

COM-1/011

Brüssel, den 26. November 1999

STELLUNGNAHME
des Ausschusses der Regionen
vom 18. November 1999

zum Thema

**"Die Auswirkungen der Regionalpolitik auf Investitionsanreize:
Ein neuer Ansatz in der Verwendung der Strukturfondsmittel"**

Der Ausschuß der Regionen

GESTÜTZT auf den Beschluß seines Präsidiums vom 10. März 1999, gemäß Artikel 198 Absatz 4 des EG-Vertrags eine Stellungnahme zu diesem Thema auszuarbeiten und die Fachkommission 1 "Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit" gemeinsam mit der Fachkommission 6 mit der Vorbereitung der Arbeiten zu diesem Thema zu betrauen,

GESTÜTZT auf den Beitrag der Fachkommission 6 "Beschäftigung, Wirtschaftspolitik, Binnenmarkt, Industrie, KMU" (Berichterstatter: **Frau Oldfather** (UK, SPE) **und Herr Schranz** (A, EVP)),

GESTÜTZT auf den von der Fachkommission am 6. Oktober 1999 angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 127/99 rev. 2) (Berichterstatter: **Frau Klasnic** (A, EVP) **und Herr Färm** (S, SPE)),

verabschiedete auf seiner 31. Plenartagung am 17/18. November 1999 (Sitzung vom 18. November) folgende Stellungnahme:

1. Allgemeiner Hintergrund

1. Viele Wirtschaftstätigkeiten werden immer weiter globalisiert. Der technologische Fortschritt und die rasche Internationalisierung der Absatzmärkte tragen zu diesem Faktor bei. Das Vermögen der europäischen Unternehmen, auf diesem Markt zu bestehen, ist für das künftige Wachstum und den Wohlstand in der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung.
2. Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion hat einige der traditionellen Möglichkeiten, Investitionen anzulocken, verschwinden lassen. Feste Umrechnungskurse setzen Währungsschwankungen ein Ende. Für die Mitgliedstaaten gibt es denn auch nicht mehr die Versuchung, zum Instrument der Abwertung zu greifen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.
3. Die WWU verändert aber auch die Rahmenbedingungen auf dem Kreditmarkt und die Bewertung anderer Wirtschaftsfaktoren. Der Wettbewerb wird schärfer, und die Unternehmen können leichter die Bedingungen der Kreditgeber vergleichen. Eine gemeinsame Währung läßt aber auch Diskrepanzen in bezug auf Löhne, Steuern und Abgaben erkennbar werden.
4. Bei einem einheitlichen gemeinsamen Markt mit einer gemeinsamen Währung ist es für die Unternehmen einfacher, ihre Wirtschaftstätigkeiten aufzuteilen. Arbeitsintensive Bereiche, für die keine besonders qualifizierten Arbeitskräfte nötig sind, werden in Regionen mit niedrigen Lohnkosten angesiedelt. Forschung und Entwicklung sowie Wirtschaftstätigkeiten, die sehr gut ausgebildetes Personal erfordern, werden hingegen in expandierenden Regionen mit Spitzenuniversitäten plaziert. Dies ist eine natürliche Entwicklung, bei der die vergleichweisen Vorteile abgewogen werden; wenn diese Vorgehensweise jedoch zu weit getrieben wird, ergeben sich schwerwiegende Probleme.
5. In den wohlhabenderen Regionen gehen viele ungelernete Arbeitsplätze verloren. Dies kann zu einem zweigeteilten Arbeitsmarkt führen, bei dem ein starker Markt für hochausgebildete Arbeitskräfte und hohe Arbeitslosigkeit bei Problemgruppen des Arbeitsmarktes nebeneinander existieren. In weniger wohlhabenden Regionen besteht die Gefahr der Verstetigung einer Struktur, die von Arbeitsplätzen im Verarbeitungsgewerbe beherrscht wird. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, in den benachteiligten Regionen die Unterstützungsmaßnahmen auf die Entwicklung der Infrastruktur, der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie sonstiger sozialer Dienste zu konzentrieren.
6. Die bevorstehende EU-Erweiterung beeinflußt bereits jetzt die Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Die betreffenden Beitrittsländer stellen einen großen und wichtigen künftigen Markt dar mit Wachstumspotential und verstärkter Nachfrage. Der Beitritt dieser Länder wird sich auf den Arbeitsmarkt, vor allen Dingen in den Nachbarstaaten, maßgeblich auswirken. Während eines Übergangszeitraums werden die niedrigeren Arbeitskosten und die Tatsache, daß die Umwelt- und Sozialnormen nicht unmittelbar erreicht werden, wesentliche Investitionsargumente sein.

2. Die Rolle der europäischen Regionalpolitik im Kontext der Förderung von Unternehmensgründungen

1. Eine der Hauptzielsetzungen der EU ist in Artikel 158 Absatz 2 des EG-Vertrags in folgenden Worten verankert: "Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu

verringern".

2. Des weiteren wird die Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Artikel 160 des Vertrags so definiert, daß der EFRE durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beitragen soll.
3. Ein Kernziel der EU-Regionalpolitik ist die Förderung einer Entwicklung in benachteiligten Regionen, die zur Schaffung neuer, dauerhafter Arbeitsplätze führt. Seit Jahren leisten die EU-Strukturfonds wertvolle Unterstützung bei der Förderung der Entwicklung krisengeschüttelter Regionen. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, wie durch EU-Unterstützung ein positiver Beitrag in benachteiligten Regionen und in rezessionsgeplagten Industrierevieren geleistet werden konnte. Die Strukturfonds sind ein wichtiges gemeinschaftliches Instrument zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union.
4. Der Ausschuß hegt jedoch gewisse Befürchtungen über Verzerrungen der grundlegenden Ziele der Strukturfonds. Im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Union muß dafür Sorge getragen werden, daß es durch direkte Subventionen nicht lediglich zu einer räumlichen Verlagerung bestehender Arbeitsplätze zwischen Regionen der EU kommt. Deswegen sollte eine Politik unterstützt werden, die auf eine konsequente Berücksichtigung der in Artikel 158 EG-Vertrag genannten regionalen Entwicklungsunterschiede abzielt, falls es zu einer Senkung der der Industrie in Europa zur Verfügung stehenden Subventionen kommt. Das mit der Agenda 2000 auf dem europäischen Rat von Berlin verabschiedete Strukturfondsprogramm für die Jahre 2000 bis 2006 wird dabei eine Schlüsselrolle zu spielen haben.
5. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung werden die Arbeitskräfte in Europa immer älter. Gleichzeitig sind wir Zeugen einer sehr raschen technischen Entwicklung. Deswegen müssen gewaltige Anstrengungen unternommen werden, um zu gewährleisten, daß die berufliche Qualifikation der Arbeitskräfte mit den Veränderungen im allgemeinen Schritt halten und daß Europa im scharfen internationalen Wettbewerb bestehen kann. Wenn der Zustrom junger, frisch ausgebildeter Arbeitskräfte versiegt, müssen die Unternehmen nach neuen Wegen suchen, um ihren Personalbedarf zu decken¹.
6. Die vornehmliche Rolle der nationalen Programme, die derzeit in den Mitgliedstaaten eingeleitet werden, um die neuen Strukturfondsprogramme der EU in die Praxis umzusetzen, sollte deswegen darin bestehen, Ausbildungsmaßnahmen zu unterstützen, um gemeinschaftsweit das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerschaft zu erhöhen. Des weiteren sollte die Hauptaufgabe der Strukturfonds sein, auch weiterhin den Ausbau der Infrastruktur, des Ausbildungs- und F&E-Bereichs und die Produktinvestitionen zu unterstützen, und ganz allgemein einen Trend zu stabilen, günstigen Grundvoraussetzungen und Entwicklungsbedingungen in benachteiligten Regionen auf den Weg zu bringen. Ziel sollte dabei sein, langfristige Lösungen zu finden im Interesse der Schaffung eines wachstumsförderlicheren örtlichen Umfeldes, so daß dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Dann werden die Mitgliedstaaten in der Lage sein, dem im Amsterdamer Vertrag im Kapitel Beschäftigung verankerten Ziel der Herbeiführung eines hohen Beschäftigungsniveaus genüge zu tun.

3. Investitionsanreize als Instrument zur Anziehung von Investitionen innerhalb

europäischer Regionen

1. Aufgrund der Römischen Verträge und der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes haben Unternehmen das Recht, die Standorte ihrer Wirtschaftstätigkeit innerhalb der Europäischen Union zu verlegen. Es mutet bedenklich an, wenn öffentliche Beihilfen angeboten werden, um Unternehmen zur Standortverlagerung zu ermutigen, und zwar in noch stärkerem Maße, wenn Standortverlagerungsentscheidungen offenkundig in Anreizen begründet liegen, die der nachhaltigen Beschäftigung nicht zuträglich sind.
2. Die Regionalpolitik der Europäischen Union hat die Entwicklung der europäischen Regionen, ein ausgewogeneres Gleichgewicht und den Zusammenhalt der Union sehr gefördert. Gleichwohl findet eine zunehmende öffentliche Debatte über Investitionsanreize für Wirtschaftsunternehmen statt, was daran liegt, daß die Gemeinschaftsvorschriften in einigen Ausnahmefällen nicht eingehalten werden. Im wesentlichen werden folgende Aspekte kritisiert:
 - Subventionierung oder kostenfreie Bereitstellung von Gelände, Anlagen und sonstigen Einrichtungen für Unternehmen, die die Produktion innerhalb der EU von einem Gebiet in ein anderes verlagern;
 - Kombinierung solcher Unterstützungen mit einer Vielzahl lokaler, regionaler oder nationaler Beihilfen, die voll und ganz außerhalb der EU-Regelung über Strukturbeihilfen liegen und im völligen Gegensatz zur EU-Wettbewerbspolitik und den EU-Regeln für staatliche Beihilfen stehen dürften;
 - Zusätzlich zu diesen beiden Unterstützungsformen werden in einigen Mitgliedstaaten die Arbeitgeber möglicherweise die Beschäftigungsbedingungen zurückschrauben (soziales Dumping). Dies stellt eine ernste Bedrohung des sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union dar, die u.a. mit einem hohen Sozialschutzniveau für die Arbeitnehmer identifiziert wird. Das gegenseitige Unterbieten mit einem niedrigeren Sozialschutz muß daher durch die Angleichung der sozialen Bedingungen im Rahmen des dem EU-Vertrag beigefügten Protokolls über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verhindert werden;
 - in manchen Fällen spezielle steuerliche Anreize (Steuerdumping). Beispielsweise sind die Kapitalsteuer und Unternehmensbesteuerung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, ja es kommt sogar innerhalb einiger Mitgliedstaaten zu erheblichen regionalen Unterschieden. Ein Faktum, das gegenwärtig umfangreiche Wirtschaftstätigkeitsverlagerungen auf regionaler Ebene in die Hand spielt, die aus rein steuerlichen Überlegungen erfolgen. Es besteht die Gefahr, daß das Steuerniveau so weit gedrückt wird, daß sich schwerwiegende Schwierigkeiten für die Finanzierung des Bildungswesens und der sozialen Sicherheit ergeben könnten.
3. Durch entsprechende Maßnahmen muß dafür Sorge getragen werden, daß bei Investitionsanreizen der Wettbewerb nicht verzerrt wird und unlautere Subventionen unterbleiben. Staatliche Beihilfen müssen zur Förderung des Wettbewerbs dienen, der

wirtschaftliche Effizienz, nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bewirkt. In einigen Regionen sind Beihilfemaßnahmen erforderlich, um einen Ausgleich für die strukturellen Nachteile der betreffenden Regionen bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu schaffen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken.

4. Der Wettlauf um die Anziehung von Wirtschaftsunternehmen - im Angesicht einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit - wird immer heftiger. Die Gefahr besteht darin, daß eine dauerhafte Beschäftigung durch kurzfristige Maßnahmen zur Anlockung von Wirtschaftsunternehmen untergraben wird.
5. Wenn die Standortentscheidung eines Unternehmens eher auf einer Vielfalt von Subventionen basiert als auf dauerhafteren relativen Vorteilen der Region, ist davon auszugehen, daß dies eine kurzlebige Entscheidung sein wird. Das Angebot neuer, noch vorteilhafterer Subventionen kann erneute Niederlassungsentscheidungen auslösen. Hierfür gibt es eine ganze Reihe von Praxisbeispielen. Wenn Regionen sich auf dieses Spiel einlassen, bei dem die Unternehmen sie gegeneinander ausspielen könnten, so sollten sie sich darüber im klaren sein, daß sie Gefahr laufen, als der Verlierer zu enden. Die Verpflichtung, die Maastricht-Kriterien einzuhalten, und der gleichzeitige Wettstreit, ein Maximum an staatlicher Hilfe bis hin zu Steuervergünstigungen zu bieten, kann zu ernsthaften Problemen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften führen, die einen negativen Effekt ausüben können.

4. Standortverlagerungen als Folge von Investitionsanreizen

1. Die Umstrukturierung ist ein natürlicher und notwendiger Bestandteil der Entwicklung von Industrie und Binnenmarkt. Ein unvermeidlicher Nebeneffekt ist die gänzliche oder teilweise Schließung von Betrieben, die Gründung neuer Unternehmen und die Standortverlagerung von Unternehmen oder Betätigungsfeldern. Jedes Jahr gehen etwa 10% der Arbeitsplätze verloren, die in etwa durch die gleiche Anzahl neuer Arbeitsplätze ersetzt werden. Dadurch wird die Anpassungsfähigkeit der Einzelpersonen, Unternehmen und Regionen sehr stark beansprucht.
2. In einer gesunden Marktwirtschaft wägen die Unternehmen die jeweiligen Vorteile der verschiedenen Gebiete und Regionen bei ihrer Standortentscheidung gegeneinander ab. Dieser Prozeß verlangt eine Vielfalt von Maßnahmen seitens der politischen Entscheidungsträger, unter gebührender Berücksichtigung der EU-Grundprinzipien für einen lautereren Wettbewerb und Untersagung von Beihilfen, die eine Wettbewerbsverzerrung verursachen können.
3. Zu Beginn der 90er Jahre untersuchte die Europäische Kommission die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in bezug auf die Anziehung von Investoren. Diese Untersuchung wurde im Zusammenhang mit Forschungsarbeiten über die Vollendung des Binnenmarktes durchgeführt. Die Regionen wurden in drei Kategorien eingeteilt (begünstigte Regionen, Regionen im industriellen Niedergang und Regionen mit Entwicklungsrückstand) und außerdem wurden 37 verschiedene Faktoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Die Unternehmen, die sich an dieser Untersuchung beteiligten, wurden gebeten anzugeben, welchen dieser Faktoren sie die höchste Priorität einräumen.
4. Trotz der Unterschiede zwischen den Kategorien von Regionen, standen die nachstehenden Faktoren durchweg auf der Prioritätenliste ganz oben:

- Kreditkosten,
- Einkommens- und Körperschaftssteuer,
- Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen,
- indirekte Arbeitskosten,
- Regulierung des Arbeitsmarktes,
- Wirtschaftswachstum,
- Löhne und Gehälter.

5. In diesem Zusammenhang machte die Europäische Kommission auch aufmerksam auf eine große Anzahl von Maßnahmen zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, die in den Zuständigkeitsbereich der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fallen. Hierzu zählen Faktoren wie etwa das Bildungswesen, die Infrastruktur, die Regionalpolitik, die regionale Wirtschaft und die sozialen Einrichtungen.
6. Die Bewertungen richten sich z.T. nach dem Charakter der betreffenden Wirtschaftstätigkeit. Ein Unternehmen, das qualifizierte und gut ausgebildete Arbeitskräfte braucht, wird zu deutlich anderen Schlußfolgerungen kommen als etwa ein Unternehmen, das einen Standort für arbeitsintensive Industrietätigkeit sucht. Zahlreiche andere Untersuchungen haben ergeben, daß Unternehmen in Zukunftsbranchen mit hochqualifizierten Arbeitskräften in zunehmendem Maße auch auf "sanfte" Faktoren achten, wie etwa Angebot an guten Schulen, Umwelt, Freizeitmöglichkeiten, medizinische Versorgung und andere Sozialdienste; ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine niedrige Kriminalitätsrate.

5. Die derzeitige Rolle der Europäischen Kommission

1. 1997 beschloß die Kommission neue Leitlinien für staatliche Beihilfen an die Regionen. Diese Leitlinien enthalten in Ziffer 4.10 und Ziffer 4.14 eine Bestimmung, der zufolge die Mitgliedstaaten Regionalbeihilfen an ein Unternehmen nur dann gewähren können, wenn die Investition und die damit geschaffenen Arbeitsplätze für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren in dem betreffenden geographischen Raum verbleiben. Bis spätestens 1. Januar 2000 müssen die Mitgliedstaaten ihre einzelstaatlichen Beihilferegeln den neuen Regeln anpassen. Ferner wird in diesen Leitlinien der Begriff der Erstinvestition definiert, die durch Regionalbeihilfen finanziert werden können.
2. Was das bevorstehende EU-Regionalbeihilfeprogramm 2000-2006 angeht, enthält die Verordnung über die allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds in Artikel 30 Absatz 4 eine entsprechende Vorschrift über die Standortverlegung von Unternehmen. Dieser Vorschrift zufolge kann ein Unternehmen nur dann weiterhin Unterstützung aus dem Fonds erhalten, wenn es keine substantielle Umstrukturierung erfährt, die in der Hauptsache mit Betriebsschließungen oder Standortverlagerungen zusammenhängt. Diese Regel soll innerhalb von fünf Jahren ab dem Zeitpunkt gelten, zu dem die zuständige einzelstaatliche Behörde eine Entscheidung über die Unterstützung aus EU-Strukturfondsmitteln getroffen hat.
3. Die derzeit von der Kommission für den nächsten Programmzeitraum aufgestellten Leitlinien beinhalten u.a. die Feststellung, daß die Strukturfondsmittel nicht ausschließlich für die Standortverlagerung bestehender Wirtschaftstätigkeit verwendet werden sollten.

4. Eine der wichtigsten Aufgaben der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang ist es, die Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen und der Regeln über staatliche Beihilfen zu überwachen. Örtliche Beihilfen, die die Wettbewerbsbedingungen verfälschen, sind grundsätzlich untersagt. Die Balance zwischen einerseits dem Unterstützungsbedarf zur Entwicklung benachteiligter Gebiete und andererseits fairen Wettbewerbsbedingungen in einem einheitlichen Markt ist nicht immer leicht zu verwirklichen. Seit April 1998 sind multisektorielle Rahmenbestimmungen über regionale Unterstützung großer Investitionsvorhaben in Kraft². Diese Bestimmungen sollen eine Grundlage für eine strengere Kontrolle staatlicher Beihilfen im Zusammenhang mit größeren Investitionen liefern. Zugleich sollte vorzugsweise ein Gleichgewicht zwischen drei EU-politischen Kernzielen angestrebt werden, und zwar Verhütung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Steigerung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit.
5. Die globale Bedeutung und die hohe Flexibilität der Autoindustrie überzeugten die Kommission, sich auch speziell diesem Industriesektor zu widmen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen aufgrund überzogener staatlicher Beihilfenangebote zu vermeiden. Mit dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Automobilindustrie³ wurde eine besondere Regelung eingeführt, nach der eine detaillierte Analyse der Investitionsentscheidung der Kommission vorgelegt werden muß, bevor eine Billigung ausgesprochen werden kann. Nach Maßgabe der Erfahrungen mit diesem Rahmen sollten ähnliche Regelungen auch für andere Sektoren vorgesehen werden, wie etwa den Telekommunikationsbereich. Außerdem sollte dieser Gemeinschaftsrahmen auch für andere äußerst wettbewerbsgeprägte und im Schrumpfen befindliche Industriesektoren gelten.
6. Ende März 1999 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren siebten Bericht über staatliche Beihilfen, in dem sie feststellt, daß nationale Beihilfen in Höhe von insgesamt 95 Mrd. Euro pro Jahr gewährt wurden, von denen 38 Mrd. Euro der Verarbeitungsindustrie zuflossen. Die Kommission stellte zwar eine rückläufige Tendenz bei staatlichen Beihilfen fest, fand den Umfang staatlicher Beihilfen jedoch nach wie vor zu hoch und in vielen Fällen mit einem lauterem Wettbewerb im Binnenmarkt unvereinbar.
7. Außerdem gab es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Die rückläufige Tendenz war zwar bereits seit einiger Zeit erkennbar, aber nicht in allen Mitgliedstaaten. Bei der Hälfte der Mitgliedstaaten waren die staatlichen Beihilfen im Zeitraum 1995-1997 im Vergleich zu 1993-1995 angestiegen oder gleich geblieben. Deswegen wird die Überwachung der Beihilfegewährung durch die Kommission auch weiterhin auf der Prioritätenliste ganz oben stehen. Die Kommission stellt fest, daß es Regeln bereits gibt, aber viele Mitgliedstaaten sich nicht an diese Regeln halten. Des weiteren ist sehr wichtig, daß die Kommission die erforderlichen Ressourcen bekommt, um die hohen Überwachungsstandards aufrechterhalten zu können.
8. Die Standortverlagerung bestehender Arbeitsplätze war in den letzten Jahren bereits wiederholt Gegenstand der Diskussionen zwischen den betreffenden Generaldirektionen der Kommission, insbesondere wenn solche Umsiedlungen in Verbindung mit EG-Unterstützung oder einzelstaatlichen Beihilfen stattfanden. In einigen Fällen konzentrierte sich das Augenmerk auf die Rolle der Arbeitsbedingungen. Weite Teile des EU-Arbeitsrechts und der Arbeitsschutzbestimmungen sind von dem Bestreben geprägt, dem sozialen Dumping entgegenzuwirken. Auch die Fünfjahresregel für Strukturfondsunterstützungen ist in diesem Kontext zu sehen.

9. Der Amsterdamer Vertrag sieht einer stärkeren Zusammenarbeit im sozialen Bereich sowie auch auf dem Gebiet des Umweltschutzes vor. Die Sozialpartner tragen gemeinsam die Hauptverantwortung dafür, daß die gemeinsamen Regeln eingehalten werden und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verbessert werden. Diese engere Zusammenarbeit verschafft der EU-Kommission auch größere Autorität bei der Überwachung der Einhaltung der gemeinsamen Regeln. Die Kommission muß aber auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Der bevorstehende Beitritt neuer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa wird den diesbezüglichen Handlungsbedarf noch steigern.
10. Die innerhalb der Kommission stattfindenden Diskussionen zwischen den zuständigen Generaldirektionen haben u.a. dazu geführt, daß eine Studie über Standortsverlagerungsentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen eingeleitet wurde. Diese bei einer externen Konsultingfirma in Auftrag gegebene Untersuchung soll bis Herbst 1999 abgeschlossen sein und darüber Aufschluß geben, welche Faktoren die Entscheidungen über Standortverlegungen von Wirtschaftsunternehmen beeinflussen.
11. Für den Bereich Steuern und Steuerdumping hat die Kommission eine Sachverständigengruppe eingesetzt, in der der Generalzahlmeister des Vereinigten Königreichs, Dawn Primolo, den Vorsitz führt. Zunehmende Kritik regt sich gegen die im Rahmen von Investitionsanreizen gewährten Steuer- und Abgabenvergünstigungen.

6. Ein anderes regionalpolitisches Konzept der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

1. In den 90er Jahren gab es zahlreiche Beispiele dafür, daß Arbeitsplätze von einem geographischen Raum in den anderen der EU verlegt wurden. In vielen Fällen waren dabei diverse staatliche Beihilfen (z.T. in Verbindung mit Strukturfondsmitteln) im Spiel. Ungünstigere Beschäftigungsbedingungen für die Arbeitnehmer (nicht nur von der Bezahlung her, sondern auch bezüglich der Beschäftigung im allgemeinen) haben dabei ebenfalls eine Rolle gespielt. In den von Betriebsschließungen heimgesuchten Gebieten war es für die Betroffenen vielfach schwierig, einen anderen Arbeitsplatz zu finden, was zu größerer Arbeitslosigkeit und damit einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen führte. Dies zeigt, daß die derzeitigen diesbezüglichen Vereinbarungen innerhalb der EU verschärft werden müssen. Deshalb muß eine Reform vorgenommen werden, um zu verhindern, daß EU-Unterstützungen zu unlauteren Wettkampfskämpfen zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften führen.
2. Auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 wurde beschlossen, eine hochrangige Sachverständigengruppe einzusetzen, in der der frühere Volvo-Firmenchef, **P.G. Gyllenhammer**, den Vorsitz führt, die den Auftrag erhielt, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der strukturellen Veränderungen innerhalb der Industrie zu analysieren. Dieses Gremium konzentrierte sich darauf, Orientierungshilfe für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung eines reibungslos funktionierenden Arbeitsmarktes und Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen für Veränderungen in diesen Bereichen zu geben. Ihr Schlußbericht wurde im November 1998 fertiggestellt (ein Zwischenbericht war im April 1998 vorgelegt worden); er richtet sich an politische Entscheidungsträger, Großindustrielle und die Sozialpartner⁴.
3. Die Sachverständigengruppe stellt fest, daß umfangreiche strukturelle Veränderungen bevorstehen und viele Industriesektoren und Regionen berührt werden. Ihr Bericht enthält eine lange Liste von Empfehlungen, die die Mitgliedstaaten besser in die Lage

versetzen sollen, mit den unvermeidlichen sozio-ökonomischen Nebenwirkungen der Wandlungsprozesse fertig zu werden. Diese Empfehlungen beinhalten u.a. Maßnahmen zur Entwicklung moderner allgemeiner und beruflicher Bildungswesen und Infrastruktursysteme, Programme zur Förderung mittelständischer Unternehmen und spezielle Unterstützung von Zukunftsbranchen. Eine der wesentlichen Schlußfolgerungen des Berichts ging dahin, daß die Unternehmen letztlich selbst für die Umstrukturierung verantwortlich sind. Der Binnenmarkt muß vollendet werden. Deswegen müssen jedwede Formen versteckter Hindernisse für einen freien und lautereren Wettbewerb beseitigt werden. Dies bedeutet auch, daß jedwede Beihilfen ein Ende finden, die die Wettbewerbsbedingungen verzerren; alle Hilfemaßnahmen, auch Steuervorteile, müssen klar sichtbar und transparent sein, um Wettbewerbsgleichheit zu gewährleisten.

4. Die Partnerschaftlichkeit zwischen den verschiedenen Akteuren ist eines der Schlüsselthemen des Berichts der Sachverständigengruppe. Der soziale Dialog muß ausgebaut werden und auf sämtlichen Ebenen eine maßgebliche Rolle spielen. Breit angelegte Zusammenarbeit aller beteiligten Seiten ist eine Grundvoraussetzung für die effiziente und erfolgreiche Vollziehung des strukturellen Wandels. Auf der Basis eines breiten Konsens sind in Unternehmen und Regionen, die von Umstrukturierungsprozessen betroffen sind, erforderlich, um beispielsweise durch Ausbildungsprogramme die Arbeitnehmer qualifikationsmäßig für den Wandlungsprozeß zu rüsten, sowie Maßnahmen zur Förderung mittelständischer Unternehmen in den betroffenen Regionen einzuleiten. Es muß eine wirtschaftliche Entwicklungsstrategie abgesteckt werden, die es Regionen, die mit strukturellem Wandel zu kämpfen haben, ermöglicht, die sozialen Probleme zu bewältigen.
5. Der Ausschuß der Regionen wertet die Arbeiten der Sachverständigengruppe als wertvollen Beitrag zu der gemeinschaftlichen Zielsetzung der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU. Auf der Basis dieser Arbeiten sollte ein Verhaltenskodex für die praktische Ausgestaltung des strukturellen Wandel aufgestellt werden.
6. Die Rolle und die Verantwortung der Sozialpartner in solchen Fragen sollte ausgedehnt werden. Schritte in dieser Richtung sind bereits vereinzelt festzustellen; der soziale Dialog muß auf sämtlichen Ebenen weiter vertieft werden.
7. Es sollte ein Verhaltenskodex in Form einer Liste von Empfehlungen, die von einem breiten Konsens der betroffenen Seiten (Regierungen, Regionen, Sozialpartner) getragen werden, festgelegt werden. Der Zweck dieses Verhaltenskodex sollte darin bestehen, eine solide Basis für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Wege einer Regionalpolitik zu schaffen, die auf Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Wachstums ausgerichtet ist. Des weiteren sollte dieser Kodex als Instrument zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs durch soziales, steuerliches und umweltmäßiges Dumping dienen. Sein Kernstück sollte darin bestehen, die europäische Regionalpolitik mit einem kompakten Bündel von Regeln und einem politischen Programm auszustatten, eine dynamische Investition in Bildung, Ausbildung und Infrastruktur und Produktinvestitionen zu ermöglichen und zu gewährleisten, daß die Unterstützung aus Strukturfondsmitteln nicht zur Standortverlagerung bestehender Arbeitsplätze verwendet wird.

7. Schlußfolgerungen

Der Ausschuß der Regionen

1. stellt fest, daß das Recht von Unternehmen auf Standortverlagerung innerhalb der Europäischen Union in den Römischen Verträgen verankert ist, aber solchen Verlegungsprozessen nicht durch den unlauteren Einsatz von Anreizen Vorschub geleistet werden darf und außerdem eine strikte Umsetzung der Politik im Bereich der staatlichen Beihilfe erforderlich ist, die die in Betracht kommenden Beihilfen absteckt und auf einen lautereren Wettbewerb abhebt.
2. ist der Auffassung, daß die Regionalpolitik der EU ein politisches Schlüsselement für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist. Für bestimmte Regionen sind Beihilfemaßnahmenpakete sehr wichtig als Ausgleich für regionale und strukturelle Nachteile, die die wirtschaftliche Entwicklung hemmen. Es kommt aber entscheidend darauf an, daß diese Anreize einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze zuträglich sind.
3. stellt fest, daß eines der Anliegen der Politik der Europäischen Union darin bestehen sollte, Direktsubventionen für Industrieansiedlungen unter Berücksichtigung der in Artikel 158 EG-Vertrag formulierten Ziele - Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern - stufenweise abzubauen;
4. wird die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Untersuchung über Standortentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen aufmerksam verfolgen, insbesondere was die Überprüfung angeht, wie und inwieweit Strukturfondsmittel in Anreizen für Unternehmen, ihre Wirtschaftstätigkeiten in bestimmten Regionen anzusiedeln, eingebaut werden;
5. Der Ausschuß der Regionen nimmt zur Kenntnis, daß dem Siebten Bericht der Kommission über staatliche Beihilfen zufolge die staatlichen Beihilfen zugunsten von Industrieunternehmen zurückgehen. Diese Tendenz ist zwar zu begrüßen, aber die staatliche Beihilfepraxis muß auch weiterhin unbedingt im Auge behalten werden, weil jede auf ungerechtfertigte Subventionen zurückzuführende Standortverlegung von Wirtschaftsunternehmen für die Regionen und Kommunen, denen dadurch Beschäftigungsmöglichkeiten verlorengehen, schwerwiegende Folgen haben können. Ein Programm sollte die bestehenden Regeln und Überwachungsvereinbarungen verschärfen, aber auch Vorschläge für einen Verhaltenskodex der maßgeblichen Akteure in diesem Bereich liefern. Dieser Verhaltenskodex sollte sich u.a. auf die Leitlinien stützen, die im Bericht der Sachverständigengruppe vorgeschlagen wurden, die vom Rat mit der Analyse der Auswirkungen der industriellen Wandlungsprozesse beauftragt worden war;
6. fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die Europäische Kommission bei ihren Bemühungen zur Fortsetzung der Beihilfenkontrolle und einer wirksameren Bekämpfung von sozialem- und umweltmäßigem Dumping zu unterstützen;
7. schlägt vor, in einem proaktiven Ansatz den Schwerpunkt des europäischen Strukturprogrammes für den bevorstehenden Zeitraum 2000-2006 stärker auf die Herausforderungen für die EU zu legen. Maßnahmen zur Unterstützung der Schaffung neuer Arbeitsplätze in förderungswürdigen Regionen sollten sich auf Programme zur Förderung von Investitionen, Infrastruktur, Bildung, Forschung, öffentliche Dienstleistungen und vergleichbare Konzepte konzentrieren, die darauf abzielen, Wachstum zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit und die Möglichkeit, neuen gewachsen zu sein, verbessern und auf die Schaffung einer größeren Anzahl dauerhafter Arbeitsplätze hinauslaufen. Dazu müssen Beihilfen für beschäftigungswirksame produktive Investitionen mit der Auflage verknüpft werden, daß nicht unmittelbar einer bloßen Verlagerung von Tätigkeiten Vorschub geleistet werden darf, d.h., daß es sich also um Erstinvestitionen im Sinne der gemeinschaftlichen Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung handeln muß.

8. empfiehlt, einen speziellen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in sehr stark wettbewerbsgeprägten und schrumpfenden Industriesektoren abzustecken. Dieser Rahmen sollte vom Wesen her ähnlich angelegt sein wie der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Automobilindustrie.

Brüssel, den 18. November 1999

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär

m.d.W.d.G.b.

des Ausschusses der Regionen

Manfred DAMMEYER

Vincenzo FALCONE

¹ Vgl. auch den demographischen Bericht 1998 der Generaldirektion V und ein von der Generaldirektion V für ein einschlägiges Europäisches Symposium am 12./13. Oktober 1998 in Wien ausgearbeitetes Konferenzpapier mit dem Titel "Eine Gesellschaft für alle Lebensalter".

² ABl. C 107 vom 7.4.1998, S. 7-12.

³ ABl. C 279 vom 15.9.1997, S. 1-8.

⁴ "Strategie für den industriellen Wandel, Abschlußbericht der Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse", veröffentlicht von der Generaldirektion V der Europäischen Kommission.

--

--

CdR 127/99 rev. 1 (EN) CD/el-da

CdR 127/99 fin (DE) js

CdR 127/99 fin (DE) js

CdR 127/99 fin (DE) js