

dingt eine Bewertung der Auswirkungen dieser Trends vornehmen. Der Ausschuß nimmt mit Interesse zur Kenntnis, daß die Kommission beabsichtigt, in den

ersten Monaten des Jahres 1998 einen gesonderten Bericht über das Thema FTE und Strukturfonds vorzulegen.

Brüssel, den 27. Mai 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission
‘Die neuen Regionalprogramme im Rahmen von Ziel 2 der Strukturpolitik der Gemeinschaft
(1997-1999) — Hauptziel Schaffung von Arbeitsplätzen“**

(98/C 235/09)

Die Kommission beschloß am 17. November 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 21. April 1998 an. Berichterstatter war Herr Masucci.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 355. Plenartagung (Sitzung vom 27. Mai 1998) mit 114 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat im November letzten Jahres eine Mitteilung vorgelegt, in der die neuen Regionalprogramme im Rahmen von Ziel 2 vorgestellt werden, die im zweiten Programmplanungszeitraum, also bis 1999, in den Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung durchgeführt werden sollen.

Das Dokument ist aus der Prüfung von 65 neuen Programmplanungsdokumenten (DPP) und eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) für Spanien hervorgegangen.

Von der Analyse ausgenommen wurden die DPP für Österreich und Schweden, die sich für einen fünfjährigen Programmplanungszeitraum entschieden haben⁽¹⁾.

1.2. In der Mitteilung wird zusammenfassend dargestellt, welche Ergebnisse für die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere für die Beschäftigung angestrebt werden.

Gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten wird die Durchführung dieser Programme zur Schaffung oder Erhaltung von etwa 880 000 Arbeitsplätzen — 90 % davon (801 000) in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Italien — führen.

1.3. Die vorgesehenen Maßnahmen lassen sich im wesentlichen in vier Kategorien einordnen:

- Förderung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von Industrie und Handel unter besonderer Berücksichtigung der KMU (47,4 % der Ausgaben);
- Programme für Aus- und Weiterbildung und Ausrichtung der Arbeitnehmer auf die neuen Technologien (33,8 % der Ausgaben);
- Maßnahmen zur Sanierung und Beseitigung von Umweltschäden in städtischen Gebieten und Industriegebieten (12,3 % der Ausgaben);
- Umweltschutz und Förderung sauberer Technologien und des Ökotourismus (5,2 % der Ausgaben).

⁽¹⁾ Einen Überblick über die Programme für diese beiden Staaten gibt die Mitteilung der Kommission über die Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft in Österreich, Finnland und Schweden, KOM(96) 316 endg. vom 3. Juli 1996.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte gemäß den Leitlinien der Kommission, die den Mitgliedstaaten am 30. April 1996 übermittelt wurden⁽¹⁾, bei den neuen Ziel-2-Programmen für 1997-1999 absoluten Vorrang haben. Dieses Ziel sollte durch die Verbesserung der Produktionsstrukturen und die Erhöhung des Ausbildungsniveaus der Arbeitskräfte erreicht werden.

1.4. Die Kommission hat also alle Pläne mit Blick auf diese Ziele geprüft und folgendes bewertet: Berücksichtigung der Prioritäten; Qualität des betreffenden Sektors; Kohärenz zwischen der Zielsetzung und den Mitteln; Quantifizierung der Beschäftigungswirksamkeit; Auswirkungen der Strategie und der beschlossenen Maßnahmen auf die Umwelt.

1.4.1. Desgleichen wurden die Grundsätze der Partnerschaft und der Zusätzlichkeit in Betracht gezogen.

Insbesondere sollte aus den Plänen hervorgehen, daß eine größtmögliche Beteiligung der Sozialpartner angestrebt wird und daß die Ziel-2-Programme mit anderen Initiativen zur Ankurbelung der Wirtschaft in der betreffenden Region verknüpft werden.

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Zusätzlichkeit war jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Kosten insgesamt auf dem gleichen Niveau zu halten wie für den Zeitraum 1994-1996.

1.5. Die Liste der im Rahmen von Ziel 2 förderfähigen Regionen hat sich wie auch der Anteil der betroffenen Bevölkerung (16,4 %) gegenüber dem Zeitraum 1994-1996 nicht wesentlich verändert.

Die Mittelausstattung wurde gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum um real 13,8 % auf 8 288 Millionen ECU (Preise von 1997) erhöht. Zusammen mit den 859 Millionen ECU, die bis 1996 nicht verwendet worden waren, belaufen sich die verfügbaren Mittel also auf 9 147 Millionen ECU.

2. Festgestellte Probleme

2.1. Die Kommission erklärt, daß bei der Festlegung der neuen DPP die im vorangegangenen Zeitraum gewonnenen Erfahrungen herangezogen wurden.

Es wird eine große Kontinuität der Strategie zwischen den alten und den neuen Programmen festgestellt.

Die Ziele werden im allgemeinen klar und ausführlich vorgestellt; dabei werden vier bis fünf strategische Ziele genannt, die in einigen Fällen anhand eines integrierten Konzepts der wirtschaftlichen Entwicklung, in anderen Fällen unter Heraushebung der horizontalen Dimensionen wie der Umweltverträglichkeit oder der Chancengleichheit ausgewählt wurden.

2.2. In bezug auf die Angemessenheit der Maßnahmen zur Erreichung der genannten strategischen Ziele stellt die Kommission fest, daß es in einigen Fällen aufgrund

des außerordentlich großen Spektrums von Maßnahmen schwieriger war, Ergänzungs- und Synergieeffekte zu erzielen.

2.2.1. Insbesondere die Ausbildungsmaßnahmen sind weniger klar definiert, „doch kann dies teilweise dem horizontalen Charakter der Maßnahmen im Bereich der Humanressourcen zugeschrieben werden“⁽²⁾.

Die Kommission stellt jedoch fest, daß „sich die Integration von EFRE- und ESF-Maßnahmen gegenüber dem Zeitraum 1994-1996 erheblich verbessert hat“⁽²⁾.

2.2.2. Schwerwiegendere Mängel stellte die Kommission jedoch bei den ursprünglich vorgelegten Plänen fest, da „die Ziele oder Auswirkungen nicht oder nur wenig quantifiziert waren und keine Ausgangsdaten angegeben wurden“⁽³⁾.

Insbesondere bemerkt sie, daß der den Mitgliedstaaten übermittelte methodologische Rahmen für die Voraus-schätzung der Beschäftigungseffekte kaum zur Anwendung kam.

2.2.3. Größere Aufmerksamkeit wurde indessen den Umweltaspekten gewidmet: die meisten Pläne enthielten eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, und in einigen Fällen wurden zu jeder vorgesehenen Maßnahme vollständige, detaillierte Angaben gemacht.

2.3. Was die Partnerschaft anbelangt, so wurde trotz der ausdrücklichen Verpflichtung, diese im größten Teil der Pläne sicherzustellen, nicht immer eindeutig festgelegt, in welcher Form sie realisiert werden sollte.

2.4. Aufgrund der unzureichenden Informationen und der Probleme bei der Überprüfung der Daten konnte die Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips nicht ausreichend nachgeprüft werden.

Daher wurde in die meisten Entscheidungen über die DPP eine Klausel aufgenommen, „der zufolge die Zahlungen der Gemeinschaft nach dem ersten Vor-schuß ausgesetzt werden, bis die Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips überprüft wurde“⁽⁴⁾.

2.5. Bei einigen dieser Mängel konnten jedoch durch Verhandlungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat beachtliche Ergebnisse erzielt und die Qualität und Wirksamkeit der Pläne „insbesondere im Lichte der Bewertungsergebnisse und der vordringlichen Aufgabe, Arbeitsplätze zu schaffen“⁽⁵⁾, verbessert werden.

⁽¹⁾ KOM(96) 952 endg. vom 29.04.1996.

⁽²⁾ KOM(97) 524 endg. vom 14.11.1997, Abschnitt III, i, iv.

⁽³⁾ KOM(97) 524 endg. vom 14.11.1997, Abschnitt III, i, v.

⁽⁴⁾ KOM(97) 524 endg. vom 14.11.1997, Abschnitt III, i, c.

⁽⁵⁾ KOM(97) 524 endg. vom 14.11.1997, Abschnitt III, ii.

In einigen Fällen wurde den Maßnahmen mit der voraussichtlich stärksten Beschäftigungswirkung mehr Bedeutung eingeräumt, in anderen wurden die Programme vollkommen überarbeitet.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Das Kommissionsdokument ist aus mehreren Gründen von besonderer Bedeutung, vor allem jedoch weil es den letzten Geltungszeitraum von Ziel 2 in der jetzigen Form betrifft.

3.1.1. Bei der in der Agenda 2000 angekündigten Reform der Strukturfonds ist bekanntlich eine tiefgreifende Revision der Strukturpolitik vorgesehen.

Die Zahl der derzeit sieben Ziele soll auf drei reduziert werden, zwei davon werden Regionalziele sein, und eines wird sich ausschließlich auf die Humanressourcen konzentrieren.

Für den Zeitraum 2000-2006 sieht die Kommission eine durchschnittliche jährliche Mittelausstattung vor, die etwas niedriger als die Mittelausstattung für 1999 sein wird, und die Schwelle von 75 % des BIP für die Regionen des neuen Ziels 1 wird strikter angewendet werden.

3.1.2. Darüber hinaus ist vorgesehen, daß der Anteil der von den Zielen 1 und 2 betroffenen Bevölkerung von derzeit 51 % auf 35-40 % gesenkt wird, was bedeutet, daß einige Gebiete ausgeschlossen werden müssen. In Anbetracht der Tatsache, daß alle Programme auf Gemeinschaftsinitiative mit Ausnahme der Programme, die auf die Humanressourcen ausgerichtet sind und somit unter das neue Ziel 3 fallen, unter den neuen Zielen 1 und 2 zusammengefaßt werden, werden einige Gebiete nach 1999 — abgesehen vom Sozialfonds und den verbleibenden Gemeinschaftsinitiativen — keinerlei Strukturhilfe mehr erhalten. Für sie sind die in der Mitteilung genannten Maßnahmen daher von noch größerer Bedeutung.

3.2. Ein zweiter Grund, weshalb der Mitteilung besondere Bedeutung zukommt, liegt darin, daß die Vorgehensweise bei der Genehmigung der DPP für 1997-1999 und die vorgesehenen Maßnahmen aufmerksam evaluiert werden müssen, damit eine transparentere und wirksamere Reform der Strukturfonds erreicht werden kann.

In diesem Zusammenhang kann folgendes besonders wichtig sein:

- im Hinblick den Aufbau der Programme: Kontrolle der Verwirklichung der horizontalen Partnerschaft;
- im Hinblick auf den Inhalt: Auswahl der innovativen Projekte und lokale Entwicklung;
- im Hinblick auf die Ziele: Schaffung zusätzlicher, dauerhafter Arbeitsplätze.

3.3. Der dritte — und entschieden der wichtigste — Grund liegt in dem Beitrag, den die Programme in den vorgestellten DPP bei den Bemühungen um die Schaffung

und Erhaltung von Arbeitsplätzen leisten können, die in den Gemeinschaftspolitiken absoluten Vorrang erhalten haben.

4. Bewertung

4.1. Die in der Mitteilung vorgestellten Programme können also nach folgenden Gesichtspunkten bewertet werden:

- Überprüfung auf der Grundlage der Ergebnisse der vorangegangenen Zeiträume mit Blick auf die in der Vergangenheit bei der Durchführung von Ziel 2 aufgetretenen Probleme;
- Zukunftsperspektiven angesichts der Pläne der Agenda 2000 für die Reform der Strukturpolitik ⁽¹⁾.

4.2. Vergleich mit früheren Programmplanungszeiträumen

4.2.1. Vor allem sollte überprüft werden, ob die Programmplanung für 1997-1999 gegenüber den früheren Programmplanungszeiträumen Verbesserungen aufweist.

Zu diesem Zweck könnten die Fragen, die im Rahmen des Europäischen Forums über die Kohäsion von April 1997, auf dem Berichte über die Verwaltung der Strukturfonds ⁽²⁾ geprüft und erörtert wurden, herauskristallisiert werden, für eine systematische Analyse verwendet werden.

4.2.2. Bei den Diskussionen über das Ziel 2 traten auf diesem Forum einige Grundsatzprobleme zum Vorschein. Allgemein spielten die Maßnahmen der Strukturfonds in den Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung bei der strukturellen Anpassung in den vergangenen Jahren zwar eine wichtige Aufgabe (so wurden zum Beispiel im Zeitraum 1989-1993 real etwa 500 000 Arbeitsplätze geschaffen), aufgrund der zu geringen Größe einiger Gebiete, die in einigen Fällen ein wirksames integriertes Konzept unmöglich machte, zeigten sie jedoch nur beschränkte Wirkung.

Infolge der kurzen Laufzeit (zwei Jahre) erhielten kurzfristige Maßnahmen gegenüber einer vorausschauenden Entwicklungsstrategie den Vorrang.

4.2.3. Insbesondere im Hinblick auf den Inhalt und die Anwendung der Programme wurde eine Umstellung dieser Gebiete erheblich durch die Tatsache beschränkt, daß es den KMU häufig nicht gelingt, mit den Marktentwicklungen und der Innovation Schritt zu halten, und sie infolgedessen keinen nennenswerten regionalen Mehrwert schaffen.

Ein wichtiger Wandel wird jedoch in positivem Sinne fortgesetzt: die immateriellen Faktoren (Entwicklung

⁽¹⁾ Vgl. Agenda 2000, Band I, II, 2.

⁽²⁾ Von besonderer Bedeutung ist der Bericht von Prof. Michel Quévit.

der Unternehmen, Innovation, Ausbildung und Berufsbildung, Umweltschutz) haben gegenüber den materiellen Faktoren, also den Basisinfrastrukturen, den Vorrang erhalten.

Es ist wichtig, daß auch auf die FtE und die Innovation eingegangen wird, es muß jedoch darauf geachtet werden, daß bei der Verwendung der Investitionen nicht die tatsächlichen Bedürfnisse der KMU zugunsten des Innovationsangebots vernachlässigt werden.

4.2.4. Einer der wichtigsten Vorteile der Strukturfonds besteht darin, daß die Regionen verpflichtet wurden, die Entwicklung kontinuierlich und kohärent voranzutreiben.

Es bestehen weiterhin große Unterschiede bei den auf den Verwaltungstraditionen beruhenden Durchführungsverfahren — was durchaus positiv zu sehen ist.

Nach wie vor ist es jedoch zudem für zentralistische Verwaltungen schwierig, das „Bottom-up-Konzept“ der Regionalentwicklung zu akzeptieren.

4.2.5. Ein weiterer großer Vorteil war die Entwicklung der horizontalen Partnerschaft und einer größeren Kohärenz mit den anderen nationalen und regionalen Maßnahmen.

In einigen Gebieten ist der Aufbau der Partnerschaft aufgrund der mangelnden Erfahrungen in den Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und den sozioökonomischen Kreisen weiterhin schwierig.

In der Vergangenheit beteiligte sich der Privatsektor fast nie an der Festlegung der Programme, an der staatliche und halbstaatliche Einrichtungen mitwirkten.

4.2.6. Weitere wichtige Fragen betreffen die Verwaltung der Programme.

Änderungen und Anpassungen werden eher nach finanziellen Aspekten als nach den Verlagerungen der Prioritäten der Regionalentwicklung ausgerichtet.

Der Grund hierfür liegt u.a. in der mangelnden Überwachung und in den zu kurzen Laufzeiten.

In vielen Projekten werden keine praktischen Ziele in bezug auf Durchführung und Auswirkung festgesetzt. Nur in Ausnahmefällen erfolgt die Auswahl anhand dieser Kriterien.

In zahlreichen Fällen schließlich stellt die Zusätzlichkeit ein Problem dar: die verfügbaren Mittel wurden nicht eingesetzt, weil die regionalen und nationalen Behörden Schwierigkeiten hatten, die Gemeinschaftsmittel durch eigene Mittel zu ergänzen.

4.2.7. Die Kommission hebt in den Schlußfolgerungen der vorliegenden Mitteilung hervor, daß die neuen Programme für 1997-1999 mehr Anreize für Investitionen zur Förderung eines beschäftigungsintensiven Wachstums sowie einer nachhaltigen Entwicklung geben.

Den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, der Förderung des Unternehmergeistes und der Stimulierung der FtE wird größere Aufmerksamkeit geschenkt.

Des weiteren wird der Nachdruck auf den Ausbau der Dienstleistungen auf lokaler Ebene gelegt, die ein bedeutendes Beschäftigungspotential bieten.

4.2.7.1. Insgesamt ist ein positives Konzept zu erkennen, das gemeinschaftliche, nationale und lokale Initiativen umfaßt und die notwendige Voraussetzung für eine optimale Nutzung der Ressourcen und die Erzielung besserer Ergebnisse darstellt.

4.3. *Reform der Strukturfonds und staatliche Regionalbeihilfen*

4.3.1. Gemäß den Ankündigungen der Kommission in der Agenda 2000 „müssen die neuen Förderprogramme für die Ziel-2-Gebiete auf die wirtschaftliche Diversifizierung abzielen, und dies auch in Regionen, die von einem einzigen Wirtschaftssektor mit rückläufiger Entwicklung stark abhängig sind“ (1).

Des weiteren „müssen die KMU und die Innovation verstärkt unterstützt werden, und der Berufsbildung, dem lokalen Entwicklungspotential, dem Umweltschutz und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ... ist Vorrang einzuräumen. In diesen im Wandel begriffenen Regionen sind die Investitionen in Humanressourcen auf der Grundlage einer Strategie der Antizipation und Aktivierung des Arbeitsmarktes sowie von Fortbildungsmaßnahmen zu erhöhen“.

4.3.1.1. Die Kommission wünscht außerdem, „daß einfache, transparente und spezifische gemeinschaftliche Förderkriterien für die verschiedenen Arten von Gebieten aufgestellt werden, die unter das neue Ziel 2 fallen“. Jede Region wird ein einziges Programm mit Hilfe der verschiedenen Fonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF) durchführen.

4.3.1.2. Letztendlich wird auf eine Konzentration der Ressourcen auf die unter Gemeinschaftsaspekten am stärksten betroffenen Gebiete abgezielt.

Die derzeitigen Ziel-2- und Ziel-5b-Fördergebiete, auf die die künftigen Auswahlkriterien nicht mehr zutreffen sollen, erhalten zur Erleichterung des Übergangs eine begrenzte finanzielle Unterstützung.

Die Kommission kündigt außerdem an, daß zur Vereinfachung der praktischen Modalitäten ein einziges Mehrjahresprogramm für jede Ziel-1- und Ziel-2-Region, eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden und der Kommission sowie rigorose Kontrollen und eingehende Prüfungen der Ergebnisse vorgesehen sind.

4.3.2. Außerdem sind die neuen Leitlinien für die staatlichen Regionalbeihilfen zu berücksichtigen, die die Kommission am 10. Dezember 1997 auf Initiative des

(1) Agenda 2000, Band I, Abschnitt II, 2.

Kommissionsmitglieds Van Miert beschlossen hat, um „das System ... transparenter zu gestalten“ und „eine positive Diskriminierung zugunsten der schwächsten Regionen herbeizuführen“⁽¹⁾.

4.3.2.1. Folgende vier Grundsätze werden gelten:

- Konzentration der Regionalbeihilfen auf die ärmsten Regionen;
- Kohärenz der vorgesehenen nationalen Maßnahmen mit denen der Regionalfonds;
- besondere Berücksichtigung von Beihilfen, die zur Steigerung der Beschäftigung bestimmt sind, also nicht mehr nur Beihilfen für produktive Investitionen, sondern auch für die daraus resultierenden Arbeitsplätze;
- Verringerung des Gesamtvolumens der Regionalbeihilfen.

4.3.3. Angesichts dieser Reformvorschläge soll hier auf die Bevölkerungsteile aufmerksam gemacht werden, die nach 2000 von den Strukturfonds ausgeschlossen werden sollen.

Es stellt sich das Problem, daß der Übergang dieser Regionen begleitet werden muß und neue Kriterien der Förderfähigkeit festzulegen sind, die ausreichend durch sozioökonomische statistische Daten begründet sind.

4.3.4. Es erstaunt, daß die Ziel-2-Gebiete sich mit denen decken sollen, für die (gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags) staatliche Beihilfen gewährt werden können. Es ist zwar einzuräumen, daß gemeinschaftliche Strukturpolitiken und nationale Strukturpolitiken besser koordiniert und integriert werden müssen, diese Entscheidung könnte jedoch zu einer übermäßigen Verringerung der Gebiete führen.

5. Beschäftigungseffekte

5.1. Die Auswirkungen der Strukturmaßnahmen auf die Beschäftigungssituation müssen eingehend geprüft werden. Gemäß dem Weißbuch von Delors ist es das Hauptziel der Strukturfonds, die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung, dauerhaftes Wachstum und beständige Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen.

Die Kommission legte in ihrer Mitteilung von März 1996 über Strukturmaßnahmen und Beschäftigung⁽²⁾ fest, daß die Beschäftigung Vorrang hat.

Der Europäische Rat hat auf allen seinen Tagungen seit dem Gipfeltreffen von Essen, und auch jüngst in Luxemburg, das Beschäftigungsproblem in bezug auf Bedeutung und Dringlichkeit in den Vordergrund gestellt.

Der Vertrag von Amsterdam enthält einen neuen Titel über die Beschäftigung, in dem diese als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ bezeichnet wird.

Auch in dem Arbeitsprogramm für 1998⁽³⁾ kündigt die Kommission zur Umsetzung der Reformvorschläge der Agenda 2000 verschiedene Verordnungsvorschläge für die Strukturpolitiken an und nennt die Beschäftigung als erste „politische Priorität“, auf die sich ihre Maßnahmen konzentrieren werden⁽⁴⁾.

5.2. In diesem Zusammenhang sollte die Frage der Beschäftigungsziele in den verschiedenen DPP eingehender betrachtet werden.

Die Daten in Anhang 4 der Mitteilung über die erwarteten Beschäftigungseffekte in den Mitgliedstaaten variieren erheblich und sind nicht immer verständlich.

So sind im Vereinigten Königreich beispielsweise über 380 000 geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze (davon über 40 000 befristete Arbeitsplätze, d.h. ca. 10 %) vorgesehen, während diese Zahl in Deutschland unter 120 000 (4 100 befristete Arbeitsplätze, d.h. 3 %) und in Italien bei 123 000 (6 200 befristete Arbeitsplätze, d.h. 5 %) liegt.

Daraus ergeben sich beträchtliche Unterschiede bei den Durchschnittskosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen.

5.3. Die Mitteilung enthält widersprüchliche Angaben.

Die Kommission sichert sich in Kapitel III Abschnitt v über die Quantifizierung der Ziele und Auswirkungen sofort ab, indem sie darauf hinweist, daß „einer der enttäuschendsten Aspekte der ursprünglich vorgelegten Pläne war, daß die Ziele und Auswirkungen nicht oder nur wenig quantifiziert waren und keine Ausgangsdaten angegeben wurden“.

Sie ergänzt jedoch, daß in Verhandlungen „beträchtliche Fortschritte erzielt werden konnten“.

Unmittelbar danach beklagt sie, daß die Mitgliedstaaten den von ihr übermittelten methodologischen Rahmen für die Vorausschätzung der Beschäftigungseffekte kaum zur Anwendung brachten.

Im weiteren Text hingegen wird erneut von „beträchtlichen Fortschritten“, die „bei der Quantifizierung der Beschäftigungseffekte“ zu verzeichnen waren, und von „detaillierten Schätzungen“ gesprochen⁽⁵⁾.

5.3.1. Daraus läßt sich jedenfalls ableiten, daß die Schätzungen nach unterschiedlichen Berechnungsmethoden vorgenommen wurden.

5.4. Das Problem stellt sich auch beim Vergleich mit den früheren Ex-post-Bewertungen.

⁽¹⁾ Abl. C 74 vom 10.03.1998.

⁽²⁾ KOM(96) 109 endg. vom 20.3.1996.

⁽³⁾ SEK(97) 1852 endg.

⁽⁴⁾ KOM(97) 517 endg.

⁽⁵⁾ KOM(97) endg. cit. III, iii.

Im Zeitraum 1989-1993 belief sich die Schlußbilanz — gemäß dem 8. Jahresbericht über die Strukturfonds 1996 — auf brutto 850 000 Arbeitsplätze in den vier Programmplanungsjahren.

Für den Zeitraum 1997-1999 — d.h. für nur zwei Jahre — beläuft sich die Schätzung auf brutto 880 000 Arbeitsplätze, also eine höhere Anzahl in der Hälfte der Zeit, eine Steigerung um über 200 %, die vermutlich auf die größeren Anstrengungen aller zur Lösung des Beschäftigungsproblems zurückzuführen ist.

Der interessanteste Vergleich, nämlich hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze, ist indessen nicht möglich, da überraschenderweise die Daten über die Netto-Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen (sie wurden nur von Frankreich und vom Vereinigten Königreich vorgelegt).

Dies sagt viel über die Zuverlässigkeit der von den meisten Mitgliedstaaten gelieferten Daten aus.

Im Gegensatz dazu liegen jedoch aus 12 Mitgliedstaaten die neuen Daten über befristete Arbeitsplätze vor, deren Zahl mit 106 115 angegeben wird; wenn man diese Zahl mit der möglichen, realistischen Gesamtzahl der Netto-Arbeitsplätze in Bezug setzt, erscheint sie relativ hoch.

5.5. Auch wenn offensichtlich ist, daß es für die Kommission schwierig ist, von den Mitgliedstaaten zuverlässige Daten zu erhalten, und wenn ihre Ressourcen angesichts des Umfangs der erforderlichen Kontrollen beschränkt sind, muß erneut hervorgehoben werden, daß es im Hinblick auf die anzuwendenden Methoden, aber auch im Hinblick auf die — derzeit nicht stattfindenden — Überprüfungen und Kontrollen zur Verwirklichung der Ziele ein Problem gibt.

Die Kontrollen und Überprüfungen sind ausgesprochen penibel und streng, jedoch nur wenn es um die Kostenabrechnung geht: es gibt keine Überwachung, es gibt keine ex-post-Überprüfung.

Es handelt sich hier nicht nur um rein methodologische Fragen, sondern um die tatsächlichen Beschäftigungseffekte.

5.6. Diesbezüglich betont der Ausschuß erneut, daß reales Wirtschaftswachstum mit einem Anstieg der Nachfrage und des verfügbaren Einkommens eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung von echten, dauerhaften Arbeitsplätzen ist.

Damit neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, müssen die Förderungspolitiken in einen Prozeß allgemeinen Wachstums und allgemeiner Entwicklung eingegliedert werden.

Für die mikroökonomische Ebene gilt das gleiche wie für die makroökonomische Ebene: die Maßnahmen zur Einführung der Innovation und zur Steigerung der Produktivität müssen durch Maßnahmen zur Ausweitung der Nachfrage ausgeglichen werden.

In ihrem Bericht über „Die Beschäftigung in Europa 1997“ erklärt die Kommission: „Unabhängig davon,

welcher Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Steigerung der Wirtschaftsleistung besteht, rangiert die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze eindeutig an erster Stelle“⁽¹⁾.

Es muß das Ziel der Strukturmaßnahmen, einschließlich der im Rahmen von Ziel 2 finanzierten Strukturmaßnahmen, sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Regionen, aber auch die Produktion, die Nachfrage und das Einkommen zu steigern. Nur auf diese Weise können durch die Verbesserungen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

6. Abschließende Überlegungen

Die Mitteilung der Kommission zeigt also einige noch bestehende Probleme auf, die mit Blick auf die Reform der Strukturfonds gelöst werden müssen, und gibt Anlaß für einige Überlegungen zur wirksameren Verwaltung der Ressourcen sowohl im Hinblick auf das kurzfristige Ziel der Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen als auch im Hinblick auf das strategische Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

6.1. Ausbau der Partnerschaft

6.1.1. Vor allem die Frage der Partnerschaft ist entschieden und klar zu behandeln. Die Mitteilung enthält im ersten Teil nur einen kurzen Abschnitt zu diesem grundlegenden Instrument, das weder in den Darstellungen zu den verschiedenen Mitgliedstaaten noch in den abschließenden Bewertungen erwähnt wird. Nur in der zusammenfassenden Tabelle in Anhang 5 über die Projekte für regionale und lokale Beschäftigungsbündnisse ist natürlich eine Spalte mit den wichtigsten Partnern enthalten.

6.1.2. Wie bereits die Kommission in ihren 1996 an die Mitgliedstaaten übermittelten Leitlinien vermerkt, gibt es in den Ziel-2-Regionen bereits häufig eine positive Tradition der Partnerschaft, die noch ausgebaut, erweitert und verstärkt werden muß⁽²⁾. In diesem Dokument wird nachdrücklich gefordert, daß bei der Ausarbeitung und Anwendung der neuen Ziel-2-Programme die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie die Wirtschaftspartner, wie z. B. Vertreter der KMU, und die Sozialpartner umfassend beteiligt werden. Damit soll sichergestellt werden, daß diese Programme die lokalen Erfordernisse und Voraussetzungen vollständig zum Ausdruck bringen.

6.1.3. In dieser Mitteilung wird jedoch weder die Qualität noch die Wirksamkeit dieser Beteiligung für die Festlegung der Programme oder die nachfolgenden Stufen der Durchführung und Kontrolle bewertet.

6.1.4. Der Ausschuß weist nochmals nachdrücklich darauf hin, daß die Partnerschaft vom Zeitpunkt der Programmplanung an zum Tragen kommen und die Durchführung der Strukturmaßnahmen begleiten muß.

⁽¹⁾ KOM(97) 479 endg. vom 1.10.1997, S. 1.

⁽²⁾ KOM(96) 952 endg. vom 29.4.1996, Abschnitt III.

Eine starke Partnerschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zu einer wirksamen Strukturmaßnahme, da mit ihrer Hilfe Maßnahmen geplant werden können, die wirklich auf die dringenden wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse ausgerichtet und in eine Strategie der Regionalentwicklung eingebettet sind.

Die öffentliche Verwaltung kann die Beteiligung der sozialen und wirtschaftlichen Organisationen nicht mehr als ergänzendes und damit fakultatives Element oder gar als Formalität betrachten, die die Arbeit der Entscheidungsträger erschwert. Das Verfahren der Partnerschaft muß vielmehr in allen Mitgliedstaaten verbreitet und bei allen Strukturmaßnahmen angewendet werden.

6.1.5. Nach der Reform der Strukturfonds und der Verordnung von 1993 gab es Fortschritte bei der Umsetzung der Partnerschaft, Artikel 4 der Verordnung Nr. 2081 wird jedoch von Land zu Land in unterschiedlichem Umfang angewandt. Der Ausschuß fordert daher eine Änderung dieses Artikels, mit der die Grundsätze der Partnerschaft genauer definiert werden und den Mitgliedstaaten kein zu großer Anwendungsspielraum eingeräumt wird. Mit dem neuen Vorschlag der Kommission (Artikel 8 des jüngsten Vorschlags für eine Rahmenverordnung) wird ein Schritt nach vorne gemacht, der den Forderungen des Ausschusses entgegenkommt. Gleiches muß auch bei der Festlegung gemeinsamer Kriterien für die Arbeit der Begleitausschüsse geschehen.

6.1.6. Wie die Kommission in ihrem Bericht über die Strukturfonds⁽¹⁾ erklärt, sind folgende Schritte wichtig:

- Neuformulierung des rechtlichen Rahmen, damit die jeweilige Rolle und die Zuständigkeiten geklärt werden;
- Förderung der Verbesserung der technischen und operationellen Kapazitäten der Partner, bei denen entsprechender Bedarf besteht, durch Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen sowie Maßnahmen der technischen Hilfe.

Damit soll erreicht werden, daß die Partnerschaft ein obligatorisches Instrument der Strukturpolitik wird, durch das die Wirtschafts- und Sozialpartner des öffentlichen und privaten Sektors wirksam an der Festlegung der Strukturprogramme beteiligt werden.

6.2. Überprüfung der Dauer des Programmplanungszeitraums und der Förderfähigkeit der Gebiete

6.2.1. Statt die Geltungsdauer der Programme 1994/1996 zu verlängern, hat die Kommission es vorgezogen, neue Programme zu verabschieden, da ihrer Auffassung nach auf diese Weise die Verwendung der Mittel verbessert würde. Im vorliegenden Fall kann die Entscheidung damit gerechtfertigt werden, daß die Programme auf das vorrangige Ziel der Beschäftigung ausgerichtet werden mußten.

Im allgemeinen kann jedoch festgestellt werden, daß die Umstellung der Produktion in einem Gebiet, die manchmal eine vollständige Umgestaltung der wirt-

schaftlichen und sozialen Landschaft mit sich bringt, nicht immer in kurzen Zeiträumen erfolgen kann. Auch die Anpassung der Menschen, die angemessen für die neuen Tätigkeiten ausgebildet werden müssen, erfordert Zeit.

6.2.2. Für die Zukunft dürfte ein längerer Programmplanungszeitraum für eine integriertere Strategie, die stärker auf die Ziel-2-Gegebenheiten einwirkt, wohl zweckmäßiger sein. Natürlich ist stets eine Anpassung der Programmplanung nach Ablauf der Hälfte des Programmplanungszeitraums erforderlich, die die Gelegenheit für Überprüfungen und Änderungen, aber auch gegebenenfalls für die Einbeziehung neuer Maßnahmenvorschläge bietet; dabei ist es das Ziel, vorrangig auf jene Gegebenheiten einzugehen, die eine größere Einflußnahme auf die gesamte Wettbewerbsfähigkeit des Gebiets und auf die Schaffung stabiler Arbeitsplätze zulassen.

6.2.3. Was die Kriterien für die Förderfähigkeit anbelangt, so müssen die Voraussetzungen insbesondere in bezug auf das Ziel 2 aufmerksam geprüft werden. Ein besseres und wirksameres integriertes Konzept muß auch flexiblere Kriterien hinsichtlich des räumlichen Anwendungsbereichs der Maßnahmen enthalten.

6.2.4. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den lokalen Regierungen ist das Problem der statistischen Indikatoren zu lösen, die den Entscheidungen und Bewertungen zugrunde liegen.

Wichtig ist, daß mit vergleichbaren und zuverlässigen statistischen Daten Indikatoren für Krisensituationen bestimmt werden.

6.2.5. Der Ausschuß teilt grundsätzlich die Auffassung, daß eine Konzentration, mit der eine zu große Streuung der Mittel vermieden wird, erforderlich ist, damit eine bedeutende kritische Masse erreicht werden kann, die die Umstellung und eine neue Entwicklung in Schwung bringt. Die Mittel würden damit auf die am stärksten beeinträchtigten Gebiete in den für die Förderung in Betracht kommenden Regionen konzentriert.

6.3. Die Förderung der KMU in den Mittelpunkt stellen

6.3.1. Um die Wirksamkeit der im Rahmen von Ziel 2 finanzierten Maßnahme im Hinblick auf die Produktivität und insbesondere die Beschäftigung zu verbessern, muß den KMU Vorrang eingeräumt werden. Die Entwicklung der bestehenden KMU und der Kleinstunternehmen sowie die Gründung neuer, innovativer Unternehmen sind ein entscheidendes Mittel für die Diversifizierung der Produktion in den Gebieten, in denen eine Umstellung erforderlich ist.

Die KMU müssen in dem Bemühen um Wettbewerbsfähigkeit auf dem nationalen und dem internationalen Markt unterstützt werden, und gezielte Maßnahmen zur Weitergabe von Innovationen müssen auf sie ausgerich-

⁽¹⁾ KOM(97) 526 endg.

tet werden; dabei sind die Beziehungen zwischen den KMU auszubauen und die Ziele der Umstellung zu untermauern.

Die Ziel-2-Mittel müssen nicht nur für die Infrastrukturen, sondern auch für die Verbesserung der Stellung der KMU im innergemeinschaftlichen Handel durch neue Produkte und durch den Zugang zu neuen Märkten eingesetzt werden. Ergänzend muß darauf hingewirkt werden, daß ihr Geschäftsumfeld für die Gewinnerzielung förderlich ist und daß junge Menschen mehr Mut zu Risiko und Innovation entwickeln.

6.3.2. In dieser Hinsicht ist die Entwicklung von Informations- und Kommunikationssystemen, d.h. die Einführung der Informationsgesellschaft in den Produktions- und Dienstleistungs-KMU, von grundlegender Bedeutung. Bei den Maßnahmen muß der Schaffung von Dienstleistungszentren für KMU, die auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind und dementsprechend verwaltet werden, Vorrang eingeräumt werden.

Desgleichen ist eine gewisse industrieorientierte Haltung abzulegen, aufgrund derer die Programmplanung in allen Ländern die Unternehmen der traditionellen Produktionssektoren der Industrie gegenüber dem Dienstleistungs-, Handels- und Tourismussektor bevorzugt.

Es ist daran zu erinnern, daß der Dienstleistungssektor nun schon seit mehreren Jahren praktisch ununterbrochen einen kontinuierlichen Beschäftigungszuwachs verzeichnet, während in Industrie und Landwirtschaft fortwährend Arbeitsplätze verlorengehen.

Dienstleistungen wie Telekommunikation, Informatik oder Vertrieb bieten noch große Beschäftigungsmöglich-

keiten. Im Weißbuch von Delors wie in den neuesten Wirtschaftsprognosen wird davon ausgegangen, daß Millionen von Arbeitsplätzen geschaffen werden können, wenn die Möglichkeiten der Informationsgesellschaft voll ausgeschöpft werden. Finanzierungen für die Innovation wie z. B. die Informatisierung im Handel oder im Dienstleistungssektor müssen in die im Rahmen von Ziel 2 finanzierte Programmplanung Eingang finden.

6.3.3. In folgenden zwei weiteren Bereichen kann noch entschiedener nach Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesucht werden:

- Umweltschutz (Abwasserreinigung, Recycling von Industrieabfällen, Verbesserung der städtischen Umwelt usw.). Wichtig ist in diesem Zusammenhang die vor kurzem vorgelegte Mitteilung über „Umwelt und Beschäftigung“⁽¹⁾;
- Erkundung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit den neuen Bedürfnissen der Bevölkerung. In den Ziel-2-Gebieten ist die Bevölkerungsdichte hoch, und aufgrund der Umstrukturierung der Industrie stehen zahlreiche Arbeitskräfte zur Verfügung.

6.3.4. Desgleichen ist die Entwicklung der Humanressourcen in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bildungssystem und den Unternehmen wichtig. Eine besondere Bedeutung kommt ihr in den Ziel-2-Gebieten zu, in denen Hunderttausende von oft hochqualifizierten Arbeitnehmern gezwungen sind, im fortgeschrittenen Alter einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Es wird daher unerlässlich, ein Fortbildungssystem einzurichten, das dem Arbeitnehmer hilft, mit den immer rascheren Veränderungen fertig zu werden.

(1) KOM(97) 592 endg. vom 18.11.1997.

Brüssel, den 27. Mai 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS