

Zusammenfassung des SAPIR-Berichts

„An Agenda for a growing Europe“

und

Stellungnahme der AGE G

August 2003

1. Allgemein

Der Bericht dient als Beratungsgrundlage der Europäischen Kommission für eine europäische Politik im Hinblick auf das Jahr 2010. Die EU soll der wettbewerbsfähigste, dynamischste und wissensorientierteste Raum werden mit nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum, größerer sozialer Kohäsion und rasch wachsendem Lebensstandard in den neuen Mitgliedsstaaten (Lissabonner Gipfel).

Einer in den letzten Jahrzehnten verbesserten wirtschaftlichen Integration (Binnenmarkt 1993, EURO 1999, Aufnahme 10 neuer Mitgliedsstaaten 2004) steht eine zwiespältige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU gegenüber: einerseits verbesserte makro-ökonomische Stabilität und Kohäsion, andererseits kein ausreichendes Wirtschaftswachstum.

Der SAPIR-Bericht untersucht alle Facetten des EU-Wirtschaftssystems:

- einheitlicher Markt und die damit zusammenhängenden mikro-ökonomischen Politiken,
- makro-ökonomische Politik (Währungsunion und EU-Haushalt).

Der Bericht erarbeitet Ratschläge für ein EU-Wirtschaftssystem mit einem schnelleren Wachstum bei gleichzeitiger Stabilität und Kohäsion in einer größeren EU. Diese EU-Zielsetzungen bis 2010 sind mit dem gegenwärtigen EU-System (komplexe Programme, zu viele Instrumente, zu wenig Abstimmung) schwer zu erreichen.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile:

- Bewertung der wirtschaftlichen Leistung im Hinblick auf Wachstum, Stabilität und Kohäsion
- Herausforderungen, denen sich die EU in den nächsten Jahren zu stellen hat
- Empfehlungen für die Zukunft.

2. Bewertung der bisherigen EU-Politik

Neben den bisherigen Erfolgen (Binnenmarkt, Währungsunion, Stärkung der Wettbewerbspolitik) werden untersucht:

- Wachstum: nicht zufriedenstellend im Vergleich zu den Vereinigten Staaten (trotz vergrößertem europäischem Markt, hoher Qualität an Human Resources, Kapital und Infrastruktur).
- Stabilität: Im Gegensatz zu den USA (Stabilität ohne Reduzierung des Wachstums) in Europa ein Stabilitätsprozess (geringe Inflation und Haushaltsdefizite) mit niedrigen Wachstumsraten.
- Kohäsion: erreicht auf der Ebene der Mitgliedsstaaten und der Makroregionen, nicht auf regionaler Ebene.
- Ökonomische Wechselbeziehungen: Auf makro-ökonomischer Ebene vor der Währungsunion Stabilität durch Reduzierung der Inflation und der Haushaltsdefizite: was kurzfristig die wirtschaftlichen Aktivitäten behindert, aber mittelfristig einen guten Rahmen für Wachstum bietet. Wachstum mit möglichen negativen Effekten für Kohäsion, wenn die Marktkräfte die Einkommensunterschiede zwischen Regionen und Einzelpersonen verstärken. Finanztransfers, die Ausgleich schaffen, sind gut für die Kohäsion, aber schlecht für Wachstum.

- Wirtschaftliche Governance: Wie Wirtschaftspolitik betrieben wird, ist wesentlich für deren Erfolg. Das europäische und nationale Bild zeigt Konfusion (zu komplexe Systeme und unterschiedliche Rollenverteilung) und Gegensätze (z. B. zwischen Zielen und Ergebnissen).

3. Herausforderungen der EU in den nächsten Jahrzehnten:

- Die gegenwärtige Kombination von niedrigem Wachstum und höheren öffentlichen Ausgaben (vor allem im Hinblick auf die Überalterung der Gesellschaft) schafft keine **Nachhaltigkeit**.
- Die **Einkommensunterschiede** in der EU werden größer (aufgrund der Erweiterung) als früher beim Beitritt der südlichen Mitgliedsstaaten.
- Wegen der großen Einkommensunterschiede ist **Konvergenz** zwischen neuen und heutigen Mitgliedstaaten der Schlüssel für eine erfolgreiche Erweiterung.
- Die neuen Mitgliedstaaten sind nicht nur ärmer, sondern auch strukturell sehr unterschiedlich. Die **Heterogenität** der EU wird zunehmen.

4. Empfehlungen für die Zukunft:

Das wirtschaftspolitische System der EU ist so zu verändern, dass größeres Wachstum erreicht wird. Das erfordert eine Umorientierung der Politik und ihrer Arbeitsweise, eingebettet in Verwaltungsmethoden und EU-Budget.

4 Prinzipien für eine Neuorientierung der EU-Politik:

- **Reform der mikro-ökonomischen Politiken** zur Steigerung des Wachstumspotentials bei kleineren Änderungen in der gegenwärtigen makro-ökonomischen Politik und Neugestaltung der Kohäsionspolitik
- **Gut funktionierende und wettbewerbsfähige Märkte** für Arbeit, Kapital und Dienstleistungen zur Förderung von Wachstum (Aktionen auf europäischer und nationaler Ebene).
- **Nur ein Ziel sollte einem Politikinstrument zugeordnet werden.** EU-Wirtschaftssysteme und Instrumente verfolgen bisher 2 Ziele gleichzeitig, z. B. Förderung des Wachstums und Verbesserung der Kohäsion.
- Eine neue Politik sollte die **Funktionsweise einer erweiterten EU verbessern** sowie **Wachstum** sowohl **allgemein** als auch **und vor allem in den neuen Mitgliedstaaten** ermöglichen.

Um die Ziele des Lissabonner Gipfels zu verwirklichen, werden *sechs Punkte* entwickelt, die sich an die EU und die Mitgliedsstaaten richten:

1. Den Binnenmarkt dynamischer gestalten
2. Konzentration der Investitionen in das „Wissen“
3. Verbesserung der makro-ökonomischen Rahmenbedingungen für die Währungsunion
4. Neugestaltung der Politik für Konvergenz und Restrukturierung
5. Verbesserte Effektivität in den Entscheidungsfindungen und Regierungen
6. Neuorientierung des EU-Haushalts.

Empfehlungen für jeden dieser 6 Punkte:

Politik zur Förderung des Wachstums:

1. den Binnenmarkt dynamischer gestalten: bessere Koordination zwischen Wettbewerbspolitiken mit dem Ziel, den Marktzugang zu vereinfachen und die Arbeitsmobilität in der Union zu verstärken. Dazu ist auch die Infrastruktur zu entwickeln, um die großräumigen europäischen Ökonomien zu verbinden.
2. Konzentration der Investitionen in das Wissen: Verstärkung der nationalen und EU-Mittel für Forschung und universitäre Ausbildung (möglichst auf höchstem wissenschaftlichen Standard), Schaffung einer „Europäischen Agentur für Wissenschaft und Forschung“, Stärkung des Privatsektors durch steuerliche Anreize.
3. Verbesserung der makro-ökonomischen politischen Rahmenbedingungen für die Währungsunion: Schaffung von Reserven durch die Mitgliedstaaten in guten Zeiten als Spielraum für eine Finanzpolitik in schlechten Zeiten, strenge Budgetüberwachung, effektivere und flexiblere Umsetzung des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“.
4. Neugestaltung der Politik für Konvergenz und Restrukturierung: Konzentration der Mittel auf die Staaten, nicht auf Regionen mit niedrigem Einkommen, Überprüfung der Förderfähigkeit für EU-Hilfen am Ende jeder Programmperiode.
5. Verbesserte Effektivität in der Entscheidungsfindung und Regulierung: flexible und kohärente Definition der Zuordnung von Kompetenzen zwischen EU und nationalen Ebene, weitere Anstrengungen zu einer dezentralisierten Umsetzung von Marktregulierungen und Verbesserungen im Management des Binnenmarktes.
6. Neuorientierung des EU-Haushaltes: Radikale Reorganisation dieses Haushaltsteils der EU für wirtschaftliche Aktionen durch drei Fonds:
 - Wachstumsfonds,
 - Konvergenzfonds,
 - Restrukturierungsfonds.

Dies bedeutet einen großen Einschnitt bei den Agrarausgaben und eine Reduzierung der Ausgaben für ländliche Politik in den Mitgliedstaaten.

Stellungnahme der AGEG zum Sapir-Bericht:

- Die AGEG begrüßt die Absicht des Präsidenten der Europäischen Kommission, im Zuge der Erweiterung der EU und im Hinblick auf das Jahr 2010 die EU-Politiken und Instrumente auf ihre Zukunftstauglichkeit hin zu überprüfen. In dem vorgelegten „Sapir-Bericht“ darf nicht übersehen werden, dass es sich ausschließlich auf die wirtschaftliche Seite konzentriert. Es fehlt somit die Einbettung in eine politische Gesamtstrategie der EU.
- Der „Sapir-Bericht“ hat (nach eigener Aussage) die politische Weichenstellung im Europäischen Konvent mit einem neuen europäischen Statut nicht berücksichtigt, insbesondere was Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten, Arbeitsweisen etc. betrifft.
- Anhörungen und Diskussionsergebnisse der letzten drei Jahre, veranstaltet von der EU-Kommission, GD REGIO, sind erkennbar nicht einbezogen in dem Bericht.

- Das EU-Dokument „White Paper on Governance“ findet sich in dem Bericht nicht wieder.
- Es bedarf einer größeren Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Instrumenten, Entscheidungsträgern sowie einer Definition der Partnerschaft zwischen EU und den Mitgliedsstaaten (gemäß EU-Konvent).
- Die Aussage „ein politisches Ziel der EU sollte einem Instrument zugeordnet werden“, ist sicherlich diskussionswürdig. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass nicht notwendige Ziele, wie sie im Konvent und im zweiten Kohäsionsbericht definiert worden sind (z.B. territoriale Kohäsion und grenzübergreifende Zusammenarbeit) geopfert werden, weil es nur eine begrenzte Zahl von Zielen und Instrumenten geben soll. Die EU in der Rolle eines Facilitators wird begrüßt. Dies bedeutet gleichzeitig eine Anerkennung des bottom-up-approaches. Die regional/lokale Ebene ist die am besten geeignete zur Umsetzung der EU Regional- und Kohäsionspolitik.
- Die jetzigen EU-Systeme konzentrieren sich zu sehr auf quantitative Ergebnisse (z.B. Höhe der eingesetzten Mittel, Zahl der Veranstaltungen etc.) und auf Sanktionen, die sich bisher nicht als sehr effizient und nachhaltig erwiesen haben. In Zukunft sollten qualitative Ergebnisse (d.h. werden mit den EU-Mitteln die politischen Ziele erreicht) im Vordergrund stehen bei gleichzeitig notwendigen effizienten Kontrollen.
- Der „Sapir-Bericht“ berücksichtigt nicht die veränderte makroökonomische Situation (Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von mehreren Mitgliedsstaaten in den letzten beiden Jahren). Europäisches Wachstum ist auch in Zukunft mit Haushaltsdisziplin auf nationaler Ebene verbunden.
- Der Bericht definiert Wachstum in Europa als Priorität Nr. 1. Sicherlich ist wirtschaftliches Wachstum eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass etwas „aus dem europäischen Kuchen“ im Sinne der europäischen Ziele zu verteilen ist. Dies bedeutet aber auch andere Prioritäten neben dem Wachstum:
 - Eine ausgewogene, harmonische und nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums, insbesondere auf regionaler Ebene, auch mit Hilfe von EU-Politiken und Mitteln.
 - Eine polyzentrische Entwicklung des EU-Territoriums mit ausgewogenen Entwicklungschancen zwischen Ballungsräumen/Großstädten und dem ländlichen Raum. Die volkswirtschaftlichen Kosten eines Ausblutens des ländlichen Raumes sind immens hoch und durch stärkeres Wachstum in Ballungsräumen nicht auszugleichen.
 - Ein bestimmtes Maß an auch in Zukunft notwendiger Agrarpolitik.
 - Grenzübergreifende Zusammenarbeit als ein Eckpfeiler des zweiten Kohäsionsberichtes (eine der genannten 4 Prioritäten).
- Die AGEF ist aufgrund der einseitig wirtschaftlich orientierten Empfehlungen des Sapir-Berichtes besorgt über die zukünftige Entwicklung europäischer Politiken. Drei vorgeschlagene Fonds, die sich vorrangig nur am Wachstum orientieren, bergen große Gefahren in sich:
 - Die Diversität und regionale Vielfalt in Europa, wird durch einseitige Orientierung auf wirtschaftliches Wachstum zur Disposition gestellt.

- Der politische Konsens über die Notwendigkeit einer europäischen Kohäsionspolitik wird in Frage gestellt, wenn nur von Konvergenz zwischen den Staaten und nicht zwischen Regionen mit niedrigem Einkommen gesprochen wird.
- Wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum nur auf staatlicher Ebene zu messen und nicht auch auf regionaler Ebene, wird der Vielfalt in Europa nicht gerecht. Es ist eine unbewiesene Annahme, zu glauben, dass Wachstum auf staatlicher Ebene früher oder später auch Wachstum in benachteiligten Regionen automatisch mit sich bringt.
- eine nachhaltige, ausgewogene harmonische Entwicklung auf dem gesamten EU-Territorium ist kaum möglich,.
- die zukunftsorientierten Ansätze, erarbeitet mit der EU-Kommission in zahlreichen Treffen für eine zukünftige Ausrichtung der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik, werden übergangen.
- Es fehlt eine Aussage dazu, wie eine zukünftige Agrarpolitik auszusehen hat. Sie wird nur als nicht-profitabel bezeichnet. Dabei wird die Rolle der Landwirtschaft für die Umwelt, die Einkommenserzielung und die Pflege der Landwirtschaft im ländlichen Raum übersehen, ohne dass notwendige Alternativen aufgezeigt werden.
- Eine Konzentration der EU-Politiken praktisch ausschließlich auf die Priorität Wachstum bedeutet Defizite in anderen europäischen Bereichen. Es wächst damit die Gefahr einer Renationalisierung bestimmter Politikbereiche, um den notwendigen Ausgleich für benachteiligte Regionen zu schaffen.
- Grenzübergreifende Zusammenarbeit (gemäß 2. Kohäsionsbericht eine der 4 Prioritäten) ist als europäische Aufgabe gefährdet. In der Vergangenheit war grenzübergreifende Zusammenarbeit national eigentlich nie eine vorrangige Aufgabe. Ihre Reduzierung als europäische Aufgabe würde mit großer Wahrscheinlichkeit ein Ende der noch langfristig notwendigen Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bedeuten und damit den europäischen Integrationsprozess negativ beeinflussen (siehe beiliegendes Papier „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als politische Aufgabe und Ziel der EU).

Ende September/Anfang Oktober wird das Kollegium der Europäischen Kommission auf der Grundlage des „Sapir-Berichtes“ entscheidende Weichen über die Zukunft Europas und der damit zusammenhängenden Regionalpolitik stellen. Im Wesentlichen geht es um **2 unterschiedliche Visionen** über die Zukunft der Europäischen Union:

- die eine Vision basiert auf dem neuen Europäischen Statut mit einer Vertiefung und Integration der Europäischen Union. Sie hat nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung im Auge, sondern auch das Ziel, die Union den Menschen näher zu bringen, die Bürger am demokratischen Leben der Union zu beteiligen, die Aufgabenverteilung zwischen der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene besser zu lösen und der Europäischen Union wichtige Aufgaben (Außenpolitik und Verteidigung) zu übertragen. Diese Vision sieht Regional- und Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene nicht nur wirtschaft-

lich, sondern als Angebot, gezielte europäische Anliegen in der gesamten EU und für die gesamte Bevölkerung zu verfolgen.

- Die andere Meinung zielt darauf ab, Europa im Wesentlichen weiterhin als ein Instrument zur Stärkung der wirtschaftlichen Dimension und zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit zu sehen, ohne dass parallel dazu die politische Entwicklung der Europäischen Union und deren Integration tiefgreifend gestärkt wird.

Vom Kollegium der Kommissare wird daher diskutiert:

- eine sehr flexible und offene Option, u.a. mitgetragen von Herrn Kommissar Barnier, die eine Förderung des gesamten Gebietes der EU durch die Regionalpolitik (abgestuft) vorsieht, wobei noch mehr als bisher die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Verantwortung übernehmen sollen.
- Eine andere Option favorisiert ein System der Konvergenz zwischen Staaten, wobei letztendlich die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bzw. deren Zusammenschlüsse ihre Bedeutung auf europäischer Ebene und im demokratischen Leben der Union verlieren.

Die AGEG sieht somit bei der Vision einer Europäischen Union, die sich nur auf Wachstum und Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert und auf Konvergenz zwischen den Staaten ein erhebliches gesellschaftspolitisches Konfliktpotential in der Akzeptanz einer solchen Ausrichtung der EU.

Anlage: Politische Resolution