsspielräume für das Europäische Parlament und die Europäische Kommission ergeben. Auch in dieser Phase wird folglich eine wachsende Verteilung von Macht und politischem Einfluss auf verschiedene Akteure deutlich.

Es stellt sich also heraus, dass Entscheidungsstrukturen in der Politikformulierungsphase der EU-Strukturpolitik nicht einseitig von nationaler oder supranationaler Seite bestimmt werden. Vielmehr zeigt sich eine ausgeprägte institutionelle Dynamik, bei der Einfluss- und Gestaltungsspielräume der handelnden EG-Akteure je nach Phase des Entscheidungsprozess sowie je nach inhaltlichem Verhandlungsaspekt variieren und sich darüber hinaus in einem ständigen Wandel befinden.

Während die Prämissen der *Multilevel-Governance*-Perspektive in der Politikformulierungsphase also weitestgehend bestätigt werden, bleibt dennoch die Frage offen, ob sich die entsprechende Argumentationslogik auch in der Implementationsphase der reformierten Strukturpolitik wiederfindet. Die inhaltlich-institutionellen Reformbestimmungen können zwar auch weiterhin als gute Grundlage für *Multi-Level-Governance* interpretiert werden, eine abschließende Bewertung kann allerdings erst durch entsprechende empirische Analysen des derzeitigen Implementationsprozesses beantwortet werden.⁷⁰⁴ In diesem Zusammenhang wären erneut die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, der Kommission und insbesondere auch die tatsächliche Rolle der subnationalen Akteure genauer zu untersuchen und zu verifizieren. Diese Erkenntnisse würden darüber Auskunft geben, ob *Multi-Level-Governance* auch in dieser Phase prevalent bzw. „prominent“ ist, so wie es insbesondere MARKS, HOOGH und BLANK betonen, oder ob es sich vielmehr „um „flexibles gatekeeping“ der Mitgliedstaaten handelt, bei welchem die supra- und subnationalen Akteure zwar durchaus involviert sind und an Entscheidungsprozessen partizipieren, aber letztlich keinen signifikanten Einfluss auf die politische Ergebnisse dieser Prozesse haben.⁷⁰⁵ Nur durch einen vollständigen, aktualisierten Blick auf alle Phasen des *Policy-Makings* lässt sich demnach auch die Frage beantworten, inwieweit sich die EU-

⁷⁰⁴ So sieht z.B. Sutcliffe die Voraussetzung und das Potenzial für Multi-Level-Governance in der Implementations- und Monitoringphase auch weiterhin für gegeben. Obwohl die Mitgliedstaaten auch in der Programmplanungsperiode 2000-2006 eine zentrale Rolle haben, hat die Reform von 1999 die Strukturfonds nicht renationalisiert. Vgl. Sutcliffe (2000), S. 305f.

⁷⁰⁵ In diese Richtung argumentiert Ian Bache. Er bemerkt, dass Untersuchungen zur EU-Strukturpolitik, die sich vornehmlich auf die Politikformulierungsphase fokussieren und weniger auf den gesamten Prozess des *Policy-Makings*, Gefahr laufen, den eigentlichen Einfluss der nationalen Regierungen in der Implementationsphase zu unterschätzen oder falsch zu interpretieren. In diesen Fall wird auch der tatsächlichen Rolle subnationaler Akteure aus der *Multilevel-Governance*-Perspektive tendenziell zu viel Bedeutung beigemessen. Vgl. Bache (1999).

Strukturpolitik immer noch als „leading edge“ des *Multilevel-Governance*-Konzepts bezeichnen lässt.

Zusammenfassend erscheint es also besonders sinnvoll, verschiedene theoretische Ansätze und Konzepte zur Untersuchung der EU-Strukturpolitik, ihrer Entwicklungsdynamik und ihrer hochkomplexen Politikproduktion heranzuziehen. Die Kunst der Analyse besteht folglich zunehmend darin, für die unterschiedlichen Phasen und Ebenen des *Policy-Makings* adäquate Erklärungstools zu finden, um ein möglichst realistisches Gesamtbild der Politikgestaltung zu erhalten.

So liefern klassische integrationstheoretische Stränge wie der *Neofunktionalismus* als auch der *Intergouvernementalismus* wichtige Beiträge zur Erfassung der Entwicklungen des Politikfeldes „Europäische Strukturpolitik“. Allerdings muss man sich vom programmatischen, alles erklärenden Charakter der Theorien lösen und sich dagegen auf einzelne, ausgewählte Prämissen und Tools jener Ansätze fokussieren. Als *partial approaches* können sie entscheidende Entwicklungsschritte erklären und Licht in spezifische Phasen des *Policy-Makings* bringen. In Kombination mit alternativen flexibleren Konzeptualisierungen können sie darüber hinaus als wichtige Korrektive fungieren.

Die *Mehrebenen-Governance*-Perspektive bleibt dagegen sowohl für die Analyse als auch für die Beschreibung der politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse in der Europäischen Strukturpolitik ein besonders fruchtbarer Ansatz. Gerade die institutionelle Dynamik und der fluktuierende Einflussspielraum von verschiedenen Akteuren in den unterschiedlichen Phasen des *Policy-Makings* können mit dem Ansatz adäquat erfasst werden. Deshalb muss gerade diesem Konzept bei zukünftigen Analysen der EU-Strukturpolitik besondere Beachtung geschenkt werden.

6. ANHANG UND LITERATURVERZEICHNIS

6.1. Abkürzungsverzeichnis

A	<i>Österreich</i>
Abb.	<i>Abbildung</i>
Abl.	<i>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft</i>
Abt.	<i>Abteilung</i>
AdR	<i>Ausschuß der Regionen</i>
AE	<i>Agence Europe (Bulletin)</i>
AGEG	<i>Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen</i>
Art.	<i>Artikel</i>
AStV	<i>Ausschuß der Ständigen Vertreter</i>
B.	<i>Belgien</i>
Bd.	<i>Band</i>
BIP	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
BMWi	<i>Bundesministerium für Wirtschaft</i>
BSP	<i>Bruttosozialprodukt</i>
COM	<i>Commission of the European Community</i>
COREPER	<i>Comité des Représantants Permanents (=AStV)</i>
D	<i>Deutschland</i>
DK	<i>Dänemark</i>
EAG	<i>Europäische Atomgemeinschaft</i>
Ebd.	<i>Ebenda</i>
EAGFL	<i>Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft</i>
EAGFL-A	<i>EAGFL-Abteilung Ausrichtung</i>
EAGFL-G	<i>EAGFL-Abteilung Garantie</i>
Ecofin	<i>Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister</i>
ECU	<i>Europäische Währungseinheit (European Currency Unit)</i>
EEA	<i>Einheitliche Europäische Akte</i>
EFRE	<i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i>
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EG	<i>Europäische Gemeinschaft</i>
EGKS	<i>Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl</i>
EGV	<i>Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft</i>
EGV-A	<i>EGV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages</i>
EGV-M	<i>EGV in der Fassung des Maastrichter Vertrages</i>
EI	<i>Experteninterview (Übersicht unter 6.2.)</i>
EIB	<i>Europäische Investitionsbank</i>
endg.	<i>endgültig</i>
EP	<i>Europäisches Parlament</i>
ESF	<i>Europäischer Sozialfonds</i>
et al.	<i>et alii</i>
EU-12/EUR-12	<i>Europäische Union mit 12 Mitgliedstaaten (ohne S,F und A)</i>
EuGH	<i>Europäischer Gerichtshof</i>
EURADA	<i>Europäische Vereinigung von regionalen Entwicklungsorganisationen</i>

EUREGIO	<i>Grenzübergreifender Zusammenschluss von 140 deutschen und niederländischen Gemeinden, Städten und Kreisen (Regionen in den Niederlanden)</i>
EUROCITIES	<i>European Association of Metropolitan Cities</i>
EUV	<i>Vertrag über die Europäische Union</i>
EUV-A	<i>EUV in der Fassung des Amsterdamer Vertrags</i>
EUV-M	<i>EUV in der Fassung des Maastrichter Vertrags</i>
EWU	<i>Europäische Währungsunion</i>
F	<i>Frankreich</i>
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>
FdP	<i>Freunde der Präsidentschaft</i>
FI	<i>Finnland</i>
FIAF	<i>Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei</i>
Fn.	<i>Fußnote</i>
frz.	<i>französisch</i>
GAP	<i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>
GB	<i>Großbritannien</i>
GD	<i>Generaldirektion</i>
GD Ia	<i>GD Außenbeziehungen</i>
GD II	<i>GD Wirtschaft und Finanzen</i>
GD IV	<i>GD Wettbewerb</i>
GD V	<i>GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten</i>
GD VI	<i>GD Landwirtschaft</i>
GD XIV	<i>GD Fischerei</i>
GD XVI	<i>GD Regionalpolitik und Kohäsion</i>
GD XIX	<i>GD Haushalt</i>
GFK	<i>Gemeinschaftliches Förderkonzept</i>
GG	<i>Grundgesetz</i>
ggf.	<i>gegebenenfalls</i>
GI	<i>Gemeinschaftsinitiative(n)</i>
GR	<i>Griechenland</i>
GS	<i>Generalsekretariat</i>
Hrsg.	<i>Herausgeber</i>
I	<i>Italien</i>
ID	<i>Internes bzw. informelles Dokument (Übersicht unter 6.3)</i>
i.d.R.	<i>in der Regel</i>
IMP	<i>Integrierte Mittelmeerprogramme</i>
IRL	<i>Irland</i>
KKP/KKS	<i>Kaufkraftparitäten / Kaufkraftstandards</i>
KOM	<i>Kommission der Europäischen Gemeinschaften</i>
lit.	<i>Buchstabe</i>
L	<i>Luxemburg</i>
MdEP	<i>Mitglied des Europäischen Parlaments</i>
Mio.	<i>Millionen</i>
MOEL(15)	<i>Mittel- und osteuropäische Länder (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Litauen, Lettland, Estland, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Montenegro, Bosnien, Kroatien, Serbien und Albanien)</i>
Mrd.	<i>Milliarden</i>
NL	<i>Niederlande</i>
No.	<i>Number</i>
Nr.	<i>Nummer</i>

NUTS	<i>Nomenclatur des Unités Territoriales Statistiques</i>
OP	<i>Operationelle Programme</i>
P	<i>Portugal</i>
PPE	<i>Europäische Volkspartei</i>
p.	<i>page</i>
PHARE:	<i>Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy</i>
RETI	<i>Vereinigung der Industrie- und Technologieregionen in Europa</i>
RGRE	<i>Rat der Gemeinden und Regionen Europa</i>
S	<i>Schweden</i>
SAWG	<i>Structural Action Working Group</i>
s.o.	<i>siehe oben</i>
sog.	<i>Sogenannt</i>
SP	<i>Spanien</i>
s.u.	<i>siehe unten</i>
Tab.	<i>Tabelle</i>
u.a.	<i>unter anderem</i>
Uabs.	<i>Unterabsatz</i>
u.U.	<i>unter Umständen</i>
v.H.	<i>von Hundert</i>
Vgl.	<i>Vergleiche</i>
VO	<i>Verordnung</i>
Vol.	<i>Volume</i>
VRE	<i>Versammlung der Regionen Europas</i>
vs.	<i>versus</i>
V-4	<i>Vier Visegrádstaaten</i> <i>(Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik)</i>
WSA	<i>Wirtschafts- und Sozialausschuß</i>
WWU	<i>Wirtschafts- und Währungsunion</i>
z.B.	<i>zum Beispiel</i>

6.2. Liste der Gesprächspartner der Experteninterviews

Nr.	Datum	Institution bzw. Organisation	Gesprächspartner	Art der Dokumentation
EI 1	15.3.1999	Europäische Kommission	Frau Dr. Wulf-Mathies (Kommissarin)	notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 2	19.5.1999 31.9.1999 12.5.2000	Europäische Kommission, Kabinett Wulf-Mathies	Herr Dr. Deffaa	Tonbandprotokoll und notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 3	20.5.1999 18.6.1999	Europäisches Parlament, Regionalausschuss	Herr Pfeifer	Tonbandprotokoll
EI 4	21.05.1999	Europäische Kommission, Kabinett Wulf-Mathies	Frau Niemeyer-Martinez	notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 5	27.05.1999	Europäische Kommission, Kabinett Wulf-Mathies	Frau Gerstbrein	notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 6	21.06.1999	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU	Herr Oel	notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 7	23.06.1999	Europäische Kommission, Kabinett Wulf-Mathies	Herr Dr. Stahl	Tonbandprotokoll
EI 8	23.6.1999	Auswärtiges Amt der BRD	Herr Fischer-Barnicol	notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 9	25.6.1999 11.5.2000	Europäische Kommission, Kabinett Wulf-Mathies	Herr Dr. van Heukelen	Tonbandprotokoll
EI 10	25.8.1999 5.5.2000	Ständige Vertretung der Republik Österreich bei der EU	Herr Rossbacher	Tonbandprotokoll und notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 11	15.10.1999	Vereinigung der Industrie- und Technologieregionen in Europa (RETI)	Herr Wobben	Tonbandprotokoll und notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 12	10.5.2000	Ausschuß der Regionen (AdR)	Herr Schöbel	Tonbandprotokoll und notizengestütztes Erinnerungsprotokoll
EI 13	8.5.2000	European Association of Metropolitan Cities (EUROCITIES)	Herr Schultze	Tonbandprotokoll

6.3. Liste der internen und informellen Dokumente

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 1	09.01.96	Dispositif pour préparer élargissement et paquet Santer I	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 2	11.04.96	Die Reform der EU-Strukturfonds	BMWI (Bonn)	Informelles Positionspapier	
ID 3	03.06.96	Strukturfonds nach 1999. Leitbilder für die Reform	KOM, Kabinett	Informelle Note	
ID 4	04.07.96	Avenir de la politique structurelle	KOM, GD XVI	Internes Dokument	DG (96) 105894
ID 5	04.09.96	Steering Group Agenda 2000, Meeting 1.09.1996	KOM, Kabinett	Internes Dokument	
ID 6	27.09.96	Revision der europäischen Strukturfonds aus der Sicht der europäischen Raumentwicklung	Friedrich Ebert Stiftung (Bonn)	Positionspapier	
ID 7	02.10.96	Steering Group Agenda 2000, Meeting 4.10.1996	KOM, Kabinett	Internes Dokument	
ID 8	06.11.96	Rapport sur la communication de la Commission sur les interventions structurelles communautaires et l'emploi	KOM, GD XVI	Internes Dokument	COM (96)0109-C4- 0230/96)
ID 9	18.11.96	Steering Group Agenda 2000 Meeting, 15.11.1996	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 10	26.11.96	Seminar for Ministers responsible for regional policies and spatial planning, Ballyconnell, Ireland, 14.-15. November 1996.	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 11	17.12.96	Preparation of the Reform of the Structural Funds. List of tasks to be performed in January and February 1997	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 12	06.01.97	Kohäsionsbericht der Kommission nach Art. 130 b EG-Vertrag - Stellungnahme der Bundesregierung zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen	BMWI (Bonn)	Informelles Positionspapier	
ID 13	10.02.97	Orientierungsbericht „AIMS“	KOM, GD XVI	Internes Dokument	
ID 14	17.02.97	The Cohesion fund post 1999	KOM, Juristischer Dienst	Informelle Note	
ID 15	18.02.97	Preparation of cabinet discussion on the future of the Structural and Cohesion Funds in response to DG XVI's 'orientation' report	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 16	27.02.97	Cabinet meeting of 24 February 1997 on Reform of the Structural Funds	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 17	03.03.97	Memorandum on the Cohesion Funds	StV des Königreichs Spanien bei der EU	Informelles Positionspapier	

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 18	04.03.97	Orientierungspunkte der Bundesregierung zur Revision der Europäischen Strukturfonds	BMWI (Bonn)	Positionspapier	
ID 19	17.03.97	Steering Group Agenda 2000 Meeting 17.3.1997	KOM, Kabinett	Internes Dokument	
ID 20	18.03.97	Elements d'information sur les reflexions francaises concernant l'evolution des fonds structurels dans la perspective de l'elargissement.	StV der Republik Frankreich bei der EU	Informelles Positionspapier	
ID 21	20.03.97	Determining regional aid intensity under Objective 1 through the 'income gap' transfer approach	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 22	25.03.97	Working Group Report on "Future cohesion policy support and the use of different financial assistance instruments"	KOM, GD XVI	Internes Dokument	DG (97) II/02534
ID 23	03.04.97	Vorläufige Überlegungen zur Reform der Strukturfonds	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 24	04.04.97	Perspectives financières 2000-2006	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 25	06.04.97	Appraisal of the informal French position paper daed 18. March 1997 on the future of the structural funds in the perspective of enlargement	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 26	16.04.97	Key issues for the reform of the structural funds.	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 27	17.04.97	Grouping the funds by objective - An integrated approach bringing real simplification	KOM, GD XVI	Internes Dokument	
ID 28	18.04.97	Reinforcing performance: The allocation of a mid-term tranche on "effeciency" grounds	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 29	18.04.97	Stand der Arbeiten für die Agenda 2000 - Reform der Strukturfonds	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 30	20.04.97	Steering Group Agenda 2000 Meeting 18.4.1997	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 31	28.04.97	Steering Group Agenda 2000 Meeting 25.4.1997	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 32	28.04.97	Agenda 2000 - Ergebnisse und follow-up der Cloos-Gruppe am 25.4.	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 33	30.04.97	Key issues for the reform of the structural funds.	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 34	12.05.97	Agenda 2000 - Probleme	KOM, Kabinett	Internes Dokument	
ID 35	12.05.97	Préparation du Séminaire de la Commission du 21 mai 1997 notre réunion du 13 mai 1997	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 36	20.05.97	La Cohésion et les Ressource humaines: Vers une rédefinition	KOM, Kabinett	Interne Note	

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 37	06.07.97	Quality Reserve	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 38	10.07.97	Simplifying the management of structural assistance	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 39	04.08.97	Forthcoming Reform of the Structural Funds	KOM, Juristischer Dienst	Internes Dokument	JUR (97) 15254
ID 40	11.09.97	Funktionsweise der Kommission	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 41	12.09.97	Agenda 2000 - Position française	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 42	16.09.97	List of main points for revision of the Structural Funds regulation	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 43	19.09.97	Vermerk: Behandlung der AGENDA 2000 im EP, Beratungen der Ausschüsse	KOM, GD XVI	Interne Note	GD (97) 721364
ID 44	19.09.97	Note introductive - questionnaire, Agenda 2000: Questionnaire sur les politiques structurels - en vue de la réunion du Coreper spécial du 23 septembre 1997	RAT, GS	Internes Dokument	SN 3602/97
ID 45	24.09.97	Note à l'attention des membres de la Commission. Objet: 1756ème réunion du Comité des Représentants Permanents (II) Bruxelles, le 23 septembre 1997 = Agenda 2000: Politiques structurelles et politiques externes	KOM, GS	Interne Note	SI (97) 689
ID 46	25.09.97	Refinement of simulations on aggregate and by Member States	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 47	02.10.97	Agenda 2000, Auswertung der AStV-Aussprache zur Strukturpolitik vom 23.9.1997	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 48	07.10.97	Note introductive. Objet: Eléments de réflexion en vue du rapport du Conseil au Conseil européen. Agenda 2000: Politique agricole commune - politiques structurelles - en vue de la réunion du COREPER spécial du 8. Octobre 1997.	RAT, GS	Interne Note	SN 3608/97
ID 49	10.10.97	Shopping list: Releve des points essentiels à inclure dans les règlements structurels.	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 50	10.10.97	Survey of the vital points to be included in the structural funds regulations	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 51	21.10.97	Reform of the Structural Funds, A 'Main Issues' Presentation on the revision of the regulations, 'Non-Paper for the EP Regional Policy Committee seminar on 27 October	KOM, Kabinett	Informelle Note	
ID 52	29.10.97	Auswertung der AStV-Diskussion zur Reform der Strukturpolitik	KOM, Kabinett	Interne Note	

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 53	01.11.97	Osterweiterung der Europäischen Union. Strukturfonds und Gemeinsame Agrarpolitik auf dem Prüfstand	StV der BRD bei der EU	Positionspapier	
ID 54	23.01.02	Agenda 2000- Anliegen Österreichs Berücksichtigung der problematik der regionen an der Grenze zu den MOEL	StV der Republik Österreich bei der EU	Informelles Positionspapier	
ID 55	20.11.97	Révision des règlements structurels et élargissement: tâches à accomplir et calendrier	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 56	17.12.97	Steering Group Agenda 2000 Meeting 16.1.1998	KOM, GS	Interne Note	
ID 57	05.01.98	The making of an opinion in the Committee of the Regions	AdR		CdR 386/98
ID 58	20.01.98	Liste of items of political relevance and their incorporation in the future horizontal Structural Funds regulations	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 59	06.02.98	Note à l'attention de MM. Les Chefs de cabinet: Révision des Fonds structurels,	KOM, GS	Internes Dokument	SEC (98) 226
ID 60	11.02.98	Letter from UK Foreign Secretary to President Santer	StV des Vereinigten Königreiches	Informelles Positionspapier	
ID 61	27.02.98	Agenda 2000 - Reform des fonds structurels et de cohésion, Aide structurelle de pradhésion. Resultats de la consultation interservices ainsi que de la BEI et de la FEI	KOM, GS	Internes Dokument	COM (1998) 138
ID 62	06.03.98	Note à l'attention des membres de la Commission. Objet: Agenda 2000: Reforme des fonds structurels et de cohésion - Coompte rendu de la réunion spéciale des chefs de cabinet des 2 et 3 mars 1998	KOM, GS	Internes Dokument	SEC (1998) 420
ID 63	16.03.98	Note à l'attention des membres de la Commission. Résultats de la réunion hebdomadaire des Chefs de cabinet du lundi 16 mars 1998	KOM, GS	Internes Dokument	SEC (1998) 1378
ID 64	19.03.98	Projet de Procès-Verbal Spécial de la 1378ème réunion de la Commission tenue à Bruxelles (Breydel)	KOM, GS	Internes Dokument	PV (1998) 1378
ID 65	19.03.98	Projet de Procès-Verbal Spécial de la 1378ème réunion de la Commission tenue à Bruxelles (Breydel)	KOM, GS	Internes Dokument	PV (1998) 1378, 2ème partie
ID 66	16.04.98	Key issues of the Reform of the Structural Funds in the framework of the Santer Package	KOM, Kabinett	Arbeitspapier	
ID 67	12.05.98	Projet de feuille de présidence Steering-Group	EP, GS	Internes Dokument	

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 68	24.06.98	Réforme des fonds structurels- Travaux au Conseil	KOM, GD XVI	Interne Note	
ID 69	29.06.98	Note for the file: Agenda 2000, Friends of the Presidency Group meeting on 26 June 1998	KOM, GS	Interne Note	DG (98) RB/IC 663
ID 70	29.06.98	Treffen mit der österreichischen Präsidentschaft, 1./2. Juli 1998	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 71	01.07.98	Note de Dossier, Objet: Compte rendu de la réunion du Groupe des amis de la Présidence (GAP)- 26 juin 1998	KOM, GD XVI	Interne Note	DG(98) 240424
ID 72	14.07.98	Rencontre de la Commission avec la Présidence autrichienne, le 2 juillet à Vienne - Rapport sur le group no. 8 (Agenda 2000, élargissement, Turquie/chypre)	KOM, GS	Informelle Note	
ID 73	17.07.98	Bericht FdP an COREPER: Agenda 2000-Fortschrittsbericht (+Rats-briefing für COREPER)	RAT	Internes Dokument	10523/98- Agenda 126
ID 74	23.07.98	Vermerk des Generalsekretariats: Agenda 2000 – Ergebnisse des COREPER II vom 23.7.98	RAT	Internes Dokument	10630/98- Agenda 131
ID 75	09.08.98	Steering Group Agenda 2000 Meeting	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 76	02.09.98	Protokoll über die 4. Sitzung der Fachkommission I "Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit" am 8. Juli 1998 in Brüssel	AdR	Internes Protokoll	CdR 2927/28
ID 77	11.09.98	Steering Group Agenda 2000, 11.9.1998 16h00, 5a - State of play of negotiations	KOM	Internes Dokument	
ID 78	14.09.98	Reform of the Structural Funds – Funding,(Questions 1 to 6 – Council document 10630/98)	KOM, GS	Technische Note	
ID 79	19.10.98	Reunion informelle de chefs d'etat et de gouvernement a Pörtschach les 24 et 25 Octobre 1998	KOM, GS	Interne Note	SEC (1998) 1730
ID 80	20.10.98	Vermerk/Betrf.: Vorstellung des Non-papers zur Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 81	29.10.98	Friends of the Presidency meeting on 27 October 1998	KOM, GS	Interne Note	D(98) RB/IC 725
ID 82	30.10.98	Wie stark nehmen die Mittel für die Strukturpolitik in der AGENDA 2000 zu?	KOM, Kabinett	Interne Note	
ID 83	30.10.98	Note à l'attention des membres de la Commission; Objet: 1809ème réunion extraordinaire du Comité des Représentants Permanents (2ème Partie) Bruxelles, le 26 novembre 1998.	KOM, GS	Interne Note	SI (98) 1034

Nr.	Datum	Titel	Institution (Abteilung)	Art	Dok. Nr. (sofern Vorhanden)
ID 84	20.11.98	Technical Note on the Modalities of Application of Article 7 of the proposal for a council regulation laying down general provisions on the structural funds	KOM	Technische Note	
ID 85	27.11.98	Données relatives aux objectifs 1,2 et 3	KOM	Technische Note	
ID 86	09.11.98	Vorsitz an COREPER II (12.11.)/ Vermerk: Agenda 2000 - Beziehungen zum Europäischen Parlament	RAT, Präsidentschaft	Internes Dokument	12663/98-Agenda 210 PE 74
ID 87	25.11.98	Vermerk der französischen Delegation an die FdP (27.11.): Änderungsvorschläge für Art. 7 allgem STRF-VO	RAT	Interne Note	SN 5189/98
ID 88	25.11.98	Vermerk der deutschen Delegation an die FdP (27.11.): Änderungsvorschläge zu Ziel 1	RAT	Interne Note	SN 5189/98
ID 89	30.11.98	Rapport DG XVI " Politique Regionale et Cohésion"	KOM, GD XVI	Internes Dokument	R0316D1
ID 90	30.11.98	Interner Kommissionsvermerk über die außerordentliche Sitzung des ASTV vom 26.11.998.	KOM	Interne Note	
ID 91	01.12.98	Vermerk der schwedischen Delegation: Änderungsvorschläge für Art. 3 (Ziel 1) allgem. STRF-VO	RAT	Interne Note	SN 5196/98 (FSTR)
ID 92	05.01.99	Non-paper " Agenda 2000 - Negotiating Box" für COREPER am 7.1.99/ 1. von 3 Fassungen	RAT, Präsidentschaft	Internes Dokument	SN 1031/99
ID 93	12.02.99	„Non-Paper“ (Revised Draft) Agenda 2000 "Negotiation Box“	RAT	Internes Dokument	
ID 94	12.02.99	Compte-rendu du COREPER du 10 fevrier 1999	KOM, GD XVI	Interne Note	D (98) 99100247
ID 95	17.02.99	Rev. Fassung der Agenda 2000 Negotiation "Box" (für Coreper 17.2./ 2. von 3 Fassungen)	RAT, Präsidentschaft	Internes Dokument	SN 1090/99
ID 96	09.03.99	Rev. Fassung der Agenda 2000 Negotiation "Box" (für Coreper 10.3./ 3. von 3 Fassungen)	RAT, Präsidentschaft	Internes Dokument	SN 1107/99
ID 97	11.03.99	Presidency Note: Agenda 2000, Informal meeting of Foreign Ministers (Reinhardtshausen, 13/14 March 1999). Subject: Key political issues forming part of the overall package.	RAT, Präsidentschaft	Internes Dokument	SN 1108/1/99
ID 98	05.05.99	Resume des conclusions de la reunion du Steering-Group-Agenda 2000 du mardi 4 mai 1999.	EP, GS	Interne Note	
ID 99	07.07.99	Tätigkeitsberichte 1994-1999	EP, Regional-ausschuß	Internes Dokument	PE 230.747

6.4. Literaturverzeichnis¹

A

- AdR (1998): Der Beitrag der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Diskussion um die Reform der Strukturfonds in der Europäischen Union – Arbeitspapier – (1998), Brüssel.
- AdR (1999): Jahresbericht 1998, Brüssel.
- AdR (2000): Tätigkeitsbericht November 1999-Februar 2000, Brüssel.
- Amstrong, H. W. (1995): *Convergence among Regions of the European Union 1950-1990*, Papers in Regional Science, Vol. 74, No. 2, London.
- Anderson, J.J. (1995): *The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories*. In : *World Politics*, Vol. 47 No. 3.
- Arnold, H. (1995): *Disparitäten in Europa: Die Regionalpolitik der Europäischen Union: Analyse, Kritik, Alternativen*, Basel u.a.
- Axt, H.-J.(1997): *Strukturpolitik im Vorfeld der Osterweiterung*, in: *Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft*, Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg (Hrsg.), Nr. 18, Duisburg.
- Axt, H.-J. (2000): *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik*, Gütersloh.
- Axt, H.-J.(2000): *EU-Strukturpolitik. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt*, Gütersloh.

B

- Bache, I. (1999): *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield.
- Barro, R. J./ Sala-i-Martin, X. (1995): *Economic Growth*, New York.
- Bayerische Staatskanzlei (1996): *Kurzfassung, Thesen und Übersichten zum Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung für eine Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU*, München.
- Bayerische Staatskanzlei (1997): *Memorandum der Bayerischen Staatsregierung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission in der „Agenda 2000“*, München.
- Beckmann, K. (1995): *Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse*, Diss., Frankfurt/M.
- Begg, I. /Mayes, D. (1993): *Cohesion in the European Community - A key imperative for the 1990s ?* In: *Regional Science and Urban Economics*, No. 23, S.427-448.
- Benz, A./ Scharpf, F.W./ Zintl, R. (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/M., New York.
- Beutel, J. (1993): *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1989-1993*, Report to the Directorate-General for Regional Policies, Constance.
- Biehl, D. (1981): *Europäische Regionalpolitik – eine ziel- und handlungsorientierte Analyse*. In: Pohmer, D. (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs III*, Berlin.
- Biehl, D. (1988): *Thesen zum Verhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und*

¹ Rechtsakte der Europäischen Union sowie Gesetzestexte sind im Text belegt und werden hier nicht gesondert aufgeführt. Gleichmaßen sind Artikel der AE, des Bulletin der EU und der FAZ ausschließlich im Text belegt. Informelle bzw. interne Dokumente (die der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres zugänglich sind), sind unter 6.3. vollständig aufgeführt.

- Regionalpolitik in der EG. In: LM Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (Hrsg.): Perspektiven und Grenzen regionaler Problemlösungen in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.
- Biehl, D. (1990): Umriss einer EG-Finanzverfassung aus föderalistischer Perspektive. In: Mestmäcker, E./ Möller, H./ Schwarz, H. (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa, Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden, S. 51 - 67.
- Bocklet, R. (1995): Der Ausschuß der Regionen, ein parlamentarisches Gremium mit wechselnden Mehrheiten. In: Hierl, H. (Hrsg.): Europa der Regionen: eine Idee setzt sich durch: Ausschuß der Regionen, Entstehung-Aufgaben-Perspektiven, Bonn, S. 134-138.
- Boeck, K. (1973): Regionalpolitik – Eine Zukunftsaufgabe für die Gemeinschaft. In: Institut für Europäische Politik: Europäische Wirtschaftspolitik, Programm und Realität, Bonn.
- Borkenhagen, F.H.U. (1992): Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 42, 9. Oktober, S. 36-44.
- Burger, J. (1997): München und Brüssel verbessern ihre Kontakte. Bayerische Vorbehalte gegen eine Agrarreform. In: Die Welt, 17.9.1997.
- Burley, A.-M./Mattli, W. (1993): Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: IO 47, S. 41-76.
- Bursig, B. (1991): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Diss., Frankfurt/M.
- Busch, K. (1992): Umbruch in Europa, Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, (HBS-Forschung, Bd. 4), Köln.
- Busch, K. (1996): Spill-over-Dynamik und Spill-back-Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Europäischen Integrationstheorie. In: Jachtenfuchs/Kohler/Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, S. 281-311.
- Busch, K. (1998): Integrationstheorien in Interaktion – ein synoptischer Ansatz. In: Carstens, U./ Schlüter-Knauer, C. (Hrsg.): Der Wille zur Demokratie. Traditionslinien und Perspektiven, Berlin, S. 285-314.
- Busch, K. (2001): Politikwissenschaftliche Integrationstheorien in Interaktion – Der synoptische Ansatz II. In: Loth, W./ Wessels, W. (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen, S.247-292.
- Busch, B./ Lichtblau, K./ Schnabel, Cl. (1997): Kohäsion in der europäischen Union, eine empirische Analyse. In: IW- Trends 1/1997 (Institut der deutschen Wirtschaft), Köln, S. 15-29.

C

- Collins, D. (1983): The Operation of the European Social Fund, Croom Helm Ltd., Kent.
- COM (1995a), Regional Development Studies, Part: 1: Demographic evolution through time in European regions (Demeter 2015), Luxemburg.
- COM (1995b): Cohesion Financial Instrument, Cohesion Fund. Combined Report 1993-1994, Brussels/Luxemburg.
- COM (1995c), Regional Development Studies 1994, Luxemburg.
- COM (1996): The regional planning of greater Europe in co-operation with the countries of central and eastern Europe. Proceedings of a joint conference held in Prague 16-17 October 1995, Brussels/Luxemburg.
- Costa-Schott, M. do Rosario (1988): Raumwirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen, insbesondere der EG-Regionalpolitik. Das Beispiel der Region Kalabrien (Italien) und die Übertragung von Erfahrungen auf die Region Alentejo (Portugal),

Frankfurt/M.

- Cram, L. (1994): The European Commission as a Multi-organization: Social Policy and IT Policy in the EU, *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, No. 2, p.195-217.
- Cram, L. (1996): Integration theory and the study of the European policy process. In: Richardson, Jeremy (Ed.): *European Union. Power and Policy-Making*. London/New York, S. 40-58.
- Cuny, R. H. (1997): Reform der Europäischen Strukturfonds. In: *Wirtschaftsdienst* (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg (Hrsg.)), IV/1997, S.227-233.
- Curall, J. (1985): The Reform of the European Regional Development Fund. In: *CMLR* 23, p. 419.

D

- Deckart, W. C. (1995): Die deutschen Länder nach Maastricht. In: Hierl, H. (Hrsg.): *Europa der Regionen: eine Idee setzt sich durch: Ausschluß der Regionen, Entstehungsaufgaben-Perspektiven*, Bonn, S. 170-185.
- Demertzis, M.; Hugh Hallet, A. (1996): Regional Inequalities and the Business Cycle: An Explanation of the Rise in European Unemployment, in: *Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association*, Vol. 30, No. 1, Glasgow, p. 15-29.
- De Matos da Silva Almeida Rozek, M. do R. (1995): Die Entwicklung der Strukturpolitik in den Europäischen Gemeinschaften: Ziele und Auswirkungen des EFRE auf die regionale Infra- und Industriestruktur am Beispiel der Region Norden in Portugal, (*Europäische Hochschulschriften, Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1724*), Frankfurt/M.
- Dinan, D. (1994): *Ever closer Union*, London.
- Drygalski, A.v.(1988): *Die Fonds der Europäischen Gemeinschaften: Eine systematische Darstellung ihrer rechtlichen Grundlagen*, München.
- Dunford, M. (1996): Disparities in Employment, Productivity and Output in the EU: The Roles of Labour Market Governance and Welfare Regimes. In: *Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association*, Vol. 30, No. 4, Glasgow , p.339-357.

E

- EIB (1996): *Annual Report 1995*, Luxemburg.
- Eichener, V./ Voelzkow, H. (1994): Ko-Evolution von politisch-administrativen Systemen und Verbändelandschaft. In Eichener, V./ Voelzkow, H. (Hrsg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg.
- Eltges, M. (1996): Die Reform der europaeischen Strukturpolitik nach 1999: Einige Anmerkungen und Ideen aus Sicht der Raumordnung. In: *Raumforschung und Raumordnung* , Vol. 54, Nr. 6/96, S. 423–430.
- Engel, C. (1993): *Regionen in der EG: Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche*, (Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder), Bonn.
- EP (1993): *Alternative Indikatoren für die regionale Entwicklung und Schattenwirtschaft und die Regionen der Europäischen Union*, (Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft - Abteilung Binnenmarkt, Reihe Regionalpolitik W-5), Luxemburg.
- EP (1993): *Effizienz der Regionalpolitik in der Europäischen Union, Bewertung der direkten und indirekten Auswirkungen der Strukturfonds*, (Arbeitsdokument der

- Generaldirektion Wissenschaft - Abteilung Binnenmarkt, Reihe Regionalpolitik W-7), Luxemburg.
- EP (1994): Auswanderung aus benachteiligten Regionen: Der „Brain-Drain“ und die regionale Entwicklung in der Europäischen Union. Zusammenfassung und Bemerkungen, (Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft - Abteilung Binnenmarkt, Reihe Regionalpolitik W-10), Luxemburg.
- EP (1996): Die Bewertung der Strukturausgaben der europäischen Union, Teil 1: Die Ausgaben der Regionalpolitik, (Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft - Abteilung Binnenmarkt, Reihe Regionalpolitik W-18), Luxemburg.
- EP (1996): Die Regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, Zusammenfassung, (Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft - Abteilung Binnenmarkt, Reihe Regionalpolitik W-16), Luxemburg.
- EP (1999): Agenda 2000: The European Commission plans and challenges for the coming years, Presspaper, European Journalism Centre, 26th Jan.
- Eser, T. (1991): Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik, (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien, Bd 1), Trier.
- Evans, P.B./Jacobson, H.K./Putnam R.D. (eds.) (1993): Double-Edged-Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley/Los Angeles/London.

F

- Falkner, G. (1998): EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community, New York.
- Falkner, G. (1994): Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Europa Union, Bonn.
- Fischler, Fr. (1997): Rede anlässlich des Kohäsionsforums vom 28.-30. April in Brüssel, in: KOM (Hrsg.): Europäisches Kohäsionsforum – Reden und Zusammenfassungen, Brüssel.
- Fischler, Fr./ Borchert J./ Koester U. (1997): Reform der europäischen Agrarpolitik, In: Wirtschaftsdienst, (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg (Hrsg.)), I/1997, S. 495-504.
- Franke, J. (1989): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft, Diss., Bochum.
- Franzmeyer, F. (1991): Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft Nr. 146), Berlin.
- Franzmeyer, F./ Seidel, B./Weise, Chr. (1993): Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988: Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 141), Berlin.
- Frazer, T. (1995): The structural funds: State aids and interventions on the Single Market. In: European Law Review, Vol. 20, No. 1, p. 3-19.
- Friedrich Ebert Stiftung (1996): Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt, (Arbeitspapier, Nr. 2/96), Bonn.

G

- Gabler (Hrsg.)(1993): Wirtschaftslexikon, 13. Auflage, Wiesbaden.

- Garrett, G. (1992): International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: IO . 46, No. 2, p.533-560.
- Gebauer, C. (1983): Die Regionalpolitik der EG - Eine Untersuchung zur optimalen Kompetenzverteilung anhand der Theorie des Finanzausgleichs, Diss., Berlin.
- Giering, C. (2000): Integrationstheorien. In Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn, S. 262-267.
- Ginderachter, J.v. (1987): Les problèmes régionaux de la Communauté élargie. In RMC, No 310, Octobre, S.550 ff.
- Ginderachter, J.v. (1989): Die Reform der Strukturfonds. In: Information zur Raumentwicklung, 8/9, S. 567-579.
- Greenwood, J. (ed) (1996): Euro-Groups: Capacities and Collective Action (eighth international meeting of the Journal Politiques et Management Public), Paris, 20-27 June.
- Gümnsche, K.-L. (1997): SPD will im EU-Haushalt bei Agrarausgaben sparen. Entlastung von neun Milliarden Mark vorgeschlagen. In: Die Welt, 11.7.1997. S. 5.

H

- Haas, E. B. (1958): The Uniting of Europe, Political and Economic Forces 1950-1957, 1. Aufl. Stanford.
- Haas, E. B. (1968): The Uniting of Europe, Political and Economic Forces 1950-1957, 2. Aufl. Stanford.
- Hadle, W. / Middel, A. (1997): Gelder nicht wie Puderzucker streuen: EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies fordert einen effizienteren Einsatz regionaler Strukturfonds - Kritik am Amsterdamer Gipfel. In: Die Welt, 30.6.1997.
- Hall, P./ Taylor, R.C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6.
- Hallstein, W. (1974): Die europäische Gemeinschaft, 2. Aufl., Düsseldorf/Wien.
- Haneklaus, W. (1991): Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Ziele, Kompetenzen und Instrumente von Gemeinschaft, Bund und Ländern nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte, Münster.
- Hartwig, K.H./ Welfens, J.J. (1996): Western European Integration and Eastern European Transformation. In: Intereconomics (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg(Hrsg.)), Vol. 31, No. 4 , S. 170-180.
- Heimpold, G. (1999): Reform der EU-Strukturfonds: Fortschritte bei der administrativen Effizienz sind bescheiden. In Wirtschaft im Wandel, 7/1999, S. 17-19.
- Heinelt, H. (1996): Die Strukturfondsförderung: Politikprozesse im Mehrbenensystem der Europäischen Union. In: Heinelt, H. (Hrsg.) Politikprozesse und europäische Strukturfondsförderung: Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen.
- Henke, Kl.-D. (1997): Die Finanzierung der EU. In: Wirtschaftsdienst, (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg(Hrsg.)), I/1997, S.45-49.
- Hilligweg, G. (1994): Beurteilung der Regionalpolitik der EG und möglicher Weiterentwicklungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung des Reformmodells einer finanzausgleichsorientierten Neugestaltung des Systems der EG-Regionalfonds, Bochum.
- Hix, S. (1994): The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. In: West European Politics, 17(1), p. 1-30.
- Hoffmann (1966): Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe. In: Deadalus, p. 862-915.
- Hoogh, L. (1995): Subnational Mobilisation in the European Union, Badia Fiesolana, San Domenico: EUI Working Papers RSC No. 95/6.

- Hoogh, L. (1996): *Cohesion Policy, the European Community and Subnational Government*, Oxford.
- Hrbek, R./Weyland, S. (1994): *Betrifft: Das Europa der Regionen*, München.

I

- Irmen, E./ Sinz, M. (1989): *Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8-9, S. 10-21.

J

- Jachtenfuchs, B./ Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1996): *Europäische Integration*, Opladen.
- Jackman, R. (1995): *Regional Policy in an enlarged Europe*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 2, Oxford, p.113-125.
- Jacoby, H. (1999): *Kritische Auseinandersetzung mit der Agenda 2000*. In: Axt, H.J. (Hrsg.). *Agenda, in Axt, H.-J., Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? - Ergebnisse eines Expertenworkshops*, (Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21/1999), Duisburg, S. 102-109.

K

- Kämpfe, M. (1997): *EU-Strukturfonds: Mittelvergabe an neue Mitglieder ist kein Automatismus*. In: *Wirtschaft im Wandel (Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.))*, 10-11/97, S. 27- 37.
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. (1995): *Ausschuß der Regionen, Kompromiß ohne Konsens?* In: *EU-Magazin*, Heft 6, Baden-Baden, S. 11-13.
- Keating, M. (1994): *The politics of the European Union regional policy*. In: *Journal of European Public Policy* 1/3, London, p. 367-393.
- Keating, M. (1998): *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham/ Elgar.
- Kieser, A/ Kubicek, H. (1978): *Organisationstheorien: wissenschaftstheoretische Anforderungen und kritische Analyse klassischer Ansätze*, Berlin u.a.
- Kleffner-Riedle, A. (1993): *Regionalaussschuß und Subsidiaritätsprinzip*, Diss., Frankfurt/M..
- Klemmer, P. (1996): *Regionalpolitik auf dem Prüfstand*, BDI-Drucksache Nr. 190, Köln.
- Klodt, H. / Stehn, J. et al (1992): *Die Strukturpolitik der EG*. In: Siebert, H. (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel) (Hrsg.): *Kieler Studien Bd. 249*, Tübingen.
- Knelangen, W. (2001): *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: Die Institutionalisierung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*, Opladen.
- Knemeyer, F.-L. (1994): *Interessen und Integration*. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2*, S. 81-119.
- KOM (1989): *Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft*, Brüssel/Luxmburg.
- KOM (1991): *Vierter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft*, Luxemburg.

- KOM (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999: Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg.
- KOM (1994): Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen, Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, 322 endg., Brüssel.
- KOM (1995a): Die Durchführung der Strukturfondsreform in 1993: Fünfter Jahresbericht, Brüssel.
- KOM (1995b): Zwischenbericht der Kommission für den Europäischen Rat über die Auswirkungen der Erweiterung um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der Europäischen Union, CSE (95) 605, Brüssel.
- KOM (1995c): Beihilfen und Darlehen der Europäischen Union, Luxemburg.
- KOM (1995d): Entwicklungsperspektiven für den größeren europäischen Raum, Dokumentation der Gemeinsamen Konferenz in Dresden, 5.-16. November 1993, Luxemburg.
- KOM (1995e), Inforegio news, Mitteilungsblatt Nr. 16 (GD XVI), Brüssel.
- KOM (1995f), Fünfter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfondsreform 1993, Brüssel.
- KOM (1995g), Die Verabschiedung der neuen regionalen Programmplanung für die Ziele Nr. 1 und 2 der Strukturpolitik der Gemeinschaft - Zusammenfassung der bei der Erstellung der Programmplanungsdokumente erwarteten und erzielten Ergebnisse, Brüssel.
- KOM (1996a): 1. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- KOM (1996b): EG-Strukturfonds: Gemeinsame Leitlinien für die Begleitung und die Zwischenbewertung, Brüssel / Luxemburg.
- KOM (1996c): Beihilfen und Darlehen der Europäischen Union, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- KOM (1996d), Strukturfonds und Kohäsionsfonds 1994-1999; Verordnungstexte und Erläuterungen, Brüssel, S. 25.
- KOM (1997a): Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, Bd.1, Brüssel.
- KOM (1997b): Europäisches Kohäsionsforum, Reden und Zusammenfassungen 18.-30. April, Brüssel, 1997.
- KOM (1997c): Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, 16.12.1997, Brüssel.
- KOM (1998a), EG-Strukturfonds. Vorschläge zur Verordnung der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse, Brüssel.
- KOM (1998b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 vom 18.3.1998, Brüssel.
- KOM (1998c): Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel, 7.10.1998.
- KOM (1998d): Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, 17.3.1998, Brüssel.
- KOM (1999): EU-Strukturfonds: Kommission entscheidet über Mittelzuweisung, Mitteilung der Kommission, IP/99/442 vom 1.7.99, Brüssel.
- KOM (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006, Kommentare und Verordnungen, Brüssel.
- KOM (2001): Reform der GAP, Entwicklung des ländlichen Raums, Fact-Sheet der GD Landwirtschaft, Brüssel.
- Krieger-Boden, C./Thoroë, C.S./Weskamp, W. (1985): Regionales Wirtschaftswachstum

- und Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Tübingen.
- Krieger-Boden, C. (1987): Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 82-961.
- Krieger-Boden, C. (1995): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. In: Die Weltwirtschaft, Heft 2, S. 193-215.

L

- Lammers, K. (1992): Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Weg zur europäischen Integration, Hannover, S.70-82.
- Landesregierung Nordrhein Westfalen (1997): Positionspapier: NRW-Initiativen in und für Europa, Düsseldorf.
- Lang, J. / Nasholt/ F./ Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik, Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin..
- Lang, J./Reissert, B. (1999): Reform des Implementationssystems der Strukturfonds: Die neuen Verordnungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit des bisherigen Systems. In: WSI-Mitteilungen 6/1999, 52 Jg., Frankfurt/M., S. 380-389.
- Lewis, J. (1995): The European Union as a „Multiperspectival Polity“ (paper presented at Fourth Biennial International Conference of the ECSA USA, Charlston, South Carolina, 11-14 May).
- Lichtblau, K. (1999): Die Agenda 2000: Hintergründe und strategischer Ansatzes. In: Axt, H.J. (Hrsg.). Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? – Ergebnisse eines Ergebnisworkshops. In: Duisburger Materialien zur Politik- und verwaltungswissenschaft Nr. 21/99, Duisburg, S. 77-84.

M

- Mahnke, H.J.(1997): Kohäsion kommt kaum voran: Wirtschaftskraft in Europa immer noch extrem unterschiedlich. In: Die Welt, 16.4.1997.
- Marks, G. (1992): Structural Policy in the European Community. In: Sbragia, A.M. (ed.): Europolitics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington, S. 191-224.
- Marks, G. (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruni, A. W./ Rosenthal, Gl. G. (eds.): The State of the European Community, Vol.2 Boulder, p. 391-411.
- Marks, G./ Hooghe, L./ Blank, K. (1994): European Integration and the State; paper presented at the American Political Science Association Meeting, New York.
- Marks, G. (1996): Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik. In: Jachtenfuchs, B./ Kohler-Koch, B.(Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 314-345.
- Martin, R. (1998): EU-Regionalpolitik: Reform oder Stillstand?. In: Wirtschaftsdienst Nr. 4, 78. Jg., S. 196.
- Marx, F. (1992): EG-Regionalpolitik: Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen, Diss., Aachen.
- Mazey, S. / Richardson, J. (eds) (1996): Adjusting to Uncertainty: Interest Group Strategies in the European Union, Pouvoirs 19, p.72-90.
- Middel, A. (1997): Europas Preis. In: Die Welt, 28.7.1997, S. 8.
- Milward, A. (1992): The European Rescue of the Nation State, London, Routlage.
- Mittendorfer, H. (1999): Kritik an der Agenda 2000. In: Axt, H.J. (Hrsg.): Agenda 2000 –

eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? – Ergebnisse eines Ergebnisworkshops, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21/1999. Duisburg, S. 94-101.

- Moravcsik, A. (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization* 45, 4, p. 19-56.
- Moravcsik, A. (1993): Preference and Power: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 4, p. 473-524.

N

- Naschold, F. (1998): *Organisationsentwicklung der Generaldirektionen*, Berlin.
- Neven, D. J./ Gouyette, C. (1994): *Regional Convergence in the European Community*, CEPR Discussion Paper No. 914, London.
- Noé, C. (1991): *Die Organe der Europäischen Gemeinschaft*, Luxemburg.
- Nye (1971): *Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model*. In: Lindberg, L. N. /Scheingold, St. A. (eds.): *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, p. 192-231.

P

- Peterson, J. (1995): Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. In: *Journal of European Public Policy* 2, p. 69-93.
- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, p. 123-163.
- Poth-Mögele, A. (1993): *Das Prinzip der "Partnerschaft" in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, (Europäische Hochschulschriften, Bd. 226), Frankfurt /M.
- Pollack, M. (1995): Regional actors in an intergovernmental play: the making and implementation of EC structural policy, in C.Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, Vol. 3.
- Preston, Chr. (1995): Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe. In: *Journal of Common Market Studies*. 33, London.

R

- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): *Europäischer Rat Edinburgh*, 11.-12. Dezember 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Edinburgh.
- Reisert, B. (1995): Politikverflechtung. In Nohlen, D. (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn, S. 555-557.
- Rentzsch, W. (1990): Deutsche Länder und europäische Integration, Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem Europa der Regionen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd 28, S. 28-39.
- Ridinger, R. (1997): Die EU-Strukturpolitik umorientieren statt fortschreiben: Fördermittel häufiger als Kredite statt als Zuschüsse vergeben - Zu den Vorschlägen der EU-Kommission. In: *FAZ*, 25.9.1997, S.23.
- Rohde, Chr. / Lorenzmeier, S. (1999): *Europarecht schnell erfasst*, 2. Aufl., Berlin.

- Rometsch, D./ Wessels, W. (1994): The Commission and the Council of Ministers in: Edwards, G. / Spence D. (eds): The European Commission, London.
- Rosamond, B. (2000): Theories of European Integration, Houndsmills.

S

- Sandholtz, W. (1998): European Integration and Supranational Governance, Oxford.
- Sandholtz, W./ Zysman, J. (1989): Recasting the European Bargain. In: World Politics 52, 1, p. 95-128.
- Sbragia, A.M. (1992): Euro-Politics, Institutions and Policymaking in the New European Community, Washington.
- Schäfers, M., Starbatty, J. (1990): Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd 28, S. 3-15.
- Schäfers, M. (1993): Die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft: Integrationspolitische Einordnung - Darstellung und Erfolgskontrolle, Baden-Baden.
- Schäfers, M./ Fetzer, M-U. (1993): Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt: Die Kohäsionspolitik der EG - ein adäquates Instrument für die Zukunft ? In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Der vollendete Binnenmarkt - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft, Gütersloh.
- Scharpf, F. W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Hesse, J-J.(Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 65-74.
- Scharpf, F. W. (1985): Die »Politikverflechtungsfalle«: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 4, Jg. 26, S. 323-356.
- Scharpf, F. W. (1994): Community and Autonomy: Multi-Level Policymaking in the European Union. In: Journal of European Public Policy 1, p. 219-242.
- Scharpf, F. W. (1994b): Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 5 (4), S. 475-501.
- Scharpf, F. W. (1994c): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/M./New York.
- Schmidhuber, P.M. (1990): Wettbewerbsschutz und Regionalförderung: Regionalpolitik und Beihilfenkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft. In: Andreae, C.-A. (Hrsg): Wettbewerb als Herausforderung und Chance, Festschrift für W. Benisch, Köln.
- Schmidt, S. K. (1998), Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/M./New York.
- Schmitter, Ph. C. (1971): A revised Theory of Regional Integration. In: Lindberg, L. N. /Scheingold, St. A. (eds.): Regional Integration: Theory and Research, Cambridge, p. 192-231.
- Schoneweg, E. (1995): Regionalpolitik. In: Röttinger, M./ Weyringer, C.: Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, 2. Aufl., Wien, S. 809-841.
- Schrumpf, H. (1999): Schwächen in der bisherigen EU-Strukturpolitik. In Axt, H.-J. (Hrsg.) Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? – Ergebnisse eines Expertenworkshops, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21/1999, Duisburg, S. 43-50.
- Schumann, W. (1996): Neue Wege in der Integrationstheorie – Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen.
- Schwerdtfeger, C. (1992): Die Reform der Strukturfonds in der Europäischen

- Gemeinschaft: Ländliche Entwicklungsplanung im Spannungsfeld von Agrar- und Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung der EG-Integration der neuen Bundesländer, Diss., Regensburg.
- Seidel, B. (1995): Regionale Strukturpolitik. In: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z, 5. Aufl., Bonn, S. 290-297.
- Sinz, M./ Steinle, W.J. (1989): Regionale Wettbewerbsfähigkeit und europäischer Binnenmarkt. In Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, Bonn, S. 10-21.
- Spiekermann, B. (1988): Europäische Regionalpolitik: Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Köln.
- Staeck, N. (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union: Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik, Baden-Baden.
- Steinle, M.E. (1981): Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 39., Heft 2-3, S.49-55.
- Streinz, R. (1996): Europarecht, 3. Aufl., (Schriftenreihe: Schwerpunkte, Bd. 12), Heidelberg.
- Sturm, R. (1997): Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa öffnen: Anforderungen an die Erweiterung,, Gütersloh.
- Sturm, R. (1999): Die Agenda 2000 in integrationsperspektivischer Perspektive. In: Axt, H.J. (Hrsg.). Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? – Ergebnisse eines Ergebnisworkshops, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21/1999. Duisburg, S. 87-101.
- Sutcliffe, John B. (2000): The 1999 reform of the structural fund regulations. Multi-level governance or renationalization?, in: Journal of Public Policy 6/2000, Vol.7.

T

- Tetsch, F. (1999): Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. In: WSI-Mitteilungen 6/1999, Frankfurt/M., S. 371-379.
- Thomas, I. P. (1994): Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union. In: Die Weltwirtschaft, Heft 4, S. 472- 491.
- Tissen (1994): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die EU-Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume. In: WSI-Mitteilungen 4/94, S. 251ff.
- Tömmel, I. (1992): System- Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Politische Vierteljahrszeitschrift, Jg. 33, Sonderheft 23, S. 185-208.
- Tömmel, I. (1994): Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden.
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolote? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism, Millenium, Vol. 20, p. 1-22.

W

- Waniek, R.W. (1992): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft - eine kritische Bestandsaufnahme, (Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Schriftenreihe Nr. 1), Bochum.
- Waniek, R.W. (1994): EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994-1999. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, Heft 1, S. 43-49.

- Weidenfeld, W. (Hrsg.) (1995): Reform der Europäischen Union, Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages, 2. Aufl., Gütersloh.
- Wellenhofer, T. (1995): Der Beitrag der europäischen Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik, Baden-Baden.
- Werner, G. (1996): Die europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Wachstum- und Ausgleichspolitik, Baden-Baden.
- Wernicke, Chr. (1996): Archipel Europa, In: Die Zeit, Nr. 46, 8.11.1996, S.19f.
- Wiehler, Fr. (1993): Der Einsatz der Strukturfonds der Gemeinschaft in den fünf neuen Bundesländern, (FIWW-Reihe: Europäische Integration – Grundfragen der Theorie und Politik, Heft 1).
- Wincott, D. (1995): Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, *Journal of Common Market Studies* 33, 4, p. 598-609.
- Wessels, W. (1997): EU-Politik-Koordination zwischen Brüssel und Bonn – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion. Stichworte für den Beitrag zur Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“, Kongreß der DVPW in Bamberg am 15.10.1997.
- Wessels, W. (2000): Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Wisdorff, E. (1997): Konfliktfrei an den Massenstart: Das Konzept der Erweiterung der Europäischen Union nimmt Gestalt an. In: Handelsblatt, Nr. 218, 12.11.1997, S.2.
- Wulf-Mathies, M. (1996a): Die Reform der Strukturpolitik insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung. Rede anlässlich der 35. Sitzung des Ausschusses des Deutschen Bundestages für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 19.6.1996, Bonn.
- Wulf-Mathies, M. (1997a): Inhalte der Strukturfondsreform. Einleitende Rede zum Seminar des Regionalausschusses des EP vom 27.10.1997 in Brüssel.
- Wulf-Mathies (1997b): Beihilferechtliche Aspekte der Strukturpolitik. Rede anlässlich der Europaministerkonferenz am 26./ 27.2.1997 in Bonn.
- Wulf-Mathies, M.(1997c): Lehren der Vergangenheit, Wege in die Zukunft, Rede zum Abschluß des Kohäsionsforums, 30. April 1997, Brüssel.
- Wulf-Mathies, (1998a): Die Reform der Strukturfonds, Rede anlässlich der 25. Plenartagung des AdR vom 16.10.1998, Brüssel.
- Wulf-Mathies (1998b): Die Reform der Strukturfonds. Rede im Regionalausschusses des EP am 4.2.1998, Brüssel.
- Wulf-Mathies, M. (1999a): Die Reform der Strukturfonds, Rede zum Debattenbeitrag zur 2. Lesung des strukturpolitischen Teils der Agenda 2000 vom 6.5.1999, Brüssel.
- Wulf-Mathies (1999b): Agenda 2000 und die Reform der europäischen Strukturpolitik, Rede anlässlich der Plenartagung des AdR am 2. Juni 1999, Brüssel.

Y

- Yuill, D./ Allan, K. (Hrsg.) (1981): Regionale Wirtschaftsförderung in der EG: Anreize für die gewerbliche Wirtschaft, Königstein 1981.

Z

- Zeitler, N. (1998): Europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Zielsetzung und Interessenausgleich, Frankfurt/M.

Ich versichere, dass ich die Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer, als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe.

Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen entnommen sind, sind als solche kenntlich gemacht.

Datum, Unterschrift