

15 LÄNDER IN EINEM BOOT

DER WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ZUSAMMENHALT:
EIN ECKPFEILER DES EUROPÄISCHEN AUFBAUPROZESSES

Seminar der Studien- und Forschungseinrichtung „Notre Europe“ und
der Stiftung Banco Bilbao Vizcaya

Madrid, 27.-28. November 1998

Konferenzbericht von Jean-Louis Arnaud

Groupeement d'études et de recherches Notre Europe
44, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 Paris
Tel.: +33 1 53 00 94 40
E-Mail: notreeurope@notre-europe.asso.fr

DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ANGLAIS, ALLEMAND ET ESPAGNOL
AVAILABLE IN FRENCH, ENGLISH, GERMAN AND SPANISH
IN FRANZÖSISCH, ENGLISCH, DEUTSCH UND SPANISCH
ERHÄLTlich
DISPONIBLE EN FRANCES, INGLES, ALEMAN Y ESPAÑOL

Notre Europe

Als unabhängige Studien- und Forschungseinrichtung hat "Notre Europe" sich zum Ziel gesetzt, die europäische Geschichte und Zivilisation zu erforschen, ebenso wie den Weg zur Europäischen Einigung und deren Zukunftsperspektiven. Das sechsköpfige Forscherteam aus Frankreich, Deutschland, Belgien, Italien, Portugal und dem Vereinigten Königreich wird von Jacques Delors geleitet. Es hat im Januar 1997 seine Aktivitäten aufgenommen.

„Notre Europe“ nimmt auf zwei Wegen an der öffentlichen Diskussion teil: Einerseits durch die Veröffentlichung intern erstellter Studien und andererseits durch die Zusammenarbeit mit Forschern und Wissenschaftlern von außerhalb, um dadurch die wissenschaftliche Reflektion über europäische Fragen zu fördern. "Notre Europe" organisiert ebenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Presseorganen Kolloquien und Konferenzen.

Die Stiftung BBV

Grundlegendes Ziel der Stiftung BBV ist es, durch Untersuchungen, Reflexionen und multidisziplinäre Debatten zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen beizutragen und zu versuchen, diese Lösungen mit Blick auf die Zukunft und aus einer internationalen Perspektive, insbesondere im europäischen Kontext, zu betrachten.

In den neun Jahren ihres Bestehens hat die Stiftung Probleme analysiert und sorgfältige Untersuchungen durchgeführt, die in jüngster Zeit zu Debatten über so wichtige Fragen wie den Wohlfahrtsstaat, die neue Arbeitskultur, die Gesundheit und die medizinischen Versorgungssysteme geführt haben. Das Projekt *Visionen Europas* beschäftigte sich in den vergangenen vier Jahren im europäischen Kontext mit einem großangelegten Begegnungs- und Forschungsprogramm zu kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Themen über das Europa der Zukunft.

Parallel dazu wurden wichtige Arbeiten zu Erkenntnissen über wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten durchgeführt, einem weiteren Grundziel, dem sich die Stiftung bei ihrer Gründung verschrieben hat. Die Stiftung hat zum Beispiel Untersuchungen über die Rolle des Kapitals der spanischen Wirtschaft, Monographien über die Kapitalisierung und das Wachstum jeder spanischen Region sowie Jahresberichte über die soziale Realität oder eine vergleichende Kartographie der sozialen Verhältnisse veröffentlicht.

Die Stiftung BBV hat in den vergangenen Jahren auch bedeutende internationale Zusammenkünfte in Form von zwei- oder dreitägigen Treffen organisiert, um in diesem Rahmen über hochaktuelle Themen wie kulturelle und nationale Identität in einer neuen Weltordnung, mögliche Alternativen zur Wettbewerbsgesellschaft oder das Problem der Mediengesellschaft zu debattieren.

Danksagungen

Notre Europe dankt Herrn José Angel Sánchez Asiaín, dem Präsidenten der Stiftung BBV, und Herrn José Ignacio Oyarzabal, dem Direktor des interkulturellen Zentrums, sowie den Mitarbeitern der Stiftung für ihre Hilfe bei der Organisation dieses Seminars und ihre großzügige Gastfreundschaft in Madrid.

Weitere Informationen über die Aktivitäten und Veröffentlichungen der Stiftung BBV erhalten Sie bei:

Sekretariat des Projekts (Visiones de Europa)

Fundación BBV - Alcalá, 16 - 5ª planta - 28014 Madrid

Tel: 00 34 91 374 88 62 - Fax: 00 34 91 374 80 88 - E-Mail: documenta@jet.es

VORWORT

Am 27. und 28. November 1998 organisierte unsere Studien- und Forschungseinrichtung in Zusammenarbeit mit der Stiftung BBV in Madrid ein hochrangiges Seminar über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

Zu einem Zeitpunkt, wo in der Europäischen Union eine schwierige Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitiken stattfindet, wie die jüngste Tagung des Europäischen Rates in Wien gezeigt hat, wollen wir zu einem besseren Verständnis beitragen und der Idee der Kohäsion im Rahmen der Ziele und Werte der europäischen Integration einen neuen Sinn geben.

Rund 30 Personen - amtierende und ehemalige Minister, Politiker auf europäischer und nationaler Ebene, regionale Vertreter, Beamte und Akademiker - vor allem aus Spanien, Portugal, Italien und Griechenland, aber auch aus Irland und Frankreich sind zusammengekommen, um nicht nur über die Anfänge des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nachzudenken und seine Auswirkungen zu bewerten, sondern auch um Überlegungen zur Zukunft dieser Politik anzustellen.

Herr Aníbal Cavaco Silva, der frühere portugiesische Premierminister, stellte die Grundlagen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts vor. Herr Ruairi Quinn, ehemaliger irischer Finanzminister, gab eine optimistische Bewertung der bisher erzielten Fortschritte ab. Herr Pierre Moscovici, französischer Minister für europäische Angelegenheiten, wies auf die Herausforderungen der Zukunft hin. Diese drei einführenden Berichte gaben den Anstoß zu einer umfassenden Debatte und einem fruchtbaren Meinungsaustausch über die Kohäsionspolitik.

Dieser Konferenzbericht belegt, daß der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt weit über die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der europäischen Strukturfonds hinausgeht. Im Hinblick auf die doppelte Herausforderung der Wirtschafts- und Währungsunion und der anstehenden Erweiterung der Europäischen Union, zielt die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts darauf ab, jedem Mitgliedstaat bei der Erfüllung seiner Rolle zu helfen und dafür zu sorgen, daß jeder Bürger das Gefühl hat, an diesem gemeinsamen Abenteuer mitzuwirken.

Auf kurze Frist hoffen wir, daß unsere Arbeit ein nützlicher Beitrag zur Debatte der betroffenen Akteure bei den laufenden Verhandlungen über die Agenda 2000 gewesen sein wird. Langfristig aber hoffen wir, den Anstoß zu einer tiefgreifenden Debatte über das künftige Aussehen der Union

geben zu können: wie sehen unsere gemeinsamen Herausforderungen aus und welche Ambitionen teilen wir? Kurz: Wofür kämpfen wir uns und warum wollen wir zusammenleben?

Jacques Delors
Paris, Dezember 1998

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung

1 - Die Grundlagen der Kohäsion

2 - Bilanz von zehn Jahren Kohäsion

3 - Ausblick

Zusammenfassung

Anhang 1 - Auszüge aus der Einheitlichen Akte

Anhang 2 - Einführungsdokument

Anhang 3 - Einführungsbericht von Herrn Aníbal Cavaco Silva

Anhang 4 - Einführungsbericht von Herrn Ruairi Quinn

Anhang 5 - Einführungsbericht von Herrn Pierre Moscovici

<p>DER WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ZUSAMMENHALT: EIN ECKPFEILER DES EUROPÄISCHEN AUFBAUPROZESSES</p>
--

Madrid, 27.-28. November 1998

Teilnehmer

George Alogoskoufis	Mitglied des griechischen Parlaments, Sprecher für europäische Angelegenheiten der Partei „Neue Demokratie“ und Professor
Miguel Arias Cañete	Mitglied des Europäischen Parlaments, Vorsitzender des Ausschusses für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments (ESP)
Fabrizio Barca	Leiter der Entwicklungs- und Kohäsionspolitik im italienischen Finanzministerium
Patrizio Bianchi	Professor, Universität Ferrara (IT)
Jean-Louis Bourlanges	Mitglied des Europäischen Parlaments (FR)
Aníbal Cavaco Silva	Ehemaliger Premierminister von Portugal, Professor an der katholischen Universität von Lissabon
João Cravinho	portugiesischer Minister für Raumordnung
Jacques Delors	Präsident der Studien- und Forschungseinrichtung „Notre Europe“ (FR)
José Folgado	Spanischer Staatssekretär für den Haushalt
Eneko Landaburu	Generaldirektor der GD XVI „Regionalpolitik und Kohäsion“ der Europäischen Kommission (ESP)
Enrico Letta	Italienischer Europaminister
Andrea Manzella	Mitglied des Europäischen Parlaments (IT)
Ludgero Marques	Präsident des Industrieverbands von Porto (P)
Abel Matutes	Außenminister von Spanien
Ramón de Miguel	Spanischer Staatssekretär für auswärtige und europäische Angelegenheiten
Pierre Moscovici	Französischer Minister für europäische Angelegenheiten
Isabel Mota	Stiftung Calouste Gulbenkian und ehemalige Staatssekretärin für Regionalentwicklung (P)
Marcelino Oreja	Mitglied der Europäischen Kommission (ESP)
Nora Owen	Ehemalige irische Justizministerin, Vizepräsidentin von „Fine Gael“ und Sprecherin für Unternehmen, Handel und Beschäftigung
Yannos Papantoniou	Griechischer Finanzminister
Ruairi Quinn	Ehemaliger irischer Finanzminister, Vorsitzender der Arbeiterpartei
Francesco Rutelli	Bürgermeister von Rom
José Angel Sánchez Asiaín	Präsident der Stiftung BBV (ESP)
Robert Savy	Präsident des Regionalrates des Limousin (FR)
Pedro Solbes	Mitglied des spanischen Parlaments, ehemaliger Finanzminister
José Manuel Soria	Bürgermeister von Las Palmas auf Gran Canaria (ESP)
François Villeroy de Galhau	Kabinettsdirektor des französischen Wirtschafts- und Finanzministers

Einleitung

Mit der Entscheidung, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als Thema für das Seminar in Madrid zu wählen und ihn als Eckpfeiler des europäischen Aufbauprozesses zu präsentieren, haben sich die Studien- und Forschungseinrichtung *Notre Europe* und die Stiftung *Banco Bilbao Vizcaya* bewußt an die vorderste Front der aktuellen Geschehnisse begeben, um in eine Debatte einzugreifen, die sich mindestens ebenso um die Ziele und Zukunft der Union wie um die unmittelbaren Haushaltsprobleme der Mitgliedstaaten dreht.

In dieser Frage sind die 15 Mitgliedstaaten sehr geteilter Meinung, wie der Gipfel von Wien im Dezember gezeigt hat, wo sie, eingedenk der Kandidaturen der mittel- und osteuropäischen Länder, die allesamt Hilfe für die Eingliederung in die Union brauchen, über die Haushaltsvorschläge der Europäischen Kommission für die Jahre 2000-2006 beraten haben. Die Organisatoren des Seminars wollten die europäischen Entscheidungsträger auch auf die langfristigen Risiken und Konsequenzen der in den nächsten Wochen anstehenden Entscheidungen aufmerksam machen. Sie selbst machen keinen Hehl aus ihrer Besorgnis.

Bereits bei der Eröffnung der Debatte schlugen die beiden Vorsitzenden, Jacques Delors und Marcelino Oreja, Alarm: der Augenblick sei „kritisch“, meinten sie, und verwiesen auf ihre persönlichen Erfahrungen als ehemaliger Präsident der Kommission und als amtierender Kommissar. Für Delors „ist es traurig, mitanzusehen, daß Politiken, die nachweislich einen wirklichen Fortschritt gebracht haben, und dies nicht nur den südlichen Ländern, sondern auch in den betroffenen Regionen in anderen Staaten der Union, über das vernünftige Maß hinaus kritisiert werden, um bestimmte Haushaltsziele zu rechtfertigen“.

Ein Gefühl der Zugehörigkeit

Was hat es mit dem Wort Kohäsion auf sich, das heute Mißtrauen und Kontroversen hervorruft? Es handelt sich dabei in erster Linie um Hilfsprogramme, die Entwicklungsunterschiede beseitigen sollen und folgende Gebiete betreffen: 1. Regionen mit Entwicklungsrückstand, 2. Regionen, die vom industriellen Wandel betroffen sind, 3. bestimmte ländliche Regionen und bestimmte Inseln.

Das sei jedoch nur ein Aspekt, so Delors, der daran erinnert, daß dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Vertrag der gleiche Stellenwert wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion eingeräumt wurde. „Die Kohäsion“, sagt er, „ist nicht nur das Ergebnis eines Kuhhandels zwischen den Ländern des Südens und den Ländern des Nordens. Ihr Ziel besteht auch darin, bei allen Bürgern ein Gefühl der Zugehörigkeit und Teilnahme an dem gemeinsamen Abenteuer des europäischen Aufbaus zu entwickeln. Es gibt somit einen, wenn auch schwachen, Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, der Staatsbürgerschaft und dem öffentlichen europäischen Raum“.

„Was wir als Kämpfer für Europa wollen, ist eine richtige Beurteilung der Dinge“, fügt Delors hinzu, bevor er an dieses „in seiner Art einmalige“ Seminar, bei dem 25 ehemalige Minister, amtierende Minister, Parlamentarier, Ökonomen und Entwicklungsfachleute ihren Standpunkt darlegen werden, die Aufforderung richtet, „eine möglichst objektive Bilanz“ in bezug auf das bisher Geleistete zu ziehen, um besser bewerten zu können, was in Zukunft getan werden muß.

Rührung und Angst

Oreja seinerseits spricht von „Augenblicken der Rührung und Angst“ und bedauert, daß „man das Wesen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts an sich in Frage stellt“. Er erinnert an die verschiedenen Etappen in der Geschichte der Kohäsion:

- 1958: (ein Jahr nach der Unterzeichnung des Vertrags von Rom, dessen Ziel es war, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu stärken und eine harmonische Entwicklung zu gewährleisten, in dem von Kohäsion jedoch noch nicht die Rede war), der Sozialfonds (ESF) und der Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- 1975: nach der ersten Erweiterung und dem Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks zur Gemeinschaft, der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
- 1986: die Einheitliche Europäische Akte mit einem neuen Titel im Vertrag, der dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gewidmet war¹
- 1988: der Europäische Rat in Brüssel, der die Mittel der Strukturfonds für den Zeitraum 1989-1993 verdoppelte.
- 1991: Maastricht, das den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Vertrag² festschreibt, eines der wichtigsten politischen Ziele der Union daraus macht (was im Oktober 1997 im Vertrag von Amsterdam bestätigt wird) und den Kohäsionsfonds schafft, um den vier am wenigsten entwickelten Ländern zu helfen: Spanien, Griechenland, Irland und Portugal.
- 1992: schließlich Edinburgh, wo der Europäische Rat die Mittel der Kohäsionspolitik ein weiteres Mal verdoppelt, wonach diese sich für den Zeitraum 1994-1999 nun auf 175 Milliarden Ecu, d.h. ein Drittel des Haushalts der Union, belaufen.

„Die Kohäsionspolitik muß ein Instrument der strukturellen Anpassung sein“, sagt Oreja und weist darauf hin, daß das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den zehn Beitrittskandidatenländern aus Ost- und Mitteleuropa mit ihren 100 Millionen Einwohnern unter 30% desjenigen der Unionsländer liegt und daß diese Länder einen riesigen Kapitalbedarf haben. Für ihn bringen die von der Kommission vorgelegten Haushaltsvorschläge die Haushaltszwänge der Mitgliedstaaten, die Fortsetzung der Strukturhilfe in den 15 Unionsländern und die schrittweise Eingliederung der künftigen Mitgliedstaaten in Einklang. Die vorgeschlagenen 275 Milliarden Ecu stellen in absoluten Zahlen zwar eine Erhöhung um 15% im Vergleich zum Zeitraum 1994-1999 dar,

¹ Siehe Anhang Nr. 1

² Der Vertrag wurde im Februar 1992 unterzeichnet und trat nach der Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten im November 1993 in Kraft.

in konstanten Werten wird der zuvor festgelegte Höchstwert von 0,46% des BIP der Union jedoch nicht überschritten.

Oreja erläutert, daß die Kommission im übrigen vorschlägt, die Strukturhilfen besser zu konzentrieren, die Verwaltung zu dezentralisieren und eine Vereinfachung vorzunehmen. In diesem Sinne hat sie die Anzahl der prioritären Ziele von 7 auf 3 reduziert: Nr. 1: Hilfe für die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, Nr. 2: soziale und wirtschaftliche Rekonversion von Problemzonen der Industrie, Landwirtschaft, Fischerei oder Städten, Nr. 3: Verbesserung der schulischen und beruflichen Bildungssysteme.

Die Kommission schlägt ferner vor, auf ähnliche Weise die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen auf 3 zu beschränken: die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen oder Staaten, die ländliche Entwicklung und die Bekämpfung der Ausgrenzung. Sie schlägt darüber hinaus vor, daß es nur noch ein zuständiges Verwaltungsorgan pro Projekt geben soll, das von dem betreffenden Mitgliedstaat ernannt wird.

Grundlegende Überlegungen

Im Anschluß daran entfaltete sich eine Grundsatzdebatte, in der die Teilnehmer die Erwartungen der Organisatoren voll und ganz erfüllten. Man hatte sie gebeten, die Auswirkungen der Strukturfonds nicht nur in bezug auf die Wirtschaft der Empfängerländer und -regionen zu messen, sondern auch in bezug auf den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zustand der gesamten Gemeinschaft. Aus den in Madrid vorgestellten Analysen und der Gegenüberstellung der verschiedenen Standpunkte kristallisierten sich gewisse Feststellungen und Leitgedanken heraus, die den Kern der Kohäsionsdebatte bilden:

- der Zusammenhang zwischen Kohäsionspolitik, Binnenmarkt und der Einführung des Euro
- die widersprüchlichen Auswirkungen der Transferzahlungen auf die öffentliche Meinung, das Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa und die Europa-Verdrossenheit
- der Zusammenhang zwischen der Zuteilung der Mittel und der notwendigen Reform der nationalen Politiken, wobei die europäischen Transferzahlungen den Empfängern Anreize zur Selbsthilfe geben sowie die Strukturen und Einstellungen ändern sollen
- das Gefühl, daß zehn oder zwölf Jahre Kohäsionspolitik ausreichen, um die Vorzüge zu beurteilen, jedoch nicht ausreichen, um die Fortschritte und Erfolge nicht doch noch rückgängig zu machen
- die Überzeugung, daß die kontrastreiche Bilanz der Kohäsion - in all ihren Aspekten, positiv wie negativ - dazu beitragen wird, die Osterweiterung der Union besser vorzubereiten.

Der einführende Bericht des ehemaligen Premierministers von Portugal, Aníbal Cavaco Silva, über die Grundlagen der Kohäsion bildet den ersten Teil. Der zweite Teil befaßt sich mit der Bilanz von zehn Jahren Kohäsion und den Ansichten von Ruairi Quinn, dem ehemaligen Finanzminister der Republik Irland, und der dritte Teil ist dem Platz gewidmet, den die Kohäsion im Europa des Jahres

2000 einnehmen sollte, sowie den diesbezüglichen Ausführungen von Pierre Moscovici, dem amtierenden französischen Minister für europäische Angelegenheiten der französischen Regierung.

*

1 - Die Grundlagen der Kohäsion

Das erste Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts besteht darin, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen sowie den Rückstand von benachteiligten Regionen zu beseitigen. Es handelt sich somit um eine Umverteilung der Mittel von den reichsten Regionen auf die ärmsten Regionen. Aber, wie Aníbal Cavaco Silva gleich zu Beginn bemerkt, Kohäsionspolitik heißt auch, daß auf eine ausgewogene Verteilung der Mittel auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft geachtet wird. Zwar finde keine Umverteilung der Mittel an Einzelpersonen statt, dafür sind ausschließlich die nationalen Regierungen zuständig, aber diese Umverteilung bleibe nicht ohne Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen, da sie in einigen Fällen die Verbesserung des Wohlstands bestimmter sozialer Gruppe zum Ziel hat, so zum Beispiel im Agrarsektor oder im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit.

Stärkung des Unionsprozesses

In diesem Zusammenhang kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen: die Zuständigkeiten sind geteilt und die Rolle der nationalen Politiken ist genauso wichtig wie die der Gemeinschaft, betont Cavaco Silva, demzufolge die Anfänge einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik auf Mitte der 70er Jahre zurückgehen. „In der Schaffung des Fonds für regionale Entwicklung haben die Regierungen ein unerläßliches Element zur Stärkung des Unionsprozesses gesehen“, erklärt er und weist darauf hin, daß der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt mit dem Beginn zweier neuer Phasen der europäischen Integration in Verbindung gebracht wurde, nämlich der Vollendung des Binnenmarkts (Einheitliche Akte) und der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (Vertrag von Maastricht).

Bei der Analyse **der Daseinsberechtigung der Kohäsion** kommt Cavaco Silva auf drei Punkte: die soziale Gerechtigkeit voranbringen, strukturelle Rückstände verringern und politische und soziale Spannungen vermeiden.

1 - Soziale Gerechtigkeit: Markante Unterschiede in der Entwicklung der Regionen - und insbesondere der sehr armen Regionen - werden in sozialer Hinsicht als ungerecht und unannehmbar angesehen. „Auf Gleichheit gerichtete oder humanitäre Werte, aufgrund derer die Menschen sich um eine gerechte Verteilung bemühen, machen nicht an den nationalen Grenzen halt, sondern erstrecken sich auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet und sogar darüber hinaus“, sagt Cavaco Silva. Das Ausmaß an Solidarität zwischen den Menschen hänge von der geographischen Nähe ab und die Umverteilung zwischen Menschen bleibe im Sinne der Gerechtigkeit die beste Lösung, merkt er mit

dem Hinweis an, daß die Umverteilung zwischen Regionen als „*second best*“ angesehen werden könne.

Er weist auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Entwicklungsstufen der Regionen hin: „Die von Hamburg ist viereinhalbmal größer als die der ärmsten Region, und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der zehn ärmsten Regionen liegt unter 30% desjenigen der zehn reichsten Regionen“, fügt er an. Im übrigen betont er, daß die Unterschiede zwischen den Ländern vielleicht geringer geworden seien³, dies treffe jedoch nicht auf die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen in den vergangenen zehn Jahren zu. Er verteidigt die Idee einer gemeinschaftlichen Dimension der Gerechtigkeit.

„Auch wenn die Solidarität offensichtlich mit der Entfernung abnimmt - was wir zu akzeptieren haben - müssen wir sagen, daß die Solidarität auf europäischer Ebene ein grundlegendes Fundament für den Aufbau des neuen Europa ist“, sagt er und sieht in dieser Gerechtigkeit auf europäischer Ebene eine einheitliche Form der Kultur und einen Hinweis darauf, daß die europäischen Bürger das Gefühl haben, einer Familie anzugehören.

2 - Strukturelle Rückstände: Die Idee der Chancengleichheit an sich lege schon nahe, daß die Rückstände verringert werden müssen, befindet Cavaco Silva, vor allem wenn man bedenke, daß die armen Regionen weniger von den Vorteilen des Binnenmarkts profitieren als die reichen. Dies hängt mit Rückständen in verschiedenen Bereichen zusammen: Infrastruktur, Spitzentechnologien, Qualifikation der Arbeiter, Managementfähigkeiten im Unternehmensbereich, Vorhandensein und Qualität der öffentlichen Verwaltungen sowie der öffentlichen Dienste. Dies erklärt das niedrige Produktionsniveau von benachteiligten Regionen und macht sie für Investoren unattraktiv. „Die meisten Fachleute sind der Ansicht, daß sich diese Unterschiede noch vergrößern werden, wenn nicht mit einer aktiven Politik gegengesteuert wird,“ fügt er hinzu.

3 - Politische und soziale Spannungen: Die Freizügigkeit wird die Bewohner in einkommensschwachen Gebieten bewegen, in reichere Regionen zu gehen. Die Aufgabe der Kohäsionspolitiken besteht daher darin, Wohnungs-, Überlastungs- und Kriminalitätsprobleme in den Stadtgebieten der reichsten Regionen zu verhindern. Cavaco Silva ist der Ansicht, daß die regionalen Unterschiede den zur europäischen Integration notwendigen politischen Zusammenhalt viel unmittelbarer gefährden als die Ungleichheit zwischen Personen, und er fragt sich, ob die Vertiefung der Union und ihre Erweiterung das Gefühl der Bürger, einer Gemeinschaft anzugehören, stärken oder schwächen wird.

Für ihn stellt sich die Realität widersprüchlich dar: „Die Fortschritte in Richtung einer größeren politischen Integration stärken das Gefühl einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft sowie die Solidarität zwischen Europäern und die gemeinschaftliche Dimension der Gerechtigkeit“, meint er.

³ Dies trifft vor allem auf Portugal zu, dessen Einkommen zum Zeitpunkt des Beitritts, wie Delors bemerkt, von 55% des Durchschnittseinkommens der Länder der Gemeinschaft bezogen auf das BIP pro Einwohner auf heute 70% gestiegen ist.

„Aber in den Ländern, die Nettobeitragszahler des Gemeinschaftshaushalts sind, können die Kosten einer mit stärkerem Nachdruck verfolgten Integration und die Kosten der Erweiterung negative Reaktionen hervorrufen und dem Gefühl der gemeinsamen Staatsbürgerschaft schaden“.

Cavaco Silva zweifelt nicht, daß durch die Osterweiterung, in deren Zuge sehr arme Regionen in die Gemeinschaft kommen, die sozialen Ungleichheiten noch unannehmbarer werden. In seinen Augen ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt notwendiger als alles andere. „Er ist wichtiger denn je“, betont er, bevor er Jacques Delors beiläufig dafür dankt, daß dieser vor vielen anderen verstanden hat, warum eine Kohäsionspolitik erforderlich ist. Und er betont, daß diese Politik sinnvoll sei - im Gegensatz zur gemeinsamen Agrarpolitik, „deren Sinn“, so sagt er, „mir als Wirtschaftsfachmann nicht einleuchtet“.

Die Einführung der einheitlichen Währung, meint Cavaco Silva weiter, rechtfertige, daß den strukturellen Entwicklungsrückständen, unter denen bestimmte Regionen leiden, noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, um die Nachteile für Unternehmen abzubauen, die sich dort niederlassen möchten. Ihm zufolge ist es richtig, daß die ärmsten Länder, die häufig unter der Instabilität der Währung gelitten haben, zumindest relativ gesehen mehr von der allgemeinen Währungsstabilität profitieren als die reichen. Aber andererseits stimmt es auch, daß die weniger Begünstigten am meisten darunter leiden werden, daß sie mit der Möglichkeit der Wechselkursänderung ein Anpassungsinstrument verloren haben, das die reichen Länder weit weniger benötigen als sie.

Bewährungsprobe Osterweiterung

Wenn die erste Osterweiterung stattfindet, werden die polnischen, tschechischen und ungarischen Unternehmen enorme Probleme haben, dem Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes standzuhalten, auch wenn die Situation in diesen Ländern nicht schlimmer ist als sie in den Kohäsionsländern war. Dies rechtfertige in jedem Fall eine Stärkung der Kohäsionspolitik, meint Cavaco Silva und fügt an, daß die Schwierigkeiten bei der Infrastruktur schnell überwunden werden könnten, während der Rückstand beim Humankapital nur langfristig aufgeholt werden könne.

„Die Erweiterung wird die Bürger der neuen Mitgliedstaaten veranlassen, in die reichen Länder zu gehen - mit allen Konsequenzen, die dies mit sich bringt“, sagt er und warnt: „Die großen Entwicklungsunterschiede führen in einigen Mitgliedstaaten zu Unzufriedenheit, spalten die europäische Gesellschaft, gefährden den politischen Zusammenhalt der Union und machen den erforderlichen Konsens für eine verstärkte Integration und die Erweiterung schwierig“.

- Welches Ausmaß an sozialem Zusammenhalt ist demnach in der Gemeinschaft wünschenswert, fragt der ehemalige portugiesische Premierminister. Die Antwort wird ihm zufolge aus dem sehr speziellen politischen Prozesses hervorgehen, der die Gemeinschaftsentscheidungen leitet und an dem die Wähler, die nationalen Regierungen, die Institutionen der Union und Beamte mitwirken werden. Das Bemühen um Gerechtigkeit, um Abbau der strukturellen Probleme, die

Furcht vor politischen und sozialen Spannungen werden diese Entscheidung beeinflussen, aber auch der Mechanismus der Gemeinschaftsentscheidung selbst, die wirtschaftliche und politische Lage in bestimmten Mitgliedstaaten, die Popularität von Europa bei den Menschen oder die Wirksamkeit der bereits durchgeführten Kohäsionsmaßnahmen. Ausschlaggebend werde jedoch der politische Druck hinter der Forderung nach der Verringerung der Unterschiede sein, so Cavaco Silva, der starken Zweifel hegt, ob ein Zusammenhalt in einer gestärkten und erweiterten Union möglich ist, ohne die Höchstgrenze von 1,27% des BIP anzutasten, auf die der Gemeinschaftshaushalt begrenzt ist.

Insgesamt stimmen diese Ansichten über die soziale Gerechtigkeit, die strukturellen Rückstände und das Bemühen um die Vermeidung von politischen und sozialen Spannungen in der Union im wesentlichen mit denjenigen der Seminarteilnehmer überein, bei denen es sich zugegebenermaßen zum Großteil um Spanier, Portugiesen, Griechen und Iren (den Vertretern der vier Kohäsionsländer) handelt. Die Redner werden dies in der anschließenden Debatte zum Ausdruck bringen und den einen oder anderen Aspekt der Kohäsionspolitik noch weiter beleuchten, der ihnen aufgrund ihrer eigenen Erfahrung oder nationaler Interessen, die sie verteidigen, besonders am Herzen liegt. Wir haben diese Beiträge in fünf Themenbereiche unterteilt:

- die wirtschaftlichen Gründe, einschliesslich der Einführung der einheitlichen Währung sowie die dafür erforderliche Konvergenz der Volkswirtschaften
- die politischen Gründe zur Verteidigung der Kohäsion
- die Gründe für die Veränderung des politischen Klimas, welche den Sinn dieser Politik in Frage stellt
- die Grenzen, an die in der Praxis die Umsetzung der Kohäsion auf Gemeinschaftsebene stößt
- die Zwänge der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsion eingegangenen Verpflichtungen.

1 - Wirtschaftliche Gründe

Was ist das Hauptziel der Währungsunion, wenn nicht eine höhere Wachstumsrate gepaart mit einer wirklichen Konvergenz der Volkswirtschaften, fragt der griechische Finanzminister, Yannis Papantoniou. Er merkt gleichzeitig an, daß die Regionen in Europa von nationalen Regierungen vertreten werden, die ihren Einfluß in der Union nutzen, um zu protestieren, wenn ihr Land oder eine ihrer Regionen ins Hintertreffen gerät, und die dadurch Spannungen hervorrufen, die das Funktionieren der Währungsunion gefährden. Wenn es sich bei der betroffenen Region um eine wichtige Region handelt, besteht tatsächlich die Gefahr eines Haushaltsungleichgewichts und -defizits sowie von Migrationen, die das wirtschaftliche und soziale Gleichgewicht der Union destabilisieren.

„Eine wirkliche Konvergenz impliziert, daß das Wachstum in den armen Regionen schneller als das durchschnittliche europäische Wachstum zunimmt“, meint Papantoniou, für den dies nur durch öffentliche Mittel von außen erreicht werden kann - und genau das ist die Philosophie der Struktur- und Kohäsionsfonds. „Können Portugal, Spanien, Griechenland oder andere arme europäische Länder auf ein schnelleres Wachstum als Deutschland, Frankreich oder England hoffen, wenn sie

sich damit begnügen, die entsprechenden währungspolitischen Rezepte für Steuerstabilität und Zinssätze zu befolgen?“

- Ganz eindeutig nicht, antwortet er und greift die Argumente von Cavaco Silva über die Probleme der armen Regionen auf, die Investitionen im Wege stehen. Gleichzeitig weist er im Zusammenhang mit den großen Gesellschaften und den anstehenden strategischen Entscheidungen darauf hin, daß die in diesen Regionen billigeren Arbeitskräfte diese Schwächen heute nicht mehr ausgleichen.

Das griechische Beispiel zeige jedoch, fügt Papantoniou hinzu, daß die Außenfinanzierung nur unter zwei Bedingungen funktioniert: wenn das Land eine entsprechende makroökonomische Politik verfolgt und über geeignete Planungsmechanismen verfügt, um die Strukturfonds umzusetzen und eine Qualitätskontrolle sicherzustellen. „Es hat etwas gedauert, bis Griechenland soweit war, und die Konvergenz hat erst wirklich begonnen, als wir diese Bedingungen erfüllen konnten“, sagt er und betont, daß das Wachstum, das in den letzten Jahren 3,5% betrug und sich beschleunigt, zum ersten Mal schneller zunimmt als das der reicheren nordeuropäischen Länder.

Diese von der Währungsunion auferlegte Konvergenz, die Papantoniou als Regierungsmitglied analysiert hat, wird von seinem Landsmann George Alogoskoufis unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beleuchtet. In seinen Augen ist es gerechtfertigt, daß diese durch strukturelle Interventionen herbeigeführt wird, denn gerade die Marktkräfte sind dazu nicht in der Lage. Laut ihm sprechen fünf Gründe dafür:

- Die unterschiedlichen Niveaus der administrativen und wirtschaftlichen Infrastruktur und die geographischen Unterschiede, die die Länder der Gemeinschaft kennzeichnen, sind historisch bedingt und auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, auf die der Markt keinen Einfluß hat. Aus diesem Grund greift man auf aktive politische Maßnahmen zurück.
- Große Unternehmen, die beträchtliche Einsparungen machen können, sind gegenüber kleineren Unternehmen im Vorteil, denen bei der Reduzierung ihrer Kosten geholfen werden muß.
- Bildung und Ausbildung sind die besten Wachstumsmotoren, aber der Markt war nicht in der Lage, beide auf ein angemessenes Niveau zu bringen; ein Eingreifen sowie eine Harmonisierung unter den europäischen Ländern ist daher erforderlich.
- Die Notwendigkeit einer Flexibilisierung der Arbeit in den Kohäsionsländern.
- Im speziellen Fall von Griechenland schließlich die Notwendigkeit, das geographische Handicap zu überwinden, um die Entfernung zu den anderen Ländern der Gemeinschaft durch eine Verbesserung der Verkehrs- und Kommunikationswege zu verringern.

Statisch und gleichzeitig dynamisch

Wenn von Gerechtigkeit die Rede ist, muß für Fabrizio Barca, der die Entwicklungspolitik im italienischen Finanzministerium leitet, folgendes unterschieden werden:

- die “statische ” Gerechtigkeit, die unter die klassischen Aufgaben fällt, die der Wohlfahrtsstaat in Form einer Umverteilung von Hilfen und Zuschüssen wahrnimmt, um soziale Spannungen abzubauen
- und die “dynamische ” Gerechtigkeit, die die Förderung der Chancengleichheit zum Ziel hat, die es den Menschen ermöglichen will, ihre Fähigkeiten zu erweitern, und die langfristig die Änderung der Produktionsbedingungen als Voraussetzung für die gerechte Verteilung des Reichtums verfolgt.

Für Barca muß alles, was mit statischer Gerechtigkeit und *Welfare* zu tun hat, Aufgabe des Staates bleiben, wobei allerdings die nationalen Bemühungen zur Reform der sozialen Sicherungssysteme koordiniert werden müssen. Die Programme dagegen, die in den Bereich dynamische Gerechtigkeit fallen, eignen sich für eine Finanzierung durch die Strukturfonds. In diesem Sinne plädiert Barca für einen maximalistischen Ansatz, allerdings unter der Voraussetzung, daß die Fonds für die Verwirklichung der dynamischen Gerechtigkeit und nicht nur der statischen eingesetzt werden.

Bei der Verwendung der Mittel weist Barca nebenbei auf einen möglichen Widerspruch zwischen Gerechtigkeit und Wirksamkeit hin. Dies ist der Fall, wenn die Fonds als Transferzahlung verwendet werden, um eine schwierige soziale Lage zu entschärfen und vorübergehend - beispielsweise im Baugewerbe - Arbeitsplätze zu schaffen, was jedoch letztlich die Entwicklungsunterschiede noch verstärkt, wie es im italienischen Mezzogiorno zu beobachten war.

Dies ist auch dann der Fall, wenn die Fonds - dieses Mal etwas rationeller - für die Stärkung neuer Regionen, im allgemeinen im Süden, verwendet werden, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Andere Regionen oder Länder, im allgemeinen mehr im Norden, befürchten, zumindest im Augenblick, darunter zu leiden. Langfristig werden jedoch auf europäischer Ebene alle davon profitieren.

Was konjunkturelle Probleme anbelangt, die eine Region erschüttern können, verweist Barca auf die Amerikaner, die diese Probleme durch die Mobilität ihrer Arbeitskräfte, aber auch durch die Mobilität des Kapitals und die Diversifizierung der Investoren, und nicht zu vergessen die Transferzahlungen aus Bundesmitteln, umgehen. In Europa bestehe ihm zufolge die Gefahr, daß Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte aufgrund der Mobilität des Kapitals und der noch begrenzten Arbeitsmöglichkeiten versucht sein werden, die Randgebiete zu verlassen, wenn die Löhne und Investitionserträge dort niedriger bleiben als in den höher entwickelten Regionen. Ausgehend von dieser Hypothese ist es dringend notwendig, diese Tendenz umzukehren und in die dergestalt bedrohten Regionen zu investieren, um zumindest in absehbarer Zeit eine ausreichende Kapitalrentabilität sicherzustellen und Löhne zu gewährleisten, die mit denen der kapitalkräftigeren Regionen vergleichbar sind. Dies ist für Barca die Richtung, in die der Kohäsionsgedanke und die Verwendung der Strukturfonds gehen muß.

2 - Politische Gründe

Als Ergänzung zu den Bemerkungen von Cavaco Silva bringt Eneko Landaburu, der die für Regionalpolitik zuständige GD XVI der Kommission leitet, drei politische Argumente vor:

- „Ohne eine starke, mit vielen Finanzmitteln unterstützte Kohäsion werden wir den gesamten Integrationsprozeß blockieren. Binnenmarkt oder Wirtschaftsunion können nicht mehr rückgängig gemacht werden“, sagt er und erinnert daran, wie seinerzeit die Kommission Delors vor „den Kosten eines Nicht-Europa“ gewarnt hat. Man solle doch einmal ausrechnen, wie hoch die „Kosten eines Nicht-Zusammenhalts“ wären, den er selbst als „katastrophal für alle, angefangen bei den reichsten Ländern“ einschätzt.
- Die seit zehn Jahren verfolgte Politik war von Erfolg gekrönt, und die von Eurostat gerade veröffentlichten Statistiken belegen dies. In den zehn ärmsten Regionen hat das BIP zwischen 1988 und 1998 pro Kopf um 5 Punkte zugenommen und ist von 44% auf 49% des durchschnittlichen BIP der Gemeinschaft gestiegen. Nimmt man noch weitere 25 Regionen hinzu, hat sich die Zahl von 52% auf 58% erhöht, d.h. 6 Prozent mehr Konvergenz.
- „Die Kohäsionspolitik ist in Verbindung mit Kommunikations- und Informationsmaßnahmen eines der besten Instrumente, über das wir verfügen, um das Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa zu entwickeln“, so Landaburu. „Die Staats- und Regierungschefs brauchen sich nur dieses Mittels zu bedienen, wenn sie von Staatsbürgerschaft sprechen und das Verständnis der Bürger von Europa verbessern wollen“.

Eine gute wirtschaftliche Rechnung

“Gibt es neben den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten noch eine versteckte, institutionelle Dimension der Kohäsion?“, fragt der italienische Europaabgeordnete Andrea Manzella. Dies geht seiner Meinung nach zwischen den Zeilen des Beitrags von Cavaco Silva hervor. Muß daher von einem institutionellen Defizit gesprochen werden, und haben die Autoren Recht, die sagen, daß sich der Charakter der Union in dem Augenblick geändert hat, als sie sich politischen Zielen verschrieb?

„Es wird von Solidarität, Gerechtigkeit, *Welfare* gesprochen“, sagt Manzella, den diese Begriffe zur Vorsicht veranlassen, da er der Meinung ist, daß „das eigentliche Fundament des Zusammenhalts eine gute wirtschaftliche Rechnung ist, in dem Sinne, daß die Nettovorteile für die Gemeinschaft größer sein müssen als die von den Steuerzahlern gebrachten Opfer“.

Wenn es ein politisches Ziel gibt, dann „hat es darin bestanden, die politische Verantwortung für die Stabilität des Binnenmarktes zu übernehmen. Stabilität zwischen den Staaten, zwischen den Staaten und Regionen und zwischen den Regionen untereinander“, sagt er und zählt einige der beobachteten Auswirkungen auf:

- Dadurch daß die Regionalpolitik auf einer höheren Ebene entschieden wird, wurde sie entnationalisiert.
- Der Dialog mit öffentlichen oder privaten Organen auf regionaler oder lokaler Ebene wurde gefördert.
- Ein Gefühl der europäischen Staatsbürgerschaft und Schicksalsgemeinschaft begann sich zu entwickeln.

Als ehemalige Staatssekretärin für Regionalentwicklung der portugiesischen Regierung war Isabel Mota an der Aushandlung von zwei Delors- „Paketen“ beteiligt. Für jemand wie sie, der von innen miterlebt hat, wie ihrem Land im Laufe der Jahre die Integration in die Gemeinschaft geglückt ist, stellt die Kohäsionspolitik den Eckpfeiler des europäischen Aufbauprozesses dar. „Was uns angesichts einer neuen Erweiterung, die vor uns liegt, am meisten fehlt“, sagt sie, „ist eine globale politische Vision. Und unsere Fähigkeit, nach außen aufzutreten, steht auf dem Spiel“. Ein weiterer Grund, um die „wirtschaftlich orientierte und beschränkte“ aktuelle Debatte über den Zusammenhalt zu beklagen. „Wir reden über Geld und nicht mehr über höhere politische Ziele“, klagt sie. „Das vermittelt der Öffentlichkeit ein Gefühl der Unsicherheit und bremst den europäischen Aufbauprozess“.

3 - Verändertes Klima

Warum haben sich die Dinge geändert? Warum ist das, was vor einigen Jahren noch selbstverständlich erschien, heute nicht mehr so? Was ist passiert? fragt Pedro Solbes, sozialistischer Abgeordneter aus Spanien und ehemaliger Wirtschaftsminister, und erinnert an die Wirtschaftskrise im Jahr 1993, die Probleme der deutschen Wiedervereinigung mit zusätzlichen Transferzahlungen in die neuen Bundesländer, die durch die Währungsunion bedingte Währungs- und Haushaltsdisziplin mit dem Stabilitätspakt, der als Argument für die Behauptung herhalten mußte, es gebe keine Mittel mehr.

„Wir haben Defizitschwierigkeiten. Wir müssen die Transferzahlungen verringern. Die Erweiterung ruft Ängste hervor... Das ist zwar alles richtig“, gibt er zu, was ihm aber noch mehr zu denken gibt, „ist eine Änderung der Einstellungen: die Philosophie, wonach das, was gut für ein Land der Union ist, auch gut für die anderen ist, und das, was schlecht für den einen ist, auch schlecht für alle anderen ist. Diese Philosophie findet nicht mehr überall Gehör und jeder denkt verstärkt in nationalen Kategorien“.

Daher auch der Anklang, den das Argument der sogenannten „gerechten Umkehr“ findet. Die Bedenken gebe es nicht erst seit heute, meint Solbes weiter, der sich an die Debatte über den Übergang zur dritten Phase der Währungsunion und die Vorbehalte der Nettozahler gegen mögliche Transferzahlungen für den Fall, daß die einheitliche Währung in einem der Mitgliedstaaten zu schwerwiegenden Problemen führt, erinnert. „Die Einführung eines Transfermechanismus ohne Festlegung der Verwendungszwecke sollte sich als unmöglich erweisen“, erinnert er sich.

„Die vorherrschende Tendenz geht nicht in Richtung eines größeren Zusammenhalts“, stellt Solbes fest, „sondern hin zu mehr Harmonisierung in Bereichen, die paradoxerweise die einzigen Handlungsspielräume darstellen, die die armen Länder zu einer besseren Konvergenz nutzen könnten. So zum Beispiel die Harmonisierung im Steuer- oder sozialen Bereich“.

Verdruß der Reichen

Weshalb wird der Zusammenhalt in Frage gestellt, fragt auch Jean-Louis Bourlanges, ein liberaler Konservativer und französischer Abgeordneter im Europäischen Parlament. „Wir sollten nicht im Chor in immer gleichen Tönen das Loblied auf den Zusammenhalt singen“, meint er, „sondern uns fragen, weshalb diese Politik trotz der nachdrücklichen Zielsetzungen derart subtil und aggressiv angefeindet wird“. Er sieht drei Gründe dafür:

- Als staatliche Interventionspolitik leidet der Zusammenhalt unter dem Mißkredit, in den diese Form der Politik in Zeiten geraten ist, in denen strenger Liberalismus das Kredo ist. „Bei der Umsetzung der Kohäsionspolitiken“, sagt Bourlanges, „haben wir keine genaue Grenze zwischen dem Bereich der freien Initiative und dem Bereich der staatlichen Zuständigkeit gezogen. Der Zusammenhalt

vermittelt so das Bild von einer Steuer, die von den anderen bezahlt wird: die Empfänger profitieren und die Zahler gehen leer aus“.

- Ein Gemeinschaftshaushalt, der im wesentlichen auf die Bedürfnisse der Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik zugeschnitten ist, wirft in struktureller Hinsicht die Frage nach der Berechtigung der Gemeinschaftsausgaben auf, vor allem für die Vielzahl reicher Stadtbewohner in Nordeuropa.
- Die Interventionen erfolgen im Rahmen zweier völlig unterschiedlicher Systeme, einmal durch dezentrale Organe, die Regionen, und unter sehr direkter Beteiligung der Kommission (was nahelegt, daß letztere sowohl die Kompetenzen als auch die Mittel einer föderalen Verwaltung hat), und einmal in Form einer makroökonomischen Hilfe, die auf die Mitgliedstaaten verteilt wird (wodurch der Zusammenhalt auf einen Finanzausgleich reduziert wird und die Intervention der Kommission nicht berechtigt erscheint). Für Bourlanges besteht das Problem demnach in der fehlenden institutionellen Kohärenz.

Die frühere irische Justizministerin Nora Owen ist sich des Verdrusses der Reichen ebenfalls bewußt. „Wir müssen aufpassen, nicht anstatt ein europäisches Bewußtsein zu schaffen, die bestehende Spaltung zu verstärken“, meint sie.

„Wenn wir noch mehr Länder integrieren möchten, müssen wir festlegen, wie der Kuchen gerecht geteilt werden kann“, so ihre Meinung. „Ohne das werden wir nicht mehr ein Europa mit erster oder zweiter Riege wie momentan sein, sondern eines mit drei oder vier, mit Irland in der zweiten Riege, Griechenland eine Riege darunter und ganz unten die osteuropäischen Länder“.

Die Hilfe der Fonds ist zweifelsohne sehr wichtig, wie es de von den Delors-„Paketen“ geförderten Wachstumsimpulse auch waren, doch Frau Owen weist mit Nachdruck auf die Fähigkeit der Empfängerländer hin, diese durch geeignete politische Maßnahmen auf nationaler Ebene auch zum Blühen zu bringen. In ihren Augen ist ihr Land das beste Beispiel dafür. „Irland konnte dank seiner politischen Reife den größten Nutzen aus den Transferzahlungen der europäischen Fonds ziehen. Wir konnten die Mittel gezielt einsetzen, weil wir mindestens schon 30 Jahre vor dem Eintritt in die Gemeinschaft mit der allgemeinen und beruflichen Bildung unserer kleinen Bevölkerung begonnen hatten“.

4 - Die Grenzen des Zusammenhalts

Diese Grenzen zeigt der spanische Europaabgeordnete Miguel Arias Canete, der Vorsitzende des Ausschusses für Regionalentwicklung des Europäischen Parlaments, mit Bedauern auf und stellt dabei folgende beide Fragen:

- Über welche Mechanismen verfügt die Europäische Union, um regionale Unterschiede auszugleichen?
- Hat sie den politischen Willen, diesen Ausgleich vorzunehmen?

„Auf nationaler Ebene“, beobachtet Arias Canete, „gibt es eine ganze Reihe von Mechanismen der internen Solidarität, die einhellig anerkannt werden, auch wenn sie mehr oder weniger gut funktionieren: progressive Besteuerung, Umverteilung, gegenseitige Hilfe usw. Während

die Staaten also über gewaltige Mechanismen zum Ausgleich der Unterschiede verfügen, hat die Union nur zwei Mittel zur Hand: die Strukturfonds und die Festlegung von Kohäsionskriterien in allen politischen Bereichen der Gemeinschaft".

„Die Strukturfonds haben ihre Aufgabe erfüllt, doch die Gemeinschaftspolitiken wurden nie unter dem Gesichtspunkt von Kohäsionskriterien formuliert und - was noch schlimmer ist - mehrere davon laufen ihr sogar zuwider“, bestätigt er und weist darauf hin, daß es die institutionelle Struktur der Union nicht erlaube, wirkungsvolle Raumordnungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene durchzuführen. „Die Kommission kann zwar eine globale Vision des europäischen Projekts haben“, meint er, „doch auf Länderebene ist diese Vision zersplittert. Oft wird sie nicht geteilt“. Er schließt mit der Frage: „Besteht in der Europäischen Union der politische Wille, das Entwicklungsniveau anzugleichen, gepaart mit der Überzeugung, daß dies der beste Weg für eine politische Integration ist? Oder sind wir im Gegenteil dabei, nationale Egoismen anzuhäufen?“

5 - Bindende Verpflichtungen

Ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt die Gegenleistung für den unbefristeten Pakt, den die Länder mit Entwicklungsrückstand bei den Beitrittsverhandlungen zur Gemeinschaft eingegangen sind und in dem sie eingewilligt haben, ihren einheimischen Markt für die Industrieprodukte und Dienstleistungen ihrer Partner zu öffnen? Damit sind wir beim Kern der Debatte über den Zusammenhalt und seine theoretischen und politischen Aspekte angelangt. Delors hatte schon bei seiner Einführung darauf hingewiesen, und in der einen oder anderen Form wird diese Frage in allen Phasen der Debatte immer wieder auftauchen: bei den Grundlagen, der Bilanz und den Perspektiven.

Dieses politischste aller Elemente legt der spanische Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Ramon de Miguel, ganz bewußt ohne Beschönigungen dar: „Spanien hat dem Binnenmarkt nicht umsonst einen Markt von 40 Millionen Verbrauchern geschenkt“, erklärt er gleich zu Beginn. „Es hat Europa diesen Markt zur Verfügung gestellt, aber im Tausch gegen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, der für uns ein wesentlicher Bestandteil des Paktes ist“.

Er greift ohne zu zögern Frankreich und Deutschland, „den harten Kern“, wie er sagt, heraus und vergleicht sie mit Spanien. Dabei stellt er fest, daß „ihre Märkte weniger offen sind als der spanische Markt, daß sie weniger Richtlinien in nationale Gesetzgebung umgewandelt haben als Spanien und daß ihre Gesellschaft weniger offen und liberal ist als die spanische Industriegesellschaft“.

„Spanien war viel weiter auf dem Binnenmarkt als der harte Kern der Union“, fährt er fort und verweist auf „die wahren Herkulesanstrengungen in Verbindung mit der nominellen Konvergenz, die Spanien und Portugal unternommen haben, um sich der Disziplin der Wirtschafts- und Währungsunion zu unterwerfen, indem sie auf eine schnellere reale Konvergenz verzichtet

haben“. „Und der Dank dafür ist der Verlust des Kohäsionsfonds“, ärgert er sich. „Wo doch jeder weiß, daß eine strikte Anwendung der Maastricht-Kriterien ein schnelleres Wachstum bremst“.

Die Gegenleistung des Paktes

„Zu glauben, daß die Wirtschafts- und Währungsunion nur mit einer nominellen Konvergenz aufgebaut werden kann, heißt die Grundlagen verkennen“, sagt Ramon de Miguel und weist auf folgendes hin : „Die Kohäsionsländer bekommen sie nicht wie ein Almosen. Sie ist eine wesentliche Gegenleistung des Paktes, die man nicht abschaffen kann. Und wenn man dies macht, muß man auch anfangen, andere wesentliche Elemente des Binnenmarktes oder der Wirtschafts- und Währungsunion abzuschaffen“.

„Es ist viel von den Kosten der Gemeinschaftspolitiken die Rede“, sagt er weiter, „aber hat schon einmal jemand an die Kosten gedacht, die entstehen würden, wenn es sie nicht gäbe? - Ein Argument, das in vielen Beiträgen angeführt wird. - Wir haben hier, was Wohlstand und Wirtschaftswachstum, aber auch politisches Prestige betrifft, etwas Außergewöhnliches, zusammen mit einem Modell, um das uns die ganze Welt beneidet“.

Mit Bezug auf die vielzitierten 1,27% des BIP, die Höchstgrenze des Gemeinschaftshaushalts, erinnert er daran, daß die meisten reichen Länder der Union seit dem Fall der Berliner Mauer durchschnittlich 1% ihres Haushalts durch die Verringerung ihrer Militärausgaben gespart haben, und er wirft ihnen vor, daß sie nicht in der Lage sind, den Beitrag ihres nationalen Haushalts für „das große Solidaritätsprojekt“ des künftigen Europa um 0,02% zu erhöhen. Er weist darauf hin, daß die volle Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsionspolitik in den beitretenden Ländern nicht mehr als 0,03% des BIP aller Mitgliedstaaten kosten würde.

In diesem Sinne, wenn auch etwas nuancierter, erklärt der portugiesische Minister für Raumordnung, Joao Cravinho, daß „nicht die Agenda 2000 das Problem ist, sondern die Agenda 2005“, da „wir auf einer derart wackligen Grundlage keine Europäische Union aufbauen können. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt läßt nach und gerät ins Schwanken. Das heißt, das das Vorhaben der Wirtschafts- und Währungsunion ebenfalls gefährdet ist. Die Agenda 2000 stellt kein europäisches Projekt vor. Das Ziel gibt es nicht mehr, und man hat vergessen, daß der Zusammenhalt einst in das Ressort der Politik fiel“.

Nutzen und Kosten

Zu den radikalen Änderungen, die unsere Zukunft bestimmen werden, zählt Cravinho die Globalisierung und „die neuen technologischen Grenzen“, die ihm zufolge zur Umstrukturierung

der wirtschaftlichen Aktivitäten führen werden. „Globalisierung und Technologie bedeuten wachsende Gewinne, die den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der schwächsten Regionen und Länder zerstören können, welche in den nächsten zehn Jahren viel zu leiden haben werden, während die Hauptakteure der Globalisierung großen Nutzen daraus ziehen werden“.

„In einem Land wie Portugal haben wir große Fortschritte gemacht“, erkennt Cravinho an, „doch wir haben das Problem unserer geringen Produktivität nicht gelöst“. Für ihn ist der Zusammenhalt das einzige Rezept, und wenn er nicht verstärkt wird, wird es keine mögliche Erweiterung geben. „Die Währungsunion wird viele Vorteile bringen, aber wir werden auch einen Preis dafür zahlen müssen“, warnt er.

Außerhalb des eigentlichen Seminars, bei einem Essen der Teilnehmer, stößt der spanische Minister für europäische Angelegenheiten, Abel Matutes, in das gleiche Horn: „Spanien sowie Portugal und Irland - und auch Griechenland - haben beträchtliche Sparmaßnahmen ergriffen, um zur ersten Riege von Europa zu gehören“, erklärt er. „Man kann ihnen nicht sagen: Da ihr nun soweit seid, braucht ihr den Kohäsionsfonds nicht mehr. Sie brauchen ihn im Gegenteil mehr denn je, da sie durch diese Maßnahmen gezwungen wurden, auf Investitionen zu verzichten. Solange diese Länder nicht 90% des durchschnittlichen Einkommens der Union erreicht haben, ist die Kohäsion ihr gutes Recht“.

François Villeroy de Galhau, der in Paris das Kabinett des Finanzministers leitet, in Madrid aber in eigenem Namen spricht, greift etwas später in die allgemeine Diskussion ein und weist darauf hin, daß das Ziel des Zusammenhalts zu sehr mit den Instrumenten, d.h. den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds, gleichgesetzt werde und daß dadurch das Ziel in den Hintergrund getreten sei. „Haben wir nicht mit zunehmender Bedeutung der Fonds - was gut ist - ein wenig an gemeinsamem Politikinhalt verloren?“, fragt er und fügt hinzu: „Wir haben dadurch nach und nach anerkannte Rechte für bestimmte Regionen oder bestimmte Länder erlangt“.

„Der Mehrwert durch die gemeinschaftliche Verwaltung dieser Rechte ist geringer geworden“, merkt er an, „und die Freiheit der nationalen oder regionalen Verwaltung dieser Fonds ist immer größer geworden - dies entspricht zwar dem Subsidiaritätsprinzip, doch macht es diese Politik zu einem einfachen Umverteilungsmechanismus und führt mit einigen Ländern des Nordens zu Spannungen“.

Der Flugpreis nach Limoges

Robert Savy, der Präsident des Regionalrates des Limousin, stellt auf seine Weise ebenfalls fest, daß „die Ziele nach und nach den Platz dessen eingenommen haben, was im Vertrag lediglich ein Mittel zur Erreichung dieser Ziele war“. Für ihn ist das Wesentliche - und dieser Auftrag ist auch im Vertrag festgeschrieben - „der wirtschaftliche und soziale Fortschritt, ein größeres Maß an sozialer Sicherheit: das ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt“. Der Binnenmarkt, die Wettbewerbspolitik, die einheitliche Währung sind nur Instrumente zur Erreichung dieser Ziele.

Wie sind Wettbewerb und Zusammenhalt zu vereinen? - „Ein ständiges und grundlegendes Problem“, meint er und bedauert, daß die Wettbewerbspolitik eher ersterem als zweiterem nachgibt: „In Frankreich“, stellt er fest, „gibt es immer mehr Flugzeuge, um von Paris nach Nizza zu fliegen, und der Flug kostet immer weniger. Um dagegen nach Lorient, Limoges oder eine andere Stadt im Zentralmassiv zu kommen, gibt es immer weniger Flugzeuge und der Flug wird immer teurer“.

*

2 - Bilanz von zehn Jahren Kohäsion

Für den Iren Ruairi Quinn zeigen die Ergebnisse der ersten zehn Jahre Binnenmarkt, daß der Markt ohne Zusammenhalt nicht funktionieren kann. Gutmütig und im versöhnlichen Plauderton gießt der ehemalige Wirtschaftsminister Wasser auf die spanischen Mühlen. Aber wie sich noch zeigen wird, dämpft er die Schlußfolgerungen.

„Es hat keinen Sinn, die Kohäsionspolitik zu kritisieren, ohne sie in ihrem historischen Zusammenhang zu sehen und das Ganze zu betrachten“, sagt er. „Für die Einführung des Binnenmarktes fand eine politische Transaktion mit einem Ausgleich für die Liberalisierung der geschützten Sektoren statt. Ohne das hätten wir die Einheitliche Europäische Akte nicht ratifiziert“.

Quinn nimmt das Beispiel Irland und zählt einige heute vergessene, nicht preisgebundene Schranken auf, die vor allem die nationale Zementindustrie oder in Irland produzierte Tafelschokolade und Hundenahrung schützten, und erinnert an die Furcht seiner Landsleute, daß der freie Markt ohne Kohäsionselement das Ende schwacher Volkswirtschaften in Randlagen einläuten wird.

Doch der Zusammenhalt habe gut funktioniert, argumentiert er mit der Feststellung, daß das Pro-Kopf-Einkommen, das fast 66% des Durchschnittseinkommens der Gemeinschaft bezogen auf das BIP je Einwohner betragen hat, im Verlauf von zwölf Jahren, d.h. von 1985 bis 1997, in den vier Kohäsionsländern auf 76% gestiegen ist. Im Fall von Irland war der Anstieg sogar noch größer (89% des europäischen Durchschnitts), so daß man argwöhnen könnte, die Realität werde durch die Zahlen beschönigt. Und das alles für eine relativ niedrige Ausgabe in einem Gemeinschaftshaushalt, dessen Obergrenze bei 1,27% des gemeinschaftlichen BIP liegt, von dem rund 50% zur Finanzierung der Agrarpolitik dienen.

In Irland, fügt er hinzu, wurde die Infrastruktur beachtlich verbessert, was zum Abbau der geographischen Hindernisse geführt hat, die einige als unüberwindbar angesehen haben. „Aber“, so meint er, „es wäre nicht richtig, den jüngsten Erfolg der irischen Wirtschaft allein der Strukturhilfe und der Kohäsion zuzuschreiben. Andere Faktoren haben auch eine Rolle gespielt: Unser demographisches Profil, unsere Unternehmensbesteuerung und unsere anglophone Tradition haben dazu beigetragen, daß wir für ausländische Investoren attraktiv sind, und diese ausländischen Investitionen waren der Motor des Wachstums. Schließlich hat uns auch unser System der Sozialpartnerschaft viel geholfen,“ fügt er hinzu.

Wertvolle Transfers

„Es wäre ein Irrtum, sich lediglich auf das Buchhalterische zu beschränken“, fährt Quinn fort und erklärt, wie die Kohäsionspolitik in allen Empfängerländern ein Kanal für die Übermittlung von kulturellen Werten war, die das Verhalten der Menschen in so unterschiedlichen Bereichen wie Kultur, Politik, Soziales und Wirtschaft geändert haben.

- Kultur: Beispiel Fußball, wo französische Spieler zu britischen Mannschaften gegangen sind. Aber auch Opernsänger oder der Studentenaustausch im Rahmen des Erasmus-Programms.
- Die Wirtschaft, wo sich die Marktkräfte der ihnen gebotenen Möglichkeiten bemächtigen und dabei ihre Aktivitäten rationalisieren. So ist Irland zum weltweit größten Telemarketingzentrum geworden, so hat sich die Nahrungsmittelindustrie nach Spanien und Portugal verlagert und so verlassen die Motorenhersteller die Länder der Gemeinschaft, um in die Tschechische Republik oder Ungarn zu gehen.
- Die Verwaltung schließlich, wo auf Initiative von Brüssel neue Strukturen geschaffen wurden, zum Beispiel in den Ländern, die mehrjährige Planungen nicht kannten und nun zu ihrem größten Nutzen an drei- bis fünfjährigen Haushaltsplänen arbeiten. „Man könnte von intellektuellem Zusammenhalt sprechen“, meint Quinn, „wenn man sieht, wie Brüssel die besten Verwaltungsmethoden der meisten Mitgliedstaaten auf die übrigen Staaten überträgt, deren Methoden anders waren“.

Im Gegensatz zu den spanischen Ministern gibt Quinn allerdings zu, daß bei Empfängern der Strukturhilfe eine Form von Abhängigkeit entstanden sei, und daß diese Finanzmittel nie als dauerhaft gedacht waren. Er kommt zu dem Schluß: „Objektiv gesehen kann die Erfahrung nur als positiv bewertet werden. Es gab nie ernsthafte Rufe nach einem erneuten Aufbau der nationalen Grenzen oder Preisschranken. Ohne diese zehn Jahre sozialen Zusammenhalts hätten wir weder den politischen Willen gehabt, die Wirtschafts- und Währungsunion aufzubauen, noch die Kraft, die Maastricht-Kriterien einzuhalten“.

Gemeinschaftlicher Mehrwert

Zu den Bemerkungen von Quinn über den Wert der intellektuellen und kulturellen Transferleistungen fügt Eneko Landaburu folgende Anmerkungen über das gemeinschaftliche Verfahren und den Mehrwert hinzu, den es den nationalen Politiken bringt:

- **1/ mehrjährige Planung:** „Das war eine unglaubliche Innovation“, meint er und führt als Beispiel Spanien an, „das keine Regionalpolitik kannte und das von der einfachen Durchführung von Projekten zur Verwaltung von Programmen übergehen mußte, was in qualitativer Hinsicht einen großen Sprung nach vorne bedeutete“. Aber auch in Italien führten die Behörden „eine nationale und regionale Politik ein, die sich ganz an dem europäischen Modell orientierte“. Und in Frankreich willigte die Regierung ein, ihren Programmplanungszeitraum zu ändern, um ihn dem von Brüssel vorgeschlagenen anzupassen.

- **2/ Partnerschaft**, bei der lokale Behörden zusammen mit Gewerkschaftsvertretern und Unternehmenschefs gemeinsam entscheiden, wozu das Geld verwendet wird. „Aber“, so Landaburu, „es ist sehr schwer, die Staaten davon zu überzeugen, daß der beste Weg zur Verwendung der öffentlichen Gelder darin besteht, diejenigen zu beteiligen, die von den Entscheidungen am stärksten betroffen sind, ob es sich nun um lokale oder regionale Behörden oder die aktiven Wirtschaftskräfte handelt“. Ruairi Quinn weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Vertreter der nationalen Parlamente von diesem Partnerschaftsprozeß und dieser Art Konsultation ausgeschlossen sind, was er bedauerlich findet, und er hofft, daß dieses „Demokratiedefizit“ beseitigt wird.

- **3/ Innovation**, die die Kommission durch die Verbreitung „der besten Verfahren“ fördert, „damit zum Beispiel die Erfahrungen von Berlin auch in Porto und die von Lissabon auch in Helsinki angewendet werden können“.

Was Landaburu allerdings beunruhigt, ist die Tendenz, diese Politik zu renationalisieren. Dies äußert sich durch den Druck zahlreicher Staaten, die einen Scheck und nichts anderes wollen, die Subsidiarität ins Feld führen und jede Idee eines europäischen Mehrwerts leugnen. „Und das ist unannehmbar“, sagt er, „denn wenn sie bekommen was sie wollen, wird Brüssel jede Kontrolle über die Verwendung dieses Geldes verlieren“.

Auf eine Frage von Delors, der wissen möchte, welchen Mitgliedstaaten am meisten daran liegt, die Verwaltung der Mittel zu zentralisieren, antwortet Landaburu, „je föderaler ein Staat paradoxerweise ist, desto mehr will er die Kompetenzen der Kommission beschneiden“. Dies trifft vor allem auf Deutschland zu, dem föderalen Staat schlechthin in der Union. „Sie wollen den Scheck und damit basta“, sagt er und weist darauf hin, daß die französische Regierung stets darauf bedacht sei, „immer die Kontrolle über das, was in den Regionen passiert, zu behalten und sich nicht von den Leuten aus Brüssel beirren zu lassen, wenn sich diese für Innovation aussprechen oder die europäischen Kriterien zur Förderungswürdigkeit von Gebieten anwenden“. Die spanische Regierung sieht es auch nicht gern, wenn Brüssel zu sehr eingreift. „Sogar die portugiesische Regierung“, sagt Landaburu weiter und nimmt Cravinho als Zeuge, „neigt dazu zu sagen, daß sich die Kommission nicht in zu viele Dinge einmischen muß“.

Laßt uns nur machen

Was die Kommission vorschlägt, ist ein grundlegenderer Dialog mit den Staaten und Regionen über die Ziele, die Prioritäten und die Strategie zur Verwendung der Mittel. „Und was bekommen wir von den Mitgliedstaaten zu hören?“, fragt Landaburu, „ganz einfach: Was die Ziele betrifft: Laßt uns nur machen, wir kennen die Bedürfnisse des Landes besser als ihr. Zur Dezentralisierung: Einverstanden, aber dann bitte keine Bewertung, keine Kontrolle, keine Sanktionen!“

„Heute besteht in zweifacher Hinsicht Gefahr“, schließt er. „Mit den französischen, deutschen oder anderen Vorschlägen laufen wir Gefahr, nicht mehr genügend Geld für eine reale Konvergenz zu

haben. Und im übrigen zwingt man uns Methoden auf, die die positiven Erfahrungen der letzten zwölf Jahre zunichte machen“.

Villeroy de Galhau findet seinerseits, daß sich die Regionalpolitiken von der Vorgabe der gemeinsamen Politik entfernt haben, „weil wir uns von der Politik der projektbezogenen Auswahl entfernt haben, nach der die besten Projekte für die Union ausgesucht werden. Wir haben uns vielmehr in Richtung des Schecks pro Region oder pro Land hinbewegt. Unter diesem Gesichtspunkt hat der Kohäsionsfonds trotz seiner Vorzüge gegenteilige Folgen gehabt“.

Was den zusätzlichen Nutzen der Strukturpolitiken betrifft, findet Yannis Papantoniou, daß sie zur Modernisierung der am wenigsten entwickelten Länder und Regionen beigetragen haben: „Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind nicht nur quantitativ und anhand steigender Einkommen meßbar. Die qualitativen Auswirkungen sind weitaus wichtiger“, sagt er und führt die Haushalts- und Finanzverwaltung oder die Qualitätskontrolle an, mit dem Hinweis, daß Griechenland auf allen Verwaltungsebenen und im gesamten Entwicklungsapparat einen indirekten qualitativen Nutzen daraus gezogen hat. Wenn diese Form des Drucks und gleichzeitig die Transferzahlungen nachlassen, befürchtet er ernstlich, daß die Modernisierung langsamer voranschreitet.

Scheckbuchpolitik

Jean-Louis Bourlanges spricht die Verwaltungsprobleme des Zusammenhalts an und analysiert den Widerspruch zwischen der Verwaltung der Strukturfonds, an der auf dezentraler Ebene Akteure aus dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich beteiligt sind und in die die Kommission stark eingreift, und der des Kohäsionsfonds, bei der das Scheckbuch gezückt wird.

„Die Dezentralisierung ist nicht die richtige Antwort auf dieses Problem“, meint er. „Es sei denn, die Kommission verschafft sich die Handlungsmittel, indem sie notfalls allem, was heute gesagt wird, zuwiderhandelt und sich mit dem notwendigen Personal ausstattet“. Er macht ihr keinen Vorwurf, da er die Anzahl der europäischen Beamten als geradezu „lächerlich“ empfindet: 11 000 (ohne Sprachmittler und Forschungsmitarbeiter), um eine Gemeinschaft von fast 400 Millionen Einwohnern zu verwalten!

Bourlanges schlägt auch eine genauere Programmplanung und eine Analyse des Bedarfs der Staaten vor, ohne systematisch auf das Komplementaritätsprinzip zurückzugreifen, wonach jeder für das, was er bekommt, Geld auf den Tisch legt. „Man muß zumindest etwas haben, um es auf den Tisch legen zu können“, bemerkt er.

Verbreitung von Wirtschaftlichkeitsprinzipien

„In einem Land wie Portugal haben die Strukturfonds dazu beigetragen, Wirtschaftlichkeitsprinzipien zu verbreiten, die in unserer nationalen Kultur bei zahlreichen Entscheidungsträgern keine Rolle spielten, da sie diese überhaupt nicht kannten“. In den Augen von Joao Cravinho ist dies nicht das geringste Verdienst. „Mit Hilfe der Fonds, die als Mechanismus zur

Verbreitung von Wirtschaftlichkeit fungiert haben“, sagt er, „wurde an Chefs von kleinen Unternehmen, an Stadträte, Bürgermeister von kleinen Dörfern und an eine ganze Reihe von Leuten, die aufgrund der Rolle, die sie bei der Modernisierung der Gesellschaft spielen, nicht unterschätzt werden dürfen, die Botschaft vermittelt, daß eine Änderung der Einstellung notwendig ist“.

Zugegeben, die Subsidiarität müsse eine Rolle in der Regionalpolitik spielen, doch Cravinho weigert sich, sie ins Feld zu führen, um die gemeinsamen Politiken ohne Kontrolle nach dem Motto durchzuführen: Gib mir den Scheck und ich werde das Geld nach meinem Gutdünken verteilen. Er weist darauf hin, daß sich das Problem der Renationalisierung in Portugal nicht stelle, gibt aber jenen Recht, die sich beklagen, daß die nationalen Politiken bei der Ausarbeitung der Strategie und der Regionalprogramme in Brüssel nicht immer berücksichtigt werden, da, „der regionale Wohlstand größtenteils von der nationalen Politik abhängt“.

Er ist dafür, daß jeder seine Rolle spielt, und glaubt nicht, daß die Kommission eine Verwaltungsgewalt ausüben darf, die sie nicht hat. Was in Brüssel dagegen fehle, sei eine politische Führung, und er stellt mit Bedauern fest, daß hier ein Vakuum bestehe. „Um dieses Vakuum auszufüllen, greifen wir auf die Renationalisierung zurück, der einzigen Lösung, um uns gegen dieses Manko zu schützen“, sagt er und macht abschließend folgende Bemerkung: „Die Regionalpolitik muß die Subsidiarität berücksichtigen und die Befugnis der nationalen Regierung und die der Kommission nach noch festzulegenden Kriterien miteinander verbinden“.

Fehlende Vision

Patrizio Bianchi, Professor für Wirtschaft an der Universität von Ferrara, beklagt in mehr theoretischer Hinsicht die „fehlende Vision“ der Europäer. „Von der Methodologie und den Geldverteilungstechniken ist viel die Rede, aber welche Wirtschaft, welche Gesellschaft bauen wir in Europa und insbesondere in den benachteiligten Gebieten auf?“, fragt er und erinnert an die lange Debatte, die die Kommission Delors zum Weißbuch von 1993 veranlaßte, sowie an die Prinzipien, die die strategische Wahl bestimmten, und ihre Ausrichtung: Bildung, Umwelt, neue Technologien, Energie oder Kommunikation.

„Welche politische Zukunftsvorstellung haben wir? Wo sind die Investitionen in neue Unternehmen, neue Aktivitäten?“, fragt er und bedauert, daß von den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds ohne eine langfristige Vision gesprochen werde. „Welche Vision hat die Kommission für die Zeit nach der Einführung des Euro?“, beharrt er und fügt hinzu: „Wir haben eine Kommission, die viel von Währungspolitik, aber nicht genug von allem anderen spricht“.

Als Erwiderung auf diese Philippika entgegnet Marcelino Oreja, der als einziger amtierender Kommissar in Madrid anwesend ist, daß die Kommission ihrer Verantwortung bei der Erfüllung dieser Aufgaben nicht ausgewichen sei. „Sie mußte den gesamten Prozeß der Wirtschafts- und Währungsunion sowie den der Erweiterung in die Wege leiten“, sagt er. „Sie mußte zudem Finanzperspektiven aufstellen, sich der Beschäftigungspolitik annehmen, einen Aktionsplan

vorbereiten, der die Sicherheit der Bürger gewährleistet, mit allen Problemen im Zusammenhang mit inneren Angelegenheiten und der Justiz, und damit eine Aufteilung zwischen der dritten und ersten Säule des Vertrags vornehmen. Sie mußte sich um die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kümmern und über die Einführung der Programme in den Empfängerregionen oder -ländern wachen. „Ist das eine Vision? Ich weiß es nicht“, sagt Oreja und weist darauf hin, daß „die Kommission in den letzten vier Jahren alle Hände voll zu tun hatte“.

Bianchi gibt ihm Recht und erkennt an, daß die Kommission eine „unglaubliche“ Arbeit geleistet habe. Aber er läßt deswegen nicht locker: "In einem so entscheidenden Augenblick müssen wir herausfinden, wie Wohlstand in Zukunft entstehen könnte", sagt er und schlägt vor, ein neues Weißbuch in Angriff zu nehmen. "Für morgen, für das nächste Jahrtausend", er meint, es sei noch genügend Zeit dazu.

Im Süden des Südens

José Manuel Soria hat als Bürgermeister von Las Palmas auf Gran Canaria das Privileg, von allen Teilnehmern aus der südlichsten Region zu kommen und den Seminarteilnehmern über seine Erfahrungen mit einer Insellage an der Grenze zu den afrikanischen Ländern nördlich und südlich der Sahara zu berichten.

Auf den Kanaren haben sich die Infrastruktur und die urbane Peripherie der Gemeinden verbessert. „Wir haben bessere Straßen“, so Soria, „die Technik hat sich entwickelt und das Humankapital hat sich verbessert. Mit Hilfe des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist es gelungen, strukturelle Rückstände abzubauen und uns dem europäischen Durchschnitt anzunähern“. Steht damit alles zum Besten auf den Kanaren, denen es noch nie so gut gegangen ist? Weit gefehlt!

Wo liegt das Problem? - Die Arbeit: „Trotz der Bemühungen zur Verbesserung der Ausbildung und des Qualifikationsniveaus der Menschen ist die Arbeitslosenrate immer noch sehr hoch“, meint Soria, der von sozialem Zusammenhalt in Europa nichts hören will, „solange es nicht Arbeit für alle Europäer gibt“.

*

3 - Perspektiven

Für Pierre Moscovici, den französischen Minister für europäische Angelegenheiten, der die Debatte über den Ausblick in das Jahr 2000 einleitet, war die direkt in Verbindung mit der Wirtschafts- und Währungsunion stehende Kohäsionspolitik „einer der sichtbarsten Erfolge der Union in den letzten zehn Jahren“.

Moscovici erinnert daran, daß Frankreich im Juni 1997 die endgültige Einführung des Euro an die Qualifizierung von Italien, Spanien und Portugal gebunden hatte, und er tadelt die Vorurteile der nordeuropäischen Geschäftswelt, die diese Länder zum Urlaubmachen zwar schätzt, ihnen aber wenig Vertrauen in bezug auf die Beteiligung an einer gemeinsamen Währung schenkt. Sie nicht aufzunehmen, obwohl sie die vielzitierten Maastricht-Kriterien erfüllt haben, wäre ihm zufolge „politisch fragwürdig und wirtschaftlich absurd gewesen, da die Vorteile, die wir von der Währungsunion erwarten, in direktem proportionalem Verhältnis zur Größe des Wirtschaftsraums stehen, in dem der Euro gilt“.

Moscovici ist der Ansicht, daß die gemeinsamen Politiken direkter als dies bisher der Fall ist zur Vertiefung des Zusammenhalts beitragen sollten, und fordert:

- die von Delors in Essen vorgeschlagene Politik der großen Projekte miteinzubeziehen
- den Europäischen Sozialfonds wieder zur Unterstützung der Konvergenz der Beschäftigungspolitiken einzusetzen
- die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik so auszurichten, daß das europäische Agrarmodell verteidigt wird
- die Rolle zu definieren, die die Union dem Öffentlichen Dienst zubilligen will, dessen Legitimität, merkt er an, im Vertrag von Amsterdam anerkannt wurde.

Logik

der erworbenen Rechte

Moscovici zählt die „neuen Herausforderungen“ für den Zusammenhalt auf und meint, daß „die unumgänglichen Anpassungen“ akzeptiert werden müßten.

„Die Kohäsionsländer haben sich ganz eindeutig eine Logik der erworbenen Rechte zu eigen gemacht, die nur noch mit der schrittweisen Zunahme der gemeinschaftlichen Umverteilungsmechanismen ohne Änderung des gegenwärtigen geographischen Gleichgewichts argumentieren wird“, sagt er und weist darauf hin, daß diese Logik Gefahr laufe, mit der wirtschaftlichen Realität in Konflikt zu geraten.

„Die gemeinschaftliche Solidarität hat ganze Arbeit geleistet“, merkt er an und führt die 14 000 km Straßen, die in Spanien gebaut oder verbessert wurden, den Bau von Kläranlagen in griechischen Städten und die Zuschüsse für irische Jugendliche zur Fortsetzung ihrer schulischen

Ausbildung über die Schulpflicht hinaus an. Er greift auch die Bemerkungen der Länder auf, die sich als „Nettozahler“ verstehen, und stellt fest: „Das Problem, daß der Kohäsionsfonds gänzlich in Frage gestellt wird, wird sich in Zukunft stellen“.

Moscovici hat für die Argumente der Befürworter einer wirklichen Konvergenz, die auf das anhaltende Wohlstandsgefälle hinweisen, ein offenes Ohr und möchte daher den Standpunkt der entschiedensten Gegner „nuancieren“. Er verteidigt „einen flexiblen Ansatz, der jede Form von Anspruch oder Abonnement, aber auch jede radikale Vorgehensweise ausschließt“. Er wünscht, daß man „zu einem größeren Verteilungsinhalt“ der Regionalpolitik zurückkehrt und daß die Reform der Strukturfonds „dem Abdriften eines wachsenden Teils der von den Fonds betroffenen Bevölkerung in der Gemeinschaft (derzeit fast 50%) ein Ende bereitet“.

„Die Politik der Strukturfonds“, fährt er fort, „muß sich auf ihre ursprüngliche Aufgabe zurückbesinnen, die darin besteht, die Wohlstandsunterschiede abzubauen, unter denen die Regionen mit eindeutigem Entwicklungsrückstand und die Regionen mit Problemen durch die industrielle Umwandlung oder die Landflucht durch eine geographische Polarisierung innerhalb des Binnenmarktes leiden. Den Mitgliedstaaten muß jedoch auch die Verantwortung für eine ausgewogene Entwicklung ihres Staatsgebietes im Rahmen einer unabhängigen Raumordnungspolitik überlassen werden, die allein in der Lage ist, sich der Gegebenheiten vor Ort direkt anzunehmen“.

Ein Europa mit neuem Gesicht

Im Zusammenhang mit der Herausforderung, die die Osterweiterung für die Kohäsionspolitik darstellt, erklärt Moscovici, daß ein Europa mit 30 Mitgliedern sein Gesicht verändern werde. „Wir werden ein anderes Europa aufbauen, das jedoch auch eine Kohäsionspolitik im Jahr 2003, 2004 oder 2005 voraussetzt“, sagt er und fügt an, daß dies in jedem Fall nach dem nächsten Haushaltspaket sein werde, aber das komme schnell und bedürfe bereits jetzt der Überlegung. „Wir müssen aufpassen, daß der Beitritt für die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften kein Schock wird und daß er für uns nicht die Zerstörung der gemeinsamen Politiken bedeutet“.

„Der Bedarf ist beträchtlich, trotzdem sind die Finanzmittel durch die Haushaltsdisziplin, die uns der von uns akzeptierte Stabilitäts- und Wachstumspakt auferlegt, beschränkt. Wir müssen mit weniger Geld besser auskommen. Das wird nicht leicht sein. Und da sich der Zusammenhalt nicht nur auf den Kohäsionsfonds beschränkt“, schließt Moscovici, „müssen wir die rein auf den Haushalt bezogene Sicht aufgeben und alle Gemeinschaftspolitiken im Sinne des wirtschaftlichen Zusammenhalts neu ausrichten“.

Was die erworbenen Rechte betrifft, die Moscovici erwähnte, ist laut Pedro Solbes zwischen den verschiedenen Situationen zu unterscheiden, aus denen sich erworbene Rechte ergeben - zum Beispiel die Situation der Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75% des durchschnittlichen

BIP der Gemeinschaft liegt und die daher für eine Förderung durch die Strukturfonds in Frage kommen, und die Situation der Länder, deren Einkommen unter 90% liegt und denen daher der Kohäsionsfonds offen steht, „was nicht heißt“, fügt er an, „daß dieses Recht auf immer und ewig erworben ist“ - und denjenigen, die einen gewissen Ermessensspielraum lassen. Wenn die 75% oder 90% überschritten werden, besteht keine Förderungswürdigkeit mehr, auch wenn ein Übergangszeitraum zugebilligt wird, um sich an die neue Situation zu gewöhnen.

Was Solbes eindeutig beunruhigt, ist die Frage, ob die Höchstgrenze von 1,27% des BIP der Union genügend finanziellen Spielraum läßt, um die künftigen Anforderungen zu bewältigen, einschließlich derjenigen der Erweiterung. Was passiert, fragt er sich, wenn das Wirtschaftswachstum geringer als im Haushaltsplan vorgesehen ausfällt oder, wenn die Einsparungen, die im Rahmen der Agrarpolitik erzielt werden sollen, nicht den Berechnungen entsprechen? Er erinnert daran, daß die theoretischen 1,27% je nach Jahr, das als Berechnungsgrundlage herangezogen wird, auf 1,06% schrumpfen können.

Er gibt zu, daß die Kohäsionsländer zweifelsohne ihren Teil an der Erweiterung bezahlen, aber, fragt er, welches Kohäsionsmodell solle für die Neuankömmlinge angewendet werden? „Einige werden behaupten, daß das gegenwärtige Modell für eine erweiterte Gemeinschaft zu großzügig sei, während andere meinen werden, daß es nicht großzügig genug für Länder sei, deren Einkommen weit unterhalb desjenigen der gegenwärtigen Nutznießer der Kohäsion liegt“.

In der Nicht-Kohäsion schwimmen

Miguel Arias Canete findet, daß man nicht von erworbenen Rechten sprechen kann, um den Kohäsionsländern den Zugang zu den Fonds zu versperren. „Man muß“, sagt er, „von Verpflichtungen sprechen, die die Unterzeichner des Vertrags über die Union eingegangen sind, um regionale Unterschiede abzubauen, und die genau so zwingend sind wie die Verpflichtungen, die sie für den Binnenmarkt oder die einheitliche Währung eingegangen sind“. Er stützt seine Argumente auf die Analyse des Wachstumsausgleichs, den die Kohäsionsländer vornehmen müssen, um die bestehenden Unterschiede abzubauen. „Um 20 Punkte aufzuholen, muß der Wachstumsunterschied zu den am meisten entwickelten Ländern über einen Zeitraum von 20 Jahren 1,75% betragen, was angesichts der Globalisierung und des Zusammenschlusses der Volkswirtschaften nicht einfach ist“.

„Aber“, so Arias Canete, der eines seiner Lieblingsargumente aufgreift, „die kritische Masse der Strukturfonds reicht nicht aus und die Gemeinschaftspolitiken schwimmen nicht gerade in der Kohäsion, sie schwimmen vielmehr in der Nicht-Kohäsion“! „Mit Ausnahme von Frankreich“, betont er, „betreffen die Vorhaben zur Kofinanzierung der Agrarpolitik alle Kohäsionsländer und gerade für sie wird die Kofinanzierung relativ gesehen am härtesten“.

„Wir führen somit im Rahmen der Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts, die einige Regierungen vorschlagen, Anti-Kohäsionselemente ein“, sagt er und zeigt sich skeptisch, was die Zukunft des Zusammenhalts betrifft. Er belegt seine Skepsis noch mit weiteren Beispielen: Vor allem

die Umweltpolitik, aber in erster Linie die Politik der transeuropäischen Netze, die die Einbeziehung der verkehrsreichsten Gebiete ohne weiteres vorsieht, während Randgebiete ausgeklammert werden, da sie nicht rentabel sind. „Was wird aus der Erweiterung“, fährt er fort, „wenn Kohäsionselemente entwickelt werden müssen, die es Ländern, deren BIP oft nicht einmal ¼ desjenigen der reichen Länder ausmacht, ermöglichen soll, sich friedlich in den Binnenmarkt einzugliedern!“

Im Fall von Griechenland ist es nur schwer vorstellbar, daß der Finanzminister ernsthaft eine Unterbrechung der Kohäsionsstrategie ins Auge faßt. Für ihn selbst noch viel weniger. Griechenland hänge, was seine öffentlichen Investitionen betrifft, voll und ganz von den europäischen Fonds ab, sagt Papantoniou, für den der Druck auf den Haushalt „unannehmbar“ wird, wenn das Staatsdefizit eingedämmt und gleichzeitig eine Verringerung der Strukturfonds hingenommen werden muß. Er befürchtet, daß sich die Unterschiede mit der Währungsunion noch vergrößern werden und daß das Kapital sich auf die wettbewerbsstärksten Regionen konzentrieren wird. Um diese Tendenz gegebenenfalls umzukehren, sieht er kein anderes Schema als das von Barca bereits erwähnte, nämlich den Transfer von ausländischen Mitteln, die das Kapital in den bedrohten Gebieten halten und binden.

Die Iren sind verständlicherweise gelassener. Erfolg verpflichtet. Ruari Quinn meint, daß Irland über ausreichend Mittel verfüge, um einen Teil seines Bedarfs zu finanzieren, aber er weist auf ein Infrastrukturdefizit hin, das „beträchtlich“ bleibe. Wie Papantoniou und einige andere ist er vor allem wegen der Folgen der einheitlichen Währung besorgt - „Das ist wie eine Reise auf der erdabgewandten Seite des Mondes“, meint er.

Quinn ist auch über den Abschluß der Haushaltsverhandlungen im Rahmen der Agenda 2000 besorgt. Werden Sie im März abgeschlossen sein (nach der von dem deutschen Vorsitz bekundeten Absicht), fragt er Moscovici, der meint: „Unbedingt, alles andere wäre gefährlich. Die Verhandlungen nicht unter deutschem Vorsitz abschließen, hieße, die Entscheidung auf Ende 1999 vertagen (mit einer Kommission, die am Ende ihrer Amtszeit angelangt ist, und einem neuen Parlament). Das wäre fatal für die Union zu einem Zeitpunkt, wo sie ihre Institutionen reformieren und den Vertrag von Amsterdam umsetzen muß“.

Ein vorübergehendes Tabu mit Bestand

Seitens der italienischen Regierung wird eine Neukonzipierung der Kohäsionsstrategie just zum Zeitpunkt der Euro-Einführung als absolut notwendig erachtet. Dies erklärt Enrico Letta, Minister für Gemeinschaftspolitik, der darüber hinaus die folgenden vier Anmerkungen macht:

- Was die Verbindung zwischen Zusammenhalt und Erweiterung betrifft, weist er darauf hin, daß die Länder mit einer gemeinsamen Grenze zu einem Beitrittskandidaten, siehe Italien und Slowenien, über eine mögliche Standortverlagerung ihrer Unternehmen besorgt seien. „Das ist ein ernstes Problem“, meint er.
- Immer noch im Zusammenhang mit der Erweiterung fordert er, den institutionellen Kontext zu stärken. Er beklagt den Rückstand, der entstanden sei, weil "man alles, was zur vorangegangenen Erweiterung gesagt wurde und was noch mehr auf die künftige Erweiterung zutrifft, in den Schubladen gelassen hat".
- Was die bei der Politik der Strukturfonds geplanten Änderungen betrifft, schlägt er vor, die thematischen Änderungen bei der Bereitstellung der Mittel nicht zu vergessen und Sektoren zu ermitteln, in die am dringendsten investiert werden muß, zum Beispiel die technologische Entwicklung.
- Er persönlich glaubt, daß die Frage der Obergrenze von 1,27% und der Finanzmittel der künftigen Union unbedingt auf den Tisch müßten und nicht mehr länger als Tabu behandelt werden dürften.

Zu dem letzten Punkt entgegnet Moscovici, daß die Obergrenze für den Zeitraum 2000-2006 beibehalten werden könne. „Jeder weiß heute“, sagt er, „daß die Erweiterung, ohne verzögert zu werden, doch etwas länger dauert als angenommen, und daß das Santer-Paket im wesentlichen, wenn nicht insgesamt, ein Paket für 15 Mitgliedstaaten ist. Das heißt nicht, daß diese Zahl nie mehr angerührt werden darf oder daß man nicht mehr darüber nachdenken darf, wie Europa in 20, 25 oder 30 Jahren aussehen wird“.

Auf portugiesischer Seite beobachtet man die Auswirkungen der einheitlichen Währung und der Erweiterung auf den Haushalt und die nationalen Investitionen sehr aufmerksam. „Es ist wichtig, daß die Währungsunion ein Erfolg für alle Länder wird und daß alle die positiven Folgen zu spüren bekommen“, merkt Cavaco Silva an, da nachteilige Folgen bei einem der Partner - Rückgang der Beschäftigung oder des Wachstums - negative Bemerkungen über die einheitliche Währung von seiten der Politiker sowie den wirtschaftlichen oder sozialen Akteuren nach sich ziehen und ein Klima der Instabilität in den 11 Teilnehmerländern schaffen würde.

Der ehemalige Premierminister teilt nicht die Meinung der amerikanischen Ökonomen, die für gewisse Staaten im Euroland eine Katastrophe voraussagen. Er glaubt vielmehr, daß für alle ein Erfolg möglich sei, daß dies jedoch „von den flankierenden Maßnahmen abhängen wird“. Und hier sieht er die Kohäsion ins Spiel kommen: Wie kann der Stabilitätspakt umgesetzt und ein hohes öffentliches Investitionsniveau beibehalten werden, fragt er und erinnert daran, daß die portugiesische

Investitionsrate von 4,2% des BIP eindeutig über dem gemeinschaftlichen Durchschnitt von unter 3% des BIP liegt. Daher auch seine Überzeugung: „Vor allem in der Anfangsphase wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt auf alle Fälle parallel zur Währungsunion beibehalten werden müssen“.

Gemeinsames Geld als Bindeglied

Cavaco Silva stimmt die Währungsunion in gewisser Weise optimistisch, „weil die Bürger zum ersten Mal gemeinsames Geld haben werden, und das ist ein sehr starkes Bindeglied. Von Finnland bis Portugal, von Madrid bis Rom werden alle dasselbe Interesse haben, nämlich die Kaufkraft dieses Geldes stabil zu halten. Das zwingt uns, unsere Politiken stark zu koordinieren, und das wird bei allen das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft stärken“.

Er stellt fest, daß wir noch Haushaltszwängen unterworfen seien und daß es sich die politischen Führer in einigen Ländern zur Gewohnheit gemacht hätten, die Interessen ihrer Steuerzahler zu verteidigen, um Stimmen zu gewinnen, indem sie lautstark verlangen, daß „man ihnen ihr Geld zurückgibt“. Dem müsse man entgegenwirken, bekräftigt er. „Es gilt, entschlossen zu handeln und dafür zu sorgen, daß das Produkt, das der Öffentlichkeit vorgestellt wird, politisch annehmbar ist“.

Er verlangt vor allem, daß der Zusammenhalt nicht als Sozialhilfe präsentiert wird, wo doch die *Welfare*-Systeme allerorten in der Krise stecken. „Wachstum und Umverteilung müssen miteinander verbunden werden“, meint er. „Es muß erklärt werden, daß alle dabei gewinnen, daß es ein Ziel ist, das alle Länder angeht und nicht nur die im Süden, da die anderen auch nachhaltig von den Auswirkungen des Zusammenhalts profitieren“.

Cravinho ist in diesem Zusammenhang besorgt über die öffentliche Meinung in den Ländern der Union, wo die Politiker negativen Reaktionen immer größere Bedeutung beimessen. „Ist die Öffentlichkeit richtig informiert?“, fragt er. Er zweifelt stark daran. „Heute bewerten wir gerade die Vorteile und Kosten unserer Politiken unter rein haushaltstechnischen Gesichtspunkten, und das einzige, worüber die Zeitungen schreiben, sind die Steuern“. Cravinho bedauert dies und fordert eine radikale Änderung bei der Vermittlung dieser Themen. Er möchte, daß die Öffentlichkeit versteht, daß die Währungsunion, die Erweiterung und der Binnenmarkt rentabel sind, aber auch Kosten verursachen, die mit einem dynamischen Gerechtigkeitskonzept und der Frage, was für die kommenden Generationen gerecht ist, angegangen werden müssen.

Alle Studien belegen, daß die Erweiterung für Portugal Nachteile bringen wird, aber für Cravinho ist dies kein Grund, sie abzulehnen. „Wir sind aufgrund unserer Geschichte dafür. Wir sehen darin ein äußerst wichtiges politisches Ziel für Europa und wir sind bereit, den wirtschaftlichen Preis dafür zu zahlen“, versichert er und kündigt an, daß die portugiesische Regierung dem Ministerrat der Union vorschlagen könnte, einen Sonderfonds zu schaffen. Die Länder würden auf der Grundlage ihrer Einwohnerzahl dazu beitragen. Die Kosten der Erweiterung würden pro Kopf

ausgerechnet, und die Portugiesen, bestätigt er, seien bereit, soviel wie die Deutschen oder Briten zu zahlen.

Der Kampf um die 0,46%

Zu den Finanzmitteln und inhaltlichen Änderungen der Regionalpolitik merkt Landaburu folgendes an:

- Er verteidigt die von der Kommission festgelegte Höchstgrenze für die Fonds der Strukturpolitik, die sich auf den Haushalt 1999 und einen Satz von 0,46% des gemeinschaftlichen BIP bezieht. Er wünscht von ganzem Herzen, daß dieser Vorschlag diskutiert wird und nicht der von den Niederländern und Deutschen vorgebrachte geringere Satz.
- „Denn wir müssen uns darauf konzentrieren“, sagt er, „ein Instrument für eine wirkliche Konvergenz in der Zukunft zu schaffen. Dies setzt voraus, daß klare politische Prioritäten festgelegt werden“.

Landaburu gibt zu, daß die Kommission kein Organ mit direkter Verwaltungsaufgabe ist. „Sie ist“, sagt er, „eine Verwaltung, die zwar Anregungen gibt, jedoch auf eine starke Dezentralisierung bauen muß, und das setzt im Gegenzug voraus, daß ernsthafte Bewertungsmethoden und ein Sanktionssystem für diejenigen vorhanden sind, die die Zweckbestimmung der Fonds nicht beachten“.

Zwei Dinge beunruhigen Landaburu: Jeder kommt zur alten Gewohnheit zurück, ein Instrument in Abhängigkeit von den sektoriellen Politiken anzuwenden und dabei zu vergessen, daß die Programme miteingebunden werden müssen. Jeder Minister möchte seinen Fonds oder seine Mittel für den besonderen Bedarf seines Ressorts und verliert dadurch die gemeinschaftliche Vision aus den Augen, zu der alle europäischen, nationalen, regionalen und sonstigen Instrumente beitragen müssen. Er stimmt im übrigen den Bemerkungen von Arias Canete zu und beklagt den geringen Beitrag der anderen Politiken zur Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Auf eine Frage von Delors bestätigt Landaburu, daß die einzige Möglichkeit zur Konsolidierung des Kohäsionshaushalts und zur Beibehaltung der Strukturmittel auf dem Niveau von 0,46% des BIP darin bestehe, den Haushalt von 1999 als Grundlage zu nehmen, der mit dem Rest des Pakets Delors 2 die Summen enthalten würde, die noch nicht gebunden sind. „Wenn jedoch der Durchschnitt der Ausgaben zwischen 1994 und 1999 genommen wird“, sagt er, „wie es Deutschland und die Niederlande vorschlagen, werden wir weder unsere Bemühungen für einen Finanztransfer in die Länder des Südens aufrechterhalten, noch etwas für die Erweiterung tun können“.

Was den Vorschlag der Kommission betrifft, erkennt Moscovici „das sehr große Verdienst an, das Problem global zu betrachten, da es nicht darum geht, dieses oder jenes Problem eines Ungleichgewichts zu lösen, das der eine oder andere Staat hat - im Falle des deutschen oder niederländischen Nettobeitrags -, sondern alles noch einmal auf den Tisch zu legen und nichts als Tabu zu betrachten“. Er verhehlt jedoch nicht, daß die französische Regierung die veranschlagten Mittel für die Strukturfonds als zu großzügig ansieht, weil, sagt er, „diese Mittel bereits im Paket

Delors 2 erhöht worden sind, nicht alle Mittel aufgebraucht wurden und weil die förderungswürdigen Gebiete begrenzt und die Ziele besser konzentriert werden müssen“.

Tendenz zur Spezialisierung

Nach Landaburu zeigt sich auch Robert Savy über die Tendenz zu einer Spezialisierung nach Sektoren beunruhigt. Selbst die Kommission, stellt er fest, entgehe dem nicht. „An das Verfahren zur Verwendung der Strukturfonds müssen sehr hohe Auflagen geknüpft werden. Von den Staaten und Regionen muß verlangt werden, daß sie zuvor über die strategischen Prioritäten nachdenken und daß ein integrierter Entwicklungsansatz verfolgt wird, aber man muß auch sehen, daß alle Mechanismen zur Verwaltung der Gebiete diesem integrierten Ansatz zuwiderlaufen. Aus diesem Grund werde ich die Behörden meines Landes bei den nächsten Programmen für das Limousin bitten, daß die Region die Verwaltung des Gemeinschaftsprogramms übernimmt, da sie weniger als andere Verwaltungsstrukturen in diesem sektoriellen Ansatz befangen ist“.

Für Savy ist die Idee des Zusammenhalts an sich auf dem Rückzug. „Ich bin betroffen von dem Verhalten Kataloniens, der Lombardei, Flanderns oder einiger starker Regionen, die in der Subsidiarität einen bequemen Vorwand sehen, um selbst mit ihren beträchtlichen Mitteln zu wirtschaften“.

„Werden die Kohäsionsländer in der Lage sein, mit weniger europäischen Finanzmitteln den Schub in Richtung einer wirklichen Konvergenz beizubehalten?“ Die Antwort von Alogoskoufis lautet *Nein*. „Ganz klar nein“, sagt er, in diesem Fall wird das bisherige schnelle Wachstum dieser Länder aufhören, und ihre *Success Story* wird nicht mehr dieselbe sein. Und in Griechenland, das keine *Success Story* kennt, werden die Probleme noch viel größer sein.

Ist eigentlich von Mitteln für die Erweiterung die Rede? Alogoskoufis stellt daher die Frage: „Wem nützt diese Erweiterung? Sind es zuerst die Kohäsionsländer oder die Gemeinschaft als ganzes? Wenn die letzte Hypothese stimmt“, sagt er, „gibt es keinen Grund, weshalb die Gemeinschaft den Kohäsionsländern, die nur 17% der Einwohner der Union ausmachen, diese Last aufbürdet und sie die Erweiterung nicht aus ihrem allgemeinen Haushalt bezahlt, indem sie notfalls die Mittel erhöht. Andernfalls“, fügt er hinzu, „müssen die Kohäsionsländer das Recht erhalten, mehr Kredite aufzunehmen, um selbst ihre Investitionen zu finanzieren, indem sie von den Verpflichtungen des Stabilitätspakts entbunden werden“.

Die vergessenen Städte

Der Bürgermeister von Rom, Francesco Rutelli, ist nach Madrid gekommen, um den vergessenen Städten Gehör zu verschaffen. „Wenn die Mittel konzentriert und die Prioritäten geändert werden müssen, warum soll es dann nicht auch eine Stadtpolitik geben“, fragt er und schlägt

eine „urbane Dimension“ als wesentliches Element des Zusammenhalts in einem Europa vor, in dem 80% der Bewohner in Städten leben.

„Die Städte sind eine der Kräfte Europas, in deren Wiege es entstanden ist. Warum kommen Menschen aus aller Welt zu uns? Um unsere Städte zu besuchen und kennenzulernen“, sagt Rutelli, der in den Städten all unsere Widersprüche konzentriert sieht - Einwanderung, Ausgrenzung, Armut - für den sie aber auch die unersetzlichen Impulse für die Entwicklung sind. Er beklagt, daß Europa aus dieser Dimension noch keine Priorität gemacht hat, und bedauert, daß der Ausschuß der Regionen, an dessen Sitzungen er vier Jahre lang teilgenommen habe, was er jetzt nicht mehr tun werde, nichts weiter als eine „Kombination aus der Bürokratie der Regionen und derjenigen der politischen Parteien“ sei.

Rutelli ist der Ansicht, daß eine Kohäsionspolitik, die auf der städtischen Entwicklung beruht, schnellere Ergebnisse bringe als eine auf verschiedene Sektoren verteilte Politik. Im Sinne von Delors, für den die Stadt „ein großes Feld der Raumordnung“ bleibt, fügt Rutelli hinzu, daß in Europa 20 oder 30 Orte ausgewählt werden müßten, in denen Kohäsionsmaßnahmen durchgeführt werden, weil dies, so sagt er, die Orte seien, wo die Widersprüche zum Ausbruch kommen werden und wo das kreative Potential am größten ist.

Dem spanischen Staatssekretär für den Haushalt, José Folgado, gebührt die Ehre, die Debatte über die Aussichten der Kohäsionspolitik im Jahr 2000 zu beenden. „Im Vertrag“, betont er, „steht nichts davon, daß die Länder, die an der einheitlichen Währung teilnehmen, auf den Kohäsionsfond verzichten müssen.“

Folgado weist auf die unterschiedlichen Ansätze bei der Höhe der Mittel und der Förderungswürdigkeit der Regionen hin und stellt eine „Annäherung der Meinungen fest, um zu erreichen, daß die freigesetzten Mittel ihre potentiellen Auswirkungen entfalten und sich in den Empfängerländern und -regionen auf solide Verwaltungsstrukturen sowie auf ein makroökonomisches Klima stützen, die das Wachstum des Wohlstands sowie der Beschäftigung erleichtern“. Die Länder müßten ihm zufolge zu diesem Zweck eine richtige Wirtschaftspolitik, Stabilitätspolitik, Wachstumspolitik und Politik der strukturellen Flexibilität verfolgen.

Beträchtliche Gewinne

„Die positiven Folgen des Zusammenhalts sind nicht nur in den Ländern auszumachen, die die meisten Mittel erhalten“, fährt Folgado fort und weist darauf hin, daß der Anteil der Gemeinschaftsmittel für die weniger entwickelten Länder, der in Form von Güter- und Technologieabsatz oder als Wachstum des allgemeinen Exportvolumens den anderen Ländern letztlich wieder zugutekommt, auf 25 bis 30% geschätzt wird. Er schließt jede Kürzungspolitik aus, die „uns wieder zurückführt“, sagt er.

„Kein Land der Union wird davon profitieren“, fügt er hinzu, „und unter Rahmenbedingungen, in denen weder die Währungspolitik, noch der Wechselkurs als

Anpassungsinstrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit herangezogen werden kann, sind die Kohäsionspolitiken um so notwendiger“.

Das durchschnittliche BIP pro Kopf der 25 reichsten Regionen sei immer noch zweieinhalb Mal höher als das der 25 ärmsten Regionen, bemerkt er, und „der Zusammenhalt ist daher noch immer wichtig, um dieses Ungleichgewicht abzubauen oder um zumindest zu verhindern, daß es noch zunimmt“.

Folgado sehnt sich den Tag herbei, an dem die Länder, darunter auch das seinige, die heute Nettoempfänger von Mitteln der Strukturfonds oder des Kohäsionsfonds sind, nicht mehr auf diese Transferzahlungen angewiesen sind. Zu der Erweiterung meint er abschließend noch: „Die Anstrengungen, die wir zu leisten haben, müssen gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden und zwar nach den jeweiligen Möglichkeiten und der jeweiligen Lage jedes einzelnen“.

*

Zusammenfassung

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt beschränkt sich nicht nur auf die Strukturpolitik. Und noch viel weniger auf deren Finanzierung, bemerkt Jacques Delors vor der Presse, der er die Ergebnisse des Seminars vorstellt. In den Diskussionen wurde, so Delors, eine „allgemein positive“ Bilanz der zehn oder zwölf Jahre des Zusammenhalts gezogen, was die speziellen Beweggründe dieser Politik angeht: soziale Gerechtigkeit, Aufholen von strukturellen Rückständen, Verhinderung von politischen und sozialen Spannungen, die durch die Einführung des Binnenmarktes und das Wachstum hätten hervorgerufen werden können, sowie die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls.

Hier und da wäre sicher noch einiges zu differenzieren. Aber „diese Bilanz gibt der Europäischen Union die Möglichkeit, über eine solide Grundlage für die Zukunft zu verfügen, wohlwissend, daß der Erfolg eng mit der makroökonomischen Politik jedes Landes und der Methodologie zusammenhängt“. Die Kohäsion ist keine Unterstützungspolitik, sondern „eine Politik, die aus allen europäischen Bürgern vollwertige Teilnehmer an dem gemeinsamen Abenteuer machen möchte, wo 15 Länder in einem Boot sitzen“.

Heute steht die Kohäsionspolitik vor zwei neuen Herausforderungen: der Erweiterung auf der einen Seite und der Verwirklichung und dem Gelingen der WWU auf der anderen Seite.

Für Delors war in erster Linie die Feststellung beruhigend, daß selbst diejenigen, die noch Rückstände aufzuholen haben, bereit sind, zu den Kosten der Erweiterung beizutragen. Er betonte, daß Länder wie Irland, Spanien, Portugal und Griechenland, die in Madrid durch amtierende Minister oder verantwortliche Politiker vertreten waren, dieser Frage nicht ausgewichen sind, sondern sich ihr gestellt haben.

In bezug auf die WWU befürchten die reichen Länder ein Steuer- und Sozialdumping, während die Kohäsionsländer vor einer Konzentrierung des Wohlstands Angst haben und über die Fortsetzung der Solidaritätsmaßnahmen besorgt sind. Wenn der Raum noch dynamischer und wettbewerbsfähiger wird, stellt sich die Frage der Raumordnung mehr denn je: Delors zufolge muß darüber gründlich nachgedacht werden.

Während des gesamten Seminars wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt daher in Zusammenhang mit der europäischen Politik insgesamt gesehen. Jeder konnte feststellen, daß die GAP und die Kohäsionspolitik nicht ausreichen, um es Europa zu ermöglichen, die Herausforderungen von morgen, d.h. Globalisierung, technischer Fortschritt, Umwelt, und die von

heute, die Beschäftigung, zu bewältigen. Daher auch die Fragen: Muß nicht der Geltungsbereich der Strukturpolitiken erweitert werden? Welche anderen gemeinsamen Politiken sollten zum Beispiel im Bereich Forschung, transeuropäische Netze, Datenautobahnen entwickelt werden? Welche Art von Entwicklung ist für die kommenden Jahre erstrebenswert? Welche Antworten werden wir auf die Frage finden: „Warum schlagen wir uns und weshalb wollen wir zusammenleben?“

*

ANNEX 1

Extracts from the Single European Act (which set out the basic principles of economic and social cohesion and its implementing provisions – 1987)

Article 130a

In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion.

In particular the Community shall aim at reducing disparities between the various regions and the backwardness of the least-favoured regions.

Article 130b

Member States shall conduct their economic policies, and shall coordinate them, in such a way as, in addition, to attain the objectives set out in Article 130a. The implementation of the common policies and of the internal market shall take into account the objectives set out in Article 130a and in Article 130c and shall contribute to their achievement. The Community shall support the achievement of these objectives by the action it takes through the Structural Funds (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section, European Social Fund, European Regional Development Fund), the European Investment Bank and the other existing financial instruments.

Article 130c

The European Regional Development Fund is intended to help redress the principal regional imbalances in the Community through participating in the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind and in the conversion of declining industrial regions.

Article 130d

Once the Single European Act enters into force the Commission shall submit a comprehensive proposal to the Council, the purpose of which will be to make such amendments to the structure and operational rules of the existing Structural Funds (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section, European Social Fund, European Regional Development Fund) as are necessary to clarify and rationalise their tasks in order to contribute to the achievement of the objectives set out in Article 130a and Article 130c, to increase their efficiency and to coordinate their activities between themselves and with the operations of the existing financial instruments. The Council shall act unanimously on this proposal within a period of one year, after consulting the European Parliament and the Economic and Social Committee.

Article 130e

After adoption of the decision referred to in Article 130d, implementing decisions relating to the European Regional Development Fund shall be taken by the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission and in cooperation with the European Parliament.

With regard to the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section and the European Social Fund, Articles 43, 126 and 127 remain applicable respectively.

ANNEX 2

ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, CORNERSTONE OF EUROPEAN INTEGRATION
--

INTRODUCTORY PAPER

Contents

- *Introduction*
- *Single European Act – the turning point*
- *Delors packages – in principle and in practice*
- *Economic and social cohesion – an encouraging evaluation*
- *Cohesion Fund – Community instrument or intergovernmental bargain?*
- *Solidarités de fait aux solidarités voulues – the future of cohesion policy*

Introduction

The concept of economic and social cohesion is not limited to a fair division of resources between regions. It involves endowing lagging regions with the extra means to participate in the collective effort of European integration. Cohesion is not a minimalist approach to regional policy limited to the indispensable but a collective strategy to maximise the benefits of the Community for all its members.

Cohesion policy is the natural counterpart of the internal market. The single market programme, in spite of its positive effect in terms of trade promotion and job creation, further highlighted the disadvantages for the peripheries and less developed regions in an enlarged Union. The (welcome) loss of protectionist policies underlined the indispensable role of positive integration in overcoming barriers to trade, such as high transport costs and a low-skilled labour force, enabling all the Member States to realise all the benefits and economies of scale of intra-Community trade with the goal of higher growth and stability for all. Today, economic and monetary union, which curtails Member States' power to preserve local incomes through exchange rates and public spending, and associated social costs, makes the push for convergence all the more pressing.

Successive enlargements have further highlighted the relevance of cohesion policy. The first enlargements to Ireland with its low level of GDP per capita, and the UK emphasised regional disparities and necessitated a common effort to tackle problem areas. The 1981 enlargement to Greece and the 1986 Iberian enlargement added impetus to the drive for a level playing field. Additional pressure on regional policy came from the east with the admission of the five *Länder* of the former German Democratic Republic.

As the 1996 Cohesion Report underlines, the European social model is the most appropriate framework for confronting the major challenges of globalisation, rapid technological change, EMU and enlargement. Economic and social cohesion reconciles, on the one hand, market forces and entrepreneurial initiative, necessary for seizing new opportunities and, on the other, solidarity, an equally important basis for progress, not only for social reasons but also for optimising overall economic benefits given the detrimental effects of inequality on growth. The virtuous circle of economic and social cohesion is summed up by the Delorian triptych: **competition** to stimulate the economy, **cooperation** to strengthen the Union and **solidarity** to unite the peoples of Europe.

Single European Act

The turning point

Article 130a of the Single European Act stated the Community's clear intention to *"develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion"*. It established the methodological approach to economic and social cohesion (refined by the Treaty on European Union) in terms of *"harmonious development"* with the aim of *"reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least-favoured regions, including rural areas"*. This marked a turning point for two reasons. First, it represents the first formal codification of the existing and fragmented *acquis communautaire* and confirmed economic and social cohesion as a top political principle. Second, it marked a change in emphasis from the "first-generation" regional policy restricted to cofinancing national policies to the EU's more politically conscious regional policy with a Community-wide supranational vision. With growing European integration, it is inevitable that the Union should increasingly share responsibility with the Member States for maintaining the European model of society. Cohesion policies are the means at the Union's disposal. As Jean Monnet wisely noted: *"Là où la solidarité est évidente, elle n'est pas pour autant naturelle. Il faut donc l'organiser."*

Today, the Union's cohesion policies are translated by the Cohesion Fund and the Structural Funds, subdivided into labour market policies (the European Social Fund) and regional policies (the European Regional Development Fund and the Guidance Section of the agricultural fund, the EAGGF) with additional support from the European Investment Bank. These various tools have developed progressively with the increasing integration and expansion of the Community. Following the first enlargement, the initial steps were taken towards a formal regional policy with the creation of the ERDF in 1975 to complement the ESF, established in 1958. Under the pressure of the single market programme and the Iberian enlargement it became clear that the Community could no longer rely on economic growth and limited policy instruments to reduce regional disparities. The Community responded with the 1988-93 financial perspective (the Delors I package). The revised Delors II package (1993-99) increased the budgetary ceiling for the Union as a whole and also provided extra resources for German reunification. In parallel the Cohesion Fund was established to provide a financial contribution in the fields of the environment and trans-European transport networks in Greece, Spain, Portugal and Ireland in light of the aim of fulfilling EMU convergence criteria.

Today, if the Union is to tackle the Agenda 2000 package of CAP reform, Structural Fund reform and renegotiation of the financial perspective in the face of expansion to a possible 20 or 25 members, it is imperative that the Union answers the question of whether cohesion policy remains the cornerstone of European integration. Suffice to say, the Union is not a loosely bound intergovernmental organisation but a community in which economic and social cohesion is a legally binding principle for its members. Is the Community willing to make the investment now to continue to enjoy the benefits of membership in the future? The following section assesses the impact of cohesion policy to date and outlines the challenges for the Union of tomorrow.

Delors packages

In principle and in practice

The so-called Delors packages are important on several levels: financial, organisational and political. A double doubling of Community resources gave real weight to regional policy. Four times higher than the Marshall Plan, total funding increased from 17.6% of the EC budget in 1986 to 27.8% in 1992 and 36% in 1999. The establishment of clear principles provided a coherent structure and introduced good management practices to a hitherto disorganised and fragmented distribution of funds. The **additionality** principle guarantees that Community spending has real added value and does not become a substitute for national-level regional budgets. Aid is **concentrated** both geographically (on the six "objectives") and financially (70% of aid was targeted towards the poorest regions). **Multi-annual programming** encourages long-term strategic planning since regional development budget is "depoliticised" and, unlike national money, is not dependent on annual spending cycles. **Partnership** promotes closer cooperation both with the Member State and sub-national tiers of government as well as with other interests such as business and trade unions, and, under Agenda 2000, ground-level organisations such as NGOs in planning, implementation and evaluation. A positive side effect can be improved local-centre relations within Member States (the UK is a notable example).

However, in practice there have been implementation problems for which both the Commission and Member States must share responsibility. Geographical concentration of funds was weakened during the second programming period (1993-99) from 43% of the population covered by structural funds to 50%. Although, to a large degree, this can be attributed to the reunification of Germany and the automatic extension of Objective 1 status to the eastern *Länder*, there was also political pressure from other Member States to increase the Objective 1 threshold (75% of average EU GDP per

capita). Similar pressures, exacerbated by the unfavourable economic context, existed in Objective 2 and 5b areas and militated in favour of extending geographical coverage.

The strategic vision of programming was overwhelmed by the sheer quantity of programmes (now more than 900), of which half fell under the Community Initiatives (only 9% of the entire budget). The Commission's control over individual projects is limited because of the small Brussels-based administration. Over-regulation can be blamed on the Commission's cumbersome collegiate system whereby each modification, however slight, must be approved by the college as a whole but equally, certain Member States are guilty of using Brussels as a scapegoat for ill-planned national regulations. Agenda 2000 aims to correct this situation by giving greater responsibility to national actors but, in the final analysis, it is a question of mutual confidence. One example of over-regulation is the multiplication of Community Initiatives (13 in all) which reflects a strong national bias in defence of various national industries (RECHAR for UK coal, KONVER for German defence and RETEX for Portuguese textiles, for example) and runs contrary to the cross-border spirit of the initiatives, adding to the bureaucratic burden. As a result, the Community Initiatives have too often duplicated rather than complemented the "Objectives", wasting resources, devaluing Community intervention and creating confusion. Nevertheless, well-targeted initiatives, such as trans-border cooperation, can have a positive impact but, again, this depends on the will of the Member States concerned.

The same can be said of additionality, a concept which is simple to understand but difficult to put into practice. For the large homogeneous Objective 1 regions, control has been improved since the Delors I package. But the situation is less satisfactory for the smaller territorially fragmented Objective 2 and 5b regions. Even when Member States provide the necessary information it is difficult to verify.

Partnership is most successful when Member States adapt to administrative best practices, associating private or social partners and integrating Community programmes into national regional development plans (as Portugal has done with the 1993-99 CFS). Weak partnerships can result in over-dependence on aid and a lack of coherence if aid is too widely dispersed and may hinder the "leverage effect", intended to boost private finance rather than simply increasing public spending. Maximising the allocative efficiency of the Structural Funds and avoiding the dependency trap therefore requires significant concentration of aid, better targeting of resources to achieve a critical mass for maximum impact. More recently, an element of conditionality (tying aid to specific sectors on predetermined conditions) has been introduced into partnerships. To date, this is limited to the Cohesion Fund but the Commission proposes to extend conditionality to the mainstream Structural Funds.

On the whole, the positive contribution of the Structural Funds cannot be denied. They have become a concrete element in regional development throughout the Union and, although the impact varies from country to country, the presence of an independent and neutral interlocutor guarantees a transparent and largely efficient Europe-wide regional policy. Furthermore, their increased visibility of regional policy spending has created a tangible link between the EU and the citizens of Europe, in contrast to the narrowly targeted CAP. 72% of people think that the EU should have a regional development policy for the less favoured regions and 77% think that the regions should have a say in the way the Union is run⁴. The Community recognised that living with disparities is perfectly possible but that to allow disparities to grow would threaten the future of the European project. In this sense the Delors packages represented a "*saut qualitatif*" from a regional policy to a real cohesion policy.

Economic and social cohesion

An encouraging evaluation

That the 1988 reform transformed regional policy for the better is certain but its exact impact is difficult to quantify. The initial results are encouraging. The First Cohesion Report, published in 1996, describes how the four cohesion countries have seen their GDP per capita rise from 66% of the EC average in 1983 to 76% in 1995. (This figure is predicted to rise to 81.5% in 1999)⁵. Structural Funds for the 1988-93 period are estimated to have increased growth by 0.5% p.a. in the four cohesion countries, from 1.7% to 2.2%.

Between 1993-99, an overall **income equalisation** (in terms of GDP per head) of 5% was achieved with transfers of only 0.45% of EU GDP, which highlights the added value of an EU cohesion policy. The equalisation effect is an impressive 10 times the original amount of public finance. Cohesion policy also provides a **long-term approach** to economic regeneration. Community transfers are not simply designed to transfer money around the Union but rather to strengthen the economic base in recipient regions – the Maoist logic that it is better to teach a man to fish than to give him a fish. Furthermore, benefits are not limited to recipient countries. There is an

⁴ Commission européenne, Etudes de développement régional, "*La notoriété des politiques régionales en Europe*", 1996

⁵ This figure is boosted by Ireland's impressive economic growth levels. The 1995 average for Portugal, Spain and Greece alone is 69.3%, predicted to rise to 73% by 1999. (Based on European Commission predictions, *EC Economic Data Pocket Book*, n° 5/1998)

important **multiplier effect**. Estimates show that around 30-40% of all funding that flows into the poorest Member States returns to the richer ones in the form of purchases of know-how and capital equipment. For example, for every ECU 100 of structural funds spent on the poorest regions, of which France contributes ECU 20, France receives ECU 5 in additional export revenue.

There is encouraging evidence that the incomes of the least prosperous regions are improving vis-à-vis the EU average. However, because richer regions are pulling away from this average and becoming even wealthier income disparities between the poorest and wealthiest regions, and particularly between centre and periphery, have remained largely unchanged. For over a decade per capita GDP in the 10 richest regions has remained more than three times higher than in the 10 poorest regions. Are the limits of regional policy in redressing regional disparities simply a matter of needing more time or are there more fundamental problems of application?

Mitigating factors include successive enlargements to regions with below-average GDP levels and the uphill struggle against economic slowdowns. Neither should we forget that cohesion will not happen overnight and requires a sustained effort over the long term. Furthermore, we are still at too early a stage in the evaluation process to make a definitive judgement. Many of the studies, Keynesian in inspiration, concentrate on short-term effects on demand and ignore the longer-term effects on supply, which are decisive in the catch-up process – improving productivity, professional training and education, infrastructure, etc. Ireland's success is a clear example of the importance of supply-side effects.

Furthermore, the Structural Funds are often criticised for their limited size in terms of Community GDP yet this criticism is unfair since aid is distributed at regional level and is concentrated on those regions most in need. It is true, however, that the impact of the Structural Funds is uneven. Regional policy has the greatest impact on Objective 1 regions which receive the lion's share of aid and, in particular, where aid is country-wide. Hence, as stated above, Community aid has substantially increased the GDP per capita of the four cohesion countries. The funds also contribute significantly to the ultimate goal of convergence (i.e. pushing the growth levels of lagging regions above the EU average), with the important exception of Greece, where, despite improvements, growth remains below average. The case of Greece highlights the important lesson that Community policies do not work in isolation and cannot correct Member States' weaknesses. Maximum impact can only be achieved by building on a solid administrative base in a favourable macro-economic climate. In other words, EU regional policy and national-level regional development planning must work in tandem for structural funds to have added value.

The Cohesion Fund

Community instrument or intergovernmental bargain ?

Obviously it is impossible to assess the impact of the Cohesion Fund, introduced by the Maastricht Treaty (1993), separately from the Structural Funds. The progress made by Spain, Portugal and above all Ireland is evidence of the success of cohesion policy in its broadest sense. Yet, the effects of the Cohesion Fund cannot be judged according to the same criteria as the Structural Funds because the two are fundamentally different in nature. The Structural Funds deliberately target regions (whether directly via Objective 1 – for larger regions – 2 and 5b for smaller regions – or horizontally via Objectives 3 and 4) and are implemented in conjunction with regional-level actors. The Cohesion Fund, however, is **distributed via Member States**. It is also distributed in much **larger quantities** – the minimum allocation is ECU 10 million.

Another philosophical shift has been towards **greater conditionality** of aid. Unlike the mainstream Structural Funds, the Cohesion Fund **targets both specific Member States and specific sectors** (the environment and transport infrastructure) on condition of aiming to satisfy the EMU **convergence criteria**. Targeting aid on a predetermined objective is therefore essential for the Structural Funds to have a recognisable impact. Tying aid in this manner also reinforces confidence amongst the Member States that aid is directed towards projects of Community interest. The proven effectiveness of targeting aid on a country-wide basis begs the question of whether a partial renationalisation of EU aid (national envelopes with greater freedom of movement for the Member States) is not a more effective method. On the other hand, choosing this path threatens targeted small-scale intervention, which has proved efficient, especially in the case of Objective 5b. Furthermore, a simple intra-national redistribution of aid would also deprive the EU of a tool for reinforcing Community integration by identifying eligible regions and common actions. The balance has to be struck between targeting the Member States lagging in their development and supporting regional mobilisation in areas in need of conversion elsewhere in the Union.

The Cohesion Fund also poses the question of whether conditional aid has a **limited timeframe** – should the aid be terminated once the set objectives have been achieved? The reorganisation of the Structural Funds in Agenda 2000 suggests that aid to those regions which have successfully reached their target objectives should be gradually phased out. The Cohesion Fund, on the other hand, seems likely to be renewed, despite the fact that the recipients (with the exception of Greece) will

participate in phase III of EMU. Logically, the Cohesion Fund should continue as long as it has a valid role. It should be temporary in the sense that recipients do not benefit *ad infinitum* but permanent in that it evolves into a mechanism to ease the transition of new Member States into the Union.

There are two opposing interpretations of the origins of the Cohesion Fund. The first is that the Cohesion Fund was nothing more than a concession to the poorer Member States, notably to appease Spain. This would explain the annexation of protocol No. 15 on the Cohesion Fund to the Maastricht Treaty, later integrated into the Amsterdam Treaty. The second is that the conceptual roots of the Cohesion Fund are found as early as 1991. Take, for example, the Commission's contribution to the IGC, which stresses the territorial, rather than regional, dimension of economic and social cohesion and which focuses on specific sectors (TENs) and on Community policies. Further references are to be found in the speech of the Commission President before the Luxembourg European Council in June 1991, which proposed the creation of a special fund for the environment as well as aid to countries lagging in terms of price stability and balance of payments, to promote convergence. In reality, both interpretations no doubt contain elements of truth. But if the Cohesion Fund continues to be perceived as an *ad hoc* stop gap measure or a political bargaining chip in intergovernmental negotiations it will be deprived of real economic significance. Yet, the fact that pre-accession aid to the "ins" (ISPA) is modelled on the Cohesion Fund supports the second interpretation, suggesting that the Cohesion Fund can and should develop into a flexible Community instrument which complements the Structural Funds.

The interpretation of the Cohesion Fund, we can see, has important implications for the future direction of the Union. In the face of enlargement, will cohesion policy be reduced to a solution for buying off poorer Member States rather than being an instrument for furthering the economic and political well-being of the Union as a whole? From a practical point of view, can the Union make the necessary internal reforms and expand to the east whilst hobbled by the budgetary constraints of the 1.27% ceiling? On a more philosophical note, is Community solidarity, one of the essential pillars of the Community treaties, in danger of being overshadowed by short-term economic interests? Has cohesion become an economic means and lost its status as a political objective?

"Solidarités de fait aux solidarités voulues"

The future of cohesion policy

Paradoxically, at the very moment when the Union transformed its narrowly based regional policy into a broader cohesion policy, Member States are adopting a short-sighted accountant's view of cohesion. The insistence on the 1.27% budget ceiling marks a major break with past enlargements, when the Structural Fund budget has been considerably expanded. Over the years, regional policy has gradually developed into the glue holding European integration together and pushing it forward. In an Union of 20-plus cohesion will be crucial. We already begin to see the benefits that have accrued from the commitment to economic and monetary union in today's global climate of economic instability. Improving public finances, necessary to extend this zone of stability, will not reduce the problem of regional disparities. On the contrary, increasing economic interdependence will mean that net contributors will pay heavily for Member States lagging in development.

To reap the full benefits of interdependence the Member States must keep a long-term view but also a broad view of cohesion. Economic and social cohesion is not confined to the Structural Funds and the Cohesion Fund. Cohesion is a multi-faceted objective and opportunities for synergy between Union policies must be maximised for the Member States to fully reap the benefits of Union. Certain policies, such as the CAP, RTD and competition policy, can have a negative impact on cohesion since in pursuit of raising the objective of competitiveness they can benefit more prosperous Member States disproportionately. More account must be taken of regions in all Member States which lie outside the wealthier belts of the Union – Objective 5a, which targets less favoured rural areas, is an example of a more balanced approach. Similarly, more emphasis must be put on improving the environment and telecommunications and transport infrastructures to promote the harmonious development of the whole of the Union. The 1996 Cohesion Fund report identifies key priorities for ensuring a more effective cohesion policy: better targeting of scarce resources; a greater degree of performance orientation; increased use of loans and private financing; best practices networks; simplification and strengthened subsidiarity. Agenda 2000 adds the need for further concentration, more decentralised management and a more even distribution of responsibility for evaluation and control of funds.

Yet instead, Member States are trying to build an extension to the Union house without using cement to bind the bricks together. The Union cannot be assessed like a company in terms of assets and liabilities. Community solidarity has intangible benefits for the whole Union. The success of the European model has always been founded on economic performance coupled with Community solidarity. The Structural Funds are the foundations of a Social Europe. Regional aid is a mobilising force in the Union. It is visible and concrete proof of the Union at work – hence its popular support. The choice is between a political Europe and a huge free trade zone. A Europe where the sole motivating force is the market is like a house built on sand. As David Allen notes: *"The EU*

economy could probably ... survive without the redistributive effect of the Structural Funds. But it is not clear that the EU system of governance could survive."⁶

Maastricht witnessed the reluctant expression of political union with the introduction of a common foreign and security policy, economic and monetary union and economic and social cohesion policy. Yet, at the dawn of EMU and with enlargement to their neighbours in central and eastern Europe on the horizon, the Member States are unwilling to provide the financial means to achieve their ambitions. At the crucial point, the Union denies its responsibilities, not once, not twice but three times. Thus, CFSP falters before foreign policy crises, EMU limps on a single monetary leg, and in Agenda 2000 enlargement proceeds on purely budgetary rationale. Philippe de Schoutheete, former permanent representative of Belgium to the EU, warns of the consequences of such short-sightedness: *"En occultant les objectifs pour se concentrer sur les instruments, l'Europe s'est privée d'une justification, donc d'une part de légitimité."*⁷

The choice now facing Europe is between *"les solidarités de fait"* and *"les solidarités voulues"*⁸. In other words, a choice between, on the one hand, a minimalist approach where cohesion policy is interpreted as a convenient pay-off in a national-level bargaining process and, on the other, a strategy for maximising the economic and political benefits of the Union for all its Member States, constituent regions and individual citizens. In making the choice Europe will define its future.

* *

This document was prepared by Lissa Bradley, Research Assistant, Research and Policy Unit, Notre Europe.

⁶ D. ALLEN, "Cohesion and Structural Adjustment", in: Wallace H and Wallace W, Policy-Making in the EU, OUP, Oxford, 1996, 3rd ed., p. 231

⁷ Philippe de Schoutheete, "Une Europe pour tous", Eds. Odile Jacob, Paris, 1997, p. 152

⁸ Jacques Delors, "L'Union européenne entre l'unité et la diversité", keynote address, Prix Latsis Universitaires 1997, Fondation Latsis Internationale, no. 7, p. 12

ANNEX 3

ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, CORNERSTONE OF EUROPEAN INTEGRATION
--

THE FOUNDATIONS OF ECONOMIC AND SOCIAL COHESION

Abstract

Aníbal Cavaco Silva

1. The concept of economic and social cohesion (ESC) in the European Union is generally associated with the objective of reducing disparities in the levels of development between different regions as well as overcoming the disadvantages of less favoured regions.

ESC not only has a redistributive dimension, it is also concerned with the efficient allocation of resources within the Community as a whole. Such redistribution is of an interregional nature (from the richer to the poorer regions) and not an interpersonal one, although ESC does have a certain redistributive impact on an interpersonal level. But ESC is also related to resource allocation at Community level in the sense that it takes the form of financial support for the provision of public goods and services.

Reducing disparities in regional development is not an exclusive competence of the Community. In the light of the principle of subsidiarity, it may be said the role of national policies is just as important as Community-level action.

2. The Structural Funds, including the Cohesion Fund, are the basic tools for promoting ESC. While other Community policies and actions such as the intervention of the European Investment Bank, the internal market, the common agricultural policy, social policy, research and technological development policy and the development of trans-European networks may also contribute to ESC, their overall significance is less than that of the Structural Funds.

As for the Community revenue budget, payments are not, strictly speaking, based on Member States' contributive capacity, nor is it intended to have a redistributive goal.

3. The Treaty of Rome included the notion of ESC but did not define a Community-level regional policy. It was during the mid-1970s that the heads of State and government explicitly recognised that a Community regional policy was indispensable for bolstering the Community and the means to implement it were adopted.

However, the major drive towards the objective of ESC was brought about by the Single European Act (SEA), when a new chapter on "Economic and Social Cohesion" was added to Part III of the European Community Treaty. The objective of cohesion was further reinforced under the Maastricht Treaty. The reinforcement of ESC is therefore associated with the launching of two new phases in

the process of European integration – first, the construction of the Internal Market (SEA) and later, the creation of EMU (Maastricht Treaty).

4. Several reasons have been put forward for including ESC as a Community objective.

First are reasons of equity for the Community as a whole. Marked disparities in levels of development between the various regions and especially the existence of extremely poor regions is considered to be socially unjust and unacceptable.

From this viewpoint, the concept of equity not only has a national but also a Community dimension. The egalitarian or humanitarian values inspiring individuals' concern for equitable distribution are not confined within national borders. They are held throughout the Community – and even beyond – although it is acknowledged that the degree of solidarity towards others is related to geographical proximity. The Community dimension of equity may be seen as a reflection of a certain culture of unity and a feeling on the part of citizens of the European Union of belonging to the same Community.

Although interpersonal redistribution is what is of real interest in achieving equity, interregional distribution – as envisaged by ESC – can be seen as a second-best solution.

Distributive equity is a relevant issue inside the European Community. Disparities in levels of development among the different regions are very high. The richest region, Hamburg, has 4½ the per capita income of the poorest region. The average per capita income in the 10 poorest regions is barely 30% of that of the average in the 10 richest regions. In addition, several regions may be considered as being very poor. The per capita income of 24 regions is below 60% of the average for the Community. Moreover, it should also be taken into account that development disparities have not decreased in the last decade.

5. Another foundation of ESC derives from the structural disadvantage of certain regions.

European integration generates net welfare benefits for the entire Community, but this benefit is not automatically distributed on an equitable basis throughout the various regions. The poorer regions benefit the least. This is due to their backwardness in terms of physical infrastructure, modern technology, human capital, business management capacity, efficiency in public administration and public service quality, all making them less attractive locations for business. These structural handicaps account for low levels of productivity and their negative consequences are felt even more in peripheral areas. The poorer regions by themselves do not have the financial capacity to solve their insufficiencies in terms of providing factors of production. Most authors consider that regional disparities will tend to increase in the absence of corrective Community policies.

This second foundation of ESC is inspired by the concept of equal opportunity. The Community must intervene in order to improve the conditions of competitiveness in the poorer regions, that is, physical infrastructure, human capital and research and technological development, thereby eliminating handicaps to economic growth in an open, competitive market.

Although Community support targeting the structural deficiencies of the poorest regions clearly has a redistributive effect, this same type of support may also be seen as a means of pursuing efficiency in resource allocation in the Community as a whole owing to its externalities.

6. Social and political tension related to inequality in development between the different regions and the subsequent difficulties in the process of European construction forms a third foundation of ESC.

With the free movement of people, the residents of poorer regions tend to emigrate to richer ones. ESC policy is necessary to counteract this trend and prevent the problems of housing, congestion, pollution, drugs and crime in urban areas of richer regions from becoming exacerbated. ESC thus improves well-being not only in the beneficiary regions but in the contributing regions.

Inequalities in regional development may also give rise to political tension. If the poorer Member States draw little net benefit from further integration, they will tend to put up more resistance to the process thereby increasing political tension. Regional inequalities pose a threat to the political cohesion necessary for European integration.

7. Does the push for European integration and the enlargement of the Union strengthen or weaken these foundations of ECS?

7.1. As regards equity in the Community, the question is knowing whether such deepening and enlargement will strengthen or weaken Europe's citizens' feeling of belonging to the same Community, that is, a feeling of what can be called common European citizenship.

There are several steps in furthering integration that contribute to reinforcing the feeling of common citizenship. In general terms, progress made in political integration reinforces both solidarity between Europeans and the Community dimension of equity.

The financial costs of deepening integration and enlargement may provoke negative reactions in those countries that are net contributors to the Community budget, thereby prejudicing the feeling of European common citizenship.

In principle, the enlargement of the Union towards the eastern European countries, makes its inequalities more socially intolerable by bringing particularly poor regions into the Community.

7.2. The impact of European integration and globalisation, which promotes economies of scale and intensifies competition, makes reducing structural handicaps all the more pertinent.

The single currency contributes decisively towards full market integration and cost-reduction for interregional trade, thereby leading to intensified competition. This warrants paying more attention to the structural disadvantages affecting certain regions so as to minimise handicaps stemming from a localisation of economic activity. The report on EMU in the European Community is very clear when it states that "particular attention must be paid to Community policies whose objective is to reduce regional and structural disparities and to promote harmonious development throughout the Community".

Although the handicaps in terms of physical infrastructure and human resources of the first wave of applicant countries will perhaps not be worse than those of the current cohesion countries, enlargement will bring in regions whose enterprises are unable to face the competitive pressures of the internal market, and this will increase the negative consequences of their structural deficiencies.

7.3. Significant regional disparities can create dissatisfaction in certain Member States, fragmenting European society, threatening the political cohesion of the Union and hindering the consensus needed to further integration and enlargement.

By facilitating the free movement of people and access to social benefits in the country of residence, further integration stimulates intra-Community flows of migrants, heightening social tension, thereby providing another justification for reinforcing ESC. Enlargement will have a similar effect, encouraging the citizens of future Member States to migrate to richer countries.

8. The degree of socially desirable cohesion stems from the outcome of a political process of Community decision-making involving voters, national governments, Community institutions and bureaucrats. Decisions about financial perspectives and Structural Fund regulations are especially relevant to ESC.

Naturally the reasons put forward for ESC influence the results of policy choice. Yet this outcome may also be influenced by many other factors, such as Community decision-making rules, the economic and political situation of certain Member States, the popularity of the process of European integration, or the efficiency of Community action in the framework of ESC. It is not clear whether or not these factors will strengthen the political demand to reduce disparities between regions in the Community.

9. In summary: economic, social and political reasons have always warranted interregional redistributive policies within the Community, and it seems likely that they will continue to do so to an even greater degree in the future.

ANNEX 4

ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, CORNERSTONE OF EUROPEAN INTEGRATION
--

AN ASSESSMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL COHESION

Ruairi Quinn

I would like to thank the organisers of this conference for inviting me to speak here today in such august company. As we contemplate another round of structural and cohesion funding, which have their origin in the single market, it is timely to discuss the results of the first 10 years of the single market.

As a socialist you would expect me to agree with the title of this conference. As a tradition, we have supported economic cohesion both domestically within our own countries and globally. But this is not simply about ethics, as you know. Without economic cohesion, the single market will simply not work.

At the outset I would like to beg leave to concentrate my comments on the country known best to me. In this short paper, I will review the impact of the single market, structural funds and the single currency on the ground in Ireland. But I would also like to address the significant impact I believe Europe's commitment to Ireland has had on the domestic policy formulation.

You will know of course that Ireland is now the fastest growing economy in Europe. The EU Commission has estimated economic growth this year in the region of 11%. I am inclined to believe that this figure overestimates real economic performance by at least a full percentage point. A recent report has suggested that because of our dependence on inward investment, the difference between GDP and GNP figures may be as high as 15%. Nonetheless, the trend is clear. Even as growth figures are revised downward for 1999 and 2000, as they have been recently, they remain at historically high levels.

Such historic growth has drawn international attention to Ireland. Economic commentators from every corner of the world have come to examine what has become known as the Celtic Tiger. Among the reasons they cite, two stand out. European support, principally through structural and cohesion funding and social partnership – as practised in Ireland.

WHERE WE ARE NOW

The final building block of the single market is nearly upon us. Within two months the euro will be in existence. In three further years, euro notes and coins will be introduced in the 11 participating countries. For those of us who have campaigned and planned for its introduction, it is sometimes difficult to comprehend that the day itself is finally dawning.

As you already know, Ireland will be one of the participating countries in the euro zone. We have kept within the qualifying Maastricht criteria for over six successive years. On the one issue which gave some cause for concern, the debt/GDP ratio, some domestic commentators are predicting that it will fall to under 40% by the end of this year, substantially below the 60% requirement outlined at Maastricht. Domestically, only inflation is a source of concern, understandably so in an economy growing as fast as Ireland's is.

Irish membership of the euro marks the culmination of a long and passionately held policy goal of politicians from all parties in the Republic. From the advent of the single market and the original debates about the single currency, Ireland was determined to be part of the integration project.

Such a strategy was not without its risks. As the devaluation crisis of 1992/3 proved, there were many people who believed that the Irish economy was inextricably linked to its British neighbour and that Ireland would not be able to participate in the single currency without Britain. Despite the growing importance of continental Europe in Irish trade figures and the relative decline of our traditional dependence on Britain, the doubters remained.

To understand this phenomenon, one has to realise the extent of our dependence on trade with Britain. For example, in 1949 up to 90% of our exports went directly to the British market. In 1997, the comparative figure was 24%. It is a spectacular shift but nevertheless concern about euro membership without British participation remained, particularly as it was believed that small indigenous industries were particularly exposed to the dangers associated with the sterling exchange rate. Domestically, this issue provided the issue around which many euro-sceptics could rally. Thankfully, recent soundings from the UK in relation to the single currency are encouraging.

Social partnership has been at the centre of our economic success. Forgive me for deviating from the topic under discussion for a while, but as I have stated earlier the two themes are closely related in the Irish context. In my view, it is no coincidence that the current form of Social Partnership and the Single European Act were born simultaneously in 1987.

Irish social partnership was conceived at a time of economic crisis. Its introduction enabled us as a nation to bring inflation under control and begin the difficult task of reducing our debt/GDP ratio. In later years it has ensured our continued economic competitiveness.

The basic premise is simple. Wage rates are kept marginally above the rate of inflation, workers receive increased remuneration through tax reductions and their representatives are given an increased role in setting the national policy agenda. The result has been a peaceful industrial relations climate which has complemented our existing advantages in the battle to secure quality inward investment.

The success of social partnership is clear to see. Workers' wages have risen considerably. Unemployment has fallen. Individual income tax rates, once amongst the highest in Europe, have been reduced considerably.

The initial impetus given to the domestic economy in the late eighties as we started to regain our control of domestic finances, was complemented by the publication of the first EU-aided national development plan in 1989.

Ireland's subsequent economic success is well known. Speaking in Cork, Ireland's second city, recently, Commissioner Wulf Mathies described Ireland as the best pupil in Europe's cohesion class.

Progress over the last few years has been rapid and comprehensive. From being one of the largest recipients of EU aid in the late eighties and the early nineties, Ireland will probably become a net contributor to the EU budget in the first decade of the new millennium.

This eventuality is the cause of some concern in my country. Undoubtedly, Ireland will soon be able to stand on its own two feet. This year's projected government exchequer surplus will run to over ECU 3 bn. But, in a country which has prided itself on its ability to draw down EU funds and use them well, it is a big step to take to plan properly for their eventual withdrawal.

Ireland's success is only one example of the success of cohesion and structural funding since its inception after the Single European Act. As the Commissioner also pointed out in Cork, progress has been made elsewhere. In 1985 the four cohesion countries, Spain, Greece, Portugal and Ireland, had an average per capita income of 66% of the EU average. That figure is now as high as 76% – a 10% rise. Put into a proper historical context this is a massive increase.

In Ireland's case the increase has been greater. Per capita income is around the EU average. Again calculated on the basis of GDP these figures overstate the reality. However, even GNP figures, calculated on the basis of purchasing power parity, reflect a rise of almost 30% since 1986. Moreover, studies in Ireland indicate that the impact of structural funds on the Irish economy has been in the order of 2.5 to 3% of GDP. These figures have declined recently, but that is more a testament to our remarkable growth than a decline in receipts.

It is little wonder then that a form of dependence has developed in relation to structural funding. Structural funding was never meant to be permanent. Commissioner Mathies made that clear in Cork. The intention was always to raise the productive potential of the recipient States. That is precisely what has been achieved in Ireland, although it is difficult to measure. Most studies in circulation concentrate on the immediate demand-side effects of transfers.

For those of you who may have visited Ireland in the last 10 years, and in particular for those of you who may have travelled around it, the improvement in our physical infrastructure has been considerable. Those opposed to EU integration in Ireland used to argue that our physical remoteness would mean that we would never be able to rise above our peripheral status. Recent improvements in national transport infrastructure and proper concentration by our industrial development agencies on high-tech and other industries like telemarketing has helped minimise the significance of our geographical location. Industrial policy, accepting the single market and aimed at maximising Ireland's competitive advantage within it, has been successful.

But we still have a long way to go. Economic growth is posing as many challenges as it is solving problems. There has been a massive increase for instance in the numbers of new cars on the road.

Consequently many of the improvements in recent years, particularly along the more affluent eastern seaboard, are already showing signs of strain. There is an awful lot more work to be done. And, let me put you on notice, Ireland will be using all its negotiating skills to ensure that the maximum level of assistance from the EU will be made use of. Public-private partnerships, so long a feature of public infrastructural improvements in places like the UK and, further afield, New Zealand, now form an important part of debates about public policy in Ireland.

It would be wrong exclusively to attribute all Ireland's recent economic success to structural and cohesion funding. There are other important factors too. Ireland's demographic profile, our corporation tax regime, our anglophone tradition have all contributed to our attractiveness to inward investors. And clearly inward investment has been the engine which has driven economic growth. But public policy choices too have been a factor. Even in the darkest days of economic recession in the eighties, priority was given to maintaining standards within our education system. In recent years, our system of national social partnership has attracted considerable attention.

All the while, Europe has been in the background. Adherence to the Maastricht criteria has informed national economic policy since its inception. It has been made possible because all the social partners, both the trade unions and employers' groups, supported entry into EMU. Participation in the single currency became a national imperative.

Of course, there has been debate about the loss of key economic policy interests like the exchange rate and interest rate policy. However, Ireland has had its experience of demand-driven Keynesian economics – in fairness to Keynes as practised in the 1970s, not as envisaged in the 1930s. The Structural Funds experience has taught us the importance of supply-side innovation. Over the course of both our national plans, Ireland devoted a higher percentage of our Structural Fund allocation to investment in human capital than any other of the four cohesion countries. That investment has reaped massive dividends.

Notwithstanding the debate about whether Ireland will attempt to regionalise to draw down more funds in the next tranche of structural funds, Ireland will receive less than half of the funds received during the course of the previous national plan. The loss of those funds does pose challenges for the years ahead. But, there are signs that those challenges can be met. One consequence arising from our experience with drawing down Euro-funds is a realisation of the importance of strategic planning.

In Ireland especially, that ability to pick and plan priorities will be even more important in the years ahead.

ANNEX 5

ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, CORNERSTONE OF EUROPEAN INTEGRATION
--

Speech by Mr Pierre MOSCOVICI, French minister for European affairs

It is never easy to join a seminar part-way through. I know your discussions yesterday were very productive, and I hope I can contribute to an equally worthwhile debate this morning.

But first of all I would like to express my very warm thanks to Jacques DELORS and José Angel SÁNCHEZ ASIAÍN for combining their distinct but formidable talents to organise this informal gathering.

Initiatives of this kind are vital for progress in Europe. That progress cannot be left to the cumbersome machinery of the Community institutions and official bilateral meetings which, while necessary, always bring us back to a pragmatic vision of Europe. Our job as politicians must also be to strive for a European ideal – an ideal that, while it may be unattainable, can guide us and direct and give meaning to our day-to-day work. That European ideal is nurtured chiefly by debate in the most diverse circles, the common denominator being that they unite the energies of dedicated people eager for a more effective, more widely accepted Europe whose benefits are felt throughout society.

I shall now come to the matter before us this morning. First I would like to give a brief review of cohesion to date – without going into too much detail, as I know you spent most of yesterday discussing it. But most of all I want to stress

the prospects for cohesion policy, which needs to provide real solutions to the challenges that lie ahead.

Cohesion policy has been one of the European Union's greatest successes over the last 10 years.

Everyone is justifiably pleased with the progress made towards economic and monetary union in Europe, with the advent of the euro due to take place in just over a month. But what I want to stress above all is the debt successful economic integration owes to cohesion policy. I see a quite direct link between cohesion policy and economic and monetary union.

The single market has been a very powerful force for integration.

Cast your minds back to the fears voiced in some quarters 10 years ago. There were concerns about the damage the theory of competitive advantage could do if played out in a European market where, from the Rhine to Andalusia to Puglia, objective production conditions differed widely. It was thought that the less advanced countries and regions would become trapped in their traditional low-value-added specialisations, while the more advanced countries at the heart of Europe would gain almost exclusive benefit from the emergence of powerful intra-Community trade flows.

In fact the reverse was true, thanks to cohesion policy's corrective action as a flanking mechanism. In the space of a dozen years, countries such as Ireland, Spain and Portugal have succeeded in fully integrating into the European market. Their external trade balance has grown substantially, to the extent where

it equals or exceeds that of France or Germany, although admittedly a degree of dichotomy remains in their economies between those sectors which are fully integrated into the European market and more traditional, more vulnerable sectors which to some extent remain outside Community trade flows.

Moreover, the process of monetary unification would not have been possible without cohesion policy.

The Cohesion Fund was set up in 1992, precisely to ensure the economic convergence which is crucial to the smooth functioning of economic and monetary union. Spain, Portugal and Ireland gained their place in the first wave of EMU through a major process of internal adjustment, long-term and deliberate, by which, in the space of a few years, they have secured a degree of stability for the Portuguese escudo and the Spanish peseta which is virtually on a par with that of the German mark and the French franc.

Again, success was far from guaranteed. It is thanks to the solidarity displayed by means of the Cohesion Fund, and to the bold economic policies of these countries since the start of the decade, that a total of 11 countries will be introducing the euro on 1 January.

As you know, the French government I belong to stated in June 1997 that France would definitively adopt the euro only if not only Spain and Italy but also Portugal qualified. As long as those countries met the convergence criteria regarding inflation, interest rates and public deficit, it would have been unacceptable to exclude them on the basis of an unspoken "sixth criterion" founded on old prejudices about the Latin countries which persist in some

business circles in northern Europe. You will recall the references to the "Club Med countries", implying that they were fine as holiday destinations but not credible partners in a single currency. Happily, all that is now behind us. France refused to endorse such a politically questionable and economically absurd position.

Politically questionable in that it would have set the European Union back more than 10 years, reviving the old demarcation line between Mediterranean Europe and the Rhineland Europe historically centred on France, Germany and the Benelux countries.

And economically absurd in that the expected benefits of monetary union are directly proportional to the size of the economy within the euro zone. With 11 countries, a combined population of nearly 300 million and an economy at least the size of the United States behind it, the euro will be the very instrument we need both to protect us against turbulence on external currency markets and to generate the kind of endogenous growth dynamic capable of perhaps absorbing a share of Europe's massive under-employment.

That powerful instrument we now hold, *de facto*, in our hands. It is already at work, externally – witness the moderate impact of the Asian crisis on the euro currencies – and internally, with the improvement in the outlook for domestic demand offering a timely counterweight to the loss of markets in the emerging countries.

More will be needed over the coming weeks and months. The coordination of economic policy in the euro Council – a matter of great importance for France – will need to be stepped up, and the matter of asserting the euro's position on

the world stage will have to be settled to the satisfaction of all concerned. On these points I must say that I am substantially in agreement with the views expressed by "Notre Europe" in an extremely interesting policy paper published recently, although in my capacity as a government minister I cannot go along with the rather provocative title, "The Current Crisis: an Opportunity for Europe".

All these past and present achievements which are so crucial for the economic future of the continent we owe to a shared political will. We also owe them to the vision of political leaders – Jacques DELORS chief among them – who saw early on that such achievements would not be possible unless the broadest possible section of the European public were given a stake in them, in particular by means of solidarity mechanisms at Community level.

However, cohesion policy now faces new challenges.

First and foremost, from now on cohesion needs to be at the heart of European integration.

Lionel JOSPIN's government has argued relentlessly over the past 1½ years for a shift towards growth and employment in the process of European integration.

Our aim is for the euro to underpin a model of growth which is balanced, sustainable over the long term, job-creating and conducive to an equitable social distribution of the wealth created. That is a goal people can unite behind, and will

win the euro the political recognition which it deserves and is beginning to receive, in France at least.

In this context, it is also the Union's responsibility to ensure that the common policies it implements more directly promote increased cohesion. For economic and social cohesion extends far beyond the limits of cohesion policy in the strict meaning of Article 130a of the treaty.

It also encompasses the infrastructure development policy set out in Essen on the basis of proposals by Jacques DELORS. It is time to end the contradictory stance of regularly highlighting the upgrading of transport infrastructure and the environment – financed by the Cohesion Fund – as a crucial factor in helping the economies of southern Europe to catch up, while voicing scepticism regarding the impact of that policy if applied across the Union. Personally, I find it extremely disturbing to be told that the Vasco de Gama bridge over the Tagus, largely financed from the Cohesion Fund, is an unqualified success, but that a high-speed rail link between Lyon and Trieste or serving the Mediterranean coast, part-financed from an EU loan, would have a disastrous effect on the Union's finances...

Cohesion in the broadest sense also requires restoring the European Social Fund's role as a force for convergence in employment policy, as reflected in the proposals contained in the national employment action plans put forward by France and Spain.

As to the reform of the common agricultural policy, it will gain public acceptance only if it marks a clear shift towards safeguarding the European

agricultural model of balanced land use and support for economic activity and employment in rural areas.

And there is no shortage of other examples, such as the importance the Union wishes to lend the public services, whose legitimacy is formally acknowledged in the Amsterdam Treaty, as a force for greater economic and social cohesion in Europe.

In this context, cohesion policy must be part of this general movement, while accepting the necessary adjustments.

Cohesion policy must show some adaptability, some capacity for reform, if it is not to invite criticism. We launched the debate on this point a little over a year ago, as part of Agenda 2000. And we must recognise that it is still at a fairly preliminary stage. However, the basic negotiating positions are already fairly clear.

To simplify – and this is perhaps a little provocative, but I feel we are here to speak our minds –, I would say the cohesion countries are quite plainly taking the acquired rights line, the logical corollary of which would be an accumulation of Community redistribution mechanisms, with no change in the current geographical balance.

That rationale seems incompatible with an objective assessment of economic reality. Cohesion policy has generated a very strong growth dynamic in most of the cohesion countries, Spain, Portugal and Ireland in particular. They

have been spared the "growth deficit" Europe has suffered over the last decade: average growth has been 4.5% in Ireland, 3% in Spain and 2.6% in Portugal.

Community solidarity has shown its true strength. The results are tangible achievements of which the Union can be justifiably proud:

- in Spain, more than 14,000 km of main road will have been built or upgraded by 1999;

- in Greece, the number of towns equipped with water treatment facilities will have more than doubled since the country's accession;

- and in Ireland, half the students continuing their studies beyond the end of compulsory schooling have done so with Community assistance.

Today some of these countries – and I am thinking of Ireland in particular – have already balanced their public finances and can now take a positive view of ambitious strategies to cut taxes and social security contributions as well as deficits.

Conversely, in the debate on the future of cohesion policy, other countries, particularly those which see themselves as "net contributors" to the European budget, such as Germany, the Netherlands and Sweden, are tempted to impose a narrow reading of conditionality. They take the view that once sufficient progress has been made towards convergence, the Community instruments employed to that end can be dispensed with. The very existence of the Cohesion Fund is now up for debate.

That position must clearly be heavily qualified, since for economic and monetary union to work, progress towards real and not simply nominal convergence is necessary. The strong growth rates of most of the cohesion countries in recent years should not obscure the fact that very substantial disparities remain in terms of prosperity within the Union.

We must therefore push for a flexible approach which eschews both the gravy train and the hatchet job. A balance must be found that takes account of the progress already made on the road to convergence and of the distance that remains to be travelled.

The same is true of the reform of the Structural Funds themselves. Clearly, the share of the Community population covered by the funds cannot be allowed to continue growing at its present rate. Over 50% of the population now benefits from Structural Fund assistance in one form or another. Solidarity that broad, if applied too indiscriminately, can become so diluted that it ceases to be effective.

We must therefore restore a more clearly redistributive character to regional policy, by accepting an overall limit on the population covered and progressively withdrawing aid to those regions where overall the economy is moving close to the Community average.

Structural Fund policy needs to refocus on its primary purpose, which is to narrow the prosperity gap for those regions whose development is lagging far behind and those where geographical polarisation within the single market is creating clear industrial conversion or rural depopulation problems.

Moreover, in accordance with the subsidiarity principle, the Member States must retain responsibility for ensuring the balanced development of their national territory by means of an independent regional development policy, as the only way of ensuring a hands-on response to local problems. In my view, that means that Community and national zoning need not coincide precisely. The national authorities must be left sufficient leeway to address their national priorities as well. Quite simply because solidarity in the Union begins at home, as the Commission so rightly says in its latest report on cohesion.

I would like to end with a few words on the challenges the forthcoming enlargement to the east represents for cohesion policy, since with an increase in membership to 30, Europe's nature is set to change. It is a new Europe we are building, but one that will still need a cohesion policy in 2003, 2004 or perhaps 2005. That will be after the next budget agreement. But time will pass quickly and thought should be given to it now.

We have a historic undertaking before us, one which will unite the European continent nearly 10 years after the fall of the Berlin Wall and German unification. Europe's unification will be complete when the new democracies to the east feel fully involved in a shared political endeavour, centred on the values of economic freedom, democratic accountability and social solidarity which have always been those of the European Union.

At present all those countries are in a transition period: they have cut their ties with the old command economy and single-party system, but they cannot yet aspire to full integration with their neighbours to the west.

This process will take some time, as everyone is now aware – our Polish, Hungarian and Czech friends no doubt as acutely as ourselves. I am thinking of Vaclav HAVEL's comments during the visit Lionel JOSPIN made to Prague a fortnight ago, when he was careful to avoid any reference to the year 2000 as the date of his country's accession, but, on the contrary, stressed his desire for serious and constructive membership negotiations. What he said was: "Very well, in 2003 if possible, but if necessary then later." We have moved beyond the obsession with millennial deadlines and on to the real issues, for we are all alert to the economic difficulties enlargement presents. The policy of economic and social cohesion was originally devised for a European area where the income disparity between regions was 1:2. Is it reasonable to suggest that it can be transposed without further ado to a Europe where the largest disparities are in the order of 1:4?

The answer must be no. That would risk provoking an explosion in Community spending and an artificial and destabilising stimulation of the economies of central and eastern Europe, which, as we know, do not have a limitless capacity to absorb foreign aid. We must be careful to ensure that accession does not trigger an economic shock there or wreck the existing common policies here.

We must therefore allow time its natural function in the economic equation and take a measured, methodical approach. The preaccession strategy is designed precisely to enable those countries, over time, both to bring their productive systems into line with the standards of the European Union's market economy and to increase their supply capacity. The priorities for the preaccession strategies were defined on that basis: the adoption of all the

Community's achievements and the development of productive investment are the strategic conditions for most of the aid granted for the preaccession period.

This is vital if these countries are ultimately to be successfully integrated into economic and social cohesion policy. That will happen in due course, and in a way that both meets the real needs of the new Member States and preserves the existing common policies of benefit to the 15 current members. That was the thrust of the dual programming principle adopted in Luxembourg in December 1997, whereby the financial package depends on the size of the Union at the time it is submitted. The principle met with broad agreement among the Member States and should safeguard us from undoing part of what we already have in order to build anew.

*

To conclude, I am tempted to say that cohesion policy is at a crossroads: the needs are great, yet financial resources will be limited by the budgetary discipline imposed under the Stability and Growth Pact – I say "imposed", but it is also a discipline that we accept. So we must make the money go further, and that will not be easy.

We must also look beyond purely budgetary concerns and take a broader view, redirecting Community policy as a whole towards the aim of economic and social cohesion, for, I repeat, cohesion is about more than the Cohesion Fund.

That is what we began doing in Amsterdam, and in Luxembourg last year with the resolution on growth and employment and the extraordinary summit on employment.

We must continue along that path, despite the obstacles ahead – for Agenda 2000 in particular, but also for the task of stepping up the European social dialogue and developing a genuine European citizenship, and with it a European civil society capable of doing at least as much as the forthcoming reform of the institutions to set Europe on the move again.

Thank you for your attention.

* * *