

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Udo Bullmann/Dieter Eißel

„Europa der Regionen“
Entwicklung und Perspektiven

Gabriel Colletis/Hans-Kristian Colletis-Wahl

Die industrielle Dynamik der Region Rhône-Alpes

Gerd Held

Föderalismus am Mittelmeer?

Neue Problemlagen regionaler Modernisierung am Beispiel Kataloniens

Ralf Sänger

Die Auswirkungen der Europäischen Strukturfonds
auf die regionale Entwicklung in Portugal

B 20–21/93
14. Mai 1993

Udo Bullmann, Dr. rer. soc., geb. 1956; wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Veröffentlichungen u. a.: Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit. Ein Einstieg in die sozial-ökologische Erneuerung, Opladen 1991; Zur „Identität der lokalen Ebene“, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt, Opladen 1991.

Dieter Eißel, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1941; apl. Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Veröffentlichungen u. a.: Mitverfasser des seit 1975 jährlich erscheinenden Memorandums der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik; Mitautor von „Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik“, München 1992⁸; zahlreiche Beiträge zur Bildungs-, Kommunal-, Wirtschafts- und Umweltpolitik.

Gabriel Colletis, Dr. rer. pol., geb. 1955; Studium der Volkswirtschaft in Paris; seit 1988 Professor für Ökonomie an der Universität Grenoble.

Veröffentlichungen u. a.: Approche sectorielle des politiques d'aides et d'industrie: une comparaison France-Allemagne, Bern 1991; Technik und Gesellschaft im historischen Vergleich, in: Frankreich Jahrbuch, Opladen 1991; Les grandes infrastructures de recherche en France et en Allemagne. Quelle inscription territoriale?, in: Netcom, (1991).

Hans-Kristian Colletis-Wahl, geb. 1965; Diplomökonom, Doktorand an der Université de Paris Sud.

Veröffentlichungen u. a.: Le fonctionnement de l'IMS, in: Les cahiers de TRANSINNOVA, 1990; Une étude bibliographique de la région Rhône-Alpes, in: Centre Franco-Allemand de Ludwigsburg, 1991.

Gerd Held, Dipl.-Sozialwissenschaftler, geb. 1951; seit 1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund mit Forschungsprojekten in Valencia und Barcelona.

Veröffentlichungen u. a.: Das Mittelmeerproblem, in: Kommune, (1991) 6–7; Barcelona, doppelte Stadt, in: U. v. Petz/K. M. Schmals (Hrsg.), Metropole, Weltstadt, Global City: Neue Formen der Urbanisierung, Dortmund 1992; „Barcelona 2000“ – Lokale Politik als internationale Strategie?, in: H. Heinelt/M. Mayer (Hrsg.), Politik in europäischen Städten, Basel – Boston – Berlin 1993.

Ralf Säger, M. A., geb. 1960; Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Veröffentlichungen: Rezensionen verschiedener wissenschaftlicher Arbeiten zu Portugal in der Zeitschrift *Tranvía* 1987–1992; Die Kolonialpolitik der Salazar-Diktatur, in: *Tranvía*, (1991) 22.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann (abwesend), Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassenstärke kostenlos bestellt werden.

„Europa der Regionen“ Entwicklung und Perspektiven

I. Programmatischer Anspruch der EG

Bereits im EWG-Vertrag von 1957 drückten die vertragschließenden Staaten in der Präambel die Absicht aus, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten verringern“. Diese Harmonisierungspolitik wurde im Vertrag über die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und durch den Vertrag über die Verwirklichung der Politischen Union 1992 auf eine neue Stufenleiter gehoben. So verpflichten sich die Regierungen – allerdings auf Druck von Spanien, das als Sprecher der armen Länder auftrat¹ – zu einer Kohäsionspolitik, die – neben Vorhaben im Bereich der Umwelt – insbesondere dem Ausbau der transeuropäischen Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur dienen soll. Diese Vernetzung soll gleichzeitig dazu beitragen, „insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden“². Vor allem den vier ärmsten Ländern (Irland, Griechenland, Portugal und Teile Spaniens) und jetzt auch Ostdeutschland soll geholfen werden.

Im Vertrag über die Europäische Union werden diese Integrationsziele der Europäischen Gemeinschaft präzisiert: Aufgabe ist es, „... eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nicht inflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der

Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“³.

Diese Erklärungen und insbesondere die Vollenendung des Binnenmarktes ab 1993 werden offiziell zum Anlaß genommen, Optimismus im Hinblick auf die regionale Annäherung in der EG zu verbreiten. Es gibt jedoch empirisch und theoretisch begründete Zweifel, ob dieser Optimismus im Hinblick auf die bislang zu konstatierenden Ungleichheiten in Westeuropa berechtigt ist.

II. Markt oder Staat als Garant der Konvergenz?

Bisher deutet vieles darauf hin, daß sich die schon bestehenden regionalen Disparitäten eher verschärfen werden. Bereits 1984 stellte die Kommission der EG in ihrem 2. Regionalbericht fest: „Die Entfernung von den Hauptzentren der wirtschaftlichen Tätigkeit (stellt) ein beträchtliches Handicap für die ausgewogene Entwicklung peripherer Regionen und eine Quelle erheblicher Benachteiligungen dar... Die zentralen Regionen genießen zur Zeit gewisse Vorteile gegenüber der Mehrheit der peripheren Regionen; dies gilt vor allem für den Zugang zu Märkten, Lieferanten, hochqualifizierten Arbeitskräften, nationalen und internationalen Informationsnetzen, Kosteneinsparungen infolge wachsender economies of scale und den leichteren Zugang zu den Kapitalmärkten.“⁴ Öffentliche Hilfen sind unter diesen Bedingungen mehr denn je notwendig. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß die Nationalstaaten noch immer über mehr politische Macht und über weitaus mehr finanzielle Ressourcen als die EG verfügen. Sie sind daher nicht aus der Verantwortung zu entlassen, obwohl im Sinne des regionalen Finanzausgleichs eine zentrale Umverteilung – und das

1 Vgl. Ingeborg Tömmel, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft, 23/1992, S. 192.

2 Vertrag über die Europäische Union, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 16 vom 12. 2. 1992, Artikel 129b.

3 Ebd., Artikel 2 der Grundsätze.

4 EG-Kommission, Die Regionen Europas. 2. Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen, Luxemburg 1984, S. 144.

würde konkret wesentlich mehr Steuereinnahmen für die EG bedeuten – angemessener wäre.

Das Stichwort vom „Europa der Regionen“ könnte allerdings auch eine Entlastungsstrategie der EG- und Nationalhaushalte induzieren, wenn darunter zu verstehen wäre, daß die Annäherung der Lebensverhältnisse in Selbsthilfe bzw. regionaler Zuständigkeit zu geschehen hat. Eine solche unsolidarische Entkopplungspolitik könnte dabei sogar auf marktdogmatische Unterstützung zählen. Daß ein Interventionsbedarf besteht, wird nämlich aus Sicht der vorherrschenden Neoklassik im Kern gezeugnet. Schon Müller-Armack, der geistige Wegbereiter des bundesrepublikanischen Modells, erklärte in seinen Grundsätzen über die Soziale Marktwirtschaft, daß Wachstum an sich schon sozial sei, weil dadurch alle am Wohlstand beteiligt würden⁵. Diese These läßt sich auch auf alle Regionen der EG übertragen. So geht der berühmte Cecchini-Bericht⁶ von der Prognose aus, daß allein die Freisetzung der Marktkräfte in der EG zu einer Schaffung von 1,8 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen führen würde. Dabei wird stillschweigend unterstellt, daß auch die rückständigen Länder von den Segnungen des Binnenmarktprojekts in gleicher Weise profitieren. Sozialpolitische Korrekturen und Hilfen wären von daher im Prinzip nicht notwendig.

Daß diese wachstumspolitische Botschaft realitätsnah ist, wird allerdings selbst von der ansonsten eher markttheoretisch argumentierenden EG-Kommission bezweifelt, die eine erhebliche Aufstockung der regionalen Strukturfonds befürwortete. Im Zeitraum von 1989 bis 1993 sind für die Regionen mit Entwicklungsrückstand insgesamt 38,3 Milliarden ECU von insgesamt 60,3 Milliarden ECU verausgabt worden. Das ursprüngliche Delors-II-Paket von 1992, das in Fortschreibung und unter Berücksichtigung der finanziellen Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) eine Erhöhung der für Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel von einem 1,2-Prozent-Anteil des Bruttosozialprodukts (BSP) auf 1,37 Prozent (1997 rund 20 Mrd. ECU mehr) vorgesehen hatte, wurde inzwischen durch den Gipfelbeschuß von Edinburgh „gedeckelt“ und zeitlich gestreckt. So soll die Eigenmittel-Obergrenze nach diesem Kompromiß erst bis 1999 auf nur 1,27 Prozent des BSP angehoben werden. Dies wird eine deutlich langsamere Steigerung der Struktur- und

Kohäsionsfondsmittel nach sich ziehen, als von der Kommission seinerzeit beabsichtigt.

Optimistische Prognosen über eine sich quasi autonom vollziehende Konvergenzleistung des Binnenmarktprojekts sind daher unangebracht. Ohne die finanzielle Hilfe der Zentralstaaten und der EG wird eine nachholende Entwicklung der Peripherieländer nicht gelingen. Andererseits müssen die Regionen selbst die dezentral vorhandenen Innovationspotentiale mobilisieren. Diese Aufgabe kann ohne demokratische Legitimation und politische Kompetenz – selbst bei massiver Aufstockung der Regional- und des Kohäsionsfonds – nicht gelingen. Erst wenn die Herausforderung in der Region (z. B. Arbeitslosigkeit, Umwelt, Armut) zur selbstverantwortlichen Aufgabe wird, die den betroffenen Bürgern Einfluß und Identifikation erlaubt und die regionalen Parlamente und Behörden in die Pflicht nimmt, können die materiellen Hilfen in aussichtsreichere Selbsthilfe umgesetzt werden. Regional abgestimmte Wirtschaftsbeziehungen können Synergieeffekte besser nutzen und zu einer ressourcenschonenderen Produktion führen, wenn dezentrales Problembewußtsein und vor Ort vorhandenes Entwicklungs-Know-how einbezogen werden⁷. Die „Rolle der Gemeinschaft im Bereich der räumlichen Entwicklung (kann) kein Ersatz für nationale, regionale und lokale Verantwortung sein“⁸. Der Transfer von finanziellen Ressourcen aufgrund eines mindestens in Ansätzen ausgebildeten regionalen Finanzausgleichs und eine kompetente wie demokratisch legitimierte Mobilisierung der Entwicklungspotentiale „von unten“ bedingen einander.

III. „Europa der Regionen“ als multikulturelle Vision?

Die politisch und ökonomisch gebotene Stärkung der regionalen Ebene erscheint auch geeignet, gegen die Vereinheitlichungstendenzen des Binnenmarktes und der Politischen Union eine kulturelle Vielfalt sicherzustellen. Mit der Aufrechterhaltung und Entwicklung regionaler Identitäten könnte der Schritt in eine offene europäische Kultargesell-

7 Vgl. Rolf G. Heinze/Helmut Voelzkow, Subsidiarität und Innenmarktintegration. Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik, in: Ulrich v. Alemann u. a. (Hrsg.), Die Kraft der Region, Bonn 1990.

8 EG-Kommission, Europa 2000, Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, Luxemburg 1991, S. 197.

5 Vgl. Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern 1976.

6 Vgl. Paolo Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

schaft verbunden sein, in der sich die diversen Bevölkerungsgruppen wechselseitig anerkennen und tolerieren. Dieser Entwicklung drohen jedoch nicht unerhebliche Gefahren eines bornierten, engstirnigen, fremdenfeindlichen Regionalismus. Gerade in den Gewinnerregionen kann ein „Wohlstandschauvinismus“ entstehen, der sich auf fatale Weise mit den Zukunfts- und Existenzängsten vor allem der Modernisierungsverlierer kombinieren läßt. Die Ausgrenzung von „Fremden“, das aggressive Sichwehren gegen ein „Teilen mit den Schwachen“ hat nicht nur in national-populistischen und rechtsextremen Gruppen wie der „Lega Lombarda“ eine Basis, die mit der Formel „Verjagen wir die Südstaatler“ zur zweitstärksten Regionalpartei der Lombardei aufstieg⁹. Wenn sich solche Entwicklungen verbreiten, entsteht anstelle von wechselseitiger Toleranz und Solidarität eine schärfere soziale und räumliche Differenzierung im Zuge der vollen Durchsetzung einer zwischen den Regionen ausgetragenen Wirtschaftsstandortkonkurrenz¹⁰.

Erst wenn in allen Regionen der Europäischen Gemeinschaft die wichtigsten materiellen Voraussetzungen für eine eigenständige Entwicklungsperspektive gegeben sind, werden sich auch die Ansprüche auf Verwirklichung von kultureller Autonomie, regionaler Selbständigkeit und Identität voll entfalten lassen. Ohne die reale Aussicht auf ein ausreichendes Pro-Kopf-Einkommen und die Chance, einen Arbeitsplatz vor Ort zu finden, werden vor allem die mobileren und leistungsfähigeren Teile der regionalen Bevölkerung die Peripherie verlassen und unter Verstärkung des Agglomerations- und Zuzugsdrucks ihr Glück in den Wachstumszentren suchen.

IV. Erosion nationalstaatlicher Handlungskompetenzen als Folge der Wirtschafts- und Währungsunion

Bisher lag die sozialpolitische Verantwortung für Beschäftigungssicherung und für einen Ausgleich der Lebenslagen in den Regionen bei den Nationalstaaten. Bei Wohlstandsgefälle konnten die einzelnen Staaten ihre Währungs- und Geldpolitik zugun-

⁹ Vgl. Hans-Georg Betz, Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91.

¹⁰ Vgl. Annette Maurer, Die europäische „Binnenmarktdynamik“ und die europäische Antwort auf die soziale Frage unter Berücksichtigung der besonderen Rolle der Bundesrepublik, Diss., Gießen 1992.

sten einer antizyklischen Konjunkturpolitik und für sozial orientierte regionale Subventionen einsetzen. Eine eigenständige Währungspolitik erlaubte es den schwächeren Nationen, durch Abwertung ihrer nationalen Währungen Exportvorteile zu erzielen bzw. Importvorteile der wirtschaftsstarken Partner zu kompensieren. In die gleiche Richtung zielte eine Geldpolitik, die mit Hilfe staatlicher Kreditaufnahme Beschäftigungsprogramme finanzierte. Die Stabilitätskriterien, die aufgrund der Maastrichter Beschlüsse der Regierungschefs vom Dezember 1991 als Prüfsteine für die Aufnahme in die Währungsunion wirksam werden, und die vorgesehene Übertragung der Geldpolitik an eine EG-Zentralbank als Hüterin der Währung beseitigen diese bisherige Schleusenfunktion nationalstaatlich agierender Geldpolitik¹¹. „In einer Wirtschafts- und Währungsunion wirkt die Möglichkeit der Wechselkursänderung ex definitione nicht mehr als Druckmittel für zusätzliche Stabilitätsbemühungen, noch steht sie als letzter Ausweg aus einer geldpolitischen Dilemmasituation zur Verfügung.“¹²

Im einzelnen ist die Stabilitätspolitik im Sinne der Konvergenzkriterien insbesondere auf Budgetdisziplin durch Verschuldungsabbau und niedrige Kreditaufnahme sowie auf eine Beschränkung der Geldentwertung gerichtet¹³. Wer Ende des Jahrzehnts Mitglied der Währungs- und Wirtschaftsunion werden möchte, muß schon jetzt eine restriktive Haushaltspolitik betreiben und die nationalen Verteilungsspielräume verengen. Aufgrund der bisherigen Daten in den neunziger Jahren zeigt sich jedoch, daß viele Mitgliedstaaten die Ziele der Stabilitätsgemeinschaft nicht erreicht haben. Dies belegt, daß ohne massive öffentliche Finanzhilfe, die notfalls auch eine wachsende Verschuldung und Inflation in Kauf nimmt, die katastrophale Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in vielen Krisenregionen (z. B. Ostdeutschland) nicht gemildert werden kann und die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen zum Wiederaufbau der Wirtschaft nicht durchführbar sind. Die Marktkräfte allein sind angesichts derartiger Strukturen überfordert.

¹¹ Vgl. Elke Thiel, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/92, S. 8.

¹² Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991, Frankfurt/M. 1992, S. 9.

¹³ Vgl. Rudolf Hickel, Programm EG '99: Ziele und Stufen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU). Materialien zur kritischen Bewertung der Maastrichter Beschlüsse, in: Memo-Forum, Nr. 19, Juni 1992, S. 76-103; Rolf H. Hasse, Europäische Zentralbank. Europäische Währungsunion ante portas?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/92, S. 29.

Als aktuelles Problem kommt hinzu, daß angesichts eines weltwirtschaftlichen Klimas, das sich nach einer ungewöhnlich langen Prosperitätsphase eintrübt, die meisten Länder der EG noch größere Schwierigkeiten als bisher haben werden, die Konvergenzkriterien des Stabilitätspaktes zu erfüllen. Konjunkturbedingte Mindereinnahmen und der Wunsch nach antizyklischen Maßnahmen der konjunkturellen Belebung geraten dann noch stärker mit den neoklassischen Stabilitätszielen in Konflikt. Dies trifft vor allem die Peripheriestaaten, weil sie wesentlich größere Probleme und damit auch größeren „keynesianischen“ Handlungsbedarf als die sechs Gründungsmitglieder und Dänemark als „harter Kern“ der Gemeinschaft haben. Statt zu einem konsequenten Ausbau der EG-Regionalhilfen hat diese Situation zu dem Vorschlag geführt, die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa mit zwei Geschwindigkeiten zu erreichen. Dieser Vorschlag ist jedoch umstritten, weil er die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Gemeinschaft in sich birgt. Mit Blick auf das ganze Europa sind die Maastrichter Beschlüsse ohnehin schon jetzt problematisch: Sie berücksichtigen die völlig veränderten Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten nur unzureichend und könnten auf diese Weise die vorhandene Spaltung noch vertiefen.

Vor dem Hintergrund der Vollendung des Binnenmarktes ist zusätzlich zu den schlechten Konjunkturaussichten davon auszugehen, daß sich der ruinöse Konkurrenzkampf zwischen bislang z. T. geschützten und subventionierten Wirtschaftszweigen der Länder verschärfen wird. Dies trifft besonders die Regionen, in denen bisher erhebliche Produktivitätsnachteile und hohe Arbeitsplatzrisiken mit Hilfe staatlicher Subventionen gemildert wurden. Wenn die Peripherieländer – wie gewünscht – Budget- und Verschuldungsdisziplin üben, werden diese Subventionen eingestellt und die betroffenen nationalen Branchen einem härteren „survival of the fittest“ ausgeliefert, was die Arbeitsmarktrisiken sprunghaft wachsen läßt.

Wenn z. B. die Absichtserklärungen der spanischen Regierung, die Staatsverschuldung auf 1 Prozent des BSP statt der nach den Konvergenzkriterien geforderten 3 Prozent zu kürzen, in die Tat umgesetzt werden, bedeutet dies, daß die Subventionen insbesondere für die Industrieregion Nordspaniens (Bergbau, Stahl- und Eisenproduktion) abgebaut und unrentable Staatsbetriebe geschlossen werden. Aufgrund der Sparpolitik der Regierung werden dann rund 40 000 Arbeitsplätze allein in den Kohlenrevieren Asturiens verlorengehen. Ein ähnliches Schicksal droht auch den

Stahlwerken (z. B. Altos Hornos in Bilbao), wenn die staatlichen Zuschüsse ausbleiben. Innerhalb kurzer Zeit wird so eine rigide Konsolidierungspolitik rund 100 000 Arbeitsplätze vernichten. Hinzu kommt, daß infolge der EG-Agrarpolitik, insbesondere der Quotenregelung, nahezu eine halbe Million Kühe allein in Asturien geschlachtet werden müssen, was neben einer Bedrohung der bäuerlichen Existenz zu einer zusätzlichen Vernichtung von Arbeitsplätzen in Nordspanien führt. Die Neuansiedlungen, die bisher stattfanden, können diesen Aderlaß nicht kompensieren¹⁴.

V. Regionales Wohlstandsgefälle als Herausforderung an eine europäische Sozial- und Strukturpolitik

Generell zeigt sich, daß Einkommen und Beschäftigung in der EG sehr ungleich auf die Regionen verteilt sind. Das Pro-Kopf-Einkommen in den zehn einkommensschwächsten Regionen – sie liegen durchweg in Griechenland und Portugal – beträgt weniger als ein Drittel desjenigen in den zehn einkommensstärksten Gebieten¹⁵. Mit der Süderweiterung der EG hatte sich das Wohlstandsgefälle deutlich erhöht. Heute noch ist das Pro-Kopf-Einkommen in den wohlhabendsten Mitgliedsländern Deutschland und Dänemark etwa viermal so hoch wie in den ärmsten Ländern Portugal und Griechenland (vgl. Tabelle Seite 7 u. Karte S. 9).

Aber auch in vielen Teilen Spaniens und Italiens ist die Lage kaum besser. So leben in Süditalien 26 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von rund 750 000 Lire für zwei Personen pro Monat (ca. 975 DM). Dies geht aus einem Bericht einer Regierungskommission zum Thema „Armut in Italien“ hervor. Nicht erfaßt wurden hierbei Obdachlose, Flüchtlinge aus Entwicklungsländern und Roma. Im Gegensatz zum Süden leben im Norden nur 9 Prozent unterhalb der Armutsgrenze¹⁶. In ähnlichen Dimensionen zeigen sich auch die Unterschiede in den Inflationsraten

14 Mit erheblichen Zuschüssen des spanischen Staates konnte zwar als „Zukunftsinvestition“ ein Betrieb des deutschen Thyssenkonzerns (Rolltreppenproduktion) angesiedelt werden. Im Ergebnis wurden dadurch aber bisher nur 120 Arbeitsplätze geschaffen; vgl. Rüdiger Hertzog, Bericht über „Asturien“, ARD-Sendung des SDR, in: Der Weltspiegel vom 16. 2. 1992.

15 Vgl. Fritz Franzmeyer, Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt, in: DIW-Wochenbericht, 9/91, S. 75.

16 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 17. 3. 1992.

Länder und Regionen nach Extremwerten der Arbeitslosigkeit	Arbeitslosen- quote **		Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards ***			Stundenlöhne in der Verarb. Industrie Verände- rung	
	1985	1991	absolut 1989	in vH EUR 12 = 100		1990-70 in vH	1990 in DM
				1980	1989		
<i>Belgien</i>	10,1	7,6	17 448	104	101	236,0	16,33
Region Wallonne	13,2	10,8	14 076	88	82		
Vlaams Gewest	10,1	5,5	17 688	103	103		
<i>Dänemark</i>	7,9	8,8	18 472	108	107	230,6	24,53
<i>BR Deutschland</i>	7,3	4,5	19 243	114	112	229,5	20,43
Bremen	12,7	8,4	24 294	143	141		
Baden-Württemberg	4,2	2,7	20 377	119	118		
<i>Griechenland</i>	7,8	8,1	9 357	58	54	221,7	6,37
Nordgriechenland	6,1	6,9*	9 202	54	53		
Kreta/Ägäische Inseln	4,3	3,4*	8 658	47	50		
<i>Spanien</i>	21,9	15,8	13 325	74	77	556,5	13,59
Südspanien	29,1	23,2	10 433	60	61		
Madrid	21,7	11,5	16 199	85	94		
<i>Frankreich</i>	9,9	9,3	18 703	112	109	248,1	13,61
Mediterranée	13,1	12,3	16 177	97	94		
Ostfrankreich	9,5	6,8	17 217	108	100		
<i>Irland</i>	18,3	16,9	11 522	64	67	284,1	14,25
<i>Italien</i>	9,2	9,9	17 842	102	104	299,2	14,69
Sizilien	13,7	21,2	11 814	69	69		
Lombardei	6,2	3,4	23 911	135	139		
<i>Luxemburg</i>	3,0	1,7	22 281	118	129	196,2	19,25
<i>Niederlande</i>	10,3	8,0*	17 607	111	102	245,4	16,82
Nord-Niederlande	12,0	8,0	17 623	137	102		
Süd-Niederlande	11,2	5,2	16 548	96	96		
<i>Portugal</i>	8,6****	4,2	9 456	55	55	—	4,10
Alentejo	12,0	10,3	8 535	51	50		
Centro	5,6	2,1	7 812	44	45		
<i>Großbritannien</i>	10,7	9,0	18 401	101	107	260,2	17,29
Nordirland	16,7	16,8	13 676	77	79		
East Anglia	7,8	6,3	18 247	97	106		
<i>Europa 12</i>	<i>10,6</i>	<i>8,8</i>	<i>17 229</i>	<i>100</i>	<i>100</i>		

* 1990.

** Die Arbeitslosigkeit wird nach dem Konzept des Internationalen Arbeitsamtes gemessen; die Arbeitslosenquoten werden durch Bezug auf die Erwerbspersonen ermittelt.

*** Messung der tatsächlichen Kaufkraft der Einwohner im Vergleich durch Verwendung einer Maßeinheit für den Preis eines, in jedem Land identischen, Güter- und Dienstleistungsvolumens; 1 KKS entspricht z. B. 1988: 1,93 DM; 5,86 FF; 0,48 UKL; 1,87 HFL; 1 163,62 LIT; (KKS geben besser als Wechselkurse [in ECU] die reale Kaufkraft in einem Land an).

**** 1986.

Quelle: Eurostat, Schnellberichte Regionen, 3/1991.

und der Arbeitslosigkeit. Demnach verfügt die EG bisher auf der einen Seite über ein gut entwickeltes Zentrum und auf der anderen Seite über weniger entwickelte Regionen an der Peripherie – mit Ausnahme von Dänemark. Zu den letzteren zählen: Irland, Schottland, Portugal, Andalusien, der Mezzogiorno, Griechenland und die fünf neuen Bundesländer. Diese Peripherieregionen haben

insgesamt ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen sowie eine geringere wirtschaftliche Leistungskraft und damit schlechtere Aussichten für die Sicherung zukünftiger Arbeitsplätze und Erwerbseinkommen.

Betrachtet man die Wachstumsphase von 1983 bis 1988, dann zeigt sich, daß alle Regionen mit Ent-

wicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen) gegenüber dem Durchschnitt der EG verloren haben, und zwar von 67,9 Prozent auf 66,9 Prozent des Durchschnitts des Bruttosozialproduktes, gemessen in Kaufkraftstandards pro Kopf der EG. Griechenland hatte dabei den niedrigsten Stand mit 55 Prozent des Durchschnitts, Irland und Portugal hatten 67 Prozent und Spanien 77 Prozent des Durchschnitts erreicht. Auch hinsichtlich der Arbeitslosigkeit sind die Peripherien im Durchschnitt benachteiligter. Sieht man von kleineren Regionen ab, dann lagen die Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit im Mezzogiorno, Spanien und Irland, aber nicht – was zunächst aufgrund der peripheren Lage vermutet werden könnte – in Griechenland und Portugal. Es scheint offensichtlich, daß Regionen mit einer eher handwerklichen und kleinbetrieblichen sowie bäuerlichen Struktur weniger (registrierte) Arbeitsmarktprobleme hatten als Regionen mit großbetrieblicher Struktur und einem hohen Anteil an strukturschwachen Branchen, die eine Region stark (monostrukturell) prägen. Dies würde z.T. erklären, warum Griechenland und Portugal (bisher) trotz der Position am Ende der Wertschöpfungskala geringere Arbeitslosenraten hatten als beispielsweise Irland und Spanien. Man sollte jedoch nicht übersehen, daß aufgrund sehr unterschiedlicher sozialer Absicherung von Arbeitslosigkeit¹⁷ auch die exakte Erfassung von Arbeitslosigkeit beeinträchtigt werden kann.

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht die verbreitete Sicht, daß sich die Kluft zwischen den zur Zeit existierenden wettbewerbsfähigen Zentren und den rückständigen Regionen zumindest in naher Zukunft eher noch verschärfen wird¹⁸. Die schon jetzt wirtschaftlich starken Regionen werden auch von der Binnenmarktvollendung am stärksten profitieren; dies schon deshalb, weil ihr Handelsaustausch am stärksten gefördert wird. Zunächst werden die bestehenden Vorteile der Agglomeration wie das hohe Nachfragepotential, kurze Wege für Zulieferer und Absatz, gebündelte Infrastruktur, hohe Verkehrsanbindung (Urbanisationseffekte) sowie die räumliche Branchenkonzentration (Lokalisationseffekte) die zentralen Regionen begünstigen. Ob in einer zweiten Stufe der Entwicklung die peripheren Gebiete diese Dynamik des zentralen Europa einholen werden und wann dies sein wird, steht dahin.

Vergleicht man die Wachstumsraten der EG-Länder in der letzten Phase von 1989 bis 1991, dann

zeigt sich zwar, daß die iberischen Länder mit 4,1 Prozent pro Jahr (Portugal) und 3,7 Prozent (Spanien) über dem Durchschnitt der EG mit insgesamt 2,3 Prozent lagen. Nur Westdeutschland hatte noch eine ähnliche Entwicklung. Griechenland konnte dagegen nur durchschnittliche Wachstumsraten von 1,3 Prozent verbuchen.

Doch bedeutet dies bei realistischer Betrachtung, daß z. B. Portugal trotz der relativ hohen Zuwachsraten des BSP – gleichbleibende Zuwachsraten vorausgesetzt – auch in über hundert Jahren den EG-Durchschnitt noch nicht eingeholt haben würde, sondern immer noch 10 Prozent darunter läge. Hinzu kommt, daß sich das Wachstum auf wenige, bereits existierende exportorientierte Industriebranchen konzentriert, die in zunehmendem Maße durch ausländische Investoren kontrolliert werden. In weiten Landstrichen Portugals herrscht zudem eine extreme Monostruktur vor; in einigen Regionen sind bis zu 80 Prozent der Erwerbstätigen von der Bekleidungs- und Textilindustrie abhängig. Solche Monostrukturen bergen jedoch – wie wir z.Z. in den Werftenregionen Mecklenburg-Vorpommerns sehen – große regionale Risiken. Eine Diversifikation fand nicht statt, was regionale Disparitäten wachsen ließ. Außerdem galten für Portugal nach dessen EG-Beitritt weiterhin in vielen Bereichen Schutzzollbestimmungen, die in den neunziger Jahren entfallen¹⁹.

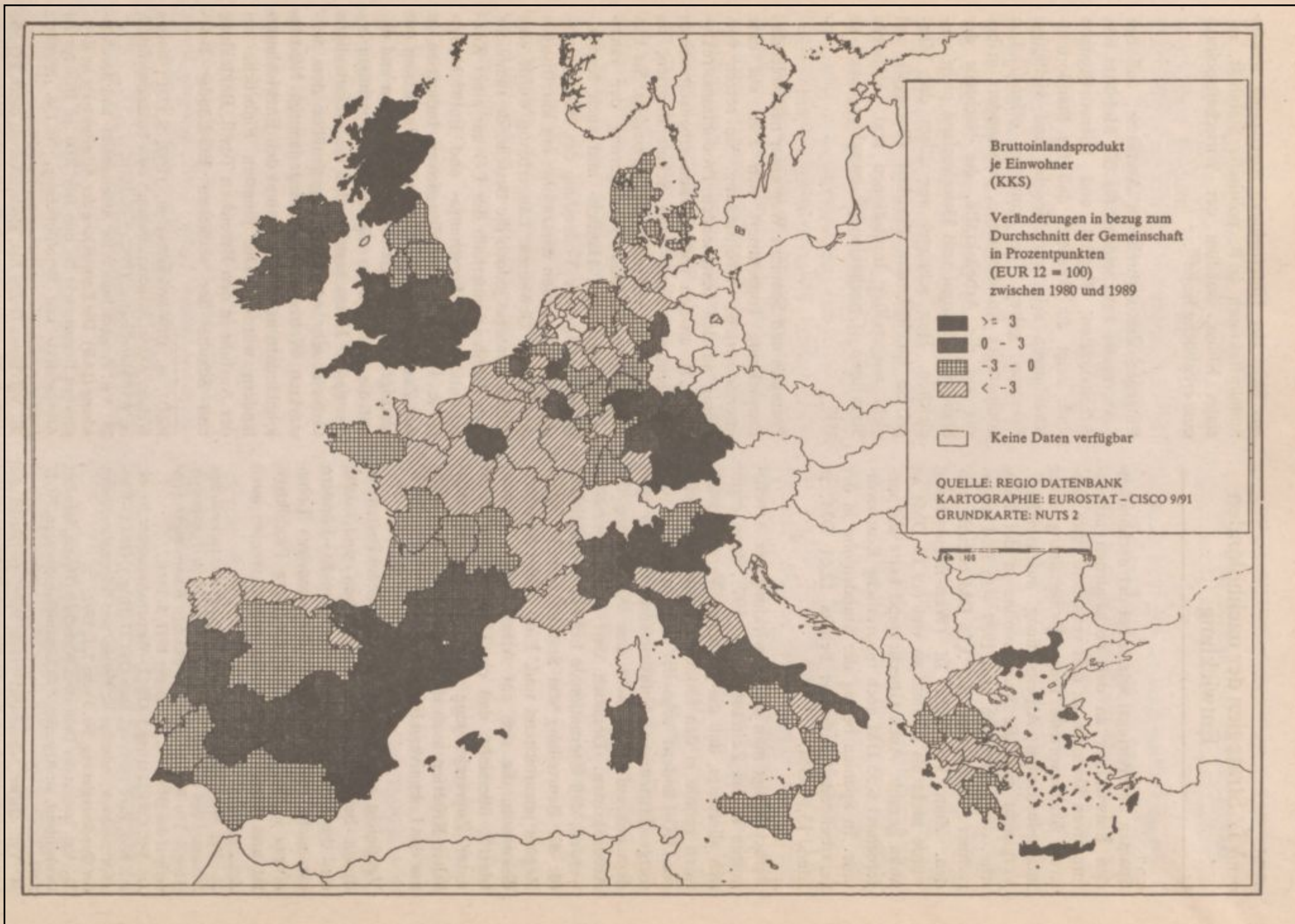
Das nach wie vor beachtliche Gefälle der Arbeits- und Einkommenschancen, das sich mit Abstrichen auf die peripheren Gebiete konzentriert, hat eine wesentliche Ursache in der Sektorstruktur. Es läßt sich ein Nord-Süddualismus feststellen: Im Süden dominieren lohnintensive, technisch anspruchslosere Produktionen, eine eher mittelständische Unternehmensstruktur und ein inter-industrieller Handel. Im Norden konzentrieren sich die Hightech-Produktionen, unternehmensnahe Dienstleistungen, multinationale Unternehmen und eher intra-industriell geprägte Handelsbeziehungen. Diese Strukturen beeinflussen ganz erheblich die Chancen für eine eigenständige (nachholende) Entwicklung. Während der Norden bereits jetzt Vorteile wegen seiner sektoralen Strukturen hat und lediglich die Europäisierung des intra-industriellen Handels und die Wirkung der *economies of scale*²⁰ voranzutreiben braucht, ist der Süden auf die nachholende Entwicklung und eine nachhaltige sektorale Strukturpolitik angewiesen.

17 Vgl. Bernd Reissert, Thesen zum Reformbedarf der Arbeitsmarktpolitik im europäischen Binnenmarkt, in: WSI-Mitteilungen, (1992) 7, S. 471 f.

18 Vgl. F. Franzmeyer (Anm. 15), S. 78.

19 Vgl. Ralf Sänger, Portugals Weg nach „Europa“, Diss., Gießen 1993, und sein Beitrag in diesem Heft.

20 Economies of scale erlauben auf wachsender Stufe die Großserienproduktion.



VI. Strategien der nachholenden Entwicklung

Spanien und Portugal setzen bei der nachholenden Entwicklung an den vorhandenen arbeitsintensiven Sektoren an und versuchen, ihre relativen Kostenvorteile unter Beibehaltung einer interindustriellen Arbeitsteilung auszuspielen²¹. Vergleicht man die Stundenlöhne in der Industrie, dann zeigt sich, daß 1989 – in DM umgerechnet – in Portugal nur 3,76 DM bezahlt wurden. Zum Vergleich: In (West-)Deutschland wurde mehr als fünfmal so viel (19,29 DM) an Lohn gezahlt. Auch Griechenland hatte mit umgerechnet 6,35 DM noch theoretische Kostenvorteile. In Spanien betrug der Stundenlohn in der verarbeitenden Industrie bereits 12,61 DM, in Irland 13,59 DM.

Berücksichtigt man die Entwicklung der Arbeitskosten in den Zeiträumen seit 1973, dann ergibt sich allerdings, daß die jährlichen Veränderungsrate gerade in den südlichen strukturschwächeren EG-Ländern schneller stiegen als in den fortgeschritteneren Industrieländern²². Es gibt demnach auf lange Sicht eine Angleichung der Arbeitskosten. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß internationale Lohnkostenvergleiche für die Beurteilung von Standortvorteilen einer Region unzureichend sind. Eine solche Standortdiskussion, die sich auf Arbeitskosten konzentriert²³, übersieht, daß ein Unternehmen selbst unter Zugrundelegung enger betriebswirtschaftlicher Kriterien auch die Produktivität und nicht nur das Lohnniveau berücksichtigt.

Vergleicht man jedoch die Lohnstückkosten, in denen beide Faktoren aufgehoben sind, dann sind die Unterschiede zwischen den EG-Ländern gar nicht mehr so hoch. Ein niedriges Lohnniveau korreliert mit einer niedrigen Produktivität und umgekehrt²⁴. Nicht zuletzt spielen auch

aus Sicht der Unternehmen sogenannte weiche Standortfaktoren (z.B. politische Stabilität, soziales Klima, Solidität der Wirtschaftspolitik) eine erhebliche Rolle²⁵.

Entgegen der verbreiteten Annahme, daß nur Faktorpreise entscheidend für die Mobilität von Arbeitskräften, Kapital und Dienstleistungen sind, zeigt die Realität, daß für Standortentscheidungen sehr verschiedene und vielfältige Faktoren gelten. So konnten offensichtlich komparative Kostenvorteile, insbesondere in bezug auf die Arbeitskräfte, die Nachteile der Standorte Portugal und Griechenland nicht ausgleichen. Hier scheinen vor allem der Mangel an qualifiziertem Personal (Portugal) und nicht ausgereifter Institutionen und politischer Strukturen (Griechenland)²⁶ ausschlaggebend zu sein.

Portugals und Spaniens Weg einer nachholenden Entwicklung konzentriert sich z.Z. auf eine interindustrielle Arbeitsteilung. Sie setzen vorsichtig an den bestehenden Produktionsstrukturen, z.B. an den vorhandenen arbeitsintensiven Bekleidungs-, Textil- und Schuhindustrien, an und versuchen ein moderates *upgrading*. Sie kalkulieren dabei eine Verringerung der innergemeinschaftlichen Handels- und auch Kapitalkosten infolge der Vervollendung des Binnenmarktes ein und rechnen demzufolge mit kurzfristigen erheblichen Gewinnen. Längerfristig würde eine solche Strategie jedoch die bestehende räumliche Arbeitsteilung innerhalb der EG mit einer Konzentration von Forschungs- und Entwicklungs-(F & E) sowie kapitalintensiven Industrien in den Zentren und arbeitsintensiven Industrien mit niedriger Technologie in den Peripherien und damit die bestehenden regionalen Disparitäten zementieren. Hinzu kommt, daß die rückständigen Gebiete sehr empfindlich gegenüber dem verstärkten Wettbewerb von sogenannten Niedriglohnländern in Osteuropa und den Entwicklungsländern würden. Die jüngsten Einbrüche bei der Ausfuhr in den Bereichen Textil, Bekleidung und Schuhe der südlichen EG-Länder bele-

21 Vgl. Manfred Beschel, Periphere Lage und rückständige Struktur: das Beispiel Portugal, zit. in: Fritz Franzmeyer (Hrsg.): Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt, Sonderheft des DIW, Nr. 146, Berlin 1991, S. 141 ff.

22 Vgl. OECD (Hrsg.), OECD-Wirtschaftsausblick Nr. 49, Juli 1991, Paris 1991; vgl. auch OECD (Hrsg.), OECD-Wirtschaftsausblick, Auszüge in: Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Nr. 3 vom 7. 1. 1992.

23 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Standort Deutschland, in: Argumente zu Unternehmensfragen, Nr. 5/1992.

24 Vgl. Dieter Schumacher/Frank Stille, Gefährdet die Lohnkostenentwicklung die Wettbewerbsfähigkeit in der

BRD?, in: DIW-Wochenbericht, 11/92, S. 123 f.; Johann Welsch, Akute „Standortschwäche“ oder Strategiedefizite?, in: WSI-Mitteilungen, (1992) 5, S. 283 ff.

25 Vgl. Prognos/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 138, Nürnberg 1990.

26 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft?, in: PVS-Sonderheft, 23/1992, S. 211 f.

gen, daß dies eine realistische Befürchtung ist²⁷. Für die iberischen Länder hängt daher in Zukunft viel davon ab, ob es gelingt, eine Diversifikation ihrer Produkte zu erreichen und auch Unternehmen mit mittlerer und mit Hochtechnologie in ihre Wirtschaft einzubeziehen, um so ihre regionale Wirtschaftsbasis zu stärken und zu erweitern.

Irland geht einen unter sozialen Aspekten vielleicht noch unsichereren Weg als die iberischen Länder, indem es auf die Karte der Ansiedlung von High-tech-Unternehmen durch vielfältige Anreize setzt. Wie die bisherige Entwicklung zeigt, haben diese Unternehmen jedoch nicht als Katalysator für die örtliche Wirtschaft gewirkt, sondern bilden innerhalb einer dualistischen Struktur eine zweite Wirtschaftskraft. Die von außerhalb neu angesiedelten Industrien (z.B. Pharmaindustrie, Computer- und Telekommunikationsindustrie sowie dauerhafte Konsumgüterproduktion) haben bisher keine Verbindung zur heimischen Industrie hergestellt und damit die Schaffung eines wettbewerbsstarken Sektors von nationalen Unternehmen nicht fördern können. Die starke Dominanz „volantiler“ (d.h. sehr mobiler) Auslandskonzerne und das Entstehen „dualistischer“ Wirtschaftsverhältnisse²⁸ wird Irland vermutlich in eine schwierige Lage bringen²⁹. Auch hinsichtlich ihrer Arbeitplatzeffekte sind diese transnationalen Unternehmen eher negativ zu beurteilen³⁰. Die Strategie der intraindustriellen Arbeitsteilung ist für Irland eine prekäre Hypothek für die Zukunft.

Als Fazit kann man festhalten, daß die Strategien der nachholenden Entwicklung der Peripherieländer bislang die unerwünschten regionalen Disparitäten nicht verhindern konnten und auch in Zukunft risikoreich bleiben werden. Aus eigener Kraft werden die ärmeren Länder die Kohäsionsziele der EG nicht erreichen können. Die Solidarität der reicheren Länder ist gefordert.

27 Vgl. Allen Booz & Hamilton 1989, Effects of the international market on Greece, Ireland, Portugal and Spain. Eine Studie im Auftrag der EG-Kommission, zit. in: EG-Kommission, Die Regionen in den neunziger Jahren, 4. Periodischer Bericht zur sozioökonomischen Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg 1991, S. 70.

28 F. Franzmeyer (Anm. 15), S. 81.

29 Vgl. Pierre Buigues/Fabienne Ilzkovitz/Jean F. Lebrun, Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt: Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten, in: Europäische Wirtschaft, Sonderheft, Luxemburg 1990.

30 Vgl. EG-Kommission (Anm. 27), S. 70.

VII. Zur Kritik der Förderpraxis

Insgesamt stellt sich die Frage nach einem regionalen Finanzausgleich, den die regionalen Strukturfonds der EG übernehmen könnten. Die entwickelteren Länder müssen hierfür stärker als bisher Finanzhilfen mobilisieren. „Relativ zu ihrem Pro-Kopf-Einkommen tragen die ärmeren Mitgliedstaaten mehr zur Finanzierung der EG-Ausgaben bei als die reicheren.“³¹ So zahlte z.B. das relativ reiche Dänemark 1990 rund 2 Prozent der Beiträge zum EG-Haushalt, erhielt jedoch 1989 3,1 Prozent an Rückflüssen. Ähnliches gilt für die Niederlande: Auch sie waren Nettogewinner bei Zahlungen von 6,1 Prozent und Rückflüssen von 11,2 Prozent. Damit erhielten die Niederlande 1989 40 Prozent mehr an Zuschüssen aus dem EG-Haushalt als Portugal und Irland zusammen³². Dies ist vor allem eine nicht akzeptable Folge der EG-Agrarsubventionen. Hier muß dringend eine Änderung eintreten: Die hohen Anteile der Agrarausgaben (1992: 75 Mrd. DM von insgesamt 125,2 Mrd. DM bzw. das Neunfache der Regionalfonds³³) sind generell zu kürzen und insgesamt zugunsten einer stärkeren direkten Einkommensstabilisierung und Berücksichtigung von ökologischen Belangen auszurichten. Schon dies würde zusätzliche Mittel für die Entwicklung der benachteiligten Regionen freisetzen.

Aber auch Nettozahler wie Deutschland sind in einer besseren Position, als der Blick auf den EG-Haushalt zunächst suggeriert, und sollten mehr zahlen. Nach Angaben des EG-Finanzkommissars Henning Christophersen werden von 1989 bis 1993 durch die Strukturfonds in Höhe von rund 120 Mrd. DM in der EG rund 500 000 Arbeitsplätze geschaffen. In einer Halbzeitbilanz schätzte die EG, daß zwischen 20 und 45 Prozent dieser Ausgaben in Form von Aufträgen an die Geberländer und vor allem an Deutschland zurückfließen³⁴. Mit der Hauptwirkung einer Stabilisierung (west-)deutscher Arbeitsplätze wäre aber die Intention der EG-Regionalfonds verfehlt.

31 Dieter Biehl, Regionalpolitik und Finanzausgleich in der föderativen Zwölf-Gemeinschaft, in: F. Franzmeyer (Anm. 21), S. 180.

32 Vgl. Amtsblatt der EG vom 4. 2. 1991.

33 Vgl. EG-Amtsblatt, Nr. L26 vom 3. 2. 1992, L142 vom 25. 5. 1992 und L174 vom 29. 6. 1992 (Haushaltsplan 1992 und Nachtragshaushaltspläne). Auszüge in: Der Haushalt der EG 1992, in: BMF-Dokumentation, 7/92.

34 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 13. 3. 1992.

VIII. Die Kompetenzausstattung der Regionen

Das Stichwort vom „Europa der Regionen“ erfährt seine stärkste Schubkraft durch die „mittleren“, zwischen Kommunen und Zentralstaat angesiedelten politischen Ebenen, die sich um eine eigenständigere politische Rollendefinition bemühen. So erklärten die deutschen Bundesländer bereits vor der Änderung des Artikels 23 GG, daß sie die Gestaltung des zukünftigen Europas nicht länger als alleinige Angelegenheit einer zentralstaatlichen Außenpolitik, sondern als europäische Innenpolitik verstehen, an der sie laut Verfassung zu beteiligen sind.

Nach einer ersten Initiative der bayerischen Staatsregierung von 1989 fanden zahlreiche Konferenzen zum Thema „Europa der Regionen“ statt, um die Anliegen der „dritten Ebene“ zu formulieren³⁵. Die Forderungen haben zum Teil Eingang in den Maastrichter Vertrag gefunden. Dies gilt für die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die Möglichkeit zur Beteiligung von Regionsvertretern im Rat und für den allerdings nur mit beratender Stimme einzurichtenden Regionalausschuß.

Mehrere regionale Gebietskörperschaften organisieren grenzübergreifende Kooperationen. Bekannt geworden sind transnationale Zusammenschlüsse wie EUREGIO (eine Kommunalgemeinschaft im Raum Rhein, Ems, Ijssel), der „Eurodistrikt“ der Städte Saarbrücken und Metz, die Zusammenarbeit des Saarlandes mit Lothringen und Luxemburg z.B. in der Stahlpolitik als Saar-Lor-Lux-Verbund sowie die Forschungs- und Industrieentwicklungskooperation der Wirtschaftsregionen Baden-Württemberg, Katalonien, Lombardei und Rhône Alpes („Europas vier Tiger“)³⁶. Während sich kleinere grenzüberschreitende Zusammenschlüsse auf kommunaler Ebene vorwiegend in der Mitte der siebziger Jahre gegründeten „Arbeitsgemeinschaft der europäischen Grenzregionen“ (AGEG) zusammenfinden, widmet sich die Mitte der achtziger Jahre ins Leben gerufene „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE) mit inzwischen rd. 180 Mitgliedern ebenfalls zunehmend der Stiftung von transnationalen

Kooperationen. Daneben verfügen zahlreiche Bundesländer über bilateral vereinbarte Verträge zur Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen.

Die Brüsseler Kontaktbüros, die viele Länder unterhalten, werden nach und nach zu regelrechten „Auslandsvertretungen“ ausgebaut. Diese Aufwertungsversuche der Länder und Regionen gelten hier sicherlich in erster Linie der Sicherung der eigenen Kompetenzen und des institutionellen Fortbestands im Zuge der Neuformierung der europäischen Staatsstrukturen. Sind die europäischen Regionen hinter ihren „außenpolitischen“ Erfolgen aber auch „innenpolitisch“ aufgrund ihrer Kompetenzausstattung in der Lage, dem Anspruch auf eine stärkere Selbststeuerung der eigenen Entwicklung gerecht zu werden? Ein Vergleich der verschiedenen Staatsstrukturen ergibt, daß die Regionalisierungs- bzw. Dezentralisierungstiefe in den verschiedenen EG-Mitgliedstaaten als sehr unterschiedlich anzusehen ist. Dabei lassen sich einer Untersuchung des Instituts für Europäische Politik folgend³⁷ bei allen Schwierigkeiten der Zuordnung in Einzelfällen vier Gruppen bilden: „unitarische“, „unitarisch-dezentralisierte“, „regionalisierte“ und „föderale“ Staatstypen:

- „Unitarische Staaten“ (Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg und letztlich auch das Vereinigte Königreich) besitzen nachgeordnete Gebietskörperschaften zum Teil nur auf der lokalen Ebene. Deren Existenz und Rechte beruhen in jedem Fall nur auf einfach-gesetzlicher (nicht auf verfassungsrechtlicher) Grundlage.
- Der „unitarisch-dezentralisierte Staatstyp“ (Frankreich, Niederlande, Portugal) verfügt dagegen über nachgeordnete regionale Körperschaften, die von der Verfassung vorgesehen oder mindestens über einen gewissen verfassungsrechtlichen Schutz gesichert werden.
- Im „regionalisierten Staat“ existieren nach- oder nebengeordnete Gebietskörperschaften mit Verfassungsrang, weitreichender Autonomie und Gesetzgebungsbefugnissen. Im Gegensatz zum voll „föderalisierten Staat“ läßt der Staatsaufbau aber mindestens eines der Prinzipien „Autonomie“, „Beteiligung“, „geregelter Konfliktlösung“, „Subsidiarität“ und „Zusam-

35 Vgl. Entschließung der Teilnehmer der 5. Konferenz „Europa der Regionen“ am 29./30. April 1992 in Braunschweig zur Beteiligung der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft.

36 Vgl. Roland Sturm, Regionalisierung der Industriepolitik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10-11/92.

37 Vgl. zum weiteren Christian Engel, Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: *Integration*, (1991) 1, und ders., Die Regionen in der EG – Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder, hrsg. vom Institut für Europäische Politik, Bonn 1991.

menarbeit“ außer acht³⁸. Hierunter fallen Belgien, Spanien und Italien.

- Einen vollständig föderalisierten Staatsaufbau hat z.Z. nur die Bundesrepublik Deutschland. Belgien hat sich allerdings inzwischen für den Weg einer vollen Föderalisierung entschieden und auch der Staatsaufbau in Spanien weist bereits durchaus föderative Momente auf.

Belgien, Italien und Spanien sind so neben der Bundesrepublik die Länder, in denen die Regionen mit den weitestgehenden Kompetenzen ausgestattet sind. Nur in diesen Staaten existieren auf regionaler Ebene Gesetzgebungsbefugnisse. Die Regelungsbereiche in regionaler Kompetenz erstrecken sich dabei insbesondere auf das Recht zum autonomen Aufbau der Verwaltung, regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung, kulturelle Zuständigkeiten, Landwirtschaft, Tourismus, Infrastruktur (z.B. Straßenbau), Umweltpolitik sowie verschiedene Bereiche der Versorgungswirtschaft (Energie- und Wasserwirtschaft). Während in Italien der Zentralstaat in jedem Fall die Befugnis zur staatlichen Rahmengesetzgebung behält und die Regionsgesetze einer präventiven Kontrolle unterstellt, erstrecken sich die Rechte des Zentralstaats zur Rahmengesetzgebung in Spanien nur auf einige Bereiche. In Belgien sind die verschiedenen Regelungsfelder dem Zentralstaat bzw. den Regionen als ausschließliche Kompetenzbereiche zugewiesen. Der Zentrale kommen dabei Residualbefugnisse zur Aufrechterhaltung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu. In den anderen EG-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Bundesrepublik verfügen die regionalen Körperschaften lediglich über Kompetenzen im Bereich der Administration.

Die Regionsbefugnisse fallen im einzelnen sehr unterschiedlich aus und lassen sich zusammenfassend so darstellen:

- Den regionalen Körperschaften sind häufig Planungs- und Koordinierungsaufgaben übertragen worden, während direkte Vollzugsaufgaben oftmals eher den Kommunen als den Regionen zufallen. In Großbritannien und Irland sind der Ebene des „local government“ vorwiegend Vollzugsaufgaben zugewiesen.
- In zahlreichen Mitgliedstaaten gehört es ferner zu den Aufgaben der Regionen, infrastrukturelle bzw. personenbezogene Dienstleistungen zu organisieren (Gesundheit, Erziehung, Wasser- und Energieversorgung).

- Aufsichtsfunktionen über nachgeordnete Gebietskörperschaften (Kreise, Gemeinden etc.) kommen der regionalen Ebene außer in Belgien, Italien, Spanien und Deutschland nur in den Niederlanden zu.

Das Prinzip demokratischer Vertretung und Interessenrepräsentation hat sich dagegen insgesamt EG-weit auch auf regionaler Ebene durchgesetzt. Mit Ausnahme der griechischen „Regionen“ existieren in den territorialen Gliederungen aller übrigen Mitgliedstaaten direkt vom Volk gewählte Versammlungen, die wesentliche Entscheidungen (über Haushalte, Planungsvorhaben etc.) fällen. Teilweise gehören den regionalen Institutionen aber auch noch Zentralstaatsvertreter („Präfekte“ oder „Kommissare“) an, die über Kontroll- bzw. teils auch über Entscheidungsrechte verfügen.

Ein zentrales Problem ist die Versorgung der dezentralen Ebenen mit hinreichenden Finanzmitteln. Selbst wenn das Prinzip der notwendigen Parallelität von Aufgabenzuschnitt und Finanzausstattung allgemein anerkannt und teilweise gesetzlich verankert wurde, sind allenthalben fehlende autonome Gestaltungsspielräume bei gleichzeitig unzureichenden Transferleistungen und damit insgesamt eine mehr oder weniger ausgeprägte Abhängigkeit der Regionen vom Zentralstaat zu konstatieren. Insbesondere in Großbritannien hat der Zentralstaat während der achtziger Jahre eine Politik der harten Einschränkung von Finanzspielräumen gegenüber den unteren Ebenen betrieben.

Bilanziert man das Verhältnis zwischen Regionen und Zentralstaat in der jüngeren Entwicklung, so läßt sich insgesamt eine Tendenz zur generellen Neuformierung der Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Staatsebenen ausmachen. Art und Richtung der Veränderung in den verschiedenen Staatsstrukturen können dabei aber nicht als einheitlich bezeichnet werden:

- In den meisten unitarischen und unitarisch-dezentralisierten Staaten kam es seit Anfang der achtziger Jahre zu Kompetenzverschiebungen zugunsten der Regionen bzw. dezentralen Ebenen im Verwaltungsbereich, ohne daß damit in jedem Fall ein realer Zugewinn an regionaler Selbstbestimmung zu verzeichnen wäre. Umgekehrt darf aber auch der Stellenwert einer Dezentralisierung von Vollzugsaufgaben nicht unterschätzt werden³⁹. Staatsreformbemühungen dieser Art weisen auf jeden Fall auf den in den

38 Vgl. C. Engel, Die Regionen in der EG (Anm. 37), S. 5.

39 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: PVS-Sonderheft, 23/1992, S. 170.

Regionen wachsenden Handlungsbedarf hin und dürfen nicht an der Elle des deutschen Föderalismus gemessen werden. Am französischen Beispiel und der hier vorhandenen Konkurrenz zweier regionaler Ebenen (der Regionen und der erheblich traditionsreicheren und ebenfalls mit eigenen Kompetenzen ausgestatteten Départements) wird allerdings die Gefahr von Kompetenzersplitterungen deutlich, während sich etwa in Irland oder Großbritannien ein typischer Verwaltungsregionalismus („administrative devolution“) ohne dezentrale Kompetenzvermehrung zeigt.

- In den traditionell zentralistischen Staaten Belgien, Spanien und Italien wurden durchgreifende, „nachträgliche“ Regionalisierungen sowohl bei den Verwaltungszuständigkeiten wie in der Gesetzgebungskompetenz erreicht. In Spanien und Italien können die Regionen ihre Befugnisse allerdings nur unzureichend ausschöpfen, da sie durch eine extensive Wahrnehmung zentralstaatlicher Rahmenkompetenz behindert werden. Diese Staaten, insbesondere Belgien, rücken an föderative Grundordnungen heran, wiewohl jeweils noch Elemente föderativer Staatsgebilde fehlen.
- In ihrer Ausrichtung schlägt sich die Neuformierung innerstaatlicher Beziehungen meist als Dezentralisierungsbewegung, oft in der Form stärkerer „Politikverflechtung“, nieder, ohne daß die Art der nationalstaatlich gefundenen „kooperativen“ Regulierung dabei den in der Bundesrepublik entwickelten innerstaatlichen Arrangements gleichen muß. Wie ein Staatsvergleich zeigt, können die Bemühungen zur Entlastung des Zentralstaats bzw. zur Erweiterung seiner Steuerungsressourcen zu durchaus unterschiedlichen Politikmustern führen. So wurden in Frankreich in den achtziger Jahren Kompetenzen auf die dezentralen Gebietskörperschaften verlagert, während in Großbritannien die restriktive Finanzierungspolitik bzw. sogar die Aufhebung kommunaler Selbstverwaltungseinheiten der Übertragung von Problemlösungen auf den privaten Sektor dient⁴⁰.

Zu weit gespannte Illusionen auf umfassende föderale Staatsreformen sind schon von daher fehl am Platz. Wer die öffentliche Debatte über „Maastricht“ in Großbritannien, aber auch in Frankreich und Dänemark verfolgt hat, wird schnell damit

40 Vgl. Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden 1990.

konfrontiert, daß die Durchsetzung föderalstaatlicher Strukturen auf erhebliche Widerstände stoßen wird⁴¹.

IX. Handlungsfähigkeit der Regionen als Zukunftsaufgabe

Ohne handlungsfähige, mit hinreichenden Finanzmitteln sowie mit rechtlichen und administrativen Steuerungskompetenzen ausgestattete Regionen werden die Herausforderungen der ökonomischen, ökologischen und sozialen Problemkumulation auf dezentraler Ebene aber nicht zu bewältigen sein⁴². Regionsentwicklung wird damit auch zu einer Frage von Teilhabe und Abstimmung sich ergänzender Akteursstrategien. Den regionalen Körperschaften fallen so neue konzeptionelle, initiierte und moderierende Aufgaben zu, die weit über die „Außenvertretung“ des eigenen institutionellen Interesses im europäischen Politikprozeß hinausgehen. Bisher ist die Regionalszene offenbar in der Lage, zu gemeinsamen Vorhaben und Forderungen zu finden, wenn in der Sache leicht in Übereinstimmung zu bringende Interessen (etwa an mehr Einfluß und Mitwirkung) gegen „Dritte“ (EG-Institutionen, Nationalstaaten) gerichtet werden. Sind Regionsversammlungen aber auch dazu fähig, „heterogene“ (Lepsius) und – bei der vorhandenen Wirtschaftsstandortkonkurrenz eher der Normalfall – sogar gegensätzliche Interessen untereinander zu regulieren? Bemerkenswert ist hier das Beispiel der deutschen Bundesländer, die gerne die europapolitische Vorreiterrolle übernehmen, einer ausgleichenden europäischen Finanzpolitik, etwa im Rahmen des Delors-II-Paketes, aber äußerst skeptisch gegenüberstehen und die Realisierung von Konvergenzziele grundsätzlich in der Verantwortung eines jeden Mitgliedstaats belassen sehen wollen⁴³.

So wichtig die Stärkung der dezentralen Ebenen für den europäischen Integrationsprozeß ist, so wenig dürfen daher inter- und supraregionale

41 Vgl. Peter Bohley, Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/93, S. 35.

42 Vgl. Gerd Junne, Reregionalisierung: Chancen regionaler Reintegration von Produktion und Konsum als Folge der Entwicklung neuer Technologien, in: Werner Fricke u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen, Bonn 1985; ders., Chancen für eine Reregionalisierung der Politik, in: U. v. Alemann (Anm. 7).

43 Vgl. Drucksachen des Bundesrates, 213–216/92.

Regulationsfunktionen aus den Augen gelassen werden. Fragen des zwischenregionalen Finanzausgleichs werden nur auf zentraler europäischer und nationaler Ebene zu klären sein. Das gleiche gilt für zwischen den Regionen anfallende ökologische Schadensrechnungen: Europäische Bestimmungen müssen greifen, wo Wirtschaftsregionen ihren eigenen ökonomischen Reichtum auf Kosten der Umweltschädigung in anderen Gebieten produzieren.

Regionalisierung und Dezentralisierung können ihre Leistungsfähigkeit erweisen, wo es statt um Verteilungsfragen um die Lösung von (immer kontextabhängigen und situationsbezogenen) Entwicklungsproblemen geht⁴⁴. Regional verantwortete Entwicklungspolitik meint dann aber mehr als auf ökonomistische Sichtweisen verkürzte Wirtschaftsstandortkonkurrenz. Die Regionen werden ihrer gewachsenen Bedeutung vielmehr in dem

Maße gerecht werden, wie ihnen bei der Entwicklung ihrer Räume eine neue Integration von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen gelingt. Die Ausbildung und Umsetzung von integrierten Konzepten, die solchen Anforderungen genügen, bleibt dabei im doppelten Sinn auch ein Demokratieproblem: Einen EG-weiten Finanzausgleich und verlässliche politische Rahmensetzungen wird es wohl letztlich erst unter dem Druck eines europäischen Parlamentes mit politikverantwortlichen Abgeordneten und vollen Kompetenzen geben⁴⁵. Die Regionen selbst werden ihre Möglichkeiten der Potentialerschließung und Ressourcenbündelung aber auch erst zur vollen Anwendung bringen können, wenn ihnen innovatives Problemlösungsverhalten und entsprechende Selbststeuerungsleistungen im politischen Prozeß abverlangt werden.

44 Vgl. J. J. Hesse/A. Benz (Anm. 40), S. 212.

45 Vgl. Anton A. Klepsch, Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft sichern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B1/93, S. 13.

Die industrielle Dynamik der Region Rhône-Alpes

I. Die Region Rhône-Alpes

Die Region Rhône-Alpes besteht aus acht „Départements“: Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie und Haute-Savoie, die sowohl demographisch, wirtschaftlich als auch geographisch eine große Unterschiedlichkeit aufweisen: Während Haute-Savoie, nahe Genf gelegen und oft als ein französischer Teil der Schweiz bezeichnet, industriell und touristisch geprägt ist, ist Ardèche eher einem mediterranen Einfluß unterworfen. Das Département Rhône gilt mit seiner Hauptstadt Lyon als das wirtschaftliche Zentrum. Spezifisch für Rhône-Alpes ist die Vielfalt der mittleren Städte („polycentrisme urbain“), da die meisten französischen Regionen um eine Metropole gegliedert sind.

Oft wird die Region Rhône-Alpes als ein Zehntel-Frankreich dargestellt: Ein Zehntel der Bevölkerung, ein Zehntel des Bruttosozialproduktes (BSP), ein Zehntel der industriellen Produktion und Forschung. Mit dieser Vereinfachung aber könnte die Stellung dieser Region unterschätzt werden: Rhône-Alpes ist in der Rangfolge die zweite französische Region nach Ile-de-France (28,3 Prozent des BSP, 54 Prozent der industriellen Forschung).

Die Bevölkerung wächst hier schneller als der französische Durchschnitt (+0,8 Prozent Bevölkerungszuwachs per anno gegen +0,5 Prozent in Frankreich insgesamt). Zwar wird dieser Unterschied zum größten Teil durch die hohen Geburtenraten erzielt. Rhône-Alpes ist jedoch auch für die Zuwanderung attraktiver als andere Regionen, was durch seine geographische Lage (Nähe der Schweiz, der Alpen und des Mittelmeers), aber auch einen relativ stabilen Arbeitsmarkt erklärt werden kann. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 122 Einwohnern pro Quadratkilometer deutlich über dem französischen Durchschnitt (104 Einwohner pro Quadratkilometer), ist aber innerhalb der Region sehr unterschiedlich verteilt, obwohl die regionale Konzentration der Einwohner nachläßt. Zum Beispiel wohnte 1962 die Hälfte der Ein-

wohner in 66 Kommunen, 1990 hingegen bereits in 101, was eindeutig auf einen Entstädterungsprozeß hinweist. Dieser Prozeß fing nach 1975 an, besonders in Städten wie Lyon oder Grenoble, deren Bevölkerung seit 1975 stark abgenommen hat und sich auf die umliegenden Orte verteilte.

Die abgelegenen Zonen zeichnen sich durch eine Überalterung ihrer Bevölkerung und eine schwache Zuwanderung aus, die in kurzer Zeit in einem Verödungsprozeß enden könnte und der regionalen Kohärenz große Probleme stellen kann.

Im Vergleich zu den europäischen Partnerregionen (zu den „Vier Motoren für Europa“ gehören neben Rhône-Alpes Baden-Württemberg, die Lombardei und Katalonien) weist Rhône-Alpes ein spezifisches Merkmal auf: Dem französischen Zentralismus unterlegen, beträgt der Haushalt 1992 des „Conseil Régional“ nur etwa 2,5 Prozent des Haushalts des Landes Baden-Württemberg, wie in Abb. 1 zu sehen ist.

Dieser Vergleich sollte aber nicht überbewertet werden, denn wenn alle öffentlichen Ausgaben (bzw. Einnahmen) addiert werden, die regional wirksam werden (Zentralstaat und Regionalstaat), erhält man in etwa gleiche relative Werte in bezug auf die Bevölkerung. Die Aufteilung des Haushalts des „Conseil Régional“ für 1993 zeigt Abb. 2.

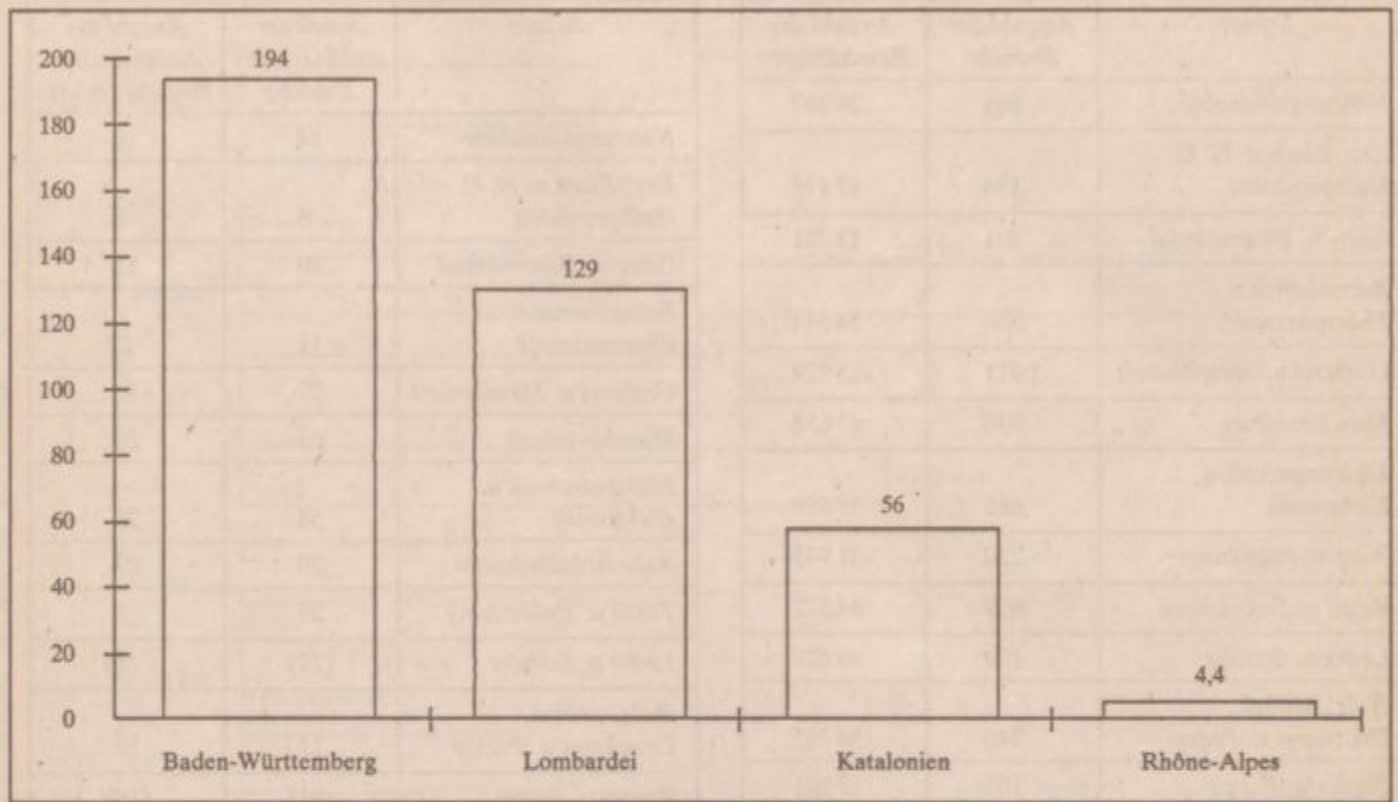
Wie man an dieser Haushaltsübersicht sieht, ist Bildung die Schwerpunktaufgabe des „Conseil Régional“, denn Berufsbildung, Schulbildung, Hochschulen und öffentliche Forschung machen über 70 Prozent des Haushaltes aus.

II. Die Industrie in der Region Rhône-Alpes

1. Sektoren der Industrie

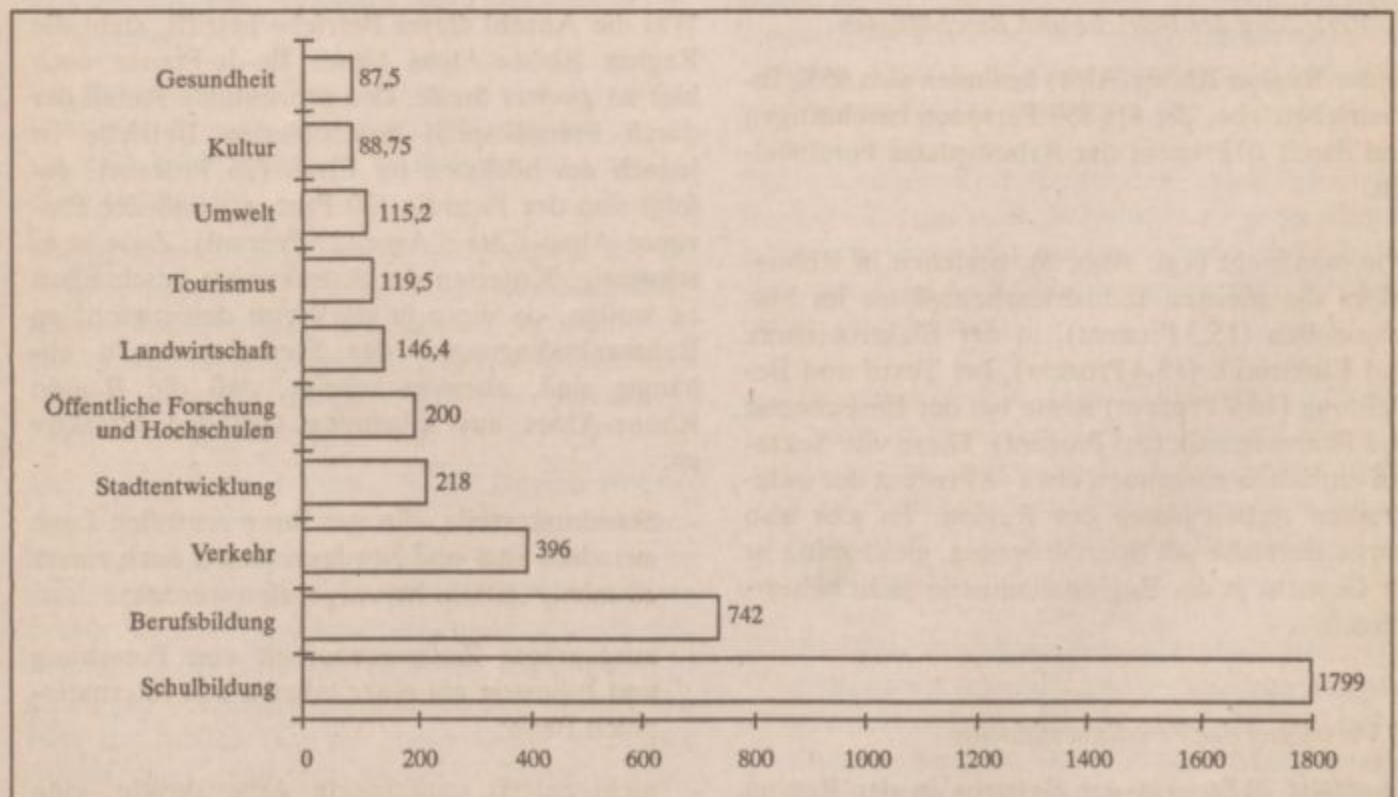
Zwei Aspekte seien hier hervorgehoben: a) die Verteilung der Betriebe und Beschäftigten nach industriellen Sektoren, b) die Verteilung der Fremdinvestitionen.

Abb. 1: Vergleich der Haushalte der Landesregierungen der vier europäischen Partnerregionen 1992 (in Milliarden Francs)



Quelle: Lettre de la Région Rhône-Alpes, Conseil Régional, 1993.

Abb. 2: Haushalt des „Conseil Régional“ 1993 (in Millionen Francs)



Quelle: Vgl. Abb. 1.

Abb. 3: Verteilung der Betriebe und Beschäftigten nach Sektoren in der Industrie (1988)

Sektor	Anzahl der Betriebe	Anzahl der Beschäftigten
Nahrungsindustrie	466	26 297
Erz, Eisen u. N. E. Halbprodukte	134	17 178
Glas- u. Baumaterial	401	13 261
Basischemie u. Pharmazeutik	330	34 544
Gießerei u. Metallarbeit	1 011	25 929
Maschinenbau	939	63 658
Elektrotechnik u. Elektronik	685	55 659
Automobilindustrie	220	31 945
Textil u. Bekleidung	939	44 575
Leder u. Schuhe	109	6 427
Holz, Möbel, Druckerei u. Presse	746	30 785
Papier u. Pappe	167	13 191
Kunststoffherstellung	400	25 347
Summe	6 552	416 859

Quelle: Atlas Industriel de la Région Rhône-Alpes, INSEE, 1991.

Abb. 4: Verteilung der Fremdinvestitionen in der Industrie 1991

Sektor	Anteil der ausländischen Betriebe	Anzahl der ausländischen Betriebe (in vH)
Nahrungsindustrie	14	9
Erz, Eisen u. N. E. Halbprodukte	5	8
Glas- u. Baumaterial	10	11
Basischemie u. Pharmazeutik	11	22
Gießerei u. Metallarbeit	27	10
Maschinenbau	63	20
Elektrotechnik u. Elektronik	58	26
Automobilindustrie	20	23
Textil u. Bekleidung	27	8
Leder u. Schuhe	(27)	(8)
Holz, Möbel, Druckerei u. Presse	11	10
Papier u. Pappe	(11)	(10)
Kunststoffherstellung	26	20

Quelle: Entreprises industrielles de plus de 50 salariés à capitaux étrangers, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Rhône-Alpes, 1992.

a) Verteilung der Betriebe und Beschäftigten

In der Region Rhône-Alpes befinden sich 6552 Industriebetriebe, die 416 859 Personen beschäftigen und damit 20 Prozent der Arbeitsplätze bereitstellen.

Wie man sieht (vgl. Abb. 3), bestehen in Rhône-Alpes die meisten Industriearbeitsplätze im Maschinenbau (15,3 Prozent), in der Elektrotechnik und Elektronik (13,4 Prozent), bei Textil und Bekleidung (10,7 Prozent) sowie bei der Basischemie und Pharmazeutik (8,3 Prozent). Diese vier Sektoren enthalten zusammen etwa 48 Prozent der industriellen Arbeitsplätze der Region. Es gibt also starke Bereiche der Spezialisierung, gleichzeitig ist ihr Gewicht in der Regionalindustrie nicht beherrschend.

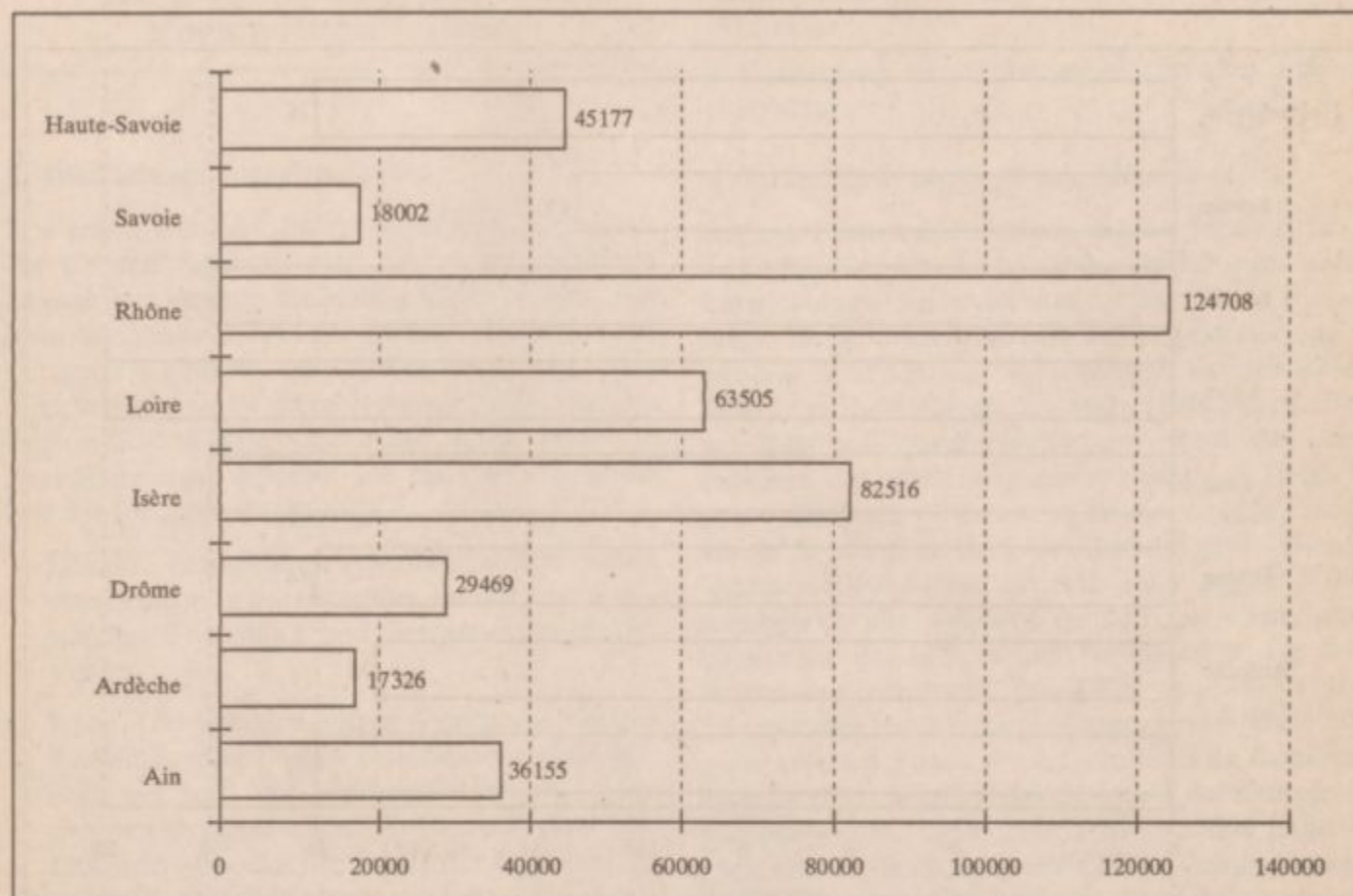
b) Verteilung der Fremdinvestitionen

Ungefähr 20 Prozent der Betriebe in der Region Rhône-Alpes sind durch Fremdkapital kontrolliert.

Was die Anzahl dieser Betriebe betrifft, steht die Region Rhône-Alpes hinter Ile-de-France auch hier an zweiter Stelle. Der prozentuale Anteil der durch Fremdkapital kontrollierten Betriebe ist jedoch am höchsten im Elsaß (36 Prozent), gefolgt von der Picardie (30 Prozent) und der Provence-Alpes-Côte d'Azur (27 Prozent). Zwar ist es schwierig, Kriterien der Attraktivität beschreiben zu wollen, da diese ja stark von den nationalen Rahmenbedingungen der Fremdinvestoren abhängig sind, aber es scheint, daß die Region Rhône-Alpes aus folgenden Gründen attraktiv ist:

- Standortvorteile, die aus ihrer zentralen Lage zwischen Süd- und Nordeuropa wie auch einem „Sunbelt“-Effekt hervorgerufen werden;
- ausgeprägte Zusammenarbeit von Forschung und Industrie auf einer lokalen und internationalen Basis;
- nicht zuletzt qualifizierte Arbeitskräfte, eine industrielle Tradition wie auch eine konsequente Bildungspolitik auf regionaler Ebene.

Abb. 5: Verteilung der Industrie nach Départements: Arbeitsplätze in der Industrie 1988



Quelle: Vgl. Abb. 3.

2. Die räumliche Verteilung und Polarisierung der Industrie

Es gibt räumliche Disparitäten in der Regionalindustrie, die man als regionale Verteilung bewerten kann oder aber auch als Polarisierung der Industriesysteme.

Nimmt man die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie, mehr noch aber den Anteil der Beschäftigten in der Industrie als Indikatoren, so ergibt sich, daß innerhalb der Region die drei Départements Rhône, Isère und Loire in einer vergleichbaren Lage sind (vgl. Abb. 5).

Die Dynamik der Industrie in der Region Rhône-Alpes geht zum einen aus einer geographischen Polarisierung und zum anderen aus einer engen Beziehung zwischen Wissenschaft und Forschung hervor. Die universitären Forschungslabors befinden sich in der Nähe der Industrie. In Grenoble ist dies ganz besonders deutlich, da sich um die Labors des CNRS (Centre National de Recherche Scientifique)* high-tech-orientierte Betriebe ange-

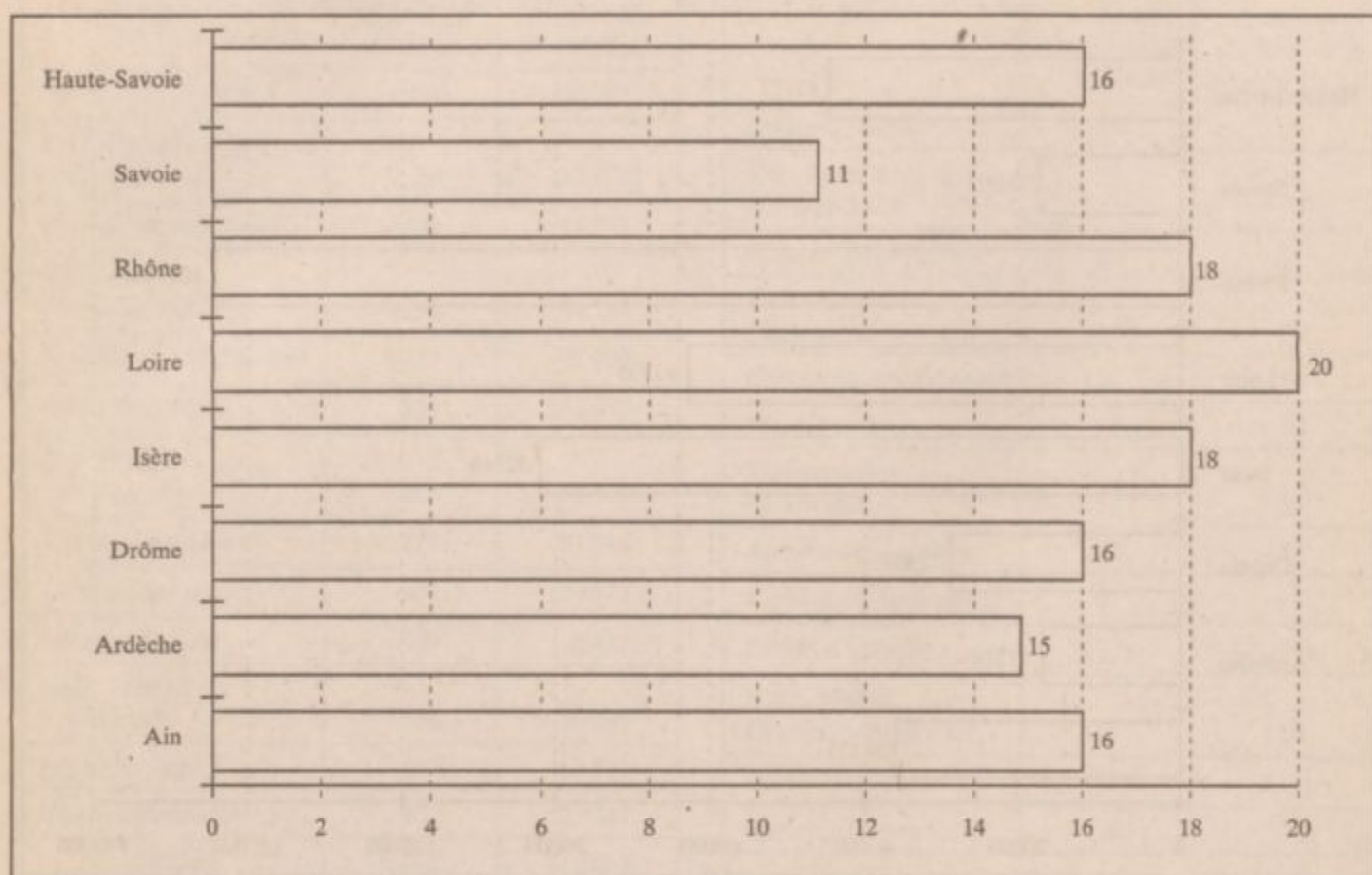
* Vergleichbar der deutschen Max-Planck-Gesellschaft, den Fraunhofer-Instituten oder Wissenschaftszentren.

siedelt haben. Die gemeinsame Dynamik ruft neue Ansiedlungen hervor, die neue Kompetenzen im Rahmen eines kollektiven Forschungs- und Entwicklungsprozesses etablieren.

Fünf räumliche Konzentrationen lassen sich in der Region Rhône-Alpes hervorheben; jeder dieser Räume besitzt nicht nur seine spezifische Industrie, sondern auch Forschungszentren, Schulen, Universitäten usw.:

- Das *Sillon Alpin* (von Genf über Annecy, Chambéry bis Grenoble): In diesem Teil befinden sich die mechanische Industrie wie auch, konzentriert um Grenoble, Elektrotechnik und Elektronik. Die Tradition ist besonders industriell geprägt.
- Die *Voie Dauphine* (von Grenoble über Isle d'Abeau nach Lyon): Die Industrialisierung ist hier noch relativ jung; die Betriebe sind infrastrukturorientiert, eine Transportkooperation kommt hier zustande, zumal sich auch sehr große Betriebe ansiedeln, die im Exportbereich tätig sind.

Abb. 6: Anteil der Beschäftigten der Industrie innerhalb der Gesamtbeschäftigung nach Départements 1990 (Industrie ohne Energie und Baugewerbe; in Prozent)



Quelle: Rechnungen nach Recensement général de la population, INSEE, 1990.

- Das *Rhôneetal* (von Lyon bis südlich von Valence): Hier befinden sich Chemie, Basischemie und Pharmazeutik.
- Die *Plaine de l'Ain* (nördlich von Lyon bis Yonnax/Bourg-en-Bresse): Schwerpunkte sind die Plasturgie und Nahrungswirtschaft.
- Der Sektor *Saint-Etienne-Roanne*: Er besitzt eine starke Textil- und Mechaniktradition, ist aber von der Krise getroffen, die sich besonders in den traditionellen Sektoren (Kohle) zeigt, und verliert deshalb als einzige Region an Bevölkerung.

3. Defizite und Handlungsbedarf für eine Regionalpolitik

Wie oft und etwas zu voreilig bemerkt wird, wird für die meisten Regionen in Europa behauptet, daß die Mehrzahl der Betriebe mittelständisch seien. Über 80 Prozent der Betriebe in der Region Rhône-Alpes beschäftigen jedoch weniger als 20 Personen; andererseits beschäftigen nur 1,6 Prozent der Betriebe 500 Personen oder mehr. Diese größeren und eigentlich mittelständischen Be-

triebe stellen 18 Prozent der industriellen Arbeitsplätze; in Baden-Württemberg beträgt dieser Anteil etwa 60 Prozent. Daraus ergibt sich, daß das fehlende Glied bei den mittleren Unternehmen liegt.

Die sektorale Verteilung ist weder stark polarisiert, noch homogen. Daher die oft gestellte Frage nach der Intensität der Spezialisierung oder der Konzentration: Sollten eher wenige Sektoren aktiv gefördert werden, oder sollte die gegebene Struktur beibehalten werden unter dem Aspekt einer möglichst optimalen Diffusion von Innovationsprozessen? Die räumliche Polarisierung und Diversität wird als Vorteil angesehen, sie bildet aber keine allgemeine Kohärenz. Es gibt also in der Region Rhône-Alpes zwar lokal dominierende Produktionsstrukturen, aber keine regional vernetzte Industrie.

Die Begünstigung der mittleren Unternehmen als Förderungsobjekte und der Bedarf, lokale Produktionsstrukturen auf einer regionalen Basis zu vernetzen, definieren daher den Rahmen der Strategie des Conseil Régional.

III. Regionalpolitik in der Region Rhône-Alpes

1. Die Ziele einer Regionalpolitik

Wie schon bemerkt, ist der finanzielle Spielraum des Conseil Régional sehr eng; seine Aktionen können nur selektiv als Hebeleffekte dienen. Die Prioritäten müssen also mit großer Umsicht gesetzt werden. Da generell die Conseils Régionaux keine direkte Hilfe an Betriebe leisten können, hat die Region Rhône-Alpes die eingesetzten Mittel in zwei Richtungen gelenkt, um die Leistungsfähigkeit der Industrie zu steigern:

- Lokale Produktionsstrukturen sollen durch eine örtliche Integration von Ausbildung, angewandter Forschung und Industrie unterstützt werden.
- Neue Technologien sollen sowohl die weitere Entwicklung von High-Tech-Sektoren ermöglichen als auch die Modernisierung der sogenannten „traditionellen“ Zweige erlauben. Die Industrie – bis jetzt die Stärke der Region – soll weiterhin Priorität einnehmen; sie soll Dienstleistungen hervorrufen, nicht umgekehrt.

2. Wissenschafts- und Technologiepolitik in der Region Rhône-Alpes

Das Wissenschafts- und Technologiepotential der Region Rhône-Alpes ist das zweitgrößte Frankreichs nach der Ile-de-France, wie aus Abb. 7 ersichtlich.

Abb. 7: Ausgaben für Forschung und Entwicklung
(in Millionen Francs)

	Staat		Region		Firmen	
		vH		vH		vH
Rhône-Alpes	2 533	7	61	9	7 020	9
Ile-de-France	15 526	48	8	2	45 162	58
Andere Regionen	14 627	45	599	89	25 818	33
Ganz Frankreich	32 686	100	668	100	78 000	100

Quelle: Ministère de la Recherche et de la Technologie, Rapport annuel, 1991.

In diesem Rahmen orientiert sich die Regionalpolitik an drei Zielsetzungen:

- a) Technologietransfer für den Mittelstand;
- b) spezifische Förderung von Technologieschwerpunkten;
- c) Vernetzung der technologiefördernden Infrastruktur.

a) Technologietransfer für den Mittelstand

Selten erreichen mittelständische Betriebe die kritische Größe, um eine eigene Forschungs- und Entwicklungs(FuE)-Aktivität zu betreiben. Innovation ist für solche Betriebe zumeist mit der Notwendigkeit und Fähigkeit verbunden, externe Ressourcen zu mobilisieren. Zuerst hat daher der Conseil Régional Transferstellen entwickelt, die sich zwischen den Forschungszentren und den Betrieben ansiedelten (z. B. Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert de Technologie). Diese Transferstellen hatten generell keine eigene Forschungsaktivität, sondern dienten nur dazu, die Ergebnisse der öffentlichen Forschung an die Industrie zu übermitteln. Die Effizienz solcher Politik hat nun klare Grenzen gefunden und führte zu einer zweiten Phase, in der ein direkter Kontakt zwischen den Forschungslabors und der Industrie gesucht wurde. Diese Politik hat positive Ergebnisse erzielt, da im Falle des CNRS (Centre National de Recherche Scientifique) die gemeinsam mit der Industrie entwickelten Aufträge in den letzten Jahren sehr schnell anstiegen. Die Region Rhône-Alpes beschäftigt 10 Prozent der CNRS-Forscher Frankreichs, die 24 Prozent der Aufträge der Forschungslabors des CNRS für die französische Industrie erfüllen. Die vergleichbaren Daten für die Ile-de-France sind 50 Prozent und 25 Prozent. Etwa ein Drittel der Aufträge der Regionalindustrie werden von Forschungslabors der Region bearbeitet. Der französische Durchschnitt liegt bei 17 Prozent.

b) Spezifische Förderung von Technologieschwerpunkten

Anstatt eine bestimmte Spezialisierung zu unterstützen, hat der Conseil Régional entschieden, Technologieschwerpunkte zu fördern. Diese Schwerpunkte sind sektorübergreifend; es handelt sich dabei um:

- Fertigungstechnik
- Informationstechnologien
- Mikroelektronik
- Software
- Lasertechnologien
- Neue Werkstoffe
- Biotechnologie.

Jeder Technologieschwerpunkt ist in einem Mehrjahresprogramm angelegt, definiert durch die Industrie, die öffentlichen Forschungsstrukturen, den Conseil Régional und die Vertreter des Zentralstaats.

c) *Vernetzung der technologiefördernden Infrastruktur*

Durch die Vielzahl mittlerer städtischer Zentren sowie eine gewisse räumliche Verteilung der lokalen Produktionsstrukturen erscheint die technologiefördernde Infrastruktur zersplittert. Die Koppelung zwischen Bildung und Forschung ist nicht immer realisiert, auch nicht auf lokaler Ebene. Zum Beispiel bildet die Ingenieurschule von Saint Etienne (École des Mines) nur wenige Personen für den Bedarf der lokalen Industrien aus. Über 80 Prozent der Ingenieure verlassen die Region nach Ende des Studiums.

Zwei Ziele werden in diesem Zusammenhang vom Conseil Régional verfolgt:

- Das *lokale* Zusammenwirken von Industrie, Forschung und Bildung. So hat der Conseil Régional zum größten Teil die Finanzierung von zwei spezialisierten Schulen übernommen: eine für Plastiktechnik in Oyonnax, eine andere für Nahrungstechnik in Bourg-en-Bresse.
- Die *Verknüpfung* der verschiedenen lokalen Technoindustrien. Diese findet durch ein regionales Netzwerk statt: das Netzwerk „Présence Technologique“. Fast alle Akteure der Forschungs- und Bildungssysteme der Region gehören heute diesem Netzwerk an.

IV. Ausblick

Eine Region in Frankreich ist nicht direkt mit einem deutschen Bundesland vergleichbar. Wie wir schon unterstrichen haben, ist weiterhin der wichtigste öffentliche Akteur einer Region Frankreichs der Zentralstaat.

Auf der wirtschaftlichen Ebene zeigt sich, daß es noch keine kohärente regionale, sondern mehrere, kaum miteinander verbundene lokale Produktionsstrukturen gibt. Um dies zu ändern, wird eine doppelte Integration durch Technologie beabsichtigt:

- Integration der lokalen Produktionsstrukturen in einem Regionalsystem durch das Netzwerk „Présence Technologique“.
- Integration zweier wichtiger Ziele der Regionalpolitik: Raumordnung und Leistungsfähigkeit der Industrie.

Die Kooperationen mit den anderen Regionen der „Vier Motoren für Europa“ können in diesem Rahmen dazu dienen, eine spezifische Regionalidentität zu entwickeln, die in den anderen Regionen mehr vorhanden zu sein scheint. Gleichzeitig können interregionale Kooperationen die Stärke der Regionen gegenüber zentralstaatlicher Politik vergrößern.

In jeder Hinsicht wirkt die Teilnahme an den „Vier Motoren“ also verstärkend für die Region; besonders relevant wird sie aber durch die Übernahme der Ziele einer doppelten Integration durch Technologie.

Föderalismus am Mittelmeer?

Neue Problemlagen regionaler Modernisierung am Beispiel Kataloniens

I. Historisch-politische Besonderheiten im Vergleich

Spanien war eines der Länder, das bei der (Wieder-)Entdeckung des Themas „Region“ in Europa in den siebziger Jahren große Aufmerksamkeit fand. Dabei wurde besonders die historische Tiefe betont, in der in Spanien bestimmte Regionen wurzeln, und ein universelles Potential vermutet, das eine über den Nationalstaat hinausweisende Zukunft eröffnen könnte.

Katalonien war eine dieser besonderen Regionen („Nationen ohne Staat“). Die Freisetzung dieses regionalen Potentials erschien als der Haupteinsatz der Ablösung der Franco-Diktatur. Zugleich schien dies mit regionalen Ausdifferenzierungsprozessen in den Nationalstaaten des europäischen Nordens – auch in der Bundesrepublik Deutschland – zu korrespondieren. Spanien wurde so zum Kronzeugen für eine europaweite Nord-Süd-Synergie der Regionalisierung auf Kosten der Nationalstaaten¹.

Regionalisierung wurde dabei vor allem als Dezentralisierung verstanden, d. h. als Auslagerung von ökonomischer, politischer und kultureller Kompetenz in Teilräume innerhalb des Nationalstaates². Entwicklungstheoretisch wird dabei die Existenz einer territorialstaatlich verfaßten Moderne immer vorausgesetzt. Regionalisierung gilt als Fortsetzung der modernen Ausdifferenzierung von politischen, ökonomischen und kulturellen Handlungsebenen. Die regionale „Klein-Arbeitung“ von Problemen soll eine größere Facettenvielfalt und Bürgernähe ermöglichen. Gleichzeitig wurde diese

regionale Dezentralisierung auch als Gegensatz zur Ausdifferenzierung verstanden: Im kleineren, regionalen Raum soll eine neue, übersichtlichere Integration der verschiedenen Handlungsebenen stattfinden. Insgesamt betonte dieser Regionalisierungsansatz das endogene Potential der Regionen³.

Im Hinblick auf die Entwicklung Kataloniens erscheint diese Konzeption heute aus zwei Gründen unzureichend:

1. Die jüngere europäische Geschichte zeigt, daß die territorialstaatliche Verfassung der Moderne nicht als sichere Errungenschaft vorausgesetzt werden kann. Im Mittelmeerraum hat sich die Bildung von Nationalstaaten trotz früher Versuche schwergetan⁴. Im deutsch-spanischen Vergleich gibt es hier eine folgenreiche Verwechslung bei der territorialen Ausgangssituation, die auch das Verständnis Kataloniens berührt. Im Sinne staatlicher Zentralisierung sind beides eher „schwache“ Nationen – aber in einem ganz verschiedenen Sinn. Deutschland hat eine relativ ausgeglichene und dichte sozioökonomische Struktur, multizentrisch, austauschintensiv, einsprachig. Es ist diese Stärke des territorialen Unterbaus, die ein Grund für die „Verspätung“ bei der Nationalstaatsbildung war. Spanien ist hingegen ein „früher“ nationalstaatlicher Versuch, aber im Zusammenhang mit einem schwachen territorialen Unterbau: disparat, verkehrarm, mehrsprachig. Lokale und regionale Besonderheiten waren hier eher Ergebnis von Isolierung als von vielfältigen territorialen Beziehungen. Der Wirtschaftshistoriker J. Nadal beschreibt in diesem Zusammenhang das „Scheitern“ früher Ansätze zur Bildung Spaniens zur Industriation⁵. Die Gleichsetzung von Regionalisierung in

1 Vgl. Dieter Nohlen, Regionalismus in Spanien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/80, S. 39–60; Dirk Gerdes/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze, Die regionalistische Herausforderung, Königstein 1981; Gerhardt Brunn, Regionalisierung und sozialer Wandel. Das Beispiel Katalonien, in: Otto Dann (Hrsg.), *Nationalismus und sozialer Wandel*, Hamburg 1978.

2 Vgl. Andreas Hildenbrand/Dieter Nohlen, Regionalisierung und politische Dezentralisierung, in: Walther L. Berner/Josef Oehrlein (Hrsg.), *Spanien heute*, Frankfurt/M. 1991.

3 Vgl. Gerhard Stiens, Zur Wiederkunft des Regionalismus in den Wissenschaften, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, (1980) 5, S. 315–333; ders. (Hrsg.), *Endogene Entwicklungsstrategien?*, Schwerpunktthema in: *Informationen zur Raumentwicklung*, (1984) 1–2.

4 Vgl. Fernand Braudel, *Das Mittelmeer*, 3 Bde., Frankfurt/M. 1990; Gerd Held, *Das Mittelmeer-Problem*, in: *Kommune*, (1991) 6–7.

5 Jordi Nadal, Der Fehlschlag der industriellen Revolution in Spanien 1830–1914, in: Carlo M. Cipolla (Hrsg.), *Europäische Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 4, Stuttgart–New York 1977, S. 341 ff.

verschiedenen Teilen Europas ist also historisch wie politisch fragwürdig.

2. Auch die Verlaufsform der Regionalisierung seit dem spanischen Demokratisierungsprozeß („Transición“) entspricht nicht dem Bild einer Freisetzung regionaler Potentiale aus einem konsolidierten nationalstaatlichen Zusammenhang. Die *Transición* mußte zugleich nationalstaatliche und regionale Aufgaben bewältigen. Sie tat dies in einem vorsichtigen, zwischen den sozialen Gruppen paktierten Prozeß. Auch die Regionalisierung wurde in einem solchen graduellen Prozeß mit verschiedenen Akteuren, Geschwindigkeiten und institutionellen Konstruktionen abgestimmt. Für die historischen Regionen (Nationen) in Spanien wie Katalonien bedeutete dies, daß separatistische Ansprüche ausgeschlossen blieben. Die historischen Regionen bekamen aber gegenüber anderen Regionen in ihrer politisch-institutionellen Ausstattung einen deutlichen Vorzug. Für Spanien insgesamt bedeutet das bis heute, daß es keine einheitliche Ebene aller Regionen gibt, auf der sie gemeinsam handeln können. Spanien ist ein „Staat der Autonomien“, aber kein föderaler Staat⁶.

Aus beiden Gründen ergeben sich hier für eine Modernisierung durch Regionalisierung zusätzliche Probleme und Aufgaben. Es kann nicht nur um eine „Stärkung der Regionen“ im Rahmen eines bestehenden Bundesstaats gehen, sondern zunächst um die Teilnahme der Regionen an der Herstellung eines föderalen Gemeinwesens. Die Regionen haben also nicht nur eine differenzierende, sondern auch eine konstituierende Rolle. Da sie sich zugleich als Akteure in der Europäischen Gemeinschaft bewegen, verdoppelt sich ihre Rolle.

Die Rolle im „Europa der Regionen“ und die Rolle im „Spanien der Regionen“ sind jedoch nicht deckungsgleich. Gerade für starke Regionen wie Katalonien im „Norden des Südens“ am nordwestlichen Mittelmeerbogen gibt es die Option, auf

6 Vgl. A. Hildenbrand/D. Nohlen (Anm. 2), S. 42; zur politisch-rechtlichen Situation der autonomen Regionen vgl. Hermann-Josef Blanke, *Föderalismus und Integrationsgewalt*, Berlin 1991; Alegría Borrás, *Die Mitgliedschaft Spaniens in der EG in ihrer Auswirkung auf die Autonomen Gemeinschaften*, in: Detlev Merten (Hrsg.), *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften*, Berlin 1990, S. 47–62; María Jesús Montoro Chiner, *Landesbericht Spanien*, in: Fritz Ossenbühl (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 167–198; Luciano Parejo Alfonso, *Aufbau, Entwicklung und heutiger Stand des spanischen Staats und seiner Autonomen Gemeinschaften*, in: Joachim Jens Hesse/Wolfgang Rensch (Hrsg.), *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Baden-Baden 1991, S. 63–75.

europäischer Ebene zu agieren, ohne auf die spanische Rolle einzugehen. Das bedeutet, föderalen Aufgaben im eigenen Land auszuweichen und zu bilateralen Beziehungen mit nationalstaatlichen Institutionen zu neigen. Im folgenden wird diese neue Konfliktlage am Beispiel Kataloniens dargestellt, wobei die Rollen mit raumwissenschaftlichen Fragestellungen untersucht werden.

II. Die Relativierung einer früheren Sonderrolle Kataloniens

Walther L. Bernecker und Josef Oehrlein haben auf einen historischen Rollenwechsel zwischen der sozioökonomischen und der politischen Modernisierung Spaniens hingewiesen, der die Grundlage der *Transición* bildete⁷. Während in der frühen Moderne die politischen Verhältnisse den sozioökonomischen Verhältnissen vorauseilten und immer wieder an deren Rückständigkeit scheiterten, hatte Spanien im Schatten des Franco-Regimes erstmals ein modernes gesellschaftliches und wirtschaftliches Profil entwickelt, das dann einen dauerhaften Übergang zur politischen Demokratie ermöglichte.

Daß dieser Rollenwechsel auch eine Veränderung regionaler Rollenverteilungen in Spanien bedeutete, ist bisher wenig reflektiert worden. Der Rückstand der sozioökonomischen Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert hatte sich ja auch darin ausgedrückt, daß die Modernisierungs-Ansätze sich auf einige wenige Regionen konzentrierten. Neben dem schwerindustriellen Komplex im Baskenland und in Asturien war das vor allem Katalonien mit seiner textil- und metallverarbeitenden Industrie. Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts konnte Spanien daher weitgehend als bipolare Beziehung zwischen einem politisch zentralisierten Staat und einer regionalisierten Industrialisierung beschrieben werden.

Diese territoriale Aufteilung zwischen politischer Hauptstadt (Madrid) und Wirtschaftsregion (Katalonien) hatte auch soziale Konsequenzen. Die kuriosen Begegnungen zwischen den säbelrasselnden, eleganten und verschwenderischen Madrider *Señoritos* und den verhandlungsgeschickten, sparsamen und etwas bäurischen katalanischen Unter-

7 Vgl. W. L. Bernecker/J. Oehrlein (Anm. 2), S. 8; Walther L. Bernecker, *Spanien und Portugal zwischen Regime-Übergang und stabilisierter Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51/90.

nehmern haben Literatur gemacht⁸. Die regionale Industrialisierung hatte dabei einen internationalen Aspekt: Katalonien versuchte, europäische Neuerungen in Wirtschaft und Kultur zu adaptieren. Beobachter nannten Barcelona die „am wenigsten spanische Stadt von Spanien“⁹. Die sozioökonomische Stellung Kataloniens korrespondierte hier mit seiner geographischen Lage „auf halbem Weg“ zwischen Madrid und „Europa“. Der Konflikt mit der Madrider Zentralregierung hielt sich aber dadurch in Grenzen, daß die katalanische Industrie für den spanischen Markt produzierte und am Madrider Zentralismus aus protektionistischen Gründen durchaus interessiert war. Beide Seiten waren also auch komplementär.

Diese Rollenverteilung wurde in dem Maße obsolet, wie die sozioökonomische Modernisierung in Spanien insgesamt fortschritt. Wirtschaftshistoriker setzen die Industrialisierung Spaniens mit den sechziger Jahren an¹⁰. Im Schatten des Franco-Regimes veränderte sich dabei nicht nur die traditionelle Rollenverteilung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik, sondern auch die territoriale Aufteilung. In dieser Zeit entstanden neue Industrieregionen im Großraum Madrid, im Ebro-Becken und entlang der Mittelmeerküste. Diese Neuverteilung wurde zunächst noch durch andere Entwicklungen zugunsten Kataloniens überdeckt: In der ersten Phase der Industrialisierung konzentrierte Katalonien einen wichtigen Teil neuer Industrien (Metallverarbeitung, Fahrzeugbau, Chemie) und verzeichnete überproportionale Zuwachsraten. Die Krise der traditionellen Landwirtschaftsregionen erhöhte zunächst noch den Anteil Kataloniens am Bruttoinlandsprodukt (BIP) Spaniens. Die starken Migrationen aus dem Süden (Andalusien) konzentrierten sich ebenfalls hier.

Erst in der Industriekrise von 1975 bis 1985 wurde die Tendenz zu einer territorialen Neuverteilung der sozioökonomischen Entwicklung deutlicher sichtbar. Der Anteil Kataloniens am spanischen BIP sank; der Vorsprung pro Einwohner verringerte sich¹¹. Die Binnenmigration kam Anfang der achtziger Jahre zum Stillstand. Die Sonderrolle Kataloniens bei der sozioökonomischen Modernisierung, die die Region seit dem Durchbruch der

Textilindustrie vor fast 100 Jahren gespielt hatte, relativierte sich. Nicht durch Scheitern, sondern durch Erfolg: durch die Ausbreitung des industriellen Modells mit seinen soziokulturellen Implikationen auch auf andere Regionen. In diesem Sinn kann man von einer „Katalanisierung“ Spaniens – insbesondere der neuen Industrieregionen – sprechen. Auch der alte Strukturgegensatz zwischen der Hauptstadt Madrid und der Wirtschaftsregion Barcelona relativierte sich. Diese historische Umstrukturierung bildete eine Voraussetzung für den Erfolg der spanischen *Transición*. Sie ermöglichte auch den zwischen der Zentralregierung und den katalanischen Parteien paktierten Übergang zum Autonomiestatut.

Dieser Relativierungsprozeß wird dadurch leicht übersehen, daß durch das Autonomiestatut die katalanische Gesellschaft ihre Sprache und eine Reihe politischer Kompetenzen (wieder-)erobert konnte. Es fand also gleichzeitig eine Relativierung und eine Wiederbesetzung des katalanischen Regionalraums statt. Katalonien bekam in Spanien ein neues Eigengewicht in dem Moment, als seine sozioökonomische Sonderrolle zu Ende ging.

III. Eine neue europäische Sonderrolle?

Katalonien ist heute nach wie vor eine überdurchschnittlich starke und reiche Industrieregion. Mit einem Industrieanteil von 41 Prozent an den Beschäftigten (1987) ist es mit europäischen Wirtschaftsregionen wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Yorkshire-Humberside, Piemont und der Lombardei vergleichbar¹². Seit Mitte der achtziger Jahre haben eine Reihe von Faktoren die Position Kataloniens erneut verändert. Am wichtigsten war dabei eine neue Dynamik der europäischen Beziehungen: der Beitritt Spaniens zur EG (1985), die Vollendung des Binnenmarktes (1993) und das Maastrichter Projekt. Dazu kam die allgemeine Erholung der Wirtschaft.

Eine Reihe von Indizien deuten darauf hin, daß Katalonien in besonderer Weise von dieser Entwicklung profitierte: Die Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt lagen über dem europäischen und spanischen Durchschnitt; beim BIP pro Einwohner überschritt Katalonien 1992 den EG-

8 Vgl. Christina Mendoza/Eduardo Mendoza, *Barcelona modernista*, Barcelona 1991; der Roman von Eduardo Mendoza: *Die Stadt der Wunder*, Frankfurt/M. 1991, veranschaulicht ebenfalls diese Epoche Kataloniens.

9 Zit. nach C. Mendoza/E. Mendoza (Anm. 8), S. 18.

10 Vgl. Josep Fontana/Jordi Nadal, *Spanien 1914–1970*, in: Carlo M. Cipolla (Hrsg.), *Europäische Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 5, Stuttgart–New York 1980, S. 331 ff.

11 Vgl. Carlos Elordi, *Las barbas del vecino*, in: *El País* vom 29. 9. 1991, S. 20f.

12 Vgl. Generalitat de Catalunya, *Dades bàsiques de l'estructura industrial de Catalunya*, Barcelona 1991, S. 11.

Durchschnitt und vergrößerte den Abstand zum spanischen Durchschnitt; bei den Auslandsinvestitionen in Spanien erhöhte die Region ihren Anteil und übertraf 1991 sogar Madrid; bei der Arbeitslosigkeit, die zwischen 1975 und 1985 überproportional gewachsen war, gelang ein stärkerer Abbau als im spanischen Durchschnitt. Im gleichen Zeitraum verstärkten sich die Außenhandelsbeziehungen mit der EG. Der Anteil der EG an den Importen stieg von 52,3 Prozent (1985) auf 70,9 Prozent (1990); der Exportanteil von 40,2 Prozent auf 62,8 Prozent¹³.

Zugleich entstanden eine ganze Reihe von europäischen interregionalen Kooperationsprojekten mit Katalonien als einem der Hauptakteure: die „Vier-Motoren-von-Europa“-Verbindung mit Baden-Württemberg, Rhône-Alpes und der Lombardei; die Bildung einer „Euregio“ zusammen mit den Regionen Midi-Pyrénées und Languedoc-Roussillon; die „Ruta de alta tecnología“ als Regionen-Kette von der Comunidad Valenciana bis zur Lombardei; das „City Network C 6“ (Valencia, Zaragossa, Barcelona, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier)¹⁴.

Diese Entwicklung hat eine neue Form des Regionalismus ausgelöst. Katalonien beansprucht eine starke Rolle in einem „Europa der Regionen“. Der Kern dieses Konzepts besteht darin, daß durch die Internationalisierung der sozioökonomischen Entwicklung und durch die Übertragung von bisher nationalstaatlichen Kompetenzen auf EG-Institutionen den Regionen ein Aktionsfeld ohne Grenzen und Zwischenebenen eröffnet wird. In einem Punkt stimmt dieser neue Regionalismus also mit dem alten Regionalismus der siebziger Jahre überein: Es wird ein unmittelbarer Zugang regionaler Potentiale zu globalem Handeln angenommen.

In einem anderen Punkt unterscheiden sie sich jedoch: Der neue Regionalismus bezieht sich auf den wirtschaftlichen Integrationsraum der EG und auf unternehmerische Handlungsweisen. Er knüpft an die Konkurrenz um die Teilnahme an internationalen Bewegungen von Personen, Waren und Kapital an. Die Regionen nehmen hier

selbst den Charakter von Unternehmen an, die versuchen, regionale Besonderheiten zu kapitalisieren (Schlüsselpositionen im europäischen Raum, landschaftliche und urbane Qualitäten, kulturelle und technologische Traditionen). Die interregionalen Kooperationen Kataloniens sind zugleich Kooperationsformen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor („Public-Private-Partnerships“). Ein dritter Akteur in dieser Kooperation ist die EG-Kommission. Das strukturelle Instrumentarium der EG hat sich – insbesondere seit der Süderweiterung der EG – auf die regionale Förderung konzentriert. Katalonien erhält hier Mittel aus den Strukturfonds für Ziel 2 (altindustrielle Problemgebiete) und für Ziel 5b (Entwicklung der Bergregionen), nicht jedoch aus dem größten, für Ziel 1 bestimmten Fonds (Regionen mit Entwicklungsrückstand).

Die Gemeinsamkeit dieser verschiedenen Kooperationen besteht in dem Versuch, die Region als Akteur zu dynamisieren. Es entsteht ein „Unternehmen Katalonien“, das versucht, sich in eine strategische Position im europäischen Wirtschaftsraum zu bringen. Zu dieser Verwandlung der Region in ein Unternehmen gehören insbesondere Investitionen im Bereich von Infrastruktur und *Human capital*. Sozialleistungen und Umweltschutz werden in die Strategie der Wettbewerbsfähigkeit eingebaut. Ein Beispiel ist das „Wirtschaftliche Entwicklungsprogramm 1992–1995“ der katalanischen Landesregierung¹⁵.

Es ist nicht Ziel dieses Beitrags, die Erfolgsaussichten Kataloniens im europäischen Wettbewerb im einzelnen zu untersuchen. Es liegen inzwischen eine Reihe von Untersuchungen mit unterschiedlicher Methodik vor. Dabei fällt auf, daß die Resultate stark differieren. Während Katalonien in einer Studie objektiver Indikatoren unter „mittleres Niveau, ungünstige Entwicklung“ eingestuft wird¹⁶, erhält es in Studien auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen erheblich bessere Noten¹⁷. In diesem Beitrag sollen einige prinzipielle Defizite des „Unternehmens Katalonien“ und die Notwendigkeit einer umfassenderen Rollendefinition aufgezeigt werden.

13 Vgl. Martí Parellada (Hrsg.), *Estructura económica de Cataluña*, Madrid 1990; Generalitat de Catalunya, *Programa de desenvolupament econòmic 1992–1995*, Barcelona 1991, S. 28; vgl. auch die Artikel in *El País* vom 12. 3. 1992, S. 50 („La inversión directa en España aumentó...“), und vom 23. 3. 1992, S. 47 („La evolución del PIB español...“).

14 Vgl. Hugues de Jouvenel/Maria-Angels Roque (Hrsg.), *Catalunya a l'horitzó 2010*, Barcelona 1993, S. 264–269; vgl. auch die gemeinsame Extraausgabe von *El País* und *Le Monde* vom 13. 12. 1989: „El bulevard de los Pirineos“.

15 Vgl. Generalitat de Catalunya (Anm. 13).

16 Vgl. Eleonore Irmen/Manfred Sinz, *Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, (1989) 8–9, S. 596 (Das Heft hat den Themen-Schwerpunkt „Räumliche Wirkungen des EG-Binnenmarkts“).

17 Vgl. den Artikel „Die neuen Stars der Alten Welt“ auf der Grundlage einer Umfrage des IFO-Instituts München bei 11000 europäischen Unternehmen, in: *Manager-Magazin*, (1990) 3, S. 204–215.

IV. Die föderalistische Lücke

Eine Untersuchung der regionalen Entwicklung und Rolle Kataloniens kann sich nicht auf eine Bewertung der Dynamik von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit allein beschränken. Als territorialstaatliche Einheit ist eine Region – genauso wie der nationale Territorialstaat – ein normatives Gebilde. Ihre Kompetenzen, z. B. im Bereich des Steuer- und Finanzwesens, der Ausbildung, der Gesundheitsversorgung, der Sicherheit, der Kultur, der Raumordnung etc., sind prinzipiell weiter angelegt als unternehmerische Zielsetzungen. Diese Kompetenzen bilden aber den Rahmen, in dem sich die Aktivitäten von Unternehmen, Individuen und sozialen Gruppen bewegen (ohne daß diese Aktivitäten die Möglichkeiten des Rahmens jeweils voll ausschöpfen). Eine territorialstaatliche Einheit – Nation oder Region – stellt insofern immer einen (offenen) „Horizont“ für das soziale Handeln dar. Das gilt sowohl bei regionalen Solidarleistungen für sozial schwache Gruppen als auch bei Infrastrukturleistungen für unternehmerischen Erfolg.

Zu diesem normativen Begriff der Region gehört auch die (obligatorische) Mitwirkung an gemeinsamen Aufgaben im größeren nationalstaatlichen Rahmen. Der Begriff des „Föderalismus“ geht also über „Autonomie“ hinaus. Seine allgemeine Bedeutung liegt in der Ersetzung vertikaler durch horizontale Handlungsstrukturen. Dezentralisierung ist dabei ein Teilaspekt. Die Bedeutung dieser normativen, föderalen Konzeption von Region läßt sich am Beispiel Kataloniens zeigen, und zwar gerade in der gegenwärtigen Entwicklungsphase und im Bereich unternehmerischer Aktivität.

Die sozioökonomische Struktur Kataloniens weist verschiedene Defizite auf, die auch im Entwicklungsschub von 1985 bis 1990 nicht überwunden wurden. Nicht nur die Außenhandelsbilanz, sondern auch die Technologiebilanz zwischen katalanischen und ausländischen Unternehmen ist negativ und hat sich weiter verschlechtert¹⁸. Bei der Unternehmensstruktur weist Katalonien im europäischen Vergleich einen extrem hohen Anteil von Kleinbetrieben auf sowie eine starke Kontrolle der

18 Vgl. M. Parellada (Anm. 13), S. 322–327; Anuario El País 1992, S. 398; Angela Fernández, L'economia de Catalunya en el context espanyol i europeu, in: Nota d'Economia, (1992) 44, S. 67–86.

größeren Betriebe durch ausländisches Kapital¹⁹. Sektoriell sind in der Region gerade solche Industriezweige stark vertreten, die im Rahmen des EG-Binnenmarkts als besonders konkurrenzgefährdet gelten²⁰. Damit weist die Region starke Merkmale aus der Phase auf, als Katalonien europäische Industriestandards für Spanien nachholte („substituierte“). Zugleich ist eine Ersetzung der Orientierung der katalanischen Industrie auf den spanischen Markt durch eine Spezialisierung für den europäischen Markt nicht absehbar. Der Anteil des spanischen Marktes am Absatz der katalanischen Unternehmen ist nach wie vor hoch (1988: 89,4 Prozent)²¹.

Diese Indizien sprechen gegen die Annahme, daß Katalonien seine alte industrielle Sonderrolle innerhalb Spaniens unmittelbar in eine Sonderrolle in Europa überführen könnte. Die Modernisierung der katalanischen Wirtschaft bleibt in hohem Maße an den gesamtspanischen Modernisierungsprozeß gebunden. Dies zeigt sich in Schlüsselbereichen wie Forschung und Entwicklung, Verkehrsinfrastruktur oder bei der Finanz- und Währungspolitik. Gerade dort, wo es auf die Handlungsfähigkeit der Akteure ankommt (z. B. bei der Finanzausstattung der Unternehmen), reichen einzelne regionale Dienstleistungen und Kooperationen nicht aus. Es kommt auf normative Standards an, die durch regional-interne Institutionen nur teilweise hergestellt werden können²².

Dies weist die Grenzen der Regionalisierungskonzepte der „Autonomisierung“ auf, spricht aber nicht für eine Rückkehr zu vertikalen, zentralstaatlichen Strukturen. Vielmehr zeigt sich das Fehlen horizontaler, föderaler Strukturen, die den Regionen eine Mitgestaltung gesamtspanischer, normativer Problemlösungen gestatten. Ein Blick auf die Finanzpolitik offenbart diese „föderale Lücke“: Seit 1982 haben die spanischen Regionen ihren

19 Vgl. M. Parellada (Anm. 13), S. 113 ff., S. 225 ff.; Joan-Eugeni Sánchez, Social Responses to Changes in the Production System: The Case of Barcelona Metropolitan Region, in: Urban Studies, 29(1992) 6, S. 949–964.

20 Vgl. Manuel de Forn/Josep M. Pascual, Aproximació a l'impacte de l'acta única europea en el sistema productiu, in: Papers de l'Institut d'Estudis Metropolitans Barcelona, (1991) 3, S. 45 ff.; Jordi Gual, L'impacte de la integració a Europa en els sectors industrials catalans, in: Nota d'Economia, (1993) 45, S. 41–80; für die Metropole Barcelona vgl. Manuel Ludevid, Barcelona en el mercat europeu. Punts forts i punts febles d l'Àrea Econòmica de Barcelona, in: Revista Econòmica de Catalunya, (1989) 10, S. 91–97.

21 Vgl. M. Parellada (Anm. 13), S. 319.

22 Zur Bedeutung der gesamtspanischen Politik für die europäische Wirtschafts- und Währungsunion vgl. Jürgen B. Dönges, España ante el desafío de la nueva Europa, in: Revista de Economía, (1992) 12, S. 6–13.

Anteil an den öffentlichen Haushalten von 4,5 Prozent auf 17,6 Prozent (1990) gesteigert²³. Auf der Einnahmenseite haben sie aber keine steuerpolitische Mitgestaltungsmöglichkeit und sind im wesentlichen auf Transferzahlungen der Zentralregierung angewiesen.

Diese Lücke ist auch deshalb bemerkenswert, weil die sozioökonomische Realentwicklung der spanischen Regionen horizontale Handlungsstrukturen heute erleichtert. Von 1985 bis 1990 haben fast alle Regionen beim BIP pro Einwohner im Vergleich zum EG-Durchschnitt aufgeholt. Innerhalb Spaniens hat sich zwischen den ärmsten und reichsten Regionen ein breiteres Mittelfeld herausgebildet. Entwicklungstheoretisch ist dieser Fall deshalb interessant, da sich einerseits die Disparitäten zwischen Arm und Reich nicht verringert haben, sich andererseits aber zwischen diesen „Polen“ ein „drittes Spanien“ konsolidiert hat. Es handelt sich also nicht um eine Polarisierung sondern um eine Verdichtung des regionalen Panoramas²⁴. Die mittleren Regionen könnten ein vermittelnder Faktor für eine Föderalisierung werden.

Es ergibt sich also in mehrfacher Hinsicht eine „föderale Lücke“:

- zwischen der inner-regionalen Kompetenz („Staat der Autonomen“) und der inter-regionalen Kompetenz (Bundesstaat) der Regionen;
- zwischen ihrem gewachsenen sozioökonomischen Potential und ihrer Beteiligung an normativen Kompetenzen;
- zwischen einem eingeschränkten innerspanischen Föderalismus und weitgespannten Kooperationen im „Europa der Regionen“.

Im Fall Kataloniens ist diese Lücke besonders auffällig. Dabei sind nicht nur Interessen von zentralstaatlichen Institutionen für diese Lücke verantwortlich, sondern auch Sonderansprüche von seiten der historischen Regionen²⁵. Die katalanische

23 Vgl. Carlos Alonso Zaldívar/Manuel Castells, *España - fin de siglo*, Madrid 1992, S. 167.

24 Vgl. EG-Kommission, *Die Regionen in den neunziger Jahren. Vierter periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft*, Brüssel-Luxemburg 1991, S. 50; C. A. Zaldívar/M. Castells (Anm. 23), S. 156-163. Die Voraussage einer Teilung Spaniens in „Aktiv- und Passivräume“ hat sich nicht erfüllt; vgl. Wigand Ritter/Rasso Ruppert/Thomas Reichardt, *Wirtschaftsgeographische Aspekte des Beitritts Spaniens zur EG*, in: Ernst Dürr/Hermann Kellenbenz/Wigand Ritter, *Spanien auf dem Weg nach Europa?*, Bern-Stuttgart 1985, S. 83-182.

25 Vgl. Juan J. Laborda, *Los nacionalistas vascos y catalanes impiden que España sea federal*, in: *El País* vom 6. 4. 1992, S. 22.

Regionalpolitik zeigte lange Zeit eine gewisse Präferenz für bilaterale Beziehungen mit der Madrider Regierung und eine auffällige Diskrepanz zwischen dem europaweiten Aktivismus und einem gewissen Desinteresse an einer innerspanischen Föderalisierung.

V. Zwei regionale Modernisierungsperspektiven am Mittelmeer

In Untersuchungen über europäische Raumentwicklungen sind in den letzten Jahren neue interregionale Zusammenhänge beschrieben worden. Am bekanntesten wurde der langgestreckte Ballungsraum („Banane“) von Südengland bis Norditalien, in dem sich der Hauptteil des sozioökonomischen Potentials der EG konzentriert. Daneben gibt es die These von der Existenz eines südlichen Wachstumsgürtels („Sunbelt“), der sich am nordwestlichen Mittelmeerufer von Oberitalien bis nach Spanien erstreckt²⁶. Dieser Gürtel wird mit der Rolle Kaliforniens in den USA oder mit der in der Bundesrepublik und Frankreich beobachteten Nord-Süd-Drift assoziiert. Neue Technologien, rohstoffunabhängige Industrien und eine neue Dienstleistungskultur sollen die frühere Halb-Peripherie im Süden zur europäischen Wachstumszone machen. Die Prosperität in Norditalien, in einigen südfranzösischen Städten (Montpellier, Toulouse) und in spanischen Mittelmeerregionen werden als Beleg angeführt. Die These vom „Sunbelt“ fand Aufnahme in dem ersten EG-Raumordnungsbericht²⁷.

Die „territoriale Herausforderung“ dieser Thesen besteht darin, daß hier nicht nur eine unregelmäßige Streuung starker und schwacher Regionen angenommen wird, sondern interregionale Großräume mit strukturierender Kraft. Damit gäbe es neben den Nationalstaaten eine zweite, mit ihnen konkurrierende territoriale Großstruktur. Das „Europa der Regionen“ bekäme dann einen spezifischen Sinn. Für Katalonien als eine der Kernregionen des „Sunbelt“ könnte dieser Großraum eine neue europäische Sonderrolle legitimieren. Eine Rückkehr zur Bipolarität Katalonien/„Sun-

26 Vgl. DATAR-RECLUS (Hrsg.), *Les villes européennes*, Paris 1989.

27 Vgl. EG-Kommission, *Europa 2000 - Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft*, Brüssel-Luxemburg 1991, S. 13 ff.

belt“ – Spanien erschiene dann möglich und sinnvoll²⁸.

Aus raumwissenschaftlicher Sicht sind die angeführten Indizien für die strukturierende Kraft des „Sunbelt“ allerdings ungenügend. Schon im Vergleich zur „Banane“ gibt es viel stärkere innere und äußere Brüche. Die Komplementarität wirtschaftlicher Aktivitäten ist geringer²⁹. Die Konzentration auf den schmalen mediterranen Küstenstreifen und die Brüche zum Hinterland sind schärfer. Die Attraktivität der Kultur- und Naturlandschaft wird durch besondere ökologische Gefährdungen kontrastiert³⁰. Die Arbeitslosigkeit ist im europäischen Vergleich hoch³¹. Das hat zu starken sozialen Spannungen geführt, die eine gewisse Tendenz zur Intoleranz und sozialen Ausgrenzung „gegen Süden“ zeigen. Das deutlichste Beispiel ist in Südfrankreich die besondere Stärke der „Front National“, die sich insbesondere gegen die Beziehungen zum Maghreb richtet.

Die neuen Regionalisierungsbewegungen in Norditalien (die „Ligen“) und der Katalanismus sind damit nicht vergleichbar. Es geht hier um andere Bindungsprobleme mit dem italienischen bzw. spanischen Zentralstaat. Es gibt aber die Gefahr eines „Kurzschließens“ mit dem europäischen Kernraum: Für die Regionen am „Sunbelt“ kann das Konzept eines „Europa der Regionen“ deshalb besonders attraktiv sein, weil es ein Ausweichen vor der jeweiligen Problematik der schwierigeren Regionen im Süden des „Sunbelt“ ermöglicht.

Demgegenüber würde eine zweite regionale Modernisierungsperspektive am Mittelmeer in einer föderalen Reform auf nationalstaatlicher Ebene bestehen. Es gibt kein Naturgesetz der Mittelmeerländer, das einer Föderalisierung entgegensteht. In Spanien hat die Konsolidierung des „Staats der Autonomien“ und die sozioökonomi-

sche Realentwicklung dafür eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen. Eine solche Option wäre nicht nur im Bezug auf die schwächeren Regionen Spaniens solidarischer, sondern könnte auch im Eigeninteresse starker Regionen wie Katalonien liegen. Kataloniens wirtschaftliches Wachstum erfordert eine breitere regionale Vernetzung im Süden. Eine föderale Reform würde eine neue, konstitutive Rolle für Katalonien bedeuten. Die Legitimität seiner regionalen Politik würde dadurch und durch die föderale Praxis im spanischen Regionalzusammenhang gestärkt. Es gibt in letzter Zeit Indizien, daß sich die Akteure in Katalonien und Spanien – unabhängig von parteipolitischen Orientierungen – dieser föderalen Aufgabe im eigenen Land stärker bewußt werden³².

In Bezug auf das „Europa der Regionen“ wäre diese Option einer internen Föderalisierung der Mittelmeerländer eine Stufenlösung: Sie ermöglicht begrenzte interregionale Integrationsprozesse und föderale Lernprozesse, die mittelbar auch regionale Initiativen auf europäischer Ebene verbessern. Sie ermöglicht eine feinere Handhabung des Subsidiaritätsprinzips und verhindert eine Blockierung in der abstrakten Alternative „Europa der Regionen“ kontra „Nationalstaat“. Gemessen an den universellen Ansprüchen der Regionalisierung in den siebziger Jahren ist diese Option bescheidener. Gemessen an der Betonung „endogener“ Potentiale, ist sie weiträumiger angelegt.

Aus deutscher Sicht käme es darauf an, sich der unterschiedlichen Lage und Verlaufsform von Regionalisierungsprozessen in Südeuropa bewußter zu werden. Unabhängig davon, welcher Option für regionale Modernisierung man dabei zuneigt, wird die Entwicklung Kataloniens und des „Sunbelts“ in den neunziger Jahren ein hochinteressanter Testfall sein.

28 Die Szenarios des Buchs von H. de Jouvenel/M.-A. Roque (Anm. 14) drehen sich um diese Sunbelt-These.

29 Der „Sunbelt“ ist zunächst mehr ein Förderungskonzept für regionale Unternehmungen (eine Art gemeinsames „Label“).

30 Vgl. Michel Grenon/Michel Batisse (Hrsg.), *Le plan bleu – Avenirs du bassin méditerranéen*, Paris 1988.

31 Vgl. EG-Kommission (Anm. 24), S. 25.

32 Über die Beteiligung der Regionen an der Einkommensteuer hat sich eine Debatte über die Mitverantwortung („Corresponsabilidad“) der Autonomen Gemeinschaften entwickelt; vgl. *El estado de la España autonómica*, *El País-Sonderbeilage* vom 5.3.1992. Nach den Parlamentswahlen 1993 wird in Spanien mit der Bildung einer Koalitionsregierung mit Beteiligung von Regionalparteien gerechnet.

Die Auswirkungen der Europäischen Strukturfonds auf die regionale Entwicklung in Portugal

I. Zur Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die Strukturpolitik, die im wesentlichen Regionalpolitik ist¹, erhielt durch den Beitritt der iberischen Länder – die die regionalen Disparitäten der Gemeinschaft verstärkten – ein größeres Gewicht. Die Einheitliche Europäische Akte nahm die Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung [EFRE], Europäischer Sozialfonds [ESF] und die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft [EAGFL]) im Vertragsrecht mit dem ausdrücklichen Ziel der Verringerung der regionalen Ungleichgewichte auf. Zwar wurden die Fonds seitdem als „eines der Hauptinstrumente der Gemeinschaft zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes“² betrachtet, aber erst die Rahmenverordnung 2052/88 vollzog ihre grundlegende Reform. Diese beschränkte die strukturpolitischen Investitionen auf fünf Ziele³:

Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen, in denen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 75 Prozent des EG-Durchschnitts erreicht;

Ziel 2: Industriegebiete mit Umstellungsproblemen, in denen bestimmte Industriezweige unter einem Rückgang leiden;

Ziel 3 und 4: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben;

1 Vgl. Egon Schoneweg, Ausrichtung und Leistungsfähigkeit der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Vortrag auf der Internationalen Fachtagung „Die Regionen im EG-Integrationsprozeß“, Dezember 1992, S. 1.

2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europa im Dienst der Regionen, Luxemburg 1991, S. 2.

3 Vgl. ebd., S. 2f.; Egon Schoneweg, Regionalpolitik, in: Handbuch der europäischen Integration, Wien 1991, S. 786 ff.

Ziel 5: Maßnahmen zugunsten landwirtschaftlicher Gebiete; dies umfaßt eine Modernisierung der Agrarstrukturen (Ziel 5a) und eine Förderung von benachteiligten ländlichen Gebieten (Ziel 5b).

Federführend für Ziel 1 und 2 ist der EFRE, für Ziel 3 und 4 der ESF, der sich auch an Ausbildungsmaßnahmen in Ziel-1- und Ziel-2-Gebieten beteiligt, und für Ziel 5 der EAGFL, dessen Ausgaben der Abteilung Ausrichtung zum Großteil in Ziel-1-Gebiete flieen⁴.

Einhergehend mit dieser Zielsetzung wurden die Finanzmittel der Strukturfonds für den Zeitraum von 1989 bis 1993 auf 60315 Mio. ECU aufgestockt; allein für Ziel 1 beliefen sich die Mittel auf 38300 Mio ECU oder 60 Prozent der Gesamtmittel.

Bei der Finanzierung der verschiedenen Programme, für deren Durchführung die nationalen Behörden verantwortlich sind und für die das Subsidiaritätsprinzip gilt, werden die drei Strukturfonds kombiniert und in einigen Fällen von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EKG) oder der Europäischen Investitionsbank (EIB) unterstützt. Alle Programme sind Kofinanzierungssysteme, deren Fördersätze bei maximal 75 Prozent liegen⁵.

Eine Beurteilung der praktischen Durchführung der Fonds und ihrer Ergebnisse bezüglich ihrer Zielsetzung durch die zuständigen EG-Stellen fiel Ende 1992/Anfang 1993 durchweg positiv aus. Sie sahen eine kontinuierliche Verbesserung des Programmplanungsverfahrens sowie eine Verringerung der regionalen Disparitaten⁶.

4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dritter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds, Luxemburg 1993, S. 53 ff.; E. Schoneweg (Anm. 3), S. 788.

5 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 2), S. 5; E. Schoneweg (Anm. 3), S. 790.

6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 4), S. 3 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Europäische Union, Luxemburg 1992, S. 44.

II. Eine Bestandsaufnahme für Portugal

Von der Strukturreform profitierte auch Portugal, dessen Gebiet vollständig unter Ziel 1 eingestuft wurde und auf das 6 958 Mio. ECU oder 19,2 Prozent der Mittel für die Ziel-1-Regionen entfielen. Die Gelder der Strukturfonds hatten im Jahr 1992 einen Anteil von 3,5 Prozent am portugiesischen BIP bzw. von 8,0 Prozent an den Buttoanlageinvestitionen⁷. Daneben trat die EIB als Kreditgeber auf. 1989 erhielt Portugal pro Kopf die meisten Gelder in der Gemeinschaft⁸.

Konnten die Strukturfonds jedoch zur Entwicklung, besonders zu einer regionalen Kohärenz, beitragen und damit die allgemeine positive Beurteilung stützen? Wie die folgende Tabelle verdeutlicht, ist sowohl eine Anpassung als auch eine interne Homogenisierung Portugals nicht sichtbar:

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner gemessen am EG-Durchschnitt und Arbeitslosenrate

	BIP je Einwohner ^{a)} EUR 12 = 100			Arbeitslosenrate	
	1980	1989	1991	1990	1991
Kontinentalportugal	55	55	56	4,1	4,2
Nordregion	46	47	49	2,6	2,7
Zentrumsregion	44	45	41	2,0	2,1
Lissabon und Tejotal	71	70	76	5,8	6,1
Alentejo	51	50	35	9,7	10,3
Algarve	50	50	49	3,8	4,0

a) gemessen in Kaufkraftstandards.

Quelle: Schnellberichte der Regionen 1991/2, 1991/3; Kommission der EG, Die Regionen in den 90er Jahren: 4. Bericht, Luxemburg 1991.

Nach Berechnungen der Europäischen Kommission müßte Portugal in den nächsten 20 Jahren ein jährliches Wachstum von 1 ¼ Prozentpunkten über dem EG-Durchschnitt aufweisen, um 75 Prozent des EG-Durchschnitts zu erreichen⁹. Eine Annahme, die bei einem von der OECD für Portugal prognostizierten jährlichen Wachstum für die neunziger Jahre zwischen 2,4 Prozent und 1,7 Prozent schwerfällt¹⁰. Daneben hat Portugal mit einer

7 Vgl. Expresso vom 10. Oktober 1992.

8 Vgl. Diário de Notícias vom 20. Januar 1989; Europäische Investitionsbank, Jahresbericht 1991, Luxemburg 1992, S. 101.

9 Vgl. E. Schoneweg (Anm. 1), S. 2; Expresso (Anm. 7).

10 Vgl. OECD Länderbericht 1992, Bonn 1993, S. 126.

unzureichenden Ausbildung (nur 40 Prozent der 15–19jährigen gehen zur Schule oder machen eine Ausbildung – zum Vergleich: In Deutschland beträgt ihr Anteil ca. 85 Prozent) und mit einer verwundbaren Wirtschaft zu kämpfen; alle 40 anfälligen Sektoren der Gemeinschaft sind im Land vertreten¹¹. Das einzige Pfund, mit dem Portugal wuchern kann, ist eine Arbeitslosenrate von knapp 4 Prozent, die regional jedoch bis zu 10 Prozent erreicht (vgl. Tabelle 1).

III. Regionale Disparitäten in Portugal

Zutreffender als eine Gesamtbetrachtung ist eine Analyse der Regionen bzw. Distrikte. Wie Tabelle 1 zeigt, weisen die Regionen, die – mit Ausnahme der Region Lissabon – zu den elf am meisten benachteiligten in Europa gehören¹², starke Disparitäten auf, was auch folgende Tabelle bestätigt:

Tabelle 2: Anteil der Regionen am BIP Portugals (in Prozent)

	1970	1977	1979	1985	1990
Norden	31,75	28,01	32,71	31,10	32,25
Zentrum	12,96	13,35	13,19	14,60	13,48
Lissabon	48,30	46,63	46,38	46,40	47,45
Alentejo	4,86	4,64	4,54	4,90	3,64
Algarve	2,31	3,32	3,18	3,00	3,17

Quelle: Eurostat Schnellberichte Regionen 1993/1, 1993/5; Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Plano de Desenvolvimento 1989/93, Lissabon 1989, S. 35.

Demnach blieben im Zeitraum 1970–1990 die regionalen Disparitäten relativ unverändert; die entwickelten Gebiete bauten ihre Position eher noch aus. Der Dualismus der industriell entwickelten Küstenregionen, besonders der Großräume Lissabon-Setubal und Aveiro-Porto-Braga, gegenüber dem rückständigen, landwirtschaftlich geprägten Hinterland wurde konserviert, was bei einem 85prozentigen Anteil der Küstenregion am BIP (ca. 9/10 der Industrieproduktion) – allein der Raum Lissabon wies 40 Prozent des Industrie-

11 Vgl. E. Schoneweg (Anm. 1), S. 2; Expresso (Anm. 7).

12 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Regionen in den neunziger Jahren, Luxemburg 1991, S. 106.

und 53 Prozent des Dienstleistungsprodukts auf¹³ – problematisch ist. Für Portugal stellt sich daher neben der Frage, in welchem Maße und in welchen Bereichen die Strukturfonds genutzt wurden, auch die Frage, wohin die Gelder innerhalb Portugals gingen und aus welchen Gründen eine innerportugiesische Harmonisierung nicht begonnen werden konnte.

IV. Der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung

Den größten Anteil der Strukturhilfen macht der EFRE aus¹⁴. Priorität besaß der Straßenbau, gefolgt von Sanitär-, Bildungs-, Gesundheits- und Forschungsmaßnahmen, die die Regionen aufwerten und vernachlässigte Sektoren beachten sollten¹⁵.

Federführend war bis 1989 das Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo à Actividade Produtiva (PNICIAP), das in drei Systeme untergliedert war: das SIBR (Sistema de Incentivos de Base Regional – regionale Basisinitiativen), das SIFIT (Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento do Turismo – Tourismusinvestitionen) und das SIPE (Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno – Stärkung von vorhandenen [Energie-] Potentialen). Allein diese Bereiche sahen Gelder von ca. 520 Mio. DM vor. Daneben enthielt der EFRE Sonderprogramme zur Verbesserung der Telekommunikation, des Energiepotentials, des Forschungsbereichs und der regionalen Entwicklung mit einem Gesamtbetrag der Fördermittel von ca. 1,25 Mrd. DM¹⁶.

Zielsetzung, Programme, Ausarbeitung und Vergabe konnten zwar kaum besser ausfallen, aber eine empirische Untersuchung für die Jahre 1986–89 zeigt die Schwächen des EFRE¹⁷:

13 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território: Portugal – Plano de Desenvolvimento Regional 1989–93, Volume I, Lissabon 1989, S. 34f.

14 Vgl. Banco de Portugal, Gerência de 1990, Lissabon 1991, S. 165; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Structural Intervention, Luxemburg 1993, S. 4, 14.

15 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Memorando – FEDER 1986–89, Lissabon 1989, S. 4ff.

16 Vgl. ebd., S. 27f. und 36ff.

17 Vgl. zu den folgenden Ausführungen, falls nichts anders angegeben: Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 15), S. 1 ff.

- Von den bereitgestellten Geldern bekam Portugal knapp 61,5 Prozent. Dies lag nicht an der Vergabe der EG, sondern an den Zahlungsbitten; nur 61,4 Prozent der Mittel wurden beantragt.
- Hauptnutznießer war die Zentralverwaltung (34 Prozent), gefolgt von den Staatsunternehmen (26 Prozent), der Lokalverwaltung (27 Prozent) und den autonomen Regionen (13 Prozent), wobei sich der Staat auf Großprojekte verlegte, während die lokalen Behörden eine Vielzahl von Kleinprojekten beantragten.
- Die benachteiligten Regionen waren gegenüber den entwickelten Regionen bei der Vergabe der Fondsgelder im Hintertreffen und kamen auf einen geringeren Anteil¹⁸.
- Wie sehr diese Regionen im Gegensatz zu den entwickelten jedoch die EFRE-Gelder in Anspruch nahmen, verdeutlichen ihre Zahlungsbitten: Die Region Algarve mit den geringsten Zuwendungen von 6,9 Prozent beantragte 75,8 Prozent und die Zentralregion (24,6 Prozent) beantragte 66,1 Prozent; dagegen fragte die Region Lissabon (25 Prozent) nur 35,9 Prozent der Gelder ab¹⁹.
- Die Ausführung der Projekte ging langsam voran und hinkte den Plänen hinterher: Bis Ende April 1989 waren nur 22 Prozent der geplanten Projekte abgeschlossen, und bei 24 Prozent waren noch keine Zahlungsbitten gestellt worden. Während die benachteiligten Gebiete am eifrigsten darum bemüht waren, lag die Region Lissabon an letzter Stelle.

Diese Entwicklung der regionalen Verteilung und des Abrufs der Fondsgelder setzte sich auch nach der Reform der Strukturfonds fort. Bis Ende 1992 waren ca. 62,4 Prozent der bereitgestellten EFRE-Mittel ausgezahlt worden²⁰.

18 Vgl. ebd., S. 16ff.; diese Aussage bekräftigt die Verteilung der Programme SIBR und SIFIT; Joaquim Ferreira do Amaral, FEOGA: Impacto da sua aplicação em Portugal e perspectivas, in: Varios (Hrsg.), A Economia Portuguesa Face à CEE, Lissabon 1988, S. 67ff. Nach einem Bericht des Diário de Notícias vom 27. Mai 1989 erhielten die Distrikte Lissabon, Leiria, Aveiro, Setúbal, Porto und Braga allein 85 Prozent der Gelder, während Vila Real, Bragança und Beja zusammen nur auf 0,5 Prozent kamen.

19 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 15), Tabelle S. 2.

20 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 14), S. 14.

Tabelle 3: Regionale Verteilung der Mittel des EFRE (in Prozent)

	1975-1987	1987	1988	1989	1990	1991
Norden	30,25	36,56	19,74	7,45	3,94	7,64
Zentrum	21,23	13,14	10,32	12,89	3,85	3,93
Lissabon und Tejotal	8,89	10,58	30,62	17,84	12,39	1,69
Alentejo	15,68	10,3	6,77	1,89	4,46	1,15
Algarve	5,59	7,74	5,78	2,21	1,19	0,83
überregional	4,78	7,45	18,92	50,18	60,93	74,75

Quelle: Comissão das CEE, Feder em Numeros 1987, Lissabon 1988; Kommission der EG, Der EFRE in Zahlen 1988, Luxemburg 1990; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der EFRE im Jahr 1991, Luxemburg 1992.

Während der Anteil der direkten Zahlungen abnahm, stiegen die überregionalen Zusagen, die hauptsächlich in den allgemeinen Infrastrukturbereich flossen. Hierzu gehört auch die fragwürdige Unterstützung des VW/Ford-Automobilwerkes auf der Halbinsel Setúbal mit einem Gesamtvolumen von ca. fünf Mrd. DM, für das die EG ca. 1,2 Mrd. DM bereitstellt, wovon eine Mrd. DM aus dem Topf des ERFE kommt. Trotz kritischer Stimmen aus der EG-Administration konnte sich das Projekt aufgrund der nachdrücklichen Unterstützung von seiten der portugiesischen Regierung, die sich davon einen Wirtschaftsschub und den Eintritt in den Club der Industrieländer verspricht²¹, behaupten. Ein Großteil der Gelder geht nicht in die benachteiligten Gebiete, sondern in die entwickelten Regionen Portugals zur Bewältigung von Anpassungsproblemen.

Finanziell unterstützt werden diese Maßnahmen von der Europäischen Investitionsbank. Eine sektorale wie regionale Aufschlüsselung ergibt, daß die Darlehen größtenteils in Infrastrukturbereiche gingen, dabei vor allem Verkehrs- und Energiemaßnahmen betrafen und die entwickelten Regionen, in besonderem Maße Lissabon, bevorzugten²².

Obwohl durch den EFRE regionale Projekte realisiert wurden, die sonst nie zustande gekommen oder durchgeführt worden wären, und somit auch

21 Vgl. Expresso vom 29. Juni 1991 und 31. Oktober 1992; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der EFRE 1991, Luxemburg 1992, S. 42; Der Spiegel, Nr. 42/1992.

22 Vgl. Europäische Investitionsbank, Jahresberichte 1989-1991, Luxemburg 1990-1992; demnach vergab die EIB im Jahr 1990 156 Mio. ECU für das Autowerk in Setúbal; dies entsprach einem Anteil von knapp 20 Prozent der Einzeldarlehen.

die schwachen Regionen in den Genuß einer Aufwärtsentwicklung kamen, blieben die strukturellen und regionalen Disparitäten bestehen. Eine Änderung wäre nur durch eine langfristige Planung und Programmerstellung einschließlich organisatorischer, technischer und finanzieller Hilfen des Staates für die strukturschwachen Gebiete, die aus eigener Kraft nur einen Bruchteil der sich bietenden Chancen ausschöpfen konnten, herbeizuführen. Diesen qualitativen Schritt unterließ jedoch die Regierung, so daß die Entwicklungsfähigkeit der Regionen eingeschränkt blieb.

V. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Die defizitären Agrarstrukturen in der Landwirtschaft erforderten besondere Übergangsregelungen, um Portugal die Anpassung an die Markt- und Preisverhältnisse der Gemeinschaft zu erleichtern und um schwerwiegende soziale Folgen zu vermeiden. Der Grund waren die Preise der meisten Agrarprodukte, die zum Zeitpunkt des Beitritts über dem EG-Durchschnitt lagen²³.

Zwei Regelungen sind hier zu unterscheiden: ein klassischer Übergang für Produkte, die keine Schwierigkeiten bei der Übernahme der EG-Agrarpolitik erwarten ließen und innerhalb von sieben Jahren schrittweise durch einen Zollabbau an die EG-Preisstruktur angepaßt werden sollten, sowie ein stufenweiser Übergang für „empfindliche“ Produkte, die einen Anteil von ca. 80-85 Prozent ausmachten²⁴. Diese Zielsetzung erforderte bzw. erfordert eine Umstrukturierung und Modernisierung, für die die Europäische Gemeinschaft den Landwirtschaftlichen Garantiefonds (EAGFL) und den Landwirtschaftlichen Garantiefonds, Abteil Ausrichtung (EAGFL - AA), als begleitende Maßnahmen bereitstellt.

Verantwortlich für die Verteilung der Gelder ist das Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (Finanzierungsinstitut zur Entwicklung der Landwirtschaft und der

23 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 13), Schaubild S. 40.

24 Vgl. Deutsche Industrie- und Handelskammer in Lissabon, Geschäftsbericht 1986, S. 37 ff.; Manuel Costa Soares/José Varela Santos, A agricultura portuguesa um ano após a adesão, in: Cadernos do IEP, (1987) 1, S. 24 f.

Fischerei – IFADAP)²⁵, das den Anforderungen anfangs nicht gewachsen war. Erst Mitte 1986 wurden die EG-Regelungen auf Portugal übertragen, und eine Informationskampagne fand erst Anfang 1987 via Fernsehen statt²⁶. Die Konsequenz war, daß 1986 gerade 57 Mio. DM vom EAGFL an Portugal gingen. Wie sehr die Gelder jedoch angenommen wurden, zeigt die Entwicklung der folgenden Jahre: 1988 überwies die EG ca. 310 Mio. DM, und 1990 waren es ca. 440 Mio. DM²⁷. Anfang 1993 sprach der neue Präsident des IFADAP, Ivo Pinho, von etwa 63 000 Projekten, an denen das Institut beteiligt gewesen war²⁸.

Eine ähnliche Entwicklung durchlief der EGAFLLA. Nachdem die EG erstmals 1987 Gelder in Höhe von ca. 45 Mio. DM vergeben hatte, schnellten diese bis 1990 auf ca. 460 Mio. DM empor. Allein für die Verbesserung der Strukturprobleme und der Produktionsbedingungen – z. B. der Bewässerungsflächen, der ländlichen Wege, der Elektrifizierung, der Olivenkulturen, der Forstbestände oder der Entwässerung der Böden im Alentejo – wurde bis 1996 ein Finanzvolumen von 700 Mio. ECU veranschlagt²⁹.

Eine regionale Analyse der Verteilung der Mittel des EAGFL ergibt, daß die stark familiär-landwirtschaftlich geprägten Gebiete im Hinterland von Nord- und Zentralportugal im Gegensatz zu den Küstengebieten sowie den Regionen Lissabon und Alentejo nur einen geringen Anteil der Mittel erhielten³⁰. Viele Landwirte konnten nicht die Eigenmittel aufbringen, um an die Fondsgelder zu gelangen, wobei die hohen Kreditzinsen von 30 Prozent in Portugal eine nicht unwesentliche Rolle einnahmen.

Zwar stiegen die Gelder des EAGFL an, aber sie wurden zur Beibehaltung der früheren Agrarpoli-

tik genutzt³¹. Kooperativen und Kleinbauern erhielten kaum Gelder, während die Latifundisten und Großlandwirte davon profitierten³². Die Besitzstruktur konzentrierte sich weiter, und regional verlief die Verteilung der Fonds nach einem ähnlichen Prinzip: Die reicheren und entwickelteren Distrikte erhielten umgerechnet auf ihre Bewohner den größten Anteil.

Die geringe Berücksichtigung regionaler Problembereiche sowie eine allgemeine Vernachlässigung der Agrarpolitik verhinderten eine Reform des Landwirtschaftssektors. Die Erhaltung der Agrarstrukturen wirkte sich nicht nur negativ auf das Einkommen der abhängig Beschäftigten und der Produzenten aus, sondern ließ die Agrarproduktion auf einem geringen Stand verharren und konservierte die sozialen wie ökonomischen Strukturen der landwirtschaftlichen Regionen³³. Nach einer Untersuchung des Gabinete de Estudos do Ministério do Planeamento e da Administração do Território aus dem Jahr 1992 sind die sozioökonomischen Strukturen immer noch zu 90 Prozent landwirtschaftlich geprägt; von ca. 500 000 Erwerbstätigen bewirtschaften 54 Prozent eine Fläche von unter zwei Hektar³⁴.

Betroffen von dem Einkommensverlust aufgrund der Anpassung an die EG-Marktpreise waren fast sämtliche Produzenten pflanzlicher wie tierischer Produkte. Der Einkommensrückgang betrug im ersten Beitrittsjahr bis zu 15 Prozent, wobei das Einkommen in einigen Bereichen nur 50 Prozent des EG-Durchschnitts erreichte³⁵. Die wenigen Ausnahmen stellten die Wein- und Milchproduzenten sowie die Forstwirtschaft dar. Aber selbst die Holz- und Papierindustrie wurde Anfang der neunziger Jahre von einer Krise getroffen.

Leidtragende dieser Preisentwicklung waren die Klein- und Kleinstbetriebe in Nord- und Zentral-

25 Vgl. Comissão das CEE, Comunidade Europeia – Portugal 1988, Lissabon 1988, S. 51 ff.; M. C. Soares/J. V. Santos (Anm. 24), S. 29; J. Ferreira do Amaral (Anm. 18), S. 64.

26 Vgl. Rui Rosado Fernandes, A importância do associativismo, in: Cadernos do IEP, (1987) 1, S. 58; Semanario vom 30. August 1986 und vom 14. Februar 1987.

27 Vgl. Banco de Portugal (Anm. 14), S. 165.

28 Vgl. das Interview mit Ivo Pinho in: Expresso vom 23. Januar 1993.

29 Vgl. J. Ferreira do Amaral (Anm. 18), S. 64; M. C. Soares/J. V. Santos (Anm. 24), S. 28 ff.

30 Vgl. Expresso vom 6. Februar 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft – Bericht 1991, Luxemburg 1992; R. R. Fernandes (Anm. 26), S. 58; Diário vom 17. Juli 1987; Rogério de Brito, Balanço da integração da agricultura portuguesa na CEE, in: Partido Comunista Português, Portugal e a CEE hoje, Lissabon 1988, S. 33.

31 Vgl. I. Pinho, in: Expresso (Anm. 28).

32 Vgl. TV Südwestfunk, „Zur Sache“, vom 12. Dezember 1991; A. Silva, Financiamento e Créditos à Agricultura, in: Partido Comunista Português, Agricultura – Situação e Perspectivas, Lissabon 1988, S. 51 f.

33 Vgl. Ralf Säger, Portugals langer Weg nach „Europa“, Diss. Gießen 1993; Expresso vom 6. Februar 1993.

34 Vgl. Expresso vom 6. März 1993 mit den Ergebnissen der Untersuchung des Gabinete de Estudos do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

35 Vgl. Francisco Avelaz/Joaquim Fraga, Os Preços e os rendimentos agrícolas no 1.º ano de adesão, in: Vários (Anm. 18), S. 24 ff. und Tabellen S. 28 f.; Eurostat, Agriculture Prices 1980–1989, Luxemburg 1990, S. 76; J. Ferreira do Amaral (Anm. 18), S. 143.

portugal, wohingegen die mittleren und großen Betriebe in Südportugal und in einigen Gebieten von Zentralportugal überleben konnten. Jedoch wurden auch bei den mittleren Betrieben die Probleme immer schwerwiegender, da Faktorkosten, Zins- und Pachtraten über dem EG-Durchschnitt lagen, eine Vermarktungsstruktur fehlte und die Gelder des IFADAP nur langsam flossen³⁶. Dies erschwerte eine Modernisierung der Betriebe bzw. ließ diese unrentabel werden. Die Konsequenz ist eine niedrige Agrarproduktion und ein Import von ca. 50 Prozent aller benötigten Nahrungsmittel³⁷. EG-Importe bestimmen nicht nur das Warenangebot, sondern verdrängen einheimische Produzenten aufgrund schlechterer Qualität und höherer Preise ihrer Produkte vom einheimischen Markt³⁸.

Die EG-Hilfen brachten also im Agrarsektor nicht die erhoffte Steigerung der Produktion, die Verringerung der Importe, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eine Angleichung der regionalen Disparitäten. Weiterhin bestehen starke regionale Asymmetrien, eine Konzentration der Eigentums- und Besitzstrukturen, rückständige Produktionsmethoden und damit eine nicht ausreichende Produktion. Auf den Binnenmarkt 1993 war die Landwirtschaft am schlechtesten vorbereitet.

Notwendig ist eine wirkliche Agrarreform, eine langfristige Planung unter Berücksichtigung der lokalen Potentiale, eine Abkehr von der intensiven Bewirtschaftung und eine Industrialisierung der ländlichen Räume, da ansonsten die neue Agrarpolitik der Gemeinschaft, die etwa 1,2 Mrd. DM für die portugiesische Landwirtschaft bereithält, mehr Probleme als Lösungen aufwirft. Zu befürchten ist eine weitere Verödung der Agrarregionen, besonders des Alentejo, und ein immenser Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, falls nicht ein radikaler Wandel der Agrarpolitik einsetzt³⁹.

36 Vgl. Expresso vom 27. Juli 1991 mit einem Bericht über einen Aufstand der mittleren Landwirte gegen die Agrarpolitik der Regierung; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 30), Tabelle 82.

37 Vgl. Deutsche Industrie- und Handelskammer in Lissabon, Geschäftsbericht 1990.

38 Vgl. Pedro Ordaz, A Adesão e a Evolução do Comércio externo em 1986, in: Varios (Anm. 18), S. 161; Francisco Avelaz/Timothy J. Finan/Timothy Josling, Trade, Exchange Rates and Agriculture Pricing Policy in Portugal, World Bank 1988, S. 124f.; Werner Herzog, Sollen Bauern verschwinden?, in: Frankfurter Rundschau vom 26. März 1993.

39 Vgl. Expresso vom 6. Februar und 6. März 1993.

VI. Der Europäische Sozialfonds

Die besten Ergebnisse wies der ESF auf, der vor allem zu dem bisher nur in Ansätzen vorhandenen Berufsausbildungssystem beitrug⁴⁰: Von 220 Mio. DM (1986) stiegen die Gelder auf 420 Mio. DM (1989) an, gingen dann jedoch auf 340 Mio. DM (1990) zurück. An den Maßnahmen nahmen zwischen 150 000 und 280 000 und im Jahr 1991 gar 383 000 Personen, vorrangig Jugendliche, teil⁴¹. Eine genaue Analyse offenbart aber die Schwächen des ESF⁴²:

- Im ersten Jahr wurden nur 50 Prozent der bereitgestellten Gelder genutzt und auch nach der Strukturreform erhielt Portugal bis Ende 1991 gerade 44,7 Prozent der vereinbarten Gelder.
- Regional flossen in den ersten Jahren 86,2 Prozent der Gelder in die fünf entwickeltsten Distrikte Lissabon, Leiria, Aveiro, Porto und Coimbra. Hauptursache war der aufzubringende Eigenanteil, den die kleinen und finanzschwachen Betriebe nicht leisten konnten.
- Ein beachtlicher Teil der Gelder wurde – begünstigt durch eine mangelhafte Kontrolle – veruntreut, beispielsweise indem die Beschäftigten den Besuch einer fingierten Ausbildungsstätte bestätigen mußten. Daneben nutzten die Firmen die Fonds, um billige Arbeitskräfte einzustellen, die sie nach Ablauf der Ausbildungsprogramme entließen⁴³.

Betrachtet man allein die Statistik, so könnte vorschnell ein positives Fazit gezogen werden⁴⁴. Die Mikroanalyse weist allerdings auf die Schwächen des Fonds hin, der zwar zur Verringerung der

40 Vgl. J. Pinto Coelho, O FSE e as açoes de formação profissional, in: Varios (Anm. 18), S. 192f.; Comissão das CEE (Anm. 25), S. 57f.; R. Sängler (Anm. 33), S. 575f.

41 Vgl. Banco de Portugal, Gerência de 1987, S. 130; J. P. Coelho (Anm. 40), S. 131 mit Tabellen; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 4), S. 39.

42 Vgl. Banco de Portugal (Anm. 41), S. 99; J. P. Coelho (Anm. 40), S. 131, 136ff.; Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 15), Tabelle A-2.

43 Vgl. Semanário vom 17. Oktober 1987; TV Südwestfunk, „Zur Sache“, vom 12. Dezember 1991; Michael Dauderstädt, Portugal, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wesels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, S. 402. Dauderstädt schätzt, daß für die Jahre 1986/87 ca. 20 Prozent der ESF-Mittel veruntreut wurden.

44 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 4), S. 39.

Arbeitslosen beitrug, aber keinen Abbau der regionalen Disparitäten vorantrieb, im Gegenteil diese noch unterstützte. Zwar konnte durch die Fort- und Umschulungsmaßnahmen die Qualifikation der Arbeitnehmer verbessert werden, aber der Fonds deutete nur an, welche Möglichkeiten bestanden hätten, wenn der portugiesische Staat durch eine langfristige Planung und Kontrolle der Programme sowie durch eine organisatorische und finanzielle Unterstützung einen effizienten und gezielten Einsatz des ESF betrieben hätte.

VII. Beurteilung der Durchführung der Strukturfonds

Die Fonds ermöglichten in Portugal Investitionen ohne Belastung des Staatshaushaltes, schufen Arbeitsplätze, setzten eine Modernisierung in Gang und verbesserten die Infrastruktur. Aber die eigentlich angestrebte Verbesserung der regionalen Kohärenz unterblieb, und das vorhandene Entwicklungspotential wurde nicht ausgeschöpft.

Dies hatte vor allem endogene Gründe, wobei an erster Stelle die portugiesische Regierung zu nennen ist, die die rechtzeitige Erstellung eines übergreifenden und umfassenden Planes unterließ, so daß statt dessen in einer ersten Phase Einzelprojekte dominierten⁴⁵. Die Langsamkeit der Bürokratie und die Vergabekriterien verhinderten einen Abruf sämtlicher Gelder und benachteiligten die am meisten vernachlässigten Distrikte.

Die Ursachen bilden eine zentralisierte Bürokratie, die den Ansprüchen nicht gewachsen ist, sowie ein regionaler wie zentraler Klientelismus. Zudem besaßen die regionalen Behörden zur Ausarbeitung von langfristigen Programmen nicht die organisatorischen wie technischen

45 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 15), S. 4; Maria do Céu Esteves, A Política Regional Comunitária e o FEDER, in: Vários (Anm. 18), S. 126. Ein Beispiel für die Planungsprobleme ist das Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (Spezifisches Entwicklungsprogramm für die portugiesische Industrie – PEDIP) für die Klein- und Mittelunternehmen des Industriesektors. Da die Regierung eine rechtzeitige Ausarbeitung versäumt hatte – ein erster Vorschlag war aufgrund exorbitanter Forderungen im Jahr 1986 von der EG abgelehnt worden –, konnten erst ab 1987 Gelder beantragt werden.

Kapazitäten und hatten mit finanziellen Problemen wie auch kurzfristigen Terminen zu kämpfen⁴⁶.

VIII. Notwendige Maßnahmen zur Nutzung der Fondsgelder

Die Strukturfonds bieten zwar aufgrund ihrer finanziellen Mittel und ihrer Vergabekriterien die Möglichkeit für eine nachholende kohärente Entwicklung, allerdings ist zugleich eine grundlegende Reform der endogenen Entscheidungsstrukturen und ein Umdenken bei den langfristigen Planungen notwendig. Die Aufstockung der Finanzmittel durch den Kohäsionsfonds bedeutet zwar einen warmen Geldregen für Portugal, aber sie bietet ebensowenig wie die Strukturreform 1988 die Gewähr einer tatsächlichen regionalen Angleichung der Lebensverhältnisse.

Unabdingbar ist daher neben einer verstärkten Kontrolle eine von der portugiesischen Regierung zu initiierte Regionalpolitik, die auf die Probleme der Gebiete im Hinterland eingeht und den Dialog mit den Sozialpartnern aufnimmt. Eine Forderung, die außer von der EG-Kommission⁴⁷ auch von der Confederação das Associações Empresariais Regionais (Vereinigung der regionalen Unternehmer) Anfang des Jahres 1993 aufgenommen und an die Regierung gerichtet wurde⁴⁸.

Diese Forderung umfaßt auch eine verbesserte Mittelausstattung der Regionen von seiten der Regierung in technischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht, eine Stärkung ihrer Entscheidungsautonomie und damit eine Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen.

Nur unter diesen Prämissen ist eine langfristige kohärente Entwicklung und eine bessere ökonomische Eingliederung in die Europäische Gemeinschaft möglich. Ansonsten wird Portugals Wirtschaft – trotz des Vorhandenseins einzelner wirtschaftlicher Zentren – strukturschwach, heterogen, anfällig und abhängig bleiben.

46 Vgl. Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Anm. 15), S. 19f.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 4), S. 38.

47 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 4), S. 40; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 21), S. 4.

48 Vgl. Expresso vom 6. und 13. Februar 1993.

Udo Bullmann/Dieter Eißel: „Europa der Regionen“. Entwicklung und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20-21/93, S. 3-15

Das Schlagwort vom „Europa der Regionen“ ist vieldeutig: Neben der Hoffnung, durch größeren Freiraum für eine regionale Vielfalt von Kulturen den Vereinheitlichungstendenzen der Brüsseler Zentrale zu entgegen, steht das Bestreben, durch Nutzung regionaler Ressourcen den komplexen Modernisierungsanforderungen in Staat und Wirtschaft zu begegnen. Im Zuge der sozial und politisch noch wenig flankierten Binnenmarktvollendung entstehen jedoch auch neue, z. T. rechtsextreme regionale Bewegungen, die ein Ende der gebietsübergreifenden Ausgleichszahlungen an die ärmeren Regionen fordern und einem regionalen Egoismus und Chauvinismus das Wort reden.

Bisherige Anstrengungen und Strategien der nachholenden Entwicklung haben ein weiteres Wohlstandsgefälle zwischen den peripheren Regionen (Irland, Portugal, Griechenland, Teile Spaniens und Italiens sowie die neuen Bundesländer) und den wirtschaftsstarken Zentren nicht verhindern können. Die Auflagen der Wirtschafts- und Währungsunion verpflichten die Mitgliedstaaten zu einer restriktiven Ausgabenpolitik und Haushaltsdisziplin, die gerade die strukturschwachen Regionen mit einem sozial brisanten Subventionsabbau treffen werden. Hinzu kommt, daß mit dem Ende der nationalen Währungshoheit die bisherige Möglichkeit der Kompensation von Wettbewerbsnachteilen durch Abwertung entfällt. Ohne ausreichende Finanzhilfe der EG (etwa nach Vorbild des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs) einerseits und ohne handlungsfähige, mit rechtlichen und administrativen Kompetenzen ausgestattete Regionen andererseits wird es den armen Ländern nicht gelingen, die Herausforderungen durch Arbeitslosigkeit und Umweltprobleme auf dezentraler Ebene zu bewältigen. Weitere Entvölkerungen und Wanderungsbewegungen in die jetzt schon überbelasteten Ballungsräume werden dann eintreten. Schon aus Eigeninteresse können die reicheren Regionen dies nicht zulassen.

Inwieweit die Regionen zu Innovationsfaktoren im ökonomischen und politischen Einigungsprozeß werden, hängt nicht nur von ihrer „außenpolitischen“ Aufwertung ab, sondern auch davon, ob sie „intern“ zu einer kreativen Ressourcenmobilisierung in der Lage sind und partizipative Entwicklungsmuster in Gang bringen. Europas subnationale Territorien sind politisch wie verfassungsrechtlich sehr verschieden ausgestattet und müssen in bezug auf dezentrale Modernisierungsanforderungen als äußerst unterschiedlich vorbereitet angesehen werden. So kommt es gegenwärtig in zahlreichen Mitgliedsländern zu Veränderungen im innerstaatlichen Beziehungsgeflecht, die auch weiterhin Aufmerksamkeit verdienen.

Gabriel Colletis/Hans-Kristian Colletis-Wahl: Die industrielle Dynamik der Region Rhône-Alpes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20-21/93, S. 16-22

Die Industrie der Region Rhône-Alpes ist, obwohl in einzelne industrielle Zentren gegliedert, nicht allzu sehr spezialisiert, also insgesamt einigermaßen ausgewogen strukturiert. Diese räumliche Verteilung wird als Vorteil angesehen, sie führt aber zu keiner generellen Kohärenz. Es gibt also in der Region Rhône-Alpes lokale Produktionsstrukturen, aber keine regional vernetzte Industrie.

Die Regionalpolitik läßt daher zwei Ziele erkennen:

- Lokale Produktionsstrukturen sollen gefördert werden durch eine örtliche Integration von Ausbildung, angewandter Forschung und Industrie.
- Neue Technologien sollen sowohl die Entwicklung von High-Tech-Sektoren ermöglichen, als auch die Modernisierung der sogenannten „traditionellen“ Zweige erlauben. Industrie, bis jetzt die Stärke der Region, soll weiterhin Priorität haben. Industrie soll Dienstleistungen hervorrufen, nicht umgekehrt.

In diesem Rahmen entwickelt der „Conseil Régional“ eine Technologiepolitik, die das lokale Zusammenwirken von Industrie, Forschung und Bildung fördert und die Verknüpfung der verschiedenen lokalen Technoindustrien vollzieht.

Gerd Held, Föderalismus am Mittelmeer? Neue Problemlagen regionaler Modernisierung am Beispiel Kataloniens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20–21/93, S. 23–29

Spanien ist ein „Staat der Autonomen Gemeinschaften“, aber kein Bundesstaat. Die Entwicklung eines breiteren, regionalen Mittelfeldes zwischen den ärmsten und den reichsten Autonomen Gemeinschaften macht heute Schritte zu einer föderalen Ordnung möglich. Das Beispiel Kataloniens zeigt dabei, daß die Rollen im „Spanien der Regionen“ und im „Europa der Regionen“ nicht übereinstimmen. Für eine starke Region im „Norden des Südens“ ist die europäische Rolle attraktiver, wie zahlreiche Kooperationsprojekte zeigen. Aber sowohl für die sozioökonomische Modernisierung als auch für die politische Legitimität Kataloniens ist die spanische Rolle elementar. Ohne nationale Föderalisierung bleibt das „Europa der Regionen“ eine exklusive Veranstaltung. Diese neue Konfliktlage gilt auch für andere spanische, französische und italienische Regionen am nordwestlichen Mittelmeerbogen („Sunbelt“). Der Beitrag tritt für eine differenzierte Sicht regionaler Modernisierung in den verschiedenen Räumen Europas ein und wendet sich gegen eine Verkürzung von Regionalisierung auf „Dezentralisierung“.

Ralf Säger: Die Auswirkungen der Europäischen Strukturfonds auf die regionale Entwicklung in Portugal

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20–21/93, S. 30–36

Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft erhielten nach der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und nach ihrer Reform (1988) verstärkt die Aufgabe, eine regionale Homogenisierung voranzutreiben und die benachteiligten Regionen an den Stand der entwickelten heranzuführen. Nach Aussage der zuständigen EG-Stellen soll ihnen diese Aufgabe mehr als zufriedenstellend gelungen sein.

Eine mikroökonomisch angelegte Analyse für die Regionen Portugals, das in seiner Gänze zu den geförderten Gebieten zählt, offenbart jedoch, daß Gesamtportugal seine Stellung gegenüber dem Durchschnitt der EG-Länder nicht verbessern konnte und daß darüber hinaus innerhalb des Landes die regionalen Disparitäten Bestand hatten.

Kann daraus geschlossen werden, daß die Strukturfonds ihre Aufgabe nur unzureichend erfüllen und daß eine erneute Reform einschließlich einer Mittelaufstockung – wie es die EG-Administration Anfang 1993 durch den Kohäsionsfonds für die vier benachteiligtsten Länder der Gemeinschaft beschlossen hat – notwendig ist? Der Aufsatz zeigt, daß die Verantwortung für die innerportugiesische Entwicklung nicht bei der EG, sondern bei den portugiesischen Stellen zu suchen ist. Innenpolitische Gründe bedingen die weiter bestehenden Disparitäten, weshalb die Verantwortlichen in Portugal gefordert sind, über Verteilung und Konzeption der Fonds nachzudenken. Eine rein quantitative finanzielle Aufstockung der Mittel ist zwar hilfreich, bietet aber keine ausreichende Gewähr für eine nachholende Entwicklung.