

ANTONIO GIOLITTI

Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft

1. Eine bezeichnende Lücke im EWG-Vertrag

Die Europäische Gemeinschaft wurde 1982 fünfundzwanzig Jahre alt. Sie hat damit das Alter der Reife erreicht. Die Regionalpolitik der Gemeinschaft hingegen – oder besser gesagt, der „Regionalfonds“, der nicht nur ein Instrument ist, wie wir bald sehen werden – befindet sich noch im Kindesalter von kaum sieben Jahren. Immerhin konnten sich die Staats- und Regierungschefs erst im Oktober 1972 auf der Konferenz von Paris zur Schaffung eines besonderen Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durchringen, aus dem zusammen mit nationalen Beihilfen der Abbau des Regionalgefälles in der Gemeinschaft parallel zum Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion finanziert werden sollte. Die Kommission, die bereits in den Jahren zuvor erfolglos besondere regionalpolitische Förderungsmaßnahmen vorgeschlagen hatte, legte Ende 1973 ihre ersten Vorschläge für einen Europäischen Regionalfonds vor. Aber es waren danach noch zwei Konferenzen der Staats- und Regierungschefs erforderlich – Kopenhagen im Dezember 1973 und Paris im Dezember 1974 –, bevor der Ministerrat am 18. März 1975 die Verordnung (EWG) Nr. 724/75 verabschiedete und damit die Rechtsgrundlage für den Regionalfonds und den Ausschuß für Regionalpolitik schuf.

Wie man sieht, eine späte Geburt nach langer Schwangerschaft. An sich hätte schon der Geburtsort der Gemeinschaft – der Vertrag wurde in Rom unterzeichnet – auf das regionalpolitische Problem in Zusammenhang mit dem Mezzogiorno aufmerksam machen müssen. Trotzdem beschränkt sich der Vertrag in der Präambel und in Artikel 2 auf die Absichtserklärung, „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern“ und „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern“. Von einer gemeinsamen Regionalpolitik kein Wort. Warum?

In den fünfziger Jahren kristallisierte sich der europäische Einheitsgedanke überwiegend um einen merkantilistisch-freihandelsorientierten Integrationsbegriff. Sieht man einmal von der Landwirtschaft ab, die auch aus regionalpolitischer Sicht eine besondere Erwähnung verdient, so waren Zollunion, Freiheit des Wettbewerbs, Freizügigkeit und freier Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie freier Kapitalverkehr fast ausschließlich auf die Schaffung eines riesigen Marktes abgestellt, von dem die strategisch günstiger gelegenen Regionen mit einer kräftigeren Wirtschaft oder Ansätzen hierzu wesentlich stärker profitierten als die wirtschaftlich schwächeren Regionen, die oft auch noch an der äußersten Peripherie der Gemeinschaft lagen.

Am Anfang stand also ein grundsätzlicher Irrtum ideologischer Natur: die Annahme, zur Sicherung der ökonomischen Stabilität und eines entsprechenden Wachstums in Europa bedürfe es nur der Arithmetik des freien Marktes. Schlimmer noch, man glaubte sogar (und überzeugte die anderen davon),

auf diese Weise ließen sich Wachstum und Wohlstand der fünfziger Jahre perpetuieren – es gebe Wachstum und Wohlstand für alle, für den einen früher, den anderen später zwar, aber die unvermeidlichen Unterschiede in den Ausgangspositionen würden im Zuge einer harmonischen Wirtschaftsentwicklung als zwangsläufiger Folge einer Liberalisierung des Außenhandels und einer strikten Anwendung der Wettbewerbsregeln allmählich verwischt. Nur Versäumnisse auf diesen beiden Gebieten seien schuld daran, wenn der Harmonisierungsprozeß in Verzug gerate. Sicher gab es – und gibt es heute noch – nicht nur Versäumnisse, sondern auch Ablehnung, Widerstand und Widersprüchlichkeit beim Aufbau eines gemeinsamen freien Marktes. Nicht alle Barrieren des Protektionismus fielen, es wurden sogar neue, raffiniertere errichtet; die Rechtsangleichung kam kaum voran, vor allem im steuerlichen Bereich. Es wäre aber naiv zu glauben, dies sei dem verderblichen Einfluß dirigistischer Irrlehren zuzuschreiben, die der allseitigen, richtigen Praktizierung der Doktrin des Liberalismus Steine in den Weg legen: im Gegenteil, die verderblichen Wirkungen dieser Doktrin und das Fehlen geeigneter Gegenmittel ließen die Geschädigten und die Bedrohten zu Mitteln greifen, die in keiner kohärenten Wirtschaftspolitik vorgesehen waren – zu Mitteln des Dirigismus oder der Programmation, der Ausdruck spielt keine Rolle, die aber bunt durcheinander die Munition für Rückzugsgefechte lieferten.

Westeuropa ist, historisch bedingt, ein Wirtschaftsraum mit den verschiedensten Strukturen. So gesehen, hatte *de Gaulle* Recht, von einem Europa der Vaterländer zu sprechen: wir aber, die wir für eine Gemeinschaft arbeiten, sehen hierin nur eine Bedingung, nicht ein unüberwindliches Hindernis des Einigungsprozesses. Damit soll lediglich gesagt sein, wir wollen und müssen uns der strukturellen Unterschiede bewußt werden. Die Gründer hatten aus Voreingenommenheit oder politischer Berechnung diese Unterschiede nicht sehen wollen; ihrer Ansicht nach brauchten die Nachzügler nur schneller zu laufen. Sehen wir uns die Gemeinschaft an, wie sie sich heute darbietet, so können wir den hohen Herren nur die Worte Voltaires entgegenhalten „Ses opinions n'étaient contredites que par l'expérience“ – gegen seine Ansichten sprach nur die Erfahrung. Die Erfahrung von nunmehr über zwanzig Jahren hätte auch den Uneinsichtigsten lehren müssen, daß sich das Problem nicht einfach mit „schneller laufen“ lösen läßt, weil die Länder, in welchen der Industrialisierungsprozeß später eingesetzt hat, kürzere Beine haben und ihr Entwicklungsweg anders verläuft als der, den die früher industrialisierten vor ihnen gegangen sind.

Die Erfahrung ist in diesem Fall eben nicht die große Lehrmeisterin, und Dogmen haben ein langes Leben. Und auch heute noch ist es eine harte Arbeit, in der Gemeinschaft Verständnis für eine sinnvolle, energische und auf die Bedürfnisse der nachhinkenden Länder zugeschnittene Strukturpolitik zu schaffen. Dies ist die größte Lücke, der Teil des Gebäudes, der erst noch gebaut werden muß.

2. Grundsätze der gemeinsamen Regionalpolitik

Mit dem Regionalfonds ist nur ein Instrument zur Finanzierung der gemeinsamen Regionalpolitik geschaffen worden. Für sie gilt es, Handlungsgrundsätze, ein Handlungskonzept und Handlungskriterien festzulegen.

Hier sollten nun von Anfang an mögliche Illusionen und falsche Vorstellungen ausgeräumt werden (die nicht alle auf Einbildung beruhen):

- die Illusion, daß in einer Zeit langanhaltender Wachstumschwäche über den freien Kapitalverkehr Investitionskapital aus den reichen in die armen Regionen fließen wird als eine Art Dezentralisierungsprozeß der Wirtschaft (vielmehr wächst in den reichen Regionen Investitionsbedarf für strukturelle Anpassung und Umstellung);
- der Irrtum, sich ausschließlich oder überwiegend auf finanzielle Anreize (Kapitalzuschüsse) zu verlassen, um neue Investitionen in den Problemgebieten in Gang zu bringen;
- die Illusion, die historisch gewachsene Faktorkombination aus Ereignissen und Verhaltensweisen lasse sich als „natürliches Entwicklungsmodell“ der höher entwickelten Regionen im Handumdrehen auf unterentwickelte Regionen übertragen;
- der Irrtum, diesem Modell weiter zu folgen, statt nach „angemessenen“ alternativen Entwicklungsmöglichkeiten für das in den Problemgebieten vorhandene oder aktivierbare Wirtschaftspotential zu suchen.

Richtig hingegen erscheint mir, nach eben diesen „angemessenen“ alternativen Entwicklungsmöglichkeiten für das vorhandene und aktivierbare Wirtschaftspotential der Problemgebiete zu suchen.

Am weitesten verbreitet aber ist der Irrtum, in der Regionalpolitik nur eine Art sentimentaler Verzerrung eines natürlichen Entwicklungsmodells sehen zu wollen. Der Regionalpolitik werden keine direkten wirtschaftspolitischen Ziele zuerkannt, sondern eher Ziele sozialer Art, im Sinne einer Sozialhilfe. Es ist dann hinterher leicht zu behaupten, diese Ziele ließen sich – vor allem in Krisenzeiten – nur schwer mit den Erfordernissen der Effizienz vereinbaren. Wir würden dann Ziele verfolgen, die unvereinbar sind: Gleichheit auf der einen, Effizienz auf der anderen Seite. Die Regionalpolitik würde dementsprechend zu einem Luxus, den sich die Gemeinschaft nicht mehr leisten kann, wenn alle den Riemen enger schnallen müssen. Aber so ist es nicht. Das Ziel der gemeinsamen Regionalpolitik ist vor allem ein wirtschaftliches: Konvergenz der Wirtschaftsstrukturen, der Erwerbstätigkeit, der Produktivität, der Inflation.

Als „integrierender Bestandteil der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten“ (wie es in einer Entschließung des Ministerrats vom 6. Februar 1979 heißt) soll die gemeinsame Regionalpolitik in erster Linie beitragen zu:

- *mehr Effizienz* beim Einsatz der Gemeinschaftsmittel durch volle Ausnutzung der vorhandenen Mittel und Aktivierung der potentiellen Mittel in den Problemgebieten;
- *Abbau des Produktivitätsgefälles* zwischen den Problemgebieten und den höher entwickelten Gebieten;
- *mehr Konvergenz* in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten;

- mehr und besseren Arbeitsplätzen;
- und schließlich zur *Inflationsbekämpfung*.

Das letztgenannte Problem (Inflation) verdient in Anbetracht der derzeitigen Verhältnisse besondere Aufmerksamkeit.

Es sollte bedacht werden, daß es in der Gemeinschaft und in allen Mitgliedstaaten eine natürliche und unvermeidliche Tendenz der Lohn- und Verbrauchsangleichung unabhängig von jedem Produktivitätsgefälle gibt. Je größer das regionale Produktivitätsgefälle, desto größer auch die Kosteninflation. Wenn Geldeinkommen und Produktivität verschiedene Wege gehen, dann gibt es einen Abwertungsdruck in Gebieten mit niedrigerer Produktivität, der sich auch auf den Außenwert der Landeswährung auswirken kann. Auch ein rein sozial gedachter überregionaler Finanzausgleich kann inflationstreibend wirken, wenn er das Defizit der öffentlichen Hand vergrößert. Einkommensübertragungen, hinter denen keine Produktivitätssteigerungen stehen, führen zu einer inflationären Aufblähung der Nachfrage. Das große Regionalgefälle – im Rahmen der Gemeinschaft gesehen – sorgt also ständig für unterschiedliche Inflationsraten und läßt keine festen Verhältnisse in den Währungsbeziehungen der Mitgliedstaaten zu.

Die gemeinsame Regionalpolitik muß daher unbedingt als Teil der *Wirtschaftspolitik* gesehen und behandelt werden. Ihr erstes und wichtigstes Ziel ist die Entwicklung der *Wirtschaft*. Dies ist an den Verhältnissen und den konkreten Möglichkeiten der einzelnen Regionen zu messen. Als erstes muß also nach einem „angemessenen“ Entwicklungsmodell gesucht werden, das zu den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Problemgebiete paßt, um deren Entwicklungspotential und Anpassungsfähigkeit zu aktivieren und zur Geltung zu bringen. Es geht also darum, in solchen Gebieten eine Wirtschaftsstruktur und Kapital-Akkumulation zu fördern, die ein Wirtschaftswachstum ermöglichen, das Beschäftigung und Pro-Kopf-Einkommen allmählich an den Gemeinschaftsdurchschnitt heranführt, ohne daß hierfür in jedem Fall Mittel aus den reicheren Gebieten eingesetzt werden müßten.

Diese Probleme, die schon in der Zehnergemeinschaft drückend genug sind, werden, wenn erst die dritte Erweiterung kommt, das ganze Leben der Gemeinschaft überschatten. Die Gemeinschaft muß also unbedingt, wenn sie ihre Ziele erreichen will, eine brauchbare, erprobte Politik mit den zugehörigen Instrumenten besitzen und darf sich nicht aufs Improvisieren verlassen.

Diese Überlegungen finden ihre Bestätigung in einem Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage in den Regionen der Gemeinschaft, der von der Kommission im Januar 1981 veröffentlicht worden ist.

Als erstes fällt bei der Lektüre des Berichts auf, daß das Regionalgefälle in der Gemeinschaft – das bereits Ende der sechziger Jahre so groß war, daß der Integrationsprozeß dadurch in ernsthafte Schwierigkeiten kam – sich in den siebziger Jahren noch wesentlich vergrößert hat. Bei allen Kontroversen über Genauigkeitsgrad und Aussagekraft von Meßgrößen und Vergleichen ist diese Feststellung nicht zu bestreiten. Dem Ziel einer „harmonischen Entwicklung“ ist die Gemeinschaft für die Regionen nicht näher gekommen. Und sicher erklärt diese Feststellung auch, warum in dieser Zeit die „Konver-

genz“ der Wirtschaftsentwicklung zu einem akuten Problem wurde. Es ist kein Zufall, daß die am weitesten abgedrifteten Länder auch das größte Regionalgefälle haben.

Die Verschärfung des Regionalgefälles, die in dem Bericht beschrieben und belegt wird, läßt sich nicht einfach der Wirtschaftskrise anlasten, was bedeuten würde, daß überwiegend exogene Faktoren am Werk gewesen wären (Energiekrise, neue internationale Arbeitsteilung usw.). Die eigentliche Ursache liegt, wie der Bericht zeigt, in endogenen Strukturfaktoren (Bevölkerungsentwicklung, Verhältnis zwischen Beschäftigtenzahl und Ertrag in verschiedenen Produktionszweigen, Produktivität, Randlage usw.).

Die Wirtschaftskrise hat das Gefälle nur noch vergrößert, und daran wird sich auch solange nichts ändern, wie nicht wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums läßt noch weniger Mittel in die Problemgebiete fließen, so daß es ihnen auch noch schwerer fällt, sich den veränderten Verhältnissen anzupassen; sie werden damit zu Regionen chronischer Arbeitslosigkeit und Brutstätten einer galoppierenden Inflation; den betroffenen Staaten bleibt dann nur wohl oder übel der Protektionismus und/oder die Abwertung. In der Folge sinkt dann die Produktivität, und die Länder der Gemeinschaft driften weiter auseinander, das Wachstum wird noch schwächer, und hierunter leiden die schwächeren Regionen stärker. Regionalgefälle und Wirtschaftswachstum in der Gemeinschaft geraten so in einen Teufelskreis, aus dem es keinen Ausweg zu geben scheint.

Um Arbeitsplätze zu halten, vor allem in den unterentwickelten Regionen, haben die Mitgliedstaaten oft Erhaltungssubventionen für unrentable Betriebe gezahlt. Derartige Eingriffe führen, wenn sie nicht mit einem auf Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Strukturprogramm verbunden werden, dazu, daß für wirklich produktive Zwecke dann nicht mehr genug Mittel vorhanden sind und sich das Wirtschaftswachstum vor allem in der heutigen Krisenzeit weiter verlangsamt.

Nun ist es aber der Gemeinschaft, wenn Beschäftigungsprobleme anstehen, die zu unerträglichen sozialen Spannungen führen können, nicht zuträglich, in den Protektionismus auszuweichen und/oder abzuwerten, um der eigenen Wirtschaft einen Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen. Die Gemeinschaft würde darüber auseinanderbrechen. Es ist auch nicht mehr daran zu denken, daß die Menschen wieder in hellen Scharen aus den Problemgebieten strömen. Damit bleibt nur noch eine wirksame „regionale Entwicklungspolitik“ übrig.

3. Der Regionalfonds von 1975 bis 1981

Der Regionalfonds soll das Regionalgefälle in der Gemeinschaft abbauen helfen, das seine Ursachen in einem Übergewicht der Landwirtschaft, im Strukturwandel der Industrie und in struktureller Unterbeschäftigung hat.

Die einzelnen Länder erhalten entsprechend der Schwere ihrer regionalen Probleme aus dem Regionalfonds bestimmte Quoten. Da die Regionalpolitik der Gemeinschaft ursprüng-

lich als Stütze nationaler Regionalpolitik gedacht war, werden nur die Gebiete gefördert, die von den Mitgliedstaaten für ihre eigene Regionalpolitik abgesteckt worden sind. Den Vorrang erhielten Investitionen in den Gebieten, die die Mitgliedstaaten selbst für besonders wichtig halten. Der Regionalfonds kann sich an der Finanzierung von Investitionen der Industrie und des tertiären Sektors zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder an der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben beteiligen, die zur Entwicklung einer Region beitragen.

An Vorhaben in der Industrie und im Dienstleistungssektor kann sich der Regionalfonds mit höchstens 20 % der Investitionssumme beteiligen, für Infrastrukturvorhaben liegt die Obergrenze bei 30 %. Vorhaben, die für die regionale Entwicklung besonders wichtig sind, kann der Fonds aber auch mit 40 % unterstützen. Bis zu 50 % der Kosten übernimmt der Fonds für Studien, die in einem engen Zusammenhang mit Finanzierungsvorhaben des Fonds stehen.

Die Anträge gehen von den Mitgliedstaaten aus; kleine Vorhaben werden nach Regionen zusammengefaßt, große einzeln eingereicht.

Die Entscheidung liegt bei der Kommission, sie hört aber vorher einen Ausschuß, der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Die Mittelausstattung des Fonds hat sich von 1975 bis 1982 stark verbessert, nicht zuletzt dank der Unterstützung des Europäischen Parlaments (258 Mill. ERE 1975; 1 540 Mill. ERE 1981 und 1 759 Mill. ERE 1982).

So hat der Fonds bisher insgesamt etwa 13 000 Vorhaben mitfinanziert und hierfür insgesamt 4,5 Mrd. ERE bereitgestellt. Unmittelbar produktive Investitionen, die damit unterstützt wurden (3 600 Vorhaben, 1,2 Mrd. ERE an Zuschüssen), trugen zur Schaffung oder Erhaltung von fast 425 000 Arbeitsplätzen bei.

Im Februar 1979 wurde die Fondsverordnung in verschiedenen Punkten geändert. So gab es zum erstenmal quotenfreie, nicht auf Länderquoten festgelegte Mittel, 5 % der Mittelausstattung des Fonds, die für Programme zur Überwindung bestimmter Probleme regionaler, durch die Politik der Gemeinschaft ausgelöster Probleme gedacht sind; die Programme werden zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat ausgehandelt. Hier werden also nicht mehr Einzelvorhaben, sondern ganze Programme vom Fonds mitfinanziert, womit eine bessere Einordnung in größere Entwicklungszusammenhänge und eine bessere Erfolgskontrolle ermöglicht werden.

Auch der Programminhalt ist neu; es geht nicht mehr nur um Investitionshilfen, sondern um eine Hilfe, die bestimmten Wirtschaftszweigen in bestimmten Gebieten eine echte Anpassung an die Absatzverhältnisse ermöglicht (Marktstudien für Klein- und Mittelbetriebe, Aufklärung über neue Technologien, Durchführbarkeitsstudien usw.).

Aufgrund einer Entschließung des Ministerrats vom Februar 1979 berichtet die Kommission auch regelmäßig über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und Lage in den Regionen der Gemeinschaft. Der Rat diskutiert anhand des Berichts dann über die von der Kommission vorgeschlagenen regionalpolitischen Prioritäten und Ziele (vgl. Beitrag von McNamara in diesem Heft).

Der Bericht erscheint alle zweieinhalb Jahre, ein- über das anderemal zusammen mit dem Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik. Der erste Bericht kam im Dezember 1980 heraus. Darin konnte festgestellt werden, daß sich das Regionalgefälle in den siebziger Jahren nicht verringert hat; es wurde aber auch eine Reihe von Zielvorstellungen entwickelt, auf welche die Kommission 1981 ihre Vorschläge für eine Reform des Regionalfonds stützte.

1981 trat Griechenland der EG bei, ein Land, das auch mit großen Regionalproblemen zu kämpfen hat. Bei der Revision der Fondsverordnung im Dezember 1980 waren Griechenland 13 % der Fondsmittel zugesprochen worden. Entsprechend verringerten sich die Quoten der anderen Länder, aber so, daß die ärmeren Länder weniger Opfer bringen mußten.

4. Die Reform des Regionalfonds und eine neue regionalpolitische Initiative der Gemeinschaft

Der Regionalfonds der Gemeinschaft ist mit seinen begrenzten Mitteln (trotz einer erheblichen Aufstockung in den letzten Jahren), seinen Länderquoten und seiner auf Einzelvorhaben abgestellten Finanzierung noch nicht das richtige Instrument für die Verfolgung der obengenannten *wirtschaftspolitischen* Ziele. Es geht also zunächst einmal um die Beschaffung weiterer Mittel für den Regionalfonds, dessen Ausstattung in Hinblick auf die Art und den Umfang der regionalen Probleme völlig unzureichend ist. Es ist aber auch wichtig, die Mittel richtig einzusetzen, zumal da sie begrenzt sind. Ferner geht es um die Berücksichtigung der regionalen Dimension in allen politischen Entscheidungen der Gemeinschaft, und zu guter Letzt um die Koordinierung der gemeinsamen Regionalpolitik mit der einzelstaatlichen Regionalpolitik.

Die Mittel des Regionalfonds wurden bisher im Rahmen der Verordnung als Investitionsanreiz für einzelne Vorhaben eingesetzt. Soweit es um den Ausbau der Infrastruktur durch den Staat ging, waren die Ergebnisse insgesamt positiv, aber von ungleicher Effizienz. In einigen Fällen gaben sie tatsächlich einen Anreiz für den Staat, mehr Mittel schneller, konzentrierter für ein Ziel einzusetzen mit dem Ergebnis, daß für die Investitionen insgesamt sicher eine größere Produktivität erreicht wurde. In anderen Fällen war nur noch schwer festzustellen, ob mit den Geldern wirklich zusätzliche Investitionen zum Nutzen der Produktivität ausgelöst worden waren. Da jedoch immer mehr Gelder in Programme fließen, werden heutzutage schon erheblich weniger Vorhaben von zweifelhafter Wirkung finanziert.

Wesentlich geringere Anreize gingen von dem Fonds für die private Investitionstätigkeit aus; dies ist auch schon daran zu erkennen, daß die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Infrastrukturvorhaben inzwischen fast 70 % der Mittel auf sich vereinen. Was immer an Anreizen vorhanden gewesen sein mag, wird aber von den Staaten zunichte gemacht, wenn sie die Gelder der Gemeinschaft zur Tilgung ihrer Kredite an die Privatwirtschaft verwenden (und das Privatunternehmen oft noch nicht einmal etwas davon erfährt).

Es zeigt sich immer deutlicher, daß die Bereitstellung von Kapital mit einer *Förderung des privaten Unternehmertums* gekoppelt werden muß; dies kann geschehen durch die Bereitstellung von Marktanalysen, Planungshilfen, Informationen über technische Neuerungen, technische Hilfe usw., die in Problemgebieten oft nicht zu finden sind. Es geht also darum, dem einzelnen Unternehmen oder einem Zusammenschluß von Unternehmen mehr *Software* an die Hand zu geben. In diese Richtung zielt der Einsatz der quotenfreien Mittel; auf diesem Gebiet könnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden.

Diese neue Form der Wirtschaftshilfe erfordert auch eine aktivere, verantwortungsbewußtere Mitarbeit der Lokalverwaltung und der lokalen politischen Vertreter.

Die neue Zielsetzung des Regionalfonds bringt den Übergang von der Finanzierung einzelner Vorhaben zur *Programmfinanzierung*, zur Finanzierung spezieller, klar abgegrenzter Programme im Rahmen der regionalen Entwicklungsprogramme, in denen sie als Unterprogramme für Gebietsteile erscheinen. Für sie müßte es eine Finanzierung durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von „Programmverträgen“ geben. Auf diese Weise ließe sich dann auch erreichen, daß mit den Gemeinschaftsgeldern auch wirklich *zusätzliche* Investitionen finanziert werden.

Damit ergibt sich auch für die Fondsverwaltung eine neue Arbeitsweise: während sie früher nur die Angaben auf ihre rechnerische Richtigkeit überprüfte und darauf achtete, daß die Bestimmungen der Fondsverordnung eingehalten wurden, wird sie morgen vielleicht schon planen, werben, Berater entsenden, die bei der Planung und Projektabwicklung helfen, und sich so von einer Finanzanstalt in eine Art Entwicklungsagentur wandeln.

Zu den Zielen gehört auch eine Koordinierung der gemeinsamen Regionalpolitik mit der Regionalpolitik der Mitgliedstaaten, und dies sowohl in der Planung als auch in der Durchführung. Je mehr Praxisnähe die Programme bekommen, um so mehr können sie auch zum Rahmen für eine Koordinierung der Entscheidungen auf den einzelnen Verwaltungsebenen und der Finanzinstrumente werden. Auch müßte mehr von Artikel 92 des EWG-Vertrages Gebrauch gemacht werden, um ein angemessenes Verhältnis zwischen der Schwere der Regionalprobleme und dem Mittelaufwand herzustellen.

Das ist nicht nur eine Frage der Abstimmung und Einordnung, sondern auch der Effizienz. Besonders wichtig ist hier, daß in „Krisengebieten“ alle Stellen an einem Strang ziehen. Ein erster Versuch in dieser Richtung sind die „integrierten Maßnahmen“, die der schon so oft erhobenen Forderung nach Konzentration, Selektivität und Flexibilität endlich näher zu kommen scheinen.

Wichtig ist auch in Krisenzeiten eine Koordinierung der Industriepolitik, sprich Anpassungsbeihilfe, mit der Regionalpolitik.

Im Juni 1981 hat die Kommission dem Rat einen Bericht vorgelegt, der auf ein Mandat vom 30. Mai 1980 zurückgeht; seinerzeit war der Kommission der Auftrag gegeben worden, sich Gedanken über eine neue Gemeinschaftspolitik zu machen. In dem Bericht findet sich beispielsweise auch eine Rei-

he von Überlegungen über eine neue Regionalpolitik der Gemeinschaft. Dem Bericht folgte im Juli 1981 eine Mitteilung, in der Ziele und Prioritäten der Regionalpolitik für die achtzig Jahre näher erläutert werden.

Auf dieser Grundlage hat die Kommission dem Rat im Oktober 1981 neue Ziele und eine neue Arbeitsweise für die verschiedenen Instrumente der Regionalpolitik der Gemeinschaft, und hier vor allem für den Regionalfonds, vorgeschlagen.

In großen Zügen sehen die Reformvorschläge folgendermaßen aus:

- a) Damit sich die Länder nicht wirtschaftlich auseinanderentwickeln, sollte die Koordinierung der nationalen Regionalpolitik untereinander und mit der Gemeinschaft ausgebaut und rechtlich verankert werden. Damit sollen in erster Linie die von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eingesetzten Mittel dem Bedarf der Regionen besser angepaßt und auf die Prioritäten und Ziele der Gemeinschaft abgestimmt werden.
- Als Instrumente dienen die regionalen Entwicklungsprogramme, der Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Regionen, die Beurteilung regionaler Auswirkungen von Entscheidungen in anderen Gebieten und die Koordinierung der einzelstaatlichen Regionalbeihilfen.
- b) Die quotengebundenen Mittel sollen nicht mehr auf alle Gemeinschaftsländer verteilt werden, sondern nur noch solchen Gebieten zugute kommen, die wirklich schwere Strukturprobleme haben.
- c) Die quotenfreien Mittel müßten aufgestockt werden und nicht nur für die Überwindung von Problemen eingesetzt werden, die durch die Gemeinschaft verursacht worden sind, sondern auch dort zum Einsatz gelangen, wo Industrieviere mit dem Niedergang kämpfen.
- d) Die Finanzierung müßte allmählich von der Finanzierung einzelner Vorhaben auf die Programmfinanzierung umgestellt werden. Zu denken wäre hier nicht nur an den Ausbau der Infrastruktur, sondern auch an staatliche Beihilfen für die Industrie, das Handwerk und die Dienstleistungen. Auf diese Weise müßten sich auch nationale Entscheidungen beeinflussen lassen – insofern nämlich, als eine harmonische Abstimmung der Regionalfondsmittel, staatlicher Mittel und regionaler Mittel erreicht würde.
- e) Die Entwicklung des lokalen Wirtschaftspotentials muß nachhaltig gefördert werden. Dies gilt insbesondere für die Regionen, in denen die Investitionsförderung zur Anziehung fremden Kapitals gegenwärtig am Ende ist. In Zukunft kann das Interesse für die Nutzung des lokalen Wirtschaftspotentials einen tiefreichenden Einfluß auf die gesamte Entwicklungspolitik haben: größere Beteiligung auf lokaler Ebene, weil die Beteiligten soweit wie möglich ihre Geschicke selbst in die Hand nehmen, dezentralisierte Planung, mehr Verantwortung für die lokalen Behörden im Rahmen einer stärkeren Abstimmung im nationalen Bereich und auf Gemeinschaftsebene. Hier geht es insbesondere um die Nutzung des vorhandenen Humanpotentials, das besser informiert werden, Zugang zur Forschung erhalten und technisch beraten werden muß.

- f) Schließlich beabsichtigt die Kommission, auf der Grundlage der in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen eine koordinierte Nutzung der strukturorientierten Finanzinstrumente der Gemeinschaft im Rahmen integrierter Entwicklungsmaßnahmen zu fördern.

Letztere betreffen nur eine kleine Fläche und bestehen aus einem Bündel sorgfältig aufeinander abgestimmter Maßnahmen und Investitionen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft, zu denen die Gemeinschaft – mit dem Einsatz ihrer verschiedenen strukturbezogenen Finanzinstrumente – und die zentralen sowie lokalen Behörden der Mitgliedstaaten in koordinierter Weise beitragen.

In Zukunft sollten die Zuschüsse des Regionalfonds zu integrierten Entwicklungsmaßnahmen Vorrang erhalten und zu höheren Sätzen gewährt werden.

5. Perspektiven und Probleme der Erweiterung

Von dem Augenblick an, wo Spanien und Portugal nach Griechenland vollberechtigte Mitglieder der Gemeinschaft werden, leben mindestens 60 von 300 Millionen Einwohnern in Gebieten mit einem Sozialprodukt, das 20 bis 50 Prozent unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft liegt, deren Wirtschaft stark von traditionsgebundenen Zweigen bestimmt wird (und die daher nur langsam wächst), die mehr Arbeitslose haben als in der übrigen Gemeinschaft und wo nun geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängen.

Diese Gebiete befinden sich außer in den genannten Ländern vor allem in Italien und Irland; wirtschaftlich können sie sich weniger gut auf die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung und technische Veränderungen einstellen. Im Gegensatz zu den wirtschaftsstarken Gebieten besitzen sie kaum eine Industrie, die in der Lage ist, neue Technologie rasch zu adaptieren; die Wirtschaftszweige, die dort dominieren, leiden unter der weltweiten Nachfrageschwäche und der wachsenden Konkurrenz der Entwicklungsländer.

Andererseits ist es diesen Gebieten, trotz höherer Wachstumsraten in den Ländern während der sechziger Jahre, nicht gelungen, tief genug in die „Industriekultur“ einzudringen: auf der einen Seite sind Ausbildung für technische Berufe, Forschung und Organisationstalent der Wirtschaft nur schwach entwickelt, auf der anderen ist der Behördenapparat organisatorisch den Anforderungen einer modernen Wirtschaft einfach nicht gewachsen.

Hier nun besteht die Gefahr, daß reiche Regionen und arme Regionen immer weiter auseinanderdriften, wobei die reichen Regionen in Ländern liegen, deren erste Sorge es ist, wie sie ihre Kräfte gegenüber der Konkurrenz aus Japan und den Vereinigten Staaten in den technischen Spitzenindustrien mobilisieren sollen.

Angesichts einer abermals erweiterten Gemeinschaft, die sich unter dem Druck der internationalen Konkurrenz stärker auseinanderentwickelt, stellt sich natürlich die Frage, inwieweit die heutige Politik der Gemeinschaft in der Lage ist, einen echten Beitrag zum Abbau der Divergenzen zu leisten, zumal

die Korrekturmaßnahmen der Regionalpolitik anscheinend nicht ausreichen, um „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft“ zu gewährleisten und „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern“.

In der Neunergemeinschaft konnten Italien und Irland als Sonderfälle, als Ausnahmen behandelt werden. In der Zwölfergemeinschaft haben die Länder mit Entwicklungsrückständen das Übergewicht. Ist dies ein guter Grund, die Erweiterung zu vertagen? Sicher nicht. Wer die Erweiterung fürchtet, spricht auch bald nicht mehr von der Europäischen Gemeinschaft und kümmert sich dann nur noch in engen Grenzen um einen gemeinsamen Markt. Die Erweiterung ist eine Herausforderung, die man nicht einfach vertagen kann. In der Antwort wird die Existenz Westeuropas als wirtschaftliche, sozia-

le, politische Realität, als Faktor einer neuen Weltwirtschaftsordnung zu messen sein. Die heutige Krise kann mit dem Mut zu großen Reformen überwunden werden. Hier liegen die Dinge ähnlich wie mit der Krise des Ancien Régime vor zwei Jahrhunderten. Damals, im Juni 1774, schrieb der Abbé Galiani an Madame d'Epinay, die Lage in Frankreich erinnere ihn an das Römische Reich, als die Römer nach Livius weder die Übel, an denen sie litten, noch die Arzneimittel zu ihrer Heilung ertragen konnten. Die Regionalpolitik ist in unserer heutigen Lage eines der nötigen Heilmittel. Aber es wirkt nicht in kleinen Dosen. Die Gemeinschaft muß sich zu einem großen Akt der Solidarität durchringen, und dazu gehören auch Opfer. Aber „pas de grandes choses sans de grandes peines“, wie Voltaire sagt. Und die Einigung Westeuropas ist eine große Sache, die einige Opfer verdient.