

Abstract

Die Dissertation beschäftigt sich mit der gemeinschaftlichen Regionalförderpolitik, deren Grundlage das Beihilfenrecht der Europäischen Union darstellt. Mit der neuen Programmplanungsperiode 2007-2013 kommt es zu einer Reihe von Änderungen im Bereich der Regionalförderung, daher ist eine interdisziplinäre Betrachtung auf den bisherigen, für Österreich relevanten Verlauf der europäischen Regionalpolitik, notwendig.

Dabei erfolgt eine Aufteilung der Untersuchungsfelder: Neben dem Aspekt der Europäischen Integration durch regionalpolitische Maßnahmen, der die große Klammer der Arbeit darstellt, stehen dabei in Teil 1 juristische Fragen im Bereich des Verfahrens von Beihilfen bis zur Umsetzung auf Landesebene im Vordergrund, wohingegen in Teil 2 der Schwerpunkt auf den volkswirtschaftlichen Nutzen bisheriger, bzw. geplanter Strukturmaßnahmen gesetzt wird. Methodisch wird ein Großteil der Arbeit per Literaturanalyse (Rechtsliteratur, Primär- und Sekundärrecht der EU) bestritten, im Bereich der neuen Programmplanungsperiode stütze ich die komparative Analyse mit der bisherigen Situation auf vorläufige Dokumente der Europäischen Kommission. Diese umfassende Darstellung des europäischen Regionalförderrechts erfolgt in prozessorientierter Form, d.h. der Weg der regionalpolitischen Maßnahme von der primärrechtlichen Verankerung bis zur Ebene der Umsetzung der Programme auf Landesebene. Gerade diese Darstellung zeichnet die Arbeit, neben den Konsequenzen aus den Änderungen durch die neue Programmplanungsperiode, mit beträchtlichem Neuigkeitswert aus.

Ergebnisse

Um eine juristische Eingrenzung der Strukturpolitik zu ermöglichen, beginnt die Arbeit mit dem wettbewerbsrechtsrelevanten Aspekt des Untersuchungsfeldes. Im Laufe der Analyse der fundamentalen Regelungen des Art 87f EGV wird dargelegt, dass dieses scheinbare Beihilfenverbot geschaffen wurde, um die Aufgabe zu lösen, mehrere widersprüchliche Vertragsziele - einerseits das Wettbewerbsziel, andererseits das strukturpolitische Ziel - miteinander in Einklang zu bringen. Bei der Analyse der beihilfenrechtlichen Regelungen der beiden Maßnahmentypen - nationale und gemeinschaftliche Beihilfen - gelangte Hr. Ortner zu dem Ergebnis, dass erstere nicht nur durch Primärrecht sondern auch durch konkrete, detailliert ausgestaltete Verordnungen geregelt ist, zweitens - mittlerweile weitaus häufigere - Variante der Kommission allerdings recht großen Freiraum lässt. Die Einteilung in "gute Gemeinschaftsbeihilfen" und "schlechten Beihilfen der Mitgliedsstaaten" ist argumentativ nicht nachvollziehbar - eine Angleichung der strikten Regelungen für beide Förderkategorien wäre mehr als notwendig. Dieses sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichgewicht stellt somit einen Missstand dar, der in Zeiten, in denen kofinanzierte Beihilfen den Schwerpunkt strukturpolitischer Förderaktivitäten stellen, ausgeräumt werden muss. Aufgabe des Beihilfenrechts ist es schließlich, im Spannungsdreieck zwischen diesen Zielen und zusätzlich den nationalen Förderabsichten der Mitgliedsstaaten einen Ausgleich zu finden. Doch durch die

starke Rechtsposition der Kommission, die sowohl für Beihilfenaufsicht als auch Beihilfenvergabe die Kompetenz besitzt, besteht die Gefahr der Entwicklung einer von ihr gesteuerten gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik. So nutzt die Kommission ihre supranationale Rechtsposition gegenüber den Mitgliedsstaaten, um ihre Vorstellungen über die gemeinschaftliche Entwicklung der Wirtschaft mittels strukturpolitischer Maßnahmen durchzusetzen.

Die im Rahmen des Beihilfenrechts beschriebenen starken Kompetenzen der Kommission finden sich auch bei der gemeinschaftlichen Regionalpolitik: Die wesentlichen Vorgaben für diesen Bereich der gemeinschaftlichen Tätigkeiten, wie etwa die Allgemeine Strukturfondsverordnung oder die Kohäsions-Leitlinien, werden von diesem EU-Organ erstellt. Die Verbindung von wettbewerbsrechtlichen und strukturpolitischen Aufgaben resultiert in einem Kompetenzkonflikt innerhalb der Kommission. Während einerseits das freie Spiel der Marktkräfte innerhalb der Union durch die strenge Aufsicht der Generaldirektion Wettbewerb forciert wird, sind andererseits auch Maßnahmen zum wirtschaftlichen Zusammenhalt - vor allem in der erweiterten Union - mit dem Ziel des sozialen Friedens unabdingbar. Neben diesem inneren Konflikt stellt sich auch noch das bereits erwähnte Problem, dass diese Kompetenzanhäufung im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Regionalförderung die Entwicklung einer gemeinschaftlich einheitlichen Wirtschaftspolitik vorantreibt. Bei der Analyse der Vorgaben für die nächste Programmplanungsperiode drängt sich so vor Allem die strikte Strategiekohärenz im Sinne der EU in den Vordergrund. So lenkt die Kommission durch die Vorgabe, die Gewährung von Beihilfen nur mehr in Abstimmung mit der Vergabe gemeinschaftlicher Strukturfonds zu ermöglichen die mitgliedstaatliche Wirtschaftsförderung nahezu ausschließlich in die unter Gemeinschaftsgesichtspunkten als förderfähig erachteten Regionen. Sachlich gesehen ist diese strategische Abstimmung zwischen Wettbewerbs- und Strukturpolitik logisch und begründbar - eine effektive Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene kann schließlich nur dann möglich sein, wenn diese nicht durch nationale Maßnahmen konterkariert werden. Schon das gemeinschaftliche Solidaritätsprinzip gebietet die Verfolgung kohäsionspolitischer Ziele - seit dem Kohärenzgebot von 1999 ist die Verzahnung der einzelnen Strukturziele sogar elementarer Bestandteil der diesbezüglichen Programmplanung. Dazu völlig gegensätzlich empfiehlt der Ausschuss der Regionen schon seit langem eine wesentliche Dezentralisierung der Regionalpolitik - die Spielräume der nationalen und regionalen Regionalpolitik seien zu erweitern. Wesentlich weiter, auch ökonomisch begründbarer, geht der Vorschlag, Regionen die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr die Notwendigkeit sehen, Ressourcen aus den Strukturfonds zu erhalten die volle Kompetenz über die Regionalpolitik zurückzugeben. Diese Dezentralisierung ist allerdings, obwohl genau dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend, politisch nicht durchsetzbar, da die Nettozahler innerhalb der Union so Finanzierungen in den Kohäsionsstaaten mittragen müssten, ohne in direkter Form von den Maßnahmen profitieren zu können. Weiters sind die Grenzen der Kompetenzverlagerung zurück zu den Regionen schon insofern recht eng, als dass die Kommission der Öffentlichkeit gegenüber für die Ergebnisse der kofinanzierten Tätigkeit verantwortlich ist - und daher einen gewissen Einflussgrad in die Mittelverwendung behalten will.

Aus der Analyse der Regelungen für die nächste Programmplanungsperiode 2007-2013 wird ersichtlich, dass die Kommission allerdings auch in dieser heiklen Phase

an den bisherigen Prinzipien der Regionalpolitik festhält. Positiv hervorgehoben werden von Hr. Ortner zwar die Reduktion der Ziele und der dazu zur Verfügung stehenden Finanzinstrumente – und die daraus resultierende Transparenz sowohl für Fördergeber als auch Fördernehmer. Die Pläne der Kommission greifen allerdings ökonomisch betrachtet und mit Hinblick auf die langfristige Finanzierung der Erweiterung zu kurz. Ein konsequenter Bruch mit dem überholten und ineffizienten Umverteilungssystem in der EU ist für Hr. Ortner nicht nur wünschenswert sondern angesichts der neuen Herausforderungen der Gemeinschaft erforderlich. Eine angepasste Strategie an die schwere Aufgabe der Verminderung und langfristigen Beseitigung der enormen regionalen Disparitäten ist allerdings in den Plänen für die nächste Programmplanungsperiode nicht auszumachen.

Langfristiges Ziel der Regionalpolitik muss es sein, eine gemeinsame Ausgangsbasis für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Volkswirtschaften der EU zu schaffen. Die ökonomische Analyse der bisherigen Ergebnisse dieser Aktivitäten führt allerdings zu recht ernüchternden Ergebnissen. Eine Betrachtung der Regionalpolitik anhand unterschiedlicher volkswirtschaftlicher Theorien liefert keinen eindeutigen Nachweis der Effektivität der getätigten Strukturmaßnahme. Die untersuchten Wachstums-, Ausgleichs-, Stabilisierungs- und politischen Integrationswirkungen anhand empirischer Studien sind ebenfalls bescheiden. Erhebliche Transaktions-, Produktions- und Präferenzkosten führen zudem zu Ineffizienz und damit zur Verschwendung knapper Ressourcen. So lassen sich zwar Trends in Richtung mitgliedstaatlicher Konvergenz anhand einiger Strukturindikatoren nachweisen, auf regionaler Ebene ist ein Angleichen der Wirtschaftskraftniveaus aber in weiter Ferne. Die Analysen der regionalen Entwicklung ergeben, dass die Volkswirtschaften sich zwar annähern – dieser Vorgang allerdings viel zu langsam vor sich geht. Positiver als es die Analyse der bisherigen Auswirkungen annehmen lässt, sind die berechneten Auswirkungen der Regionalpolitik auf die neuen Mitgliedsstaaten: In den 10 neuen Ländern der Union haben die Mittel der Strukturmaßnahmen, auch wegen der wesentlich niedrigeren wirtschaftlichen Ausgangsbasis, einen beachtlich höheren Effekt als in den EU 15.

Hr. Ortner befasst sich in den Abschnitten 6 und 7 besonders intensiv mit der konkreten Umsetzung der Regionalpolitik. Auf nationaler Ebene stehen hierbei weniger strategische Fragen der Mittelverteilung im Vordergrund, vielmehr geht es bei der konkreten Umsetzung struktureller Maßnahmen um die Richtungsentscheidung (Kohäsion innerhalb des ganzen Landes oder gezielte Förderung bestimmter Wachstumsregionen?), auf Regionsebene weiters um konkrete Entscheidung für bestimmte Maßnahmenprogramme. In den letzten 20 Jahren kam es dabei zu einem Umdenken in der Zielsetzung der Regionalpolitik: Vom „Aufholen von Rückständen“ hin zu „Förderung spezifischer Potenziale“. Vernünftige Regionalpolitik ist dabei kein Konkurrenzkampf zwischen Ortschaften, Bezirken, Bundesländern. Sie soll vor allem das Einzigartige einer Region herausfinden, es bestmöglich fördern und weiter entwickeln, indem gesellschaftliche und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Institutionen (Gebietskörperschaften, Interessengruppen, Unternehmen) organisiert wird.

In seiner interdisziplinären Conclusio kommt Hr. Ortner schließlich zu dem Ergebnis, dass die gemeinschaftliche Regionalpolitik heute nicht „zwischen Solidarität und Wettbewerb“ im Sinne einer Richtungsentscheidung steht – vielmehr muss durch Maßnahmen, die beiden Ausrichtungen gerecht sind, ein Mittelweg gefunden

werden, der die Disparitäten zwischen den Mitgliedern der EU ausgleichen kann. So stellt für Hr. Ortner vielmehr „Wettbewerb aus Solidarität“ das passende Motto für die Programmplanungsperiode 2007-2013 und langfristig darüber hinaus dar: Nach erfolgreicher Errichtung einer wirtschaftlichen Ausgangsbasis sollten die Mitgliedsstaaten im Sinne des freien Marktes handeln. Bis dahin sind allerdings die „3 K“ – Konvergenz, Kohäsion und Kohärenz - der Regionalpolitik die bedeutsamsten Elemente, um diesen Weg bestreiten zu können.