

Stellungnahme zum Thema „Neue Länder — Gemeinschaftliches Förderkonzept für die Gebiete von Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen 1991-1993“

(92/C 40/14)

Der Ausschuß beschloß am 23. April 1991, eine Stellungnahme nach Artikel 20 Absatz 3 der Geschäftsordnung, zum Thema „Neue Länder — Gemeinschaftliches Förderkonzept für die Gebiete von Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen 1991-1993“ auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 19. November 1991 an. Berichterstatter war Herr Schmitz.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 291. Plenartagung (Sitzung vom 27. November) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 wurde das Gebiet der ehemaligen DDR Bestandteil der Gemeinschaft. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3575/90 vom 4. Dezember 1990 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften festgestellt, daß mit Herstellung der deutschen Einheit die Instrumente der EG-Strukturpolitik auch in den neuen Bundesländern und in Ost-Berlin eingesetzt werden können.

1.2. Für die wirtschaftliche Entwicklung war die Herstellung der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 von größerer Bedeutung, weil damit die Unternehmen der ehemaligen DDR sich auf einen Schlag dem internationalen Wettbewerb stellen mußten. Aus politischen Gründen wurde bei dieser Währungsunion ein Umtausch von Mark der DDR in DM festgesetzt, der die ostdeutschen Unternehmen in eine sehr schwierige Wettbewerbslage brachte.

1.2.1. Die Unternehmen, die plötzlich dem überregionalen Wettbewerb ausgesetzt wurden, erlebten einen radikalen Zusammenbruch ihrer Produktion. Hinzu kam, daß wegen der Einführung des Handels auf Devisenbasis mit den osteuropäischen Staaten auch dieser Markt weitgehend wegfiel. So lag die Industrieproduktion im 2. Quartal 1991 unter 40% des Niveaus des 2. Quartals 1989. Die Zahl der Erwerbstätigen ging im gleichen Zeitraum um fast 3 Millionen zurück (bei ca. 10 Millionen Anfang 1989).

1.2.2. In der ehemaligen DDR war der Anteil der Industrieproduktion an der Bruttowertschöpfung sehr hoch (ca. 50%). Im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten waren die Dienstleistungs- und Handwerksbereiche unterentwickelt. In diesen Sektoren kann seit der Wirtschafts- und Währungsunion ein bemerkenswerter Aufschwung registriert werden, zumal die Kaufkraft

der ostdeutschen Bevölkerung durch erhebliche Sozialtransfers gestärkt wurde.

1.2.3. Die kurzfristige Perspektive für die Unternehmen (einschließlich Landwirtschaft), die sich dem überregionalen Wettbewerb stellen müssen, ist trotz Stabilisierung der Produktion auf niedrigem Niveau negativ, da kurzfristig das Kosten- und Produktivitätsniveau der westlichen Konkurrenten nicht erreicht werden kann. Eher positiv erscheint die Entwicklung in den anderen Bereichen (insbesondere Dienstleistungen und Produktion für den ortsnahen Bedarf einschließlich Landwirtschaft).

1.2.4. Zusätzliche Probleme ergeben sich für die ostdeutsche Wirtschaft durch den Systemwechsel von einer bürokratischen Kommandowirtschaft zu einer Marktwirtschaft. Zu nennen sind vor allem

- wenig entwickelte wirtschaftliche Eigeninitiative bei den Menschen,
- die ungeklärten Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken,
- die ungeheuren Schwierigkeiten bei der Privatisierung von Unternehmen,
- eine öffentliche Verwaltung, die völlig neu aufgebaut werden muß,
- eine desolote und falsch ausgerichtete Wirtschaftsinfrastruktur.

1.3. Die Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme erfordert gezielte Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Industrie und Landwirtschaft. Notwendig ist die Förderung der radikalen Umstrukturierung. Hierzu kann die Regionalpolitik, zumal die der Gemeinschaft, einen bestimmten Beitrag leisten. Sie muß insbesondere mit sicherstellen, daß die wirtschaftliche Verödung industrieller und landwirtschaftlicher Standorte verhindert wird.

1.4. Angesichts der schnellen politischen Entwicklung begrüßt der Ausschuß, daß die Gemeinschaft sofort reagiert hat. Allerdings war es insbesondere aufgrund mangelhafter Statistiken nicht möglich, das neue Gebiet „unter die Regionen und Gebiete einzustufen, die den regionalpolitischen Zielen und dem Ziel der Entwicklung des ländlichen Raums entsprechen“. Deshalb wurden mit der Verordnung (EWG) Nr. 3575/90 Übergangs- und Anpassungsregelungen für die Durchführung der EG-Strukturpolitik erlassen. Nach diesen Bestimmungen werden — im Unterschied zur bisherigen EG-Förderung in der Bundesrepublik — keine Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete ausgewiesen. Die Intervention der Strukturfonds erfolgt demnach in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin flächendeckend. Faktisch ist das eine Förderung wie in einem Ziel-1-Gebiet. Die Regelungen haben das Ziel, für 1991 bis 1993

— zusätzlich 3 Milliarden ECU aus den EG-Strukturfonds als struktur- und arbeitsmarktpolitische Hilfe für das neue Gebiet einzusetzen, wobei aus diesen Mitteln auch Maßnahmen gefördert werden können, die den Zielen von EG-Gemeinschaftsinitiativen entsprechen,

— angesichts des akuten Handlungsdrucks diese Hilfen schnell und flexibel zur Verfügung zu stellen.

1.5. Bei allem Verständnis für das angewandte flexible Verfahren bestehen jedoch Risiken, daß qualitative Kriterien der Regionalpolitik außer acht bleiben können. Der Ausschuß schlägt deshalb vor, eine stärkere Berücksichtigung qualitativer Kriterien bei der Regionalförderung schrittweise bis Ende 1993 vorzunehmen.

1.6. Die Unterstützung der ostdeutschen Länder aus den EG-Strukturfonds nach 1993 muß im Zusammenhang mit der anstehenden Reform der Strukturfonds gesehen werden. Die Erfahrungen in Ostdeutschland sollten bei dieser Reform berücksichtigt werden.

1.7. In der Übergangsphase kommen die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen der deutschen „Gemeinschaftsaufgabe⁽¹⁾ zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ zum Einsatz. Um die schnelle Verwendung der EFRE-Mittel sicherzustellen, war dieses Verfahren notwendig. Im Hinblick auf die anstehende Reform 1994 regt der Ausschuß eine Überprüfung auch der deutschen Regionalförderung für 1994 an, damit sie im Einklang mit der EG-Regionalförderung steht.

⁽¹⁾ Die hier genannte „Gemeinschaftsaufgabe“ ist ein nationales Förderprogramm, das durch die Strukturmittel des Regionalfonds der Europäischen Gemeinschaften für die Neuen Länder teilweise kofinanziert wird.

2. Allgemeine Darstellung des Entwicklungsplans und des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts

2.1. Nach Vorlage eines Entwicklungsplans durch die Bundesrepublik hat die EG-Kommission mit Entscheidung vom 13. März 1991 das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) für die fünf neuen Bundesländer und Ost-Berlin genehmigt. Mit 1 Milliard ECU liegt die Förderung aus den Strukturfonds jahresdurchschnittlich gut zweieinhalbmal so hoch wie in den alten Bundesländern, und pro Einwohner betragen die Strukturhilfen sogar das Zehnfache. Im Unterschied zu den alten Bundesländern, wo im Jahresdurchschnitt nur ein Drittel der Hilfen aus dem EFRE stammt, beträgt dieser Anteil in den neuen Bundesländern 50%. Der Beitrag des Europäischen Sozialfonds (ESF) reduziert sich demgegenüber von 59% auf 30%. Der Anteil des Agrarfonds erhöht sich in Ostdeutschland von 9% auf 20%.

2.2. Mit den Strukturhilfen sollen in den Jahren 1991 bis 1993 4 380 Millionen ECU nationale Mittel aus dem öffentlichen und 6 555 Millionen ECU nationale Mittel aus dem privaten Bereich kofinanziert werden. Für die Bereitstellung der nationalen Beiträge stehen u.a. Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zur Verfügung. Die Gesamtkosten der Interventionen belaufen sich damit auf ungefähr 14 Milliarden ECU.

2.3. Statt der üblichen Zuordnung der Mittel zu den fünf vorrangigen Zielen der EG-Strukturpolitik werden fünf globale Entwicklungsziele für Ostdeutschland formuliert:

— Modernisierung der Industrie und des Dienstleistungssektors,

— Modernisierung der Landwirtschaft,

— Erschließung des Humankapitals,

— Integration der umweltpolitischen Ziele in die Entwicklungsstrategie,

— Bereitstellung von „Technischer Hilfe für die Umstrukturierung“.

2.4. Ausgehend von diesen Entwicklungszielen legt das GFK acht Förderachsen fest:

— Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur,

— Unterstützung produktiver Investitionen,

— Maßnahmen zur Erschließung des Humankapitals,

— Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit,

- Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen,
- Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei und zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie,
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten,
- Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt.

2.5. Zur weiteren Umsetzung des GFK sind jeweils fondsbezogene operationelle Programme vorgesehen. Genehmigt sind inzwischen jeweils sechs bundesländerweite Programme für den EFRE und den ESF sowie ein zusätzliches länderübergreifendes Programm für den ESF. Genehmigt ist ferner der Gemeinschaftsbeitrag des EFRE für einen Globalzuschuß zu einem Beratungsprogramm der Bundesrepublik Deutschland. Die Programme für den Europäischen Aussichtsungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sind ebenfalls genehmigt.

2.6. Beim Abfluß der Mittel aus EFRE, ESF und EAGFL sind bei den Ländern erhebliche Unterschiede zu verzeichnen. Die Kommission sollte den Ursachen hierfür nachgehen.

3. Allgemeine Bemerkungen zu den Interventionen der EG-Strukturfonds

3.1. Unter den gegebenen Bedingungen ist das Vorgehen der Kommission grundsätzlich zu begrüßen. Es ist allerdings zu prüfen, wie bei der gewählten Umsetzung die Grundsätze der Strukturfondsreform eingehalten werden. Die Prüfung sollte sich insbesondere auf folgenden Gesichtspunkte beziehen:

- Konzentration der Hilfen auf strukturell besonders betroffene Gebiete, Regionalisierung der Interventionen,
- Partnerschaftliche Erarbeitung und Durchführung der Interventionen unter Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber im Rahmen des sozialen Dialogs,
- Integration der Strukturfonds im Rahmen regionalisierter Pläne und Programme und Vorrang der Programmförderung.

3.2. Konzentration der Hilfen auf strukturell besonders betroffene Gebiete, Regionalisierung der Interventionen

3.2.1. Aufgrund fehlender regionalstatistischer Informationen erfolgte die Verteilung der Strukturhilfen auf die neuen Bundesländer im wesentlichen proportio-

nal zur Einwohnerzahl. Die im GFK enthaltenen Regionalanalysen geben zwar Hinweise auf die unterschiedliche Problemlage in den einzelnen Gebieten, erlauben aber noch keine vergleichende Bewertung der Förderbedürftigkeit. Das GFK legt keine regionalen Förderpräferenzen fest. Auch wenn dies in einem ersten Schritt gerechtfertigt erscheint, so besteht doch die Gefahr einer Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ und erheblicher Mitnahmeeffekte. Regionen mit einem relativ guten Entwicklungspotential erhalten insbesondere gegenüber schwächeren ostdeutschen Gebieten einen doppelten Vorteil. Dies stellt bereits mittelfristig die Effizienz der strukturpolitischen Interventionen in Frage.

3.2.2. Wegen der erheblichen Probleme bei der industriellen und landwirtschaftlichen Umstrukturierung sollten zur Erleichterung dieser Prozesse in Regionen mit hohem industriellen und landwirtschaftlichen Besatz die höchsten Fördersätze festgelegt werden. Bestimmte Dienstleistungszentren sollten schrittweise geringere Fördersätze erhalten (z.B. Berlin, Dresden, Leipzig). Bei der Festlegung der Fördersätze sollte den ostdeutschen Ländern ein großer Spielraum gewährt werden.

3.2.3. Eine wirksame Regionalisierung der strukturpolitischen Interventionen ist noch nicht erkennbar. Die vorliegenden operationellen Programme der Länder sind nach einheitlichen Vorgaben erstellt, ein Einfluß der lokalen/regionalen Behörden, Institutionen, Verbände, Gruppen oder Unternehmen auf die Ausgestaltung war praktisch nicht gewährleistet. Regionale Entwicklungskonzepte konnten erst vereinzelt und in Ansätzen erstellt werden.

3.2.4. Unter diesen Voraussetzungen sollte die regional differenzierte Analyse der strukturellen Probleme und die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten gezielt unterstützt werden.

3.2.5. Die Grenzregionen zu Polen und der CSFR sollten eine zusätzliche Förderung erhalten. Die Kommission sollte hierzu einen gesonderten Vorschlag machen. Dabei sollte die grenznahe Förderung in Polen und in der CSFR im Rahmen der „Europa-Abkommen“ mit diesen Ländern geregelt werden. Diese Förderung sollte insbesondere im Hinblick auf die Perspektive einer stärkeren wirtschaftlichen und politischen Integration der Staaten Ost- und Südeuropas in die Gemeinschaft erfolgen⁽¹⁾.

3.2.6. Besondere Bedeutung kommt dem „Beratungsprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft für ausgewählte Regionen im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zum Aufbau wirtschaftsnaher Infrastrukturen auf kommunaler und regionaler Ebene“ zu. Das Beratungsprogramm wird

⁽¹⁾ Stellungnahme des WSA — Dok. WSA 1119/91 vom 26. 9. 1991.

mit einem Globalzuschuß von höchstens 10 Millionen ECU durch die Kommission kofinanziert. Förderziele des Beratungsprogramms sind:

- die Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte,
- die beratende Unterstützung der Regionen bei der Umsetzung dieser Konzepte,
- der Aufbau einer regionalen Wirtschaftsverwaltung und -förderung,
- die Einleitung eines aktiven Standortmarketings für die Region.

3.2.7. Die Beratung soll ausdrücklich der Flankierung der gemeinsam von der EG, dem Bund und den Ländern finanzierten Regionalpolitik dienen. Es soll ein wesentlicher Beitrag zur Sicherstellung eines effizienten und koordinierten Einsatzes der Fördermittel und damit zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur geleistet werden.

3.2.8. Der Ausschuß unterstreicht die Verantwortung, die den begleitenden Ausschüssen auf Landesebene bei der Begleitung und Kontrolle der Umsetzung des Beratungsprogramms zukommt. Sie sollten insbesondere Sorge tragen, daß die Beratungsleistungen:

- in enger Abstimmung mit den gesellschaftlichen Akteuren in den Regionen erbracht werden,
- daß die Ergebnisse dazu beitragen, die Effizienz und Koordination des Fördermitteleinsatzes zu verbessern,
- die Abstimmung mit den Interventionen im Umweltbereich sicherstellen,
- die Kenntnisse über die jeweiligen regionalen Probleme erweitert und vertieft werden,
- die Entwicklungskonzepte mit übergeordneten Zielen der Landesentwicklung vereinbar bleiben und abgestimmt werden,
- die Ergebnisse für die laufende Bewertung der Interventionen der Strukturfonds durch die Kommission nutzbar gemacht werden,
- eine Vernetzung mit der Tätigkeit der verschiedenen Ebenen und den Trägern der regionalen/lokalen Strukturentwicklung aufgebaut werden kann. Hierbei sind die kommunalen und regionalen Verwaltungen gleichermaßen zu berücksichtigen, wie die

Aufbaustäbe des „Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost“, die Träger von Beschäftigungsgesellschaften, die Verwaltung und Selbstverwaltung der Arbeitsämter oder die regionalen Niederlassungen und Beiräte der Treuhandanstalt.

3.2.9. Um die Integration der Fondsinterventionen untereinander und mit den nationalen und landesspezifischen Fördermaßnahmen zu verbessern, sollten die Landesregierungen beim Aufbau einer ressortübergreifenden Entwicklungsplanung u.a. in Zusammenarbeit mit den begleitenden Ausschüssen unterstützt werden. An dieser Entwicklungsplanung sollten auch die Vertreter der Kommunen beteiligt werden. Nur so ist zu gewährleisten, daß die notwendige kommunale Eigenständigkeit nicht im Widerspruch zur regionalen Entwicklung steht.

3.2.10. Um die Unterstützung der Strukturhilfen insbesondere auf der regionalen Ebene und die Einbeziehung der regionalen Akteure zu erleichtern, sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, daß die Länder die verfügbaren technischen Hilfen für den Aufbau geeigneter, regionalisierter strukturpolitischer Beratungsinfrastrukturen nutzen.

3.3. *Partnerschaftliche Erarbeitung und Durchführung der Interventionen unter Beteiligung der Gewerkschaften im Rahmen des sozialen Dialogs*

3.3.1. Der partnerschaftliche Ansatz in der EG-Strukturpolitik blieb bisher auf das Zusammenwirken von EG-Kommission, Bund und Ländern beschränkt. Der Entwicklungsplan, das GFK und die operationellen Programme wurden ohne die Beteiligung der Sozialpartner erstellt. Dies widerspricht den Zielsetzungen der Strukturfondsreform und dem GFK⁽¹⁾, die zumindest eine Einbeziehung und Konsultation der Sozialpartner vorsehen. Ein strukturpolitisches Vorhaben, wie die Umstellung der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der ehemaligen DDR ist ohne die Beteiligung der am Wirtschaftsleben beteiligten Gruppen nur schwer vorstellbar. Die den strukturpolitischen Entscheidungen nachgeordnete Konsultation, wie sie bisher von der EG-Kommission praktiziert wird, ist völlig unzureichend und steht in der Gefahr einer „Pflichtübung“.

3.3.2. Die im GFK erklärte Bereitschaft der Kommission, die Sozialpartner zumindest an den regionalen Begleitausschüssen zu beteiligen, wird ausdrücklich begrüßt. Es liegt jetzt am Bund und an den Ländern,

(1) Kommissionsdokument „Gemeinschaftliches Förderkonzept“ für die 5 neuen Länder vom 13. 3. 1991, S. 44, Punkt 1.2.1b).

sich ihrerseits für eine solche Beteiligung und für den strukturpolitischen Dialog zu öffnen. Der Ausschuß bedauert, daß beispielsweise in den von den zuständigen Landesministerien vorgelegten Operationellen Programmen des Regionalfonds die Zusammensetzung der begleitenden Ausschüsse auf die administrativen Ebenen beschränkt worden ist. Diese Festlegung ist ohne weitere Begründung oder Konsultation der Sozialpartner erfolgt.

3.3.3. Der Ausschuß regt die Konsultation der Sozialpartner bei Projekten von besonderer regionalpolitischer Bedeutung an. Die bislang erfolgte einseitige Konsultation der Kammerorganisationen reicht nicht aus.

3.3.4. Die Mitwirkung der Sozialpartner bei der Wirtschaftsförderung in den ostdeutschen Ländern sollte in einer Form erfolgen, die zur Integration der unterschiedlichen Fördermaßnahmen beiträgt. Dabei kommt der Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte eine besondere Bedeutung zu. Auf eine Mitwirkung in den regionalen Begleitausschüssen könnte deshalb nur dann verzichtet werden, wenn eine Mitwirkung der Sozialpartner in einem anderen für regionale Entwicklungspolitik und Raumordnung zuständigen Beratungsorgan gewährleistet wird.

3.4. *Integration der Strukturfonds im Rahmen regionalisierter Pläne und Programme und Vorrang der Programmförderung*

3.4.1. Das GFK sieht eine Integration der Strukturfonds vor allem über die formulierten Globalziele, die Entwicklungsschwerpunkte und die Einbettung in die nationale Struktur- und Arbeitsmarktpolitik vor. Auf die Forderung nach regionalisierten integrierten Entwicklungsprogrammen wurde aus pragmatischen Gründen verzichtet.

3.4.2. Eine unmittelbare Verzahnung der Strukturfonds ist noch nicht gefordert. Statt dessen konzentriert sich die Intervention der Strukturfonds auf die Kofinan-

zierung der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Da es sich hierbei um ausgeprägte fachpolitische Fördersysteme handelt, kann ein solches Vorgehen nur vorübergehend gerechtfertigt werden. Die Entwicklung integrierter, programmgesteuerter Förderstrategien mit deutlicher Regionalisierung steht erst am Anfang. Sie ist auf Voraussetzungen angewiesen, die auf Bundes- und Länderebene noch geschaffen werden müssen. Der Ausschuß sieht in dieser Hinsicht dringenden Handlungsbedarf für eine konzeptionelle und praktische Weiterentwicklung der kurzfristig bereitgestellten Strukturhilfen.

3.4.3. Eine nicht abgestimmte Förderung sollte soweit wie möglich vermieden werden. Die Verzahnung von Maßnahmen zur Investitionsförderung und Qualifikation sollte bei größeren Projekten gewährleistet sein. Dabei sollten auch Globalzuschüsse gewährt werden. Besonders zu nennen sind hier Neuansiedlungen und Umstrukturierungsmaßnahmen von Industrie- und Landwirtschaftsbetrieben. Positiv sind in diesem Zusammenhang die Erfahrungen des sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit.

4. **Schlußbemerkungen**

4.1. Es muß in Zukunft sichergestellt werden, daß die Grundsätze und praktischen Regeln der europäischen Strukturpolitik auch unter den erschwerenden Bedingungen der deutschen Vereinigung eingehalten werden und ihren innovativen Einfluß beibehalten. Strukturpolitische Initiativen in den neuen Bundesländern müssen dabei von vornherein ins Auge fassen, daß sich die deutsch-deutsche Vereinigung vor allem als eine Integration der neuen Bundesländer in die Europäische Gemeinschaft vollzieht. Der Umbau der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur muß, wenn er tragfähig sein soll, ein Umbau in den Europäischen Binnenmarkt sein. Vor diesem Hintergrund kommt es von vornherein darauf an, das Konzept und die Instrumente der EG-Strukturpolitik auch in den neuen Bundesländern und in Ost-Berlin anzuwenden.

Geschehen zu Brüssel am 27. November 1991.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

François STAEDLIN