
Europäischer Binnenmarkt aus regionalpolitischer Sicht

**Herta Tödtling-Schönhofer
Franz Tödtling**

1. Einleitung¹

Vom Binnenmarkt, also dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, wird ein erheblicher Wachstumsschub in bezug auf die Produktion und Beschäftigung für die EG erwartet (Cecchini 1988). Allerdings werden die einzelnen Regionen der EG unterschiedlich vom Nutzen und den Kosten dieses Vorhabens betroffen sein. Bei der Abschätzung dieser regionalen Wirkungen ist davon auszugehen, daß das Binnenmarktpjekt keinen völlig neuen Tatbestand darstellt, sondern nur eine weitere Entwicklung im Integrationsprozeß, der bereits seit den 50er Jahren abläuft. In diesem Prozeß der Integration standen in den Anfängen sektorale Probleme und Politiken (Kohle und Stahl, Landwirtschaft) sowie der Abbau von Zöllen im Vordergrund (Zollunion innerhalb der EG, Zollabbau auch zu den EFTA-Ländern seit Anfang der 70er Jahre). In den späten 70er und in den 80er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt zu einer umfassenderen Struktur- und Wettbewerbspolitik (Koordination der nationalen Politiken und eigene Politik der EG). In der zweiten Hälfte der 80er Jahre erlebte der Integrationsprozeß mit der Binnenmarktdiskussion einen neuen Antrieb.

Die Zielsetzung eines ausgeglichenen Wachstums in allen Regionen der Gemeinschaft ist zwar bereits im Vertrag von Rom verankert, konkrete Maßnahmen wurden jedoch erst nach dem Beitritt Großbritanniens und Irlands in den 70er Jahren mit der Einrichtung des Regionalfonds gesetzt. Insbesondere die Süderweiterung in den 80er Jahren (Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals) verlieh dem Regionalproblem eine neue Dimension, der auch eine erhebliche Intensivierung der

Politik folgte. Mit der Vollendung des Binnenmarktes könnte eine neuerliche Problemverschärfung in den benachteiligten Regionen der Gemeinschaft eintreten.

Im folgenden Beitrag soll untersucht werden, ob Prozesse der wirtschaftlichen Integration – also die Erhöhung der Güter- und Faktormobilität – und speziell der Binnenmarkt mit einer Erhöhung oder Verminderung von regionalen Entwicklungsunterschieden im Integrationsraum verbunden ist. Diese Frage wird zunächst theoretisch (Abschnitt 2) und sodann empirisch (Abschnitt 3) untersucht. Den Entwicklungsunterschieden wird das regionalpolitische Bemühen der EG in Abschnitt 4 gegenübergestellt. Schlußfolgerungen werden im Abschnitt 5 gezogen.

2. Regionale Wirkungen wirtschaftlicher Integration – Theoretische Ansätze

Theoretische Aussagen zur regionalen Wirkung von Integrationsmaßnahmen lassen sich in der Außenhandelstheorie, der regionalen Entwicklungstheorie sowie in raumwirtschaftlichen Ansätzen finden. Sie beziehen sich auf die Wirkungen des Abbaues von Handelshemmnissen (Handelstheorie, Lösch) sowie von Hemmnissen in bezug auf die Wanderung von Kapital, Arbeit oder technischem Wissen (regionale Entwicklungstheorie). In diesen Theorien gibt es sowohl Argumente für einen Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede im Zuge von Integration als auch Hinweise auf mögliche divergente Entwicklungen.

2.1 Konvergenz-Ansätze neoklassischer Prägung: Faktorpreisausgleich durch Handel und Faktorwanderungen

Einen tendenziellen Ausgleich von Pro-Kopf-Einkommen und wirtschaftlichem Entwicklungsstand in den Teilräumen eines Integrationsraumes erwarten sowohl die Außenhandelstheorie neoklassischer Prägung als auch die neoklassische Regionalentwicklungstheorie. Im Fall der Außenhandelstheorie untersucht der Ansatz von *Heckscher – Ohlin – Samuelson* den Güteraustausch für Länder, die unterschiedlich mit Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) ausgestattet sind. Unter einigen rigorosen Annahmen² spezialisieren sich die Länder nach dieser Konzeption bei Integration auf jene Güter, die den jeweils reichlich vorhandenen Faktor intensiv nutzen: Im Fall der EG beispielsweise die weniger entwickelten südeuropäischen Länder auf die arbeitsintensiven Güter, die hochentwickelten Länder hingegen auf kapitalintensive Güter, oder – nach der Neofaktorproportionen-Theorie – auf humankapitalintensive Güter. Im Zuge einer solchen Spezialisierung gleichen sich die Faktorentgelte nach dieser Konzeption sukzessive an (vergl. Breuss 1983). Diese These der Konvergenz ist auf Grund der rigorosen Annahmen dieser Modelle allerdings sehr anzuzweifeln. Besonders problematisch erscheint im vorliegenden Kontext die Vernachlässigung von

Marktungvollkommenheiten und Skalenvorteilen, von Technologieunterschieden sowie von Transportkosten und Faktorwanderungen. Auch gibt es keine eindeutige empirische Evidenz für ein Angleichen der Faktorentgelte (Breuss/Stankovski 1988).

Während die neoklassische Handelstheorie den zunehmenden Gütertausch als ausgleichenden Mechanismus in den Vordergrund stellt, stützt sich das in der *Regionalökonomie* bekannte *Theorem des Faktorpreisausgleichs* auf die Wanderung von Produktionsfaktoren. Auf der Basis von z. T. ähnlichen Annahmen³ wird argumentiert, daß die Integration Faktorwanderungen auslöst, die die Tendenz haben, die ursprünglichen Faktorpreis-Unterschiede zu reduzieren. Im Fall der EG wären dies etwa Arbeitskräftewanderungen aus den schwach entwickelten Regionen in die Kernräume, denen Kapitalwanderungen in umgekehrter Richtung gegenüberstehen. Obgleich Arbeitskräftewanderungen auf europäischer Ebene bislang nicht sehr ausgeprägt waren, sehen einzelne Autoren (Molle 1990) auf Grund der Güter- und Kapitalmobilität grundsätzlich die Konvergenz-These im EG-Raum für die Zeit seit den 50er Jahren bestätigt. Molle erwartet auch durch den Binnenmarkt eine weitere Angleichung der Entwicklung der Regionen.

2.2 Divergenz-Ansätze: Skalen- und Agglomerationsvorteile, „Spread & Backwash“ und Technologieunterschiede

Auf mögliche divergente regionale Entwicklung im Zuge von Integrationsprozessen wird sowohl in der Außenhandelstheorie wie auch in der Raumwirtschafts- und Regionalentwicklungslehre hingewiesen. *Skalenvorteile* spielen hinsichtlich der erwarteten Wirkungen des Binnenmarktes eine große Rolle (vergl. Cecchini-Bericht 1988), sie werden insbesondere in der „neuen Sicht“ des Außenhandels berücksichtigt (Breuss 1983). Die Ausnutzung von economies of scale und Produktdifferenzierung führt – im Gegensatz zur neoklassischen Konzeption – zur intra-industriellen Spezialisierung von Ländern, es werden also verschiedene Arten desselben Produktes getauscht. Welche Länder und Regionen nun im Integrationsfall von solchen Skalenvorteilen profitieren können, ist allerdings nicht eindeutig: Zum einen begünstigt der historisch frühere Einstieg in skalenintensive Produktionssparten die bereits hoch entwickelten Länder, zum anderen ist der potentielle Marktzuwachs für die neu hinzukommenden entwicklungsschwächeren und meist auch kleineren Länder (z. B. an der südlichen Peripherie) relativ größer⁴.

Die Realisierung von Skalenvorteilen hängt zumindest zum Teil auch von den jeweiligen *Transportkosten* und vom *Zugang zu den Märkten* ab. Keeble et al. (1982) haben, basierend auf dem Ansatz von Lösch sowie von Clark et al. (1969), Marktpotentiale für die EG für den Zeitraum 1965–1977 berechnet. Sie weisen sehr starke sowie auch ansteigende regionale Unterschiede für den untersuchten Zeitraum nach. Nach dieser raumwirtschaftlichen Konzeption würden somit die zentralen Regionen zumindest bei transportkostenintensiven Produkten einen nicht uner-

heblichen Wettbewerbsvorteil haben. Allerdings ist zu bemängeln, daß von den genannten Autoren nicht versucht wurde, den Zusammenhang zum Prozeß der Regionalentwicklung auch zu testen. Der Versuch eines solchen Tests, der von Bröcker et al. (1983) für die Regionen Nordeuropas unternommen wurde, hat nur einen sehr schwachen Einfluß des Marktpotentials auf die Regionalentwicklung ergeben.

Polarisationstheoretische Ansätze der Regionalentwicklungslehre (Myrdal 1959, Buttler et al. 1977) betonen zunächst wie die oben genannten Ansätze die Wirkung von Skalen- und Agglomerationsvorteilen. Zentrale Regionen haben diesbezüglich einen großen Vorteil. Sie sind in der Lage, motorische Industrien anzuziehen und sie erzielen aufgrund zirkulär-kumulativer Prozesse weitere Wettbewerbsvorteile (Kaldor 1970). Von diesen dynamischen Regionen gehen Entzugs- und Ausbreitungseffekte („spread-“ und „backwash-effects“) auf die anderen Regionen aus. *Entzugseffekte* betreffen etwa die Konkurrenzierung auf den Gütermärkten sowie die selektive Abwanderung von Arbeitskräften. Es wird hervorgehoben, daß insbesondere die jüngeren und qualifizierten Arbeitskräfte in die dynamischen Zentren abwandern und dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten der peripheren Regionen nachhaltig beeinträchtigt werden⁵. *Ausbreitungseffekte* betreffen die gestiegene Nachfrage nach Gütern und Diensten der peripheren Regionen (z. B. landwirtschaftliche Produkte und touristische Angebote), sowie unter bestimmten Bedingungen die Wanderung von Kapital und die Diffusion von technischem Fortschritt aus den zentralen in die peripheren Regionen. Ob nun der Nettoeffekt dieser Wirkungen positiv oder negativ ist, hängt von jeweils spezifischen Bedingungen ab (vergl. Stöhr und Tödtling 1978).

Zu diesen relevanten *Bedingungen für Spread und Backwash* zählt insbesondere die gesamtwirtschaftliche Situation. Eine hohe Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft führt zu Faktorengpässen in den zentralen Regionen, insbesondere bei Arbeitskräften sowie beim Boden, auch werden Agglomerationsnachteile durch die Überlastung von Verkehrssystemen und Umwelt wirksam. Spreadeffekte sind in peripheren Regionen somit insbesondere in Perioden starken Wachstums in Form von Betriebsauslagerungen und durch die Nachfrage nach Gütern und Diensten (etwa in Form des Tourismus) zu erwarten. Neben gesamtwirtschaftlichen sind jedoch auch die jeweiligen regionalen Bedingungen wesentlich. Im Fall von Regionen mit sehr großem Entwicklungsrückstand sowie dem Vorherrschen von traditionellen Wirtschafts- und Gesellschaftsformen (Süditalien, ländliche Gebiete in Griechenland, Spanien, Portugal, Irland) sind die Voraussetzungen für Aufbereitungseffekte sehr ungünstig, Entzugseffekte dürften daher überwiegen. Hauptnutznier von Ausbreitungseffekten in den weniger entwickelten Ländern sind vermutlich Regionen in relativ zentraler Lage und einem höheren Grad an Urbanisierung (etwa die Achse Lissabon-Porto in Portugal; Region Madrid, Katalanien, und die Mittelmeerküste in Spanien; Region „Drittes Italien“; Achse Athen-Thessaloniki in Griechenland). Spread- und Backwasheffekte treten im Zuge von Integrationsprozessen also

zeitlich und räumlich selektiv auf, sowohl Angleichung als auch Divergenz von regionaler Entwicklung sind möglich.

Technologie-Unterschiede werden auf internationaler wie auch inter-regionaler Ebene von der *Produktzyklustheorie* berücksichtigt (Vernon 1966, Norton and Rees 1979). Sie geht davon aus, daß Produkte einen typischen Lebenszyklus durchlaufen, im Zuge dessen sich die Technologieintensität, die Märkte und die Standortanforderungen ändern. Das neue Produkt wird typischerweise in den Agglomerationen der hochentwickelten Länder eingeführt, da hier die Standortbedingungen dafür am günstigsten sind (Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen, hohe Qualifikation der Arbeitskräfte, Märkte). Mit zunehmender Ausreifung sinken die Standortanforderungen, und es werden Kostengesichtspunkte wichtiger. Die Produktion wird in weniger entwickelte Länder und Regionen verlagert, wobei insbesondere Mehrbetriebsunternehmungen treibende Kräfte einer solchen Verlagerung sind⁶. Es ist anzunehmen, daß die EG-Integration durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Erhöhung der Kapitalmobilität die Spezialisierung nach einem solchen Schema beschleunigt hat. Das „Europa der Regionen“ weist somit eine ausgeprägte technologische Differenzierung auf (Kommission der EG 1991).

Die theoretische Analyse ist somit zwar in der Lage, wesentliche Faktoren, Mechanismen und Bedingungen für Prozesse der Regionalentwicklung im Zuge der Integration aufzuzeigen, sie kann jedoch keine eindeutige Antwort in bezug auf Ausgleich und Divergenz und auf die regionalpolitischen Erfordernisse liefern. In der Folge werden die Grundzüge der Regionalentwicklung und der Regionalpolitik der EG dargestellt und nach den hier genannten theoretischen Konzepten interpretiert.

3. Regionale Disparitäten in der europäischen Gemeinschaft

3.1 Die Entwicklung der Disparitäten

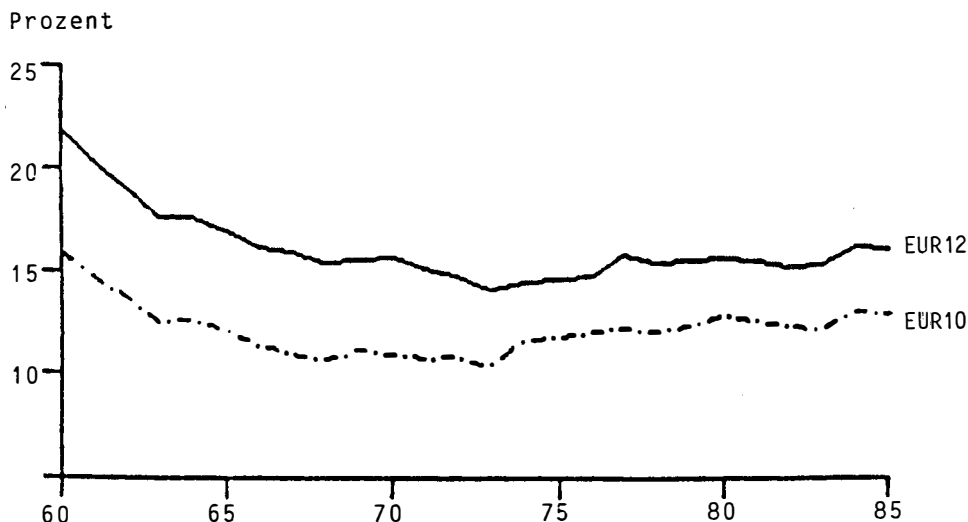
Die Unterschiede im Entwicklungsniveau innerhalb der EG bestehen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch – in teilweise weit höherem Ausmaß – auf der Ebene der Regionen. So sind die regionalen Disparitäten bei der Wirtschaftskraft doppelt und bei der Arbeitslosigkeit dreimal so hoch wie in den USA⁷. Mit jeder Phase der Erweiterung der Gemeinschaft (Großbritannien, Irland 1972, Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) haben sie sich deutlich vergrößert. Mit den letzten beiden Süderweiterungen stieg das Produktionsvolumen um 10 Prozent, die Bevölkerung um 22 Prozent, die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten um 57 Prozent und die Anzahl der Arbeitslosen um 30 Prozent. Die Bevölkerung, welche in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als drei Viertel des EG-Durchschnitts lebt, ist von

24 Millionen (ca. 10 Prozent der damaligen Gemeinschaft) auf 62 Millionen (ca. 20 Prozent der heutigen Gemeinschaft) gestiegen (Kommission der EG 1987).

Das Ausmaß an regionalen Unterschieden konnte durch die sozioökonomische Entwicklung nur teilweise verringert werden. In den Phasen wirtschaftlichen Wachstums in den 50er und 60er Jahren hatten sich bei stabilen Wechselkursen, niedrigen Inflationsraten und einem hohen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveau die regionalen Unterschiede von Einkommen, Produktivität und Arbeitslosigkeit verringert (vergl. Darstellung 1 und 2). Dieser Konvergenzprozeß der schwächeren Regionen war nicht allein auf ein rascheres Wachstum, sondern auch auf die Abwanderung von in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräften aus Agrarregionen in Ballungsgebiete mit Arbeitskräftemangel zurückzuführen. Gleichzeitig kam es aufgrund technologischer Veränderungen zur Auslagerung von Produktionsbetrieben großer Unternehmungen in Regionen mit niedrigen Lohnkosten (in Form von „verlängerten Werkbänken“). Agglomerationen hingegen wahrten ihre Standortvorteile für dispositive Funktionen wie Management, Forschung & Entwicklung, Marketing.

Darstellung 1

Entwicklung der Disparitäten der Produktivität zwischen den Ländern der Gemeinschaft¹



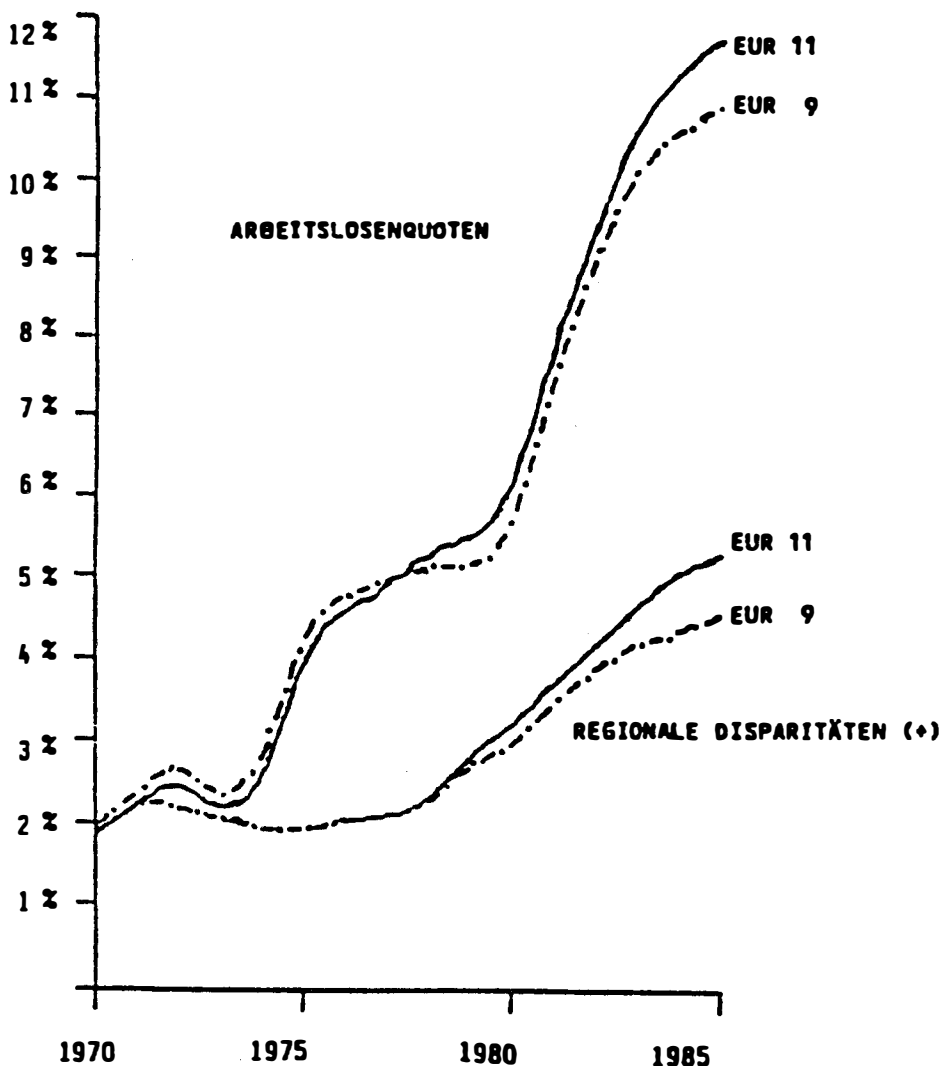
¹ Variationskoeffizient berechnet für das BIP pro Erwerbstätigen.

Der Variationskoeffizient wurde aus der Standardabweichung der nationalen BIP-Niveaus je Erwerbstätigen in Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts ermittelt.

Darstellung nach dem 3. periodischen Bericht der Kommission (1987).

Darstellung 2

Entwicklung der Arbeitslosigkeit und ihrer regionalen Disparität in der Gemeinschaft¹



1 Angaben gemäß den Statistiken über registrierte Arbeitslose. Griechenland konnte wegen Inkompatibilität der Daten nicht berücksichtigt werden.
(+) Mit den regionalen Anteilen an den Erwerbspersonen gewogene Standardabweichung.

Darstellung nach dem 3. periodischen Bericht der Kommission (1987)

Mitte der 70er Jahre beendeten ein schwaches Wachstum der Produktion, instabile Preise und Wechselkurse sowie Ungleichgewichte der öffentlichen Haushalte den Konvergenzprozeß. Der Abbau von regionalen Disparitäten kam zum Stillstand und wurde schließlich von einer Phase der rückläufigen Entwicklung abgelöst, in welcher die regionalen Unterschiede wieder auf das Niveau von Anfang der 70er Jahre und noch früher zurückkehrten (vergl. Darstellung 1 und 2). Einzelne Industriegebiete mit Branchenschwerpunkten etwa im Textil-, Stahl- oder Schiffsbausektor sowie periphere Regionen mit jüngeren standardisierten Produktionen wurden von Produktionsverlagerungen in Schwellenländer betroffen („neue internationale Arbeitsteilung“: Fröbel et al. 1977). Die lange Zeit disparitätenausgleichende Wanderung von Arbeitskräften ging sehr stark zurück, während sich der Bevölkerungszuwachs in den wirtschaftlich ärmeren Staaten teilweise noch beschleunigte.

Während der 80er Jahre vergrößerten sich die Unterschiede des Pro-Kopf-Einkommens in der Gemeinschaft bis 1986 noch geringfügig, blieben seit damals praktisch konstant und entwickelten sich 1989 und 1990 wieder leicht rückläufig. Dies geschah vor dem Hintergrund einer Rückkehr zu einem lebhafteren Wirtschaftswachstum, das 1984 einsetzte und sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konsolidierte. Auf Ebene der Mitgliedstaaten erreichten einige der ärmeren Länder – Spanien, Portugal und Irland – Wachstumsraten, die über dem Gemeinschaftsdurchschnitt lagen, eine der wichtigsten Voraussetzungen auch für einen Abbau von regionalen Disparitäten. Griechenland fiel jedoch weiter zurück (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

**Unterschiede in der Entwicklung des BIP und des BIP pro Kopf
in den Mitgliedstaaten während der 80er Jahre**

Mitgliedstaat	Jährliche Wachstumsraten			BIP/Kopf	
	1982–85	BIP 1986–90	1990	(EUR 12 = 100) 1986	1990
Griechenland	1,6	1,8	1,6	56	53
Spanien	1,8	4,5	3,8	72	77
Irland	1,5	3,7	4,6	63	65
Portugal	0,9	4,5	4,0	53	56
Insgesamt (EUR 4)	1,9	4,2	3,6	66	69
Andere (EUR 8)	1,8	3,0	2,9	108	107
EUR 12	1,8	3,1	3,0	100	100

Quelle: Kommission der EG (1991)

Der wirtschaftliche Aufschwung schlug sich merkbar in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Von 1984 bis 1990 stieg die Zahl der Arbeitsplätze jährlich um 1,25 Prozent, was zu einer Nettozunahme von 9,5 Millionen Arbeitsplätzen führte und den Verlust von 3,5 Millionen Arbeitsplätzen im Zuge der Rezession Anfang der 80er Jahre mehr als ausglich. Besonders hoch war die Beschäftigtenzunahme in Spanien und in Großbritannien, wo zu Anfang der 80er Jahre die alten Industriegebiete starke Einbrüche hinnehmen mußten, sowie mit Einschränkung auch in Portugal⁸.

Die Arbeitslosenquote reagierte erst mit einiger Verzögerung auf den Anstieg der Produktion. Während der ersten Hälfte der 80er Jahre haben sich die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenraten noch erheblich verschärft (Darst. 2), entsprechend der Auswirkungen der hohen Arbeitsplatzverluste in manchen Industriezweigen. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts führten Beschäftigungszuwächse zu einem Absinken der Arbeitslosenquote, und die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit wurden geringer, wenngleich die Disparitäten immer noch beträchtlich sind: So betrug 1990 die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den 10 Regionen mit den niedrigsten Quoten 2,5 Prozent und in den zehn Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit 22 Prozent (Kommission der EG 1991).

3.2 Problemregionen in der EG

Als Problemregionen der EG sind nun auf der einen Seite die *Gebiete mit wirtschaftlichem Entwicklungsrückstand* (Ziel-Nr.-1-Regionen) zu nennen, die in ihrer wirtschaftlichen Basis noch weitgehend von der Landwirtschaft abhängig sind. Solche Gebiete, für die ein niedriges Einkommensniveau, vielfach hohe Arbeitslosigkeit und eine unzulängliche Infrastruktur kennzeichnend sind, finden sich vor allem in Griechenland, in Spanien, in Portugal, im italienischen Mezzogiorno, in Irland und in Nordirland. In Frankreich gehören die überseeischen Départements dazu. All diese Gebiete liegen am Rande der Gemeinschaft, was ihre wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich erschwert. In den 80er Jahren haben sie teils sehr unterschiedliche Entwicklungen – teils mit Konvergenz, teils mit Divergenz zum Gemeinschaftsdurchschnitt genommen: So konnten Portugal (ab 1985) und die Mehrheit der spanischen Regionen bei der Beschäftigungssituation und dem Einkommen eine Annäherung an den Gemeinschaftsdurchschnitt verzeichnen⁹. Griechenland, Korsika und die Mehrheit der süditalienischen Regionen haben sich weit weniger günstig entwickelt und sind bei beiden Größen noch weiter hinter den Gemeinschaftsdurchschnitt zurückgefallen. Bis zur Jahrtausendwende dürfte sich die Zahl der Erwerbspersonen in diesen Regionen um mehr als 2 Millionen erhöhen, während sie in den anderen Gebieten stagnieren wird.

Der zweite Typ von Problemgebieten sind vormalis wohlhabende Gebiete, die jetzt veraltete Industrien wie Kohle-, Stahl-, Schiffbau- und

Textilindustrie und eine *rückläufige Entwicklung* aufweisen (Ziel-Nr.-2-Regionen). Diese alten Industriegebiete befinden sich großteils in Großbritannien, in Frankreich und in Belgien. Hier haben sich Ende der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre die Arbeitslosenraten überdurchschnittlich erhöht. Sie lag in diesen Regionen 1990 um 1,25 Prozentpunkte über dem Gemeinschaftsdurchschnitt, aber deutlich unter dem Wert der entwicklungsschwachen Regionen. Zwischen 1985 und 1990 ging die Arbeitslosenquote wesentlich stärker als in der EG insgesamt zurück (siehe Tabelle 2; Kommission der EG 1991).

Tabelle 2
Soziale und wirtschaftliche Lage der Problemregionen

Regionen	Arbeitsmarkt			Wirtschaft			BIP	
	Erwerbsquote ² in % (1987)	Arbeitslosenquote Ins- gesamt in % (1990)	Veränderung in Prozent- punkten (1985-1990)	Sektorale Struktur Anteil der Sektoren an der Gesamterwerbstätigkeit (1985)			EU 12 = 100 je Einwohner in KKP	
				Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	1983	1988
Entwicklungsschw. Regionen ¹	40,0	14,3	- 0,3	21,3	27,5	51,1	67,9	66,9
Regionen mit rückläufiger Industrie ²	42,9	9,5	- 4,2	3,4	38,2	58,0	91,3	98,1
Übrige Regionen	44,0	6,2	- 2,7	12,5	33,1	54,4	102,8	104,5
EUR 12	43,5	8,3	- 2,4	8,6	32,3	59,1	100,0	100,0

1 Ziel-Nr.-1 - Regionen; siehe Kap. 4.2

2 Ziel-Nr.-2 - Regionen; siehe Kap. 4.2

Quelle: Kommission der EG (1991)

3.3 Ursachen für die regionalen Disparitäten

Die vorhandenen – und fortbestehenden regionalen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich neben den sektoralen Unterschieden auf tief verwurzelte Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zurückführen, die durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst wird. So sind der Zustand der Infrastruktur (insbesondere Verkehr und Telekommunikation), die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und/oder entsprechender Berufsbildungsstätten sowie die regionalen kredit- und steuerpolitischen Voraussetzungen entscheidend für Investitions- und Standortentscheidungen. Die Bedeutung dieser Faktoren unterscheidet sich allerdings nach Regionen, wie eine umfangreiche Betriebsbefragung im Auftrag der Kommission ergab¹⁰.

In den *entwicklungsschwachen Regionen*, die am Rande der Gemeinschaft liegen, werden neben der mangelnden Qualifikation der Arbeitskräfte insbesondere Kapitalmarktmängel als wesentliches Problem genannt. So sind die Unterschiede bei den Zinssätzen und auch der Verfügbarkeit von mittel- und langfristigen Krediten und anderen Finanzierungsformen (Leasing, venture capital) gerade zwischen den industrialisierten und den entwicklungsschwachen Regionen besonders hoch. Als weitere vordringliche Probleme werden die mangelnde Qualität der Infrastruktur (Verkehr, Energie, schulische Einrichtungen, Industrieflächen, Telekommunikation etc.) genannt. Auch die Stärkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, der Qualifikation der Arbeitskräfte und die Förderung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen werden für notwendig gehalten. In den *alten Industriegebieten* sehen die Unternehmer den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und die Senkung der Lohnkosten als wesentliche Probleme. Es besteht eine Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen, weiters wird die veraltete Infrastruktur als Problem gesehen.

Weitere Ursachen der regionalen Disparitäten liegen in den Unterschieden der Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Hier sind gravierende regionale Disparitäten – sowohl auf Ebene der Länder als auch auf jener der Regionen – zu beobachten. 1989 entfielen etwa drei Viertel der F&E-Ausgaben in der EG allein auf die BRD, Frankreich und Großbritannien. Darüber hinaus sind die F&E-Ausgaben in den ärmeren Ländern regional stark konzentriert. So entfallen in Portugal auf Lissabon und seine unmittelbare Umgebung 72 Prozent der gesamten nationalen F&E-Ausgaben.

Aus diesen Analysen ergibt sich jedenfalls eine unterschiedliche Gewichtung der in den einzelnen Regionen zu setzenden Maßnahmen. In den entwicklungsschwachen Regionen ist die größte Wirkung von Maßnahmen zur Verbesserung der grundlegenden Infrastruktur zu erwarten. Hohe Priorität sollten außerdem eine Verbesserung des Kreditangebotes und eine Senkung der Zinskosten haben. In den alten Industriegebieten mit besser entwickelter (wenn auch veralteter) Infrastruktur und leistungsfähigeren Finanzmärkten ist das Angebot von qualifiziertem Personal (insbesondere die Weiterbildung und Umschulung) von besonderer Bedeutung. Allerdings ist auch zu erkennen, daß die Ursachen für die geringen Wirtschaftsleistungen der schwächeren Regionen sehr tiefgreifend sind und – wenn überhaupt – auch nur langsam und schrittweise zu beseitigen sind¹¹.

3.4 Die regionalen Auswirkungen des Binnenmarktes

Durch den Wegfall der noch verbliebenen Beschränkungen für den Personen-, Güter- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft soll das BIP mittelfristig um 4 bis 5 Prozent steigen, die Inflation um 6 Prozent sinken und sollen nahezu zwei Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Wie bereits oben erläutert, wird die Verringerung der

Disparitäten erfahrungsgemäß durch eine dynamische Wirtschaftsentwicklung erleichtert. Die allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung dürfte daher mit der Vollendung des Binnenmarktes auch die Entwicklungsaussichten der benachteiligten Regionen verbessern. Neben gewissen Risiken, die der Prozeß birgt, eröffnet er den Regionen auch neue Chancen.

Die Empfindlichkeit der Wirtschaft einer Region gegenüber den Maßnahmen des Programms 1992 wird weitgehend von ihrer sektoralen Zusammensetzung und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abhängen. Im Rahmen einer Beurteilung des Binnenmarktprogramms wurden 120 Industriezweige untersucht und festgestellt, daß 40 von diesen von einer Vollendung des Binnenmarktes unmittelbar betroffen sein werden (Kommission der EG 1989). Auf diese entfallen ungefähr 40 Prozent der Industriebeschäftigten. Zu den empfindlichsten Sektoren gehören diejenigen, die weitgehend von öffentlichen Aufträgen abhängen, wie Fernmeldewesen und Eisenbahnausrüstungen. Daneben gibt es eine große Zahl von Industriezweigen, die in Marktbereichen tätig sind, in denen derzeit nach wie vor nicht-tarifäre Handelshemmnisse (technische Normen, Einfuhrquoten) bestehen. Sie schließen die Lebensmittelindustrie, Textil, Schuhe und Bekleidung, verschiedene Zweige des Maschinenbaus und der Elektrotechnik sowie die chemische Grundstoffindustrie mit ein.

Die Bedeutung dieser betroffenen Sektoren variiert beträchtlich von Land zu Land. Die höchsten Anteile verzeichnen Portugal und Griechenland (68 und 61 Prozent der Industriebeschäftigten), während diese 40 Industriezweige in den übrigen Mitgliedstaaten zwischen 45 und 52 Prozent der Industriebeschäftigten ausmachen. Daraus folgt, daß die unmittelbaren Auswirkungen des Binnenmarktes in vielen der schwächeren Regionen der EG zu größeren Anpassungen und Umstrukturierungen führen werden als in den reicheren Regionen. Weiters wird damit gerechnet, daß aufgrund des Binnenmarktprogramms die Modernisierung vieler Wirtschaftszweige in den südlichen Mitgliedstaaten und in Irland beschleunigt wird und mittelfristig zu einem erheblichen Produktions- und Produktivitätsanstieg führen wird. Kurzfristig werden dafür jedoch Rationalisierungen und Umstrukturierungen notwendig sein, die die Beschäftigung eher reduzieren werden. Die Gründe für die derzeitige niedrige Produktivität liegen bei den strukturellen Schwächen und auch bei den negativen Folgen der übermäßigen Präsenz des öffentlichen Sektors und seiner regulierenden Wirkungen (Booz, Allan, Hamilton; 1989). Im öffentlichen Auftragswesen (Telekommunikation, Eisenbahnbau, Elektroenergieanlagen) werden in den südlichen Mitgliedstaaten Übernahmen nationaler Unternehmen durch größere nordeuropäische Erzeuger erwartet, was ebenfalls mit Arbeitsplatzverlusten einhergehen dürfte (PA Cambridge Economic Consultants 1990)¹².

Auch im Dienstleistungssektor werden beträchtliche Auswirkungen erwartet. Hier ist derzeit die innergemeinschaftliche Verflechtung sehr gering, da nach wie vor erhebliche Hemmnisse für Handel und Marktzugang bestehen. Am stärksten betroffen werden die unternehmensbezoge-

nen Dienstleistungen sein (7 Prozent der Gesamtbeschäftigung in der EG) sowie das Transport- und Kommunikationsgewerbe (6 Prozent). Man rechnet mit einer Angebots- und Qualitätsverbesserung bei einer Kostenreduktion. Dies kann die wirtschaftlichen Bedingungen verbessern und damit dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit vieler der schwächsten und mit solchen Dienstleistungen eher gering ausgestatteten Regionen zu stärken.

Der Binnenmarkt wird die Regionen allerdings nicht nur über sensitive Sektoren betreffen, sondern er dürfte auch zu einer weiteren industriellen Spezialisierung führen. So weisen die nördlichen Mitgliedstaaten erhebliche komparative Vorteile bei kapitalintensiven Produktionen und solchen mit einem hohen Einsatz an Humankapital auf, während die südlichen Länder (insbesondere Portugal und Griechenland) sie bei arbeitsintensiven Tätigkeiten mit niedrigem technologischem Standard haben. Mit Vollendung des Binnenmarktes ist mit einer weiteren derartigen Spezialisierung zu rechnen. Südliche Regionen können unter Minimierung der Anpassungsanstrengungen mit einer solchen Strategie kurzfristig erhebliche Produktions- und Beschäftigungszuwächse erzielen (Neven 1990)¹³. Längerfristig dürften sich mit einer solchen Strategie der räumlichen Arbeitsteilung die Disparitäten zwischen Zentren und Peripherien der Gemeinschaft jedoch zementieren oder sogar verschärfen. Darüber hinaus werden die peripheren Regionen dem verschärften Wettbewerb durch die Schwellenländer und zukünftig auch Osteuropas ausgesetzt, Ländern, in denen die Löhne noch wesentlich niedriger als in Südeuropa sind.

Eine bessere Strategie für die südlichen Mitgliedstaaten wäre es daher, die regionalen Wettbewerbsvorteile für die Erschließung *spezifischer* Produktmärkte zu nutzen. Hierzu sind allerdings breit angelegte Anstrengungen erforderlich, an denen sich sowohl regionale Kräfte als auch auswärtige Investoren beteiligen müssen, um längerfristig die Ausstattung dieser Regionen mit Human- und Sachkapital sowie auch mit F&E-Kapazitäten zu verbessern.

4. Die Regionalpolitik der Gemeinschaft

4.1 Die Entwicklung der Regionalpolitik der Gemeinschaft

Die regionalen Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedrohen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (die „Kohäsion“) der Gemeinschaft. Deshalb wurde im Vertrag von Rom das Ziel formuliert, die „harmonische Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit in der gesamten Gemeinschaft zu fördern und für eine beschleunigte He-

bung der Lebenshaltung Sorge zu tragen“. Der Weg von dieser Absichtserklärung bis zur Herausbildung der heutigen Regionalpolitik war jedoch sehr weit:

In den Anfangszeiten der EWG war Regionalpolitik ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten¹⁴. Die erste Maßnahme, die Errichtung des Regionalfonds, erfolgte 1974. Diese Entscheidung stand in Zusammenhang mit der Erweiterung der Sechsergemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark. Der Regionalfonds sollte die regional unterschiedlichen Wirkungen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) kompensieren. Dieser begünstigt nämlich Länder mit landwirtschaftlichen Überschüssen, und zwar besonders diejenigen, die Produkte der gemäßigten Zone, wie Weizen, Milch und Rindfleisch, produzieren. Angesichts ihrer Nettozahlerposition verlangten einige Länder mit einem Einkommen unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt (wie Großbritannien und Italien) daher einen Ausgleich. Der Regionalfonds sollte somit einen Beitrag zur Umverteilung von reichen zu armen Ländern leisten.

In der Phase von 1975 bis Anfang der 80er Jahre sah sich die Regionalpolitik der EG vor allem als Stütze und Ergänzung der nationalen Regionalpolitik. Man mußte bei den Mitgliedstaaten das Interesse für die regionalpolitischen Aktivitäten der EG wecken und versuchen, die Mittelvergabe nach einem einheitlichen Schema zu gestalten. Zu diesem Zweck bot man aus dem Fonds Mittel an, orientiert sich hierbei an der jeweiligen Förderungsgebietskulisse der Mitgliedstaaten und beteiligte sich an möglichst vielen Projekten („Gießkanneneffekt“). Allein von 1975 bis 1982 wurden so etwa 13.000 Vorhaben unterstützt.

Die nächste grundlegende Änderung in der EG-Regionalpolitik trat mit der Neufassung der Fondsverordnung 1979 sowie der Verfeinerung der Koordinierungsgrundsätze, den Durchführungsbestimmungen zur Beihilfenkontrolle, ein. In dieser Zeit erfolgte erstmals eine Abkoppelung von der nationalen Regionalpolitik, wobei die Kommission eine eigene Konzeption der Mittelvergabe entwickelte. Die wesentliche Änderung bei der Reform des Regionalfonds stellte – neben einer Erhöhung der Mittel – die Einführung einer sogenannten quotenfreien Abteilung dar, welche 5 Prozent der Fondsmittel umfaßte. Während die Mittelvergabe an die einzelnen Länder durch Quoten geregelt war, konnten jene 5 Prozent von der Kommission nach eigenen Vorstellungen vergeben werden. Damit wurden erstmals von der Kommission selbst regionalpolitische Maßnahmen gesetzt. In der 80er Jahren wurden diese Reformen konsequent weiterverfolgt. Eine weitere Reform des Regionalfonds im Jahr 1985 erhöhte den Spielraum für gemeinschaftliche Interventionen von 5 auf 20 Prozent. Der Regionalfonds hat sich somit im Lauf der Zeit von einer Ergänzungsförderung zu den nationalen Förderpolitiken zu einer eigenständigen Institution entwickelt, mit welcher die Kommission selbst Regionalpolitik mit größerem Einfluß betreibt.

Die Koordinierungsgrundsätze wurden in den 70er Jahren laufend verfeinert und erweitert: Für von den Mitgliedsstaaten vergebene Beihilfen wurden Obergrenzen für alle Fördergebiete festgelegt. Anfang der 80er Jahre entwickelte die Kommission eine Methode, nach welcher ab nun überprüft wurde, ob ein vom Mitgliedstaat ausgewiesenes Fördergebiet überhaupt nationaler Beihilfenmaßnahmen bedürfe oder dadurch die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen verzerrt werden. Dabei verfolgt die Kommission zunehmend eine restriktive Politik und versucht, Fördergebiete und Fördersätze in den Mitgliedstaaten zu reduzieren.

Mit dem Binnenmarktprogramm und den befürchteten Nachteilen für manche Problemregionen versuchte die Kommission, die Regionalpolitik qualitativ und quantitativ zu stärken. Die Reform der Strukturfonds im Jahr 1989 war Ausdruck dieser Bestrebungen. Unter den Strukturfonds sind folgende Fonds zu verstehen:

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stellt Beihilfen zum Ausbau der Infrastruktur und zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit in den Fördergebieten der Gemeinschaft bereit.
- Der Europäische Sozialfonds und die EGKS gewährt Beihilfen für die Ausbildung, die Einstellung und die Umschulung von Arbeitnehmern. Diese Beihilfen werden zum größten Teil für Vorhaben zur Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit verwendet.
- Die Abteilung „Ausrichtung“ des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) vergibt Beihilfen für die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktions- und Vertriebsstrukturen.

Die Reform der 3 Strukturfonds im Jahre 1989 ist die weitreichendste in der Geschichte der EG-Regionalpolitik. Gegenüber dem Jahr 1987 sollen die Mittel bis 1993 real verdoppelt werden (für den Regionalfonds bis 1992); eindeutige Ziele werden festgelegt und die Instrumente diesen Zielen zugeordnet. Weiters sollen die Interventionen künftig schwerpunktmäßig auf die am meisten benachteiligten Regionen, d. h. die Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel Nr. 1), ausgerichtet werden, wobei die Abgrenzung der anspruchsberechtigten Regionen künftig von der Kommission vorgenommen wird. Eine wesentliche Veränderung stellt auch die Umstellung der Fonds von einer Einzelfallförderung auf eine Programmplanung und -förderung dar: Künftig werden mehrjährige Rahmenprogramme für die Regionalförderung (von den Mitgliedstaaten in Einvernehmen mit der Kommission) festgelegt, in welchen die Interventionen der Fonds und anderer Instrumente der EG sowie die Förderungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Höhe und zeitlichen Vergabe festgehalten werden. Mittels der Konzipierung eigener Programme durch die Kommission, an welchen sich die Mitgliedsstaaten beteiligen können, wird beispielsweise versucht, das endogene Potential in entwicklungsschwachen Regionen oder die Umstrukturierung von Eisen- und Stahlrevieren zu fördern.

4.2 Regionalpolitische Problemlagen und Interventionen

Die Regionalpolitik der EG unterscheidet derzeit drei Typen von Problemgebieten, in welchen sie konzentriert ihre Instrumente einsetzt: Die entwicklungsschwachen Regionen (Ziel Nr. 1 der Regionalpolitik der Gemeinschaft) umfassen jene Regionen der Ebene II¹⁵, die ein BIP je Einwohner von höchstens 75 Prozent des EG-Durchschnitts aufweisen. Die Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung (Ziel Nr. 2) werden auf einer kleinräumigeren Ebene (Ebene III) abgegrenzt und weisen überdurchschnittliche Werte bei den Arbeitslosenquoten und Industriebeschäftigten sowie Beschäftigtenrückgänge in der Industrie auf. Ländliche Gebiete (Ziel Nr. 5b) werden aufgrund von hohen Agrarquoten, niedrigen Agrareinkommen und einem niedrigen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand abgegrenzt. Insgesamt betreffen die Ziele Nr. 1, 2 und 5b Regionen, in welchen 43 Prozent der Gesamtbevölkerung leben.

Im Rahmen der Stützungsmaßnahmen, die hauptsächlich aus operationellen (d. h. mehrjährigen, in Einvernehmen von Kommission und Mitgliedstaat erstellten) Programmen bestehen und nur zusätzlich zu staatlichen Unterstützungen vergeben werden, kann sich der Regionalfonds an der Finanzierung von Investitionen unterschiedlichster Art beteiligen, die von großen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen bis hin zu Investitionen in den Unternehmen reichen. So werden Investitionen unterstützt, die bspw. Basisinfrastruktur wie Wasser- und Energieversorgungsnetze, Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmensentwicklung wie die Flächenbereitstellung, Telekommunikationsdienste etc. oder Investitionen in Unternehmensdienstleistungen betreffen. Bei jedem Förderungskonzept werden diesbezügliche Prioritäten gesetzt. Im Durchschnitt der Ziel-Nr.-1-Regionen liegt der Anteil der Förderungen für Infrastrukturinvestitionen bei 60 Prozent, jener für produktive Investitionen bei 30 Prozent und jener für lokale Entwicklungsmaßnahmen bei 10 Prozent. In Griechenland bspw. wird schwerpunktmäßig der Ausbau des Verkehrs- und Telekommunikationsnetzes, in Portugal und in Süditalien der produktive Sektor gefördert. Weitaus geringer ist der Anteil der Ausgaben für Basisinfrastruktur in den Ziel-Nr.-2-Regionen (16 Prozent). Hier fließen die Förderungen großteils direkt in den produktiven Sektor. In den meisten nördlichen Industriestaaten liegt auch hier der Schwerpunkt der Interventionen des Regionalfonds: Der Anteil der Investitionen in den produktiven Sektor und der damit verbundenen Maßnahmen beläuft sich auf 90–100 Prozent (Kommission der EG, 1991).

4.3 Mittelvergabe

Mit der Reform der Strukturfonds ist zwar die Höhe der Unterstützung in den Problemgebieten der nördlichen und stärker entwickelten Regionen im wesentlichen bestehen geblieben, aber der Umfang der Fördergebiete ist in diesen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Großbritan-

nien) zugunsten der in den südlichen Mitgliedstaaten gelegenen weniger entwickelten Teile eingeschränkt worden. Diese Regionen stellen nun mehr die Hälfte der Einwohner in Fördergebieten. Nahezu zwei Drittel der im Zeitraum 1989 bis 1993 verfügbaren Mittel der drei Strukturfonds – insgesamt 60 Milliarden ECU (ca. 840 Milliarden öS) – werden in die Ziel Nr.-1-Regionen gelenkt; der Regionalfonds allein wird ca. 80 Prozent seiner Mittel in diese Regionen lenken, 15 Prozent in die Ziel-Nr.-2 und ca. 5 Prozent in die Ziel-Nr.-5b-Regionen.

In den Ziel-Nr.-1-Regionen wird der Einkommenstransfer durch die Interventionen der drei Strukturfonds auf rund 1,2 Prozent des BIP im Jahr 1993 geschätzt. In den gänzlich unter Ziel-Nr.-1 fallenden Mitgliedstaaten (Irland, Griechenland, Portugal) sind es ca. 3 Prozent. Die Beihilfen des Regionalfonds in der Ziel Nr. 1 Regionen beliefen sich 1989 auf 0,7 Prozent des BIP und sollen bis 1993 auf 0,9 Prozent ansteigen. Im Hinblick auf die Investitionsförderung hat die Gemeinschaftsunterstützung ein etwas höheres Gewicht. So finanziert der Regionalfonds 1989 rund 3 Prozent der gesamten Investitionen in allen weniger entwickelten Regionen, wobei dieser Anteil in den gänzlich unter Ziel Nr. 1 fallenden Mitgliedstaaten 5 bis 7 Prozent erreichte. Bei anhaltendem Investitions-wachstum dürften sich diese Prozentsätze bis 1993 um einen weiteren Prozentpunkt erhöhen. Diese Größenordnungen lassen allzu deutlich erkennen, daß sich die Transfers über die Strukturfonds selbst nach Verdoppelung der Mittel unmittelbar nur begrenzt auf die Einkommens-disparitäten auswirken können (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

**Mittelbindungen des Regionalfonds und der drei Strukturfonds
in Prozent der Investitionen und des BIP in den Ziel-Nr.-1-Regionen,
1989 und 1993**

Ziel-Nr.-1-Regionen	EFRE-Ausgaben in %				3 Strukturfonds	
	Investitionen		BIP		in % des BIP	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Griechenland	6,8	7,8	1,3	1,7	2,3	2,9
Irland	5,8	6,3	1,0	1,3	2,2	2,7
Portugal	4,9	6,0	1,4	2,1	2,7	3,7
Teile von						
Spanien	2,5	3,0	0,6	0,8	1,1	1,2
Frankreich	3,1	2,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Italien	2,1	2,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Großbritannien	2,6	2,1	0,6	0,4	1,1	0,9
Insgesamt	3,1	4,1	0,7	0,9	1,2	1,6
EUR 12	0,5	0,6	0,1	0,1	0,2	0,3

Quellen: Kommission der EG (1991) auf Basis von Schätzungen GD XVI

Dies wird umso deutlicher, wenn man die Bedeutung dieser Instrumente im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sieht. Der Strukturpolitik insgesamt sind 1988 18 Prozent der Haushaltsmittel gewidmet, davon fällt ein Drittel auf den Regionalfonds. Der Regionalfonds hatte im Jahre 1988 umgerechnet einen Umfang von 40 Milliarden Schilling. Der Anteil am EG-Haushalt lag damit bei 7,4 Prozent. Zum Vergleich dazu seien die Ausgaben für die Garantie der Agrarmärkte (EAGFL, Abteilung Garantie) angeführt: Dafür werden ca. zwei Drittel des Haushalts aufgewendet (bei steigendem Anteil). 1988 wurden dafür ca. 400 Milliarden Schilling aufgewendet.

Es ist weiters zu bedenken, daß die Europäische Gemeinschaft eine Wirtschaftsgemeinschaft ist und der Vollendung des Binnenmarktes zweifelsohne sämtliche andere Politiken untergeordnet werden. Die im wesentlichen auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Gesamtpolitik hat implizit (d. h. als Summe aller Entscheidungen und Aktivitäten) zur Folge, daß insbesondere jene Regionen besonders unterstützt werden, die den höchsten Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum erbringen können, nämlich die mit produktiver Infrastruktur am besten ausgestatteten Regionen. Dies sind hauptsächlich Regionen in zentralen Lagen, keinesfalls jedoch die oben genannten entwicklungs- und strukturschwachen Regionen, deren Probleme sich mit Schaffung des Binnenmarktes eher noch verstärken werden.

Damit ist ein klarer Widerspruch zur immer wieder postulierten Ausgleichspolitik gegeben: Die Zielsetzungen einer Wachstumspolitik stehen mit jenen einer Ausgleichspolitik jedenfalls dann im Widerspruch, wenn zunehmende regionalpolitische Probleme bei sinkenden finanziellen Mitteln auftreten, d. h. wenn die Mittelkonzentration auf Problemregionen zu gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlusten führen kann. Eine solche Dämpfung oder Anpassung des Entwicklungsstandes der höher entwickelten Regionen an den Gesamtdurchschnitt (z. B. durch geringere Förderungsmaßnahmen oder den restriktiven Einsatz von Steuerungsinstrumenten) bei gleichzeitiger Mittelkonzentration in den schwächeren Regionen sind aufgrund des Wachstumszieles Grenzen gesetzt. Es ist sehr zu bezweifeln, ob mit der Reform der Strukturfonds (Verdoppelung der Mittel des Regionalfonds, Konzentration auf die rückständigsten Regionen) der Zunahme der regionalen Disparitäten ein Gegengewicht gesetzt werden kann.

5. Schlußfolgerungen

Der Prozeß der wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EG bewirkte in der Vergangenheit tendenziell eine Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen, wobei dieser Angleichungsprozeß zeitlich und räumlich selektiv war. Am ausgeprägtesten war er bei starkem Wachstum und stabilen Rahmenbedingungen in den 60er Jahren. Die wirtschaftlich schwächsten Regionen (etwa der Mezzogiorno)

wurden jedoch vielfach nicht erfaßt, sondern eher „Zwischenzonen“ und Zentren mit günstigeren Voraussetzungen (etwa Mittelengland, Katalanien oder das Gebiet zwischen Lissabon und Porto).

Seit den 70er Jahren – bei geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen – stagniert der Angleichungsprozeß, z. T. haben sich regionale Disparitäten wieder verschärft. Die Krise und das verlangsamte Wirtschaftswachstum haben wiederum tieferliegende Unterschiede der Wettbewerbsfähigkeit der zentralen und peripheren Regionen in der EG zu Tage treten lassen. Diese liegen nicht nur in den sektoralen Strukturen, sondern auch in der funktionalen Struktur, den Qualifikationen und in der Innovationsfähigkeit von Unternehmungen. Darüber hinaus hat sich mit den alten Industriegebieten – zusätzlich zu den peripheren wirtschaftsschwachen Regionen – ein neues Problem eröffnet.

Von der Verwirklichung des Binnenmarktes werden ähnliche Wachstumsimpulse für wirtschaftsschwache Regionen erwartet, wie sie in der Vergangenheit stattgefunden haben. Es stellt sich die Frage, ob auch die zugrundeliegenden Bedingungen ähnlich sind. Im Vergleich zu den 60er Jahren zeigen sich allerdings einige gravierende Unterschiede:

- In den großen Agglomerationen der hochentwickelten Länder sind Arbeitskräfte derzeit weit weniger knapp, Auslagerungen aus diesem Grund daher nicht mehr so notwendig.
- Die standardisierten Konsumgüterbranchen, die zur Auslagerung besonders geeignet waren, sind in den industrialisierten Ländern nicht mehr die Wachstumsträger, die sie einmal waren. Es wird für die südlichen EG-Länder daher schwieriger, komparative Vorteile aus den billigen Arbeitskräften zu ziehen. Dies nicht zuletzt auch angesichts der derzeit ablaufenden Veränderungen in den Ländern Osteuropas, die ihre Konkurrenzfähigkeit ebenfalls auf der Basis der billigen Arbeitskräfte suchen werden.
- Die peripheren Länder und Regionen der EG (insbesondere jene der südlichen Peripherie) haben hohe Anteile jener Wirtschaftszweige, die von der Liberalisierung besonders betroffen sind (geschützte Sektoren). In diesen Sektoren sind sowohl „Kontrollverluste“ (Übernahmen durch ausländische Unternehmen und Abwandern von Entscheidungsbefugnissen) und auch Beschäftigungsverluste (durch Rationalisierung) zu erwarten.
- Diese Regionen haben auch eher ungünstige Voraussetzungen, um an den „dynamischen Effekten“ des Binnenmarktes zu partizipieren. Diese sind stärker in Skalenvorteilen, technologischen Vorteilen, sowie der Dynamik unternehmensbezogener Dienste begründet.

Es ist somit zu erwarten, daß die entwicklungsschwachen Regionen der EG stärker die Kosten als die Vorteile des Binnenmarktes verspüren werden. Umgekehrt werden die zentralen Regionen und die hochrangigen Agglomerationen vermutlich in überdurchschnittlichem Maße die Vorteile für sich buchen können.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Stärkung des regionalpolitischen Instrumentariums erforderlich. Die EG ist in den letzten Jahren zwar in Richtung einer solchen Stärkung der Regionalpolitik ge-

gangen. Die Frage ist, ob das regionalpolitische Instrumentarium quantitativ und qualitativ (also von der Konzeption her) ausreicht, um die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Derzeit entfallen auf die EG-Regionalpolitik nur etwa 7 Prozent der Haushaltsmittel. Sie sollen bis 1993 zwar verdoppelt werden, sie machen aber im Vergleich zum Agrarfonds, der die regionalen Disparitäten tendenziell eher verschärft, noch immer erst einen Bruchteil aus. Dazu kommt, daß die Öffnung des Ostens und insbesondere die neuen Bundesländer der Bundesrepublik auch neue Problemgebiete der Regionalpolitik für die nächsten Jahre eröffnet haben. Diese Gebiete werden eine starke Konkurrenz um knappe regionalpolitische Mittel für die derzeitigen Problemgebiete darstellen.

Qualitativ ist in den wirtschaftsschwachen Regionen eine sehr starke Dominanz der traditionellen Infrastrukturpolitik zu erkennen. Der Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur aber auch der Energie- und Wasserversorgung binden einen großen Teil der Mittel des Regionalfonds. Diese Erschließungsmaßnahmen haben zwar für einzelne Regionen durchaus eine hohe Bedeutung, sie alleine erscheinen jedoch nicht in der Lage, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen in den entwicklungsschwachen Regionen zu steigern. Sowohl die einzelstaatliche als auch die auf produktive Investitionen ausgerichtete Regionalpolitik der EG hat in den 80er Jahren z. T. beträchtliche Kürzungen erfahren. Ihr Beitrag zur Lösung regionaler Probleme hat sich damit vermutlich verringert. Demgegenüber entfällt der größte Teil der Ausgaben zur Unternehmensförderung auf sektorale und horizontale Maßnahmen, durch die sich die bestehenden regionalen Ungleichheiten in der Gemeinschaft kaum verändern oder sogar verschärfen.

Die Frage, in welcher Richtung sich die Regionalpolitik der EG angesichts der genannten Probleme verändern sollte, ist natürlich komplex und kann ohne tiefergehende Analysen kaum beantwortet werden. Aus der Sicht der Autoren erscheinen die folgenden Gesichtspunkte für eine Neuorientierung relevant:

- Mittel- und längerfristig erscheint eine weitere Aufstockung des Regionalfonds erforderlich, wobei insbesondere eine stärkere Verschiebung der Mittel vom sektoral orientierten EAGFL (Garantie der Agrarmärkte) zur umfassenderen Regionalpolitik ins Auge gefaßt werden könnte.
- Die derzeit und auch in Zukunft knappen Mittel des Regionalfonds sind noch stärker selektiv zu vergeben. Die Vergabe von regionalpolitischen Hilfen sollte zum einen am Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Probleme orientiert sein, zum anderen sollte sie an die Erstellung von Entwicklungskonzepten und -initiativen unter möglichst starker regionaler Beteiligung gebunden sein.
- Die Konzeption der Regionalpolitik sollten in hohem Maße auf die Fähigkeit der regionalen Betriebe und Beschäftigten zur technologischen und organisatorischen Erneuerung orientiert sein. In der instrumentalen Ausgestaltung impliziert das eine Verschiebung vom dominierenden Ausbau der physischen Infrastruktur (Verkehrs-, Energie-

und Wasserversorgung) stärker hin zu Maßnahmen der Ausbildung, der Beratung und des Technologietransfers. Dies umfaßt auch die Förderung von „angepaßter“ F&E, von Produzentendiensten und von qualifikationsintensiver Produktion.

Anmerkungen

- 1 Das vorliegende Papier beruht auf einem Referat, das von den Autoren auf der Jahrestagung 1991 der Wirtschaftsuniversität Wien („Internationalisierung und Professionalisierung“) gehalten wurde.
- 2 Sie nehmen vollkommene Konkurrenz sowie linear-homogene Produktionsfunktionen an, die für einzelne Produkte identisch zwischen den Ländern sind (also ohne Technologie-Unterschiede), jedoch Möglichkeiten der Substitution bieten. Faktorwanderungen zwischen den Ländern wie auch Transportkosten werden ausgeschlossen.
- 3 U. a. vollkommene Konkurrenz und linear-homogene Produktionsfunktionen mit Substitutionsmöglichkeit (vergl. Buttler et al. 1977).
- 4 Letzteres gilt auch im Falle des Beitritts von Österreich, wie Breuss und Stankovsky (1988) hervorheben.
- 5 Zwar haben die Wanderungsströme in der EG insgesamt bislang keine besonders großen Zahlen erreicht. Jedoch kann eine langandauernde Abwanderung in einzelnen Regionen einen erheblichen Erosionsprozeß auslösen, wie auch das Beispiel des süditalienischen Mezzogiorno zeigt.
- 6 Eine solche räumliche Arbeitsteilung nach der Produktzyklustheorie ist allerdings nur mit Einschränkungen gültig (Tödtling 1990): Zum einen ergeben Innovationsprozesse im Raum komplexere als hierarchische Muster. „Innovative“ Regionen sind in Europa etwa vielfach außerhalb der größten Agglomerationen in „Zwischenzonen“ zu finden (vergl. Aydalot und Keeble 1988). Zum anderen sind auch hochentwickelte Agglomerationen und Regionen auf Grund einer Versteinerung ihrer sozio-ökonomischen Strukturen nicht immer in der Lage, in den frühen Phasen des Produktzyklus zu bleiben. Sie „altern“ mit ihren Produkten (Tichy 1987), wie einige im Zentrum der EG liegende alte Industrieregionen anschaulich belegen (Ruhrgebiet, Nordfrankreich). Schließlich unterliegen auch die Standortbedingungen in der Peripherie durch Industrialisierung und Infrastrukturausbau einem Wandel (z. T. durch EG-Programme unterstützt).
- 7 Gemessen für die Ebene I der EG (d. h. die größte räumliche Disaggregation) und die Bundesstaaten der USA.
- 8 Nach wie vor Arbeitsplatzverluste mußten allerdings viele alte Industrieregionen (Kohle, Stahl, Schiffbau) hinnehmen, wie z. B. einige nördliche Regionen von Großbritannien und Spanien, in welchen Anfang der 80er Jahre die Rationalisierungen in den traditionellen Industriezweigen einschneidend und angesichts der niedrigen Produktivität besonders notwendig waren. Auch Teile Belgiens, Deutschlands, Nord-Ost-Frankreichs und Gebiete in Norditalien waren davon betroffen. Einige noch nicht so lange industrialisierte Regionen, vor allem in Irland und in geringerem Ausmaß auch in Griechenland, erlitten ebenfalls Beschäftigungsverluste in der verarbeitenden Industrie.
- 9 Irland, Nordirland, die italienischen Adriaeregionen und die meisten spanischen Regionen verzeichneten eine überdurchschnittliche Produktionsentwicklung, obwohl ihre relativen Arbeitslosenquoten sich etwas verschlechterten.

- 10 Anfang 1989 wurden ca. 9000 Unternehmen in der Industrie und wirtschaftsorientierten Diensten in Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), in Industrieregionen mit rückläufiger Wirtschaftstätigkeit (Ziel 2) und in reicheren Regionen nach den Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit befragt (IFO 1990; Kommission der EG, 1991).
- 11 Die langjährige Erfahrung zeigt, daß in den strukturschwachen Regionen ein jährliches Wachstum des BIP pro Einwohner von einem oder zwei Prozentpunkten über dem Gemeinschaftsdurchschnitt möglich ist, dies aber selten mehr als einige Jahre anhält und stark von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt. Mit einer Wachstumsdifferenz von eineinhalb bis zwei Prozentpunkten würde eine Region mit einem BIP je Einwohner von der Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts etwa 20 Jahre brauchen, um 70 Prozent von diesem zu erreichen.
- 12 Mittelfristig dürften jedoch die kulturellen und technischen Unterschiede und Gewohnheiten die Haupthindernisse für eine vollständige Integration der Märkte im öffentlichen Auftragswesen bleiben.
- 13 Neven (1990) schätzt, daß einer Verringerung der innergemeinschaftlichen Handelskosten für Schuhe und Bekleidung um 2,5 Prozent zu einem Produktionsanstieg in Südeuropa um 14 Prozent führen würde. Dies entspräche einem Anstieg des BIP in Portugal und Griechenland um 0,6 Prozent und in Spanien um 0,3 Prozent.
- 14 Als einziges Instrument standen der EWG die Beihilfenvorschriften der Artikel 92ff. im EWG-Vertrag zur Verfügung, welche eine Kontrolle der nationalen regionalpolitischen Interventionen vorsehen, jedoch zu dieser Zeit kaum angewendet wurden. 1967 wurde in der Kommission eine Generaldirektion für Regionalpolitik eingerichtet, welche 2 Jahre später die ersten programmatischen Entwürfe zur Regionalpolitik formulierte.
- 15 Die Ebene II, die 2. regionale Gliederungsebene der EG, umfaßt bspw. in der BRD Regierungsbezirke und in Italien Regionen.

Literatur

- Aydalot, P. und D. Keeble, Hrsg., 1988, *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*. London, Routledge
- Booz, Allan, Hamilton, 1989, *Effects of the Internal Market on Greece, Ireland, Portugal and Spain*. Studie im Auftrag der Kommission der EG
- Breuss, F., 1983, *Österreichs Außenwirtschaft 1945–1982*. Wien, Signum-Verlag
- Breuss, F. und J. Stankovsky, 1988, *Österreich und der EG-Binnenmarkt*. Wien, Signum-Verlag
- Bröcker, J., K. Peschel und W. Reimers, 1983, *Regionales Wirtschaftswachstum und ökonomische Integration. Eine empirische Modellstudie für Skandinavien und die Bundesrepublik Deutschland*. München, Verlag Florentz
- Buttler, F., K. Gerlach und P. Liepmann, 1977, *Grundlagen der Regionalökonomie*. Reinbeck bei Hamburg, Rowohlt
- Cecchini, P., 1988, *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Clark, C., Wilson F. und J. Bradley, 1969, *Industrial Location and Economic Potential in Western Europe. Regional Studies*, Bd. 3, S. 197–212
- Fröbel, F., J. Heinrichs und O. Kreye, 1977, *Die neue internationale Arbeitsteilung*. Reinbeck bei Hamburg, Rororo
- Ifo, 1990, *An Empirical Assessment of Factors Shaping Competitiveness in Problem Regions*. Studie im Auftrag der EG-Kommission, Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Irmen, E. und M. Sinz, 1989, *Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft. Informationen für Raumentwicklung*, Heft 8/9 1989, S. 589–602

- Kaldor, N., 1970, The Case for Regional Policy. *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 17, S. 337–348, Edinburgh
- Keeble, D., O. L. Owens and C. Thompson, 1982, Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community. *Regional Studies*, Bd. 16, S. 419–432
- Kommission der EG, 1987, Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft – Dritter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Kommission der EG, 1989, Les Etats membres face aux enjeux sectoriels du Marché intérieur. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
- Kommission der EG, 1991, Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Molle, W. T. M., 1990, Will the Completion of the Internal Market Lead of Regional Divergence? In: Siebert H., Hrsg., *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, J. C. B. Mohr
- Myrdal, G., 1959, *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*. Stuttgart, Gustav Fischer Verlag
- Neven, D., 1990, EEC Integration towards 1992: some distributional aspects. *Economic Policy*, April 1990, S. 14–62
- Norton, R. D. und J. Rees, 1979, The product cycle and the spatial decentralisation of American Manufacturing. *Regional Studies*, Vol. 13, S. 141–151
- Pa Cambridge Economic Consultants, 1990, *The Regional Consequences of the Completion of the Internal Market for Financial Services*. Finanziert von der Kommission der EG
- Peschel, K., 1989, Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung – Lehren aus der Vergangenheit. *Informationen für Raumentwicklung*, Heft 8/9 1989, S. 549–565
- Stöhr, W. und F. Tödtling, 1978, An evaluation of regional policies in market and mixed economies. In: Hansen, N. M., Hrsg., *Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change and Public Policy*. Cambridge/Mass., Ballinger
- Tichy, G., 1987, A sketch of a probabilistic modification of the product cycle hypothesis to explain the problems of old industrial areas. In: Muegge, H. und W. Stöhr, Hrsg., *International Economic Restructuring and the Regional Community*. Aldershot, Gower
- Tödtling, F., 1990, Räumliche Differenzierung betrieblicher Innovation – Erklärungsansätze und empirische Befunde für österreichische Regionen. Berlin, Edition Sigma
- Tödtling-Schönhofer, H., 1989, Die Auswirkungen eines Beitritts Österreichs zur EG auf die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Regionalpolitik. Erschienen in: Glatz, H., H. Moser, Herausforderung Binnenmarkt. Kopfüber in die EG? Service Fachverlag an der Wirtschaftsuniversität Wien
- Vernon, R., 1966, International investment and international trade in the produce cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 1966/2, S. 190–207