

M. E. STREIT

Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Motivation, Konzeption und außenwirtschaftliche Implikationen*

1. Vorbemerkungen

Mit den folgenden Ausführungen soll in der gebotenen Kürze dargelegt werden,

- welche Gründe überhaupt für eine gemeinsame Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft sprechen könnten;
- welche Anstrengungen von der Gemeinschaft bisher unternommen wurden, eine gemeinsame Regionalpolitik zu konzipieren;
- wie das Ergebnis dieser Anstrengungen, soweit es sich in Beschlüssen und Handlungsanweisungen manifestiert, konzeptionell zu bewerten ist;
- welche Konsequenzen die Regionalpolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten auf Drittländer haben können;
- wie all diese Interventionen zu beurteilen sind, wenn die erkennbaren großräumigen Entwicklungstendenzen in Europa berücksichtigt werden.

2. Regionalpolitik eine Gemeinschaftsaufgabe?

Zunächst gibt es mehrere Argumente, mit denen sich eine gemeinsame regionalpolitische Verantwortung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft begründen läßt. Eine zusätzliche Frage ist, ob diese gemeinsame Verantwortung auch durch eine besondere gemeinsame Politik getragen werden soll. Die Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Ein erstes Argument kann aus der Zollunionstheorie abgeleitet werden, obgleich sie ganz im Stile der übrigen Außenhandelstheorien von Punktwirtschaften ausgeht. Nach ihr ist eine Handelsvermehrung im weiteren Sinne um so eher zu erwarten, je ähnlicher die Produktionsstrukturen der Unionsländer sind; denn das bedeu-

tet entsprechend viele Substitutionsmöglichkeiten und damit auch verstärkte, die Arbeitsteilung begünstigende Konkurrenzbeziehungen. Wenn auch nicht in dem Maße für die Gemeinschaft als Ganzes, so zeigte und zeigt sich doch beim differenzierteren Vergleich der Produktionsstrukturen der einzelnen Mitgliedsländer ein hohes Maß an partieller Übereinstimmung¹. Diese Übereinstimmung dürfte mit zunehmender Regionalisierung abnehmen. Für die im Vergleich zu den Nationalwirtschaften stärker spezialisierten Regionen bedeutet dann eine durch die Zollunion intensivierte Arbeitsteilung, daß sie entweder primär begünstigt oder benachteiligt werden können; dies gilt unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit zumindest solange, wie die spezifische Standortsituation der Regionen unberücksichtigt bleibt. Zum Gemeinschaftsproblem werden diese Konsequenzen einer verstärkten interregionalen Konkurrenz dann, wenn ihre Folgen ungleich verteilt sind; denn es ist mehr als eine theoretische Möglichkeit, daß eines oder mehrere der Unionsländer überwiegend Regionen haben, deren Produzenten durch den Abbau von Handelshemmnissen der Substitutionskonkurrenz aus anderen Mitgliedstaaten nicht mehr gewachsen sind. Wechselkursänderungen – wobei die bisher vergeblichen Anläufe zu einer Währungsunion außer Betracht bleiben – können zwar dazu beitragen, die regionalen Anpassungszwänge zu mindern. Trotzdem dürfte eine ungleiche Verteilung der Anpassungslasten den Zusammenhalt der Union gefährden; denn den langfristigen Vorteilen einer Reorganisation der Produktion können beträchtliche kurz- und mittelfristige Friktionen gegenüberstehen. Solidarität ist dann eine unabdingbare Voraussetzung für den Bestand der Gemeinschaft.

1 Damit wird der vor allem zwischen entwickelten Ländern häufig statistisch überdeckte intrasektorale, nicht substitutive Handel als weitere Möglichkeit nicht ausgeschlossen. Streng genommen, wird diese Art von Handel durch die Schaffung einer Zollunion nicht unmittelbar beeinflusst. Auf die Regionalwirtschaften bezogen, stellt nicht substitutiver Handel lediglich eine Chance dar. Sie zu nutzen, hängt nicht zuletzt von der unternehmerischen Initiative in der jeweiligen Region ab; diese ist aber im Zweifel ebensowenig räumlich gleich verteilt wie ihre materiellen Verwertungsmöglichkeiten.

* Der Autor dankt seinen Mitarbeitern F. Träumer und J. Walter für nützliche Kommentare und Anregungen; alle eventuellen Auslassungen und Irrtümer gehen selbstverständlich zu seinen Lasten.

(2) Aus dem ersten Argument konnte also schon ein Anspruch der Unionsländer auf Kompensationszahlungen abgeleitet werden, die überwiegend die Anpassungslasten zu tragen haben. Darüber hinaus ist jedoch festzuhalten, daß nicht alle Gemeinschaftsländer den gleichen Entwicklungsstand haben. Damit können sie ihren regionalpolitischen und sonstigen Aufgaben nicht im gleichen Umfang, mit dem gleichen Aufwand nachkommen. Die „ärmeren“ Mitgliedsländer bedürfen deshalb der Hilfe der „reicheren“ Partner, wenn sie den desintegrierenden politischen Strömungen entgegenwirken wollen, die typischerweise in zurückgebliebenen Regionen besonders stark sind. Und geht das Selbstverständnis der Gemeinschaft gar über das einer Zollunion hinaus, dann wird das Gerechtigkeitspostulat auch über die Landesgrenzen hinweg interpretierbar als Gemeinschaftsaufgabe, möglichst gleiche Lebensbedingungen in den Teilgebieten zu schaffen.

(3) Insbesondere das erste Argument enthält einen optimistischen Kern insofern, als es davon ausgeht, daß die Anpassung letztlich auch ökonomisch erfolgreich sein wird. Dem steht die Vermutung gegenüber, der Integrationsprozeß fördere die Zentralregionen der Gemeinschaft einseitig und permanent. H. Giersch begründet seine 1949 formulierte Hypothese mit der Standortgunst der Zentralregionen. Gemeint sind damit in erster Linie die günstigen ökonomischen Entfernungen zu allen Unionsteilen. Hinzu kommen außerdem Agglomerationsvorteile, die vor allem auf unteilbaren Kapitalgütern und privaten externen Ersparnissen beruhen, sowie eine verzögerte Anpassung der Bodenpreise. Dagegen werden im Unterschied zu den Zentralregionen die zuvor durch Handelshemmnisse geschützten, dezentralisierten nationalen Agglomerationen im Zuge der Integration durch eine internationale Agglomerationstendenz zurückgedrängt. Durch Fakten unterstrichen wurde diese Vermutung nach Gründung der EWG durch den Birkelbach-Bericht an das Europäische Parlament im Jahre 1963: Auf einer Achse, die durch das Rheintal bis Norditalien verläuft und die ungefähr 35 Prozent des Territoriums der Sechsergemeinschaft ausmacht, lebten etwa 45 Prozent ihrer Bevölkerung und wurden schätzungsweise 60 Prozent ihres Sozialprodukts erzielt. Spätere Meßversuche mit Hilfe von Regressions- und Potentialschätzungen deuten darauf hin, daß sowohl für die Gemeinschaft der Sechs als auch die der Neun von einer ähnlich definierten Achse – abgesehen von leicht erklärbaren Abweichungen – ein allseitiges und systematisches regionales Leistungsgefälle besteht. Von den Regionalimpulsen, die von ihr ausgehen, dominieren die Polarisierungseffekte im Vergleich zu den Nivellierungseffekten (backwash oder polarization effects versus spread oder trickling-down effects: Myrdal, Hirschman). Träfe diese Hypothese zu, so erweiterte sich die Gemeinschaftsaufgabe Regionalpolitik inhaltlich beträchtlich. Denn wenn vermieden werden soll, daß Anpassungshilfen bestenfalls Ent-

leerung und soziale Erosion der Randgebiete der Gemeinschaft zeitlich strecken, müßte der Polarisierungstendenz unmittelbar entgegengewirkt werden. Es könnten Maßnahmen nötig sein, welche die Mitgliedsländer mit maßgeblichen Anteilen an dieser Entwicklungsachse, ob zu Recht oder zu Unrecht, möglicherweise als Selbstschädigung empfinden.

Träfe eines oder mehrere der Argumente zu, so wäre daraus nicht ohne weiteres eine Gemeinschaftspolitik ableitbar, die sich in entsprechenden gemeinsamen und kompetenten Handlungsorganen manifestierte. Denn Verantwortung impliziert hier zunächst nur Solidarität. Diese wäre finanziell schon gesichert, wenn die Gemeinschaft im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs die materiellen Voraussetzungen für eine Regionalpolitik verbesserte, die weiterhin ausschließlich bei den Mitgliedsländern verbliebe. Allerdings lehren schon die Erfahrungen in föderativ organisierten Staaten, daß ohne Koordination

- komplementäre wirtschaftspolitische Maßnahmen leicht unterbleiben (d. h., die resultierende Politik ist nicht umfassend) und
- Nebenwirkungen auf andere Ziele (und umgekehrt) übersehen oder gar im politischen Kalkül verdrängt werden (d. h., die Wirtschaftspolitik ist nicht konsistent).

Inwieweit die Gemeinschaft gegen diese Rationalitätsprinzipien permanent verstößt, wird noch zu belegen sein. Koordination zur Vermeidung solcher Fehlleistungen ist jedenfalls denkbar in der Form

- der Konsultation,
- der Vereinbarung von gemeinsamen, bindenden Handlungsregeln und
- der Übertragung von wirtschaftspolitischer Kompetenz auf Gemeinschaftsorgane.

Die mit diesen Möglichkeiten angesprochene Frage des Verhältnisses zwischen föderativen und zentralistischen Elementen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft wurde bisher überwiegend zugunsten des am wenigsten verpflichtenden konsultativen Organisationsprinzips entschieden. Welche Konsequenzen der Versuch haben kann, den Verlust an nationalstaatlicher Souveränität zu minimieren, wird besonders deutlich an der Regionalpolitik als einem Teilgebiet der Wachstums- und Strukturpolitik, das hier besonders interessiert.

3. Bemühungen um eine gemeinsame Regionalpolitik

Eine gemeinsame Regionalpolitik ist zwar in den Verträgen der europäischen Gemeinschaften (EGKS und EWG) auch nicht annähernd in einem Maße kodifiziert,

wie das etwa für die Sozialpolitik gilt. Trotzdem läßt sich eine regionalpolitische Zielsetzung, vor allem aus dem EWG-Vertrag, ableiten (Präambel und Artikel 2). Ferner wurde der Europäischen Investitionsbank (EIB) ausdrücklich (Artikel 130 EWG-Vertrag) ein regionalpolitisches Mandat erteilt. Der Europäische Sozialfonds hat ebenfalls regionalpolitischen Bezug, insbesondere nach der Betonung mobilitätsfördernder Maßnahmen durch den Ratsbeschluß vom 19. 12. 1972. Das gleiche gilt für den Ausrichtungsteil des Agrarfonds (Art. 40, Abs. 4 in Verbindung mit Art. 39, Abs. 2). Auch der EGKS-Vertrag enthält regionale Bezüge (Artikel 56) und wurde durchaus in diesem Sinne gehandhabt (Umstellungs- und Anpassungshilfen gemäß Art. 56, Abs. 2). Schließlich ist es der Gemeinschaft unbenommen, den Vertrag um eine gemeinsame Regionalpolitik explizit zu ergänzen (gemäß Art. 235 EWG-Vertrag). Jedoch wurde eine solche Ergänzung durch den Rat nicht vorgenommen; ebenso wenig nutzte ein einzelnes Mitgliedsland vor Erweiterung der Gemeinschaft sein Initiativrecht hinsichtlich einer entsprechenden Ergänzung (gemäß Art. 236 EWG-Vertrag). Definitiv als vorrangige Politik etabliert wurde die Regionalpolitik mit dem Schlußkommuniqué der Pariser Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG am 19.–21. 10. 1973 (Ziffer 5); was Italien bei der Abfassung der römischen Verträge nicht gelang (es mußte sich mit einigen Ausnahmeregelungen und einem Protokoll begnügen), wurde nun primär auf Drängen Großbritanniens möglich.

Der Pariser Willensbekundung voraus ging eine lange Zeit frustrierender Anstrengungen der EG-Kommission, die vertragliche Zielsetzung, nämlich „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (zu) verringern“ (Präambel zum EWG-Vertrag), in Aktivität umzusetzen, um „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft ... zu fördern“ (Art. 2, EWG-Vertrag). Zeitlich beginnen die Anläufe der Kommission, eine gemeinsame Regionalpolitik zu konzipieren, mit der 1961 unter *Hallstein* einberufenen Konferenz über Regionalpolitik in Brüssel. Nach der ersten Mitteilung der Kommission über mögliche gemeinsame regionalpolitische Ziele und Methoden sowie zur Koordination von Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen vom 14. 5. 1965 folgt eine ganze Reihe von Anläufen der Kommission, die beim Ministerrat auf keine erkennbare Resonanz stoßen. Bis 1970 finden sie lediglich beim Europäischen Parlament und beim Wirtschafts- und Sozialausschuß gelegentlich Zuspriechung. Ende 1970 wird dann im Rat wenigstens Übereinstimmung darin erzielt, daß

- die regionalpolitischen Ziele und Maßnahmen der Mitgliedsländer koordiniert,
- hinsichtlich der nationalen Beihilfen eine gemeinsame Haltung entwickelt,
- das der Gemeinschaft bereits zur Verfügung stehende Finanzierungsinstrumentarium (EIB, Ausrichtungsteil

des Agrarfonds, der Sozialfonds, Kredite und nicht rückzahlungspflichtige Beihilfen gemäß Artikel 56 des EGKS-Vertrages) unter regionalen Aspekten besser genutzt,

- die Erschließung neuer Mittel für eine gemeinsame Regionalpolitik geprüft und
- ein ständiger Ausschuß für Regionalentwicklung geschaffen werden sollte.

Es dauerte bis März 1975, der Gründung des Regionalfonds, ehe diese Übereinstimmung – ohne sie schon an dieser Stelle regionalpolitisch zu bewerten – auch nur annähernd konkrete Formen annahm. Damit waren 17 Jahre vergangen, bevor die Regionalpolitik auch materiell etwas zur Agrarpolitik aufschließen konnte. Dabei ist eine Wechselbeziehung zwischen den beiden Teilpolitiken unverkennbar: die atemberaubenden gemeinschaftlichen und nationalen Ausgaben für eine im Ansatz ökonomisch kaum vertretbare Agrarpolitik ließen für andere Initiativen keinen finanziellen Spielraum. Es bedurfte der spezifischen Interessenlage Großbritanniens, um dem schon zuvor ohne wirtschaftspolitische Vernunft und ohne Solidarität praktizierten Prinzip des „juste retour“ eine andere Struktur, aber – wie noch darzulegen sein wird – keine überzeugendere Begründung zu geben.

Ebenso wie im Falle der allerdings späten und inzwischen schon wieder fast vergessenen Zweifel der Kommission an der Agrarpolitik (Mansholt-Plan von 1968) zeichnet sich ihre Haltung in der Regionalpolitik keineswegs durch besondere Standfestigkeit aus. Wie sollte sie auch, wenn sich die institutionelle Struktur der Gemeinschaft immer überzeugender beschreiben läßt durch

- einen nahezu ausschließlich entscheidungsbefugten Ministerrat als Konferenz zwischen den Mitgliedsregierungen, der als Kollektiv praktisch niemandem verantwortlich ist;
- eine Kommission, die schon im Vorbereitungsstadium ihrer Vorschläge dem Druck der ständigen Vertreter der Mitgliedsländer ausgesetzt ist und die immer mehr in lustlose Technokratie verfällt, die sie sich dann auch noch zum Vorwurf machen lassen muß;
- ein Parlament, das auch bei direkter Wahl kaum über Kompetenzen verfügen würde und sich gegenwärtig bestenfalls und wohlwollend als Konsultativorgan beschreiben läßt.

Angesichts dieser institutionellen Dominanz von National- im Unterschied zu Gemeinschaftsinteressen wird vielleicht verständlich, warum so wenige der von der Kommission einmal gewonnenen Erkenntnisse in konkrete Ratsentscheidungen umgesetzt werden.

Den verschiedenen Dokumenten und Äußerungen von Kommissionsmitgliedern entsprechend, lassen sich die regionalpolitischen Vorstellungen der Kommission wie folgt interpretierend zusammenfassen, wobei die Akzente je nach der personellen Zusammensetzung der Kom-

mission und nach dem Zeitpunkt ihrer Äußerungen variieren:

- Stets wird betont, daß eine gemeinsame Regionalpolitik die Regionalpolitik der Mitgliedsländer nur ergänzen und zu deren Koordination beitragen kann.
- Beim Einsatz regionalpolitischer Instrumente soll diagnostisch unterschieden werden zwischen (1) zurückgebliebenen Agrarregionen, (2) unzureichend diversifizierten, dem Strukturwandel nicht gewachsenen Industrieregionen, (3) unattraktiven Grenzregionen im „toten Winkel“ der Gemeinschaft und (4) hochentwickelten Regionen, deren weitere Verdichtung mit extremen sozialen (Netto-)Kosten verbunden wäre.
- Wenn auch mit dem Hinweis auf die beschränkten Mittel abgeschwächt, wird als Entwicklungsstrategie die Konzentration des Mitteleinsatzes in städtischen Zentren oder Subzentren, also ein noch näher zu qualifizierendes Nodalkonzept befürwortet.
- Komplementär zum Nodalkonzept und entsprechend der Diagnose wird erwogen, hypertrophischen Ballungerscheinungen, vor allem in den Zentralregionen, durch steuerliche Maßnahmen zu begegnen.
- Die allokatiospolitische Schlüsselstellung von Infrastrukturinvestitionen verschiedenster Art, gerade im Hinblick auf das Nodalkonzept, wird erkannt und in das regionalpolitische Kalkül einbezogen, auch wenn z. B. von einer gemeinsamen Verkehrspolitik bisher nicht die Rede sein kann.
- Bei der räumlichen Lenkung der Produktionsfaktoren werden ohne zwingende ökonomische Begründung direkte oder indirekte Subventionen des Kapitaleinsatzes als Mittel der Arbeitsplatzbeschaffung in zurückgebliebenen Regionen präferiert.
- Das Arbeitsangebot soll durch Umschulung und Weiterbildung sachlich und vor allem durch Förderung des Wohnungsbaus räumlich in die Lage versetzt werden, dem wachstumsbedingten Strukturwandel besser folgen zu können.
- Ein interregionaler (internationaler) Finanzausgleich zusammen mit einheitlichen Regeln für den Einsatz nationaler Regionalhilfen soll die erforderlichen Mittel bereitstellen und einer Eskalation von direkten Unternehmenshilfen durch gegenseitiges Überbieten der Regionen vorbeugen.

Der Vergleich dieser Vorstellungen mit dem, was sich an regionalpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft abzuzeichnen beginnt, liefert den ersten Ansatzpunkt für eine kritische Bewertung.

4. Bewertung der regionalpolitischen Anstrengungen der Gemeinschaft

Das von der Kommission immer wieder vorgebrachte Koordinationsanliegen ist zweifellos gerechtfertigt; denn die Mitgliedsländer sind dabei, sich zunehmend in einem

undurchdringlichen Dschungel von Interventionen mit regionalpolitischen Absichten oder Nebenwirkungen zu verirren². Die Konsequenz kann nur sein, daß sich die Interventionsvielfalt einschließlich kurzatmiger Experimente jeder Erfolgskontrolle entzieht. Und im Zweifel nimmt die Zahl von sich gegenseitig in ihren Wirkungen aufhebenden, aber kostspieligen Maßnahmen ständig zu. Nicht unerwähnt bleiben soll aber der Teilerfolg, den die Kommission mit der auf ihren Vorschlag hin vom Rat beschlossenen stufenweisen Begrenzung der nationalen, regionalpolitisch motivierten Beihilfen erzielt hat. Allerdings ist dies wirklich nur ein Teilerfolg, da hier das gleiche gilt wie für Subventionen im allgemeinen: sie repräsentieren nur eine der vielen Möglichkeiten staatlicher Begünstigung, und eine partielle Durchforstung ist nur von begrenztem Nutzen. Wie wenig sich die Mitgliedsländer aber in ihre regionalpolitischen Karten schauen lassen möchten und damit die für eine Koordination notwendige Transparenz blockieren, wurde bei den Verhandlungen über die Kontrolle der Mittelvergabe aus dem Regionalfonds erst unlängst wieder deutlich.

Harmonisierung und Einsatz von Gemeinschaftsmitteln erfordern zunächst einmal die Kenntnis all dessen, was harmonisiert werden soll, sowie die Existenz konkreter regionaler Entwicklungsprogramme. Dementsprechend befürwortete die Kommission schon seit 1965 die Mitwirkung von Gemeinschaftsorganen an der Aufstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen: spätestens seit 1969 setzte sie sich dafür ein, Regionalanalysen und die Entwicklung von Koordinationsvorschlägen einem ständigen Ausschuß für regionale Entwicklung zu übertragen. Es dauerte bis zum März 1975, ehe der Rat dem Vorschlag der Kommission folgte. Die unmittelbare Konsequenz ist, daß es nun an konkreten Vorstellungen und Vorschlägen der Gemeinschaftsorgane fehlt, wie die Mittel aus dem Regionalfonds bestmöglich einzusetzen sind.

Schon die Art und Weise, wie die ersten Mittel aus dem Regionalfonds auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden, läßt das Schlimmste befürchten. Auf der Suche nach einem Verteilungsschlüssel vergaß die Kommission zunächst einmal ihr Konzept, das auf die Bildung von Schwerpunkten abzielt. Im ersten Anlauf glaubte sie, alle Regionen bedenken zu müssen, die nach einer Reihe von Kriterien (Anteil der in der Landwirtschaft sowie der in der Industrie tätigen Erwerbspersonen, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, Arbeitslosigkeit) über bzw. unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lagen. Die Verwunde-

2 Die Kommission stellte zu diesem Problem einmal resignierend fest: „Angeht der Merkmale der allgemeinen Beihilferegulungen — Rahmengesetze mit unzureichend transparenten und zu allgemeinen Maßnahmen — war es der Kommission unmöglich, zu der Vereinbarkeit dieser Beihilferegulungen mit dem Gemeinsamen Markt — insbesondere im voraus — Stellung zu nehmen.“ Aus: Mitteilung der Kommission an den Rat — Allgemeine Beihilferegulungen mit regionaler Zielsetzung — vom 23. Juni 1971, am 30. Juli 1971 dem Rat zugeleitet.

lung darüber, daß danach mehr als die Hälfte der Regionen der Gemeinschaft förderungswürdig erschien, ist kaum zu verstehen, auch nicht für jemanden, der die starke Korrelation zwischen den Kriterien nicht kennt; denn dazu genügt fast die Kenntnis der Nullwerteigenschaft eines arithmetischen Mittels. Auch bei der Diskussion über die finanzielle Ausstattung des Fonds schien die Kommission ihre früheren Vorstellungen zu verdrängen. Denn hier hätte sie einen Versuch unternehmen können, das Prinzip der Matrikularbeiträge durch die Mitgliedstaaten zumindest auf mittlere Frist zu durchbrechen. Hatte nicht das britische Kommissionsmitglied *Thomson* noch im März 1973 angeregt, die Verdichtungsgebiete durch steuerliche Maßnahmen in ihrer weiteren Expansion einzuengen? Damit hätte zugleich eine Einnahmequelle der Gemeinschaft erschlossen werden können. Aber möglicherweise wog die ablehnende Haltung der BRD schwer, obwohl sich gerade in ihrem Falle – abgesehen von kurzfristigen, konjunkturpolitischen Bedenken – ein derartiges Steuerungsinstrument nahezu aufdrängt.

Immerhin gibt die Finanzierung des Regionalfonds begrenzten Anlaß dazu, daß sich der Rat wenigstens hier und da auf die Interdependenz der verschiedenen Wirtschaftspolitiken besinnt. Nicht völlig auszuschließen ist allerdings, daß die Zuführung von Mitteln aus dem Ausrichtungsteil des Agrarfonds weniger aus höherer Einsicht als aus finanzieller Bedrängnis herrührt. Immerhin hatte die Kommission die regionalpolitische Reorientierung des Ausrichtungsteils schon im Mai 1971 vorgeschlagen, ohne auf Resonanz im Rat zu stoßen. Vielleicht ruft aber eine Feststellung des Rates in seinem Beschluß vom 1. 2. 1971 über die Reform des Sozialfonds beim Leser nicht nur ein Lächeln hervor, sondern läßt für die Gemeinschaft auf eine allmähliche Abkehr vom punktuellen, isolierten Interventionismus hoffen. In diesem Beschluß wird hervorgehoben: „Es besteht eine Wechselbeziehung zwischen der Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik.“

Mit dem Hinweis auf die Finanzierungsprobleme einer gemeinsamen Regionalpolitik sollte auf ein Haupthindernis für eine umfassende und konsistente Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft hingewiesen werden. Es besteht in dem unkoordinierten Nebeneinander von Regional-, Industrie-, Agrar-, Verkehrs-, Währungs-, Wettbewerbs- und Sozialpolitik, um nur die wichtigsten Teilpolitiken zu nennen. Selbst auf der beratenden Ebene der Kommission und ihrer Bürokratie ist es trotz ernststen Bemühens kaum möglich, über die unumstrittene Vielfalt der Einzelprobleme hinweg zu einem integrierten Konzept zu finden. Für den Ministerrat hingegen scheint es geradezu ein *modus vivendi* zu sein, immer neue, finanziell und institutionell abgeschirmte Teilgebiete zu konstruieren, auf denen dann nationalen Egoismen nachgegangen werden kann, und zwar fast ohne Rücksicht auf Nebenwirkungen; das wohl abschreckendste Beispiel hierfür dürfte die bisherige Agrarpolitik sein, die mit ihren extrem aufwendigen Preisstützungsaktionen vor al-

lem zu den stabilitäts-, struktur- und regionalpolitischen Zielen der Gemeinschaft in krassem Gegensatz steht. Dementsprechend desintegriert ist die Haushaltswirtschaft der Gemeinschaft: Aufgespalten in eine ständig wachsende Zahl von isolierten Fonds und Finanzierungsinstitutionen, hat sie eine erschreckende Ähnlichkeit mit dem Finanzgebahren der vierten französischen Republik. Der Verdacht ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine Zusammenfassung aller Finanzierungsquellen und Gemeinschaftsaufgaben in einem einzigen Budget bislang sorgfältig vermieden wurde, weil von ihm Koordinations- und Abwägungszwänge sowie eine Transparenz ausgehen könnten, die größer wären, als den Mitgliedstaaten lieb ist.

Für die Regionalpolitik bedeutet dieser Mangel an Koordination der verschiedenen wirtschaftspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft, daß der regionalpolitische Aufwand, soll er erfolgreich sein, im Zweifel unnötig groß sein muß; denn nicht nur in der Agrarpolitik werden durch ihren überwiegend strukturkonservierenden Charakter eher Hindernisse für einen Ausgleich der Entwicklungsunterschiede errichtet. Allgemein ist zu vermuten, daß viele regionalpolitische Ausgaben (und Einnahmeverzichte) auf der Ebene der Gemeinschaft und auf der der Mitgliedsländer den Charakter von Interventionen haben, die die Wirkung von Fehlleistungen auf anderen Gebieten zunächst einmal auffangen müssen, ehe daran gedacht werden kann, einen echten Schritt vorwärts zu tun.

5. Mögliche Konsequenzen für Drittländer

Die bisherigen Ausführungen waren gewissermaßen nach innen gerichtet. Auswirkungen der Regionalpolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsländer sowie der Wirtschaftspolitiken mit regionalpolitischen Konsequenzen auf Drittländer blieben unberücksichtigt. Die Gemeinschaft hat ihre Position gegenüber Drittländern zumindest als Grundsatzkatalog zuletzt definiert in der Erklärung zur „Europäischen Identität“ anläßlich der Kopenhagener Konferenz am 14. 12. 1973. Hervorzuheben sind wohl besonders in diesem Zusammenhang, daß die Gemeinschaft gewillt ist,

- einen positiven Einfluß auf die weltwirtschaftlichen Beziehungen auszuüben im Interesse größerer Prosperität aller Beteiligten (Ziffer 7);
- ihre Verbindungen mit den übrigen Mitgliedern des Europarates ebenso zu festigen wie mit anderen europäischen Ländern, mit denen sie bereits freundschaftliche und kooperative Beziehungen unterhält (Ziffer 11);
- ihre Anstrengungen auf den Gebieten des Handels und der Entwicklungshilfe zu intensivieren zugunsten der weniger entwickelten Länder und im Interesse des Friedens (Ziffer 20).

Wenn auch nur selektiv, so sollen zumindest einige wenige Aspekte der außenwirtschaftlichen Problematik einer im Grunde binnenwirtschaftlichen Politik aufgezeigt und in ihren Implikationen an den zuvor zitierten Maßstäben gemessen werden. Soweit dadurch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsländer in ein ungünstiges Licht geraten, sei – wenn auch nicht entschuldigend – vorweggeschickt, daß es keine Länder außerhalb der Gemeinschaft gibt, von denen uneingeschränkt gesagt werden könnte, sie gingen mit leuchtendem Beispiel voran. Zu Beginn mag ein erster Hinweis beruhigend sein: Die Tatsache, daß nicht alle Länder und damit auch alle Regionen Europas dem Gemeinsamen Markt angehören, verhindert keineswegs eine Zunahme der Integration der verschiedenen Handelsgebiete: Alle Versuche, die statischen Handelswirkungen des Gemeinsamen Marktes zu messen, hatten zum Ergebnis, daß die handelsschaffenden die handelsumlenkenden Wirkungen der Gemeinschaft übertrafen, und zwar in einem Umfang, der es schwer machen dürfte, dieses Ergebnis in sein Gegenteil zu verkehren – trotz aller dabei auftretenden theoretischen und empirischen Meßprobleme. Was die dynamischen Zollunionswirkungen angeht, die im wesentlichen aus Skalenerträgen resultieren, zu denen ein größerer Markt Zugang verschaffen kann, so gehen auch hier Drittländer nicht leer aus; denn diese Zollunionswirkungen werden durch wachstumsinduzierte Importe der Zollunionsländer ergänzt. Ferner bewirkte die Kennedy-Runde, daß die Zollbarrieren um die Gemeinschaft niedriger wurden. Und schließlich wäre zu berücksichtigen, daß z. B. die EFTA-Länder, die der Gemeinschaft nicht beitraten, entweder – wie Österreich oder die Schweiz – inzwischen Freihandelsabkommen mit der Gemeinschaft ausgehandelt haben oder noch anstreben.

Nicht beruhigen dürfte dieser Hinweis vor allem die weniger entwickelten Länder und unter regionalpolitischen Gesichtspunkten vor allem diejenigen in und um Europa. Denn für sie ist das durchschnittliche Niveau tarifärer Handelshemmnisse wegen des kleinen Exportsortiments am wenigsten interessant. Ihre Aufmerksamkeit muß der Struktur und vor allem in ihrer Eigenschaft als Rohstoffproduzenten, die in diese Weiterverarbeitung vordringen wollen, nicht der nominalen, sondern der effektiven Protektion gelten. So ist für sie nicht ohne Belang, daß z. B. in der BRD im Jahre 1972 etwa $\frac{1}{5}$ der ausländischen Arbeitskräfte in Industriezweigen beschäftigt war, die unter relativ starkem Wettbewerbsdruck durch Entwicklungsländer stehen, was nur solche Argumente stützt, daß eine Reihe von Erzeugnissen dieser Industriezweige besonders geeignete Exportaktivitäten weniger entwickelter Länder sind. Jedoch waren gerade einige dieser Industrien, z. B. die Textil- und Bekleidungsindustrie, in der BRD im Jahre 1972 durch effektive Protektionsraten geschützt, die um mehr als 100 Prozent über der durchschnittlichen Protektionsrate für die gesamte Industrie lagen. Werden hinsichtlich der Bindung ausländischer Arbeitskräfte noch die interindustriellen und intersektoralen

Beschäftigungsmultiplikatoren berücksichtigt sowie die Tatsache, daß die effektiven Protektionsraten zwischen den Gemeinschaftsländern schon wegen des gemeinsamen nominalen Außenzolls wohl nicht zu stark voneinander abweichen dürften, dann liegt folgender Schluß nahe: Zumindest ein beträchtlicher Teil der ausländischen Arbeitskräfte und – wegen ihres relativ niedrigen Ausbildungsstandes und des spezifischen Arbeitskräftebedarfs in geschützten Industrien – vor allem der Arbeitskräfte aus weniger entwickelten Anrainerstaaten des Mittelmeers wird strukturerhaltend in die Gemeinschaft hineingezogen. Die Alternative wäre dementsprechend eine tatkräftige Entwicklungshilfe durch den Export solcher ohnehin bedrohter Arbeitsplätze. Erschwerend kommt dabei hinzu, daß die geschützten Industrien trotz massiver Protektion zu regionalen Strukturkrisen in der Gemeinschaft beitragen. Starken Widerstand löst ein solches Vorgehen, ähnlich wie im Falle der Landwirtschaft, vor allem deshalb aus, weil die Umstrukturierung in eine Periode hineinverschleppt wurde, in der die Absorptionskräfte des wirtschaftlichen Wachstums wesentlich geringer geworden sind.

Obgleich also tarifäre Handelshemmnisse durchaus handfeste regionale Gründe und Folgen haben können, liegt die außenwirtschaftliche Problematik der Regionalpolitik vielleicht noch stärker auf einem anderen Gebiet: dem der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Ihre Bedeutung wird schon durch den Hinweis erkennbar, daß eine Reihe von Industrien, die nur mit hohen effektiven Protektionsraten in der Gemeinschaft, aber auch in anderen entwickelten Teilen Westeuropas erhalten werden können, zugleich in Regionen zu finden sind, in denen sie außerdem noch Anspruch auf regionale Förderungsmaßnahmen geltend machen können. Aber Regionalpolitik als mögliches nicht-tarifäres Handelshemmnis ist ein umfassenderes Problem, das hier nur skizziert werden kann. Entscheidend bei der Bewertung regionalpolitischer Maßnahmen unter diesem Aspekt dürften vor allem die Antworten auf folgende Fragen sein:

- Inwieweit beeinflussen regionale Förderungsmaßnahmen überhaupt die Produktion international handelbarer Güter?
- Gehen regionale Förderungsmaßnahmen über das Maß hinaus, das sich mit ähnlicher Argumentation verteidigen ließe wie ein Erziehungszoll?
- Sind regionale Förderungsmaßnahmen lediglich ein Instrument zur Verbesserung oder zum Ersatz der Faktormobilität?

Zwar dürfte z. B. der Bau eines Sport- und Erholungszentrums den Freizeitwert der davon berührten regionalen Standorte erhöhen und vielleicht sogar zu einer touristischen Attraktion werden; jedoch wären weitere und subtile Annahmen nötig, um daraus eine allokationstheoretisch begründbare Verzerrung des internationalen Handels abzuleiten. Möglicherweise anders, aber auf je-

den Fall schwieriger zu beurteilen wäre ein Kanal, dessen Nutzung permanent dadurch subventioniert wird, daß lediglich die Unterhaltungskosten durch die Benutzer getragen werden. Starthilfen beim Aufbau von sekundären Wirtschaftszentren als Kompensation für vorübergehende Standortnachteile gegenüber den bestehenden Agglomerationen wären grundsätzlich vertretbar; allerdings wäre hier wie beim Erziehungszoll zu fordern, daß sie lediglich den Standortnachteil kompensieren, zeitlich befristet sind und möglicherweise während der gesetzten Frist im Betrage ständig abnehmen. Das gleiche wäre im Falle der Faktormobilität zu fordern, wenn Mobilitätshilfen oder Mobilitätssubstitution nicht zu einer permanenten Faktorpreissubvention werden und damit künstliche Standortvorteile schaffen sollen. Aber selbst die beiden zuletzt genannten Beispiele werden bereits zum Problem, wenn über die Höhe der noch vertretbaren regionalen Begünstigung zu entscheiden ist. Hinzu kommt noch bei einer Ex-post-Kontrolle, daß die beobachtbare, verwirrende Vielfalt von regionalen Förderungsmaßnahmen in Subventionsäquivalente umzurechnen wäre. Das allein genügt jedoch nicht. Schon ein Blick auf das Interventionssystem der Gemeinschaft lehrt, daß nicht nur solche Maßnahmen zu berücksichtigen wären, denen ausdrücklich ein regionalpolitisches Etikett gegeben wurde. Spätestens an dieser Stelle scheint die Frage nicht unbegründet, ob denn der nicht nur in der Gemeinschaft beobachtbare, aber kaum noch überschaubare Wust an Interventionen mit möglichen regionalen Wirkungen überhaupt ökonomisch rational begründbar ist.

6. Großräumige Entwicklungstendenzen

Eine Antwort auf die am Ende des vorigen Abschnitts gestellte Frage verlangt u. a. ein klares Bild und eine Diagnose der erkennbaren langfristigen, großräumigen Entwicklungstendenzen in Europa, aber auch über deren geographische Grenzen hinaus. Hierbei liegt es nahe, auf das zu Beginn angeführte Argument einzugehen, nach dem der beobachtbare regionale Leistungsabfall zwischen den europäischen Zentralregionen und dem Rest auf das Zusammenwirken von Polarisations- und Nivellierungseffekten zurückzuführen sei. Eine Diagnose und daran anknüpfende therapeutische Vorstellungen lassen es ratsam erscheinen, die beiden Effekte näher zu betrachten. Dabei empfiehlt es sich aus therapeutischen Überlegungen, die angesprochenen Standortwirkungen zu ergänzen und folgende Dreiteilung vorzunehmen:

- Zentripetalwirkungen werden im Zuge eines regionalen Integrationsprozesses durch die Verringerung bzw. Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse verstärkt; sie bestehen in erster Linie darin, daß in den Zentralregionen Agglomerationsvorteile in verstärktem Maße zugänglich werden, weil die Verringerung bzw. Beseitigung von Handelshemmnissen einer Veränderung von Transportkosten entspricht.

- Zentrifugalwirkungen entstehen vor allem zum einen aus säkularen Änderungen der intersektoralen „terms of trade“, die bewirken, daß einige Aktivitäten aus den einkommensstarken, aber auch mit hohen Standortkosten operierenden Agglomerationen herausgedrängt werden und neuen Aktivitäten Platz machen; zum anderen machen sich früher oder später auch die externen Kosten einer ständigen räumlichen Verdichtung bemerkbar.
- Verzögerungswirkungen, die zurückgeführt werden können auf regionalpolitisch falsch konzipierte Wirtschaftspolitiken, aber auch auf allgemeine politische und administrative Ursachen, die insgesamt, wenn auch auf verschiedene Weise, bislang den Agglomerationsprozeß vor allem in Zentraleuropa verlängerten, indem sie die Zentrifugalwirkung zumindest teilweise kompensierten.

Der nötigen Kürze wegen kann der erkennbare empirische Befund im Hinblick auf die beiden erstgenannten Wirkungen nur umrissen werden. Danach nimmt, ähnlich wie bei internationalen Querschnittsuntersuchungen, der Anteil des primären Sektors an der regionalen Produktion mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen in der Regel ständig ab. Der sekundäre Bereich gewinnt mit steigendem Einkommen zunächst an Bedeutung, um dann wieder geringfügig abzunehmen. Gerade umgekehrt und hinsichtlich der Zunahme verstärkt ist die Entwicklung des tertiären Sektors. Aus diesem Befund könnten zwei Entwicklungshypothesen abgeleitet werden:

- Erstens: Es ist zu erwarten, daß sich die Zentralregionen Europas immer mehr zu Dienstleistungszentren entwickeln und die industriellen Standorte in zunehmendem Maße in die übrigen Regionen ausgelagert werden; der primäre Bereich wird weiter schrumpfen.
- Zweitens: Der Prozeß der Standortverlagerung für Aktivitäten des sekundären Bereichs wird an den Grenzen der entwickelten Länder Europas nicht haltmachen; vielmehr kann damit gerechnet werden, daß sich Kostenvorteile anderer, insbesondere der Entwicklungsländer nicht nur bei der Produktion von Gütern des primären Sektors, sondern auch bei der von Industrieerzeugnissen durchsetzen.

Aufgehalten oder zumindest abgebremst mit entsprechenden negativen regionalpolitischen Konsequenzen wird diese Entwicklung vor allem durch

- unzureichende oder gar fehlende Bemühungen, das sicherlich schwere Problem der Belastung der in einer Agglomeration Ansässigen und der Zuziehenden mit den sozialen Nettokosten weiterer Agglomeration auch nur annähernd zu lösen;
- eine Außenwirtschaftspolitik, die vielfach strukturerhaltend wirkt und damit ebenfalls den räumli-

chen Diffusionsprozeß wirtschaftlichen Wachstums verlangsamt;

- Besteuerungspraktiken, die die Einnahmen nicht bei ihrem räumlichen Ursprung anfallen lassen (Wohnsitzprinzip vs. Quellenprinzip) und nur durch umständliche Finanzausgleichssysteme häufig unvollständig korrigiert werden;
- regional ungleich verteilte Planungskapazität, die die Zentralregionen beim Wettbewerb um öffentliche Mittel begünstigen;
- konservative und durch das lokale Steuersystem häufig gestützte Vorstellungen, wonach regionale Prosperität gleichzusetzen sei mit ständiger Expansion des industriellen Sektors.

Als wirtschaftspolitische Schlußfolgerung bietet sich an: Anstatt immer neue regionale Interventionen vorzunehmen, wäre schon viel gewonnen, wenn die aufgezählten und anderen retardierenden Faktoren ausgeschaltet oder zumindest in ihrer Wirkung abgeschwächt werden könnten. Es könnte sich dann herausstellen, daß Weniger durchaus Mehr sein kann.

Literaturhinweise

Der vorstehende Beitrag stellt z. T. eine Synthese sowie eine außenwirtschaftspolitische Erweiterung der beiden nachstehenden Arbeiten des Verfassers dar:

Europäische Regionalpolitik: Konventionelles Flickwerk oder konzeptionelle Reorientierung. S. 37—57 in: Raumordnung und Verwaltungsreform. (Hrsg.): Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen; Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster. — Münster 1973. = Mater. z. Siedlungs- u. Wohnungswesen u. z. Raumplanung, Bd. 5.

Problems and perspectives of regional development in Western Europe. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. (1974) H. 3, S. 267—288.

Ferner verdankt der Verfasser zahlreiche Anregungen seiner Mitarbeit als Generalsekretär und Berichterstatter in einer internationalen Gruppe von Nationalökonomern, deren Untersuchungsergebnisse inzwischen veröffentlicht sind:

Sir A. Cairncross; H. Giersch; A. Lamfalussy; G. Petrilli; P. Uri: Economic policy for the European Community. The way forward. — London, Basingstoke 1974. 245 S. (Deutsche Übersetzung veröffentlicht bei Piper 1974 unter dem Titel: Wirtschaftspolitik für Europa. Wege nach vorn.)