

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 34/93

Berlin

26. August 1993

60. Jahrgang

Uruguay-Runde und Dienstleistungshandel

Die überraschenden handelspolitischen Beschlüsse anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels in Tokio haben die Diskussion um die laufende Welthandelsrunde des GATT (Uruguay-Runde) neu belebt. Inzwischen hat sich freilich wieder Nüchternheit breitgemacht, weil der Funke nicht auf die Verhandlungen in Genf überspringt. Schließlich bedeutet das tarifäre und nicht-tarifäre Liberalisierungspaket der Großen Vier (EG, USA, Japan und Kanada) nicht mehr als die Absicht, sich in einem der offenen Teilbereiche der 8. Welthandelsrunde, der Marköffnung für Industrieprodukte, zu einigen. Dagegen hat sich bei den eigentlichen ungelösten Problemen der Uruguay-Runde, Agrarhandel und Dienstleistungsaustausch, kaum etwas bewegt. Während die USA und Deutschland die Verständigung zum Abbau der Agrarsubventionen („Blair House Agreement“) in das GATT-Abkommen übernehmen wollen, lehnt die französische Regierung dies ab. Bei den Dienstleistungen wurde der schon früher erreichte Stand nur zusammengefaßt und auf gewisse Fortschritte bei der Marköffnung für Finanzdienste hingewiesen. So bleibt der Eindruck, daß in Tokio erneut den zentralen Fragen ausgewichen wurde; es bleibt offen, ob die Verhandlungen bis zum Ende des Jahres erfolgreich abgeschlossen werden können.

Im folgenden werden die Position der Dienstleistungen in der Uruguay-Runde und der aktuelle Stand der Diskussion zusammenfassend dargestellt. Diese Ausführungen fußen auf einer Untersuchung, die das DIW kürzlich im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft erstellt hat¹.

Schleppender Start

In der Vorbereitungsphase der Uruguay-Runde war die Frage der Einbeziehung des Dienstleistungshandels einer der wichtigsten Reibungspunkte; er hätte die GATT-Verhandlungen bereits vor ihrem Beginn scheitern lassen können. An der zentralen Stellung des Dienstleistungssektors in dem Interessengeflecht der Vertragsparteien hat sich seither nur wenig geändert.

Gemessen an den inhaltlichen Problemen, die die Gesamtverhandlungen derzeit blockieren, erscheint die anfänglich breit diskutierte prozedurale Frage, ob das GATT auch für das neue „Thema“ Dienstleistungen zuständig sei oder ob dafür eine zusätzliche Organisation geschaffen werden sollte, belanglos. Schließlich einigte man sich auf

getrennte Verhandlungen im Waren- und im Dienstleistungsbereich. Mit der Grundsatzentscheidung für ein separates internationales Abkommen konnte der jeweiligen Interessenlage der beteiligten Ländergruppen besser Rechnung getragen werden. Die Industrieländer waren und sind an einer Ausweitung des internationalen Handels

¹ Hans J. Petersen, Fritz Franzmeyer, Herbert Lahmann, Siegfried Schultz und Christian Weise: Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 145, 1993. Zu den Teilen dieses Gutachtens, die sich mit der quantitativen Bedeutung von Dienstleistungen im Welthandel befassen, vgl. auch: Deutscher Aufholbedarf im internationalen Dienstleistungshandel? Bearb.: Hans J. Petersen und Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/93.

mit Dienstleistungen interessiert. Dafür erscheint den meisten von ihnen ein Abkommen auf möglichst breiter Länderbasis vorteilhaft. Es soll ein allgemeines Rahmenabkommen mit Anhängen für die Regelung branchenspezifischer Probleme (Sektorannexe) werden.

Eine Reihe von *Entwicklungsländern* fürchtete dagegen zunächst um die Überlebensfähigkeit ihrer Anbieter, denn viele der verstärkt international gehandelten Dienstleistungen werden technologie- und kapitalintensiv erbracht, letzteres im Hinblick auf physisches wie auf Human-Kapital. Damit liegen die komparativen Vorteile auf Seiten der ohnehin im internationalen Dienstleistungshandel dominierenden Industrieländer. Dies war für die Entwicklungsländer Anlaß, dem Abbau von Handelshemmnissen in diesem Sektor abwartend gegenüberzustehen — was freilich auch bedeutet, partiell auf produktivitätssteigernde, moderne Inputs für die Warenproduktion zu verzichten.

Zusätzlich verhinderten sektorspezifische Schwierigkeiten rasche Fortschritte der Verhandlungen. Internationaler Handel mit Dienstleistungen macht häufiger, als es beim Warenhandel der Fall ist, grenzüberschreitende Faktorwanderungen und die Errichtung von Betriebsstätten im Absatzland erforderlich. Steuernde Eingriffe der öffentlichen Hand sind hier weiter verbreitet und tiefgreifender als bei Gütern.

Stand der Diskussion

Die jetzt noch offenen Fragen zum Dienstleistungssektor spiegeln (abgesehen von unerfüllten Erwartungen der Industrieländer in bezug auf größere Liberalisierungsangebote der südostasiatischen Länder bei Finanzdienstleistungen) kaum noch Nord-Süd-Gegensätze wider. Sie haben vielmehr mit gegenläufigen Interessen unter den Industrieländern sowie, unabhängig von dieser groben Einteilung, von Land zu Land unterschiedlichen Vorstellungen über das Ausmaß staatlichen Engagements und den Grad internationaler Liberalisierung zu tun.

Die nach der Zwischenbilanz von Montreal (1988) erzielten Ergebnisse fielen bei den Dienstleistungen — wie in allen anderen Verhandlungsbereichen² — magerer aus als erwartet. Für das ins Auge gefaßte „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) liegen zur Zeit 56 Eingangsverpflichtungen³ für Liberalisierungsschritte vor. Sie laufen einmal darauf hinaus, den gegenwärtigen Zustand nicht zu verschlechtern, also keine neuen Handelshemmnisse einzuführen (standstill); zum anderen sind bestehende, dem GATT zuwiderlaufende Hemmnisse abzubauen (rollback). Sie sind allerdings durchweg an einen Erfolg der Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde insgesamt gebunden.

Die USA, ursprünglich die treibende Kraft für eine umfassende Beseitigung von Handelshemmnissen im Dienstleistungssektor, haben im März 1992 ihre bis dato verfolgte Verhandlungsstrategie gewechselt und verdeutlicht, daß sie die Meistbegünstigung in verschiedenen Bereichen

(Luftverkehr, Finanzdienstleistungen, Schiffstransport und Telekommunikation) an Bedingungen knüpfen wollen. Davon sind ca. drei Viertel des weltweiten Dienstleistungshandels betroffen. Freier Zugang soll nur noch fallweise bei entsprechenden Gegenleistungen der jeweiligen Handelspartner gewährt werden. Die Verhandlungspartner haben dies als substantielle Einschränkung der ursprünglich breiten Liberalisierungsofferte in wichtigen Subsektoren verstanden. Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, ob es sich dabei nur um ein reversibles, taktisches Manöver handelt oder ob dieses Verhalten auch Ausdruck von aufkommenden Bedenken der heimischen Wirtschaftsverbände hinsichtlich einer veränderten internationalen Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Dienstleistungsunternehmen ist. Widerstand gegen die Aufnahme der uneingeschränkten Meistbegünstigung in das Rahmenabkommen gibt es aber nicht nur von amerikanischer Seite. Gut drei Dutzend weitere Staaten haben Ausnahmen angemeldet. Eine Reihe von branchenspezifischen Fragen muß also noch diskutiert und geregelt werden. Derzeit geht es in den am 14. Juli formell wieder aufgenommenen Verhandlungen in Genf darum, die früheren Angebote zu verbessern.

Sektorale Probleme

Welche Branchen letztlich — in Form von „Sektorannexen“ — gesondert behandelt werden sollen, steht nicht endgültig fest. Schon in Punta del Este (September 1986) zeichnete sich jedoch ab, daß es einen gewissen Bedarf für Sonderregelungen gibt, um unter dem allgemeinen Rahmenkonzept Besonderheiten der sehr heterogenen Subsektoren aufzufangen. Vor allem die USA haben weitreichende Wünsche für Ausnahmen von einer allgemeinen Regelung im Rahmenabkommen (Seeverkehr, Telekommunikation). Aber auch die Europäische Gemeinschaft strebt Ausnahmen für einzelne Dienstleistungssparten an (audiovisueller Bereich, Luftverkehr).

Während des Treffens der Handelsminister in Brüssel kursierten Entwürfe für den Verkehrsbereich (Luft, See) sowie den audiovisuellen und den Telekom-Bereich. Ein

² Im Vorfeld der Brüsseler Ministerrunde (Dezember 1990) kamen zwar Verhandlungsentwürfe für verschiedene Sachbereiche zustande. Aber die Diskussion beim Agrarhandel stagnierte total, nachdem die USA und angebotsstarke Agrarländer (Cairns-Gruppe) sich mit der EG über weniger Subventionen und mehr Marktzugang nicht einigen können. Auch für die handelsbezogenen Investitionen (Trade-Related Investment Measures, „TRIMs“) und die Antidumping-Maßnahmen gab es keine Verhandlungsgrundlage. Im Frühjahr 1991 wurden die ursprünglich fünfzehn Verhandlungsgruppen auf sieben verringert. Neben Dienstleistungen betreffen sie Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung, TRIMs, handelsbezogene Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums (Trade-Related Intellectual Property Rights, „TRIPs“), Streitschlichtung und Marktzugang. Der derzeitige Sachstand ist nicht präzise zu fassen, weil für die Verhandlungen der Grundsatz gilt, daß kein Text verbindlich ist, solange es am Einvernehmen über das Gesamtergebn der Uruguay-Runde mangelt.

³ Die EG ist dabei als Einheit gerechnet.

Anhang über Finanzdienstleistungen kam 1991 im Abkommensentwurf hinzu⁴. Für einen Annex über *Seeverkehr* gab es noch nicht genügend Zustimmung⁵. Auch die Tokioter Beschlüsse enthalten dazu keine Neuerung. Hier waren und sind es vor allem die Amerikaner, die sich von einer bilateralen Vorgehensweise letztlich mehr Chancen für den internationalen Einsatz ihrer Transportflotte versprechen. Nicht minder zögern einige Entwicklungsländer, substantielle Verpflichtungen auf sich zu nehmen. Der Anhang über den *Luftverkehr* hat hingegen keine große materielle Bedeutung, weil die Verkehrsrechte ohnehin bilateral ausgehandelt werden und es hier nur um Hilfsdienste wie Wartung und Zugang zu Infrastruktur geht.

Im Fernmeldeabkommen sollen die Rechte von privaten Dienstleistungsanbietern gegenüber ausländischen staatlichen *Telekom*-Monopolen beim Angebot von Grunddiensten geregelt werden. Hier ergeben sich Probleme vor allem wegen der unterschiedlichen Marktstrukturen in den USA und in Europa. Es ist noch nicht klar, ob die Lösung darin bestehen wird, hier noch weiter zu untergliedern und Regelungen nur für einzelne Teilbereiche (z.B. Mobilfunk) zu treffen.

Im Rahmen der Zusatzregelung für *Finanzdienste* (Banken, Versicherungen, Vermittlungsdienste, Leasing) wird ausdrücklich das Recht auf nationale Aufsichtsregeln anerkannt. Mit der Einräumung dieser Gestaltungsmöglichkeit ist ein Großteil des Konfliktpotentials abgebaut. Strukturprobleme erwachsen aus dem territorial unausgewogenen Geltungsbereich der Bankgesetze: Während die US-Gesetzgebung nur für den Einzelstaat Gültigkeit hat und der Aktionsradius einer Bank in der Regel auf den betreffenden Staat begrenzt ist, gelten im gesamten EG-Gebiet einheitliche Basisregeln, und eine in einem einzigen EG-Land zugelassene Bank kann EG-weit tätig werden. Eine bislang ungeklärte Frage ist in der Sorge der USA begründet, es könnte nicht genügend multilaterale Zusagen geben, um dem Abkommen weltweite Gültigkeit zu verschaffen.

Im Abkommenstext nicht erwähnt wird der *audio-visuelle* Bereich. Auch nach dem G7-Gipfel in Tokio ist dieser Komplex weiter strittig. Hier will die EG Ausnahmen von der Liberalisierung festschreiben, findet damit aber kein Gehör bei den USA und bei Japan. Aus nicht-europäischer Perspektive werden starke mengenmäßige Beschränkungen auf dem EG-Markt beklagt. Insbesondere die USA sehen hier ein expansionsträchtiges Feld für ihre Exportindustrie. Dem wird von europäischer Seite, mit Rücksicht auf die Position Frankreichs, entgegengehalten, bei den audio-visuellen Diensten handele es sich nicht um kommerziell voll handelbare Produkte. Vielmehr sei dies ein sensibler Bereich, weil kulturpolitische Belange tangiert seien. Zum anderen werden auf deutscher Seite Verfassungsprobleme geltend gemacht. Aufgrund der Kulturhoheit deutscher Länder habe die Bundesregierung keine Kompetenz, bei Rundfunk und Fernsehen bindende Verpflichtungen im Rahmen internationaler Verhandlungen einzugehen⁶. Die Lösung könnte hier darin bestehen, den

Markt zu teilen. Im privat organisierten Radio- und Fernsehbereich sowie bei Film- und Videoproduktion und -vertrieb könnte es eine weitere Öffnung geben, während andere Programmsegmente weiterhin strengerem staatlichen Regeln unterlägen.

Fortschritte, aber keine klare Perspektive

In den fast sieben Jahren seit Beginn der Uruguay-Runde hat es im Dienstleistungssektor viel sachliche Klärung, deutliche inhaltliche Fortschritte und Annäherungen der unterschiedlichen Verhandlungspositionen gegeben. Insbesondere bei einigen Entwicklungsländern hat sich die anfängliche Ablehnung in eine positive Grundhaltung verkehrt, auch wenn mit dem Dienstleistungsabkommen ein Regelungsrahmen auf sie zukommt, der ihre interne wirtschaftspolitische Gestaltungsfreiheit einengen kann. Inzwischen existiert ein Textentwurf für das Dienstleistungsabkommen, der in großen Teilen Konsens findet. Aber es gibt noch einige ungelöste Probleme. Dazu zählen mangelnde definitorische Klarheit (Welcher Umfang ausländischen Kapitals begründet „kommerzielle Präsenz“? Wie werden Ursprungsregeln im Dienstleistungssektor operationalisiert?), aber auch das Ausmaß der Marköffnung sowie die Gleichstellung mit inländischen Anbietern.

Diese offenen Fragen allein wären wahrscheinlich kein unüberwindbares Hindernis für einen Abschluß, die Dienstleistungen gehören jedoch wegen der gängigen Praxis kreuzweiser „Verrechnung“ von Vorteilen (z.B. gibt Argentinien nicht seine Zustimmung bei Dienstleistungen, bevor es nicht mehr Zugeständnisse im Agrarbereich erhält) im Rahmen der GATT-Verhandlungen zu den Problembereichen. Insofern ist die Abkopplung des ohnehin formal getrennt verhandelten Dienstleistungs-komplexes zwar theoretisch vorstellbar, aber vorerst politisch ausgeschlossen. Es existiert in den Delegationen eine unübersehbare Scheu, über die Herauslösung der Dienstleistungen aus dem gesamten Verhandlungspaket öffentlich nachzudenken, solange es mit Blick auf die erwarteten positiven Impulse für die gesamte Weltwirtschaft noch Hoffnung auf die „große Lösung“ auf multilateraler Ebene gibt. Das gegenwärtige weltwirtschaftliche Klima scheint kein guter Nährboden für ein umfassendes

⁴ GATT/Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (sogen. „Dunkel-Papier“). MTN.TNC/W/FA, 20.12.1991, Genf.

⁵ Die weiteren vorgeschlagenen Sektoranhänge betreffen den Luftverkehr und die Telekommunikation; darüber hinaus soll mit dem Anhang über Personenmobilität den Problemen zur Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen des Abkommens Rechnung getragen werden.

⁶ Gegen die EG-Rundfunk- bzw. Fernsehrichtlinie ist eine Klage der Bayerischen Staatsregierung beim Bundesverfassungsgericht anhängig, der einige Bundesländer beigetreten sind. Dieses Verfahren wird frühestens im ersten Halbjahr 1994 entschieden. Bundesregierung und EG-Kommission gehen offenbar davon aus, daß das Gericht die Klage abweist.

Dienstleistungsabkommen unter weitreichender Beachtung von bisherigen GATT-Prinzipien zu sein⁷.

Ungewisse Chancen für einen Abschluß der gesamten Runde

Hoffnungen waren immer wieder an das abgelaufene Mandat der US-Regierung zum Abschluß internationaler Handelsverträge ohne Modifizierungsmöglichkeit durch den Kongreß („fast track authority“) in der ersten Jahreshälfte 1993 geknüpft worden; auch die Amtszeit des nunmehr abgelösten GATT-Generalsekretärs war bis dahin verlängert worden. Aber nach dem französischen Referendum über den Maastrichter Vertrag war die Zeit zu knapp, um noch substantielle Ergebnisse in allen unerledigten Verhandlungskomplexen zu erreichen. Während des amerikanischen Wahlkampfes konnten realistischerweise auch keine nennenswerten Initiativen erwartet werden. Ende Juni hat nun auch der US-Senat sein Plazet für die abermalige Verlängerung des „fast track“-Mandats gegeben. Angesichts des schon bei der letzten Verlängerung (Mai 1991) erkennbaren Widerstandes des Kongresses gegen das umfassende Verhandlungsmandat ist kaum damit zu rechnen, daß die Regierung noch einmal so freie Hand bekommt. Die derzeitige Ermächtigung bedeutet, daß bis zum 15. Dezember der mit allen anderen Verhandlungsparteien abgesprochene Vertragsentwurf vorliegen muß und der Präsident den Kongreß von seiner Absicht unterrichtet, bis Mitte April 1994 das Abkommen zu schließen. Soll es dazu kommen, müssen die Verhandlungen spätestens im September ernsthaft wiederaufgenommen werden und rasche Fortschritte zeigen⁸.

Befürchtungen, daß es bei einem Austrocknen der Verhandlungen ohne greifbare Ergebnisse zur Auflösung des GATT in seiner bisherigen Form käme, erscheinen überzogen. Zu Recht ist freilich zu befürchten, daß es materiell weiter ausgehöhlt wird, weil sich der Welthandel zunehmend unter Bedingungen abspielt, die nicht vom multilateral vereinbarten Regelwerk abgedeckt sind. Hinzu kommt ein strukturelles Problem. Das unterschiedliche ökonomische Gewicht der Verhandlungspartner schlägt auf die Interessen durch: Während die „Kleinen“ auf Überschaubarkeit und Rechtssicherheit im internationalen Handel aus sind und daher klare Regeln wollen, können die großen Handelsblöcke EG, USA und Japan durch autonomes Verhalten neue Fakten schaffen. Die Praxis der einseitigen Androhung von Sanktionen ist hierfür beredtes Beispiel. Die frühere amerikanische Handelsbeauftragte hat mehrfach bekräftigt, daß die USA nach wie vor auf ihrem Recht zur Durchsetzung von Strafmaßnahmen nach Absatz 301 ihres Handelsgesetzes bestehen würden. Daraus ergibt sich für die Diskussion über neue multilateral zu vereinbarende Regeln, daß die Befreiung von Handelshemmnissen „flexibel“ sein soll. Das heißt, je schwerer es nach den neuen Regeln sein wird, einseitig Sanktionen auszulösen, desto geringer ist die Neigung zu endgültiger Liberalisierung.

Bei einem Scheitern der multilateralen Verhandlungen wäre zu erwarten, daß die jeweils vorhandene Bereitschaft zur Liberalisierung und nicht-diskriminierenden Behandlung der Handelspartner sich künftig zunehmend auf — vornehmlich regional organisierte — Gruppierungen erstreckt, wie etwa Zollunionen, Freihandelszonen (EFTA, LAFTA, NAFTA), gemeinsame Wirtschaftsräume (Europäischer Wirtschaftsraum) oder auf eine kleine Gruppe Gleichgesinnter („GATT-plus“, „Super-GATT“)⁹. Derartiger Regionalismus bedeutet zwar Diskriminierung zwischen Ländern unterschiedlicher Blockzugehörigkeit und bringt wohlfahrtsökonomisch geringere Vorteile mit sich, ist aber für die jeweiligen Mitglieder die rationale Alternative unterhalb der Schwelle weltweiter Anwendung der Meistbegünstigung.

In der Praxis sind alle in den Verhandlungen vertretenen Ländergruppen auch bisher schon zeitgleich auf der multilateralen, regionalen und bilateralen Ebene vorgegangen. Prominente Beispiele sind das bilaterale Abkommen zwischen den USA und Israel, die NAFTA-Verhandlungen zwischen den USA, Kanada und Mexiko sowie der EWR-Vertrag zwischen der EG und den EFTA-Ländern. Aber auch eine Reihe von Entwicklungsländern hat sich in regionalen Gruppierungen zusammengeschlossen.

Ob die gesamten multilateralen Verhandlungen im Herbst noch Dynamik entwickeln und ob die verbleibende Zeit für die Verabschiedung einer umfassenden Lösung ausreicht, weiß derzeit niemand zu sagen. Sicher ist aber, daß ohne weitergehende Angebote aus den Hauptstädten eine umfassende Lösung in Genf nicht möglich ist. Andernfalls müßten sich die Sondierungen darauf konzentrieren, einen völligen Fehlschlag zu vermeiden und die Teilergebnisse zu konsolidieren.

Aus theoretischer Sicht ist sicher der multilaterale Ansatz die langfristig wünschenswerte Variante zur Gestaltung der Bedingungen im internationalen Handel. Tatsächlich aber ist wegen der komplexen Verhandlungsmaterie und diverser gegenläufiger Interessen im Gesamtpaket der Verhandlungen ein multilaterales Regime mit wirkungsvollen Liberalisierungsregeln gegenwärtig nur schwer zu verwirklichen. Insofern kann eine Mischung aus — im Zweifel abnehmendem — Multilateralismus und um sich greifendem Regionalismus, mit einer Tendenz zu Liberalisierungs-Clubs, sicher nicht voll befriedigen, ist aber nicht von vornherein abzulehnen, wenn anderen Ländern die Option für einen späteren Beitritt offengehalten wird.

⁷ Vgl. Uruguay-Runde: Hohe Ausgangsziele nicht erreichbar. Bearb.: Siegfried Schultz, Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 48/1992.

⁸ Mitte September wollen die lateinamerikanischen Staaten im Rahmen einer „kleinen Uruguay-Runde“ in Montevideo eine gemeinsame Position für die GATT-Verhandlungen aufbauen.

⁹ Vgl., unter anderem, Atlantic Council 1976 sowie C.M. Aho/J. D. Aronson, Trade talks, America better listen! New York, N.Y., 1985.

EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt?

Die Bedeutung der EG-Strukturpolitik hat in den letzten zwanzig Jahren beträchtlich zugenommen. Dies bezieht sich sowohl auf das finanzielle Gewicht der drei Strukturfonds¹ als auch auf die verfügbaren Instrumente und die Spielräume der EG-Kommission, eigene strukturpolitische Ansätze zu verfolgen. Das Fördersystem wurde 1988 reformiert; in diesem Sommer wurde es — rechtzeitig zum Ablauf der aktuellen Förderperiode Ende 1993 — überprüft und in einigen Bereichen fortentwickelt. Auch sollen die Haushaltsansätze für die kommenden Jahre wiederum kräftig erhöht werden.

Das DIW hat im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft die in Deutschland gesammelten Erfahrungen mit der Strukturfondsreform von 1988 analysiert². Die wichtigsten Ergebnisse werden hier zusammengefaßt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, inwieweit die neuen Fondsverordnungen für den Zeitraum von 1994 bis 1999 zur Lösung der nach der letzten Reform aufgetretenen Probleme beitragen können.

Steigende Bedeutung der EG-Regionalpolitik

Das Ziel, regionale Ungleichgewichte zwischen den Regionen der EG zu mildern, findet sich bereits in den Gründungsdokumenten der Gemeinschaft. Zunächst war jedoch kein eigenständiges regionalpolitisches Instrument auf Gemeinschaftsebene vorgesehen, die Lösung regionaler Entwicklungsprobleme wurde den betroffenen Mitgliedstaaten überlassen. Die regionalpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft entwickelten sich parallel zu Erweiterung und Vertiefung. 1975 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) eingerichtet; er verfügte allerdings zunächst nur über recht geringe Mittel (vgl. Tabelle), die zudem nach weitgehend vorgegebenen Quoten auf die Mitgliedstaaten verteilt wurden.

Die erste größere Reform der Fondsverordnungen (1984) stand weitgehend im Zeichen der Süderweiterung um drei neue Mitglieder mit relativ niedrigem Entwicklungsstand. Der Bedarf an einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik hatte sich damit deutlich erhöht. Um so wichtiger wurde es,

die erhöhten Mittel im EG-Haushalt effizient zu verwenden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde versucht, von der Förderung einzelner Projekte zu umfassenden Entwicklungsprogrammen überzugehen, die Aktivitäten aller gebietskörperschaftlichen Ebenen besser abzustimmen und die Umsetzung zu überwachen. Zudem wurde die Mittelaufteilung etwas flexibler gestaltet.

Viele dieser Neuerungen kamen 1984 über Ansätze nicht hinaus und wurden erst mit der Reform von 1988 prägend. Mit dieser Reform wurde die Regionalpolitik nicht nur institutionell erheblich umgestaltet, auch die verfüg-

¹ Die Strukturfonds der EG sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung).

² Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel und Christian Weise: Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 — Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht. Beiträge zur Strukturpolitik, Heft 141, 1993.

Umfang, Entwicklung und Struktur der Ausgaben des EG-Haushalts¹⁾ nach Politikbereichen
1975 bis 1992

Jahr	Summe	Struktur- fonds	darunter:			landwirtsch. Garantie- zahlungen ³⁾	Sonstige
			EFRE	ESF	EAGFL ²⁾		
in Mill. ECU							
1975	6213,6	662,6	150,0	360,2	152,4	4434,2	1116,8
1985	28223,0	3694,8	1624,3	1413,0	657,5	19888,9	4639,3
1992	57139,5	14027,2	7443,7	4004,6	2578,9	31414,5	11697,8
jahresdurchschnittliche Veränderung in vH							
1992/75	13,9	19,7	25,8	15,2	18,1	12,2	14,8
Anteil in vH							
1975	100,0	10,7	2,4	5,8	2,5	71,4	18,0
1985	100,0	13,1	5,8	5,0	2,3	70,5	16,4
1992	100,0	24,5	13,0	7,0	4,5	55,0	20,5

¹⁾ Ohne EGKS-Verwaltungshaushalt und ohne Europäischen Entwicklungsfonds. — ²⁾ Nur Abteilung Ausrichtung. — ³⁾ Preis- und Einkommensstützung im Rahmen der EG-Agrarpolitik.

Quellen: Kommission der EG, Berechnungen und Schätzungen des DIW.

baren Mittel wurden beträchtlich aufgestockt. Dies war letztlich Voraussetzung für die Zustimmung der wettbewerbschwachen Mitgliedstaaten zur Errichtung des EG-Binnenmarktes bis Ende 1992. Aus demselben Grund erforderte schließlich der Wunsch, eine Europäische Währungsunion zu schaffen, eine nochmalige Aufstockung (vgl. Abbildung). Gleichzeitig wurden die Strukturfondsverordnungen im Lichte der seit 1988 gesammelten Erfahrungen weiterentwickelt.

Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988

Die seit 1988 gültigen Strukturfondsverordnungen schufen völlig neue Verfahrensregeln für die Regionalpolitik der Gemeinschaft. Im Mittelpunkt stand die Absicht, die verfügbaren Gelder auf die Bekämpfung bestimmter, EG-weit bedeutender Probleme zu konzentrieren und dabei den gesamten Förderapparat möglichst effizient zu gestalten. Der Mittelfluß in die einzelnen Mitgliedstaaten sollte sich vorrangig an der relativen Problemlage orientieren (indikative Mittelaufteilung). Dazu wurde zunächst ein Katalog prioritärer Ziele verabredet (vgl. Kasten). Besonders Wert legte man auf den abgestimmten Einsatz aller Förderinstrumente. Dies sind auf der EG-Ebene im wesentlichen die drei Strukturfonds sowie die Interventionen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Investitionsbank. Hinzu kommen die Instrumente der Mitgliedstaaten, in Deutschland also vor allem die Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie spezielle Programme der Bundesländer. Erreicht werden sollte dieser koordinierte Einsatz durch ein relativ aufwendiges dreistufiges Antragsverfahren, in dem zunächst Entwicklungspläne aufgestellt, daraus gemeinschaftliche Förderkonzepte abgeleitet und schließlich die Instrumente zur Umsetzung dieser Konzepte bestimmt werden. Hier haben die sogenannten operativen Programme den höchsten Stellenwert. Begleitausschüsse — besetzt mit Vertretern aller beteiligten Ebenen — erhielten die Aufgabe, die Umsetzung der Maßnahmen zu kontrol-

lieren und diese gegebenenfalls während der Laufzeit leicht zu modifizieren.

Dabei sollte — so ein Schlüsselbegriff der Reform — das Prinzip der Partnerschaft zum Tragen kommen. Besonders wichtig war der Kommission dabei die Beteiligung der Regionalbehörden und der Sozialpartner. Der erhöhte Abstimmungsaufwand und die Erarbeitung der Programme bedeuteten, daß die EG-Regionalpolitik verwaltungsintensiver wurde. Dennoch war mit der Reform insgesamt die Hoffnung verbunden, nach einer Eingewöhnungsphase die bürokratischen Anforderungen senken oder zumindest die Effizienz der Förderung steigern zu können.

Unter den neuen Regeln wurden für die Ziele 1, 2 und 5b spezielle EG-Förderregionen definiert, die durchaus nicht mit den für die nationale Politik festgelegten übereinstimmen müssen. Zudem eröffnete die EG jetzt die Möglichkeit zur Unterstützung auch von Maßnahmen, die in den Fördersystemen der Mitgliedstaaten gar nicht vorgesehen waren. Damit erhielt die EG-Regionalförderung ein eigenes Profil; Konflikte mit den nationalen Instrumentarien konnten aber nicht ausbleiben.

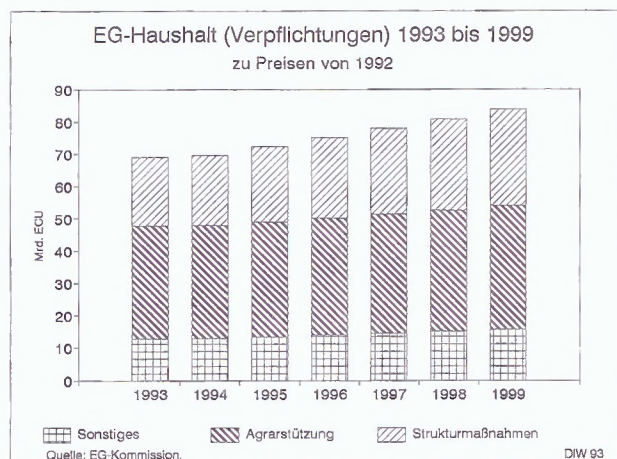
Deutsche Erfahrungen bei der Umsetzung der Reform

Aus deutscher Sicht hat die Reform Erfolge, aber auch Schwächen aufzuweisen. Diese Erfahrungen machten auch andere Mitgliedsländer.

Die Programmförderung gehört zu den Errungenschaften. Mit ihr werden einmal Leitlinien für alle einzelnen Fördermaßnahmen in einer Region vorgegeben, zum anderen ist die Förderung flexibler, als wenn zu Beginn einer Förderperiode alle Einzelprojekte spezifiziert werden müßten. Für die Regierungen der Bundesländer kommt es bei der Formulierung der regionalen Entwicklungspläne darauf an, einerseits eine klare und konkrete Planungsgrundlage zu erstellen, andererseits aber sich nicht unnötig weit festzulegen, da Umformulierungen der Programme während ihrer Laufzeit nur bedingt möglich sind. Dieses Optimierungsproblem ist von den Bundesländern im ersten Anlauf unterschiedlich gut bewältigt worden.

Die Parallelität von EG-Förderung und nationalem Fördersystem hat in Westdeutschland³ im Hinblick auf die Fördergegenstände kaum zu Problemen geführt. Auch verlief das Zusammenspiel von Landesregierungen, Bundesregierung und EG-Kommission bei der Entwicklung der Programme und in den Begleitausschüssen ohne größere Friktionen.

Dennoch bestehen auch hierzulande Reibungspunkte zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Förderpolitik. Sie können sich etwa aus der Festlegung der förderwür-



³ Ein anderes Bild ergibt sich für Ostdeutschland. Nach der deutschen Vereinigung wurden relativ rasch und unbürokratisch Fördermöglichkeiten aus den Strukturfonds eröffnet. Die EG-Förderung wurde dabei wegen des Zeitdruckes und wegen zunächst noch unzureichender administrativer Voraussetzungen an die deutsche Regionalförderung gekoppelt.

EG-Strukturpolitik

Ziele nach der Reform von 1988			Zielsystem von 1994 an
	Fördertatbestand	Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Regionen	Wichtige Änderungen gegenüber den Verordnungen von 1988
Ziel 1	Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts	Aufnahme der neuen Bundesländer und Ost-Berlins in diese Kategorie
Ziel 2	Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung	Arbeitslosenquote über dem Gemeinschaftsdurchschnitt sowie überdurchschnittlicher, aber rückläufiger Anteil der in der Industrie beschäftigten Erwerbstätigen	Leichte Modifikationen bei der Gebietsauswahl
Ziel 3	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	Nicht an bestimmte Regionen gebunden	Zusammenlegung mit dem alten Ziel 4; Erweiterung der Zielgruppe um „vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohte Personen“
Ziel 4	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	Nicht an bestimmte Regionen gebunden	Neues Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme
Ziel 5a	Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft	Nicht an bestimmte Regionen gebunden	Erweiterung um „Maßnahmen zur Anpassung der Fischereistrukturen“; Übertragung einzelner Maßnahmen auf den EAGFL-Abteilung Garantie
Ziel 5b	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums	Hoher Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft und niedriges Agrareinkommen und niedriges Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	Änderungen der Auswahlkriterien, vor allem Berücksichtigung demographischer Faktoren
nachrichtl.: Kohäsionsfonds	Förderung des Ausbaus transeuropäischer Netze in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur	Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 90 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts	Mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt, aber schon 1993 de facto in den EG-Haushalt eingestellt

digen Regionen ergeben. So stehen in Westdeutschland Gebiete, die in beiden Systemen unterstützt werden können, neben solchen, die nur nach den Kriterien der deutschen Gemeinschaftsaufgabe oder nur nach denen der EG-Strukturpolitik förderfähig sind. Damit sind wegen einer zu engen Gebietsabgrenzung EG-Mittel für manches aus deutscher Sicht wichtige Projekt nicht verfügbar. Überdies entsteht teilweise politischer Druck, in Regionen, die eine EG-Hilfe erfahren, in einer Weise zu fördern, wie sie den Intentionen der jeweiligen Regierung nicht entspricht; die national festgelegte Förderhierarchie wird ausgehöhlt.

Ein weiterer Konfliktpunkt sind die sogenannten Gemeinschaftsinitiativen, mit denen die Kommission speziellen regionalen Entwicklungsproblemen begegnen will und die auch der Bekämpfung unvorhergesehener Krisen dienen sollen. Hierfür steht ein knappes Zehntel der Strukturfondsmittel zur Verfügung. Im Rahmen dieser Initiativen hat die EG-Kommission stärkere Gestaltungsmöglichkeiten als bei den regulären Programmen der Fonds. Neben der Befürchtung der Mitgliedstaaten, eigenen Einfluß zu verlieren, entzündet sich die Kritik daran, daß manche Gemeinschaftsinitiativen kaum neue Förderinhalte haben — „Rechar“ zur Unterstützung von Kohle-Regionen entspricht etwa der herkömmlichen Ziel-2-Förderung — oder nicht hoch genug dotiert sind, um den Verwaltungsaufwand zu rechtfertigen. Zum Teil bestehen auch industriepolitische Bedenken. Doch es gibt auch unumstrittene Gemeinschaftsinitiativen. Ein Beispiel ist „Interreg“. Mit ihr sollen die Entwicklung von Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft und ihre Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen unterstützt werden.

Neben der grundsätzlichen gibt es verfahrensbezogene Kritik an der Reform von 1988. Ein durchgehend anzutreffendes Problem ist der erhebliche administrative Aufwand. Er betrifft zunächst den komplexen Antragsprozeß, aber auch die Koordinierungsanforderungen bei der Abwicklung. Insbesondere fehlt es an Transparenz bei der Zuteilung der Mittel auf die Bundesländer wie auf die Förderprogramme. Damit sind wichtige (Teil-)Ziele der Reform nicht erreicht worden.

Anforderungen an ein künftiges Fördersystem

Hoher Verwaltungsaufwand und Unübersichtlichkeit der Förderpolitik ergeben sich im wesentlichen aus dem Grundanliegen der Reform — durch einen koordinierten Einsatz aller Instrumente zu einer konsistenten Politik zu kommen —, da die Zahl dieser Instrumente vergleichsweise groß ist und man sich auch nicht hatte entschließen können, einzelne Institutionen und Akteure mit mehr Kompetenzen auszustatten. In der gemeinschaftlichen Regionalpolitik besteht die Tendenz, einzelne Problemkreise möglichst speziellen Institutionen und Förderwegen zuzuordnen. Die Vielfalt von Fördermöglichkeiten soll Flexibilität gewährleisten. Mit steigender Zahl von zu koor-

dinierenden Einzelinteressen schwindet aber nicht nur die Transparenz, sondern es besteht auch die Gefahr, daß die Abstimmung zum Alibi wird. Nach den geltenden Verfahren sind — in Deutschland — vier gebietskörperschaftliche Ebenen zu berücksichtigen (EG, Bund, Länder, Kommunen). Hinzu kommen Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Umweltorganisationen. Regionen können nach unterschiedlichen Kriterien im Rahmen von drei Teilzielen zum EG-Fördergebiet erklärt werden; diese Kriterien sind teils zu wenig spezifiziert, teils werden sie aus politischen Gründen nicht strikt beachtet. Daneben gibt es noch flächendeckend einsetzbare Instrumente.

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten, das Fördersystem schlanker zu machen und dazu beizutragen, daß sich die EG-Förderung noch stärker als bisher auf wenige, für die europäische Integration bedeutsame Ziele konzentriert. Ein Teil dieser Schritte ist wohl erst auf mittlere Sicht denkbar, doch auch die heute möglichen Maßnahmen sollten sich an einem einheitlichen Leitbild orientieren.

Vergleichsweise problemlos dürfte es sein, die Kompetenzen der Begleitausschüsse zu erhöhen, um dort schneller zu Modifikationen der Förderprogramme zu kommen, wenn sich dies während der Laufzeit als nötig erweist. Im Grunde selbstverständlich ist auch die Forderung, sich bei der Festlegung der Ziel-1-Fördergebiete strikter an das einmal gefundene Kriterium zu halten und nicht aus sachfremden politischen Gründen auch solche Regionen aufzunehmen, deren Pro-Kopf-Einkommen merklich über der Schwelle von 75 vH des EG-Durchschnitts liegt. Schließlich könnten auch die Gemeinschaftsinitiativen zurückgedrängt werden, ohne daß damit das Grundanliegen der EG-Regionalpolitik gefährdet würde.

Ehrgeizigere Reformpläne müßten zunächst an der Definition der Fördergebiete ansetzen. Die geltende Vorgehensweise mit drei unterschiedlichen Kriterien(-sätzen) für die Ziele 1, 2 und 5b zuzüglich diverser Gemeinschaftsinitiativen für Regionen, die vom Niedergang bestimmter Branchen betroffen sind (Kohle, Schiffbau, Textil), ist einer einheitlichen Definition der Förderbedürftigkeit einer Region anhand weniger Indikatoren (etwa Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-Einkommen) systematisch unterlegen. Außerdem sollten die Fördergebiete so gewählt und nach Priorität eingestuft werden, daß eine Region EG-Mittel nur erhalten kann, wenn sie auch nach nationalen Kriterien Fördergebiet ist. Dies entspräche dem Subsidiaritätsprinzip und würde eine konsistente Hierarchie geförderter Regionen schaffen.

Noch weitergehende Vorschläge plädieren für eine sogenannte Plafondlösung, bei der die Kommission allgemeine Auswahlkriterien und eine Obergrenze für den zu fördernden Bevölkerungsteil vorgibt und den Mitgliedstaaten die Festlegung der EG-Förderregionen überläßt. Einzelne Vertreter aus den Landesregierungen schlagen analog vor, auf den komplexen Prozeß der Erarbeitung operationeller Programme sowie weiterer Maßnahmen zu ver-

zichten und statt dessen den Regionen Leitlinien für den Einsatz der Mittel vorzugeben. Über deren konkrete Verwendung sollten dann nur die regionalen Behörden entscheiden, die Kommission hätte sich auf normale Haushaltskontrollmaßnahmen zu beschränken. Diese letzten Vorschläge entsprechen zwar aus deutscher Sicht einer konsequenten Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, sind aber EG-weit wohl vorerst kaum umsetzbar, nicht zuletzt, weil es in manchen Mitgliedstaaten auf der regionalen Ebene an den nötigen politisch-administrativen Strukturen mangelt.

Schließlich ist über die genannten Maßnahmen hinaus an eine weitere Konzentration der EG-Förderung zu denken. Auf die Abteilung Ausrichtung des EAGFL etwa könnte verzichtet werden; ihre Aufgaben wären dem EFRE zu übertragen, der ohnehin in ländlichen Regionen aktiv ist. Im Sinne einer tiefgreifenden Konzentration der EG-Regionalpolitik wäre es letzten Endes folgerichtig, mit EG-Mitteln nur noch in besonders bedürftigen Regionen zu intervenieren und Maßnahmen in den übrigen Fördergebieten — sie liegen vor allem in den reicheren Mitgliedstaaten — dem jeweiligen nationalen Fördersystem zu überlassen. Den dafür benötigten Mitteln würden verringerte Zahlungen an die EG gegenüberstehen.

Weiterentwicklung der Strukturfondsreform

Die nunmehr verabschiedeten neuen Verordnungen zu den EG-Strukturfonds, die die Förderung von 1994 an regeln, werden den hier diskutierten Reformüberlegungen nur teilweise gerecht.

Positiv zu werten ist die Vereinfachung der Antragsverfahren, die dadurch erreicht werden soll, daß die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe der operationellen Programme künftig gleichzeitig mit den regionalen Entwicklungsplänen einreichen. Damit werden sich die Verwaltungsabläufe merklich verkürzen. Auch die Zusammenlegung der alten Ziele 3 und 4 ist ein Beitrag zu einem weniger aufwendigen Fördersystem.

Einzelne Maßnahmen der Strukturpolitik, die bisher von der Abteilung Ausrichtung des EAGFL betreut wurden, fallen nach der letzten EG-Agrarreform in die Zuständigkeit der Abteilung Garantie, werden also nun der Agrarpolitik zugerechnet. Dies betrifft umweltbezogene Maßnahmen, Aufforstung und Vorruhestandsprogramme. Diese Aufgabenreduzierung macht es leichter, die Abteilung Ausrichtung in einer späteren Reform aufzulösen, und ist insofern ein Schritt zu einem schlankeren strukturpolitischen Instrumentarium der EG.

Mit ihren Vorstellungen über das künftige Verzeichnis der Ziel-1-Regionen konnte sich die EG-Kommission im Verhandlungsprozeß nicht durchsetzen. Sie hatte sich in ihrem Verordnungsvorschlag vor allem am Kriterium des Einkommensrückstands orientiert. Aus politischen Gründen wurde die Zahl der förderwürdigen Regionen jedoch wieder ausgeweitet. Den höchsten Förderstatus er-

hielten so auch die Abruzzen in Italien, Flevoland in den Niederlanden und einige französische Arrondissements, obwohl ihr Durchschnittseinkommen über der Förderschwelle liegt. Die Klassifizierung der neuen Bundesländer als Ziel-1-Gebiet war unstrittig. Lediglich Ost-Berlin drohte zeitweilig der Status einer eigenständigen Förderregion aberkannt zu werden.

Die neuen Verordnungen lösen jedoch nicht das grundlegende Problem der EG-Regionalpolitik: die übermäßige Verästelung des Fördersystems durch eine Vielzahl spezieller Instrumente und Ziele. Im Gegenteil sind hier einige bedenkliche Entwicklungen zu beobachten.

Unabhängig von den neuen Strukturfondsverordnungen kritisch zu beurteilen ist der im Maastricht-Kontext neu eingerichtete Kohäsionsfonds. Er steht nur den ärmsten Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) zur Verfügung und soll Vorhaben in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur fördern. Diese Aufgaben hätte ohne Schwierigkeiten der EFRE übernehmen können.

Mit den neuen Verordnungen wird die Anpassung des Fischereisektors bzw. der von ihm abhängigen Regionen ein eigenes Element der Strukturpolitik. Neben die drei Strukturfonds tritt hierfür ein spezielles Finanzinstrument (FIAF). Die Auswirkungen der Umstrukturierung im Fischereisektor werden zu einem Auswahlkriterium bei der Fördergebietsfestlegung nach den Zielen 2 und 5b. Die Förderwürdigkeit von Regionen sollte aber besser nach allgemeinen Indikatoren beurteilt werden und nicht nach sektorspezifischen Regeln.

Schließlich hält die Kommission an dem Instrument der Gemeinschaftsinitiativen fest und will es sogar verstärkt einsetzen. Sie erhofft sich davon mehr Wirksamkeit und Flexibilität der Regionalpolitik. Damit ist in den neuen Verordnungen eine wesentliche Kritik nicht berücksichtigt. Die Verwaltungsverfahren bei Gemeinschaftsinitiativen geben der EG-Kommission merklich erhöhten Einfluß, der dem Partnerschaftsgedanken widerspricht, und sie sind ein störendes Element in der Fördersystematik der Strukturfonds. In aller Regel betreffen sie Tatbestände, die auch regulär gefördert werden könnten.

Als problematisch kann sich das neue Ziel 4 der EG-Strukturpolitik, die Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse, erweisen. Diesem Ziel liegt der Wunsch zugrunde, Arbeitslosigkeit bereits am Entstehen zu hindern, indem die Arbeitskräfte entsprechend den geänderten Bedürfnissen qualifiziert werden, die sich im industriellen Wandel ergeben. Die Schwierigkeit liegt darin, diesen Wandlungsprozeß zutreffend zu prognostizieren und eine selektive Subvention einzelner industrieller Bereiche zu vermeiden. Außerdem ist es in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst, sich an den Strukturwandel anzupassen. In den Verordnungen werden diese Probleme zwar durch einzelne Regelungen und Absichtserklärungen berücksichtigt, die Mittel des Sozialfonds sollen auch weiterhin vorrangig für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

eingesetzt werden. Dennoch kann sich das neue Ziel 4 als wichtiger Baustein einer interventionistischen EG-Industriepolitik erweisen.

Fazit

Angesichts der mittlerweile erheblichen Haushaltsansätze für die Strukturpolitik muß deren Effizienz eindeutig nachgewiesen werden. Ein reibungsloser Mittelabfluß gewährleistet noch nicht eine erfolgreiche Regionalpolitik. Nicht wenige kräftig mit EG-Mitteln geförderte Projekte werden heftig kritisiert, sei es aus ökologischen Gründen, sei es, weil es sich um Prestigevorhaben handelt oder weil der Verfestigung von Überkapazitäten Vorschub geleistet wird.

Bei der Reform der Strukturfonds stand die Verbesserung der verfahrenstechnischen Effizienz zu sehr im Vor-

dergrund. Zwar gab es hier Fortschritte, doch insgesamt bleiben Bedenken bestehen. Sie betreffen vor allem die zunehmende Komplexität des Fördersystems, das Vordringen sektorspezifischer Regelungen und das Festhalten an den Gemeinschaftsinitiativen.

Die Reformchance wurde nur unzureichend genutzt. Anstelle eines erhöhten Einflusses der EG-Kommission muß die nationale und regionale Ebene mehr Gestaltungsmöglichkeiten erlangen. Sie wird dabei um so mehr auf Effizienz achten, je deutlicher die Eigenbeteiligung der Investoren an der Finanzierung ist. Eine Eigenbeteiligung von 15 vH wie beim Kohäsionsfonds ist in diesem Sinne zu gering, eine Beteiligung von 25 vH wie bei Ziel-1-Vorhaben mindestens fragwürdig.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, Kurt Geppert.

Uruguay-Runde im Dienstleistungshandel. Bearbeitet von Siegfried Schultz.

EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt? Bearbeitet von Christian Weise. —

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150.—, vierteljährlich DM 45.—, Einzelnummer DM 5.—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu 2 Prospekte des Verlages Duncker & Humblot —