

TAGUNG

Alter Wein in neuen Schläuchen? Reformperspektiven europäischer Strukturpolitik

*Wolfram Schroff und Simon Schunz**

Verlängerte Verfassungsdebatte, Vollzug der Erweiterung, Parlamentswahl, Nominierung einer neuen Kommission – die Agenda der Europäischen Union im Jahr 2004 ist gut gefüllt. Vor diesem Hintergrund bilden die Beratungen zur künftigen europäischen Strukturpolitik eine weitere wichtige Weichenstellung. Die Vorschläge zur Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 sowie die Veröffentlichung des dritten Kohäsionsberichts im Februar 2004 durch die Kommission bildeten den Auftakt zu den Neuverhandlungen über die zukünftige Verteilung der Finanzmittel der Union. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der vom Arbeitskreis Europäische Integration in Kooperation mit der Heinrich Böll Stiftung organisierten Tagung Grund genug, sich noch vor Beginn der ‚heißen Phase‘ der Verhandlungen intensiv mit den Reformperspektiven europäischer Strukturpolitik zu befassen.

Die deutsche Sicht der Reformvorschläge

Aus der Sicht des politischen Praktikers schätzte *Günter Gloser* die mit den Kommissionsvorschlägen verbundenen Ziele insgesamt positiv ein. Bei der Finanzierung ihrer Umsetzung täten sich hingegen Probleme auf. Allein für die Bundesrepublik sei in den kommenden Jahren mit einer Zusatzbelastung in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen. Gloser sah darin eine Inkohärenz der Kommissionspolitik: Während der für Wirtschaft und Währungsangelegenheiten zuständige Kommissar Solbes Haushaltsdisziplin von

Die EU Strukturpolitik nach 2006: Perspektiven für die Reform

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und der Heinrich Böll-Stiftung

Berlin, 12./13. März 2004

Wissenschaftliche Leitung:

Dr. Ines HARTWIG, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA), Maastricht

Begrüßung und Einführung

Dr. Ines HARTWIG, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA), Maastricht

Ralf FÜCKS, Heinrich Böll-Stiftung, Berlin

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Arbeitskreis Europäische Integration, Universität Tübingen

Panel 1: Eine Bewertung der Reformvorschläge aus deutscher Sicht: Ist die zukünftige Strukturpolitik fit für die Erweiterung?

Vorsitz: Dr. Gunthard BRATZKE, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle

Einführungsstatements:

Günter GLOSER, MdB, europapolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, Berlin

Rainer STEENBLOCK, MdB, europapolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, Berlin

Prof. Dr. Heinz-Jürgen AXT, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Ingeborg TÖMMEL, Universität Osnabrück

Prof. Dr. Rüdiger STOTZ, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen, Berlin

* **W o l f r a m S c h r o f f**, Student der Geschichts- und Politikwissenschaft sowie des Europäischen Rechts, Freie Universität Berlin.

S i m o n S c h u n z, Student der Politikwissenschaft, Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin.

Deutschland fordere, könne nicht gleichzeitig sein für Regionalpolitik verantwortlicher Kollege eine Ausgabenerhöhung verlangen. Kernproblem der Vorschläge sei, dass viele Mittel nach wie vor für Maßnahmen im Rahmen der Göteborg- und Lissabon-Strategien in den alten Mitgliedstaaten ausgegeben würden. Zwei Forderungen seien daher an die europäische Strukturpolitik zu stellen: Zum einen solle sie sich schwerpunktmäßig auf die neuen Mitglieder konzentrieren. Zum anderen sollten Mittel generell nur eingesetzt werden, wenn ein „echter europäischer Mehrwert“ zu erwarten sei.

Auch *Rainder Steenblock* äußerte grundsätzliches Einverständnis mit der Kommissionsvorlage. Angesichts der Aufgaben, denen sich die erweiterte Union gegenübersehe, sei die Fortsetzung der Bemühungen um einen Ausgleich der sozialen Disparitäten zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit Europas geboten. Sollte die Union darüber hinaus eine starke „globale Rolle“ spielen, müsse durch strukturpolitische Maßnahmen ein „europäischer Mehrwert“ für die nötigen Innovationen erzielt werden. In den vorliegenden Empfehlungen erkannte er das klare Bestreben der Kommission, Defizite bisheriger europäischer Strukturpolitik durch verstärkte Betonung der Prinzipien der Effektivität, Effizienz und Vereinfachung sowie durch verschärfte Mittelkonzentration zu beheben. Kritisch äußerte Steenblock sich lediglich zum Wegfall des ‚Equal‘-Programms. Im Unterschied zu Gloser plädierte er nicht für die reine Konzentration der Maßnahmen auf die neuen Mitgliedstaaten, sondern bezeichnete die Bindung der Reformen an die Göteborg- und Lissabon-Strategien als „sehr gut“. Ergänzend sollten adäquate Phasing out-Konzepte für künftig vom statistischen Effekt betroffene Regionen entwickelt werden. Im Hinblick auf die in Deutschland zunehmend beobachtbare Verknüpfung der Finanzverhandlungen mit der ‚Nettozahlerdebatte‘ verlangte Steenblock eine Erweiterung der Betrachtungsweise: im Rahmen der Strukturpolitik ausgegebene Mittel seien als gewinnbringende Investitionen zu verstehen, nicht als „weggeschmissenes Geld“.

Panel 2: Die zukünftige Rolle der Regionen in den Strukturfonds: Kompetenzaufteilung oder Kompetenzwirrwarr?

Vorsitz: Prof. Dr. Rudolf HRBEK, AEI, Universität Tübingen

Einführungsstatements:

Elise HADMAN, Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden

Folker HELLMUND, Hanse-Office, Gemeinsames Büro der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein, Brüssel

Dr. Petra ZIMMERMANN-STEINHART, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg

Panel 3: Nationale versus europäische Regionalpolitik: Wie viel Flexibilität brauchen die Mitgliedstaaten?

Vorsitz: Dr. Barbara LIPPERT, stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Einführungsstatements:

Wolfgang PETZOLD, Europäische Kommission, Brüssel

Dr. Herbert JAKOBY, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Thomas CONZELMANN, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Hubert HEINELT, Technische Universität Darmstadt

Panel 4: Finanzausstattung und Förderprioritäten: Was ist solidarisch und effektiv?

Vorsitz: Dr. Michael DAUDERSTÄDT, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn

Einführungsstatements:

Thomas WOBLEN, Leiter des Verbindungsbüros Sachsen-Anhalt bei der Europäischen Union, Brüssel

Prof. Dr. Jörg BEUTEL, Fachhochschule Konstanz

Prof. Dr. Martin HELLWIG, Universität Mannheim

Dr. Ines HARTWIG, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA), Maastricht

Panel 5: Structural policy between new and old Member States: Do the Structural Funds continue to be an instrument of solidarity after 2006?

Vorsitz: Wolfgang PROISSL, Financial Times Deutschland, Berlin

Einführungsstatements:

Dr. Michael SCHREYER, Mitglied der Europäischen Kommission, Brüssel

Jaroslav PIETRAS, Unterstaatssekretär im Amt des Komitees für Europäische Integration, Warschau

S.E. José RODRIGUEZ-SPITERI PALAZUELO, Botschafter, Botschaft des Königreichs Spanien, Berlin

Als „viel alten Wein in neuen Schläuchen“ bezeichnete *Heinz-Jürgen Axt* aus wissenschaftlicher Perspektive die Reformvorschläge. Mit der Einführung der Förderprioritäten sei lediglich die Nomenklatur geändert worden, inhaltlich hingegen alles weitgehend beim Alten geblieben. Axt stimmte mit *Gloser* überein, dass von Konzentration nicht die Rede sein könne, solange mehr als die Hälfte der Gelder bei den alten Mitgliedern verbleibe. Mit Blick auf die vom statistischen Effekt betroffenen Regionen bemängelte Axt das Fehlen eines degressiven Ansatzes. Ein abruptes Ende der Förderung sei 2013 zwar erforderlich, politisch dann aber schwer vorstellbar. Die Reformvorschläge der Kommission seien somit im Ergebnis unzureichend. Als dringend erachtete er eine stärkere Konzentration auf die Beitrittsländer und auf Programme mit hohem Mehrwert in Regionen der alten Mitgliedstaaten sowie eine Ausweitung des Kohäsionsfonds zur stärkeren Förderung des Wachstums in den nationalen Wirtschaftsgeländen. Der Kommissionsvorschlag, ein Drittel der Förderung für die Beitrittsländer aus dem Kohäsionsfonds zu entnehmen, sei bereits ein Schritt in die richtige Richtung. Er bringe zugleich auch eine Reduzierung der Verwaltungsaufgaben auf Gemeinschaftsebene.

Ingeborg Tömmel vertrat im Gegensatz zu ihrem Vorredner die Auffassung, dass es sich bei den strukturpolitischen Plänen der Kommission durchaus auch um „neuen Wein in alten Schläuchen“ handle. Eine wichtige inhaltliche Neuerung sei vor allem die enge Bindung der Kohäsionspolitik an die auf den Gipfeln von Lissabon, Nizza und Göteborg formulierten Ziele, die in ihrer Gesamtheit eine Verschiebung hin zu einer eindeutigen Wachstums- und Innovationsstrategie bewirkten. In verfahrenstechnischer Hinsicht hob Tömmel die Einführung der Methode der offenen Koordination hervor, worunter sie Maßnahmen wie die Verabschiedung eines Strategiepapiers durch den Rat oder den jährlichen Dialog der Mitgliedstaaten mit den europäischen Organen fasste. Die Kommission verfolgt nach Ansicht Tömmels mit ihren Vorschlägen mehrere strategische Ziele: die Konzentration der Union auf eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit stelle den Versuch dar, mittels der Strukturpolitik andere Politiken (zum Beispiel Umwelt- oder Nachbarschaftspolitik) ‚anzuschieben‘. Dadurch erhoffe die Kommission sich eine Stärkung ihrer Autorität und damit der Steuerungskapazität der europäischen Ebene gegenüber anderen an der Durchführung der Strukturpolitik beteiligten Akteure. Des Weiteren suche sie so einen Interessenausgleich zwischen unterschiedlich strukturierten Mitgliedstaaten zu bewirken.

Die Haltung der Bundesregierung zur künftigen Finanzierung der europäischen Kohäsionspolitik legte *Rüdiger Stotz* dar. Sie könne angesichts ihrer Verpflichtung zu nationaler Haushaltskonsolidierung im Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Erhöhung der Ausgaben für die Strukturpolitik von 276 auf 375 Milliarden Euro im Zeitraum 2006 bis 2013 nicht hinnehmen. Gleichzeitig unterstrich Stotz, dass die von Deutschland und fünf weiteren Nettozahlern geforderte Begrenzung der Eigenmittelobergrenze auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) die Union an der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht hindern werde, falls die Fördermittel auf die bedürftigsten Länder und Regionen konzentriert

würden. Alte Empfängerstaaten müssten jedoch Abstriche hinnehmen. Übergangsregelungen sollten dabei den Erhalt des bisher Erreichten gewährleisten. Nachdrücklich befürwortete Stotz das Kommissionsziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dies sei durch Verbesserung der Rahmenbedingungen und nicht durch den Einsatz ausgabenintensiver Förderinstrumente zu erreichen.

Kompetenzstreitigkeiten

Die Diskussion über die zukünftige Rolle der Regionen in der Strukturpolitik der Europäischen Union eröffnete *Elise Hadman* mit einigen Anmerkungen zu den deutschen Bundesländern. Ihrer Ansicht nach bedeuten stärkere Konzentrationsbestrebungen für die deutschen Regionen ein allmähliches Auslaufen der Strukturförderung, was zu Konflikten zwischen den Bundesländern führen könne. Als Konfliktparteien stünden sich in diesem Streit die deutschen 1a-Regionen sowie die reicheren und ärmeren unter den alten Bundesländern gegenüber. Mögliches Ergebnis dieser anhaltenden Interessengegensätze ist nach *Hadmans* Auffassung eine stärkere Position des Bundes auf Brüsseler Ebene, wenn es dort um die Ausgestaltung der Strukturpolitik oder die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ginge.

Eine gemeinsame Position von Bund und Ländern hielt *Folker Hellmund* mit Blick auf die kommende Finanzielle Vorausschau beinahe für ausgeschlossen. Solange sich in Deutschland Haushaltskonsolidierung und regionaler Strukturwandel unversöhnlich gegenüber ständen, liege ein einheitliches Auftreten der deutschen Akteure außer Reichweite. Aus Sicht der Regionen bewertete *Hellmund* die im dritten Kohäsionsbericht enthaltenen Vorschläge zur Durchführung und Kontrolle strukturpolitischer Maßnahmen wie folgt: Die Prinzipien der bisherigen Politik, wie zum Beispiel Mehrjährigkeit, Partnerschaft oder Kofinanzierung, würden beibehalten. Dezentralisierung und Flexibilisierung würden ebenso weiter vorangetrieben. Eine Erleichterung der Verwaltung sei insbeson-

dere im Monofonds-Ansatz, der Einführung des Proportionalitätsprinzips, dem Verzicht auf Programmergänzungsdokumente, dem Finanzmanagement auf Schwerpunktebene sowie der Akzeptanz nationaler Kontrollsysteme zu sehen. Die Kompetenz-Aufteilung zwischen den beteiligten Akteuren bliebe weitgehend unverändert.

Der Frage, wie transparent die Kompetenzen in der Kohäsionspolitik auf die einzelnen Akteure verteilt sind, widmete sich *Petra Zimmermann-Steinhart*. In ihrer Analyse deutete sie mögliche Intransparenzen in der Phase der Bedarfszielfeststellung bei den Adressaten der Strukturförderung sowie in der anschließenden Förderphase an. Für die erstgenannte Phase vermutete sie eine Verringerung der Chancengleichheit der Regionen durch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen in den jeweiligen Nationalstaaten. Die Phase der Durchführung bringe Transparenzprobleme mit sich, wenn die Regionen im Vorfeld nicht genügend in die Planung einbezogen würden. Probleme sah *Zimmermann-Steinhart* auch bei der Bewertung der Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten durch den Rat. Zwar schaffe die Offenlegung der Berichte mehr Transparenz, mangels Kriterien sei aber das Ergebnis der Bewertung in den Regionen nicht absehbar und führe in der Folge zu Planungsunsicherheiten. *Zimmermann-Steinhart* schloss ihr Statement mit der Einschätzung, dass die Vorschläge der Kommission den Regionen erhöhte administrative Leistungen abverlangten, die insbesondere die Regionen in den Beitrittsländern überfordern könnten.

Dimensionen der Regionalpolitik

Die Metapher vom „alten Wein in neuen Schläuchen“ aufgreifend attestierte *Wolfgang Petzold* den Kommissionsvorschlägen zunächst eine äußerst gehaltvolle Substanz. In Thesenform stellte er seine Gedanken zur Flexibilität in der Strukturpolitik vor. In der Diskussion bis dahin ausgespart worden sei die Parallelität der Debatte um ein Mehr an Flexibilität in der Strukturpolitik und dem von

Seiten der deutschen Bundesländer forcierten Thema der ‚Beihilfe-Problematik‘. Die Verknüpfung dieser beiden Themen lasse Reformen der staatlichen Beihilfen und die Neuverhandlungen der Unionsfinanzen als komplementär erscheinen. Als zweiten Punkt machte Petzold eine deutliche Flexibilitäts-einschränkung an den im Rahmen der Lissabon- und Göteborg-Strategien festgelegten Zielen der Union fest. Schließlich unterstrich er die Bedeutung der Regionalpolitik. Jenseits reiner Finanztransfers leiste sie erhebliche Integrationsfortschritte. So hätten Programme der Union wesentlich zur Verwaltungsmodernisierung und zum Wettbewerb um Konzepte beigetragen.

In seinem Plädoyer für eine vorrangig subnationale Regionalpolitik machte *Herbert Jakob* darauf aufmerksam, dass bei der Diskussion um die Flexibilisierung europäischer Strukturpolitik mit Blick auf Deutschland in stärkerem Maße das Bund-Länder-Verhältnis zu diskutieren sei. Während den Regionen auf Grund ihrer Nähe zum Sujet prinzipiell der Vorrang bei der Wahrnehmung regionalpolitischer Aufgaben zukomme, fehlten ihnen oft die nötigen finanziellen Mittel. Hinzu kämen Wettbewerbsverzerrungen. Um diese beiden Aspekte zu kompensieren, leisteten Bund und Europäische Union ihre Beiträge. Dadurch komme es jedoch zu einer höchst ineffizienten Doppelzuständigkeit zwischen diesen beiden und zwischen Bund und Ländern. Jakob vertrat zur Lösung dieses Problems die Position Nordrhein-Westfalens: Der Bund solle sich auf das Mindestmaß notwendiger Ordnungs- und Finanzierungsaufgaben beschränken. Prinzipiell, so Jakobs Forderung, solle eine Zuständigkeit der Bundesländer gelten. Die Union werde abweichend davon nur tätig, wenn sie Ziele erreichen könne, die andernfalls nicht erreicht würden.

Eine historische Langzeitperspektive brachte *Thomas Conzelmann* in die Debatte ein. Ergebnisse einer von ihm durchgeführten Studie zeigten die Tendenz zu einer „parallelen Regionalpolitik“. Neben die klassische Regio-

nalpolitik, die zunehmend von der Kofinanzierung durch die Union entkoppelt würde, träten neue, horizontale Formen der Regionalpolitik (in Bereichen wie städtischer Infrastrukturpolitik oder Humankapital-Investitionen). Die Mitgliedstaaten hätten so Wege gefunden, flexibel auf die Brüsseler Anforderungen zu reagieren. Als Indikatoren für Flexibilität nannte Conzelmann neben den verschiedenen Instrumenten und Phasen des Politikzyklus auch die unterschiedlichen Flexibilitätsgrade der Mitgliedstaaten. Die Beobachtung der Konfliktintensität mit den Beihilfenkontrollen der Union sei hierbei für eine Feststellung des Flexibilitätsgrades unerlässlich. Aus den Ergebnissen seiner Studie leitete Conzelmann zwei mögliche Entwicklungsszenarien ab. Einem pfadabhängigen Muster folgend sei davon auszugehen, dass durch die Kommissionsvorschläge die beobachteten Trends zur „parallelen Regionalpolitik“ sich auch nach 2006 fortsetzen. Mit diesen Trends gebrochen würde, wenn sich Vorschläge einer „kohäsionsorientierten Reform“ durchsetzten, die Maßnahmen nur für ehemalige Ziel-1-Gebiete und die Beitrittsländer vorsehen.

Hubert Heinelt bezeichnete die Regionalpolitik in Europa aufgrund des Grades ihrer politisch-institutionellen Verankerung als „europäische Regionalpolitik“. Auf der Basis dieser Ausgangsthese und gestützt auf empirische Evidenzen beantwortete er die Frage, ob das regionalpolitische System der Union genügend Flexibilität zulasse, positiv. In den von ihm untersuchten Ländern hätten sich unterschiedliche Muster der Implementierung strukturpolitischer Maßnahmen gezeigt. Zu beobachten sei eine auf Politikprozessen basierende Pfadabhängigkeit. Heinelt erläuterte diese Befunde anhand zweier gegenläufiger Erklärungsvariablen. Zum einen sei die Strukturfondsförderung in hohem Maße durch ‚Differenzierungsphänomene‘ charakterisiert, wie beispielsweise einer „funktionalen Differenzierung zwischen Entscheidungs- und Implementationssebene“. Zum anderen stifteten „Kohärenzmechanismen“ (darunter fällt eine

Orientierung an gemeinsamen Leitbildern und Regeln des Informationsaustausches sowie der „Schatten drohender Letztentscheidung“ durch Kommission oder Rat) ein gewisses Maß an inhaltlicher Homogenität, weshalb zu Recht von einer „europäischen“ Regionalpolitik gesprochen werden könne.

Spannungsfelder

Die vierte Diskussionsrunde eröffnete *Michael Dauderstädt* mit dem Hinweis auf das Spannungsfeld, das sich zwischen den Prinzipien der Solidarität und der Effektivität aufbaue. Strukturpolitik könne zwar ihre größtmögliche Wirkung durch Maßnahmen zur Maximierung der Produktion zu erreichen suchen. Daraus ergebe sich aber für die Strukturmittel eine andere räumliche Verteilung, als wenn im Rahmen einer solidarischen Strukturpolitik in erster Linie die Menschen in einer Region hinreichend mit Einkommen versorgt würden.

Der angesprochene Zielkonflikt zwischen Solidarität und Effektivität taucht nach Auffassung *Thomas Wobbens* erst mit der Integration der Lissabon-Ziele in die Kohäsionspolitik auf. Durch die Betonung der Wettbewerbsfähigkeit stelle sich die Frage, ob man vorzugsweise die Starken stärken oder die Schwachen heranführen wolle. Am Beispiel Forschungsförderung verdeutlichte Wobben den geringen Kohäsionsbeitrag wachstumsfördernder Maßnahmen, da nur 14 Prozent der für diesen Bereich vorgesehenen Mittel auf Ziel-1-Gebiete entfielen. Solidarität sei deshalb nur dann gewährleistet, wenn die schwächsten Regionen mit den zu den öffentlichen Haushalten vergleichsweise geringen Ausgaben der europäischen Strukturpolitik von 0,4 Prozent des BNE in Europa rechnen könnten. Mehr Effektivität erlange die europäische Strukturpolitik hingegen in der Verknüpfung mit den richtigen ordnungs- und makropolitischen Rahmenbedingungen, einer Konzentration der Mittel auf Ziel-1-Gebiete und Kohäsionsländer sowie langfristiger Strategieplanung im Fördergeschäft.

Jörg Beutel konnte kein Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Effektivität in der Strukturpolitik entdecken. Grundlage seiner Argumentation war eine Untersuchung über die Wirkung von Ziel-1-Interventionen auf Wachstum, Beschäftigung und Kapitalausstattung in der Finanzperiode 2000 bis 2006. Die Ergebnisse der Strukturpolitik seien demnach respektabel. Alle Regionen wiesen ein überdurchschnittliches Wachstum und bessere Kapitalausstattung aus. Doch nicht nur den Empfängerländern, sondern auch den Nettozahlern kämen die Strukturgelder zu Gute. Schließlich fließe etwa jeder vierte Euro in Form von Investitionsausgaben wieder zurück in die reicheren Mitgliedstaaten.

Vorschläge für eine wirksamere europäische Kohäsionspolitik entnahm *Martin Hellwig* in seinem Redebeitrag dem von ihm mitverfassten SAPIR-Bericht. Dieser fordere insbesondere, die Orientierung auf die Regionen zu Gunsten einer Mitgliedstaatsorientierung aufzugeben. Damit reagiere er auf die beachtliche Konvergenz zwischen den Staaten, der eine zunehmende Divergenz der Regionen gegenüber stehe. Die Ursachen hierfür sah Hellwig in der wachsenden Ungleichheit innerhalb von Staaten sowie einer guten Wachstumsentwicklung in den schwach entwickelten Ländern. Dieses Wachstum sei jedoch oft nicht der Strukturförderung der Union, sondern, insbesondere im Falle Griechenlands und Irlands, nationaler Politik zuzuschreiben. Mit Blick auf den Streit zwischen Bund und Ländern um die Finanzierung der europäischen Strukturpolitik hätte die Mitgliedstaatsorientierung den Vorteil, dass Deutschland wieder mit einer Stimme sprechen würde. Zugleich mache es wenig Sinn, wenn die Bundesregierung, wie in der jetzigen Situation, zwar über Steuersenkungen und Sozialleistungen, nicht aber über Infrastrukturmaßnahmen nachdenke.

Ines Hartwig richtete in ihrem Statement die Aufmerksamkeit auf den Begriff der Solidarität. Ein Blick in die Literatur erbringe zunächst eine moralische Definition des

Begriffs, die auf einer Art natürlichem Zusammengehörigkeitsgefühl basiere. Eine zweite Definition berge ein sehr viel moderneres Verständnis, da sie auf die rationale Wahrnehmung von gleichen Interessen und Problemen abziele. Beiden Begriffsbestimmungen gemeinsam sei der Fokus auf einen Prozess des Gebens und Nehmens sowie die Erzielung eines Wir-Gefühls. Im Verfassungsentwurf des Konvents fänden sich beide Definitionen von Solidarität wieder. Ein Wir-Gefühl resultiere nicht nur aus der Unterstützung der Bedürftigsten, sondern zeige sich auch im Bewusstsein gemeinsamer Interessen und Probleme, insbesondere im Bereich der Sicherheit. Auf Grundlage beider Definitionen von Solidarität bewertete Hartwig sowohl die Ein-Prozent-Forderung der sechs Nettozahler als auch die Mitteilung der Kommission über die künftige finanzielle Ausgestaltung der Union: Während das Konzentrationsmodell nur eindimensional den Bedürftigen helfe, greife der Vorschlag der Kommission zugleich auch die gemeinsamen Interessen von Göteborg und Lissabon auf. Nur so könnten nach Auffassung Hartwigs in einer erweiterten Union stabile politische Strukturen geschaffen werden.

Strukturfonds als Instrumente der Solidarität

Den Abschluss der Tagung leitete die für Haushaltsfragen zuständige Kommissarin *Michaele Schreyer* mit Ausführungen zum Vorschlag ihres Kollegiums ein. Sie knüpfte zunächst an die von Hartwig vorgestellten Überlegungen zur Bedeutung von Solidarität in einer modernen Union an. In ihrer Darstellung verwies sie auf den Spannungsbogen zwischen den ehrgeizigen Zielen einer dynamischen Union auf der einen und den durch die Eigenmittelobergrenze limitierten finanziellen Ressourcen auf der anderen Seite. Darauf aufbauend vermittelte sie ihr Verständnis von Strukturpolitik: Diese sei keinesfalls auf eine Übertragung finanzieller Ressourcen zu reduzieren. Das Tätigwerden der Mitgliedstaaten in diesem Bereich sei nicht altruistisch motiviert, sondern vielmehr der Inbegriff einer Verwirklichung gemeinsamer Interessen.

So verstanden bleibe Strukturpolitik auch in Zukunft ein bedeutendes Instrument der Solidarität in der Union.

Dieser Einschätzung schloss sich *Jaroslav Pietras* an. Aus polnischer Sicht solle Solidarität auch nach 2007 ein „sichtbares, klares Prinzip“ der Union bleiben. Mit dem Vollzug der Erweiterungsrunde 2004 stehe die Union erst am Anfang eines wichtigen Integrations-schrittes, dessen Verwirklichung zu den vor-dringlichsten Aufgaben der europäischen Politik gehöre. Zur Bewältigung dieser Aufgabe sei vor allem die Schaffung effizienter infrastruktureller Verbindungen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten nötig. Hierfür bedürfe es ausreichender finanzieller Mittel. Deshalb sei es richtig, dass die Kommission in ihren Überlegungen zur Strukturpolitik nicht vom Geld, sondern von den Zielen ausgehe. Die Kommissionsvorschläge enthielten zudem mit dem umfassenden Ansatz, einem angemessenen Förderzeitraum und dem veranschlagten Budget weitere Pluspunkte. Negativ vermerkte er die geringe Sichtbarkeit des Themas Erweiterung. Zu klären blieben somit letztlich nur noch die Phasing out-Problematik und die Korrekturen für Nettozahler und -empfänger.

Die spanische Sicht der Dinge legte S.E. Botschafter *José Rodriguez-Spiteri Palazuelo* dar. Er wandte sich explizit gegen eine Begrenzung der Eigenmittelobergrenze auf ein Prozent des BNE. Wie seine Vorredner machte er sich für einen Bottom Up-Ansatz in der Strukturpolitik stark, wonach erst über Ziele und dann über Ressourcen entschieden werden sollte. Das im Rahmen der Strukturpolitik in die Union einfließende Geld stelle auch für die Nettozahler eine Investition in die eigene Wirtschaft dar. Nicht die Reduzierung der finanziellen Ressourcen, sondern mehr Effizienz sei deshalb entscheidend. Überdies wäre eine größere Flexibilität bei der Allokation der Fonds nötig. Trotz bisheriger Mängel habe sich die Strukturpolitik als immens wichtig und erfolgreich erwiesen, wofür Spanien ein sehr gutes Beispiel dar-

stelle. Deshalb unterstütze das Land auch die „zukunftsorientierten Ausgaben“, insbesondere im Rahmen der Lissabon-Strategie, aber auch in den Bereichen Außen- sowie Innen- und Justizpolitik. Die Ausgaben für die Strukturpolitik sollten nicht unter 0,45 Prozent des BNE liegen, damit die Strukturfonds auch zukünftig Instrumente europäischer Solidarität darstellen.

Fazit

In vielen Beiträgen war das „exzellente Timing“ (Michaele Schreyer) der Tagung durch die Organisatorin Ines Hartwig hervorgehoben worden. Mit der Aktualität des Themas einerseits, aber auch mit dem besonderen Charakter des europäischen Mehrebenensystems andererseits mag es zusammenhängen, dass im Verlaufe der Debatten wiederholt Meinungsverschiedenheiten über die effiziente Ausgestaltung europäischer Strukturpolitik zu Tage traten. Es zeigten sich drei wesentliche Kon-

fliktlinien: unterschiedliche Auffassungen über Finanzierungs- und Implementationszuständigkeiten, Auseinandersetzungen zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern über Höhe und Zielrichtung der Investitionen sowie Konflikte zwischen Regionen. In den anregend geführten Diskussionen ging es implizit zumeist um die Frage einer den Umständen angemessenen Interpretation von Solidarität auf europäischer Ebene. Die weiteren Finanzverhandlungen werden Aufschluss über mögliche Antworten auf diese Frage geben. Dabei wird sich zeigen, ob die genannten Konflikte adäquaten Lösungen zugeführt werden oder aber erneut ‚alter Wein in neue Schläuche‘ gefüllt wird.

Die Beiträge werden in Kürze in überarbeiteter Form in der Schriftenreihe des AEI beim Nomos Verlag veröffentlicht.