

Beschlußempfehlung und Bericht
des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/514 —

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«

A. Problem

Der Europäische Rat in Stuttgart hatte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgefordert, einen Bericht zu unterbreiten, der mit Vorschlägen zu einer Verbesserung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft versehen ist. Die vorgeschlagenen Mittel erscheinen insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung in der konkreten Ausgestaltung als nicht ausreichend, das angestrebte Ziel zu erreichen.

B. Lösung

EntschlieÙung an die Bundesregierung, auf eine möglichst hohe Effizienz der Gemeinschaftsfonds und vor allem darauf hinzuwirken, daß Prioritäten gesetzt sowie die sachliche und die räumliche Konzentration herbeigeführt werden und auch die Effizienz bei der Umsetzung in konkrete Maßnahmen beachtet wird.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Einstimmigkeit im Ausschuß

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt im Grundsatz den Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Mittel zur Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft.
2. Er fordert die Bundesregierung auf, auf eine Erhöhung der Effizienz der Gemeinschaftsfonds hinzuwirken und insbesondere darauf zu bestehen, daß Prioritäten gesetzt, eine sachliche und räumliche Konzentration herbeigeführt und darauf geachtet wird, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Grundsätze der Effizienz in der konkreten Ausgestaltung umsetzt.

Bonn, den 30. November 1983

Der Ausschuß für Wirtschaft

Reuschenbach

Dr. Schwörer

Stellv. Vorsitzender

Berichterstatte

Bericht des Abgeordneten Dr. Schwörer

Der Europäische Rat in Stuttgart hat im Juni 1983 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gebeten, ihm einen Bericht mit Vorschlägen zur effizienteren Nutzung der Mittel der Strukturfonds der Gemeinschaft vorzulegen. Die Kommission hat daraufhin am 27. Juli 1983 einen Bericht und Vorschläge über die Mittel zur Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft vorgelegt.

Die Kommission strebt nach dem Bericht an, die Strukturfonds der Gemeinschaft zunehmend als ein Instrument gemeinschaftlicher Strukturpolitik einzusetzen und sie nicht lediglich als Mittel des reinen Ressourcentransfers zu benutzen.

Nach Ansicht der Kommission sollte die Effizienz der Fonds vor allem durch eine strengere Konditionalität, durch eine Koordinierung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Prioritäten sowie durch eine größere Konzentration des Mitteleinsatzes erreicht werden.

Für die Verwaltung der Fonds unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit einer Verstärkung ihres zusätzlichen Charakters gegenüber nationalen Maßnahmen sowie einer Vermeidung von Überschneidungen in den Anwendungsbereichen. Eine Kumulierung der Gemeinschaftsbeihilfen soll nur beschränkt zulässig, aber nicht gänzlich ausgeschlossen sein.

In Anwendung dieser Grundsätze auf die einzelnen Strukturfonds schlägt die Kommission ein differenzierteres Vorgehen hinsichtlich der einzelnen Fonds (Agrar-, Regional- und Sozialfonds) vor. Für den Sozialfonds ist ihm praktisch durch den Ratsbeschluß vom Juni 1983 bereits Rechnung getragen. Zum Agrarfonds und zum Regionalfonds hat die Kommission in der Zwischenzeit ihre konkreten Verordnungsvorschläge vorgelegt.

Der mitberatende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Unterrichtung durch die Bundesregierung in seiner Sitzung am 30. November 1983 einstimmig zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in seiner Sitzung am 24. November 1983 einstimmig beschlossen, der Stellungnahme des Bundesrates in dessen Sitzung am 28. Oktober 1983 (BR-Drucksache 350/83) zu folgen. Dieser Beschluß hat folgenden Inhalt:

1. Der Bundesrat sieht in den Strukturfonds der Gemeinschaft grundsätzlich geeignete Instrumente, um die Entwicklung der Agrarstruktur, des Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Zuge einer umfassenden wirtschaftlichen Integration zu fördern. Angesichts der bisher insgesamt noch wenig befriedigenden Erfolge und der gemeinschafts-

weit anhaltenden erheblichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stimmt er der Kommission darin zu, daß alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um die verfügbaren Mittel bestmöglich einzusetzen und damit die Effizienz der Strukturfonds zu stärken.

2. Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, daß die von der Kommission vorgelegten Vorschläge dieser Zielsetzung nur zum Teil gerecht werden können und darüber hinaus den haushaltspolitisch vertretbaren Finanzierungsspielraum nicht unerheblich überschreiten.

Angesichts der derzeitigen Haushaltsprobleme in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft hält es der Bundesrat für unververtretbar, für die nächsten fünf Jahre von einer Verdoppelung der Mittel für die Strukturfonds auszugehen. Im Sinne einer unverzichtbaren Begrenzung der Haushaltsmittel spricht sich der Bundesrat vielmehr dafür aus, den Einsatz der Mittel nach klaren Prioritäten zur Lösung der aus Gemeinschaftssicht dringendsten Probleme vorzunehmen. Mit einer entsprechenden Konzentration der Mittel der Strukturfonds wäre eine wesentliche Verbesserung ihrer Wirksamkeit ohne erheblichen zusätzlichen Finanzierungsaufwand erreichbar.

3. Im übrigen weist der Bundesrat zur künftigen Handhabung der Strukturfonds darauf hin, daß die Effizienz der Strukturfonds dann am größten ist, wenn die verfügbaren Haushaltsmittel auf die besonders wichtigen Aufgabenbereiche konzentriert werden. Bagatelmaßnahmen eignen sich nicht für eine Finanzierung durch die EG.

4. Ferner begegnen der von der Kommission angestrebte verstärkte Einfluß auf die Strukturpolitik in den Mitgliedstaaten und die geforderte Verlagerung bisher rein nationaler Strukturpolitiken zugunsten gemeinschaftlicher Politiken aus folgenden Gründen erheblichen Bedenken:

- Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten einschließlich einer spürbaren Mitfinanzierung aus nationalen Mitteln ist der beste Garant für den effizienten Einsatz der Gemeinschaftsmittel. Werden die Mitgliedstaaten aus dieser Verantwortung entlassen, lähmt diese zwangsläufig die nationalen Aktivitäten, und die finanziellen Anforderungen an den Gemeinschaftshaushalt werden weiter zunehmen. Ein Effizienzgewinn wäre damit nicht gegeben.
- Die angestrebte Verstärkung der Bindungswirkung gemeinschaftlicher Politik gefährdet die dringend gebotene regionale Diffe-

renzierung der Maßnahmen. Den unterschiedlichen Verhältnissen in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte dann nicht mehr ausreichend Rechnung getragen werden.

5. Der Bundesrat ist ferner der Auffassung, daß die Beteiligungssätze nicht so hoch angesetzt werden dürfen, daß sie das Engagement der Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Strukturmaßnahmen schwächen und die Strukturfonds der Gemeinschaft als ausschließliche Instrumente des Kapitaltransfers zwischen den Mitgliedstaaten benutzt würden.
6. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, eine bessere Zusammenarbeit der Strukturfonds anzustreben, weist jedoch darauf hin, daß deren Eigenständigkeit gewahrt bleiben sollte.
7. Der Bundesrat hält es für unverzichtbar, daß die Aufgabenbereiche der Gemeinschaft einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits im Bereich der Strukturpolitik klar festgelegt werden. Bei der notwendigen Aufgabenteilung müßte klargestellt werden, welche Befugnisse in der eigenen Verantwortung der Mitgliedstaaten jenseits des Einsatzes der Strukturfonds verbleiben. Für den Einsatz der Strukturfonds selbst sollte die Gemeinschaft den Rahmen für die finanzielle Beteiligung an der Strukturpolitik festlegen und eine sinnvolle Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen Strukturfonds übernehmen. Die Mitgliedstaaten sollten dagegen einen ausreichenden Spielraum behalten, auch die gemeinschaftlich finanzierten Maßnahmen regional zu differenzieren und in eigener Verantwortung durchzuführen. Dabei sollte der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten mehr Raum gelassen werden, um übermäßigen Verwaltungsaufwand bei Bewertung und Kontrolle der Maßnahmen zu vermeiden.

Auf die Eigeninitiativen der Mitgliedstaaten kann auch künftig nicht verzichtet werden.

8. Zum EAGFL — Abteilung Ausrichtung

Der Bundesrat stimmt mit der Kommission darin überein, daß die Gemeinschaftsmittel auf wenige breitwirkende Maßnahmen in schwierigen Gebieten konzentriert werden sollten, so insbesondere auf überbetriebliche Maßnahmen (landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse).

Hinter diesen Maßnahmen sollte angesichts der schwierigen Marktlage die Förderung von Investitionen zur Modernisierung und Umstellung der landwirtschaftlichen Betriebe zurücktreten.

Er lehnt jedoch die Maßnahme „Erhaltung und bessere Nutzung des nichtproduktiven landwirtschaftlichen Raums“ insoweit ab, als damit versucht wird, zu einer gemeinsamen Forstpolitik zu gelangen.

Der Bundesrat wendet sich nachdrücklich gegen eine Verlagerung der Finanzierung rein nationaler Strukturpolitiken zugunsten gemeinschaftlicher Politiken. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme vom 21. November 1980 — Drucksache 486/80 (Beschluß) —.

9. Zum Europäischen Regionalfonds

Der Bundesrat hat bereits in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission für die Änderung der Regionalfondsverordnung zum Ausdruck gebracht, daß sich die Gemeinschaft bei der Regionalpolitik im Interesse einer sachgerechten Aufgabenverteilung darauf konzentrieren sollte, aus Gemeinschaftssicht unerwünschten Entwicklungsrückständen in den wirtschafts- und strukturschwächsten Regionen durch den gezielten Einsatz der bestehenden Gemeinschaftsinstrumente entgegenzuwirken und dabei für eine möglichst zweckmäßige Mittelverwendung Sorge zu tragen. Dagegen sollte es der eigenen Verantwortung der Mitgliedstaaten überlassen bleiben, regionale Ungleichgewichte innerhalb des jeweiligen Landes unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten mit den nationalen Instrumenten der Regionalpolitik abzubauen. Der Bundesrat geht davon aus, daß die nunmehr von der Kommission vorgelegten Vorschläge mit ihrer Tendenz, der Kommission stärkeren Einfluß auf die regionalen Entwicklungsprogramme einzuräumen, sich ausschließlich auf den Einsatz von Mitteln des Regionalfonds beziehen und die Verantwortung der Mitgliedstaaten zum Abbau regionaler Ungleichgewichte innerhalb des jeweiligen Landes, soweit keine Gemeinschaftsinstrumente eingesetzt werden, unberührt lassen. Der Bundesrat verweist dazu auf seine grundsätzliche Stellungnahme im Beschluß vom 26. März 1982 (vgl. BR-Drucksache 534/81 [Beschluß] — Ziffer 2).

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, daß die Kommission von der verwaltungsaufwendigen Einzelprojektfinanzierung auf eine Programmfinanzierung übergehen möchte. Er spricht sich aber dafür aus, auch bei Aufstellung und Genehmigung der künftigen Programme den Verwaltungsaufwand auf das unabdingbar notwendige Maß einzuschränken und den Mitgliedstaaten auch künftig unverzichtbare Initiativ- und Einflußmöglichkeiten auf die Ausgestaltung dieser Programme zu belassen. Eine umfassende zentrale Gestaltung regionaler Entwicklungsprogramme würde dem Wesen jeder effizienten Regionalpolitik widersprechen, die den örtlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten Rechnung tragen und deshalb auch von unten her gestaltet werden muß. Sache der Kommission wäre es deshalb allein, ihrer Regionalförderung entsprechende Rahmenregeln vorzugeben, während die konkreten Zielsetzungen und die Durchführung der regionalpolitischen Fördermaßnahmen soweit wie möglich dezentralisiert bleiben müssen.

Der Bundesrat begrüßt ferner den Willen der Kommission, den Einsatz der Mittel auf die aus Gemeinschaftssicht dringendsten Probleme zu konzentrieren. Von dieser Zielsetzung her erscheint es ihm allerdings unverständlich, daß eine Quotierung der Mittel künftig unterbleiben soll. Gerade eine den unterschiedlichen Verhältnissen in den Mitgliedstaaten entsprechende Quotierung der Mittel würde einen konzentrierten und effizienten Mitteleinsatz gewährleisten. Allerdings ist der Bundesrat mit der Kommission der Auffassung, daß eine solche Quotierung nicht einen automatischen Mittelzufluß an die Mitgliedstaaten zur Folge haben dürfe, sondern vielmehr eine programmgemäße Mittelverwendung unabdingbare Voraussetzung wäre.

Zur Förderung des konzentrierten Mitteleinsatzes wäre es im übrigen zweckdienlich, durch eine abschließende möglichst enge Aufzählung förderungsfähiger Infrastrukturbereiche sicherzustellen, daß nur Projekte von erheblicher regionalpolitischer Bedeutung gefördert werden und eine schrankenlose Infrastrukturförderung unterbleibt.

Schweren Bedenken begegnet schließlich die Absicht der Kommission, die Fondsmittel ohne generelle regionale Beschränkung auf Teile des Gemeinschaftsgebiets dort einzusetzen, wo akute und schwerwiegende Probleme einer rückläufigen Industrieentwicklung bestehen. Eine derartige Änderung der Interventionen des Regionalfonds birgt die Gefahr in sich, daß die unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten problematische sektorale Wirtschaftsförderung verstärkt regionalpolitische Notwendigkeiten überlagert. Letztlich ist zu besorgen, daß die Kommission auf diese Weise einen Einstieg in eine umfassende „aktive Industriepolitik“ finden würde, die unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten schwerwiegenden Bedenken begegnen würde.

10. Dem Bundesrat liegen zur Zeit Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit einem gesamten Ausgabenvolumen in einer Größenordnung von 18 Mrd. ECU = rd. 40 Mrd. DM zur Beratung vor. Die Durchführung dieser Maßnahmen wäre nur bei einer über die gegenwärtig gültigen Rechtsvorschriften hinausgehenden Erhöhung der eigenen Mittel der Europäischen Gemeinschaft möglich. Die Vorschläge der Kommission enthalten aber entweder keine oder nach dem derzeitigen Meinungsbild in den Mitgliedstaaten unrealistisch einzustufende Vorschläge zur Finanzierung dieser Ausgaben. Auch kann die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht von einer Erhöhung der Eigenmittel aus der Mehrwertsteuer ausgehen.

Bei unverändertem Finanzrahmen werden die Einnahmen der Gemeinschaft nach eigenen Berechnungen der Kommission in den nächsten Jahren um rd. 10% p. a. ansteigen. Angesichts der angespannten Haushaltssituation

und der von allen Mitgliedstaaten ergriffenen Sparmaßnahmen muß auch von der Gemeinschaft verlangt werden, mit den verfügbaren und mit rd. 10% p. a. nicht eben gering steigenden Mitteln auszukommen. Die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden) sollen in den nächsten Jahren nur mit durchschnittlich 3% p. a. steigen. Die Zuwachsraten des EG-Haushalts liegen im Vergleich hierzu demnach schon jetzt mehr als dreimal so hoch. Zusätzliche Maßnahmen können daher — unbeschadet ihrer sachlichen Begründetheit — nur durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, daß den genannten Bedenken und Vorschlägen des Bundesrates bei der anstehenden Neuorientierung der Strukturfonds der Gemeinschaft Rechnung getragen wird.

Ausgabewirksamen Maßnahmen sollte die Bundesregierung bis zur endgültigen Entscheidung über die Neuordnung der EG-Finanzen nur zustimmen, wenn ihre Realisierung im bestehenden Finanzrahmen als gesichert zu betrachten ist.

Der Haushaltsausschuß hat in seiner Sitzung am 26. Oktober 1983 auf Vorschlag seines Unterausschusses zu Fragen der Europäischen Gemeinschaft von dem Bericht und den Vorschlägen Kenntnis genommen. Er hat ausgeführt, daß die Beratung der Vorschläge nur eine vorläufige sei. Da die Bundesregierung bemüht sein werde, bei der Ratstagung in Athen alle Teile des Verhandlungsmandats der Stuttgarter Beschlüsse zusammenzuhalten, werde auch der Auftrag zur Überprüfung der Strukturfonds mit dem Ziel einer Prüfung der Effizienz der Mittel im gegebenen Finanzrahmen unterstützt. So wie es die Bundesregierung bisher abgelehnt habe, in diesem Zusammenhang zu den Kommissionsvorstellungen über die künftige Finanzausstattung der Fonds Stellung zu nehmen, bekräftige auch der Ausschuß, daß damit noch nicht die finanzielle Ausstattung der Fonds beschlossen sei.

Der Ausschuß für Wirtschaft begrüßt grundsätzlich die Vorlage des Kommissionsberichts. Er stimmt der Kommission der Europäischen Gemeinschaften darin zu, daß es in Zukunft vor allen Dingen wichtig sei, die Strukturfonds zur Erreichung konkreter bestimmter Sachziele einzusetzen. Sie dürften nicht ausschließlich dem Ressourcentransfer dienen.

Der Bericht gibt allerdings auch zu erheblichen Bedenken Anlaß, ob die von der Kommission dargestellten Grundsätze ausreichen, in Zukunft die Mittel der Strukturfonds mit möglichst großer Effizienz einzusetzen. Der Ausschuß ist insbesondere darüber besorgt, daß die Kommission selbst die Grundsätze in der konkreten Ausgestaltung nicht konsequent genug durchhält, wie sich z. B. in ihrem Vorschlag zum Regionalfonds zeigt. Die von der Kommission befürwortete Erhöhung der Zuschuß-

sätze (finanzielle Konzentration) ist aus der Sicht des Ausschusses für Wirtschaft verfehlt.

Nach Auffassung des Ausschusses muß die Gemeinschaft in Zukunft verstärkt darauf achten, daß sie ihre Mittel dort einsetzt, wo mit ihnen eine gemeinschaftsspezifische Wirkung zu erzielen ist, die nationale Aktionen allein nicht bewirken können. Sie muß darüber hinaus verstärkt Prioritäten setzen. Bei der Verwaltung der Fonds sollte sie die Effizienzsteigerung noch mehr berücksichtigen.

Bonn, den 30. November 1983

Dr. Schwörer

Berichterstatte

