



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Thore, C.: Regionale Probleme in einer erweiterten EG und der regional-politische Beitrag der gemeinsamen Agrarpolitik. In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 471-495.

REGIONALE PROBLEME IN EINER ERWEITERTEN EG UND DER REGIONAL-
POLITISCHE BEITRAG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

von

Carsten Thoroe, Kiel

- 1 Einleitung
 - 2 Regionale Entwicklungsunterschiede in einer erweiterten
Gemeinschaft
 - 2.1 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten
in der EG
 - 2.2 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten
in den Beitrittsländern
 - 3 Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und in
den Beitrittsländern
 - 3.1 Regionalpolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene
 - 3.2 Zur gemeinsamen Regionalpolitik der EG
 - 4 Die Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik für die regionale
Entwicklung in der EG
 - 4.1 EG-Agrarpolitik und regionale Einkommensverteilung
 - 4.2 EG-Agrarpolitik, sektoraler und regionaler Strukturwandel
 - 5 Regionalpolitik und Reform der Agrarpolitik im Hinblick
auf die EG-Erweiterung
-

1 Einleitung

Bei der bevorstehenden zweiten Erweiterung der europäischen Gemeinschaft geht es um die Integration von Ländern in der Frühphase der Industrialisierung in eine Gemeinschaft, die von reifen Industrienationen und -regionen dominiert wird. In den beitrittswilligen Ländern Griechenland, Portugal und Spanien hat der Industriebereich seit den fünfziger Jahren kräftig expandiert, und es dürfte in diesen Ländern auch weiterhin mit einem überproportionalen Wachstum der Industrie zu rechnen sein; jedenfalls lassen dies Sektormuster vermuten, die man aus internationalen Querschnittsanalysen gewinnen kann (KRIEGER, 25). In der EG der neun hingegen ist der Anteil des Produzierenden Gewerbes sowohl an den Beschäftigten als auch am Bruttoinlandsprodukt bereits seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre rückläufig. Zwar gibt es auch zwischen den bisherigen EG-Mitgliedsländern beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Standes und des Tempos der wirtschaftlichen Entwicklung - und diese nationalen Unterschiede hatten bereits bei der ersten Erweiterungsrunde der EG von sechs auf neun Mitgliedsländer beträchtlich zugenommen -, der Unterschied zu den neuen Beitrittskandidaten ist aber noch wesentlich stärker ausgeprägt. Dies zeigt sich deutlich an den Pro-Kopf-Einkommen, die man als groben Indikator für den Entwicklungsstand eines Landes heranziehen kann. So erreichten Spanien und Griechenland im Jahr 1978 mit etwa 50 v.H. des EG-Durchschnitts nur das Einkommensniveau Irlands, des EG-Mitgliedslandes mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen; Portugal erreichte sogar nur 25 v.H. des EG-Durchschnitts (OECD, 30).

Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung sind auf der regionalen Ebene noch wesentlich stärker ausgeprägt als auf nationaler Ebene, und diese regionalen Unterschiede werden bereits heute sowohl in der Europäischen Gemeinschaft, als auch in den beitrittswilligen Ländern als ein Problem angesehen, das die weitere wirtschaftliche Entwicklung und den Integrationsprozeß behindert. Für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft dürfte es von entscheidender Bedeutung sein, ob es im Zuge des Integrationsprozesses eher zu einem Ausgleich oder zu einer Verstärkung der regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb und zwischen den EG-Mitgliedsländern kommt. Modelltheoretische Analysen anhand von Potential- und Gravitationsmodellen (CLARK, WILSON, and BRADLEY, 8; LINNEMANN, 27), von Kumulationsmodellen (MYRDAL, 28; KALDOR, 20) oder von neoklassischen Modellen, in die Rigiditäten vor allem in bezug auf die Flexibilität der

Faktorpreisrelationen eingebaut sind, lassen befürchten, daß mit der Erweiterung der EG die Regionalprobleme zunehmen, weil die Integrationsvorteile in allen Ländern vor allem den hochentwickelten Regionen zugute kommen. So dürfte auch die Umsetzung der Impulse, die sich Griechenland, Portugal und Spanien für ihre wirtschaftliche Entwicklung erhoffen, in diesen Ländern eine beträchtliche Umwälzung der wirtschaftlichen Strukturen mit sich bringen. Dies gilt in sektoraler Hinsicht ebenso wie in regionaler Hinsicht. Sektoraler und regionaler Strukturwandel sind vor allem in der Frühphase des Industrialisierungsprozesses eng miteinander verknüpft, da im Zuge des Industrialisierungsprozesses Agglomerationsvorteile eine zentrale Rolle für die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten spielen. Angesichts fehlender Agglomerationsvorteile in den ländlich strukturierten Gebieten ist der Industrialisierungsprozeß zumeist stark auf wenige traditionelle Ballungsräume konzentriert. Vorrangiges Ziel der Regionalpolitik ist es, sowohl in den Beitrittsländern als auch in den Mitgliedsländern der EG, zu einer räumlich ausgewogenen Verteilung der industriellen Aktivitäten beizutragen. Allerdings hat die Regionalpolitik im Vergleich zu anderen raumwirksamen Aktivitäten der öffentlichen Hand zumeist nur ein geringes Gewicht. Eine mangelnde Koordination der Regionalpolitik mit anderen Politikbereichen steht oftmals der Durchsetzung regionalpolitischer Ziele entgegen. Dies gilt in hohem Maße auch für die sektorale Wirtschaftspolitik (ADLUNG, THOROE, 1) und damit auch für die Agrarpolitik. Angesichts der großen Bedeutung, die die Landwirtschaft in den weniger entwickelten Regionen für die wirtschaftlichen Aktivitäten hat, erscheint eine Koordination zwischen Regionalpolitik und Agrarpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete besonders dringlich. Bevor aber auf diese beiden Politikbereiche in der EG und in den Beitrittsländern näher eingegangen wird, soll zunächst kurz auf die regionalen Entwicklungsunterschiede in der EG und in den Beitrittsländern sowie zwischen diesen beiden Ländergruppen eingegangen werden; denn die regionale Entwicklung wird in starkem Maße von überkommenen Standortstrukturen geprägt.

2 Regionale Entwicklungsunterschiede in einer erweiterten Gemeinschaft

2.1 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG

Die wirtschaftliche Tätigkeit in der Europäischen Gemeinschaft ist in starkem Maße regional konzentriert. Selbst bei einer zum Teil recht großräumigen regionalen Abgrenzung anhand der EG-Regionalstatistik nach nur 86 Regionen werden 40 v.H. des Sozialprodukts auf nur 10 v.H. der Fläche der EG produziert, während auf 30 v.H. der Fläche der am wenigsten verdichteten Gebiete nur weniger als 10 v.H. des Sozialprodukts entfallen (THOROE, 47, S. 11). Das Zentrum der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG erstreckt sich vom Norden Italiens über den Süden und Westen der Bundesrepublik, über die Niederlande und Belgien zum Großraum Paris bis in den Süden und den mittleren Westen des Vereinigten Königreichs (Schaubild 1)¹⁾. Mit dieser räumlichen Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten geht eine starke Konzentration der Bevölkerung in der EG einher. Diese ist allerdings nicht ganz so stark ausgeprägt wie die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit; auf 10 v.H. der Fläche der EG wohnte 1975 ein Drittel der Bevölkerung (THOROE, 47, S. 12).

Betrachtet man die regionale Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen, dann zeigt sich, daß mit dem Agglomerationsgefälle ein Wohlstandsgefälle einhergeht. Von den Agglomerationsgebieten fallen die regionalen Pro-Kopf-Einkommen zu den peripheren Gebieten hin deutlich ab (Schaubild 2)²⁾.

2.2 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Beitrittsländern

In den beitriftswilligen Ländern sind die regionalen Unterschiede in den Einkommens- und Beschäftigungschancen stark ausgeprägt. In vielen Teilen

1) Die unterschiedliche Größe der einzelnen Regionen bewirkt allerdings, daß das Ausmaß der Agglomeration in den einzelnen EG-Ländern im Schaubild unterschiedlich dargestellt wird. So heben sich die Stadtstaaten in der Bundesrepublik deutlich von den - großräumiger abgegrenzten - anderen Regionen ab.

2) Ein Zentrum-Peripherie-Gefälle läßt sich für die EG auch großräumig anhand von Entfernungsfunktionen aufzeigen (GIERSCH, 16; BIEHL, HUBMANN, SCHNYDER, 6). Schon seit Jahrhunderten läßt sich für Westeuropa ein solches Wohlstandsgefälle beobachten; allerdings hat sich der Kern des Zentrums mehrmals verlagert (SEERS, 45).

Schaubild 1: Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG (BIP/km²), 1975

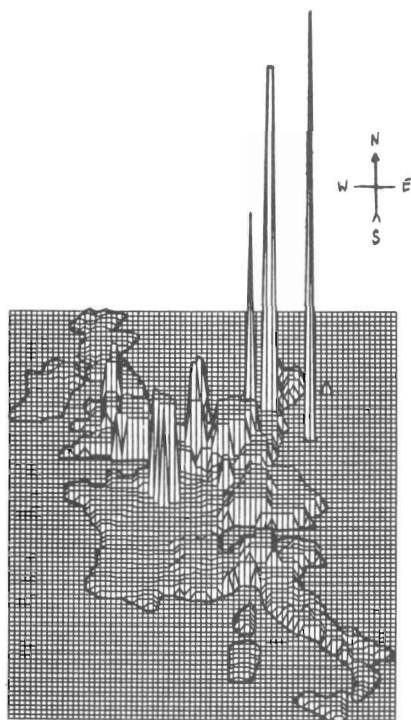
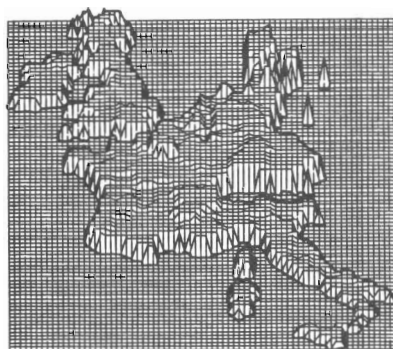


Schaubild 2: Das regionale Wohlstandsgefälle in der EG (Pro-Kopf-Einkommen), 1975



dieser Länder ist die Landwirtschaft der dominierende wirtschaftliche Faktor. Der Aufbau industrieller Kapazitäten hat sich in Griechenland und Portugal im wesentlichen auf nur eine oder zwei Regionen und in Spanien auf nur wenige Provinzen erstreckt. So hat die mit fortschreitender Industrialisierung einhergehende Zunahme der städtischen Bevölkerung nicht nur kleinräumig, sondern auch großräumig zu starken Veränderungen in der regionalen Bevölkerungsverteilung geführt.

In *Griechenland* sind die wirtschaftlichen Aktivitäten in starkem Maße auf den Großraum Athen konzentriert, der nur 0,3 v.H. der Fläche Griechenlands ausmacht, in dem im Jahr 1971 aber fast 30 v.H. der Bevölkerung lebten (Tabelle 1) und auf den nahezu die Hälfte des griechischen Sozialprodukts entfallen dürfte, wenn man verschiedene Schätzungen des Beitrags der Regionen zum Bruttoinlandsprodukt auf einen aktuellen Stand hochrechnet (WARD, 50, S. 54; RIEDEL, 39, S. VII; BOUGIOUKOS u.a., 7, S. 131). In den sechziger Jahren hat die räumliche Konzentration in Griechenland stark zugenommen. Von 1961 bis 1971 ist die Bevölkerungszahl in fast allen griechischen Regionen zurückgegangen; der Großraum Athen hatte aber einen Zuwachs von fast 40 v.H. zu verzeichnen. Etwa 60 v.H. der Bruttoanlageinvestitionen in der Verarbeitenden Industrie wurden von 1960 bis 1970 im Großraum Athen getätigt (KIOUKIS, 22, S. 38). Neben dem Großraum Athen ist die Industrie vor allem noch in Mazedonien und in Festland-Euböa von Bedeutung. In diesen drei Regionen waren 1971 nahezu drei Viertel aller Industriebeschäftigten Griechenlands tätig.

In *Portugal* zeigen sich zum einen beträchtliche Unterschiede in den ökonomischen und sozialen Bedingungen zwischen den Küstenregionen und dem Binnenland; zum anderen sind die wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb der Küstenregion sehr stark auf nur zwei Zentren konzentriert, auf Lissabon und Porto (Tabelle 2). Diese beiden Regionen machen nur knapp 6 v.H. der Fläche Portugals aus, auf sie entfielen aber bereits im Jahr 1970 mehr als 35 v.H. der Bevölkerung und fast 43 v.H. des Bruttoinlandsprodukts. Auch in Portugal hat die Ballung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten beträchtlich zugenommen, wenn auch nicht ganz so stark wie in Griechenland (STAHL, 46). Im Jahre 1975 trugen allein diese beiden Zentren etwa 55 v.H. zur Industrieproduktion Portugals bei. Grenzt man die Regionen etwas großräumiger ab, und zählt man zum nördlichen Industrievier (Porto) die Distrikte Braga und Aveiro mit hinzu und zum südlichen Industrievier (Lissabon) auch Setubal, dann entfiel auf diese

Tabelle 1 - Bevölkerungsentwicklung und Beschäftigtenstruktur in Griechenland nach Regionen

Region	Fläche		Bevölkerung						Veränderung der Bevölkerung in vH		Beschäftigungsstruktur 1971 Anteile in vH an der Gesamtbeschäftigung in der Region		
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000			in vH der Gesamtbevölkerung			1951-1961	1961-1971	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
			1951	1961	1971	1952	1961	1971					
Großraum Athen	428	0,3	1 379	1 853	2 540	18,07	22,09	28,97	+ 34,4	+ 37,1	0,9	40,5	55,1
Festland-Euböa	24 480	18,5	908	971	992	11,90	11,58	11,31	+ 6,9	+ 2,2	50,7	25,0	22,3
Peloponnes	21 439	16,2	1 129	1 096	987	14,79	13,07	11,26	- 2,9	- 10,0	60,1	16,9	21,8
Jonische Inseln	2 307	1,7	229	213	184	2,99	2,53	2,10	- 7,0	- 13,2	61,2	14,2	23,6
Epirus	9 203	7,0	331	353	310	4,33	4,20	3,54	+ 6,7	- 12,0	58,6	18,8	21,5
Thessalien	13 929	10,6	624	690	660	8,18	8,23	7,53	+ 10,5	- 4,4	57,7	18,7	22,2
Mazedonien	34 177	25,9	1 705	1 896	1 891	22,34	22,61	21,56	+ 11,2	- 0,3	48,9	23,6	26,0
Thrazien	8 578	6,5	337	357	330	4,41	4,25	3,76	+ 5,8	- 7,6	72,8	9,9	16,0
Ägäische Inseln	9 113	6,9	529	477	418	6,93	5,69	4,76	- 9,7	- 12,5	46,0	20,1	32,4
Kreta	8 336	6,3	462	483	457	6,06	5,76	5,21	+ 4,6	- 5,5	62,5	15,8	20,6
Gesamtgriechenland	131 990	100,0	7 633	8 389	8 769	100,00	100,00	100,00	+ 9,9	+ 4,5	40,5	25,6	32,0

Quelle: National Statistical Service of Greece, 29.

Tabelle 2 - Zur regionalen Verteilung der Bevölkerung und des Bruttoinlandsprodukts in Portugal

Distrikt	Fläche		Bevölkerung						Veränderung der Bevölkerung in vH		Anteil am Bruttoinlandsprodukt in vH 1970
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000			in vH der Gesamtbevölkerung			1950-1960	1960-1970	
			1950	1960	1970	1950	1960	1970			
Aveiro	2 708	3,1	483	525	547	6,1	6,3	6,7	+ 8,7	+ 4,2	7,5
Beja	10 240	11,6	291	277	205	3,7	3,3	2,5	- 4,8	- 26,0	2,0
Braga	2 730	3,1	546	597	613	6,9	7,2	7,5	+ 9,3	+ 2,7	5,7
Bragança	6 545	7,4	228	233	181	2,9	2,8	2,2	+ 2,2	- 22,3	1,6
Castelo Branco	6 704	7,6	325	317	256	4,1	3,8	3,2	- 2,5	- 19,2	2,1
Coimbra	3 956	4,5	439	434	403	5,5	5,2	5,0	- 1,1	- 7,1	5,1
Evora	7 393	8,4	222	220	180	2,8	2,7	2,2	- 0,9	- 18,2	2,0
Faro	5 072	5,7	328	315	269	4,1	3,8	3,3	- 4,0	- 14,6	2,1
Guarda	5 496	6,2	308	283	212	3,9	3,4	2,6	- 8,1	- 25,1	1,5
Leiria	3 516	4,0	396	405	379	5,0	4,9	4,7	+ 2,3	- 6,4	4,5
Lissabon	2 762	3,1	1 222	1 383	1 581	15,4	16,7	19,5	+ 13,2	+ 14,3	27,0
Portalegre	5 882	6,6	200	188	147	2,5	2,3	1,8	- 6,0	- 21,8	1,7
Porto	2 282	2,6	1 053	1 193	1 318	13,3	14,4	16,2	+ 13,3	+ 10,5	15,7
Santarém	6 689	7,6	460	462	430	5,8	5,6	5,3	+ 0,4	- 6,9	4,9
Setúbal	5 152	5,8	325	377	471	4,1	4,5	5,8	+ 16,0	+ 24,9	9,8
Viana do Castelo	2 108	2,4	279	278	252	3,5	3,4	3,1	- 0,4	- 9,4	1,5
Vila Real	4 239	4,8	319	325	266	4,0	3,9	3,3	+ 1,9	- 18,2	1,6
Viseu	5 019	5,7	494	482	412	6,2	5,8	5,1	- 2,4	- 14,5	4,1
Portugal insgesamt ¹	88 500	100,0	7 922	8 293	8 123	100	100	100	+ 4,7	- 2,0	100

¹ ohne Inseln und überseeische Gebiete

Quelle: Instituto Nacional De Estatistica, 18; Eber u.a., 12, S. 122.

beiden Industriezonen sogar nahezu 85 v.H. der industriellen Produktion (OECD, 32, S. 39), bei einem Flächenanteil dieser Distrikte an der Gesamtfläche Portugals von knapp 18 v.H. und einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 55 v.H.

Auch in *Spanien* sind die wirtschaftlichen Aktivitäten regional stark konzentriert; dies macht bereits eine recht grobe Untergliederung nach vierzehn Regionen deutlich (Tabelle 3). Auf etwas mehr als 10 v.H. der Fläche lebte 1975 mehr als 35 v.H. der spanischen Bevölkerung, und hier wurden mehr als 45 v.H. des Bruttoinlandsprodukts erzeugt. Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen von 1955 bis 1975 zeigt, daß Madrid, Vasco-Navarra, Catalonien und Valencia sowie die Kanarischen Inseln und die Balearen eine sehr starke Bevölkerungszunahme zu verzeichnen hatten, während in anderen Provinzen wie Estremadura, Mancha und Castillien-Leon die Bevölkerung absolut zurückging. Die Zunahme der Bevölkerung steht in Spanien aber nicht so eng im Zusammenhang mit regionalen Industrialisierungsprozessen wie in den anderen Beitrittsländern. So steigt nur in Vasco-Navarra und Valencia der Anteil der Industriebeschäftigung in diesem Zeitraum stark an, in Madrid, den Kanarischen Inseln und den Balearen hingegen steigt vor allem der Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor, was in Madrid wohl vor allem auf den Ausbau als Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum, in den anderen beiden Regionen auf die starke Expansion des Fremdenverkehrs zurückzuführen ist. Das Ausmaß der Agglomerationstendenzen wird noch deutlicher, wenn man die Gebiete ähnlich kleinräumig abgrenzt wie für Griechenland und Portugal und die Entwicklung auf der Ebene der spanischen Provinzen analysiert. Etwa 45 v.H. der Industrieproduktion entfiel im Jahr 1975 auf die vier Provinzen Barcelona, Madrid, Guipuzcoa und Vizcaya, die 4 v.H. der Fläche Spaniens ausmachten, und die Konzentration hat auch in den letzten Jahren weiter zugenommen (BANCO DE BILBAO, 3, 1977, S. 30). Auf dieser regionalen Ebene kommt auch stärker zum Ausdruck, daß die Landwirtschaft in weiten Bereichen Spaniens der dominierende Wirtschaftsbereich ist, obwohl der Industrialisierungsprozeß insgesamt gesehen in Spanien weiter fortgeschritten ist als in Griechenland und Portugal.

Den drei beitrittswilligen Ländern gemeinsam ist in räumlicher Hinsicht ein ausgeprägter Dualismus. Neben stark wachsenden Agglomerationskernen mit einer breit gefächerten Palette industrieller Aktivitäten finden sich weite Gebiete, die von überkommenen Wirtschaftsbereichen und Wirtschafts-

Tabelle 3 - Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in Spanien nach Provinzen

Region	Fläche		Bevölkerung				Veränderung der Bevölkerung 1955-75 in vH	Anteile am Bruttoinlandsprodukt in vH		Beschäftigtenstruktur 1975 Anteile in vH der in den Regionen Beschäftigten insgesamt			
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000		in vH der Gesamtbevölkerung			1955	1975	Landwirtschaft und Fischerei	Industrie	Bauwirtschaft	Dienstleistungen
			1955	1975	1955	1975							
Andalusien	87268	17,3	5 739	6 116	19,8	17,1	6,6	14,2	12,2	30,7	18,7	9,8	40,9
Catalanien	31930	6,3	3 534	5 648	12,2	15,8	59,8	18,0	20,2	8,2	40,8	11,4	39,7
Madrid	7995	1,6	2 210	4 345	7,6	12,2	96,5	12,6	16,7	2,0	26,1	12,5	59,4
Valencia	23305	4,6	2 387	3 377	8,2	9,5	41,5	8,5	9,5	17,9	33,1	10,0	39,0
Castilien-Leon	104470	20,7	3 509	3 274	12,1	9,2	- 6,7	11,2	8,3	35,7	21,2	7,7	35,4
Galizien	29434	5,8	2 607	2 679	9,0	7,5	2,7	6,2	5,7	50,7	14,8	7,2	27,3
Vasco-Navarra	17682	3,5	1 585	2 535	5,5	7,1	60,0	9,4	9,4	10,7	44,2	8,7	36,4
Mancha	79226	15,7	2 008	1 645	6,9	4,6	- 18,1	4,2	3,5	37,8	18,6	10,9	32,7
Kanarische Inseln	7273	1,4	859	1 283	3,0	3,6	49,3	2,3	2,9	23,0	12,3	11,8	52,9
Aragonien	47669	9,4	1 100	1 172	3,8	3,3	6,5	3,8	3,3	25,6	28,2	8,3	37,9
Asturias	10565	2,1	934	1 094	3,2	3,1	17,2	3,6	3,0	31,1	30,4	7,4	31,1
Extremadura	41602	8,2	1 373	1 074	4,7	3,0	- 21,8	2,6	1,8	46,7	11,4	7,6	34,3
Murcia	11317	2,2	777	879	2,7	2,5	13,1	1,7	1,9	25,8	24,4	9,4	40,4
Balearen	5014	1,0	431	591	1,5	1,7	37,2	1,7	1,9	16,8	17,8	12,4	53,0
Spanien insgesamt	504750		29 054	35 712	100,0	100,0	22,9	100,0	100,0	22,9	26,9	9,9	40,3

Quelle: Banco de Bilbao, 3 , S. 61, 63, 70, 83.

weisen dominiert werden. In diesen Gebieten sind zumeist noch über die Hälfte aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Die wenigen industriellen Aktivitäten sind dort in starkem Maße rohstofforientiert; es dominieren Industriezweige wie die Nahrungsmittelindustrie, die Getränkeindustrie, die Holz- und Korkindustrie oder die Leder- und Pelzindustrie (KIOUKIS, 22, Anhang S. 115-119; OECD, 32, S. 43 ff.; BANCO DE BILBAO, 3), so daß landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung in diesen Regionen eng miteinander verknüpft scheinen. Neben diesem räumlichen Dualismus hatauch die Struktur der einzelnen Wirtschaftszweige einen stark dualistischen Charakter. Im Industriebereich sind neben kleinen Produktionsstätten, in denen mit überkommenen Techniken bei hoher Arbeitsintensität produziert wird, große Betriebe zu finden, die moderne Produktionstechniken anwenden und Vorteile der Massenproduktion auszuschöpfen suchen (DONGES, SCHATZ, 9, S. 183).

Nicht nur auf die Landwirtschaft, auch auf die Industrie kommen in den Beitrittsländern durch einen EG-Beitritt beträchtliche Anpassungsprobleme zu. Wenn die Beitrittsländer die Spezialisierungschancen im interindustriellen und intraindustriellen Bereich nutzen wollen, die ihnen einen Beitritt zur EG bieten, dann werden sie sich einem starken strukturellen Wandlungsprozeß stellen müssen, zumal der Abbau des Außenhandelsschutzes gegenüber der EG und die Übernahme der EG-Außenhandelspolitik den Wettbewerbsdruck in vielen Industriezweigen beträchtlich verschärfen dürfte. Vor allem von einer Übernahme der EG-Präferenzverpflichtungen gegenüber Entwicklungsländern dürfte ein starker Druck auf Industriezweige ausgehen, in denen die Beitrittsländer komparative Vorteile innerhalb der EG verzeichnen können (LANGHAMMER, 26). Es wird also für die Betriebe in den Beitrittsländern darauf ankommen, Rationalisierungsmöglichkeiten in der Produktion, der Verwaltung und im Vertrieb zu nutzen, auf Produktqualitäten zu achten und die übermäßige Typenvielfalt zu bereinigen sowie in kostengünstigere Größen hineinzuwachsen, um die Möglichkeiten eines größeren Marktes nutzen und Vorteile der Massenproduktion und der horizontalen und vertikalen Spezialisierung zwischen den Betrieben ausschöpfen zu können. Wegen der ausgeprägten Agglomerationsvorteile in nur wenigen Regionen ist zu erwarten, daß diese Chancen am ehesten in den bereits bestehenden industriellen Zentren wahrgenommen werden. Dies würde der Regionalpolitik, die in den Beitrittsländern versucht, den starken Ballungstendenzen in den wenigen traditionellen Zentren entgegenzuwirken, zusätzlichen Handlungsbedarf bringen. Aber auch in den EG-Ländern würde die Re-

gionalpolitik durch den Beitritt dieser drei Länder berührt. Sie müssen mit einem verschärften Konkurrenzdruck vor allem in arbeits- und rohstoffintensiven Industriezweigen rechnen, Zweige, die ohnehin schon einem kräftigen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, und deren Anpassungsprobleme wegen ihres hohen Gewichts in einzelnen Regionen die regionalen Probleme in der heutigen EG bereits in starkem Maße prägen.

3 Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und in den Beitrittsländern

3.1 Regionalpolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene

Sowohl in den einzelnen EG-Ländern als auch in den Beitrittsländern wird versucht, Einfluß auf die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu nehmen. Dabei stehen zwei unterschiedliche Ziele im Vordergrund. Zum einen geht es um die regionale Entwicklung im Dienste einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik, um die Mobilisierung von nicht ausgeschöpftem Entwicklungspotential. Zum anderen hat die Regionalpolitik das Ziel, regionale Disparitäten hinsichtlich der Einkommens- und Beschäftigungschancen abzubauen. Regionale Verteilungs- und gesamtwirtschaftliche Wachstumsziele können komplementär zueinander sein, wenn "förderungsbedürftige" Regionen gleichzeitig "förderungswürdig" im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik sind. Vielfach stehen diese Ziele aber im Konflikt zueinander, und die Regionalpolitik tendiert dazu, die "Förderbedürftigkeit" in den Vordergrund zu stellen. Von Land zu Land bestehen hinsichtlich der Auswahl von Problemregionen und der Intensität und Ausgestaltung der regionalen Planung und Förderung beträchtliche Unterschiede. Der Aufbau und der Ausbau der Infrastruktur, die Investitionspolitik staatlicher oder staatlich beeinflusster Unternehmen, staatliche Wirtschaftsförderung und Ansiedlungshemmnisse sind die Hauptinstrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Kombination und Intensität zur Realisierung der regionalpolitischen Ziele eingesetzt werden.

In den EG-Ländern ist die Regionalpolitik zumeist stark auf den Abbau regionaler Disparitäten ausgerichtet, allerdings hat sie gegenüber anderen raumwirksamen Politiken oft nur ein geringes Gewicht. Alle Mitgliedsländer betreiben eine regionale Förderung der Industrieansiedlung; der potentielle Protektionswert dieser Förderung ist aber von Land zu Land sehr

unterschiedlich. In Südtalien erreicht er bis zu 20 v.H. der Wertschöpfung und in Irland bis zu 10 v.H., während er in den übrigen EG-Ländern nur zwischen 3 v.H. und 5 v.H. beträgt (ALLEN u.a., 2, S. 228).

In den Beitrittsländern haben regionale Verteilungsziele zumeist einen geringeren Stellenwert als in den EG-Ländern. Angesichts des relativ niedrigen Entwicklungsniveaus wird in diesen Ländern dem nationalen Wachstumsziel Priorität zugemessen. Den starken regionalen Disparitäten sucht man vor allem durch eine Förderung der Landwirtschaft und einen Ausbau der Infrastruktur auch in ländlichen Regionen entgegenzuwirken (KIOUKIS, 22, S. 167 ff.; OECD, 32, S. 7 und 50 f.). Bemühungen um eine Industrialisierung außerhalb der Agglomerationskerne haben bisher wenig Erfolg gehabt. In Griechenland wurden die knappen Mittel für regionale Entwicklungsmaßnahmen außerhalb des Großraums Athen sehr breit gestreut (KIOUKIS, 22, S. 231). In Portugal hat es vor 1974 praktisch keine regionale Entwicklungspolitik gegeben. Nur Spanien, das eine regionalpolitische Konzeption der industriellen Entwicklung über Wachstumspole verfolgt, kann einige Erfolge aufweisen, allerdings bleiben diese zum Teil beträchtlich hinter den Erwartungen zurück (RICHARDSON, 37; OECD, 31, S. 123).

3.2 Zur gemeinsamen Regionalpolitik der EG

Regionale Disparitäts- und Entwicklungsprobleme haben bereits bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine starke Beachtung gefunden. Auf eine gemeinsame Regionalpolitik hat man sich aber erst in den Verhandlungen der ersten Erweiterungsrunde der EG geeinigt. Zunächst konnte der EG-Regionalfonds sich nur an nationalen regionalpolitischen Maßnahmen beteiligen. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedsländer wurde durch Quoten geregelt, bei deren Festsetzung Finanzausgleichsziele und die Kompensation von Belastungen aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik eine entscheidende Rolle spielten. Italien und dem Vereinigten Königreich wurden zusammen nahezu 70 v.H. der Mittel aus dem Regionalfond zugewiesen (EG, 24, Artikel 1 und 2). Erst eine Reform der gemeinsamen Regionalpolitik brachte 1979 der EG Spielraum für eine eigenständige Regionalpolitik. Neben der finanziellen Beteiligung an nationalen regionalpolitischen Maßnahmen kann die EG nunmehr auch spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung durchführen. Diese Maßnahmen sollen andere Gemeinschaftspolitiken flankieren oder er-

gängen, eine beschleunigte Schaffung von Arbeitsplätzen in Problemregionen ermöglichen, die Entwicklung in Grenzgebieten vorantreiben oder im Falle unvorhersehbarer regionaler Ereignisse aktuelle Notstände mindern. Allerdings spielten diese spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen bisher eine untergeordnete Rolle. Im Haushaltsplan 1980 stehen im EG-Regionalfond 527,5 Mio ERE zur Verfügung; davon entfallen aber nur 10,6 Mio ERE auf spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen (EG Haushaltsplan, 10, Kapitel 55, 56).

Wie auf nationaler Ebene so bleibt auch auf der Gemeinschaftsebene die Regionalpolitik in der Mittelausstattung weit hinter anderen raumwirksamen Politikbereichen zurück. Eine Abstimmung dieser anderen Politikbereiche mit den regionalpolitischen Zielen findet höchstens ansatzweise statt. Dies gilt vor allem auch für staatliche Hilfsprogramme zugunsten von Branchen, die unter Anpassungsdruck geraten sind, deren Dringlichkeit mit dem Hinweis auf die herausragende Bedeutung dieser Branchen für regionale Arbeitsmärkte Nachdruck verliehen wird. Der regionalen Entwicklung wäre aber zumeist wesentlich besser gedient, wenn für die Hilfsmaßnahmen regionale und nicht sektorale Ansätze gewählt würden; denn sektorale Ansätze wirken eher auf eine Erhaltung der regionalen Wirtschaftsstruktur hin (ADLUNG, THOROE, 1). Inwieweit dies auch für die EG-Agrarpolitik gilt, soll im folgenden näher untersucht werden. Dabei wird das Schwergewicht auf die EG-Marktordnungspolitik gelegt; denn die EG-Agrarstrukturpolitik ist Thema eines eigenständigen Referats im Rahmen dieser Tagung.

4 Die Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik für die regionale Entwicklung in der EG

4.1 EG-Agrarpolitik und regionale Einkommensverteilung

Die Marktordnungspolitik der EG hat dazu geführt, daß die Agrarpreise in der Europäischen Gemeinschaft beträchtlich über dem Weltmarktpreisniveau liegen. Eine umfassende empirische Analyse der regionalen Wirkungen dieser Agrarpolitik liegt noch nicht vor. Angesichts der Komplexität des Marktordnungssystems und der recht schmalen Datenbasis ist es bereits schwer möglich, die regionalen Einkommenswirkungen der Agrarpreispolitik zu separieren (HRUBESCH, 17). Ihre regionalen Allokationseffekte lassen sich kaum empirisch abschätzen. Deshalb sollen im folgenden zunächst Zu-

sammenhänge zwischen der Marktordnungspolitik und der regionalen Einkommensverteilung anhand theoretischer Überlegungen diskutiert werden.

Aus der Definitionsgleichung für die Faktoreinkommen eines landwirtschaftlichen Betriebes geht unmittelbar hervor, daß der Vorteil hoher Erzeugerpreise für diesen um so größer ist, je größer der Umfang der landwirtschaftlichen Produktion (Betriebsgröße und Ertragsniveau), je geringer der Anteil des Eigenverbrauchs an der Erzeugung (Naturalentnahmen und wirtschaftseigenes Futter, aber auch sonstige Vorleistungen landwirtschaftlichen Ursprungs) und je höher der Anteil von Vorleistungen nicht landwirtschaftlichen Ursprungs (Spezialisierungsgrad) ist. Ausgeprägte regionale Unterschiede der landwirtschaftlichen Betriebe hinsichtlich dieser Komponenten lassen auch starke Unterschiede in den Einkommenswirkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe in den EG-Regionen erwarten. Da man davon ausgehen kann, daß der Eigenverbrauchsanteil sich mit zunehmendem Entwicklungsniveau verringert, während die Spezialisierung und damit auch der Vorleistungsanteil mit zunehmendem Entwicklungsniveau steigt, muß von diesen beiden Komponenten her erwartet werden, daß hohe Agrarpreise stärker den hoch entwickelten als den wenig entwickelten Regionen zugute kommen. Von der dritten Komponente, dem Umfang der landwirtschaftlichen Produktion, interessiert für regionale Untersuchungen in erster Linie die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Von ihr kann erwartet werden, daß sie vor allem in Regionen mit günstigen natürlichen Ertragsbedingungen und/oder einer günstigen Lage zu den Ballungsräumen hoch ist, was auch empirische Tests belegen (SCHRADER, 43, S. 206 ff.). Aufgrund dieser einzelbetrieblich orientierten Überlegungen wäre also zu erwarten, daß von der EG-Agrarpolitik vor allem Landwirte in Regionen mit hohem Entwicklungsstand und ausgeprägten natürlichen Standortvorteilen für die landwirtschaftliche Produktion profitieren. Zu ähnlichen Ergebnissen kann man gelangen, wenn man anhand von Zweisektormodellen für offene Volkswirtschaften empirische Elastizitätsbetrachtungen anstellt. Die Elastizität des landwirtschaftlichen Angebots in bezug auf Veränderungen des Preises für landwirtschaftliche Erzeugnisse hängt wesentlich von der Faktorintensität ab. Sie ist um so größer, je geringer die Differenz in den Kapitalintensitäten zwischen landwirtschaftlichem und gewerblichem Sektor ist (GERKEN, 14). Empirische Schätzungen von Produktionsfunktionen zeigen, daß diese Differenzen in hoch entwickelten Volkswirtschaften wesentlich geringer sind als in weniger entwickelten Ländern. Die ausgeprägten Unterschiede in den eingesetzten Technologien

bedingen, daß Intensivierungsspielräume, die Agrarpreissteigerungen bieten, zumindest kurzfristig in entwickelten, kapitalintensiv produzierenden Regionen stärker genutzt werden als in Regionen mit arbeitsintensiver Agrarproduktion. Bezieht man die Möglichkeit der Einführung neuer Technologien in die Betrachtung mit ein, dann erscheint das Intensivierungspotential in den wenig entwickelten Regionen bei weitem größer. Allerdings stehen einer Nutzung dieses Potentials gravierende Hemmnisse entgegen. Den Landwirten in diesen Regionen fehlt es zumeist an Eigenkapital und am Zugang zu Fremdkapital, mit dem sie die für eine Anwendung fortschrittlicher Technologien erforderliche Sachkapitalausstattung finanzieren könnten. Vor allem fehlt es ihnen aber auch an dem Humankapital, das für eine erfolgreiche Anwendung moderner, ertragsreicher Technologien erforderlich ist.

Inwieweit es den wenig entwickelten Regionen gelingt, durch Übernahme moderner Technologien Entwicklungsrückstände abzubauen, hängt zudem auch wesentlich vom Entwicklungstempo in den hochentwickelten Regionen ab; denn auch dort ermöglicht technischer Fortschritt fortwährend die Anwendung neuer Technologien.

Global gesehen werden diese Überlegungen durch Untersuchungen der regionalen Entwicklungstendenzen der Landwirtschaft in der EG gestützt, die eine zunehmende Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion, eine zunehmende regionale Konzentration der Agrarproduktion an Standorten mit günstigen natürlichen Ertragsbedingungen und günstigen Verkehrslagen feststellen und ein höheres Tempo des agrarstrukturellen Wandels in wirtschaftlich stärker entwickelten Gebieten als in weniger entwickelten Gebieten beobachten (v.URFF, 49, S. 116 f. und die dort angegebene Literatur). Daß die Ergebnisse dieser allgemeinen Überlegungen nicht noch deutlicher in der Entwicklung der räumlichen Verteilung der Agrarproduktion zum Ausdruck kommen, liegt vor allem daran, daß bei einer globalen Analyse die starken Unterschiede zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen außer Betracht bleiben.

Der Schutz, der den EG-Erzeugern gegenüber Anbietern aus Drittländern gewährt wird, variiert von Produkt zu Produkt beträchtlich³⁾. Da die natürlichen Standortbedingungen in den Regionen für die einzelnen Produkte sehr unterschiedlich sind, erwächst den Landwirten aus der EG-Agrarpolitik in den einzelnen Regionen aus diesem Grunde auch eine unterschiedliche Begünstigung. Von daher ist auch zu erwarten, daß von einer Erweiterung der EG ein starker Druck auf eine Veränderung der produktspezifischen Protektionsstruktur ausgehen wird (KERSTEN, SOMMER, UHLMANN, 21, S. 733).

Diese Länder werden wohl zusammen mit Italien und Frankreich darauf drängen, daß Produkten mit natürlichen Standortvorteilen in südlichen Regionen die gleiche Protektion gegenüber Anbietern aus Drittländern eingeräumt wird wie solchen mit Standortvorteilen in nördlichen Regionen. Es ist kaum zu erwarten, daß die Beitrittsländer die zuvor dargelegten Überlegungen in den agrarpolitischen Entscheidungsprozeß einbringen und auch vertreten werden, daß hohe landwirtschaftliche Erzeugerpreise vor allem Landwirten in hochentwickelten Regionen zugute kommen, weil dort die regionalen Opportunitätskosten der Landbewirtschaftung, die in starkem Maße die Faktoreinsatzrelationen und Organisationsformen in der Landwirtschaft beeinflussen (PETERS, SCHMITT, 34, S. 388 ff.), weit höher sind als in den Beitrittsländern. In allen drei Ländern hat das Ziel, den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu heben, einen hohen Stellenwert und die Agrarpreispolitik ist auch dort das bevorzugte Mittel, mit dem man dieses Ziel zu erreichen sucht. Dabei hat man das Preisniveau in allen Beitrittsländern für die meisten Produkte mit Ausnahme der mediterranen Erzeugnisse weitgehend dem EG-Preisniveau angeglichen (KERSTEN, SOMMER, UHLMANN, 21, S. 731 ff.). Die Argumentation für eine solche Agrarpolitik stützt sich dort ebenso wie in der EG auch darauf, daß von ihr positive Effekte für den ländlichen Raum ausgehen angesichts der wichtigen Bedeutung der Landwirtschaft in diesen Gebieten. Eine solche Argumentation stellt einseitig auf kurzfristige Einkommenseffekte ab, die

3) So zeigen die Raten der effektiven Zollprotektion ausgeprägte Unterschiede für einzelne Agrarerzeugnisse (SAMPON and YEATS, 40). Allerdings geben die Raten der effektiven Zollprotektion nur unzureichend Auskunft über die effektive Protektion insgesamt, weil sie die Fülle der mengenmäßigen Beschränkungen, die von Produkt zu Produkt sehr unterschiedlich ausfallen, nicht erfassen. Sie können zudem leicht zu Fehlinterpretationen führen, wenn die Berechnungen nur für ein Jahr vorgenommen werden; denn mit Schwankungen der Weltmarktpreise ändern sich die Protektionswerte von Jahr zu Jahr beträchtlich (SCHRADER, 44, S. 46).

dem ländlichen Raum über die Agrarpolitik durch zusätzliche Einkommen der Landwirte und daran anschließende Multiplikatoreffekte auch anderen Wirtschaftszweigen zugute kommen, während die Lasten einer solchen Politik wegen Konzentration der Bevölkerung vor allem die Agglomerationskerne treffen. Sie läßt aber langfristige Allokationsüberlegungen und Fragen der regionalen Entwicklung weitgehend außer Betracht.

4.2 EG-Agrarpolitik, sektoraler und regionaler Strukturwandel

Aus allokationstheoretischer Sicht stehen einer Einkommenspolitik für den ländlichen Raum über eine expansive Agrarpreispolitik schwerwiegende Bedenken gegenüber. Die Hochpreispolitik für den Agrarsektor in der Gemeinschaft verändert die Struktur der relativen Preise zugunsten des Agrarsektors und bindet mehr Ressourcen in der landwirtschaftlichen Produktion als aus Effizienzgesichtspunkten volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Solange sich diese Politik nur in einer erhöhten Selbstversorgung niederschlägt, finden die Kosten der Allokationsverzerrung zumeist wenig Beachtung, zumal Betrachtungen über Allokationsverzerrungen leicht entgegengehalten werden kann, daß Externalitäten nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt werden und auch Kosten außer Betracht gelassen werden, die der Prozeß des Strukturwandels hin zum Allokationsoptimum mit sich bringt. In der regionalpolitischen Diskussion stark hervorgehoben - und von Verfechtern sektorspezifischer Maßnahmen gern aufgegriffen - werden vor allem die Kosten von regionalen Wanderungsbewegungen, die mit einem sektoralen Strukturwandel einhergehen, weil die expandierenden Wirtschaftsbereiche andere Standortanforderungen stellen als die schrumpfenden Zweige.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung geht die Bedeutung natürlicher Standortbedingungen, die für die Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion und der Industrie in der Anfangsphase der Industrialisierung noch eine zentrale Rolle spielen, als Standortfaktor zurück, während Agglomerationsvorteile und die Verfügbarkeit über Humankapital an Bedeutung gewinnen. Im Prozeß der Industrialisierung schlagen die Standortvorteile von Agglomerationsgebieten zumeist so stark durch, daß sie nicht von geringeren Entlohnungsansprüchen immobiler Faktoren (Boden) oder nur wenig mobiler Faktoren (Arbeitskräfte) in peripheren Regionen ausgeglichen werden. Die Bedingungen für eine Ausweitung der inter- und intraindustriell-

len Arbeitsteilung in Ballungsgebieten sind weitaus günstiger als in wenig verdichteten Regionen. Der Ausbau von Verkehrs- und Kommunikationssystemen erfolgt angesichts knapper öffentlicher Mittel überdies zumeist dort, wo die Engpässe am deutlichsten zutage treten, und dies passiert in den Verdichtungsgebieten. Zudem kommt der innovative Prozeß, das Anwenden neuer Verfahren, das Entwickeln und Einführen neuer Produktionstechniken und das Hervorbringen neuer Produkte vor allem dort voran, wo das Bildungs- und Ausbildungsniveau im Vergleich zu anderen Regionen hoch ist und wo die soziale Atmosphäre und die institutionellen Bedingungen attraktiv für risikofreudige Unternehmen und Personen sind (GIERSCH, 15). Dieses Umfeld findet sich vor allem in aufstrebenden Agglomerationen (FRIEDMAN, 13). In diesem interregionalen Wettbewerb um die Entfaltung ökonomischer Aktivitäten können Regionen um so eher bestehen, je offener die Regionen für Neuerungen und für den Import von Produktionsfaktoren sind und je geringer die Entlohnungsansprüche sind, die die in der Region vorhandenen immobilien Faktoren stellen. Bei Forderungen nach sektoralen Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von unter Anpassungsdruck geratenen Regionen wird zumeist außer acht gelassen, daß solche Maßnahmen für Regionen weniger Erfolg versprechen als für Staaten; denn Regionen können sich in einer arbeitsteiligen Wirtschaft dem Wettbewerb von außen viel weniger entziehen als Länder. Sie haben wegen der begrenzten Autonomie nicht die Möglichkeit, ihre Wettbewerbsstellung durch Wechselkursänderungen oder protektionistische Maßnahmen zu verbessern, und zudem sind die Güter- und Faktormärkte interregional stärker verflochten als international, weil der Faktor- und Gütermobilität auf nationaler Ebene wegen der größeren Homogenität weniger Hemmnisse entgegenstehen als international, so daß sie Produktionsfaktoren nur attrahieren und halten können, wenn sie diesen attraktive Bedingungen bieten (THOROE, 47).

Greift man nun in das System der relativen Preise ein um die sozialen Kosten von Wanderungsbewegungen zu verringern, dann muß hierfür nicht nur auf zusätzliche private Einkommen verzichtet werden, es können auch Wachstumsimpulse ausbleiben, die für die weitere wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Die Einkommensentwicklung in Regionen hängt in entscheidendem Maße davon ab, inwieweit diese in der Lage sind, neue Produktionsstrukturen aufzubauen, wodurch auch die bereits bestehenden Wirtschaftsbereiche gezwungen werden, ihre Faktoreinsatzverhältnisse den veränderten Wettbewerbsbedingungen in der Region anzupassen. Ansätze, regionale Strukturprobleme in monostrukturierten Räumen

durch eine Subventionierung des unter Anpassungsdruck geratenen Sektors zu lösen, erscheinen einer allgemeinen Wirtschaftsförderung in diesen Regionen unterlegen, weil Sektorsubventionen, auch wenn sie als Rationalisierungshilfen konzipiert sind, zumeist in hohem Maße Erhaltungscharakter aufweisen (JÜTTEMEIER, LAMMERS, 19). Für die regionale Einkommensentwicklung erscheint deshalb eine Strategie, die Opportunitätskosten der Landbewirtschaftung zu erhöhen, effektiver als die traditionelle Agrarpreispolitik. Allerdings stellen auch regionalpolitische Maßnahmen einen Eingriff in das Gefüge der relativen Preise dar und auch hier wird (kurzfristigen) Verteilungszielen vielfach Priorität vor (langfristigen) Allokationszielen eingeräumt.

5 Regionalpolitik und Reform der Agrarpolitik im Hinblick auf die EG-Erweiterung

Solche Forderungen nach einer Politik für den ländlichen Raum anstelle der traditionellen Agrarförderung sind keineswegs neu (SCHMITT, 42; PRIEBE, 36). Eine Reform oder zumindest eine Veränderung in der Priorität der Ziele der EG-Agrarpolitik erscheint unumgänglich angesichts der wachsenden Überschußprobleme und der Finanzierungsschwierigkeiten in der EG. Der Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien dürfte - wie in verschiedenen Beiträgen zu dieser Tagung hervorgehoben wird - allenfalls temporär eine Entlastung der Überschußprobleme auf einzelnen Märkten bringen. Längerfristig ist bei Beibehaltung des bisherigen agrarpolitischen Kurses aber eher mit einer Verschärfung der Probleme zu rechnen, zumal erwartet werden kann, daß Finanzausgleichsinteressen der Beitrittsländer in hohem Maße in der Agrarpolitik Berücksichtigung finden werden. Mit Hinweis auf das niedrige Entwicklungsniveau werden diese Länder darauf drängen, daß ihnen ein Finanztransfer über den gemeinsamen Haushalt zufließt. Da die Finanzausgleichsströme wegen des dominierenden Gewichts der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik an den EG-Ausgaben insgesamt in starkem Maße von der EG-Agrarpolitik geprägt werden, dürften Finanzausgleichsinteressen in den Agrarpreisverhandlungen in einer erweiterten Gemeinschaft eine noch bedeutsamere Rolle spielen als bisher (THOROE, 48).

Wenn die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs anerkannt, das politische Integrationsniveau in der EG aber als noch nicht hinreichend für ein nicht zweckgebundenes Finanzausgleichssystem zwischen den Mitgliedslän-

dern angesehen wird, dann taucht die Frage auf, über welche Bereiche einer gemeinsamen Politik der Finanzausgleich abgewickelt werden kann. Hierfür erscheint die Regionalpolitik ein wirksameres Feld zu sein als die Agrarpolitik. Sie würde dem Interesse der zahlenden Länder an einer effizienten Mittelverwendung in den empfangenden Ländern in starkem Maße entsprechen können, wenn die Regionalpolitik im Sinne einer gesamtwirtschaftlich orientierten Entwicklungspolitik betrieben würde. Eine solche Politik könnte langfristig wesentlich zum Abbau der stark ausgeprägten regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb der Gemeinschaft beitragen, und diesen Unterschieden - die durch die EG-Erweiterung bereits stark zugenommen haben und sich durch die bevorstehende Erweiterung drastisch verschärfen werden - etwas an ihrer integrationspolitischen Sprengkraft nehmen. Ausgeprägte föderalistische Tendenzen und separatistische Bewegungen in einer Reihe von Ländern stellen ein ernst zu nehmendes Hindernis für den Integrationsprozeß dar, und die strukturellen Anpassungserfordernisse, die die EG-Erweiterung für viele Regionen in der bestehenden Gemeinschaft und vor allem in den Beitrittsländern mit sich bringt, wenn die Wohlfahrtseffekte der Integration realisiert werden sollen, lassen sogar um den erreichten Integrationsstand fürchten. Ein Ausbau der EG-Regionalpolitik könnte zudem die Reform der EG-Agrarpolitik wesentlich erleichtern, weil sie auch Spielraum für die Lösung der mit einer Reform einhergehenden Finanzausgleichsprobleme eröffnen würde.

Eine Schwerpunktverlagerung von der Agrarpolitik auf die regionale Entwicklungspolitik durch eine Intensivierung des sektoralen Strukturwandels und eine innergemeinschaftliche Reallokation der Ressourcen kann zu einem Wachstumsprogramm für die Gemeinschaft werden (PRIEBE, 35). Allerdings darf man nicht übersehen, daß auch in der Regionalpolitik verteilungspolitischen Zielen oft Priorität vor wachstumspolitischen Zielen eingeräumt wird und daß dem sektoralen Strukturwandel nicht nur in wenig entwickelten Räumen Widerstände entgegengebracht werden. Auf einer mangelnden Fähigkeit oder Bereitschaft zum Strukturwandel beruhen auch die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme vieler alter Industrieregionen in der Gemeinschaft, und diese werden sich einer EG-Regionalpolitik zu widersetzen suchen, die in großem Stil auf Standortverlagerungen von Industriebetrieben aus den Agglomerationszentren an die Peripherie setzt. Außerdem ist auch mit Widerständen aus den geförderten Regionen selbst heraus zu rechnen. Denn für eine intensive industrielle Entwicklung fehlt es den Regionen zumeist an unternehmerischem Potential und eine Ansiedlung neuer Indu-

striekomplexe bringt für die in der Region bereits vorhandenen, meist sehr kleinen Unternehmen eine beträchtliche Verschärfung des Wettbewerbs mit sich. Zudem muß gesehen werden, daß eine effiziente Regionalpolitik auf Wanderungsbewegungen angewiesen ist. Die industrielle Produktion hat zumeist komparative Vorteile in verdichteten Räumen und viele ländliche Gebiete weisen eine so geringe Bevölkerungsdichte auf, daß eine breit gestreute Industrialisierung wenig sinnvoll erscheint. Diese Regionen sind vielmehr, zumindest kleinräumig, auf eine passive Sanierung angewiesen, die der verbleibenden Bevölkerung wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet. Auch sollten die Erfahrungen mit der gemeinsamen und der nationalen Regionalpolitik vor überzogenen Erwartungen warnen. Wirtschaftliche Entwicklung läßt sich nicht verordnen. Die Regionalpolitik vermag bestensfalls Entwicklungsimpulse zu geben. Wie diese Impulse von den in der Region agierenden Wirtschaftssubjekten angenommen werden, hat sie kaum in der Hand.

Literatur

1. ADLUNG, R., und C. THOROE, Neue Wege in der Regionalpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68, Institut für Weltwirtschaft, März 1980.
2. ALLEN, K., u.a., Regional Incentives in the European Community. A Comparative Study. Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, Oktober 1977.
3. BANCO DE BILBAO, Renta National de Espagna, verschiedene Jahrgänge.
4. BIEHL, D., "Determinants of Regional Disparities and the Role of Public Finance", Public Finance No. 1/1980, S. 44-71.
5. BIEHL, D., "The Impact of Enlargement on Regional Development and Regional Policy in the European Community", in: W. Wallace and J. Herremann (ed.), A Community of Twelve? Cahiers de Bruges. Collège d' Europe N.S. 37, Bruges 1978.
6. BIEHL, D., E. HUBMANN und S. SCHNYDER, "Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Die Weltwirtschaft, 1972, H. 1, S. 64-78.
7. BOUGIOUKOS, G. u.a., Griechenland vor dem Beitritt zur EG - Wirtschaftsstruktur, Landwirtschaft, Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen, Umweltschutz - Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 16, Münster 1977.
8. CLARK, C., F. WILSON and J. BRADLEY, "Industrial Location and Economic Potential in Western Europe", Regional Studies, Vol. 3 (1969), S. 197-212.
9. DONGES, J.B. und K.-W. SCHATZ, "Muster der industriellen Arbeitsteilung im Rahmen einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 160-186.
10. Entwurf des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1980, Brüssel 1979.
11. EBER, K., G. ASHOFF, T. BECKER-FAHR und C. GASCHÜTZ, Portugal, Industrie und Industriepolitik vor dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1977.
12. EUROSTAT, Regionalstatistik, verschiedene Jahrgänge.
13. FRIEDMAN, J., Regional Development and Planning, Cambridge, USA 1964.
14. GERKEN, E., Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern. Kieler Studie Nr. 163, im Druck.
15. GIERSCH, H., "Aspects of Growth. Structural Change, and Employment - A Schumpeterian Perspective", Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 115 (1979), S. 629-652.

16. GIERSCH, H., Probleme der regionalen Einkommensverteilung, in: W.G. Hoffmann (Hrsg.), Probleme des räumlichen Gleichgewichts in der Wirtschaftswissenschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 14, Berlin 1959, S. 85-118.
17. HRUBESCH, P., "Regionale Einkommensdifferenzierung in der Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft", DIW, Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1977, H. 4, S. 227-235.
18. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA, Annario Estatistico 1977, Lissabon 1978.
19. JÜTTEMEIER, K.H. und K. LAMMERS, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge 63/64, Kiel, November 1979.
20. KALDOR, N., "The Case for Regional Policies". Scottish Journal of Political Economy, Vol. 17 (1970), S. 337-347.
21. KERSTEN, L., U. SOMMER und F. UHLMANN, "Die zweite Erweiterung der EG", Berichte über Landwirtschaft, N.F., Band 56, 1978, S. 724-757.
22. KIOUKIS, K., Die Industrialisierung als Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung Griechenlands unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Struktur. Diss. Freiburg i.B. 1979.
23. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Die regionalen Entwicklungsprogramme, Sammlung Programme. Reihe Regionalpolitik, Nr. 17, Brüssel, Mai 1979.
24. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Verordnung (EWG) 724/75, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 73 vom 21.3.1975.
25. KRIEGER, C., "Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in den Beitrittsländern", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 142-159.
26. LANGHAMMER, R., "Die Präferenzabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern: Anpassungsprobleme in den Beitrittsländern?", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 187-203.
27. LINNEMANN, H., An Econometric Study of International Trade Flows. Amsterdam 1966.
28. MYRDAL, G., Economic Theory and Underdeveloped Regions. London 1957.
29. NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, Statistical Yearbook, Jgg. 1974 und 1978.
30. OECD, National Accounts Statistics, verschiedene Jahrgänge.
31. OECD, Regional Problems and Policies in OECD Countries. Vol. II, Paris 1976.
32. OECD, Regional Problems and Policies in Portugal, Paris 1978.
33. PESCHEL, K., "Integration and The Spatial Distribution of Economic Activity", Regional Science Association Papers. Philadelphia/Pa. 34, 1975, S. 27-42.

34. PETERS, W. und G. SCHMITT, "Interregionale Einkommensunterschiede in der Landwirtschaft", *Agrarwirtschaft* 22. Jg. (1973), S. 381-392.
35. PRIEBE, H., "Ausblick auf die Erweiterung der EG nach Süden", in: H.v.d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden 1979, S. 231-238.
36. PRIEBE, H., *Landwirtschaft in der Welt von morgen*, Wien 1970.
37. RICHARDSON, H.W., *Regional Development Policy and Planning in Spain*, Westmead/Farnborough 1975.
38. RICHARDSON, H.W., *Regional Growth Theory*, London 1973.
39. RIEDEL, J., *Kritische Untersuchungen über die regionale Wirtschaftsplanung in Griechenland*. Diss. Darmstadt 1969.
40. SAMPSON, G. und A. YEATS, "An Evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to European Community". *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 59, S. 99-106.
41. SCHMITT, G., "EG-einheitliche Preise und nationale Einkommensbeihilfen? Ein Besprechungsaufsatz", *Agrarwirtschaft*, Jg. 29 (1980), S. 215-219.
42. SCHMITT, G., "Von der Agrarstrukturpolitik zur Politik der integralen Landentwicklung", *Innere Kolonisation*, Jg. 17 (1968), S. 5-10.
43. SCHRADER, H., "Regionale Faktorallokation in der Landwirtschaft - Quantitative Analyse der regionalen Unterschiede des Faktoreinsatzes und Konsequenzen für die Agrar- und Regionalpolitik", in: B. Andreae (Hrsg.), *Standortprobleme der Agrarproduktion*, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 14, München 1977, S. 199-216.
44. SCHRADER, J.V., *Nutzen-Kosten-Untersuchung der Rindfleischmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaften*. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 195, Münster-Hiltrup 1977.
45. SEERS, D. (ed.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*. Sussex 1979.
46. STAHL, H.-M., *Portuguese Migration and Regional Developments*, IInd International Conference on Portuguese Economy, Lissabon 1979.
47. THOROE, C., "Changes in Regional Growth Patterns in the EC", Tagungspapier vorgelegt auf der Konferenz "Towards Explaining Economic Growth", Institut für Weltwirtschaft, 25.-28.Juni 1980.
48. THOROE, C., "Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen", *Agrarwirtschaft*, Jg. 29 (1980), S. 78-87.
49. v.URFF, W., "Strukturelle und regionale Auswirkungen der Agrarpreis- und Einkommenspolitik", in H.v.d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, S. 114-127.
50. WARD, B., *Problems of Greek Regional Development*, Athen o.J.