

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Benterbusch

Neuabgrenzung des Fördergebiets der
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“ 1993

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)

Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)

In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Neuabgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1993

Ulrich Benterbusch, Bonn *

Der Bund-Länder-Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) hat auf seiner Sitzung am 1. Juli 1993 die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete zum 1. Januar 1994 beschlossen. Nach diesem Beschluß gehören die neuen Bundesländer und Ost-Berlin bis Ende 1996 in Gänze zum GA-Fördergebiet. In den alten Ländern mußte das Fördergebiet auf Verlangen der EG-Kommission um rd. 8 %-Punkte auf nunmehr 22 % der Einwohner in den alten Ländern (einschl. West-Berlin) reduziert werden. Dem Neuabgrenzungsbeschluß des Planungsausschusses lag erstmals eine Vorabvereinbarung mit der für die Beihilfenkontrolle zuständigen EG-Kommission zugrunde. Zu dieser Vereinbarung gehörten u. a. eine Absprache zum Umfang des GA-Fördergebiets (22 %-Plafonds) sowie zur Auswahl des GA-Fördergebiets. Die deutliche Reduzierung des GA-Fördergebiets in den alten Ländern war für Bund und Länder vor dem Hintergrund des erheblich gestiegenen regionalpolitischen Handlungsbedarfs nur akzeptabel, weil der für die Beihilfenkontrolle zuständige EG-Kommissar dem Planungsausschuß Flexibilität bei der Fördergebietsauswahl zugestanden hat. Nur so war es möglich, die wichtigsten Problemregionen im Fördergebiet zu halten.

Die Neuabgrenzung erfolgte auf der Basis der 1990 neu zugeschnittenen Arbeitsmarktregionen und des aktualisierten Gesamtindikatormodells, das der Neuabgrenzung 1991 zugrunde lag.

Die Gremien der Gemeinschaftsaufgabe haben mit den Entscheidungen zur Neuabgrenzung 1993 ihre institutionelle Leistungsfähigkeit bewiesen. Sie haben in relativ kurzer Zeit schwierige Fragen, zu denen auch Verteilungsfragen über finanzielle Ressourcen gehören, weitestgehend im Konsens entschieden.

Die Europäische Kommission hat das GA-Fördergebiet in den neuen Ländern am 19. Januar 1994 und das in den alten Ländern erst am 29. März 1994 genehmigt. Die späte Genehmigung der GA-Förderung in den alten Ländern ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht unbedenklich.

Gliederung

- 1 Rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die Neuabgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Rechtliche Vorgaben aus dem Einigungsvertrag
 - 1.3 Beihilfepolitische Eckpunkte der EG für die Neuabgrenzung
 - 1.4 Neufestlegung der EG-Regionalfördergebiete
- 2 Politische Beschlüsse auf dem Weg zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets
 - 2.1 Beschluß der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder
 - 2.2 Grundsatzbeschluß des Planungsausschusses zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets
- 3 Das Abgrenzungsmodell für das GA-Fördergebiet in den alten Bundesländern
 - 3.1 Regionale Diagnoseeinheiten
 - 3.2 Indikatoren zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets
- 4 Die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets im Kontext der EG-Beihilfenkontrolle
 - 4.1 Beihilferechtliche Ausgangslage für die Neuabgrenzung
 - 4.2 Beihilfepolitische Verhandlungspositionen und -ergebnisse

- 5 Der Neuabgrenzungsbeschluß des Planungsausschusses
 - 5.1 Elemente des Neuabgrenzungsbeschlusses
 - 5.2 Bewertung des Neuabgrenzungsbeschlusses
- 6 Beihilferechtliche Genehmigung des Neuabgrenzungsbeschlusses für das GA-Fördergebiet durch die EG-Kommission

1 Rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die Neuabgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

1.1 Ausgangslage

Der Bund-Länder-Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) hat auf seiner Sitzung am 06. März 1992 seinen Unterausschuß beauftragt, die Förderbedürftigkeit der Regionen zu überprüfen und einen Vorschlag für die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets zum 1. Januar 1994 auszuarbeiten. Damit hat der Planungsausschuß die beihilferechtlichen Vorgaben der EG-Kommission umgesetzt, die erstmals das zum 01. Januar 1991 neu abgegrenzte GA-Fördergebiet nur für einen Zeitraum von drei Jahren, bis Ende 1993, genehmigt hatte.

Trotz der relativ kurzen Zeitspanne seit der Neuabgrenzung 1991 hatten sich die Rahmenbedingungen für die regionale Strukturpolitik deutlich geändert. Dazu gehören vor allem die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung, die tiefe Rezession seit Mitte 1992, die wirtschaftliche Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten, die globale Ost-West-Entspannung und der damit verbundene Truppenabbau sowie der technische und organisatorische Wandel in der Wirtschaft selbst. Für viele ländliche

* Ulrich Benterbusch ist Referent im Referat für regionale Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Regionen, in denen die Landwirtschaft noch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist, kommen die Auswirkungen der EG-Agrarreform hinzu. In vielen Regionen hat sich aufgrund dieser Entwicklungen der Strukturwandel erheblich beschleunigt und der regionalpolitische Handlungsdruck verschärft.

Neben diesen allgemeinen Rahmenbedingungen mußte der Unterausschuß zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets eine Reihe rechtlicher und politischer Vorgaben berücksichtigen.

1.2 Rechtliche Vorgaben aus dem Einigungsvertrag

Der Einigungsvertrag legt fest, daß in den neuen Bundesländern und Ostberlin mindestens für eine Dauer von fünf Jahren Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt werden¹.

Der Einigungsvertrag sieht hierzu ausdrücklich vor, daß in diesem Zeitraum in den Regionen des Beitrittsgebiets die für das übrige Bundesgebiet gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung der Förderbedürftigkeit der Fördergebiete nicht vorgenommen werden muß. Der Einigungsvertrag legt damit eine zweigleisige Regionalpolitik zumindest bis Ende 1995 fest und trägt dadurch der besonderen strukturpolitischen Lage im wiedervereinigten Deutschland Rechnung. Einerseits verlangt der wirtschaftliche Wiederaufbau in den neuen Ländern, daß auch die Regionalförderung ihren Förderschwerpunkt ganz eindeutig auf die neuen Länder legt. Andererseits sind die Probleme in strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer durch die Wiedervereinigung nicht verschwunden, so daß auch hier die Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe weiterhin einen Beitrag zum Abbau von Entwicklungsrückständen bzw. zur Flankierung sektoraler Anpassungsprozesse leisten muß.

Für die neuen Länder und Ostberlin war daher bei der Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets nur entscheidend, ob der im Einigungsvertrag vorgesehene Förderzeitraum von fünf Jahren verlängert wird. Dies hat der Planungsausschuß mit seinem Beschluß zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets vom 1. Juli 1993 einstimmig bejaht. Danach sind die neuen Länder bis Ende 1996 in Gänze GA-Fördergebiet.

1.3 Beihilfepolitische Eckpunkte der EG für die Neuabgrenzung

Die EG-Kommission hat ihre beihilferechtlichen Kompetenzen gem. Art. 92 ff. EG-Vertrag seit Beginn der 80er Jahre in zunehmendem Maße dazu benutzt, Umfang und Intensität der Regionalförderung in den reicheren Mitgliedsstaaten zurückzudrängen, um eine Konzentration der Regionalförderung auf die ärmeren Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu erreichen². Die EG-Kommission setzt damit ihre beihilferechtlichen Befugnisse bei der Kontrolle der Regionalbeihilfen auch zu kohäsionspolitischen Zwecken ein.

¹ Einigungsvertrag vom 31. August 1990, Anlage I, Kapitel V; vgl. 23. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ BT-Drs. 12/4850, Anhang 3.

² Gerstenlauer, Hans-Georg: Die Wettbewerbskontrolle der EG-Kommission gegenüber nationalen Beihilfen, S. 26; in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Weg zur europäischen Integration, Hannover 1992, S. 22–28.

³ Spiekermann, Bernd: Regionale Wirtschaftspolitik unter EG-Rahmenbedingungen, S. 41; in: ARL 1992, vgl. Fußnote 2 ebda. Der besondere Förderstatus des ehemaligen Zonenrandgebiets entfiel bei der Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets 1991 im Zuge des Abbaus der Zonenrandförderung nach der Wiedervereinigung.

So mußten Bund und Länder von 1986 bis 1991 auf Druck der EG-Kommission das GA-Fördergebiet von rd. 40% schrittweise auf insgesamt rd. 27% der Wohnbevölkerung in den alten Ländern (ohne West-Berlin) reduzieren.

Vertreter der für die Beihilfenkontrolle zuständigen EG-Dienststellen haben im Vorfeld der Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets sehr deutlich gemacht, daß nach ihrer Einschätzung für die alten Bundesländer nur ein vom Umfang her nochmals drastisch reduziertes GA-Fördergebiet genehmigungsfähig sei. Darüber hinaus vertraten sie die Auffassung, daß die sog. EG-Prüfmethode für Regionalbeihilfen konsequenter als in der Vergangenheit angewendet werden müsse, weil die Prüfmethode durch den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum nun auch in Nicht-EG-Staaten angewendet werde.

Der Unterausschuß der Gemeinschaftsaufgabe mußte sich daher bei seinen Überlegungen für die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets darauf einstellen, daß die EG-Kommission nicht nur auf einer drastischen Reduzierung des GA-Fördergebiets in den alten Ländern bestehen, sondern auch wieder versuchen wird, die konkrete Auswahl der Fördergebiete über die Anwendung ihrer Prüfmethode zumindest mitzubestimmen.

1.4 Neufestlegung der EG-Regionalfördergebiete

Mit Wirkung zum 1. Januar 1994 wurden auch die EG-Fördergebiete in Deutschland neu festgelegt. In den alten Bundesländern und West-Berlin mußten die Fördergebiete nach Ziel-2 (alte Industrieregionen im Niedergang) und nach Ziel-5b (strukturschwache ländliche Regionen) neu festgelegt werden. Die neuen Länder waren bereits durch den Europäischen Rat von Edinburgh am 11. Dezember 1992 in Gänze als Ziel-1-Fördergebiet im Rahmen der EG-Regionalförderung anerkannt worden.

Die zeitgleiche Festlegung der nationalen und der EG-Regionalfördergebiete eröffnete die Möglichkeit, die regionalpolitisch sinnvolle Kohärenz der verschiedenen Regionalfördergebiete zu verbessern. Nicht akzeptabel war aus fachlicher Sicht aber in diesem Zusammenhang die Forderung, „EG-definierte Fördergebiete (Ziel-2- und -5b-Gebiete) als Fördergebiete sui generis – auch ohne Nachweis einer nationalen Förderbedürftigkeit – ähnlich wie derzeit das Zonenrandgebiet automatisch als Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe“ anzuerkennen³.

Für den Unterausschuß kam ein solches Vorgehen nicht in Frage, weil die selbständige Festlegung der räumlichen Prioritäten zum Kern der nationalen Regionalpolitik gehört. Es wäre auch nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, denn Bund, Länder und Gemeinden verfügen im Vergleich zur EG über die bessere Orts- und Problemkenntnis und sind deshalb viel eher als die Kommission in der Lage, die wirklich förderbedürftigen Regionen zu ermitteln.

2 Politische Beschlüsse auf dem Weg zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets

2.1 Beschluß der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder

Auf ihrer Konferenz am 03./04. September 1992 in München haben die Länder mehrheitlich einen Beschluß zur deutschen und europäischen Regionalpolitik gefaßt. Mit diesem Beschluß bekräftigen die Länder zum einen Grundsatzpositionen für die Verhandlungen um das sog. Delors-II-Paket, insbesondere

zur Reform der Strukturfondsverordnungen. Zum anderen enthält dieser Beschluß wichtige Forderungen der Länder für die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets. Die Wirtschaftsminister stellen fest, daß die verschärfte Beihilfenkontrolle und die verstärkten regionalwirtschaftlichen Aktivitäten der EG-Kommission in den vergangenen Jahren bereits zu einer spürbaren Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums in der regionalen Strukturpolitik geführt haben. Die Länderwirtschaftsminister fordern die Bundesregierung deshalb auf, sich im Rahmen der Verhandlungen zum Delors-II-Paket dafür einzusetzen, daß sowohl die Auswahl der nationalen Fördergebiete als auch die der EG in einer Weise ausgestaltet werden, die dem in den Maastrichter Verträgen festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip Rechnung trägt und föderale bzw. regionale Handlungsspielräume respektiert. Zur Umsetzung dieser Forderung solle mit der EG-Kommission u. a. ein Fördergebietsplafond für das nationale Fördergebiet abgestimmt werden. Die Ausfüllung eines solchen Plafonds nach eigenen sachgerechten Kriterien wäre dann Aufgabe der nationalen Regionalpolitik und der für diese zuständigen Institutionen. Zudem solle sich die EG-Beihilfenkontrolle auf die wirklich wettbewerbsverzerrenden Beihilfen konzentrieren.

2.2 Grundsatzbeschluß des Planungsausschusses zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets

Auf seiner Sitzung am 24. Februar 1993 faßte der Planungsausschuß einen Grundsatzbeschluß zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets. Mit diesem Beschluß wurde der Unterausschuß beauftragt, die vorbereitenden Arbeiten für den Neuabgrenzungsbeschluß so fortzuführen, daß der Planungsausschuß noch vor der Sommerpause 1993 darüber entscheiden konnte. Damit wollte der Planungsausschuß zum einen für ausscheidende Fördergebiete einen angemessenen Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten des neuen Fördergebietes am 01. Januar 1994 schaffen. Zum anderen wollte der Planungsausschuß mit einem frühzeitigen Neuabgrenzungsbeschluß verhindern, daß von der Festlegung der EG-Fördergebiete eine Präjudizwirkung auf die nationale Fördergebietsabgrenzung ausgehen könnte.

Darüber hinaus beschloß der Planungsausschuß, unverzüglich Gespräche mit dem zuständigen EG-Kommissar aufzunehmen mit dem Ziel, eine Vorabvereinbarung über die beihilfepolitischen Eckpunkte für die Neuabgrenzung zu erreichen. Der Planungsausschuß verstand diesen Teil des Beschlusses als ein Angebot an die EG-Beihilfenkontrolle, die beihilfepolitischen Problempunkte noch vor der nationalen Entscheidung über Umfang und Auswahl des Fördergebiets auszuräumen, statt wie bisher bei den Neuabgrenzungen 1986 und 1991 in schwierigen und zeitaufwendigen Verhandlungen nach den jeweiligen nationalen Entscheidungen zum Fördergebiet. Der Planungsausschuß war sich bewußt, daß mit dem Verhandlungsmandat auch eine Ermächtigung für die Verhandlungsführer von Bund und Ländern verbunden war, der EG-Kommission eine Reduzierung des GA-Fördergebietsumfanges anzubieten, denn ohne diese Bereitschaft hätte der zuständige EG-Kommissar einer solchen Vorabvereinbarung nicht zustimmen können.

3 Das Abgrenzungsmodell für das GA-Fördergebiet in den alten Bundesländern

3.1 Regionale Diagnoseeinheiten

Die Abgrenzung der GA-Fördergebiete erfolgte bei der Neuabgrenzung 1991 auf der Basis kreisscharf abgegrenzter Arbeitsmarktregionen, die anhand von Pendlerverflechtungen und Erreichbarkeitsanalysen ermittelt wurden⁴. Der Unterausschuß mußte in einem ersten Schritt entscheiden, ob der Zuschnitt der Arbeitsmarktregionen für die Neuabgrenzung 1993 überprüft und ggf. überarbeitet werden sollte.

Der Unterausschuß war der Auffassung, daß eine solche Überprüfung nicht vorgenommen werden solle. Ausschlaggebend dafür war, daß seit dem letzten Neuzuschnitt der westdeutschen Arbeitsmarktregionen erst knapp zwei Jahre vergangen waren und für die meisten Regionen keine Anhaltspunkte dafür vorhanden waren, daß sich z.B. aufgrund größerer Veränderungen in der Verkehrsinfrastruktur die Rahmendaten für die Erreichbarkeit von Arbeitsstätten regional deutlich verändert haben.

Eine Ausnahme bildeten insbesondere die Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze, für die sich mit der Wiedervereinigung die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend verändert hatten. Für diese Regionen wäre ein Neuzuschnitt der Arbeitsmarktregionen in Frage gekommen. Regionalökonomisch wäre ein solcher Neuzuschnitt aber nur dann sinnvoll gewesen, wenn auch die ostdeutschen Nachbarregionen in die Erreichbarkeitsanalysen und die Untersuchung der Pendlerströme einbezogen worden wären. Dagegen sprachen die Vorgaben des Einigungsvertrages, der den neuen Ländern für eine Dauer von 5 Jahren den GA-Fördergebietsstatus zubilligt. Zudem wären dann voraussichtlich länderübergreifende Arbeitsmarktregionen zwischen alten und neuen Bundesländern entstanden mit der unvermeidlichen Folge, daß innerhalb einer Arbeitsmarktregion völlig unterschiedliche Förderpräferenzen gelten würden. Aus den westdeutschen Teilen solcher Arbeitsmarktregionen wäre dann erheblicher politischer Druck zu erwarten gewesen, das deutliche Präferenzgefälle in der Regionalförderung zugunsten der neuen Länder abzuschwächen.

3.2 Indikatoren zur Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets

In einem zweiten Schritt hatte der Unterausschuß zu entscheiden, welche Indikatoren für die Arbeitsmarktregionen der alten Länder zur Ermittlung ihrer Förderbedürftigkeit berechnet werden und wie diese Indikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt werden sollten. Für den Unterausschuß stellte sich zunächst die Frage, ob an den Indikatoren und ihrer Gewichtung, wie sie dem Neuabgrenzungsmodell 1991 zugrundelagen, festgehalten werden sollte oder ob neue Abgrenzungsmodelle erarbeitet werden mußten. Im Unterausschuß bestand zwischen Bund und Ländern eine sehr breite Übereinstimmung darin, daß im Zuge der Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets 1993 keine Grundsatzdiskussion über die Abgrenzungsindikatoren, ihre Gewichtung und das statistische Transformationsverfahren zur Berechnung des Gesamtindikators erforderlich sei. Vielmehr sollte das Abgrenzungsmodell von 1991 aktualisiert werden. Bei dieser Entscheidung ging der Unterausschuß davon aus, daß der Planungsausschuß die Neuabgrenzung 1991 auf breiter politischer Basis getroffen hatte und der damals vorhandene regionalpolitische Konsens über das Abgrenzungsmodell fortbestehe.

⁴ Eckey, Hans-Friedrich/Horn, Klaus/Klemmer, Paul: Abgrenzung von regionalen Diagnoseeinheiten für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik; Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, 1990, 449 S.

Allein die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen vertrauen die Auffassung, daß das Abgrenzungsmodell von 1991 nicht geeignet sei, die besonderen Regionalprobleme aller Industrieregionen angemessen abzubilden, sie waren aber dennoch bereit, das alte Abgrenzungsmodell noch einmal mitzutragen.

Für ein Festhalten am alten Abgrenzungsmodell sprach auch, daß jede Änderung des Modells einen zusätzlichen Rechtfertigungsbedarf gegenüber der EG-Beihilfenkontrolle auslösen und voraussichtlich die Genehmigung durch die EG-Kommission erschweren würde. Hinzu kam, daß die Verwendung des alten Modells die intertemporale Vergleichbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung in den westdeutschen Arbeitsmarktregionen erleichtert und damit auch die Basis für eine Zielerreichungskontrolle der GA-Fördermaßnahmen verbessert.

Der Unterausschuß ließ folgende Indikatoren für die Arbeitsmarktregionen der alten Länder aktualisieren:

- durchschnittliche Arbeitslosenquote im Zeitraum April 1989 bis März 1993 (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB),
- durchschnittlicher Bruttojahreslohn der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf 1992 (IAB),
- Infrastrukturindikator (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, BfLR); bei diesem Indikator wurden nur einige Teilindikatoren aktualisiert, ansonsten gingen die bereits 1991 verwendeten Infrastrukturdaten ein,
- Prognose der Arbeitsplatzentwicklung 2000 (Prof. Dr. Bade, Universität Dortmund).

Aus den so aktualisierten Regionalindikatoren wurde der Gesamtindikator ermittelt, indem die Teilindikatoren zunächst am jeweiligen Bundesdurchschnitt normiert sowie standardisiert und anschließend multiplikativ verknüpft wurden. Der Bruttojahreslohn und die Arbeitslosenquote gingen in den Gesamtindikator mit einem Gewicht von jeweils 40%, der Infrastrukturindikator und der Indikator für die zukünftige Arbeitsplatzentwicklung mit einem Gewicht von jeweils 10% ein. Anhand dieses Modells wurden die 167 Arbeitsmarktregionen der alten Länder auf ihre Förderbedürftigkeit hin überprüft und in eine Rangfolge gebracht, wobei die strukturschwächste Region auf Rangplatz 1 liegt⁵.

4 Die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets im Kontext der EG-Beihilfenkontrolle

4.1 Beihilferechtliche Ausgangslage für die Neuabgrenzung

4.1.1 Ansatz und Anspruch der EG-Prüfmethode für Regionalbeihilfen

Regionalbeihilfen unterliegen gemäß Art. 92 ff. EG-Vertrag der Genehmigung durch die EG-Kommission. Nach Art. 92 Abs. 3c EG-Vertrag können Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen wer-

den. Ohne Genehmigung durch die EG-Kommission kann daher kein Fördergebietsbeschluß des Planungsausschusses in Kraft treten. Ob das GA-Fördergebiet mit den Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar ist, entscheidet die EG-Kommission auf der Basis ihrer sog. Prüfmethode für Regionalbeihilfen⁶.

Mit dieser Methode erhebt die Kommission den Anspruch, für jeden Mitgliedsstaat beurteilen zu können, in welchem Umfang nationale Regionalfördergebiete und in welchen einzelnen Regionen die Gewährung von Regionalbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.

Der Prüfmethode liegen zwei separate Prüfschritte zugrunde: Im ersten Prüfschritt werden für Kreise/kreisfreie Städte oder Arbeitsmarktregionen Schwellenwerte für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten oder das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und die strukturelle Arbeitslosigkeit zur Beurteilung der Förderbedürftigkeit von Regionen berechnet. Diese Schwellenwerte werden aus dem Verhältnis des jeweiligen Durchschnitts des Mitgliedsstaates zum EG-Durchschnitt abgeleitet. Zur Zeit sind folgende Schwellenwerte in Prozent des jeweiligen Landesdurchschnitts gültig⁷.

Schwellenwerte

	Bruttowertschöpfung je Kopf	Strukturelle Arbeitslosigkeit
Belgien	83	117
Frankreich	79	110
Niederlande	84	119
Dänemark	73	117
Deutschland*)	75	145
Vereinigtes Königreich	85	113
Italien	84	110
Irland	85	110
Luxemburg	77	145
Griechenland	85	118
Spanien	85	110
Portugal	85	145

*) Ohne die neuen Bundesländer und Ost-Berlin.

In Deutschland ist auf der Basis dieses Prüfschritts danach in den alten Ländern die Regionalförderung in denjenigen Kreisen/kreisfreien Städten oder Arbeitsmarktregionen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, deren Arbeitslosenquote 145% des Bundesdurchschnitts übersteigt oder deren Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten pro Kopf der Bevölkerung 75% des Bundesdurchschnitts unterschreitet.

Im zweiten Prüfschritt wird die Förderbedürftigkeit von Regionen anhand weiterer sozio-ökonomischer Indikatoren untersucht. Dieser Prüfschritt wird in der Regel auf Regionen angewendet, die die Kriterien des ersten Prüfschritts nicht erfüllen. Er eröffnet der EG-Beihilfenkontrolle einen weiten Ermessensspielraum, um die Förderbedürftigkeit von Regionen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar einzustufen zu können.

Mit der Prüfmethode der EG-Kommission soll die zwangsläufig schwierige Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 92 Abs. 3c EG-Vertrag vermieden werden, indem die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit von Regionalfördergebieten auf das Feststellen einer Über- bzw. Unterschreitung einfach konstruierter Schwellenwerte reduziert wird. Mit diesem mechanistischen Ansatz ist die EG-Kommission aber nicht

⁵ Das Gesamtindikatormodell ist dem Aufsatz von Franziska Hirschenauer in diesem Heft zu entnehmen.

⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 212 vom 12. August 1989: Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Art. 92 Abs. 3a und 3c auf Regionalbeihilfen.

⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 119 vom 29. April 1993, S. 7.

in der Lage, die komplexe Problemlage strukturschwacher Regionen angemessen zu erfassen. Zudem erweckt die EG-Kommission damit den Eindruck, als sei sie in der Lage, den beihilferechtlich zulässigen Fördergebietsumfang mathematisch exakt berechnen zu können, und erhebt gleichzeitig den Anspruch, auch die konkrete Auswahl der einzelnen nationalen Fördergebiete mitzubestimmen.

4.1.2 Zur Kritik an der EG-Prüfmethode für Regionalbeihilfen

Der auf der Basis der EG-Prüfmethode beihilferechtlich zulässige Fördergebietsumfang für nationale Regionalbeihilfen und damit auch für die Gemeinschaftsaufgabe hängt davon ab, welche Prämissen als Grundlage für die Berechnungen des EG-Prüfmodells gewählt werden. Für die Neuabgrenzung 1993 gehörten hierzu:

- ob gesamtdeutsche Daten oder ausschließlich Daten für die alten Länder zur Berechnung der Schwellenwerte für die Bruttowertschöpfung je Einwohner bzw. für die Arbeitslosenquote und die Normierung der regionalen Indikatorwerte verwendet werden,
- ob als regionale Diagnoseeinheit Arbeitsmarktregionen oder Kreise bzw. kreisfreie Städte herangezogen werden und
- ob der Indikator Bruttowertschöpfung je Einwohner auf der Basis von ECU oder Kaufkraftstandards berechnet wird.

Zur Vorbereitung der Verhandlungen mit der EG-Kommission wurden entsprechende Modellrechnungen angestellt. Sie zeigen, daß je nach Auswahl und Kombination dieser Prämissen das beihilferechtlich zulässige Fördergebiet für die alten Bundesländer zwischen rd. 7% und knapp 50% der Wohnbevölkerung in den alten Ländern schwankt. So beträgt z.B. der zulässige Fördergebietsplafond für die alten Länder auf der Basis von Kreisen und kreisfreien Städten bei Daten nur für die alten Länder in Kaufkraftstandards knapp 50%, hingegen auf der Basis von Arbeitsmarktregionen, gesamtdeutschen Daten und dem ECU als monetärer Bezugsgröße gut 7%.

Diese Modellrechnungen zeigen, daß der Fördergebietsumfang nicht „mathematisch exakt“ berechnet werden kann. Die EG-Prüfmethode kann höchstens dazu beitragen, bestimmte Bandbreiten für den Umfang des nationalen Regionalfördergebiets im EG-weiten Vergleich plausibel zu machen. Der Fördergebietsumfang ist daher jeweils Gegenstand von politischen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und der EG-Kommission, die aber gemäß ihrer beihilferechtlichen Befugnisse die Letztentscheidung treffen und auch die politische Verantwortung für den Fördergebietsumfang übernehmen muß.

Die Prüfmethode ist darüber hinaus auch nicht geeignet, die wirklich förderbedürftigen Regionen zu identifizieren⁸. Die Fördergebietsauswahl anhand nationaler Kriterien ist unverzichtbarer Bestandteil einer eigenständigen Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten. Bei konsequenter Anwendung der EG-Prüfmethode verbliebe den Mitgliedsstaaten dazu praktisch kein Spielraum mehr. Eine solche Kontrollpraxis für Regionalbeihilfen dürfte mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 3b des Maastrichter EG-Vertrages nicht vereinbar sein. Aufgabe der Beihilfenkontrolle müßte es vielmehr sein, dafür zu sorgen, daß Mitgliedsstaaten Regionalbeihilfen nicht mißbräuchlich zur Verfälschung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt einsetzen.

⁸ Zur fachlichen Kritik vgl. Tetsch, Friedemann et al.: Neuabgrenzung des Fördergebiets für die regionale Wirtschaftspolitik 1986. Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1988, S. 27 ff.

⁹ Vgl. Woche im Bundestag vom 3. Juni 1993, S. 31.

4.2 Beihilfepolitische Verhandlungspositionen und -ergebnisse

Auf der Basis des Planungsausschußbeschlusses vom 24. Februar 1993 haben der Bundesminister für Wirtschaft und Vertreter der Länder am 01. Juni 1993 mit dem für die Beihilfenkontrolle zuständigen EG-Kommissar über die beihilfepolitischen Eckpunkte für die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets verhandelt. Im Vordergrund dieser Verhandlungen standen Umfang und Auswahl des GA-Fördergebiets in den alten Ländern.

4.2.1 Fördergebietsumfang

Aus Sicht des zuständigen EG-Kommissars sollte der Umfang für das GA-Fördergebiet ab 1994 unter 20% der Wohnbevölkerung in den alten Ländern (einschl. West-Berlin) bleiben. Hauptargument für diese Forderung war, daß der Druck auf die EG-Kommission aus anderen Mitgliedsstaaten wachse, als zumindest teilweise Kompensation für die massiven Beihilfen an die ostdeutsche Wirtschaft die Regionalbeihilfen in den alten Ländern verstärkt abzubauen. Mit dieser Forderung setzt die EG-Kommission ihre bisherige Linie, die Beihilfenkontrolle auch für kohäsionspolitische Zwecke einzusetzen, fort und geht damit über die ihr eingeräumten beihilferechtlichen Befugnisse hinaus.

Die deutsche Seite hielt demgegenüber ein Fördergebiet von 23,5% der westdeutschen Wohnbevölkerung (einschl. West-Berlin) für erforderlich. Sie begründete diese Forderung damit, daß die Strukturprobleme in den alten Ländern durch die Wiedervereinigung nicht verschwunden seien und die Regionalförderung auch hier weiterhin dazu beitragen müsse, sektorale Anpassungsprozesse zu flankieren und Entwicklungsrückstände abzubauen. Hinzu kam, daß die derzeitige Wirtschaftskrise den regionalpolitischen Handlungsdruck verschärft hat und daß auch deshalb tiefere Einschnitte in das Regionalfördergebiet politisch den Betroffenen vor Ort kaum zu vermitteln sind. Außerdem war nach deutscher Auffassung ein 23,5 %-Plafond für das GA-Fördergebiet zumindest mit dem zweiten Prüfschritt der EG-Prüfmethode für Regionalbeihilfen ohne weiteres vereinbar.

Beide Seiten einigten sich schließlich als Kompromiß auf einen Fördergebietsumfang von 22% der Bevölkerung in den alten Ländern (einschl. West-Berlin). Im Vergleich zum Fördergebietsplafond für die GA-West von 1991 bis 1993 in Höhe von 27% mußte das GA-Fördergebiet damit um 5 %-Punkte reduziert werden. Da West-Berlin mit seinem Bevölkerungsanteil von rd. 3 % aufgrund der speziellen Förderung nach dem Berlinförderungsgesetz in diesem Plafond noch nicht enthalten war, in die Neuabgrenzung 1993 nach dem Abbau der Berlinförderung aber einbezogen und als Fördergebiet anerkannt wurde, mußte das GA-Fördergebiet in den übrigen alten Ländern insgesamt um rd. 8 %-Punkte oder gut 25% reduziert werden.

4.2.2 Fördergebietsauswahl

Bei der Auswahl der konkreten Fördergebiete kam es aus deutscher Sicht in erster Linie darauf an, den nationalen Handlungsspielraum zur eigenständigen Auswahl der Fördergebiete zu sichern. Damit verbunden war die Ablehnung der EG-Prüfmethode als Entscheidungskomponente für die Auswahl der nationalen Fördergebiete. Der für die Beihilfenkontrolle zuständige EG-Kommissar hatte in diesem Zusammenhang bereits in einem Gespräch mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages angedeutet, daß die Auswahl nationaler Regionalfördergebiete seiner Ansicht nach eine primäre Aufgabe der Mitgliedsstaaten sei⁹.

Im einzelnen trafen Bund und Länder mit dem zuständigen EG-Kommissar folgende Absprache zur Fördergebietsauswahl:

- Über die Ausfüllung des Fördergebietsplafonds entscheiden die zuständigen deutschen Stellen nach konkreten, offenen und überprüfbaren Kriterien, solange dies der Flexibilität im Rahmen des zweiten Prüfschritts der EG-Prüfmethode entspricht.
- Die Bundesrepublik Deutschland kann in begründeten Einzelfällen und in engem Rahmen im Wege des Gebietsaustausches Regionen ins Fördergebiet aufnehmen, in denen erhebliche regionale Strukturprobleme konkret absehbar sind, die sich aber noch nicht in den überwiegend vergangenheitsbezogenen Regionalindikatoren niederschlagen haben (Flexibilität).
- Diese Flexibilität kann auch während der Laufzeit des Fördergebietsbeschlusses im Rahmen des vereinbarten Plafonds in Anspruch genommen werden.

4.2.3 Bewertung des Verhandlungsergebnisses aus regionalpolitischer Sicht

Der 22 %-Plafond für das GA-Fördergebiet bedeutet zwar einen deutlichen Einschnitt in das bisherige Fördergebiet, er ermöglicht aber, die wichtigsten regionalen Problemgebiete in das GA-Fördergebiet aufzunehmen. Die Zusicherung des für die Beihilfenkontrolle zuständigen EG-Kommissars, die Ermessensspielräume der EG-Prüfmethode bei der Genehmigung des neuen GA-Fördergebiets konsequent zu nutzen, ist ein vielversprechender Ansatz, um Schwierigkeiten und Konflikte zwischen EG und Bund/Ländern zu vermeiden, wie sie bei den vorherigen Fördergebietsabgrenzungen aufgetreten sind. Sie kann sicher auch als politische Reaktion auf berechtigte Forderungen aus den Mitgliedsstaaten verstanden werden, die EG-Kommission müsse das Subsidiaritätsprinzip und das Erforderlichkeitsgebot des Art. 3b des Maastrichter EG-Vertrags ernst nehmen und umsetzen.

5 Neuabgrenzungsbeschluß des Planungsausschusses

5.1 Elemente des Neuabgrenzungsbeschlusses

Auf seiner Sitzung am 01. Juli 1993 hat der Planungsausschuß die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets beschlossen. Der Beschluß enthält im einzelnen die nachstehenden Elemente.

5.1.1 Umfang und Laufzeit für das GA-Fördergebiet

Der Planungsausschuß beschloß gemäß der Vorabvereinbarung mit dem zuständigen EG-Kommissar ein Fördergebiet mit einem Umfang von 22% der westdeutschen Bevölkerung (einschl. West-Berlin). Für die alten Länder war die Umsetzung dieser Entscheidung mit großen Schwierigkeiten verbunden, da sich der regionalpolitische Handlungsbedarf aufgrund der schwierigen Wirtschaftslage deutlich erhöht hatte. Die Reduzierung des Fördergebiets war für sie nur akzeptabel, weil der zuständige EG-Kommissar mehr Flexibilität bei der Anwendung der EG-Prüfmethode für Regionalbeihilfen zugesichert hatte.

Auf Wunsch der EG-Beihilfenkontrolle stimmte der Planungsausschuß einer Laufzeit von drei Jahren (1994 – 1996) für das neue GA-Fördergebiet in den alten Ländern zu. Damit werden das GA-Fördergebiet sowie das Ziel-2-Fördergebiet der EG-Regionalpolitik in den alten Ländern zum 01. Januar 1997 wieder neu festgelegt. Zu diesem Termin muß dann auch über den GA-Förderstatus der neuen Länder und Ost-Berlins neu entschieden werden.

5.1.2 Auswahl des GA-Fördergebiets

Die Auswahl des GA-Fördergebiets erfolgte primär anhand des Gesamtindikatoremodells. Der Planungsausschuß entschied, die Arbeitsmarktregionen auf den Rangplätzen 1-51 in das GA-Fördergebiet aufzunehmen. Damit war gewährleistet, daß das Saarland (Rangplatz 50) und die Arbeitsmarktregion Lingen (Rangplatz 51) noch in Gänze in das GA-Fördergebiet aufgenommen werden konnten. Dadurch war allerdings der 22 %-Plafond für das Fördergebiet bereits um rd. 1,4 %-Punkte überschritten. Um einen breiten Konsens zum neuen Fördergebiet zu ermöglichen, verzichtete das Land Berlin im Westteil der Stadt auf die Berücksichtigung von Fördergebietsbevölkerung in gleicher Höhe, so daß der 22 %-Plafond nicht überschritten wurde.

Mit seinem Beschluß zur Auswahl der Fördergebiete entschied der Planungsausschuß auch über die Aufnahme von Regionen oder Teilen von Regionen, die im Wege eines landesinternen Fördergebietsaustausches in das Fördergebiet aufgenommen wurden. Dieser Fördergebietsaustausch war – wie bei vorherigen Abgrenzungen auch – vor allem aus folgenden Gründen erforderlich: Die regionalen Diagnoseeinheiten des Fördergebiets, die Arbeitsmarktregionen, müssen aus datentechnischen Gründen kreisscharf abgegrenzt werden. Dies führt im Einzelfall zu regionalökonomisch unbefriedigenden Ergebnissen, weil Kreisgrenzen als Verwaltungsgrenzen die regionalökonomischen Verflechtungen oft nicht adäquat widerspiegeln.

In solchen Fällen wurde das kriterienmäßig abgegrenzte Fördergebiet im Austauschwege durch kleinräumig abgegrenzte Fördergebiete, in der Regel Gemeinden, arrondiert. Beispiele für solche Arrondierungen sind die Aufnahme von Teilen der Verbandsgemeinde Kirchberg, Rhein-Hunsrück-Kreis, wegen der Probleme im Zusammenhang mit dem Truppenabbau, oder der Stadt Ahlen, Kreis Unna, wegen des Strukturwandels im Steinkohlenbergbau.

Zum anderen wurden im Wege des Gebietsaustausches Regionen ins neue Fördergebiet hineingenommen, in denen schwerwiegende Regionalprobleme konkret absehbar waren, die von den überwiegend vergangenheitsbezogenen Abgrenzungsindikatoren aber noch nicht erfaßt wurden. Beispiele für solche Fälle sind die Region Kaiserslautern (Truppenabbau) und Schweinfurt (Wälzlagerindustrie).

Insgesamt wurden bei der Neuabgrenzung 1993 rd. 6% des GA-Fördergebiets im Wege des Gebietsaustausches in das neue GA-Fördergebiet aufgenommen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Notwendigkeit einer flexiblen Abgrenzung um so größer ist, je geringer der Fördergebietsplafond ist.

5.1.3 Verteilung der GA-Mittel auf die alten Länder

Zum Neuabgrenzungsbeschluß gehört auch eine Entscheidung über die GA-Mittel Verteilung auf die alten Länder für die Jahre 1994 bis 1996. Dem Planungsausschuß lag dazu ein Modell zur Entscheidung vor, das die Fördergebietsbevölkerung der strukturschwächsten Arbeitsmarktregionen auf den Rangplätzen 1-16 des Gesamtindikatoremodells und die des Saarlandes, das durch den Konkurs der Saar-Stahl AG erheblich belastet ist, stärker gewichtet (Gewichtungsfaktor 1,5, übrige Fördergebietsbevölkerung Faktor 1). West-Berlin wurde in diesem Modell mit seiner vollen Bevölkerungszahl berücksichtigt, um unbillige Nachteile aus dem Verzicht auf Fördergebietsbevölkerung zu vermeiden. Auf der Basis von z.Z. 350 Mio DM Bundesmittel pro Jahr für den Normalansatz

bei der GA-West ergibt sich daraus jährlich ein Umverteilungsvolumen im Vergleich zur ungewichteten Fördergebietsbevölkerung von rd. 18,5 Mio DM.

Die Einbeziehung des Saarlandes in die höhere Gewichtung der Fördergebietsbevölkerung war für den Planungsausschuß die einzige Möglichkeit, der besonderen regionalpolitischen Problemlage aufgrund des Konkurses der Saar-Stahl AG Rechnung zu tragen. Ein GA-Sonderprogramm, das der Planungsausschuß in vergleichbaren Fällen in der Vergangenheit beschlossen und das Saarland für die Sitzung des Planungsausschusses vorbereitet hatte, kam aufgrund der angespannten Haushaltslage für den Bund nicht in Betracht. Mit dieser Entscheidung ging der Planungsausschuß auch auf die Forderungen der Parlamentsinitiative „Randregionen“ des Deutschen Bundestages ein, die verlangt hatte, daß die Belange strukturschwacher, ländlich peripherer Regionen stärker in der Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigt werden sollten. Zu den Arbeitsmarkregionen auf den Rangplätzen 1-16 gehören zum größten Teil Regionen, für die sich diese Parlamentsinitiative einsetzt.

Gegen diesen Vorschlag zur Mittelverteilung sprachen sich insbesondere diejenigen alten Länder aus, die von der Umverteilung nicht profitierten (Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen). Der Planungsausschußbeschloß das vom Unterausschuß erarbeitete Modell mit Mehrheit.

5.1.4 Infrastrukturförderung in fünf Bergbaugemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen

Im Anschluß an die Kohlerunde 1991 hatte der Planungsausschuß auf seiner Sitzung am 06. März 1992 ein GA-Sonderprogramm für Bergbauregionen beschlossen. Nach dem Neuabgrenzungsbeschluß waren fünf Bergbaugemeinden aus dem Aachener Revier aus dem Fördergebiet und damit aus dem Sonderprogramm ausgeschieden, da Nordrhein-Westfalen diese Gebiete nicht im/Rahmen des landesinternen Fördergebietsaustausches berücksichtigt hatte. Nordrhein-Westfalen beantragte daher, in den Städten Aisdorf, Baesweiler, Herzogenrath, Würselen und in der Gemeinde Aldenhoven für die Laufzeit des Sonderprogramms bis Ende 1995 eine auf die GA-Infrastruktur beschränkte Förderung zuzulassen. Der Planungsausschuß stimmte dem zu.

5.2 Bewertung des Neuabgrenzungsbeschlusses

Der Planungsausschuß faßte den Neuabgrenzungsbeschluß mit breiter Mehrheit. Ausschlaggebend dafür war, daß die

Länder trotz der deutlichen Reduzierung des Fördergebietsumfangs ihre jeweiligen Problemregionen angemessen im Fördergebiet vertreten sahen. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen alten Industrieregionen und strukturschwachen ländlichen Regionen, aber auch für Regionen, die infolge des Truppenabbaus vor besondere Anpassungsprobleme gestellt sind.

Mit der Neuabgrenzung haben die Gremien der Gemeinschaftsaufgabe auch ihre institutionelle Leistungsfähigkeit bewiesen. Sie haben in relativ kurzer Zeit schwierige Fragen, zu denen auch Verteilungsfragen über finanzielle Ressourcen gehören, entschieden. Daß diese Entscheidungen weitestgehend im breiten Konsens getroffen werden konnten, ist angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund und Ländern ein beachtliches Ergebnis.

Sein Ziel, über die Neuabgrenzung des GA-Fördergebiets vor der Neufestlegung der EG-Regionalfördergebiete zu entscheiden, hat der Planungsausschuß erreicht. Er hat damit in einem regionalpolitischen Kernbereich seine Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Mit Blick auf die Anfang 1994 abgeschlossene Neufestlegung der EG-Regionalfördergebiete nach Ziel-2 und Ziel-5b ist aber festzustellen, daß die Kohärenz insbesondere zwischen den neuen Ziel-5b-Fördergebieten im Vergleich zum GA-Fördergebiet weiter abgenommen hat. Die Konkurrenz zwischen nationaler und EG-Regionalförderung wurde damit verstärkt.

6 Beihilferechtliche Genehmigung des Neuabgrenzungsbeschlusses für das GA-Fördergebiet durch die EG-Kommission

Die Bundesregierung hat den Neuabgrenzungsbeschluß der EG-Kommission Mitte Juli 1993 zur Genehmigung vorgelegt. Am 19. Januar 1994 hat die Kommission das GA-Fördergebiet in den neuen Ländern und Ost-Berlin bis Ende 1996 genehmigt.

Über die Gründe für die Verzögerungen bei der Genehmigung des Neuabgrenzungsbeschlusses für die alten Länder kann nur spekuliert werden. Der Planungsausschuß ist der Auffassung, daß er mit seinem Neuabgrenzungsbeschluß die Vorab Vereinbarungen mit dem für die Beihilfenkontrolle zuständigen EG-Kommissar eingehalten hat. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sind diese Verzögerungen nicht unbedenklich.