

DIRK AHNER/WILHELM HENRICHSMEYER

Integrierte Regionalentwicklungsprogramme für ländliche Regionen

Eine vorbereitende Studie*

Hintergrund und Idee

Es gehört zu den erklärten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik, „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte zu steigern“ und „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“¹. Zugleich gilt es für die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, schwerwiegende regionale Ungleichgewichte zu korrigieren, „die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind“².

Schon aus diesen allgemeinen Zielvorstellungen wird deutlich, daß die Agrar- und die Regionalpolitik der Gemeinschaft häufig in enger Wechselbeziehung stehen. Dies gilt sowohl für die jeweiligen Zielsetzungen als auch für den Instrumenteneinsatz in beiden Politikbereichen. Eine ständige Abstimmung zwischen ihnen ist somit notwendige Voraussetzung für eine effiziente Gemeinschaftspolitik.

Zahlreiche Regionen mit stark landwirtschaftlich geprägter Erwerbsstruktur in der Gemeinschaft weisen in ihrem allgemeinen sozioökonomischen Erscheinungsbild einen erheblichen Rückstand in bezug auf den europäischen Durchschnitt auf. Das Ziel, die landwirtschaftlichen Einkommen zu verbessern, geht hier Hand in Hand mit dem Ziel, „den Abstand zwischen den Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern“.

Nun setzt aber die Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen durch die Förderung technischen Fortschritts, die

Rationalisierung der Agrarproduktion und den verbesserten Einsatz der Produktionsfaktoren in der Regel einen gezielten Wandel der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen voraus (Spezialisierung, Intensivierung, Mechanisierung, Konzentration). Bei diesem Prozeß werden fast immer in beträchtlichem Umfang Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft freigesetzt. Diese agrarpolitisch sinnvolle Entwicklung führt dann zu erheblichen Problemen, wenn attraktive alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für die freigesetzten Arbeitskräfte auf regionaler Ebene fehlen.

Will man in dieser Situation eine Blockierung des landwirtschaftlichen Strukturwandels ebenso vermeiden wie eine fortwährende massive Abwanderung von (insbesondere jüngeren) Arbeitskräften aus der Region oder eine chronische Unterbeschäftigung des regionalen Arbeitskräftepotentials, so bleibt als einzige Lösung, den Agrarstrukturwandel durch eine von der Regionalpolitik initiierte Steigerung der Nachfrage im außerlandwirtschaftlichen Bereich zu stützen³.

Es liegt deshalb nahe, für ländliche Regionen mit schwerwiegenden Entwicklungsproblemen von vornherein Wirtschafts- und Sozialprogramme zu erarbeiten, die die regionale Landwirtschaft in den wirtschaftlichen und sozialen Gesamtzusammenhang der Region „integrieren“⁴. Die Forderung nach integrierter Regionalentwicklung umfaßt dabei vier wesentliche Integrationsaspekte:

- **Zielbezogen:** Integrierte regionale Entwicklungsprogramme für ländliche Regionen sollen in aller Regel der Verwirklichung verschiedener agrar-, wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Ziele zugleich dienen. Sie müssen deshalb die oft vielschichtigen und längst nicht immer harmonischen Wechselbeziehungen zwischen diesen Zielen beachten und im Falle von Zielkonflikten Kompromißlösungen erarbeiten.
- **Objektbezogen:** Integrierte Regionalentwicklungsprogramme sollten alle wichtigen Bereiche wirtschaftlicher und sozialer Aktivität in ihren Wechselbeziehungen erfassen (multisektoraler Ansatz). Auch wenn in ländlichen Regionen ein Akzent auf der Landwirtschaft und den mit ihr unmittelbar verbundenen Bereichen (Zulieferindustrien und

* Der folgende Beitrag berichtet von einer Studie, die im Rahmen des Studienprogrammes der Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission der Europäischen Gemeinschaften durchgeführt wurde. Ihr Ziel war es, einen systematischen Ansatz zur Vorbereitung integrierter Regionalentwicklungsprogramme zu erarbeiten, der auf möglichst viele ländliche Regionen in der Gemeinschaft anwendbar sein sollte. An der Studie, die noch nicht veröffentlicht ist, arbeiteten Sachverständige aus fünf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit: Prof. W. Henrichsmeyer (Deutschland); F. Bel und C. Courlet (Frankreich) zusammen mit J.-P. Lebaillly (Belgien), Dr. M. Cuddy und T. Boylan (Irland), Prof. A. Corsi, E. Pugliese und E. Rebeggiani (Italien), Prof. W. Black (Vereinigtes Königreich).

Die Studie gibt nicht zwangsläufig die Meinung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wieder und greift in keiner Weise der künftigen Haltung der Kommission auf diesem Gebiet vor.

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Artikel 39(a) und (b).

2 Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Artikel 1.

3 Vgl. hierzu: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik. Gutachten. Bd. 2: Ziele, Zielbeziehungen und Zwischenvariable der Politikbereiche. – Münster/Westf. 1978. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 50; sowie Mentrup, H.: Grundlagen für die Koordination von Agrar- und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. – Münster/Westf. 1980. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 62.

4 Die Kommission hat in den letzten Jahren mehrfach auf die Notwendigkeit integrierter Programme für bestimmte Regionen hingewiesen. Für einige von ihnen wurden solche Programme bereits verabschiedet.

weiterverarbeitende Industrien) liegt, so kann die Erschließung anderer, zum Teil neuer Aktivitäten mit alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Überwindung regionaler Entwicklungsprobleme entscheidend sein. Integration bedeutet in diesem Zusammenhang auch, die Region in ihrer spezifischen historischen Entwicklung zu sehen und ihre traditionellen Beziehungen zu anderen Regionen zu berücksichtigen. Gerade in ländlichen Regionen erfordern integrierte Entwicklungsprogramme schließlich, bereits im Stadium der Planung die ökologischen Umweltbedingungen (Klima, Bodenbeschaffenheit, Wasserhaushalt usw.) zu erfassen und die Auswirkungen von geplanten Maßnahmen auf das ökologische Umfeld zu beachten.

- *Methodenbezogen:* Schon aus den objektbezogenen Überlegungen ergibt sich, daß eine integrierte regionale Entwicklungsplanung möglichst dezentral, das heißt auf regionaler Ebene erfolgen sollte (dezentraler Ansatz). Hier sind die bestehenden Probleme und Problemzusammenhänge am schärfsten bewußt, und nur jene Lösungen können wirklich überzeugen und langfristig Erfolg versprechen, die auch von der regionalen Bevölkerung bejaht und mitgetragen werden.

Gleichzeitig ist jedoch die Entwicklungsplanung in den einzelnen Problemregionen mit Entwicklungen und Planungen in anderen Regionen der Gemeinschaft abzustimmen. So gilt es zu vermeiden, daß die Förderung in bestimmten Produktbereichen zu einer Produktionsexpansion führt, die über die zu erwartende Absatzentwicklung hinausgeht, oder daß die Entwicklung in einer Region ausschließlich auf Kosten regionaler Nachbarn erfolgt. Gesichtspunkte der komparativen regionalen Kostenvorteile im Rahmen der Gemeinschaft, und soweit möglich und sinnvoll auch auf internationaler Ebene, sind daher bei der regionalen Entwicklungsplanung zu berücksichtigen. Dies macht eine Koordinierung der Planungen in den einzelnen Regionen erforderlich. Sie sollte in ständiger Rückkopplung zwischen zentraler (Koordinierungs-)Instanz und den Planungen auf regionaler Ebene erfolgen.

Integrierte Regionalentwicklung erfordert ebenfalls – und auch dies erfolgt aus unseren objektbezogenen Überlegungen – daß Fachleute der verschiedenen relevanten Richtungen in der Planung zusammenarbeiten (pluridisziplinärer Ansatz). Nur so ist es möglich, der Vielschichtigkeit regionaler Entwicklungsprobleme bereits in der Planungsphase Rechnung zu tragen und eine Einseitigkeit der vorgeschlagenen Lösungen zu vermeiden. Wie schon die Dezentralisierung der Planung, so setzt auch ihre pluridisziplinäre Ausgestaltung verstärkte Integrationsanstrengungen durch aktive Koordinierung und Abstimmung voraus.

- *Mittelbezogen:* Die finanziellen Mittel, die der Gemeinschaft (und zum Teil auch ihren Mitgliedstaaten) zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Regionen zur Verfügung stehen, stammen aus verschiedenen Fonds, Haushalten und Kreditlinien. Sie haben ihre rechtlichen Grundlagen in manchmal voneinander verschiedenen Gesetzen, Verordnungen oder Abkommen, und ihr Einsatz ist dementsprechend an unterschiedliche Kriterien und Verfahrensregeln gebunden. Aus diesen eher historisch beding-

ten Unterschieden können sich zum Teil erhebliche Integrationsprobleme für die effiziente Nutzung der verfügbaren finanziellen Mittel im Rahmen integrierter Regionalentwicklungsprogramme ergeben. Sie führen zu der Förderung nach verstärkter problemorientierter Koordination zwischen den verschiedenen Fonds.

Ziel und Arbeitsplan der Studie

Die Ausarbeitung integrierter Regionalentwicklungsprogramme, aber auch ihre Koordinierung und Überwachung auf überregionaler Ebene erfordern eine Fülle detaillierter Informationen über die betreffenden Regionen. Mehr noch: Um verschiedene Programme zu koordinieren, ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen abzuschätzen und ihre Erfolge und Folgen zu überwachen, bedarf es, zumindest im Prinzip, vergleichbarer Informationen quantitativer wie qualitativer Art. Sie sind oft nur in der Region selbst verfügbar und müssen deshalb vor Ort gesammelt und für die weitere Verwendung „aufbereitet“ werden. Andere (meist quantitative) Informationen werden zwar in nationalen oder gemeinschaftlichen Statistiken ausgewiesen, müssen aber zur besseren Deutung durch (oft qualitative) Hintergrundinformationen ergänzt werden, die wiederum in der Region selbst zu suchen sind.

Ziel der hier beschriebenen Studie war es, einen Analyserahmen zu schaffen, der ein möglichst systematisches Vorgehen bei der Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -auswertung auf regionaler Ebene begünstigt. Er sollte außerdem auf alle ländlichen Regionen, die für integrierte Regionalentwicklungsprogramme in Frage kommen, anzuwenden sein und damit zumindest vom Ansatz her eine Vergleichbarkeit der Informationen sicherstellen.

Wichtig für die Studie war aus dieser Sicht vor allem ihre praktische Anwendbarkeit auf regionaler Ebene. Die Sachverständigen, Wissenschaftler verschiedener Disziplinen aus Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich, entschieden sich deshalb für ein relativ pragmatisches Vorgehen in drei Phasen (vgl. Abbildung).

In der vorbereitenden Phase wurden zunächst, da konkrete Zielvorgaben fehlten, mögliche allgemeine Zielvorstellungen für integrierte Regionalentwicklungsprogramme diskutiert. Die Zieldiskussion bildete zugleich einen Orientierungsrahmen für eine Klassifikation der ländlichen Regionen. Mit ihrer Hilfe wollten die Sachverständigen sich einen ersten systematischen Überblick über die Vielfalt regionaler Situationen in Europa verschaffen und eine geeignete Grundlage für die Auswahl der Testregionen in Phase drei entwickeln.

In der zweiten Phase wurde – basierend auf den allgemeinen Erfahrungen der Experten über charakteristische Problemlagen, Verfügbarkeit von Daten und methodischen Analysemöglichkeiten in agrarischen Problemregionen – der erste Entwurf des Analyse Rahmens erarbeitet. Der zunächst vorläufig aufgestellte Rahmen wurde in der dritten Phase in drei Regionen unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichem Entwicklungsstand getestet (Basilicata, Bretagne, West of Ireland). Eine regelmäßige Rückkopplung zwischen den Er-

kenntnissen aus den Teststudien und der weiteren Bearbeitung des Analyserahmens zielte darauf ab, Probleme bei der Anwendung des Rahmens zu identifizieren und den Analyserahmen auf die wesentlichen Aspekte integrierter Regionalentwicklung zu konzentrieren.

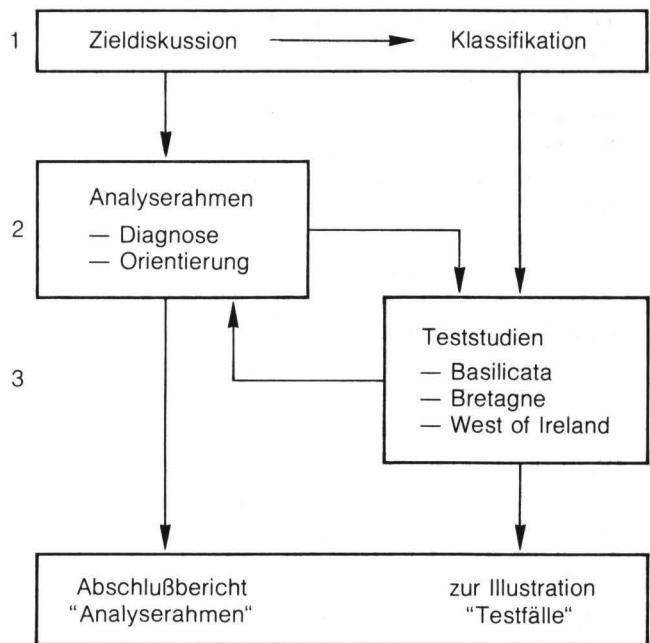
Erläuterungen und erste Ergebnisse

Zieldiskussion

Durch integrierte Regionalentwicklungsprogramme sollen bestimmte (vor allem wirtschafts-) politische Ziele auf regionaler Ebene verwirklicht werden. Die Programme müssen dementsprechend zielbezogen sein. Da konkrete Zielvorgaben im Rahmen der Studie fehlten, erörterten die Sachverständigen verschiedene allgemeine Zielvorstellungen für regionale Entwicklungsprogramme, die ihrer Ansicht nach am besten die aktuelle politische Diskussion auf diesem Gebiet widerspiegeln. Die beiden Ziele „Angemessener Lebensstandard für die ländliche Bevölkerung“ und „Regional ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung“ standen dabei im Mittelpunkt der Erörterungen, bedurften aber weiterer Spezifizierung.

Im einzelnen sollten integrierte Regionalentwicklungsprogramme den vorgenommenen Zielkonkretisierungen zufolge:

1. Die wirtschaftliche Leistungskraft in den weniger entwickelten Regionen erhöhen und so das zwischen den Regionen in der Gemeinschaft bestehende Gefälle verringern. Als Indikatoren für die wirtschaftliche Leistungskraft wurden sowohl das Einkommens- und Beschäftigungsniveau als auch die Wachstumsraten des Einkommens angesehen.
2. Zu einem angemessenen Lebensstandard der Bevölkerung in den benachteiligten ländlichen Gebieten führen. Diese übergeordnete Forderung bezieht sich nicht nur auf die Erhöhung des allgemeinen Einkommensniveaus, sondern schließt auch eine ganze Reihe anderer Ziele ein: So sollten sich landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Einkommen nicht zu weit voneinander entfernen. Der Zugang zu Bildungseinrichtungen, medizinischer Fürsorge, Verkehrsmitteln und anderen Dienstleistungen sollte für die Bevölkerung in diesen Gebieten erleichtert werden. Dies erfordert häufig einen gezielten Ausbau der ländlichen Infrastruktur und kann erheblich zur Chancengleichheit für die ländliche Bevölkerung beitragen. Mehr sozio-ökonomische Chancengleichheit würde in vielen Fällen schließlich auch die Schaffung von geeigneten alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region bedeuten.
3. Die Bildung lebens- und entwicklungsfähiger, in ihrer Bevölkerungsstruktur ausgeglichener ländlicher Gemeinschaften fördern und ihren Fortbestand sichern. Es gilt somit, eine zu rasche und zu weitreichende Entvölkerung der ländlichen Regionen zu vermeiden.
4. Der Zerstörung der Landschaft mit ihren umweltschädigenden Auswirkungen entgegenwirken und Nutzungsformen des Landes fördern, die zur Hebung des Lebensstandards der ländlichen Bevölkerung ebenso beitragen wie zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung insgesamt.



Arbeitsplan der Studie

Als entscheidend für den Erfolg integrierter Regionalentwicklungsprogramme wurde von den Sachverständigen angesehen, daß die einmal lancierten Unternehmungen sich letztlich auch als wirtschaftlich (über-)lebensfähig erweisen, und zwar ohne ständige Subventionierung durch den Rest der Gemeinschaft.

Langfristiges Ziel integrierter Regionalentwicklung in ländlichen Regionen sollte es deshalb sein, die Leistungskraft der Landwirtschaft so zu verbessern und das sie umgebende wirtschaftliche Umfeld so zu aktivieren, daß ein sich selbst tragender Wachstumsprozeß der gesamten regionalen Wirtschaft eingeleitet wird.

Nun kann es aber Umstände geben, unter denen ein akzeptabler Lebensstandard in einer Region nur durch ständige Zahlungsströme von außen gewährleistet werden kann. Solche Ressourcentransfers sind letzten Endes eher sozial als wirtschaftlich motiviert. Sie können notwendig und sinnvoll sein, auch wenn ein langfristig sich selbst tragender Wachstumsprozeß nicht erreichbar ist. Ihr Bestehen und ihre Auswirkungen müssen bei der Ausarbeitung integrierter Regionalentwicklungsprogramme berücksichtigt werden, doch sollten diese mit ihrer vorwiegend wirtschaftspolitischen Orientierung nicht in ein Instrument für Sozialtransfers umfunktioniert werden.

Klassifizierung

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Zielvorstellungen versuchten die Sachverständigen gemeinsam, rund 80 Regionen der Gemeinschaft nach Merkmalen zu gruppieren, die diesen Zielvorstellungen entsprachen. Ihr Vorgehen wurde dabei von drei Gedanken bestimmt:

1. Die Klassifizierung wurde als praktische Vorbereitung für die Ausarbeitung des Analyserahmens angesehen. Sie erlaubte es den Sachverständigen, sich gemeinsam einen ersten systematischen Überblick über die Vielfalt regionaler Situationen in der Gemeinschaft zu verschaffen und ihre Auffassungen aufeinander abzustimmen.
2. Mit der Klassifizierung sollte eine geeignete Grundlage geschaffen werden für die Auswahl jener Regionen, in denen in einer späteren Phase der Analyserahmen getestet werden sollte.
3. Grundsätzlich sollte jeder Auswahl von Regionen für integrierte Regionalentwicklungsprogramme eine an den Programmzielen orientierte Klassifizierung der in Frage kommenden Regionen vorausgehen.

Die im Rahmen der Studie durchgeführte Klassifizierung sollte dieses systematische Vorgehen illustrieren. Sie war vor allem als vorbereitende Übung für die weiteren Arbeiten wertvoll, stellt aber kein endgültiges Schema dar, das ohne weitere Überprüfung und Verfeinerung über die Studie hinaus anwendbar wäre. Darüber hinaus blieb sie auf die fünf Mitgliedstaaten beschränkt, aus denen die Sachverständigen stammten.

Zur geographischen Abgrenzung der Regionen wurden die verwaltungsmäßigen Grenzen herangezogen. Zwei Gründe waren dabei ausschlaggebend:

- Wirtschafts- und Sozialstatistiken, die einen interregionalen Vergleich im europäischen Rahmen erlauben, sind am ehesten auf dieser Ebene vorhanden.
- Integrierte Regionalentwicklung erfordert eine enge Zusammenarbeit mit regionalen Instanzen, deren Zuständigkeitsbereiche sich häufig, wenn auch nicht in allen Fällen, mit der verwaltungsmäßigen Regionalgliederung decken.

Die Abgrenzung nach geographischen Verwaltungseinheiten ist nun aber weitgehend historisch bedingt und hat in einigen Fällen nur noch wenig mit heute bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Problemgebieten zu tun.

Zum Problem der geographischen Abgrenzung gehört auch die Frage nach der Größe der Region (Kreis, Regierungsbezirk, Land). Auch ihre Wahl wurde zunächst einmal von praktischen Erwägungen beeinflusst, vor allem von der Verfügbarkeit vergleichbarer statistischer Informationen. Aus dieser Sicht sind größere regionale Einheiten kleineren vorzuziehen. Doch gibt es auch prinzipielle Überlegungen, die für größere Einheiten sprechen. Wenn es ein langfristiges Ziel integrierter Regionalentwicklung ist, einen stabilen Wachstumsprozeß der regionalen Wirtschaft einzuleiten, dann muß die Region zumindest so groß gewählt werden, daß sie als regionale Einheit auch wirtschaftlich lebensfähig ist. Umgekehrt besteht bei der Wahl großer Regionen jedoch die Gefahr, daß vorhandene Problemgebiete bei der statistischen Analyse hinter regionalen Durchschnittswerten verschwinden und deshalb nicht identifiziert werden. Hier sind deshalb Kompromißlösungen notwendig, die letztlich nur fallweise gefunden werden können.

Die regionale Abgrenzung bei der Klassifizierung wurde in der Studie deshalb als vorläufig angesehen und die Möglichkeit offengelassen, im Rahmen der detaillierten Analyse (regionale „Diagnose“) entweder Teilregionen für bestimmte

Programmschwerpunkte abzugrenzen oder aber zu klein gewählte Regionen mit Nachbargebieten zu „Entwicklungsregionen“ zusammenzufassen.

Ein weiteres Problem bei der Klassifizierung bestand darin, geeignete interregional vergleichbare statistische Informationen für alle 80 Regionen zu finden. Diese Informationen existieren nur begrenzt, entsprechen, wo sie vorhanden sind, nur bedingt den für die Klassifizierung gewählten Unterscheidungsmerkmalen und sind außerdem, wie bei den Arbeiten deutlich wurde, nicht immer zuverlässig.

Die Sachverständigen entschlossen sich unter diesen Umständen zu einem pragmatischen Vorgehen. Zunächst wurden in jedem beteiligten Mitgliedstaat die Regionen (= Regierungsbezirke oder Gruppen von Regierungsbezirken in Deutschland) von einer nationalen Expertengruppe nach ihrer sozioökonomischen Problemlage in verschiedene Gruppen eingeteilt. Dazu wurden Gemeinschaftsstatistiken ebenso verwendet wie nationale Statistiken und verfügbare Studien aus der jüngeren Vergangenheit⁵. Aufgabe jeder Expertengruppe war es, unter Abwägen der verschiedenen, für alle gleichen (oder zumindest vergleichbaren) Kriterien zu einem abschließenden Gesamturteil zu kommen, das jede Region einer Gruppe zuordnet. Es wurde akzeptiert, daß jedes dieser synthetisierenden Urteile ein subjektives Element enthält.

In der zweiten Stufe wurden die nationalen Ergebnisse miteinander verglichen, von allen Sachverständigen auf Gemeinschaftsebene erörtert und zu Gruppen zusammengefaßt. Auch hier handelt es sich um eine Synthese mit subjektivem Einschlag.

Charakteristisch für das gesamte Verfahren war, daß die Sachverständigen stets gemeinsam zu einem Urteil zu kommen hatten. Durch diese „kollektive Subjektivität“ sollten individuelle Extrempositionen ausgeglichen werden. Das abschließende Ergebnis ist – in verkürzter Form – in der Tabelle wiedergegeben. Dabei lassen sich die einzelnen Klassen und Gruppen allgemein wie folgt kennzeichnen.

Klasse A: Landwirtschaftliche Regionen

Die Sachverständigen vereinbarten, eine Region dann als „landwirtschaftliche“ einzustufen, wenn mehr als 10 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt waren. Die Diskussionen zeigten jedoch, daß andere (insbesondere darüber liegende) Schwellenwerte durchaus vertretbar sind.

Klasse A, Gruppe 1: Landwirtschaftliche Regionen mit schlechter bis sehr schlechter Situation

Wesentliche Merkmale dieser Regionen im Vergleich zu nationalen und europäischen Durchschnittswerten sind gewöhnlich

- ein allgemein niedriges Pro-Kopf-Einkommen,
- ein hoher Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft und

5 Neben verschiedenen nationalen Studien wurden dabei auch zwei gemeinschaftsweite Studien ausgewertet: Rainelli, P.; F. Bonnieux: Situation et évolution structurelle et socio-économique des régions agricoles de la Communauté. – Bruxelles-Luxembourg 1978. = Mitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 52; sowie Henry, P.: Studie über die Regionaleffekte der gemeinsamen Agrarpolitik. – Luxembourg 1981. = Sammlung Studien. Reihe Regionalpolitik, Nr. 21.

Studie „Integrierte Regionalentwicklungsprogramme für ländliche Regionen“
Klassifizierung von Regionen in fünf EG-Ländern*

	LAND				
	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Irland	Italien	Vereinigtes Königreich
<i>Klasse A:</i> Landwirtschaft- liche Regionen Gruppe 1: Regionen mit schlechter bis sehr schlechter Situation		Limousin	West North-West + Donegal Midlands North-East	Calabria Molise Abruzzi Basilicata Sicilia Campania Puglia Sardegna Umbria Marche	Northern Ireland North-West Scotland
Gruppe 2: Regionen mit unbefriedigender Situation	Oberpfalz und Niederbayern Aurich + Oldenburg + Osnabrück	Languedoc- Roussillon Auvergne Midi-Pyrénées Bretagne Poitou-Charente Basse Normandie Pays de Loire Aquitaine	Mid-West South-East South-West	Trento-Alto-Adige Toscana Veneto	Wales
Gruppe 3: Regionen mit zu- friedenstellender bis guter Situation		Bourgogne Champagne Picardie Centre Franche Comté		Emilia-Romagna Piemonte	North-East Scotland
<i>Klasse B:</i> Nicht-landwirt- schaftliche Regionen	Baden-Württemberg Hessen Rheinland-Pfalz Saarland Unter- + Oberfranken Mittelfranken + Oberbayern + Schwaben Schleswig-Holstein Hildesheim + Braunschweig + Hannover Lüneburg + Stade Münster + Detmold + Arnsberg Düsseldorf + Köln + Aachen Stadtstaaten	Nord Ile-de-France Lorraine Alsace Rhône-Alpes Provence-Côte d’Azur (+ Corse) Haute Normandie	East	Lombardia Liguria Lazio Friuli-Venezia- Giulia Aosta	South Scotland North North-West South-West West-Midlands East-Midlands Yorkshire

* Die Klassifizierung dient ausschließlich methodologischen und illustrativen Zwecken im Rahmen der Studie. Sie wurde in den Jahren 1980 und 1981 erarbeitet und beruht weitgehend auf Zahlenmaterial der 2. Hälfte der siebziger Jahre.

– ein sehr niedriges Einkommen speziell in diesem Sektor.

Hinzu kamen in aller Regel eine hohe, offene oder versteckte Arbeitslosigkeit sowie erhebliche strukturelle Probleme in der Landwirtschaft (vor allem eine sehr kleine durchschnittliche Betriebsgröße). Die wirtschaftliche Entwicklung in den letzten fünf bis zehn Jahren sowie die Aussichten für die Zukunft wurden ebenfalls weitgehend als ungünstig angesehen.

Klasse A, Gruppe 2: Landwirtschaftliche Regionen mit unbefriedigender Situation

Die Situation in diesen Regionen wurde von den Sachverständigen ebenfalls allgemein als ungünstig eingestuft. Sie erschien jedoch in Teilaspekten „weniger schlecht“, als dies bei den Regionen der Gruppe 1 der Fall war. So wurde in einigen Fällen zwar ein sehr niedriges Durchschnittseinkommen pro Kopf der Bevölkerung oder der Erwerbstätigen insgesamt gefunden, doch lagen die Einkommen in der Landwirtschaft über denen der Gruppe 1. In anderen Fällen erwies sich die wirtschaftliche Situation insgesamt weniger ungünstig als in Gruppe 1, oder aber die Entwicklung in den letzten Jahren sowie die Aussichten für die Zukunft wurden besser beurteilt.

Klasse A, Gruppe 3: Landwirtschaftliche Regionen mit zufriedenstellender bis guter Situation

Die hier eingestuften Regionen zeichnen sich durch eine relativ große wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft aus. Die Situation in diesem Sektor wurde allgemein als günstig bis sehr günstig angesehen.

Klasse B: Nicht-landwirtschaftliche Regionen

Klasse B war im Rahmen der Studie eine „Restklasse“, die nicht weiter untersucht wurde. In den hier eingestuften Regionen waren weniger als 10 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt.

Analyserahmen und Tests

Der eigentliche Analyserahmen wurde in zwei Hauptteile gegliedert: eine „Diagnose“ der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Region und eine „Orientierung“ für die Regionalentwicklungsplanung.

Aufgabe der Diagnose sollte es sein, jene Informationen zusammenzustellen und zu analysieren, die für das Verständnis der regionalen Probleme wichtig sind, und die Hindernisse zu identifizieren, die der zukünftigen regionalen Entwicklung im Wege stehen. Die Sachverständigen maßen dabei den folgenden Problembereichen besondere Bedeutung bei:

- Überblick über die gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Lage der Region sowie ihre Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit;
- Beziehungen zwischen Wirtschaftsbereichen in der Region;
- Beziehungen zu anderen Regionen;
- institutionelle Strukturen und Entscheidungsbildung in Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung;
- Ergebnisse und Konsequenzen regionalentwicklungspolitischer Maßnahmen in der Vergangenheit;

und als Zusammenfassung der Ergebnisse in den verschiedenen Untersuchungsbereichen

- wichtigste Probleme und Hindernisse für die regionale Entwicklung.

Den bei der Diagnose identifizierten Problemen werden im Orientierungsteil zunächst die positiven Aspekte der regionalen Situation gegenübergestellt: komparative Vorteile im Vergleich zu anderen Regionen, vorhandene „Basen“ für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung, die es verstärkt zu nutzen und auszubauen gilt, neue Ansatzpunkte, die Erfolg versprechen, aber erst noch geschaffen werden müssen. Auf der Grundlage dieser Gegenüberstellung sollen mögliche (alternative oder komplementäre) Entwicklungsstrategien erarbeitet und auf ihre Vor- und Nachteile (Kosten und Nutzen) hin überprüft werden.

Der Analyserahmen wurde in drei Gemeinschaftsregionen getestet. Um seine Anwendbarkeit auf eine möglichst breite Spanne regionaler Situationen zu überprüfen, wurden drei Regionen gewählt, die hinsichtlich ihrer geographischen Lage, ihre Größe und ihres Entwicklungsstandes sehr verschieden voneinander sind: Basilicata, Bretagne und der Westen von Irland.

Die in den Teststudien gesammelten Erfahrungen erlaubten eine Reihe von Verbesserungen des Analyserahmens, bestätigten darüber hinaus aber grundsätzlich, daß er sinnvoll anwendbar ist und für die Vorbereitung regionaler Entwicklungsplanung in ländlichen Gebieten sehr nützlich sein kann.

Darüber hinaus machten die Teststudien drei Probleme deutlich, die bereits heute, möglicherweise aber noch stärker in der Zukunft, die Erfolgsaussichten für Regionalentwicklungsprogramme in ärmeren Regionen der Gemeinschaft in Frage stellen können:

1. Das überdurchschnittlich starke Bevölkerungswachstum wurde während der sechziger und siebziger Jahre durch die (endgültige oder vorübergehende) Auswanderung in andere Regionen mit raschem Wirtschaftswachstum aufgefangen. Infolge der gegenwärtig andauernden Wirtschaftskrise ist dieses „Ventil“ mehr und mehr blockiert, und der Bevölkerungsdruck nimmt zu. Er wird noch verstärkt durch die Rückwanderung früherer Emigranten in ihre Heimatregionen.
2. Die politischen Entscheidungsstrukturen auf regionaler Ebene sind gewöhnlich historisch gewachsen und den gegenwärtigen Bedingungen nicht immer voll angepaßt. Oft ist eine Vielzahl von Instanzen und Institutionen am Entscheidungsprozeß beteiligt, deren Kompetenzen sich zum Teil überlappen, ohne daß eine wirksame Koordination zwischen ihnen bestünde.
3. Zu den regionalen Auswanderern zählten, zumindest in der Vergangenheit, häufig auch jüngere qualifizierte Leute mit Unternehmergeist. Dies führte zusammen mit anderen Faktoren (zum Beispiel Mangel an Bildungseinrichtungen in der Region) nicht selten zu einem Qualifikationsdefizit, auch in den leitenden Stellen in Wirtschaft und Verwaltung.

Es wurde jedoch ebenfalls klar, daß der Abbau dieser Probleme heute weniger denn je in punktuellen sektoralen Maßnahmen liegen kann. Wenn die ärmeren Regionen der Ge-

meinschaft noch eine echte Entwicklungschance haben sollen, dann gilt es, soweit wie eben möglich die verfügbaren Mittel im Rahmen von umfassenden und kohärenten, das heißt integrierten Entwicklungsprogrammen zu konzentrieren und deren aktive Koordinierung sowohl bei der Planung als auch bei

der Durchführung sicherzustellen, und zwar auf allen Ebenen (Region, Mitgliedstaat, Gemeinschaft). Dieser Abstimmungsprozeß sollte nicht auf die bloße Verteilung finanzieller Mittel beschränkt bleiben, sondern in allen Phasen Beratung und Anregung „von außen“ einschließen.