

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Vorlage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

#### — Bericht und Vorschläge über die Mittel zur Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft

»EG-Dok. Nr. 8822/83«

#### Einleitung

Die anhaltenden strukturellen Unausgewogenheiten in der Gemeinschaft, das Altern der Industriestruktur sowie die Entwicklung im Agrarbereich und in den Gemeinschaftspolitiken erfordern mehr denn je ein strukturelles Vorgehen der Gemeinschaft unter Einschaltung ihrer Fonds.

Deshalb hat die Kommission durch ihren Präsidenten im Februar dieses Jahres im Parlament vorgeschlagen, die Ausgaben der Strukturfonds real zu verdoppeln und dieses Ziel mit dem Gelingen der vorgeschlagenen Reformen und demnach mit der Stärkung der gemeinschaftlichen Effizienz der Fonds zu verknüpfen.

Da der Europäische Rat in Stuttgart vor kurzem beschlossen hat „der Europäischen Gemeinschaft in einer umfassenden Aktion Impulse zur Neubelebung zu geben“, hat er die Kommission in dem gleichen Bestreben um Effizienz aufgefordert, ihm einen mit Vorschlägen versehenen Bericht zu unterbreiten.

Bevor die von der Kommission gewählte Vorgehensweise dargelegt wird, sei kurz daran erinnert, welches diese Fonds sind und welche finanziellen und technischen Merkmale sie haben.

#### Darstellung der Strukturfonds<sup>1)</sup>

Mit dem EWG-Vertrag wurden zwei Strukturfonds errichtet:

- Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Abteilung Ausrichtung —, der in Artikel 40 vorgesehen ist, um die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen und zuallererst die Steigerung der Produktivität durch die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte.

<sup>1)</sup> Im Anhang zu diesem Bericht findet sich eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Strukturfonds der Gemeinschaft.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 16. August 1983 — 14 — 680 70 — E — Wi 39/83.

Der Bericht ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juli 1983 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsvorlage ist nicht vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Gemäß § 93 Satz 3 GO-BT am 21. Oktober 1983 angefordert, siehe auch Drucksache 10/376 Nr. 44.

- Der mit Artikel 123 errichtete Europäische Sozialfonds, „um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen ...“.

Ein dritter Strukturfonds hat 1975 — 17 Jahre nach der Gründung der Gemeinschaft — das System vervollständigt; es handelt sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, durch den die „wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft korrigiert werden sollen, die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind“<sup>2)</sup>.

Neben den Strukturfonds, um die es in der Stuttgarter Erklärung geht, verfügt die Gemeinschaft über weitere Finanzinstrumente mit struktureller Zielsetzung. Dies sind:

- Die mit Artikel 129 des EWG-Vertrages errichtete Europäische Investitionsbank, der in Artikel 130 die Aufgabe übertragen wird, „... zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes ... beizutragen“, indem durch die Gewährung von Darlehen die Finanzierung von Vorhaben erleichtert wird und in erster Linie von Vorhaben „zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“<sup>3)</sup>.
- Ein im EGKS-Vertrag vorgesehenes Instrumentarium: Industriedarlehen (Artikel 54), Anpassungsbeihilfen für Arbeitnehmer (Artikel 56) und zinsverbilligte Umstellungsdarlehen (Artikel 56).

#### Die Finanzmittel und ihre Entwicklung<sup>4)</sup>

Insgesamt gesehen ist die Zunahme der Finanzmittel, die von den Strukturinstrumenten der Gemeinschaft mobilisiert wurden, beeindruckend. Der Betrag der Zuschüsse und Darlehen hat sich in den letzten zehn Jahren nominal verzweifelt und real vervierfacht.

Es ist jedoch zu bemerken, daß das strukturelle Vorgehen der Gemeinschaft relativ neuen Datums ist, denn erst ab 1975 kam es zu einem signifikanten Mitteleinsatz.

<sup>2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 724/45 des Rates vom 18. März 1975, Artikel 1

<sup>3)</sup> Später kamen hinzu die Aktivierung der im Euratom-Vertrag vorgesehenen Anleihe-/Darlehensmöglichkeiten und das NGI sowie seit 1979 Zinszuschüsse für die am wichtigsten prosperierenden Länder im Rahmen des EWS.

<sup>4)</sup> Der Anhang enthält Tabellen mit der Aufschlüsselung nach Empfängerländern der Verpflichtungen und Zahlungen der einzelnen Finanzinstrumente der Gemeinschaft für jeden Mitgliedstaat, die von 1974 bis 1982 vom EAGFL-Ausrichtung, Sozialfonds und Regionalfonds eingegangen bzw. geleistet wurden sowie der seit 1979 gewährten EWS-Zinszuschüsse.

#### Entwicklung der Finanzierungen und struktureller Zielsetzung

| Jahr | Zuschüsse *)<br>(Mio. ECU) | Jahr                                  | Darlehen **)<br>(Mio. ECU) |
|------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1973 | 351,3                      | 1968 bis 1972<br>(Jahresdurchschnitt) | 324,7                      |
| 1975 | 827,5                      | 1973 bis 1977<br>(Jahresdurchschnitt) | 966,6                      |
| 1977 | 1 197,5                    |                                       |                            |
| 1980 | 2 765,3                    | 1980                                  | 2 950,8                    |
| 1982 | 4 235,6                    | 1982                                  | 4 244,2                    |

\*) (EAGFL-Ausrichtung, Sozialfonds, EFRE), Mittelbindungen.

\*\*) Darlehen aus EIB-Eigenmitteln innerhalb der Gemeinschaft und NIG-Darlehen ab 1979 (unterzeichnete Darlehen).

Parallel zur Erhöhung der Mittel kam es zu einer sehr deutlichen Konzentration zugunsten der am stärksten benachteiligten Länder und Gebiete: der Anteil der am wenigsten prosperierenden Länder (Italien, Irland, Vereinigtes Königreich, Griechenland) ist, was die Zuschüsse betrifft, von 1974 bis 1982 von 40 auf 70 % gestiegen; auch haben diese Länder in der Zeit von 1958 bis 1982 75 % der EIB-Darlehen erhalten.

Die, wenn auch bescheidenen Mittel — der Gesamtbetrag der Strukturfinanzierungen der Gemeinschaft liegt bei etwa 0,3 % des BIP der Gemeinschaft — werden somit signifikant, wenn sie für präzise Ziele eingesetzt werden. Nimmt man zum Beispiel einige der am stärksten benachteiligten Gebiete der Gemeinschaft, ist festzustellen, daß die Beteiligungen der Gemeinschaft (Zuschüsse und Darlehen) dort im Laufe der letzten Jahre eine signifikante Höhe und Intensität erreicht haben, und zwar sowohl bei den Einkommen (von 2 auf 4 % des Pro-Kopf-BIP) als auch bei den Investitionen (9 auf 14 % der Bruttoanlageinvestitionen<sup>5)</sup>.

#### Merkmale der Strukturfonds der Gemeinschaft

Bevor die Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft beurteilt wird, ist auf folgende Tatsachen hinzuweisen:

- Die Beteiligungen der Fonds sind eng mit den einzelstaatlichen Aktionen und Politiken verknüpft, von denen sie finanziell nur einen geringen Anteil ausmachen<sup>6)</sup>. Es handelt sich somit um subsidiäre Beteiligungen.

<sup>5)</sup> Siehe Tabelle 10 im Anhang, aus der für bestimmte benachteiligte Gebiete die Auswirkungen der strukturellen Finanzierungen der Gemeinschaft zu entnehmen sind.

<sup>6)</sup> Im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten in den gleichen Bereichen belaufen sich die Gemeinschaftsbeteiligungen auf: EAGFL-Ausrichtung 6,5 % (1977) quotengebundener EFRE (Produktionsinvestitionen) 4 bis 6 % ESF (Berufsbildung) 10 bis 12 %.

- Der Grad der Konditionalität der Gemeinschaftsbeteiligungen — das heißt die Möglichkeiten für die Gemeinschaft, die Einhaltung der von ihr festgelegten Ziele sicherzustellen und so diese Beteiligungen an ihren eigenen Effizienzerwägungen zu messen — wird durch mehrere Faktoren begrenzt oder neutralisiert: die geringe eigenständige Entscheidungsbefugnis der Kommission; die schwierige Anpassung der Maßnahme an die Besonderheiten bestimmter Situationen; das Verhältnis zwischen den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Ausgaben (Finanzvolumen und Beteiligungssätze).
- Zwischen den Fonds bestehen sehr große Unterschiede (Rechtsgrundlagen, spezifische Ziele, Anwendungsbereich, Zusammenhänge mit gemeinschaftlichen Politiken, Merkmale und Anwendungsregeln).
- Die Unterschiedlichkeit der Maßnahmen und Beihilfearten der einzelnen Fonds ist erheblich (Produktionsinvestitionen, Infrastrukturkategorien, Löhne, Einkommen, Berufsbildungskosten, immaterielle Investitionen).

Die Effizienz des strukturellen Vorgehens, das Schlüsselement der Prüfung, die vom Europäischen Rat gefordert wurde, kann auf zwei verschiedenen Stufen gemessen werden:

- Erste Stufe: Die „im eigentlichen Sinne gemeinschaftliche“ Effizienz der Strukturfonds, das heißt der Mehrwert, den die Gemeinschaftsaktion den einzelstaatlichen Aktionen bei der Verfolgung der von der Gemeinschaft aufgestellten Ziele bringt.
- Zweite Stufe: Die Effizienz bei der Verwaltung der Fonds, einschließlich der Effizienz, die sich aus ihrer engen Koordinierung ergeben kann.

Die beiden Lösungsansätze sind gleichzeitig festzuhalten, und für beide Fälle werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet.

Die höchste Bedeutung mißt die Kommission der ersten Effizienzstufe bei. Hier klaffen die größten Lücken. Ohne eine substantielle Veränderung des bestehenden Rahmens können sie nicht geschlossen werden.

Was die zweite Effizienzstufe betrifft, ist der Kommission besonders an der Vornahme aller möglichen Verbesserungen gelegen. Sie stellt jedoch fest, daß die für die Fonds geltenden Mechanismen — weitgehend automatische Beschlüsse über Vorhaben, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden und für deren Erstellung, Kontrolle und Begründung sie zuständig sind — den Spielraum für eine signifikante Stärkung der Effizienz aus reiner Verwaltungssicht einengen.

## I. Die Effizienz der Strukturfonds im Dienste der Entwicklung der Gemeinschaft verbessern

Damit die Strukturfonds der Gemeinschaft effiziente Instrumente ihrer eigenen Entwicklung sind, reicht es nicht aus, daß sie über angemessene Finanzmittel verfügen.

Es müssen auch einige politische und institutionelle Voraussetzungen gegeben sein. Aber diese fehlen heute weitgehend. Denn man kann nicht von Gemeinschaftseffizienz reden, solange die Ausrichtungs- und Beurteilungsbefugnisse der Gemeinschaft in der Nutzung der Strukturfonds so eng begrenzt sind.

Die Verbesserung der Gemeinschaftseffizienz setzt vielmehr die Anerkennung folgender Grundsätze voraus:

- Die Strukturfonds der Gemeinschaft müssen Instrumente der Entwicklung und strukturellen Anpassung, erst in zweiter Linie Kanäle der finanziellen Umverteilung sein;
- die Strukturfonds der Gemeinschaft müssen im Dienste von Zielen stehen, welche die Gemeinschaft selbst festgelegt hat: Ziele, die in den Verträgen und Grundverordnungen stehen, aber auch solche, die sich heute darüber hinaus für die Gemeinschaft aus der Krise oder aus der Entwicklung auf anderen Gebieten ergeben;
- automatische Maßnahmen reduzieren die Aufgabe der Gemeinschaft auf eine einfache Konformitätskontrolle und sind daher abzulehnen.

### 1.1 Allgemeine Voraussetzungen der Gemeinschaftseffizienz

Die erste Voraussetzung der Gemeinschaftseffizienz der Strukturfonds liegt in der Konditionalität ihrer Maßnahmen. Sie ist nach Ansicht der Kommission einer der wesentlichen Faktoren dieses Bereichs.

Die einfache Überprüfung, ob die Aktion den Zielsetzungen und Kriterien der Grundverordnungen entspricht, reicht nicht aus.

Generell muß vielmehr ein Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Staat geschaffen werden, mit dem die gemeinschaftlichen und die einzelstaatlichen Prioritäten im Hinblick auf eine gemeinsame Aktion miteinander verknüpft werden sollen.

Die Kommission, die für das Gemeinschaftsinteresse verantwortlich ist, muß an der Entscheidung mitwirken können, damit sie feststellen kann, ob die Aktion den besonderen Zielsetzungen der Gemeinschaft entspricht und alle Voraussetzungen der erforderlichen Effizienz erfüllt.

Damit diese doppelte Überprüfung möglich ist, muß die Beteiligung der Gemeinschaft jeweils bei der Programmfinanzierung stattfinden, wenn die Art der Maßnahme sich dafür eignet. Hier kann man, anders als bei Einzelvorhaben, die Gemeinschafts-

prioritäten und die einzelstaatlichen Prioritäten am besten zur Konvergenz bringen und die gemeinsame Aktion im Rahmen von Programmverträgen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Strategien planen; das Wesentliche ist dabei, daß die Mitgliedstaaten die Gemeinschaft selbst als Partner der strukturellen Aktion akzeptieren.

Diese erste Voraussetzung der Gemeinschaftseffizienz zieht eine zweite nach sich, die im besonderen Gemeinschaftscharakter der Zielsetzungen der Strukturfonds begründet ist.

Schriebe man dagegen den Strukturfonds der Gemeinschaft keine andere Aufgabe als diejenige zu, sich an der Finanzierung der Politik der einzelnen Mitgliedstaaten zu beteiligen, so würde sich ihre eigene Effizienz auf die eines Umverteilungsinstruments reduzieren, ohne daß ein durch die Gemeinschaftsaktion geschaffener Mehrwert erkennbar wäre.

Die Maßnahmen der Fonds haben vielmehr die Aufgabe, zur Durchführung von Zielsetzungen beizutragen, die von der Gemeinschaft selbst festgelegt worden sind.

Eine dritte Voraussetzung der Gemeinschaftseffizienz der Strukturfonds liegt in der Konzentration ihrer Maßnahmen auf ganz bestimmte Ziele, um eine Mittelverwendung nach dem Gießkannenprinzip und eine Verzettlung der Aktionen zu vermeiden.

Hier werden drei Formen der Konzentration genannt, die für eine Kombination in Frage kommen:

- räumliche Konzentration auf bestimmte Regionen, deren Probleme (Beschäftigung, Entwicklungsrückstand, Umstellung ...) angesichts der besonderen Zielsetzungen jedes Fonds am größten sind.
- Konzentration der Zielsetzungen aufgrund der Prioritäten, die sich die Gemeinschaft stellt. Bei der Festlegung dieser Prioritäten müssen das Streben nach den Hauptzielen der Strukturfonds, wie sie in den Verträgen stehen, und die Politik der Gemeinschaft auf anderen Gebieten, die sich mit den Beteiligungsbereich der Fonds decken, enger verknüpft werden.
- Konzentration der Finanzmittel insbesondere durch die Heraufsetzung der Beteiligungssätze der Gemeinschaftsfonds bei den Kofinanzierungen mit den Mitgliedstaaten, wenn diese Sätze so niedrig sind, daß sie der Gemeinschaftsaktion keine nennenswerte Bedeutung verleihen.

Die angemessene Kombination dieser verschiedenen Formen der Konzentration wird eine bedeutende Verbesserung der Effizienz in der Aktion ermöglichen.

## 1.2 Anwendung auf der Ebene der drei Strukturfonds

Die drei Strukturfonds der Gemeinschaft haben spezifische Zielsetzungen, Regeln für ihr Funktio-

nieren und werden in einer für sie bezeichnenden Art und Weise mit den Politiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten verzahnt. Mithin konkretisieren die folgenden Vorschläge die weiter oben dargelegten allgemeinen Grundsätze in bezug auf die einzelnen Fonds.

Würden sie vom Rat angenommen werden, so könnten die drei Fonds, die nach dem gleichen Auflagenschema funktionieren, zusammenarbeiten und einfacher und wirksamer, als dies heute der Fall ist, gemeinsam integrierte Entwicklungs- oder Umstellungsmaßnahmen durchführen.

### 1.2.1 Der EAGFL-Ausrichtung

Die Bedingungen für das Funktionieren des EAGFL-Ausrichtung weisen eine Reihe positiver Aspekte auf: deutliche Verknüpfung mit einer gemeinsamen Politik und klare Konditionalität aufgrund der für die Interventionen maßgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Die Kommission muß indessen feststellen, daß im Rahmen der verfügbaren Mittel die damit im EAGFL-Ausrichtung geschaffenen Voraussetzungen für ein wirksames Funktionieren nicht voll zum Tragen kommen können. So haben sich die Aufgaben des EAGFL-Ausrichtung im Laufe der Zeit vervielfacht. Zu den klassischen „horizontalen Maßnahmen“ kamen ab Ende der 70er Jahre eine ganze Reihe regional begrenzter Maßnahmen unterschiedlicher Art hinzu. Die verfügbaren Mittel hielten jedoch nicht Schritt mit der Diversifizierung der Aufgaben, so daß in die Verordnungen eine ganze Reihe technischer Begrenzungen eingebaut werden mußte, die nicht unbedingt mit den angestrebten Zielen vereinbar sind<sup>7)</sup>. Auch hat dies zu einer Versplitterung der Mittel geführt<sup>8)</sup>.

Die Kommission schlägt daher vor, die Aktion des EAGFL stärker auf einige prioritäre Aufgaben zu konzentrieren, um die Verzettlung der Finanzmittel zu vermeiden:

- Förderung von Investitionen zur Modernisierung und Umstellung der landwirtschaftlichen Betriebe;
- Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (diese Maßnahmen müssen ausgebaut werden);

<sup>7)</sup> Das typische Beispiel ist die Begrenzung der Flächen, auf die das Programm zur Umstellung von Rebanlagen oder eine Aufforstungsmaßnahme Anwendung finden kann.

<sup>8)</sup> Die Richtlinie über die Berglandwirtschaft beansprucht 47 % der 1983 genehmigten Mittelbindungen für Maßnahmen zugunsten der benachteiligten Gebiete (Kapitel 32), während sich der Rest (25 % der Gesamtmittel des EAGFL-Ausrichtung) auf 24 Regionalprogramme verteilt, die von forstwirtschaftlichen oder Bewässerungsmaßnahmen über Programme zur Umstellung gewisser regionaler Erzeugnisse bis hin zu dem regionalen Entwicklungsprogramm für dieses oder jenes ländliche Gebiet reichen!

- Erhaltung und bessere Nutzung des nichtproduktiven landwirtschaftlichen Raums (beispielsweise verstärkter Waldbau);
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen in den am stärksten benachteiligten Regionen.

Diese Konzentration ist vor allem deshalb so wichtig, weil sich der EAGFL an einem Scheideweg befindet. Die Umgestaltung der GAP wird verstärkte, aber selektivere Bemühungen auf der Ebene der „horizontalen“ Aktionen des EAGFL erforderlich machen.

Gleichzeitig werden wegen des Entwicklungsrückstands bestimmter Regionen, der sich durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung noch vergrößert, und wegen der Rationalisierung der Preis- und Marktpolitik mehr denn je Maßnahmen zugunsten dieser Regionen notwendig sein, besonders wenn die Landwirtschaft für sie weiterhin eine wichtige Einkommensquelle bleibt.

Diese spezifischen Maßnahmen des EAGFL — Ausrichtung müssen, damit sie ihre volle Wirkung erzielen, neben und in Zusammenarbeit mit den übrigen Fonds in einen weitergefaßten Rahmen für die regionale Entwicklung eingebaut werden. Dies ist der Grundgedanke, von dem sich die Kommission bei der Aufstellung der integrierten Mittelmeerprogramme hat leiten lassen.

Daher versteht es sich, daß die Konzentration der dem EAGFL — Ausrichtung zugewiesenen Aufgaben mit der Aufstockung seiner Finanzmittel für die bereits vorgeschlagenen Mittelmeerprogramme oder in einem anderen Zusammenhang einhergehen muß.

Diese Aufstockung muß im Rahmen einer Verlagerung der Finanzierung rein nationaler Strukturpolitiken zugunsten gemeinschaftlicher Politiken insbesondere aufgrund der Entscheidungen über die Umgestaltung der GAP stattfinden<sup>9)</sup>.

Die Gemeinschaftspolitiken, die die Ausrichtung der Produktion über die Preisfestsetzung, die Garantieschwellen und die Marktordnung bestimmen, muß die Solidarität der Gemeinschaft in der Bereitstellung der Finanzmittel, die der Landwirtschaft helfen sollen, ihre Anpassung erfolgreich vorzunehmen, als Gegenstück haben.

### 1.2.2 Der Europäische Sozialfonds

Der Rat hat sich auf seiner Tagung vom 2. Juni 1983 über einen gemeinsamen Orientierungsrahmen für die Überprüfung des Sozialfonds geeinigt. Nach Abschluß des vom Parlament beantragten Konzertierungsverfahrens wird der Rat einen neuen grundlegenden Beschluß über die Durchführungsvorschriften fassen, die mit Beginn des Haushaltsjahres 1984 in Kraft treten dürften.

Der Rat hat in diesen gemeinsamen Orientierungslinien die Absicht bekundet, Bestimmungen zu erlassen, durch die

— 40% der für allgemeine Maßnahmen vorgesehene Mittel für beschäftigungsfördernde Maßnahmen in Grönland, Griechenland, den französischen Überseedepartments, Irland, Süditalien und Nordirland vorgesehen werden. Die Restmittel werden sich auf andere Gebiete konzentrieren, die von einer hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit und/oder industriellen oder sektoralen Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen sind. Die genaue Abgrenzung dieser Gebiete gehört wie bisher zu den Verwaltungsaufgaben der Kommission

— mindestens 75% der Fondsmittel für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen unter 25 Jahren gewährt werden; dies bestätigt die gegenwärtige Tendenz des Sozialfonds und gibt die Entwicklung der Berufsbildungs- und Beschäftigungspolitik auf Länder- und Gemeinschaftsebene wieder.

Außerdem sind weitere Änderungen vorgesehen, um die Struktur des Fonds zu vereinfachen und die Verfahren für die Einreichung und Genehmigung der Anträge sowie die Zahlungsmodalitäten zu verbessern. Diese werden es der Kommission ermöglichen, eine aktivere Rolle als bisher zu spielen, indem sie die Maßnahmen überwacht und bewertet, Innovationen im Zusammenhang mit den Aktionsprogrammen der Gemeinschaft fördert und Informationen und Erfahrungen weitergibt.

Die Orientierungslinien zeigen in die von der Kommission gewünschte Richtung, nämlich eine verstärkte Konditionalität und eine qualitative Konzentration der Ziele des Sozialfonds.

Die Kommission wird die durch die Überprüfung des Sozialfonds gebotene Möglichkeit nutzen, um eine engere Verbindung zwischen den Beteiligungen des Fonds und der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Beschäftigung und der Berufsbildung herzustellen.

Generell werden die Vorhaben und Programme, für die Zuschüsse des Sozialfonds beantragt werden, in erster Linie danach beurteilt, ob sie den allgemeinen Zielen der Politik in diesen Bereichen entsprechen, insbesondere was die Beschäftigungs- und Ausbildungsgarantie für Jugendliche anbelangt.

Die Kommission wird jedoch insbesondere bei der Feststellung der jährlichen Leitlinien für die Verwaltung des Fonds im Hinblick auf die Konditionalität den Programmen Vorrang einräumen, die in den Rahmen einer gemeinsamen Politik fallen, wie zum Beispiel Maßnahmen, die dazu beitragen, die auf Gemeinschaftsebene festgestellten Lücken bei der Ausbildung für die neuen Informationstechnologien zu füllen.

<sup>9)</sup> Der notwendige Spielraum ist durchaus vorhanden, da die Gemeinschaft für Strukturmaßnahmen in der Landwirtschaft nur rund 6% der Beträge aufwendet, die die Mitgliedstaaten zu dem gleichen Zweck ausgeben.

Schließlich wird die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten prüfen, wie ihre Ausbildungssysteme und Regelungen für Beschäftigungsbeihilfen qualitativ und quantitativ verbessert werden können. Dies wird nicht nur im Rahmen der Ausarbeitung, der jährlichen Leitlinien des Fonds geschehen, sondern auch im Hinblick auf eine längerfristige Planung und Erfolgskontrolle der einzelstaatlichen und regionalen Programme.

### 1.2.3 Der EFRE

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Krise auf die besonders stark von Strukturproblemen betroffenen Gebiete der Gemeinschaft liefern heute mehr denn je die Bestätigung für die traditionelle Aufgabe des EFRE als Instrument einer ausgewogenen Entwicklung der Gemeinschaft. Die zum Teil dramatischen Konsequenzen der Strukturveränderungen, die durch den Niedergang einzelner Industriezweige erforderlich wurden, stellen den EFRE ferner vor neue Aufgaben.

Die Kommissionsvorschläge vom Oktober 1981 sollten den EFRE in die Lage versetzen, diese neuen Aufgaben zu übernehmen und gleichzeitig effizienter zu werden.

Die Kommission hatte daher im Einklang mit den hier vorgestellten Grundsätzen eine Reihe qualitativer Verbesserungen für die Arbeit des Fonds vorgeschlagen. Sie dachte in erster Linie an eine schrittweise Umstellung von der jetzigen Beteiligung an einzelnen Vorhaben auf eine Ko-Finanzierung von Infrastrukturprogrammen und Beihilfen mit regionaler Zweckbestimmung auf der Grundlage von Programmverträgen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der Kommission. Weitere Vorschläge waren eine stärkere Konzentration der Ziele, Priorität für die direkte Unterstützung des endogenen Entwicklungspotentials der Regionen sowie die Schaffung einer Rechtsgrundlage und höhere Beteiligungen (Vorzugssätze) für integrierte Maßnahmen. Außerdem sollte die Koordinierung der einzelstaatlichen Regionalpolitiken rechtlich stärker abgesichert werden.

Zum anderen hatte die Kommission tiefgreifende organisatorische Veränderungen für die Verwendung der Fondsmittel vorgeschlagen, um eine Anpassung an die Entwicklung der für den Fonds geltenden Prioritäten zu erleichtern, den größtmöglichen Nutzen aus den qualitativen Verbesserungen zu ziehen und um zu vermeiden, daß die Gelder nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden. Eine Konzentration der quotengebundenen Mittel, nur noch 80% der Fondsausstattung, sollte den am stärksten benachteiligten Gebieten der weniger wohlhabenden Länder finanziell die Garantie bieten wie nach dem bisherigen Verteilerschlüssel. Die auf 20% der Fondsausstattung aufgestockten quotenfreien Mittel hingegen könnten flexibler eingesetzt werden, um regionalen Problemen entgegenzutreten, die sich namentlich im Zusammenhang mit dem neuen Aufgabenbereich der industriellen Umstellung in der ganzen Gemeinschaft stellen. Die Stärkung der finanziellen Solidarität, die sich aus

diesem Vorschlag ergibt, hält sich übrigens in bescheidenen Grenzen und war nur eines der angestrebten Ziele. Das andere war eine bessere Anpassung des Instruments an seinen neuen Aufgabenbereich.

Bei einigen wichtigen Punkten konnten die bisherigen Diskussionen in den Gremien des Ministerrats bereits Fortschritte erzielen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Koordinierung der einzelstaatlichen Regionalpolitik, die Programmfinanzierung, die Unterstützung des endogenen Entwicklungspotentials der Regionen und die Förderung integrierter Aktionen. Diese Fortschritte reichen jedoch nicht aus, um den geplanten Neuerungen ihr volles Gewicht zu geben.

In anderen wichtigen Punkten, namentlich der Forderung nach einer stärkeren qualitativen Schwerpunktbildung in Verbindung mit einer stärkeren Beteiligung an vorrangigen Aktionen, haben die Diskussionen noch zu keinen befriedigenden Ergebnissen geführt.

Außerdem sind die Verhandlungen allerdings bisher an der Frage der Schwerpunktbildung für die quotengebundenen Mittel und der Höhe der quotenfreien Mittel gescheitert. Im Laufe der Monate ging der Blick aufs Ganze verloren, und die Diskussionen erschöpften sich schließlich in der Suche nach minimalen Korrekturen der alten Quoten. Die Kommission, die einen konstruktiven Beitrag zu den Bemühungen um einen vernünftigen Kompromiß geleistet hat, ist jedoch nicht bereit, die Umverteilungsfunktion des EFRE zum alleinigen Verhandlungsgegenstand werden zu lassen. Eine stärkere Schwerpunktbildung in der Mittelvergabe zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen der weniger wohlhabenden Länder bleibt zwar wichtig, darf aber nicht alleiniges Ziel sein; es besteht die Gefahr, daß sie zu einer reinen Mittelübertragung wird, wenn sie nicht im Rahmen einer durchgreifenden Reform erfolgt.

Die Kommission für ihren Teil führt den Fonds normal weiter, bis der Rat eine Entscheidung getroffen hat<sup>10)</sup>. Sie fordert eine Wiederaufnahme der Diskussion auf neuer Grundlage und schlägt Leitlinien vor, die, wenn sie vom Rat angenommen werden, einen echten Fortschritt im Sinne größerer gemeinschaftlicher Effizienz ermöglichen würden. Dies setzt voraus, daß der Rat sich dazu versteht, den unlösbar miteinander verbundenen Forderungen der Gemeinschaftssolidarität und der Effizienz im Dienste der von der Gemeinschaft selbst gesteckten Ziele voll Rechnung zu tragen.

Die wesentlichen und untrennbar zusammengehörenden Elemente des vorgeschlagenen Schemas sind folgende:

1. Die Gemeinschaft erteilt dem EFRE zwei große prioritäre Aufgaben, die mit den Grundzielen der Strukturpolitik der Gemeinschaft in direktem Zusammenhang stehen:

<sup>10)</sup> Sie erwartet vom Rat ferner, daß er sich unverzüglich zur zweiten Maßnahmenserie im Rahmen der quotenfreien Mittel äußert.

- Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand,
  - Umstellung der im Niedergang befindlichen Industrieregionen.
2. Im Rahmen dieser prioritären Aufgaben nehmen die Interventionen des EFRE die Form von Programmverträgen an, die durch Ko-Finanzierung mit den betreffenden Mitgliedstaaten verwirklicht werden.
- Bei diesen Programmverträgen handelt es sich um Programme der regionalen Entwicklung oder Umstellung sowie um Gesamtkationen im Rahmen der Prioritäten, die der Gemeinschaft angesichts der Krise (beispielsweise Umstellung der Eisen- und Stahlindustrie) und der Entwicklung der Landwirtschaft geboten scheinen oder die in den gemeinsamen Politiken festgelegt sind, insbesondere in den Bereichen Energie, Innovation, Umweltschutz, Verkehr ...
3. Die Programme werden unter enger Koordinierung mit den anderen strukturellen Finanzinstrumenten, insbesondere den Gemeinschaftsdarlehen, durchgeführt; in dieser Hinsicht hält die Kommission an ihrem Vorschlag von 1981 fest, in dem sie für einen häufigeren Rückgriff auf das Verfahren von begünstigten Darlehen für Produktivinvestitionen eintritt, deren Anteil an den Fonds-Interventionen sie erhöhen möchte<sup>11)</sup>. Analog untersucht die Kommission die Möglichkeit für einen Mechanismus in der Art eines „revolving fund“.
4. Mit Rücksicht auf die bisherige Erfahrung und die Aussicht auf eine Erweiterung müßte dieses neue Schema schrittweise eingeführt werden. In einer ersten Phase von einigen Jahren muß vorgesehen sein, daß die vom EFRE finanzierten Maßnahmen
- zu Gemeinschaftsprogrammen gehören, die durch entsprechende Rechtsvorschriften geregelt werden, deren Grundzüge in der allgemeinen Verordnung festgelegt werden,
  - oder zu nationalen Programmen gehören, die im Interesse der Gemeinschaft liegen und den in der allgemeinen Verordnung festgelegten Kriterien entsprechen.

In einer späteren Phase sollten alle Interventionen des EFRE in Form von Programmen erfolgen, die spezifisch gemeinschaftlichen Zielen

dienen, die in einer Rahmenverordnung durch geeignete Rechtsvorschriften für die einzelnen Programmarten geregelt werden.

Die Kommission legt größten Wert darauf, daß diese rechtliche Regelung Entscheidungsverfahren umfaßt, die mit einer effizienten Durchführung der Strukturpolitik vereinbar sind.

5. In jedem Fall muß der Einsatz des EFRE das Ergebnis eines Dialogs zwischen einzelstaatlichen und Gemeinschaftsstellen einschließlich einer ex-ante-Evaluierung des Gemeinschaftsinteresses und der wirtschaftlichen Effizienz des Programms sein, der zu einem Programmvertrag geführt hat.
6. Die Gemeinschaft muß daher über die finanziellen und verwaltungstechnischen Mittel verfügen, um technische Hilfe- und Informationsmaßnahmen durchzuführen, um die einzelstaatlichen und regionalen Verwaltungen auf Wunsch dabei zu unterstützen, ihre Entwicklungs- oder Umstellungsprogramme auszuarbeiten und sie besser über ihre Möglichkeiten zu unterrichten, die verschiedenen Strukturfonds und andere Finanzinstrumente der Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.
7. Die Unterscheidung zwischen quotengebundenen und quotenfreien Mitteln wird aufgehoben.
8. Die Quoten selbst verlieren auf längere Sicht ihren Sinn. In der Übergangsphase könnte daher die geographische Aufteilung der Interventionen des Fonds durch quantitative Ausrichtungen geregelt werden, die eine gewisse Schwerpunktbildung im Vergleich zur gegenwärtigen Aufteilung beinhalten können. Diese Ausrichtungen können beispielsweise durch Richtspannen für den approximativen Anteil am Gesamtfonds ausgedrückt werden, der im Laufe eines gegebenen Zeitraums für jeden einzelnen Mitgliedstaat bestimmt ist. Unter allen Umständen schließt die Kommission aus, daß eine Quote als gewissermaßen bedingungsloses Ziehungsrecht angesehen werden kann.
- In der Endphase sind die Ausrichtungen für die geographische Aufteilung der Interventionen des Fonds weitgehend vorgegeben durch
- die nachträgliche Empfehlung in der EFRE-Rahmenverordnung, bei der Ausführung dieser beiden wesentlichen Aufgaben den am stärksten benachteiligten Regionen Priorität einzuräumen,
  - die Hinweise in den Gemeinschaftsprogrammen auf Art und Standort der vorgesehenen Maßnahmen.

<sup>11)</sup> Auf jeden Fall ist eine Mindestbeteiligung des Investors erforderlich.

## II. Bessere Koordinierung und Verwaltung der Fonds

Die Gemeinschaft muß die Effizienz bei der Koordinierung und Verwaltung der Fonds steigern, vor allem wenn der von der Kommission vorgeschlagene Lösungsansatz vom Rat angenommen wird, denn er würde für die Gemeinschaftsinstanzen automatisch ein Mehr an Verantwortung nach sich ziehen.

### 2.1 Koordinierungsprobleme: Komplementarität, Überschneidung, Kumulierung

Die Kommission ist überzeugt, daß die wichtigste Aufgabe bei der Koordinierung der Fonds darin besteht, den komplementären Charakter ihrer Maßnahmen zu verstärken.

Diesen Weg hat sie mit den ersten integrierten Programmen und Maßnahmen beschritten<sup>12)</sup> und dem Rat für die integrierten Mittelmeerprogramme vorgeschlagen. Diesen Weg schlägt sie ferner bei dem kohärenten Einsatz verschiedener Mittel (EGKS, EFRE, soziale Maßnahmen) zur Bewältigung der gravierenden sozialen Probleme und Umstellungsschwierigkeiten in den von der Stahlkrise betroffenen Gebieten ein. Hier liegt auch einer der Gründe, weshalb die Kommission in Teil I vorgeschlagen hatte, die Grundziele der Strukturfonds und die Prioritäten anderer Gemeinschaftspolitiken, deren Anwendungsbereich sich mit dem der Fonds überschneidet, besser aufeinander abzustimmen.

Im Interesse eines kohärenten Vorgehens der Gemeinschaft ist es im übrigen notwendig, bei der Festlegung dieser Politiken auch die bedeutenden strukturellen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu berücksichtigen. Bei diesem Konzept dient die Koordinierung der Fonds, die Verstärkung und Erweiterung ihrer Finanzierungsmöglichkeiten einem Entwicklungsziel, das die sektorale, die regionale und die soziale Dimension des Problems miteinander verknüpft.

Infolgedessen stellt sich im Zusammenhang mit der Komplementarität die Frage nach der Überschneidung zwischen den Fonds. Überschneidungen kommen vor, wenn eine bestimmte Aktion im Prinzip gleichzeitig aus mehreren Fonds gefördert werden kann. Wäre es im Idealfall nicht besser, die Fonds hermetisch gegeneinander abzuschotten?

Die Kommission ist nicht dieser Auffassung. Die Wirklichkeit läßt sich nur schwer mit derartigen Vereinfachungen in Einklang bringen. Ein Problem ist nur selten rein landwirtschaftlicher oder rein sozialer oder rein regionaler Art. Unter Beachtung der spezifischen Aufgaben der drei Fonds sind daher alle Möglichkeiten für ein Zusammenwirken der Strukturfonds und der übrigen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Finanzinstrumente zu nutzen. Es gilt daher, den komplementären Charakter der Instrumente zu verstärken, soweit dies notwendig und wünschenswert ist, wobei gleichzeitig Inkohärenzen und Überschneidungen auszu-

schalten sind, die zu einer Verschwendung öffentlicher Gelder führen müssen.

Überschneidungen ziehen unter Umständen Kumulierungen nach sich, wenn für eine bestimmte Aktion gleichzeitig mehrere Finanzierungsquellen in Anspruch genommen werden können<sup>13)</sup>.

Eine solche Kumulierung ist mitunter erwünscht, um eine wirtschaftlich gerechtfertigte Maßnahme überhaupt erst zu ermöglichen oder zu beschleunigen. Aber sie muß streng geregelt werden. Abgesehen von diesen Fällen sind jedoch alle Kumulierungen, die zu Überschneidungen führen, schlechthin zu untersagen.

Eine Prüfung der Gemeinschaftsvorschriften ergibt, daß Kumulierungen in der Regel untersagt sind. So ist nach den verschiedenen Verordnungen eine Kumulierung bei ländlichen Infrastrukturinvestitionen (Strom, Trinkwasser, Straßen), die in bestimmten Regionen entweder von EFRE oder vom EAGFL-Ausrichtung finanziert werden können, verboten.

Fehlen ausdrückliche Rechtsvorschriften, so werden die Kumulierungsmöglichkeiten durch interne Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen<sup>14)</sup> oder geregelt. Bei den Investitionen stützen sich diese Bestimmungen auf zwei Grundprinzipien

- bei Investitionen des öffentlichen Sektors (Infrastrukturen) darf die gesamte gemeinschaftliche und einzelstaatliche Finanzierung (Zuschüsse und Darlehen) niemals 100% der beihilfefähigen Investitionskosten überschreiten. In der Regel soll die Gesamtfinanzierung aus Gemeinschaftsmitteln deutlich unter dieser Grenze bleiben;
- bei Investitionen in produktiven Bereichen muß die Gesamtheit der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Beihilfen so bemessen sein, daß die finanzielle Eigenverantwortung des Investors gewahrt bleibt und die Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen beachtet werden.

Zu diesem Zweck sind Verwaltungsrichtlinien erlassen worden, insbesondere für den kombinierten Einsatz der Strukturfonds und der Darlehensinstrumente oder der verschiedenen Darlehensinstrumente untereinander. Ebenso wie die für den Fonds geltenden internen Vorschriften sorgen sie für einen elastischen Einsatz dieser Instrumente und halten gleichzeitig die Gefahr einer unkontrollierten Kumulierung in Grenzen.

<sup>13)</sup> Zum Beispiel Zuschüsse und Darlehen

<sup>14)</sup> So ist die Kumulierung durch eine Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Fonds de facto ausgeschlossen, wenn beispielsweise der EFRE sich im Mezzogiorno an der Finanzierung der großen Bewässerungsanlagen beteiligt, während der EAGFL die unmittelbar mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Investitionen im Anschluß an die Hauptinfrastrukturen übernimmt.

<sup>12)</sup> Neapel, Belfast, Western Iles, Lozère, Südost-Belgien

Es gibt allerdings noch einige Fälle, insbesondere in den Bereichen Berufsbildung und Unterstützung der KMU, in denen die Kumulierung weder ausgeschlossen noch geregelt ist. Mißbrauch ist theoretisch möglich. Er wird im Rahmen der geltenden Vorschriften durch eine enge operationelle Koordination verhindert, die die Kommission für die Verwaltung der drei Fonds über die Task Force zur Koordinierung der Strukturinstrumente zur Pflicht macht.

Die Kommission trägt damit für die Beachtung der Rechtsvorschriften und internen Regeln zur Verhinderung von Kumulierungen Sorge. Sie hat zu diesem Zweck übrigens die einzelnen Verordnungen systematisch auf etwaige Überschneidungen zwischen den verschiedenen Arten von Maßnahmen hin untersucht, die von den Fonds finanziert werden können. Diese Unterlagen stehen dem Rat und seinen Sachverständigengruppen zur Verfügung.

Sie hat überdies beschlossen, eine Zentralkartei der aus den Strukturfonds und anderen Gemeinschaftsinstrumenten finanzierten Vorhaben und Programme einzurichten, um die Kumulierungsmöglichkeiten unter Kontrolle zu halten. Die nachgeannten Bewertungen und Kontrollen dürften danach weitgehend erleichtert werden.

## 2.2 Verwaltungsprobleme: Bewertung — Kontrolle — Vorschüsse

Die Beachtung der Konditionalität setzt normalerweise eine vorherige technische, wirtschaftliche und finanzielle Bewertung und eine nachträgliche Kontrolle der mit den Maßnahmen erzielten Ergebnisse voraus, wobei sich die nachträgliche Kontrolle nicht nur auf eine einfache Überprüfung der korrekten Verwendung der gewährten Beihilfen beschränkt, sondern auch eine Beurteilung der Ergebnisse nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten einschließt (z. B. Rentabilität der Investitionen, Effizienz im Vergleich zu den verfolgten Zielen usw.).

Bei sehr begrenzten Aktionen mit präzisen Zielen sowie einfachen und klar festgelegten Förderungskriterien bietet allerdings allein schon die Übereinstimmung der Vorhaben mit den Kriterien, ergänzt durch eine spätere Kontrolle der einwandfreien Mittelverwendung im allgemeinen eine hinlängliche Gewähr dafür, daß die gewünschten Ergebnisse tatsächlich erzielt werden. Das Bewertungs- und Kontrollverfahren kann sich dann auf eine Prüfung der Übereinstimmung mit den Kriterien und eine Finanzkontrolle beschränken.

Bei komplexeren Aktionen sind dagegen eine vorherige Bewertung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Kosten-Nutzen-Analyse) sowie eine eingehende nachträgliche finanzielle und wirtschaftliche Kontrolle als wesentliche Elemente einer guten Verwaltung unerlässlich. Dies gilt insbesondere für Kofinanzierungen im Rahmen regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher Strukturentwicklungsprogramme.

In der Praxis sind die Bewertungs- und Kontrollmöglichkeiten von Fonds zu Fonds unterschiedlich. Am besten entwickelt sind sie beim EAGFL-Ausrichtung, der bei bestimmten Aktionen über eine langjährige Erfahrung, die notwendigen Fachkenntnisse (insbesondere in den für die Verwaltung der Märkte und Agrarstrukturen zuständigen „Fachabteilungen“), ein Informationsnetz in den Mitgliedstaaten, direkte Kontakte zu den Empfängern und — wenn auch innerhalb enger Grenzen — die erforderlichen personellen und materiellen Voraussetzungen für diese Arbeiten verfügt. Allerdings werden die nachträglichen Kontrollen nicht häufig genug durchgeführt, als daß sie bei der Effizienzkontrolle der indirekten Aktionen tatsächlich ins Gewicht fallen könnten.

Beim EFRE und beim Sozialfonds sieht die Lage anders aus. Sie haben in den letzten Jahren eine rasche Entwicklung erfahren, die allerdings nicht mit einer entsprechenden Vergrößerung ihres Verwaltungsapparats einherging. Die Verwaltungsschwierigkeiten sind um so größer, als wegen des Prinzips der Finanzierung von Einzelprojekten eine Vielzahl von Fällen zu bearbeiten ist. Unter diesen Umständen können die zahlreichen Vorhaben beinahe nur auf der Grundlage von im allgemeinen wenig ausführlichen Informationen der einzelstaatlichen Behörden bewertet werden; die Bewertung beschränkt sich häufig auf eine einfache Prüfung der Übereinstimmung mit anschließender Finanzkontrolle<sup>15)</sup>. Ein weiterer Grund dafür, zu empfehlen, daß das Vorgehen nach Programmen und insbesondere integrierten Programmen, sofern sich die Situation dafür eignet, ausgedehnt wird.

Die Kommission hat daher folgendes beschlossen:

- Verstärkung der von den Fonds-Verwaltungen eingesetzten Mittel für die vorherige Bewertung der Wirtschaftlichkeit, um die Gefahr von Mißerfolgen möglichst einzuschränken, vor allem bei Kofinanzierungen von Programmen und direkten Maßnahmen; dafür müssen die Mitgliedstaaten die Kommission besser und vollständiger informieren.
- Schaffung einer allen drei Fonds gemeinsamen Einheit zur Kontrolle der wirtschaftlichen Effizienz als Ergänzung der Finanzkontrolle anhand von Unterlagen, um dafür zu sorgen, daß die Voraussetzungen für die Finanzierung der Programme und wichtigsten Vorhaben erfüllt sind<sup>16)</sup>. Zu diesem Zweck will die Kommission gegebenenfalls Sachverständige von außen hinzuziehen, um die Leistungsfähigkeit ihrer eigenen Dienststellen zu verbessern.

<sup>15)</sup> In der Zeit von 1975 bis 1982 wurden 80 % der dem EFRE unterbreiteten Vorhaben (oder 17 771 Vorhaben von insgesamt 22 500 eingereichten Anträgen) und über 82 % der beantragten Zuschüsse bewilligt.

<sup>16)</sup> Dies muß mit der bereits erwähnten Ausdehnung des Vorgehens nach Programmen gekoppelt werden; die nachträgliche Kontrolle Tausender von punktuellen Vorhaben, sei es auch nur stichprobenweise, kommt selbstverständlich nicht in Betracht.

Diese Maßnahmen sind allerdings nur wirklich sinnvoll, wenn der in Teil I erwähnte Lösungsansatz aufgegriffen wird.

Ein weiteres Verwaltungsproblem ist die Verwendung der Vorschüsse. Die Kommission hatte bei den Strukturfonds ein Vorschußsystem eingeführt, um ihre Tätigkeit verwaltungsmäßig effizienter zu gestalten <sup>17)</sup>.

<sup>17)</sup> Die Kommission verlangt, daß die Mitgliedstaaten sich — was das Haushaltstechnische angeht — bereit erklären, die Verwaltungskosten bei den Mittelsätzen für die Programme einzukalkulieren.

Die Ergebnisse sind jedoch nicht immer zufriedenstellend. In zahlreichen Fällen werden die Vorschüsse noch nicht einmal verwendet, und es kam nicht zu der erhofften Beschleunigung der Ausgaben. Außerdem sah sich die Kommission in mehreren Fällen gezwungen, die Rückzahlung der Vorschüsse zu verlangen, weil bei der Durchführung der Vorhaben, für die sie beantragt worden waren, allzu große Verzögerungen eingetreten waren.

Die Kommission schlägt daher vor, für die zu spät oder gar nicht verwendeten Vorschüsse nicht nur Zinsen zu verlangen, sondern auch Geldbußen aufzuerlegen. Sie wird die Mittel vorsehen, um die tatsächliche Verwendung der Vorschüsse systematisch zu kontrollieren.

### III. Auswirkungen auf den Haushalt

Im Zusammenhang einer notwendigen Haushaltsdisziplin muß der Anstieg der Strukturausgaben absehbar und kontrollierbar sein. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Aufstockung der für die Strukturausgaben bereitgestellten Haushaltsmittel in den Rahmen eines mehrjährigen Richtprogramms einzufügen.

Bislang wurden die Zuweisungen für den Sozialfonds und den EFRE, bei denen es sich um Mittel für NOA handelt, jedes Jahr von der Haushaltsbehörde ohne Engagement für das nächste Jahr beschlossen. Die Ausweitung der für diesen Teil des Gemeinschaftshaushalts bereitgestellten Mittel war im übrigen beträchtlich. Die mangelhafte Absehbarkeit der Ressourcen schadet jedoch der Effizienz bei der Verwendung der Fonds erheblich und erlaubt keine klare Definition von Umfang und Richtung der Leistung der Gemeinschaft. Es wäre deshalb äußerst wünschenswert, daß sich beide Seiten der Haushaltsbehörde an der Definition eines mittelfristigen Programms beteiligen, in dem sowohl die Struktur des Haushaltsplans als auch das Wachstumstempo der Eigenmittel und die Ziele der Strukturpolitik berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament hat bereits seinen Willen bekundet, sich dieser Haushaltsdisziplin anzuschließen.

Bei der Festlegung des Finanzvolumens, das im Laufe der kommenden Jahre für die Fonds bereitgestellt werden muß, sind zwei Faktoren zu berücksichtigen: Die ursprüngliche Zielsetzung der Fonds, das strukturelle Ungleichgewicht in der Gemeinschaft abzubauen, hat keineswegs an Bedeutung verloren; die Aufgaben des Fonds werden aber wegen der Überalterung des industriellen Gefüges, der Umstrukturierung der Agrarpolitik und der Weiter-

entwicklung der Gemeinschaftspolitik eine neue Dimension annehmen.

Unter diesen Umständen hat die Kommission vorgeschlagen, bei der Haushaltsplanung davon auszugehen, daß der Anteil der Strukturausgaben am Gemeinschaftshaushalt progressiv ansteigt. Sie hat sich angesichts des Umfangs dieser Aufgaben und des Gesamtkonzepts, in das sie sie einbindet, eine reale Verdoppelung innerhalb von fünf Jahren zum Ziel gesetzt.

Die Kommission weiß, daß der Erfolg nicht allein durch eine Erhöhung der öffentlichen Transferzahlungen gewährleistet werden kann. Es ist notwendig, sich auch der Mitwirkung der Privatwirtschaft, der Zustimmung der betreffenden sozialen Gruppen und der effizienten Zusammenarbeit der Verwaltungen auf nationaler und regionaler Ebene zu versichern.

Der Mittelbedarf der Gemeinschaft für die notwendige strukturelle Entwicklung und Anpassung hat eine Größenordnung erreicht, die es bei weitem gerechtfertigt erscheinen läßt, daß der Rat die Vorschläge der Kommission zu qualitativen und quantitativen Verbesserung der Effizienz der Gemeinschaftsfonds genehmigt und dabei insbesondere folgendes berücksichtigt:

- Die Tatsache, daß die Gemeinschaft einen nachhaltigen Anstoß zur Zusammenfassung der verstreuten einzelstaatlichen Maßnahmen geben muß sowie
- die Möglichkeiten für einen rationelleren Einsatz der gesamten strukturwirksamen Mittel der Mitgliedstaaten von dem Zeitpunkt an, an dem ihre finanzielle Solidarität in den Dienst gemeinsam definierter Ziele gestellt wird.

#### IV. Schlußfolgerungen

Die Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Effizienz der Strukturfonds sind etwas völlig Neues in der — alles in allem kurzen — Geschichte der Fonds.

Anstatt den größten Teil der von den Gemeinschaftsfonds eingesetzten Mittel zur Finanzierung einzelstaatlicher Politiken bereitzustellen, ohne die Gewähr zu haben, daß diese Politiken tatsächlich zur Konvergenz innerhalb der Gemeinschaft beitragen,

anstatt die für gemeinschaftsspezifische Ziele bereitgestellten Mittel in engen Grenzen zu belassen,

schlägt die Kommission eine gemeinschaftliche Politik der Entwicklung und strukturellen Anpassung vor, die sich nach den von der Gemeinschaft definierten Prioritäten richtet und die mit Hilfe des gesamten Instrumentariums, bestehend aus den Strukturfonds und den übrigen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft, ins Werk gesetzt wird.

Sie lehnt dagegen die Lösungen ab, die die Gemeinschaftsfonds von ihrem eigentlichen Ziel abbringen würden, weil sie den strukturellen Effekt der Fonds

zugunsten des Umverteilungseffektes benachteiligen würden.

Sie will erreichen, daß die drei Fonds, ergänzt durch das Instrument der Anleihen/Darlehen, wirksamer zur wirtschaftlichen Konvergenz in der Gemeinschaft beitragen können. Das ist möglich, vorausgesetzt

- die grundlegenden Ziele der Fonds werden stärker mit den Zielen der übrigen Gemeinschaftspolitiken verzahnt,
- die Tätigkeit der drei Fonds erfolgt in einem Gesamtrahmen für die strukturelle Entwicklung oder Umstellung in der Art des von der Kommission für die Mittelmeerregionen vorgeschlagenen Gesamtrahmens,
- die Mitgliedstaaten gestehen der Gemeinschaft das Recht und die Mittel zu, in der Politik das Gemeinschaftsinteresse geltend zu machen, wie diese es selbst definiert haben,
- die Konditionalität der Gemeinschaftsaktion hat als Pendant eine tatsächliche Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung der Haushaltsmittel für die Strukturpolitik.

## Anhänge

## Inhalt

|                                                                                                                                             | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>I. Beschreibung der Strukturfonds</b>                                                                                                    |       |
| 1. Der EAGFL-Ausrichtung .....                                                                                                              | 12    |
| 2. Der Sozialfonds .....                                                                                                                    | 13    |
| 3. EFRE .....                                                                                                                               | 14    |
| <b>II. Aufschlüsselung der Mittelbindungen und Zahlungen der Struktur-</b><br><b>fonds nach Mitgliedstaaten in den Jahren 1974 bis 1982</b> |       |
| Tabellen 1 bis 9 .....                                                                                                                      | 16    |
| <b>III. Faktoren für die Beurteilung der regionalen Auswirkungen der Struk-</b><br><b>turwirksamen Finanzierungen</b>                       |       |
| Tabelle 10 .....                                                                                                                            | 20    |

**I. Beschreibung der Strukturfonds****1. Der EAGFL-Ausrichtung***Allgemeine Ziele*

Der EAGFL-Ausrichtung ist auf drei Hauptziele ausgerichtet:

- die Verbesserung der Bedingungen für die landwirtschaftliche Erzeugung;
- die Verbesserung der Vermarktung und der Verarbeitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse;
- die Anpassung und Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung in Verbindung mit der gemeinsamen Marktpolitik.

Diese Ziele sind in die GAP eingebettet und entsprechen den in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag definierten Zielsetzungen. Sie finden ganz allgemein ihren konkreten Niederschlag in der Definition der dem EAGFL-Ausrichtung zugewiesenen Ausgaben.

*Spezifische Merkmale*

Angesichts der engen Verknüpfung mit der GAP sind die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung somit weitgehend sektoraler Art. Seine spezifischen Aufgaben sind auf der Grundlage einer Rahmenverordnung in Ad-hoc-Verordnungen oder Richtlinien niedergelegt. Die Geltungsdauer einiger wichtiger Richtlinien und Verordnungen läuft Ende des

Jahres 1983 ab. Der EAGFL-Ausrichtung ist der einzige der Strukturfonds, dessen finanzielle Mittel seit 1. Januar 1980 einer mehrere Jahre umfassenden finanziellen Höchstgrenze unterliegen, die Ende 1984 aufhört.

*Finanzielle Mittel*

Der EAGFL-Ausrichtung ist mit 759 Mio. ECU (Verpflichtungsermächtigungen) im Jahre 1982 der kleinste der Strukturfonds. Seine Ausgaben umfassen rund 5 % der Gesamtausgaben des EAGFL und, nach einer Schätzung für 1977 (dem einzigen Jahr, für welches zur Zeit Zahlen verfügbar sind), rund 6,5 % der einzelstaatlichen Agrarausgaben für den sozio-strukturellen Bereich, wobei jedoch die einzelstaatlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit der Landwirte nicht berücksichtigt sind.

*Geographische Aufteilung*

Der Ende 1982 kumulierte Gesamtbetrag der Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung läßt keine ausgeprägte geographische Konzentration erkennen (es sei denn, ein leichtes Übergewicht zugunsten der Regionen des „Nordens“). Seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre ist jedoch eine zunehmende Ausrichtung auf die Regionalisierung der Maßnahmen — entweder durch die Einführung spezifischer Aktionen oder eine regional ausgerichtete Anpassung einiger Bedingungen und Interventionssätze — zu beobachten. Im Laufe der letzten Jahre hat somit eine Neuausrichtung auf die Regionen des Südens und Irlands begonnen.

*Interventionsarten*

Etwa die Hälfte der Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung ist für die Finanzierung horizontaler Aktionen bestimmt, die andere Hälfte für regional ausgerichtete gemeinsame Aktionen. Die horizontalen Aktionen gliedern sich nach folgenden drei Hauptzielen auf: Verbesserung der Produktionsbedingungen (vor allem Modernisierung der Betriebe  $\pm 25\%$ ), Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsstrukturen ( $\pm 15\%$ ), Anpassung und Ausrichtung der Produktion ( $\pm 10\%$ ).

Die wichtigste der regionalen Aktionen fällt in den Rahmen der Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten. Sie betrifft etwa 1 Million Betriebe und 25 % der Agrarfläche der Gemeinschaft; auf sie entfallen 30 % der für 1983 vorgesehenen Haushaltsmittel. Zu dieser zentralen Aktion kommt eine wachsende Zahl (24 im Jahr 1983) spezifischer regionaler Aktionen hinzu. Diese Aktionen reichen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen oder Bewässerungsmaßnahmen über Umstellungsprogramme für bestimmte regionale Agrarproduktionen bis hin zu integrierten Entwicklungsprogrammen für diese oder jene ländliche Region (20 % der Zahlungen für 1983).

Der Satz der Beteiligungen des EAGFL-Ausrichtung an den gemeinsamen Maßnahmen schwankt zwischen 25 und 65 % je nach Maßnahme und betroffener Region. Ganz allgemein haben die Interventionen des EAGFL also durchaus mehr als nur Marginalcharakter, zumindest in den Bereichen, die von den besagten Maßnahmen abgedeckt sind.



Die Prüfung des EAGFL-Ausrichtung ergibt somit eine Reihe positiver Merkmale: enge Verknüpfung mit einer gemeinsamen Politik, präzise Ziele, Vorausehbarkeit der erforderlichen finanziellen Mittel, relative Flexibilität bei der Anpassung des Fächers der Aktionen, ausgeprägte Konditionalität.

Zu nennen sind jedoch auch eine Reihe von Schwierigkeiten und Problemen. So war bestimmten Aktionen nicht der erhoffte Erfolg beschieden, zum Teil infolge der Veränderung der wirtschaftlichen Lage im Laufe der 70er Jahre, die die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft wesentlich verlangsamt hat, zum Teil aber auch aufgrund spezifischer Probleme.

- Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Koordinierung von Gemeinschaftsaktionen und einzelstaatlichen Aktionen,
- Verzögerungen und Schwierigkeiten in einigen Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung und Durchführung der Anwendungsmodalitäten,
- Schwierigkeiten einiger Mitgliedstaaten, ihren Anteil an der Finanzierung zu gewährleisten,
- Unzulänglichkeiten der Regionalpolitiken, die in den weniger entwickelten ländlichen Gebieten mit der landwirtschaftlichen Strukturpolitik Hand in Hand gehen müßten,

- Behinderung bei der Anwendung der Konditionalität infolge der Unzulänglichkeit der Bewertungs- und Kontrollmittel,
- unzulängliche Anpassung der Vorschriften, vor allem im Rahmen der horizontalen Aktionen, an bestimmte spezifische Gegebenheiten; daher sind diese Richtlinien in unbefriedigender Weise in jenen Regionen angewandt worden, in denen der Bedarf am größten war.

Außerdem entspricht die Entwicklung der verfügbaren Mittel immer weniger der Vervielfachung der Aufgaben, und noch immer ist ein erhebliches Ungleichgewicht der den beiden Abteilungen des EAGFL zur Verfügung stehenden Mittel gegeben. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß ursprünglich (Verordnung 62/25) für den EAGFL-Ausrichtung ein Anteil von 25 % an den Gesamtausgaben des EAGFL erwartet worden war.

## 2. Der Sozialfonds

### *Allgemeine Ziele und spezifische Merkmale*

Nach Artikel 123 EWG-Vertrag hat der Sozialfonds die Aufgabe, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern. Als beschäftigungspolitisches Instrument beteiligt sich der Sozialfonds im wesentlichen an der Finanzierung eines ganzen Spektrums von Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten im Bereich der Berufsausbildung zur Eingliederung in das Erwerbsleben, zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen und zur Verhütung der Arbeitslosigkeit getroffen werden. Er gewährt auch Zuschüsse für eine Reihe ergänzender Maßnahmen, die die Eingliederung der Behinderten in den Arbeitsmarkt und die Mobilität und soziale Eingliederung der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien betreffen. Da der Fonds die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedstaaten verfolgt, hat er außerdem seit mehreren Jahren Aufgaben im Bereich der Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen übernommen, vor allem hinsichtlich der Einstellungsprämien und der Lohnzuschüsse für Arbeitsplätze, die für die Allgemeinheit von Nutzen sind.

### *Eingesetzte Finanzmittel*

Der Haushalt des Sozialfonds hatte in den letzten fünf Jahren einen raschen Anstieg zu verzeichnen, worin die Verschärfung der Arbeitslosigkeit und die Verstärkung der Bemühungen der Mitgliedstaaten in den unter den Fonds fallenden Tätigkeitsbereichen zum Ausdruck kommt. Obwohl jedoch die Fondsmittel von rund 570 Mio. ERE im Jahre 1978 auf annähernd 1 600 Mio. ECU im Jahre 1982 gestiegen sind, hat sich die Diskrepanz zwischen den Zuschußanträgen und den verfügbaren Mitteln ständig vergrößert.

Auf der Grundlage der von der Kommission jährlich aufgestellten Leitlinien für die Fondsverwaltung ist die Zunahme der Fondsmittel Hand in Hand gegangen mit einer schrittweisen Konzentra-

tion auf diejenigen Gebiete, in denen sich die größten Ungleichgewichtsprobleme auf dem Arbeitsmarkt stellen und die am wenigsten prosperieren.

So ist der Anteil der für die EFRE-Gebiete bewilligten Mittel an den Gesamtbeteiligungen des Sozialfonds jedes Jahr gestiegen. Dieser Anteil erreichte 1982 nahezu 90 % der Fondszuschüsse (1 365 Mio. ECU). Innerhalb der EFRE-Gebiete hatten auch die absolut vorrangigen Gebiete <sup>1)</sup> eine ständige reale Zunahme der Sozialfondshilfe zu verzeichnen, die von 299 Mio. ECU im Jahre 1979 (das sind 38 % der Gesamtmittel) auf 616 Mio. ECU im Jahre 1982 (das sind 40 % der Gesamtmittel) gestiegen ist.

#### *Beteiligungsverfahren*

Die derzeitige Regelung sieht zwei große Kategorien für die Fondsbeteiligungen vor: Die erste, die sich auf spezifische Entscheidungen des Rates zu gründen hat, hat zum Ziel, die Gemeinschaftspolitik (für bestimmte Sektoren, Gruppen usw.) durch ein Tätigwerden auf dem Arbeitsmarkt zu stützen; mit der zweiten Kategorie von Beteiligungen soll die Arbeitslosigkeit oder die Unterbeschäftigung mit strukturellem Charakter beseitigt werden. Diese beiden Kategorien umfassen heute neun Beteiligungsbereiche.

Die Fondszuschüsse werden aufgrund von Einzelanträgen gewährt, die von öffentlichen oder privaten Stellen über die Mitgliedstaaten gesammelt eingereicht werden. Der Beteiligungssatz beläuft sich normalerweise auf 50 % der zuschufähigen Ausgaben, sofern die öffentlichen Stellen einen gleich hohen Beitrag leisten. Der Kommission obliegt es, die zu unterstützenden Vorhaben unter denjenigen Anträgen auszuwählen, die nach der geltenden Regelung gleichzeitig zulässig und zuschufähig sind und die in diesem Rahmen den Dringlichkeitsstufen entsprechen, die von der Kommission nach Anhörung des dreigliedrigen Fondsausschusses in ihren jährlichen Leitlinien festgelegt werden.

Sind die verfügbaren Mittel unzureichend, kommt ein Verfahren der Finanzierung durch gewichtete Kürzung zur Anwendung. Der Betrag, der sich für jeden Mitgliedstaat nach Anwendung des Kürzungskoeffizienten ergibt, wird anschließend auf die Maßnahmen aufgeteilt, die die Kommission nach Anhörung der betreffenden Mitgliedstaaten für besonders förderungswürdig hält.

★

In der Hauptsache sind es zwei Arten von Hindernissen, die einer besseren Effizienz des Fonds entgegenstehen: einerseits die Komplexität des Fonds, die durch eine Vielzahl von Beteiligungskategorien gekennzeichnet ist, für die es wiederum unterschiedliche Mittel und Leitlinien gibt; andererseits die Beschlußverfahren, die trotz Automationsbemühungen immer noch langwierig sind und bewirken,

daß die meisten Anträge nicht vor dem Anlaufen der Maßnahmen genehmigt werden können. Die Kommission hat ihre Stellungnahme zur Frage der Überprüfung der Fondsaufgaben u. a. unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, diese beiden Probleme zu lösen, abgegeben.

### **3. EFRE**

#### *Allgemeine Ziele*

Der 1975 geschaffene EFRE fügt sich in die allgemeine Problematik der ausgewogenen Entwicklung der Gemeinschaft ein, da er gemäß Artikel 1 Abs. 1 <sup>2)</sup> „dazu bestimmt ist, die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu korrigieren, die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind“.

Die EIB und der EFRE sind somit die beiden Instrumente der Gemeinschaft, die allgemein die Aufgaben der Unterstützung der Regionalentwicklung haben. Die Funktionsweise dieser beiden Instrumente ist jedoch sehr unterschiedlich, da es sich im einen Fall um eine Bank und im anderen um einen von der Kommission verwalteten Fonds handelt, der auf Antrag der Mitgliedstaaten Subventionen gewährt.

#### *Wichtigste Charakteristiken des EFRE*

Die Ausstattung des Fonds, die seit 1978 jährlich im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften festgesetzt wird, dient zur Finanzierung von:

- a) Unterstützungsaktionen der regionalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten (innerhalb eines Rahmens von 95 % der Haushaltszuweisung, unterteilt in nationale Quoten);
- b) spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen mit Hilfe der nicht quotengebundenen Mittel oder 5 % der Ausstattung.

In den Zonen und Regionen, in denen die quotengebundene Abteilung tätig wird, beteiligt sich der EFRE an der Finanzierung von Investitionen, vor allem im Infrastrukturbereich, aber auch in Industrie, Handwerk und im Dienstleistungssektor. Er wird tätig, indem er den Mitgliedstaaten Subventionen (oder entsprechende Zinsvergütungen) zahlt, deren Betrag einem Prozentsatz der Investitionskosten entspricht, der unterschiedlich ist, je nachdem, ob es sich um Infrastrukturen oder produktive Investitionen handelt <sup>3)</sup>.

In letzter Zeit hat die Einrichtung einer quotenfreien Abteilung die Möglichkeit gegeben, Gemeinschaftsmaßnahmen durchzuführen und damit eine

<sup>1)</sup> Die französischen überseeischen Departements, Grönland, Griechenland, der Mezzogiorno, Irland und Nordirland

<sup>2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates von 18. März 1975

<sup>3)</sup> 10 bis 40 % für Infrastrukturen, 20 % für produktive Investitionen, ohne jedoch die Hälfte der Zuschüsse des Mitgliedstaates zu übersteigen

Verbindung zwischen der Tätigkeit des EFRE und den spezifischen Prioritäten der Gemeinschaft einzuführen. Die beschränkten Mittel (5 % des Fonds) erlauben jedoch nicht, von einer wirklichen Änderung der Aktionsbedingungen des EFRE zu sprechen.

#### Finanzielle Mittel

Drei Merkmale kennzeichnen die Entwicklung und Verwendung der dem EFRE seit seiner Gründung zugewiesenen Mittel. Zunächst ihre rasche und regelmäßige Zunahme (die Zahlungen sind von etwa 75 Mio. ECU im ersten Jahr auf fast 1 Mrd. ECU im Jahre 1982 angestiegen). Dann ihre starke Konzentration auf die ärmsten Länder und Regionen der Gemeinschaft (Italien, Vereinigtes Königreich, Irland, Griechenland). Im Zeitraum 1975 bis 1982 beläuft sich der Anteil dieser Länder an der Gesamtheit der geleisteten Zahlungen auf mehr als drei Viertel, während die Beteiligung je Einwohner in den ärmsten Regionen der Gemeinschaft im Durchschnitt 1982 55 ECU gegenüber 26,5 im Zeitraum 1975 bis 1982 erreicht. Das dritte Merkmal schließlich ist die sehr wichtige Rolle, die die Infrastrukturvorhaben spielen (86 % der Beteiligungen des EFRE im Jahre 1982), insbesondere die großen Projekte, wie die Aufgliederung der Mittelbindungen für das Jahr 1982<sup>4)</sup> zeigt.

#### Interventionsweisen

Nach dem Verfahren für die Gewährung der EFRE-Mittel beurteilt die Kommission mit Unterstützung des Fondsausschusses und des Ausschusses für die Regionalpolitik den Beitrag der Investition zur Regionalentwicklung und seine Vereinbarkeit mit den Programmen oder Zielen der Gemeinschaft. Sie sorgt auch für eine möglichst gute Koordinierung der verschiedenen Gemeinschaftsinterventionen und für die Vermeidung bestimmter Kumulierungen. Jedes Projekt muß sich außerdem in ein nach einem vom Ausschuß für Regionalpolitik aufgestellten gemeinsamen Schema ausgearbeitetes Regionalentwicklungsprogramm einfügen.

Diese Bestimmungen geben theoretisch die Möglichkeit, eine erhebliche Anzahl von Vorhaben aus-

zuschließen, der der Kommission gelassene Beurteilungsspielraum ist jedoch durch das Bestehen starrer nationaler Quoten eingeschränkt, da die Mitgliedstaaten die Tendenz haben, ihre Beteiligungsanträge auf den Betrag der ihnen durch die Verordnung zugeteilten nationalen Quote zu beschränken.

★

Die Beteiligungen des EFRE sind in ihrer überwiegenden Mehrheit Stützungsaktionen der auf nationaler Ebene ohne Garantie eines Beitrags zur wirtschaftlichen Konvergenz innerhalb der Gemeinschaft beschlossenen regionalpolitischen Maßnahmen. Im derzeitigen Rahmen ist die Befugnis der Kommission zur Koordinierung und Orientierung dieser Maßnahmen sehr beschränkt. Diese Feststellung sowie die der wachsenden Disparitäten liegt dem Vorschlag zur Reform des EFRE zugrunde, den die Kommission dem Rat 1982 vorgelegt hat.

Infolge der Subsidiarität — im Verhältnis zu den nationalen Maßnahmen — der EFRE-Beteiligungen ist ihre wirtschaftliche Wirkung schwer meßbar. Als Hinweis wurden in der nachstehenden Tabelle die Beteiligungen des EFRE bestimmten Schlüsselagregaten wie dem Bruttoinlandsprodukt und den Bruttoanlageinvestitionen (BAI) einiger Regionen gegenübergestellt.

| Vorrangige Regionen *) | EFRE-Beteiligung/<br>Einwohner (ECU)<br>Durchschnitt<br>(1979 bis 1982) | BIP/Kopf<br>(ECU, 1980)  |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Irland . . . . .       | 16,6                                                                    | 3 768 (0,4 %)            |
| Nordirland . . . .     | 18,1                                                                    | 4 928 (0,36 %)           |
| Süditalien . . . .     | 14,5                                                                    | 3 531 (0,4 %)            |
|                        | EFRE-<br>Beteiligungen<br>(Mio. ECU - 1979)                             | BAI<br>(Mio. ECU - 1979) |
| Irland . . . . .       | 62,6                                                                    | 3 442 (1,8 %)            |
| Nordirland . . . .     | 42,5                                                                    | n. v.                    |
| Süditalien . . . .     | 394,7                                                                   | 13 400 **) (2,9 %)       |

<sup>4)</sup> Von insgesamt 3 269 Projekten absorbieren 118, die Infrastrukturinvestitionen von mehr als 10 Mio. ECU betreffen (Wasserbauarbeiten, Verkehr, Energie, Fernmeldewesen), 55 % der Gesamtmittel.

\*) Ohne Grönland und die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete.

\*\*) Ohne Marken und Latium.

**Verpflichtungen und Zahlungen zugunsten der Mitgliedstaaten EAGFL-Ausrichtung, Sozialfonds, Regionalfonds, EWS-Zinszuschüsse (1974 bis 1982)**
**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1974**  
 — in Mio. ECU —

|                         | Italien | VK   | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|-------------------------|---------|------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung       |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . .   | 53,3    | 22,6 | 9,8    | 68,6                                    | 55,6            | 18,3             | 15,3    | 1,1            | 10,2          | 254,8 |
| Zahlungen . . . . .     | 15,9    | —    | —      | 56,9                                    | 34,1            | 15,6             | 12,4    | 0,2            | —             | 135,1 |
| Sozialfonds             |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . .   | 58,3    | 50,9 | 13,8   | 33,1                                    | 51,6            | 7,6              | 7,0     | 0,0            | 12,4          | 234,7 |
| Zahlungen . . . . .     | 76,5    | 37,2 | 9,4    | 42,3                                    | 26,6            | 8,6              | 5,5     | —              | 4,1           | 210,2 |
| Regionalfonds           |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . . . |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Zahlungen . . . . .     |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1975**  
 — in Mio. ECU —

|                       | Italien | VK   | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|-----------------------|---------|------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung     |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . . | 52,4    | 27,4 | 8,6    | 67,8                                    | 51,5            | 15,7             | 13,4    | 0,2            | 10,2          | 247,2 |
| Zahlungen . . . . .   | 28,8    | 12,9 | 1,0    | 64,4                                    | 46,0            | 17,1             | 10,3    | 0,6            | 6,0           | 187,1 |
| Sozialfonds           |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . . | 73,7    | 82,0 | 16,8   | 50,0                                    | 77,1            | 12,6             | 8,8     | 0,0            | 9,4           | 330,4 |
| Zahlungen . . . . .   | 19,4    | 29,5 | 7,2    | 12,2                                    | 17,1            | 0,8              | 0,7     | —              | 0,7           | 87,5  |
| Regionalfonds         |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen . . . | 95,7    | 64,1 | 14,8   | 11,4                                    | 48,0            | 6,5              | 4,4     | 0,9            | 4,1           | 249,9 |
| Zahlungen . . . . .   | 34,2    | 13,9 | 5,2    | —                                       | 16,8            | 3,3              | —       | 0,2            | 1,6           | 75,2  |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1976**  
— in Mio. ECU —

|                     | Italien | VK   | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|---------------------|---------|------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung   |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 62,5    | 36,7 | 18,1   | 81,9                                    | 62,9            | 17,3             | 17,6    | 0,1            | 13,3          | 310,4 |
| Zahlungen .....     | 25,4    | 29,2 | 6,2    | 64,9                                    | 46,5            | 18,3             | 12,9    | 0,4            | 7,2           | 211,1 |
| Sozialfonds         |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 98,5    | 71,3 | 21,2   | 57,7                                    | 79,6            | 15,4             | 9,2     | 0,1            | 11,5          | 364,4 |
| Zahlungen .....     | 25,2    | 44,3 | 7,5    | 77,3                                    | 30,9            | 15,8             | 10,8    | 0,0            | 23,3          | 235,1 |
| Regionalfonds       |         |      |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 137,2   | 95,1 | 23,1   | 25,9                                    | 79,5            | 12,2             | 7,8     | —              | 7,1           | 387,9 |
| Zahlungen .....     | 75,8    | 59,2 | 12,1   | 17,4                                    | 30,0            | 6,7              | 7,1     | 0,5            | 4,4           | 213,2 |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1977**  
— in Mio. ECU —

|                      | Italien | VK    | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|----------------------|---------|-------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung    |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ...  | 50,5    | 44,8  | 17,5   | 85,3                                    | 64,8            | 18,6             | 17,0    | 0,6            | 13,6          | 312,7 |
| Zahlungen .....      | 21,3    | 41,7  | 9,4    | 96,4                                    | 58,8            | 25,7             | 20,3    | 2,7            | 15,9          | 292,2 |
| Sozialfonds          |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ...  | 74,5    | 145,5 | 30,0   | 82,0                                    | 124,6           | 15,9             | 11,4    | 0,0            | 15,1          | 499,0 |
| Zahlungen .....      | 55,6    | 65,2  | 16,8   | 52,5                                    | 35,2            | 10,5             | 8,0     | 0,1            | 10,6          | 254,5 |
| Regionalfonds        |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen .... | 119,3   | 91,5  | 19,3   | 59,1                                    | 70,2            | 8,1              | 10,5    | 0,6            | 7,2           | 385,8 |
| Zahlungen .....      | 92,8    | 79,5  | 14,1   | 34,4                                    | 45,4            | 7,0              | 3,5     | 0,1            | 6,3           | 283,1 |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1978**  
— in Mio. ECU —

|                     | Italien | VK    | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|---------------------|---------|-------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung   |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 39,1    | 38,8  | 18,9   | 86,1                                    | 54,8            | 12,6             | 5,7     | 0,5            | 12,6          | 269,2 |
| Zahlungen .....     | 31,3    | 40,5  | 16,8   | 125,1                                   | 60,5            | 16,3             | 15,7    | 1,4            | 16,0          | 323,6 |
| Sozialfonds         |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 233,2   | 111,9 | 44,4   | 57,3                                    | 86,2            | 9,8              | 11,1    | 0,2            | 14,3          | 568,3 |
| Zahlungen .....     | 30,4    | 89,5  | 30,9   | 51,6                                    | 52,0            | 14,4             | 12,2    | 0,1            | 3,7           | 284,8 |
| Regionalfonds       |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen ... | 223,2   | 151,5 | 35,0   | 48,7                                    | 82,6            | 8,2              | 6,2     | 0,5            | 5,5           | 561,4 |
| Zahlungen .....     | 78,5    | 59,0  | 20,5   | 42,2                                    | 40,6            | 6,5              | 6,0     | 0,2            | 1,4           | 254,9 |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1979**  
— in Mio. ECU —

|                    | Italien | VK    | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9 |
|--------------------|---------|-------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|-------|
| EAGFL-Ausrichtung  |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen... | 106,8   | 71,0  | 33,1   | 113,3                                   | 111,2           | 27,4             | 24,7    | 2,9            | 16,9          | 507,3 |
| Zahlungen .....    | 38,3    | 64,2  | 28,2   | 118,5                                   | 91,4            | 25,3             | 17,1    | 0,6            | 15,1          | 398,7 |
| Sozialfonds        |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen... | 281,3   | 196,4 | 58,1   | 52,9                                    | 134,9           | 19,3             | 15,9    | 1,0            | 14,7          | 774,5 |
| Zahlungen .....    | 166,8   | 197,5 | 38,9   | 58,0                                    | 93,4            | 10,9             | 5,8     | 0,1            | 24,3          | 595,7 |
| Regionalfonds      |         |       |        |                                         |                 |                  |         |                |               |       |
| Verpflichtungen... | 394,5   | 263,1 | 62,2   | 58,5                                    | 159,4           | 11,3             | 9,1     | 0,8            | 11,5          | 970,4 |
| Zahlungen .....    | 143,7   | 165,7 | 32,9   | 46,0                                    | 103,6           | 8,6              | 3,1     | 0,3            | 9,1           | 513,1 |
| Zinszuschüsse EWS  | 133,9   | —     | 66,1   | —                                       | —               | —                | —       | —              | —             | 200,0 |

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1980**  
— in Mio. ECU —

|                      | Italien | VK <sup>a)</sup> | Irland | Bundes-<br>republik<br>Deutsch-<br>land | Frank-<br>reich | Nieder-<br>lande | Belgien | Luxem-<br>burg | Däne-<br>mark | EWG-9  |
|----------------------|---------|------------------|--------|-----------------------------------------|-----------------|------------------|---------|----------------|---------------|--------|
| EAGFL-Ausrichtung    |         |                  |        |                                         |                 |                  |         |                |               |        |
| Verpflichtungen...   | 167,3   | 98,2             | 49,1   | 99,2                                    | 152,6           | 22,2             | 14,7    | 0,6            | 20,8          | 624,7  |
| Zahlungen .....      | 102,0   | 105,9            | 45,1   | 143,0                                   | 133,3           | 26,3             | 25,3    | 1,0            | 24,6          | 607,1  |
| Sozialfonds          |         |                  |        |                                         |                 |                  |         |                |               |        |
| Verpflichtungen...   | 327,2   | 236,5            | 79,7   | 108,0                                   | 195,0           | 18,3             | 29,3    | 0,9            | 19,4          | 1014,2 |
| Zahlungen .....      | 199,7   | 162,8            | 71,5   | 74,8                                    | 193,0           | 4,4              | 8,9     | 0,2            | 14,5          | 729,9  |
| Regionalfonds        |         |                  |        |                                         |                 |                  |         |                |               |        |
| Verpflichtungen .... | 489,7   | 242,6            | 77,8   | 71,1                                    | 198,8           | 22,5             | 11,9    | 0,5            | 11,6          | 1126,4 |
| Zahlungen .....      | 249,0   | 233,2            | 69,5   | 50,4                                    | 99,6            | 7,7              | 6,5     | 0,9            | 9,4           | 726,7  |
| Zinszuschüsse EWS    | 129,8   | —                | 67,2   | —                                       | —               | —                | —       | —              | —             | 197,0  |

<sup>a)</sup> Ohne die zusätzlichen Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs (1980: 193,5 Mio. ECU).

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1981**  
— in Mio. ECU —

|                          | Italien | VK <sup>a)</sup> | Irland | Griechenland | Bundesrepublik Deutschland | Frankreich | Niederlande | Belgien | Luxemburg | Dänemark | EWG-10 |
|--------------------------|---------|------------------|--------|--------------|----------------------------|------------|-------------|---------|-----------|----------|--------|
| <b>EAGFL-Ausrichtung</b> |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 210,8   | 115,8            | 71,5   | 17,4         | 107,1                      | 138,6      | 26,3        | 16,1    | 2,3       | 19,6     | 725,4  |
| Zahlungen . . . . .      | 84,6    | 112,5            | 60,4   | —            | 134,5                      | 121,4      | 21,9        | 22,1    | 2,3       | 20,9     | 580,6  |
| <b>Sozialfonds</b>       |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 341,0   | 249,1            | 105,7  | 30,6         | 74,6                       | 141,8      | 12,7        | 23,2    | 0,6       | 24,5     | 1003,8 |
| Zahlungen . . . . .      | 211,9   | 192,1            | 60,5   | 6,6          | 68,0                       | 150,8      | 14,2        | 13,8    | 0,5       | 18,6     | 737,2  |
| <b>Regionalfonds</b>     |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 721,9   | 362,3            | 108,9  | 250,2        | 56,5                       | 172,7      | 12,4        | 2,8     | 1,6       | 19,3     | 1708,9 |
| Zahlungen . . . . .      | 211,7   | 255,2            | 80,3   | 122,0        | 36,2                       | 66,8       | 5,7         | 9,2     | 1,0       | 10,7     | 798,7  |
| <b>Zinszuschüsse EWS</b> | 126,6   | —                | 66,6   | —            | —                          | —          | —           | —       | —         | —        | 193,2  |

<sup>a)</sup> Ohne die zusätzlichen Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs (1981: 1244 Mio. ECU).

**Zuschüsse mit struktureller Zielsetzung — Aufschlüsselung nach Empfängerländern — 1982**  
— in Mio. ECU —

|                          | Italien | VK <sup>a)</sup> | Irland | Griechenland | Bundesrepublik Deutschland | Frankreich | Niederlande | Belgien | Luxemburg | Dänemark | EWG-10 |
|--------------------------|---------|------------------|--------|--------------|----------------------------|------------|-------------|---------|-----------|----------|--------|
| <b>EAGFL-Ausrichtung</b> |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 234,8   | 71,7             | 90,5   | 30,6         | 96,6                       | 200,7      | 27,8        | 13,9    | 1,6       | 19,6     | 787,8  |
| Zahlungen . . . . .      | 131,6   | 69,6             | 87,8   | 14,5         | 108,3                      | 168,0      | 32,4        | 17,9    | 1,6       | 22,0     | 653,7  |
| <b>Sozialfonds</b>       |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 461,7   | 467,7            | 145,3  | 60,4         | 90,0                       | 262,9      | 16,4        | 24,0    | 0,5       | 27,3     | 1556,2 |
| Zahlungen . . . . .      | 259,5   | 271,3            | 114,9  | 23,6         | 80,5                       | 121,9      | 8,3         | 16,0    | 1,1       | 17,8     | 914,9  |
| <b>Regionalfonds</b>     |         |                  |        |              |                            |            |             |         |           |          |        |
| Verpflichtungen . . .    | 620,5   | 463,1            | 114,3  | 224,6        | 55,3                       | 357,0      | 17,5        | 19,3    | 2,2       | 17,8     | 1891,6 |
| Zahlungen . . . . .      | 281,8   | 225,1            | 93,5   | 152,3        | 61,6                       | 130,0      | 3,2         | 10,9    | 0,1       | 14,6     | 973,1  |
| <b>Zinszuschüsse EWS</b> | 137,2   | —                | 72,7   | —            | —                          | —          | —           | —       | —         | —        | 209,9  |

<sup>a)</sup> Ohne die zusätzlichen Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs (1982: 1804 Mio. ECU).

## Regionale Auswirkungen der strukturellen Finanzierungen

|                                     | (1)<br>Zuschüsse/<br>Einwohner <sup>b)</sup><br>(1978 bis 1980)<br>ECU | (2)<br>Darlehen/<br>Einwohner <sup>c)</sup><br>(1978 bis 1980)<br>ECU | (3)<br>Pro-Kopf/BIP<br>(1978 bis 1980)<br>ECU            | (4) = $\frac{(1) + (2)}{(3)}$ % |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Mezzogiorno <sup>a)</sup> . . . . . | 33,4                                                                   | 37,4                                                                  | 3 012                                                    | 2,35                            |
| Irland . . . . .                    | 53,0                                                                   | 84,9                                                                  | 3 337                                                    | 4,13                            |
| Nordirland . . . . .                | 45,2                                                                   | 34,4                                                                  | 4 014                                                    | 1,98                            |
|                                     | (1)<br>Zuschüsse<br>(1979 Mio. ECU) <sup>d)</sup>                      | (2)<br>Darlehen<br>(1979 Mio. ECU) <sup>c)</sup>                      | (3)<br>Bruttoanlage-<br>investitionen<br>(1979 Mio. ECU) | (4) = $\frac{(1) + (2)}{(3)}$ % |
| Mezzogiorno <sup>a)</sup> . . . . . | 540,6                                                                  | 662,8                                                                 | 13 400                                                   | 8,9                             |
| Irland . . . . .                    | 137,2                                                                  | 353,5                                                                 | 3 442                                                    | 14,2                            |
| Nordirland . . . . .                | 46,5                                                                   | 77,7                                                                  |                                                          | —                               |

<sup>a)</sup> Ohne Marken und Latium.

<sup>b)</sup> (EAGFL-Ausrichtung, direkte und spezifische Aktionen, ESF, EFRE, EWS-Zinszuschüsse, spezifische Energiemaßnahmen).

<sup>c)</sup> (EIB), NGL, EGKS, Euratom).

<sup>d)</sup> (EAGFL-Ausrichtung, direkte und spezifische Aktionen, EFRE, EWS-Zinszuschüsse, spezifische Energiemaßnahmen, aber ohne ESF).