

WOLFGANG J. STEINLE

Europäische Regionalpolitik zwischen Mittelkonzentration, Koordination und Flexibilität

1. Einleitung

Trotz aller Kritik sind positive Entwicklungstendenzen der europäischen Regionalpolitik unübersehbar. Während in den ersten Jahren des Regionalfonds traditionelle Instrumente eingesetzt wurden, wie Investitionszuschüsse zur Arbeitsplatzschaffung und zum Ausbau der technischen Infrastruktur, hat sich die europäische Regionalpolitik von einem reinen Transfermechanismus und diesen traditionellen Förderinstrumenten abgewandt und versucht, mehr und mehr diejenigen Beiträge zur regionalen Entwicklung zu leisten, die in Anbetracht der veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten möglich und sinnvoll erscheinen. Auch die ziellose und weitgehend unkontrollierbare Mittelvergabe der ersten Jahre des Regionalfonds wurde zunehmend durch eine verstärkte Programmorientierung und entsprechende Rahmenrichtlinien zu beheben versucht.

Derzeit jedoch befindet sich die europäische Regionalpolitik in einer konzeptionsbedingten Krise. Mit der neuen quotenfreien Abteilung des Fonds, mit der nicht nur in den national ausgewiesenen Fördergebieten interveniert werden kann, wurde die traditionelle Regionalförderung aufgrund festgeschriebener entwicklungsbedürftiger Gebiete verlassen und durch eine flexible Einsatzmöglichkeit ersetzt. Im Rahmen der quotenfreien Abteilung hat es sich die Kommission auch zur Aufgabe gemacht, politische Eingriffe von Gemeinschaftsseite, die regionale Nebenwirkungen haben, zu beseitigen oder ihrem Eintreten vorzubeugen. Gleichzeitig versucht die Kommission, den nach wie vor bestehenden quotengebundenen Teil des Regionalfonds mehr und mehr auf diejenigen Gebiete zu konzentrieren, die als „echte“ Rückstandsgebiete im europäischen Rahmen zu sehen sind. Insbesondere die Neubeitrittsländer wie Griechenland (und noch in diesem Jahrzehnt Portugal und Spanien) sowie die schwächsten Gebiete der alten Neunergemeinschaft (z.B. Süditalien, Irland, periphere Gebiete in Frankreich und besonders stark von rückläufigen Industrien geprägte Gebiete im Vereinigten Königreich) spielen dabei eine Rolle.

Einerseits arbeitet die europäische Regionalpolitik mit der quotenfreien Abteilung des Regionalfonds hin auf eine Flexibilisierung; dies sowohl hinsichtlich der förderwürdigen Gebiete als auch der möglichen Interventionstypen. Andererseits wird im Rahmen der an nationale Quoten gebundenen Abteilung des Fonds auf eine verstärkte geographische Mittelkonzentration hingewirkt.

Die damit angedeutete Vielfalt von Interventionsgegenständen, möglichen Maßnahmen und Zielen ist insgesamt nicht problemlos. In Anbetracht der verfügbaren Fördermittel des Regionalfonds ist es fraglich, inwieweit die gegebenen politischen Ausrichtungen in der Praxis eingelöst werden können

oder ob sie Stückwerk bleiben müssen. Fraglich ist auch, wie die Kommission aus Gemeinschaftssicht Fördergebiete einerseits einschränken und andererseits aufgrund von möglichen zukünftigen oder tatsächlichen derzeitigen regionalen Auswirkungen von Gemeinschaftspolitiken festlegen will. Dies erfordert eine europaweite laufende Raumbewachung. Trotz aller Fortschritte dürften die gegebenen statistischen Grundlagen hierfür jedoch kaum ausreichen.

In dem vorliegenden Beitrag wird zunächst die Entwicklung der europäischen Regionalpolitik dargestellt. Dann wird mehr im einzelnen auf die Aspekte Koordination, Konzentration und Flexibilität eingegangen und die damit verbundene Problematik aus analytischer und politischer Perspektive diskutiert.

2. Entwicklung und Ausrichtung der Europäischen Regionalpolitik

Erst nach der ersten Erweiterung von sechs auf neun Mitgliedstaaten wurde 1975 eine gemeinschaftliche Regionalpolitik mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Ausschuss für Regionalpolitik ins Leben gerufen. Der Fonds sollte dazu dienen, die hauptsächlich räumlichen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft abzubauen, und insbesondere diejenigen, welche sich aus einer überwiegend landwirtschaftlich orientierten Wirtschaftstätigkeit, dem Vorwiegen rückläufiger Industriezweige sowie der strukturellen Arbeitslosigkeit ergeben¹.

Obwohl die Europäische Regionalpolitik und der Regionalfonds vergleichsweise jung sind, lassen sich dennoch gewissen Entwicklungsstadien erkennen.

Die *Regionalpolitik der ersten Generation*, womit grob die Periode von 1975 bis Anfang 1979 angesprochen wird, erschöpfte sich in einer allgemeinen Mittelumverteilung zugunsten des Aufbaus wirtschaftsnaher Infrastruktur und physischer Investitionen zur Arbeitsplatzschaffung und -erhaltung. Die allgemeine Philosophie dieser Periode war, die Wirtschaftskraft von reichen in arme Regionen zu transferieren. „Arme Regionen“ wurden dabei gleichgesetzt mit der europäischen Peripherie; wobei der Dualismus zwischen zentralen und peripheren Regionen der Gemeinschaft gleichzeitig als Legitimation für die Europäische Regionalpolitik gedient hat.

Schon im Verlaufe dieser ersten Periode der Europäischen Regionalpolitik zeichneten sich gewisse regionale Entwicklungstendenzen ab, welche die Vertretung der Philosophie der ersten Generation zusehends erschwerten. Um einige Hauptpunkte zu nennen:

1 Vgl. Verordnung Nr. 724/25 des Rates vom 18. 3. 1975.

- Die Abwanderungen aus unterentwickelten ländlichen Räumen in die Ballungsgebiete haben sich durch die allgemeine Verknappung von Arbeitsplätzen verringert;
- es wurde deutlich, daß ein eindeutiger Dualismus zwischen Zentrum und Peripherie im Sinne eines Wirtschaftskrafts- und Wohlstandsgefälles von innen nach außen nicht eindeutig nachweisbar ist;
- in Zusammenhang damit ist einer auf Ressourcentransfers aufgebauten Regionalpolitik die Legitimation zusehends erschwert worden; u.a. haben sich Probleme der Arbeitslosigkeit verstärkt in traditionell als entwickelt eingestuften Gebieten eingestellt;
- die Erfolge einer Reallokationspolitik wurden zusehends bezweifelt; zum Beispiel dahingehend, daß eine solche Politik „kranke“ Industrien, welche sich in reicheren Regionen nicht mehr halten können, oder Zweigbetriebe größerer Unternehmen, welche bei einer Wirtschaftsflaute geschlossen werden, in weniger entwickelte Gebiete zieht und sich dadurch langfristig der Entwicklungsabstand zwischen Regionen vergrößert. Ein Musterbeispiel hierfür sind die Unternehmensstillegungen von im Rahmen der Regionalpolitik geförderten Unternehmen in Irland und Nordirland².

Die Konzeption der Europäischen Regionalpolitik konnte mit dem raschen wirtschaftlichen Wandel der siebziger Jahre nicht Schritt halten. Ihre ursprüngliche Ausrichtung entsprach weitgehend noch den günstigen Umständen, unter deren Eindruck sie aufgebaut wurde, und weniger der wirtschaftlichen Situation, welcher wir seit Mitte der siebziger Jahre gegenüberstehen.

1977 legte die Kommission die ersten Vorschläge zu einer Reform und einer Ausweitung des Fonds vor, die 1979 angenommen wurden. Die Kommissionsvorschläge von 1977 spiegeln zwei Hauptpunkte wider: Einerseits hätte eine erfolgversprechende Regionalpolitik sowohl „reiche“ als auch „arme“ Problemregionen einzuschließen; das heißt, daß regionale Probleme nicht mehr auf der Grundlage von festgeschriebenen Krisengebieten, sondern einer vergleichenden Analyse aller Regionen der Gemeinschaft zu erfolgen hat. Dazu wollte die Kommission einen in regelmäßigen Abständen erscheinenden Bericht zur regionalen Lage und Entwicklung vorlegen. Darauf folgend sollten Vorschläge, Ziele und Förderprioritäten dem Rat unterbreitet werden.

Die Kommission wurde sich mehr und mehr darüber klar, daß Gemeinschaftspolitiken eine räumliche Wirkung haben. So die gemeinsame landwirtschaftliche Marktpolitik, die Handelsbeziehungen mit Drittländern, die Neubetriebs- und Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Der wichtigste Punkt in diesem Zusammenhang war der mittlerweile angenommene Vorschlag, einen Teil des Fonds quotenunabhängig aufzubauen, um ihn für den Ausgleich der regionalen Auswirkungen von Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einzusetzen. Die *quotenunabhängigen Maßnahmen* sollten nicht nur ex post negative regionale Effekte anderer Gemeinschaftspolitiken heilen, sondern ihr Eintreten von vornherein vermeiden helfen. Die neue Verordnung von 1979 dachte der Kommis-

sion auch die Rolle zu, Prioritäten für Fondseinsätze im Lichte von Gemeinschaftszielen und auf der Basis der regionalen Entwicklungsprogramme zu formulieren.

Die mit der Revision der Fondsverordnung und der Annahme der Richtlinien im Rat eingeleitete *zweite Generation* der Europäischen Regionalpolitik hatte, kurz zusammengefaßt, die folgenden Kennzeichen:

- die Finanzierung erfolgversprechender oder kontrollierbarer Maßnahmen durch eine verstärkte Programmorientierung;
- neu auftretenden Regionalproblemen entgegenzutreten und nicht nur die traditionellen Rückstandsgebiete regionalpolitisch anzuvisieren;
- neben der Finanzierung physischer Investitionen auch die nichtphysischer zu erlauben; wie etwa die Kosten von Unternehmensberatungen oder andere Kostenfaktoren im Rahmen regionaler Entwicklungsprojekte.

Schließlich hat die Kommission 1980 den im Orientierungsrahmen von 1979 vorgesehenen ersten periodischen Bericht zur regionalen Lage und Entwicklung vorgelegt. 1981 folgten die ebenfalls vorgesehenen und teilweise auf dem Bericht basierenden „Neuen Leitlinien und Prioritäten der Regionalpolitik“³ sowie erneute Änderungs- und Erweiterungsvorschläge für den Regionalfonds.

Die jüngsten Kommissionsvorschläge spiegeln zwei Hauptpunkte wider:

- die Konzentration der Mittel des quotengebundenen Teils des Regionalfonds auf die bedürftigsten Gebiete der Gemeinschaft;
- die Erhöhung der Mittel der nicht-quotengebundenen Abteilung von seither 5 auf 20 % der gesamten Fördermittel.

Bestärkt wird die Intention der quotenfreien Abteilung, den regionalen Nebenwirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken präventiv entgegenzutreten und durch spezifische Maßnahmen der Verschärfung regionaler Ungleichgewichte abzu- helfen.

Ist man zunächst geneigt, von einer damit eingeleiteten „dritten Generation“ der Regionalpolitik zu sprechen, so ergibt sich bei einer genaueren Analyse ein anderes Bild. Im ersten periodischen Bericht wird weitgehend an dem schon zu Zeiten der Einrichtung des Fonds sich verändernden räumlichen Problemfeld festgehalten. In den neuen Leitlinien heißt es entsprechend:

„... daß die Ungleichgewichte zwischen den Regionen nicht nur fortbestehen, sondern sich sogar noch vergrößert haben, daß die Hauptursache für diese Verschlechterung in den endogenen Strukturfaktoren zu suchen ist, daß die Wirtschaftskrise die Ungleichgewichtsfaktoren verstärkt, die Mobilität des Kapitals zur Förderung der benachteiligten Regionen noch mehr begrenzt und in diesen Regionen besonders schwierige Umstellungs- und Innovationsprobleme stellt“⁴.

Grundsätzlich wird also an der überkommenen Disparitätenargumentation festgehalten: regionale Ungleichgewichte

2 Vgl. z.B.: Finished; De Laurean Incorporated. In: Time. November 1 (1982) S. 46/47.

3 Vgl. Doc. KOM (80) 816 und KOM (81) 152.

4 Vgl. Doc. KOM (81) 152, S. 1.

vergrößern sich, deshalb brauchen wir eine europäische Regionalpolitik.

Daneben tendiert die Kommission dazu, den quotenfreien Teil des Fonds ähnlich wie den quotengebundenen in den traditionell unterentwickelten Gebieten der Gemeinschaft einzusetzen und nicht als eine Art von „Feuerwehr“ in all den Regionen, die durch bestimmte Gemeinschaftspolitiken besonders stark betroffen werden. Damit verschwimmen die konzeptionellen Unterschiede zwischen den quotenfreien und den quotengebundenen Maßnahmen des Regionalfonds.

Mit diesen kurz umrissenen Aktivitäten hat die Kommission zwar einige der ursprünglichen Mängel behoben und sich mehr und mehr weg von einem globalen europäischen Transferinstrument hin auf eine eigenständige gemeinschaftspolitische Kraft entwickelt. Die Relevanz der einzelnen Interventionskategorien, deren Ausrichtung und ihre Funktionen im Rahmen der anderen Gemeinschafts- und nationalen politischen Bereiche sind jedoch nach wie vor unklar und wurden durch die jüngst vorgeschlagene Revision der Fondsverordnung und die aus dem ersten periodischen Bericht gezogenen politischen Folgerungen eher undurchsichtiger als zuvor, statt zu einer klaren Formulierung der Ziele und Ausrichtung der europäischen Regionalpolitik beizutragen.

3. Zum Koordinationsbedarf der europäischen Regionalpolitik

Vor dem Hintergrund der übernationalen Tätigkeit der Europäischen Regionalpolitik ist es unvermeidlich, sich über den Begriff der Koordination und ihrer Funktion im Rahmen der Gestaltung der Regionalpolitik Gedanken zu machen. In Anbetracht des Bestehens von derzeit zehn und noch in diesem Jahrzehnt voraussichtlich zwei weiteren nationalen Regionalpolitiken, und dem zwangsläufig zusätzlichen Charakter der Europäischen Regionalpolitik, ist eine Koordination des politischen Handelns auch aus europäischer Perspektive unabdingbar.

Es wäre jedoch verfehlt, den Begriff der Koordination so weit einzuschränken, daß dabei ausschließlich an das Zusammenspiel nationaler regionalpolitischer Ansätze und der Gemeinschaft gedacht wird. Vielmehr sollte der Begriff der Koordination in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden. Das Zusammenspiel von Regionalpolitik und anderen staatlichen Maßnahmebereichen steht dabei im Vordergrund. Bei der derzeitigen Ausrichtung der Regionalpolitik stellt sich grundsätzlich die Frage, ob sie traditionell bestehende regionale Ungleichgewichte abmildern oder negative Folgewirkungen ablaufender oder anstehender staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozess einzudämmen oder soweit wie möglich zu vermeiden suchen soll. Das hieße, dort präventiv tätig zu werden, wo regionale Fehlentwicklungen zu erwarten sind, ohne von vornherein Fördergebiete festzulegen. Erstes verlangt nach einer langfristig angelegten Strukturpolitik, letzteres nach kurz- und mittelfristigen regionalen Problemlösungsansätzen.

Der hier verwendete Koordinationsbegriff deckt sich nicht vollständig mit dem in den entsprechenden Kommissionsdokumenten benutzten. Zum einen bezieht die Kommission den

Begriff der Koordination auf die faktische Planung von regionalen Entwicklungsmaßnahmen. Koordination in diesem Sinne ist gleichbedeutend mit einer zielorientierten regionalen Entwicklungsplanung und soll dazu beitragen, widersprüchliche oder sich gegenseitig in ihrer Wirkung aufhebende Maßnahmen zu vermeiden, also eine kohärente und transparente regionale Entwicklungsplanung zu ermöglichen. Zum anderen wird der Koordinationsbegriff von Kommissionsseite hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen verwendet. Koordination im letzteren Sinne heißt, regionale und sonstige Maßnahmen miteinander abzustimmen.

Wenn im vorliegenden Beitrag von Koordination die Rede ist, dann beziehen wir uns auf den zweiten Begriff. (Der erste ist vor allem im Rahmen der praktischen regionalen Entwicklungsplanung von Bedeutung, auf die hier nicht näher eingegangen wird.)

Die bisherigen Koordinationsbestrebungen der gemeinsamen Regionalpolitik richten sich darauf, die räumlichen Nebenwirkungen von im Rahmen der Gemeinschaft geschaffenen Mechanismen wiederum gemeinsam zu beseitigen oder ihrem Eintreten vorzubeugen.

In diesem Rahmen wurde bereits eine Reihe von spezifischen Maßnahmen finanziert. Die jüngsten von der Kommission an den Rat gemachten Vorschläge richten sich auf die Unterstützung von Maßnahmen zur Verhinderung räumlicher Nebenwirkungen im Rahmen der Erweiterung der Gemeinschaft, zur Beseitigung von Entwicklungshemmnissen in von der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie, des Schiffbaus sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie betroffenen Gebieten, und schließlich auf den Ausbau alternativer Energiequellen⁵.

Wie aus dieser Auflistung ersichtlich wird, richten sich die Koordinationsbestrebungen der Kommission auf eine ganze Reihe von Bereichen. Außer mit den gerade angegebenen befaßt sich die Kommission auch mit den regionalen Auswirkungen der gemeinsamen Agrarmarkt- sowie der Außenhandelspolitik. Für beide Bereiche wurden entsprechende Sachverständigenausschüsse einberufen und Berichte vorgelegt⁶.

Sicherlich haben alle von der Kommission anvisierten globalpolitischen Bereiche regionale Nebenwirkungen (und prinzipiell hat dies jede nur erdenkliche Maßnahme). Zu fragen bleibt jedoch in diesem Zusammenhang, inwieweit die von der Kommission gemachte Auswahl von Gemeinschaftspolitiken sinnvoll ist, und weshalb sich die Kommission gerade auf Gemeinschaftspolitiken beschränkt und nicht etwa auch bestimmte nationale Politiken einbezieht.

Die derzeitigen Koordinationsbestrebungen der europäischen Regionalpolitik geben zunächst Anlaß zu der Vermutung, daß die entsprechenden Absichten zwar gut gemeint, aber insgesamt kaum zu verwirklichen sind.

5 Vgl. Doc. KOM (82) 658 endg.

6 Vgl. Henry, P.: Study of the regional impact of the common agricultural policy. Hrsg.: Commission of the European Communities. – Brüssel 1981. = Studies Collection, Regional Policy Series No. 21. (Vgl. auch Beitrag in diesem Heft.)

Die Ergebnisse der Expertengruppe „Regionale Auswirkungen der Außenhandelspolitik“ dürfen ebenfalls demnächst in der Reihe „Studien zur Regionalpolitik“ veröffentlicht werden.

Deutlich wird dies hinsichtlich der den Gemeinschaftshaushalt dominierenden europäischen Agrarmarktpolitik. Es ist offensichtlich, daß die europäische Agrarpolitik negative Folgen für die am wenigsten entwickelten und in starkem Maße von der Landwirtschaft abhängigen Regionen der Gemeinschaft hat und daß sie zu einer relativen Verschlechterung der Einkommenssituation in diesen Regionen beiträgt; beispielsweise dadurch, daß die am wenigsten gestützten Agrarerzeugnisse in den weniger entwickelten Gebieten am stärksten vertreten sind. Die Hoffnung, mit der gegebenen Mittelausstattung des Regionalfonds regionale Auswirkungen von Eingriffen wie der gemeinschaftlichen Agrarmarktpolitik beseitigen oder abmildern zu können, muß sich jedoch realistischere – schon in Anbetracht der verfügbaren Mittel – als eine Illusion herausstellen.

In gewisser Weise mutet es auch widersprüchlich an, die durch Gemeinschaftsmechanismen verursachten und als solche erkannten Nebenwirkungen durch andere Gemeinschaftsmechanismen auszubügeln. Wäre es nicht sinnvoller, die Konzeption einzelner Gemeinschaftspolitiken zu überdenken, bevor Mittel mit bestimmten Wirkungen eingesetzt werden und dann nochmals Mittel ausgegeben werden, um einen Teil der erzielten Wirkungen zu beseitigen?

Sicherlich muß die europäische Regionalpolitik ihre Koordinationsabsichten in Anbetracht der verfügbaren Mittel auf einige wenige Bereiche konzentrieren. Angesichts der hohen und noch immer steigenden Arbeitslosigkeit wäre beispielsweise die Sozialpolitik ein naheliegender Ansatzpunkt für einen koordinierten Einsatz der europäischen Regionalpolitik; wobei es zweifellos sinnvoll wäre, neben der gemeinschaftlichen Sozialpolitik die entsprechenden einzelstaatlichen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Wenn die Kommission die Koordination mit anderen Politikbereichen im Rahmen ihrer Regionalpolitik zu einem zentralen Fokus machen will, wäre es auch unumgänglich, die Funktion der Regionalpolitik von Grund auf zu überdenken. Als Alternative zu traditionellen Formen könnte man sich durchaus vorstellen, daß die Regionalpolitik gezielt mit den wichtigsten Fachpolitiken zusammenarbeitet und relevante strukturpolitische Maßnahmen eine regionale Dimension erhalten⁷.

4. Zur Notwendigkeit einer flexiblen Gestaltung der europäischen Regionalpolitik

In engem Zusammenhang mit dem Koordinationsbedarf steht das Postulat nach einer flexiblen Gestaltung der europäischen Regionalpolitik. Geht man davon aus, daß globalpolitische Eingriffe in den Wirtschaftsprozess nicht unbedingt immer zum Nachteil derjenigen Gebiete sind, die im Rahmen der traditionellen regionalen Strukturpolitik als Fördergebiete bedacht werden, so ist eine Festschreibung von Fördergebieten a priori nicht sinnvoll. In der Tat zeigt beispielsweise die Ent-

wicklung der Arbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre, daß keineswegs nur die traditionellen Rückstandsgebiete von Beschäftigungsproblemen betroffen sind. „Flexibilität“ heißt in diesem Zusammenhang, mit regionalpolitischen Maßnahmen in den Gebieten zu intervenieren, die aufgrund bestimmter wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen oder politischer Eingriffe von einer Situationsverschlechterung im Vergleich zu anderen Regionen betroffen sind. Folglich kann auch das Spektrum möglicher Gebiete, in denen die Regionalpolitik intervenieren kann, nicht vorweg auf bestimmte geographische Zonen festgelegt werden.

Ein Abrücken von der geographischen Festschreibung von Fördergebieten und eine flexible Gestaltung der europäischen Regionalpolitik setzt natürlich klare Kriterien zur Mittelvergabe voraus. Denn ansonsten stehen der Willkür oder dem ziellosen Hantieren alle Türen offen. Während die nicht-quotengebundene Abteilung des Regionalfonds in Richtung auf eine Flexibilisierung hinzielt – indem Fördergebiete gleichermaßen wie Nicht-Fördergebiete für Mittelvergaben in Frage kommen und nationale Quoten keinen Einfluß haben –, scheint bisher bezüglich der Frage nach den entsprechenden Kriterien vieles offen zu bleiben.

Neben der laufenden Beobachtung der räumlichen Entwicklung, die hierfür erforderlich ist (vgl. Abschnitt 6), könnten in diesem Rahmen die regionalen Entwicklungsprogramme einen Beitrag leisten.

Regionale Entwicklungsprogramme wurden von allen Mitgliedstaaten unterbreitet. Nach den vom Ausschuß für Regionalpolitik aufgestellten Leitlinien sollten sie folgende Aspekte beinhalten:

- eine Analyse der derzeitigen und zukünftigen Probleme, welche Entwicklungspotentiale und -barrieren aufzeigt;
- Ziele, wobei zumindest Beschäftigungsziele quantifiziert sein sollten;
- Maßnahmen, welche ergriffen wurden, um diese Ziele zu erreichen, einschließlich von Anreizen im privaten Sektor, der Infrastruktur und anderen relevanten Instrumenten;
- die finanziellen Mittel nach Ursprung und Verwendungsart sowie den zeitlichen Ablauf der Programme.

Die vorgelegten Programme (alle sind in der Reihe „Regionalpolitik“ der Kommission der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht)⁸ unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat; sie spiegeln die Verschiedenheit regionalpolitischer Konzepte, politischer und administrativer Strukturen wider, sowie das Ausmaß, in welchem längerfristige regionale Planung praktiziert wird. Die Kommission veröffentlichte eine Stellungnahme zu den Programmen im Juni 1979⁹. Bemerkte wurde u. a., daß die Programme keine prioritären Maßnahmen ausweisen (weder nach Typ noch nach Region), noch längerfristige Ausgaben, noch wie die Mitgliedstaaten beabsichtigen, die Mittel des Fonds zu verwenden.

Es ist kaum zu erwarten, daß die Programme in naher Zukunft so operational sein werden, daß sie konkrete Anhalts-

⁷ Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung dieser Möglichkeit Lauschmann, Elisabeth: Regionalisierung der Strukturpolitik als Alternative zu den Gemeinschaftsaufgaben. In: Raumforschung und Raumordnung. 39. Jg. (1981) H. 5–6, S. 225 ff.

⁸ Vgl. Commission of the European Communities (Ed.): The regional development programmes. – Brüssel 1979. = Studies Collection, Regional Policy Series No. 17.

⁹ Vgl. Amtsblatt Nr. L 143 vom 12. Juni 1979, S. 7.

punkte für einen zielorientierten Mitteleinsatz und eine Projektauswahl abgeben.

Regionale Entwicklungsprogramme können nur eine grobe Einschätzung von spezifischen, in einer Region durchgeführten oder vorgesehenen Maßnahmen geben. Sie erlauben bis zu einem gewissen Punkt, die Kohärenz zwischen spezifischen Maßnahmen und regionalen Entwicklungsproblemen und -zielen zu überprüfen; es würde aber regionale Programme überstrapazieren, wollte man ihnen die Rolle eines Angelpunkts zwischen Globalpolitik und konkreten regionalen Entwicklungsmaßnahmen zudenken.

5. Zur Notwendigkeit eines konzentrierten Mitteleinsatzes

Die Forderung nach einem konzentrierten Einsatz regionalpolitischer Instrumente und Fördermittel ist alt und bedarf aus finanzieller Sicht keiner weiteren Erläuterungen. Solange sich die Interventionsmöglichkeiten des gemeinschaftlichen Regionalfonds mit national ausgewiesenen Fördergebieten decken – was mit Ausnahme der quotenfreien Abteilung der Fall ist –, ist es auch müßig, darüber aus europäischer Perspektive zu diskutieren. Unter den gegebenen Umständen ist die Mittelkonzentration vor allem eine Sache nationaler regionalpolitischer Stellen. Hinsichtlich der europäischen Regionalpolitik stellt sich in Zusammenhang mit der Forderung eines konzentrierten Mitteleinsatzes ein anderes Problem, auf das wir hier kurz eingehen wollen.

In der neuen vorgeschlagenen Revision der Fondsverordnung heißt es bezüglich der Mittelkonzentration:

„Die Kommission schlägt vor, daß der Fonds seinen Globalcharakter beibehält, die Interventionen im Rahmen der quotengebundenen Abteilung aber stärker auf die Regionen mit besonders schweren Strukturproblemen konzentriert; diese Probleme werden nach gemeinschaftlichen Kriterien umgrenzt, namentlich aufgrund des Gewichts der sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Regionen im Verhältnis zum Gemeinschaftsdurchschnitt, wobei der wirtschaftliche Entwicklungsstand und die Beschäftigungslage als Maßstab dienen. Angesichts der spezifischen Probleme dieser Regionen, für die die Entwicklung langfristig programmiert werden muß und die zuverlässige und regelmäßige finanzielle Unterstützung benötigen, hielt es die Kommission für angebracht, für diese Regionen ein Quotensystem beizubehalten, aufgrund dessen die Gemeinschaft eine ständige Unterstützung garantieren kann. Die relevanten Regionen sind Griechenland mit Ausnahme einiger Zonen, der Mezzogiorno, Irland, die am weitesten zurückgebliebenen Regionen im Vereinigten Königreich, die französischen Überseedepartemente, sowie Grönland.“¹⁰

Die gemeinschaftliche Regionalpolitik tendiert dazu, die räumlichen Ungleichgewichte im Rahmen der südlichen Neubeitrittsländer zu einem prioritären Interventionsgegenstand zu machen. Es ist unbestreitbar, daß die räumliche Polarisierung in den betreffenden Ländern (das heißt Griechenland, das seit 1981 Mitglied der EG ist, sowie Spanien und Portugal, die voraussichtlich noch in diesem Jahrzehnt beitreten werden), extrem stark ist. So sind die Entwicklungsunterschiede zwischen dem Großraum Athen und dem übrigen Griechenland oder zwischen der Agglomeration Barcelona oder Ma-

drid und dem übrigen Spanien sehr ausgeprägt. Fest steht aber auch, daß diese Länder insgesamt und bezüglich der Natur der bestehenden regionalen Probleme derart verschieden von den derzeitigen Mitgliedstaaten sind, daß die Frage, ob es sich im europäischen Rahmen dabei um regionale oder nationale Entwicklungsprobleme handelt, nicht übergangen werden kann.

Auch ist die Angemessenheit eines einfachen Vergleichs des regionalen Entwicklungsstandes zwischen Gebieten in vollkommen verschieden strukturierten und entwickelten Volkswirtschaften durchaus fraglich. Stellen wir uns vor, die Süderweiterung der Gemeinschaft sei abgeschlossen – das heißt, neben Griechenland wären auch Portugal und Spanien Mitglieder der EG – und die Quoten des Regionalfonds würden nach der Intensität regionaler Probleme im Verhältnis zum Gemeinschaftsdurchschnitt bestimmt, so hätte dieses Verfahren zum Ergebnis, daß neben Griechenland und Teilen des Mezzogiorno Spanien und Portugal mit Ausnahme von wenigen Gebieten als Nutznießer des Fonds in Frage kommen würden. Unter diesen Umständen böte sich als Alternative zum Europäischen Regionalfonds ein „Europäischer Nationalfonds“ an. Mit wenigen dezentralisierten Auflagen versehen, würde ein solcher Fonds der Verringerung der hauptsächlich räumlichen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft durchaus gerecht werden können. Letztendlich würde dies bedeuten, daß die verfügbaren Mittel des Regionalfonds – entsprechend dem Postulat der unlängst erfolgten Fondsrevision – konzentriert eingesetzt werden und außerdem verwaltungstechnische Mechanismen des derzeitigen Regionalfonds im Rahmen eines nationalen Transfermechanismus mit gewissen regionalpolitischen Auflagen wesentlich vereinfacht werden könnten.

Offensichtlich aber befindet sich der Regionalfonds diesbezüglich in einem Zielkonflikt zwischen Flexibilität und konzentriertem Mitteleinsatz.

6. Die Rolle der laufenden Raumbeobachtung

Gleich welche Prioritäten die europäische Regionalpolitik in Zukunft setzt – es wird unumgänglich sein, statistische Grundlagen zu schaffen, um Fördermittel geographisch zu konzentrieren, sie entsprechend aktuellen wirtschaftlichen oder sozialen Problemen gezielt in den betroffenen Regionen einzusetzen, oder um räumliche Nebenwirkungen von Gemeinschafts- oder nationalen Politiken aufzuzeigen. Zweifellos erlaubt das derzeit vorliegende gemeinschaftsweite Datenmaterial gewisse Rückschlüsse auf die Entwicklung und Struktur räumlicher Probleme und kann damit allgemeine Orientierungshilfen für die Regionalpolitik geben. Das Grundproblem einer laufenden europäischen Raumbeobachtung läßt sich jedoch in der für die Festlegung von Fördermittelvergaben notwendigen Tiefe derzeit kaum lösen. Der Grund hierfür ist vor allem darin zu suchen, daß es trotz aller Harmonisierungsbestrebungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg enorme Definitions-, Erfassungs- und Ausweisungsunterschiede in den Statistiken zwischen den Mitgliedstaaten gibt¹¹. Außerdem aber läßt sich in der Statistik, wie überall, nicht alles auf einmal

¹⁰ Vgl. Doc. KOM (81) 589 endg., S. 4.

erreichen. Deshalb ist es erforderlich, daß die europäische Regionalpolitik klare Prioritäten setzt, um einen gezielten Aufbau der benötigten statistischen Grundlage zu ermöglichen.

7. *Schlußfolgerungen*

In den vorangegangenen Ausführungen wurde zunächst die Entwicklung der europäischen Regionalpolitik kurz dargestellt. Dann wurde auf die Problematik der Koordination, des flexiblen Einsatzes und der Mittelkonzentration eingegangen. Es hat sich dabei gezeigt, daß alle drei Komponenten zusammen nicht problemlos als Ansatzpunkte einer kohärenten Politik dienen können. Fraglich ist also, inwieweit die Kommission sowohl die Koordination als auch die Flexibilität und einen konzentrierten Mitteleinsatz in einem erreichen kann oder soll.

Nach Meinung des Verfassers wäre eine solche Strategie nicht sinnvoll und kaum realisierbar. Alles in einem leisten zu

wollen, wie es derzeit den Anschein hat, kann mit Sicherheit nicht gelingen. Die europäische Regionalpolitik muß Prioritäten setzen. Führt die Kommission ihre Konzentrationsbestrebungen der Fondsmittel im Rahmen der Süderweiterung der Gemeinschaft fort, so ist längerfristig zu erwägen, ob der Regionalfonds nicht besser durch einen einfacheren nationalen Transfermechanismus mit bestimmten regionalpolitischen Auflagen ersetzt wird. Die regionalen Probleme in den südlichen Neubeitrittsländern lassen sich nicht unabhängig von den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Strukturunterschieden zur alten Gemeinschaft sehen. Ein Nationalfonds zugunsten dieser Länder könnte dem unter Umständen besser Rechnung tragen als der derzeitige Regionalfonds.

Die Koordinationsbestrebungen der europäischen Regionalpolitik – auf die sich die Kommission, wie die vorgeschlagene Erhöhung der quotenfreien Abteilung auf 20 % der Fondsmittel bereits andeutet, verstärkt ausrichtet – können nur dann ein sinnvoller Ansatzpunkt sein, wenn sie einerseits aus der derzeit untergeordneten Stellung in budgetärer Hinsicht herauswachsen, und andererseits die Zielrichtung koordinationsorientierter regionaler Maßnahmen auf bestimmte Bereiche konzentriert wird. Hierzu bietet sich beispielsweise die Beschäftigungspolitik an, die jedoch derzeit nur am Rande in regionalpolitische Koordinationsüberlegungen einbezogen wird.

11 Vgl. ABT Forschung, Abteilung Internationale Angelegenheiten: Aufbau einer aktualisierbaren Regionaldatenbank für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Endbericht für die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. – Bonn, Dezember 1982. S. 6 ff.