



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/096
**"Beitrag der Gemeinschafts-
politiken zum wirtschaftlichen
und sozialen Zusammenhalt"**

Brüssel, den 25. September 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum Thema

**"Die Verwirklichung des Beitrags der übrigen Gemeinschaftspolitiken
zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt"**

(Sondierungsstellungnahme)

Am 23. Juli 2002 ersuchte die Kommission mit Schreiben des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieds, Herrn Michel BARNIER, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, eine Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Die Verwirklichung des Beitrags der übrigen Gemeinschaftspolitiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt".

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2003 an. Berichterstatter war Herr DASSIS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24./25. September 2003 (Sitzung vom 25. September) mit 66 gegen 21 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. **Einleitende Betrachtungen**

- 1.1 Die jüngsten Ereignisse von höchster Bedeutung zeigen, dass der Weg zur politischen Union noch sehr weit und schwierig sein wird. Einige europäische Regierungen haben offensichtlich die Sichtweise vergessen, die vor allem in den 70er- und 80er-Jahren in den Vordergrund trat, dass die europäische Einigung für die europäischen Länder ein Weg ohne Umkehr ist, weil die Länder im Alleingang das Weltgeschehen nicht beeinflussen können.

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist eines der grundlegenden Ziele, die mit den Verträgen festgelegt und im Entwurf für eine europäische Verfassung bekräftigt wurden, genau wie die Wirtschafts- und Währungsunion und die Vollendung des Binnenmarktes.

Die heutigen besonderen neuen Gegebenheiten und insbesondere:

- die zunehmende Globalisierung der Märkte,
- die EU-Erweiterung und die Ausdehnung der Union auf die mittel- und osteuropäischen Staaten,
- die Dominanz der wissensbasierten Gesellschaft, aber auch der wissensgestützten Wirtschaft sowie
- die allgemeinen sozialen und politischen Wesensmerkmale, die das Profil des 21. Jahrhunderts prägen,

machen ein Bemühen um einen neuen, aktualisierten Ansatz bezüglich des Fragenkomplexes des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erforderlich.

1.2 Dieses Unterfangen sollte sich konzentrieren auf:

- eine analytische Untersuchung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft herleiten, mit dem Ziel einer möglichst umfassenden Klarstellung der Bedeutung der entsprechenden in den Verträgen verankerten Bestimmungen und Regelungen;
- eine Beschreibung und Untersuchung der Praktiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bezüglich der Auslegung und Anwendung der in den Verträgen und im Verfassungsvertrag (nach Inkrafttreten desselben) verankerten Bestimmungen und Regelungen über den Zusammenhalt;
- eine Beschreibung der Auswirkungen aufgrund der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bisher gehandhabten Praktiken zur Auslegung und Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und
- die Identifizierung etwaigen Umstellungsbedarfs bei den bisherigen Vorgehensweisen zur Auslegung und Umsetzung der Bestimmungen der Verträge zum Zusammenhalt. Dieser Übergang kann als Neuordnung der Prioritäten oder als Ergänzung der Optionen bei der Konzipierung, Festlegung und praktischen Umsetzung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken verstanden werden.

1.3 Der EWSA hat bereits neben anderen einschlägigen Arbeiten auch eine Stellungnahme zum Thema "Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft"¹ abgegeben, in der eingehendere Überlegungen über die Auswirkungen des Übergangs zur wissensbasierten Wirtschaft auf den Zusammenhalt ange stellt werden, sowie eine Stellungnahme zum Thema "Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU"² verabschiedet, in der besonderes Gewicht auf den Beitrag der Strukturpolitiken im Sinne von Artikel III-111 des Verfassungsvertragsentwurfs zur Stärkung des Zusammenhalts gelegt wird.

1.4 Die vorliegende Stellungnahme hat Ergänzungscharakter und beschäftigt sich aus Gründen, auf die nachstehend näher eingegangen wird, mit dem speziellen Fragenkomplex der detaillierteren Betrachtung und Bewertung der sonstigen, nicht strukturellen Politiken, sprich der in Artikel III-112 des Verfassungsvertragsentwurfs genannten Politiken, unter dem Blickwinkel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

¹ ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 66.

² ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 151.

2. **Definition des Begriffs Zusammenhalt**

- 2.1 Die Bestimmungen und Regelungen über den Zusammenhalt sind noch detaillierter und konkreter in Teil III des Entwurfs der europäischen Verfassung verankert.
- 2.2 Entsprechend dem Tenor der Bestimmungen des Vertrags müssen die Mitgliedstaaten und die Union bei sämtlichen gemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen vor einer jedweden Festlegung auch das Kriterium des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in die Überlegungen einbeziehen und berücksichtigen. Das Element der Notwendigkeit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird nicht etwa im Rahmen konkreter gemeinschaftlicher Politiken und Tätigkeiten abgesteckt, sondern durchzieht und prägt das gesamte Spektrum dieser Politiken und Tätigkeiten.
- 2.3 Bei einer eingehenden Analyse ergeben sich folgende drei Schlussfolgerungen:
 - 2.3.1 Erstens wird im Vertrag auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Bezug genommen, ohne dass allerdings durch spezifische Bestimmungen näher erklärt wird, was unter der "*wirtschaftlichen*" und der "*sozialen*" Dimension des Zusammenhalts zu verstehen ist. Gleichwohl ist festzustellen, dass die entsprechenden Bestimmungen der Verträge nicht ganz allgemein von Zusammenhalt sprechen, sondern diese Bezugnahme begrifflich mit den beiden Parametern wirtschaftliche und soziale Dimension abgrenzen.
 - 2.3.2 Zweitens ist die einzige Textstelle, die sich wirklich auf den umfassenden und komplexen (d.h. die wirtschaftliche und soziale Komponente einbeziehenden) Begriff des Zusammenhalts bezieht, Artikel 158 (in dem es um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes, die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen sowie des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete geht).
 - 2.3.2.1 Wenn die Bestimmungen des Artikels 159 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Aussage nicht so klar und deutlich wären, könnte man sich zurecht die Frage stellen: Müssen auch die nicht strukturbezogenen gemeinschaftspolitischen Maßnahmen – sowohl vor ihrer Ankündigung, als auch bei ihrer Konzipierung und Umsetzung – um jeden Preis auf das Gebot der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts abgestimmt sein müssen, obwohl dies wahrscheinlich bedeutet, dass sie dann nicht mehr die erwarteten Ergebnisse abwerfen werden? Oder muss bei der Umsetzung der anderen, nicht strukturbezogenen gemeinschaftspolitischen Weichenstellungen ausschließlich ein größtmöglicher Nutzeffekt für die Gemeinschaft als Ganzes angestrebt werden, unabhängig davon, ob die vollständige Umsetzung der Maßnahmen ohne jedwede Abweichung die Kluft zwischen den Regionen vertieft, den Rückstand der benachteiligten Regionen noch vergrößert und anstatt einen größeren Zusammenhalt herbeizuführen regionale Unterschiede und neue Ungleichheiten schafft.

- 2.3.2.2 Im Lichte der Aussage von Artikel 159 stellt sich diese Frage jedoch nicht: Die sonstigen Politiken müssen bei ihrer Konzipierung und Umsetzung dem Gebot der Förderung des Zusammenhalts Genüge tun, weswegen nicht auszuschließen ist, dass ein größtmöglicher Nutzen für die Gemeinschaft als Ganzes versagt bleibt, wenn er um den Preis einer Vergrößerung der regionalen Unterschiede und einer Verschlimmerung der diesbezüglichen Situation der am stärksten benachteiligten Gebiet der Gemeinschaft erkauft wird.
- 2.3.3 Drittens stellt sich die bislang unbeantwortet gebliebene Frage, wie die Gemeinschaft in der Vergangenheit bei ihrem Handeln die Bestimmungen der Verträge zum Zusammenhalt ausgelegt und angewandt hat. Wie nachstehend aufgezeigt werden soll, war die bisherige Praxis der Gemeinschaft in dieser Hinsicht ganz anders. Bei der Konzipierung, Festlegung und Umsetzung der sonstigen, nicht strukturbezogenen Politiken wird die potentielle Auswirkung auf den Zusammenhalt (sprich die Verringerung der regionalen Unterschiede und des Rückstands bestimmter Regionen) nicht gemessen und bewertet, sondern die diesbezüglichen Überlegungen erstrecken sich lediglich auf die Auswirkungen für die Gemeinschaft als Ganzes. Dieser Ansatz bedeutet, dass die Gemeinschaft Gefahr läuft, dass sich bei der Umsetzung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken (wie etwa der Wettbewerbspolitik, der Binnenmarktpolitik und der Währungspolitik) die regionalen Unterschiede sprich das wirtschaftliche und soziale Gefälle vergrößern, und nicht etwa der Zusammenhalt zunimmt und folglich versucht werden muss, über die Konzipierung und Umsetzung der Strukturpolitiken die negativen Folgen der sonstigen Politiken für den Zusammenhalt wettzumachen oder in Grenzen zu halten und zu verringern. Bei den Vorgehensweisen der Gemeinschaft wird bislang die Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als den sonstigen Gemeinschaftspolitiken offensichtlich untergeordnetes strukturpolitisches Element verstanden.

3. **Der kombinierte Ansatz bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts**

- 3.1 Mit dem Begriff "*wirtschaftlicher Zusammenhalt*" ist ein transregionaler Ansatz für spezifische wirtschaftliche Indikatoren gemeint, und zwar speziell für solche, die sich auf das Pro-Kopf-BIP beziehen.
- 3.2 Mit dem Begriff "*sozialer Zusammenhalt*" ist im Grunde das System des sozialen Schutzes und der sozialen Fürsorge gemeint, die unter das "europäische Sozialmodell" fallen.
- 3.3 Die Erwähnung dieser Begriffe im Vertragstext in einem Atemzug, insbesondere in den Artikeln 158 bis 162, ohne jegliche Differenzierung ihrer Bedeutung kann nicht als bestmögliche Lösung erachtet werden, da sie ein konkretes Nachvollziehen von Inhalt und Grenzen der beiden Dimensionen des Zusammenhalts äußerst schwierig gestaltet.
- 3.4 Die grundlegende Frage, die sich stellt und einer Antwort bedarf, ist die Klärung des zulässigen (oder tragbaren) Ansatzes für die Verwirklichung der beiden (einander ergänzenden) Komponenten des Zusammenhalts. Sie könnte auch als Frage nach einer etwaigen

hierarchischen Priorität des wirtschaftlichen gegenüber dem sozialen Zusammenhalt formuliert werden.

- 3.5 Diese Frage muss auf der Basis der spezifischen Bestimmungen der Artikel 158 bis 162 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft angegangen werden, und nicht etwa anhand irgendwelcher theoretischer Betrachtungen oder Fragestellungen. Es muss also geprüft werden, ob die Bestimmungen der Artikel 158 bis 162 ein paralleles und gleichzeitiges Streben nach wirtschaftlichem wie sozialem Zusammenhalt bei der Festlegung und praktischen Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken zur Auflage machen oder eine hierarchische Priorität des wirtschaftlichen gegenüber dem sozialen Zusammenhalt fest-schreiben.
- 3.6 Da das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP einen Mittelwert darstellt, zieht die ausschließlich auf diesem arithmetischen Wert basierende Messung des Zusammenhalts aufgrund der bekannten Unzulänglichkeit von Durchschnittswerten im Bereich der statistischen Messung eine Verzerrung der entsprechenden Ergebnisse nach sich.
- 3.7 Folglich kann der Zusammenhalt und seine Stärkung bzw. Schwächung nicht ausschließlich auf der Basis des Pro-Kopf-BIP gemessen werden. Es müssen auch andere Parameter und Kriterien miteinbezogen werden, wenn man das Niveau des Zusammenhalts und seine Ent-wicklungen (zu mehr Konvergenz bzw. Divergenz) wirklichkeitsnah und präzise einschätzen will.
- 3.8 Diese unerlässliche Berücksichtigung anderer Parameter und Kriterien, um zu einem reprä-sentativeren Indikator für den Zusammenhalt zu gelangen, setzt Folgendes voraus:
- Erstens, dass diese anderen Parameter, die miteinbezogen werden sollen, zuvor ausge-wählt worden sind. Der neue Indikator für die Messung des Zusammenhalts wird gemischt und zusammengesetzt sein: Neben dem BIP wird er u.a. auch Parameter wie die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote, den Umfang des sozialen Schutzes und den Grad der Inanspruchnahme von Leistungen der Daseinsvorsorge beinhalten;
 - zweitens, dass zuvor eine andere Frage angegangen worden ist, nämlich die der Gewich-tung des Anteils jedes dieser Faktoren (Parameter) an der Zusammensetzung und der Struktur des genannten gemischten und zusammengesetzten Indikators für den Zusammenhalt insgesamt.

4. **Allgemeine Bewertung der Auswirkungen der Strukturpolitiken auf den wirtschaft-lichen und sozialen Zusammenhalt**

- 4.1 Bezüglich der Definition der Untersuchung und der Bewertung der Regionalpolitik ist ein eindeutiger Zusammenhang der Regionalpolitik mit den Strukturpolitiken gegeben.

- 4.2 Was die Messung der Auswirkungen der Strukturpolitiken betrifft, sind bereits bedeutende Arbeiten durchgeführt worden bzw. dauern noch an.
- 4.3 Aufgrund dieser Bemühungen ist es nicht nur gelungen, den Zweiten Bericht um zahlreiche zuverlässige Messungen der unterschiedlichsten Parameter zu bereichern, sondern auch ein ausgewogenes Gesamtbild der Auswirkungen der Strukturpolitiken auf die Stärkung des Zusammenhalts zu geben: Im Zeitraum 1988-1999 konnte der Unterschied zwischen dem Pro-Kopf-BIP der vier ärmsten Staaten und dem EU-Durchschnittswert um ein Drittel gesenkt werden, nämlich von 32% (100 minus 68) auf 21% (100 minus 79).
- 4.4 In anderen Worten, innerhalb von 11 Jahren (1988-1999) hat sich die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der vier von der Kohäsionspolitik betroffenen Staaten und dem der Union insgesamt somit um 1% pro Jahr verringert.
5. **Allgemeine Bewertung des Beitrags der sonstigen Gemeinschaftspolitiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt**
- 5.1 Die Einschätzung, dass ein Zusammenhang zwischen der Regionalpolitik und den Strukturmaßnahmen besteht, hat ihre Ursache darin, dass Parameter für die Quantifizierung der Auswirkungen der anderen, nicht strukturbezogenen Politiken auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts fehlen.
- 5.2 Es stellt sich somit die Frage, wie die auf dem Gebiet der strukturellen Interventionen mit der Auswahl der Indikatoren und den quantitativen Bewertungen bereits gewonnenen Erfahrungen genutzt und auf die Domäne der anderen Gemeinschaftspolitiken übertragen werden können.
- 5.3 Nach der Erweiterung der EU dürfte die Anwendung von Artikel 159 an Dringlichkeit zunehmen. Da laut der bekannten Berechnungen das Pro-Kopf-BIP in der Gemeinschaft mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten um 13% sinken dürfte und folglich 15 europäische Regionen, die bislang als Ziel-1-Gebiete gelten, höchstwahrscheinlich dann aus der Förderungswürdigkeit heraus fallen werden, wird der Effekt einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die die Strukturpolitiken in diesen Regionen ausüben, an Stoßkraft verlieren, die Regionen werden aber weiterhin arm bleiben.
- 5.4 Es gilt zu vermeiden, dass der Prozess der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den Ländern, die nach dem Beitritt nicht mehr unter das Förderziel 1 fallen werden, nicht ebenso im Sand verläuft. Zur Erreichung dieses Ziels bieten sich zwei Wege an, die einander nicht ausschließen:

- 5.4.1 Erstens die Gewährleistung, dass diese Regionen weiterhin unter Ziel 1 fallen, indem der zur Erlangung der Förderungswürdigkeit notwendige Prozentsatz des durchschnittlichen Gemeinschafts-BIP auf über 75% angehoben wird, und
- 5.4.2 zweitens die Stärkung des Beitrags, den die anderen nicht strukturbezogenen Politiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt leisten.
- 5.5 Die Anwendung von Artikel 159 und der Einsatz der anderen – nicht strukturellen – Politiken zur Stärkung des Zusammenhalts (insbesondere in den armen Regionen Europas) werden in dem Maße, wie sich die erste der beiden oben genannten Optionen als impraktikabel erweisen sollte, zu einem wesentlichen Element und maßgebliche Bedeutung für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa erlangen.
6. **Widersprüchlichkeiten bei der Durchführung der sonstigen Gemeinschaftspolitiken. Anpassung, nicht aber Aufgabe der übrigen Gemeinschaftspolitiken**
- 6.1 Das Regelwerk an Bestimmungen der Verträge gibt es nicht her, dass irgendeine Gemeinschaftspolitik schlicht und einfach aufgegeben wird.
- 6.2 Es hat wohl wenig Sinn, im konkreten Rahmen der Verträge der effizienten Funktionsweise einer bestimmten Gemeinschaftspolitik bewusst Steine in den Weg zu legen: jede Gemeinschaftspolitik kann im einzelnen positive oder evtl. auch negative Auswirkungen haben (Beispielsweise lässt sich sagen, dass die Schaffung der Einheitswährung gelegentlich auch negative Auswirkungen mit sich gebracht hat, die jedoch die insgesamt positiven Folgen der Einführung des Euro nicht in den Schatten stellen können).
- 6.3 So gesehen ließe sich ins Feld führen, dass die in Artikel 159 genannten Gemeinschaftspolitiken mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit widersprüchliche Folgen und Auswirkungen mit sich bringen: neben der EU als Ganzes zuträglichen Effekten ist nicht auszuschließen, dass für bestimmte Regionen ungünstige Auswirkungen festgestellt werden.
- 6.4 Im Übrigen ist zu erwarten, dass die anderen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken unterschiedlich und mitunter sogar sehr stark voneinander abweichende Folgen für die einzelnen Regionen haben werden.
- 6.5 Im "Zweiten Bericht über den wirtschaftliche und sozialen Zusammenhalt" wird festgestellt, dass neben der Konvergenz der Mitgliedstaaten eine Divergenz zwischen den europäischen Regionen zu beobachten ist.

- 6.6 Die Studie der Europäischen Kommission über die Beschäftigung³ geht noch viel weiter: Der gesamte Zeitraum von 1950 bis heute wird in drei Epochen mit unterschiedlichen Wesensmerkmalen untergliedert.
- 6.7 In der Zeit von 1950 bis 1970 vollzog sich eine starke Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommensniveaus und der Produktivität, wobei das Wachstum in den ärmeren Regionen viermal höher war als in den reicheren.
- 6.8 Im Verlauf der anschließenden Phasen (nach 1970) ergab sich ein völlig anderes Bild, das sich im einzelnen wie folgt darstellt:
- 6.8.1 In der Zeit von 1971-1994 (und vor allem in den Jahren 1995-1999) verlangsamte sich die Konvergenz der Regionen, wobei die ärmeren gegenüber den reicheren kaum aufholen konnten.
- 6.8.2 Die letzten Jahre (1994-1999) waren für Europa ebenfalls eine Periode des Wachstums, auch wenn von diesem beobachteten Wachstum eindeutig nicht alle europäischen Regionen profitierten. Im Gegenteil stellte sich heraus, dass die europäischen Regionen unterschiedliche Fortschritte zu verzeichnen hatten in Bezug auf:
- die Steigerung des BIP (gemessen in KKS),
 - die Produktivität,
 - die Beschäftigungsquote,
 - die Arbeitslosenquote.
- 6.9 Eine außerordentlich wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Feststellung, dass die europäische Integration behindert wird durch die bestehenden Unterschiede zwischen den Regionen:
- hinsichtlich des Produktionspotentials der einzelnen Regionen,
 - bezüglich des Profils der beruflichen Fähigkeiten und Spezialisierung der Arbeitskräfte,
 - hinsichtlich der sektoriellen Spezifität der hergestellten Produkte und
 - bei der Beschäftigungslage und Funktionsweise des Arbeitsmarktes.
- 6.9.1 Daneben wirkt sich auch die geografische Lage einer Region auf die Möglichkeit ihres Zugangs zu den großen Märkten und zur Verbreitung von Wissen aus.
- 6.9.2 Wegen dieser Unterschiede spezialisieren sich die europäischen Regionen bei ihrer Produktion entsprechend ihrer vergleichsweise Vorteile gegenüber anderen Regionen.

³ Beschäftigung in Europa 2002, Kapitel 4.

- 6.9.3 Diese Spezialisierungen ziehen jedoch ein ganzes Spektrum weiterer Folgen nach sich, und zwar proportional zum jeweiligen Grad der produktionsmäßigen Spezialisierung, wobei die Sektoren, die auf höherem Produktions-Know-how basieren, die größten Vorteile bei gleichzeitig niedrigeren Kosten und größerer Arbeitskräftemobilität haben.
- 6.10 Folglich hängen die technologische Entwicklung und die Beharrlichkeit bestimmter Charakteristika eines Wirtschaftssystems (hohe Arbeitslosigkeit, niedriges Pro-Kopf-Einkommen, Spektrum der in den verschiedenen Sektoren hergestellten Produkte) nicht nur von der bestehenden Verteilung der Produktionsfaktoren zwischen den verschiedenen Regionen und dem Mobilitätsgrad dieser Faktoren ab, sondern prägen in ihrem Verbund auch sehr stark die Gestalt der Produktionsfaktoren in den einzelnen Regionen.
- 6.11 Besondere Bedeutung wird im Beschäftigungsbericht 2002 den sog. "asymmetrischen Schocks" beigemessen, d.h. Nachfrageschocks nach bestimmten Arten von Produkten oder Arbeit. Diese Schocks, die als wichtige Determinante für das Auftreten regionaler Disparitäten ausgemacht werden, ziehen bestimmte Regionen stärker in Mitleidenschaft als Europa insgesamt und stehen wiederum mit der Struktur der regionalen Wirtschaft im Zusammenhang.
- 6.12 Die von diesen Schocks betroffenen Regionen weisen ungünstigere Rahmenbedingungen auf und sind leistungsschwächer als andere Regionen, vor allem wenn die Anpassung langsam verläuft, weil zum Beispiel ungelernte bzw. gering qualifizierte Arbeitnehmer weniger flexibel sind als Arbeiter mit höheren Qualifikationen.
- 6.13 Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Parameter (Produktionsfaktoren, berufliche Qualifikationen, geografische Lage, technologische Entwicklung, "asymmetrische Schocks") ausschlaggebend dafür ist, in welchem Maße die Regionen in der Lage sind, neue Arbeitsplätze zu schaffen und ihr Wachstum zu steigern.
- 6.14 Im besagten Kommissionsbericht wird des weiteren angemerkt, dass in armen Regionen Situationen eintreten können, in denen die Wirtschaft nur wenig wächst und sie nicht mit anderen Regionen Schritt zu halten vermögen, wenn es ihnen nicht gelingt, bei strategischen Inputs (Humankapital, öffentliche Infrastruktur usw.) einen bestimmten Schwellenwert zu überschreiten.
- 6.15 Die europäischen Regionen müssen folglich unterschiedliche Wege einschlagen, dergestalt dass sich die Kohärenz im Grunde nur im Rahmen der bestehenden "Gruppen von Regionen" einstellt, deren obere und untere Grenzen durch die strategischen Faktoren bestimmt werden, mit denen sie ausgestattet sind.
- 6.16 Anstrengungen zur Überbrückung der Kluft zwischen den europäischen Regionen werden als wesentliche Grundvoraussetzung für die Stärkung des Zusammenhalts in der gesamten EU ausgemacht, wobei diese Anstrengungen aber so angelegt sein müssen, dass sie jedwede

Wahrscheinlichkeit einer Vertiefung des regionalen Gefälles und der regionalen Unterschiede ausschließen.

- 6.17 Es ist nicht immer deutlich, ob die Konzeption, die Ausgestaltung und vor allem die praktische Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 des EU-Vertrags allen europäischen Regionen die entsprechenden Nutzeffekte bringen oder gar nur denjenigen Regionen zugute kommen, die über die Strukturen verfügen, die eine größere Teilhabe an den Vorteilen des europäischen Einigungswerkes versprechen.
- 6.18 Im Beschäftigungsbericht 2002 werden nach der Erörterung der Unterschiede bei den Wesensmerkmalen der europäischen Regionen und der jeweiligen Arbeitsmärkte fünf "Gruppen von Regionen" anhand von Differenzierungskriterien bezüglich der Humanressourcen und der beruflichen Qualifikationen unterschieden.
- 6.19 Neben den Unterschieden bei den Konzepten für die Nutzung der Humanressourcen und der beruflichen Qualifikationen sind auch die anderen Abweichungen zwischen den europäischen Regionen dermaßen groß, dass sie zu eindeutigen Differenzierungen auch der Effekte und Konsequenzen der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 hinsichtlich der einzelnen Regionen und Regionengruppen führen.
- 6.20 Die Diskussion endet jedoch nicht hier. Bei der Umsetzung von Artikel 159 des Vertrags müssen die positiven und negativen Folgen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den einzelnen Regionen nicht nur einfach festgestellt, sondern quantifiziert werden. Eine Messung, die bislang noch nicht vorgenommen wurde oder genauer gesagt noch nicht einmal versucht wurde.
- 6.21 Folglich ergibt sich also, dass die allgemeine und doch recht vage Behauptung nicht ausreichend, dass beispielsweise die Wettbewerbspolitik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze behilflich ist. Diese Behauptung muss mit konkreten Zahlenwerten über die möglicherweise entstehenden neuen Arbeitsplätze in den einzelnen Regionen untermauert werden, wobei im Rahmen des Prozesses dieser Messungen zu prüfen ist, ob tatsächlich in den einzelnen Regionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder nicht.
- 6.22 Der EWSA konnte in seinen bisherigen Stellungnahmen gewisse Aussagen nicht in ausreichendem Maße mit Zahlenangaben belegen. Dies betrifft etwa die Feststellung, dass die benachteiligten Regionen unter Konzentrationserscheinungen zu leiden haben.
- 6.23 Für das Angehen dieses Problems bieten sich mehrere Lösungen an. Eine von ihnen könnte folgendermaßen aussehen:
- 6.23.1 Erstens Messung des Wirkungsgrads einer Gemeinschaftspolitik des Artikels 159 in den einzelnen Regionen;

- 6.23.2 Zweitens keinesfalls völlige Aufgabe der betreffenden Gemeinschaftspolitik, auch wenn diese ungünstige Auswirkungen auf den Grad des Zusammenhalts in den einzelnen Regionen hat;
- 6.23.3 Drittens Flexibilisierung der betreffenden Gemeinschaftspolitik in einer Region oder stufenweise Umsetzung der betreffenden Gemeinschaftspolitik (innerhalb eines bestimmten Übergangszeitraums) in ebendieser Region, um die Auswirkungen zu messen;
- 6.23.4 Viertens, wenn die Flexibilisierung bzw. stufenweise Umsetzung (zeitliche Staffelung) der Gemeinschaftspolitik in einer oder mehreren Regionen nicht machbar ist oder als nicht effizient angesehen wird oder die von der Gemeinschaftspolitik erwarteten Effekte für die gesamte EU ungewiss erscheinen lässt, Auswahl und Anwendung bestimmter ergänzender Politiken (etwa struktureller Art) zur Beseitigung bzw. Messung dieser für den Zusammenhalt ungünstigen Auswirkungen in den betreffenden Regionen.
- 6.24 Es ist zu betonen, dass die Durchführung dieses Konzepts folgendes voraussetzt:
- 6.24.1 Erstens muss als notwendige Voraussetzung zuvor eine Messung der Auswirkungen der anderen Gemeinschaftspolitik erfolgen und
- 6.24.2 zweitens muss die ergänzende Politik zur Linderung der negativen Auswirkungen für die Region bzw. die Regionen effizient sein, d.h. das Gesamt der ansonsten gemessenen negativen Auswirkungen abdecken.
- 6.25 Es ist festzustellen, dass im Beschäftigungsbericht 2002 spezielle Indikatoren verwendet werden, um die Leistungsfähigkeit der Regionen zu quantifizieren und anhand dessen dann die Regionen in "Gruppen von einander ähnlichen Regionen" einzuteilen, d.h. in Regionen-Gruppen mit vergleichbaren Wesensmerkmalen und konvergierenden Funktionsweisen und Leistungsmerkmalen zusammenzufassen.
- 6.25.1 Kapitel 4 des Beschäftigungsberichts 2002 kann eine sehr wertvolle Hilfe sein für die Zusammenstellung eines diesbezüglichen Bündels an geeigneten Indikatoren für die Quantifizierung und Beschreibung der Effizienz der sonstigen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken bezüglich der Stärkung des Zusammenhalts.

7. Korrelation zwischen den Strukturpolitiken (Artikel 158 des Vertrags) und den sonstigen Gemeinschaftspolitiken (Artikel 159 des Vertrags)

7.1 Es wurde festgestellt⁴, dass die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) über dreierlei Wirkungskanäle funktionieren:

- Sie verbessern die natürlichen Infrastrukturen der Wirtschaft;
- Sie steigern das Niveau des intellektuellen Kapitals (Humankapitals) (durch die Förderung der beruflichen Qualifikationen und die Bildung der Erwerbspersonen ganz allgemein);
- Sie stärken unmittelbar den privaten Sektor durch Subventionierung der entsprechenden Investitionen.

7.2 Bei einschlägigen Arbeiten über die Auswirkungen der Strukturpolitiken wurde die Quantifizierung der Effekte der ersten beiden Wirkungsfelder der GFK durch die Konzipierung konkreter Modelle versucht.

7.3 Bei der Messung dieser Effekte ergab sich, dass die Strukturpolitiken in unterschiedlichem Maße zur Steigerung des Zusammenhalts in den 4 Kohäsionsländern geführt haben. Das heißt, es wurde festgestellt, dass Griechenland und Portugal mehr profitierten als Irland und Spanien.

7.4 Bei den gleichen Untersuchungen wurde allerdings auch ermittelt, dass der Nutzen, den Griechenland und Portugal vom Binnenmarkt haben, geringer ist als der Irlands und Spaniens.

7.5 Somit stellt sich die Frage nach der Korrelation zwischen den Effekten der Strukturpolitiken und den Wirkungen der sonstigen Gemeinschaftspolitiken.

7.6 Um eine definitive Antwort auf die Frage nach der Korrelation der kombinierten Effekte des Binnenmarktes und der GFK zu finden, muss nach Darstellung der Verfasser der Single Market Review eine Reihe von Versuchsszenarien ausgewählt werden, wie z.B.:

- Ist der wachsende Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen, wie er beispielsweise in Spanien zu beobachten ist, auf das Funktionieren des Binnenmarktes zurückzuführen und wenn ja, in welchem Maße?
- Ist die Mittelbereitstellung im Rahmen der Strukturpolitiken und der GFK zeitweiliger oder dauerhafter Natur?
- Sind die Wirtschaftsmechanismen, die langfristige Ansprechreaktionen auf die Gewährung von GFK-Finanzhilfen hervorbringen, stark oder schwach?

⁴ The Single Market Review – Subseries VI: Vol. 2 "The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal".

- 7.7 Es handelt sich hier um eine schwere Frage, auf die bislang noch keine endgültige Antworten gefunden wurden. Die stärkere Suche nach den Antworten zu diesem Fragenkomplex erscheint aber nunmehr auch im Lichte der Erweiterung höchstnotwendig.
8. **Spezifische Schwächen der sonstigen Gemeinschaftspolitiken bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts**
- 8.1 **Gemeinsame Agrarpolitik. Die Teilrevision der GAP und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt**
- 8.1.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik war die erste substantielle Gemeinschaftspolitik aufgrund der Römischen Verträge, schuf mit vollem Erfolg dem knappen Nahrungsmittelangebot nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Abhilfe und hat maßgeblich zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beigetragen.⁵
- 8.1.2 Eines der Hauptmerkmale der am 26. Juni 2003 beschlossenen Reform der GAP ist die Entkoppelung bzw. Teilentkoppelung der Ausgleichszahlungen, und zwar insbesondere die Zahlungen für Ackerkulturen, die Tierprämien sowie ab 2005 die Ausgleichszahlungen für Milch von der Produktion. Die Ausgleichszahlungen sollen von ihrer heutigen Bemessungsgrundlage (z.B. je Tier oder je ha Anbaufläche) entkoppelt oder teilweise entkoppelt werden und als direkte Einkommensbeihilfe an den Landwirt (allgemeine betriebsbezogene Zahlung) gezahlt werden. Welche Form der Entkoppelung gewählt wird, ist jeweils in den Mitgliedstaaten zu entscheiden.
- 8.1.3 Der EWSA stellt fest, dass auch andere Instrumente der GAP, wie jene zur Steuerung des Angebotes von Agrarprodukten (z.B. Quotenregelung) eine wichtige Funktion haben. Diese Regelungen tragen nämlich wesentlich dazu bei, dass der Konzentrationsprozess der landwirtschaftlichen Produktion in den Gunstlagen gebremst werden kann. Das ist im Interesse der kleineren landwirtschaftlichen Betriebe und ist auch notwendig zur Sicherung der Produktion in den benachteiligten Gebieten.
- 8.1.4 Bei der Beurteilung der GAP und ihres Beitrags für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist zu berücksichtigen, dass die 1992 und 1999 erfolgten Reformen entscheidende Änderungen bewirkt haben. Der Aufwand für Marktstützungen ist substantiell zurückgegangen, dagegen wurde jener für Flächen- und Tierprämien stark ausgeweitet. Da diese ein Ausgleich für erfolgte Senkungen der Erzeugerpreise von Agrarprodukten sind, gab es dadurch keine wesentlichen Verschiebungen in den Transfers zwischen den Regionen bzw. Produktionssparten. Benachteiligungen, etwa des Grünlandes, blieben weiter bestehen, was vom EWSA wiederholt kritisch festgestellt wurde.

5

Stellungnahme des EWSA vom 11. Dezember 2002 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik", ABl. C 85 vom 8.4.2003, S. 76.

- 8.1.5 Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 wurden die verschiedenen flankierenden Fördermaßnahmen zur Marktpolitik im Programm "Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums", der sog. 2. Säule, zusammengefasst. Der EWSA hat diesen neuen Schwerpunkt in der GAP in mehreren Stellungnahmen positiv gewertet, da damit ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Multifunktionalität der europäischen Landwirtschaft und der Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume geleistet werden kann. Der Ausschuss hat sich daher auch wiederholt für eine bessere finanzielle Ausstattung der 2. Säule ausgesprochen.
- 8.1.6 In seiner Stellungnahme zur Reform der GAP vom 14. Mai 2003 (KOM(2003) 23 endg. – 2003/0006+0007 CNS) hat der Ausschuss unter anderem die Notwendigkeit unterstrichen, dass bei weiteren Reformschritten auch die Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt berücksichtigt werden. In welchem Ausmaß das tatsächlich erfolgt, wird wesentlich von der Umsetzung der Reformmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten beeinflusst werden.
- 8.1.7 Da die Maßnahmen der 2. Säule für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im ländlichen Raum eine wichtige Funktion haben, kann auch mit der vorgesehenen Umverteilung im Rahmen der so genannten Modulation den tatsächlichen Erfordernissen nicht vollkommen entsprochen werden. Daher hat sich der Ausschuss in seiner Stellungnahme vom 14.5.2003 neuerlich dafür ausgesprochen, zusätzliche Mittel für die ländliche Entwicklung zu mobilisieren.
- 8.1.8 Diese erwartete effizientere Stärkung des Zusammenhalts durch die GAP muss zahlenmäßig bewertet und für die einzelnen Regionen quantifiziert werden, und zwar auch gemäß Artikel 159 des Vertrags.
- 8.2 **Wirtschaftspolitik: der Wachstums- und Stabilitätspakt, die Einführung der einheitlichen Währung**
- 8.2.1 Im Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Zusammenfassung, Teil II) heißt es, dass die Strukturpolitik (d.h. die Politik im Sinne von Artikel 158) mit der gesamtwirtschaftlichen und der geldpolitischen Stabilitätspolitik, die die finanzielle Stabilität gewährleisten (d.h. mit der Politik im Sinne von Artikel 159), abgestimmt werden muss, damit das hohe Wirtschaftswachstum in den rückständigen Regionen der Europäischen Union aufrechterhalten werden kann.
- 8.2.2 Im selben Abschnitt wird ins Feld geführt, dass die nominale Konvergenz in dem Maße, wie der starke Rückgang der Inflation in den 1990er Jahren mit einer entsprechenden Erhöhung des BIP einherging, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in allen vier Kohäsionsländern über dem europäischen Durchschnitt lag, zu einer realen Konvergenz geführt hat.

- 8.2.3 Obgleich diese Argumentation im Prinzip auf einer richtigen Grundlage beruht, ist doch entgegenzuhalten, dass wir über keinerlei Elemente zur Messung der denkbaren Konsequenzen verfügen, die das Inkrafttreten der Konvergenzkriterien auf die Erhöhung des Pro-Kopf-BIP der einzelnen Ländern haben könnte.
- 8.2.4 Diesem Manko könnte durch die Festlegung bestimmter Indikatoren zur Messung bestimmter Wirtschaftsparameter abgeholfen werden, und zwar:
- des Indikators zur Messung des durch das Inkrafttreten des Stabilitäts- und Wachstumspakts herbeigeführten Nachfragerückgangs,
 - des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs auf die Produktionsleistung der Wirtschaft,
 - des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs auf die Investitionsausgaben der Wirtschaft,
 - des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs bezüglich des Rückgangs der Anzahl der Arbeitsplätze und den Anstieg der Arbeitslosigkeit,
 - des Indikators zur Herstellung eines zahlenmäßigen Zusammenhangs zwischen dem Nachfragerückgang einerseits und der Abnahme der Anzahl der Arbeitsplätze und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit andererseits,
 - des Indikators zur Herstellung eines zahlenmäßigen Zusammenhangs zwischen der Arbeitslosigkeit und der (positiven oder negativen) Entwicklung der Löhne und Gehälter (die Festlegung dieses Indikators bedingt die Anerkennung des Grundsatzes, dass Gehaltsschwankungen nach oben oder unten zwangsläufig mit einer Fluktuation der Beschäftigungsrate und einer gleichzeitigen, umgekehrt proportionalen, und jedenfalls messbaren Arbeitslosenrate einhergehen).
- 8.2.5 Im selben Abschnitt des Zweiten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wird die allgemeine und abstrakte Feststellung vorgetragen, dass die Einführung der einheitlichen europäischen Währung die Inflation begrenzt, die Stabilität gesteigert und sich somit auch günstig auf die Kohäsion ausgewirkt hat; diese Argumentation wird jedoch nicht mit entsprechendem Zahlenmaterial untermauert. Die Kommission sollte diesbezüglich eine quantitative Untersuchung durchführen.
- 8.2.6 Der wichtige Ansatz wäre hingegen eine Reihe arithmetischer Parameter festzulegen, um etwa Folgendes zu messen:
- den Zusammenhang zwischen Inflation und den entsprechenden Schwankungen des Pro-Kopf-BIP je Region,
 - den Zusammenhang zwischen Inflation (oder Pro-Kopf-BIP bzw. beides) und den entsprechenden Schwankungen von Arbeitslosigkeit und Armut je Region.

- 8.2.7 Die jüngsten Diskussionen über die Notwendigkeit, die Haushaltspriorität vom Haushaltsdefizit auf die öffentliche Verschuldung zu verlagern, dürfen weder im Stadium des einfachen Meinungs austauschs verharren, noch zu unüberlegten politischen Entscheidungen führen. Im Übrigen setzt jede richtige politische Entscheidung stets eine vorherige Abwägung der zu erwartenden Konsequenzen dieser politischen Weichenstellungen voraus.
- 8.2.7.1 Im Falle der Auswirkungen des Stabilitätspakts, und insbesondere der Anwendung der betreffenden Kriterien (Defizit und Staatsverschuldung), ist somit zwingende Grundvoraussetzung, dass Anstrengungen unternommen werden, um die Auswirkungen zu quantifizieren, die bisher aufgrund der Priorität des ersten Kriteriums (des Haushaltsdefizits) entstanden sind, und gleichzeitig auch die Konsequenzen zu bewerten, die auf der Grundlage der derzeitigen wirtschaftlichen Konjunkturlage künftig für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu erwarten sind.
- 8.2.7.2 Außerdem muss der Verschiebung der Priorität auf das Kriterium der Staatsverschuldung sowie den Folgen dieser Schwerpunktverlagerung auf den sozialen Zusammenhalt Rechnung getragen werden.
- 8.2.8 Es erscheint zweckmäßig zu betonen, dass sich die angesprochenen Messungen und Bewertungen nicht nur auf den Gesamtumfang ihres Anstiegs beschränken dürfen, sondern auch die Einzelkomponenten der Wachstumsraten der einzelnen Regionen, insbesondere der ärmsten unter ihnen, analysieren müssen.

8.3 **Wettbewerbspolitik**

- 8.3.1 Der Zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt enthält eine eindeutige Bezugnahme auf die Auswirkungen der nationalen Politiken auf die Verstärkung der Ungleichheiten, mit dem offensichtlichen Ziel aufzuzeigen, dass die nationalen Politiken mit den Gemeinschaftspolitiken koordiniert werden müssen, um dafür zu sorgen, dass sich die Disparitäten in keinem der Mitgliedstaaten verstetigen.
- 8.3.2 Im zweiten Absatz von Seite xi des Dokuments wird deshalb zwischen den Disparitäten zwischen den Staaten und denen zwischen den Regionen unterschieden und festgestellt, dass Letztere weniger stark abgenommen haben, und zwar zum Teil deswegen, weil die regionalen Unterschiede innerhalb einiger Mitgliedstaaten größer geworden sind.
- 8.3.3 Die nationalen Entwicklungspolitiken, die über die Verabschiedung von landesspezifischen Rechtsvorschriften, die auf nationalen Besonderheiten und Bedürfnissen gründen, verwirklicht werden, umfassen bestimmte Maßnahmenbündel zur Förderung des Wachstums mit vielfältigen kombinierten Entwicklungsanreizen.

8.3.4 Diese Anreize können sich beziehen auf:

- Steuerbefreiungen und Steuernachlässe,
- Kreditfazilitäten mit Zinsvergütung,
- die Gewährung kostenloser Kapitalbeihilfen,
- verschiedene Kombinationsformen dieser steuer-, kredit- und kapitalbezogenen Unterstützungsmaßnahmen.

8.3.5 Mit der Auswahl der konkreten Hilfs- und Fördermaßnahmen müssen neben der Förderung der Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Regionen jeden Landes folgende Ziele verfolgt werden:

- die Verbesserung der Beschäftigungslage sowie
- die Stärkung nationaler komparativer Vorteile.

8.3.6 Es sei darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung dieses Bündels an Hilfsmaßnahmen zur Förderung der Entwicklung der Zustimmung der Gemeinschaftsbehörden unterliegt, wobei das Ziel darin besteht, jedes – mehr oder weniger wahrscheinliche – Risiko zu vermeiden, dass sie den Politiken der Europäischen Union zuwiderlaufen. Dieses Anliegen der Konformität der nationalen Instrumente mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beinhaltet jedoch keine vorherige Bewertung ihrer Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

8.3.7 Daher ist es erforderlich, die bisherige Praxis zu ändern und Folgendes anzustreben:

- eine rechnerische Ex-ante-Bewertung der jeweiligen positiven oder negativen Auswirkungen der Abänderung des von den Mitgliedstaaten ausgewählten Bündels an Anreizen vorzunehmen, um sie an die Erfordernisse der damit zusammenhängenden Gemeinschaftsvorschriften zur Förderung der Kohäsion anzupassen, und
- eine dementsprechende Differenzierung der mit der Anpassung der nationalen Politiken zusammenhängenden Korrekturmaßnahmen vorzunehmen, um jedwede Option zu vermeiden, die Divergenzen fördern bzw. sich zum Nachteil des Zusammenhalts auswirken würde.

8.3.8 Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die Unterstützung eines bestimmten Unternehmens oder Sektors in vielen Fällen praktisch der Unterstützung einer bestimmten Region gleichkommt, da eine Einstellung bzw. Verweigerung dieser Hilfe den wirtschaftlichen und sozialen Rückstand des betroffenen Gebiets nur noch verschlimmert.

8.4 **Handelspolitik – Binnenmarkt**

- 8.4.1 Der Strategie, die der Rat von Helsinki im Bereich des Binnenmarktes angenommen hat, kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie die Möglichkeit einer Revision und Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes eröffnet.
- 8.4.2 Im Rahmen dieser Revision sollte sinnvollerweise geprüft werden, ob nicht präzise und vorab ausgewählte Indikatoren zur vergleichenden Bewertung von Aspekten bezüglich regionaler Disparitäten zweckmäßig wären.
- 8.4.3 Anhand dieser Untersuchungen wird ermittelt werden können, inwieweit eine Annäherung an die Ziele des Zusammenhalts stattgefunden hat.

8.5 **Verkehrspolitik**

- 8.5.1 Die Verkehrspolitik ist einer der grundlegenden Faktoren für die Entwicklung der Randgebiete der EU. Das Fehlen interregionaler (Straßen-, Luft- und Seeverkehrs-)Verbindungen ist bei vielen Regionen ein schwerwiegender Nachteil für ihre Entwicklung. Die Liberalisierung des Verkehrs hat die Stellung der Regionen in Randlage nicht nur nicht verbessert, sondern in manchen Fällen besteht sogar die Gefahr der wirtschaftlichen Isolierung dieser Regionen.

8.6 **Politik auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung**

- 8.6.1 Die Fertigkeiten und die beruflichen Fachkenntnisse, die dem Arbeitskräftepotential einer Region vermittelt wurden, in Verbindung mit der Art der Beschäftigung des Arbeitskräftepotentials werden als "*entscheidende Variable*" für die Ausprägung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen charakterisiert – vor allem im Lichte der Strategie von Lissabon.⁶
- 8.6.2 Außerdem wurde auf dem Europäischen Gipfel von Nizza betont, dass die Verwirklichung des Ziels der Vollbeschäftigung ehrgeizige Politiken zur Steigerung der Beschäftigungsquote und dem Abbau der regionalen Unterschiede bedingt.
- 8.6.3 Der Europäische Rat von Nizza wies insbesondere auf die lokale und regionale Dimension der Beschäftigungsstrategie hin, die ein Vorgehen auf sämtlichen Ebenen (einschließlich der Gemeinschaftsebene) mit spezifischen und sowohl inhaltlich als auch zielrichtungsmäßig nach Regionen differenzierten Politiken erfordert, um die Ziele von Lissabon verwirklichen und eine Stärkung des Zusammenhalts zwischen den europäischen Regionen erreichen zu können.

⁶ Beschäftigungsbericht 2002, Kapitel 4.

8.6.4 Die Nutzenanwendung dieser Feststellungen des Europäischen Rates bedingt die analytische Betrachtung und Quantifizierung des vorhandenen und des erforderlichen Profils an beruflichen Qualifikationen und Fertigkeiten in den einzelnen Regionen sowie die Entwicklung der erforderlichen Mechanismen zur Förderung der benachteiligten Regionen, so dass diese nach Maßgabe ihrer produktionsmäßigen Grundlage entsprechend zügig die fehlenden beruflichen Qualifikationen abdecken können.

9. **Schlussfolgerungen**

9.1 Auch wenn sich die Wirtschaftslage und der Lebensstandard der Bürger von EU-Regionen in Randlage in den letzten beiden Jahrzehnten verbessert haben, sind in vielen Fällen die regionalen Unterschiede gleich geblieben oder gar noch größer geworden.

9.2 Im Kontext einer effizienten Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt muss die europäische Regionalpolitik als horizontale Politik angelegt sein, dergestalt dass alle EU-Politiken den Folgen für die Regionen und deren Entwicklung Rechnung tragen.

9.3 Ohne die Rolle der sonstigen Gemeinschaftspolitiken unterschätzen zu wollen, müssen die Verkehrspolitik und die wettbewerbspolitischen Bestimmungen für staatliche Beihilfen, die der Regionalentwicklung dienen, überdacht werden. Da es noch keine gemeinsame Steuerpolitik gibt, müssen die einzelstaatlichen Steuerpolitiken der regionalen Dimension unter dem Blickwinkel der Stärkung des Zusammenhalts bei gleichzeitiger Beachtung wettbewerbspolitischer Aspekte gebührend Rechnung tragen.

9.4 Die Einkommensdisparitäten bestehen nach wie vor, und zwar auch bezüglich der nicht rein einkommensmäßigen Varianzen und Ungleichheiten, die die Situation der ärmeren Region zusätzlich erschweren. In diesem Zusammenhang sei zweckmäßigerweise auf den Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verwiesen (Seite xi), in dem ausdrücklich ein niedrigeres Pro-Kopf-BIP mit folgenden Faktoren in Zusammenhang gebracht wird:

- niedriger Wert für die Produktivität (BIP) je Beschäftigtem,
- geringes Bildungs- und Qualifikationsniveau,
- geringere Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und geringe Zahl von Innovationen,
- verzögerte Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien.

9.5 Es ist auf die Schwachstellen der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 (sprich der sonstigen, nicht strukturellen Politiken) im Zusammenhang mit der Quantifizierung ihrer Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt hinzuweisen.

9.6 Es wird vorgeschlagen, ein Verfahren für die Messung der Auswirkungen auch der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und

insbesondere auf das Beziehungsgefüge BIP/Kopf/Region, Beschäftigung/Region, Arbeitslosigkeit/Region und Armut/Region einzuführen (wie es bereits für die Strukturpolitiken des Artikels 158 zur Anwendung kommt).

- 9.7 Es muss eine spezielle Studie über die Konzipierung eines Bündels an Parametern für die Ex-ante- und die Ex-post-Messung der Effizienz der sonstigen Politiken durchgeführt werden, in Analogie zu dem Katalog an Messkriterien, wie er bereits für die Messung der Effizienz der Strukturpolitiken zum Einsatz kommt⁷, wobei allerdings die Wahl der geeigneten Indikatoren nicht generell für alle Politiken getroffen werden kann, sondern jeweils für jede einzelne Politik spezifiziert werden muss.
- 9.8 Die Einführung eines Verfahrens für die Quantifizierung auch der Auswirkungen der Politiken des Artikels 159 und die Durchführung einer speziellen Untersuchung für die Zusammenstellung eines Bündels an Indikatoren für die Messung der Effizienz dieser Politiken muss in den Rahmen eingebettet sein, wie ihn der "Zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" vorsieht:
- die Verpflichtung der Kommission zu einer weitergehenden Untersuchung des Themenkomplexes der Folgerichtigkeit und Kohärenz der verschiedenen Politiken, so dass die erforderliche Kompatibilität sämtlicher Politiken des neuen Programmzeitraums (2007-2013) mit dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gewährleistet ist;
 - möglichst Vorziehen der Frist für die Verabschiedung der neuen Rechtsvorschriften vor Ende 2005. Auf diese Weise könnte das Jahr 2006 den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und den Regionen über die Programmplanung für den Zeitraum 2007-2013 gewidmet werden.⁸
- 9.9 Es muss ein Verfahren für die dreijährliche Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen des Stabilitätspakts sowohl für die EU insgesamt als auch für die Wirtschaft der einzelnen europäischen Regionen eingeführt werden. Das Ziel dieser Bewertung muss darin bestehen, im Kontext der auf gemeinschaftlicher und regionaler Ebene eintretenden Entwicklungen bei der wirtschaftlichen Praxis eine zeitgerechte und effiziente Überprüfung der Maßnahmen und Verpflichtungen vorzunehmen, die der Stabilitätspakt den nationalen Wirtschaften zur Auflage macht, damit denkbare Rückschritte vermieden werden bzw. Abschwungsphasen auf Gemeinschaftsebene sich nicht verschlimmern und die Gefahren einer Verschlechterung des Zusammenhalts auf Gemeinschaftsebene minimiert werden.

⁷ Europäische Kommission – GD XVI: Der neue Programmzeitraum 2000-2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: eine indikative Methode.

⁸ Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2003) 34 endg. vom 30.01.2003: III. DIE WICHTIGSTEN THEMEN DER DISKUSSION ÜBER DIE ZUKUNFT DER KOHÄSIONSPOLITIK - (iii) Weitere Aspekte - *Der Beitrag der übrigen Politiken* und IV. DIE KÜNFTIGEN AUFGABEN.

- 9.10 Die Kombination und das Zusammenspiel der sonstigen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken und vor allem der Wirtschaftspolitik mit den Zielen des Zusammenhalts ist ein ziemlich kompliziertes Unterfangen. Deshalb muss ihm eine eingehende Untersuchung vorausgehen und in jedem Fall müssen simplistische Ansätze vermieden werden.
- 9.11 Im Jahre 1999 machten die Gemeinschaftsmittel, die für die Stärkung des Zusammenhalts bereitgestellt wurden, 0,45% des BIP der EU aus. Der Grad des Zusammenhalts der Regionen der 15er-Gemeinschaft hat sich zweifellos verbessert. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass mit Blick auf den Beitritt der 10 neuen Länder sowohl die Höhe als auch die ordnungsgemäße Verwendung des gesamten Mittelbedarfs für die weitere Förderung des Zusammenhalts sorgfältig geprüft werden müssen.
- 9.12 Der EWSA könnte im Rahmen seiner Zuständigkeiten diese Thematik weiter vertiefen und versuchen, Antworten auf folgende Fragen zu geben:
- Welche Gemeinschaftspolitiken tragen effektiv zum Zusammenhalt bei?
 - Wie kann ein größtmöglicher wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union gewährleistet werden?

Brüssel, den 25. September 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI

*

* *

ANHANG

Die folgenden Änderungsanträge wurden zur Abstimmung vorgelegt und in der Debatte abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 GO):

Ziffer 6.21

Diese Ziffer sollte folgendermaßen umformuliert werden:

"Folglich ergibt sich also, dass die allgemeine und doch recht vage Behauptung nicht ausreicht, dass beispielsweise die Wettbewerbspolitik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in sämtlichen Regionen behilflich ist (zweiter Kohärenzbericht). Diese Behauptung muss mit regelmäßigen Bewertungen der Auswirkungen der Wettbewerbspolitik auf die Beschäftigungslage ~~konkreten Zahlenwerten über die möglicherweise entstehenden neuen Arbeitsplätze in den einzelnen Regionen~~ untermauert werden, ~~wobei im Rahmen des Prozesses dieser Messungen zu prüfen ist, ob tatsächlich in den einzelnen Regionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder nicht~~".

Begründung

Dadurch wird die unrealistische Annahme vermieden, dass die Schlagwirkung der Wettbewerbspolitik einfach anhand der Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze gemessen werden kann.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 28

Gegenstimmen: 53

Enthaltungen: 6

Ziffern 6.24, 6.24.1, 6.24.2

Diese Ziffern sollten gestrichen werden.

Begründung

Auf diese Weise kann nicht der irriige Eindruck entstehen, dass praktische Anleitungen gegeben werden sollen. Das Grundkonzept wird in Ziffer 6.23.4 beschrieben.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 31

Gegenstimmen: 49

Enthaltungen: 9

Ziffer 8.2.3

Derzeitigen Wortlaut durch folgenden Text ersetzen:

"Folglich erscheint es zweckmäßig, die Auswirkungen der Einführung der einheitlichen Währung und die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Regionen eingehender zu untersuchen."

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 38

Gegenstimmen: 52

Enthaltungen: 3

Ziffer 8.2.4

Ziffer 8.2.4 streichen.

Begründung

Der Bezug zum Stabilitäts- und dem Wachstumspakt wird zu vereinfacht dargestellt, und außerdem wäre es realitätsfern, nach wirtschaftlichen Indikatoren für dieses Beziehungsfeld zu suchen.

In Ziffer 8.2.4 wird von vornherein eine sehr fragwürdige kausale Beziehung hergestellt. Außerdem wird eine konkrete Methodik vorgeschlagen – die Festlegung bestimmter arithmetischer "Indikatoren" –, die im Vergleich zu anderen Methoden wie Umfragen, Checklisten oder mehreren Arten von ökonometrischen Modellen möglicherweise nicht die geeignetste ist. Es erscheint nicht vernünftig, den Technischen Dienst der Kommission um die Durchführung einer Studie zu ersuchen und ihm darüber hinaus vorzuschreiben, welche Methode er zu verwenden hat.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 39

Gegenstimmen: 48

Enthaltungen: 2

Ziffer 8.2.6

Diese Ziffer sollte gestrichen werden.

Begründung

Der Kausalzusammenhang, der hier wirklich eine Rolle spielen könnte, ist der Bezug zwischen der Stabilität der Einheitswährung und der Auswirkung auf den Zusammenhalt. Die Bezugnahmen auf die von der Inflation ausgelösten Effekte erscheinen fehl am Platz.

Es ist Aufgabe des Technischen Dienstes der Kommission, die zu verwendende Methodik festzulegen.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 37

Gegenstimmen: 52

Enthaltungen: 4

Ziffer 8.3.7

Der erste Spiegelstrich dieser Ziffer sollte gestrichen werden.

Begründung

Die in dieser Textstelle angeregte Bewertung wäre in der Praxis, wenn überhaupt, schwer machbar. Die Kosten und konzeptionellen Schwierigkeiten dieses Unterfangens würden die potenziellen Nutzeffekte dieser Übung übersteigen, ganz gleich, ob die Bewertung retro- oder prospektiv erfolgt.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 31

Gegenstimmen: 53

Enthaltungen: 2

Ziffer 8.3.8

Ziffer streichen.

Begründung

Angriff auf die Chancengleichheit im Binnenmarkt.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen:	23
Gegenstimmen:	58
Enthaltungen:	4
