# Regional- und Sozialpolitik

RUDOLF MORAWITZ

## *Regionalpolitik*

### Europäischer Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)

Die finanzielle Ausstattung des EFRE ist auch 1982 im Rahmen des Gesamthaushaltsplanes gestiegen. Die Verpflichtungsermächtigung erhöhte sich auf 1,75 Mrd. ECU gegenüber 1,54 Mrd. ECU im Jahre 1981. Die Zahl der Investitionsvorhaben, für die ein Zuschuß gewährt wurde, stieg von 2,7 Mrd. ECU im Jahre 1981 auf 3,2 Mrd. ECU im Jahre 1982. Die Zuschüsse beliefen sich auf insgesamt 1,8 Mrd. ECU, so daß nahezu alle Fondsmittel gebunden waren. Die Zahlungen beliefen sich auf 950 Mio. ECU gegenüber 791 Mio. ECU im Jahre 1981. In den ersten acht Jahren der Fondstätigkeit von 1975 bis 1982 machten die Gesamtzahlungen 3,8 Mrd. ECU oder 53,9 % der Verpflichtungsermächtigungen aus.

### Revision der Regionalfondsverordnung

Neben dieser Routinetätigkeit des EFRE im Jahre 1982 stand im Vordergrund der Diskussion in den zuständigen Instanzen von Rat und Parlament die Revision der Verordnung über den EFRE. Am 29. Oktober 1981 unterbreitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Fondsverordnung[1]. Im April gaben das Parlament[2] und der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine positive Stellungnahme zu diesem Vorschlag ab. Auf Wunsch des Parlaments legte die Kommission im September[3] Änderungen zu ihrem ursprünglichen Vorschlag vor. Der geänderte Vorschlag ist sowohl in den zuständigen Gruppen des Rates als auch im Ausschuß der Ständigen Vertreter mehrfach behandelt worden. Im April fand im Rat eine Grundsatzdebatte statt. Dabei zeigte sich, daß die Vorstellung der Kommission über eine Konzentration der Fondsmittel auf die wirklich bedürftigen Gebiete kaum die Zustimmung des Rates finden würde. Insbesondere Frankreich und Belgien bestanden auf einer Beteiligung an den Fondsmitteln. Von deutscher Seite wurden Kompromißvorschläge entwickelt. Danach sollen die Quoten der Mitgliedstaaten in mehreren Jahresschritten mit dem Ziel einer höheren geographischen Konzentration reduziert werden. Dabei sollte von dem Grundsatz ausgegangen werden, daß die bestehenden Quoten von Belgien, Frankreich, Dänemark, Deutschland und den Niederlanden im Endjahr der Anpassung um 50 % reduziert und die sich

daraus ergebende zusätzliche Verteilungsmasse gleichzeitig zur Erhöhung der Quoten von Griechenland, Irland, Italien, dem Vereinigten Königreich, Grönland und den überseeischen Gebieten Frankreichs verwendet werden. Gleichzeitig soll der Umfang der quotenfreien Abteilung um mindestens 50 % erhöht werden.

Nach deutschen Vorstellungen sollen auch die Finanzmittel auf bestimmte Infrastrukturkategorien konzentriert werden. Gefördert werden sollen alle Infrastrukturen außer allgemeinbildenden Schulen, Krankenhäusern und verbundenen Einrichtungen sowie Alters- und Pflegeheimen. Ausgeschlossen von der Förderung sollten ferner sein, öffentliche Verwaltungsgebäude, Freizeiteinrichtungen, Theater, Kulturzentren, öffentliche Büchereien, Museen und Kongreßzentren. Zurückhaltung sollte auch bei der Förderung von Autobahnen und Fernstraßen geübt werden. Nachhaltig unterstützt wird nach wie vor der Gedanke, zur Finanzierung von Programmen überzugehen. Deshalb soll zum Zwecke der Erprobung ein angemessener Anteil der Quote jedes Mitgliedstaates zur Finanzierung von Regionalprogrammen verwendet werden. Nach deutschen Vorstellungen sollte dieser Anteil 20 % der Quote des jeweiligen Mitgliedstaates nicht unterschreiten.

Kompromißbereit zeigte sich auch die deutsche Seite bei der Förderung des endogenen Entwicklungspotentials. Sie stimmte der Vorstellung der Kommission zu, daß der Fonds sich zum Zwecke der Steigerung des endogenen Entwicklungspotentials an entsprechenden Maßnahmen beteiligt. Allerdings wurde zur Bedingung gemacht, daß der jeweilige Mitgliedstaat die Maßnahme auch fördert und mindestens 50 % der Ausgaben der öffentlichen Hand selbst trägt. Um dem Versuchscharakter dieser Maßnahmen Rechnung zu tragen, sollten die Ausgaben des Fonds für diese Zwecke auf maximal 5 % der Quote begrenzt werden. Einigung könnte wohl auch bezüglich der Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken erreicht werden. So könnte akzeptiert werden, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission die Gemeinschaftspolitiken untereinander, soweit sie die regionale Entwicklung beeinflussen, koordinieren. Ferner bestände Bereitschaft, insbesondere die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die Regionalpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen. Ziel dieser Koordinierung wäre, widersprüchliche Auswirkungen der einzelstaatlichen Regionalpolitiken, vor allem in den Grenzgebieten zu vermeiden und eine größere Kohärenz der Leitlinien, Prioritäten und Ziele dieser Politiken zu fördern. Das Verfahren zur Durchführung der Koordinierung sollte sich auf die periodischen Berichte der Kommission über Lage und Entwicklung der Regionen, die Regionalentwicklungsprogramme und die Untersuchungen der Kommission über die regionalen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Politik stützen.

Wann die neue Regionalfondsverordnung verabschiedet werden kann, ist noch offen. Die deutsche Präsidentschaft wird jedenfalls alles tun, damit noch im 1. Halbjahr 1983 wesentliche Fortschritte erzielt werden können.

### Quotenfreie Abteilung des Regionalfonds

Parallel zur Regionalfondsverordnung werden im Rat die Vorschläge der Kommission für eine zweite Tranche spezifischer Gemeinschaftsmaßnahmen der quotenfreien Abteilung des Regionalfonds beraten. Die Kommission hatte hierzu im November 1982 Verordnungsvorschläge für folgende Bereiche vorgelegt:

- Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Gemeinschaft in Italien und Frankreich (Verlängerung und Aufstockung der dort bereits bestehenden Programme) und Griechenland in Höhe von 160 Mio. ECU.
- Regionale Flankierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Anpassungsprozessen der Eisen- und Stahlindustrie in Belgien, Italien, dem Vereinigten Königreich (Verlängerung und Aufstockung der dort bereits bestehenden Programme) und Frankreich in einer 1. Phase und Aufnahme weiterer Regionen in einer 2. Phase in einer Gesamthöhe von 230 Mio. ECU.
- Regionale Flankierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Anpassungsprozessen der Schiffbauindustrie im Vereinigten Königreich (Verlängerung und Aufstockung des bestehenden Programms) in Höhe von 17 Mio. ECU.
- Regionale Maßnahmen zur Verbesserung der Energieversorgung in Italien (Verlängerung und Aufstockung des bereits bestehenden Programms) und Neuaufnahme von Griechenland in Höhe von 43 Mio. ECU.
- Regionale Flankierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Anpassungsprozessen der Textil- und Bekleidungsindustrie in Belgien, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich in Höhe von 260 Mio. ECU.

Die Bundesregierung hat während der Verhandlungen über diese Vorschläge Wert darauf gelegt, daß

- bereits laufende Programme der ersten Tranche nur verlängert werden, wenn dies sachlich ausreichend begründet wird,
- die quotenfreie Abteilung insgesamt auf spezifische und echte Regionalprobleme der Gemeinschaft begrenzt wird,
- die Fördergebiete nach sachgerechten Kriterien abgegrenzt werden und diese Kriterien einheitlich auf alle Regionen der Gemeinschaft angewendet werden, die vergleichbare Probleme aufweisen.

Vom Regionalfonds wurden für deutsche Projekte seit 1975 insgesamt rd.726 Mio. DM erstattet.

### Neues Anleiheinstrument der Gemeinschaft

Der Ministerrat hat im Dezember 1982 einen Grundsatzbeschluß über die Aufstockung des Neuen Anleiheinstruments der Gemeinschaft zur Investitionsfinanzierung gefaßt; dabei wurde ein neuer Anleiheplafond von 3 Mrd. ECU bewilligt. Mit diesem Instrument können Darlehen finanziert werden in den Bereichen Energie, Infrastruktur und im wesentlichen für Klein- und Mittelbetriebe in der Industrie und den anderen produktiven Sektoren.

## Europäische Investitionsbank (EIB)

1982 konnte die EIB ihre Finanzierungstätigkeit in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates mit dem Ziel der Steigerung der Investitionen und der Verbesserung der Beschäftigungslage erheblich ausweiten (+ 22 %). Ziel war dabei die Regionalentwicklung, insbesondere in weniger entwickelten Gebieten, die Verringerung der Abhängigkeit von Erdölimporten und die Modernisierung der Industrie. Außerhalb der EG hat die EIB im Rahmen der Vorbereitungshilfe für Spanien und Portugal sowie an AKP-Staaten und Mittelmeerländern rd. 450 Mio. ECU = 1 093,5 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Das gesamte Ausleihevolumen erreichte 1982 mit 4 695,7 Mio. ECU = 11 410,55 Mio. DM einen neuen Höchststand. Es liegt – verglichen mit dem Jahr 1981 (3 848,1 Mio. ECU = 9 389,4 Mio. DM) um rd. 22 % höher.

Die Finanzierungen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betrugen 3 453,2 Mio. ECU = 8 391,3 Mio. DM (1981: 3 361,3 Mio. ECU = 8 201,6 Mio. DM) und 791,1 Mio. ECU = 1 922,4 Mio. DM aus Mitteln des neuen Gemeinschaftsinstruments (NIC). Davon entfallen auf:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Italien | 2 038,1 Mio. ECU = | 4 952,6 Mio. DM = | 48,0 % |
| Großbritannien | 490,6 Mio. ECU = | 1 192,1 Mio. DM = | 11,6 % |
| Frankreich | 461,9 Mio. ECU = | 1 122,4 Mio. DM = | 10,9 % |
| Griechenland | 458,5 Mio. ECU = | 1 114,2 Mio. DM = | 10,8 % |
| Irland | 408,5 Mio. ECU = | 992,7 Mio. DM = | 9,6 % |
| Dänemark | 305,3 Mio. ECU = | 741,9 Mio. DM = | 7,2 % |
| Belgien | 60,5 Mio. ECU = | 147,0 Mio. DM = | 1,4 % |
| Bundesrepublik Deutschland | 20,8 Mio. ECU = | 50,5 Mio. DM = | 0,5 % |

Darüber hinaus wurden noch Bürgschaften der EIB für Darlehen inländischer Banken an deutsche Unternehmen im Energiebereich gewährt. Die Niederlande und Luxemburg haben keine Finanzierungen der EIB in Anspruch genommen. Der Anteil Italiens hat sich gegenüber dem Vorjahr (50,6 %) etwas verringert.

Ein Teil der Darlehen an die am Europäischen Währungssystem teilnehmenden weniger wohlhabenden EG-Staaten ist nach der dafür geltenden Regelung mit Zinszuschüssen von 3 % aus dem Gemeinschaftshaushalt ausgestattet, ebenso auch die Darlehen im Rahmen der Gemeinschaftshilfe für die 1980 und 1981 von Erdbeben betroffenen Gebiete an Italien und Griechenland.

Die Abwicklung der ersten Finanzprotokolle mit den Mittelmeerländern, mit denen die Gemeinschaft Kooperationsabkommen abgeschlossen hat, sowie die Darlehensgewährung an AKP-Staaten nach dem ersten und zweiten Lomé-Abkommen geht zügig weiter. 1982 wurden an Drittländer Darlehen von 451,5 Mio. ECU = 1 997, 2 Mio. DM vergeben. Das ist wegen ablaufender Finanzprotokolle mit Mittelmeerländern etwas weniger als 1981.

*Sozialpolitik*

Der Europäische Sozialfonds

Angesichts der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft – Ende 1982 überschritt die Arbeitslosigkeit die 12 Millionen-Grenze – sind die Ausgaben des Europäischen Sozialfonds 1982 erneut gestiegen. Im Haushalt waren Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,5 Mrd. ECU vorgesehen; die im Haushalt 1982 eingesetzten Zahlungsermächtigungen beliefen sich auf fast 1 Mrd. ECU.

Gemäß Art. 11 des Ratsbeschlusses vom 1.2.1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds[4] sollte der Fonds bis spätestens 31. Dezember 1982 reformiert werden. Die Kommission übermittelte dem Rat allerdings erst am 15.10.1982[5] eine Stellungnahme zur Überprüfung des Europäischen Sozialfonds. In den Vorschlägen, die Gegenstand eines ersten Meinungsaustausches auf der Tagung des Rates vom 18.12.1982 waren, wurde angeregt, die Tätigkeit des Sozialfonds an die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft anzupassen und seine Beteiligung, insbesondere für Jugendarbeitslose wirksamer zu gestalten.

Ehe eine Analyse der Reform des Europäischen Sozialfonds vorgenommen wird, ist es zweckmäßig, die derzeitige Rolle des Fonds in Erinnerung zu rufen. Nach den Art. 123–128 EWG-Vertrag war der Sozialfonds als Instrument zur Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitnehmer sowie der Wiederbeschäftigung der Arbeitnehmer, die einen anderen Beruf ergreifen müssen, gedacht. Diese Ziele spiegelten das wirtschaftliche Expansionsklima wider, in dem die Verträge entstanden waren. Es war die Zeit des Wiederaufbaus und der Tätigkeitsbereich des Fonds somit recht begrenzt. Die Schöpfer der Verträge konnten die Entwicklung der sozialen Probleme nach der Energiekrise von 1973 nicht vorhersehen. Durch die Energiekrise wurde die Wirtschaft Europas stark beeinträchtigt und die Beschäftigungslage dramatisch verschärft. Daher scheint eine Reform des Sozialfonds dringend erforderlich.

Nach Auffassung der Kommission ist die Reform erforderlich, um zu ermöglichen, daß der Sozialfonds angesichts der veränderten Arbeitsmarktbedingungen, der Systeme der Berufsbildung und angesichts der Entwicklung der Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft stärker vorausschauend und schöpferisch funktioniert. Obwohl die Vorschriften des geltenden Fonds in einigen Teilen nicht oder nur geringfügig änderungsbedürftig sind, andere dagegen erheblich umgestaltet werden müssen, hat es die Kommission für sinnvoll erachtet, einen völlig neuen Beschluß vorzulegen. Mit der Neufassung des Europäischen Sozialfonds soll zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft ein Instrument geschaffen werden, das andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzen soll. Seine Zuschüsse sollen dort konzentriert werden, wo der größte Bedarf besteht, d.h. in rückständigen oder im Niedergang befindlichen Gebieten oder in Industriesektoren, die vom technischen Fortschritt betroffen sind. Nach Meinung der Kommission hat sich der Fonds neuen Akzenten, die die

Gemeinschaft auf den Gebieten der beruflichen Bildung und Beschäftigung sowie räumlichen Freizügigkeit der Arbeitskräfte gesetzt hat, anzupassen. Er soll zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten beitragen etwa durch Lohnkostenzuschüsse, Ausbildungsprogramme für leitendes Personal oder durch die Förderung fachkundigen Rats für neue wirtschaftliche Aktivitäten. Die bisher begünstigten Personengruppen sollen gemäß der Kommissionsvorlage auch weiterhin einen Zuschuß aus dem Fonds erhalten, und zwar:

- Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte oder unterbeschäftigte Personen;
- Arbeitssuchende wie Frauen, die wieder arbeiten wollen und Behinderte, die in den Arbeitsmarkt integriert werden können;
- Wanderarbeiter und deren Familienangehörige.

Nach der Vorlage sollen folgende Gruppen von Personen ebenfalls vom Fonds begünstigt werden:

- Jugendliche unter 18 Jahren nach Ende ihrer Schulpflicht;
- Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen, die wegen Betriebs- und Produktionsumstellung infolge Modernisierung umgeschult werden;
- Ausbilder, Berufsberater, Arbeitsvermittler, Entwicklungsberater.

Auf Vorschlag der Kommission sollen die Leitlinien für die Verwaltung des Fonds weiterhin jedes Jahr für die drei folgenden Jahre erlassen werden. Die Leitlinien sind dazu bestimmt, die Maßnahmen festzulegen, die gemeinschaftlichen Vorrang haben und insbesondere den Aktionsprogrammen entsprechen. Ihre regelmäßige Überprüfung gibt die Möglichkeit, die Prioritäten so anzupassen, daß eine enge Koordination der Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken der Gemeinschaft gewährleistet ist und daß die Beihilfen des Fonds mit anderen Gemeinschaftspolitiken übereinstimmen. Zum bestmöglichen Einsatz der vorhandenen Mittel will die Kommission eine enge Abstimmung zwischen dem Fonds und anderen Finanzierungsinstrumenten sichern.

Die bisherigen Beteiligungssätze des Fonds für Maßnahmen, die von der öffentlichen Hand und von Körperschaften des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, machen 50 % an den zuschußfähigen Ausgaben aus, ferner soll für Maßnahmen in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft der Zuschuß in Höhe von 55% beibehalten werden (der erhöhte Zuschuß wird gegenwärtig gezahlt in den französischen überseeischen Departements, in Griechenland, Grönland, Irland, Süditalien und Nordirland). Für Maßnahmen zugunsten der oben genannten Personen (Jugendliche unter 18 Jahren im Anschluß an deren Schulpflicht, Beschäftigte der Klein- und Mittelbetriebe, Personen, die auf dem Arbeitsmarkt als Mittler auftreten) schlägt die Kommission eine Fondsbeteiligung in Höhe von 70 % vor.

Die Beratungen in der Ratsgruppe haben sich auf zwei Schwerpunkte konzentriert:

- Beteiligungsbereiche des Fonds,
- Kriterien für die Vergabe der verfügbaren Mittel.

Zu den Beteiligungsbereichen zeichneten sich bereits zwei Blöcke ab: Während einige Delegationen die Konzentration der Mittel auf den Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit (durch berufliche Qualifizierung, alternierende Ausbildung) verlangten, forderten andere Delegationen einen breiteren Ansatz (Jugendliche, Frauen, Behinderte, sonstige von Arbeitslosigkeit bedrohte oder arbeitslose Arbeitnehmer). Über den Verteilungsschlüssel wurde bisher im einzelnen noch nicht gesprochen. Er dürfte zum zentralen Punkt der Reform werden. Die Kommission beabsichtigt, ein Verzeichnis auf der untersten regionalen Ebene, welche die gemeinschaftliche Statistik festzulegen zuläßt, aufzustellen, in dem die Gebiete und Gebietsteile der Gemeinschaft nach Wirtschaftskraft und Beschäftigungslage eingestuft werden. In diese Gebiete sollen dann die Mittel so lange fließen, bis sie erschöpft sind. Bei diesem Ansatz sieht die Bundesregierung erhebliche Schwierigkeiten (statistische und methodische Probleme, Versickern der Mittel ohne Beschäftigungseffekte und damit fragwürdige Umverteilung in der Gemeinschaft). Die Bundesregierung hat ihre Position bisher noch nicht festgelegt. Zunächst sollen die konkretisierten Vorstellungen der Kommission abgewartet werden.

Mit welchen Mitteln der Europäische Sozialfonds ausgestattet werden muß, steht bei der Reform nicht zur Diskussion. Darüber wird wie bisher im Haushaltsverfahren zu entscheiden sein. Wenn es gelingt, die Konzentration der Mittel durchzusetzen und von der bisherigen Vielzahl der Beteiligungsbereiche abzukommen, dürfte künftig die Entwicklung des Fondsvolumens unter Kontrolle gehalten werden können.

## Anmerkungen

1 Vgl. ABl. der EG, L 321 v. 10.11.1981.
2 Vgl. ABl. der EG, C 125 v. 17.5.1982.
3 Vgl. ABl. der EG, C 261 v. 6.10.1982.
4 Vgl. ABl. der EG, L 28 v. 4.2.1971 u. ABl. der EG, L 331 v. 27.12.1977.
5 Vgl. ABl. der EG, C 308 v. 25.11.1982.

## Weiterführende Literatur

Biehl, Dieter, Europäische Regionalpolitik. Eine ziel- und handlungsorientierte Analyse, in: Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1981, Bd. 96/III, S. 125–180.

Martins, Mario Rui u. John Mawson, The programming of regional development in the EC: Supranational or international decision-making? In: Journal of Common Market studies, Oxford 1982, Nr. 3, S. 229–244.

Masberg, Dieter u. Peter Pintz, Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Internationale Sozialpolitik, hrsg. von Michael von Hauff u.a., Stuttgart/New York: Gustav Fischer 1982, S. 51–74.

Streit, M.E., Regionale Entwicklung und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, 1981, H. 2/3, S. 49–55.

Vring, Thomas von der, Perspektiven europäischer Regionalpolitik, in: Die Neue Gesellschaft, Bonn 1981, H. 8, S. 681–684.