

BRENDAN McNAMARA

Die Rolle der regionalen Analyse bei der Gestaltung der Regionalpolitik der Gemeinschaft*

Allgemeines

Eine zielgerichtete Politik braucht ein klares Bild der Probleme, die durch sie gelöst werden sollen. Die regionale Analyse ermittelt Art und Ausmaß der räumlichen Probleme und gibt den Politikern damit Entscheidungshilfen. In dem vorliegenden Aufsatz soll untersucht werden, wie die Analyse der Regionalprobleme in der Europäischen Gemeinschaft zur Gestaltung zweckentsprechender Gemeinschaftspolitiken beitragen kann.

Eines der Hauptziele der Europäischen Gemeinschaft besteht darin, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu stärken und damit einen Beitrag zur weiteren Einigung Europas zu leisten. Ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zu diesem Ziel bildet das regionale Entwicklungsgefälle, das sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen Regionen verschiedener Mitgliedstaaten vorhanden ist. Dieses Gefälle schwächt die Volkswirtschaften und behindert den Prozeß der europäischen Integration. Die Regionalpolitik der Gemeinschaft hat den Auftrag, die regionalen Ungleichgewichte abzubauen und zur Stärkung der nationalen Volkswirtschaften beizutragen.

Schon seit langem ist man sich jedoch darüber im klaren, daß die vorliegenden Informationen über Art und Ausmaß des Regionalgefälles in der Gemeinschaft als Basis für die Entwicklung einer Politik nicht ausreichen. Hiervon ausgehend, hat der Ministerrat im Februar 1979 beschlossen¹, es solle „ein Gesamtrahmen für die Analyse und die Konzeption der gemeinschaftlichen Regionalpolitik“ aufgestellt werden. Ferner hat er in dieser Entschließung die Kommission beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Regionalpolitik in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft zu erstellen.

Der erste periodische Bericht über „die Regionen Europas“ ist dem Ministerrat im Januar 1981 unterbreitet worden; weitere Berichte sollen im Abstand von zweieinhalb Jahren ausgearbeitet werden².

* Der Verfasser ist Abteilungsleiter in der Generaldirektion Regionalpolitik der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Er äußert in diesem Aufsatz seine persönlichen Auffassungen, die nicht unbedingt mit denen der Kommission übereinstimmen müssen.

1 Entschließung des Rates vom 6. Februar 1979 betreffend den Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft (ABl. C 36 vom 9. 2. 1979).

2 Die Periodizität der Berichte entspricht der Notwendigkeit, die Regionalsituation während der Laufzeit des mittelfristigen Fünfjahresprogramms der Kommission zweimal zu prüfen.

Ausrichtung der Analyse

Als Besonderheit des ersten periodischen Berichts ist zunächst festzuhalten, daß die Analyse auf die *wirtschaftliche Entwicklung* ausgerichtet ist. In der Entschließung des Rates vom Februar 1979 hieß es:

„Die Regionalpolitik bildet einen Bestandteil der Wirtschaftspolitiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Sie hat ihren Platz unter den verschiedenen Instrumenten, die zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beitragen.“

Diese Hervorhebung der wirtschaftlichen Entwicklung ist aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens ist sie maßgebend für die Wahl der Indikatoren, die bei der Analyse der Regionalprobleme der Gemeinschaft verwendet werden: wesentlich ist, wie Menschen und Kapital zur Produktion wettbewerbsfähiger Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden und inwieweit ihre Produktion zur wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft beiträgt. Zweitens verschiebt sich durch die Betonung der Wirtschaftsentwicklung der herkömmliche Schwerpunkt der Regionalpolitik, die man oft in enger Verbindung mit sozialen Problemen und als ein Instrument zur Hebung des Lebensstandards in den schwächeren Regionen gesehen hat. Selbstverständlich bildet eine Verbesserung der Lebensbedingungen eine entscheidende Voraussetzung für regionale Entwicklung, doch können soziale Einkommenstransfers von stärkeren zu schwächeren Regionen die einkommensschaffende Kapazität der benachteiligten Regionen der Gemeinschaft nur vorübergehend beeinflussen. Im ersten periodischen Bericht heißt es hierzu (S. 3):

„Diese Regionen müssen – mit geeigneter Hilfestellung durch einzelstaatliche und gemeinschaftliche Maßnahmen – in absehbarer Zukunft einen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung erreichen, der sie in die Lage versetzt, Waren und Dienstleistungen zu produzieren, die in einer Situation ständig zunehmender Konkurrenz Absatz finden.“

Erster periodischer Bericht: Hauptergebnisse

Um politische Konsequenzen aus der Analyse ziehen zu können, seien zunächst die Hauptschlußfolgerungen des ersten periodischen Berichts zusammenfassend dargestellt. In diesem Bericht, der etwa den Zeitraum der siebziger Jahre abdeckt³, sollten alle wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Größen – Demographie, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Faktoren, welche die Entwicklung und Struktur der Produk-

3 Bis 1979 im Falle der Bevölkerungsentwicklung und bis 1977 in den meisten anderen Fällen.

tion beeinflussen, sektorale Entwicklung, Einkommensstand und Lebensbedingungen – untersucht werden. Im Schlußkapitel hat man versucht, einen synthetischen Index der Intensität der Regionalprobleme zu erarbeiten. Mit diesem Index werden wir uns später beschäftigen. Durchgeführt wurde die Analyse auf der Ebene der „Hauptverwaltungseinheiten“, das heißt der Regionen der Ebene II⁴. Nachfolgend die Hauptergebnisse der im ersten periodischen Bericht enthaltenen Analyse.

Bevölkerungsentwicklung:

- In allen Ländern der Gemeinschaft mit Ausnahme Irlands hat sich die Bevölkerungszunahme in den siebziger Jahren deutlich verlangsamt; seit 1974 ist in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland sogar ein Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. In den allgemeinen Trends kommen ein starkes Absinken der Geburtenraten und eine Verlangsamung der Zuwanderung zum Ausdruck.
- In den Wanderungsströmen sind große Veränderungen eingetreten; traditionelle Auswanderungsregionen (Süditalien und Irland) verzeichnen heute entweder eine wesentlich geringere Nettoabwanderung oder sogar in einigen Fällen eine Nettowanderung; veranschaulicht wird dieser Umschwung durch Abbildung 1, in der die Nettowanderungsbewegungen in den italienischen Regionen dargestellt sind.
- Es ist eine Abwanderung aus den städtischen Ballungsgebieten sowohl in ihr Umland als auch in kleine und mittelgroße Städte zu beobachten. Festzustellen sind ferner ein städtischer Verfall sowie Probleme der Stadtkerne in alten Industriegebieten.

Arbeitsmarkt:

- Zunahme der Arbeitslosigkeit von rund 2 % im Jahre 1970 auf etwa 6 % am Ende des Jahrzehnts. Seither hat sich die Situation noch erheblich verschlechtert, und die Arbeitslosenquote beträgt heute 9,2 %, so daß mehr als 10 Millionen Menschen arbeitslos sind. Bis vor kurzem war die Zunahme der Arbeitslosigkeit in erster Linie auf den Anstieg des Arbeitskräfteangebots durch Schulabgänger zurückzuführen, und dieser demographische Druck wird bis Mitte der achtziger Jahre anhalten. Seit 1979 jedoch hat die Beschäftigung beträchtlich nachgelassen, was, zusammen mit dem demographischen Druck, schlechte Aussichten für einen Abbau der Arbeitslosigkeit ergibt.
- Hohe Arbeitslosigkeit in den Randregionen, aber auch in einigen Zentralregionen mit schrumpfender Industrie.
- Hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und hohe Arbeitslosigkeit von Problemgruppen (Jugendliche, Frauen und Langzeitarbeitslose) in den schwächeren Regionen.

Produktion und Produktivität:

- Das Regionalgefälle der Wirtschaftskraft, ausgedrückt im Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner zu jeweiligen Marktpreisen, hat sich in den siebziger Jahren merklich verstärkt, und zwar teilweise infolge von Unterschieden in der wirtschaftlichen Leistung der einzelnen Länder, zu denen unterschiedliche regionale Leistungen innerhalb der Länder erschwerend hinzukamen. Vor allem regionale Produktivitätsunterschiede haben sich auf das Ungleichgewicht ausgewirkt. Eine wesentliche Rolle haben hierbei Unterschiede in den Investitionen gespielt. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Umkehr der Wandertrends⁵.
- Die schwächeren Regionen umfassen nahezu alle Regionen Italiens und des Vereinigten Königreichs, ferner Irland, West- und Südwest-Frankreich und das Zentralmassiv. Eine enge Beziehung besteht zwischen einem niedrigen Pro-Kopf-BIP und dem Grad der Randlage der Regionen.
- Ein weiterer Faktor, der beim Regionalgefälle mitspielt, ist das Vorhandensein hochqualifizierter Arbeitskräfte, die stark in den Zentralregionen konzentriert sind.

Sektorale Struktur:

- In den siebziger Jahren ist der Anteil der Landwirtschaft sowohl an der Erwerbstätigkeit als auch an der Produktion ständig gefallen. In der Industrie sind ebenfalls Arbeitsplätze verlorengegangen, doch konnte sie bis vor kurzem ihr Produktionsniveau halten. Der Dienstleistungssektor hat ein Beschäftigungsrückgang in den beiden anderen Sektoren ausgeglichen.
- Im allgemeinen gehören Regionen mit Spezialisierung auf wachsende Sektoren zu den stärkeren Regionen, während die schwächeren Regionen auf langsamer expandierende oder schrumpfende Sektoren spezialisiert sind. Der regionale Effekt von Arbeitsplatzverlusten in Problemsektoren, vor allem in der Textilindustrie, in der Stahlindustrie und im Schiffbau, hat zu den Schwierigkeiten der schwächeren Regionen in den siebziger Jahren beigetragen und dürfte sich auch in nächster Zukunft in dieser Weise auswirken.
- In der Landwirtschaft hat das Regionalgefälle im großen und ganzen zugunsten der Regionen der Benelux-Länder, Dänemarks und Norddeutschlands zugenommen. Die gemeinsame Agrarpolitik hat hier eine bedeutende Rolle gespielt.

Einkommensniveau und Lebensstandard:

- Das Regionalgefälle im Einkommensniveau, gemessen am Pro-Kopf-BIP zu Kaufkraftparitäten, ist groß, hat sich jedoch in den siebziger Jahren nur leicht verstärkt.

4 31 Regierungsbezirken in der Bundesrepublik Deutschland, 22 Régions in Frankreich, 20 Regioni in Italien, 11 Provincies in den Niederlanden, 9 Provinces in Belgien, 11 Standard Regions im Vereinigten Königreich, 9 Regionalentwicklungsregionen in Griechenland, 3 Gruppen von Amter in Dänemark sowie ganz Irland und Luxemburg.

5 Da die Bevölkerung bei Berechnungen des Pro-Kopf-BIP den Nenner bildet, verstärkt eine Abwanderung aus relativ stärkeren in schwächere Regionen das Regionalgefälle. In den sechziger Jahren verliefen die Wanderungsbewegungen hauptsächlich in der entgegengesetzten Richtung, wodurch das Regionalgefälle im Pro-Kopf-BIP vermindert wurde.

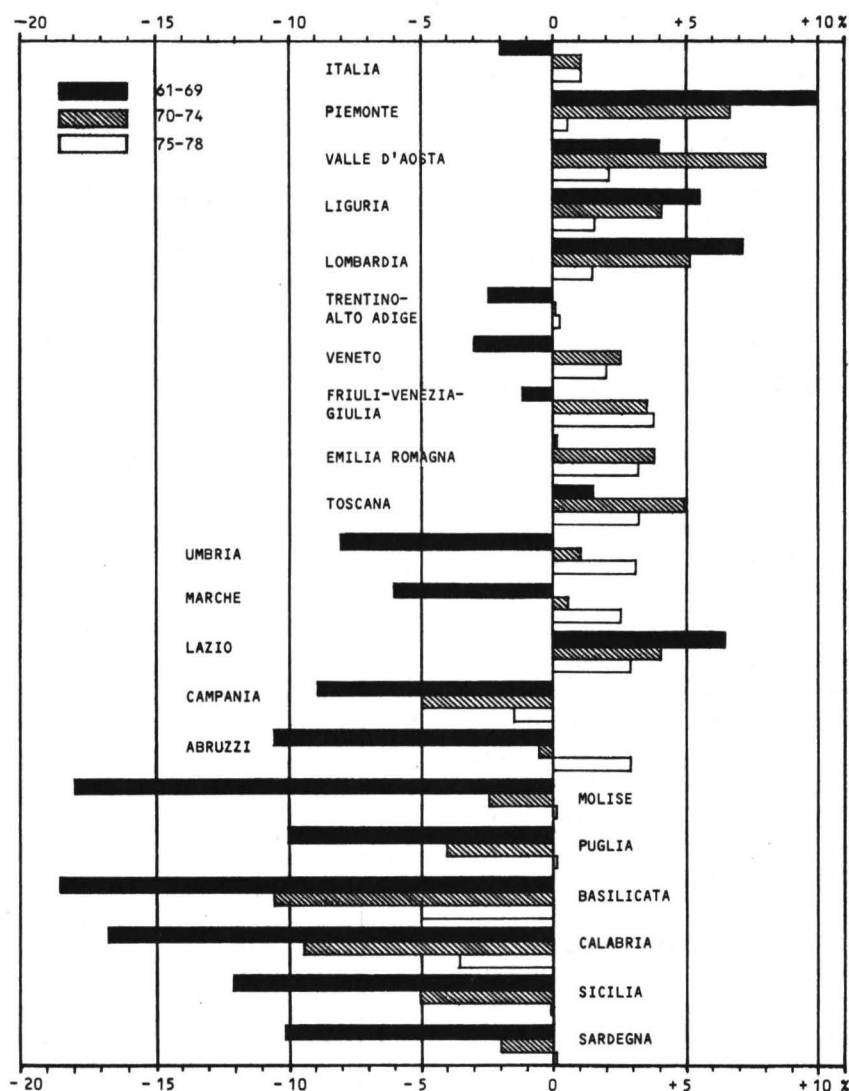


Abb. 1: Nettowanderungsbewegungen in den italienischen Regionen

Periodischer Bericht: Auswirkungen auf die Politik

Um besser beurteilen zu können, welche Konsequenzen die Schlußfolgerungen des ersten periodischen Berichts für die Politik haben, muß man sich zunächst einmal näher mit den Folgen der Trends beschäftigen, die aus den oben betrachteten makroökonomischen Größen resultieren. Hiermit wollen wir uns in den folgenden Punkten befassen.

Demographie

Veränderungen in der Bevölkerung und in ihrer Struktur lassen sich unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten:

- Wirtschaftliche Entwicklung,
- geographische Verteilung der Bevölkerung,
- Planung öffentlicher Dienstleistungen.

Die wirtschaftlichen Folgen der Wachstumsmuster und der Altersstruktur der Bevölkerung zeigen sich in deren Auswir-

kungen auf den Konsum, das Sparen und die Investitionstätigkeit. Bei einer Bevölkerungszunahme steigt die Gesamtnachfrage nach Verbrauchsgütern und Dienstleistungen. Ob dies zu wirtschaftlichem Wachstum führt oder nicht, hängt von den arbeitsplatz- und einkommenschaffenden Effekten dieses Verbrauchsanstiegs ab. Entscheidend ist, daß sich bei zunehmender Bevölkerung auch die Investitionen erhöhen. Ein langsames oder negatives Bevölkerungswachstum führt, bestimmten Theorien zufolge⁶, zu einem Rückgang der Investitionsmöglichkeiten und beeinträchtigt damit das wirtschaftliche Wachstum. Dies muß natürlich im Zusammenhang mit einem raschen Wandel sowohl der Technologie als auch der Struktur der Verbrauchsnachfrage gesehen werden. Der letztgenannte Punkt ist besonders wichtig im Kontext einer sich ändernden Altersstruktur der Bevölkerung insofern, als bei Überalterung der Bevölkerung der Bereitstellung von Dienstleistungen für ältere Menschen (beispielsweise auf dem Gebiet

6 Insbesondere nach der Keynes-Hansen-Stagnationstheorie.

der Gesundheitspflege und Erholung) ein größerer Stellenwert zukommt. Außerdem beeinflußt die Altersstruktur die Dynamik der Wirtschaft: Ein hoher Bevölkerungsanteil im erwerbsfähigen Alter ist normalerweise in starken Volkswirtschaften anzutreffen, während in den traditionellerweise schwächeren Volkswirtschaften die Tendenz bestand, Arbeitskräfte nach den stärkeren Regionen zu exportieren. Zu dem in jüngster Zeit beobachteten Umschwung der Trends zur Abwanderung aus den Randregionen Europas wird im ersten periodischen Bericht (S. 110) folgendes festgestellt:

„Der Bevölkerungstau in den schwächeren und landwirtschaftlichen Gebieten der Gemeinschaft stärkt die demographische Struktur dieser Regionen und bedeutet für sie eine wichtige Quelle wirtschaftlicher Dynamik.“

Weiter heißt es in dem Bericht:

„Das unmittelbare Problem jedoch besteht darin, daß die Regionen wegen anhaltender Schwäche ihrer Wirtschaft der zusätzlichen Bevölkerungslast nicht gewachsen sind und daß es ihnen daher schwerfällt, das derzeitige Pro-Kopf-Einkommen aufrechtzuerhalten.“

Die geographische Verteilung der Bevölkerung spielt aus verschiedenen Gründen eine wichtige Rolle. Erstens ist festzustellen, daß – mit gewissen Einschränkungen, um der aus Überkonzentration resultierenden Kostenprogression Rechnung zu tragen – viele der dynamischsten und am höchsten entwickelten Regionen eine hohe Bevölkerungsdichte aufweisen. Diese Regionen sind gewöhnlich im Zentrum der Gemeinschaft anzutreffen. Viele der schwächeren Randregionen dagegen zeichnen sich durch eine geringe Bevölkerungsdichte und eine ungünstige Altersstruktur aus. Aspekte der demographischen Verteilung, die für die Regionalpolitik eine zunehmende Rolle spielen, sind die Abwanderung aus den großen städtischen Zentren und die Entwicklung der Bevölkerung in kleineren, oft von Ballungszentren entfernt liegenden Orten. Einerseits werden durch diese Entwicklungen die Ballungsprobleme in den Städten gemildert, andererseits aber bringen sie Probleme der Stadtkernverödung mit sich: Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus den Stadtzentren, wo sich statt dessen ärmere Bevölkerungsgruppen, oft Einwanderer, ansiedeln, sowie Verfall des Gebäudebestandes und Minderung der Dienstleistungen in den Stadtkernen.

Arbeitsmarkt

Die Effekte der Arbeitsmarktentwicklung auf die Politik brauchen wohl kaum hervorgehoben zu werden. Von besonderer Bedeutung unter regionalpolitischen Gesichtspunkten sind:

- eine anhaltende strukturelle Unterbeschäftigung in den schwächeren Regionen,
 - die regionalen Auswirkungen des aus der Altersstruktur der Bevölkerung resultierenden künftigen demographischen Drucks auf den Arbeitsmarkt,
 - die Auswirkungen mono-industrieller Situationen in einzelnen Regionen auf die Beschäftigungsaussichten.
- Strukturelle Arbeitslosigkeit in den schwächeren Regionen zeigt sich in anhaltender Arbeitslosigkeit besonderer Gruppen

– Jugendlicher und Frauen – und in ihrer langen Dauer. Außerdem besteht eine erhebliche versteckte Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft in vorherrschend ländlichen Regionen, wo eine landwirtschaftliche Tätigkeit mit geringer Produktivität den Haupterwerbszweig bildet. Die rasche Zunahme der Arbeitslosigkeit in den letzten zwei Jahren kann zum großen Teil als zyklisch bedingt angesehen werden, da sie durch die auf den zweiten Ölschock folgende Rezession ausgelöst wurde. Ebenso wie in der Krise Mitte der siebziger Jahre waren es die traditionell stärkeren Regionen, in denen diese Arbeitslosigkeit besonders zugenommen hat. Es ist noch zu früh, als daß man endgültig sagen könnte, ob sich diese Regionen von den schlimmsten Effekten der jüngsten Krise erholt haben, doch gibt es gewisse Anzeichen dafür, daß eine Anpassung im Gange ist. Gleichzeitig weisen die traditionell schwächeren Regionen nach wie vor die höchste strukturelle Arbeitslosigkeit auf. Als Folge der Krise kann ferner festgestellt werden, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt und daß – ebenso wie nach der Rezession Mitte der siebziger Jahre – auch bei wirtschaftlicher Erholung ein Sockel von Arbeitslosigkeit verbleiben wird, der höher liegt als am Gipfelpunkt des vorhergehenden Zyklus. Was als zyklische Erscheinung begann, nimmt mehr und mehr strukturelle Züge an. Der regionale Effekt dieses zunehmend strukturellen Elements hat bedeutende politische Folgen.

Im ersten periodischen Bericht wurde hervorgehoben, daß in den kommenden Jahren angesichts der Altersstruktur der Erwerbspersonen der demographische Druck auf den Arbeitsmarkt steigen wird. Diese Entwicklung erklärt sich aus zwei Faktoren, nämlich zum einen daraus, daß eine große Anzahl von Jugendlichen, die in den sechziger Jahren geboren wurden, auf den Arbeitsmarkt drängt, und zum anderen daraus, daß in den nächsten drei bis vier Jahren weniger Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben ausscheiden – was eine demographische Folge der niedrigen Geburtenraten im und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg darstellt. Wie es im periodischen Bericht (S. 40) heißt, dürfte der Bevölkerungsdruck in den traditionell schwächeren Regionen des Mezzogiorno und Irlands sowie in einigen Regionen West-, Nord- und Ostfrankreichs, in der belgischen Provinz Limburg, in den meisten niederländischen Regionen und in einigen nordwestdeutschen Regionen am größten sein. Was die Bedeutung dieses Bevölkerungsdrucks für die Gestaltung der Politik betrifft, so muß man die Möglichkeit zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze wie auch andere Maßnahmen (zum Beispiel auf den Gebieten der Fortbildung, des Rentenalters und der Wanderungsbewegungen) prüfen.

Strukturell gesehen, ist eines der schlimmsten Regionalprobleme das Fortbestehen einer ungünstigen Industriestruktur in vielen schwächeren Regionen: Vorherrschen der Landwirtschaft (oft mit niedriger Produktivität) bei hoher Konzentration auf Sektoren, die langsam expandieren oder – entweder wegen veränderter Marktverhältnisse (zum Beispiel Konkurrenz neuer Industrieländer) oder wegen des technologischen Fortschritts – einen wesentlichen Strukturwandel durchmachen. Die im ersten periodischen Bericht enthaltene Analyse hat, wie wir bereits sagten, gezeigt, daß im allgemeinen die Regionen, die mehr auf rascher expandierende Sektoren spe-

zialisiert sind, zu den stärkeren Regionen gehören, während die schwächeren Regionen mehr auf langsam expandierende oder schrumpfende Sektoren wie Erze, Eisen- und Nicht-eisenmetalle, Textilien, Bekleidung, Leder und Schuhe, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei spezialisiert sind.

Produktion und Produktivität

Eine der wichtigsten Schlußfolgerungen aus dem periodischen Bericht lautet, daß das Regionalgefälle in Produktion und Produktivität zunimmt und daß die schwerwiegenden Probleme in den Randregionen nicht abgenommen haben. Abgesehen von bereits erörterten Faktoren der Bevölkerungsentwicklung und der Arbeitsmärkte, wird das Regionalgefälle durch eine geringe Investitionstätigkeit und Produktivität in den schwächeren Regionen sowie durch ein unzureichendes Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften verursacht. Viele kleine Unternehmen in den schwächeren Regionen sind zudem in hohem Maße von Unternehmen abhängig, die ihre Tätigkeit in den stärkeren Zentralregionen ausüben. Eine wesentliche Aufgabe der Politik wird darin bestehen, die Investitionstätigkeit und ein wirtschaftliches Umfeld zu fördern, in dem die Unternehmer in den schwächeren Regionen – die in vielen kleinen Betrieben ihre Anpassungsfähigkeit bewiesen haben – die endogenen regionalen Ressourcen optimal ausschöpfen können.

Sektorale Aspekte

Die sektorale Spezialisierung ist bereits im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt erörtert worden. Hervorzuheben sind noch zwei andere Punkte von großer regionaler Bedeutung: die Ergebnisse der für die Kommission durchgeführten Untersuchung der regionalen Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik⁷ und die Folgen sektoraler gemeinschaftlicher Maßnahmen. Der höhere Entwicklungsstand landwirtschaftlicher Regionen im Norden gegenüber landwirtschaftlichen Regionen am Rande der Gemeinschaft wirft die Frage auf, wie die gemeinsame Agrarpolitik gestaltet werden muß, um den Problemen der schwächeren Regionen Rechnung zu tragen. In ihrem Bericht vom 24. Juni 1981 zu dem ihr vom Rat am 30. Mai 1980 erteilten Mandat schlägt die Kommission besondere Maßnahmen vor, die auf die Bedürfnisse einzelner landwirtschaftlicher Regionen zugeschnitten sein sollen: eine aktive Strukturpolitik und für die Mittelmeerregionen „Programme, in deren Rahmen sich gleichzeitig mehrere Politiken integrieren, und zwar in bezug auf die Einkommen, den Markt, die Produktionen und die Strukturen“⁸.

Bei der Entwicklung anderer sektoraler Politiken der Gemeinschaft, insbesondere für Problemsektoren, muß die regionale Dimension ebenfalls berücksichtigt werden. In ihren

„Neuen Leitlinien und Prioritäten der Regionalpolitik“⁹, denen weitgehend die im Ersten periodischen Bericht enthaltene Analyse zugrunde liegt, stellt die Kommission zur Koordinierung der Regionalpolitik mit anderen Gemeinschaftspolitiken folgendes fest:

„(Die Kohärenz zwischen Regionalpolitik und den übrigen Gemeinschaftspolitiken) muß auf drei Ebenen verwirklicht werden:

- (i) bei der Konzeption und Durchführung der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken (...): Es handelt sich dabei um die Methode der systematischen Beurteilung der regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, die die Kommission in ihrem regionalpolitischen „Orientierungsrahmen“ vom 3. Juni 1977 vorgeschlagen hat und die vom Rat und Parlament gebilligt worden ist;
- (ii) bei den flankierenden Maßnahmen, die die Durchführung anderer Politiken erleichtern oder etwaige negative Auswirkungen dieser Politiken auf regionaler Ebene ausgleichen sollen: Diese Maßnahmen können entweder Teil der betreffenden Politik sein (vor allem bei der GAP, die über die notwendigen Mittel für solche Maßnahmen verfügt) oder als spezifische flankierende Aktionen getroffen werden (z.B. „quotenfreie“ Aktionen in Verbindung mit der Umstrukturierung der Stahlindustrie);
- (iii) beim Zusammenwirken der Maßnahmen aufgrund gemeinsamer Prioritäten (z.B. zur Entwicklung alternativer Energiequellen in den benachteiligten Regionen).“

Index der Intensität der Regionalprobleme

Der vielleicht bedeutendste Ansatz im ersten periodischen Bericht war der Versuch, mit Hilfe einer Karte die Intensität der Regionalprobleme in systematischer Form darzustellen. Die dabei benutzten Indikatoren waren das Pro-Kopf-BIP zu jeweiligen Marktpreisen und Wechselkursen sowie die langfristige Arbeitslosigkeit.

Ergebnisse, die oft komplexer Natur sind und eine Kombination zahlreicher Indikatoren beinhalten, in eine verständliche Form zu bringen, ist eine schwierige Aufgabe. Im vorliegenden Fall wurden die wichtigsten quantifizierbaren Indikatoren, die in dem Bericht benutzt wurden¹⁰, in einer Faktoranalyse kombiniert, mit der die Faktoren ermittelt wurden, die eine Erklärung für das Regionalgefälle liefern. Diese Analyse hat gezeigt, daß nahezu 75 % der regionalen Unterschiede in der Neuner-Gemeinschaft auf drei wesentliche Faktoren zurückzuführen sind. Diese Faktoren sind: 1. Schwache wirtschaftliche Entwicklung, verbunden mit Randlage, geringen Industrieinvestitionen und hoher Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft (Ursache für 36 % der Unterschiede); 2. Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, die in einer hohen Gesamt- und strukturellen Arbeitslosigkeit und in einer starken Abwanderung zum Ausdruck kommen (22 %); 3. Niedrige Erwerbsquoten und potentiell hoher Druck des Angebots an Arbeitskräften (15 %). Der zweite

7 Henry, Patrice: Untersuchung der regionalen Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik. – EWG 1981.

8 Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat zu dem Mandat vom 30. Mai 1980, in der Folge als „Mandats-Bericht“ bezeichnet.

9 KOM (81) 152 endg. vom 24. 7. 1981, in der Folge als „Neue Leitlinien“ bezeichnet.

10 Wanderungssaldo, Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit (insgesamt, Langzeit, Jugendliche), Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft, Pro-Kopf-BIP zu jeweiligen Marktpreisen, Wechselkursen und Kaufkraftparitäten, Produktivität, Investitionen und Randlage.

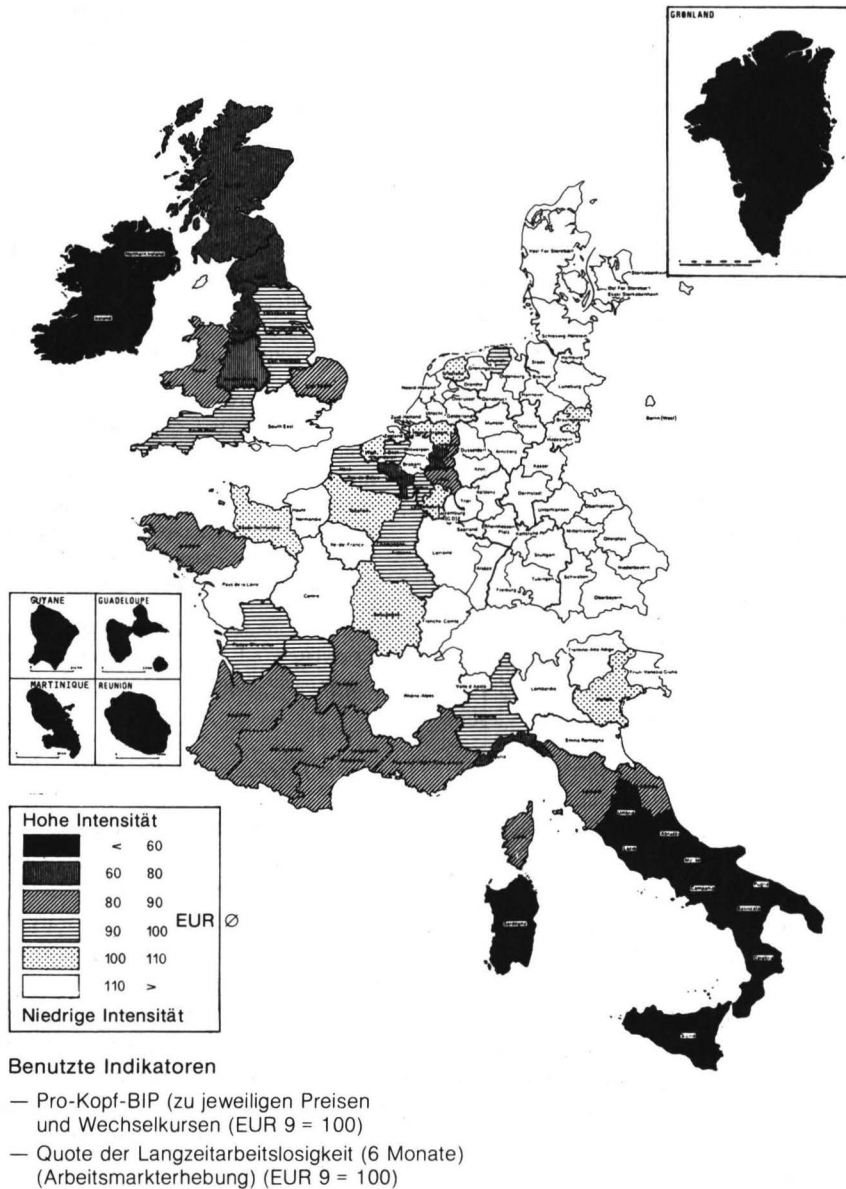


Abb. 2: *Relative Intensität der Regionalprobleme in der Gemeinschaft (Basis: Stand 1977)*

und der dritte Faktor wurden als Bestandteile der Arbeitsmarkt-Gruppe angesehen, die zusammen etwa die gleiche Bedeutung haben wie die Gruppe „Schwache wirtschaftliche Entwicklung“.

Ausgehend von den Beziehungen zwischen den Indikatoren in den einzelnen Faktorgruppen, entschied man sich für einen Indikator aus der Gruppe „Wirtschaftliche Entwicklung“, nämlich das Pro-Kopf-BIP, und für einen Indikator aus der kombinierten Arbeitsmarkt-Gruppe, nämlich eine sechsmonatige oder längere Arbeitslosigkeit. Sodann wurden, mit gleicher Gewichtung, die 1977er Werte der Indizes des Pro-Kopf-BIP und der Langzeitarbeitslosigkeit kombiniert (vgl. Abbildung 2).

Diese Karte zeigt

- die Randregionen Südtaliens, Irlands und Nordirlands zusammen mit Grönland und den französischen Überseedepartements mit Werten von weniger als 60 % des Gemeinschaftsdurchschnitts;
- einige britische Regionen – Schottland, Nord- und Nordwest-England – zusammen mit Ligurien in Italien und mit Hennegau und Limburg in Belgien mit Werten zwischen 60 und 80 %;
- eine Reihe französischer Regionen, andere britische Regionen (mit Ausnahme des Südostens), die meisten anderen belgischen Regionen, Piemont, Marche und Toskana in Ita-

lien, Limburg in den Niederlanden und Aurich in der Bundesrepublik Deutschland mit Werten unter 100 %;

- eine Gruppe von Regionen mit Werten über dem Gemeinschaftsdurchschnitt, wobei sich alle deutschen Regionen zusammen mit den zentralfranzösischen Regionen, den norditalienischen Regionen, den niederländischen Regionen, Brabant und Antwerpen in Belgien, den dänischen Regionen und Südostengland in der höchsten Gruppe befinden.

Neue Leitlinien, Revision der Fonds-Verordnung und andere regionalpolitische Initiativen

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, wie die Ergebnisse der im ersten periodischen Bericht enthaltenen Analyse in den neuen Leitlinien der Kommission und in der vorgeschlagenen Revision der Fonds-Verordnung¹¹ in regionalpolitische Initiativen umgesetzt worden sind.

In den neuen Leitlinien verweist die Kommission auf die Schlußfolgerungen des periodischen Berichts und insbesondere auf die Zunahme des Regionalgefälles in der Gemeinschaft in den siebziger Jahren und stellt fest,

„daß die Hauptursache für diese Verschlechterung in den endogenen Struktur Faktoren zu suchen ist, daß die Wirtschaftskrise die Ungleichgewichtsfaktoren verstärkt, die Mobilität des Kapitals zur Förderung der benachteiligten Regionen noch mehr begrenzt und in diesen Regionen besonders schwierige Umstellungs- und Innovationsprobleme stellt.“

Bei den mit den neuen Leitlinien aufgestellten Prioritäten handelt es sich um die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Steigerung der Produktivität in den schwächeren Regionen und durch Erschließung des endogenen Entwicklungspotentials, vor allem durch Förderung des „Humankapitals“ sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Alle diese Faktoren waren im periodischen Bericht als besonders bedeutsam für die Entwicklung der benachteiligten Regionen bezeichnet worden. Ferner hat die Kommission in den neuen Leitlinien ihre bereits in ihrem Bericht zum Mandat vom 30. Mai 1980 im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftshaushalt geäußerte Absicht bekräftigt, die Zuschüsse aus dem Regionalfonds stärker zu konzentrieren, und zu engerer Koordinierung zwischen der Regionalpolitik der Gemeinschaft und den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten aufgerufen.

Die Vorschläge zur Konzentration der quotengebundenen Abteilung des Regionalfonds finden sich in dem Vorschlag zur Änderung der Fondsverordnung. Sie wurden entsprechend der im Mandats-Bericht geäußerten Absicht gemacht, die Haushaltsmittel des Fonds stärker zu konzentrieren, um die Wirksamkeit seiner Interventionen zu verbessern und seine Durchschlagskraft zu vergrößern. In der Begründung des Vorschlags zur Änderung der Fonds-Verordnung heißt es:

„Die Kommission schlägt vor, daß der Fonds (...) die Interventionen im Rahmen der quotengebundenen Abteilung (...) stärker auf die Regionen mit besonders schweren Strukturproblemen konzentriert; diese werden nach gemeinschaftlichen Kriterien abgegrenzt, namentlich aufgrund des Gewichts der sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Regionen im Verhältnis zum Gemeinschaftsdurchschnitt, wobei der wirtschaftliche Entwicklungsstand und die Beschäftigungslage als Maßstab dienen.“

Entsprechend den regionalen Besonderheiten, die in dem Bericht festgestellt wurden, werden in der revidierten Fonds-Verordnung ferner neue Maßnahme zur Erschließung des endogenen Potentials der Regionen, einschließlich einer Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, vorgesehen.

Die vorgeschlagene stärkere Koordinierung der Regionalpolitiken steht ebenfalls in engem Zusammenhang mit der Analyse der in den Mitgliedstaaten und in der gesamten Gemeinschaft vorhandenen Regionalprobleme.

Künftige Entwicklung

Die Gestaltung einer Politik ist eine kontinuierliche Aufgabe. Im regionalpolitischen Bereich ist dazu eine Vertiefung und Ausweitung der bereits durchgeführten Analyse erforderlich. Die im ersten periodischen Bericht enthaltene Analyse war in mancherlei Hinsicht sehr unvollkommen und wies viele Lücken auf, die jetzt ausgefüllt werden. Im Zuge der Arbeit am zweiten periodischen Bericht, der Mitte 1983 vorliegen soll, wird man nicht nur eine Aktualisierung vornehmen, sondern auch

- die Analyse der Regionalstruktur vertiefen und den Einfluß der wichtigsten Wirtschaftsaggregate auf das Regionalgefälle erklären; im ersten Bericht mußte die Strukturanalyse unvollständig bleiben, da die notwendigen Daten oft fehlten;
- außer den im ersten Bericht erfaßten 110 Regionen der Ebene II Teilräume der Ebene III analysieren¹²;
- die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal analysieren;
- die regionalen Auswirkungen der Tätigkeit der öffentlichen Hand, vor allem im Infrastrukturbereich, untersuchen, nachdem die Ergebnisse einschlägiger Studien nunmehr vorliegen.

Außerdem muß eine Reihe spezieller Probleme gelöst werden. Von besonderer Bedeutung sind Projektionen regionaler Arbeitsmarktbilanzen bis zum Ende des Jahrzehnts. Im ersten Bericht hat man sich darauf beschränkt, das Angebot von Arbeitskräften anhand einer Projektion der demographischen Entwicklung vorauszuschätzen. Ein weiteres Problem betrifft die Festlegung regionaler Typen, wobei Regionen nach ihren wesentlichen sozialen und wirtschaftlichen Merkmalen zusammengefaßt werden.

11 Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (KOM [81] 589 endg. vom 26. 10. 1981).

12 Unter Zugrundelegung der heutigen „Ebene-III“-Teilräume erhöht sich die Zahl der betrachteten Regionen damit auf 742.