

Bernhard Wasmayr

# Kohäsionspolitik der EU in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Ausgestaltung - Kritik -  
Reformvorschlag



**PETER LANG**

Europäischer Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XVI
<b>A. Problemstellung und Aufbau</b>	<b>1</b>
<b>B. Transfers als finanzpolitische Konsequenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)</b>	<b>4</b>
I. Grundlagen	4
1. Begriffsdefinitionen	4
2. Die Maastrichter Verträge zur Europäischen Union (EU)	6
3. Transferzahlungen als Konsequenz der Maastrichter Beschlüsse zur WWU: Ein Überblick	10
II. Transfers als finanzpolitische Konsequenz der Marktintegration	12
1. Allokative Analyse: Verstärkt die Marktintegration realwirtschaftlich divergente Entwicklungen in der EU?	12
2. Distributive Analyse: Ausweitung interregionaler Umverteilungsziele der EU	17
3. Politökonomische Analyse: Zur Verhandlungssituation im Europäischen Rat	18
4. Zwischenergebnis: Steigende innergemeinschaftliche Transfers im Zuge der weiteren Marktintegration	20
III. Transfers als finanzpolitische Konsequenz der Währungsintegration	21
1. Transfers im Vorfeld der WWU	21
2. Transfers nach Inkrafttreten der WWU	24
2.1. Transitorische Transfers bei Vorliegen asymmetrischer realer Schocks	24
2.1.1. Zum Verlust des Wechselkursinstruments	24
2.1.2. Alternative Anpassungsinstrumente zum Wechselkurs	27
2.1.2.1. First-best-Lösung: Faktor Anpassungen	27
2.1.2.2. Second-best-Lösung: Finanztransfers	31
2.1.2.2.1. Restriktionen für die nationale Finanzpolitik	31
2.1.2.2.2. Mangelnde Stabilisierungswirkungen der zentralen öffentlichen Finanzen der EU	32

2.2.	Ausweitung permanenter Transfers nach Inkrafttreten der WWU	38
2.2.1.	Undisziplinierte Finanzpolitik in einzelnen Mitgliedstaaten der EU	39
2.2.2.	Permissive Lohnpolitik in einzelnen Mitgliedstaaten der EU	41
IV.	Fazit: Wachsender innergemeinschaftlicher Transferbedarf	42
<b>C. Die Kohäsionspolitik der EU als Instrument eines innergemeinschaftlichen Ressourcentransfers</b>		44
I.	Grundlagen	44
1.	Zum Begriff der Kohäsionspolitik	44
2.	Das kohäsionspolitische Instrumentarium	46
3.	Abgrenzung der Kohäsionspolitik zur regionalen Strukturpolitik	49
4.	Abgrenzung der Kohäsionspolitik zum Europäischen Finanzausgleich	51
II.	Entwicklung der Kohäsionspolitik bis zur Strukturfondsreform im Jahr 1988	52
1.	Europäischer Sozialfonds (ESF)	52
2.	Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)	54
3.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	55
III.	Grundzüge der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik nach der Reform der Strukturfonds	60
1.	Konzeption der Reform	60
2.	Die Grundsätze der Kohäsionspolitik	63
2.1.	Konzentration der kohäsionspolitischen Interventionen	63
2.2.	Programmplanung	66
2.2.1.	Regelverfahren	67
2.2.1.1.	Kohäsionspolitische Entwicklungspläne	67
2.2.1.2.	Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK)	69
2.2.1.3.	Operationelle Phase	73
2.2.2.	Gemeinschaftsinitiativen (GI)	74
2.3.	Partnerschaft	76
2.4.	Kohärenz und Additionalität	77
2.5.	Begleitung und Bewertung	79
3.	Kohäsionspolitische Beschlüsse der Maastrichter Verträge zur Europäischen Union: Einrichtung eines Kohäsionsfonds	80

4.	Die Kohäsionspolitik der EU in den Jahren 1994 bis 1999	86
4.1.	Kohäsionspolitische Beschlüsse des Europäischen Rates von Edinburgh	86
4.2.	Revision der Strukturfondsverordnungen im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	90
4.2.1.	Konzentration der kohäsionspolitischen Interventionen	90
4.2.2.	Programmplanung	95
4.2.2.1.	Regelverfahren	95
4.2.2.2.	Gemeinschaftsinitiativen (GI)	101
4.2.3.	Modifikationen bei den anderen Grundsätzen der Kohäsionspolitik	104
5.	Kohäsionspolitische Konsequenzen der EU-Erweiterung um die EFTA-Staaten Finnland, Österreich und Schweden	105
6.	Kohäsionspolitik der EU in den neuen Bundesländern	109
6.1.	Programmplanungszeitraum 1991 bis 1993	109
6.2.	Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	112
<b>D.</b>	<b>Kritische Würdigung der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik</b>	127
I.	Beurteilungskriterien	127
II.	Effizienz kohäsionspolitischer Transfers	128
1.	Wachstumstheoretische Grundlagen	128
2.	Erhöhung der Investitionsquoten in den rückständigen Mitgliedstaaten	130
2.1.	Makroökonomische Bedeutung der Fondsinterventionen	130
2.2.	Zuwachs an finanziellem Spielraum in den rückständigen Mitgliedstaaten	132
2.2.1.	Aufbringung der Transfers	132
2.2.2.	Kohäsionspolitisch kontraproduktive regionale Inzidenz anderer Ausgabenkategorien des Gemeinschaftshaushaltes	135
2.2.3.	Zwischenergebnis	136
2.3.	Zusätzlichkeit der kohäsionspolitischen Interventionen	137
2.4.	Absorptionsprobleme in den Empfängerregionen	142
3.	Zielsicherheit der gemeinschaftlichen Förderkonzeption	144
3.1.	Regionenabgrenzung und-typisierung	145
3.2.	Fördergegenstände	149
3.2.1.	Realkapitalorientierte Interventionen	149
3.2.2.	Humankapitalorientierte Interventionen	155
4.	Empirische Ergebnisse in den Kohäsionsländern	157

III. Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der Kohäsionspolitik	164
1. Grundsätze föderativer Kompetenzverteilung	165
1.1. Subsidiaritätsprinzip	165
1.2. Ökonomische Theorie des Föderalismus	167
1.2.1. Allokationsaspekte	167
1.2.2. Distributionsaspekte	170
2. Mangelnde Beachtung der Grundsätze föderativer Kompetenzverteilung	172
2.1. Allokationsaspekte	172
2.2. Distributionsaspekte	176
3. Resultierende Defizite in der Organisationsstruktur der Kohäsionspolitik	180
3.1. Überzentralisierte Verfahrensabläufe	180
3.1.1. Regelverfahren	180
3.1.2. Gemeinschaftsinitiativen	181
3.2. Effizienzverluste durch überzogenen Abstimmungsbedarf der beteiligten Akteure	183
3.3. Mangelnde Transparenz der Kohäsionspolitik	186
4. Konsequenzen für die kohäsionspolitische Kompetenzverteilung	189
IV. Stabilisierungsfunktionen der Kohäsionspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	190
1. Kompensation asymmetrisch anfallender Konvergenzkosten im Vorfeld der WWU	191
1.1. Zum notwendigen Maß an Konvergenz in einer Währungsunion	191
1.2. Gemeinschaftsbeteiligung an den Kosten nominaler Konvergenz?	193
1.3. Eignung des Kohäsionsfonds zur Förderung nominaler Konvergenz?	196
1.4. Direkte konvergenzbezogene Haushaltsübertragungen als Alternative zum Kohäsionsfonds	201
2. Beurteilung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Absorption asymmetrischer Wirtschaftsschocks nach Inkrafttreten der WWU	204
V. Fazit: Erheblicher Reformbedarf im Rahmen der Kohäsionspolitik als Resultat der bisherigen Untersuchung	207

<b>E. Reformkonzeption für die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion</b>	210
I. Argumentativer Rahmen	210
II. Umstellung der Kohäsionspolitik auf ein reines Finanztransfersystem	212
1. Grundzüge des Reformansatzes	212
2. Abgrenzung des Reformansatzes anhand der Grundsätze der derzeitigen Kohäsionspolitik	216
2.1. Konzentration der kohäsionspolitischen Interventionen	216
2.2. Programmplanung	218
2.3. Partnerschaft	220
2.4. Kohärenz und Additionalität	221
2.5. Begleitung und Bewertung	222
3. Regionenabgrenzung und mögliche Fördergegenstände	223
4. Übertragung kohäsionspolitischer Kompetenzen auf regionale Ebenen?	225
III. Bindung kohäsionspolitischer Transfers an ein System makroökonomischer Indikatoren	228
1. Problemstellung	228
2. Verfahrensvorschläge für eine makroökonomische Konditionalität kohäsionspolitischer Transfers	232
IV. Entwicklung eines Finanzhilfemechanismus zur Absorption asymmetrischer Wirtschaftsschocks nach Inkrafttreten der WWU	239
1. Problemstellung	239
2. Normative Anforderungen an ein schockabsorbierendes Transferinstrument	240
3. Ausgestaltung eines schockabsorbierenden Transferinstruments: Der Finanzhilfemechanismus von Italianer und Vanheukelen	244
4. Bewertung des Finanzhilfemechanismus	249
<b>F. Zusammenfassung und Ausblick: Elemente eines rationalen innergemeinschaftlichen Transfersystems</b>	253
<b>Literaturverzeichnis</b>	XIX

## Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

### Tabellen

<b>Tabelle 1:</b>	Verteilung der EFRE-Mittel auf die Mitgliedstaaten 1975 bis 1988 invH	59
<b>Tabelle 2:</b>	Indikative Aufschlüsselung des Mittelpfands auf die Ziele der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 1989 bis 1993	65
<b>Tabelle 3:</b>	Verpflichtungsermächtigungen für die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte im Programmplanungszeitraum 1989 bis 1993 nach Mitgliedstaaten	72
<b>Tabelle 4:</b>	Gemeinschaftsinitiativen im Programmplanungszeitraum 1989 bis 1993	75
<b>Tabelle 5:</b>	Finanzielle Vorausschau des EU-Gesamthaushalts 1993 bis 1999	87
<b>Tabelle 6:</b>	Konzentration der Strukturfondsmittel auf Ziel 1 im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	88
<b>Tabelle 7:</b>	Indikative Aufschlüsselung des Mittelpfands auf die Ziele der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	93
<b>Tabelle 8:</b>	Mittelaufschlüsselung im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 nach Mitgliedstaaten	94
<b>Tabelle 9:</b>	Förderschwerpunkte im Rahmen der Ziel 1-Förderung im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	98
<b>Tabelle 10:</b>	Gemeinschaftsinitiativen im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999	102
<b>Tabelle 11:</b>	Indikative Aufschlüsselung der im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 für Gemeinschaftsinitiativen vorgesehenen Mittel auf die Mitgliedstaaten	103
<b>Tabelle 12:</b>	Kohäsionspolitische Transfers aus den Strukturfonds in die Beitrittsländer 1995 bis 1999	108
<b>Tabelle 13:</b>	Mittelaufteilung für die Gemeinschaftsinitiativen in den Beitrittsländern 1995 bis 1999	109
<b>Tabelle 14:</b>	Kohäsionspolitische Interventionen in den neuen Bundesländern 1991 bis 1993	110
<b>Tabelle 15:</b>	Gemeinschaftliches Förderkonzept für die neuen Bundesländer - Indikativer Finanzierungsplan (1994 bis 1999)	117
<b>Tabelle 16:</b>	Verteilung der Strukturfondsmittel auf Bundesländer und Förderschwerpunkte 1994 bis 1999	119
<b>Tabelle 17:</b>	Bruttoinvestitionsbedarf zur Sicherstellung eines Teilerfolgs im Aufholprozeß der Kohäsionsländer zwischen 1991 und 2011	129

<b>Tabelle 18:</b>	Mittelbindungen der Strukturfonds in vH des BIP in den Ziel 1-Regionen im Programmplanungszeitraum 1989 bis 1993	130
<b>Tabelle 19:</b>	Durch die Kohäsionspolitik finanzierte Bruttoanlageinvestitionen in den Ziel 1-Regionen (Schätzungen der Europäischen Kommission)	131
<b>Tabelle 20:</b>	Pro-Kopf-BIP in den Mitgliedstaaten der EU in Kaufkraftparitäten (KKP)	158
<b>Tabelle 21:</b>	Bruttoanlageinvestitionen in den Kohäsionsländern	159
<b>Tabelle 22:</b>	Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den Kohäsionsländern	159

## Übersichten

<b>Übersicht 1:</b>	Finanzpolitik in einer Währungsunion: die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union. Ein schematischer Vergleich	35
<b>Übersicht 2:</b>	Transitorische Transferbedarfe bei Vorliegen asymmetrischer Schocks nach Inkrafttreten der WWU	37