

M. E. STREIT

Regionale Entwicklung und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft*

1. Problemstellung

Es sind nunmehr 25 Jahre seit der Feststellung der Economic Commission for Europe (ECE) vergangen,

- daß die regionalen Disparitäten zunehmend Aufmerksamkeit durch die europäischen Regierungen fänden,
- daß die europäische Integration Rückschläge für die Randregionen Europas nach sich ziehen könnte,
- daß zwischen Regionalpolitik und internationalen Wirtschaftsbeziehungen Verbindungen bestünden, und
- daß eine Kooperation der Länder auf dem Gebiet der Regionalpolitik erforderlich sei¹.

Diese Gesichtspunkte haben in der Zwischenzeit keinerlei Bedeutung eingebüßt, im Gegenteil:

- Die regionalpolitischen Bemühungen wurden verstärkt; dennoch haben sich die Disparitäten innerhalb der heutigen EG zumindest nicht entscheidend verringert, wenn die konventionellen Maßstäbe für die ökonomische Entwicklung von Regionen zugrunde gelegt werden.
- Die Randregionen der Gemeinschaft sind in der Regel Problemgebiete geblieben; ihre soziale Erosion durch Abwanderung konnte nur in begrenztem Maße eingedämmt werden, während die Tendenz zur hypertrophischen Konzentration in den Zentralregionen der Gemeinschaft anhielt.
- Der politische Willensbildungsprozeß hat inzwischen dazu geführt, daß nur noch relativ wenige Regionen keine oder geringfügige Regionalhilfen in der einen oder anderen Form erhalten; damit ist die Regionalförderung im Hinblick auf ihren ursprünglichen Zweck weitgehend ineffizient und zugleich zu einem beachtlichen nicht-tarifären Handelshemmnis geworden.

- Von Kooperation der Mitgliedstaaten der EG auf dem Gebiet der Regionalpolitik kann kaum die Rede sein; daran hat auch die Einrichtung des gemeinsamen Regionalfonds nichts geändert.

Im folgendem sollen diese Behauptungen erörtert und begründet werden.

2. Regionale Disparitäten

Gemessen an den konventionellen, auf das Sozialprodukt bezogenen ökonomischen Erfolgsindikatoren, waren und sind immer noch beträchtliche räumliche Unterschiede zu verzeichnen. Das gilt zunächst für den Vergleich zwischen den EG-Ländern (vgl. Tabelle). Interregional sind die Unterschiede noch größer. Innerhalb der einzelnen Länder war das höchste regionale Pro-Kopf-Einkommen in der zweiten Hälfte der 60er Jahre mindestens um die Hälfte größer als in der jeweils „ärmsten“ Region (Sjaelland gegenüber Jylland in Dänemark). Im Extremfall betrug das Entwicklungsgefälle innerhalb eines Landes rund 190 Prozent (Lombardei gegenüber Kalabrien in Italien)². In der Gemeinschaft der Sechs erzielten die „reichsten“ Regionen im Jahre 1970 ein Pro-Kopf-Einkommen, das etwa fünfmal so groß war wie das der „ärmsten“ Regionen; deren Einkommensniveau entsprach in etwa dem einiger Entwicklungsländer in Südamerika.

Allerdings sind derartige Angaben aus einer Reihe wohlbekannter Gründe mit Vorsicht zu interpretieren. Ausmaß und Veränderung der Disparitäten werden in beträchtlichem Maße durch die regionale Abgrenzung beeinflusst. Ferner sind die nationalen und erst recht die regionalen Sozialproduktsberechnungen statistisch nicht über jeden Zweifel erhaben. Das gilt besonders für ihre internationale Vergleichbarkeit. Dazu gehört zum Beispiel auch der unterschiedlich große Umfang nicht offiziell erfaßter sozialproduktrelevanter Aktivitäten; Italien ist ein besonders herausragendes Beispiel für die Koexistenz einer offiziellen und einer sogenannten Schatten-

* Korrigierte und erweiterte Fassung eines Referates, gehalten auf dem gemeinsamen Symposium der Universitäten Sarajewo und Mannheim in Sarajewo vom 7. bis 13. 4. 1981.

1 United Nations (Hrsg.): Economic survey of Europe in 1954. – Genf: United Nations E/ECE/194, 1955. S. 136 f. und S. 178.

2 Vgl. Commission of the European Communities: Report on regional problems in the enlarged community. – Brüssel 1973. S. 60.

volkswirtschaft. Schließlich liefern jedwede Prosperitätsmaßstäbe, die sich an herkömmlichen Sozialproduktdefinitionen orientieren, nur begrenzten Aufschluß über das, was als regionale Wohlstandsunterschiede gelten mag. Dennoch dürften ökonomische Größen wie Sozialproduktsschätzungen, regionale Arbeitslosigkeit und interregionale Wanderungsbewegungen einigen Aufschluß über räumliche Entwicklungsunterschiede und ihre Veränderung geben.

Im Falle der Europäischen Gemeinschaft sind dabei durchaus charakteristische Entwicklungsmuster erkennbar. Dazu gehören bis in die Mitte der 70er Jahre vor allem folgende Beobachtungen³:

(1) Von einer zentraleuropäischen Entwicklungsachse aus, die im Norden etwa im Raum London und Coventry beginnt und sich entlang dem Rheintal bis nach Mailand erstreckt, tendierte das regionale Pro-Kopf-Einkommen dazu, relativ regelmäßig nach allen geographischen Richtungen abzunehmen⁴; größere, teilweise auch abgrenzungsbedingte Abweichungen sind die Agglomerationen Hamburg, Brüssel und Paris.

(2) Das räumliche Verteilungsmuster der Arbeitslosigkeit und die Wanderungsbewegungen entsprachen im wesentlichen dem Befund beim Pro-Kopf-Einkommen. Die Arbeitslosigkeit tendierte dazu, mit der Entfernung von der zentraleuropäischen Entwicklungsachse zuzunehmen. Dementsprechend wiederum lagen die Auswanderungsregionen eher an der Peripherie der Gemeinschaft, während die Zentralregionen Einwanderungsregionen waren⁵.

(3) Pro-Kopf-Einkommen, Beschäftigungsgrad und Wanderungsbilanz waren wiederum eng mit der regionalen Wirtschaftsstruktur verknüpft. Es ließ sich eine charakteristische inverse Beziehung zwischen dem Ausmaß an regionaler Arbeitslosigkeit und dem Anteil des sekundären Sektors (der Industrie im weiteren Sinne) am regionalen Sozialprodukt feststellen. Dementsprechend waren die peripheren, vornehmlich landwirtschaftlich orientierten Regionen in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit und Abwanderung bedroht; lediglich einige Regionen in der Nähe des Zentrums mit veralteten Industrien (Nordengland, Nordwestfrankreich und Teile von Belgien) bildeten Ausnahmen von dieser Regel⁶.

Unterbrochen wurden diese Tendenzen durch die allgemeinen ökonomischen Rückschläge, die nach der ersten Ölkrise 1973/74 einsetzten. Sie bewirkten, daß die industrialisierten Zentren ökonomischer Entwicklung (vorübergehend?) eher stärker beeinträchtigt wurden als die mehr agrarisch orientierten Randregionen. Die Folge war teilweise eine Verringerung regionaler Disparitäten, jedoch nicht durch kräftigere Expansion der „ärmeren“ Regionen, sondern durch Einbußen der „reicheren“ Regionen.

3. Mögliche Ursachen

Die zuvor skizzierten regionalen Entwicklungsmuster lassen sich als das Ergebnis der Einwirkung von drei verschiedenen Arten von Einflußfaktoren plausibel erklären.

(1) Zentripetalkräfte, ausgelöst durch eine Verringerung der ökonomischen Entfernungen als Folge der wirtschaftlichen Integration und in erster Linie zurechenbar den Agglomerationsvorteilen, die die Zentralregionen boten.

Soweit die wirtschaftliche Integration zu einer Beseitigung bzw. Verringerung tarifärer und nicht tarifärer Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten führte, verringerten sich de facto die Kosten der Raumüberwindung innerhalb der Gemeinschaft. Für die peripheren Regionen bedeutete dieser durchaus positive Allokationseffekt allerdings, daß die dortigen ökonomischen Aktivitäten einen Teil des Schutzes gegenüber den Zentralregionen verloren, den die Handelshemmnisse zuvor gewährten. Für die Zentralregionen schob sich die Grenze hinaus, ab der die Agglomerationsvorteile durch die Kosten der Raumüberwindung für ein vergrößertes Bezugs- und Absatzgebiet kompensiert werden. Damit erhöhte sich die Attraktivität der Zentralregionen, die ohnehin durch historische und natürliche Standortvorteile begünstigt waren.

(2) Zentrifugalkräfte als Ergebnis (a) von säkularen Veränderungen der intersektoralen Wettbewerbspositionen, die bewirken, daß einige Aktivitäten aus den Agglomerationen herausgedrängt und Raum für zum Teil völlig neue Aktivitäten geschaffen werden, sowie (b) der wohlbekannten negativen externen Effekte, die früher oder später im Zuge der räumlichen Verdichtung dominant zu werden tendieren.

Hinsichtlich der sektoralen Wirtschaftsstruktur ergab eine Analyse der Regionen der Gemeinschaft der Sechsen ein ähnliches Bild wie internationale Vergleiche⁷:

– Der Primärsektor, das heißt vor allem die Landwirtschaft, hatte einen Anteil am regionalen Produkt, der mit steigendem regionalen Pro-Kopf-Einkommen abzunehmen tendierte.

3 Vgl. z. B. Streit, M. E.: Problems and perspectives of regional development in Western Europe. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. (1974) S. 271 ff.; ebenso Cairncross, Sir A. (u. a.): Wirtschaftspolitik für Europa. Wege nach vorn. – München 1974. S. 72 ff.

4 Regressionsanalytisch läßt sich für die Gemeinschaft der Sechsen und Großbritannien sogar ein nodales Muster mit Nordrhein-Westfalen als Entwicklungszentrum belegen. (Vgl. Giersch, H.: Aspects of growth, structural change, an employment. A Schumpetrian perspective. In: Weltwirtschaftliches Archiv. 115 (1979) S. 633 ff., sowie weitere dort angegebene Quellen.)

5 Vgl. hierzu auch Müller, K.: Internationale Regionalpolitik und Verkehrsinfrastruktur. – Berlin 1980. S. 221 ff. und 238 ff.

6 Über die relative Bedeutung der Struktureffekte und der Rest-(Standort-) Effekte, in die sich die regionale Beschäftigungsentwicklung aufspalten läßt mittels einer Komponentenzerlegung (shift and share analysis), geben für die EG Aufschluß Molle, W. (u. a.): Regional disparity and economic development in the European Community. – Guildford (Surrey) 1980. S. 143 ff. und Tabellen 12 A, B.

7 Vgl. hierzu z. B. Biehl, D.: Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potential orientierte Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. In: Groeben, H. von der, Möller, H. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. Bd. 2: Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum. – Baden-Baden 1976. S. 84 ff. Zu entsprechenden internationalen Querschnitts- und Zeitreihenanalysen vgl. z. B. Fels, G.; Schatz, K.-W.; Wolter, F.: Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau. In: Weltwirtschaftliches Archiv. 106 (1971) S. 247 ff.

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und je Erwerbstätigen in den EG-Ländern
(EG-Durchschnitt = 100; Inlandsprodukt zu jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten)

	BIP je Einwohner			BIP je Erwerbstätigen		
	1965	1971	1977	1965	1971	1977
Dänemark	–	119	119	–	106	102
Bundesrepublik	116	116	119	108	110	116
Luxemburg	112	120	110	127	123	107
Frankreich	103	108	113	107	108	113
Niederlande	105	107	108	121	122	128
Belgien	99	102	109	109	109	114
Großbritannien	107	97	92	97	90	82
Italien	71	75	72	80	84	80
Irland	59	62	62	66	71	77

Quelle:
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1979/80. – Stuttgart 1979. S. 228 ff.
Eigene Berechnungen.

- Der Sekundärsektor, das heißt vor allem das verarbeitende Gewerbe und die Energieerzeugung, tendierte zunächst mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen dahin, einen steigenden Anteil am regionalen Produkt zu erreichen, der jedoch ab einer kritischen Einkommensschwelle wieder leicht zurückging.
- Der Tertiärsektor, das heißt die privaten und staatlichen Dienstleistungen, wies einen Entwicklungstrend auf, der praktisch umgekehrt zu dem des Sekundärbereichs verlief, also einen zunächst abnehmenden Anteil am regionalen Produkt und ab einer kritischen Einkommensschwelle eine Umkehr dieser Entwicklungsrichtung.

Wie auf nationaler Ebene reflektieren diese regionalen Trends vor allem

- Änderungen der sektoralen Einkommenselastizität der Nachfrage in Abhängigkeit vom ökonomischen Reifegrad; sie begünstigen zunächst den Sekundärsektor zu Lasten des Primärsektors und traditioneller Dienstleistungen sowie später bei hohen Pro-Kopf-Einkommen die modernen Dienstleistungen.
- Komplementaritäten zwischen verschiedenen Aktivitäten, vor allem solchen des Sekundär- und des Tertiärsektors; sie bewirken, daß mit dem Wachstum des Sekundärsektors komplementäre Dienstleistungen (zum Beispiel Transporte, Banken, Versicherungen) entstehen.

Hinzu kommt aus regionaler Perspektive nicht zuletzt

- die räumliche Wirkung des starken Wachstums moderner Dienstleistungen, das heißt vor allem Ausbildung, Forschung, Entwicklung sowie Gesundheitswesen. Sie prosperieren in besonderem Maße in bestehenden Agglomerationen. Ferner vermögen sie besonders attraktive Arbeitsbedingungen zu gewähren. Zum Teil produzieren sie die benötigte Arbeitsqualität durch Ausbildung selbst. Darüber hinaus lösen sie in geringerem Maße negative ex-

terne Effekte aus. Als Folge dieser günstigen intersektoralen Wettbewerbsposition haben die modernen Dienstleistungen begonnen, den Sekundärsektor aus den Agglomerationen zu verdrängen.

Die Standortdynamik, die aus derartigen sektoralen Faktoren resultiert, läßt sich wie folgt zusammenfassen: Aus den Zentralregionen werden zumindest tendenziell im Verlaufe des Wachstumsprozesses weniger wettbewerbsfähige Aktivitäten zunächst in angrenzende Regionen mit niedrigerem Entwicklungsniveau verdrängt, wo sie ihrerseits wiederum Aktivitäten verdrängen, welche auf den regionalen Faktormärkten weniger wettbewerbsfähig sind. Es kommt auf diese Weise zwar zu einer räumlichen Ausbreitung des Wachstums und damit zu einer allgemeinen Erhöhung des Entwicklungsniveaus. Eine Verringerung der Entwicklungsunterschiede ist jedoch aufgrund der sektoralen Einflußfaktoren nicht zu erwarten; dem stehen zudem die intersektoralen Unterschiede in den Einkommenselastizitäten im Wege.

Auf eine Verringerung der Entwicklungsunterschiede dürfte die zweite Gruppe der genannten Zentrifugalkräfte hinwirken, das heißt die mit zunehmender Agglomeration gegenüber den positiven externen Effekten dominant werdenden negativen Effekte der räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten. Zunehmende Umweltbelastung, die Folgen von verstärkten Engpässen im Transportsystem der Agglomeration, soziale Spannungen als Folge der Zuwanderung und anderes mehr lassen kleinere urbane Zentren außerhalb der Entwicklungsachse attraktiver werden. Damit eröffnet sich zumindest die Chance für eine verstärkte polyzentrische räumliche Entwicklung; die jüngsten Bevölkerungsverluste einiger Zentralregionen könnten mit die Folge von negativen Agglomerationserscheinungen sein, die allmählich dominieren. Die Chance für weniger entwickelte Regionen wird jedoch durch die noch zu erläuternden Verzögerungskräfte immer wieder verringert.

(3) Verzögerungskräfte lassen sich vor allem zurückführen auf eine unbefriedigende Regionalpolitik bzw. negative Nebenwirkungen von Interventionen in anderen Teilbereichen der Wirtschaftspolitik, nicht zuletzt aufgrund von Eigengesetzlichkeiten des politischen Willensbildungsprozesses.

Soweit hypertrophische Konzentration in den Zentralregionen diagnostiziert wird, bedeutet das nichts anderes als die Vermutung, daß die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Wachstums dieser Regionen inzwischen größer sind als die gesamtwirtschaftlichen Erträge. Das weitere Wachstum wird dadurch begünstigt, daß die privaten Kosten der Expansion unter den gesamtwirtschaftlichen Kosten liegen und zugleich externe Ersparnisse der Agglomeration genutzt werden können. Mit anderen Worten: die Preissignale sind verstellt. Daher wäre es an der Regionalpolitik, die tatsächlichen Nettokosten eines weiteren Wachstums der Ballungsräume den bereits dort Ansässigen und den Zuwanderungswilligen zu signalisieren, zum Beispiel durch entsprechende Besteuerung oder – effizienzmäßig weniger überzeugend – durch eine Rationierung der Standorte in Ballungsräumen.

Derartige, die Ballung behindernde oder gar zurückdrängende Maßnahmen sind bisher in der EG weitgehend unterlassen worden⁸. Lediglich in Frankreich und in England wurden einige Schritte in dieser Richtung unternommen; sie beschränkten sich jedoch überwiegend auf die Großräume Paris und London. Die italienischen und holländischen Parlamente haben während der 70er Jahre zwar etwas Initiative in dieser Richtung entfaltet; jedoch hat sie sich noch kaum in praktischen Maßnahmen niedergeschlagen. Die EG-Kommission mußte sich mit regionalpolitischen Leitlinien zufrieden geben, die fordern, daß Aktivitäten in Zentralregionen zumindest weniger gefördert werden als außerhalb dieser Regionen.

Bislang wurde die dezentalisierende Wirkung, die von den Begleiterscheinungen übermäßiger räumlicher Konzentration auch ohne staatliches Zutun zwar verzögert ausgehen dürfte, eher noch weiter hinausgeschoben. Das geschah vor allem dadurch, daß die mit zunehmender Konzentration auftretenden Engpässe in der lokalen Infrastruktur immer wieder durch entsprechende öffentliche Investitionen verringert wurden. Die Investitionsmittel wurden dabei teilweise zu Lasten der weniger dicht besiedelten Regionen und mittlerer urbaner Zentren beschafft⁹. Diese Begünstigung der Agglomerationen durch den politischen Willensbildungsprozeß läßt sich relativ einfach begründen: Agglomerationen sind zugleich Konzentrationen von Wählerstimmen. Dementsprechend haben ihre Probleme, soweit sie sich durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur mildern lassen, besonderes Gewicht. Dagegen nimmt sich die nicht zu vernachlässigende Chance eines weniger verdichteten, aber doch heiß umkämpften Wahlkreises relativ bescheiden aus. Sie wird au-

ßerdem noch gerne selbstschädigend genutzt, um Schutz für vorhandene, aber nicht wettbewerbsfähige Aktivitäten zu erlangen – mit allen entwicklungshemmenden Folgewirkungen.

Verzögerungskräfte gehen auch von regionalpolitischen Nebenwirkungen der Behinderung einer verstärkten Arbeitsteilung zwischen entwickelten und Entwicklungsländern aus. Nur zögernd beseitigt die EG die Handelshemmnisse, die dem Übergang von einer primär komplementären zu einer substitutiven Arbeitsteilung zwischen ihr und den Entwicklungsländern entgegenstehen. Geschützt werden immer noch Industrien, die in hohem Maße wenig qualifizierte Arbeitskräfte nutzen und die aufgrund dieses Faktorbedarfs in Entwicklungsländern Fuß fassen könnten. Für die regionale Entwicklung in der EG bedeutet das eine Verlangsamung wachstumsbedingten Strukturwandels. Diese Verlangsamung wirkt sich jedoch nicht zugunsten der peripheren Regionen aus. In sie tendieren die für entwickelte Länder nur wenig zukunfts-trächtigen Industrien zunächst abgedrängt zu werden, um sich alsbald wieder von der Auslandskonkurrenz bedroht zu sehen. Auf diese Weise wird das regionale Beschäftigungsproblem nur sehr temporär gemildert. Eine weitere Verlangsamung ergibt sich aus den Regionalhilfen, in deren Genuß auch diese Industrien kommen können und die es ihnen erlauben, in durch Hilfen begünstigten Regionen dem internationalen Wettbewerb länger zu trotzen; die Eigenschaft der Regionalhilfen, zugleich nicht-tarifäre Handelshemmnisse darzustellen, wird hier besonders deutlich. Hinzu kam bis Anfang des vergangenen Jahrzehnts für die Regionen, die zur Bundesrepublik gehören, die Protektions- und Exportförderungswirkung einer unterbewerteten Währung.

Verzögernd können sich schließlich auch die Ergebnisse der Lohnfindungsprozesse auswirken. Das ist der Fall, wenn Mindestlohnsätzen, die sich primär an den Produktivitäts- und Beschäftigungsverhältnissen in den prosperierenden Regionen orientieren, interregionale Produktivitätsgefälle zuungunsten weniger entwickelter Regionen gegenüberstehen¹⁰. Damit dürfte die Standortverlagerung von ökonomischen Aktivitäten in weniger entwickelte Regionen noch zusätzlich behindert werden und für Arbeitsuchende nur die Abwanderung in die prosperierenden Zentralregionen bleiben. Aber auch eine stärkere, produktivitätsorientierte, interregionale Differenzierung der Lohnsätze ist nicht uneingeschränkt von Vorteil. Denn es ist durchaus möglich, daß das Lohngefälle vor allem qualifizierte Arbeitskräfte in die Hochlohnregionen lockt; allerdings setzt dies Mobilität voraus, die jedoch i. d. R. geringer sein dürfte als die des Kapitals als komplementärem Faktor zu günstig entlohten Arbeits-

8 Vgl. z.B. Jarret, R. J.: Disincentives. The other side of regional development policy. In: Journal of Common Market Studies. 8 (1975) S. 379–387.

9 Dazu tragen Besteuerungspraktiken bei, die die Einnahmen nicht bei ihrem räumlichen Ursprung anfallen lassen (Wohnsitzprinzip vs. Quellenprinzip) und nur durch umständliche Finanzausgleichssysteme meist unvollständig korrigiert werden.

10 Die zugänglichen Informationen über interregionale Lohnunterschiede beziehen sich i. d. R. auf Effektivlöhne und -gehälter (vgl. z.B. für die Bundesrepublik DIW-Wochenbericht Bd. 40, 2. August 1973, S. 275–280; Raumordnungsbericht 1978 und Materialien, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, S. 83 ff.). Nach diesen Informationen sind die interregionalen Unterschiede in den Effektivlöhnen und -gehältern beträchtlich, auch wenn unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen berücksichtigt werden. Einen Schluß auf die Mindestlöhne lassen diese Angaben jedoch nicht zu. Ferner und vor allem fehlt es an den entsprechenden Produktivitätsangaben. Daher muß die faktische Grundlage für die Hypothese ungesichert bleiben.

kräften. Wenn in eher zunehmendem Maße in der einen oder anderen Form lohnkostenbezogene Regionalhilfen gewährt werden, dann läßt sich dies unterschiedlich würdigen. So können solche Hilfen als Kompensation für eine produktivitätswidrige interregionale Mindestlohnneivellierung angesehen werden. Positiv gewendet, stellen sie einen Ausweg aus dem zuvor skizzierten Entlohnungsdilemma dar. Schließlich lassen sie sich unter Beschäftigungsaspekten eher rechtfertigen als die bisher dominierenden, investitionsbezogenen Hilfen.

4. Versagen nationaler Regionalpolitik

Die vorangegangenen Ausführungen enthielten bereits mehrere Aspekte von Politikversagen mit negativen Konsequenzen für die räumliche Verteilung ökonomischer Aktivitäten:

- Das Versäumnis, externe Nettokosten der Agglomeration im allgemeinen und der Expansion der Zentralregionen der Gemeinschaft im besonderen durch entsprechende Interventionen den privaten Entscheidungsträgern merklich zu signalisieren.
- Über das obige Versäumnis hinaus eine kontraproduktive Begünstigung des weiteren Wachstums von Agglomerationen als Folge von Eigengesetzlichkeiten des politischen Willensbildungsprozesses.
- Die Vernachlässigung negativer regionalpolitischer Nebenwirkungen von Handelshemmnissen im besonderen und eine konservierende Strukturpolitik im allgemeinen.

Aber auch hinsichtlich Art und Umfang der gewährten Regionalhilfen lassen sich schwerwiegende Bedenken anmelden¹¹:

(1) Regionale Förderung kann nur wirksam sein, wenn, erstens, mit ihr einige Regionen gegenüber anderen begünstigt werden, wenn, zweitens, diese Begünstigung auch für private Entscheidungsträger ohne große Informationskosten erkennbar ist und sie sich, drittens, zu nutzen lohnt. All dies scheint für praktisch alle Länder der Gemeinschaft zweifelhaft zu sein. Für die regionalpolitisch begründeten Hilfen und erst recht für alle raumwirksamen Maßnahmen zusammen genommen ist die Gefahr unübersehbar, daß die weitaus überwiegende Zahl der Regionen in ihren Genuß kommt. Dementsprechend wäre die diskriminierende Wirkung der Maßnahmen zugunsten weniger entwickelter Regionen gering und damit auch ihre lenkende Wirkung bescheiden. Auch diese Entwicklung ist durch die Eigengesetzlichkeiten des politischen Willensbildungsprozesses plausibel erklärbar. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland dürfte zum Beispiel die zur Vergabe von Regionalhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erforderliche Abgrenzung von förderungswürdigen Regionen nicht nur auf ökonomischen Prioritäten

beruhen. Die Einigung auf die Gewichtung der verschiedenen Indikatoren ist wohl eher als das Ergebnis eines Versuchs der Vertreter der Gebietskörperschaften erklärbar, den eigenen Anteil an den Förderungsmitteln zu maximieren. Dabei dürften wissenschaftlich fundierten Argumenten nur zu leicht Alibifunktionen zukommen. Das Ergebnis, daß für diese Kategorie von Förderungsmaßnahmen allein schon mehr als drei Fünftel der Fläche der Bundesrepublik und mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung als förderungswürdig gilt, mag zwar einen tragfähigen Kompromiß darstellen. Ökonomisch dürfte es jedoch äußerst fragwürdig sein, vor allem dann, wenn – wie dargelegt – auch noch alle anderen Förderungsmaßnahmen und die sonstigen raumwirksamen Maßnahmen einbezogen werden.

(2) Werden ferner die Informationskosten berücksichtigt, die denjenigen entstehen, die durch Regionalhilfen begünstigt werden sollen, so wird die angestrebte Wirkung noch fraglicher. Inzwischen ist die Zahl der Förderungsmaßnahmen, in deren Genuß einzelne Standorte kommen können, in kaum noch durchschaubarer Weise gewuchert. Hinzurechnen sind außerdem die räumlichen Wirkungen von Maßnahmen zum Umweltschutz, zur Wohnungsmodernisierung, zur Altstadtsanierung, zur Energieeinsparung, zur Landwirtschaftsförderung und anderes mehr. Die Kosten, die dem privaten Entscheidungsträger dadurch entstehen, daß er sich erst über die verschiedenen standortrelevanten Begünstigungen informieren, ihre Anwendbarkeit auf seinen konkreten Fall prüfen und einen Vergleich zu konkurrierenden Standorten durchführen muß, werden von den politischen Instanzen immer wieder vernachlässigt. Sie sind geeignet, die Vergleichbarkeit der Standorte zu erschweren und daher auch wohlgemeinten Lenkungsmaßnahmen ihre Wirkung ganz oder teilweise zu nehmen.

(3) Das Informationsproblem stellt sich nicht unbedingt nur für private Entscheidungsträger, sondern in politisch dezentralisierten Ländern, wie der Bundesrepublik, auch für Gebietskörperschaften. Auch die Gemeinden, Gemeindeverbände und Kreise sind mit dem Problem konfrontiert, wie, in welchem Umfang und durch Antrag an wen sie in den Genuß von Zuschüssen durch übergeordnete Gebietskörperschaften kommen können. Daß dabei größere Gemeinden mit einem entsprechenden bürokratischen Apparat größere Chancen haben, scheint eine plausible Vermutung. Trifft sie zu, könnte ferner erwartet werden, daß vor allem bei raumwirksamen, aber nicht unmittelbar zur regionalen Förderung eingesetzten Maßnahmen wiederum die Ballungszentren einseitig begünstigt werden.

(4) Eine Zentralisierung der Regionalpolitik ist als Alternative ebenfalls nicht unbedingt überzeugend; dies lehren Zentralstaaten wie Italien und Frankreich. Zwar beseitigt eine Zentralisierung administrative Hemmnisse, die einer Koordination aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Hinblick auf ihre räumliche Wirkung entgegenstehen. Jedoch wächst damit auch die Entfernung von den Problemen „vor Ort“ und die Unkenntnis der spezifischen regionalen Bedingungen. Zugleich werden die vermiedenen administrativen Hemmnisse durch neue ersetzt, die aus der Konzentra-

11 Vgl. dazu auch Streit, M. E.: Einkommenspolitik und regionale Förderung. In: Funck, R. (Hrsg.): Chancerverteilung im Raum. Beiträge zu den August-Lösch-Tagen 1978. – Heidenheim 1980. S. 50–56.

tion des bürokratischen Apparats und seiner Aufblähung gerade in Zentralstaaten resultieren.

(5) Schließlich ist das Wissen über die Wirkungsweise und die Wirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen weniger als bescheiden. Es durch entsprechende Erfolgskontrollen zu vermehren wird sehr erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Erfolgsmessungen steht aus sozialtechnischer Sicht die Experimentanordnung im Wege: Zu viel wird gleichzeitig und – gemessen am Langzeitcharakter von Regionalproblemen – mit politisch vielleicht verständlicher Ungeduld versucht, als daß noch eine für die Erfolgskontrolle befriedigende Ursachenzurechnung möglich wäre. Ganz abgesehen davon, steht die Zahl der Versuche, Erfolgskontrollen vorzunehmen, in krassem Mißverhältnis zu Untersuchungen, die primär zur Begründung weiterer Interventionen politisch verwertbar sind¹².

Hier droht der Regionalpolitik ein ähnliches Schicksal wie den übrigen Teilbereichen der Allokations- und Stabilisierungspolitik. Ökonomisch begründbare Korrekturen des Marktgeschehens werden im politischen Prozeß bis hin zur Kontraproduktivität verzerrt. Nach den Ursachen eines ausbleibenden Erfolges wird kaum gefragt. Vielmehr werden Vorschläge für weitere Interventionen begierig von den politisch Verantwortlichen aufgegriffen. Ihnen dürfte an einer wirtschaftspolitischen „Flurbereinigung“, die auch den Entzug von Privilegien etwa in Form von Subventionen beinhaltet, kaum gelegen sein. Die Minimierung des Widerstandes gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen (dem Entzug von Privilegien) und die Maximierung des politischen Zuspruchs legen vielmehr die Strategie nahe, den bisherigen Interventionen zusätzliche folgen zu lassen. Für die wissenschaftlich fundierbare Regionalpolitik zeichnet sich das gleiche Problem ab wie auf anderen Gebieten der Politikberatung: Es kommt nicht nur auf die ökonomische Solidität von Vorschlägen an, sondern auch auf die Antizipation, was aus solchen Vorschlägen im politischen Prozeß möglicherweise wird. Ein Umdenken scheint geboten: Nicht unbedingt das, was ausschließlich ökonomisch betrachtet als erstbeste Lösung gelten mag, ist auch unter Berücksichtigung des politischen Prozesses erste Wahl.

5. Realitäten europäischer Regionalpolitik

Für eine gemeinsame europäische Regionalpolitik lassen sich vor allem folgende Gründe anführen¹³:

- Wenn die durch die Integration bewirkten oder verstärkten regionalen Anpassungslasten und wachstumsfördernden Wirkungen zwischen den Mitgliedsländern ungleich verteilt sind, ist Solidarität eine unabdingbare Voraussetzung für den Bestand der Gemeinschaft.

- Unabhängig davon, ob Regionalprobleme durch den Integrationsprozeß verschärft oder geschaffen werden, bedeutet der unterschiedliche Entwicklungsstand der einzelnen Mitgliedsländer, daß sie regionalpolitische Aufgaben in unterschiedlichem Maße wahrzunehmen in der Lage sind; deshalb bedürfen sie der Hilfe der „reicheren“ Partner, wenn sie den desintegrierenden politischen Strömungen entgegenwirken sollen, die typischerweise in zurückgebliebenen Regionen besonders stark sind.
- Wenn vermieden werden soll, daß die Mitgliedsländer in einen regionalpolitisch motivierten Subventionswettbewerb eintreten, bedarf es einer verbindlichen Beschränkung und Koordination der nationalen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Entwicklungen im Gesamttraum der Gemeinschaft.
- Versteht sich schließlich die Gemeinschaft nicht nur als ein supranationaler Verband zur Wahrung ökonomischer Interessen, dann wird das geläufige Gerechtigkeitspostulat auch über die Landesgrenzen hinweg interpretierbar als Gemeinschaftsaufgabe, möglichst gleiche Lebensbedingungen in den Teilgebieten zu schaffen.

Mit der Entscheidung der Mitgliedstaaten der erweiterten Gemeinschaft auf der Pariser Konferenz im Oktober 1972, einen Regionalfonds einzurichten und die nationalen Regionalpolitiken zu koordinieren, wurde die Regionalpolitik als europäische Gemeinschaftsaufgabe endgültig etabliert. Aus der Finanzierungsperspektive kann sie sich grundsätzlich stützen auf

- die Mittel des seit 1975 bestehenden Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (Regionalfonds),
- die Mittel des schon durch die Gemeinschaft der Sechs geschaffenen Sozialfonds,
- die Mittel des sogenannten Ausrichtungsteils des europäischen Agrarfonds,
- Kredite und nicht rückzahlungspflichtige Beihilfen gemäß Artikel 56 des EGKS-Vertrages,
- die regionalen Einwirkungsmöglichkeiten, die sich für die Europäische Investitionsbank ergeben, und
- die zusätzlichen regionalpolitisch einsetzbaren zinsvergünstigten Darlehen, die weniger wohlhabenden Mitgliedsländern mit der Schaffung des EWS eingeräumt wurden.

Von einer gemeinsamen Regionalpolitik, die diese Bezeichnung verdiente, kann jedoch immer noch nicht die Rede sein. Dies läßt sich mit Hilfe des bisherigen Schicksals des Regionalfonds und des Ausrichtungsteils des Agrarfonds belegen¹⁴. Die regionalpolitische Bedeutung des Ausrichtungsteils des Agrarfonds beruht darin, daß mit seiner Hilfe eine Strukturverbesserung innerhalb der Landwirtschaft der Gemeinschaft erzielt werden soll. Soweit dies der Fall wäre, würden gerade die agrarisch orientierten Randregionen der

12 Einen Überblick über den Stand der Bemühungen auf dem Gebiet der Erfolgskontrolle geben z.B. *Buttler, F.* (u.a.): Grundlagen der Regionalpolitik. – Hamburg 1977. S. 136 ff.

13 Vgl. auch *Streit, M. E.*: Europäische Regionalpolitik – Konventionelles Flickwerk oder konzeptionelle Reorientierung? In: *Ernst, W.* (u.a.): Raumordnung und Verwaltungsreform. – Münster 1973. S. 46 f.

14 Eine auch gegenwärtig noch zutreffende, kritische Analyse der erkennbaren regionalpolitischen Konzeption der Gemeinschaft und ihrer unzureichenden Abstimmung mit anderen Politikbereichen sowie entsprechende Korrekturvorschläge liefern *Cairncross, Sir A.* (u.a.): Wirtschaftspolitik für Europa. Wege nach vorn. – München 1974. S. 82 ff.

Gemeinschaft Verbesserungen erfahren. Tatsächlich ist jedoch die Bedeutung dieses Fonds unter dem finanziellen Sog der immer aufwendigeren Preisstützungsmaßnahmen (dem sogenannten Garantieteil des Agrarfonds) ständig zurückgegangen. Der Einsatz des Garantieteils bewirkt eher eine Vergrößerung der interregionalen und innergemeinschaftlichen Einkommensunterschiede; denn die Agrarprodukte, für die Garantiepreise fixiert werden, eignen sich in der Regel zur Massenproduktion (Milch, Getreide, Zuckerrüben und Fleisch), die wiederum ihre Standorte überwiegend in den „reicheren“ Mitgliedstaaten hat. Mit Hilfe des Ausrichtungsteils wird diese Verteilungswirkung weder abgefangen, noch ist eine effiziente Verwendung im Interesse der auch regionalpolitisch bedeutsamen landwirtschaftlichen Strukturverbesserung gewährleistet; die Mittel aus dem Ausrichtungsteil werden an die Mitgliedsländer vergeben, die sie im wesentlichen nach ihrem Gutdünken verausgaben können.

Ähnlich ist es auch um die Verwendung des Regionalfonds bestellt. Zunächst war er vollkommen, seit 1978 ist er bis auf 5 v. H. in feste nationale Quoten aufgeteilt. Sie auszuschöp-

fen ist Sache der Mitgliedstaaten, die lediglich von ihnen ausgewählte regionale Förderungsprojekte vorzulegen haben. Auf diese Projekte muß sich die Selektion durch die Kommission beschränken. Entgegen dem vereinbarten Grundsatz der Zusätzlichkeit solcher Projekte handelt es sich in der Praxis bei der Ausschöpfung der Quoten vorwiegend um eine Refinanzierung ohnehin angelaufener Maßnahmen. Von einer großräumig orientierten Regionalpolitik der Gemeinschaft kann bislang noch keine Rede sein. Nur mühsam und in wenigen Einzelfällen gelang es bisher der Kommission, Leitlinien durchzusetzen, die einer Subventionskonkurrenz im Bereich der Regionalpolitik vorbeugen und die die bedürftigsten Regionen begünstigen. Dazu ist der Widerstand einer Reihe von Mitgliedsländern gegen Souveränitätseinbußen auch auf dem Gebiet der Regionalpolitik einfach zu groß. Schließlich handelt es sich bei dem Regionalfonds um eine, verglichen mit der regionalpolitischen Aufgabe, geringfügige Finanzmasse (rund 2 Mrd. DM). Von der Erfüllung der selbst auferlegten Gemeinschaftsaufgabe Regionalpolitik ist man jedenfalls noch weit entfernt.