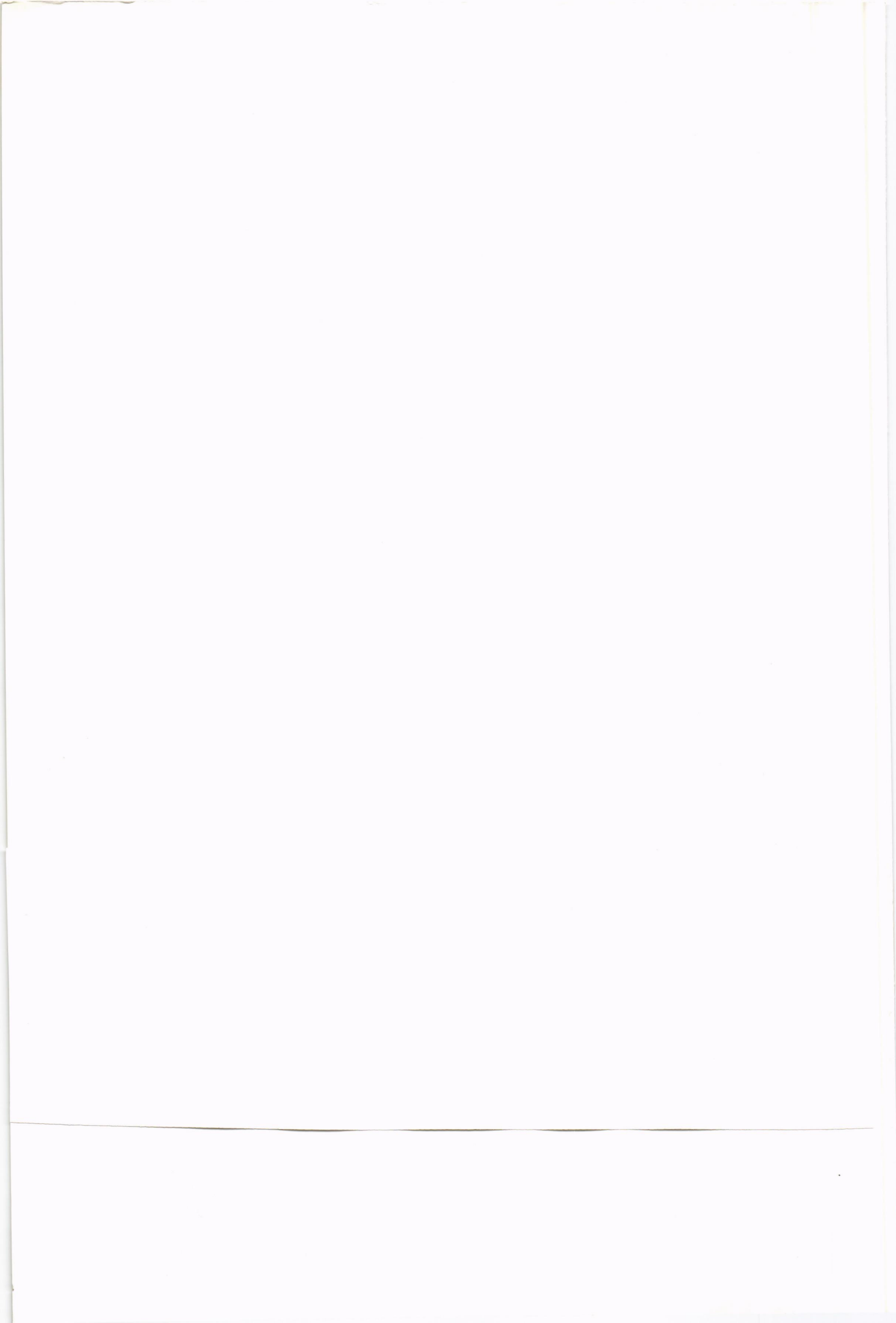




EUROPÄISCHES GEWERKSCHAFTSINSTITUT

335.

EGI



EG - REGIONALPOLITIK

Copyright © 1999 by John Wiley & Sons, Inc.

Gewerkschaftliche Positionen -

EG - REGIONALPOLITIK

- Gewerkschaftliche Positionen -

Das Europäische Gewerkschaftsinstitut (EGI) ist ein Instrument der europäischen Gewerkschaftsbewegung für Forschung, Information/Dokumentation und Bildungsarbeit. Es wurde auf Initiative des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) im Jahr 1978 gegründet, um sich mit den europäischen Aspekten der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen zu befassen, die von besonderer Bedeutung für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften sind. Der EGB besteht aus den folgenden Gewerkschaftsbünden, die zugleich auch Mitglieder des EGI sind und seine Beschlussorgane bilden :

BELGIEN	CSC/ACV FGTB/ABVV
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	DGB DAG
DÄNEMARK	LO FTF
FINNLAND	SAK TVK
FRANKREICH	CFDT CGT-FO CFTC
GRIECHENLAND	GSEE ADEDY
GROSSBRITANNIEN	TUC
IRELAND	ICTU
ISLAND	ASI BSRB
ITALIEN	CGIL CISL UIL
LUXEMBOURG	CGT-Lux. LCGB
MALTA	GWU CMTU
NIEDERLANDE	FNV CNV
NORWEGEN	LO
ÖSTERREICH	ÖGB
PORTUGAL	UGT-P
SPANIEN	UGT ELA-STV CC.OO.
SCHWEDEN	LO TCO
SCHWEIZ	SGB CNG
TÜRKEI	DISK TÜRK-IS
ZYPERN	SEK TÜRK-SEN

Herausgeber : Günter Köpke, EGI, Boulevard de l'Impératrice, 66, 1000 Bruxelles.

EUROPÄISCHES GEWERKSCHAFTSINSTITUT
Boulevard de l'Impératrice 66 (Bte 4) B-1000 Bruxelles Tel. 02/512.30.70
Telegrammadresse : Euroinst Telefax : 514.17.31

V O R W O R T

Die wirtschaftliche Integration in Westeuropa schreitet zügig voran. Der EG-Binnenmarkt wird langsam zur Realität. Verhandlungen mit den EFTA-Ländern finden statt über Massnahmen zur Regulierung des "Europäischen Wirtschaftsraumes", die den Binnenmarkt auf diese Länder erweitern werden. Die Konferenz der Regierungen zur Wirtschafts- und Währungsunion hat mit ihrer Arbeit begonnen. In diesem Prozess der wirtschaftlichen Integration ist für die Gewerkschaftsbewegung das zentrale Problem, die Kosten und die Erträge gerecht zu verteilen, um die wirtschaftliche und soziale Kohärenz zu fördern. Die Regionalpolitik ist ein Schlüssel zu diesem Ziel.

Die EG-Strukturfonds (tatsächlich die Instrumente der EG-Regionalpolitik) wurden hierzu umgestaltet und ausgeweitet. Im Jahre 1990 hat die Europäische Kommission die Gewerkschaften auf nationalen Konferenzen über die Wirksamkeit dieser Reformen und über die Möglichkeiten des gewerkschaftlichen Einflusses konsultiert. Im Oktober 1990 unterstützte die Kommission den EGB bei der Organisierung einer Konferenz, um die Ergebnisse der verschiedenen nationalen Erfahrungen zusammenzutragen und die Standpunkte als Vertreter der Gewerkschaftsbewegung in ganz Westeuropa darzulegen.

Der vorliegende Bericht veröffentlicht in einer überarbeiteten Fassung die Hintergrund-Dokumentation dieser Konferenz. Das erste Kapitel war das wichtigste Basis-Dokument, das von Hardy Koch, DGB, im Rahmen eines Werkvertrages mit dem EGI vorbereitet wurde. Die anderen Kapitel dienten als Dokumente in Arbeitsgruppen, die sich mit spezifischen Themen der Strukturfonds beschäftigten und vom EGB-Sekretariat vorbereitet wurden.

Der Bericht gibt einen detaillierten Überblick über die Prioritäten und Herausforderungen der Europäischen Gewerkschaftsbewegung hinsichtlich der Regionalpolitik auf europäischer Ebene. Er ist mit finanzieller Unterstützung der EG-Kommission veröffentlicht worden. Die bedeutendsten Reden der EGB-Konferenz zusammen mit den Schlussfolgerungen werden 1991 vom EGB veröffentlicht werden.

Brüssel, Dezember 1990

Günter Köpke
Direktor des EGI

Inhaltsverzeichnis

	<u>SEITE</u>
VORWORT	3
INHALTSVERZEICHNIS	5
KAPITEL I: ORIENTIERUNG DER REGIONALPOLITIK	7
Einleitung	7
Die EG-Regionalpolitik	10
Eine erste Bewertung der EG-Regionalpolitik	14
Ziel-1-Regionen und Mittel- und Osteuropa	16
Das Problem des Konflikts zwischen den Strukturfondszielen	17
Regionalpolitik und andere Bereiche der Politik der EG	18
Die Förderkonzepte der EG	22
14 Jahre Europäischer Regionalfonds	23
Der Europäische Sozialfonds	24
Bewertung der Reform der Strukturfonds	27
Allgemeine Forderungen des EGB zur Regionalpolitik	31
Schlussbemerkung	33
KAPITEL II: REGIONALPOLITIK, BETEILIGUNG DER GEWERK- SCHAFTEN UND WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER ZUSAMMENHALT IN STRUKTURELL UNTERENTWICKELTEN REGIONEN (ZIEL NR. 1)	35
Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die bestehenden Ungleich- heiten	35
Die Auswirkungen des gemeinschaftlichen Einigungsprozesses auf die bestehenden Ungleichgewichte	36
Die Interventionen des Regionalfonds von 1973-1987 - Bilanz	40
Die Reform der Strukturfonds	42
Die Durchführung der Reform	43
Beteiligung der sozialen Kräfte	45
Die Richtung der Entwicklung	47
Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt	48
KAPITEL III: KRISE DER SEKTOREN UND POLITIK DER REINDUSTRIA- LISIERUNG IN REGIONEN IM INDUSTRIELLEN NIEDER- GANG (ZIEL Nr. 2)	51
Die Europäische "Ziel Nr. 2"-Regionalpolitik	51
Sozialer Dialog und Regionalpolitik	58
Neue Anforderungen an die Gewerkschaften	59

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL IV: REGIONAL- UND UMWELTPOLITIK	63
Einleitung	63
Die Umweltpolitik der Gemeinschaft	63
Bewertung durch die Umwelt-Arbeitsgruppe	69
Die Rolle der Europäischen Investitionsbank	75
ANHANG:	
Nr. 1 - Schaubilder der EG-Länder mit Ziel-1 und Ziel-2-Regionen	79
Nr. 2 - Übersicht der mehrjährigen bewilligten Finanzmittel in Mio. ECU nach Ländern, Regionen und Strukturfonds	89
Nr. 3 - In Planung befindliche Pilotprojekte	97
Nr. 4 - Artikel der Verträge über wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und Umwelt	101
LISTE DER EGI-VERÖFFENTLICHUNGEN	105

KAPITEL I

ORIENTIERUNG DER REGIONALPOLITIK

EINLEITUNG

Mit der Konzeption zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und den ersten Realisierungen Ende der achtziger Jahre hat die EG-Politik eine neue Dynamik erfahren.

Im Weissbuch der Europäischen Kommission aus dem Jahre 1985 sind ca. 300 Gesetzesvorhaben formuliert, die die Voraussetzungen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen schaffen sollen.

Zwei Jahre später wurde eine Überarbeitung und Erweiterung des EWG-Vertrages (die Einheitliche Europäische Akte) in Kraft gesetzt, die durch eine Erweiterung der Rechtsinstrumente auch die Regionalpolitik der EG stärker ins Blickfeld rückt. Seither kristallisieren sich die Einschätzungen bezüglich des regionalen Gefälles und des Wohlstandsgefälles in der EG immer klarer heraus. Zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen, den verschiedenen Interessengruppen und den europäischen Institutionen herrscht bei den Einschätzungen dieses Problemfeldes häufig Dissenz.

So sind die Arbeitgeber massiv darum bemüht, das bestehende regionale Gefälle und die sozialen Ungleichgewichte agitatorisch für sich zu nutzen anstatt einen eigenen seriösen Beitrag zur Behebung der bestehenden Disparitäten in der EG zu leisten.

Die Gewerkschaften sahen und sehen sich im Zusammenhang mit der Diskussion um lukrative oder weniger lukrative Unternehmensstandorte in allen Ländern mit der gleichen Argumentation unter jeweils veränderten Vorzeichen konfrontiert.

Die Beschäftigten in den weniger entwickelten Regionen in der EG werden mit Verzichtsforderungen konfrontiert mit dem Argument, dass bei allzu schnell expandierenden Sozialkosten die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze in ihrer Region gefährdet sind bzw. keine neuen Arbeitsplätze entstehen werden.

Die Beschäftigten in den entwickelteren Regionen in der EG werden mit Verzichtsforderungen konfrontiert mit dem Argument, dass bei gleichbleibend hohen oder weiter ansteigenden Sozialkosten die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze in ihrer Region gefährdet seien. Dabei werden immer wieder innerbetriebliche Leistungen, Lohnentwicklung, Arbeitszeitgestaltung und Arbeitsvertragsformen genannt.

Wie verträgt sich dies mit der ständig von Arbeitgeberseite vorgetragenen Forderung, die Löhne und Arbeitskosten sollen sich an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Wenn hohe Sozialkosten ein ausreichender Indikator für mangelnde Wettbewerbsfähigkeit wären, dann müssten Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland heute ökonomische Wüsten sein und Griechenland wäre das industrielle Zentrum der EG. Die ökonomische Realität orientiert sich aber offensichtlich an anderen sehr unterschiedlichen Faktoren bei der Frage nach Vor- und Nachteilen. Oder bei der Bewertung attraktiver Unternehmensstandorte.

Führt man sich die Entwicklung von Waren- und Kapitalströmen innerhalb der EG vor Augen, so stellt man fest, dass die Intensität der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Regionen mit deren Entwicklungsniveau zunimmt.

Dies schliesst nicht aus, dass im Zuge des Binnenmarktes die sozialkosten-induzierten Investitionen zunehmen, aber die Dominanz der an Marktprozessen und Warenströmen orientierten

Investitionen in der Zukunft ganz sicher erhalten bleiben wird. Die Strukturfonds sind nicht zuletzt aus dieser Einsicht heraus entwickelt worden. Und es ist auch kein Zufall, dass alle ernstzunehmenden Wirtschaftsstudien von einer grösseren wirtschaftlichen Prosperität in der Kern-EG - im Zuge des Binnenmarktes - ausgehen.

Dies zeigt insbesondere für die peripheren Regionen in der EG Gefahren und notwendig zu leistende Hilfestellungen auf. Trotz des relativ hohen Wachstums in einigen zuletzt beigetretenen EG-Ländern hat dieses weder zu einer spürbaren Annäherung an die Kern-EG geführt, noch hat sich dies in ausreichendem Masse für die Beschäftigten und von staatlicher Fürsorge abhängigen Bevölkerungsgruppen erkennbar ausgezahlt. Gerade innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer zeigt sich, dass Wachstum und steigende Arbeitsproduktivität noch keine hinreichende Basis für eine gleichmässige Entwicklung der Regionen darstellt.

Die Europäische Gemeinschaft hat mit dem in Artikel 130 a des EWG-Vertrages selbstgesteckten Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EG eine gar nicht hoch genug einzuschätzende Selbstverpflichtung übernommen. Sie strebt nämlich zur Erreichung dieses Zieles nicht nur eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten an, sondern sie setzt sich auch die Angleichung der sozialen Standards in der EG zum Ziel.

Angestrebt wird hiernach das Ziel, das im Artikel 117 des EWG-Vertrages zum Ausdruck gebracht wird, nämlich eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte auf dem Weg des Fortschritts und deren Angleichung.

Vor dem Hintergrund dieser selbstgesteckten Ziele muss gefragt werden, welche Instrumente die EG zur Erreichung dieser Ziele bislang entwickelt hat, ob die Instrumentarien zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen und ob nicht andere Poli-

tiken der EG bzw. reale ökonomische Prozesse das Erreichen dieser Ziele in Frage stellen.

DIE EG-REGIONALPOLITIK

Förderungswürdige Regionen

Die Europäische Gemeinschaft unterteilt die förderungswürdigen Regionen innerhalb der EG in drei Kategorien:

1. Regionen mit Entwicklungsrückstand
2. Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung
3. Agrarregionen, die der Entwicklung bedürfen

Die Förderung dieser Regionengruppen stützt sich dabei im wesentlichen auf 5 Zielbestimmungen:

Ziel 1

Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand

(Dies sind die Regionen, in denen das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter oder nahe bei 75% des EG-Durchschnitts liegt.)

Ziel 2

Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschliesslich Arbeitsmarktregionen und städtischer Verdichtungsräume), die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind

(Kriterien sind hier: Arbeitslosenquote im Schnitt über dem EG-Durchschnitt sowie rückläufige Beschäftigung in der Industrie.)

Ziel 3**Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit**

(Dies zielt auf Arbeitnehmer über 25 Jahre, die länger als 12 Monate arbeitslos sind.)

Ziel 4**Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben**

(Dies zielt auf Arbeitsplatzsuchende unter 25 Jahren.)

Ziel 5**Im Hinblick auf die Reform der Agrarpolitik:**

5 a: Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft

5 b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes

Die drei Strukturfonds der EG

Das Instrument, das sich die Europäische Gemeinschaft hierzu geschaffen hat, besteht im wesentlichen aus den drei Strukturfonds, nämlich:

a) Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung - EFRE

Dieser hat sein vertragliches Fundament im Artikel 130c des EWG-Vertrages.

b) Der Europäische Sozialfonds - ESF

Dieser hat sein vertragliches Fundament im Artikel 123 des EWG-Vertrages.

- c) **Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft / Abteilung Ausrichtung - EAGFL**

Weitere Strukturinstrumente der EG

Weitere Strukturinstrumente der Gemeinschaft sind:

- die Europäische Investitionsbank (EIB)
- das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI)
- die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
- die Europäische Atomgemeinschaft

Die hier zuletzt genannten Strukturinstrumente werden im Rahmen von Darlehensvergaben eingesetzt, während die Strukturfonds Zuschüsse für Strukturmassnahmen vergeben.

In den Ziel 1 Regionen kann der Zuschussanteil der Gemeinschaft bis zu 75% betragen. In den Ziel 2 Regionen beträgt er max. 50%, in der Regel jedoch 25% der zuschussberechtigten öffentlichen Ausgaben.

Reform der Strukturfonds und ihre Ziele

Im Zentrum der europäischen Regionalpolitik stehen die drei Strukturfonds und deren Reform, die im wesentlichen fünf Ziele verfolgt.

1. Die Konzentration der Interventionen (des Mitteleinsatzes) auf die fünf obengenannten Ziele. Dabei geht es darum, die strukturpolitischen Massnahmen auf die Regionen mit den grössten Schwierigkeiten und die Beschäftigungstengruppen bzw. Arbeitslosen mit den schlechtesten Zukunftsaussichten zu konzentrieren.

2. Der Grundsatz der Partnerschaft, der auf eine enge Zusammenarbeit zwischen der EG-Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat sowie den regionalen und lokalen Behörden abhebt. Dies bezieht sich auf

- die Aufstellung der Pläne
- die Verhandlungen über die gemeinschaftlichen Förderkonzepte
- die Abwicklung der operationellen Programme
- die Begleitung und Bewertung der einzelnen Massnahmen

3. Die Übereinstimmung des Strukturfondseinsatzes mit der Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene.

4. Eine bessere Verwaltung der Strukturfonds in bezug auf den gezielteren Mitteleinsatz, die Aufstockung der Mittel insbesondere für die Ziel 1 Regionen und den kombinierten Einsatz von Darlehen und Zuschüssen. Zur besseren Mittelverwaltung gehören auch

- eine mehrjährige Finanzplanung
- eine grössere Transparenz der Mittelvergabe
- und der Grundsatz der Zusätzlichkeit der Gemeinschaftsmittel zu anderen öffentlichen Mitteln

5. Die Vereinfachung, Begleitung und Flexibilität des Strukturfondeinsatzes soll durch einfache Verfahren, geringen Aufwand an Formalitäten und unkomplizierte Regelungen auch betrügerische Machenschaften möglichst vermeiden.

Der konkrete Strukturmitteleinsatz im Rahmen der Fonds vollzieht sich laut Kommission in vier klar voneinander zu unterscheidenden Phasen, die sich allerdings zeitlich überschneiden können:

- Die Mitgliedstaaten bzw. die von ihnen benannten zuständigen Stellen auf nationaler, regionaler und sonstiger Ebene erstellen Mehrjahrespläne (sie erstrecken sich je nach Ziel auf einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren), in denen der Handlungsbedarf dargestellt wird.
- Die Kommission legt bei der Aufstellung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten bzw. den von ihnen benannten zuständigen Stellen auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene die Prioritäten fest.
- In der spezifisch operationellen Phase, die ebenfalls auf der Partnerschaft zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat und/oder den von ihm benannten zuständigen Stellen beruht, werden die GFK unter Einsatz geeigneter Interventionsformen in die Tat umgesetzt.
- Die GFK und die Interventionen werden gemeinsam von Kommission und Mitgliedstaaten begleitet und bewertet, was dazu führen kann, dass gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden.

EINE ERSTE BEWERTUNG DER EG-REGIONALPOLITIK

Neu beim Einsatz der verschiedenen Strukturinstrumente ist der sogenannte integrierte Ansatz, der es ermöglicht, mehrere Gemeinschaftsinstrumente (Fonds, EIB, etc.) gemeinsam mit nationalen Förderinstrumenten einzusetzen. Also z.B. die Verbesserung der technischen Infrastruktur im Telekommunikationsbereich oder Energiebereich verbunden mit Massnahmen der Aus- und Weiterbildung und der Anschubfinanzierung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Hintergrund dieses Vorgehens ist die mehrjährige Programmierung der Entwicklungs- und Umstellungspolitik sowie der Beschäftigungspolitik durch die Mitgliedstaaten. Diese in die Zukunft gerichtete Form des Strukturfondseinsatzes kann aber keineswegs als präventive Massnahme verstanden werden, da bei der Mittelvergabe eben die Regionen und Personengruppen berücksichtigt werden, die sich schon in Schwierigkeiten befinden.

Insofern handelt es sich hier nicht um eine vorausschauende Strukturpolitik zur Verhinderung zukünftiger regional- und beschäftigungspolitischer Verwerfungen in der EG.

Zudem muss man sich die Frage stellen, ob die regionalpolitischen Initiativen in den Ziel 1 Gebieten mit dem Ziel des Anschlusses an die Kern-EG auf ausreichenden zukunftsgerichteten Zielprojektionen beruhen. Das reine Nacheifern von an anderer Stelle bestehenden Strukturen wird als Entwicklungskonzept nicht ausreichen und auch die vielbeschworenen endogenen Potentiale (Entwicklungsfelder in den Regionen) werden nur dann eine ökonomisch fruchtbare Zukunft möglich machen, wenn ihre Entwicklung im Rahmen europäischer Arbeitsteilung einigermaßen vorgezeichnet ist.

Was im Rahmen der Strukturfonds-Interventionen in diesen Regionen völlig fehlt, ist eine Bewertung des Verhältnisses zwischen den Regionen und zwischen den Wirtschaftssektoren (in den Regionen). Auch Infrastruktur ist kein Allheilmittel für die zukünftige Beeinflussung EG-interner Arbeitsteilung. Es wird also nötig sein, genau für diese Regionen abgestimmte Förderkonzepte zu entwickeln, die auf der einen Seite eine realistische Einschätzung der endogenen Potentiale beinhaltet, auf der anderen Seite aber auch die Einfügung in innereuropäische Wirtschaftsprozesse erlaubt. Die jetzt praktizierte Zukunftsplanung darf für diese Regionen nicht ins Leere laufen.

Genau hier liegt aber die Schwachstelle europäischer Regionalpolitik. Sie konzentriert sich völlig auf die internen Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen, ohne deren Einbettung in zukünftige Binnenmarktstrukturen zu berücksichtigen, und deren Auswirkungen auf den finanzpolitischen Handlungsspielraum nicht nur im Interesse der Regionen.

Die Binnenmarktentwicklung selbst wird für die peripheren Regionen weitere Nachteile mit sich bringen, auf die es zu reagieren gilt. Die Harmonisierung des Kapitalverkehrs wird dazu führen, dass die Kapitaltransferkosten, die etwa 1% der Kapitalsumme beim Transfer in ein anderes Land ausmachen, die Länder am stärksten entlasten werden, die den höchsten Kapitaltransfer mit anderen Ländern abwickeln. Dies wird das Gefälle zwischen der Kern-EG und der Peripherie sicherlich nicht verringern.

Dies gilt auch für zu erwartende Einflussmöglichkeiten durch eine Harmonisierung der Verbrauchssteuern und insbesondere durch die angestrebte Währungsunion mit festen Wechselkursrelationen zwischen den beteiligten Ländern.

ZIEL 1 REGIONEN UND MITTEL- UND OSTEUROPA

Eine weitere Frage für die Ziel 1 Regionen im besonderen ist ihre zukünftige Position vor dem Hintergrund der Reformentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Die Feststellung der Kommission, dass zukünftige strukturpolitische Interventionen - z.B. in der DDR - nicht zu Lasten westeuropäischer Länder gehen werden, ist nur insofern beruhigend, als über die Frage der zukünftigen ökonomischen Arbeitsteilung weiter nichts ausgesagt wird. Sozialdumping könnte angesichts der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa eine ganz neue Dimension erfahren. Von daher sind die bisher bereits geäußerten Befürchtungen von Vertretern aus den Ziel 1 Regionen durchaus berechtigt.

Bevor es aber, ausgelöst durch den Demokratisierungsprozess und der damit verbundenen Öffnung der Grenzen in Mittel- und Osteuropa, z.B. zu einer verstärkten Arbeitnehmerwanderung kommt, oder diese Länder im Landwirtschaftssektor oder in arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen zu einer erhöhten Konkurrenz insbesondere zu den Ziel 1 Regionen sich entwickeln, sollte man sich offensiv der raschen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Länder zuwenden. Denn auch sie suchen berechtigterweise nach ihrem Platz im Europäischen Haus. Und eine seiner Inneneinrichtungen ist der Europäische Binnenmarkt. Damit gewinnt die regionale und sektorale Arbeitsteilung in Europa - und in der EG - eine neue Dimension, die als positive europäische Herausforderung angenommen werden sollte.

DAS PROBLEM DES KONFLIKTS ZWISCHEN DEN STRUKTURFONDSZIELEN

Eine andere Frage, die sich im Zusammenhang mit europäischer Regionalpolitik stellt, ist die Entwicklungschance der Ziel 2 Regionen im Verhältnis zu den Ziel 1 Regionen.

Man kann davon ausgehen, dass auf der Basis bestehender - wenn auch nicht immer ausreichender - Infrastrukturen eine positive Wendung der wirtschaftlichen Entwicklung erreichbar erscheint. Gerade in den Ziel 2 Regionen ist der von der Kommission im Rahmen der Strukturfonds-Reform gewählte längerfristige Programmansatz positiv aufgenommen worden.

Auch die Tatsache, dass die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte im direkten Dialog auch mit den Regionen entwickelt worden sind, stösst auf positive Resonanz. Die eindeutige Lokalisierung des regionalen Ansprechpartners bzw. Zuständigen ist in den Mitgliedsländern jedoch unterschiedlich klar zu bestimmen. Auch die lokal- und regionalpolitischen Kompetenzen in bezug auf zukunftsorientierte Strukturpolitik ist sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Interessant in diesem Zusammenhang ist ganz sicher die Frage: Fördern die EG-Interventionen und der direkte Dialog mit den Regionen das föderative Verständnis bzw. Bestreben in den Mitgliedsländern?

Oder anders gefragt:

Wie wirkt sich die direkte Kommunikation der EG mit den Regionen auf die Kompetenzverteilung in den Nationalstaaten zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen aus?

In der Bundesrepublik Deutschland z.B. gehen die Einschätzungen zur EG-Regionalpolitik zwischen der Bundesregierung auf der einen und den Bundesländern auf der anderen Seite weit auseinander. Während die Strukturfondsinterventionen für die Bundesregierung nur eine unnötige finanzielle Belastung mit sich bringt (sie muss 50% der bewilligten Mittel häufig aus dem eigenen Etat aufbringen und darüber hinaus auch die Zuschüsse an die EG-Strukturfonds zahlen), so ihre Einschätzung, sehen die Bundesländer und Kommunen die EG-Interventionen als einen Beweis dafür an, dass die Bundesregierung ihre im Grundgesetz verankerte regionalpolitische Verpflichtung nicht einlöst.

Ähnliche Spannungsfelder beobachten wir auch in anderen EG-Ländern, in denen sich die nationale Regierung lediglich als Verteilungsstelle für die EG-Mittel versteht, ohne sich angemessen an der detaillierten Ausarbeitung regionalpolitischer Konzeptionen zu beteiligen, wie z.B. in Italien oder Spanien.

REGIONALPOLITIK UND ANDERE BEREICHE DER POLITIK DER EG

Regionalpolitik und Wettbewerbskontrolle

Neben diesem häufig anzutreffenden mangelnden regionalen Verständnis in den Mitgliedstaaten liegt ein weiteres Kon-

fliktfeld im Verhältnis nationaler regionaler Anstrengungen und der Wettbewerbspolitik der EG.

Wer bereits jetzt in Regionen mit relativ stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beginnt, alternative, in die Zukunft weisende Projekte zu finanzieren, läuft Gefahr, bei der EG-Wettbewerbskontrolle unter die Räder zu kommen. Dabei kann getrost davon ausgegangen werden, dass z.B. der jetzt zu verzeichnende Boom auf dem Stahlmarkt nicht ewig dauern wird. Trotzdem ist es schwierig, bereits heute in zukünftig gefährdeten Regionen eine angemessene Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Prävention ist also nicht gefragt; dass aber die EG ausgerechnet die Grossindustrie z.B. im Elektronikbereich mit Milliardenbesuchen im Forschungsbereich versieht - also offensichtlich Wettbewerb nach aussen mit anderen Augen gesehen wird als Wettbewerb nach innen - macht den Zynismus der aktuellen Wettbewerbspolitik zu Lasten der entwicklungsbedürftigen Regionen deutlich.

Regionalpolitik und Industriepolitik

Mangelndes sektor- bzw. industriepolitische Verständnis (wie und wo entwickeln sich die einzelnen Industriezweige in der EG?) auf der einen und rigide Auslegung von Wettbewerbsregelungen auf der anderen Seite engen daher den regionalpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten und Regionen unangemessen ein.

So fordert der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMG) in seinem im Juni 1987 beschlossenen Aktionsprogramm Branchen- und Regionalpläne auf EG-Ebene, in denen neben der Richtung von Investitionen u.a. auch Richtung und Ausmass der gegenseitigen Handelsströme festgelegt werden sollen. Darüber hinaus wird für eine interregionale Ressourcenverteilung, die Inanspruchnahme der Banken für die Regional-, Struktur- und Beschäftigungspolitik, eine gezieltere sozial und ökologisch

orientierte Forschungspolitik und eine umfassende Demokratisierung plädiert.

Der Ausschuss für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments

- weist nachdrücklich darauf hin, dass die Liberalisierung der Märkte, der weitere Ausbau des EWS und der währungspolitischen Zusammenarbeit sowie die Entwicklung der technologischen Innovation die Definition eines umfassenderen und vollständigeren Konzepts der Regionalpolitik und der Strategie des Zusammenhalts erfordern, die unter Zugrundelegung grösserer Mittel das Ziel der besseren Zuteilung der Mittel mit der Umverteilungsfunktion der Vorteile, die sich aus dem Binnenmarkt und den Gemeinschaftspolitiken ergeben, in Einklang bringt;

- betont, dass eine allgemeine Wirtschaftspolitik, die auf das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet ist, eine Voraussetzung für die Durchführung einer Politik der Konvergenz und des Abbaus der regionalen Ungleichgewichte darstellt;

- fordert die Gemeinschaftsinstitutionen nachdrücklich auf, die vom Rat bereits am 20.12.1985 beschlossene "kooperative Strategie für ein beschäftigungswirksames Wachstum" unverzüglich in die Tat umzusetzen;

- stimmt der Behauptung zu, dass die Beschleunigung der Steigerungsrate des Inlandsproduktes, die sich aus der Verwirklichung des Binnenmarktes ergeben wird, allein nicht ausreicht, um das Gefälle zwischen den Regionen zu verringern. Sie kann somit nur als "komplementär" zur Ankurbelung des Wachstums betrachtet werden, die von speziellen wirtschaftspolitischen Massnahmen ausgehen kann. Diese müssen eine Änderung der Relation zwischen Wachstum und Beschäftigung sowie der bestehenden Relation

zwischen Produktionseffizienz und territorialem Standort der Investition gewährleisten, ohne dabei auf den technischen Fortschritt zu verzichten, der sogar gefördert werden muss;

- warnt vor der Gefahr, dass die Erweiterung der Märkte, wenn sie nicht in dem oben genannten Rahmen erfolgt, zu einer weiteren schwerwiegenden Verschärfung der regionalen Ungleichgewichte führen kann.

Dabei sind gerade auch im Interesse der Ziel 1 Regionen seriöse industriepolitische Konzepte dringend erforderlich.

Regionalpolitik und Forschungs- und Technologiepolitik

Der Mangel an Konzeption in diesem Bereich wird noch verschärft durch die Tatsache, dass die Forschungs- und Technologieförderung der EG sich überwiegend in den industriellen Ballungszentren und ihrem Umland bemerkbar machen.

Es fehlt völlig eine auf die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus abgestimmte Forschungs- und Technologieförderung, die es den entsprechenden Regionen und dort ansässigen Unternehmen erlaubt, ihren Weg in den Binnenmarkt zu suchen. Und dabei auch der Gefahr zu entgehen, entweder mit weiter entwickelten Wirtschaftsräumen in eine unmittelbare Konkurrenz treten zu müssen und gleichzeitig auch aus dem Billiglohnland-Konkurrenzverhältnis mit Schwellenländern heraustreten zu können.

Damit stellt sich die zweifache Frage, wie die Regionen, die den Anschluss im Sinne des Fortschritts in der EG suchen, sowohl im zukünftigen Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt ihren Platz finden können. Und es stellt sich die Frage, welches wirtschaftliche Verhältnis die EG gegenüber den Ländern der Dritten Welt einnimmt. Eine Frage, die durch das Lomé VI - Abkommen keineswegs beantwortet ist.

Die häufig geäußerten Vorbehalte, dass die gleichzeitige Intervention in Ziel 1 und Ziel 2 Regionen zu einer weiteren Abkoppelung der Ziel 1 Regionen führen wird, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eben allzu sehr die Vorstellung einer identischen Entwicklung zu den wirtschaftlichen Ballungsräumen angestrebt wird, ohne dies auf seine Erfolgsaussichten angemessen zu überprüfen. Die EG-Kommission versucht, diesem Problem dadurch gerecht zu werden, dass aus den Strukturfondsmitteln, die bis zum Haushaltsjahr 1992 schrittweise auf 14 Mrd. ECU angehoben werden sollen, ca. 80% für die Ziel 1 Regionen vorgesehen sind.

DIE FÖRDERKONZEPTE DER EG

Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte, die mit den Mitgliedsländern erarbeitet wurden, hat die Kommission formell am 31. Oktober 1989 für die Ziel 1 Regionen und am 20. Dezember 1989 für die Ziel 2 Regionen beschlossen.

Die Mittel teilen sich wie folgt auf die Mitgliedstaaten auf (in Mio. ECU):

Ziel 1 Regionen

Frankreich	888
Griechenland	6.667
Irland	3.672
Italien	7.443
Portugal	6.958
Spanien	9.779
Vereinigtes Königreich	793

Ziel 2 Regionen

Belgien	160
Dänemark	21
Deutschland	280
Frankreich	555
Italien	209
Luxemburg	7
Niederlande	74
Spanien	650
Vereinigtes Königreich	1.289

Die Förderkonzepte in den Ziel 1 Regionen haben eine Gesamtlaufzeit von fünf, während die Förderkonzepte in den Ziel 2 Regionen eine Laufzeit von 3 Jahren haben. Die geographische Verteilung in den Mitgliedsländern ist den in der Anlage enthaltenen Schaubildern zu entnehmen.

Die Mittel verteilen sich in den einzelnen Ländern nicht immer gezielt nach den dort ausgewiesenen Regionen, sondern werden z.T. als Globalmittel an die Mitgliedstaaten überwiesen. Das gilt z.B. für Ziel 1 Regionen in Griechenland, Portugal und Irland.

Dagegen sind die Fördermittel für die Ziel 2 Regionen weitgehend klar den entsprechenden Regionen zugewiesen. Dies ist den beigefügten Tabellen im Anhang genauer zu entnehmen.

14 JAHRE EUROPÄISCHER REGIONALFONDS

Im 14. Jahresbericht der Kommission zum Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (dieser zum Haushaltsjahr 1988 erstellte Bericht ist voraussichtlich der letzte nach den alten Strukturfondsrichtlinien) wird u.a. als Erfolgsmeldung erwähnt, dass es mit Hilfe der EFRE-Mittel in der Zeit von 1975 bis 1988 zur Sicherung und Schaffung von 900.000 Arbeitsplätzen direkt und der gleichen Anzahl indirekt gekommen sei. Allerdings bleiben folgende Fragen offen:

1. Wieviele Arbeitsplätze sind in der gleichen Zeit verloren gegangen?
2. Welche Qualität haben die neu geschaffenen Arbeitsplätze?
3. Haben EFRE-Massnahmen zum Aufbau neuer Produktionszweige geführt, während im gleichen Unternehmen andere Produktionszweige stillgelegt wurden und damit möglicherweise ein negativer Beschäftigungseffekt erzielt wurde?

Diese Fragen stellen sich u.a. vor dem Hintergrund des jüngsten Berichts des Europäischen Rechnungshofes.

Der EFRE gewährte im Zeitraum von 1975 bis 1988 Beihilfen in Höhe von 22,7 Mrd. ECU. Die Beihilfen unterteilten sich dabei in zwei Kategorien:

Kategorie a): Infrastrukturmassnahmen, auf die Beihilfen in Höhe von 19,4 Mrd. ECU entfielen.

Kategorie b): Investitionen im handwerklichen, industriellen und dienstleistungsbezogenen Bereich, auf die Beihilfen in Höhe von 3,3 Mrd. ECU entfielen. Diese Beihilfen machten 50% der in den jeweiligen Ländern eingesetzten Mittel aus.

EFRE-Interventionen nach Kategorie a) sind überwiegend in den Ziel 1 Regionen anzutreffen.

Die auf Strukturmassnahmen im EFRE-Fonds ausgerichteten Interventionen sollen wie bereits erwähnt als ein Element integrierter Interventionen verstanden werden. Dies z.B. in Kombination mit Mitteln aus dem europäischen Sozialfonds (ESF).

DER EUROPÄISCHE SOZIALFONDS

Im 17. Tätigkeitsbericht zum ESF (Haushaltsjahr 1988) führt die Kommission die wichtigsten Themen der spezifischen Massnahmen innovatorischen Inhalts auf.

Die drei Hauptziele

Diese sind zusammengefasst:

- Erprobung neuer Berufsprofile
- Neuausrichtung der sozialen und beruflichen Eingliederung spezifischer Gruppen
- Anpassung der Berufsbildungsstrukturen

Zur Erprobung neuer Berufsprofile werden folgende Arbeitsthemen besonders hervorgehoben:

- Neue Qualifikationen oder Berufe in den neuen Technologien
- Neue Berufe ausserhalb der neuen Technologien
- Neue Qualifikationen in den Bereichen Umwelt, Sport und Freizeit
- Neue Berufsprofile, die auf die besonderen Erfordernisse der kleinen und mittleren Unternehmen abgestimmt sind
- Anpassung der Berufe oder traditionellen Arbeitsweisen an die gegenwärtigen Marktbedingungen
- Neue Qualifikationen zur Rationalisierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Unter der Überschrift der Neuausrichtung der sozialen und beruflichen Eingliederung spezifischer Gruppen sind folgende Arbeitsthemen formuliert:

- Gezielte Massnahmen für Randgruppen (Jugendliche und Erwachsene)
- Gezielte Massnahmen für Frauen
- Gezielte Massnahmen für Behinderte
- Gezielte Massnahmen für ethnische und kulturelle Minderheiten

In dem komplizierten Feld der Anpassung der Berufsbildungsstrukturen hat man sich auf folgende Arbeitsthemen konzentriert:

- Neue integrierte Projektkonzepte
- Neue Qualifikationen für Entwicklungsberater
- Neue Konzepte für örtliche Beschäftigungsinitiativen
- Neue Organisationsformen der grenzübergreifenden Berufsausbildung

In der neuen Rahmenverordnung ist formuliert, dass der ESF die Hauptaufgabe hat, in der ganzen Gemeinschaft Aktionen zur

Berufsbildung und Hilfen zur Einstellung und Einrichtung von selbständigen Tätigkeiten zu unterstützen, um gegen die Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel 3) und für die berufliche Eingliederung (Ziel 4) zu kämpfen. Ausserdem soll er die Aktionen hinsichtlich der Ziele 1, 2 und 5 b unterstützen.

Die neue ESF-Verordnung definiert die Berufsausbildung gemäss den verschiedenen zu erreichenden Zielen.

Gemäss der Ziele 3 und 4 umfasst die Berufsausbildung jede Aktion, die dazu bestimmt ist, die erforderlichen Fähigkeiten zu vermitteln, um auf dem Arbeitsmarkt für eine oder mehrere spezifische Beschäftigungen qualifiziert zu sein, mit Ausnahme der Lehre, sowie jede Aktion mit technologischem Inhalt, der den technologischen Änderungen und dem Bedarf sowie der Entwicklung am Arbeitsmarkt entspricht.

Europäischer Sozialfonds und Regionen

In den Regionen der Ziele 1, 2 und 5 b erstreckt sich der Begriff der Berufsausbildung auf jede Aktion zur beruflichen Qualifizierung und Fortbildung, die für den Einsatz von neuen Produktions- und/oder Verwaltungsverfahren in den kleinen und mittleren Unternehmen notwendig sind. In den Regionen des Ziels 1 hingegen umfasst die Ausbildung ausserdem den theoretischen Ausbildungsteil, der im Rahmen der Lehre ausserhalb des Unternehmens vermittelt wird, sowie den Teil der nationalen Bildungssysteme, die eine Sekundarbildung bzw; eine gleichwertige Bildung vermitteln, der für die Berufsausbildung nach der Pflichtschulzeit vorgesehen ist, um den Bedürfnissen gerecht zu werden, die sich aus dem wirtschaftlichen und technologischen Wandel ergeben.

In den Regionen, die unter Ziel 1 fallen, wird für die Jahre 1990 und 1991 diese Hilfe ausnahmsweise Aktionen umfassen, welche die Einstellung von Arbeitskräften im Rahmen von nicht

produktiven Projekten beinhalten, die gemeinnützigen Bedürfnissen entsprechen, soweit die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zugunsten von Langzeitarbeitslosen angestrebt wird, die das 25. Lebensjahr überschritten haben, und diese Arbeitsplätze nicht abgeschafft werden, bevor eine Zeitspanne von mindestens sechs Monaten verstrichen ist.

BEWERTUNG DER REFORM DER STRUKTURFONDS

Integrierter Ansatz

Die 1989 vollzogene Reform der Strukturfonds, insbesondere in bezug auf den integrierten Ansatz bei der Bestimmung der Interventionsziele- und Mittel (gemeinsamer Einsatz mehrerer Finanzinstrumente aus den Strukturfonds), wird weitgehend positiv eingeschätzt. Dennoch sind nicht alle Reformmassnahmen auf ungeteilte Zustimmung gestossen, wie dies auch in den Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) zur Reform der Strukturfonds im November 1987 und Oktober 1989 zum Ausdruck kommt.

In seiner Stellungnahme zum Thema "Die Reform der Strukturfonds" schreibt der WSA in seinen allgemeinen Bemerkungen: Einige Vorschläge der Kommission werden gutgeheissen - in erster Linie der Grundsatz, die Massnahmen auf 5 vorrangige Ziele zu konzentrieren -, insgesamt jedoch ist die Regelung noch als unzulänglich und unzureichend anzusehen, denn

- es besteht keine ausdrückliche Rangfolge zwischen den 5 Zielen
- der allgemeine Grundsatz einer Konzentration - dem zuzustimmen ist - wird faktisch von den Zielen unterlaufen
- die Mischung von räumlichen und horizontalen Zielen gibt dem gesamten Vorschlag etwas Unbestimmtes

- der integrierte Ansatz und die Rolle der Regionen sind mit Vorbehalten und Kautelen versehen
- eine Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte ist nicht ausdrücklich erwähnt

Nachdem somit alles noch im Ungewissen liegt, entspringen die Hinweise des WSA auf die Qualität, Effizienz, Komplementarität und Exemplarität der Massnahmen mehr einem Wunschdenken als konkret anwendbaren Kriterien und Methoden.

Die zwei Empfehlungen für die Strukturfonds formuliert der WSA folgendermassen:

- die Konsultation der örtlichen Behörden soll nicht nur zum Zeitpunkt der Abfassung und der Vorlage der Pläne erfolgen, sondern auch auf der Stufe der Ausarbeitung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes
- die Konsultation der wirtschaftlichen und sozialen Partner muss auf die Gesamtheit der Strukturpolitiken ausgedehnt werden.

Dies bekräftigt der WSA nochmals in seiner Stellungnahme zum EFRE mit den Worten: Ein möglichst umfassender Konsens und eine aktive Unterstützung seitens der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte sind eine entscheidende Voraussetzung für einen Erfolg der Massnahmen und nicht als Belastung des Verfahrens zu betrachten. Aus diesem Grunde muss die Beteiligung und ständige Konsultation dieser Kräfte auf den verschiedenen Ebenen und in sämtlichen in der Verordnung vorgesehenen Phasen (Programmierung, Durchführung und Bewertung) sichergestellt werden.

Dies beinhaltet nach Vorstellung des WSA auch die Beteiligung in den beratenden Ausschüssen der Kommission zu den Zielen 1 und 2.

Die Stellungnahme zur Reform des Sozialfonds durch den WSA kann dagegen als durchgängig positiv angesehen werden.

Spezifische Probleme der Grenzregionen

In den Stellungnahmen des WSA zur Reform der Strukturfonds fällt auf, dass im Zusammenhang mit den verschiedenen Beurteilungen zu Fragen der inneren Struktur der Fonds und deren Interventionszielen nichts zu den Grenzregionen ausgesagt wird. Dies ist umso verwunderlicher, als durch den Wegfall der Binnengrenzen im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes gerade in den Grenzregionen besondere Probleme zu erwarten sind oder traditionell bestehen. Offensichtlich bleibt auch bei der Kommission, abgesehen von einigen kleineren Initiativen (Interreg - siehe Anlage -, Pilotprojekte), die besondere Problemlage der Grenzregionen weitgehend unberücksichtigt. Zu einigen Gemeinschaftlichen Förderkonzepten sind zwar Grenzregionen berücksichtigt, dies genügt jedoch nicht angesichts der auf die Grenzregionen insgesamt zukommenden Umstellungszwänge im Zuge des Binnenmarktes. Auch die im Interreg-Programm vorgesehene Beschränkung von Aktivitäten auf die Ziel 1, 2 und 5 b Regionen (mit wenigen Ausnahmen) scheint nicht nur unangemessen, sondern zeugt auch von einem eingeschränkten Regionalverständnis, das sich wohl überwiegend auf ökonomische Sichtweisen beschränkt. Damit wird den sehr viel weitreichenderen Problemkonstellationen z.B. von Grenzarbeitnehmern/innen, von Umweltproblemen, Verkehrsproblemen, Wohnungsproblemen und Bildungsfragen nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt.

Diese Fragen stellen sich durchaus auch ausserhalb der Zielregionen, die in den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten beschrieben sind. Positiv anzumerken ist, dass das Interreg-Programm auch Grenzregionen unter Einschluss von Drittländern vorsieht und damit zumindest graduell der Festungslogik des Binnenmarktes entgegensteuert.