

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Tätigkeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in den ersten zwei Förderungsjahren

I. Einleitung

Laut Beschluß des Deutschen Bundestages vom 13. Dezember 1973 (Drucksache 7/1391 neu) hat die Bundesregierung nach Ablauf von zwei Förderungsjahren einen Bericht über die Tätigkeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu erstatten.

Die damals vorliegenden Vorschläge der EG-Kommission über

- die Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft in Agrargebieten ¹⁾
- die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ²⁾

sind vom Rat in modifizierter Form am 18. März 1975 angenommen worden. Die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ³⁾ faßte die bisherigen Vorschläge zusammen. Sie beschränkte die Geltungsdauer des Fonds auf eine Versuchsphase von drei Jahren (1975 bis 1977), legte für den Gesamtzeitraum einen Verpflichtungsrahmen von 1,3 Mrd. RE (rd. 4,8 Mrd. DM) fest und verteilte diesen Betrag in der Weise auf die Mit-

gliedstaaten, daß unter Berücksichtigung ihrer Beiträge zum Haushalt der Gemeinschaft Irland, Italien und das Vereinigte Königreich in den Genuß von Nettotransferleistungen kommen, während die übrigen Mitgliedstaaten Nettozahler sind.

Die deutsche Quote am Fonds beträgt danach knapp 6,4 v. H. (rd. 300 Millionen DM), während der deutsche Anteil an der Aufbringung der Mittel des Fonds in den drei Jahren seiner Geltungsdauer im Durchschnitt 27 bis 28 v. H. (rd. 1,3 Mrd. DM) ausmacht.

II. Durchführung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung trat am 22. März 1975 in Kraft. Es dauerte jedoch aus technischen Gründen bis zum Herbst 1975, ehe der Fonds seine Tätigkeit aufnehmen konnte und die ersten Bewilligungsbescheide an die Mitgliedstaaten ergingen.

a) Durchführung auf Gemeinschaftsebene

Der Fonds beteiligt sich an Vorhaben, die in den Mitgliedstaaten von der öffentlichen Hand durchgeführt oder gefördert werden. Antragsteller sind die Mitgliedstaaten. Die Kommission ist für die Verwaltung des Fonds verantwortlich, d. h. sie bewilligt die Beteiligung im Einzelfall und genehmigt die Zahlungen im Rahmen der Beteiligung jeweils auf Antrag

¹⁾ ABl. EG Nr. C 90 vom 11. September 1971, S. 14 ff.

²⁾ ABl. EG Nr. C 86 vom 16. Juni 1973, S. 7 ff.

³⁾ ABl. EG L 73 vom 21. März 1975, S. 1 ff.

eines Mitgliedstaates. Sie konsultiert in jedem Einzelfall den aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildeten Verwaltungsausschuß und bei sogenannten Infrastrukturinvestitionen von mehr als 10 Millionen RE (rd. 37 Millionen DM) den Ausschuß für Regionalpolitik.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Berichte über die Durchführung der Fondsverordnung vor. Nach diesen Berichten hat der Fonds im Verlauf der ersten zwei Jahre seiner Tätigkeit rd. 800 Millionen RE bewilligt und davon rd. 368 Millionen RE ausgezahlt. Frankreich, Irland, Italien und das Vereinigte Königreich haben bei der Bewilligung die ihnen im Berichtszeitraum zustehende Quote überzogen, während die übrigen Mitgliedstaaten sie noch nicht voll belegten. Diese Situation wird im dritten Tätigkeitsjahr oder in beiden darauf folgenden Haushaltsjahren ausgeglichen werden, da nach der Haushaltsordnung für den Fonds⁴⁾ Verpflichtungsermächtigungen, die zum Ende des Haushaltsjahres, in dem sie in den Haushaltsplan eingesetzt wurden, noch nicht gebunden sind, für die zwei folgenden Haushaltsjahre verfügbar bleiben.

Insgesamt wurden in den ersten zwei Jahren der Fondstätigkeit 583 Anträge auf Beteiligung bei der Kommission gestellt. Sie bezogen sich auf 3 295 verschiedene Vorhaben. Die Kommission hat 486 Anträge für 2 728 verschiedene Projekte positiv beschieden. Zu 567 Vorhaben war am Ende des Berichtszeitraums noch keine Entscheidung ergangen. Für 263 dieser Vorhaben waren die Anträge bereits im Jahr 1975 gestellt worden.

Alle vom Fonds im Berichtszeitraum eingegangenen Verpflichtungen betrafen die Erstattung öffentlicher Aufwendungen. Von den in der Fondsverordnung vorgesehenen Möglichkeiten, den Beitrag des Fonds zur Erhöhung von Beihilfen im Einzelfall oder zur Zinsverbilligung von Darlehen der Europäischen Investitionsbank zu verwenden, hat keiner der Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht.

Die Mitgliedstaaten wählten zum Abruf ihrer Quote vorwiegend sogenannte Infrastrukturinvestitionen aus. Dementsprechend betraf der überwiegende Teil der gebundenen Verpflichtungsermächtigungen (Bewilligungen) nicht die Förderung von Investitionen der privaten Wirtschaft zur unmittelbaren Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen. Der Anteil der für gewerbliche Vorhaben ausgesprochenen Bewilligungen ging von 40 v. H. im Jahre 1975 auf 25 v. H. im Jahre 1976 zurück.

b) Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland

Bereits in seinem Beschluß vom 13. Dezember 1973 hat der Deutsche Bundestag darauf hingewiesen, daß die regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Gesetz über die Gemein-

schaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie die Zonenrandförderung in ihrer Gesamtheit durch die Gemeinschaftsmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden dürfen. Ähnlich hat sich am 30. November 1973 der Bundesrat geäußert. Im Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind Bund und Länder übereingekommen, die Tätigkeit des Fonds mit der Gemeinschaftsaufgabe zu verzahnen und Bund und Länder nach Maßgabe der für die Gemeinschaftsaufgabe festgelegten Quoten an den Leistungen des Fonds zu beteiligen, wobei für Berlin vorab eine Sonderquote von 5 v. H. zu Lasten der übrigen Bundesländer bestimmt wurde. Die Bundesländer sind danach wie folgt an den Leistungen des Fonds beteiligt:

Tabelle 1

Bundesländer	Betrag in Millionen DM	Quote in v. H.
Berlin	15,1	5,0
Schleswig-Holstein ...	42,6	14,1
Niedersachsen	58,4	19,3
Bremen	1,0	0,3
Nordrhein-Westfalen ..	21,5	7,1
Hessen	22,8	7,6
Rheinland-Pfalz	22,4	7,4
Saarland	41,0	13,6
Baden-Württemberg ..	11,7	3,9
Bayern	65,4	21,7
insgesamt ...	301,9	100,0

Um der von der Fondsverordnung geforderten Prioritätensetzung bei der Auswahl von Vorhaben zu entsprechen, kamen Bund und Länder überein, daß die für die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe vorgesehenen Prioritäten (Zonenrandförderung, Schwerpunktprinzip, hoher Struktureffekt der Investitionen) auch bei der Beantragung von Fondsmitteln Beachtung finden sollten.

Insgesamt stellte die Bundesrepublik im Berichtszeitraum 132 Anträge auf Beteiligung des Fonds in Höhe von 180,5 Millionen DM. Die Bewilligungen der Kommission beliefen sich auf 107,4 Millionen DM. Davon bezogen sich rd. 39 v. H. (42,0 Millionen DM) auf Vorhaben aus dem gewerblichen Bereich und rd. 61 v. H. (65,4 Millionen DM) auf die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe förderungsfähige wirtschaftsnahe Infrastruktur. Bis zum Ende des Jahres 1976 wurden 48,5 Millionen DM ausgezahlt. Dieser Betrag entfiel auf Bund und Länder.

⁴⁾ ABl. EG L 73 vom 21. März 1975, S. 46

Tabelle 2

Bundesland	beantragt	bewilligt	erstattet
	— in Millionen DM —		
Berlin	15,1	10,8	7,0
Schleswig-Holstein	25,3	11,6	3,2
Niedersachsen ...	27,7	10,9	5,8
Bremen			
Nordrhein-Westfalen	0,6	0,6	0,2
Hessen	3,3	1,3	1,0
Rheinland-Pfalz ..	14,6	5,3	3,5
Saarland	12,7	9,4	1,2
Baden-Württemberg ..	18,7	13,0	6,6
Bayern	6,0	4,1	0,8
	56,5	40,2	19,2
insgesamt ...	180,5	107,4*)	48,5

*) Differenz rundungsbedingt

Da es sich — abgesehen vom Fall Berlin — ausschließlich um die Erstattung von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ handelte, wurden entsprechend dem Anteil von Bund und Ländern an der Aufbringung dieser Mittel 50 v. H. der Erstattungen vom Bund und 50 v. H. vom jeweils betroffenen Land vereinnahmt.

III. Stellungnahme

a)

Das Verfahren bei der Bearbeitung der Anträge hat sich als wenig befriedigend und wenig effektiv erwiesen. Die Gründe liegen teilweise in der Fondsverordnung selbst, nach der alle Vorhaben — einzeln oder global — dem Fondsausschuß und teilweise auch dem Ausschuß für Regionalpolitik vorgelegt werden müssen, andererseits aber auch in der Behandlung der Anträge durch die Kommission.

Die Bearbeitung der einzelnen Vorhaben zeigte, daß die verfügbaren Angaben bei einzelnen Mitgliedsländern nicht ausreichten, um die regionalpolitische Bedeutung der Vorhaben zu bewerten; hierzu wäre eine genauere Kenntnis des Rahmens erforderlich gewesen, der durch Ziele, Maßnahmen und Mitteleinsatz für die Entwicklung der betreffenden Region gegeben ist. Falls im Rat eine stringente Festlegung der regionalen Entwicklungsprogramme erreicht werden sollte, könnte dies in Zukunft eine bessere Grundlage darstellen. Bei Ländern, die bereits über zureichende regionale Entwicklungsprogramme verfügen, hätte es andererseits genügen können, wenn die Kommission „den Zusammenhang zwischen der

Investition und der Gesamtheit der zugunsten des betreffenden Gebiets durchgeführten Maßnahmen“ (Artikel 5 Abs. 1 der Fondsverordnung) überprüft hätte. Dieser Zusammenhang ist im Falle der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich, da sie nur solche Vorhaben vorlegte, die im Rahmen festgelegter Regionaler Aktionsprogramme gefördert worden sind. Die Kommission verlangte bei der Einzelprüfung der Vorhaben Angaben, die selbst den Bundesdienststellen nicht zur Verfügung standen, da sie lediglich für die Durchführung regionaler Maßnahmen, die Sache der Bundesländer ist, notwendig sind.

Die Kommission hat in den ersten zwei Jahren der Fondstätigkeit die Beteiligung des Fonds auch nach der sehr aufwendigen Prüfung in keinem Fall abgelehnt. In einigen Fällen wurden Projekte von Mitgliedstaaten auf Anregung der Kommission zurückgezogen; die Bundesrepublik hat bisher aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz auf eine förmliche Entscheidung der Kommission bestanden. Erst in letzter Zeit hat die Kommission einige Fälle zur Ablehnung vorgeschlagen. Diese Vorschläge fanden im Verwaltungsausschuß nicht die dafür notwendige Mehrheit (41 von 58 Stimmen). Die kontroversen Debatten in den Ausschüssen betrafen wesentlich die Interpretation einzelner Vorschriften der Fondsverordnung — insbesondere den in der Fondsverordnung verankerten Begriff „Infrastruktur in unmittelbarem Zusammenhang mit gewerblichen Investitionen“.

b) Regionalpolitische Wirkung

Unter den gegebenen Umständen hat der Fonds Finanztransfers von der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten, im Falle der Bundesrepublik Deutschland auch vom Bund auf die Länder bewirkt. Ob und inwieweit diese Mittelzuflüsse bei den Mitgliedstaaten zu zusätzlichen regionalpolitischen Anstrengungen oder lediglich zu Haushaltsentlastungen geführt haben, ist nicht nachweisbar.

Die von der Kommission praktizierte Bewilligungspraxis dürfte im wesentlichen zur Substitution von Haushaltsmitteln in den Mitgliedstaaten geführt haben, da überwiegend öffentliche Aufwendungen für Infrastrukturinvestitionen erstattet wurden, die von den Mitgliedstaaten in den Fördergebieten ohnehin in großem Umfang durchgeführt werden (z. B. Kanäle, Häfen, Autobahnen, Telefonnetze) und die nur selten in einem konkreten Zusammenhang mit gewerblichen Investitionen stehen. In der Bundesrepublik Deutschland liegt jedoch die Steigerung der für die regionale Wirtschaftsförderung im Berichtszeitraum bereitgestellten Mittel erheblich über dem deutschen Anteil am Regionalfonds.

c) Ausblick

Im Juni 1977 hat die Kommission dem Rat Vorschläge zur Erneuerung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung unterbreitet. Diese Vorschläge liegen z. Z. dem Deutschen Bundestag (Drucksache 8/689) und dem Europäischen Parlament vor.

Nach Auffassung der Bundesregierung zieht die Kommission in diesen Vorschlägen zur Erneuerung des Fonds in einigen Bereichen begrüßenswerte Schlußfolgerungen aus den bisherigen Erfahrungen. Das gilt namentlich für die Vorschläge zur Vereinfachung des Verfahrens bei der Fondsbeteiligung und der engeren Anbindung dieser Beteiligung an regionale Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten. Sie tragen dem ergänzenden Charakter und der koordinierenden Aufgabe der europäischen Intervention Rechnung. — In den Vorschlägen der Kommission sind jedoch auch Elemente enthalten, die nach Auffassung der Bundesregierung einer Weiterentwicklung der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene nicht dienlich sind, weil Ansätze zur

Koordinierung aufgegeben und die Tendenz zum Finanztransfer begünstigt wird. Hierher gehört insbesondere die Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten des Fonds an öffentlichen Ausgaben im Infrastrukturbereich, die leicht zu Umplanungen in den nationalen Haushalten führen können und deswegen kaum regionale Impulse erwarten läßt.

Die Bundesregierung hofft und wirkt darauf hin, daß die Verhandlungen über die Erneuerung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu einer Verbesserung der Koordinierungsfunktion und damit zu einer Steigerung seiner Effizienz führen und fristgerecht zum Jahresende abgeschlossen werden können.