

Bundesrat

Drucksache 212/97

18.03.97

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Erster Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996 (Kohäsionsbericht)

KOM(96) 542 endg.

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 18. März 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Auf Verlangen des Landes Baden-Württemberg vom 22. Januar 1997 erscheint die Vorlage gemäß § 45a GOBR als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. Drucksache 130/94 = AE-Nr. 940355 und
AE-Nr. 963058.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

Kapitel 1	Was meinen wir mit Zusammenhalt?
Kapitel 2	Konvergenzprozeß und Kohäsion: jüngste Entwicklungen
	2.1 Einkommen und Beschäftigung
	2.2 Sozialer Zusammenhalt
	2.3 Andere Dimensionen des Zusammenhalts: Lebensqualität und Europäische Bürgerschaft
Kapitel 3	Politik in den Mitgliedstaaten und Zusammenhalt: ein Überblick
	3.1 Einführung: Schwächung des internen Zusammenhalts
	3.2 Makroökonomische Politiken
	3.3 Strukturreformen und ausgabenbasierte Politiken
	3.4 Umverteilung
	3.5 Abschließende Bemerkungen
Kapitel 4	Die Politiken der Europäischen Union
	4.1 Landwirtschafts- und Fischereipolitik
	4.2 Der Binnenmarkt und Politiken zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit
	4.3 Die Netzwerkpolitiken
	4.4 Politiken zur Verbesserung der Lebensqualität
	4.5 Abschließende Bemerkungen
Kapitel 5	Strukturpolitik der Gemeinschaft und Zusammenhalt: Gemeinsame Verantwortung
	5.1 Einleitung
	5.2 Aufbau und Ziel der Förderpolitik der Gemeinschaft
	5.3 Ein Jahrzehnt der Erfolge
	5.4 Das Förderverfahren: eine Triebkraft für Veränderungen
Kapitel 6	Wege in die Zukunft
	6.1 Die weitere Notwendigkeit der Kohäsionspolitik der Europäischen Union
	6.2 Erhöhung der Effektivität
	6.3 Herausforderungen für die Politik
Kapitel 7	Schlußfolgerungen
	Statistischer Anhang
	Quellen und Methoden

Zusammenfassung

Die Kommission legt nach Maßgabe des Art. 130 b des Vertrages ihren ersten Kohäsionsbericht „über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die in diesem Artikel vorgesehenen Mittel hierzu beigesteuert haben“ vor. Es ist demnach Aufgabe des Berichtes, vier Hauptfragen zu beantworten:

- Haben die sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen sich mit der Zeit verringert, so daß es zu einer Verbesserung der „harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes“ gekommen ist?
- Welchen Stellenwert hatten in diesem Zusammenhang die Politiken der Mitgliedstaaten und was haben sie erreicht?
- Inwieweit haben die Nicht-Strukturpolitiken der Union die Verpflichtung durch den Vertrag eingelöst, Kohäsionsziele zu berücksichtigen?
- Welchen Effekt hatten die Strukturpolitiken der Union?

Hierdurch versucht der Bericht, die Implikationen für die Politiken der Mitgliedstaaten wie der Union aufzuzeigen.

Sozio-ökonomische Situation

Das Wachstum betrug in der Union jährlich im Schnitt knapp über 2%, während die Beschäftigung pro Jahr um 0,5% zunahm. 7 Millionen Arbeitsplätze sind seit 1983 netto geschaffen worden.

Die Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten haben über den gleichen Zeitraum signifikant abgenommen. Dies geht vornehmlich auf ein Aufholen der Kohäsionsländer zurück — das Pro-Kopf-Einkommen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland stieg von 66% auf 74% des Gemeinschaftsdurchschnitts. Irland weist den bemerkenswertesten Wachstumsschub mit einem Schnitt von jährlich 4,5% zwischen 1983 und

1995 auf, gefolgt von Spanien mit 3% und Portugal mit 2,6%. Auf der anderen Seite sind Schweden und Finnland im Vergleich zum Rest zurückgefallen.

In Bezug auf die Beschäftigung war die Erfahrung in der Union gemischter. Im Land mit dem größten Wirtschaftswachstum, Irland, nahm die Beschäftigung zwischen 1983 und 1993 gerade mal um 0,2% zu, obwohl hier in jüngster Zeit eine größere Steigerung eingetreten ist. Eine ähnliche Zunahme bestand in vielen anderen Mitgliedstaaten, während die tiefe Rezession in Finnland und Schweden zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in absoluten Zahlen geführt hat. Länder wie die Niederlande, Deutschland, Griechenland und Spanien erzielten eine höhere Rate bei der Schaffung von Arbeitsplätzen als der Durchschnitt.

In Portugal, Belgien, Westdeutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich hat die, wenn auch in unterschiedlichem Maße, neu geschaffene Beschäftigung jedoch ausgereicht, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. In den meisten übrigen Ländern haben die Arbeitslosenraten zugenommen. In Finnland und Schweden haben sie dramatische Ausmaße angenommen, und auch zwei der Kohäsionsländer, Spanien und Griechenland, verzeichneten eine deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit. In Spanien ist nun jeder Fünfte ohne Arbeit.

Einkommensunterschiede zwischen den Regionen der Union sind über die Zeit weitgehend unverändert geblieben: die 25 am besten gestellten Regionen haben ihre Pro-Kopf-Einkommen von 140% auf 142% minimal erhöhen können, während die 25 ärmsten Regionen eine Zunahme von 53 auf 55% verzeichnen konnten. Dennoch haben die ärmsten, die Ziel-1-Regionen, als Gruppe ihre Einkommenssituation um gut 2,5% von 64,6% auf 67,2% verbessern können.

In den letzten zehn Jahren haben die Einkommensdisparitäten zwischen den Regionen innerhalb sämtlicher Mitgliedstaaten, für die Zahlen vorliegen, mit Ausnahme der Niederlande, zugenommen. Regionale Unterschiede in den Arbeitslosenraten sind *innerhalb* vieler Mitgliedstaaten ebenso angestiegen, wobei das Vereinigte Königreich eine

bemerkenswerte Ausnahme darstellt. In Frankreich, Deutschland (West) und anderen Ländern ging dies Hand in Hand mit einer zunehmend ungleichen interpersonellen Einkommensverteilung und einer Abnahme der Lohnquote am Einkommen.

Innerhalb der Union insgesamt verteilt sich die Häufigkeit von Arbeitslosigkeit zunehmend ungleicher: Während über den Zeitraum von zehn Jahren, 1983–1993, die 25 Regionen mit den geringsten Arbeitslosenraten sie noch weiter von 4,8% auf 4,6% verringern konnten, hat sich die Situation in den Regionen mit den höchsten Raten von 17,2% auf 22,4% dramatisch verschlechtert.

Darüber hinaus trifft Arbeitslosigkeit in der Regel die ohnehin schon schwächeren sozialen Gruppen am stärksten. Etwa 5 Millionen junge Menschen, oder 21% aller Jugendlichen, haben keine Arbeit. Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten hat, aufgrund der Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich und in der Teilzeitarbeit, stark zugenommen, so daß sich die Frauenberufstätigkeit auf einem historischen Hoch befindet. Andererseits liegt die Arbeitslosenrate für Frauen mit 12,5% deutlich höher als die für Männer mit 9,5%.

Nicht-Qualifizierte sind von Langzeitarbeitslosigkeit in besonderem Maße bedroht. Fast die Hälfte (49%) der Arbeitslosen waren seit über einem Jahr ohne Arbeit. Angesichts dieser Zahlen kann es nicht verwundern, daß viele Menschen unter der Armutsgrenze leben. In mehreren Mitgliedstaaten ist ihre Zahl angestiegen, insbesondere im Vereinigten Königreich, Italien und Frankreich.

Angaben zur sozio-ökonomischen Entwicklung sind natürlich nicht die einzigen Bestimmungsfaktoren der Lebensqualität der Menschen in der Union. Der Friedenserhalt und die Beachtung der Grundrechte sind echte Errungenschaften, auch wenn sie im allgemeinen als selbstverständlich hingenommen werden. Sie sind jedoch für alle Anstrengungen in Richtung einer harmonischen Entwicklung von zentraler Bedeutung.

Jahrzehntelange Arbeiten über Indikatoren zur Messung von Lebensqualität im weiteren Sinne und die Überlegungen jüngerer Zeit zu „grünere“ volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der Union haben die Grenzen konventioneller Einkommensindikatoren, wie des BSP, aufgezeigt, selbst wenn bislang keine operationell verlässliche Alternative besteht. Wenn diese Grenzen überwunden würden, könnte Auswirkungen auf die Umwelt ausreichend Rechnung getragen und ganz generell der Frage einer dauerhaften Entwicklung mehr Gewicht gegeben werden.

Rolle und Leistung der Politiken der Mitgliedstaaten

Die Politiken der Mitgliedstaaten stellen die Hauptinstrumente der Union dar, um die Kohäsionsziele zu erreichen. In diesem Sinne „beginnt Solidarität zu Hause“. Darüber hinaus verfügen die Mitgliedstaaten auch über die hierzu notwendigen Mittel. Die öffentlichen Ausgaben machen 40% bis 60% des nationalen BIP aus, verglichen mit dem Unionshaushalt von etwa 1,2% des gemeinschaftlichen BIP.

Im allgemeinen sind die Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel verstärkter Kohäsion in die richtige Richtung gegangen. Makro-ökonomische Politiken haben einen deutlichen Fortschritt hin zu nominaler Konvergenz mit sich gebracht. Die Inflationsraten sind auf einen Stand gesunken, der zu den niedrigsten der letzten 30 Jahre gehört. In Portugal, Spanien, Italien und Griechenland ist die Inflationsrate gesunken, doch sie bleibt über dem Gemeinschaftsmittel. Die Zinssätze haben ebenfalls abgenommen, die Abstände zwischen den Mitgliedstaaten haben sich verringert und haben so das allgemeine Klima für Investitionen und Wachstum verbessert. Öffentliche Defizite und Gesamtverschuldung bleiben jedoch besorgniserregend. Über die letzten zehn Jahre hat sich die Finanzlast zum Schuldenabbau im Schnitt um 1,2% erhöht, und in Griechenland, Finnland und Italien war die Zunahme noch dramatischer.

Durch die Ausgaben- und Steuerpolitik der Mitgliedstaaten werden interregionale Ressourcentransfers erzielt. Eine Studie zu sieben Ländern (in denen 80% der EU-Einwohner leben) zeigt, daß Nettotransfers 4% des BIP der Geberregionen und 8% des BIP der Empfängerregionen ausmachen. Diese Transfers haben eine signifikante Kohäsionswirkung innerhalb der Mitgliedstaaten und reduzieren die ursprünglichen Einkommensunterschiede zwischen den Regionen um 20–40%. Eine wesentliche Erklärung für diesen Sachverhalt liegt darin, daß Mitgliedstaaten etwa 50–70% ihrer Gesamtausgaben für Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit und Sozialhilfe, Wohnungsbau und Kultur ausgeben.

Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Technologie, Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik machen 6 bis 14% aus. Der Anteil des BIP, der für Forschung und Entwicklung aufgewandt wird, liegt in den wohlhabenderen Staaten am höchsten und konzentriert sich in den reichsten Regionen aller Mitgliedstaaten, für die Zahlen vorliegen.

In bezug auf Arbeitsmarktpolitiken haben die Mitgliedstaaten eine koordinierte Anstrengung unternommen, um hier Verbesserungen zu erreichen, indem sie sich auf die fünf Prioritäten konzentrieren, auf die sie sich anlässlich des

Essener Gipfels 1994 geeinigt hatten, nämlich die Qualifikation der Beschäftigten zu verbessern, beschäftigungswirksames Wachstum zu fördern, Lohnkosten zu reduzieren, Steuern und Abgaben auf Arbeit zu reduzieren und das Funktionieren des Arbeitsmarktes zu verbessern.

Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Regionalpolitiken decken 46,7% der Gesamtbevölkerung der Union ab. Etwa die Hälfte beziehen sich auf die rückständigsten Regionen (im Sinne des Art. 92.3 a des Vertrages). Hier variieren die Höchstfördergrenzen zwischen 30 und 75% der förderfähigen Investitionen. Bei den nationalen Regionalhilfen unter Art. 92.3 c des Vertrages schwanken die Höchstfördergrenzen zwischen 10–30%, nur Finnland und Schweden wurde zugestanden, für einen kleinen Anteil ihrer Bevölkerung bis zu 35% zu gehen.

Diese Ergebnisse hinsichtlich des Bevölkerungsanteils, auf den die Beihilfen bezogen sind, und deren Intensität gehen auf die Aktivitäten der Kommission im Rahmen der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft zurück, die das Ziel haben, Bevölkerungsanteile und Förderintensität nationaler Beihilfen zu regionalen Zwecken zu kontrollieren.

Während einerseits der Spielraum der Förderintensität den am wenigsten entwickelten Regionen geholfen hat, Investitionen anzuziehen, können die reicheren Mitgliedstaaten andererseits höhere öffentliche Ausgaben zur Investitionsförderung aufbringen als die ärmeren. Entsprechend lag zwischen 1989–93 die Pro-Kopf-Regionalhilfe in Ostdeutschland und dem Mezzogiorno wesentlich höher als in den Kohäsionsländern, mit dem Ergebnis, daß zwei Drittel des Gesamtbetrages nationaler Regionalhilfen in der Union in Deutschland und Italien gezahlt werden.

Der Beitrag der Gemeinschaftspolitiken

Je nach ihren spezifischen Merkmalen und Zielvorgaben bestehen große Unterschiede in dem Beitrag, den die Gemeinschaftspolitiken liefern können, um die Kohäsionsziele zu erreichen. Wichtige Beispiele sind hier:

Sozialpolitiken, Bildung und berufliche Weiterbildung

Sozialpolitik ist von ihrer Natur her ein ideales Werkzeug, um Integration und Kohäsion zu fördern. Ihr Stellenwert war vor allem im Bereich des Arbeitsrechts, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Freizügigkeit und Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen besonders groß. Darüber hinaus hat die Union, beispielsweise durch den Sozialen Dialog, als Katalysator für die Förderung sozialer Grundrechte und -werte gewirkt. Die Unterstützung für

Bildung und berufliche Weiterbildung spielt, mit bescheidenen aber zielgerichteten Fördermitteln, eine ähnliche Rolle als Katalysator, um die Freizügigkeit von Personen zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Chancen einzelner zu steigern.

Umweltpolitik

Die Umweltpolitik hat insofern direkte Bedeutung für die Kohäsion, als sie die Idee einer dauerhaften Entwicklung voranbringt. Die Ausgangssituation in den Kohäsionsländern ist günstig: die Umweltverschmutzung liegt sowohl pro Kopf als auch im Verhältnis zum BIP niedriger als in den reichen Mitgliedstaaten. Demgegenüber werden weniger Mittel für Umweltschutz aufgewandt als überall sonst in der Union. Die Kohäsionsländer sind mit der enormen Aufgabe konfrontiert, viele umweltpolitische Massnahmen umzusetzen wie z.B. zur Brennstoffqualität, geringeren Kraftfahrzeugemissionen, Nitraten, Wasserqualität. Schätzungen zufolge werden die nötigen Investitionen bis zum Jahr 2005 für die vier Länder zusammen 17 Milliarden ECU betragen. Expertenstudien kommen zu dem Schluß, daß dies erreicht werden und sowohl mit BIP- als auch Beschäftigungszuwächsen verbunden sein kann, wenn ein geeignetes Paket fiskalischer Maßnahmen, Abgaben und öffentlicher Ausgaben eingeführt wird.

Forschung, Entwicklung und Technologie

Die FTE-Politik der EU zielt darauf ab, europäische Wettbewerbsfähigkeit durch herausragende wissenschaftliche Qualität zu fördern. Ihre FTE Programme trachteten danach, europäisches Potential in Technologie und Innovation nutzbar zu machen. Dies bedeutete, daß sich die Forschungsaktivitäten in den Hauptforschungszentren konzentriert haben, deren Mehrzahl im Norden liegt, wo eine begrenzte Anzahl sogenannter „FTE-Inseln“ heraussticht. Um dem entgegenzuwirken, wurden Anstrengungen unternommen, um auch weniger entwickelte und peripherere Regionen einzubinden. Forschungsprogramme haben Forschungspotentiale in schwächeren Mitgliedstaaten aufgebaut. Als Folge konnten ihre Einrichtungen verstärkt miteinbezogen und dadurch die wissenschaftliche und technologische Basis dieser Länder gestärkt und Innovationen sowie die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen auf längere Sicht beschleunigt werden.

Binnenmarkt und Handelspolitik

Das Binnenmarktprogramm stellt die Rahmenpolitik der Union dar, die am weitreichendsten dazu beigetragen hat, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, indem sie viele Handelshemmnisse beseitigt hat und eine tatsächlich integrierte europäische Wirtschaft geschaffen hat. Die Befürchtungen, dies würde die armen Mitgliedstaaten überrennen, haben sich in der Praxis nicht bestätigt. Spanien und Portugal scheinen am erfolgreichsten ihre Exportchancen

in ihre Partnerländer ausgebaut zu haben. Irland hat offenbar auch Nutzen aus dem Binnenmarkt gezogen, doch für Griechenland und Süditalien waren die Auswirkungen nur minimal.

Es besteht ein breiter Konsens über die positiven Effekte von Handel auf Wachstum und daher auch auf Beschäftigung. Aber die Rückführung äußerer Schutzmaßnahmen muß durch interne wirtschaftliche Anpassung begleitet werden. Fast die Hälfte der Beschäftigten in Portugal und Griechenland arbeitet in Industriebetrieben, für deren Produkte hohe Zölle bestehen. Daher sind die vier Kohäsionsländer in der Regel durch Handelsliberalisierung stärker betroffen. Allesamt weisen sie ein Handelsdefizit im Dienstleistungssektor aus, der nach allgemeiner Einschätzung von der kürzlich durch die Uruguay-Runde beschlossene Liberalisierung am stärksten profitieren wird.

Wettbewerbspolitik

Die Kommission hat bei der Verfolgung der Regeln für staatliche Beihilfen zu regionalen Zwecken zwei Ziele verfolgt: es soll sichergestellt werden, daß Beihilfen in den Regionen konzentriert werden, die am meisten benachteiligt sind, und ein Abstand bei der Förderintensität zwischen den Regionen aufrecht erhalten werden, damit die ärmsten in die Lage versetzt werden, ihre strukturelle Schwäche auszugleichen.

Netzwerkpolitiken

Es ist äußerst schwierig, den Netto-Kohäsionseffekt von Verkehr, Telekommunikation und Energie festzumachen. Die Liberalisierung wird in allen drei Bereichen wahrscheinlich die Gesamtkosten reduzieren und so die Wettbewerbsfähigkeit verstärken und Wachstum und Beschäftigung anregen. Die Auswirkungen auf die Peripherie werden vom Ausmaß der erzielten Verringerung der Transport- oder Übertragungskosten abhängen. In der Verkehrspolitik werden die Kohäsionsländer wohl absolut gesehen aus den transeuropäischen Netzen Nutzen ziehen, nicht jedoch notwendigerweise auch im Verhältnis zu den reicheren Regionen. Was die Telekommunikation anbelangt, sind fortgeschrittene Dienste als Voraussetzung für die Informationsgesellschaft in armen Regionen aufgrund ihrer rückständigeren Infrastruktur nicht verbreitet. Daher besteht die Gefahr einer Spaltung in „Informationsreiche“ und „Informationsarme“ mit negativen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Gesamtwirtschaft. Die Kohäsionsländer weisen eine verhältnismäßig geringe eigene Energieproduktion auf. Daher werden sie wohl in der Lage sein, von der Liberalisierung im Energiesektor und vom besseren Zugang zu Energiequellen zu profitieren.

Gemeinsame Agrarpolitik und Fischerei

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) umfaßt in etwa 50% des Gemeinschaftshaushalts und bringt eine deutliche

Umverteilung von Einkommen zwischen Regionen und Individuen mit sich, indem sie Landwirte indirekt durch Erzeugerpreise über dem Weltmarktniveau sowie direkt durch Einkommenshilfen unterstützt. Nach Expertenschätzungen hat die Reform von 1992 einen positiven Kohäsionseffekt gehabt, indem mehr Kohäsionsländer nun Nettotransfers erhalten. Eine ausführliche Beschreibung der Situation und möglicher Erklärungen finden sich im Bericht.

Innerhalb vieler Mitgliedstaaten können positive Auswirkungen der GAP auf die regionale Einkommensverteilung ausgemacht werden, und dies hat seit der Reform von 1992 zugenommen. Dennoch stellt sich das Bild der Nettotransfers sehr vielgestaltig dar. Vor der Reform gingen nach Schätzungen 80% der Transfers an die 20% rentabelsten Betriebe; nach der Reform wurden die Abstände verringert, doch nicht in dem Maße, wie dies der Fall gewesen wäre, wenn der Kommissionsvorschlag zu Höchstgrenzen für Direkthilfen in vollem Umfang angenommen worden wäre.

Obwohl die Fischerei nur ein kleiner Sektor ist und vergleichsweise wenig Menschen beschäftigt, kann sie doch in manchen der am wenigsten entwickelten Regionen sehr wichtig sein, wo alternative Beschäftigungsmöglichkeiten kaum bestehen. Die Fischereipolitik unterstützt die Umstrukturierung der Industrie angesichts der abnehmenden Fischbestände und wird so helfen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und mittelfristig Arbeitsplätze in diesen Regionen zu erhalten.

Auswirkungen der EU-Strukturpolitiken

Die Hauptelemente der aktuellen EU-Strukturpolitik sind im Kasten zusammengefaßt. Die Reform der Strukturfonds von 1988 hat ihre Umverteilungswirkung zugunsten der am meisten benachteiligten Mitgliedstaaten und Regionen klar erhöht. Die Hauptursache hierfür lag in der Schaffung des Zieles 1, das wirkungsvoll darauf ausgerichtet wurde, die Mittel in den Regionen mit dem niedrigsten BIP zu bündeln. Unter dem Ziel 2 kommt es nahezu zu keinen Ausgleichswirkungen für den Zeitraum von 1994–1999 zugunsten der, unter Grundkriterien der Arbeitsmarktsituation, am härtesten betroffenen Regionen. Bei der Überarbeitung der Strukturfondsverordnung von 1993 wurde auf diese Gesichtspunkte ein geringeres Gewicht gelegt als in der vorangegangenen Periode.

In der ersten Programmperiode, 1989–1993, konnte eine Gesamteinkommensangleichung (gemessen in Pro-Kopf-BIP) von 3% durch Transfers von 0,3% des EU-BIP erzielt werden. In der laufenden Förderperiode sollen entsprechende Mittel von 0,45% des EU-BIP schätzungsweise

EU-Strukturpolitiken: Kernelemente

Die Union verfügt über sechs bedeutendere Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung ihrer Strukturpolitik: den Regionalfonds, den Sozialfonds, den EAGFL-Ausrichtung, das Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei, den Kohäsionsfonds und Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB). Der Kohäsionsfonds und die EIB gründen auf einem Projektförderansatz und folgen ihren eigenen spezifischen Regeln. Die Strukturfonds wirken in einem gemeinsamen Rahmen, der auf gemeinsamen Grundprinzipien wie Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit beruht.

Die Mittel der EU-Strukturpolitiken haben beträchtlich zugenommen, von 3,7 Milliarden ECU 1985 auf 18,3 Milliarden ECU 1992 und 33 Milliarden ECU 1999. Für den Zeitraum von 1994–99 stehen für die Strukturpolitiken etwa 170 Milliarden ECU aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung. Dies entspricht etwa einem Drittel der gesamten Gemeinschaftsausgaben und 0,45% des BIP der Gemeinschaft. Über den Zeitraum 1989–99 belaufen sich die Ausgaben kumulativ auf 6,5% des jährlichen BIP der Gemeinschaft. Ein Vergleich offenbart ihren Stellenwert: Die Marshall-Hilfe für Europa nach dem Krieg entsprach 1% des US BIP pro Jahr und belief sich insgesamt (1948–51) auf 4% des US BIP.

Die Interventionen der Strukturfonds konzentrieren sich auf vier regionalpolitische Ziele, die 85% der Fördermittel ausmachen:

- Ziel 1 für die Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (etwa 70%)
- Ziel 2 für die wirtschaftliche Umstellung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung (11%)
- Ziel 5b für Strukturanpassung in ländlichen Gebieten (4%)
- Ziel 6 zur Anpassung sehr dünn besiedelter Gebiete (0,5%).

Drei Ziele werden gemeinschaftsweit angelegt und haben keine geographische Begrenzung. Sie erhalten 15% der Fördermittel:

- Ziel 3 zielt auf Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit
- Ziel 4 hilft bei der Anpassung der Beschäftigten an den industriellen Wandel
- Ziel 5a fördert die Anpassung in den Agrar- und Fischereisektoren.

Über 90% des Gesamtfinanzierungsvolumens wird auf Initiative der Mitgliedstaaten entschieden. Im Zeitraum von 1994–99 wurden über 300 Programme partnerschaftlich von den Mitgliedstaaten und der Kommission genehmigt, etwa die Hälfte davon unter Ziel 1. 9% der Mittel werden für Gemeinschaftsinitiativen reserviert. Unter 13 verschiedenen Themen laufen etwa 200 Programme der Gemeinschaftsinitiativen. Etwa 1% der Mittel ist für technische Hilfe und innovative Maßnahmen vorgesehen. Über die Mehrheit dieser Programme wird auf der Basis von Ausschreibungen durch die Kommission entschieden.

Die Strukturpolitiken der Union wirken in drei umfassenden Bereichen: Infrastruktur, Humanressourcen und produktive Investitionen. 30% der Strukturfondsmittel werden für Infrastrukturinvestitionen, wie z.B. Verkehr, Telekommunikation, Energie, Wasserversorgung und Umweltschutz, aufgewandt. 30% sind der Stärkung von Bildung und Ausbildungssystemen und der Unterstützung von Arbeitsmarktpolitiken gewidmet. Mit 40% der Gesamtausgaben stellen produktive Investitionen den vorherrschenden Interventionsbereich dar; sie zielen hauptsächlich darauf ab, ein dynamisches Geschäftsumfeld zu schaffen und Programme für Investitionshilfen für die Industrie zu unterstützen, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen.

einen Ausgleichseffekt von 5% haben. Der Ausgleichseffekt beläuft sich demnach auf das Zehnfache der ursprünglich eingesetzten öffentlichen Mittel. Dies entspricht der Umverteilungswirkung auf die Einkommen, wie sie der Finanzausgleich in Deutschland 1990 erzielte, oder er liegt, um ein anderes Beispiel zu nennen, doppelt so hoch wie die Zuschüsse, die in den USA für spezifische Vorhaben zugewiesen werden.

Das vornehmliche Ziel der Gemeinschaftstransfers ist nicht die Umverteilung. Die Transfers zielen vielmehr darauf ab, über Investitionen die wirtschaftliche Grundlage in den Empfängerregionen zu stärken, einschließlich der Förderung des Humankapitals. Die Strukturpolitiken der EU haben deutlich dazu beigetragen, den Abstand zwischen den ärmeren und reicheren Mitgliedstaaten zu verringern. Hilfen aus den Strukturfonds haben in der Programmperiode von 1989-93 in den Kohäsionsländern ein zusätzliches jährliches Wachstum von 0,5% hervorgebracht. Dies hat deren jährliche durchschnittliche Wachstumsraten von 1,7% auf 2,2% angehoben. Bedenkt man die verstärkten Hilfen in der laufenden Förderperiode (1994-99), wird die Zunahme beim BIP möglicherweise in Durchschnitt sogar höher als 0,5% liegen. Nach Schätzungen wurden im ersten Programmzeitraum über 500 000 Stellen geschaffen oder erhalten, das entspricht 2,5% der Gesamtheit.

In Ziel-1-Gebieten haben die Strukturpolitiken eine allgemeine Verbesserung der Infrastrukturen hervorgebracht und deren grundlegende Wirtschaftsstrukturen modernisiert. Hierfür gibt es zahlreiche konkrete Beispiele: in Griechenland wird sich die Zahl der Städte, die über Wasseraufbereitungsanlagen verfügen, bis 1999 mehr als verdoppeln und 71% der Gesamtbevölkerung abdecken. In Portugal haben von der Union unterstützte Betriebe Produktivitätszuwächse von 5% pro Jahr und eine Beschäftigungszunahme von jährlich 2,5% erreicht. Dort konnten insgesamt 7 000 Industrieprojekte mittels der Hilfe der Union durchgeführt werden. In Irland erhalten 50% der Schüler in der weiterführenden Bildung nach Beendigung der Schulpflicht Unterstützung von der Gemeinschaft. Etwa 14 000 km Hauptverbindungsstraßen werden in Spanien 1999 gebaut sein.

Doch nicht nur auf die ärmsten Mitgliedstaaten haben sich die Strukturpolitiken positiv ausgewirkt. Schätzungen ergeben, daß circa 30-40% aller Mittel, die den ärmsten Mitgliedstaaten zukommen, in Form von Importen von Know-How und Kapitalausstattung in die reicheren zurückfließen.

Darüber hinaus konnten auch für die übrigen Ziele ermutigende Ergebnisse festgestellt werden. Die ärmeren Regionen und gesellschaftlichen Gruppen in vielen der reicheren Mitgliedstaaten haben mit Hilfe der Strukturpolitiken der Union ihre ökonomischen Potentiale besser ausschöpfen können. So haben die Programme in Ziel-2-Gebieten im

Zeitraum von 1989-93 netto schätzungsweise 530 000 Stellen geschaffen oder erhalten. Für Ziel 5b liegt die Zahl bei etwa 500 000 Stellen für die Zeit von 1989-99. Das Ziel 3 hat zwischen 2 und 15% der aktiven Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten mit einer spezifischen Ausrichtung auf die Verringerung von Ausgrenzung unterstützt.

Außerdem hat die Union durch spezifische Gemeinschaftsinitiativen, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg, dazu beigetragen, europäische Probleme anzugehen, neue Chancen zu eröffnen und interregionale sowie grenzüberschreitende Beziehungen zu verbessern, um der gemeinsamen Probleme Herr zu werden.

Ein Teil des Mehrwerts aus den EU-Politiken besteht in ihrem Schwerpunkt auf Innovation, in Verbindung mit den charakteristischen Elementen des Systems zu ihrer Umsetzung selbst. Letzteres hat Mitgliedstaaten Hilfestellung dabei geleistet, Ressourcen auf die am meisten benachteiligten Regionen und die gravierendsten Probleme zu bündeln. Lösungsansätze stellen über mittelfristige Programme, die auf Investitionen und Innovation ausgerichtet sind, auf regionale und gesellschaftliche Probleme ab. Die spezifischen Merkmale der Gemeinschaftsinterventionen haben in manchen Fällen den politischen Wandel und die Schaffung neuer Strukturen verstärkt. Ein Beispiel ist der Vorsorgeansatz von Ziel 4 in bezug auf Arbeitslosigkeit aufgrund industriellen Wandels.

Die Teilung der Verantwortlichkeiten wird hierbei insbesondere durch Partnerschaft mit denen, für die die Programme gedacht sind, ermutigt. Finanziell gesehen werden zusätzliche Ressourcen aus privaten und öffentlichen Quellen generiert. Ein europaweiter Rahmen zur Chancenerhöhung wurde durch die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg hervorgebracht.

Ausblick

Die Union sieht sich mit bedeutenden Herausforderungen wie der Globalisierung, dem rasanten technologischen Wandel, der WWU und der Erweiterung konfrontiert. Das europäische Gesellschaftsmodell ist nach wie vor am besten geeignet, diesen Herausforderungen zu begegnen. Die Marktkräfte und unternehmerische Initiative sind unabdingbar, um neue Möglichkeiten zu ergreifen. Solidarität und gegenseitige Unterstützung sind ihrerseits ebenso wesentliche Grundpfeiler für den Fortschritt, nicht nur aus sozialen Gesichtspunkten, sondern auch, um insgesamt den größtmöglichen ökonomischen Nutzen zu erzielen, denn es liegen umfassende Belege dafür vor, daß Ungleichheit für Wachstum schädlich ist.

Der Zusammenhalt muß daher weiter gestärkt werden. Der Bericht gibt zum augenblicklichen Zeitpunkt jedoch keine

konkreten Vorschläge zum Wandel. Vielmehr wird eine Anzahl von Themen als Grundlage zur weiteren Diskussion und gemeinsamer Überlegung umrissen. Indem auf sie angemessene Antworten gefunden werden unter vollständiger Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, sollten sie den Weg zu einer besseren Politik im Sinne vertiefter Kohäsion aufzeigen.

Zahlreiche Mitgliedstaaten werden dem Aufkommen grösserer interner regionaler und sozialer Ungleichgewichte besondere Aufmerksamkeit widmen müssen. Während die Notwendigkeit gesunder öffentlicher Finanzen unbestreitbar ist, stellen sich für die zu verfolgende Politik zentrale Fragen:

- wie sollen ausreichende Investitionen gewährleistet werden (auch in Humankapital)?
- wie soll mehr Beschäftigung geschaffen werden?
- wie kann die Effizienz nationaler Struktur- und Sozialprogramme verstärkt werden, um die wachsenden Ungleichgewichte auszugleichen?

In bezug auf die Nicht-Strukturpolitiken der EU müssen mehrere Themen in Angriff genommen werden, z.B.:

- In bezug auf die GAP, wie soll die Absicht, die Reform fortzusetzen, in die Praxis umgesetzt werden, um positive Auswirkungen auf die Umwelt und die soziale Kohäsion im Rahmen einer integrierten Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum weiter zu entwickeln?
- In bezug auf staatliche Beihilfen, wie kann eine administrative Vereinfachung mit einer strikteren Beihilfenkontrolle verknüpft werden?
- In bezug auf die Netzwerkpolitiken, wie können öffentliche Dienstleistungsverträge/Verpflichtungen zu Universaldienstleistungen in Gleichklang mit den Liberalisierungsfortschritten konzipiert werden?
- Wie können allgemein die Möglichkeiten für Synergien zwischen verschiedenen Politiken, einschließlich der Strukturpolitiken, besser genutzt werden?

In bezug auf die EU-Strukturpolitiken wird anerkannt, daß es Raum für Verbesserungen in ihrer Wirksamkeit, für eine erhöhte Leistungsfähigkeit und für eine größere Politikrelevanz gibt. Hauptelemente zur Steigerung der Wirksamkeit der Strukturpolitiken wären:

- Wie sollen knappe Ressourcen gezielter auf die gravierendsten Probleme ausgerichtet werden?
- Wie kann der größtmögliche Nutzen aus Zuschüssen und Darlehen sowie öffentlicher und privater Finanzierung gezogen werden?

- Wie können die Verfahren vereinfacht werden?

- Wie kann Subsidiarität erhöht werden, indem die jeweilige Rolle der Mitgliedstaaten und der Union geklärt und die Beteiligung auf regionaler und lokaler Ebene sowie der Sozialpartner ausgedehnt wird?

- Wie soll ausreichende Flexibilität gewährleistet werden, um auf neue Möglichkeiten und Herausforderungen eingehen zu können?

Die Strukturpolitiken auf eine erhöhte Leistungsfähigkeit auszurichten, hängt von effizienter Verfolgung, Kontrolle und Evaluierung ab. Dies macht weitere Überlegungen zur Zusätzlichkeit von EU-Transfers, Aufnahmefähigkeit der Mitgliedstaaten, eingebauten Qualitätsanreizen und Wettbewerb um knappe Ressourcen notwendig.

Die Verbesserung der Politikrelevanz stellt einen fortdauernden Prozess dar, der bereits mit der Vorbereitung der neuen Ziel-2-Programme für 1997-99 begann und insbesondere mit der Überarbeitung des Zieles 1 fortgesetzt werden wird. Dies wird die Basis für strategische Überlegungen zu zukünftigen Prioritäten bilden.

Schließlich kann das Klima haushaltspolitischer Strenge in den Mitgliedstaaten nicht ohne Auswirkung auf die Unionspolitiken bleiben. Ein Kernthema wird die Frage darstellen, wie in ausgeglichener Weise Haushaltsdisziplin mit der Solidarität gegenüber den ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen sowie den am stärksten benachteiligten Regionen und Menschen in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten verbunden werden kann.

Kapitel 1

Was meinen wir mit Zusammenhalt?

Der erste Kohäsionsbericht wird in Übereinstimmung mit Artikel 130b des Vertrags über die Europäische Union vorgelegt. Der Vertrag fordert die Kommission auf, „dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen alle drei Jahre Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die in diesem Artikel [130b] vorgesehenen Mittel hierzu beigetragen haben“, zu erstatten.

Die Gesellschaftsstruktur in den europäischen Ländern spiegelt die Werte der sozialen Marktwirtschaft wider. Ziel ist es, ein Wirtschaftssystem, das auf Marktkräften und Unternehmerfreiheit basiert, mit dem Streben nach interner Solidarität und gegenseitiger Unterstützung zu verbinden, das allen Mitgliedern der Gesellschaft den Zugang zur allgemeinen Grundversorgung und zu den Sozialleistungen sichert. Angesichts der wachsenden europäischen Integration ist es unvermeidlich, daß die Europäische Union zusammen mit den Mitgliedstaaten größere Verantwortung dafür übernimmt, das europäische Gesellschaftsmodell zu bewahren. Der Europäischen Union müssen daher nicht weniger als den Mitgliedstaaten Mittel zu Verfügung stehen (die Kohäsionspolitiken), um diese Aufgabe erfüllen zu können.

Nationale und gemeinschaftliche Politiken zur Förderung des Zusammenhalts waren bis heute nicht Gegenstand einer einzelnen, umfassenden Untersuchung, auch wenn die Kommission aus verschiedenen Perspektiven Berichte erarbeitet hat: über die Verhältnisse in den Regionen, über die Beschäftigungssituation und die makroökonomischen Entwicklungen. Der erste Kohäsionsbericht stellt eine Gelegenheit dar, systematisch zu untersuchen, wie die Politiken auf diesen verschiedenen Ebenen zum europäischen Zusammenhalt beitragen und welche Zusammenhänge bestehen.

Eine wesentliche Voraussetzung für diese Untersuchung allein schon für operationelle Zwecke ist die Verdeutlichung des Kohäsionsziels der Europäischen Union. Die allgemei-

nen Ziele der Europäischen Union wie Solidarität und gegenseitige Unterstützung müssen als greifbare und meßbare ökonomische und soziale Ziele ausgedrückt werden.

Der vorliegende Bericht fußt in seinem methodologischen Ansatz von wirtschaftlichem und sozialen Zusammenhalt (Kohäsion) auf Artikel 130a des Vertrags über die Europäische Union, in dem dieser als „harmonische Entwicklung“ mit einer speziellen räumlichen Dimension umschrieben wird: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“. Darin schlägt sich die Auffassung nieder, daß große Disparitäten in einer Gemeinschaft nicht toleriert werden können, wenn der Begriff der Gemeinschaft einen Sinn haben soll.

Das Problem der Ungleichgewichte besteht dabei nicht nur in einem niedrigeren Lebensstandard für die benachteiligten Regionen und im Fehlen von Lebenschancen für ihre Bürger, sondern in der Unternutzung des menschlichen Potentials und der mangelnden Ausschöpfung der wirtschaftlichen Möglichkeiten, die für die Europäische Union insgesamt gewinnbringend sein könnten.

Hinsichtlich ihrer räumlichen Dimension wird gemäß dem Weißbuch der Kommission aus dem Jahre 1993 über diese Themen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Regionen die Verringerung der Disparitäten als Konvergenz der Baseinkommen durch schnelleres Wachstum des BIP, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung aufgefaßt. Hinsichtlich des Europäischen Binnenmarktes ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schwächeren Regionen besonders wichtig. Indem der Binnenmarkt den freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen, Arbeit und Kapital ermöglicht, wurden Hemmnisse für Handel beseitigt, womit die Bedingungen für schnelleres Wachstum in der gesamten Union und neue Möglichkeiten für erhöhten Wohlstand in ihren Mitgliedstaaten und Regionen geschaffen wurden.

Die Definition des sozialen Zusammenhalts in Form operationeller Begriffe ist schwieriger. Ein Ausgangspunkt ist die Verknüpfung des sozialen Zusammenhalts mit den Zielen des europäischen Gesellschaftsmodells, daß auf dem Begriff der sozialen Marktwirtschaft basiert, wie oben beschrieben. Auf die Praxis wirkt sich diese Solidaritätsdimension in Form des Sozialsystems, Regelungen zur Korrektur von Marktversagen und Institutionen des sozialen Dialogs aus. Darüber hinaus sind die Politiken zur Förderung von Solidarität und gegenseitiger Unterstützung selbst ein Faktor bei der Verbesserung der Produktivität der Europäischen Gesellschaft und tragen zum wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand bei.

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts verlangt die Verringerung der Disparitäten, die auf ungleichen Zugangschancen zu Beschäftigung und zu deren Erträgen in Form von Einkommen beruhen. Solche Ungleichheiten haben ernste gesellschaftliche Konsequenzen aufgrund der Marginalisierung von Teilen der Gesellschaft, wie z.B. der Langzeitarbeitslosen, der jugendlichen Arbeitslosen und der Armen. Das Auftreten von Armut ist auch ein Ergebnis von Politikentscheidungen, die interpersonelle Einkommenstransfers betreffen. Dies sind alles meßbare Aspekte sozialer Kohäsion, die in der in diesem Bericht durchgeführten Analyse betrachtet werden.

Es muß betont werden, daß wachsender Zusammenhalt in der Europäischen Union eng mit Wandel verknüpft ist. Verbesserungen des Lebensstandards und die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten hängen in großem Ausmaß von Steigerungen der Produktivität ab. Produktivitätswachstum impliziert jedoch fast unweigerlich Wandel: die Akzeptanz neuer Technologien, neuer Arbeitstechniken, der Notwendigkeit des Erlernens neuer Fähigkeiten.

Dies kann zu Anpassungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt führen, wenn das Wirtschaftswachstum gering ist und eine ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wird, um die durch Produktivitätsgewinne erzeugte Lücke zu füllen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß das „Einfrieren“ bestehender ökonomischer Strukturen zum Schutz von Arbeitsplätzen keine lebensfähige, dauerhafte Lösung darstellt. Die Verschiebung der Einführung von Änderungen kann diesen Prozeß später um so schwieriger und schmerzvoller machen.

Mehr denn je beruht die nationale und regionale Wirtschaftskraft auf Flexibilität in einem immer mehr vom Wettbewerb geprägten, globalen Markt. Das vorliegende Datenmaterial zeigt, daß Länder und Regionen verbesserte Produktivität (hohen Output je Arbeitnehmer) und hohes Beschäftigungsniveau (Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit Beschäftigung) miteinander verbinden können. *Langfristig* werden diese Ziele durch die Wiederbeschäftigung der Arbeitnehmer in neuen Tätigkei-

ten in Einklang gebracht. Der Motor dieses Prozesses sind die Innovationen. Der technologische Wandel und durch diesen und durch das steigende Einkommensniveau geschaffene neue Nachfrage sind die Faktoren, die neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, die die alten ersetzen. Änderungen der Beschäftigungsstruktur sind Teil des Prozesses, durch den erfolgreiche Länder wachsen und sich wirtschaftlich entwickeln.

Daraus folgt, daß es vordringliche Aufgabe sein muß, die Rate, mit der neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, zu vergrößern, während zugleich sichergestellt werden muß, daß die Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung den Anforderungen entsprechen. Wenn das Ausmaß der Freisetzung von Arbeitskräften beträchtlich ist oder die Arbeitnehmer Schwierigkeiten beim Finden neuer Beschäftigungsmöglichkeiten haben, und wenn der Wandel langsam erfolgt, kann es sinnvoll sein, daß eine Kohäsionspolitik sich ausnahmsweise das Ziel setzt, die Arbeitsplatzverluste in niedergehenden Wirtschaftszweigen zu verringern. Aus der vorhergehenden Analyse folgt jedoch, daß ein solcher Ansatz nicht verallgemeinert und für sehr lange Zeit verfolgt werden darf.

Angesichts der Tatsache, daß dieser Bericht ein Schwerpunkt auf die Quantifizierung der Trends und Politikwirkungen legt, ist es wichtig, sich der Grenzen und Risiken von Messungen in diesem Bereich bewußt zu sein. Erstens muß vermieden werden, daß die breiteren politischen Ziele der Europäischen Union für ihre Bürger auf eine Debatte über die relativen Vorzüge der verschiedenen makro- und mikroökonomischen Politiken reduziert werden. Die politischen Ziele der Union wie Solidarität, gegenseitige Unterstützung und Zusammenhalt mögen zwar mittels größtenteils wirtschaftlicher Maßnahmen verfolgt werden, doch, wie oben betont wurde, die Ziele bleiben dennoch nichtreduzierbare Bestrebungen, die die europäische Gesellschaft strukturieren und zur Bestimmung ihres Selbstverständnisses beitragen.

Zweitens, obwohl die Wissenschaft auf dem Gebiet der Evaluierung bemerkenswerte Fortschritte gemacht hat, findet die Wirtschaftspolitik in einer komplexen Welt statt, in der es nicht immer möglich ist, präzise Ergebnisse vorherzusagen oder gar Wirkungen bestimmten Ursachen zuzuschreiben.

Drittens sind die Wirkungen in der Regel langfristiger Natur, insbesondere vielleicht in der Europäischen Union, wo die Kohäsionspolitiken auf die oft extrem benachteiligten, schwächsten Mitgliedstaaten und Regionen ausgerichtet sind, um dort die angebotsseitigen Bedingungen zur Entwicklung der Wirtschaft zu verbessern.

Bisher wurden die wesentlichen Elemente des Ansatzes zur Operationalisierung von Zusammenhalt dargestellt, es sind jedoch vier zusätzliche Präzisierungen nötig. Erstens muß

betont werden, daß Zusammenhalt zwar wirtschaftliches Wachstum und neue Beschäftigungsmöglichkeiten für ärmere Regionen und benachteiligte Gesellschaftsgruppen bedeutet, nicht aber für andere eine Reduktion von Wachstum oder Arbeitsplätzen impliziert („negative Konvergenz“). Zweitens stellt die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse keinen Selbstzweck dar, sondern ein Mittel zum Zweck. Die Schaffung von Wohlstand sollte neue Möglichkeiten schaffen und den Lebensstandard und die Lebensqualität allgemein erhöhen. In europäischer Perspektive sollte er nicht nur eine Folge verstärkter Integration sein, sondern auch die Ausdehnung des grenzüberschreitenden Ideenaustausches und die Würdigung der Nutzens aus der Solidarität fördern. Drittens sollte es das Bewußtsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung und einer langfristigen Sichtweise hinsichtlich der Nutzung der natürlichen Ressourcen vertiefen.

Viertens darf Zusammenhalt nicht mit Harmonisierung oder Einheitlichkeit verwechselt werden. Das Ziel besteht allein darin, größere Gleichheit bei den wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten zu erreichen. Zusammenhalt und Vielfalt sind keine sich widersprechenden Ziele, sondern können sich gegenseitig positiv beeinflussen.

Übersicht

Im zweiten Kapitel wird das Ausmaß der Herausforderung des Zusammenhalts quantifiziert: die ökonomischen und sozialen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und sozialen Gruppen. Der Schwerpunkt liegt auf den Unterschieden zwischen den verschiedenen Regionen der Union hinsichtlich Einkommen pro Kopf, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitslosigkeit, daneben auf der Lage der benachteiligten sozialen Gruppen hinsichtlich ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten und der damit verbundenen Verbreitung von Armut.

In den übrigen Kapiteln des Berichts wird der Beitrag der nationalen und gemeinschaftlichen Politiken zur Verringerung der Unterschiede und somit auch zur Förderung von Konvergenz und Zusammenhalt behandelt.

Der dritte Teil enthält Beobachtungen über den Beitrag, den die von den Mitgliedstaaten verantworteten Politiken zur Verbesserung des Zusammenhalts leisten. Dabei werden einerseits die makroökonomischen Politiken zur Förderung der Stabilität untersucht, andererseits die nationalen Transferpolitiken, die zur Umverteilung des Einkommens auf interpersoneller Ebene oder zur nationalen oder regionalen Wettbewerbsstärkung beitragen sollen.

Im vierten Teil wird untersucht, inwieweit die verschiedenen Politiken der Union in den einzelnen Bereichen zur Errei-

chung des Ziels des Zusammenhalts beitragen. Eine große Zahl von Politiken wird untersucht: Angefangen mit Politiken, die im Gemeinschaftshaushalt eine größere Bedeutung haben — besonders Landwirtschaft und Forschung und Entwicklung — bis hin zu Politiken, die dazu dienen, einen einheitlichen Gemeinschaftsrahmen für die Entwicklung eines Wirtschaftszweiges herzustellen — wie z. B. die Politiken zur Einführung des gemeinsamen Binnenmarktes oder die Maßnahmen zu Stärkung der europäischen Dimension in Wirtschaftszweigen wie Verkehr, Telekommunikation und Energie. Die in diesem Teil analysierten Politiken haben nicht primär den Zusammenhalt zum Ziel, aber da sie entweder direkt oder indirekt Fragen der Wettbewerbsfähigkeit oder des Lebensstandards berühren, haben sie meistens auch Kohäsionseffekte.

Im fünften Teil des Berichts wird der Beitrag der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitiken selbst untersucht. In ihrer modernen Form existieren sie seit 1989, und der Bericht ist die erste größere Gelegenheit zur Einschätzung ihres Beitrags. Dabei wird nicht nur ihr direkter Einfluß auf ökonomische und soziale Disparitäten untersucht, sondern auch ihr allgemeiner Beitrag zur Anhebung des Lebensstandards und zur Ausfüllung der Idee des europäischen Bürgerschaft.

Das sechste Kapitel enthält die Überlegungen der Kommission über die Lehren aus den Erfahrungen bei der Durchführung der Kohäsionspolitiken seit 1989 sowie über die aufgetretenen Probleme und die richtigen Reaktionen auf diese.

Schließlich enthält das siebte Kapitel die wichtigsten Schlußfolgerungen des Berichts.

Kapitel 2

Konvergenzprozeß und Kohäsion: jüngste Entwicklungen

In diesem Kapitel soll das Ausmaß der räumlichen und sozialen Disparitäten in der Europäischen Union untersucht werden. Dem Pro-Kopf-Einkommen und der Beschäftigung gilt dabei besondere Aufmerksamkeit.

Eine Schlüsselfrage lautet, ob sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und sozialen Gruppen im Laufe der Zeit tendenziell vergrößert oder verringert haben. Einige Untersuchungen haben ergeben, daß die Konvergenz ein langsamer Prozeß ist und daß sich die regionalen Unterschiede langfristig um nicht mehr als 2% jährlich verringern.

Für die Herstellung von Konvergenz reicht es sicherlich nicht aus, daß die wirtschaftliche Entwicklung die Situation der schwächeren Teile der Europäischen Union und der benachteiligten Gesellschaftsgruppen nur absolut verbessert. Vielmehr müssen sie sich relativ zu den anderen Regionen und privilegiierteren Gruppen verbessern.

Dieses Kapitel widmet sich zunächst der Quantifizierung der bestehenden Disparitäten. Wie in Kapitel 1 angesprochen, ist Zusammenhalt auch mit eher qualitativen Aspekten verknüpft: die *nachhaltige Entwicklung* des Wirtschaftswachstums und die Qualität der europäischen *Bürgerschaft*. Diese Themen werden im letzten Abschnitt des Kapitels behandelt.

2.1 Einkommen und Beschäftigung

Die Erweiterung der Gemeinschaft von sechs Ländern und einer Bevölkerung von 175 Millionen auf 15 Länder und eine Bevölkerung von 370 Millionen bedeutete größere Vielfalt, nicht zuletzt in sozioökonomischer Hinsicht. Größere Unterschiede bestehen zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen hinsichtlich des Einkommens pro Kopf und bezüglich ihrer Kapazitäten für die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten

Pro-Kopf-Einkommen

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten liegt das Pro-Kopf-Einkommen in Belgien, Dänemark, Luxemburg und Österreich heute (1995) mit 10% oder mehr deutlich über dem Durchschnitt. Ebenfalls über dem Durchschnitt liegt das Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden. Im Vereinigten Königreich ist es etwa durchschnittlich und in Schweden und Finnland leicht unterdurchschnittlich. In den übrigen vier Mitgliedstaaten liegt das Pro-Kopf-Einkommen im Bereich von 64% (Griechenland) bis 90% (Irland) des Durchschnitts. Die Kohäsionslücke in der Europäischen Union kann deutlich daran erkannt werden, daß das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der zwei ärmsten Mitgliedstaaten (Griechenland und Portugal) etwa 40% unter dem der genannten reicheren Mitgliedstaaten liegt. Die Unterschiede sind wesentlich größer als kurz vor der ersten Erweiterung der Gemeinschaft im Jahre 1973, als das BIP pro Kopf in Deutschland nur 25% über dem von Italien lag.

Die Beitritte von Irland 1973, Griechenland 1980 und Spanien und Portugal 1986 hatten jeweils Vergrößerungen der Disparitäten zur Folge. Die Kernfrage besteht darin, wie sich diese Mitgliedstaaten gegenüber ihren Partnerländern im Laufe der Zeit entwickelt haben.

Insgesamt sind die Volkswirtschaften der Fünfzehn in den letzten zwei Jahrzehnten durchschnittlich um knapp über 2,5% jährlich gewachsen, wobei es ausgeprägte konjunkturell bedingte Schwankungen gab. Das entspricht dem Wachstum des Wohlstandes in den USA im gleichen Zeitraum nicht ganz, ist aber ein deutlich geringeres Wachstum als in Japan (allerdings durchlebte Japan in den 90er Jahren eine anhaltende Rezession). Das Wachstum des europäischen BIP entspricht nichtsdestotrotz einer Verdoppelung etwa alle 30 Jahre.

Eines der auffälligsten Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung in diesem Zeitraum war die größere Integration der Mitgliedstaaten, gemessen am Wachstum des Handels untereinander. Insbesondere in den 80er Jahren wuchsen die Importe aus den Mitgliedstaaten viel stärker als die Importe aus den übrigen Ländern der Welt. In allen Mitgliedstaaten ist der Handel mit anderen Mitgliedstaaten für über die Hälfte des gesamten Außenhandels verantwortlich und für alle Länder außer Deutschland, Großbritannien, Irland und Finnland für über 60%.

Die Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und den im nächsten Abschnitt untersuchten Regionen waren unterschiedlich (Schaubild 1). Seit Beginn der 80er Jahre war das Wachstum in den vier Mitgliedstaaten Spanien, Irland, Luxemburg und Portugal deutlich größer als in den übrigen Ländern. In Spanien und Portugal beschleunigte sich das Wachstum in der Zeit nach ihrem Beitritt im Jahr 1986. In den übrigen Ländern war das Wachstum außer in Griechenland, Finnland und Schweden etwa durchschnittlich. In Finnland und Schweden gab es für eine gewisse Zeit einen Umschwung der wirtschaftlichen Entwicklung, der in der modernen Europäischen Union der Nachkriegszeit beispiellos ist. In beiden Ländern sank Anfang der 90er Jahre in nur wenigen Jahren das Pro-Kopf-Einkommen von einem Niveau über dem EU-Durchschnitt auf ein Niveau darunter.

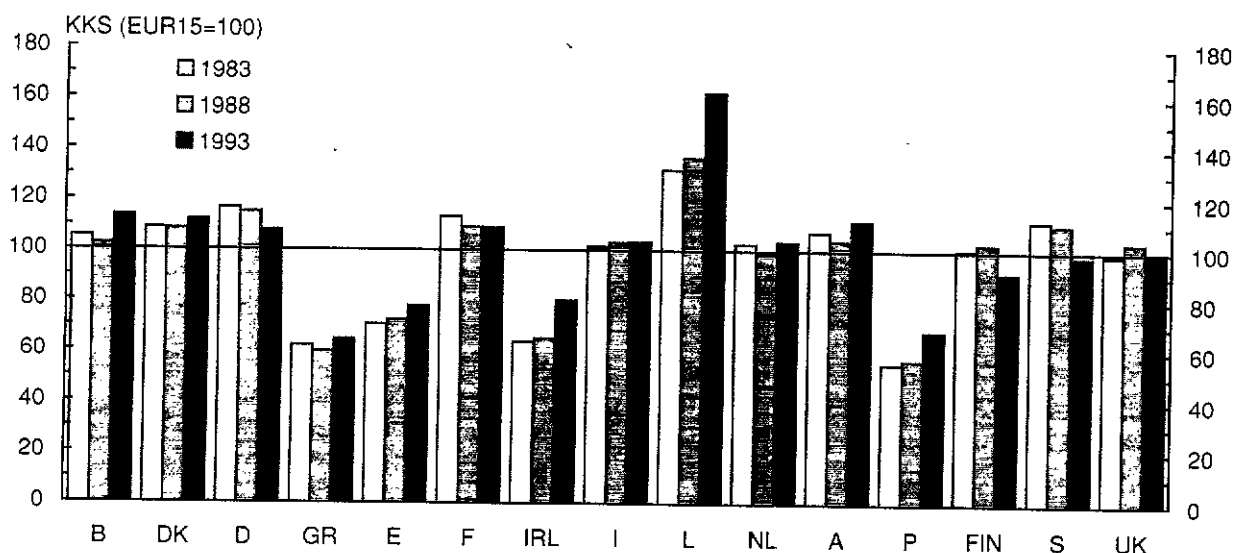
Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in Schweden. In den zehn Jahren von 1983 bis 1993 nahm das BIP pro Kopf (gemessen in Kaufkraftstandards, KKS) in Schwe-

den von 12% über dem EU-Durchschnitt auf 2% darunter ab. In Finnland war das BIP pro Kopf 1983 etwa durchschnittlich und lag 1993 9% unter dem Durchschnitt. In beiden Fällen fand diese Entwicklung größtenteils nach 1990 statt, als die Produktion stark fiel. In beiden Volkswirtschaften liegt das Wachstum seit 1993 über dem EU-Durchschnitt, aber bis zur Wiedergewinnung der früheren Stellung unter den wohlhabenderen europäischen Volkswirtschaften ist noch ein langer Weg zu gehen. In Finnland ist die Entwicklung besonders positiv. Dort haben die Investitionen nach mehreren Jahren des Rückgangs wieder stark zugenommen (auch wenn sich diese Erholung, wie weiter unten beschrieben, auf bestimmte Regionen konzentriert).

Die vier Kohäsionsländer

Das relative Wachstum in den vier ärmsten Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien, Irland und Portugal ist für den Zusammenhalt von besonderer Bedeutung. Im Jahre 1983 wiesen diese vier Länder ein Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 66% des Unionsdurchschnitts auf und verblieben bis nach 1986 (dem Beitrittsjahr von Spanien und Portugal) auf diesem Niveau. Seitdem liegt das jährliche Wachstum in den vier Ländern etwa einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt, was einen langsamen, aber stetigen Konvergenzprozeß gegenüber den übrigen Ländern der Europäischen Union bewirkte. Bis 1993 erreichte das durchschnittliche BIP pro Kopf in den vier Ländern 74% des EU-Durchschnitts, eine Steigerung in zehn Jahren von acht Prozentpunkten.

1 BIP pro Kopf in den Mitgliedstaaten, 1983, 1988 und 1993



Starkes Wachstum der europäischen Wirtschaft hat tendenziell die Konvergenz begünstigt. Das war in der zweiten Hälfte der 80er Jahre der Fall (Schaubild 2). Andererseits waren besonders einige der schwächeren Länder von der Rezession in den frühen 90er Jahren betroffen, und die Disparitäten vergrößerten sich wieder, obwohl dieser Effekt von der deutschen Wiedervereinigung überlagert wurde. Seit 1994 hat das Wachstum in diesen Ländern und der Europäischen Union wieder eingesetzt.

Das Wachstum in der EU hatte zur Folge, daß die schwächsten Mitgliedstaaten mit einem sich stetig verändernden Konvergenzziel konfrontiert sind. Obwohl das Wachstum in diesen Ländern tendenziell überdurchschnittlich war, gab es nur geringe Konvergenzfortschritte. Die Disparität zwischen ihnen und dem EU-Durchschnitt verringerte sich in den zehn Jahren von 1983 bis 1993 nur um etwa ein Viertel.

Zwischen den vier Ländern gab es deutliche Entwicklungsunterschiede. Irland verzeichnete in den letzten Jahren das größte Wachstum aller Mitgliedstaaten und wies auch während der Rezession in den frühen 90er Jahren hohe Wachstumsraten auf. Das BIP pro Kopf, das im Jahre 1983 bei 64% des europäischen Durchschnitts lag, erreichte ein Jahrzehnt später im Jahr 1993 80% und stieg weiter bis auf 90% im Jahr 1995. Wenn das gegenwärtige Wachstumstempo anhält, wird Irland in den Jahren 1996/97 Finnland überholen.

Relativ hohe Raten des Wirtschaftswachstums wurden auch in Spanien und Portugal erreicht. In diesen Ländern stieg das BIP pro Kopf im Verhältnis zum EU-Durchschnitt von 1983 bis 1993 um sieben bzw. 13 Prozentpunkte an. Beide Länder waren jedoch besonders stark von der Rezession betroffen, und ihr BIP pro Kopf ist im Vergleich mit dem europäischen Durchschnitt zwischen 1993 und 1995 im großen und ganzen unverändert geblieben.

In Griechenland wuchs das BIP pro Kopf von 1983 bis 1993 etwas schneller als in den übrigen Ländern der EU (von 62% des Durchschnittswerts auf 65%). Das griechische Wachstum wies starke jährliche Schwankungen auf. Während es 1985, 1989 und 1991 etwa 3-4% über dem europäischen Durchschnitt lag, sank das BIP 1987 und 1993 und stagnierte 1990. Die Wirtschaftsschwäche in den Jahren 1987 und 1990 ist besonders auffällig, da sie vor dem Hintergrund eines starken Wachstums in den übrigen Ländern Europas stattfand.

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die wichtigste wirtschaftliche Herausforderung für die Europäischen Union ist die dauerhaft hohe Arbeitslosenquote (Schaubild 3). Vor allem durch dieses Merkmal unterscheidet sie sich von anderen großen Volkswirtschaften, wie insbesondere Japan und den

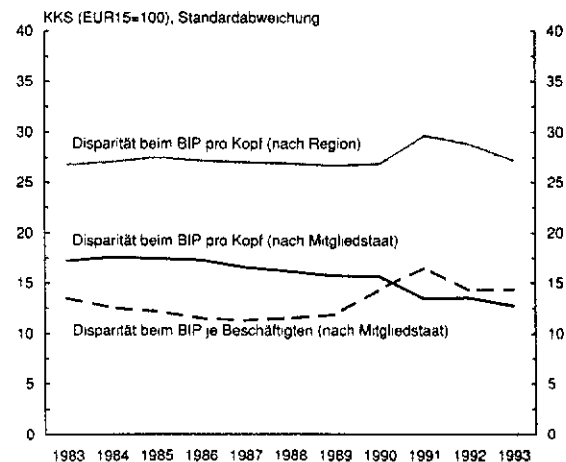
USA. Dieser Unterschied besteht schon seit 20 Jahren. Von 1973 bis 1985 wuchs die Arbeitslosigkeit in den Fünfzehn jährlich von einem Durchschnittswert von 2% auf 10%. Obwohl die wirtschaftliche Erholung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirkte, lag die Quote 1990, als der Aufschwung endete, noch knapp unter 8%. Die Arbeitslosigkeit erreichte 1994 bei über 11% ihren Höhepunkt. 1995 lag die Quote mit über 18 Millionen arbeitslosen Menschen nur leicht unter diesem Wert. Dem stehen Werte von 6% in den USA und 3% in Japan gegenüber.

Im Jahre 1995 wiesen die Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten große Unterschiede auf. Die Quoten lagen in Luxemburg und Österreich bei unter 5% und bei bis zu 15% in Spanien und Finnland. Überdurchschnittlich hoch waren die Quoten mit knapp 12% auch in Frankreich und Italien.

Obwohl sich die gegenwärtige Arbeitslosenquote in der Europäischen Union auf dem gleichen Niveau wie ein Jahrzehnt zuvor befindet, ist die Beschäftigtenzahl angewachsen. Trotz des gegenteiligen Eindrucks ist die Rate der netto geschaffenen Arbeitsplätze in den vergangenen 10 Jahren größer gewesen als in den 10 Jahren davor, und die Zahl der Beschäftigten stieg in den Fünfzehn um sieben Millionen (obwohl die Beschäftigungsrate, der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit Beschäftigung, unverändert geblieben ist). Entsprechend den Konjunkturschwankungen war die Rate der neugeschaffenen Arbeitsplätze jedoch von Jahr zu Jahr unterschiedlich. Besonders ausgeprägt war das Beschäftigungswachstum in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, als netto insgesamt 10 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, was einem Wachstum von 1,5% jährlich entspricht.

Im Zeitraum von 1991 bis 1994 gingen in den Fünfzehn jedoch schätzungsweise 4 Millionen Arbeitsplätze verloren,

2 Disparitäten beim BIP pro Kopf und Produktivität, 1983-93



1995 begann die Beschäftigung aber wieder zu wachsen. Das Beschäftigungswachstum war allerdings begleitet und beeinflusst von einem relativ starken Wachstum der weiblichen Erwerbsbevölkerung. In den 80er Jahren betrug das durchschnittliche Wachstum der Erwerbsbevölkerung fast 1% jährlich, was die Verringerung der Arbeitslosenquote zusätzlich erschwerte.

Im allgemeinen war das Wirtschaftswachstum in der EU tendenziell weniger beschäftigungsintensiv als in den USA, wo das Beschäftigungswachstum in den letzten zehn Jahren 1,5% jährlich betrug, während der Wert in Japan bei knapp über 1% jährlich lag. Das in der EU langfristig durchschnittlich etwas über 2% betragende Wirtschaftswachstum war von Produktivitätssteigerungen von knapp unter 2% jährlich begleitet und schuf so ein Beschäftigungswachstum von etwa 0,5% jährlich.

Durch die Erweiterung der EU im Jahre 1995 kamen drei Mitgliedstaaten hinzu, in denen die Arbeitslosenquoten in den 70er und 80er Jahren niedriger als anderswo waren. In zwei dieser Länder (Österreich und Schweden) lagen sie kaum über dem Niveau der friktionellen Arbeitslosigkeit, die mit dem Arbeitsplatzwechsel verbunden ist. Dies gilt im Falle Österreichs auch heute noch weitgehend. Das Sinken des BIP in Finnland und Schweden war in den frühen 90er Jahren dagegen von einem erheblichen Rückgang der Beschäftigung und einem ebenso dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet.

In Finnland sank die Zahl der Beschäftigten zwischen 1990 und 1994, vor allem durch den Zusammenbruch des

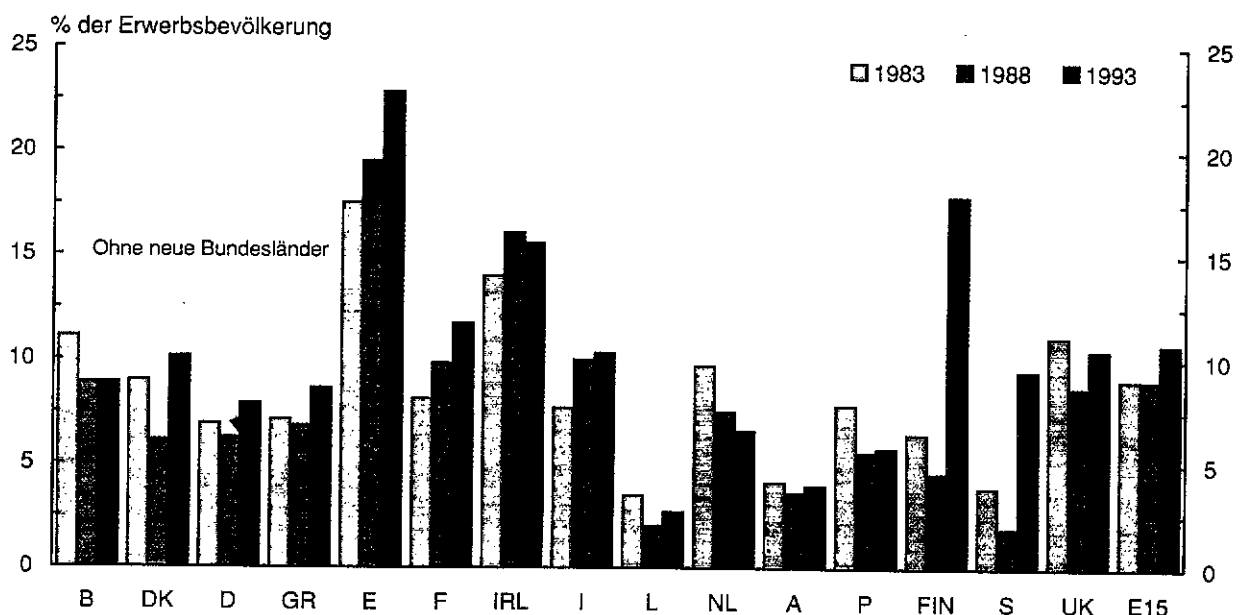
Handels mit der ehemaligen Sowjetunion, um über 20%, und die Arbeitslosigkeit schnellte von 3% auf 18% hoch. Die Wirtschaft hat sich, wie oben bereits erwähnt, seitdem jedoch erholt, und die Arbeitslosigkeit ist gesunken. In Schweden gab es ähnliche Schwierigkeiten, wobei einige der Probleme mit der Verzögerung bei den notwendigen Anpassungen der makroökonomischen Ungleichgewichte und den Problemen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in einigen Industriezweigen verknüpft waren. Von 1990 bis 1994 sank die Beschäftigung um 13%, während die Arbeitslosigkeit von unter 2% auf 10% anstieg.

Die vier Kohäsionsländer

In Spanien herrscht die höchste Arbeitslosigkeit innerhalb der Gemeinschaft: Seit Beginn der 80er Jahre ist ein Sechstel bis ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen, bis 1994 stieg der Anteil sogar auf ein Viertel. Die Schwankungen entsprechen dem Entwicklungsmuster des Wirtschaftswachstums, mit deutlichen Rückgängen der Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der 80er Jahre (als die Beschäftigung um 3,5% jährlich stieg) und deutlichen Steigerungen in den 90er Jahren (als die Beschäftigung um fast 2% pro Jahr sank).

In Irland, das traditionell hohe Arbeitslosenquoten aufweist, hatte das starke Wirtschaftswachstum der vergangenen zehn Jahre schließlich doch Auswirkungen auf die Verringerung der Arbeitslosenquote. Das im Zeitraum von 1983 bis 1993 fast 5% jährlich betragende Wirtschaftswachstum war von einem Beschäftigungswachstum begleitet, das nur leicht über dem Unionsdurchschnitt lag. Die Arbeitslosig-

3 Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten, 1983, 1988 und 1993



keit betrug seit den frühen 80er Jahren etwa 15% der Erwerbsbevölkerung. In der jüngsten Zeit hat die Beschäftigung jedoch stark zugenommen, und die Arbeitslosigkeit fiel 1995 auf unter 12,5%. Irland ist der einzige Mitgliedstaat, dessen Wanderungsbewegungen in den letzten 15 Jahren größeren Umfang hatten, und wo durch Nettoauswanderung die Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren verringert wurde. Die Auswanderung wurde dabei durch die Existenz großer, zuvor entstandener irischer Gemeinschaften in Großbritannien, den USA und in zunehmenden Maße in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erleichtert. Die Nettoeinwanderung in den 90er Jahren traf auf eine gesteigerte Nachfrage nach Arbeit.

Portugal scheint insofern eine ähnliche Entwicklung wie Irland durchzumachen, als das starke Wachstum keine Entsprechung in überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum fand. Andererseits ist das Wachstum der Erwerbsbevölkerung in Portugal viel geringer, zum Teil deswegen, weil die Erwerbsbeteiligung bei den Frauen Anfang der 80er Jahre bereits hoch war und weit weniger angestiegen ist als in Irland. Portugals Arbeitslosenquote liegt weiterhin unter dem EU-Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote in Griechenland war ebenfalls langfristig unterdurchschnittlich, obwohl sie in den 90er Jahren zwei bis drei Prozentpunkte über der in Portugal lag.

Zusammenhalt zwischen den Regionen

Pro-Kopf-Einkommen

Trotz dieser beträchtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind die Disparitäten in der Europäischen Union auf regionaler Ebene am größten. Besonders deutlich tritt sie in Form großer Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie auf. Unter oder weit unter dem Durchschnitt liegt das Pro-Kopf-Einkommen in der südlichen Peripherie der Mittelmeerregionen einschließlich Süditaliens, in der östlichen und nördlichen Peripherie (in Ostdeutschland und in Nord- und Ostfinnland) sowie in der nordwestlichen Peripherie in Irland und in Teilen Großbritanniens (Karte 1). Weit über dem Durchschnitt liegt es in Regionen in Norditalien, Süddeutschland und Österreich sowie in den Beneluxländern und Norddeutschland.

Disparitäten können auf vielfache Weise aufgezeigt werden. So ergibt ein einfacher Vergleich der Regionen mit dem höchsten Einkommen pro Kopf mit den Regionen mit dem niedrigsten (in BIP pro Kopf, gemessen in Kaufkraftstandards), daß im Jahre 1993 das Pro-Kopf-Einkommen in Hamburg (D), der wohlhabendsten Region der Europäischen Union, viermal so groß war wie das von Açores, Alentejo (P) und Guadeloupe (F).

Zieht man repräsentativere Gruppen heran, so ergibt der Vergleich der zehn reichsten Regionen mit den zehn

ärmsten Regionen, daß die reichen Regionen im Jahre 1993 ein durchschnittliches BIP pro Kopf aufwiesen, das 3,3 mal so hoch war wie der Durchschnitt der armen Regionen, ein etwas kleinerer Wert als ein Jahrzehnt zuvor, als der Wert 3,5 betrug (Tabelle 5).

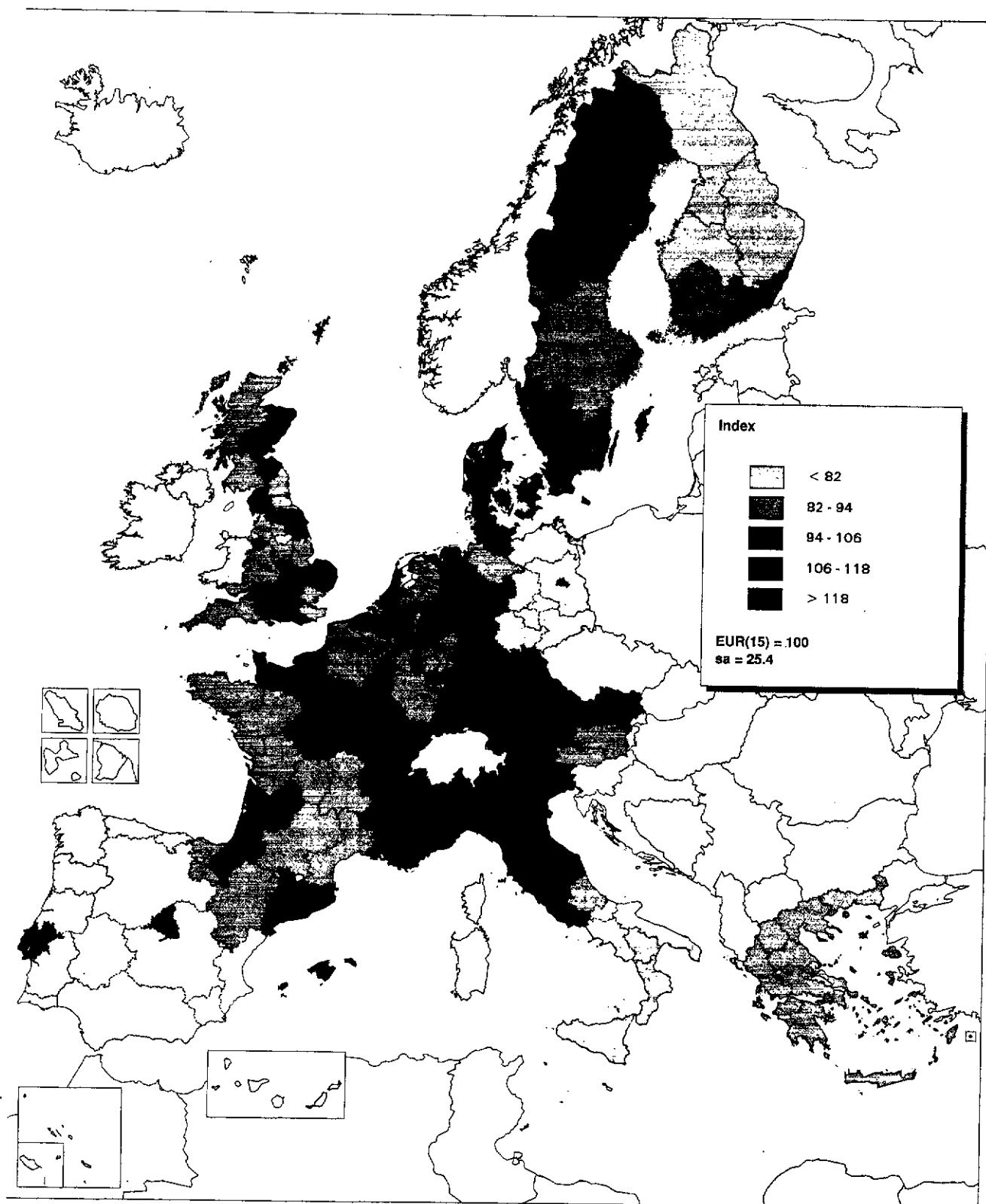
Im Laufe der zehn Jahre von 1983 bis 1993 gab es beim Wachstum des BIP große Unterschiede zwischen den Regionen (Karte 2). Die Differenz beim BIP pro Kopf zwischen den zehn reichsten Regionen und dem EU-Durchschnitt hat sich mit etwas höherer Geschwindigkeit vergrößert, während sich der Unterschied zwischen den zehn ärmsten Regionen und dem Durchschnitt verkleinert hat. Sieht man von den neuen deutschen Bundesländern ab, setzten sich die beiden Gruppen während des zehnjährigen Zeitraums bemerkenswerterweise aus fast den gleichen Regionen zusammen. Die reichsten zehn Regionen sind genau dieselben geblieben, wobei sich die Rangfolge verändert hat. Die Hälfte dieser Regionen sind (west-) deutsche Regionen, während die übrigen fünf nördliche Hauptstadtregionen sind: Bruxelles, Île de France, Wien, Luxemburg und Greater London. Die untere Gruppe wurde 1983 wie 1993 durch dieselbe Gruppe von griechischen und portugiesischen Regionen und den Départements d'Outre Mer (F) gebildet. Durch die deutsche Wiedervereinigung gelangte im Jahr 1993 eines der neuen Bundesländer, Mecklenburg-Vorpommern, in diese Gruppe, drei andere lagen knapp außerhalb der Gruppe.

Eine Erweiterung der Analyse, beispielsweise durch einen Vergleich der jeweils 25 obersten und untersten Regionen zeichnet ein Bild weitgehend unveränderter Disparitäten über den 10-Jahres-Zeitraum, bei jedoch stärkeren Veränderungen hinsichtlich der Zusammensetzung der Gruppen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen beim durchschnittlichen Einkommen pro Kopf ist über doppelt so groß wie der Unterschied zwischen vergleichbaren Gruppen in den USA.

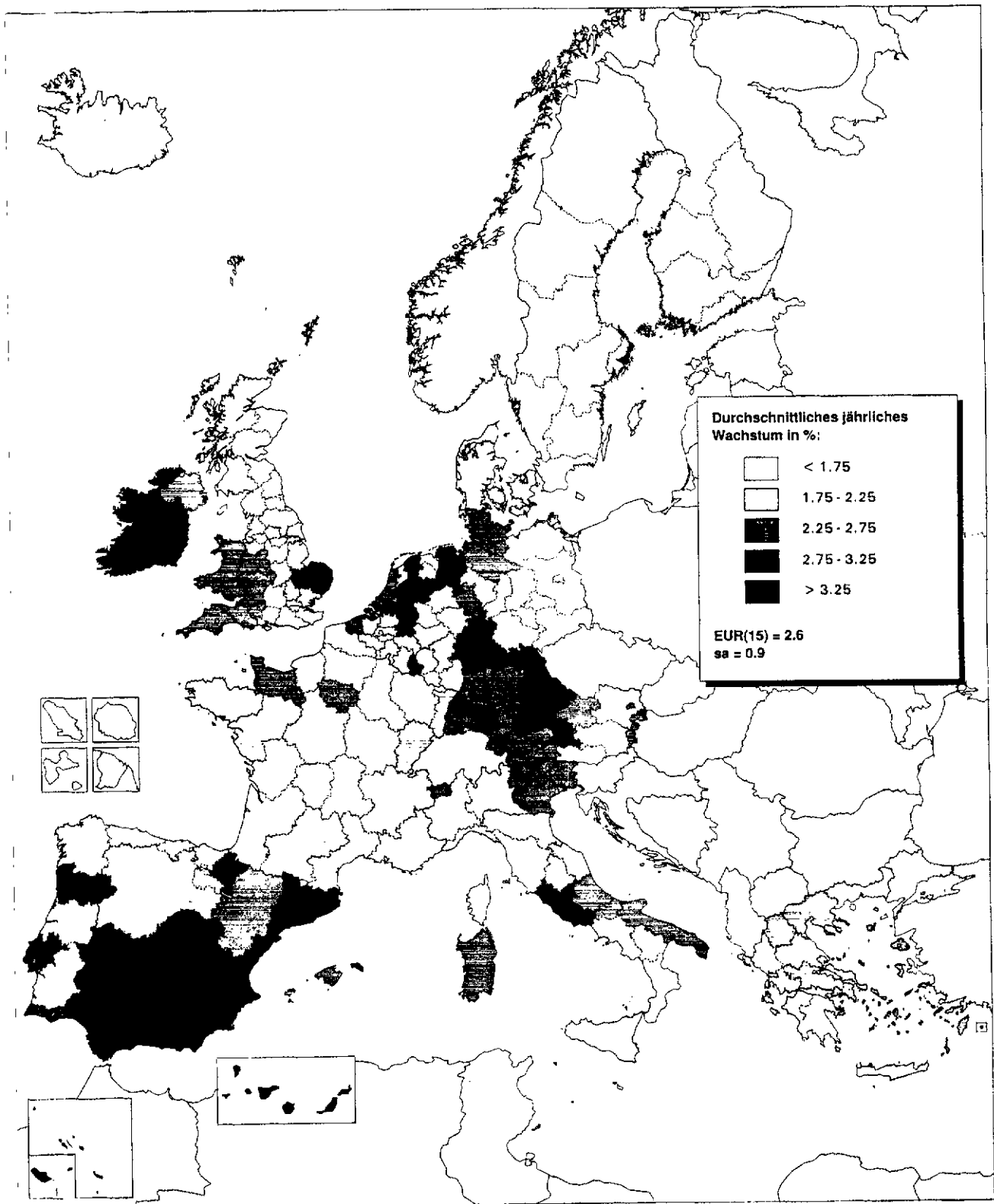
Das unveränderte Ausmaß der regionalen Disparitäten wird durch statistische Berechnungen bestätigt. So liefert beispielsweise das Maß der durchschnittlichen Dispersion um den Durchschnitt zusammenfassende Informationen über die Unterschiede zwischen allen Regionen und nicht nur zwischen den Extremen. Dieser Wert hat sich in den zehn Jahren bis 1993 netto kaum verändert (Schaubild 2). Es gab zwar einen leichten Anstieg der Disparität während des relativ ungünstigen Wirtschaftsklimas in den frühen 80er Jahren, dieser wurde jedoch während der Erholungsphase von 1985 bis 1989 wieder verringert. Durch den Beitritt der neuen deutschen Bundesländer zur Europäischen Union wurden die Disparitäten wieder vergrößert, bevor sie sich wieder verringerten und praktisch das gleiche Niveau wie 1983 erreichten.

Das Wachstum des Einkommens pro Kopf in den Regionen unterscheidet sich gemäß ihrer Abhängigkeit von verschied-

Karte 1
BIP pro Kopf nach Regionen (KKS), 1993



Karte 2
Wachstum des BIP nach Regionen, 1983-93



denen Wirtschaftszweigen beträchtlich (Tabelle 6). In den von der Beschäftigung im Primärsektor (hauptsächlich in der Landwirtschaft) am stärksten abhängigen Regionen, die sich nur in den vier Kohäsionsländern (Griechenland, Spanien, Italien, Portugal) und Finnland befinden, liegt das BIP pro Kopf beträchtlich unter dem Durchschnitt der übrigen Länder, und die Wachstumsraten sind ebenfalls unterdurchschnittlich. Dies beruht auf dem langfristigen Trend zum Niedergang in diesem Sektor und den Schwierigkeiten bei der Diversifikation der wirtschaftlichen Aktivitäten im ländlichen Raum. Die am stärksten industrialisierten Regionen, von denen die Hälfte in Deutschland und die übrigen in Nordspanien, Nordfrankreich, Zentralitalien, Österreich und im Zentrum des Vereinigten Königreichs liegen, weisen ein überdurchschnittliches BIP pro Kopf auf, wobei die Wachstumsrate nur leicht unter dem EU-Durchschnitt liegt. Regionen mit einem starken Dienstleistungssektor weisen durchschnittlich das höchste BIP pro Kopf und Wachstumsraten auf, die in etwa dem Unionsdurchschnitt entsprechen. Zu dieser Gruppe von Regionen gehören die Hauptstädte aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Lissabon (P) und Regionen in Belgien, den Niederlanden und Norddeutschland.

Die wirtschaftliche Aktivität konzentriert sich stark auf die am stärksten urbanisierten Gebiete der Gemeinschaft. Die Regionen mit mehr als 500 Einwohnern pro qkm bedecken nur 4% des Gebietes der Europäischen Union, in ihnen lebt jedoch mehr als die Hälfte der Bevölkerung. 1993 lag ihr durchschnittliches BIP pro Kopf 14% über dem EU-Durchschnitt. Das bedeutet, daß zwischen zwei Drittel und drei Viertel des gesamten Reichtums der EU in den Stadtregionen

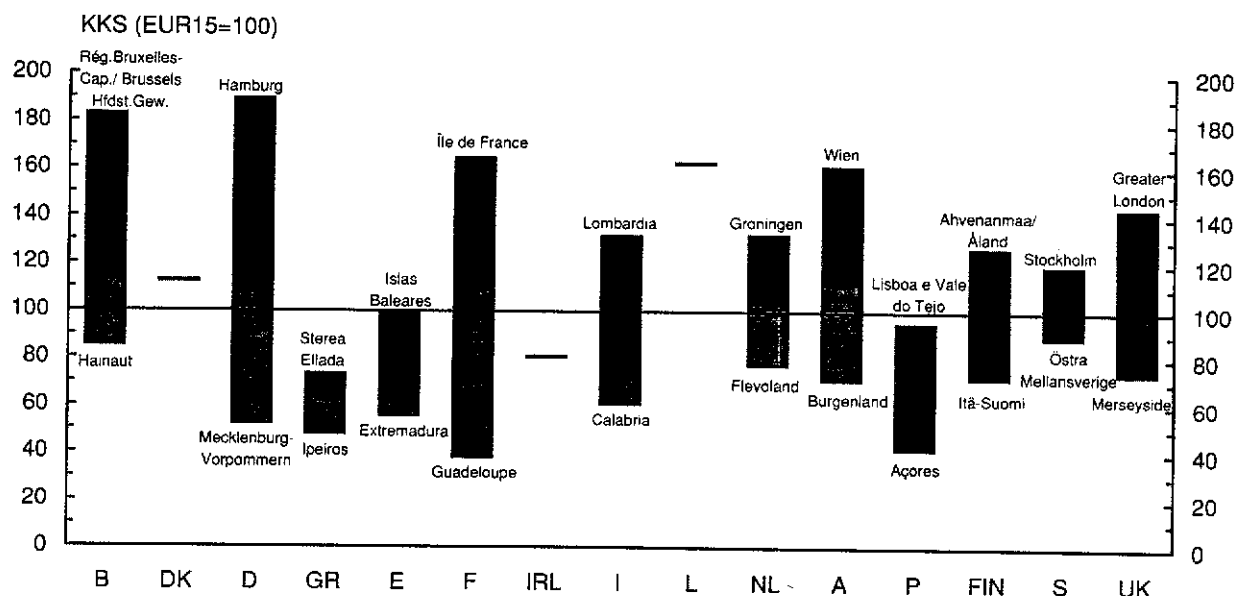
nen geschaffen wird. Allerdings treten auch einige der größten sozioökonomischen Probleme in den Stadtzentren auf, was im nächsten Abschnitt diskutiert wird.

Wohlstand und Wachstum vieler großer Stadtregionen haben in vielen Mitgliedstaaten zu der ausgeprägten Entwicklung beigetragen, daß einige Regionen, darunter oft die Hauptstadt und die größeren Stadtregionen, schneller gewachsen sind als der Rest. Das hat innerhalb der Mitgliedstaaten zur einer Steigerung der Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen geführt, so in Spanien, Portugal und Griechenland im Süden und in Belgien und Westdeutschland im Norden (Tabelle 7, Karte 2).

In Spanien, das hinsichtlich der Bevölkerung der fünftgrößte Mitgliedstaat und hinsichtlich seiner Fläche der zweitgrößte ist, war die Entwicklung besonders ungleichmäßig. Das größte Wachstum ist tendenziell eher in den Industrie- und südlichen Regionen zu beobachten. So wuchs das BIP pro Kopf in Valencia von 70% des europäischen Durchschnitts im Jahr 1983 auf 75% im Jahr 1992, während es in Asturias von 77% auf 75% fiel. In den reicheren Regionen war das Wachstum Ende der 80er Jahre besonders stark. In den 90er Jahren stockte es unter dem Einfluß der Rezession.

Auch in Portugal war die Entwicklung ungleichmäßig. Die Regionen, in denen mehr als zwei Drittel der Bevölkerung lebten (Lissabon und Norte), verzeichneten ein starkes Wachstum, das in den zehn Jahren von 1983 bis 1993 mehr als zehn Prozentpunkte über dem europäischen Durch-

4 BIP pro Kopf nach Mitgliedstaat und regionale Extreme, 1993



schnitt lag, während es in den anderen Regionen etwa diesem Niveau entsprach. Das auffälligste Beispiel einer wachsenden Stadt mit einem niedergehenden Hinterland liegt in Portugal. Lissabon wuchs von 81% des Unionsdurchschnitts im Jahre 1983 auf 96% im Jahr 1993, während das BIP im benachbarten Alentejo von 48% auf 42% sank. Infolge des wachsenden Wohlstands in Lissabon war das BIP pro Kopf 1993 hier etwa doppelt so groß wie der Wert für die Azoren, der ärmsten Region Portugals (Schaubild 4).

Abgesehen von Frankreich, wo die DOM-Region ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen aufweist als jede andere Region auf dem Festland, und der kleineren Mitgliedstaaten, in denen die Hauptstädte ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, sind die internen Disparitäten in Italien und Deutschland besonders ausgeprägt. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt im Norden Italiens gewöhnlich zwischen 120% und 130% des Unionsdurchschnitts, in den südlichen Regionen dagegen zwischen 60% und 90%. Während eines Großteils der 80er Jahre vergrößerten sich die Disparitäten sogar weiter. Während der Rezession der frühen 90er Jahre, die den Süden in geringerem Umfang erfaßte, verringerten sie sich jedoch wieder. Infolgedessen weist Italien im Unterschied zu vielen anderen Mitgliedstaaten über den ganzen zehnjährigen Zeitraum hinweg ein stabileres Muster der regionalen Disparitäten auf.

Viele Merkmale einer dualen Volkswirtschaft sind auch in Deutschland zu beobachten. Die neuen Bundesländer stellen jedoch einen Sonderfall dar, der nicht nur von den strukturellen Problemen betroffen ist, die rückständige Regionen im allgemeinen aufweisen, sondern auch von denen, die aus dem Erbe der vorhergehenden Ära der zentralen Planwirtschaft und der Vernachlässigung der Umwelt resultieren: überalterte Infrastruktur, Umweltzerstörung und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit großer Teile der Industrie. 1991, ein Jahr nach der Vereinigung, betrug das BIP pro Kopf ein Drittel des EU-Durchschnitts (nach beträchtlichen Anstrengungen auf nationaler Ebene und der Europäischen Union ist es jedoch bis zum Jahr 1995 nach Schätzungen auf über 50% gestiegen).

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Auf regionaler und lokaler Ebene ist das Beschäftigungsproblem der Europäischen Union am ausgeprägtesten. Nach den Daten sind die regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit besonders ausgeprägt, wobei wenige Anzeichen für eine Verbesserung der Situation bestehen.

Vergleiche von Regionen mit extremen Werten dienen dazu, das Ausmaß der Disparitäten zu verdeutlichen (Karte 3). In den zehn am stärksten betroffenen Regionen lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote 1995 bei 26,4% und war fast siebenmal so hoch wie in den 10 am wenigsten betroffenen Regionen, in denen der Durchschnittswert 4%

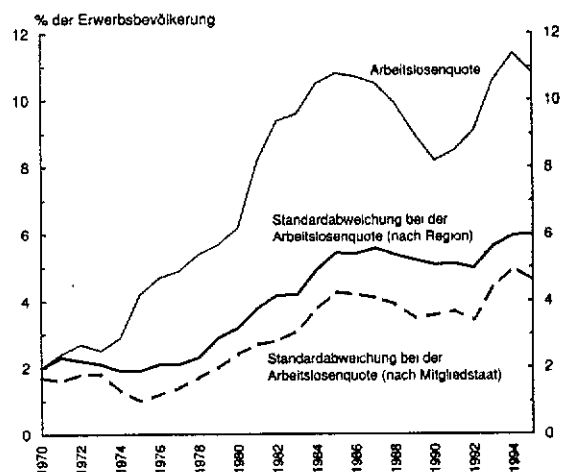
betrug. Die 25 am stärksten betroffenen Regionen wiesen 1995 eine Arbeitslosenquote von durchschnittlich 22,4% auf, die damit fast fünfmal so hoch wie der Durchschnittswert für die 25 am wenigsten betroffenen Regionen war (4,6%).

Die zeitlichen Änderungen in diesen Regionsgruppen sind aufschlußreich (Karte 4). Sowohl in der Gruppe der zehn und der Gruppe der 25 am *wenigsten* betroffenen Regionen war die durchschnittliche Arbeitslosenquote Mitte der 90er praktisch genauso hoch wie zehn Jahre zuvor. In der Gruppe der zehn und der Gruppe der 25 am *stärksten* betroffenen Regionen ist das Bild dagegen völlig anders. In den zehn am stärksten betroffenen Regionen wuchs die durchschnittliche Arbeitslosenquote in einem Jahrzehnt recht stark von 19,4% im Jahre 1983 auf 26,4% im Jahre 1995, ein Anstieg um sieben Prozentpunkte. In der Gruppe der 25 am stärksten betroffenen Regionen betrug das Wachstum im selben Zeitraum fünf Prozentpunkte.

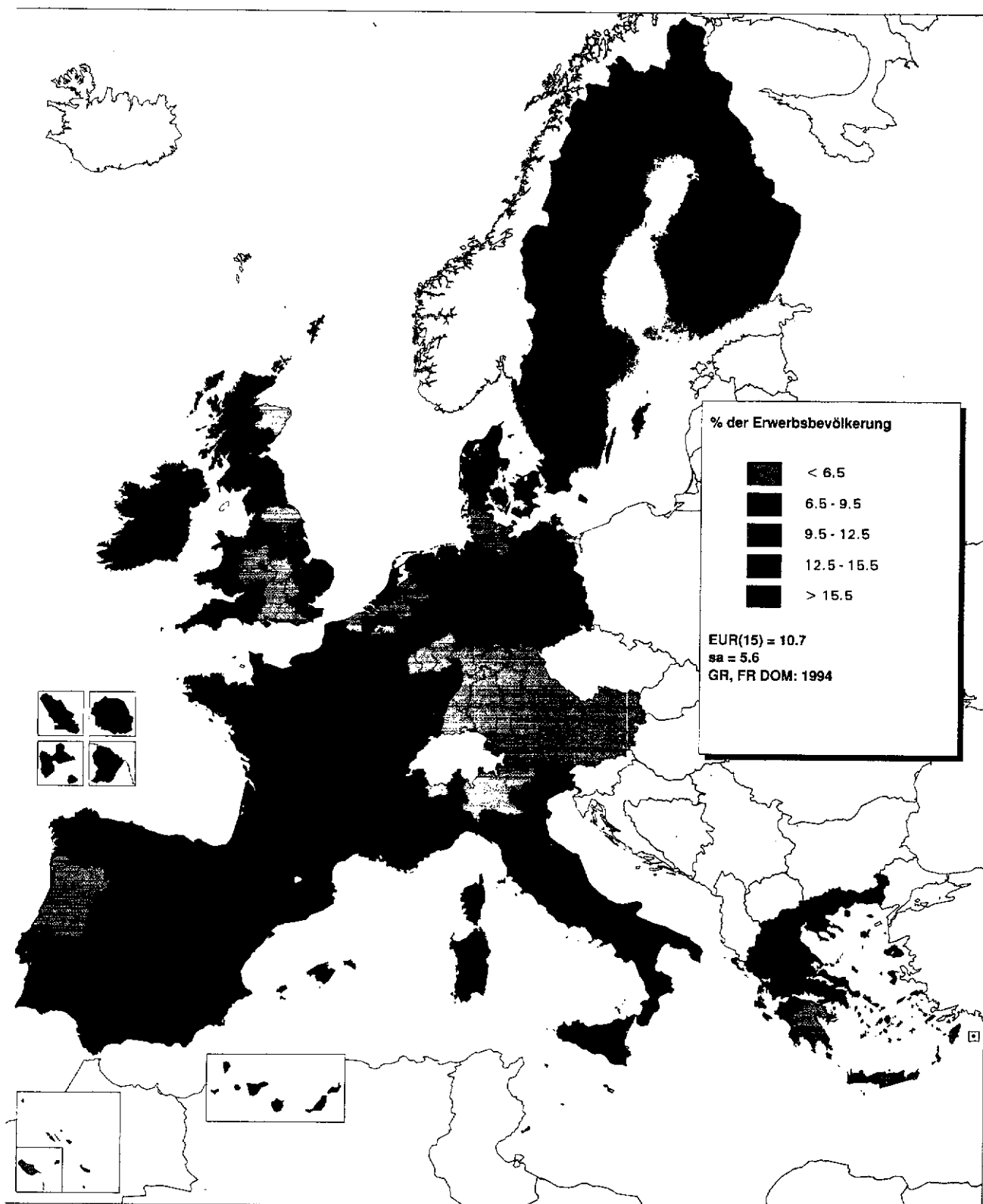
Die Tendenz zur Vergrößerung der Disparitäten wird durch die Arbeitslosenzahlen für alle Regionen bestätigt (Schaubild 5). Dieser langfristige Trend, der seit Mitte der 70er Jahre besteht, wurde durch den Aufschwung zwischen 1987 und 1992 unterbrochen. Die darauffolgende Rezession führte in ganz Europa zu steigender Arbeitslosigkeit, die mit einer deutlichen Vergrößerung der Disparitäten einherging, was bis 1995 anhielt.

Die von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffenen Regionen sind jedoch nicht immer dieselben wie zehn Jahre zuvor. Der Hauptunterschied besteht darin, daß viele altindustrialisierte Regionen Großbritanniens, die vor einem Jahrzehnt zu den unteren 25 gehörten, durch süditalienische Regionen ersetzt wurden. Spanische Regionen gehörten immer zu dieser Gruppe. Nach den Erweiterungen in der ersten

5 Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit, 1970-95

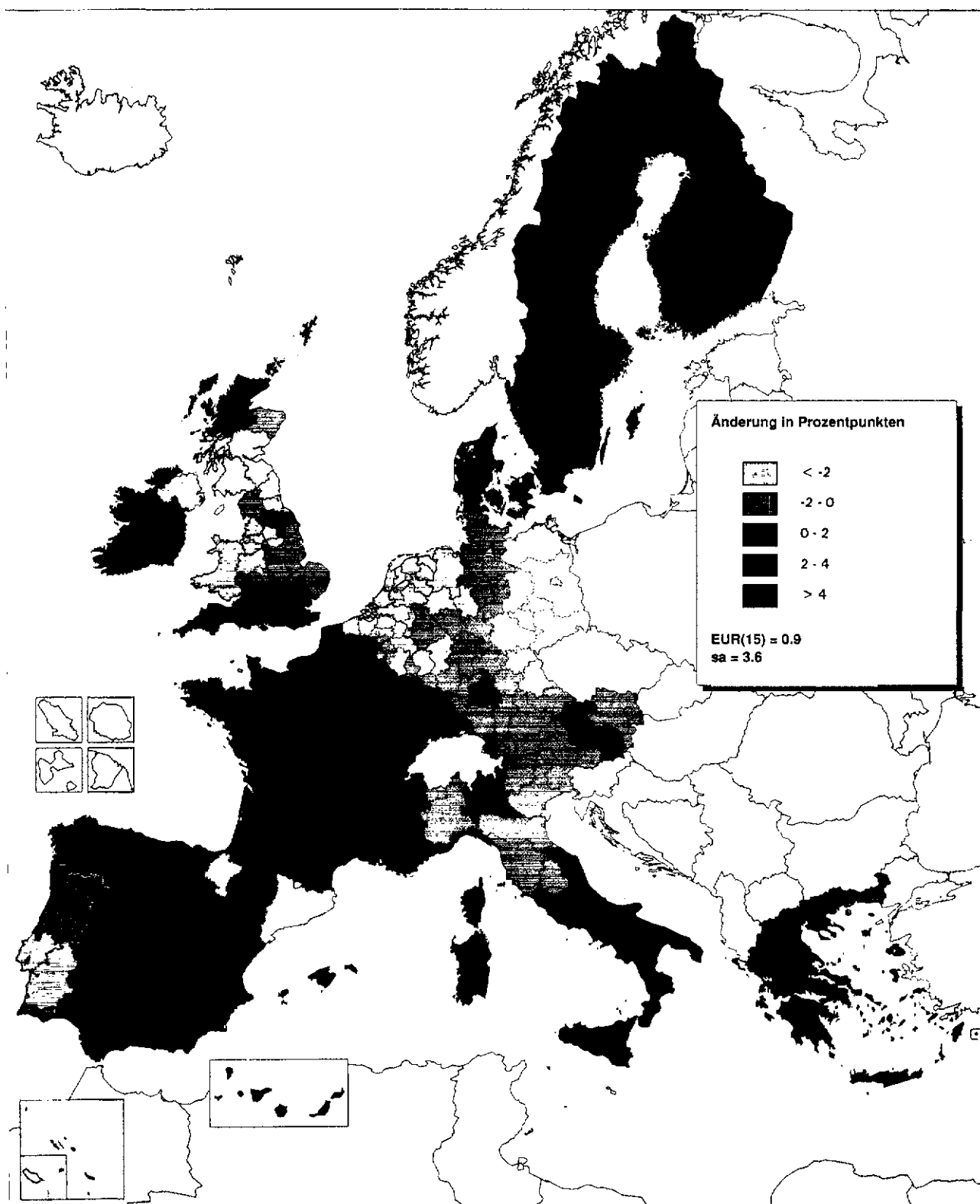


Karte 3
Arbeitslosenquoten nach Regionen, 1995



Karte 4

Änderung der Arbeitslosenquoten nach Regionen, 1983-93



Hälfte der 90er Jahre kamen einige Regionen in Ostdeutschland und Finnland zu dieser Gruppe hinzu.

Eine sich verstärkende Erscheinung ist die städtische Arbeitslosigkeit, die eher in bestimmten Stadtbezirken auftritt als in der ganzen Stadt. Das gleichzeitige Auftreten von Bezirken mit Wirtschaftszweigen mit hoher Wertschöpfung oder Einwohnern mit hohem Einkommen und anderen Bezirken mit niedrigem Einkommen, hoher Arbeitslosigkeit, großer Abhängigkeit von Sozialleistungen und schlechtem Wohnungsbestand ist in den Städten Europas immer häufiger zu beobachten. Für solche kleinen, bevölkerungsreichen Gebiete gibt es nur wenige statistische Daten, die die zugrundeliegenden Realitäten abbilden. Nationale Statistiken geben für einige Stadtbezirke Arbeitslosenquoten von über 30%, manchmal sogar bis 50% an:

Arbeitslosenquoten in 49 Stadtvierteln im Rahmen des Urban-Programmes der EU

Arbeitslosenquoten (%)	<15	15-20	20-25	25-30	30+
Anzahl d. Städte	5	10	10	9	15

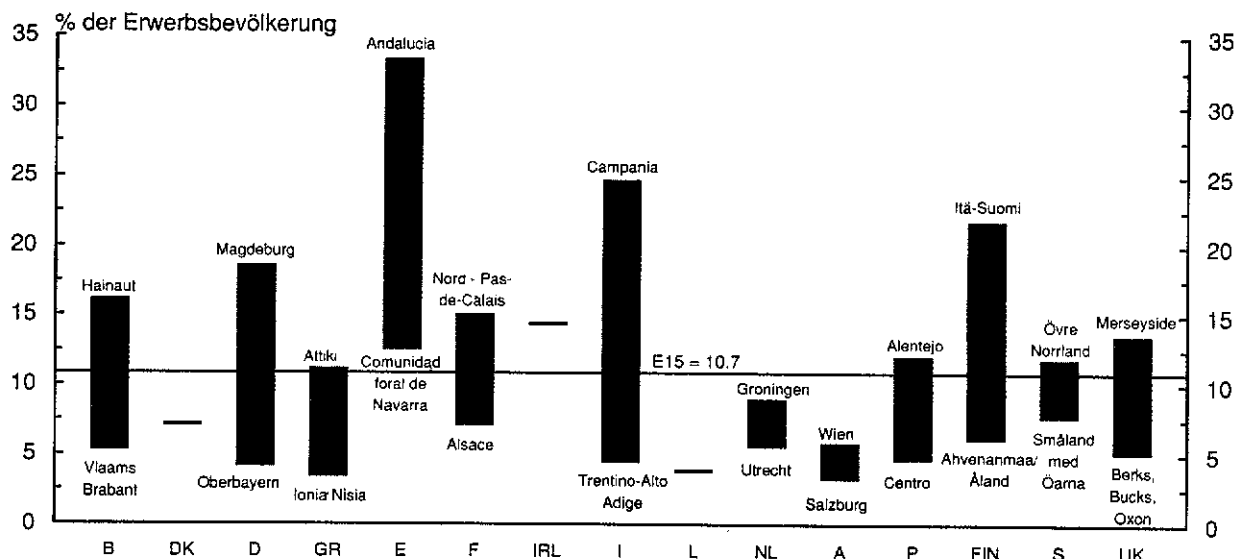
Auf höherer regionaler Ebene gibt es oft deutliche Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten innerhalb der Mitgliedstaaten (Schaubild 6). Die Spannweite der Quoten in Spanien, Italien und Deutschland ist bemerkenswert groß. Im Jahre 1995 wies die am stärksten betroffene Region in Spanien (Andalucia) eine Arbeitslosenquote von nahezu 35% auf, und die am wenigsten betroffene (Navarra) eine Quote von etwa 13%. In Italien war der Unterschied zwischen der am meisten und der am wenigsten betroffenen Region mit ca. 20 Prozentpunkten etwa gleich groß. In

Deutschland betrug die Differenz ca. 15 Prozentpunkte. Hohe Arbeitslosenquoten waren auch in einigen Hauptstädten zu beobachten, obwohl sie ein hohes Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen: die auffälligsten Beispiele sind Brüssel, Berlin und London. Wie beim regionalen BIP pro Kopf vergrößerten sich innerhalb der meisten Mitgliedstaaten im allgemeinen die Disparitäten auch bei den Arbeitslosenquoten im Laufe der Zeit (Tabelle 8).

Das Erscheinungsbild des Beschäftigungswachstums auf regionaler Ebene in der EU ist ebenfalls uneinheitlich (Karte 5). Die Regionen, die von 1983 bis 1993 die höchsten Raten bei den netto neugeschaffenen Arbeitsplätzen aufwiesen, lagen im Norden der EU in Deutschland, Luxemburg sowie in Großbritannien und im Süden in Spanien und Portugal. In einer großen Zahl von Regionen (auf NUTS 2-Ebene fast 60 Regionen bzw. etwa 30% aller Regionen) gab es in dieser Zeit keine Veränderungen oder Rückgänge bei der Beschäftigung. Zu den Regionen mit den schlechtesten Werten gehörten viele skandinavische Regionen in Finnland und Schweden und verschiedenen gelegene Regionen, darunter altindustrialisierte Regionen im Vereinigten Königreich (Merseyside, South Yorkshire und West Midlands), Frankreich (Lorraine und Nord-Pas-de-Calais), Spanien (Galicia und Asturias) und ländliche oder wenig entwickelte Regionen wie Dytiki Ellada (GR), Auvergne, Limousin, Poitou Charentes (FR) und Basilicata (IT).

Ähnlich große Unterschiede in der Europäischen Union sind bei der sektoralen Beschäftigungsstruktur zu beobachten (Karten 6-8). Gewöhnlich weisen die nördlichen Regionen die höchsten Werte im Dienstleistungssektor auf,

6 Arbeitslosenquoten nach Mitgliedstaat und regionale Extreme, 1995



während Griechenland und Portugal und in geringerem Ausmaß Spanien und Irland deutliche Entwicklungsrückstände aufweisen. Die Ausnahme stellt Deutschland dar, wo die Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe relativ hoch geblieben ist.

Erwartungsgemäß gibt es in den großen urbanen Zentren und Hauptstädten in allen Mitgliedstaaten, einschließlich Athen und Madrid, eine starke Konzentration der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Andererseits gibt es viele Regionen in der Europäischen Union, in denen die Beschäftigungsstruktur weiterhin sehr traditionell ist. In Teilen von Griechenland, Südspanien, Portugal und Süditalien entfällt über ein Viertel der Gesamtbeschäftigung auf die Landwirtschaft.

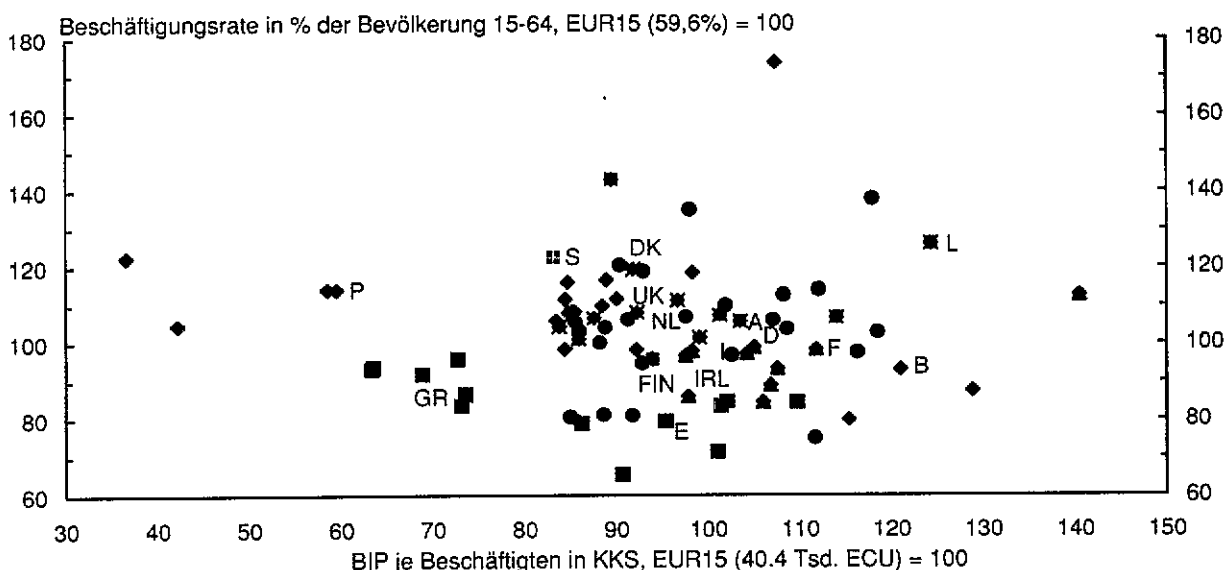
Wie im vorigen Abschnitt erwähnt, hat die regionale Abhängigkeit von verschiedenen Sektoren großen Einfluß auf die Wirtschaftskraft. In den am stärksten vom Agrarsektor abhängigen Regionen liegt die Arbeitslosenquote weit über dem EU-Durchschnitt, was darauf zurückgeführt werden kann, daß sich viele spanische und süditalienische Regionen in dieser Gruppe befinden. Im großen und ganzen unveränderte Beschäftigungsniveaus haben zur Folge gehabt, daß die Arbeitslosenquoten im Laufe der Zeit mit Raten anstiegen, die ebenfalls beträchtlich über dem EU-Durchschnitt lagen, da die Zahl der Arbeitsuchenden anstieg. Die Konsolidierung von landwirtschaftlichen Betrieben im Agrarsektor hat sich weiter fortgesetzt. Zwischen 1989/90 und 1993 sank ihre Zahl nach Schätzungen um 800.000, d.h. 9% der Gesamtzahl. Es gibt Schätzungen, wonach die Landwirtschaft im Jahre 1993 nur für 25% der in diesem Sektor Beschäftigten Vollzeitarbeitsplätze anbot.

Unter dem EU-Durchschnitt liegen die Arbeitslosenquoten in den am stärksten vom Produzierenden Gewerbe abhängigen Regionen. Im Lauf der Zeit sind diese außer in französischen und österreichischen Regionen gesunken, was zum Teil aus dem Beschäftigungswachstum resultiert, das über dem EU-Durchschnitt lag. Die am stärksten vom Dienstleistungssektor abhängigen Regionen weisen Arbeitslosenquoten auf, die durchschnittlich über denen der Industrieregionen, aber noch unter dem EU-Durchschnitt liegen.

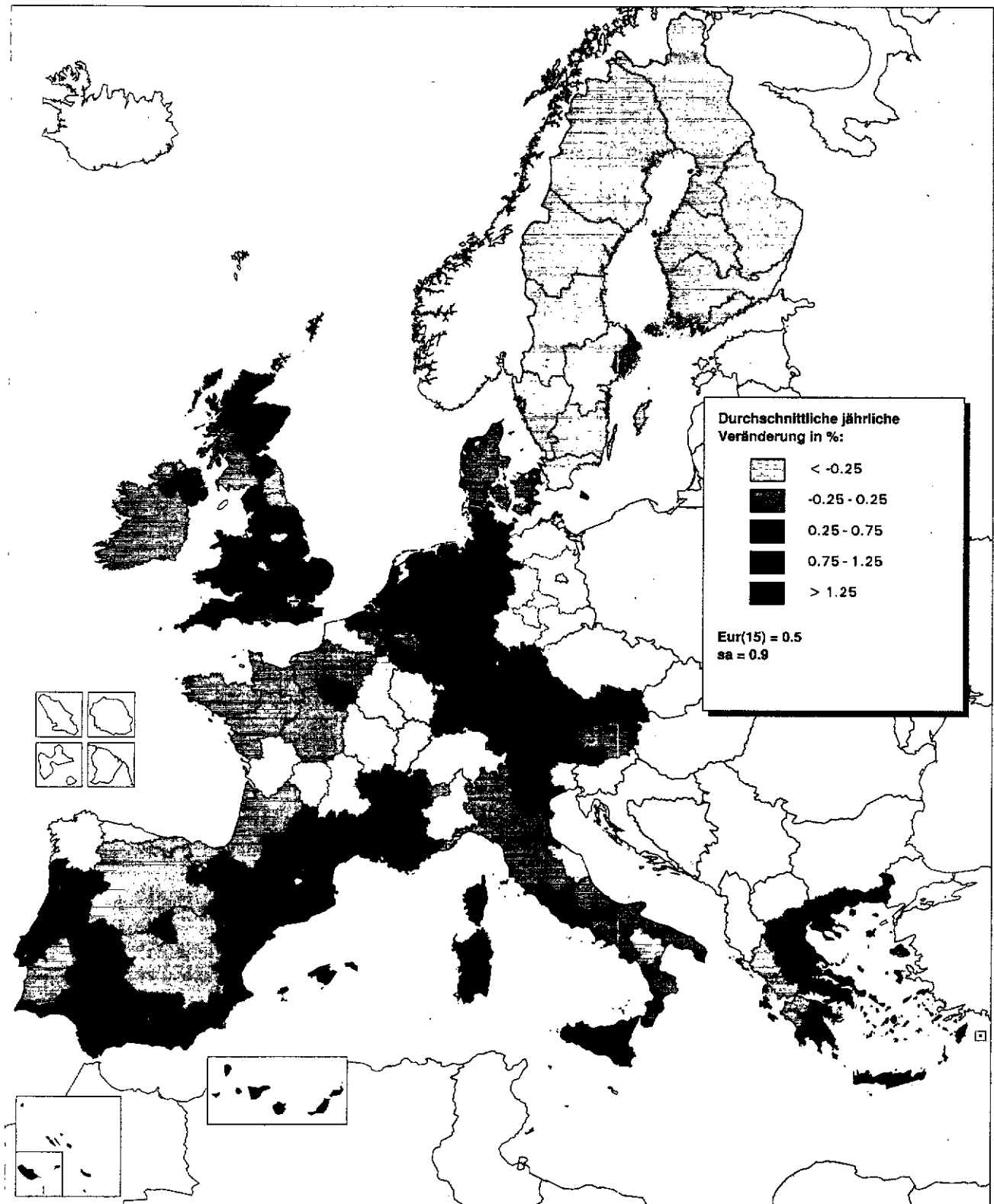
Die Komponenten der räumlichen Disparitäten

Einsicht in die Ursachen der Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen vermittelt seine Zerlegung in zwei Komponenten: Produktivität (BIP je Beschäftigten) und das Verhältnis von Beschäftigtenzahl und Bevölkerung. Das BIP pro Kopf ist das Produkt dieser zwei Faktoren. Es ist aufschlußreich, das Ausmaß zu untersuchen, in dem die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Einkommensdisparitäten auf eine dieser zwei Komponenten zurückzuführen sind, ob zum Beispiel ein Mitgliedstaat oder eine Region ein hohes BIP pro Kopf aufgrund einer hohen Produktivität oder aufgrund eines hohen Anteils der beschäftigten Bevölkerung hat.

7 Beschäftigung und Produktivität in NUTS 1-Regionen, 1993

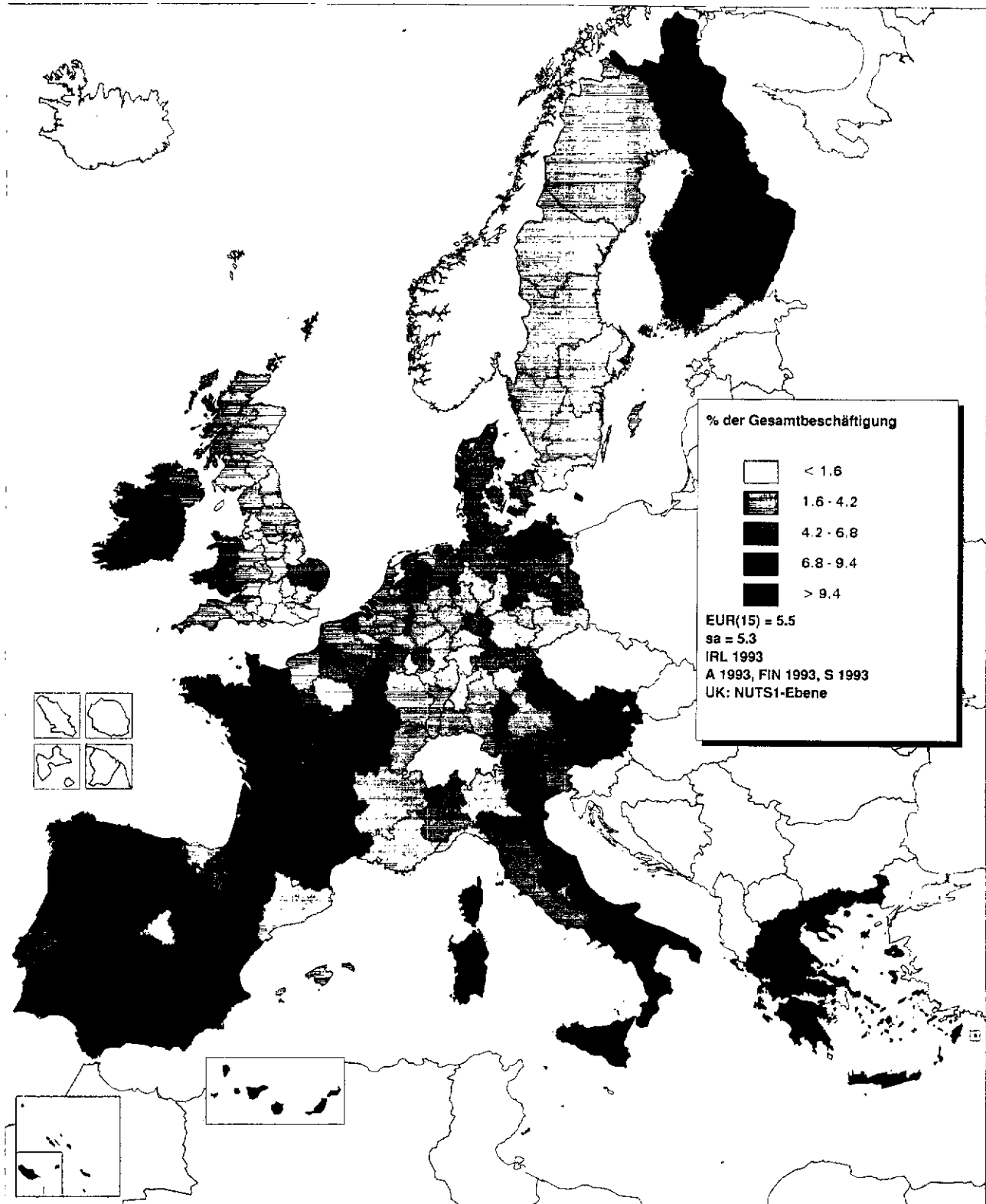


Karte 5
Änderung der Beschäftigung nach Regionen, 1983-93

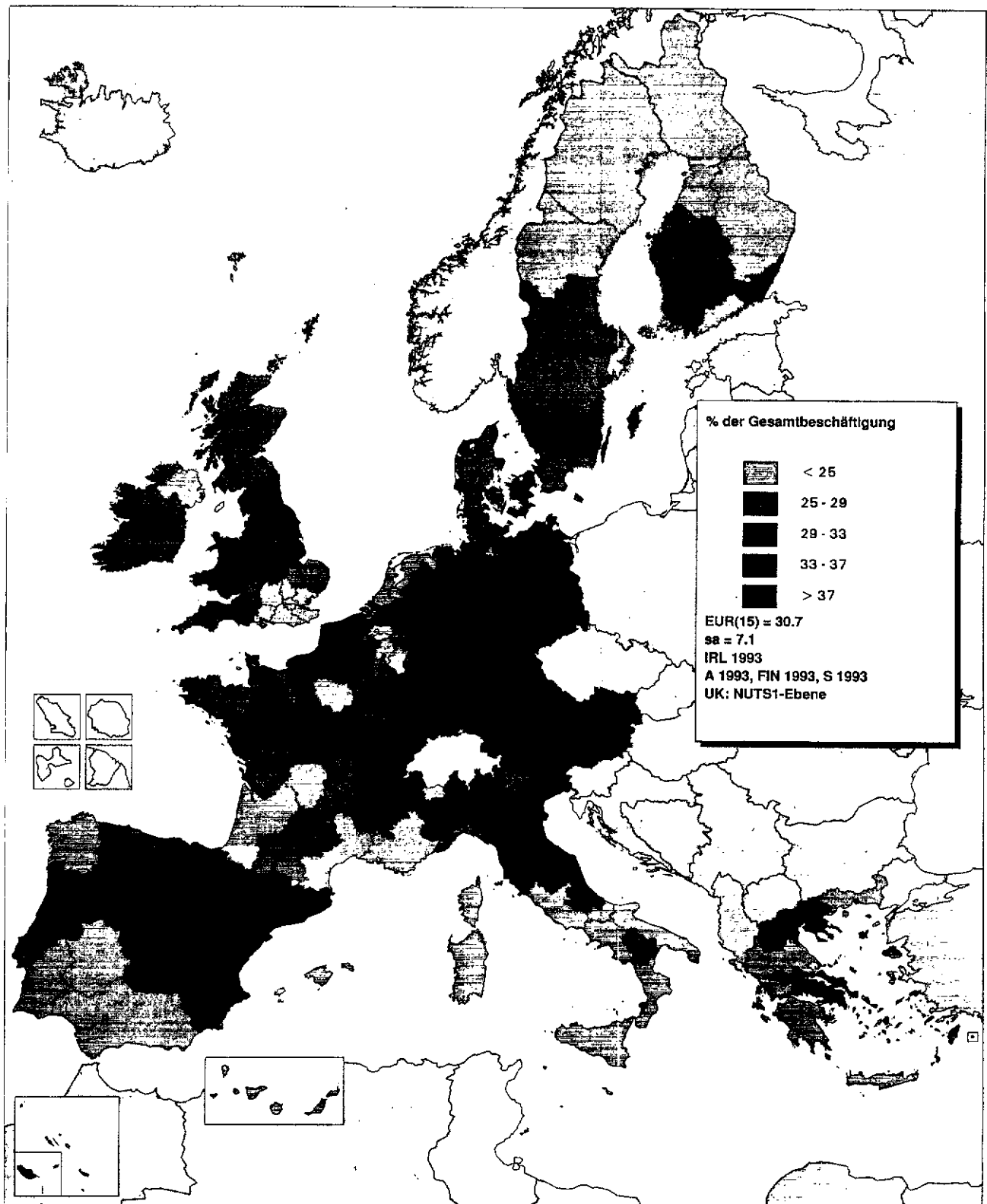


Karte 6

Beschäftigung in der Landwirtschaft nach Regionen, 1994

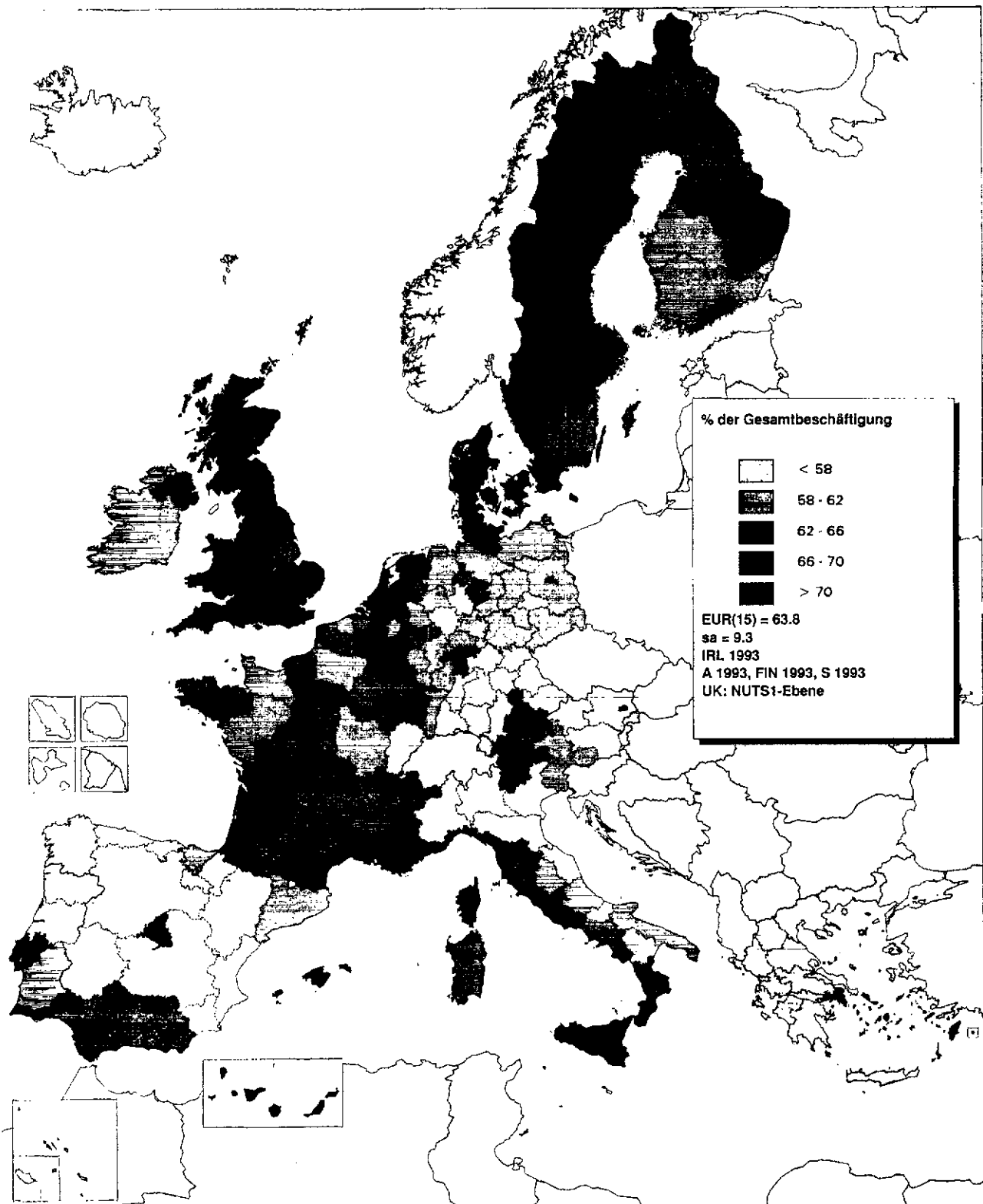


Karte 7
Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe nach Regionen, 1994



Karte 8

Beschäftigung im Dienstleistungssektor nach Regionen, 1994



Um die relative Bedeutung der Produktivitätsänderungen und der Beschäftigung zu visualisieren, wurden beide Datenreihen in ein Schaubild eingetragen (Schaubild 7). Dieses stellt dar, wie die verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen (auf NUTS 1-Ebene) relativ zum EU-Durchschnitt liegen. Die Ergebnisse sind aufschlußreich.

Die Mitgliedstaaten weisen stark unterschiedliche Kombinationen von Produktivität und Beschäftigungsniveau auf, selbst wenn das BIP pro Kopf schließlich ähnlich hoch ist. Die Unterschiede sind auf regionaler Ebene noch ausgeprägter.

Von den drei wohlhabendsten Mitgliedstaaten zum Beispiel ist das hohe Pro-Kopf-Einkommen in Belgien auf relativ hohe Produktivität zurückzuführen, während es in Dänemark in einer hohen Beschäftigungsrate begründet liegt (ein allgemeines Merkmal der skandinavischen Länder, wobei es heute in Finnland weniger ausgeprägt ist). In Österreich, dem dritten Mitgliedstaat in dieser Gruppe, resultiert das hohe Pro-Kopf-Einkommen aus einem gleichmäßigeren Beitrag dieser beiden Komponenten.

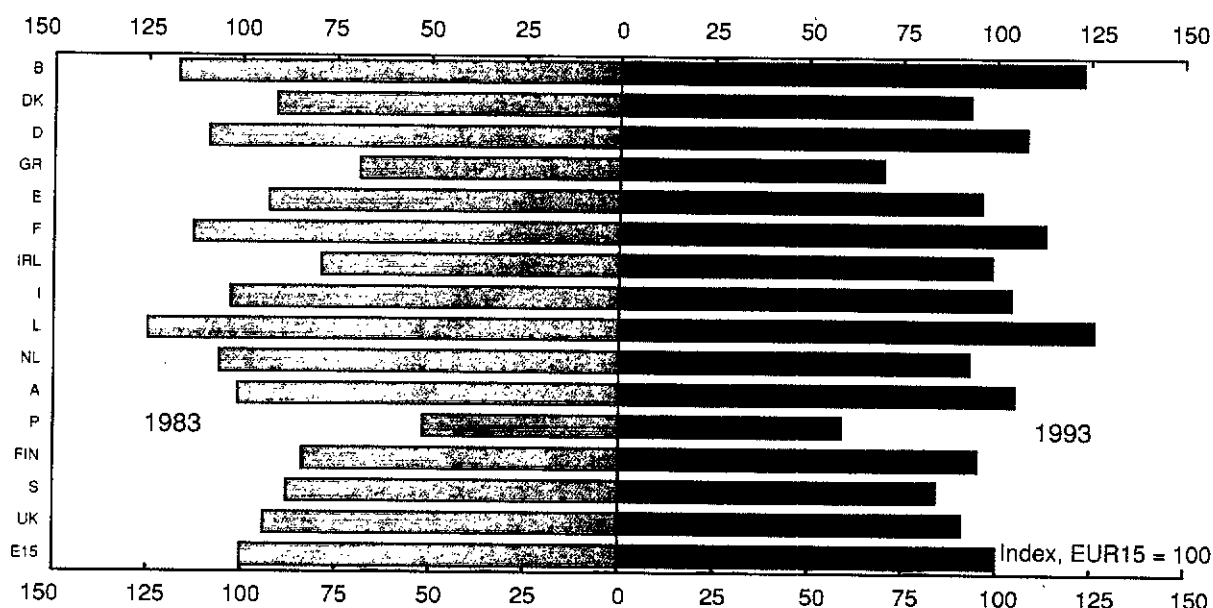
Drei der vier großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich und Italien) liegen vergleichsweise nahe beieinander. Das vierte große Land, das Vereinigte Königreich, weist eine niedrigere Produktivität, aber eine höhere Beschäftigungsrate auf als die anderen Länder. Diese Mitgliedstaaten sind durch große interne Unterschiede gekennzeichnet, besonders in Deutschland und Italien. In diesen beiden Ländern, und besonders in Italien, gehören die Regionen meistens zu einem der beiden Extreme, entweder mit einer

Kombination von geringer Produktivität und geringer Beschäftigung oder von hoher Produktivität und hoher Beschäftigung. Dies unterstreicht das Ausmaß, in dem diese zwei Länder die Merkmale einer dualen Volkswirtschaft aufweisen.

Das Schaubild zeigt auch eine Gruppe von Regionen in Deutschland, Norditalien und Österreich, in denen eine relativ hohe Produktivität mit einem hohem Beschäftigungsniveau kombiniert ist. Dies ist eine Bestätigung für die These, daß hohe Produktivität (bzw. wenig arbeitsintensive Produktionsverfahren) mit einem hohen Beschäftigungsniveau in Einklang stehen kann. Wie an anderer Stelle bereits diskutiert, erfordert ein dynamisches Umfeld eine flexible, anpassungsfähige und innovative Wirtschaft, die in der Lage ist, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die diejenigen ersetzen, die aus technologischen oder anderen Gründen weggefallen sind.

Von besonderem Interesse ist die Situation in den vier Kohäsionsländern. Es sind fast ebenso viele Unterschiede wie Ähnlichkeiten zwischen ihnen zu beobachten. Irland und Spanien zeigen ein ähnliches Bild, in beiden liegt heute die Produktivität nahe dem EU-Durchschnitt, und das Beschäftigungsniveau ist niedrig. In Griechenland und Portugal liegt die Produktivität deutlich unter dem Durchschnitt, wobei die Beschäftigung in Portugal überdurchschnittlich hoch ist. In Spanien, dem größten dieser Länder, sind die internen Unterschiede beträchtlich, vor allem hinsichtlich der Produktivität (die im Osten, Nordosten und in der Hauptstadt Madrid über dem EU-Durchschnitt liegt).

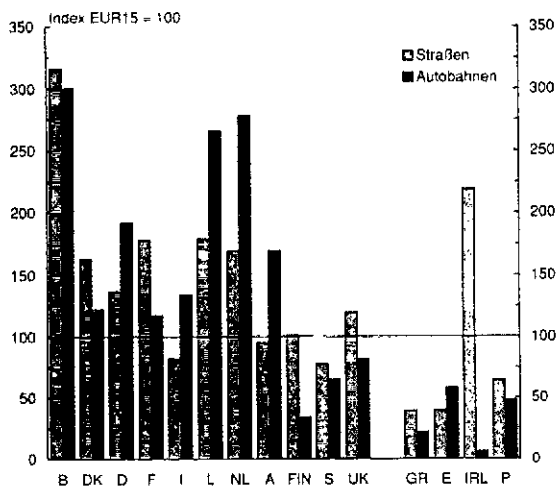
8 BIP je Beschäftigten in der Europäischen Union, 1983 und 1993



In allen Kohäsionsländern (und in geringerem Ausmaß in Finnland) besteht die Herausforderung darin, sowohl Produktivität als auch Beschäftigungsrate zu verbessern. Dies würde nicht nur das Pro-Kopf-Einkommen erhöhen, sondern tendenziell auch die Zahl der Arbeitslosen verringern (oder entmutigte, derzeit nicht erwerbstätige Arbeitnehmer mit Beschäftigung versorgen). In den verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen innerhalb dieser Gruppe muß der Schwerpunkt auf verschiedenen Bereichen liegen. In Irland und Spanien hat sich die Produktivität dem EU-Durchschnitt bereits angenähert (Schaubild 8 und Karte 9), so daß die wichtigste Herausforderung für die Zukunft in der Schaffung von Arbeitsplätzen besteht. Wie oben beschrieben, sind beide Länder durch eine hohe Arbeitslosigkeit

und eine hohe Erwerbsbeteiligung bei den Frauen charakterisiert. In Portugal, wo das Beschäftigungsniveau im allgemeinen hoch ist, besteht die Aufgabe darin, die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen und dabei einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, während die notwendigen Strukturanpassungen stattfinden. In Griechenland und einigen spanischen Regionen (sowie weiteren in Süditalien) ist die Herausforderung ernsterer Natur, da dort an beiden Fronten gleichzeitig Fortschritte gemacht werden müssen, wobei die Beschäftigungsrate in Portugal relativ hoch ist. Dies ist eine extrem schwierige und langwierige Aufgabe. Eine der Botschaften der vorhergehenden Analyse besteht jedoch darin, daß dies nicht unmöglich ist.

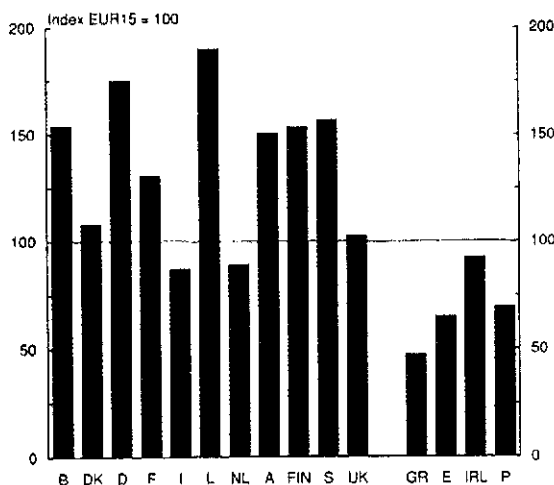
9 Zusammengesetzter Index für Straßen und Autobahnen, 1992



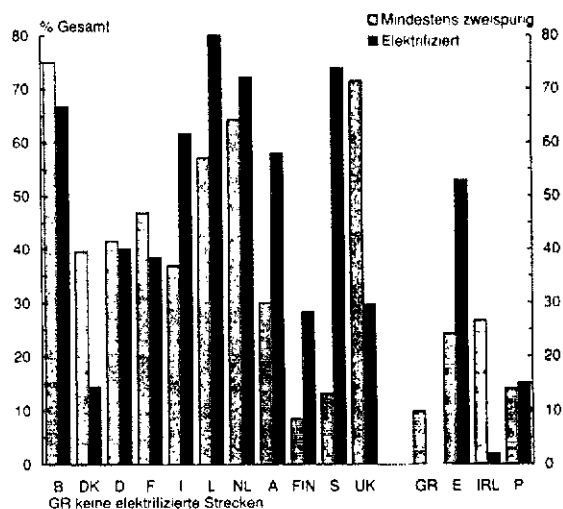
Den Produktivitätsunterschieden liegen beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen der Europäischen Union hinsichtlich der Produktionsbedingungen zugrunde. Besonders die wirtschaftsstärkeren und wohlhabenderen Gebiete der EU sind im allgemeinen besser mit moderner Kommunikationsinfrastruktur, einem qualifizierten und gut ausgebildeten Arbeitskräftepotential und modernen Einrichtungen für Forschung und Entwicklung ausgestattet.

Die Infrastrukturlücken sind bei den Verkehrssystemen, bei den Straßen- und Schienennetzen, deutlich sichtbar. Im Süden der Europäischen Union und in Irland liegt der Versorgungsgrad mit Autobahnen, die für den Transport sowohl von Personen als auch von Fracht besonders wichtig sind, bei 50% und weniger des EU-Durchschnitts (Schaubild 9). Das Schienennetz ist im Süden überdies weniger ausgedehnt, wobei die Disparitäten nicht so groß wie beim Straßennetz sind. Die Unterschiede vergrößern sich jedoch, wenn der Modernisierungsgrad in Betracht gezogen wird (Schaubilder 10 und 11).

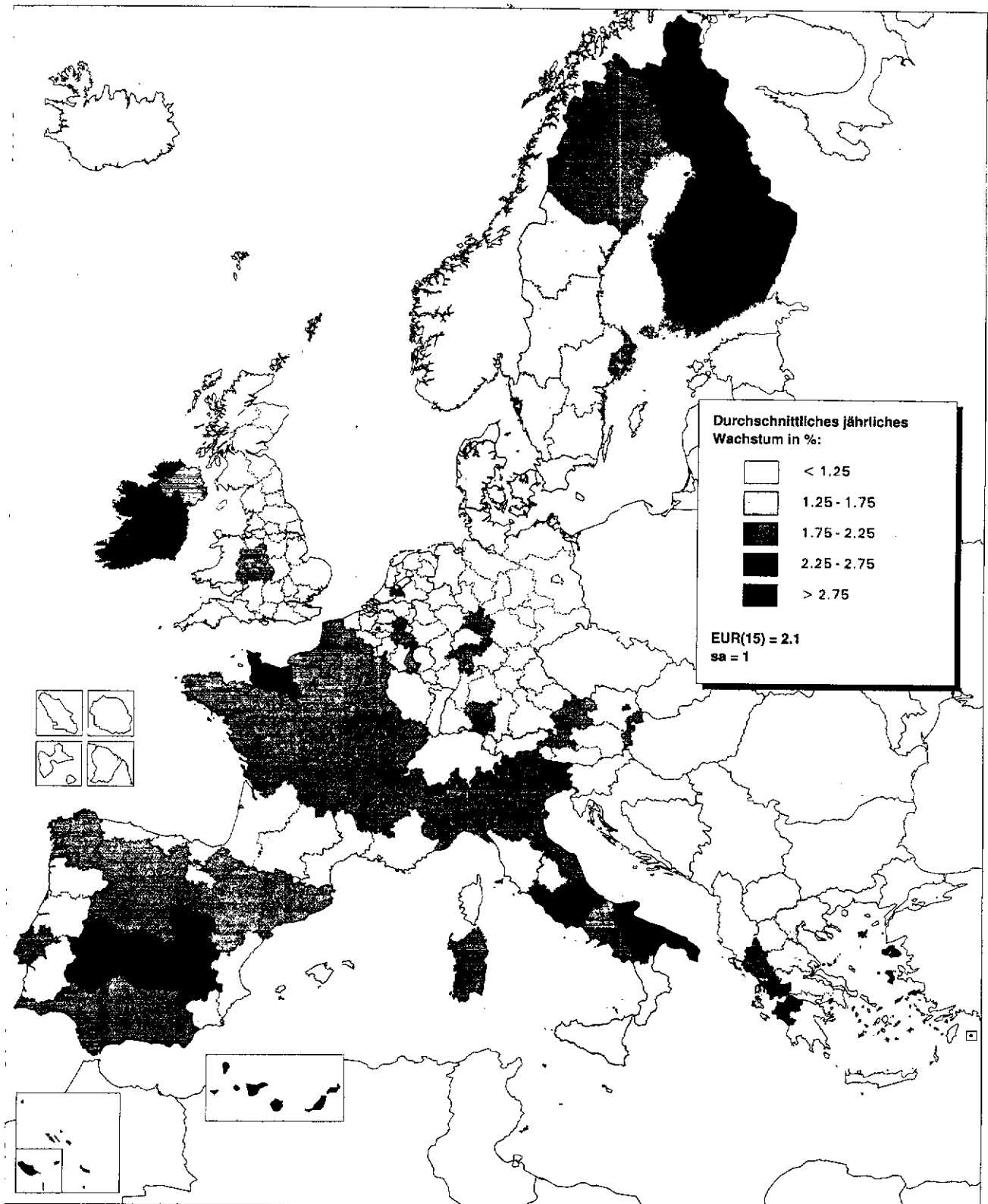
10 Zusammengesetzter Index für das Schienennetz, 1992



11 Zustand des Schienennetzes, 1992



Karte 9
Wachstum des BIP je Beschäftigten nach Regionen, 1983-93



Telekommunikationsverbindungen sind eine Voraussetzung für das Wachstum moderner Industriezweige und Dienstleistungsbereiche, die effizienter Telefon-, Fax- und in zunehmendem Maße digitaler Datenübertragungsnetze bedürfen. Die Telekommunikationsnetze der Europäischen Union entwickeln sich schnell, aber beim Versorgungsniveau sind weiterhin größere Unterschiede zu beobachten. Gewöhnlich weisen die ärmsten Gebiete der EU eine schlechtere Versorgung mit Telefonleitungen auf (Schaubild 12), haben aber aufgrund der jüngsten Entwicklungen ihrer Netze bei der Verbreitung digitaler Netze eine relativ gute Stellung (Schaubild 13).

Es wird immer mehr erkannt, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen von dem Know-how und den Qualifikationen ihrer Einwohner abhängt. In modernen, industrialisierten Volkswirtschaften hängt der Großteil der Beschäftigung nicht von einfachen Tätigkeiten für die Massenproduktion ab. Vielmehr konzentriert sich die Beschäftigung zunehmend auf kleine Unternehmen, für die die Innovationskapazitäten oft entscheidend sind und in denen der Bedarf für ausgebildete und anpassungsfähige Arbeitnehmer entsprechend größer ist. Qualifikationen sind daneben von großer Bedeutung bei der öffentlichen und privaten Versorgung mit einer großen Zahl von Unternehmens-, Sozial- und Personendienstleistungen, die zusammen einen Anteil von über 64% an der Gesamtbeschäftigung in der EU haben.

Obwohl in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht wurden, bleibt noch viel zu tun, um das Potential der europäischen Erwerbsbevölkerung besonders, aber nicht ausschließlich, in den ärmeren Regionen zu entwickeln. In den ärmeren Regionen lastet das Gewicht der Vergangenheit besonders schwer; ein großer Teil der heute lebenden erwachsenen Erwerbsbevölkerung ist nicht über die grundlegende Schulbildung hinausgekommen. Die

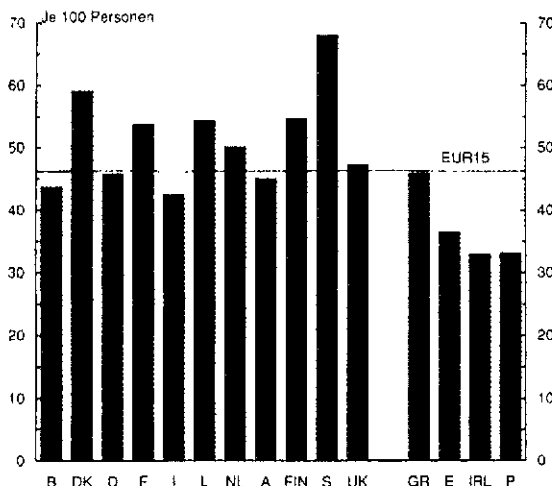
Spanne reicht von 45% in Irland bis zu fast 75% in Portugal, verglichen mit 36% in der Europäischen Union insgesamt (Schaubild 14). Praktisch alle Jugendlichen im Alter bis 15 Jahre durchlaufen heute eine verpflichtende Schulerziehung, und in vielen Mitgliedstaaten bleiben fast alle bis zum 18. Lebensjahr in Ausbildung (Schaubild 15). Es muß jedoch noch mehr für die Verbesserung der höheren Schul- und Berufsbildung getan werden, damit die Jugendlichen für den zunehmend schärferen Wettbewerb auf den Märkten gerüstet sind.

Die Verfügbarkeit spezieller Qualifikationen ist für die Innovation und die Entwicklung von Kapazitäten für Forschung und Technologie von großer Bedeutung. Der Anteil der Beschäftigung im Bereich Forschung und Technologie im Süden und in Irland ist im allgemeinen nur halb so groß wie in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten (Schaubild 16). Die Gesamtinvestitionen für Forschung und Technologie sind vergleichsweise niedrig, so investiert Deutschland bezogen auf das BIP in diesem Bereich fünfmal so viel wie Griechenland (Schaubild 17).

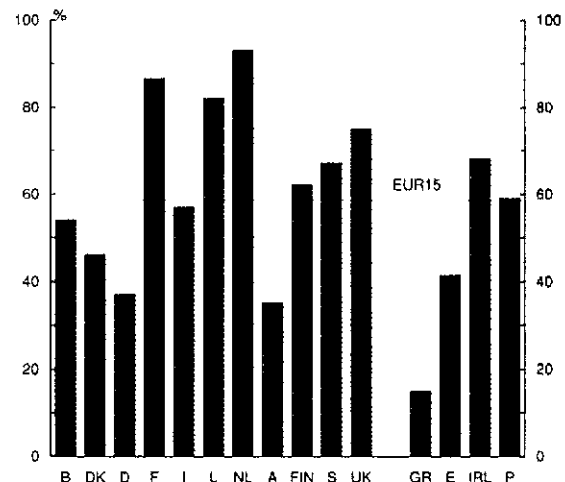
2.2 Sozialer Zusammenhalt

Die vorherigen Abschnitte behandelten unter anderem die räumliche Dimension des Arbeitsmarktproblems und die Auswirkungen der regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Dieser Abschnitt konzentriert sich ausdrücklicher auf den sozialen Zusammenhalt. Dafür werden die Entwicklungstrends in zwei Schlüsselbereichen untersucht, die nicht nur das Wohlergehen von verschiedenen Gesellschaftsgruppen sondern auch der europäischen Gesellschaft insgesamt beeinflussen:

12 Zahl der Telefonanschlüsse, 1993



13 Mit digitalen Vermittlungsstellen verbundene Hauptanschlüsse, 1993



- der Zugang von Individuen zu einkommensschaffenden Beschäftigungen. Dieser Aspekt wird am besten erfaßt, indem die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden, und dabei nicht nur das Niveau der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigungschancen berücksichtigt werden;
- die Verteilung des um die Transferzahlungen bereinigten Haushaltseinkommens. Hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts haben hier die Indikatoren für die Verbreitung von Armut besondere Aussagekraft.

Diesen Themen gilt in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Aufmerksamkeit, was sich in ihren Politiken für soziale Integration und Solidarität niederschlägt. Sie stellen zwei grundlegende Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells dar. Angesichts der allgemeinen Schwierigkeiten bei der Definition sozialen Zusammenhalts, die in Kapitel 1 diskutiert wurden, wird hier für operationelle Zwecke jede Verringerung der Differenzen bei den individuellen Beschäftigungschancen und jede Verringerung von Armut als eine Verbesserung des sozialen Zusammenhalts angesehen.

Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten

Wandel der Beschäftigungsstruktur

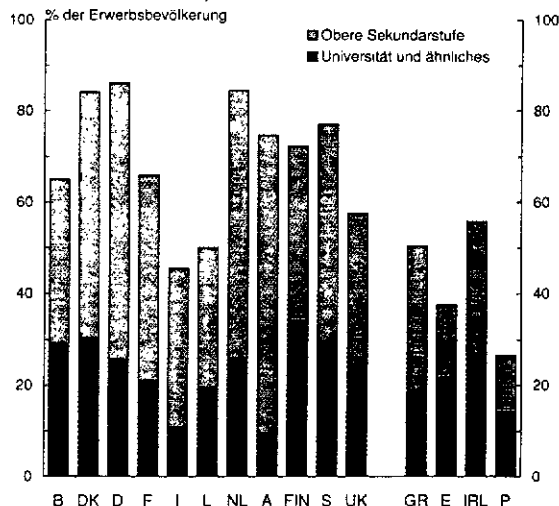
In den letzten zwei Jahrzehnten gab es einen grundlegenden Wandel der Weltwirtschaft, der weitreichende Konsequenzen für die Beschäftigungsstruktur in Europa und anderswo gehabt hat. Die deutlichsten langfristigen Entwicklungen bei der Beschäftigung sind die Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor bei gleichzeitig abnehmender Beschäftigung in der Landwirtschaft und im Produzierenden Gewerbe, das Wachstum von Teilzeitar-

beitsplätzen, die vor allem von Frauen eingenommen werden, und ein Wandel in der beruflichen Struktur der Erwerbsbevölkerung hin zu Berufen mit hohen Anforderungen an schulische und technische Qualifikationen sowie bildungsabhängige Fähigkeiten.

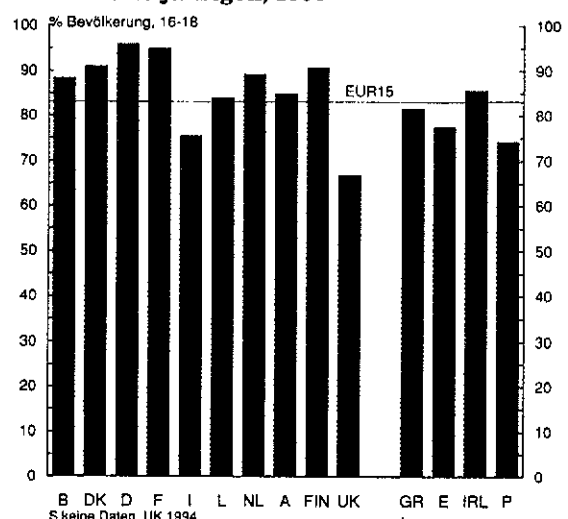
Die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen, die auf steigenden Einkommen und größerer Arbeitsintensität der Dienstleistungen beruht, hat zu einer Ausdehnung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor geführt. Dies ist ein Merkmal aller fortgeschrittenen Volkswirtschaften, und die Entwicklung zeigt wenige Anzeichen einer Abschwächung. Im Jahre 1994 waren 64% der Beschäftigten in der Europäischen Union im Dienstleistungssektor beschäftigt, gegenüber 57% zehn Jahre zuvor. Dagegen waren nur 31% im Produzierenden Gewerbe tätig. Dennoch besteht nach wie vor eine Lücke zwischen Europa und den USA, wo im gleichen Jahr 73% der Beschäftigten im Dienstleistungssektor beschäftigt waren, und wo in diesem Sektor zwischen 1980 und 1993 22 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dies sind nicht viel mehr Arbeitsplätze als in der Europäischen Union im gleichen Zeitraum im Dienstleistungssektor geschaffen wurden (etwa 18 Millionen). Der große Unterschied besteht jedoch darin, daß die Steigerung in den USA mit einem Wachstum der Gesamtbeschäftigung von 20 Millionen einherging, in Europa aber nur von fünf Millionen. Während Europa in der Landwirtschaft fünf Millionen und im verarbeitenden Gewerbe acht Millionen Arbeitsplätze verlor, betrugen die Verluste in den USA in beiden Sektoren zusammen nur zwei Millionen.

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der sektoralen Beschäftigungsstruktur haben sich beträchtlich verringert. In der Europäischen Union gab es einen Rückgang des Beschäftigungsanteils der Landwirtschaft, einen

14 Bildungsstand der Erwerbsbevölkerung im Alter 25-59, 1995



15 Teilnahme an Bildung und Ausbildung bei den 16-18-jährigen, 1995



großen Rückgang im Produzierenden Gewerbe und einen Anstieg im Dienstleistungssektor (siehe Tabelle 10 im Anhang, die die Beschäftigungsanteile der Sektoren für die Jahre 1983 und 1993 darstellt, wobei die Kohäsionsländer mit fünf anderen Ländern verglichen werden: Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich). In den Kohäsionsländern gab es einen starken Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft (der Rückgang des Anteils reicht von sechs Prozentpunkten in Irland über acht bis neun Prozentpunkte in Spanien und Griechenland bis zu 13 Prozentpunkten in Portugal).

Die Kohäsionsländer scheinen also die „reiferen“ Beschäftigungsstrukturen zu imitieren, die für die nördlichen Mitgliedstaaten charakteristisch sind, wo die Beschäftigung in der Landwirtschaft auf ein sehr niedriges Niveau gesunken ist, während die Abhängigkeit vom Dienstleistungssektor stark gewachsen ist. Die Steigerung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor variierte in den Kohäsionsländern von sechs bis 15 Prozentpunkten, während sie in den übrigen Ländern der EU etwa sieben Prozentpunkte betrug. Die Kohäsionsländer weisen somit einen Anteil des Dienstleistungssektors auf, der dem in den übrigen Ländern der EU vor zehn Jahren entspricht. Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ist in den Kohäsionsländern weiterhin hoch, und es erscheint als wahrscheinlich, daß der weitere Strukturwandel eher durch direkte Verlagerung von der Landwirtschaft zum Dienstleistungssektor stattfindet und der Zwischenschritt der Verlagerung zur Industrie ausgelassen wird.

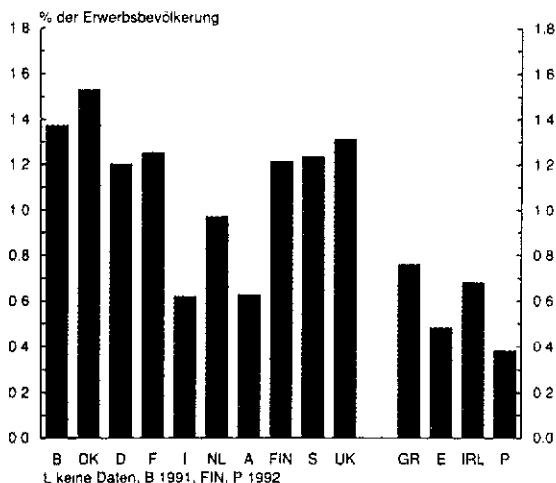
Viele der in Europa im Dienstleistungssektor neugeschaffenen Arbeitsplätze waren Teilzeitarbeitsplätze, die zumeist von Frauen eingenommen wurden. Während die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze in der Europäischen Union während der Rezessionsjahre von 1990 bis 1994 deutlich abnahm,

stieg die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze um etwa 3% jährlich. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten waren in diesem Zeitraum alle oder fast alle der zusätzlichen Arbeitsplätze für Frauen Teilzeitarbeitsplätze. 1995 waren über 31% der beschäftigten Frauen teilzeitbeschäftigt, 67% in den Niederlanden, 45% im Vereinigten Königreich und 43% in Schweden, ein höherer Anteil als in den USA (28%). Dagegen verblieb die Teilzeitarbeit in den südeuropäischen Ländern auf relativ niedrigem Niveau, obwohl der Anteil, abgesehen von Griechenland, tendenziell beträchtlich anstieg. Die Folge der Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und der wachsenden Teilzeitbeschäftigung ist das stark wachsende Gewicht der Frauen in der Erwerbsbevölkerung.

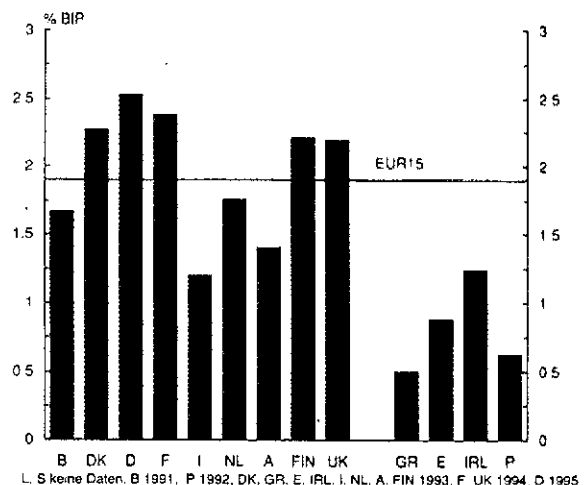
Obgleich viele der Frauen, die neu zur Erwerbsbevölkerung hinzukamen, vergleichsweise unqualifizierte Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor besetzten, gab es ein deutliches Wachstum bei den Arbeitsplätzen, für die hohe Qualifikationen und ein hohes Bildungsniveau Voraussetzung sind. Von 1983 bis 1991 wuchs die Beschäftigung der als Techniker und Wissenschaftler klassifizierten Arbeitnehmer in der Europäischen Union um 2% jährlich, doppelt so schnell wie das Wachstum der Gesamtbeschäftigung. Gleichzeitig nahm die Zahl der Arbeiter ab. Trotz der Rezession in der ersten Hälfte der 90er Jahre wuchs die Beschäftigung bei den Hochqualifizierten weiter, während die Zahl der Arbeiter deutlich sank.

Die Angestelltenarbeitsplätze im Dienstleistungssektor, die vor allem von Frauen eingenommen werden, haben in ihrer Zahl zugenommen, während die zumeist von Männern besetzten Arbeitsplätze für Arbeiter im Produzierenden Gewerbe und in der Landwirtschaft in ihrer Zahl abgenommen haben. Langfristig gesehen bieten dennoch die höherqualifizierten Arbeitsplätze die sichersten Wachstumsaussichten sowohl bei den Männern als auch den Frauen.

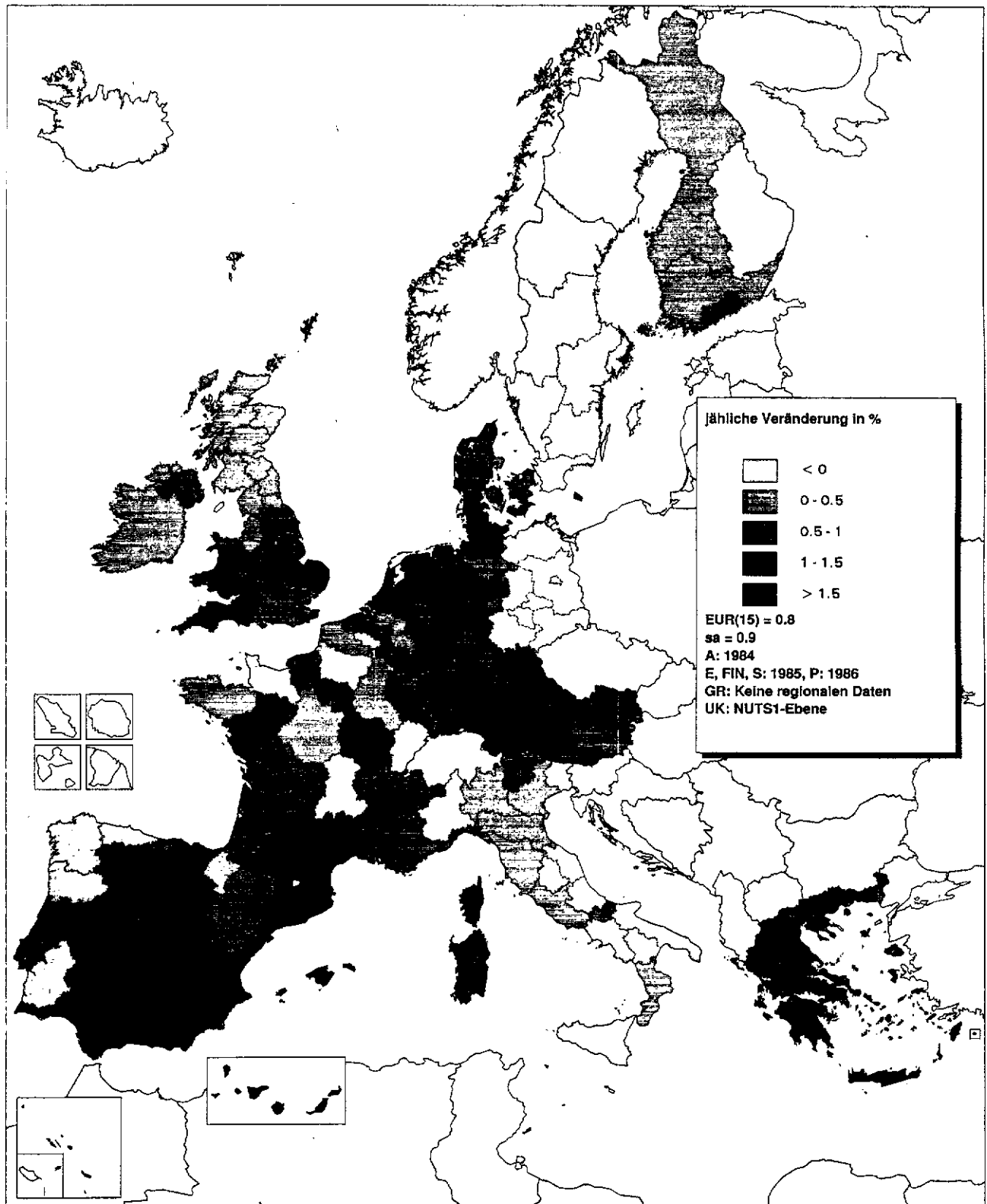
16 Personal im Bereich F&E, 1993



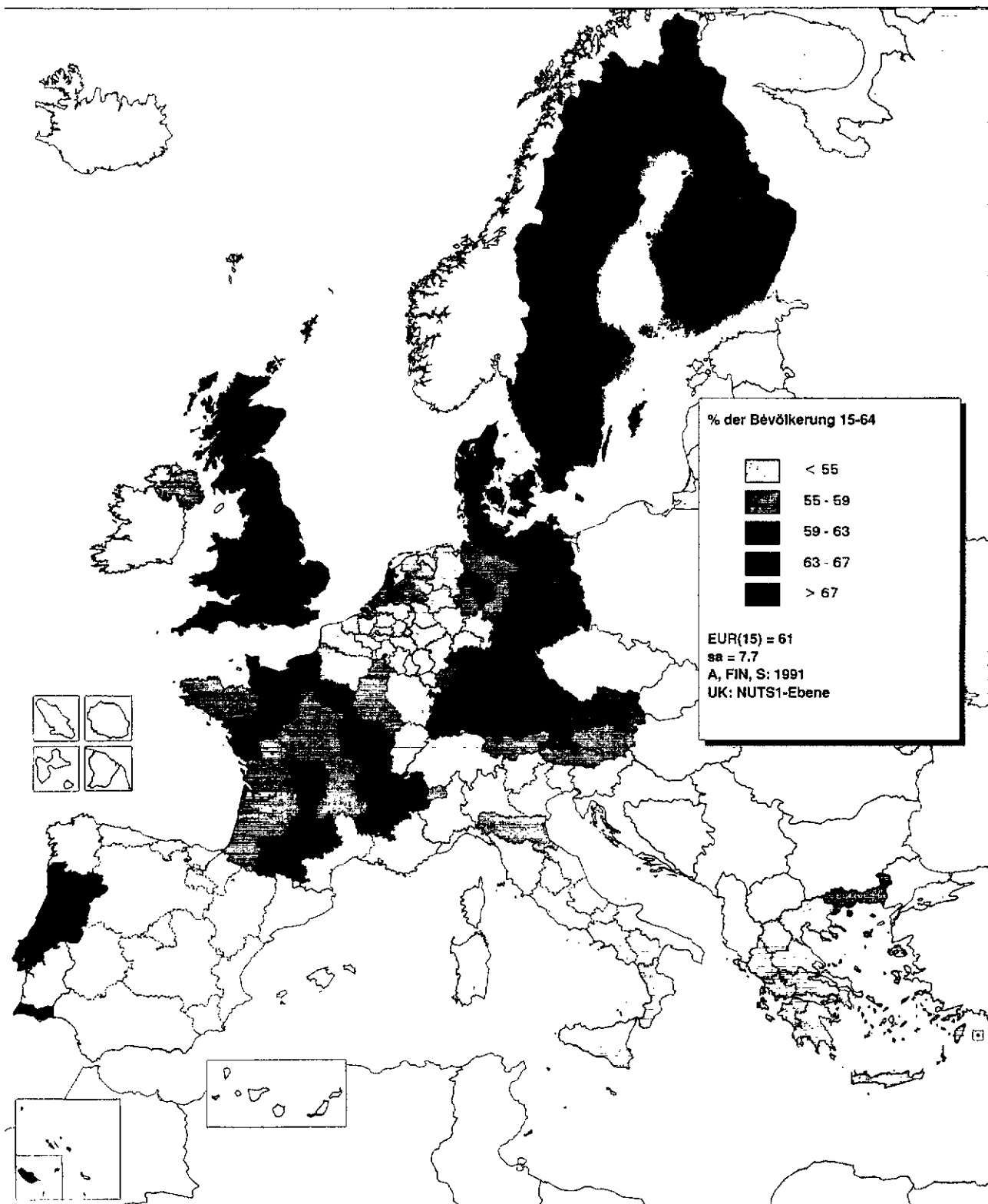
17 Staatsausgaben für Forschung und Entwicklung in den 90er Jahren (brutto)



Karte 10
Änderung der Erwerbsbevölkerung nach Regionen, 1983-93



Karte 11
Erwerbsbeteiligung der Frauen nach Regionen, 1993



Die Auswirkungen des Wandels: Erwerbsbeteiligung

Die Änderungen der globalen Beschäftigungsstrukturen hatten für die verschiedenen Gesellschaftsgruppen verschiedene Entwicklungen zur Folge. Eine der auffälligsten Änderungen war der Anstieg der Zahl der arbeitenden Frauen um über sechs Millionen in den letzten zehn Jahren. Dieser Anstieg war jedoch um eine Millionen geringer als der Anstieg bei der Zahl der Frauen, die zur Erwerbsbevölkerung hinzukamen, so daß die Arbeitslosigkeit bei den Frauen ebenfalls gestiegen ist.

Die größere Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten einer der wichtigsten Faktoren für die geänderten Wachstumsraten der Erwerbsbevölkerung in der Europäischen Union gewesen. Sie war dabei von größerer Bedeutung als die demographischen Entwicklungen.

Besonders in der Altersgruppe der unter 25-jährigen und in der Altersgruppe 50 Jahre und älter gab es weitere Unterschiede.

Der Anteil der Jugendlichen an Beschäftigung und Erwerbsbevölkerung ging mehrere Jahre lang zurück, da viele länger in schulischer und erster beruflicher Ausbildung geblieben sind. In drei der ärmsten Mitgliedstaaten (Spanien, Irland und Griechenland) ist die Zahl der arbeitssuchenden Jugendlichen nicht so schnell gesunken wie die der Beschäftigten, was in einer Steigerung der Arbeitslosigkeit resultierte, die bei den jugendlichen Frauen stärker war als bei den jugendlichen Männern.

Der Unterschied zwischen den Geschlechtern ist das auffälligste Merkmal der Bevölkerung im sogenannten besten Erwerbsalter (25–54). Bei den Männern sind die Erwerbsquoten im Norden und Süden etwa ähnlich und im Laufe der Zeit überall langsam gesunken, wobei der Rückgang in Portugal und Griechenland nicht so groß war wie in den anderen Mitgliedstaaten. Bei den Frauen war die Erwerbsquote im Süden, außer in Portugal, wesentlich niedriger, obwohl sie in den letzten 10–15 Jahren angestiegen ist, so daß sie sich an die in den übrigen Ländern der Europäischen Union angleicht. Das gilt vor allem für Irland und Spanien, wo die Erwerbsquote bei den Frauen im Alter von 25–54 in den letzten zehn Jahren um über zehn Prozentpunkte anstieg. Während dies die positive Folge der besseren Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt hatte, vergrößerte es besonders in diesen beiden Ländern die Herausforderung der Senkung der Arbeitslosigkeit. Diese Herausforderung wird sich in der Zukunft weiter vergrößern, da die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den meisten weniger wohlhabenden Regionen der Europäischen Union immer noch wesentlich niedriger ist als in den anderen Gebieten (Karte 11).

In den ärmeren Mitgliedstaaten verbleiben die Menschen tendenziell länger im Erwerbsleben als im Norden. Das führt dort zu einer höheren Beschäftigung und Erwerbsquote bei den über 55-jährigen. Besonders gilt dies für die Männer, auch wenn sowohl im Norden als auch im Süden die Erwerbsquoten und die Beschäftigung infolge früheren Ruhestands sinken. Dies hängt mit den mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Gruppe und der größeren Verfügbarkeit von Renten und Berufsunfähigkeitsversicherungen zusammen.

Insgesamt gesehen ist es schwierig, allgemeine Schlüsse hinsichtlich der Tendenzen bei den Disparitäten zwischen den sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu ziehen. Ein Ergebnis scheint jedoch darin zu bestehen, daß die Strukturen bei Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung in den ärmsten Ländern in Richtung derjenigen in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten konvergieren.

Arbeitslosigkeit

Die verschiedenen Gesellschaftsgruppen sind in unterschiedlichem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen. Im allgemeinen sind ihre Auswirkungen bei den Jugendlichen, den Frauen und den Beschäftigten in niedergehenden Wirtschaftszweigen und/oder geringqualifizierten Tätigkeiten am größten. Dies trägt zur Vergrößerung der allgemeinen Disparitäten zwischen den verschiedenen Teilen der Europäischen Union bei.

Die Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen unter 25 Jahren spiegelte die Entwicklung der allgemeinen Quote wider, ist aber etwa zweimal so hoch. Mitte 1996 lag sie in der Europäischen Union bei etwa 21%, was insgesamt einer Zahl von fünf Millionen jugendlichen Arbeitslosen entspricht. Seit Beginn der gegenwärtigen Erholungsphase ist die Quote jedoch etwas schneller gesunken als die allgemeine Quote. Im Laufe der Zeit hat sich die Differenz zwischen diesen beiden ein wenig verringert, was zum Teil auf die in der Europäischen Union abnehmende Zahl der Jugendlichen zurückzuführen ist (die Folge sinkender Geburtenziffern), zum Teil auf die Tendenz, daß sich ein steigender Anteil länger in der Ausbildung befindet, zum Teil auf die Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten unternommen wurden, damit diejenigen, die das Bildungssystem mit geringen oder keinen Qualifikationen verlassen, nicht direkt in die Arbeitslosigkeit entlassen werden.

Mit Ausnahme von Deutschland und Österreich gibt es überall in der Europäischen Union eine hohe Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen. Die Quote stieg in Spanien auf über 40%, in Italien auf etwa 35% und auf über 25% in Griechenland, Belgien und Frankreich (wobei dies in allen drei Ländern teilweise auf eine geringe Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen zurückzuführen ist, sie liegt bei den 15–24-jährigen bei nur etwa 35%).

Die Arbeitslosenquote bei den Frauen ist in der Europäischen Union ebenfalls hoch. Mitte 1996 lag sie bei 12,5%, verglichen mit 9,5% bei den Männern. Das hat zur Folge, daß trotz der wesentlich niedrigeren Erwerbsbeteiligung der Frauen fast ebenso viele Frauen arbeitslos sind wie Männer.

Mit Ausnahme von Schweden, dem Vereinigten Königreich sowie von Finnland, wo die Quoten etwa gleich hoch sind, ist die Arbeitslosenquote bei den Frauen überall in der Europäischen Union höher als bei den Männern. In Spanien und Belgien ist sie 60% größer und fast 90% größer in Italien und Griechenland. Die Arbeitslosenquote bei den Frauen stieg während der Rezession allgemein weniger stark an als bei den Männern, was auf die überproportionale Beschäftigung der Frauen im Dienstleistungssektor zurückzuführen ist, der von den Arbeitsplatzverlusten weniger stark betroffen war als das Produzierende Gewerbe. Während der Konjunkturerholung ist sie tendenziell aber auch weniger stark gesunken, da die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiterhin anstieg.

In allen Volkswirtschaften gibt es zu allen Zeiten in beträchtlichem Umfang Arbeitsplatzwechsel. Das liegt zum Teil an dem Wunsch nach Änderung, zum Teil ist dies eine Reaktion auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und auf die Nachfrage nach anderen Qualifikationen. Diese Arbeitsplatzwechsel sind für einige Menschen fast zwangsläufig mit Arbeitslosigkeit verbunden, auch wenn diese nicht von langer Dauer sein muß. Eines der ausgeprägtesten Merkmale des europäischen Arbeitsmarktes besteht jedoch in dem dauerhaft hohen Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit, besonders im Vergleich mit den USA. Dies weist auf den strukturellen, tiefsitzenden Charakter des Arbeitslosenproblems in Europa hin.

Im Jahre 1995 suchten in der Europäischen Union fast die Hälfte (49%) der arbeitssuchenden Arbeitslosen seit einem Jahr oder länger nach Beschäftigung (verglichen mit nur 12% in den USA) und über 25% seit mindestens zwei Jahren, was etwas unter den Anteilen zehn Jahre zuvor liegt. Hohe Langzeitarbeitslosigkeit schafft Probleme eigener Natur, die besonders schwer lösbar sind. Die davon Betroffenen sind konfrontiert mit sozialer Ausgrenzung, Verlust des Selbstbewußtseins, der Abnahme ihrer Qualifikationen und größer werdenden Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche, je länger sie arbeitslos sind. Dies wird durch die verbreitete Abneigung von Arbeitgebern verschärft, Arbeitnehmer zu beschäftigen, die längere Zeit nicht beschäftigt waren.

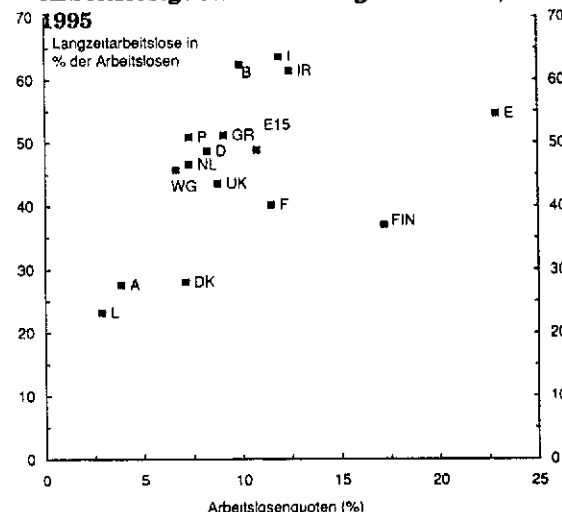
Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich hinsichtlich der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des noch wichtigeren relativen Anteils der Langzeitarbeitslosen, der die Schwere des Problems anzeigt, deutlich voneinander. So können zwei Länder oder Regionen das gleiche Niveau bei der Arbeitslosigkeit aufweisen, aber in einem Fall kann eine hohe Zugangsrate mit einer kurzen

durchschnittlichen Dauer kombiniert sein und im anderen eine niedrige Zugangsrate mit einer langen durchschnittlichen Dauer und einer großen Zahl von Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Im ersten Fall ist die „Ausgrenzungsrate“ niedriger, und der soziale Zusammenhalt nimmt dementsprechend weniger Schaden.

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich hinsichtlich der Zuflüsse zur Arbeitslosigkeit bzw. hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit für eine Person, arbeitslos zu werden, sowie hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit, die für die soziale Ausgrenzung von entscheidender Bedeutung ist. Wie groß diese Unterschiede sind, kann daraus ersehen werden, wie das Verhältnis von allgemeiner Arbeitslosenquote und dem Anteil der Arbeitslosen ist, die ein Jahr oder länger beschäftigungslos waren (d. h. die Langzeitarbeitslosen sind). Im Jahre 1995 war die allgemeine Arbeitslosenquote in Spanien mit fast 23% am höchsten. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag mit knapp unter 55% ebenfalls über dem Unionsdurchschnitt von 49%, war aber niedriger als in Italien und Irland, wo zwar die allgemeine Arbeitslosenquote wesentlich geringer, wenn auch überdurchschnittlich war, aber 60% der Arbeitslosen ein Jahr oder länger beschäftigungslos waren (Schaubild 18). In Belgien war die Langzeitarbeitslosigkeit etwa ebenso hoch wie in diesen beiden Ländern, aber die Arbeitslosenquote lag leicht unter dem EU-Durchschnitt. In diesen vier Ländern ist daher das Problem der sozialen Ausgrenzung besonders ausgeprägt.

Demgegenüber lag die Arbeitslosenquote in Finnland im Jahre 1995 beträchtlich über dem Unionsdurchschnitt, es war jedoch ein weit kleinerer Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (37%). Dies erklärt sich z.T. dadurch, daß die Arbeitslosigkeit erst vor kurzer Zeit und sehr rasch auf das augenblickliche Niveau angewachsen ist. In Frankreich

18 Arbeitslosenquoten und langfristige Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten,



war die Arbeitslosigkeit ebenfalls relativ hoch und die Langzeitarbeitslosigkeit relativ niedrig. In diesen Ländern ist die soziale Ausgrenzung daher trotz relativ hoher Arbeitslosenquoten scheinbar kein so großes Problem.

In den anderen Mitgliedstaaten lagen die Arbeitslosenquoten in unterschiedlichem Ausmaß unter dem Durchschnitt. Es können zwei Gruppen gebildet werden. In Luxemburg, Österreich, Dänemark und Schweden (die in dem Schaubild aufgrund der ungenügenden Vergleichbarkeit der Daten nicht abgebildet sind) lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen weit unter dem Durchschnitt. In den anderen fünf Mitgliedstaaten waren die Werte um den Durchschnitt gruppiert (dabei war die Zahl der Betroffenen in Griechenland, wo der Anteil etwas überdurchschnittlich war, deutlich höher als in Westdeutschland, wo insbesondere die allgemeine Arbeitslosenquote deutlich unterdurchschnittlich war). Das Vereinigte Königreich weist im Vergleich zu den anderen vier Ländern dieser Gruppe insofern Unterschiede auf, als nicht nur die Langzeitarbeitslosigkeit im Jahre 1995 geringer war, sondern auch in früheren Jahren deutlich unter dem Unionsdurchschnitt lag (im Jahre 1990 war nur ein Drittel der Arbeitslosen ein Jahr oder länger beschäftigungslos, verglichen mit dem Unionsdurchschnitt von 48%).

Im allgemeinen war das relative Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten im Jahre 1990, vor dem dann folgender Anstieg der Arbeitslosenquoten, ähnlich strukturiert. Dies weist darauf hin, daß es sich um ein tiefgreifendes Problem handelt, das von dem Problem der Arbeitslosigkeit an sich zu unterscheiden ist.

Unterschiede gibt es ebenfalls bei den Gesellschaftsgruppen. Einmal beschäftigte Frauen verlieren tendenziell mit geringerer Wahrscheinlichkeit ihren Arbeitsplatz als Männer, sie haben jedoch Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, nachdem sie arbeitslos waren oder wenn sie ins Berufsleben zurückkehren wollen, nachdem sie aufgrund von Kindererziehung erwerbslos waren. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in den meisten Mitgliedstaaten bei den Frauen daher etwas höher als bei den Männern (wenn auch nicht in allen; Dänemark, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich sind bedeutende Ausnahmen).

Auch bei den Jugendlichen stellt Arbeitslosigkeit ein Problem dar. Die Zahl der Betroffenen ist in den vergangenen Jahren jedoch weit weniger stark gestiegen als die Quote, da immer mehr Jugendliche länger in der Schul- und Berufsausbildung bleiben (was die Größe der jugendlichen Erwerbsbevölkerung verringerte). Darüber hinaus hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Altersgruppe der unter 25-jährigen tendenziell nicht deutlich erhöht, auch wenn diesbezüglich in Italien und in geringerem Ausmaß in Griechenland immer noch ein ernstes Problem besteht. Hier dauert es durchschnittlich wesentlich länger, bis der erste Arbeitsplatz gefunden wird.

Besonders bei den älteren Arbeitnehmern stellt Langzeitarbeitslosigkeit ein besonders ernstes Problem dar. Dies gilt vor allem bei Männern und Frauen, die ihren Arbeitsplatz im Produzierenden Gewerbe verlieren und große Schwierigkeiten haben, einen anderen zu finden. 1995 waren 62% der Arbeitslosen im Alter von 55 bis 59 ein Jahr oder länger beschäftigungslos, und zwei Drittel von diesen waren mindestens zwei Jahre erwerbslos. Darüber hinaus haben sich viele vollständig aus dem Erwerbsleben in den erzwungenen Vorruhestand zurückgezogen, ein großer Anteil von ihnen nach vergeblichen Versuchen, einen anderen Arbeitsplatz zu finden (im Jahre 1995 war rund ein Drittel der Männer in dieser Altersgruppe nicht mehr berufstätig, in einem Alter also, das weit unter dem offiziellen Ruhestandsalter von 65 Jahren in den meisten Ländern liegt).

Im allgemeinen ist das Risiko, arbeitslos zu werden, für Menschen mit wenigen Fähigkeiten und geringen Qualifikationen wesentlich höher. Im Jahre 1995 lag die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe 25 bis 49 mit niedriger Schulbildung in der Europäischen Union bei durchschnittlich 13%, während die Quoten in der Gruppe mit höherer Schulbildung bei 8% und in der mit Universitätsdiplom oder vergleichbarem Abschluß bei 7% lag.

Verbreitung von Armut

In früheren Abschnitten dieses Kapitels wurden Wachstum und Verteilung des Basiseinkommens aus der Produktion (BIP) in den Mitgliedstaaten und Regionen untersucht. Die Analyse ergab, daß das Wachstum des BIP in der Gemeinschaft größtenteils auf den wachsenden Output je Beschäftigten zurückzuführen ist, und weniger auf zusätzliche Beschäftigung, obwohl diese ebenfalls gestiegen ist.

Diese Entwicklung ging in praktisch allen Mitgliedstaaten mit einem im Lauf der Zeit sinkenden Anteil des Gesamteinkommens (BIP) einher, der in Form von Löhnen und Gehältern (vor Steuern) auf die Beschäftigten entfiel, wogegen der Anteil des auf Kapital entfallenden BIP anstieg. Diese Entwicklungen machen den Beitrag deutlich, den die europäische Arbeitnehmerschaft zur Umstrukturierung der Wirtschaft leistet, um den Herausforderungen gerecht zu werden, die angesichts der gegenwärtigen Gefahren durch den internationalen Wettbewerb bestehen.

Wie bereits in früheren Abschnitten beschrieben, haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Fähigkeiten bewiesen, die benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft vollständig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies hatte in der EU Auswirkungen auf die Verbreitung von Armut bei den Haushalten. Diese ist bestimmt durch den unterschiedlichen Zugang zu bezahlter Beschäftigung und durch Ausmaß und Art der Transfers im Rahmen der Sozialversicherungssysteme. Eines der Hauptmerkmale des europäischen Gesellschaftsmodells ist die Verpflichtung, Armut zu

bekämpfen und große Einkommensunterschiede durch Steuern und Sozialtransfers zu korrigieren.

Das Ausmaß, in dem eine Gesellschaft von Armut betroffen ist, wird gewöhnlich durch den Begriff der *Armutsgrenze* erfaßt. Die Armutsgrenze ist ein *relatives* und kein *absolutes* Maß, das als der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen von höchstens 50% des Durchschnittseinkommen in einem Staat definiert wird.

Die Wirkung der Sozialtransfers auf die Armutssituation ist beträchtlich. Nach Schätzungen lägen ohne diese Transfers etwa 40% aller Haushalte unter der Armutsgrenze, infolge der Transfers wird dieser Anteil dagegen auf weniger als 15% reduziert.

Auf Unionsebene werden die Unterschiede bei den Haushaltseinkommen üblicherweise durch die Höhe der Haushaltsausgaben untersucht. Hierfür gibt es für eine Reihe von Jahren Schätzungen — im Gegensatz zum Einkommen, für das keine vergleichbaren Zeitreihen existieren. Die Haushaltsausgaben dürften gleichmäßiger verteilt sein als die Einkommen, da die Ersparnisse in den reicheren Haushalten gewöhnlich größer sind als in den ärmeren. Die Daten für die Ausgaben, die aus den allgemeinen Erhebungen über die Haushaltsausgaben stammen, wurden gemäß den Unterschieden bei Kaufkraft, Haushaltsgröße und -zusammensetzung berichtigt (Kinder werden beispielsweise entsprechend niedriger gewichtet als Erwachsene).

Ein kurzer Überblick über die Ergebnisse (siehe Anhang, Tabelle 3) zeigt, daß Ende der 80er Jahre die Armut im Süden im allgemeinen größer war als im Norden der Europäischen Union. Mit einem Wert von 27% aller Haushalte unter der Armutsgrenze war die Armut in Portugal besonders groß und in Italien (22%) und Griechenland (20%) etwas geringer. Auf der anderen Seite hatten nur 5–6% der Haushalte in den drei Beneluxländern und Dänemark Ausgaben von weniger als 50% des nationalen Durchschnitts. In den übrigen Ländern reichte die Spanne von 11% in Deutschland bis zu 17% in Spanien und Großbritannien.

Gemäß den vorliegenden Daten gab es in den meisten Mitgliedstaaten während der 80er Jahre einen Anstieg der so gemessenen Armutsraten. Nur in Irland und Spanien und in geringerem Ausmaß in Portugal nahm der Anteil der Haushalte unter der Armutsgrenze ab. Diese Länder gehörten zu Beginn der 80er Jahre zu den Mitgliedstaaten mit der größten Armut, und es scheint, daß die Früchte des späteren Wirtschaftswachstums etwas gleichmäßiger als zuvor verteilt wurden, was möglicherweise auf den Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückzuführen ist. Es sind jedoch aktuellere Daten nötig, um bestimmen zu können, inwieweit diese Änderungen auf langfristigen Trends beruhen, und welche Verteilungswirkungen die wirtschaftliche Rezession der 90er Jahre hatte.

Aktuellere Daten über die Verbreitung der Armut in den 90er Jahren können den ersten Ergebnissen des neuen Europäischen Haushaltspanels (ECHP) entnommen werden, das für das Jahr 1993 Daten über das Einkommen statt über die Ausgaben erhob. In den meisten Ländern war gemäß dem Einkommensmaß die Ungleichheit zwischen den Haushalten in diesem Jahr größer als gemäß dem Ausgabenmaß für die späten 80er Jahre, was auf eine größere Verbreitung der Armut hindeutet. Aufgrund des unterschiedlichen Maßstabes sind Aussagen über Änderungen während der 90er Jahre nicht möglich. Das ECHP läßt jedoch zumindest darauf schließen, daß das Problem in einigen Ländern weiterhin ernster Natur ist.

2.3 Andere Dimensionen des Zusammenhalts: Lebensqualität und Europäische Bürgerschaft

Die vorhergehenden Abschnitte stellen eine traditionelle Analyse der relativen Situation der europäischen Bevölkerung dar. Die verwendeten Indikatoren, die sich auf Einkommen und Beschäftigung beziehen, sind weiterhin die statistisch am besten belegten und allgemein verständlichsten Indikatoren, die verfügbar sind. Auf ihrer Basis treffen die Verantwortlichen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten in den Bereichen der Regional- und Sozialpolitik schwierige Entscheidungen.

Diese Indikatoren sind jedoch für die vollständige Bewertung der Situation nicht ausreichend. Andere Aspekte müssen in die Überlegungen miteinbezogen werden, besonders vielleicht auf EU-Ebene. In der EU gibt es heute weitergehende Beschäftigung mit zwei anderen Bereichen, die sich direkt auf die Lebensqualität und den Zusammenhalt beziehen. Erstens betrifft dies die Sorge über die Folgen des Wirtschaftswachstums für die Umwelt hinsichtlich größerer Überlastung, Verschmutzung und Zerstörung. Der „Zusammenhalt der Generationen“ und die Notwendigkeit einer langfristig nachhaltigen, nationalen und regionalen Entwicklung sind Themen, denen zunehmende Aufmerksamkeit gilt. Zweitens besteht die Sorge, daß die europäische Integration sich zu einem geopolitischen Prozeß entwickelt, der sich von den Bedürfnissen der Normalbürger entfernt. Statt dessen sollte sie die Qualität der europäischen Bürgerschaft in all ihren Facetten zum Thema machen.

Nachhaltigkeit

Nachhaltige Entwicklung (sustainable development) wurde definiert als Entwicklung, die „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (World Commission on Environment and Development

(1987), „Our Common Future“, Oxford University Press). In ihrem Kern fordert nachhaltige Entwicklung die Notwendigkeit, Entwicklungsmuster zu erreichen, die auf niedrigerem Verbrauch nichterneuerbarer Ressourcen beruhen und deshalb langfristig reproduzierbar sind.

Gemäß dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* besteht der wesentliche Widerspruch der bestehenden Wirtschaftsstruktur darin, daß die Produktion hinsichtlich der knappen, oft nichterneuerbaren natürlichen Ressourcen zu intensiv und hinsichtlich der in Fülle vorhandenen Arbeitskraft zu wenig intensiv ist. Es forderte einen neuen Rahmen, der nichts weniger als ein „neues Entwicklungsmodell“ darstellt, das auf einem integrierten Ansatz beruht, aufgrund dessen der Fortschritt durch Veränderungen der allgemeinen Lebensqualität gemessen wird, die Folge des Wirtschaftswachstums sind. Auf diese Weise erhielten folgende Bereiche besondere Bedeutung: die Schaffung lokaler, gemeindebasierter Beschäftigung, der Nutzen aus Verbesserung und Schutz der natürlichen Umwelt sowie die Entwicklung individueller und kollektiver Verantwortung als Garant für nachhaltiges Wachstum. Dieses neue Entwicklungsmodell hat direkte Folgen besonders für den sozialen Zusammenhalt.

Eine wichtige Aufgabe besteht gemäß dem Weißbuch darin, die Beziehung zwischen Ökonomie und Ökologie positiv zu gestalten. Dies ist vor allem für den regionalen Zusammenhalt von Bedeutung. Denn die Priorität in diesem Bereich lautet, das schnelle Aufholen der Regionen mit niedrigem Einkommen zu fördern. Diesbezüglich darf nachhaltige Entwicklung nicht als Hemmnis für regionales Wachstum angesehen werden, wo es am meisten benötigt wird, sondern als Quelle neuer Möglichkeiten.

Die Problematik ist äußerst komplex. Einerseits steigt das Bewußtsein dafür, daß die Umweltqualität ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Attraktivität der Regionen für neue wirtschaftliche Aktivitäten ist, und daß die Regionen den größten Nutzen aus ihren natürlichen Qualitäten ziehen, wenn ihre Wirtschaftspolitik auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtet wird. Der Umweltsektor wird von den Unternehmen daher zunehmend als Geschäftsfeld und von den regionalen Behörden als Wachstumspotential angesehen. Dementsprechend können sich nachhaltige Entwicklung und die Verringerung der regionalen Disparitäten wechselseitig positiv beeinflussen.

Andererseits müssen die umweltpolitischen Entscheidungen die bestehenden regionalen Disparitäten berücksichtigen. Diese müssen ausdrücklich berücksichtigt werden, um das Risiko ihrer weiteren Vergrößerung zu minimieren, was besonders in den peripheren Regionen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt schädlich wäre.

In den folgenden Kapiteln dieses Berichts wird beschrieben, wie die Europäische Union Umweltaspekte in die

Verkehrspolitik, die Umweltpolitik (siehe Kapitel 4) und in die regionalen Entwicklungsprogrammen integriert, in deren Rahmen Investitionen in die Versorgung mit sauberem Wasser, die Abfallentsorgung, die Landrückgewinnung usw. vorgenommen werden (siehe Kapitel 5).

Bürgerschaft, Demokratie und Solidarität

Die Idee der europäischen Bürgerschaft und die Schaffung eines Europas der Bürger im weitesten Sinne war seit den Anfängen ein implizites Element des Integrationsprozesses. Die einzige echte Grundlage der europäischen Integration bilden das Gefühl eines gemeinsamen Zieles und die Solidarität der gesamten Bevölkerung. Der europäische Zusammenhalt ist unvermeidlich mit Unionsbürgerschaft, Demokratie und Solidarität verknüpft.

Die Union entwickelt Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Menschen zur Erreichung gemeinsamer Ziele. Über die Bürgerschaft hinaus, die Freizügigkeit, politische Rechte und größere demokratische Teilhabe gewährleistet, unterstützt die Union die allgemeine Chancengleichheit durch die Einhaltung der Grundrechte. Das Gefühl der Zugehörigkeit zur Europäischen Union und die demokratische Beteiligung verstärken sich gegenseitig. Die demokratische Beteiligung wurde durch die Institutionalisierung des sozialen Dialogs und des Dialogs zwischen den Bürgervertretern erweitert. Konkreten Ausdruck fand sie in den vergangenen vier Jahrzehnten in dem Wachstum und der Weiterentwicklung der Institutionen, besonders durch die wachsende Macht und den größer werdenden Einfluß der direkt gewählten Vertreter im Europäischen Parlament und seit 1993 durch die Beteiligung der regionalen und lokalen Vertreter im Ausschuß der Regionen.

Ein erweiterter Sinn von Zugehörigkeit zur Europäischen Union bedeutet mehr, als bei den Entscheidungsträgern eine größere Basisnähe zu erreichen. Er ist verbunden mit einer Verringerung der grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten, die oben behandelt wurden. Das Bestehen nicht ausgenutzter Ressourcen in benachteiligten Regionen oder in ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen trägt, abgesehen davon, daß es eine Verschwendung wirtschaftlichen Potentials darstellt, zur Zersplitterung der europäischen Gesellschaft bei. Die Unionsbürgerschaft verpflichtet die Europäische Union daher, daran zu arbeiten, daß die größeren Disparitäten bei den Lebensstandards zwischen den Bürgern verschiedener Teile der Europäischen Union beseitigt werden. Darüber hinaus muß sie die Entstehung von Armut verhindern und gleiche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen.

Wiederum sind es nicht nur die Ziele, die für den Zusammenhalt wichtig sind: Die Art und Weise ihrer Implementierung ist vielleicht ebenso wichtig, da sie Möglichkeiten dafür schafft, daß Menschen zusammenkommen. Dies ist ein wichtiger Bestandteil der europäischen Politik für Solidarität und Zusammenhalt

(siehe Kapitel 5). Auf der einen Ebene haben sie einen Geist der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Vertretern in den Institutionen erzeugt, der einen Fluß von Informationen und Ideen in beide Richtungen gefördert hat, der über die in den Gemeinschaftsgesetzen enthaltenen formalen Verpflichtungen zur Konsultation hinausgeht. Dies hat auf die Konzeption und Formulierung der Kohäsionspolitik Einfluß gehabt, was die Qualität der Interventionen zum Nutzen derer verbessert hat, deren Lebensumstände direkt betroffen sind.

Auf einer anderen Ebene ist die Implementierung der EU-Politiken stark dezentralisiert worden, indem die Verantwortlichkeiten so weit wie möglich unteren Ebenen zugewiesen wurden. Damit sollte die Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen sowie Kooperation und Erfahrungsaustausch gefördert werden. Dies ist nicht nur ein Katalysator für Innovationen und vorbildliche Beispiele, sondern ist auch für ein wachsendes Bewußtsein für europäische Themen von Bedeutung.

All diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, daß die Barrieren zwischen den Nationen beseitigt wurden, ohne daß die Vorteile durch die Vielfalt verloren gingen. Mit anderen Worten, sie haben zur Bildung eines echten „Europas für alle“ beigetragen.

Abschließende Bemerkungen

Die Analysen dieses Kapitels zeigen auf, daß es bei der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in einigen Bereichen beträchtliche Fortschritte gegeben hat, und daß in einigen der schwächsten Mitgliedstaaten und Regionen ein langfristiger Konvergenzprozeß mit den übrigen Teilen der Union eingesetzt hat. Diese positive Entwicklung hat auch während der Rezession in den frühen 90er Jahren angehalten, auch wenn sie von einer allgemeinen Verschlechterung der Beschäftigungssituation in der Europäischen Union begleitet war.

Die wirtschaftliche Konvergenz hat sich in den Mitgliedstaaten nicht immer gleichmäßig auf die Regionen und Gesellschaftsgruppen verteilt. In aufholenden Ländern können diese negativen Nebenwirkungen der Entwicklung nur schwer vermieden werden, da die Dynamik in den Regionen und Wirtschaftszweigen unterschiedlich groß ist. In einigen der am weitesten entwickelten Ländern der Europäischen Union bestehen Anzeichen für eine Schwächung des sozialen Zusammenhalts, der auf die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die benachteiligten Gesellschaftsgruppen und die wachsende Armut zurückzuführen ist. Andererseits ist die Beschäftigungsquote in der Bevölkerung höher als vor einem Jahrzehnt, obwohl die Erwerbsbeteiligung bei den Frauen deutlich zugenommen hat.

Die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt werden durch demographische Entwicklungen beeinflusst. Ein kennzeichnendes Merkmal ist weiterhin das Ausbleiben des

Wiederanstiegs der Geburtenrate in der Europäischen Union, die 1995 auf ein Rekordtief seit dem Zweiten Weltkrieg fiel und bei nur 1,4 Kindern je Frau lag. Dies wird den Zufluß zum Arbeitsmarkt im nächsten Jahrhundert vermindern, obwohl andere gegenläufige Effekte auf das Arbeitsangebot auftreten können. Es gibt Grund zur Annahme, daß ein grundlegender wirtschaftlicher Wandel in den schwächsten Teilen der Union eingesetzt hat, der, wie in den nächsten Kapiteln dieses Berichts gezeigt wird, durch die nationalen und EU-Politiken zur Entwicklung von Infrastruktur, Humankapital und Produktion angestoßen wurde.

Die Aussichten für eine weitere Verringerung der Disparitäten hängen sowohl von der Fortsetzung dieses Prozesses als auch von anderen Faktoren wie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Großen Einfluß haben auch die Entwicklungen der unterschiedlichen Politikbereiche. Politiken für makroökonomische Stabilität zur Förderung wachstumsfreundlicher Bedingungen sind in diesem Zusammenhang von großer Wichtigkeit (siehe nächstes Kapitel). Das gilt auch für die nationalen und Gemeinschaftspolitiken zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze.

Frühere Erweiterungen der EU hatten im allgemeinen die Folge vergrößerter regionaler Disparitäten. Es erscheint als wahrscheinlich, daß zukünftige Erweiterungen ähnliche Wirkung haben werden, da zahlreiche Anwärterländer in Mittel- und Osteuropa Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, die beträchtlich unter dem gegenwärtigen Unionsdurchschnitt liegen. Wie die Erfahrung früherer Erweiterungen zeigt, hat sich die Europäische Union jedoch als fähig erwiesen, diese Disparitäten aufzunehmen und sich dennoch fortzuentwickeln.

Kapitel 3

Politik in den Mitgliedstaaten und Zusammenhalt: ein Überblick

3.1 Einführung: Schwächung des internen Zusammenhalts

Die in Kapitel 2 präsentierten Daten lassen darauf schließen, daß trotz des bestehenden Konvergenzprozesses zwischen den Mitgliedstaaten der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt *innerhalb* der meisten Mitgliedstaaten während der 90er Jahre einen Rückschlag erlitten hat, der sich in vergrößerten Disparitäten bei Einkommen und Arbeitslosigkeit äußerte.

In den Mitgliedstaaten gibt es eine breite Spanne von Politiken, die auf nationaler und EU-Ebene Auswirkungen auf den Zusammenhalt haben, insbesondere

- die Strukturpolitik mit dem Ziel der Erhaltung der makroökonomischen *Stabilität*;
- die Umverteilungspolitik mit dem Ziel der optimalen *Allokation* der Ressourcen in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht und dem Ziel der Umverteilung des Einkommens zwischen den Personen und Regionen zur Vermeidung extremer Disparitäten.

Diese Ziele schließen sich natürlich nicht gegenseitig aus, und im allgemeinen hat die gleiche Haushaltsausgabe direkte oder indirekte Auswirkungen auf alle Ziele gleichzeitig. Jeder Politikbereich wird im folgenden untersucht.

3.2 Makroökonomische Politiken

Die makroökonomischen Politiken der Mitgliedstaaten haben große Bedeutung für die Schaffung eines wachstumsfreundlichen Klimas. Besonders in den vier ärmsten Mitgliedstaaten, in denen die Entwicklungsprobleme mehr oder weniger im ganzen Land bestehen, haben die makro-

ökonomischen Politiken auf nationaler Ebene eine Schlüsselrolle bei der Aufgabe, die Wirksamkeit der Kohäsionspolitiken der EU zu sichern, die der Förderung größerer öffentlicher und privater Investitionen dienen sollen.

Angesichts der Interdependenzen und Einflüsseffekte, die durch den Handel und die Bewegungen von Kapital und Arbeit entstehen, haben die Länder ihre makroökonomischen Politiken schon seit langem nicht mehr als rein interne Angelegenheit angesehen und sich um Koordination bemüht. In der Europäischen Union konzentriert sich die makroökonomische Koordination auf die Herstellung eines stabilen makroökonomischen Rahmens, der mittelfristig die Bedingung für einen nachhaltigen Wachstumsprozeß und die Teilnahme an der Währungsunion ist. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Erfüllung der Konvergenzkriterien (Preisinflation, Wechselkurse, Zinssätze, Haushaltsdefizit und Gesamtverschuldung), die angesichts der Schlüsselrolle dieser Kriterien für die makroökonomische Stabilität selbst von den Ländern angestrebt wird, die sich nicht unbedingt an der Währungsunion beteiligen wollen.

Von entscheidender Bedeutung ist in den ärmsten Mitgliedstaaten die Stabilität, da sie die Bedingungen für ein gutes Investitionsklima schafft und somit ermöglicht, von den Kohäsionspolitiken der Europäischen Union so stark wie möglich zu profitieren. Nach der Datenlage müssen drei dieser Länder (Griechenland, Spanien und Portugal) sowie Italien, wo ein großer Teil des Staatsgebiets wenig entwickelt ist, ihre Anstrengungen hinsichtlich der nominalen Konvergenz aufrechterhalten, wobei der Schwerpunkt in jedem Land anders gelegt werden kann.

Allgemein betrachtet hat die nominale Konvergenz bereits beträchtliche Fortschritte gemacht, besonders hinsichtlich der Inflationsraten, die auf einem Niveau konvergierten, daß zum niedrigsten der vergangenen dreißig Jahre gehört. In Griechenland, Portugal, Spanien und Italien sind diese Raten in den letzten Jahren beträchtlich gesunken, im

Vergleich zum Unionsdurchschnitt jedoch noch immer hoch, besonders in Griechenland (Schaubild 19). Die Unterschiede bei den Zinssätzen sind auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen wie unterschiedliche Inflationsraten, Haushaltspolitik, Wechselkurse, Vertrauen in die Finanzmärkte und Glaubwürdigkeit in die Zusammensetzung politischer Maßnahmen.

Der derzeitige Spielraum für Wechselkursschwankungen wird in den beteiligten Ländern durch die Bandbreiten des Wechselkursmechanismus im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) festgelegt. Innerhalb der größeren Bandbreiten, die im August 1993 verabschiedet wurden, sind die Wechselkurse bemerkenswert stabil geblieben. Obwohl der Leitkurs der spanischen Peseta zwischen September 1992 und März 1995 viermal abgewertet werden mußte, wobei er teilweise vom Portugiesischen Escudo gefolgt wurde, war der Druck auf Währungen innerhalb des EWS nicht so stark wie auf Währungen außerhalb des EWS.

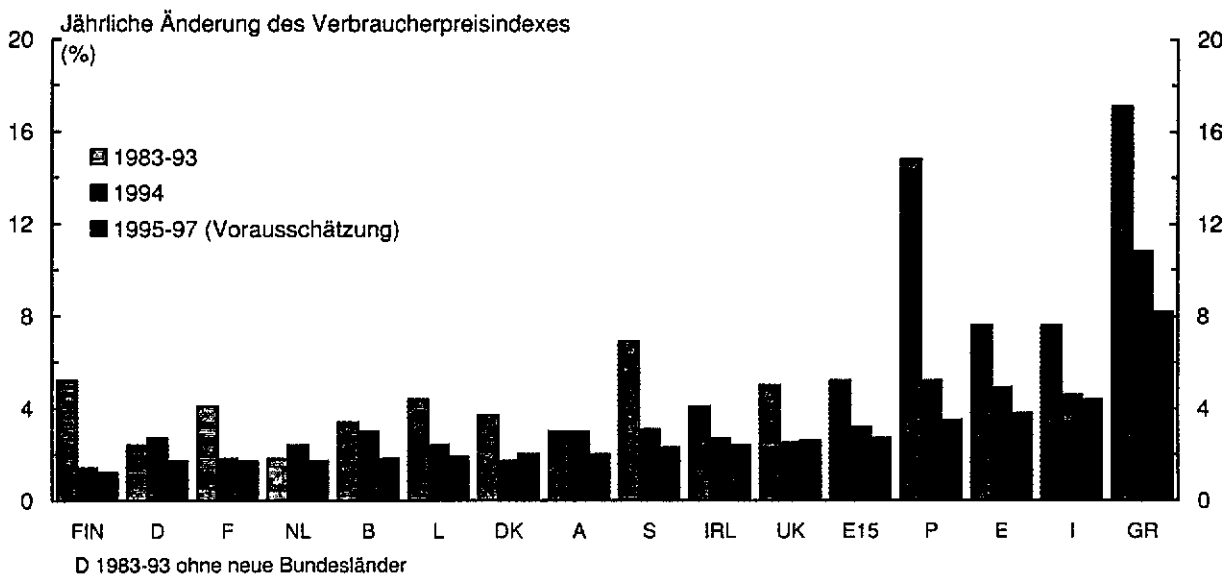
Große Haushaltsdefizite haben einen Aufwärtsdruck auf die Zinssätze zur Folge, was schlechtere Bedingungen für Investitionen und Wachstum bedeutet. Darüber hinaus führen sie zu wachsenden Schulden, wodurch für die öffentlichen Haushalte die Belastungen durch Zinszahlungen größer werden. Das verringert den finanziellen Spielraum der Mitgliedstaaten für die Durchführung selbst der produktivsten Programme, wie die Investitionen in ökonomische Infrastruktur und in die Ausbildung, während zugleich die Sozialausgaben unter größeren Druck geraten. Zum Teil infolge der Rezession ist der durchschnittliche Schulden-

stand in den Fünfzehn seit 1992 langsam von 60% des BIP auf über 70% gestiegen. Hohe Verschuldung ist in Belgien, Griechenland und Italien ein besonderes Problem geblieben (Schaubild 20).

Nach der Einführung der Einheitswährung wird die nationale Politik weiterhin eine wichtige Rolle für die regionale Stabilisierung haben. Der automatische Transfermechanismus auf interpersoneller Ebene in den Mitgliedstaaten wird für Anpassungen sorgen (besonders durch Sozialversicherungsleistungen und Einkommenssteuern). Aus regionaler Sicht wird sich die wirtschaftliche Lage nach der Einführung der Europäischen Währungsunion im Vergleich zur Zugehörigkeit zu einer nationalen Währungsunion nicht wesentlich ändern.

Ohne weitere politische Integration liegt die Verantwortung für diese Transfermechanismen weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Der gegenwärtige Gemeinschaftshaushalt ist zu begrenzt, um entscheidende Beiträge zur makroökonomischen Stabilität in der Europäischen Union insgesamt leisten zu können, auch wenn die Politiken auf Unionsebene dabei helfen, die Position der schwächsten Regionen und Mitgliedstaaten zu sichern. Auf nationaler Ebene werden die an der Europäischen Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten Haushaltsdisziplin mit der notwendigen Flexibilität verbinden müssen, um dazu in der Lage zu sein, durch interregionale und interpersonelle Transfers die Konjunkturschocks abzufedern, die den regionalen und sozialen Zusammenhalt gelegentlich gefährden. Wie im nächsten Abschnitt behandelt wird, werden diese Anpassungen auch durch Verbesserungen der Anpassungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung gefördert.

19 Inflation in den Mitgliedstaaten, 1983-93, 1994 und 1995-97



3.3 Strukturreformen und ausgabenbasierte Politiken

Neben den Politiken zur Verbesserung der Stabilität müssen die Mitgliedstaaten, für die das Aufholen entweder eine nationale oder regionale Aufgabe ist, ebenfalls dafür Sorge tragen, daß sich ihre Volkswirtschaften an die Anforderungen durch das schnellere Wachstum anpassen. Hemmnisse für die Ressourcenallokation verringern die Effizienz und die Fähigkeit für Umstrukturierungen und die Ausschöpfung neuer Möglichkeiten.

Die Allokationspolitiken der Mitgliedstaaten haben die Form von Strukturreformen zur Verbesserung der Funktion der Märkte und von ausgabenbasierten Politiken, um Anreize für die Überwindung von Marktmängeln zu geben.

Das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union war der Motor für strukturelle Reformen, die eine Vielzahl nationaler Maßnahmen beseitigte, die der Handelsbegrenzung und dem Schutz ineffizienter Wirtschaftszweige dienen. Die Mitgliedstaaten haben das Binnenmarktprogramm allgemein durch eigene Marktrefor-men begleitet.

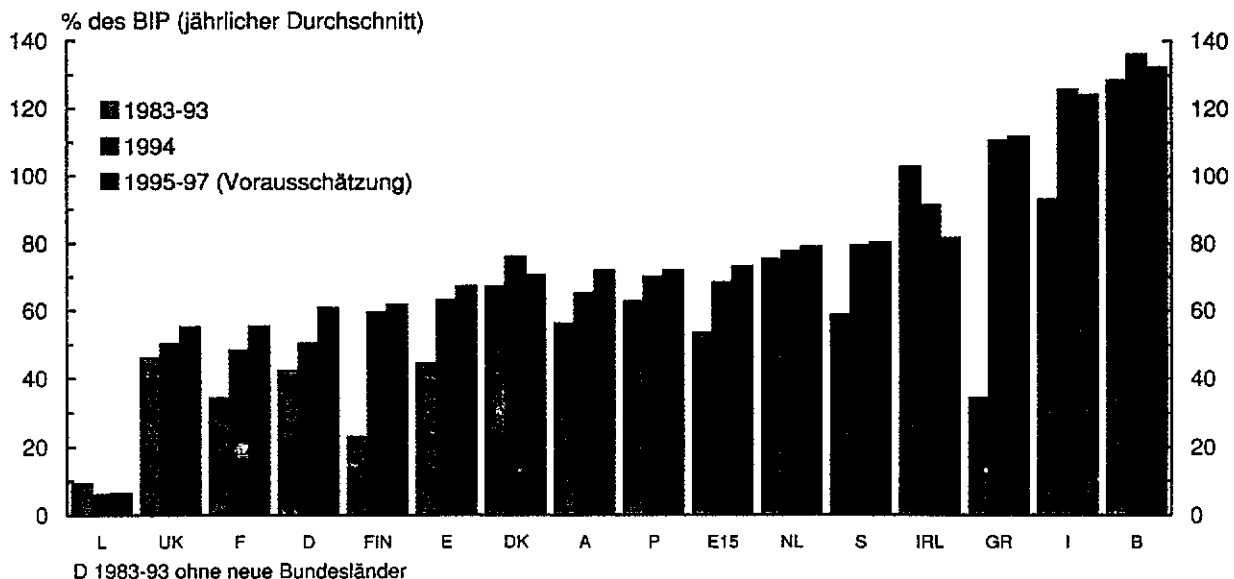
In Irland und Portugal scheinen diese in hohem Maße erfolgreich gewesen zu sein. Beide Länder haben versucht, die Flexibilität der Erwerbsbevölkerung zu verbessern. Dies geschah nicht nur durch die Abschaffung von Regulierungen, sondern auch durch die Verbesserung der Qualifikationen und durch zielgerichtete Industriepolitik, um neue

Möglichkeiten in modernen Wirtschaftszweigen zu schaffen, und dadurch ausländische Direktinvestitionen in exportorientierten Sektoren anzuziehen. In Portugal wurden deregulierende Maßnahmen im Finanzsektor, im öffentlichen Dienst, im Einzelhandel und im Wohnungsmarkt durchgeführt. Darüber hinaus wurden bei vielen gewerblichen Produkten und Dienstleistungen die behördlichen Preiskontrollen aufgehoben. In den anderen betroffenen Mitgliedstaaten muß jedoch noch mehr getan werden.

In Griechenland sind die Marktrefor-men im Finanzsektor am weitesten gegangen, wodurch die Wirtschaft nun zum weiteren europäischen Währungsgefüge gehört. Hinsichtlich der Funktionsweise des Arbeitsmarktes sind die Fortschritte jedoch begrenzt: Lohnunterschiede beruhen nur unzureichend auf der Produktivität auf sektoraler, Unternehmens- oder Betriebsebene; die Regelungen haben begrenzte Flexibilität und negative Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern. Darüber hinaus ist die griechische Wirtschaft weiterhin durch enge Beziehungen zwischen Regierung, dem öffentlichen Dienst, den Banken und ausgewählten Großunternehmen charakterisiert. Während solche Konstellationen für die Konsensbildung bei wirtschaftspolitischen Zielen förderlich sind, besteht ein weniger wünschenswertes Ergebnis darin, daß die Wirtschaft weniger den Marktregeln unterworfen ist.

Obwohl in Spanien die Reformen im Rahmen des Binnenmarktprogramms umfangreich waren, gab es in zwei für die Wirtschaftskraft wichtigen Bereichen nur geringe Änderungen: Arbeitsmarkt und nichthandelbare Güter (vor allem Dienstleistungssektor). Im Konvergenzprogramm aus dem

20 Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung in den Mitgliedstaaten, 1983-93, 1994 und 1995-97



Frühjahr 1992 und seiner Revision von 1994 erkannten die spanischen Behörden dieses Problem. Eine Reihe von Maßnahmen im Dienstleistungssektor zur Verbesserung von Wettbewerb und Transparenz wurden geplant, daneben auch Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmobilität durch die Reform des Bildungssystems und zur Verbesserung des Wohnungsangebots, der Verwaltungsstrukturen und des Managements in öffentlichen Unternehmen. Bis heute ist die Umsetzung dieser Vorschläge unterschiedlich zu beurteilen, und viel hängt von den 1994 beschlossenen ausgedehnten Reformen ab. Diese gelten den großen Arbeitsmarktrigiditäten, darunter den Arbeitszeitregelungen, der beruflichen und räumlichen Immobilität, der Lohnfestlegung, den Einstellungsverfahren und den Arbeitsverträgen. In einer Reihe von Bereichen, die mit Entscheidungen auf EU-Ebene zusammenhängen, wurden jedoch bereits deutliche Fortschritte gemacht, so im Verkehrsbereich und im Finanzsystem.

Durch ihre ausgabenbasierten Allokationspolitiken können die Mitgliedstaaten die Produktions- und Konsumstrukturen beeinflussen, um eine bessere Ausnutzung der sozialen und wirtschaftlichen Ressourcen zu erreichen. Gemäß dieser weiten Definition haben alle Ausgaben der Mitgliedstaaten allokativen Wirkungen und Folgen für soziale Aspekte. Die der Bürgergemeinschaft und den Haushalten und Personen direkt zukommenden Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sozialversicherung, Sozialhilfe, Wohnung und Kultur haben einen Anteil von 50% bis 70% der gesamten Staatsausgaben in den Mitgliedstaaten, bzw. zwischen 20% und 30% des nationalen BIP. Diese Sozialausgaben haben in den Mitgliedstaaten auch beträchtliche umverteilende Wirkungen, indem das Konsumniveau der unteren Einkommensgruppen, die für die Finanzierung aufgrund des proportionalen oder progressiven Steuersystems weniger beitragen, angehoben wird. Sie haben daher für den internen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten eine große Bedeutung (siehe unten).

Die Ausgaben für die wirtschaftsbezogene Politik (Regionalpolitik, Forschung und Entwicklung, Handelsförderung, Beschäftigungspolitik usw.) haben einen Anteil von 6% bis 14% an den gesamten Staatsausgaben und von 3% bis 10% am nationalen BIP. Diese Politiken sollen das Wirtschaftsklima für die Unternehmen verbessern und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes beeinflussen. Abgesehen von der Regionalpolitik, die entsprechend ihrer Bedeutung weiter unten getrennt behandelt wird, haben diese Politiken keine *beabsichtigten* räumlichen Wirkungen und werden ohne Berücksichtigung dieser Wirkungen durchgeführt. Dennoch bestehen solche Wirkungen und bedürfen einer sorgfältigen Analyse. Die folgende Untersuchung wird sich auf Forschung und Entwicklung und Beschäftigungspolitik beschränken.

Bei den Politiken zur Förderung von Forschung und Entwicklung gibt es zwischen den Mitgliedstaaten

beträchtliche Unterschiede. Sie werden im allgemeinen vor dem Hintergrund national ausgerichteter Ziele durchgeführt, wie die Stimulierung von Innovationen und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Obwohl es in einigen der größeren Mitgliedstaaten Anstrengungen zu Regionalisierung der öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung gegeben hat, ist dennoch zu konstatieren, daß zwar die aufgewendeten Beträge in etwa so hoch sind wie für die Regionalförderung, für ihre räumliche Verteilung jedoch praktisch das Gegenteil gilt. Sowohl die gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung als auch die Fördermittel haben in den reicheren Ländern größere Anteile am BIP und konzentrieren sich in allen Ländern, für die Daten verfügbar sind, auf die reichsten Regionen. In Frankreich, Spanien und Italien sind die öffentlichen Ausgaben sogar noch ungleichmäßiger verteilt als die Privatausgaben und daher oft eine Hauptursache für Disparitäten.

Die Folge ist die Verstärkung der bestehenden Disparitäten in der EU, wodurch in den wohlhabenderen Regionen ein günstiger Wirkungskreis aus Innovation und Wettbewerbsfähigkeit entsteht. Dies ist ein Hindernis für den europäischen Zusammenhalt, das auf nationaler Ebene wahrscheinlich nicht beseitigt werden kann. Hier besteht Raum für Interventionen durch die Struktur- und Forschungspolitik der EU, die in Kapitel 4 untersucht wird.

Eine wichtige Funktion der Beschäftigungspolitik besteht darin, daß sie dazu beiträgt, den Ausschluß der Menschen vom Arbeitsmarkt zu verhindern, und dadurch dem sozialen Zusammenhalt dient. Seit der Sitzung des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994 müssen die Mitgliedstaaten der EU ihre Beschäftigungspolitiken im Rahmen der Gemeinschaft koordinieren, wobei das Ziel eine Strukturreform des Arbeitsmarktes ist. Die Anstrengungen konzentrieren sich auf fünf Bereiche mit größter Priorität:

- Hinsichtlich der Investitionen in die berufliche Ausbildung haben die Mitgliedstaaten sowohl finanzielle als auch fiskalische Maßnahmen verstärkt, um die Unternehmen dazu zu ermutigen, in Humankapital zu investieren. In einigen Mitgliedstaaten wurden auch ausgedehnte Reformen der Systeme der beruflichen Bildung begonnen, während in anderen die Zahl der Ausbildungsplätze deutlich erhöht wurde. Besondere Maßnahmen gelten der Erhöhung des Ausbildungsniveaus der Jugendlichen, was vor allem erreicht wird durch das Lehrlingsystem und Ausbildungsverhältnisse, bei denen Arbeitserfahrung mit formaler Ausbildung kombiniert wird.
- Zur Förderung beschäftigungsintensiven Wachstums haben einige Mitgliedstaaten die Sozialpartner ange-regt, formelle Vereinbarungen über flexiblere und kürzere Arbeitszeiten abzuschließen. In anderen Ländern

wurden Reformen durchgeführt, um Teilzeitarbeit und andere flexiblere Beschäftigungsverhältnisse zu fördern. Die Ausdehnung des Dienstleistungsbereiches im sozialen Bereich, den Gemeinden und der Heimpflege, die eine neue Nachfrage befriedigte, wurde in einigen Mitgliedstaaten durch verschiedenen Maßnahmen gefördert, unter anderem durch Gesetzesreformen, Steueranreize und Leistungsgutscheine.

- Zwecks Verringerung der Arbeitskosten wurde in den Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen ihre Höhe ein potentiell Hindernis für die Schaffung von Arbeitsplätzen darstellt, das Niveau der Sozialversicherungsbeiträge gesenkt. Dies gilt für ausgewählte Arbeitnehmergruppen besonders am unteren Ende der Skala bei Qualifikation und Einkommen, den Geringbezahlten und den im Arbeitsmarkt Benachteiligten. In einigen Fällen wurde eine totale und teilweise Befreiung von der Beitragspflicht eingeführt, um die Beschäftigung von Jugendlichen oder Langzeitarbeitslosen zu fördern.
- Ein ähnliches Ziel ist die Verringerung von Abgaben und Steuern auf Arbeit, damit die Beschäftigungskosten sinken und die Schaffung von Arbeitsplätzen angeregt wird. Um dieses zu erreichen, wurde in einer Reihe von Mitgliedstaaten der Versuch gemacht, durch Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen die Steuerlast von der Arbeit auf andere Bereiche zu verschieben. Aus diesem Grund wurden in einigen Ländern sogenannte „grüne“ Steuern (wie die neue Mülldeponiesteuer im Vereinigten Königreich) eingeführt, bzw. befinden sich in der Einführungsphase. In manchen Ländern soll mit solchen Maßnahmen ein Teil der Sozialbeiträge der Arbeitgeber ersetzt werden.
- Zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik unternehmen die meisten Mitgliedstaaten Versuche, die Ausgaben von der passiven Einkommensunterstützung auf aktive Maßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung der Arbeitslosen ins Arbeitsleben zu verlagern. In einigen Fällen hatten solche Maßnahmen das Ziel, negative Anreize zu beseitigen, indem die Anspruchsberechtigung für die Arbeitslosenunterstützung strenger geregelt wurde, insbesondere in Verbindung mit der Ablehnung von Arbeitsplatzangeboten. In anderen Fällen wurde die Bandbreite der Instrumente verstärkt und differenziert, darunter Ausbildungsprogramme, Einstellungsprämien, Teilzeitangebote, Hilfen bei der Arbeitsuche und Unterstützung für Unternehmensgründungen. In einigen Mitgliedstaaten wurden Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Arbeitsvermittlung durchgeführt; zu den Maßnahmen gehören Dezentralisation, Deregulierung und bessere Ausrichtung auf die Bedürfnisse spezieller Gruppen.

In allen genannten Bereichen lag der Schwerpunkt auf Maßnahmen zugunsten der Reintegration der benachteiligten Gruppen wie jugendliche Arbeitsuchende und Langzeitarbeitslose. Ein anderes Augenmerk lag auf dem Ziel tatsächlich gleicher Beschäftigungschancen für Männer und Frauen im Arbeitsleben.

Regionalpolitik der Mitgliedstaaten

Die meisten Mitgliedstaaten führen eine eigene Politik zur Förderung ihrer weniger entwickelten Regionen oder zur Erreichung anderer räumlicher Ziele durch. Sie wird in den verschiedenen nationalen Zusammenhängen unterschiedlich gestaltet und umgesetzt. In einigen Ländern besteht sie in Anreizen für Kapitalinvestitionen in den Regionen, während sie in anderen, besonders in Frankreich, einen weiteren Bereich umfaßt, darunter die mit Infrastrukturausgaben verknüpfte Raumplanung. Ziele der Regionalpolitiken sind die Verringerung der Disparitäten bei der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Anregung von Investitionen in den ärmeren Gebieten und eine Verringerung der Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit, wobei hier besonders die Arbeitslosigkeit aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels und die Arbeitslosigkeit in rückständigen Regionen berücksichtigt wird. In einigen Mitgliedstaaten bilden demographische und räumliche Aspekte, besonders Randlagen und das damit verbundene Risiko der Auswanderung, einen besonderen Schwerpunkt. Schließlich werden durch die Stadtpolitik besonders im Vereinigten Königreich und Frankreich auch Probleme angegangen, die mit dem Verfall des physischen und sozialen Umfelds in den Innenstadtbezirken einhergehen.

Die Ausgaben für regionale Fördermaßnahmen, die es in allen Mitgliedstaaten gibt, sind gewöhnlich sehr niedrig und haben einen Anteil an den gesamten Staatsausgaben von 1% bis 4%. In Italien, Deutschland und Frankreich belaufen sich die Investitionshilfen auf weniger als 40% der gesamten Ausgaben für Regionalpolitik, so daß die gesamten Regionalhilfen in diesen Mitgliedstaaten bedeutend höher sind. In den „dualen“ Volkswirtschaften Deutschland und Italien finden die größten Ausgaben statt, zwischen 1989 und 1993 betrugen sie etwa zwei Drittel der Gesamtausgaben (Schaubild 21), wobei in Italien jedoch ein starker Rückgang zu verzeichnen ist. Im gleichen Zeitraum wurden in den vier Kohäsionsländern zusammen, in denen fast ein Sechstel der Gesamtbevölkerung lebt und knapp über ein Zehntel des gesamten BIP der EU produziert wird, etwa ein Fünftel der Gesamtausgaben für Fördermaßnahmen getätigt. In diesen Mitgliedstaaten wird die Höhe der Regionalförderung in hohem Maße von den Anforderungen der Kofinanzierung der Kohäsionspolitiken der EU bestimmt.

Eine Analyse aufgrund zeitlicher Vergleiche ergibt, daß die Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit sinkende Haushaltsanteile für regionale Investitionsanreize verwenden. Langfristig

gilt dies vor allem für Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Unter der Annahme, daß die Finanzhilfen in Deutschland, Italien und Frankreich, den Ländern mit den höchsten absoluten Förderbeträgen, nicht das wichtigste Förderinstrument darstellen, und angesichts der Tatsache, daß die zeitliche Entwicklung der anderen Maßnahmen nicht bekannt ist, würde eine Verringerung der Förderung nicht notwendigerweise bedeuten, daß sich die räumlich orientierte Politik in diesen Ländern in einem allgemeinen Niedergang befindet.

Die nationale Regionalförderung ist für die Verbesserung des EU-weiten Zusammenhalts unverzichtbar. Die bei der Regionalpolitik auf nationaler Ebene gemachten Erfahrungen und die daraus gezogenen Lehren haben die Solidaritätspolitiken unterstützt und die Qualität der Maßnahmen auf EU-Ebene gesteigert. Darüber hinaus trägt die Politik in den Mitgliedstaaten, insofern die benachteiligten Regionen unterstützt werden, zu Konvergenz und Zusammenhalt in Europa bei. Aber auch wenn sie für den Zusammenhalt auf EU-Ebene notwendig sind, reichen die nationalen Politiken jedoch aus mehreren Gründen nicht aus.

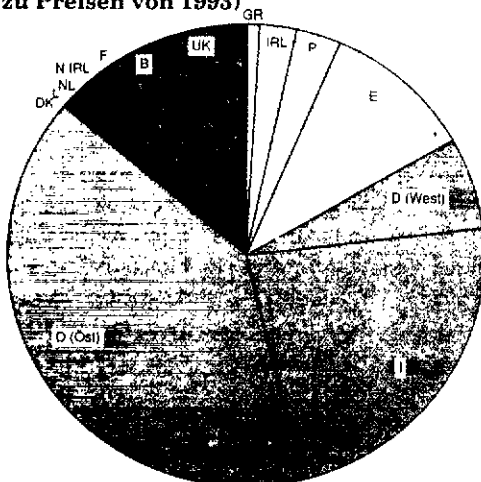
Erstens: Da die Kohäsionsländer in großen Teilen ihres Territoriums allgemein mit dem Problem der Wettbewerbschwäche konfrontiert sind, kann die Höhe der Ausgaben (ausgedrückt in Pro Kopf der Bevölkerung in den Förderregionen) nicht immer einen deutlichen Vorteil gegenüber vielen Regionen in den nördlichen Mitgliedstaaten schaffen. Die nördlichen Mitgliedstaaten konzentrieren ihre Ressourcen auf eine kleinere Bevölkerung in den am schlimmsten betroffenen Regionen, gewöhnlich zwischen 20% und 40% ihrer Gesamtbevölkerung, die mit die höchsten Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union und andere ernste Strukturprobleme aufweisen. Als Folge davon sind die Pro-Kopf-Ausgaben in den Fördergebieten

von Italien, Deutschland und Luxemburg höher als in den Kohäsionsländern. Für die EU insgesamt bedeutet dies, daß die Konzentration der Finanzmittel auf die Förderregionen mit dem niedrigsten BIP nicht so eindeutig ist, wie sie sein könnte. Der Mangel an Haushaltsmitteln hat die Wirkungen der Wettbewerbspolitik der EU verringert, welche höhere Förderquoten in den ärmeren Mitgliedstaaten erlaubt. Folglich ist die Höhe der empfangenen Fördermittel mindestens ebensosehr von der Zugehörigkeit zum Mitgliedstaat abhängig wie von den Bedürfnissen. Durch die Hilfe der Strukturfonds der EU sind die ärmeren Mitgliedstaaten jedoch zusehends in der Lage, regionale Investitionshilfen zu vergeben, die mit denen in vielen nördlichen Regionen vergleichbar sind.

Zweitens: Aufgrund des Fehlens eines entscheidenden Vorteils bei den Fördermaßnahmen haben die schwächeren Mitgliedstaaten große Schwierigkeiten im Wettbewerb mit den nördlichen Mitgliedstaaten, wo die Versorgungsstrukturen entwickelter und die Unterstützung für Unternehmen oft von höherer Qualität ist. Die Überlegenheit bei der Infrastruktur liefert vielleicht die Begründung für das Forschungsergebnis, daß die Effektivität der Regionalförderung und die Qualität der ausländischen Direktinvestitionen hinsichtlich solcher Faktoren wie der Autonomie der Entscheidungsprozesse und der Innovationskapazität um so größer ist, je entwickelter die Wirtschaft ist. Länder und Regionen mit einer langen Geschichte ausländischer Direktinvestitionen und erfahrenen regionalen Entwicklungsbüros wie Schottland und Irland waren erfolgreich darin, Investitionen hoher Qualität anzuziehen.

Drittens: Durch die hohe Verfügbarkeit von Fördermitteln besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten, durch die Investoren aufgrund des Förderwettbewerbs zwischen den Ländern Fördermittel in einer Höhe erhalten, die über dem Niveau liegt, daß nötig ist, um die Investition profitabel zu machen. Schließlich ist aufgrund der besonderen Probleme in den Stadtgebieten der Erfolg der Stadtpolitik im allgemeinen offenbar geringer als der der Regionalpolitik.

21 Durchschnittliche jährliche Ausgaben für Regionalförderung, 1989-93 (Millionen ECU zu Preisen von 1993)



3.4 Umverteilung

Die Verteilungspolitik der Mitgliedstaaten ändert durch Steuern und Leistungen die Einkommensverteilung zwischen den Personen. Infolge dieser Politik kann sich die Verteilung des persönlich verfügbaren Einkommens deutlich von der Verteilung vor Steuern und Leistungen unterscheiden.

Die Auswirkungen dieser Politik sind auf Regionsebene deutlich sichtbar: Da sich die Höhe des Steueraufkommens proportional oder sogar progressiv zum Einkommen verhält, während die Leistungen konstant sind oder sogar mit steigendem Einkommen abnehmen, finden unfreiwillige,

aber beträchtliche Transfers von den Regionen mit hohem Einkommen zu denen mit niedrigem Einkommen statt. Die regionale Verteilung des persönlich verfügbaren Einkommens ist in den Mitgliedstaaten infolgedessen gleichmäßiger als die Verteilung des BIP pro Kopf. So weist Nordirland, die ärmste Region im Vereinigten Königreich, ein BIP pro Kopf auf, das 68% des Wertes für South-East, der reichsten Region, beträgt. Das persönlich verfügbare Einkommen nach Transfers liegt jedoch bei 85%. Ähnlich steigt der Anteil der französischen Region Languedoc-Roussillon von 55% BIP pro Kopf im Vergleich zur Region Ile de France auf 71% des persönlichen verfügbaren Einkommens.

Die umverteilenden Wirkungen auf der interpersonellen Ebene resultieren auch aus den Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste, die entweder kostenfrei oder zu subventionierten Preisen konsumiert werden. Die interregionale Umverteilung dieser Ausgaben ist nicht transparent und kann veröffentlichten Statistiken nicht entnommen werden. Für diesen Bericht mußten die Werte geschätzt werden.

Die Untersuchung hat zum Ergebnis, daß die regionalen Disparitäten unter Berücksichtigung der Wirkungen von Steuern und staatlichen Haushaltsausgaben zwischen 20% und 40% niedriger als die Disparitäten beim regionalen BIP pro Kopf sind (Karte 12, die Schätzungen der Nettotransferbeträge für 1993 enthält). Die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten trägt daher zum Zusammenhalt bei, wenn auch primär auf nationaler Ebene.

Die nationalen Politiken sind meistens auf die Aspekte des sozialen Zusammenhalts ausgerichtet und haben nur indirekte Wirkungen auf den regionalen Zusammenhalt. Forschungsstudien haben ergeben, daß trotz eines Anteils der Staatsausgaben am nationalen BIP in Höhe von 40% bis 60% die regionalen Nettotransfers nur bei etwa 4% des BIP in den Geberregionen und bei 8% in den Empfängerregionen liegen und damit wesentlich kleiner sind.

In dem Ausmaß, in dem sich durch die nationalen Umverteilungspolitiken regionales und persönliches verfügbares Einkommen an den nationalen Durchschnitt angleichen, nähern sich auf europäischer Ebenen auch die Disparitäten auf regionaler Ebene den Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten an. Die Umverteilungspolitiken haben folglich auf Gemeinschaftsebene eine wichtige Funktion für die Förderung von Konvergenz und Zusammenhalt zwischen den Regionen.

Sie können jedoch Politiken auf EU-Ebene nicht ersetzen. Da sie national organisiert werden, sind die Transfers nicht systematisch auf die unterschiedlichen Niveaus des BIP auf europäischer Ebene bezogen. So weist die Region East Anglia im Vereinigten Königreich ein ähnliches Wohlstandsniveau wie die Bretagne in Frankreich auf, und beide liegen knapp über dem EU-Durchschnitt. Doch hinsichtlich der Transfers ist ihre Position sehr unterschiedlich. Die Region

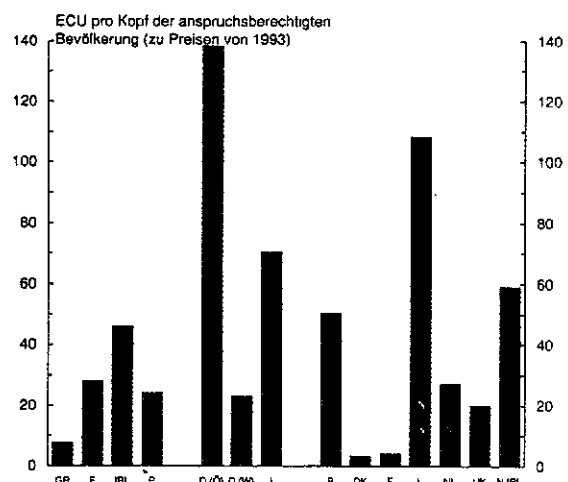
Bretagne erhält Nettotransfers in Höhe von 3% ihres BIP vom französischen Staat, die Region East Anglia dagegen transferiert einen Betrag in Höhe von 3% ihres BIP (wiederrum netto) an den britischen Staat.

Die Funktion der Umverteilungspolitiken in den Mitgliedstaaten ist der Ausgleich der grundlegenden Einkommensungleichheiten sowie die Verbesserung der Möglichkeiten und des Zugangs zu öffentlichen Leistungen. Sie dienen in sozialer Hinsicht besonders dem wichtigen Zweck der Bekämpfung der Armut in der Europäischen Union, wie in Kapitel 2 bereits behandelt. Das bedeutet, daß die Ausgaben für Konsumsteigerung größer als die für Investitionsförderung sind. Dies ist einer der Unterschiede zur Gemeinschaftspolitik, die vor allem auf Investitionen ausgerichtet ist.

Die Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts der Staatsausgaben zwischen „sozialen“ und „ökonomischen“ Aspekten ist eine bleibende schwierige Aufgabe für die nationalen Entscheidungsträger. So wurde es in Süditalien versäumt, einen langfristigen Strukturwandel in Gang zu setzen, obwohl es beträchtliche Transfers gab, die die Disparitäten beim verfügbaren Einkommen der Haushalte verringerten. Dies scheint ein Beispiel für ein zu großes Schwergewicht auf sozialen Aspekten und ein zu kleines auf ökonomischen Aspekten zu sein.

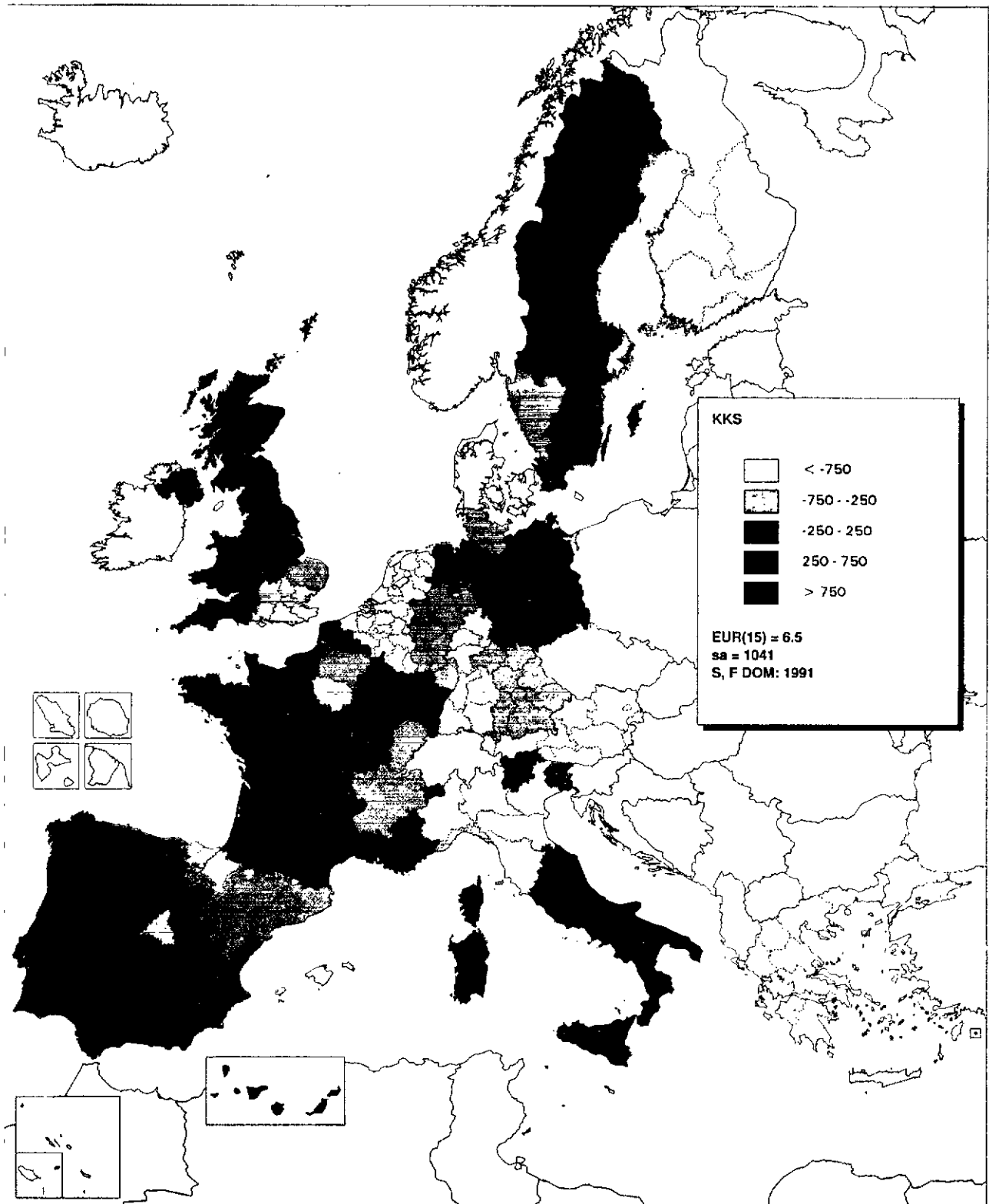
In Italien muß ein neues Gleichgewicht hergestellt werden, indem der Umfang der Einkommenstransfers verringert wird, die langfristig schwer aufrecht erhalten werden können. Dies bedeutet, daß die Politik für die ärmeren Regionen des Mezzogiorno immer stärker auf einen von der Gemeinschaft betriebene Kohäsionsagenda hinarbeiten muß, die das Schwergewicht auf Strukturverbesserungen und Wettbewerbsfähigkeit legt. Wie oben erwähnt, gilt die politische

22 Durchschnittliche jährliche Ausgaben pro Kopf in den Fördergebieten, 1989-93



Karte 12

Regionale Nettotransfers in ausgewählten Mitgliedstaaten, 1993



Priorität in den vier ärmeren Mitgliedstaaten der Europäischen Union angesichts konkurrierender Anforderungen an den nationalen Haushalt den Ausgaben für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung. Dies kann auf die durch die EU eingeführten Politiken zurückgeführt werden.

3.5 Abschließende Bemerkungen

Die obige Analyse liefert einen Überblick über einige der politischen Instrumente und Entscheidungen auf nationaler Ebene zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Diese Politiken tragen auf nationaler und indirekt auf Gemeinschaftsebene zur Verringerung von Disparitäten bei Einkommen und Beschäftigung bei. Sie bilden mehr als alles andere die wichtigste Verteidigung der Union gegen die Armut. Die in Kapitel 2 dargestellten Daten lassen darauf schließen, daß diese Politiken (auch wenn zugestanden wird, daß schlechte wirtschaftliche Verhältnisse bestanden) nicht dazu in der Lage sind, die Vergrößerung der regionalen und sozialen Disparitäten in den Mitgliedstaaten zu verhindern.

Dies hat zwangsläufig negative Auswirkungen auf die Lebensqualität von bestimmten Bevölkerungsgruppen, auf den nationalen Zusammenhalt und auf den Zusammenhalt in der Europäischen Union. In dem Ausmaß, indem dies zum weiteren Zurückfallen in den benachteiligten Regionen, bei den Arbeitslosen und Armen beiträgt, birgt es das zusätzliche Risiko der Schwächung der Anstrengungen auf europäischer Ebene zur Förderung der Solidarität.

Wie in der Einleitung zu diesem Kapitel angedeutet, gab es hinsichtlich der Möglichkeiten für eine unabhängige Wirtschaftspolitik durch europäische Regierungen im letzten Jahrzehnt große Beschränkungen. Dennoch sind die obigen Beobachtungen Grund für weitere gemeinsame Überlegungen über angemessene politische Reaktionen.

Erstens lenken sie die Aufmerksamkeit auf die Rolle der Haushaltspolitik in den letzten zehn Jahren. Die finanziellen Lasten durch die Rückzahlungspflichten aufgrund der Staatsschulden sind, bezogen auf das BIP, um durchschnittlich 1,2 Prozentpunkte angestiegen. In einigen Mitgliedstaaten wie Griechenland, Finnland und Italien war der Anstieg noch dramatischer. In der Europäischen Währungsunion werden die Staatshaushalte so gestaltet werden müssen, daß sie die wirtschaftliche Stabilität fördern und ein niedriges Zinsniveau ermöglichen, während sie gleichzeitig ausreichend flexibel bleiben müssen, um die konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaft ausgleichen zu helfen. Haushaltsdisziplin ist daher ein wichtiges mittelfristiges Ziel, und verschiedene Mitgliedstaaten haben bereits die Absicht bekundet, die öffentlichen Haushalte im Gleichgewicht zu halten oder gar Überschüsse zu errei-

chen, zum Teil um auf die langfristigen Auswirkungen einer alternden Bevölkerung vorbereitet zu sein.

Zweitens wenden die Mitgliedstaaten angesichts der großen, auf nationaler Ebene zu ihrer Verfügung stehenden Mittel nur relativ kleine Beträge für strategische wirtschaftspolitische Ziele auf (Regionalpolitik, Forschung und Entwicklung, Handelsförderung usw.), durch die langfristige Wettbewerbsprobleme behandelt werden. Das Problem des richtigen Gleichgewichts zwischen Maßnahmen zur *Beseitigung* von Problemen des Zusammenhalts und denen zu ihrer *Vermeidung* bedarf in diesem Zusammenhang weiterer Untersuchungen.

Diesbezüglich versucht die Union voranzugehen, indem sie in *allen* Mitgliedstaaten die Priorität darauf legt, wachstumsfördernde Investitionen zu unterstützen. Die schwächeren Mitgliedstaaten haben jedoch aufgrund der Haushaltsbeschränkungen nur begrenzte Möglichkeiten, die notwendigen Neugewichtungen zugunsten von strategischen Ausgaben in der grundlegenden Weise vorzunehmen, die nötig ist, um den Aufholprozeß zu den übrigen Ländern der Europäischen Union zu unterstützen. Hier können durch Unionsinterventionen umfangreiche Verbesserungen der Infrastruktur und des Humankapitals finanziell unterstützt werden.

Kapitel 4

Die Politiken der Europäischen Union

Einführung

Ein deutlicher Ausdruck des europäischen Integrationsprozesses ist das weite Spektrum von Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten sich bewußt zur Verfolgung gemeinsamer Politiken entschieden haben. Jede dieser Politiken weist einen spezifischen Zielkatalog auf, dessen Ursprung, zumindest in formaler Hinsicht, auf die Bestimmungen der Verträge zurückgeführt werden kann. Diese Politiken schließen jene ein, die speziell auf die Verbesserung des Zusammenhalts ausgerichtet sind, und die in Kapitel 5 genauer analysiert werden. Die anderen Politikbereiche, die in diesem Kapitel betrachtet werden, haben andere Ziele, obwohl sie in manchen Fällen, wie bei den Programmen zu den transeuropäischen Netzen, explizit auf den Zusammenhalt Bezug nehmen. Aber auch wo der Zusammenhalt kein ausdrücklicher Bestandteil der Ziele ist, haben diese Politiken doch auf die Regionen und sozialen Gruppen unterschiedliche Auswirkungen.

Der Zweck der folgenden Analyse ist nicht die kritische Einschätzung einer Politik, die zur Verfolgung anderer Ziele entworfen wurde, im Hinblick auf den Zusammenhalt. Vielmehr soll untersucht werden, wie und in welchem Ausmaß sie zur Förderung von Kohäsionszielen beigetragen hat, und überlegt werden, ob und unter welchen Bedingungen sie diese Ziele noch weiter fördern könnte, ohne sich von der Verfolgung ihrer primären Zielsetzungen zu entfernen. Dies ist in einer Zeit andauernden Drucks auf öffentliche Haushalte sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene ein wichtiger Aspekt. Sowohl in finanzieller Hinsicht als auch im Hinblick auf die Effizienz macht es Sinn, beim Entwurf politischer Maßnahmen gegebenenfalls die Wirkung auf den Zusammenhalt mit in die Betrachtung einzubeziehen und die Gelegenheit zur gleichzeitigen Erreichung mehrerer Ziele durch ein gegebenes Instrumentenbündel wahrzunehmen.

Die hier untersuchten Politikbereiche der Europäischen Union unterscheiden sich deutlich in Art und Umfang, können aber unter vier Überschriften zusammengefaßt werden:

- Landwirtschaft und Fischerei;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit — das Binnenmarktprogramm, Forschung und Entwicklung, Wettbewerbspolitik, Industrie- und Handelspolitik;
- Infrastrukturpolitik — Verkehr, Telekommunikation und Energie;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität — Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung sowie Umweltschutz und -verbesserungen.

4.1 Landwirtschafts- und Fischereipolitik

Landwirtschaft

Im Hinblick auf die Ausgaben sind die Interventionen auf den Agrarmärkten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der wichtigste Politikbereich der EU. Die Marktstützung bzw. „Abteilung Garantie“ des EAGFL (des Europäischen Agrarfonds) nahm 1994 allein fast die Hälfte des gesamten Haushalts der EU in Anspruch.

Durch die Sicherstellung einer geordneten Marktentwicklung und die Beseitigung von Unsicherheiten in einem Sektor, der durch lange Produktionszyklen gekennzeichnet ist, hat die GAP über mehrere Jahrzehnte zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der europäischen Bürger beigetragen. Sie hat zudem den Einkommen in einem Sektor unterstützt und stabilisiert, in dem die Arbeitsplätze stets gefährdet waren (vgl. Kapitel 2) und für die es im allgemeinen nur wenige Alternativen gibt. Die GAP hatte entscheidenden Einfluß auf die Wirtschaftstätigkeit in diesem Sektor: nach Schätz-

zungen ist die Hälfte des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion diesen Transfers zuzuschreiben.

Die GAP war darüber hinaus diejenige sektorale Politik der EU, die die größte Einkommensumverteilung zwischen den europäischen Bürgern bewirkte. Finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt geschieht durch einen Einkommens-transfer von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirte. Der Unterschied zwischen den Preisen innerhalb der Union und den Weltmarktpreisen führt dort, wo solche Unterschiede existieren und wo sie als korrekte Referenzpreise angesehen werden können, auch zu impliziten Einkommens-transfers. Direkte Maßnahmen zur Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sind ein eigenständiger, wenn auch mit dem vorigen verbundener Aspekt der GAP, dem ein anderer Teil des EAGFL-Haushalts gilt, die „Abteilung Ausrichtung“, die auf die Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen abzielt. Diese Abteilung beansprucht nur einen relativ kleinen Anteil des Agrarhaushalts der EU (ca. 8-9%), und ihre Auswirkungen werden weiter unten in Kapitel 5 untersucht.

Die GAP ist eine sich weiterentwickelnde Politik, zuletzt durch die Reformen der Agrarpolitik von 1992, was Auswirkungen auf Art und Umfang der impliziten Transfers hat. Die Reformen von 1992 waren auf das Problem steigender Überschüsse bei vielen landwirtschaftlichen Produkten ausgerichtet, indem sie die Preisstützung verringerten und das Verhältnis zwischen Zahlungen und Produktion zu Gunsten einer direkteren Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen verschoben.

Wie schon angesprochen, bewirkt die GAP durch die indirekte Unterstützung der Landwirte durch Preise, die allgemein über den Weltmarktpreisen liegen, und durch die direkte Unterstützung durch die Zahlung von Subventionen beträchtliche implizite Transfers zwischen *Mitgliedstaaten und Regionen, wirtschaftlichen Sektoren und sozialen Gruppen*. Aus diesem Grund hat die GAP Auswirkungen auf den Zusammenhalt. Die folgende Analyse betrachtet die besonders wichtigen Wirkungen dieser Transfers, bevor sich das Augenmerk auf weitere Effekte richten wird.

Der Mechanismus, durch den handelsbedingte Transfers stattfinden, ist besonders komplex: Erstens subventionieren die *Steuerzahler* eines Mitgliedstaats inländische und andere EU-Produzenten durch direkte Zahlungen und Exportvergütungen. Zweitens subventionieren die *Verbraucher* nationale Produzenten durch den Kauf inländisch produzierter Nahrungsmittel, sie subventionieren jedoch ebenfalls Produzenten in anderen Mitgliedstaaten durch innereuropäische Importe landwirtschaftlicher Produkte. Auf diese Weise wird Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten gemäß ihrer unterschiedlichen Produktionsstrukturen und Konsummuster transferiert (Nettohandelstransfers).

Die Nettohandelstransfers und andere Einkommens-transfers (direkte Zahlungen in bestimmten Sektoren, wie z.B. Tabak und Baumwolle und die Transfers der Mitgliedstaaten an den EU-Agrarhaushalt), die durch die Marktpolitik der GAP entstanden sind, wurden für die Periode 1989-1994 von externen Experten geschätzt. (Die dabei auftretenden methodologischen Schwierigkeiten werden im statistischen Anhang dieses Berichts beschrieben.) Die Daten enthalten daher Informationen für die Periode sowohl vor als auch nach den Reformen von 1992 (siehe Anhang). Dennoch sind die Reformen nicht der einzige Faktor, der die Transfermuster beeinflusst: Es gibt viele andere, die die Leistungskraft der Landwirtschaft in jedem Land und in jeder Periode bestimmen sowie entsprechend die Nettogewinne und -verluste im Rahmen der GAP.

Die Transferstruktur zwischen den Mitgliedstaaten

Die Transfers durch die GAP können für das Jahr 1994 geschätzt werden, das letzte Jahr, für das ein kompletter Datensatz vorhanden ist. Dies ist ein interessantes Jahr, da es das erste ganze Jahr nach der Reform der GAP ist, wenn auch die vollständige Implementation erst im Verlauf der Jahre 1995/96 stattfand. Die Schätzungen der gesamten Gewinne und Verluste durch externe Experten hatten folgende Ergebnisse:

- die Nettotransfers waren 1994 in fünf Mitgliedstaaten positiv. Nach der Höhe des absoluten Transfers geordnet, handelte es sich dabei um Griechenland, Spanien, Irland, Frankreich und Dänemark. Die Gründe für die Transfers variieren in dieser Gruppe allerdings von Land zu Land. Gewöhnlich profitieren die nördlichen Länder — insbesondere Dänemark und Irland — mehr von handelsbezogenen Transfers, da sie sich so spezialisiert haben, daß die Produktion in den stärker geschützten Sektoren begünstigt wird. Die südlichen Mitgliedstaaten Griechenland und Spanien profitieren tendenziell eher von direkten Zahlungen. Frankreich gewinnt ebenfalls in substantieller Weise durch den Handel. 1994 kam diesem Land der größte positive Effekt durch Handel mit EU-Partnern aller Mitgliedstaaten zu gute, es erhielt jedoch noch größere Beträge in Form von direkten Zahlungen.
- Die Nettotransfers in den verbleibenden sieben Mitgliedstaaten waren negativ. Aus dieser Gruppe leisteten die drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich ähnlich beträchtliche Bruttobeiträge zum Agrarbudget der EU wie Frankreich, aber im Gegensatz zu Frankreich waren deren Handelseffekte negativ, und zugleich lagen die direkten Zahlungen beträchtlich niedriger. Die Beneluxländer wiesen alle positive

Die Entwicklung der Marktpolitik der GAP

Die ursprüngliche GAP basierte hauptsächlich auf der Marktpreisunterstützung der landwirtschaftlichen Produkte. Dieser spezielle, direkt auf das innereuropäische Angebot bezogene Ansatz der Agrarpolitik erzeugte rasch ein schnelles Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion und der Selbstversorgung innerhalb der EU.

In den ersten Jahren der GAP schuf der Außenschutz — abgesehen davon, daß er höhere europäische Marktpreise und landwirtschaftliche Einkommen bewirkte — eine zusätzliche Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt. Die Kosten dieser Politik wurden fast ausschließlich von den Konsumenten getragen. Seit Ende der 60er Jahre erzeugte das im Verhältnis zur innereuropäischen Nachfrage wachsende Angebot Überschüsse bei Milchprodukten, Fleisch und Getreide mit dem Ergebnis, daß die EU verstärkt Exportunterstützung aufbringen mußte. Das hatte zur Folge, daß die europäischen Konsumenten und Steuerzahler mit einer Situation konfrontiert waren, die durch permanente Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen, durch über dem Weltmarktniveau liegende Preise und steigende Kosten der Überschüsse in Form von Exportsubventionen, Lager- und Entsorgungskosten charakterisiert war. Angesichts der veränderten Umstände beschloß der EG-Ministerrat 1984 die Einführung von Produktionsquoten für Milchbetriebe, um die Haushaltsbelastungen, die im Milchsektor besonders hoch waren, zu begrenzen. Durch die direkte Beschränkung des Angebots wurde das Ziel der Verringerung der Überschüsse und der damit verbundenen Kosten erreicht, wenngleich dies wenig zur Veränderung der zugrundeliegenden landwirtschaftlichen Strukturen beitrug. Ein weiterer Schritt zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage wurde wenige Jahre später durch die Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen im Rahmen des Flächenstilllegungsprogramms ergriffen.

Während Einsparungen bei den Haushaltsausgaben erreicht wurden, wurde die allgemeine Effizienz des Agrarsektors nicht verbessert.

Mit Blick auf die weiterhin bestehenden Belastungen und angesichts der Sorge über die sehr unterschiedlichen Auswirkungen der GAP auf verschiedene Teile der Europäischen Union, wurde 1992 eine größere Reform in Angriff genommen, die Auswirkungen auf wichtige Produktionsbereiche der EU-Landwirtschaft hatte: Getreide, Ölsaaten und Fleisch. Ihr Hauptziel war der Ausgleich von Angebot und Nachfrage, indem Marktmechanismen eine größere Rolle gegeben wurde. Die Reform versuchte auch, die enge Verbindung zwischen Unterstützung für die Landwirte und der Produktionsmenge aufzubrechen.

Den Zahlungen liegen jetzt zurückliegende Erträge zugrunde. Gleichzeitig bleiben die Kompensationszahlungen an die vom einzelnen Landwirt bewirtschaftete Fläche gebunden, auch wenn sie durch regionale oder individuelle Obergrenzen begrenzt werden. Folglich ist die Unterstützung für die Landwirte nicht völlig von der Produktion abgekoppelt worden. Gleichzeitig wird durch begleitende Maßnahmen versucht, das Überangebot zu verringern. Daneben sollen die Umweltbedingungen durch die Förderung einer weniger intensiven Bewirtschaftung, die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen und Vorruhestandsregelungen für Landwirte verbessert werden.

Schätzungen der Nettotransfers unter der gemeinsamen Agrarpolitik

Die Berechnung der durch die GAP verursachten Transferströme wurde durch externe Experten vorgenommen. Sie verlangt eine komplexe Analyse und eine Reihe vereinfachender Annahmen aufgrund der Verschiedenheit der einzelnen Märkte für landwirtschaftliche Produkte und der Tatsache, daß für einige Produkte kein internationaler Referenzpreis existiert.

Transfers zwischen Mitgliedstaaten:

Nationale Transfers aus Steuermitteln werden berechnet, indem jedem Mitgliedstaat ein Anteil an der Finanzierung des Agrarhaushalts zugerechnet wird, der seinem Anteil an der Finanzierung des Gesamthaushalts entspricht. Transfers von Konsumenten werden berechnet, indem die verfügbare Menge jedes Produktes zum Konsum in jedem Mitgliedstaat mit der EU-„Preisunterstützung“ multipliziert wird. Die „Gesamtunterstützung“ basiert auf Daten der OECD zur Berechnung von Produzentensubventionsäquivalenten (PSE) und Konsumentensubventionsäquivalenten (CSE). Da diese vor dem Abkommen der Uruguay-Runde berechnet wurden, betrachten sie die Verbindung zwischen EU- und Weltmarktpreisen nicht korrekt. Dementsprechend könnte die EU-Preisunterstützung überschätzt sein. Die OECD berechnet keine Fördersätze für Obst, Gemüse, Wein und Olivenöl, so daß hier die Werte geschätzt werden mußten.

Transfers zwischen Regionen:

Es wurde angenommen, daß der Lebensmittelverbrauch pro Kopf in allen Regionen eines Mitgliedstaates gleich ist, und daß die Durchschnittssteuersätze in allen Regionen gleich sind. Beide Annahmen können zu einer Unterschätzung der Belastung reicher im Vergleich zu armen Regionen führen. Komplexere Annahmen hätten daher möglicherweise einen größeren Kohäsionseffekt ermittelt.

Handelseffekte auf. Die Landwirtschaft in Belgien und Luxemburg ist eher auf stärker geschützte Produkte spezialisiert, aber dies wurde durch die negativen Effekte der Transaktionen in bezug auf das Agrarbudget mehr als ausgeglichen.

Die Daten weisen darauf hin, daß sich die Positionen im Laufe der Zeit verändert haben. Denn alle fünf Mitgliedstaaten, deren Transfers zur Zeit positiv sind, weisen im Laufe des Zeitraums steigende Transfers auf. Für Spanien und Frankreich resultierte daraus die Verschiebung ihrer Position vom Nettoverlust zum Nettogewinn. Die Position der restlichen Mitgliedstaaten ist die des Nettoverlierers geblieben, und nur im Vereinigten Königreich wurden die Nettoverluste, insbesondere nach der Reform, beachtlich reduziert.

Die Position der vier schwächsten Mitgliedstaaten

Ohne vorherige Überprüfung könnte man erwarten, daß die Kohäsionsländer von der GAP profitieren, und sei es nur, weil sie eine vergleichsweise höhere Zahl landwirtschaftlicher Produzenten aufweisen als die wohlhabenderen und urbanisierteren nördlichen Mitgliedstaaten. In der Vergangenheit wurde dies durch ein Förderschema innerhalb der GAP verhindert, das an die Produktion bestimmter Tier- und Getreideprodukte gekoppelt war. Dabei handelt es sich um Produkte, die aus klimatischen und anderen Gründen für die nördlichen Mitgliedstaaten von besonderer Wichtigkeit sind. Die Reformen von 1992 wichen von diesem System in wichtigen Aspekten ab, und das in der Folge entstandene Transfermuster scheint die erwartete Wirkung einer verstärkten Unterstützung ärmerer Länder mit einer größeren Zahl landwirtschaftlicher Produzenten zu haben. Es verringerte insbesondere die Last der Verbraucher in ärmeren Mittelmeerländern durch die Senkung der Preise für Getreide und Rind- bzw. Kalbfleisch, bei denen sie Nettoimporteure sind. Die stärker von der Landwirtschaft abhängigen Länder profitierten auch von Verschiebungen hin zu direkten, von den Steuerzahlern finanzierten Zahlungen.

Als Folge davon profitierten 1994, wie oben gezeigt, drei der ärmeren Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien und Irland) unter dem Strich von der GAP im Vergleich zu nur zwei Ländern in der Zeit davor (Griechenland und Irland). Im Falle Griechenlands resultieren die Gewinne aus einer Kombination von hohen direkten Zahlungen (hauptsächlich an Baumwoll- und Tabakproduzenten) und seinem geringen Beitrag zum Haushalt. Das Land erfuhr (geringe) Verluste aus dem Handel wegen der niedrigeren Stützpreise für seine Exportprodukte (hauptsächlich Früchte und Gemüse) und eine höhere Stützung für seine landwirtschaftlichen Importe (hauptsächlich Tierprodukte). Irland hat auf Grund von positiven handelsbezogenen Transfers Ge-

winne gemacht (es exportiert mit hohen Preisen gestützte landwirtschaftliche Güter), aber ebenso auf Grund seines relativ niedrigen Beitrags zum Agrarbudget. Spanien profitierte nach der Reform von direkten Zahlungen, was den Hauptfaktor für seinen Positionswechsel vom Nettozahler zum Nettoempfänger darstellt. Das Land erhält daneben wichtige Einkünfte aus Handelseffekten.

Eines der Kohäsionsländer, Portugal, ist jedoch trotz geringer Beiträge zum Haushalt auch nach der Reform ein Nettozahler innerhalb der GAP geblieben. Seinen hohen Beschäftigtenzahlen im Agrarsektor steht eine sehr geringe landwirtschaftliche Produktivität gegenüber. Die Produktionsstruktur bewirkt darüber hinaus ein relativ geringes Niveau an direkten Zahlungen, und die Exportstruktur der landwirtschaftlichen Produkte weist ebenfalls ein niedriges Schutzniveau auf.

Die GAP hat bei der Lenkung der europäischen Agrarmärkte augenscheinlich ein System impliziter Transfers geschaffen, das für drei der vier ärmsten Mitgliedstaaten positive Einkommenstransfers hervorgebracht hat. Mit den Reformen von 1992 wurde der Kohäsionseffekt verstärkt, was am deutlichsten an der Wandlung Spaniens zu einem Nettoempfänger erkennbar ist. Gleichzeitig fließen Gewinne an die zwei wohlhabenderen Mitgliedstaaten Dänemark und Frankreich, die beide in der Periode nach der Einführung der GAP beträchtliche Verbesserungen erfahren haben, während eines der beiden ärmsten und besonders landwirtschaftlich ausgerichteten Länder, Portugal, ein Nettozahler bleibt. Tatsächlich ist, wenn die Transfers auf eine standardisierte Betriebsgröße bezogen werden („landwirtschaftliche Arbeitseinheit“ oder LAE), die Unterstützungsintensität für Dänemark, eines der reichsten Mitgliedstaaten der EU, am höchsten.

Dennoch ist es weiterhin möglich, daß die Verbesserungen im Sinne des Zusammenhalts noch weiter fortschreiten, wenn die Reformpolitik abgeschlossen ist. Dies bedarf jedoch genauerer Analysen, sobald weitere Informationen zugänglich sind.

Regionale Strukturen

Die GAP hat auch unterschiedliche Auswirkungen auf die Regionen der Europäischen Union und die Gebiete innerhalb derselben, in denen die Landwirtschaft besonders große Bedeutung hat. Mangels entsprechender Daten ist es jedoch nicht möglich, die Auswirkungen auf die letztgenannten Gebiete zu messen. Die Untersuchung der einzelnen Mitgliedstaaten ergibt einen positiven Effekt der Politik auf die Einkommensverteilung zwischen den Regionen (Karten 13 und 14). Die Regionen mit Nettogewinnen sind meistens diejenigen mit niedrigeren Einkommen, während die Regionen mit

höheren Einkommen in der Regel zu den Verlierern gehören. Wiederum ergibt sich dies aus der proportional höheren Bedeutung der Landwirtschaft in den ärmeren Regionen, während andere Wirtschaftszweige stärker auf die städtischen Gebiete der wohlhabenderen Regionen konzentriert sind (in der Tat verhält sich die Abhängigkeit von der Landwirtschaft tendenziell umgekehrt proportional zum Einkommensniveau). Außerdem sind die Kosten der Preisstützung durch die GAP für Konsumenten in ländlichen und ärmeren Regionen tendenziell niedriger als die den dort produzierenden Landwirten zukommenden Gewinne. Im Ergebnis fließt so Einkommen von reicheren in ärmere Regionen.

Dieser positive Effekt landwirtschaftlicher Preisstützung auf den regionalen Zusammenhalt *innerhalb der Mitgliedstaaten* verstärkte sich in der Zeit nach der Reform von 1992. Tatsächlich scheint der Übergang zu direkter, durch den Steuerzahler finanzierter Einkommensunterstützung die Kosten für die reicheren städtischen Regionen zu erhöhen. Dies wird weiter unten detaillierter untersucht.

Die Regionen in den Kohäsionsländern

In den vier ärmsten Mitgliedstaaten profitieren Regionen außerhalb der großen Agglomerationen im allgemeinen am meisten von den Transfers durch die GAP. In Griechenland, das insgesamt ein Nettoempfänger ist, war die Stadtregion Attiki beispielsweise 1994 auf Grund ihres städtischen, nicht-agrarischen Charakters ein Nettoverlierer. In Portugal waren, obwohl das Land insgesamt Nettozahler ist, mit Alentejo und Centro zwei Regionen Nettoempfänger, die gleichzeitig die ärmsten Regionen des Landes sind. Darüber hinaus gab es in beiden Regionen in der Periode nach der Reform einen Anstieg bei den Nettotransfers.

In anderen Mitgliedstaaten gibt es beträchtliche regionale Unterschiede. In Italien profitieren einige reichere nördliche Regionen, in denen die Landwirtschaft ebenso wichtig wie hoch produktiv ist (wie die Emilia Romagna und das Veneto) unter dem Strich von der Preisstützungspolitik, während ärmere und sehr dicht bevölkerte Regionen im Süden (wie Campania) trotz ihres großen Agrarsektors große Nettozahler sind. Arme, aber weniger dicht besiedelte Regionen wie die Abruzzen und die Basilicata ernalten beträchtliche Nettzahlungen pro Kopf. In Deutschland unterscheidet sich die Situation der Regionen der früheren DDR deutlich von der in den übrigen Regionen des Landes. Da die neuen Bundesländer ein niedriges Durchschnittseinkommen pro Kopf und einen relativ hohen Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft aufweisen, haben sie netto im allgemeinen profitiert, besonders seit der Reform.

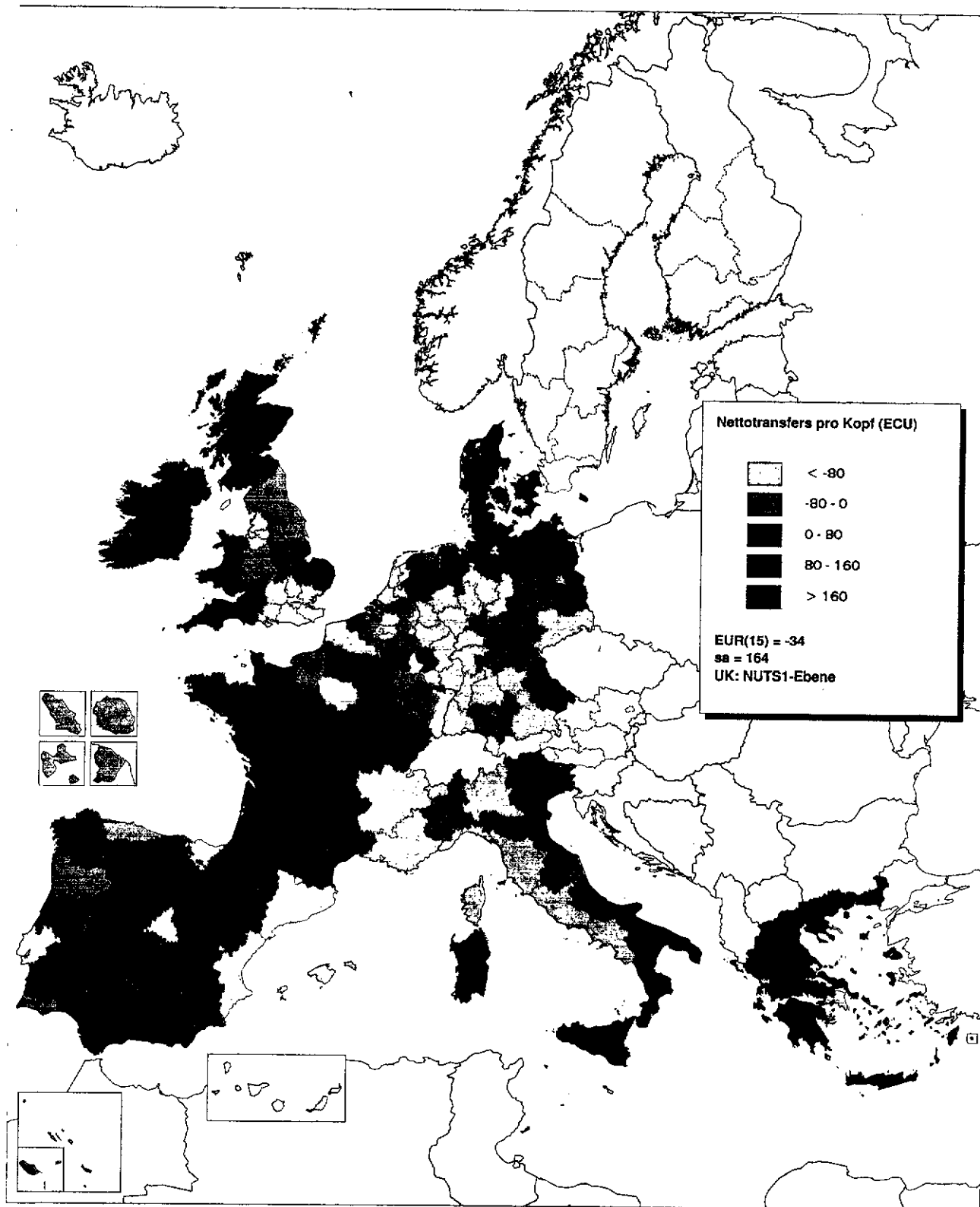
Die breite Mehrheit der Regionen in Frankreich, dem größten landwirtschaftlichen Produzenten in Europa, hat bereits vor der Reform von der Preisstützung profitiert. Allerdings hat die hohe Konzentration von Bevölkerung, Einkommen und Konsum in der Hauptstadtregion Île de France einige der Gewinne, die dem Land als ganzem zugeflossen sind, aufgehoben. Nach der Reform stiegen die Nettotransfers in französische Regionen insgesamt an. Im Vereinigten Königreich ist das Muster der Nettotransfers sehr unterschiedlich. Die ärmeren Regionen (Nordirland und Wales) sind Nettoempfänger, während die reichste und stark urbanisierte Region South East Nettozahler ist. Auf der anderen Seite profitiert das Getreide produzierende East Anglia, welches sich unter den reichsten Regionen befindet, während das weniger wohlhabende North England ein Nettozahler ist. Die Reform scheint diese Unterschiede leicht verstärkt zu haben.

Einkommenstransfers zwischen sozialen Gruppen

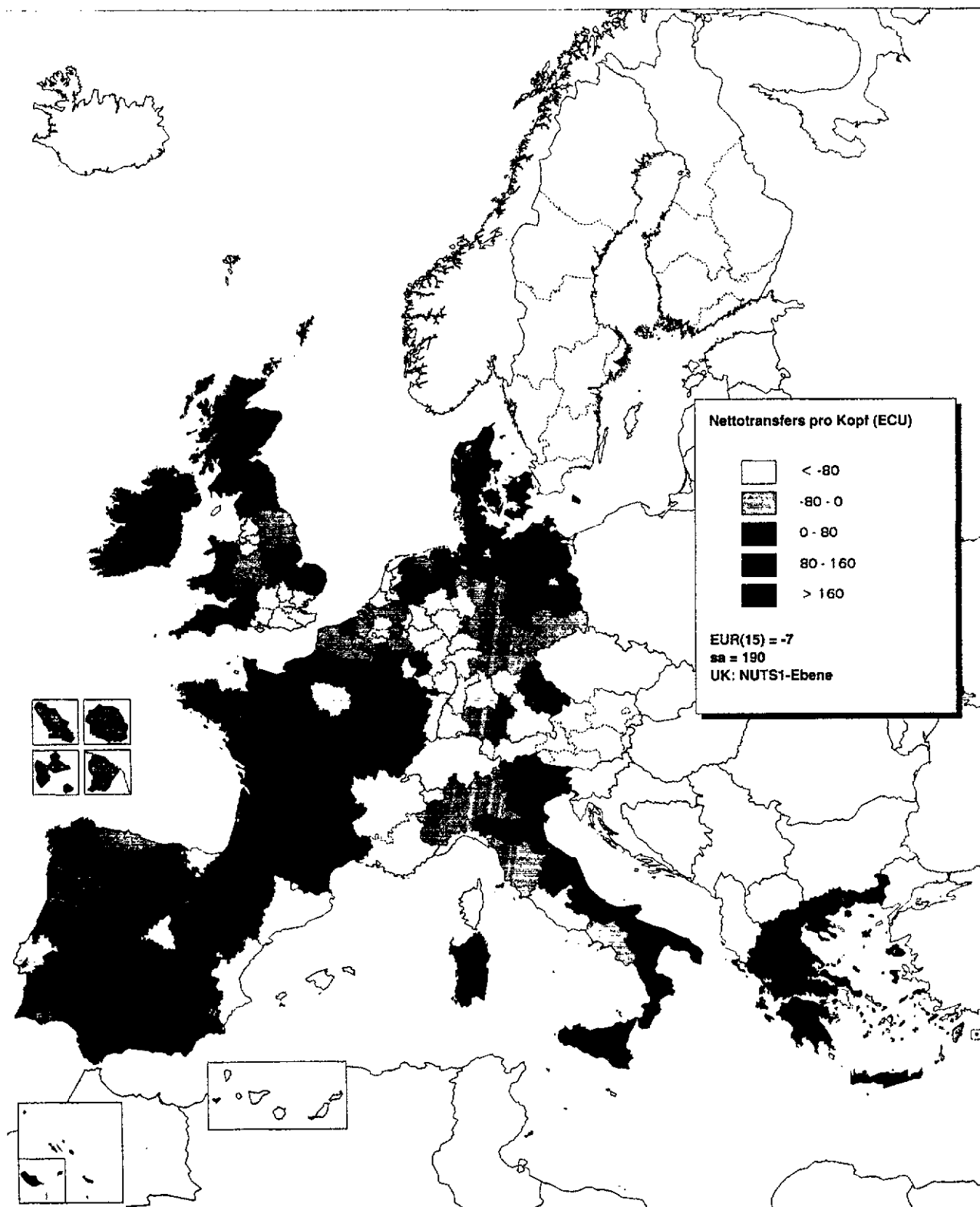
Ein Argument, das traditionell zugunsten der GAP vorgebracht wird, ist ihr positiver „sozialer“ Effekt, der zu Einkommenstransfers von den reicheren Bewohnern städtischer Gebiete an die ärmere Landbevölkerung führt. Das traf für viele Ländern tatsächlich insofern weitgehend zu, als die durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen niedriger als die durchschnittlichen nicht-landwirtschaftlichen Einkommen sind. Die vorstehende Analyse bestätigt dies auf der räumlichen Ebene im Sinne eines Einkommenstransfers von reicheren städtischen in ärmere ländliche Regionen durch die Agrarpreispolitik der EU.

Diese Schlußfolgerung muß im Zusammenhang der folgenden Überlegungen gesehen werden. Wenn die internen Preise deutlich über den Weltmarktpreisen liegen und wenn sie tatsächlich Referenzpreise darstellen, kann die Agrarpreisstützung als das Äquivalent einer regressiven Steuer für die Konsumenten angesehen werden, da Haushalte mit niedrigen Einkommen einen größeren Anteil ihres Budgets für Nahrungsmittel ausgeben. Gleichzeitig transferiert sie, wenn die Unterstützung für die Landwirtschaft unlimitiert mit der Produktionskapazität verknüpft ist, Einkommen an Landwirte im Verhältnis zu ihrer Größe, so daß große Agrarbetriebe stärker profitieren als kleinere. Vor der Reform von 1992, als die Förderung der Landwirtschaft im wesentlichen über Preisstützung erfolgte, ergaben einige Schätzungen, daß 80% der Transfers an die 20% profitabelsten landwirtschaftlichen Betriebe gegangen sind, deren Einkommen oft höher als durchschnittliche nicht-landwirtschaftliche Einkünfte sind, während kleine Landwirte weniger profitierten. Als Teil der Reform der GAP hatte die Kommission vorgeschlagen, Obergrenzen für direkte Beihilfen einzuführen, dieser Vorschlag wurde jedoch nur zum Teil aufgegriffen. Seit der

Karte 13
Nettotransfers zwischen den Regionen unter der Gemeinschaftlichen
Agrarpolitik (Marktpolitik), 1991



Karte 14
Nettotransfers zwischen den Regionen unter der Gemeinschaftlichen
Agrarpolitik (Marktpolitik), 1994



der Reform der GAP hatte die Kommission vorgeschlagen, Obergrenzen für direkte Beihilfen einzuführen, dieser Vorschlag wurde jedoch nur zum Teil aufgegriffen. Seit der Reform haben sich die Unterschiede somit zwar vermindert, sie blieben aber bestehen.

Die langfristigen Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Die GAP führt durch „die sinnvolle Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion“ bzw. die Strukturanpassungen zu Verbesserungen bei den landwirtschaftlichen Einkommen. Doch die angewendete Fördermethode, Einkommenstransfer durch Preisstützung, kann Anreize zur Veränderung verringern, Arbeitskräfte zum Verbleib in der Landwirtschaft ermutigen und Effizienzsteigerungen verhindern. Durch den Verbleib auch marginaler Betriebe in der landwirtschaftlichen Erzeugung hat die GAP einen positiven Einfluß auf die Beschäftigung in einem Sektor, der unter langfristigem Niedergang leidet, und in Gebieten, in denen oft nur wenige alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für die betroffenen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Auf der anderen Seite ist in Mitgliedstaaten mit kleineren Betriebsgrößen die Entwicklung einer wettbewerbsfähigeren Struktur ein notwendiger Bestandteil der langfristigen Ausrichtung von Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft.

Die Auswirkungen der Reform von 1992 auf die Wettbewerbsfähigkeit sind vor diesem Hintergrund unterschiedlich zu beurteilen. Die Marktorientierung der Preise hat die Effizienz erhöht und sollte langfristig die Strukturanpassung hin zu einer kleineren Anzahl überlebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe anregen, die in der Lage sind, den Arbeitskräften ein ausreichendes Einkommen zu garantieren, und so die Abhängigkeit von der traditionell durch die GAP gewährten Stützung verringern. Insbesondere in den ärmeren Regionen sind die bestehenden Betriebsgrößen (oft weniger als 2–3 Hektar) sowohl zu klein für die Anwendung moderner Techniken als auch für die Schaffung eines für eine Familie ausreichenden Einkommens. Generell hat die Kommission angedeutet, daß die Beibehaltung der jetzigen Situation keine Lösung darstellt. Vielmehr ist es notwendig, den Ansatz der Reformen von 1992 weiterzuverfolgen, Verbesserungen einzuführen und ihn auf andere Sektoren auszuweisen.

Fischereipolitik

Die Gemeinsame Fischereipolitik, die 1970 geschaffen wurde, ist auf vier wichtige Bereiche konzentriert: Strukturmaßnahmen, Bewahrung der Fischbestände, Organisation von Märkten und internationale Vereinbarungen. Die meisten Regionen, die stark von der Fischerei und damit verbundenen Wirtschaftszweigen abhängig sind, sind Küstenregionen und liegen an der geographischen Periph-

erie der EU. Viele sind vergleichsweise rückständig und bieten wenig alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Etwa 70% der Fischer und 60% der Arbeitsplätze im Fischereisektor insgesamt sind in den Ländern Griechenland, Spanien, Portugal und in Süditalien konzentriert, die zu den Regionen der Europäischen Union mit den niedrigsten durchschnittlichen Werten beim BIP pro Kopf gehören.

Die Branche leidet wie andere Wirtschaftszweige unter einer Überkapazität an Produktionsmitteln, während sie zur Zeit die erneuerbare natürliche Ressource überbeansprucht. Die Reduzierung der Fischerei hat kurzfristig einen negativen Einfluß auf die Beschäftigungszahlen in den betroffenen Regionen. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors wird andererseits zur Erhaltung dieses Wirtschaftszweiges beitragen, seinen Niedergang aufhalten und Arbeitsplätze in weniger begünstigten Regionen erhalten.

Abgesehen von der FIAF-Strukturpolitik, die in Kapitel 5 analysiert wird, hat die gemeinschaftliche Fischereipolitik einige potentielle Auswirkungen auf den Zusammenhalt:

- Eine Politik zur Erhaltung der Fischbestände auf nachhaltigem Niveau und, wo notwendig, der Wiederherstellung derselben bedeutet auch Schutz für die Gebiete und sozialen Gruppen, die besonders von der Fischerei abhängig sind. Maßnahmen zur Bestandswahrung sind von speziellen Bestimmungen hinsichtlich der Bedürfnisse von Kleinunternehmen und Personen in den abhängigen Regionen begleitet worden.
- Die Gemeinsame Marktorganisation für Fischerei- und Aquakulturprodukte ermutigt Produzenten zu einer effizienten Organisation, um so das Konkursrisiko zu minimieren und zum sozialen Zusammenhalt beizutragen. Das Prinzip „regionaler Koeffizienten“, das die Beibehaltung niedrigerer Preise in den weniger begünstigten Regionen, die am weitesten von den großen Vermarktungszentren entfernt liegen, möglich macht, erleichtert deren Zugang zu Märkten und trägt so dazu bei, regionale Disparitäten zu reduzieren.
- Durch Fischereiabkommen mit Drittstaaten können die Fischer weiterhin in traditionellen, entfernteren Fischgründen operieren, wodurch zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in den weniger entwickelten Teilen der Europäischen Union, besonders in Spanien und Portugal, aber auch in anderen Ländern, beigetragen wird.

4.2 Der Binnenmarkt und Politiken zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit

Seit ihrer Gründung war einer der wichtigsten Schwerpunkte der Gemeinschaft die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft vor dem Hintergrund eines härteren und wachsenden internationalen Wettbewerbs. Eine Reihe von Politiken wurden auf Gemeinschaftsebenen entwickelt, um die Effizienz zu steigern und die Technologien und Innovationen vollständiger ausschöpfen zu können. Ein weiterer Schwerpunkt sind die Verteilungswirkungen dieser Maßnahmen und das Ausmaß, in dem sie die besonderen Bedürfnisse der schwächeren Gebiete und benachteiligten Gesellschaftsgruppen berücksichtigen

Binnenmarktprogramm

Einer der wichtigsten Faktoren für die Veränderungen in den vergangenen Jahren war das Binnenmarktprogramm, das in der Folge der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 die im Zeitraum von 1988 bis 1993 erlassenen Gesetze umfaßt. Diese sollten die Ziele des freien und ungehinderten Verkehrs von Arbeit, Gütern, Dienstleistungen und Kapital durch folgende Maßnahmen erreichen:

- Die Beseitigung der Zollformalitäten, die Öffnung der öffentlichen Beschaffung für den Wettbewerb und die Einführung allgemeiner technischer Standards in Produktion, Verpackung und Marketing;
- Die Beseitigung der Kapitalverkehrsbeschränkungen und die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes.

Das Binnenmarktprogramm war Teil eines größeren Programmpakets, das sowohl spezifische Maßnahmen für die Freizügigkeit umfaßte als auch begleitende Maßnahmen für die Ermöglichung ihrer Durchführung, vor allem durch Deregulierung und die Förderung des Wettbewerbs.

Das Binnenmarktprogramm hat allgemeinere positive Auswirkungen nicht nur auf die ökonomische Effizienz, sondern auch auf die Lebensqualität gehabt, indem es die freie Wahl des Wohnorts und die Möglichkeit einer Transferierung des Wahlrechts garantierte, auch wenn diese Aspekte nicht den Schwerpunkt der augenblicklichen Analyse bilden.

Es ist jedoch schwierig, die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf den Zusammenhalt von denen anderer, zur gleichen Zeit stattgefunden habender En-

twicklungen zu trennen. Zu diesen Entwicklungen gehört der konjunkturelle Aufschwung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, der Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft und die Strukturförderung in den ärmeren Regionen, besonders nach 1989. Der einzige Schluß, der gezogen werden kann, ist der, daß die Kombination dieser Ereignisse zu einem deutlichen Wachstumsschub in drei der vier Kohäsionsländern führte.

Eine Untersuchung der Trends zeigt, daß 1993 das BIP in den vier Kohäsionsländern zusammen höher war als es gewesen wäre, wenn sich das Wachstumsmuster der Zeit vor 1987 erhalten hätte. Genauere Analysen lassen darauf schließen, daß das Binnenmarktprogramm einer der Faktoren war, die zu diesen Verbesserungen beigetragen haben, wobei die Auswirkungen von Region zu Region stark variierten. Zu den direkten positiven Folgen des Binnenmarktprogramms gehören: einmalige Wirkungen auf das Produktionsniveau durch die Öffnung der Märkte und die neuen Möglichkeiten für Exporteure und Investoren, Effizienzsteigerungen durch das stärker wettbewerbsorientierte Umfeld sowie langfristige Verbesserungen des Produktionspotentials durch gestiegene Investitionen in Fabriken, Maschinen und in die Qualifikation der Arbeitskräfte.

In Irland scheinen die einmaligen Effekte positiv gewesen zu sein. Nach 1987 war der Output durch eine Ausdehnung des Handels gestiegen, es gab in den meisten Wirtschaftszweigen Verbesserungen bei Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit, und beim Export von qualitativ hochwertigen Produkten wurde eine größere Spezialisierung erreicht. Darüber hinaus gingen mit dem Binnenmarktprogramm größere Investitionen und ein verbessertes Potential für langfristiges Wachstum einher, was natürlich nicht bedeutet, daß das Binnenmarktprogramm allein für diese Entwicklung verantwortlich war.

In Portugal und Spanien war das Binnenmarktprogramm auch mit sogar noch deutlicheren Verbesserungen der Leistungskraft verbunden, wobei dieser Effekt nicht von dem des Beitritts getrennt werden kann. Die Ausdehnung des Handels, gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und die Spezialisierung sowohl in Marktsegmenten für Produkte mit hoher als auch mit geringer Qualität haben die ökonomische Effizienz erhöht. Besonders in Portugal haben größere Ströme von Direktinvestitionen die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts erhöht.

Nur in Griechenland gibt es wenige Anzeichen für Verbesserungen in der Zeit nach dem Binnenmarktprogramm. Während Handel und Direktinvestitionen von außerhalb zugenommen haben, haben sich die Gesamtinvestitionen, das Qualifikationsniveau des Arbeitskräftepotentials und damit das zugrundeliegende

Wachstumspotential nicht sehr geändert. Der Binnenmarkt könnte sogar negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung gehabt haben. In Süditalien scheinen sowohl die einmaligen Effizienzeffekte und die langfristigen Auswirkungen auf das Wachstum leicht positiv gewesen zu sein, sie waren jedoch zu klein, um die Entwicklung deutlich zu beeinflussen.

Industriepolitik zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit

Auf Unionsebene bestand das Ziel der Industriepolitik zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit darin, die besonderen Ziele für die Stärkung der industriellen Basis zu identifizieren, die durch andere Maßnahmen verfolgt werden können, vor allem durch die Strukturpolitik. Drei dieser Ziele sind der näheren Betrachtung im Rahmen dieses Berichts wert.

Das erste ist die *Modernisierung der staatlichen Behörden*, für das größere Programme für die Integration der Verwaltungsdaten entwickelt wurden. Diese sollten für effektivere Dienste, leichteren Zugang zu europäischen Informationen und eine effektivere europäische Verwaltung sorgen. Durch die Verbesserung der Informationsverbreitung in den weniger entwickelten Regionen wird es insbesondere Disparitäten zwischen „informationsarmen“ und „informationsreichen“ Gebieten verringern.

Das zweite Ziel betrifft die Förderung *immaterieller Investitionen* sowohl in den der Produktion vorgelagerten Bereichen (Marketing, Produktdesign, strategisches und operationelles Management) als auch in nachgelagerten (Distribution und Handel). Die Auswirkungen dieser Förderung auf den Zusammenhalt sind unklar. Es besteht insbesondere die Gefahr, daß das Wachstum immaterieller Investitionen die Wettbewerbsstellung großer Metropolen stärkt, da sie in mehreren Bereichen bereits Vorteile haben: Versorgung mit Dienstleistungen, Angebot hochqualifizierter Führungskräfte und effiziente Kommunikations- und Verkehrseinrichtungen wie größere Computer-, Telekommunikations-, Straßen-, Schienen- und Luftverkehrsnetze. Von der Europäischen Union im Rahmen der Strukturfonds finanzierte Initiativen sind darauf ausgerichtet, dieser Gefahr entgegenzuwirken, indem eine gleichmäßigere regionale Verteilung der Möglichkeiten angestrebt wird.

Das dritte Ziel ist die Verbesserung der *Unternehmenskooperation* in der Europäischen Union. Die Bildung von Unternehmensnetzwerken könnte für das Überleben der Firmen in den weniger entwickelten Regionen der Europäischen Union eine zunehmende wichtige Rolle spielen. Zu den bestehenden Initiativen gehören

auch Kooperationen mit zentral- und osteuropäischen Ländern, die das Ziel haben, ein internationales Netzwerk aus Beratungsinstitutionen für Unternehmen aufzubauen, wie Handelskammern, Banken und Unternehmensberatungen. Gegenwärtig werden diese Netzwerke von Unternehmen besonders in den Kohäsionsregionen in Anspruch genommen, die keine eigenen Unterstützungsnetzwerke haben. Es handelt sich bei diesen Unternehmen meistens um KMUs, die in den ärmeren Teilen der Europäischen Union von größerer Bedeutung sind als die transnationalen Konzerne. Weitere Initiativen werden im Rahmen der KMU-Politik verfolgt (s. unten).

Wettbewerbspolitik

Eine wichtige Ergänzungsmaßnahme zum Binnenmarktprogramm ist die Ächtung anderer Formen restriktiver Praktiken, die Marktverzerrungen hervorrufen können. Die Wettbewerbspolitik hat das Ziel, übermäßige Machtkonzentration in den Händen weniger oder einer begrenzten Anzahl von Produzenten sowie nicht berechnete staatliche Hilfen zu verhindern, die den freien Wettbewerb behindern. Sie zielen daher eher auf Effizienzsteigerungen als auf die Verbesserung des räumlichen Zusammenhalts ab. In dem Ausmaß jedoch, in dem die Marktverzerrungen in den ärmeren Mitgliedstaaten und Regionen weiter verbreitet sind, könnte ihre Beseitigung indirekte positive Auswirkungen auf Effizienz und Wachstum in diesen Gebieten haben.

Konkreter: Die Bewilligung von Subventionen im Rahmen der nationalen Regionalförderung steht, wie im vorigen Kapitel erwähnt, mit dem Binnenmarktprogramm so lange im Einklang, wie sie zur wirtschaftlichen Entwicklung in den schwächeren Regionen beiträgt und nur geringe Wettbewerbseffekte hat. Darüber hinaus gelten die Wettbewerbsregeln der EU auch für horizontale Ziele wie Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, die Förderung von KMUs und die sektoralen Hilfen für Krisenbereiche wie Stahl und Schiffbau.

Im Zeitraum 1990–1992, dem letzten Zeitraum, für den Daten für alle Mitgliedstaaten verfügbar sind, waren 50% aller Hilfen durch die Mitgliedstaaten regional ausgerichtet, etwa 38% hatten horizontalen Charakter und die verbleibenden 12% sektoralen.

Regionalförderung der Mitgliedstaaten

Die Gemeinschaft unterscheidet zwei Regionstypen, die regionale Hilfen erhalten können: die am wenigsten entwickelten Gebiete mit außergewöhnlich niedrigem Lebensstandard oder ernsthaften Problemen bei der

Arbeitslosigkeit (sogenannte „92(3)a-Regionen“) und die Regionen mit anderen Problemen, meistens dem industriellen Niedergang (sogenannte „92(3)c-Regionen“). Das Ziel besteht darin, die regionalen Hilfen so auszurichten, daß die Wirkungen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen werden.

Einige Mitgliedstaaten übten jedoch Druck aus, um den Umfang der Förderregionen in einigen der zentraler gelegenen Teilen der Gemeinschaft auszudehnen (Steigerung der „Art 92(3)c-Abdeckung“). Diesem wurde im großen und ganzen widerstanden, und während der letzten Neufestlegung der Fördergebiete ist der Anteil der Bevölkerung in allen Arten von Förderregionen in etwa konstant geblieben (wobei der Anteil der Gemeinschaftsbevölkerung in den rückständigen Regionen leicht von 23,9% auf 24,9% angestiegen ist und der anderer Regionen von 23,6% auf 22,8% gesunken ist; das Fördergebiet in Westdeutschland wurde dabei von 24% auf 16,8% der nationalen Bevölkerung reduziert, und das Fördergebiet in Italien im Rahmen von Art. 92 (3)c stieg von 5,6% auf 14,7% der Bevölkerung an.)

Die rückständigsten Regionen der Gemeinschaft werden durch diese Politik am meisten begünstigt. In den vier Kohäsionsländern hat entweder die ganze Fläche Fördergebietsstatus (Portugal, Griechenland und Irland) oder ein Großteil (Spanien mit einem Anteil von 76%). Die Förderfläche in den meisten anderen Mitgliedstaaten umfaßt zwischen 35% und 49% der Bevölkerung. In den Ländern mit hohem Einkommen pro Kopf und geringen internen Disparitäten liegt der Anteil der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung unter 20% (Dänemark, Schweden und die Niederlande).

Die Unionspolitik differenziert auch hinsichtlich des Umfangs der bewilligten Hilfen. Dieser ist in Regionen mit ungewöhnlich niedrigem Lebensstandard oder ernstesten Problemen bei der Arbeitslosigkeit deutlich höher als in anderen Fördergebieten. Insgesamt gehen über 66% der Regionalhilfen aus nationalen Quellen in die als am rückständigsten geltenden Gebiete, wozu die ärmsten Gebiete der Gemeinschaft gehören.

Dennoch ist der Umfang der freigegebenen Hilfen oft größer als die von den Mitgliedstaaten tatsächlich vergebene Förderung. Dies gilt besonders für Spanien und Irland. Hier werden teilweise aufgrund mangelnder Haushaltsressourcen nur Fördermittel in Höhe von 40% des erlaubten Niveaus vergeben, während der Wert in Belgien und Deutschland bei etwa 60–70% liegt. Als Folge davon werden die für die ärmsten Länder beabsichtigten Vorteile nicht realisiert. Die Erkenntnis dieses Problems war einer der Faktoren, die zur Reduzierung der regionalen Beihilfeobergrenzen geführt hat.

Wie in Kapitel 3 erwähnt, wird der Großteil der Regionalhilfen in nur zwei Mitgliedstaaten (Deutschland und Italien) vergeben, hauptsächlich aufgrund der großen Problemgebiete und der Tatsache, daß sie über die entsprechenden Mittel für die Ausgaben verfügen. Die Finanzierung der Regionalförderung in den ärmeren Mitgliedstaaten hängt in größerem Ausmaß von den Strukturfonds ab. Doch selbst einschließlich der EFRE-Mittel liegt die Gesamtförderung pro Kopf in den Förderregionen der Kohäsionsländer nur bei 6% bis 30% des italienischen Niveaus. (Die Beziehungen zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Regionalpolitik werden weiter unten in Kapitel 6 behandelt.)

Horizontale und sektorale Förderung

Die Kontrolle der staatlichen Hilfen erstreckt sich auch auf die horizontale und sektorale Förderung. Nach den Wettbewerbsregeln sind in nationalen Förderregionen größere Hilfen erlaubt. Wie oben erwähnt, beträgt der Anteil der sektoralen Hilfen aufgrund des Rückgangs der Subventionen für die Stahlindustrie heute nur 12% aller Hilfen für das Verarbeitende Gewerbe. Dagegen beträgt der Anteil der horizontalen Hilfen für F&E, KMUs, Umweltschutz und Energieeinsparungen 38% der gesamten Hilfen.

Diese Formen der Hilfen, besonders für F&E, haben tendenziell die inhärente Tendenz zur Begünstigung der reicheren Regionen der Gemeinschaft, in denen die Forschungszentren der größeren Unternehmen konzentriert sind. Untersuchungen der regionalen Verteilung der Gemeinschaftshilfen für F&E in mehreren Mitgliedstaaten weisen darauf hin, daß diese auch dort in den wohlhabendsten Regionen konzentriert sind. Darüber hinaus war die staatliche Förderung von F&E bezogen auf das BIP in den reicheren Mitgliedstaaten höher als in den ärmeren Ländern (siehe Kapitel 3 oben).

Forschungs- und Technologiepolitik

Seit 1985 haben vier FTE-Rahmenprogramme als Instrument für FTE (Forschung und technologische Entwicklungs-)Maßnahmen in der Union gedient (1985–88, 1987–91, 1990–94, 1994–98). Diese Politik schließt erhebliche Ausgaben ein, obwohl die Rahmenprogramme lediglich für 4% der gesamten öffentlichen zivilen Forschungsausgaben in der Union verantwortlich sind.

Auch wenn ihr vorrangiges Ziel die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist, so helfen diese Programme doch bei der Entwicklung von FTE-Kapazitäten in den verhältnismäßig schwächeren Teilen der Union und stärken so ihre strukturelle Entwicklung. Zwar werden die hohe Arbeitslosigkeit in

Europa und die Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche häufig dem technologischen Fortschritt zur Last gelegt, doch sind Innovationen und die Verbreitung von Wissen entscheidende Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Nichteinführung neuer Technologien und die „Einfrierung“ existierender Produktionsstrukturen sind jedoch keine tragbaren Optionen, besonders in den unterentwickelten Regionen, wo ein großer Bedarf zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Geschwindigkeit des Wandels in Unternehmen besteht.

Angesichts der Wichtigkeit einer Entwicklung von FTE in benachteiligten Regionen hat die Kommission 1993 einen ersten Ansatz zur Erhöhung der Synergie zwischen FTE und Kohäsionspolitiken vorgelegt (KOM(93)203), der das Ziel einer Erhöhung der FTE-Kapazität solcher Regionen und die Sicherung eines hohen Forschungsniveaus in ganz Europa hatte. Dieser Ansatz wird in einer Mitteilung der Kommission zu Kohäsion und FTE-Politik 1997 weiterentwickelt werden.

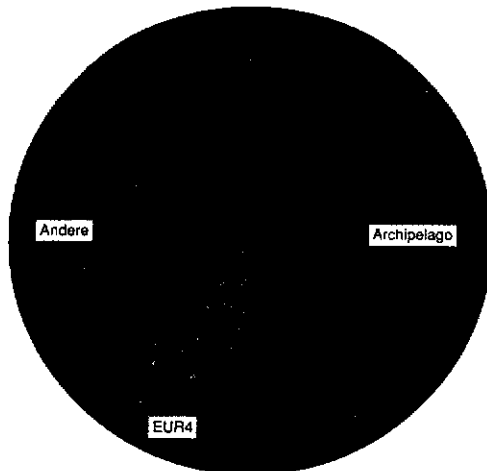
Das Grundprinzip bei der Auswahl von FTE-Projekten für die Förderung stellt selbst einen Einflußfaktor auf die Kohäsion dar, indem es Teilnehmern aus den am stärksten benachteiligten Regionen Zugang zu internationaler Forschung in einem gemeinschaftsweiten Wissenschafts- und Technologieraum bietet.

Regionale Ungleichgewichte bei FTE in Europa

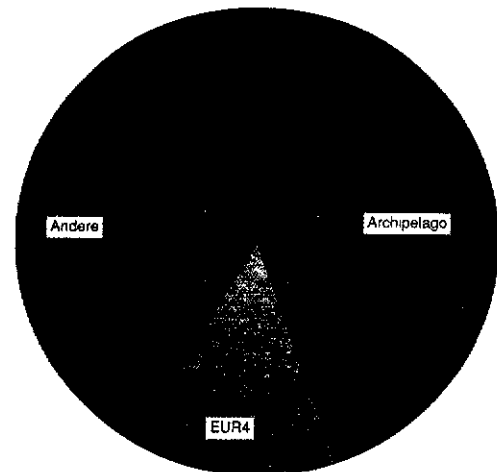
Die Suche nach einer besseren Komplementarität zwischen der FTE- und der Strukturpolitik steht zwei Grundtatsachen gegenüber. Auf der einen Seite gibt es Disparitäten zwischen den Regionen bei der Wettbewerbsfähigkeit, die die Kohäsionspolitik zu vermindern versucht. Auf der anderen Seite besteht die Notwendigkeit sicherzustellen, daß Regionen und lokale Räume die Fähigkeit besitzen, aus wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen Nutzen für ihre Wettbewerbsfähigkeit zu ziehen, insbesondere durch die Verbreitung von Know-how, um hervorragende Qualität anzustreben.

Innerhalb der Union haben Deutschland und Frankreich die höchsten öffentlichen Ausgaben für zivile FTE. Von den 50,311 Mrd. ECU, die die Mitgliedstaaten 1993 ausgegeben haben, stammen allein 30,234 Mrd. ECU, d.h. 60% des Gesamtbetrages, aus Deutschland und Frankreich, während Irland, Portugal und Griechenland zusammen lediglich 672 Mio. ECU ausgaben. Dies entspricht nur 1,5% des Gesamtbetrages. In Spanien betrugen die Ausgaben 2,049 Mrd. ECU, knapp 4% der Gesamtausgaben. Das Verhältnis bei den öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben für FTE zwischen den Mitgliedstaaten liegt bei 13 zu 1, während es für das Pro-Kopf-BIP (in ECU) lediglich bei 5 zu 1 liegt.

23 Unterstützung durch das F&E Rahmenprogramm, 1987 bis 1990 (Mio. ECU)



24 Unterstützung durch das F&E Rahmenprogramm, 1991 bis 1994 (Mio. ECU)



Die Daten messen das Ausgabenniveau bei EU Verträgen jeweils nach dem Standort der Vertragsnehmer. Sie zeigen daher nicht eines der wesentlichen Merkmale der F&E Programme auf, welches darin besteht, über einen einzigen Vertrag mit der Kommission Partner aus mehreren Mitgliedstaaten und Regionen zusammenzuführen. Die Angaben können daher nur teilweise Aufschluss darüber geben, welchen Gesamtnutzen verschiedene Regionen aus den EU FTE Programmen ziehen, da jeder Partner Zugang zu allen Ergebnissen des oder der Projekte hat, an denen er teilnimmt. Die Daten zu den Ausgaben geben das Interesse an verschiedenen wissenschaftlichen Projekten wieder.

Zudem sind die Ausgaben innerhalb der Mitgliedstaaten sehr ungleichmäßig verteilt, so daß auf regionaler Ebene die Unterschiede noch größer sind. Fast die Hälfte der europäischen Forschung findet in 12 „Innovationsinseln“, dem sogenannten „Archipel Europa“ statt, der sich von London bis Mailand erstreckt (und die Gebiete Amsterdam/Rotterdam, Île de France, das Ruhrgebiet, Frankfurt, Stuttgart, München, Lyon/Grenoble und Turin einschließt). Diese Inseln verfügen über dichte Netzwerke von Unternehmen und Labors und arbeiten bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren zusammen.

Das Ungleichgewicht zwischen den Regionen hat seit 1989 tendenziell abgenommen, z.T. als Ergebnis der Unterstützung durch die Strukturfonds, von deren Gesamtausgaben 5% für Maßnahmen, die mit FTE zusammenhängen, verwendet wurden. Dies reichte jedoch nicht aus, um den Rückstand zu den Zentralgebieten zu schließen, der bei den Rahmenbedingungen besteht, die notwendig sind, um von der Verbreitung beispielhafter Praktiken zu profitieren.

Ein positiver, aber begrenzter Beitrag zur Kohäsion

Das Wachstum der Kohäsionsländer wurde von einem signifikanten Anstieg sowohl der öffentlichen als auch der privaten Ausgaben für FTE begleitet. Die inländischen Bruttoausgaben für FuE stiegen in Portugal von 0,4% des BIP 1985 auf 0,6% 1992, in Griechenland von 0,3% 1985 auf 0,6% 1993, in Irland im gleichen Zeitraum von 0,8% auf 1,2% und schließlich in Spanien von 0,5% 1985 auf 0,9% 1994.

Die Unterstützung durch die Union half den benachteiligten Regionen, besser an den Rahmenprogrammen teilzunehmen, obwohl die Bedeutung des Archipels Europa bestehen bleibt. Fast die Hälfte der Verträge unter dem FTE-Rahmenprogramm geht in neun Regionen, in denen lediglich 28% der Gesamtbevölkerung wohnt (Schaubilder 23-25). Die Teilnahme der Kohäsionsländer an den aufeinanderfolgenden Programmen ist jedoch — wenn auch langsam — angestiegen. Diese Länder haben auch mehr und mehr Verbindungen mit Partnern im Norden der Union entwickelt. Allein 1995 wurden etwas mehr als 14.000 Verbindungen in den vier Kohäsionsländern als Ergebnis des Rahmenprogramms geschaffen. Unter den zweiten und dritten Rahmenprogrammen waren jedoch knapp die Hälfte aller Verbindungen mit Partnern im Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland.

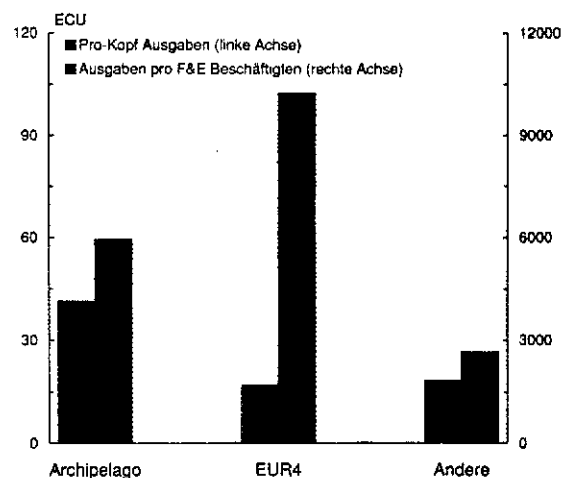
Eine Komplementarität mit den Strukturpolitiken sollte es ermöglichen, die Synergieeffekte zu verbessern, die zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Kohäsionsländer und unterentwickelten Regionen notwendig sind, und die den Firmen und Forschungszentren

Das fünfte FTE-Rahmenprogramm

Die Orientierungen, die die Kommission in ihrer Mitteilung „Erfindungen morgen“ vorgeschlagen hat, betonen eine Reihe von Themen innerhalb der sechs vorgeschlagenen Prioritäten, die für die Kohäsion von besonderer Bedeutung sind.

- die Entwicklung des Humankapitalpotentials, vor allem hinsichtlich der Ausbildung und Mobilität von Forschern, deren Erfahrung unter früheren Programmen den Wert dieser Art von Aktionen für benachteiligte Regionen gezeigt hat. Dieser Ansatz muß weiterentwickelt werden;
- eine größere Anstrengung zur Anregung von Innovationen und der Verbreitung von Ergebnissen, insbesondere eine Erhöhung der Beteiligung von KMUs, die eine notwendige Bedingung für die strukturelle Entwicklung schwächerer Regionen ist;
- die Entwicklung der Informationsgesellschaft, wobei sich hier die Frage des Zugangs der Bewohner schwächerer Regionen zu fortgeschrittenen Diensten stellt, die für sie ebenso wichtig ist wie für die Menschen in entwickelteren, zentralen Regionen.

25 Indikatoren für F&E, 1987-94



Das Innovationsprogramm

Unter dem vierten Rahmenprogramm für gemeinschaftliche FTE-Aktivitäten wurde ein spezifisches Programm, das Innovationsprogramm, aufgelegt, um die Ergebnisse der Forschungsaktivitäten zu verbreiten. Es hat drei interdependente Ziele:

- Beitrag zur Schaffung eines Umfelds, das innovationsfreundlich ist und die Absorption neuer Technologien durch Unternehmen fördert (einschließlich der Förderung von innovativen Managementtechniken und des Europäischen Innovationsüberwachungssystems).
- Förderung der Entwicklung eines „offenen Bereichs“ in Europa für die Verbreitung neuer Technologien und von Know-how (auch durch Technologietransferprojekte und Innovationsvermittlungszentren)
- Stimulierung des Angebots passender Technologien in diesem Bereich (auch durch Technologievalidierungsprojekte und Hilfe bei der Patentierung und Ausnutzung von Innovationen)

Das Programm schließt regionale Maßnahmen zu Innovationen ein, wie beispielsweise Regionale Innovationsstrategien und Technologietransferprojekte. Der Zweck all dieser Maßnahmen ist es, europäischen Firmen zu helfen, wirkungsvoll auf den Weltmärkten zu konkurrieren. Wie bereits im Grünbuch zu Innovationen erläutert, wird solche Unterstützung am besten auf regionaler oder lokaler Ebene gewährt. Auf dieser Ebene können kleine Firmen ermutigt werden, ihre Ressourcen zusammenzulegen und ihre komparativen Vorteile am besten auszunutzen, so daß sie mit größeren Firmen konkurrieren können.

Das Programm zielt darauf ab, die wirklichen Bedürfnisse der Unternehmen zu befriedigen. Dies ist essentiell für die Stärkung des FTE-Outputs, und um die in Europa existierende starke wissenschaftliche Grundlage optimal zu nutzen. In der Vergangenheit war Europa weniger erfolgreich als andere Länder bei der Umsetzung neuer Ideen in greifbare neue Produkte und Verfahren.

erlauben würden, an den Politiken in diesem Bereich aktiver teilzunehmen und von ihnen stärker zu profitieren (vgl. Kasten zum 5. Rahmenprogramm).

Eine vollständige Evaluierung muß weiter gehen und die Qualität der Interventionen sowie ihre Bedeutung

für die industriellen Bedürfnisse schwächerer Regionen in die Analyse einbeziehen, anstatt nur die finanziellen Beiträge der FTE-Politik der Union zu betrachten.

Die Evaluierung der Rahmenprogramme liefert eine Reihe von Einsichten über qualitative Aspekte der Beteiligung der vier Kohäsionsländer:

- Die Beteiligung von Forschungsinstituten und/oder Universitäten ist im Vergleich zum privaten Sektor verhältnismäßig höher, und die Beteiligung der Wirtschaft findet vor allem durch KMUs statt, vor allem aufgrund der Tatsache, daß es in diesen Ländern nicht viele große Firmen gibt.
- An bestimmten Programmen wie ESPRIT und BRITE-EURAM scheinen die Kohäsionsländer und -regionen stärker beteiligt zu sein.
- Der Hauptnutzen der Beteiligung besteht in dem Erwerb wissenschaftlicher Kenntnisse und Fähigkeiten, sowie in der Anwendung dieser Kenntnisse. (Ein Großteil der Firmen dieser Länder sah den Hauptnutzen darin, daß neue Produkte und Verfahren innerhalb von drei Jahren entwickelt wurden.)
- Wie bei den Rahmenprogrammen im allgemeinen, ist die Fortsetzungsrate nach Vertragsende relativ hoch. So berichteten beispielsweise 18% der griechischen Teilnehmer, daß sie dauerhafte Beziehungen zu den EU-Partnern aufgebaut hätten, und 54% standen in häufigem Kontakt.

Kleinere Firmen sind ein wichtigerer Bestandteil für die Beteiligung an EU-Programmen in den Kohäsionsländern als in anderen Ländern, aber sie scheinen größere Schwierigkeiten dabei zu haben, maximalen Nutzen aus den Programmen zu ziehen. Das ist ein Problem, daß im dritten und vierten Rahmenprogramm behandelt wird, zum Beispiel durch Maßnahmen zur Förderung und Vereinfachung des Teilnahmeverfahrens (insbesondere durch das CRAFT-Programm), zur Unterstützung der Verbreitung der Ergebnisse und zur Förderung der Konvertierung der Ergebnisse in neue Produkte und Verfahren.

Detaillierte Analysen zeigen, daß die südlichen Länder ihre Beteiligung an den Rahmenprogrammen im Laufe der Zeit verstärkt haben. Sie nehmen darüber hinaus engere Beziehungen zu den Partnern im Norden auf, wenn auch manchmal nur als Unterauftragnehmer. Die Analysen weisen ferner darauf hin, daß gewöhnlich die besten Institute zusammenarbeiten, vor allem in Portugal und Griechenland, wo sie enge Beziehungen zu ihren nördlichen Partnern aufgenommen haben. Da-

raus folgt das Risiko, daß die Forschung für die Entwicklungsbedürfnisse der ärmeren Länder nicht mehr relevant ist. Mit anderen Worten, während der Nutzen für die Entwicklung wissenschaftlicher Kenntnisse und Fähigkeiten sowie Management-Know-how gegeben ist, kann eine Überbetonung der Forschungsqualität zu einer zu großen Trennung von akademischer und angewandter Forschung führen, wobei letztere für die ärmeren Länder besonders wichtig ist.

In die Rahmenprogramme wurden Forschungsthemen aufgenommen, die direkte Bedeutung für die Bedürfnisse der Industrie in den ärmeren Ländern hat. Ein Beispiel ist das Textilprogramm im Rahmen der BRIT- EURAM-Initiative, der es gelang, durch Automatisierungsverfahren Textilfirmen in Europa zu halten oder sogar einen Teil der Produktion wieder zurückzuverlagern, die sich aufgrund niedrigerer Löhne in anderen Teilen der Welt angesiedelt hatten. Dies weist darauf hin, daß Programme zu Verbreitung neuer Verfahrenstechnologien selbst in traditionellen Industriesektoren ohne Hochtechnologien einen beträchtlichen Nutzen abwerfen können. (Die Verbreitung von Ergebnissen aus Forschung und Technologie wird durch das vierte Rahmenprogramm verstärkt gefördert, indem 1% der Programme für diesen Zweck vorgesehen ist — siehe Kasten zum Innovationsprogramm.)

Es gibt wachsende Bemühungen hinsichtlich der Ausnutzung von Synergieeffekten zwischen den Politiken für den Zusammenhalt und für jene Forschung und Technologie. Aus diesem Grunde erhält das Forschungspersonal in einer Reihe von neuen, durch die Strukturfonds unterstützten Institutionen Hilfen aus den Mitteln des Programms „Ausbildung und Mobilität von Forschern“ im Rahmen des vierten Rahmenprogramms. Diese Hilfen haben die Form eines zusätzlichen Förderjahres für die Forscher, wenn sie in ihre Regionen zurückkehren, und von Subventionen, um ihre Labors auszurüsten.

KMU-Politik

Die Politik für kleine und mittlere Unternehmen hat die Ziele Verbesserung des Unternehmensumfelds, Förderung der Information durch die Gemeinschaft und transnationale Unternehmenskooperation, verbesserter Zugang zu F&E und bessere Verfügbarkeit von Krediten.

KMUs sind ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaft. 1992 waren 67% der in Unternehmen Beschäftigten in KMUs angestellt, und 65% des Umsatzes wird in ihnen erzeugt. Besondere Bedeutung haben sie für den Handel (89% der Beschäftigung) und den Dienstleistungs-

EUROPARTENARIAT und INTERPRISE

Die Programme EUROPARTENARIAT und INTERPRISE unterstützen die Organisation von Unternehmenskonferenzen, bei denen Vertreter von KMU sich treffen können und Kooperationsprojekte mit ihren Partnern aus den anderen Ländern diskutieren können. EUROPARTENARIAT besteht aus zwei Konferenzen pro Jahr mit jeweils über 2000 Teilnehmern. INTERPRISE umfaßt 40-50 Treffen pro Jahr, an denen durchschnittlich 100 Unternehmen teilnehmen. Beide sind relativ stark auf die Förderregionen konzentriert. Die Organisation von Treffen zur Förderung der Kooperation in der Industrie in Form von Runden Tischen oder Messen (IBEX, Internationale Käufermesse in strategischen Sektoren) kommt im allgemeinen auch eher den Kohäsionsländer zugute.

Ein weiterer Politikbereich zielt darauf ab, den Zugang zu Forschung und Technologie zu erleichtern. Ein Pilotprojekt ist EUROMANAGEMENT RTD, das auf der Basis von 50%-iger Förderung 47 Beratungsorganisationen unterstützt, die auf Forschung und Technologie und Innovationen für KMUs spezialisiert sind. Es hat fast 1000 KMUs ausgewählt und strategische Planung, Bedarfsanalyse, Partner-suche sowie im Jahre 1995 Unterstützung bei der Entwicklung von Projekten für Forschung und Technologie implementiert. Etwa 26% der teilnehmenden KMUs waren in den Kohäsionsländern ansässig.

sektor allgemein (77%), weniger wichtig sind sie im Produzierenden Gewerbe wo Großunternehmen für 40,5% der Beschäftigung und 52,5% des Umsatzes verantwortlich sind). Ihre besonderen Vorteile hinsichtlich des Zusammenhalts bestehen darin, daß sie weniger kapitalintensiv und stärker arbeitsintensiv sind als die großen Unternehmen und so pro Produktionseinheit mehr Arbeitsplätze schaffen. Dadurch sind sie für die schwächeren und peripheren Regionen gut geeignet, in denen Kapitalknappheit oft ein Problem darstellt.

Das Hauptproblem, mit dem die KMUs konfrontiert sind, ist der Mangel an Startkapital und Arbeitnehmer mit geeigneter Qualifikation, vor allem Führungskräfte. Daneben können sie Probleme mit dem komplexen Umfeld rechtlicher Bestimmungen und Behörden haben und können unter Informationsmangel hinsichtlich technischer Möglichkeiten und potentieller neuer Anbieter oder Kunden leiden.

Information, Unternehmenskooperation und Zugang zu Forschung und Technologie gehören zu den wichtigsten Bereichen der KMU-Politik der EU. Die Europäischen Informationszentren dienen der Verbreitung von Informationen über Märkte, Kunden, das Potential für Kooperationen, Unteraufträge usw. Daneben informieren sie über Details von politischen Entwicklungen wie der EU-Förderung, öffentlichen Aufträgen und Umweltbestimmungen. Das Netz umfaßt 226 Zentren in den EU-Ländern und hat Verbindungen zu 25 Zentren in Norwegen, Island, Zentral- und Osteuropa und den Mittelmeerländern. Dadurch, daß sich 160 Zentren (71%) in Gebieten befinden, die Förderung durch EU-Hilfen erhalten können, besteht eine starke Ausrichtung auf den Zusammenhalt. Ein Viertel der 300.000 jährlich beantworteten Anfragen kommen aus den vier Kohäsionsländern.

Zur Förderung der transnationalen und Unternehmenskooperation wurden Einrichtungen für die Geschäftspartnersuche geschaffen wie das Business Cooperation Network (BC-NET) und das *Bureau de Rapprochement des Entreprises* (BRE). Die Hälfte der Geschäftspartner in den BC-NETs und 54% der Geschäftspartner in den BRE stammen aus Förderregionen, wobei die intensivste Nutzung in Portugal, Belgien, Italien und Irland zu beobachten ist.

Das letzte Politikfeld ist die Verfügbarkeit von Krediten und Finanzierung. Das Pilotprogramm Startkapital für die Investition von privatem Risikokapital in neue innovative Unternehmen förderte die Schaffung von 23 unabhängigen Investmentfonds, die von 1989 bis Februar 1995 26,6 Millionen ECU in 228 neuen, innovativen Unternehmen investierten. Von den ärmeren Mitgliedstaaten hat jedoch nur Spanien mit drei Fonds aktiv an diesem Programm teilgenommen. In Irland gibt es nur einen Fonds und in Griechenland und Portugal überhaupt keinen.

Die im Jahre 1993 auf dem Kopenhagener Ratstreffen eingeführten KMU-Maßnahmen für die Subventionierung von Krediten wurde so gestaltet, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen in den KMUs gefördert wird. In den wohlhabenderen Staaten wurde dieses Programm zu fast 100% ausgeschöpft, während nur ein Fünftel der für Griechenland und Portugal vorgesehenen Mittel genutzt wurden. Die Ausschöpfungsgrad war in Irland und Spanien etwas höher (etwa 80%), aber das unterstreicht das große Problem der KMU-Politik, daß sie von der Nachfrage bestimmt werden. Dadurch ist die Ausschöpfung in den Mitgliedstaaten mit den dynamischsten Unternehmen am höchsten (und dort, wo es einen gut entwickelten Dienstleistungssektor gibt). Diese Mitgliedstaaten sind gewöhnlich die reicheren.

Obwohl die KMU-Politik in gewissem Maße auf die Verbesserung des Zusammenhalts ausgerichtet ist, verhindert die mangelnde Ausschöpfung der Kredite in der Praxis also die Erreichung dieses Ziels. In Griechenland scheinen besondere Probleme hinsichtlich aktiver Teilnehmer für die meisten Programme zu bestehen, während die Probleme in den anderen drei Ländern geringer sind.

Handelspolitik

Die Handelspolitik der EU zielt darauf ab, externe Hindernisse zu beseitigen und ein geordnetes Wachstum des weltweiten Handels zu fördern. Es ist das Gegenstück zum Binnenmarktprogramm, daß die internen Hindernisse beseitigt hat. Das Ergebnis dieses zweigleisigen Ansatzes besteht darin, daß die Europäische Union dazu in der Lage war, nach innen gerichtete, protektionistische Tendenzen gegenüber der Außenwelt zu vermeiden und gleichzeitig der Verantwortung als größter Markt für Güter und Dienstleistungen nachzukommen.

Es besteht Konsens hinsichtlich der positiven Effekte der Liberalisierung des Welthandels für das Wirtschaftswachstum. Langfristig schaffen die von einer offenen Wirtschaft unterstützten Einkommenssteigerungen eine größere Nachfrage nach den Produkten weniger begünstigter Gebiete und eine größere finanzielle Ressource für die Förderung der regionalen Entwicklung. Die Beseitigung der Handelsschranken erfordert die Anpassung der Produktionsstrukturen, die sowohl räumlich als auch sozial ungleich sein können. Angesichts der langfristig positiven Effekte der Handelsliberalisierung sind die Argumente für die Aufrechterhaltung des Schutzes für schwache Wirtschaftszweige wenig überzeugend, selbst als kurzfristiges Mittel zur Förderung des regionalen Zusammenhalts.

Die gegenwärtig bestehenden Zölle (und MFA-Quoten) sind für die Regionen der Europäischen Union mit niedrigerem Einkommen wichtiger als für die andere. Durch hohe Zölle geschützte Wirtschaftszweige haben einen Anteil von fast 50% der Beschäftigung in der Industrie in Portugal und Griechenland, wogegen dieser Anteil in den nördlichen Ländern wie Deutschland und Dänemark bei weniger als 25% liegt. Andererseits sind nichttarifäre Handelshemmnisse wie freiwillige Exportbeschränkungen eher in den nördlichen Mitgliedstaaten konzentriert.

Die im Jahre 1993 erfolgreich abgeschlossene Uruguay-Runde hatte ein Abkommen mit folgenden Elementen zum Ergebnis: deutliche Reduzierung der Handelsbeschränkungen, Neuformulierung des inter-

nationalen Handelsrechts wie Dumpingverbote und die Ausweitung der weltweiten Regelungen auf neue Gebiete wie vor allem Landwirtschaft, Dienstleistungen und Schutz des geistigen Eigentums. Es wird erwartet, daß dadurch die Aussichten für Wachstum und Beschäftigung in vielerlei Hinsicht betroffen sind. Die weltweite Verringerung der Zölle von durchschnittlich 5% auf 3,5% in den Industrieländern wird vermutlich den Handel anregen (durch das nach Schätzungen um 1–2% steigende Welt-BIP), größere Exportmöglichkeiten für die Produzenten in der EU eröffnen und dadurch zur Steigerung von Produktion und Beschäftigung in der EU beitragen.

Im Hinblick auf den Dienstleistungssektor werden die neuen multilateralen Abkommen ein sichereres Umfeld für ausgedehnten Handel schaffen und die Grundlage für weitere Liberalisierungsverhandlungen bieten. Da die wohlhabenderen Regionen tendenziell größeren Nutzen aus dem besseren Zugang zu den Weltmärkten ziehen (alle Kohäsionsländer weisen im Dienstleistungssektor Handelsdefizite auf), können die ersten Wirkungen in einer Vergrößerung der Disparitäten zwischen armen und reichen Regionen bestehen. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU wird jedoch ebenfalls verbessert werden, was günstige Auswirkungen auf die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt hat. Das gleiche gilt für die neuen Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums und den Regelungen über nichttarifäre Handelsbeschränkungen.

Trotz der langfristigen, potentiellen Gewinne sollte der anfängliche Modernisierungs- und Anpassungsdruck auf die Produktionsstrukturen in den Regionen mit niedrigem Einkommen nicht unterschätzt werden. Bestimmte Wirtschaftszweige wie die Textil- und Bekleidungsbranche werden stärker als andere betroffen sein, besonders in Spanien, Griechenland und Portugal. Die Folgen werden jedoch auf zwei Weisen gemildert. Erstens werden die MFA schrittweise im Laufe von zehn Jahren stattfinden, wobei die meisten Änderungen sich auf das Ende dieses Zeitraums im Jahr 2005 konzentrieren, was Raum für entsprechende Pläne und Anpassungsmaßnahmen schafft. Zweitens betreffen die in der ersten Phase von der Liberalisierung betroffenen Produkte alle Mitgliedstaaten in mehr oder weniger gleicher Weise. Die Reduktion der durchschnittlichen Zolltarife (von 5,98% auf 3,73% oder von 7,4% auf 4,5% bei Produkten des Verarbeitenden Gewerbes) wird schrittweise in einem Zeitraum von fünf Jahren vorgenommen. Hinzu kommt, daß die Zölle in der Europäischen Union bereits niedrig sind, was den Prozeß der Anpassung und des Wandels erleichtern wird.

Die Europäische Union liegt im Zentrum eines komplexen Netzes von regionalen Handelsabkommen. Die

wichtigste Entwicklung in der jüngsten Zeit ist die Aushandlung von Freihandelsabkommen (Abkommen mit den Ländern in Zentral- und Osteuropa). Der Handel mit diesen Ländern expandiert in beide Richtungen, was positive Gesamteffekte hat.

Im allgemeinen sind die vier Kohäsionsländer anfälliger für Probleme durch Handelsliberalisierungen, da sie in ihren Exportsektoren und den der Importkonkurrenz ausgesetzten Wirtschaftszweigen Schwächen aufweisen. In allen bestehen Handelsdefizite im Dienstleistungssektor, der zu den wahrscheinlich expandierenden Sektoren gehört. Die große Ausnahme ist Irland, wo die Modernisierungen des letzten Jahrzehnts zu Folge hatten, daß die Wirtschaft in technologieintensiven Sektoren heute komparative Kostenvorteile aufweist (wie auch in der Nahrungsmittelindustrie). Irland dürfte daher vom Wachstum der Exportmärkte für Hochtechnologieprodukte profitieren wie auch von einem möglichen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen, was auch für Spanien und Portugal gilt, obwohl der Wettbewerb für Investitionen durch die sich im Umbruch befindenden Volkswirtschaften in Zentral- und Osteuropa zugenommen hat.

4.3 Die Netzwerkpolitiken

Die Netzwerkpolitiken der EU versuchen die rein nationale Ausrichtung bei der Bereitstellung von Schlüsselinfrastrukturen zu verringern und die Vernetzung und Effizienz im Verkehrs-, Telekommunikations- und Energiebereich zu verbessern. Sie sind daher für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft insgesamt wichtig. Gleichzeitig haben diese Politiken Auswirkungen auf die räumliche Verteilung der Produktion und damit auf den Zusammenhalt, der in ihrem Zielkatalog eine zunehmende Bedeutung hat.

Netzwerkpolitiken können als ein Instrument zur Reduktion der Transaktionskosten (Transport und Telekommunikation) betrachtet werden, die beim Handel mit Gütern oder bei der Verlagerung von Produktionsfaktoren von einem Ort zum anderen entstehen. Ob zentrale oder periphere Regionen stärker von einer solchen Kostenreduktion profitieren werden, ist eine Frage, die noch zu beantworten sein wird. Dies hängt in entscheidendem Maße von der Höhe der entstehenden Kostenreduktion ab. Wenn diese relativ gering ist, wird es weiterhin ökonomischer sein, die Produktion in zentralen Regionen der Europäischen Union zu konzentrieren, da die Agglomerationsvorteile (hinsichtlich der Größenvorteile und der Nähe zu Lieferanten und Kunden usw.) die Einsparungen bei den Arbeitskosten durch niedrigere Löhne in peripheren Gebieten tenden-

ziell überwiegen werden. Wenn aber die Transportkosten auf ein sehr geringes Niveau gesenkt werden, werden die niedrigeren Arbeitskosten in peripheren Regionen für die Standortentscheidung wichtiger, wodurch die Produktion umgelenkt wird. Da sich die Transportkosten eher langfristig verändern werden, könnten auf längere Sicht die peripheren Regionen durchaus stärker profitieren als die zentraler gelegenen.

Verkehr

Verkehr hat einen potentiell entscheidenden Einfluß auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Abgesehen von seiner Rolle für Produktion und Verteilung von Gütern, ist der öffentliche Personenverkehr insbesondere für Gruppen mit niedrigem Einkommen und für Frauen sehr wichtig. Die Verkehrspolitik der Gemeinschaft ist besonders während der Implementation des Binnenmarktprogramms in erster Linie darauf ausgerichtet gewesen, durch die Schaffung eines offenen und wettbewerbsgesteuerten Verkehrsmarktes die Liberalisierung voranzutreiben und durch die Harmonisierung fiskalischer, sozialer und technischer Bedingungen die Integration zu verbessern. Diese Maßnahmen wurden in Übereinstimmung mit den Vertragsregelungen von speziellen Bestimmungen über die Bereitstellung universaler Dienstleistungen begleitet, die Verkehrsbedürfnisse eher aus Sicht regionaler oder sozialer Faktoren betrachtet als aus rein ökonomischer Sicht. Die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs ist ebenfalls wichtiger geworden.

Ein zweiter Bestandteil, der auf die Verträge über die Europäische Union zurückgeht, sorgte für die Schaffung der

Transeuropäischen Verkehrsnetze, die explizit nicht nur auf die durch die ausschließlich nationale Ausrichtung der Infrastrukturinvestitionen entstehenden Inkongruenzen und Überlappungen ausgerichtet sind, sondern auch auf den besonderen Beitrag zum Zusammenhalt. (Schaubild 26 und Tabelle 16 im Anhang zeigen die Aufteilung der Ausgaben zwischen den Verkehrsträgern und zwischen den Kohäsionsländern und dem Rest der Union.)

In letzter Zeit ist die Idee der „nachhaltigen Mobilität“ das Hauptziel der Verkehrspolitik geworden. Die Deckung des Mobilitätsbedarfs mit deutlich weniger Ressourcenverbrauch, die Verschärfung technischer Emissionsstandards, die Einflußnahme auf die Struktur des Mobilitätsbedarfs, beispielsweise durch die Integration von Raumplanungsprioritäten in die Verkehrsplanung und die Förderung von kombinierten Verkehrsmodellen sind heute Themen mit beträchtlichem Einfluß auf die Verkehrspolitik der EU.

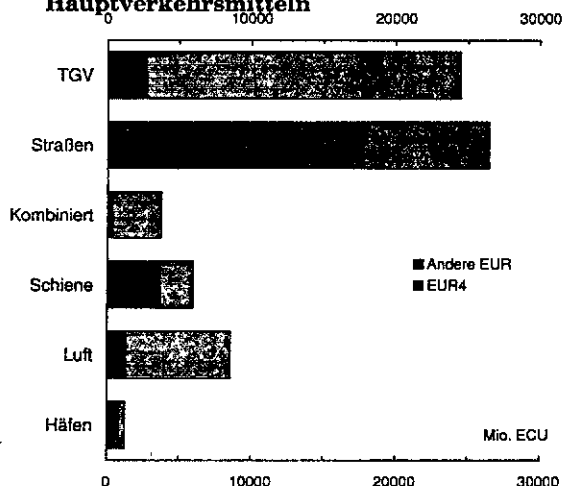
Im Hinblick auf die Liberalisierung erfordert die Entwicklung einer integrierten europäischen Wirtschaft einen offenen Transportmarkt, der frei von Markteintrittsbarrieren und diskriminierenden Praktiken ist. Die Transportkosten stellen in der Regel, mit Ausnahme einiger weniger Massengüter, keinen beträchtlichen Anteil der Kosten von Unternehmen dar, ein verlässliches und effizientes Verkehrssystem trägt jedoch nicht nur zur Kostensenkung, sondern auch zu einer veränderten Wahrnehmung von Entfernung bei. Dies hat potentiell wichtige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die räumliche Verteilung der Produktion.

EU-Politiken, Liberalisierung und die Kohäsionsländer

Es ist unwahrscheinlich, daß die Kohäsionsländer von den Entwicklungen der Politik für die verschiedenen Verkehrsarten jeweils in derselben Weise berührt werden. Wegen historischer Vorgaben und ihrer geographischen Randlage dürften Veränderungen in den Bereichen Straßenverkehr, Schiffsverkehr (kurze Distanzen) und Luftfahrt in den Kohäsionsländern die größten Wirkungen haben.

Der Straßenverkehr wird aller Voraussicht nach in den Kohäsionsländern das wichtigste Transportmittel für Güter und Dienstleistungen bleiben (da dort historisch bedingt andere Infrastrukturen weniger wichtig waren). Für den Personenverkehr existieren ausgedehnte Busnetze auf dem Land und zwischen den Städten, während die private Motorisierung im allgemeinen niedriger ist als in den Nicht-Kohäsionsländern. Beim Frachtverkehr nimmt in den Kohäsionsländern der Straßentransport ebenfalls einen wesentlich höheren Anteil ein als in den anderen Ländern der EU, wobei

26 Gesamtausgaben für die Transeuropäischen Netze nach Hauptverkehrsmitteln



dieser meistens von den Unternehmen selbst abgewickelt wird. Folglich muß eine marktorientierte Politik, die eine Abkehr vom Straßenverkehr anstrebt — wie z.B. durch die Einführung von Straßennutzungsgebühren — genau überdacht werden, da sie ungünstige Auswirkungen auf die Entwicklungsperspektiven haben könnte. Differenzierte Ansätze für unterschiedliche Bedingungen sind notwendig. Dies war auch der Ansatz, der im Grünbuch der Kommission über gerechte und effiziente Preisbildung im Verkehr aufgegriffen wurde.

Der Seeverkehr hat potentiell eine zentrale Rolle in den Kohäsionsländern. Leider sind die Hafenanlagen in diesen Ländern oft stark unterentwickelt: Niedrigere Effizienz (teilweise auf Grund von zu geringen Investitionen) trägt zu langsameren Umschlagszeiten für Güter bei, was wiederum zu hohen Frachtgebühren führt. Die Initiative der Gemeinschaft für die Seeschifffahrt dürfte für die Häfen der Kohäsionsländer, insbesondere für Häfen in den Mittelmeerländern und Irland, positive Auswirkungen mit sich bringen. Angesichts der weiten Entfernungen und der geographischen Hindernisse für den Güterverkehr hat die Förderung der Seeschifffahrt auf kurzen Entfernungen Bedeutung für die Reduzierung der Transportkosten und -zeiten. Förderlich ist dabei insbesondere die angestrebte Koordination bei den Bemühungen zur Einführung von neuen Technologien, Weiterbildung, Infrastrukturförderung und neuen Arbeitsweisen.

Effizienter und günstiger Luftverkehr kann einen grundlegenden Beitrag zur Eröffnung von Möglichkeiten für die geographisch abgelegensten Gebiete leisten, vor allem durch die Verkürzung von Reisezeiten für Geschäftsreisende. Doch eine der möglichen negativen Konsequenzen der Liberalisierung ist die Aufgabe von weniger gewinnträchtigen Flugrouten, die bisher durch Quersubventionen aus profitablen Märkten aufrechterhalten wurden. Bisher ist diese Auswirkung jedoch in der Praxis noch nicht aufgetreten. Gleichzeitig hat sich auf den am stärksten beflogenen Routen zwischen den großen Städten der Wettbewerb verstärkt, so daß diese tendenziell von den größten Presisenkungen profitieren. Für die Kohäsionsländer bedeutet dies, daß die Vorteile in überproportionaler Weise einer begrenzten Anzahl urbaner Zentren zugute kommen, in der Regel den Hauptstädten.

Die Aufnahme neuer *internationaler regionaler* Flugdienste war einer der ersten Schritte des Liberalisierungsprozesses in der Luftfahrt: Die Richtlinie von 1983 erlaubte den Einsatz von Flügen zwischen regionalen Flughäfen in verschiedenen Ländern (was anfänglich einigen Erfolg hatte). Mit der Ausdehnung der Liberalisierung auf den Gesamtmarkt gelangten die Bemühungen um *interne regionale* Dienste zu größter Bedeutung, und die Bestimmungen genehmigten den

Schutz derartiger Routen im Rahmen der garantierten Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

In einigen Fällen konnten die Fluglinien der Kohäsionsländer die offeneren Marktbedingungen zur Kombination ihrer Angebote ausnutzen. Beispielsweise kann eine irische Fluglinie, die die Strecke von Lyon nach Dublin bedient, jetzt Paris in ihren Flugplan aufnehmen und französische Passagiere nach Paris transportieren.

Alles in allem hat der einheitliche Luftfahrtmarkt die Schaffung von Luftverbindungen in, aus und zwischen peripheren Teilen Europas erleichtert, mit positiven wirtschaftlichen Effekten wie z.B. der Entwicklung des Tourismus. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsrichtlinien für den öffentlichen Verkehr in Bereichen, in denen der Marktmechanismus nicht ausreicht, intensiv genutzt. Mehr als 100 Flugrouten werden in Anwendung dieser Regeln bedient.

Die geographische Lage der Kohäsionsländer bedingt die grundsätzliche Notwendigkeit verschiedener Verkehrsarten. Für den Gütertransport bedeutet das im allgemeinen effiziente Straßen/Schiff- oder Bahn/Schiff-Verkehrsverbünde, wobei die Qualität des ganzen Verbundsystems durch sein schwächstes Glied bestimmt wird. Verkehrsverbünde haben bis vor kurzem in der Verkehrsplanung auf europäischer Ebene gefehlt. Die Bedeutung von Verkehrsverbundsystemen für die Kohäsionsländer kann ausgehend von den Prioritäten beurteilt werden, die im Zusammenhang mit der weiter unten beschriebenen Initiative für die transeuropäischen Verkehrsnetze gesetzt wurden. Die transeuropäischen Verkehrsnetze der Kohäsionsländer haben ein von den übrigen Ländern abweichendes Verbundprofil. Der größte Anteil der Darlehensmittel wird in den Bereichen Häfen, Verbundsysteme und Straßen verwendet, jedoch nur zwischen 15% und 25% für den Schienenverkehr (konventionell und Hochgeschwindigkeitszüge) und Luft (Flughäfen und Luftverkehrsmanagement). Im Rahmen der Mittel für transeuropäische Verkehrsnetze haben die Kohäsionsländer den größten Anteil der EU-Förderung für den Straßenverkehr.

Transeuropäische Verkehrsnetze und Kohäsion

Durch die transeuropäischen Verkehrsnetze kann Europa weiter erschlossen werden, um den peripheren Mitgliedstaaten und Regionen neue Möglichkeiten zu eröffnen. Ein neu überarbeitetes Gutachten hat die Auswirkungen der Projekte für transeuropäische Verkehrsnetze hinsichtlich des Personenverkehrs untersucht. Das Ergebnis bestand darin, daß die Durchführung der bestehenden Programme die Erre-

ichbarkeit der Bevölkerung bei einer Tagesfahrt um 20% erhöhen würde. Dieser Durchschnittswert verbirgt die Unterschiede zwischen verschiedenen Agglomerationstypen. Die größten Zuwächse wären in Städten zu verzeichnen, die in der Nähe neuer Projekte liegen und bisher nur schlechte Verbindungen hatten (hier werden Verbesserungen von über 80% angegeben); in manchen Fällen betrifft das auch Städte in Kohäsionsländern. Die zweithöchsten Zuwächse sind in zentral gelegenen mittelgroßen Städten (30-60% Steigerung) zu verzeichnen, gefolgt von großen Städten in Kohäsions- und anderen Ländern (16-26%). Städte in abgelegenen Gebieten und einige besonders große Städte, die bereits eine gute Infrastruktur aufweisen, zeigen den geringsten Zuwachs (10% und darunter).

Im Hinblick auf die Reisezeit bietet sich gemäß der Datelage ein ähnliches Bild: während die Kohäsionsländer absolut gesehen profitieren, gewinnen sie relativ gesehen nicht so stark. Die erwarteten Verbesserungen sind in den Grenzregionen Schottlands und Englands, in Süditalien und den abgelegeneren Gegenden in Frankreich und Deutschland mit schlechterer Infrastruktur am größten.

Während sich die Situation in den Hauptstädten der Kohäsionsländer verbessern würde, würden die kleineren Städte dort weniger stark profitieren, besonders im Vergleich mit entsprechenden Städten in der Nähe der Knotenpunkte der transeuropäischen Verkehrsnetze. Ein Grund dafür sind die dürtigen lokalen Netze; fortlaufende Investitionen in Nebenstraßen und Verbindungen zwischen den Verkehrsarten sind in den Kohäsionsländern zur Anbindung an die transeuropäischen Verkehrsnetze notwendig. Die Bereitstellung von Nebenverbindungen zu den großen Netzen, die bis heute noch nicht zu den vorrangigen Projekten gehörte (vgl. Kapitel 5), ist eine besondere Herausforderung für die Verkehrspolitik in Verbindung mit der Kohäsionspolitik.

Ein weiterer genereller Grund für die geringeren Vorteile, die den Kohäsionsländern und -regionen zuteil werden, beruht auf ihrer geographischen Lage. Ihre periphere Lage bedeutet, daß sie nicht die Vorteile der Zentren genießen, die normalerweise einen leichteren Zugang zu allen Teilen des Verkehrsnetzes haben. Die Peripherie hat in der Regel Zugang zum Zentrum, aber generell schlechtere Verbindungen zu anderen peripheren Orten. Das Umlenken der Netze in isoliertere Gebiete könnte gleichzeitig die Gesamteffizienz und das Wachstum zumindest kurzfristig reduzieren, bevor die Verbesserungen des Produktionspotentials in den peripheren Gebieten greifen. In der Tat bedeutet dieser Konflikt zwischen kurz- und langfristigen Zielen ein akutes Dilemma für die politischen Entscheidungsträger, die über die relativen Gewichtungen der beiden Ziele zu entscheiden haben.

Da die Versorgung der Kohäsionsländer mit Verkehrsnetzen in rein finanzieller Hinsicht kurzfristig tendenziell weniger profitabel ist als in den wohlhabenderen zentralen Teilen der Europäischen Union, ist hier eine angemessene garantierte Versorgung mit universalen Dienstleistungen allgemein von größter Bedeutung. Sie spielt eine zentrale Rolle, um die sehr wünschenswerten, aber oft langfristigen Auswirkungen von Liberalisierung und Wettbewerb mit dem unvermeidbar unsicheren und deshalb risikoreichen Charakter von Verkehrsinvestitionen in Einklang zu bringen. Kohäsionsorientierte Politik, die einen langfristigen Zeithorizont hat, erfordert Kontinuität und die Existenz regelmäßiger Verkehrsdienste über einen längeren Zeitraum hinweg, was in saisonalen Märkten kleineren Umfangs nicht immer gewährleistet ist. Die garantierte Bereitstellung universalen Dienstleistungen kann deshalb in den ärmeren, weniger entwickelten Regionen dazu beitragen, die gewünschten Auswirkungen der Liberalisierung auf die Effizienz mit der Notwendigkeit auszugleichen, alle Gebieten mit angemessenen Verkehrsdiensten zu einem erschwinglichen Preis zu versorgen.

Telekommunikation

Effektive und erschwingliche Telekommunikationsdienste sind für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und größeres Wachstum wie auch für die Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger von großer Bedeutung. Dies sind die vorrangigen Ziele der allmählichen Liberalisierung der Märkte für Telekommunikationsdienste und -netze in der Gemeinschaft.

Die Telekommunikationspolitik der Europäischen Union umfaßt die Schaffung von Bedingungen und eines Zeitrahmens für die Öffnung der Märkte. Daneben definiert sie einen harmonisierten Rahmen für die staatlich garantierte Grundversorgung und den Datenschutz. Das Ziel ist die Verbesserung der Qualität der Dienste und Wahlmöglichkeiten, indem die Anbieter den Marktkräften ausgesetzt werden. Daneben sollen die Verbindungen und die Kompatibilität der bestehenden Netze und eine Mindestversorgung in allen Teilen der Europäischen Union gesichert werden. In diesem Zusammenhang ist für die Kohäsionsländer die Beantwortung der Fragen wichtig, wie sie an den Vorteilen durch die Liberalisierung in vollem Umfang teilhaben können, wie den möglichen negativen Wirkungen der Liberalisierung durch optimale Regulierung begegnet werden kann und wie die Informationsgesellschaft sich unbehindert entwickeln kann.

Liberalisierung

Die Strategie der schrittweisen Liberalisierung läßt sich zurückführen auf das Grünbuch über Telekommunikation.

tion aus dem Jahr 1987. Die Ausrüstungsmärkte wurden von 1988 an liberalisiert, die Mehrwertdienste 1990 und die Datenkommunikation 1993. Andere Bereiche wie der digitale Mobilfunk (das GSM-System) haben sich auf Wettbewerbsbasis entwickelt, in manchen Mitgliedstaaten unterstützt durch die Anwendung der vertraglichen Wettbewerbsregeln.

Die Liberalisierung aller Telekommunikationsdienste und ihrer Infrastruktur wird 1998 abgeschlossen sein, wobei die Möglichkeit von Übergangszeiträumen von bis zu fünf Jahren es Griechenland, Irland, Portugal und Spanien erlaubt, die nötigen strukturellen Anpassungen vorzunehmen, besonders bei den Tarifen. Zur Zeit der Abfassung dieses Berichts, da es bis zum Termin im Jahre 1998 weniger als 18 Monate sind, hat nur Griechenland um einen Aufschub der vollen Liberalisierung bis 2003 gebeten. Die anderen Ländern planen die Öffnung ihrer nationalen Märkte für den Zeitraum 1999-2000.

Die Auswirkungen der Liberalisierung werden sich in ihrem vollen Umfang bis weit in das nächste Jahrzehnt hinein kaum bemerkbar machen. Einige quantitative Hinweise auf die möglichen Wirkungen für die Kohäsionsländer können den Erfahrungen in den Ländern entnommen werden, in denen die Liberalisierung bereits stattgefunden hat, oder aus ex-ante-Untersuchungen, die in Ländern durchgeführt wurden, wo sie geplant ist. Die anderswo stattgefundenen Entwicklungen werden sich jedoch nicht notwendigerweise in den Kohäsionsländern wiederholen, wo die Bedingungen anders sind.

Es besteht Grund zum Optimismus, daß die Öffnung der Telekommunikationsmärkte und die Harmonisierungsmaßnahmen für die dünnbesiedelten, peripheren Regionen langfristig positive Auswirkungen haben werden, obwohl es kurzfristig gegenteilige Wirkungen geben könnte.

Die grundsätzlichen Risiken bestehen darin, daß sich die neuen Investitionen in Gebieten mit hoher Nachfrage und geringen Kosten konzentrieren und die Änderungen der Tarifstrukturen in bestimmten Regionen der Kohäsionsländer die Entwicklung der neuen Dienste verzögern wird. Letzteres beruht auf den Neueregulungen der Tarife gemäß den Kosten für die Bereitstellung der Dienste.

Viel hängt von Art und Ausmaß der Tarifneueregulungen ab und insbesondere von der Entwicklung von Ausgleichsregelungen für Preiserhöhungen für bestimmte Benutzergruppen im Hinblick auf die staatlich garantierte Grundversorgung, die anstrebt, wichtige Dienste für die regionale Entwicklung aufrechtzuerhalten, selbst wenn sie unrentabel sind.

Die Eliminierung von Quersubventionen wird drei Hauptwirkungen haben: die Steigerung der Anschlußgebühren relativ zu den gesamten Gebühren, die Senkung der Preise für Ferngespräche und internationale Verbindungen, sowohl inner- als auch außerhalb der Union, sowie die Senkung der Kosten für Mietleitungen, die Grundlage für Unternehmensnetze überall in der Europäischen Union sind.

Die Effekte eines relativen Anstiegs der Anschlußgebühren wird vermutlich ungleichmäßig auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen und Regionen verteilt sein. In Großbritannien zum Beispiel ist der British Telecom gestattet, eine Zusatzgebühr für die Verbindung von sehr abgelegenen Kunden zu erheben, wenn substantielle Zusatzkosten anfallen (über 100 Arbeitsstunden).

Zweitens haben die Fortschritte bei der Übertragungs- und Vermittlungstechnik den Einfluß der Entfernungen auf die Telefongebühren bereits erheblich verringert, und die stärker kostenbasierte Tarifstruktur dürften ihn weiter reduzieren. Die Auswirkungen auf die regionalen Disparitäten sind jedoch unklar, da niedrigere Kosten sowohl den zentral gelegenen als auch den peripheren Regionen zugute kommen. Obwohl Daten über die Struktur der Telefongespräche noch nicht verfügbar und eindeutige Aussagen daher nicht möglich sind, ist es wahrscheinlich, daß die peripheren Regionen einen relativen Vorteil haben werden, da erwartet werden kann, daß der Anteil der Ferngespräche an den Telefonverbindungen in den abgelegenen Gebieten höher sein wird als beispielsweise in großen Städten (und sei es nur aufgrund der Tatsache, daß die Anzahl der Teilnehmer in den jeweiligen Gebührenbereichen in abgelegenen Gebieten wesentlich kleiner ist).

Die Wirkungen der Senkung der Gebühren für Ferngespräche auf den sozialen Zusammenhalt sind im Gegensatz zu den regionalen Disparitäten nicht eindeutig. Während Menschen mit hohen Einkommen, die mehr Ferngespräche durchführen, tendenziell stärker profitieren, werden andererseits Ferngespräche und internationale Verbindungen eine realistischere Möglichkeit für untere Einkommensgruppen sein, die zur Zeit von den hohen Gebühren abgeschreckt werden.

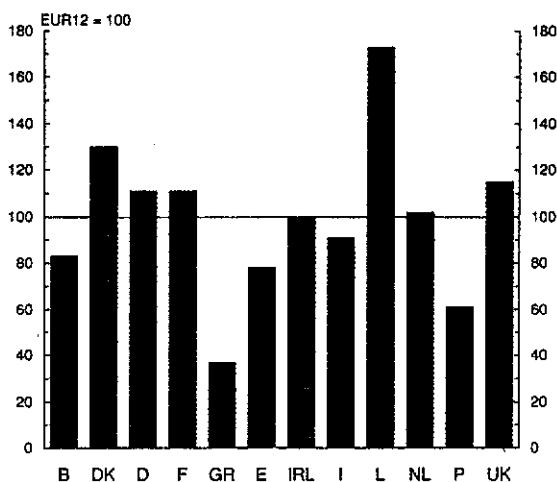
Der dritte Hauptaspekt der Tarifneueregulungen betrifft die Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten. Die darauf erhobenen Gewinnaufschläge sind besonders hoch und ungewöhnlich, so daß Verbindungen innerhalb von Staaten im allgemeinen weit weniger kosten als internationale Verbindungen über vergleichbare Distanzen. Darüber hinaus kann eine Verbindung von einem Mitgliedstaat zu einem anderen doppelt so teuer sein wie die gleiche in umgekehrter Richtung.

Während die Tarifneuregelungen zu Preissenkungen führen werden, werden sie die regionalen Disparitäten nicht notwendigerweise verkleinern, dies besonders aufgrund der gestiegenen Anschlußgebühren. Das Ausmaß dieses Effekts wird von der Größe der Quersubventionen abhängen, die von Land zu Land unterschiedlich sind. Um die Effekte abzumildern, müssen die nationalen Behörden einen aktiven Ansatz verfolgen. Diese haben die Verpflichtung, die Erschwinglichkeit der Grundversorgung innerhalb der Gemeinschaft zu garantieren; zusätzlich durchzuführende Maßnahmen müssen erwogen werden.

Staatlich garantierte Grundversorgung

Telekommunikationspolitik schließt nicht nur die Liberalisierung des Sektors ein, sondern auch die Durchsetzung einer garantierten Grundversorgung. Die Verantwortung für die Einrichtung entsprechender Mechanismen liegt vor allem bei den nationalen Regierungen und Behörden. (Die Kommission hat in einer Mitteilung zur Grundversorgung vom März 1996 anerkannt, daß, obwohl der Prozeß der Tarifneuregelung „ein fundamentales Element der Vorbereitung einer kompletten Liberalisierung bleibt“, Versuche unternommen werden, die schlimmsten Effekte abzumildern. Dies soll durch Vorschläge geschehen, die sicherstellen, daß Dienstleistungen erschwinglich bleiben, indem Preisobergrenzen und speziell ausgerichtete Tarifregelungen in die Grundversorgung aufgenommen werden.) Eine Schlüsselfrage lautet, ob ein einheitlicher nationaler Tarif für die Basisdienste erhalten bleiben soll oder nicht. In den meisten Mitgliedstaaten wird ein Einheitstarif in der nahen Zukunft wahrscheinlich beibehalten werden, auch wenn dies nicht bedeutet, daß die auch langfristig der Fall ist.

27 Durchschnittliche jährliche Ausgaben pro Kopf für Telekommunikationsdienste, 1992



Bis 1998 besteht hinsichtlich des Umfangs der staatlich garantierten Grundversorgung Konsens. (Dies betrifft insbesondere die Sprachdienste, die jedem Nutzer über Telefonverbindungen zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen und die auch die Nutzung der Datenkommunikation (Modem und Fax) erlauben. Weiterhin betrifft dies die Bereitstellung von Münzfernsprechern, Telefonbüchern und Auskunftsdiensten, kostenlose Notrufnummern, Tonwahl, detaillierte Telefonrechnungen und die Möglichkeit der Sperrung von bestimmten Rufnummern.) Das Hauptproblem besteht in der Zukunft im Zusammenhalt. Wenn keine Verpflichtung für die ganzflächige räumliche Abdeckung zu erschwinglichen Preisen besteht, werden die regionalen Entwicklungsmuster bei den neuen Diensten und der Infrastruktur wahrscheinlich ungleichmäßig sein. Selbst unter den staatlichen Monopolen werden neue Dienste tendenziell zuerst in Gebieten eingeführt, wo die Nachfrage größer und die Kosten niedriger sind.

Diesbezüglich muß ein Gleichgewicht zwischen der Verfolgung von Kohäsionszielen auf der einen Seite und dem freien Spiel der Marktkräfte, der größeren Effizienz und dem dadurch wahrscheinlich höherem Innovationstempo auf der anderen Seite hergestellt werden. (Die Kommission erkannte in ihrer Mitteilung über die staatlich garantierte Grundversorgung an, daß die Grundversorgung ein dynamisches und sich weiterentwickelndes Konzept ist und auf der „Kombination einer marktbasierten Analyse der Nachfrage nach und der allgemeinen Verfügbarkeit von besonderen Diensten mit der politischen Einschätzung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Erforderlichkeit beruhen sollte.“) Damit die Entscheidungsträger den besten Gebrauch der Fördermechanismen (einschließlich der Strukturfonds) zugunsten der Grundversorgung machen können, ist es notwendig, daß sie begründete Entscheidungen über deren Umfang und über zukünftige Entwicklungen treffen, wie die breitere Beteiligung an der Informationsgesellschaft von Schulen, Krankenhäuser und Büchereien, um einige Beispiele zu nennen. (Zur Unterstützung dieser Entscheidungen wird die Kommission von Ende 1997 an eine regelmäßige Überwachung von Umfang, Qualität und Erschwinglichkeit der Grundversorgung in der Gemeinschaft durchführen.)

Liberalisierung in den Kohäsionsländern

In den vier Kohäsionsländern sind die Telekommunikationsdienste am wenigsten entwickelt. Wie bereits erwähnt, könnten die Telefongesellschaften nach der Liberalisierung noch weniger geneigt sein als zuvor, in Gebiete zu investieren, in denen die Ausgaben für die Dienste relativ niedrig (Schaubild 27), die Investitionskosten teilweise aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte hoch und die Gewinne kleiner als anderswo

sind. Die Verschiebung der Liberalisierung in Ländern mit weniger entwickelten Netzen kann sinnvoll sein, wenn der Zweck darin besteht, ihnen das Aufholen zu ermöglichen. In Ländern mit relativ geringen Nutzung der Telefondienste können von der Nutzungsintensität abhängige Gebühren und spezielle Tarifregelungen eine vernünftige Strategie für die schnelle Entwicklung der Netze sein. (Die Subventionierung des Zugangs ist dort, wo vergleichsweise wenige Menschen an das Telefonnetz angeschlossen sind, effizienter als in Ländern, wo dies in den meisten Fällen der Fall ist.)

Während sich die meisten anderen Mitgliedstaaten in der letzten Phase der Entwicklung ihrer Telekommunikationsdienste befinden und die staatlich garantierte Grundversorgung in erster Linie aus sozialen Gründen besteht, hat diese in den Kohäsionsländern, wo die Systeme und ein Massenmarkt sich noch in der Entwicklung befinden, eine wichtige ökonomische Funktion, und niedrige Gebühren können die Ausdehnung des Netzes fördern helfen.

Aus den selben Gründen scheinen die Kosten der staatlich garantierten Grundversorgung in diesen Ländern bedeutend höher zu sein als in den anderen Ländern der Europäischen Union. Nach einer von Analysys im Jahre 1994 durchgeführten Studie beliefen sich die Kosten für die staatliche Grundversorgung im Jahre 1992 in den meisten Mitgliedstaaten auf 0,5% bis 3% des Umsatzes. In Spanien lag der Wert jedoch bei 5%, in Portugal bei über 7% und in Griechenland bei über 15%. (Diese Werte sollten jedoch nur als grobe Indikatoren betrachtet werden, da sie in großem Maße auf speziellen Annahmen und Methoden beruhen.)

Neben der staatlichen Grundversorgung könnten begleitende Maßnahmen nötig sein, um die Entwicklungsgeschwindigkeit der Netze in den Kohäsionsländern zu erhöhen, möglicherweise durch Verwendung von Mitteln aus den Strukturfonds, und um große nachteilige Effekte durch die Liberalisierung zu vermeiden (wie im Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 1995 über Infrastruktur anerkannt).

Transeuropäische Netze, Informationsgesellschaft und Kohäsion

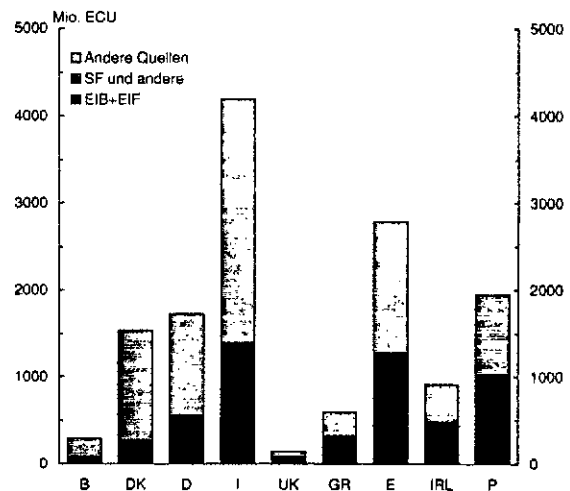
Die Entwicklung der Telekommunikation in der ganzen Gemeinschaft ist eine wichtige Triebkraft für europäisches Wachstum und größere Integration, besonders angesichts der dramatischen Ausweitung der Möglichkeiten für elektronische Informationsübertragung. Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt der Politik auf der Konvergenz der verwendeten Technologien, um durch die Aktion für transeuropäische Telekommunikationsnetze ein „gemeinsames Informationsgebiet“ in Eu-

ropa zu schaffen. Im Unterschied zu den Maßnahmen für Energie und Verkehr bezieht sich diese Aktion auf fortschrittliche Anwendungen und Dienste von öffentlichem Interesse und nicht auf die Infrastruktur. Zu den Aktionsbereichen gehören ein Netzwerk von städtischen Datenbahnen, eine Anwendung für Telemedizin, ein Programm für Teleausbildung, Zugang zum kulturellen Erbe, allgemeine Dienste, Telearbeit und elektronischer Handel für KMUs.

Der grundlegende Engpaß, der durch die transeuropäischen Telekommunikationsnetze beseitigt werden soll, besteht weniger in fehlenden Verbindungen innerhalb des Netzes als vielmehr in einem Mangel an Anwendungen und Diensten, die den Bedürfnissen der Unternehmen und Menschen entsprechen. Die Unsicherheit hinsichtlich der kommerziellen Lebensfähigkeit aufgrund des innovativen Charakters der Anwendungen oder Dienste und der komplexen Organisation kann auf private Investoren abschreckend wirken. Gemeinschaftsmaßnahmen zielen darauf ab, die Unsicherheit und die damit verbundenen finanziellen Risiken zu verringern. Daneben soll dazu angeregt werden, die Dienste von öffentlichem Interesse auf transeuropäischer Ebene im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften zu installieren. Die Entwicklung der transeuropäischen Telekommunikationsnetze wird von der Nachfrage angetrieben, und die Projekte werden im Rahmen von öffentlichen Ausschreibung spezifiziert, auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs, der die Stärkung des sozialen und wirtschaftliche Zusammenhalts einschließt.

Es besteht eine gewisse Gefahr, daß ohne Interventionen in gewissen Bereichen die Modernisierung des öffentlichen Telefonnetzes und die Entwicklung der Breitbandnetze, nicht im gewünschten Umfang vorge-

28 Fördermittel für Energieprojekte im Rahmen der TENs



nommen werden, und daß das System als Folge davon nicht dazu in der Lage sein wird, wichtige Dienste wie das Internet gewissen Regionen zur Verfügung zu stellen. Da viele Dienste Einkommen schaffen, ist zu erwarten, daß durch Kredite und/oder privates Kapital einige neue Entwicklungen finanziert werden. Angesichts der erforderlichen Beträge können jedoch Interventionen durch die Strukturfonds eine Rolle bei der Finanzierung zumindest eines Teils der Kosten spielen (siehe Kapitel 5 und 6).

Energie

Energie ist ein wichtiger Faktor für die Regionalentwicklung. Dieser Sektor ist allein durch seine Größe von Bedeutung, da sein Anteil am BIP der Gemeinschaft knappe 5% beträgt und er etwa 2% der Beschäftigung ausmacht, wobei dieser Anteil in energieproduzierenden Regionen wesentlich höher ist.

Die ärmeren Mitgliedstaaten reagieren auf Entwicklungen im Energiesektor besonders stark. Denn da diese Länder mehr importieren und im Bereich der Energieverteilung mehr Menschen beschäftigt sind, haben die Entwicklungen im Energiesektor potentiell größere Auswirkungen auf die Kostensituation.

Der Großteil der Energiepolitik liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Wie in anderen Bereichen der Infrastrukturpolitik ist die Liberalisierungspolitik das Hauptbetätigungsfeld der Europäischen Union mit Auswirkungen auf den Zusammenhalt. Im Weißbuch von 1995 wurde sie hinsichtlich der Vollendung des Energiebinnenmarktes angesprochen. Das Weißbuch machte darüber hinaus Vorschläge für Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung und zum Schutz der Umwelt.

Liberalisierung

Liberalisierung führt tendenziell aufgrund des größeren Wettbewerbs und der besseren Nutzung der Infrastruktur zu Effizienzsteigerungen. Nach einer jüngst für die Kommission durchgeführten Studie belaufen sich die Kostensenkungen allein im Elektrizitätssektor im Jahr 2000 auf 4–6 Milliarden ECU und im Jahr 2010 auf 10–12 Milliarden ECU. Bei der Energieversorgung insgesamt sind Einsparungen in Höhe von 6–8 Milliarden ECU im Jahr 2000 und 14–19 Milliarden ECU im Jahr 2010 möglich. Die Werte entsprechen 0,15% bis 0,5% des BIP. Da in den Kohäsionsländern relativ geringe heimische Kapazitäten für die Energieproduktion und somit geringere Beschränkungen hinsichtlich der Nutzung der billigsten Energiequelle bestehen, werden sie von den Kostensenkungen vermutlich am meisten profitieren. Erfahrungen in Großbritannien, wo der Markt zuerst liberalisiert wurde, lassen jedoch darauf

schließen, daß großen möglichen Einsparungen erst nach einiger Zeit an die Verbraucher weitergegeben werden.

Wie die Erfahrungen in Großbritannien weiterhin zeigen, enthalten die bestehenden Preisstrukturen beträchtliche Quersubventionen, so daß ein Festpreis pro konsumierter Energieeinheit in Rechnung gestellt wird, obwohl die Kosten für eine Einheit für kleinere Konsumenten in ländlichen Gebieten größer sind. Ohne die Intervention öffentlicher Stellen oder von Regulierungsbehörden führt ein System, das auf den tatsächlichen Bereitstellungskosten beruht, in beiden Fällen tendenziell zu höheren relativen Energiepreisen. In Großbritannien sind die Elektrizitätspreise für kleine und ländliche Konsumenten nach der Liberalisierung jedoch auch real gefallen. Andererseits gibt es einige Schätzungen der Effekte der vollendeten Liberalisierung des britischen Gasmarktes, nach denen die kleinsten Konsumenten (im allgemeinen die Armen und Älteren) mit einem relativen Preisanstieg von 80% konfrontiert sein könnten, wenn Vollkostenrechnung eingeführt würde. Das muß jedoch nicht einen absoluten Preisanstieg bedeuten, falls die Energiepreise infolge des größeren Wettbewerbs allgemein beträchtlich gesenkt würden. In einigen Teilen des Vereinigten Königreichs wurde der Gasmarkt für Nutzer ohne Versorgungsalternativen (KMUs und Haushalte) geöffnet. Diese Erfahrung wird in den übrigen Ländern der Europäischen Union intensiv beobachtet.

Die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft im Energiesektor außerhalb der Strukturpolitiken ist eher begrenzt, dennoch versucht sie im allgemeinen, die Kohäsionsziele zu berücksichtigen. Folglich sind mehr als die Hälfte der Fördermittel für Projektstudien über transeuropäische Energienetze in die Kohäsionsländer gegangen. Gleichzeitig hatte sie einen signifikanten Anteil an den Krediten der EIB (Schaubild 28 und Tabelle 19). Im Rahmen der Infrastrukturpolitik und der regionalen Energieinitiative profitieren periphere Regionen von den erweiterten Wahlmöglichkeiten und der Versorgungssicherheit. Energie-/Umweltprogramme wie ALTENER (für die Erschließung erneuerbarer Energiequellen) und SAVE (für die rationelle Nutzung von Energie) haben in gewissem Grad Kohäsionsziele in ihren weiteren Zielkatalog aufgenommen. Programme wie z.B. THERMIE, die zur Förderung der Diversifizierung der Energieversorgung beitragen, nützen auch den Regionen der Kohäsionsländer mit ihrer starken Abhängigkeit vom Öl.

Die langfristigen Trends in der Industrie weisen wie in anderen Wirtschaftssektoren in Richtung größerer Kapitalintensität und geringerer Beschäftigung, besonders hinsichtlich Festbrennstoffe. Die Liberalisierung wird diesen Trend wahrscheinlich weiter beschleunigen. Zum Beispiel

werden in Kohlekraftwerken 1000-2000 Arbeitnehmer beschäftigt, während in vergleichbaren Gaskraftwerken 300-600 Beschäftigte arbeiten. Änderungen bei den Subventionen und der Vorzugsbehandlung in den Mitgliedsstaaten können daher zu umfangreichen Rationalisierungen im Bergbau und beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten in Regionen führen, in denen die Kohleproduktion von großer Bedeutung ist.

4.4 Politiken zur Verbesserung der Lebensqualität

Obwohl viele der Politikfelder, die bisher betrachtet wurden, auch soziale Aspekte betreffen, beschäftigen sie sich jedoch vorrangig mit ökonomischen Fragen, bzw. genauer, mit Fragen der Effizienz. Die Politik der Europäischen Union berücksichtigt jedoch auch menschliche und soziale Aspekte auf der Basis eines weiteren Begriffs von Lebensqualität, der die wichtige Frage der Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung der Gemeinschaft im Sinne von Umweltschutz und Ressourcennutzung einschließt.

Sozialpolitik

Sozialpolitik hat von ihrem Wesen her direkte Bedeutung für Integration und Zusammenhalt. Deshalb spielt sie für die Förderung des europäischen Zusammenhalts zwischen sozialen Gruppen und/oder Regionen eine wichtige Rolle. Sie umfaßt drei große Handlungsbereiche.

Erstens gibt es deutliche Wechselwirkungen zwischen dem Binnenmarkt (oder weiter gefaßt, der europäischen wirtschaftlichen Integration) und der Sozialpolitik. Es wird allgemein anerkannt, daß die Sozialpolitik, und insbesondere soziale Sicherungssysteme, parallel mit dem Binnenmarkt entwickelt werden müssen, um den Wettbewerb und das effiziente Wirken der Marktkräfte zu unterstützen und um sicherzustellen, daß der notwendige und kontinuierliche Wandel, der in der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur stattfinden kann, ohne nicht tolerierbare soziale Probleme abläuft. Die engere ökonomische Integration in Europa ist nicht ohne angemessene soziale Vorkehrungen möglich.

Von Beginn an wurde die Verwirklichung des Binnenmarktes von Initiativen im sozialen Bereich begleitet. Durch die Gewährleistung einer Reihe spezifischer Rechte für den Einzelnen, in der ersten Phase hauptsächlich für Arbeitnehmer, die Schutzfunktion hatten und den Wettbewerb zwischen Unternehmen in bestimmten Fällen untersagten, haben diese Initiativen

neue Chancen für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt eröffnet. Zugleich schränkten sie Aktivitäten ein, die negative Folgen für die Arbeitnehmer hatten, und trugen so zum sozialen Zusammenhalt bei. Diese Initiativen waren zunächst darauf ausgerichtet, den Arbeitskräften freie Mobilität zu gewährleisten (dies umfaßte die Abschaffung der Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft, die Sicherung sozialer Leistungen für Wanderarbeitnehmer und die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Berufsabschlüssen in verschiedenen Ländern), die Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu fördern (einschließlich gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit) und annehmbare Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz zu schaffen.

Im Hinblick auf letzteres haben es die auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen weniger fortgeschrittenen Ländern erlaubt, in kurzer Zeit beträchtliche Fortschritte bei der Aufstellung von Mindeststandards zu machen. Zusätzlich hat die gemeinschaftsweite Bereitstellung von Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktbedingungen (über das System EURES) es den Arbeitskräften einfacher gemacht, auch in anderen Unionsländern zu leben und zu arbeiten. Die weitere ökonomische Integration hat darüber hinaus weitere Aktionen auf europäischer Ebene, beispielsweise in Form der Einführung von Informations- und Beratungsverfahren in multinationalen Unternehmen notwendig gemacht.

Zweitens beschränkt sich die Sozialpolitik nicht nur auf rechtliche Bestimmungen. Sie kann auch in Form von Anreizen zur Förderung der Kooperation zwischen Gruppen auftreten, die gemeinsame Probleme auf transnationaler Ebene angehen wollen und dabei die gemeinsame Wissensbasis vergrößern, den Informationsaustausch und Modellprojekte entwickeln sowie Innovationen fördern. Viele Aktionsprogramme sind durchgeführt worden in Bereichen wie Bildung und Ausbildung, Chancengleichheit von Mann und Frau, Armut und Kampf gegen Ausgrenzung, Gesundheitsspolitik und Behindertenrechte. In diesen Bereichen hat die Gemeinschaft als Katalysator für die Politikänderungen und als Instrument für den Zusammenhalt auf europäischer Ebene fungiert. Die Rolle der Gemeinschaft bei der Förderung solcher Initiativen und der Schaffung von Standards sollte in der Zukunft weiterentwickelt werden.

Drittens geht es bei der europäischen Sozialpolitik auch allgemeiner um die Förderung grundlegender sozialer Rechte und die Entwicklung eines europäischen Gesellschaftsmodells, das auf einem gemeinsamen Wertekatalog basiert. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war 1989 die Annahme der Gemeinschafts-

charta über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (obwohl ein Mitgliedsstaat sie nicht unterzeichnet hat). Zusätzlich wurde im letzten Jahrzehnt auch der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene weiterentwickelt, dessen Bedeutung im Maastrichter Sozialprotokoll untermauert wurde; und 1994 wurde eine Richtlinie über Europäische Betriebsräte verabschiedet, um Betriebsräte in multinationalen Unternehmen zu fördern.

Die europäische Sozialpolitik wird zunehmend auf Arbeitsplätze ausgerichtet. Im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie (oben beschrieben) wurde ein Rahmen festgelegt, durch den sichergestellt werden soll, daß alle relevanten Politiken — sowohl makroökonomischer als auch strukturbezogener Art — zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit beitragen und sich dabei gegenseitig stärken. Es wurde außerdem ein Begleitverfahren eingerichtet, um die Effektivität verschiedener Maßnahmen und Ansätze der Politik zu überprüfen. Die drei Ziele sind die Integration junger Menschen ins Arbeitsleben, die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und verbesserte Chancengleichheit für Männer und Frauen in der Arbeitswelt. Durch das Angehen dieser Probleme soll die Effizienz europäischer Arbeitsmärkte verbessert werden.

Die Stärkung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf europäischer Ebene in der Zukunft wird helfen, ihren Einfluß auf den Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union zu stärken. Diese hängt jedoch sehr stark davon ab, ob ein akzeptables Beschäftigungsniveau und Chancen für alle europäischen Bürger geschaffen werden — ein „Europa für alle“. Die Sozialpolitik muß daneben auch als Produktionsfaktor betrachtet werden mit dem Potential, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und das Wachstum

zu stärken, indem sie denjenigen wichtige Unterstützung bietet, für die der Strukturwandel und die ökonomischen Veränderungen Risiken bergen, und indem sie zur Flexibilität des Arbeitsmarktes beiträgt. Dies bedeutet die Definition eines neuen Gleichgewichtes, in dem Wirtschafts- und Sozialpolitik sich gegenseitig stärken, bei dem das Ziel des sozialen Zusammenhalts ökonomische Leistung eher fördert als hemmt, und bei dem soziale Rechte, die eng mit grundlegenden bürgerlichen und politischen Rechten verbunden sind, als wesentlicher Bestandteil europäischer Bürgerschaft gewährleistet sind.

Umwelt

Die Umweltpolitik der Europäischen Union resultiert aus der Sorge um ein wesentliches Element der Lebensqualität der europäischen Bürger. Heute werden die Ziele dieser Politik in zunehmendem Maße im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung formuliert (vgl. Kapitel 2).

Traditionell hat sich die Umweltpolitik der EU in Form gesetzlicher Regelungen niedergeschlagen, es gibt jedoch auch eine Anzahl anderer Instrumente, wie internationale Abkommen, an denen die Gemeinschaft teilnimmt, Informationspolitik, freiwillige Selbstverpflichtungen sowie direkte Projektunterstützung im Rahmen des LIFE-Programms.

Die Umweltpolitik der EU hat eine beträchtliche Anzahl von Rechtsakten hervorgebracht (über 200). Dies ist hauptsächlich in Form von Richtlinien geschehen, die Mindeststandards für Umweltqualität, Emissionstandards oder Bestimmungen für im europäischen Binnenmarkt gehandelte Produkte definieren. Natürlich entstehen bei der Durchführung der Gesetze Kosten, diese können aber durch die Vorteile des Umweltschutzes ausgeglichen werden.

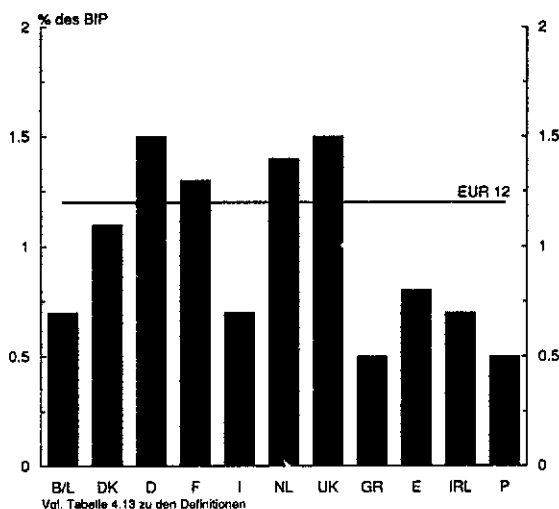
Das Gleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen ist sowohl im Bezug auf ihren Umfang als auch auf ihren Zeitbezug nicht notwendigerweise überall in der Gemeinschaft gleich. Deshalb sind die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und -regionen davon abhängig, wie sehr die Gesetzgebung deren Erfordernissen entgegenkommt und wie hoch die Durchführungskosten unter den jeweiligen Umständen sind.

Umweltpolitik und die Kohäsionsländer

Die Wirkung umweltpolitischer Regelungen auf die wenigsten entwickelten Länder der EU hängt von drei Faktoren ab:

- der Umweltqualität vor der Einführung der jeweiligen Regelung;

29 Ausgaben für Umweltschutz, 1992



- der Verfügbarkeit von Infrastruktur für das Management von Wasserressourcen, Abfallwirtschaft usw.;
- der relativen Bedeutung der von der Umweltgesetzgebung betroffenen wirtschaftlichen Aktivitäten.

Bei der Umweltqualität unterscheiden sich die Kohäsionsländer vom Rest der Europäischen Union hinsichtlich Geographie, Ressourcenausstattung und wirtschaftlicher Entwicklung. Gemeinsam mit anderen peripheren Gebieten im Norden der EU verfügen die Regionen der Kohäsionsländer über eine außergewöhnliche Küstenlandschaft. In Irland gibt es immer noch fast naturbelassene Landschaften und unzerstörte Ökosysteme, während Spanien, Portugal und Griechenland über eine ungewöhnlich hohe Anzahl heimischer Arten verfügt. Das heißt jedoch nicht, daß dort keine Probleme bestehen: Spanien leidet beispielsweise unter einem hohen Grad an Bodendegradierung und Erosion, und in Irland ist die Eutrophierung der Oberflächengewässer ein wachsendes Problem. Die Probleme hinsichtlich Wasserversorgung und Abfallentsorgung werden ebenfalls immer ernster.

Andererseits ist die Umweltverschmutzung in den Kohäsionsländern im Verhältnis zur Bevölkerungszahl wie auch zum BIP weniger stark als in den reicheren Mitgliedstaaten der EU. Ihre Ausgangsposition im Sinne der Umweltqualität ist somit allgemein besser als in den meisten anderen Teilen der Europäischen Union. Die Bemühungen zur Beschleunigung des Wachstums sowie der Konvergenz der Produktionskapazität und der realen Einkommensniveaus schaffen allerdings unweigerlich Risiken für die Umwelt. Obwohl eine hohe Umweltqualität ein Wachstumsfaktor in einigen Wirtschaftszweigen sein kann, wie dem Tourismus, manchen nahrungsmittelverarbeitenden Branchen und in Hochtechnologiebranchen, bei denen die mobilen Arbeitskräfte durch Lebensqualität angezogen werden, geht das Produktionswachstum zumeist mit größer werdenden Problemen der Umweltverschmutzung und -degradierung einher, solange keine bewußten Maßnahmen ergriffen werden, um dies zu verhindern.

Forschungsarbeiten (z.B. von ERECO 1993) belegen, daß die Ausgaben für Umweltschutz einschließlich Infrastruktur sowohl absolut als auch im Vergleich zum BIP in fast allen Kohäsionsländern niedriger sind als überall sonst in der EU. Nur in Spanien liegen die Ausgaben sehr nah beim EU-Durchschnitt (siehe Schaubild 29 und Tabelle 20). Die Kohäsionsländer benötigen beträchtliche Investitionen zur Abwasserbehandlung (grobe Schätzungen sind in der Tabelle 21 dargestellt). Ihr Bau und ihre Modernisierung ist in vielen Fällen notwendig, um die Umweltbestimmungen der Europäischen Union einhalten zu können, wie diejenige über städtische Abwässer (Richtlinie 91/271). Die Kohäsionsländer liegen auch bei der Entwicklung

von Recycling-Anlagen zurück und haben noch einen weiten Weg vor sich, um die kürzlich eingeführten Regelungen für Verpackung und Verpackungsmüll einhalten zu können.

Die Schlüsselfrage betrifft die Auswirkungen der Umweltpolitik der EU auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in den Kohäsionsländern. Dies einzuschätzen ist alles andere als einfach. Obwohl Wachstum tendenziell von einer erhöhten Nachfrage nach Energie und natürlichen Ressourcen, von höheren Emissionen, größeren Mengen Industriemüll aufgrund gesteigerter Produktion und einer vermehrten Verkehrsnachfrage begleitet wird, ist dies nicht zwingend unvermeidbar. Effizientere und weniger verschmutzungsintensive Produktionsmethoden können eingeführt werden, um Energie zu sparen und die Umwelt zu entlasten. Außerdem messen die Menschen tendenziell sauberem Wasser, besserer Luft und einer attraktiveren Umwelt mehr Bedeutung bei, wenn das reale Einkommen steigt.

Um diese Präferenz in die Realität umzusetzen und um zu gewährleisten, daß sauberere und Energie effizienter ausnutzende Techniken im Produktionsprozeß angewendet werden, ist jedoch entschlossenes politisches Handeln in Form von Kontrollen, fiskalischen Anreizen (z.B. Steuern auf verschmutzende Aktivitäten) und öffentlichen Ausgaben erforderlich. Es kann nicht so getan werden, als wäre dies kostenlos und als wären die erforderlichen Veränderungen bei den Produktionsmethoden und der Übergang zu umweltfreundlicheren Ressourcen unmittelbar und ohne — wenn auch vorübergehend — negative Effekte auf die Beschäftigung und das Wachstumspotential zu erreichen. Längerfristig sind solche Veränderungen jedoch unabdingbar, wenn die Entwicklung der europäischen Volkswirtschaften, einschließlich der Kohäsionsländer, nachhaltig werden soll. Auf lange Sicht verbessern diese Maßnahmen darüber hinaus das Wachstumspotential und die Schaffung von Arbeitsplätzen eher, als sie zu beeinträchtigen.

Wenn alle politischen Maßnahmen, die derzeit in der Europäischen Union erwogen werden — wie zum Beispiel eine CO₂/Energiesteuer und Gesetze zur Anhebung der Treibstoffqualität und zur Verringerung von Fahrzeug- und anderen Emissionen, Maßnahmen zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien, Richtlinien zu den Bereichen Nitrate, Wasser und Abwässer — umgesetzt würden, gäbe es nach einer 1994 erstellten Studie beträchtliche Gewinne für die Umwelt. Eine mögliche negative Auswirkung auf das BIP könnte außerdem vermieden werden durch ein angemessenes, kombiniertes Paket fiskalischer Maßnahmen und Gebühren, mit dem Ziel, die Kosten der Umweltverschmutzung und -zerstörung den jeweils dafür

Verantwortlichen anzulasten, zusammen mit Veränderungen im Verhalten von Produzenten und Konsumenten als Konsequenz der Veränderungen der Preisstruktur und besserer Information. Wenn alle erforderlichen Veränderungen tatsächlich einträten, könnten sowohl das BIP als auch die Beschäftigung auf lange Sicht erhöht werden.

Die Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten hängen von der aktuellen Wirtschaftsstruktur und ihrer Wettbewerbsfähigkeit bei der Produktion derjenigen Güter und Dienstleistungen ab, die von den ergriffenen Maßnahmen profitieren sollen. In den Kohäsionsländern — wie z. B. in Spanien, das einzige explizit in der Studie angesprochene — könnte es auf Grund ihrer Abhängigkeit von Landwirtschaft und Straßenverkehr, die beide einen steilen Kostenanstieg erfahren würden, der wachsenden Bedeutung ihrer Autoproduktion (insbesondere in Spanien) und der relativen Bedeutungslosigkeit als Produzenten von Überwachungs- und Emissionsmeßtechniken sowie „umweltfreundlicher Produkte“ allgemein zu einem leichten Rückgang des BIP kommen. Außerdem sind aufgrund ihres Rückstands bei der Erfüllung von Umweltstandards in bestimmten Bereichen — besonders bei der Abfallentsorgung und der Wasserversorgung, wie oben bemerkt — einige Durchführungskosten zu erwarten. Andererseits könnten diese negativen Effekte auf das BIP durch von höheren Steuern induzierte Energieeinsparungen ausgeglichen werden.

Das Ausmaß der Umweltverschlechterung in den Kohäsionsländern ist in den meisten Regionen tendenziell niedriger als anderswo in der Europäischen Union. Das bedeutet nicht nur, daß die Kosten für Sanierungen niedriger sind, sondern daß diese auch ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandorte weiter erhöhen könnte, da bei Standortentscheidungen immer mehr Wert auf die Umweltqualität gelegt wird.

Wenngleich die Studie auf einem rein hypothetischen Szenario basiert, illustriert sie doch die Probleme, denen die Kohäsionsländer gegenüberstehen, wenn sie versuchen, Entwicklungsstrategie zu verfolgen, die an der Steigerung des BIP und des Produktionspotentials auf das Niveau der anderen Teile der Europäischen Union ausgerichtet ist, ohne gleichzeitig die Umwelt übermäßig zu schädigen. Diese Probleme müssen ausdrücklich berücksichtigt werden; sowohl bei der Gestaltung der Umweltpolitik der Europäischen Union, die auf die ungleiche Wirkung der Maßnahmen ebenso wie auf die unterschiedlichen Ausgangspositionen in verschiedenen Regionen Rücksicht nehmen muß, als auch bei der Gestaltung der Kohäsionspolitik, die den ärmeren Mitgliedstaaten und -regionen die Kosten des Umweltschutzes tragen hilft — auch wenn

dies nur kurzfristig der Fall sein sollte — und bei der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung helfen kann.

Allgemeine und berufliche Bildung

Gemeinschaftliche Aktionsprogramme in den Bereichen Bildung und Ausbildung wurden konzipiert, um Verbesserungen in diesen Bereichen mittels innovativer und transnationaler Aktionen zu erzielen. Ihr Ziel ist, die erfolgreiche Vollendung des Binnenmarktes (Freizügigkeit der Menschen) zu fördern, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, bessere Möglichkeiten zu eröffnen und höhere Lebensqualität der Menschen zu erreichen. Sie haben daher direkte Auswirkungen auf den Zusammenhalt (überwiegend auf den sozialen Zusammenhalt). Die finanziell bedeutendste Unterstützung der Union für allgemeine und berufliche Bildung kommt aus den Strukturfonds (siehe Kapitel 5). Andere Bildungsprogramme haben vergleichsweise bescheidenen Umfang und betragen etwa 0,5% des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft.

Für maximalen Erfolg ist Hebelwirkung wichtig, und die Programme sollen als Katalysator für Innovationen auf europäischer Ebene wirken, indem der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten gefördert wird. Es gibt viele Programme — ERASMUS und LINGUA im Bildungsbereich, PETRA, FORCE, EUROTECNET und COMETT im Bereich der Berufsausbildung. Sie decken folgende Bereiche ab: Zusammenarbeit von Universitäten und der Wirtschaft, Austausch von Experten und Studenten, Ausbildung für Jugendliche, Frauen und andere benachteiligten Gruppen im Arbeitsmarkt, Fremdsprachenunterricht. Zwei der größten Programme, PETRA und ERASMUS können als Beispiele dienen.

Die Zielgruppe von PETRA sind Jugendliche. Es fördert die Ausbildung und das Sammeln von Arbeitserfahrungen in anderen Mitgliedstaaten, die Entwicklung von Ausbildernetzwerken und unterstützt den Austausch vorbildlicher Verfahren. ERASMUS förderte die Zusammenarbeit von Universitäten, den Austausch von Studenten und Lehrern und die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen.

Der Anteil von Ausbildungsinstituten aus Kohäsionsländern, die an Partnerschaften im Rahmen von PETRA teilnehmen, liegt bei etwa 30% — fast doppelt so hoch wie ihr Anteil an der Bevölkerung der Europäischen Union. Überdies ist der Nutzen für die Kohäsionsländer größer, als dieser Anteil vermuten läßt, da das Ausbildungssystem dort tendenziell am wenigsten entwickelt ist. Auf der anderen Seite ist es bisher nur schlecht gelungen, einen Großteil des bisher produzierten Ausbildungsmaterials vom einen auf den anderen Staat zu

übertragen. Im Rahmen von ERASMUS durchgeführte Programme zur gegenseitigen Unterstützung sind ebenfalls für die Kohäsionsländer von größerem Nutzen, aber ihr finanzieller Gesamtumfang im Rahmen des Haushalts ist sehr klein.

Der hauptsächliche direkte Effekt der Programme war der Austausch von Menschen. PETRA ist auf die Zielbevölkerung bezogen vergleichsweise klein (mit indirekten Effekten auf Kooperation und Entwicklung durch transnationale Forschungs- und Pilotprojekte). Zwischen 1992 und 1994 nahmen 37.000 Jugendliche an Austauschprogrammen teil, die Beteiligung der Kohäsionsländer war leicht überproportional (23% aller Beteiligten). Evaluierungen haben ergeben, daß die Programme eine beträchtliche Auswirkung auf die Teilnehmer hatten, was Fremdsprachenkenntnisse, Erweiterung des Horizonts, Selbstvertrauen und die Fähigkeit, sich an unterschiedliche Umstände anzupassen, betrifft. All dies sind wichtige Eigenschaften im Arbeitsmarkt. ERASMUS ist hinsichtlich der Größe der Zielbevölkerung wesentlich bedeutender. Im akademischen Jahr 1994/95 nahmen 106.000 Studenten bzw. 1% der Menschen in höherer Ausbildung an dem Programm teil (das bedeutet, daß 3–4% der Zielbevölkerung im Laufe ihrer Universitätslaufbahn an dem Programm teilnimmt. Langfristig angestrebt wird ein Anteil von 10%). Studenten aus den Kohäsionsländern sind überrepräsentiert, ihr Anteil beträgt 22% der Teilnehmer.

Wie bei PETRA haben Umfragen bei den Studenten ergeben, daß sie stark von den gemachten Erfahrungen profitieren. Der Nutzen für die Universitäten schließt ein erhöhtes Unterrichtsniveau durch die Zusammenführung von Wissen und Erfahrung, einen verbesserten Fremdsprachenunterricht, eine wirksamere Informationsverbreitung, verbesserte Anerkennung akademischer Abschlüsse und verbesserte interne Verwaltungsverfahren ein. Ein weiteres Resultat der verbesserten akademischen Kontakte besteht in neuer oder intensiver Zusammenarbeit im Bereich der Forschung.

4.5 Abschließende Bemerkungen

Die obige Analyse zeigt, daß dort, wo die Politiken der Union mit einem großen Ausgabevolumen verknüpft sind — in der Agrarpolitik sowie bei Forschung und Entwicklung — wenigstens einige der Kohäsionsländer, wenn nicht gar die Mehrzahl, zu den Hauptnutznießern gehörten. Bei anderen Politiken, die ein Umfeld für Strukturwandel schaffen, sind die Nutzen nicht notwendigermaßen gleichmäßig verteilt, sowohl in geographischer als auch in sozialer Hinsicht. Dies gilt

besonders stark bei der Politik für höhere Wettbewerbsfähigkeit und der Liberalisierungspolitik in der Telekommunikation und im Verkehr. Im allgemeinen scheinen diese Politiken keine *absoluten* Nachteile für die weniger begünstigten Regionen oder Gesellschaftsgruppen nach sich zu ziehen, der *relative* Nutzen scheint jedoch für diese geringer zu sein als für die zentral gelegenen Regionen und begünstigten Gruppen.

Unter diesen Umständen besteht eine Hauptaufgabe darin, dafür zu sorgen, daß die Kohäsionseffekte der angesprochenen Politiken im Rahmen der Verfolgung ihrer anderen Ziele maximiert werden. Mögliche, vor dem Hintergrund dieser Fragestellung zu überprüfende Wege werden in den Schlußfolgerungen dieses Berichts diskutiert. Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß es für andere Politiken weder möglich noch wünschenswert ist, Kohäsionsziele zu verfolgen, wenn dies beträchtliche Effizienzverluste für die Europäische Union insgesamt nach sich zieht. Unter diesen Umständen haben die Strukturpolitiken der einzelnen Nationen und der Europäischen Union eine wichtige Funktion für die Schaffung von Bedingungen, die es den Regionen und Gesellschaftsgruppen erlauben, an den Wohlstandsgewinnen einer effizienteren und produktiveren europäischen Wirtschaft teilzuhaben.

Kapitel 5

Strukturpolitik der Gemeinschaft und Zusammenhalt: Gemeinsame Verantwortung

5.1 Einleitung

Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts spiegelt sich in zwei bedeutenden Änderungen der Verträge in der letzten Dekade wider, nämlich in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und im Vertrag über die Europäische Union (1993). Das Kapitel über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, das mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt wurde, bildete die vertragliche Grundlage der grundlegenden Reform der Strukturfonds im Jahre 1988. Der Vertrag über die Europäische Union (Artikel B) ging noch einen Schritt weiter: Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wurde zu einem der drei Hauptziele der Europäischen Union neben ihren beiden wirtschaftlichen Zielsetzungen, dem Binnenmarkt und der Europäischen Währungsunion. Aufgrund des Vertrags über die Europäische Union wurde auch der Kohäsionsfonds für weniger wohlhabende Mitgliedstaaten eingerichtet und der Europäische Sozialfonds um neue Interventionsformen erweitert (siehe Ziel 4 weiter unten).

In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse der Struktur- bzw. Kohäsionspolitik der EU dargestellt werden, wie sie in ihrer modernen Form nun seit etwa sieben Jahren (seit 1989) betrieben wird. Die Darstellung ist in drei Abschnitte unterteilt. Abschnitt 5.2 beschreibt Aufbau und Zweck der Strukturpolitik für den Zusammenhalt. Abschnitt 5.3 bewertet die Ergebnisse, die zeigen, inwieweit die Maßnahmen eindeutigen Nutzen in Form der Schaffung wirtschaftlicher Aktivitäten und Beschäftigung für Europas benachteiligte Regionen und Bevöl-

kerungsgruppen gebracht haben. In Abschnitt 5.4 wird das von der EU entwickelte Förderverfahren untersucht.

5.2 Aufbau und Ziel der Förderpolitik der Gemeinschaft

Die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Stärkung des Zusammenhalts haben während der vergangenen Dekade ein beträchtliches finanzielles Volumen angenommen. Die vier Strukturfonds und der Kohäsionsfonds machen zusammen etwa ein Drittel der Haushaltsmittel für die Gemeinschaftspolitiken aus (Tabelle 23) und fast 0,5% des jährlich in der EU erwirtschafteten BIP (Tabelle 24).

Die Durchführung der Kohäsionspolitik der Gemeinschaft wird von sechs bedeutenden finanziellen Instrumenten unterstützt. Der Kohäsionsfonds und die Kredite der Europäischen Investitionsbank basieren auf dem Grundsatz der Projektfinanzierung und unterliegen ihren eigenen, spezifischen Regelungen. Die vier Strukturfonds arbeiten innerhalb eines einzigen, gemeinschaftsweiten Rahmens nach den folgenden gemeinsamen Prinzipien: Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Additionalität (siehe Abschnitt 5.4 unten).

Die Strukturfonds

Die Evolution der Kohäsionspolitik der Europäischen Union hat zur Schaffung von vier Strukturfonds geführt:

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds (EAGFL) und Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

Der 1975 eingerichtete EFRE soll das wirtschaftliche Potential in den geförderten Regionen stärken, die Strukturanpassung unterstützen und dazu beitragen, Wachstum und dauerhafte Beschäftigung zu erzielen. Um diese Ziele zu erreichen, fördert er produktive Investitionen, Infrastrukturprojekte und Aktionen zur Entwicklung des endogenen wirtschaftlichen Potentials in den Regionen durch folgende Maßnahmen: Kofinanzierung der Operationellen Programme, Förderung von Großprojekten, allgemeine Zuschüsse, technische Unterstützung und vorbereitende Studien. Ebenso fördert er die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten.

Der EFRE verfügt in der laufenden Programmperiode über Mittel in Höhe von 80,5 Mrd. ECU (1994-99), in der Periode 1989-93 waren es 35,4 Mrd. ECU. Dies entspricht 45% der gesamten Strukturinterventionen der Gemeinschaft in den beiden Perioden (ohne Berücksichtigung des Kohäsionsfonds beträgt der Anteil des EFRE 48% der vier Strukturfonds). Gegenwärtig sind Spanien (24,1% der EFRE-Mittel), Italien (15,2%), Griechenland (12,4%), Deutschland (12,2%) und Portugal (12,4%) die größten Nutznießer, wie dies, abgesehen von Deutschland, auch schon in der Periode von 1989-93 der Fall war.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde bereits durch die Römischen Verträge geschaffen. Seit der Reform von 1988 hat er das Ziel, Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Beschäftigungschancen Jugendlicher zu verbessern

und seit 1993 die Förderung der Anpassung an den wirtschaftlichen Wandel. Er trägt bei zur Finanzierung der beruflichen Ausbildung, zu beschäftigungsfördernden Maßnahmen und zur Verbesserung des Systems der allgemeinen Bildung bei. Sein Ziel ist die Eingliederung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen, die Durchsetzung des Prinzips der Chancengleichheit und der Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Daneben werden begleitende Maßnahmen wie die Entwicklung von Zertifizierungssystemen, Ausbildung von Ausbildern und Beamten, technische Unterstützung und innovative Maßnahmen finanziert.

Auf den ESF entfallen 30% der Gemeinschaftsinterventionen in der laufenden Periode gegenüber 31% in der ersten. Die meisten Mittel erhalten Spanien (20%) und Deutschland (15,9%).

Die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft wurde 1962 im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen. Sie soll die strukturelle Anpassung im Agrarsektor fördern. Dies ist in zunehmendem Maße auch im Zusammenhang mit der grundlegenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik versucht worden, und zwar mit Hilfe von Maßnahmen zur Modernisierung der Produktion und zur Entwicklung der ländlichen Regionen. Der Fonds umfaßt 23,7 Mrd. ECU, das sind 15,4% der Gemeinschaftsmittel in der laufenden Periode, gegenüber etwa 12 Mrd. ECU von 1989 bis 1993 (17,6% der Mittel).

Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP), ein spezieller Fonds, der 1994 geschaffen wurde, ersetzt eine Reihe anderer seit 1976 bestehender Finanzinstrumente und ist mit 2,9 Mrd. ECU ausgestattet worden (1,9% der gesamten Gemeinschaftsmittel). Spanien, Italien, Frankreich und Portugal sind die Hauptnutznießer, auf diese Länder entfallen 69% der verfügbaren Mittel.

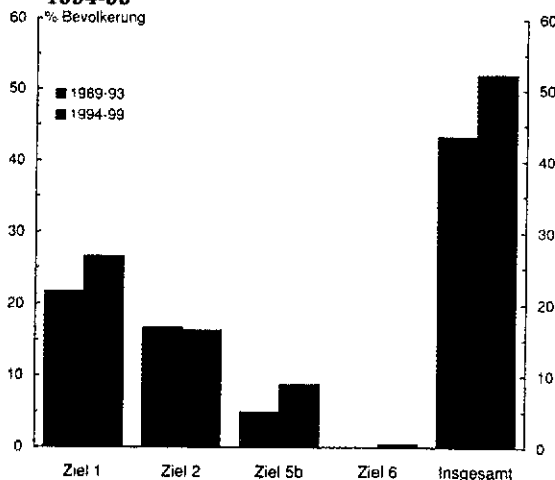
Die Maßnahmen aller Strukturfonds zusammen sind gegenwärtig auf folgende Bereiche konzentriert:

- vier regionalpolitische Ziele, die 85% der finanziellen Mittel beanspruchen (Tabelle 25):

Ziel 1: Entwicklung und Strukturanpassung von Regionen mit einem Entwicklungsrückstand einschließlich der ländlichen Gebiete. Dies ist das Hauptziel der Strukturpolitik der Gemeinschaft. Zur Zeit leben etwa 26,6% der Bevölkerung der Gemeinschaft in Regionen, welche durch dieses Ziel abgedeckt werden. Mehr als zwei Drittel der Mittel werden dafür aufgewendet (siehe Schaubild 30).

Ziel 2: Konversion von Gebieten, die vom Niedergang traditioneller Industrien betroffen sind. Dies ist das zweitwichtigste Vorhaben der regionalen Strukturpolitik.

30 Räumliche Abdeckung durch den Strukturfonds nach Zielen, 1989-93 und 1994-99



11% der gesamten finanziellen Mittel sind für dieses Ziel vorgesehen, das 16,4% der Bevölkerung der Gemeinschaft betrifft.

Ziel 5b: Entwicklung und Strukturanpassung in ländlichen Gebieten. Für dieses Ziel, das 8,8% der Bevölkerung einschließt, sind 5% der Mittel reserviert.

Ziel 6: Dieses Ziel ist auf die Probleme von sehr dünn besiedelten Gebieten gerichtet. Es betrifft 0,4% der Bevölkerung und 0,5% der finanziellen Ressourcen.

- drei gemeinschaftsweite Ziele, die 15% der finanziellen Mittel beanspruchen:

Ziel 3: Erleichterung der Integration junger Leute und Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt, wodurch die Folgen der sozialen Ausgrenzung gemildert werden. 9,4% der Gesamtmittel stehen für dieses Ziel zur Verfügung. Die betroffenen Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen haben einen Anteil von 1,3% bzw. 2,4% der gesamten Bevölkerung der Gemeinschaft.

Ziel 4: Vorausschauende oder präventive Maßnahmen zur Unterstützung der Anpassung von Arbeitnehmern an den wirtschaftlichen Strukturwandel. Für dieses Ziel sind 1,6% der gesamten Mittel vorgesehen.

Ziel 5a: Förderung der Anpassung der Sektoren Landwirtschaft und Fischerei. 4,4% der gesamten finanziellen Ressourcen sind außerhalb der Ziel-1-Regionen dafür reserviert, 3,8% für den Agrarsektor im weiteren Sinne und 0,6% für die Fischerei. Gegenwärtig sind im primären Sektor in der EU über 8 Millionen Menschen oder 2% der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft beschäftigt.

Darüber hinaus sind 9% der Strukturfonds für Gemeinschaftsinitiativen reserviert. Diese werden von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beschlossen. Sie verfolgen einen thematischen Ansatz, um Schwerpunkte zu setzen und Innovationspotentiale zu entdecken. Die wichtigsten Themen der gegenwärtig laufenden Initiativen sind:

- grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG, REGEN)
- die Förderung von Innovationskapazitäten und Hilfen für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen (STRIDE, TELEMATIQUE, PRISMA, SME), für die Entwicklung der ländlichen Gebiete (LEADER) und für die von Fischerei abhängigen Gebiete (PESCA);
- experimentelle Maßnahmen im Umweltschutz (ENVIREG) und bei der Bewältigung von Problemen in Teilen großer städtischer Regionen (URBAN);

die Verstärkung nationaler Maßnahmen auf bestimmten Gebieten: Anpassung an die erwarteten Effekte wirtschaftlichen Strukturwandels (ADAPT), die Beschleunigung der Anpassung in Gebieten, die von sich im Strukturwandel befindenden Industrien abhängig sind: Stahlindustrie, Schiffbau, Kohlebergbau, Textilien und Verteidigung (entsprechend RESIDER, RENAVAL, RECHAR, RETEX, KONVER) sowie die Verstärkung der Bemühungen, die Fähigkeiten bestimmter Gruppen zur vollständigen Teilnahme am Arbeitsmarkt zu verbessern (EMPLOYMENT, NOW, HORIZON);

- 1995 wurde von der Europäischen Union ein spezielles Hilfsprogramm für die Unterstützung des Friedensprozesses und der Versöhnung in Nordirland beschlossen.

Schließlich ist etwa 1% der Mittel der Strukturfonds für technische Unterstützung und innovative Maßnahmen vorgesehen. Über einen großen Teil der Ausgaben für innovative Projekte entscheidet die Kommission auf der Grundlage einer Ausschreibung für Projektvorschläge zu vorher definierten Themen. Zur Zeit sind diese Themen: interne und externe regionale Zusammenarbeit, Städtebaupolitik, Raumplanung, technologische Entwicklungen (einschließlich der Informationsgesellschaft) und endogene Entwicklung (einschließlich Kultur).

Der Kohäsionsfonds

Der Kohäsionsfonds wurde mit dem Maastrichter Vertrag ins Leben gerufen und nahm erst 1993 seine Arbeit auf. Sein Zweck ist es, weniger wohlhabende Mitgliedstaaten — im Unterschied zu Regionen — bei der Vorbereitung der Währungsunion und der dafür erforderlichen Haushaltsdisziplin, bei gleichzeitiger Fortführung der Aufholbemühungen, zu unterstützen. Demnach kann der Fonds als eine Art Ausgleich für die schwächsten Mitgliedstaaten gesehen werden, die erhebliche Ausgabenverpflichtungen eingehen, gleichzeitig aber versuchen müssen, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren.

Momentan erhalten vier Mitgliedstaaten Mittel aus dem Kohäsionsfonds: Griechenland, Spanien, Irland und Portugal. Dem Fonds stehen für die Periode 1994–99 14,5 Mrd. ECU zur Verfügung, zusätzlich zu den Mitteln der Strukturfonds. Der Kohäsionsfonds finanziert Verkehrsinfrastrukturprojekte im Rahmen der Entwicklung transeuropäischer Netze und Umweltprojekte, die auf die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ausgerichtet sind.

Die Europäische Investitionsbank

Mit mehr als zwei Dritteln ihres Kreditvolumens — von 1991 bis 1995 etwa 44 Mrd. ECU — trägt die Europäi-

sche Investitionsbank zur regionalen Entwicklung in den bedürftigen Gebieten bei (Tabelle 26). Mehr als die Hälfte der Bankkredite sind in Ziel-1-Regionen gegangen, wobei die EIB in den letzten Jahren ihre Kreditvergabe auf Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete ausgedehnt hat, die mittlerweile 43% der Finanzierung regionaler Entwicklung ausmachen. Der Großteil der Gelder ist für Infrastrukturprojekte verwendet worden, von denen viele dem Ausbau der europäischen Verkehrs- und Energieversorgungsnetze oder dem Umweltschutz dienen.

Die globale Dimension der Interventionen

Ein Vergleichsmaßstab für die Bewertung der Förderungen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik ist der Marshall-Plan, die Urform der Strukturhilfe für den Wiederaufbau Europas nach dem Krieg. Er entsprach 1% des BIP der USA und trug von 1948 bis 1951 zu durchschnittlich etwa 2% des jährlichen BIP Europas bei. Der Aufwand der Gemeinschaft liegt bei rund 0,5% des jährlichen BIP der Union, es handelt sich aber um ein langfristiges Engagement, das in den zehn Jahren von 1989 bis 1999 insgesamt etwa 6,5% des BIP der Gemeinschaft entspricht — verglichen mit 4% des BIP, die zwischen 1948 und 1951 von den USA aufgewendet wurden.

Interventionsbereiche

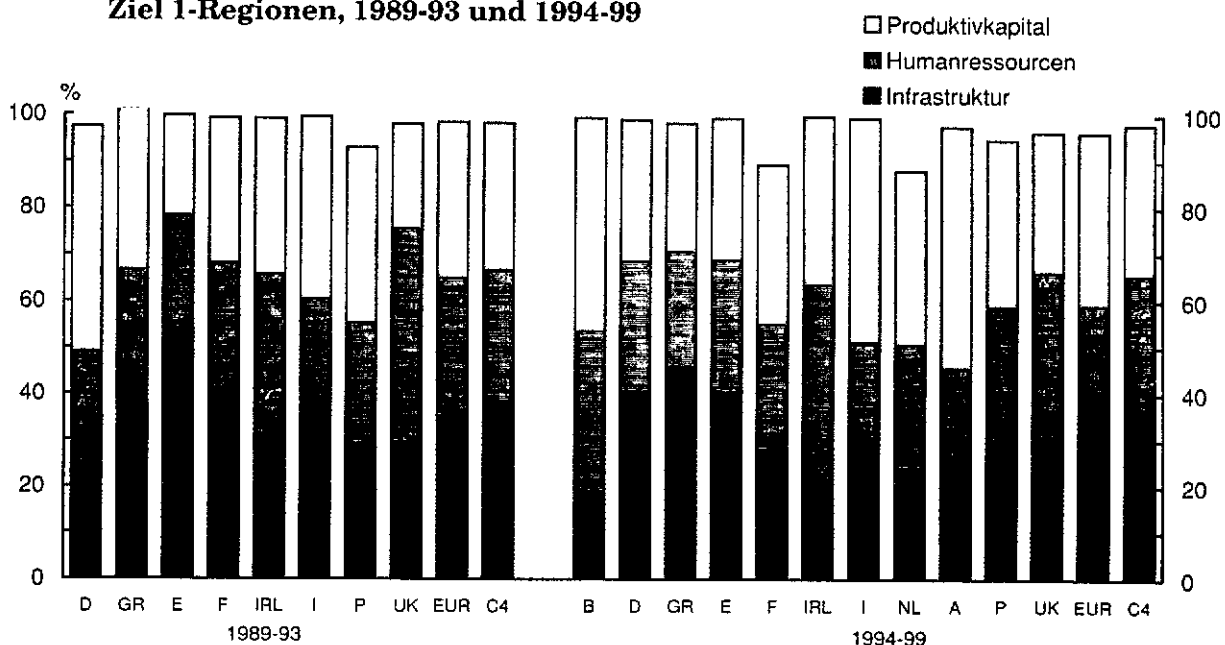
Mit den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds werden drei große Interventionsbereiche abgedeckt (Tabellen 28

bis 31 und Schaubilder 31-33): Infrastruktur, Humankapital und produktive Investitionen. In den Ziel-1-Regionen, die politisch und finanziell höchste Priorität genießen, ist das Gleichgewicht zwischen diesen drei vorrangigen Förderbereichen in etwa gegeben, obwohl im Laufe der Zeit die im Rahmen der Strukturfonds für die Infrastrukturförderung vergebenen Mittel gesunken sind zugunsten von Investitionen in physisches und Humankapital, die direkte Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Produktion haben. In den alten Industrieregionen und agrarischen Regionen, die in hochentwickelten Volkswirtschaften liegen, sind die nationalen Infrastrukturen im allgemeinen besser entwickelt und benötigen weniger finanzielle Unterstützung von der EU.

Die gegenwärtigen Ausgaben in den Ziel-1-Regionen teilen sich wie folgt auf:

- Infrastruktur: 30% der Strukturfonds werden hierfür aufgewendet. In den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Energienetze sowie Wasserversorgung und Umweltschutz können Investitionen gefördert werden. Da sie Lücken der Infrastruktur schließen sollen, sind die Ausgaben in den vier ärmsten Mitgliedstaaten am höchsten. Grundlegende Investitionen im Kommunikationsbereich zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten haben Priorität, während andere Investitionen die Diversifizierung der Energieversorgung fördern. Eine neue Aufgabe besteht in der Unterstützung des Aufbaus transeuropäischer Netze. In den ärmsten Ländern der Europäischen Union gibt es wichtige transeuro-

31 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 1-Regionen, 1989-93 und 1994-99



päische Verkehrsnetze. Die Mittel des Kohäsionsfonds werden ausschließlich für Investitionen in große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz verwendet.

- Humankapital: 30% der Strukturfonds dienen dazu, die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verbessern und die Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Förderfähig sind Maßnahmen in den Bereichen Allgemeinbildung, Forschung und Entwicklung, berufliche Bildung, Chancengleichheit, Beschäftigung, Selbständigkeit und Maßnahmen zur Integration der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen. Wie in der Einleitung erwähnt, haben die neu hinzugekommenen Interventionsformen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und zur Anpassung an den wirtschaftlichen Strukturwandel den Bereich der Humanressourcenpolitik vergrößert.
- Produktive Rahmenbedingungen: Dies ist mit einem Anteil von 40% an den Strukturfonds mittlerweile der wichtigste Interventionsbereich in den Ziel-1-Regionen. Das Hauptziel besteht darin, ein dynamisches Umfeld für die Wirtschaft zu schaffen, indem es nationale Investitionshilfeprogramme für die Wirtschaft unterstützt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Aufbau eines international wettbewerbsfähigen Sektors der kleinen und mittleren Unternehmen. Zusätzlich sind eine Vielzahl untergeordneter Aktivitäten förderfähig, insbesondere die Förderung von Forschung und Technologie, der Aufbau neuer Wirtschaftszweige wie Dienstleis-

tungszweige und Tourismus, die Wiederbelebung brachliegender Industrieflächen, die Verbesserung der Strukturen bei Landwirtschaft und Fischerei und die Förderung lokaler Initiativen.

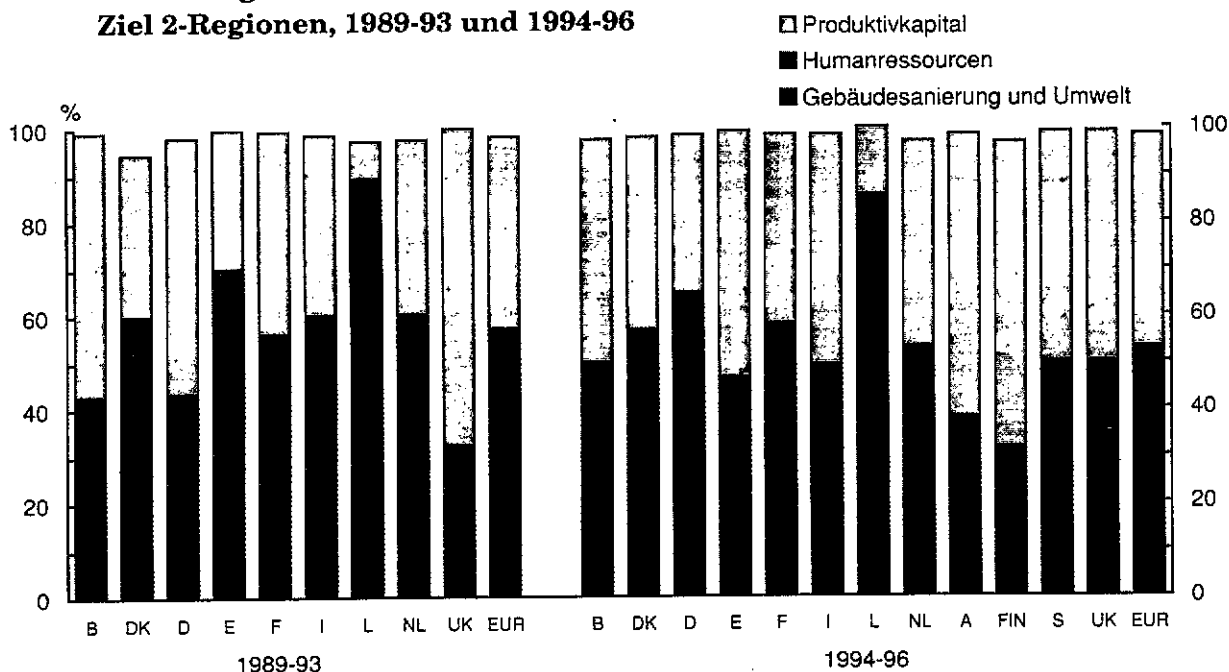
5.3 Ein Jahrzehnt der Erfolge

Die Aufgabe der Evaluierung

Dieser Abschnitt liefert einen Überblick über die bisherigen Ergebnisse der Interventionen im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU. Sie umfassen eine lange Reihe konkreter Verbesserungen für die am meisten benachteiligten Gebiete und Gesellschaftsgruppen in der Europäischen Union, denen sich in einem größeren, europäischen Maßstab neue Chancen eröffnet haben. Daneben werden auch andere Ergebnisse der Kohäsionspolitik behandelt, insbesondere ihre Rolle als treibende Kraft für Wandel und Innovationen, für die Stärkung demokratischer Beteiligung und als Beitrag zum allgemeinen Prozeß der europäischen Einigung.

Die Ergebnisse werden am übersichtlichsten in zusammenfassender Form dargestellt, indem das Ausmaß der eingetretenen Veränderungen durch die Zuweisung von Zahlenwerten quantifiziert wird. Es wurde ein großer Aufwand unternommen, die Ergebnisse auf diese Art zu beschreiben und zu analysieren, doch hat die Erfahrung in den Mitgliedstaaten gelehrt, daß die

32 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 2-Regionen, 1989-93 und 1994-96



Quantifizierung der Wirkungen bestimmter Politiken ein Vorhaben von beträchtlicher Komplexität ist.

Erstens unterliegen die Evaluierungsmethoden selbst noch einer ständigen Entwicklung, unterschiedliche Experten wählen unterschiedliche Ansätze. Zweitens ist es schwierig, den Einfluß der EU-Politik von den Effekten anderer Faktoren abzugrenzen, wie etwa der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten oder der Konjunktur. (Es scheint jedoch festzustehen, daß die Kohäsionspolitik in bestimmten Fällen dazu beigetragen hat, negative Effekte der Rezession abzumildern.) Drittens sehen die Verordnungen zwar vor, daß Hilfen der Gemeinschaft nationale Maßnahmen nur *ergänzen* sollen, dies ist aber schwierig nachzuprüfen, und niemand kann wissen, in welcher Höhe Investitionen ohne die Mittel aus den Strukturfonds durchgeführt worden wären. Viertens beruhen einige der Ergebnisse auf Schätzungen der Mitgliedstaaten (z. B. die Zahl der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze), und diese sind oft nicht direkt miteinander vergleichbar oder leicht zu überprüfen.

Auf jeden Fall sollte man der Versuchung widerstehen, nur den quantifizierbaren Nutzen zu berücksichtigen, denn das würde bedeuten, die ganze Tragweite und Breite der Effekte der Kohäsionspolitik der EU zu verkennen — insbesondere ihren kontinuierlichen Beitrag zur europäischen Solidarität und zum Zusammenhalt. Die Beschäftigung mit quantifizierten Ergebnissen kann immer nur ein Teil der Analyse sein, auch *qualitative* Elemente müssen angemessene Berücksichtigung finden.

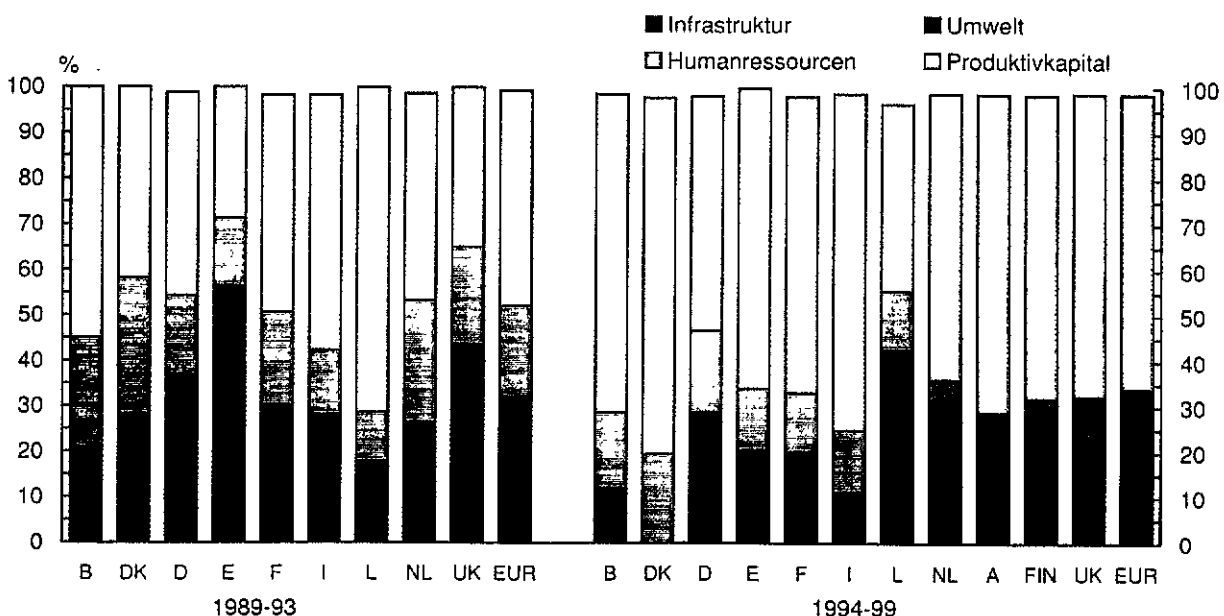
Was die Quantifizierung der Ergebnisse angeht, ist der Versuch unternommen worden, den Einfluß der Strukturpolitik in den 15 Mitgliedstaaten und ihren Förderregionen für diesen Bericht zu evaluieren. Dazu wurden von der Kommission mit Unterstützung externer Fachleute detaillierte makro- und mikroökonomische Bewertungen durchgeführt. Es wurden zwei Arten makroökonomischer Bewertung durchgeführt (siehe unten):

Erstens wurden die umverteilenden Effekte der Haushaltsmittel der EU untersucht. Dies betrifft die Frage, in welchem Ausmaß sie gezielt in die schwächeren Gebiete der Europäischen Union geflossen sind. Während diese Betrachtungsweise nicht die Effizienz der Verwendung der Mittel berücksichtigt, so gibt sie doch wichtige Informationen darüber, auf welche Weise die Mittel zur Unterstützung der rückständigen Gebiete der Europäischen Union eingesetzt wurden.

Zweitens wurden hochaggregierte makroökonomische Modelle verwendet, um die Effekte der strukturalpolitischen Interventionen zu quantifizieren. Hier liegt der Schwerpunkt auf den vier größten Empfängerländern, in denen die Transfers hoch genug sind, um einen erkennbaren Einfluß auf der makroökonomischen Ebene zu haben.

Die mikroökonomischen Bewertungen (siehe unten) untersuchen, inwieweit die unter den verschiedenen Zielen der Strukturfonds definierten Ziele erreicht worden sind. Da die Politik der EU größtenteils auf eine Erhöhung der Effizienz

33 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 5b-Regionen, 1989-93 und 1994-99



— die „Angebotsseite“ — abzielt, ist es wichtig, die Auswirkungen der Interventionen auf Faktoren wie die Infrastruktur oder das Humankapital in den Empfängerländern oder -regionen zu untersuchen.

Schließlich werden die speziellen Eigenschaften des Förderverfahrens für die Kohäsionspolitiken angesichts ihres besonderen Beitrages zur europäischen Integration dargestellt (Abschnitt 5.4).

Allgemeine Ergebnisse

Trendanalyse

Eine Analyse der Entwicklungstrends in den Regionen, die in der ersten Programmierungsperiode unter den drei regionalen Zielen förderfähig waren, zeigt einige ermutigende Ergebnisse (vgl. Tabelle 29).

Für die Ziel-1-Gebiete als Gruppe war eine Konvergenz beim BIP pro Kopf zu beobachten — sie verminderten den Abstand zum Rest der EU um fast 3%-Punkte über den Fünfjahreszeitraum 1989–93. Umgekehrt erhöhte sich ihre Arbeitslosenquote signifikant, so daß 1993 jeder Sechste in der Erwerbsbevölkerung betroffen war verglichen mit jedem Siebten 1989.

Hohe Arbeitslosigkeit ist das Hauptcharakteristikum der Ziel-2-Gebiete. Während die Arbeitslosenquote dort im Durchschnitt zwischen 1989 und 1993 als Ausdruck der Rezession der frühen 90er Jahre anstieg, so war doch der Anstieg geringer als für die Union als Ganzes. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in diesen Regionen scheint über diesen Zeitraum im Vergleich zum Rest der Union gefallen zu sein.

Ziel-5b-Gebiete konvergierten zwischen 1989 und 1993 mit dem Rest der Union, besonders hinsichtlich der Arbeitslosigkeit, aber auch geringsfügig beim Pro-Kopf-BIP.

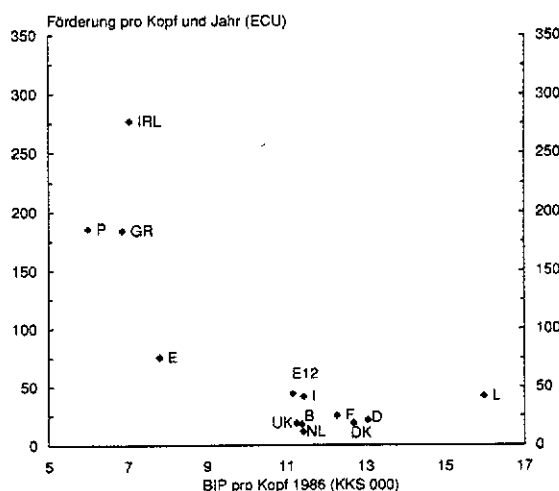
Umverteilungswirkungen

Die Strukturpolitik der Gemeinschaft transferiert Ressourcen aus den reicheren Mitgliedstaaten in die ärmeren. Die Höhe der Hilfe an die Kohäsionsländer, sowohl in der jetzigen als auch in der vorherigen Programmperiode, lag um ein Vielfaches über den Ausgaben im Rest der Union (Schaubilder 34 und 35). Die Konzentration der Ausgaben in diesen Ländern kann mit der Hilfe von Lorenzkurven illustriert werden, die die Verteilung der EU-Transfers im Verhältnis zum Einkommens- oder BIP-Niveau der Mitgliedstaaten oder Regionen zeigen (genauer den Anteil der Transfers, der an Länder oder Regionen geht, die einen bestimmten Anteil am Unions-BIP haben). Eine konkave Kurve zeigt eine Umverteilung von reich nach arm an. Je konkaver die Kurve, desto größer ist der Umverteilungseffekt. Demgegenüber würde eine konvexe Kurve bedeuten, daß Ressourcen von arm nach reich transferiert würden.

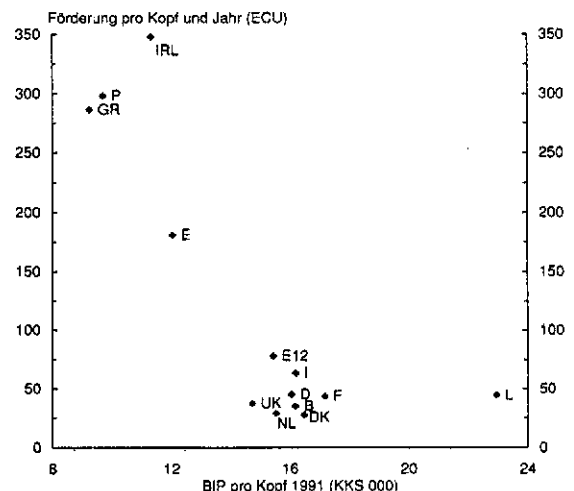
Zur Illustration der Umverteilungseffekte der Strukturfonds wurde eine Reihe von Kurven berechnet:

- für die strukturpolitischen Transfers in die Mitgliedstaaten (Struktur- und Kohäsionsfonds);
- für die strukturpolitischen Transfers und die Kredite der Europäischen Investitionsbank an Mitgliedstaaten;
- für die strukturpolitischen Transfers in die Ziel-1-Regionen (NUTS II);

34 Strukturförderung und BIP in den Mitgliedstaaten, 1989-93



35 Strukturförderung und BIP in den Mitgliedstaaten, 1994-99



- für die strukturpolitischen Transfers in die Ziel-2-Regionen (NUTS III).

Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten

Die Verteilung aller strukturpolitischen Transfers (der Strukturfonds und seit 1993 des Kohäsionsfonds) wird für alle Mitgliedstaaten im Verhältnis zum BIP pro Kopf für die drei Zeiträume 1986 bis 1988 (vor der Reform), 1989 bis 1993 und 1994 bis 1999 angegeben (Schaubild 36).

Ein Vergleich dieser drei Kurven zeigt, daß die Reform der Strukturfonds von 1988 die Umverteilung der Transfers in die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten beträchtlich verstärkt hat. Dies wurde durch die Schaffung von Ziel 1 erreicht, welches dafür gesorgt hat, daß sich die Verwendung der Mittel auf die Volkswirtschaften mit den niedrigsten Raten des BIP pro Kopf konzentrierte.

Die Transfers im Zeitraum 1994 bis 1999 scheinen dagegen trotz der Schaffung des Kohäsionsfonds für die ärmsten Mitgliedstaaten weniger groß zu sein. Dies erklärt sich zum einen durch die größere Ausbreitung förderwürdiger Gebiete in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten, insbesondere unter dem Ziel 1 (die neuen Bundesländer in Deutschland und andere Regionen im Norden der Europäischen Union) und zum anderen durch die Tatsache, daß die Kurve für den Zeitraum von 1994 bis 1999 die drei neuen Mitgliedstaaten einschließt.

Für den Zeitraum 1989–1993 ist es außerdem möglich, die Umverteilungswirkungen der Struktur- und Kohä-

sionsfonds sowie der Kredite der Europäischen Investitionsbank zu vergleichen (Schaubild 37). Die Wirkungen der Maßnahmen der Europäischen Investitionsbank sind kleiner als die der Fonds. Dies kann zum Teil durch die Mechanismen der Kapitalmärkte und ihre Reaktionen auf Budgetbeschränkungen in ärmeren Ländern erklärt werden. Tendenziell ist die Fähigkeit der ärmsten Mitgliedstaaten zur Kreditaufnahme trotz der vorteilhaften Bedingungen der Kredite der Europäischen Investitionsbank begrenzter.

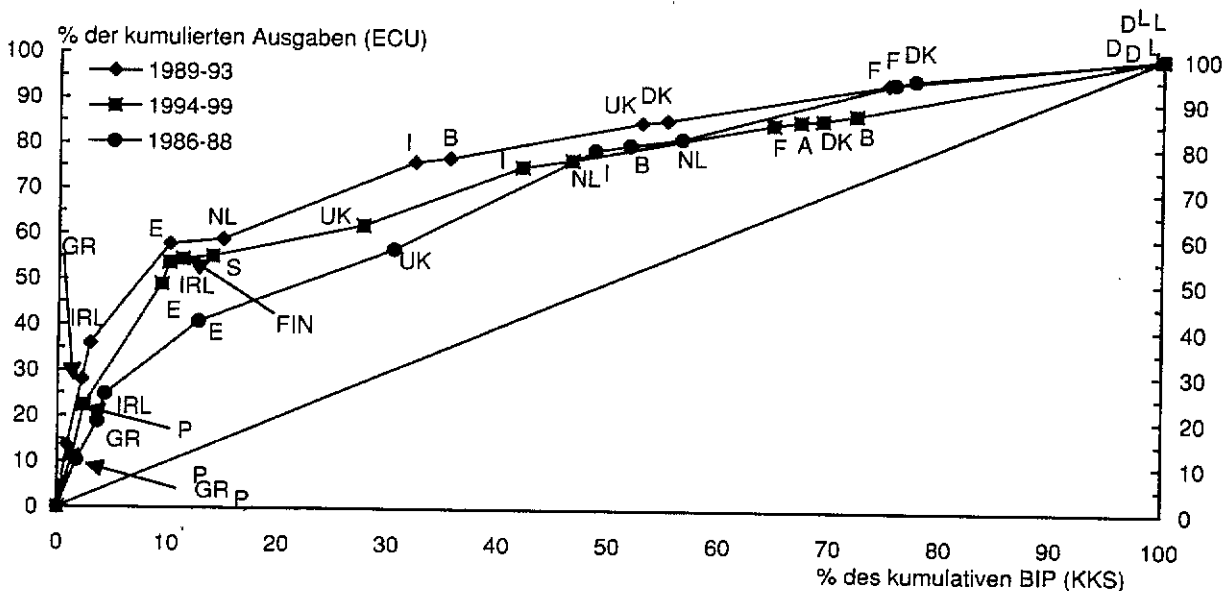
Ziel-1-Regionen

Die Lorenzkurve für die Gruppe der Ziel-1-Regionen bestätigt die progressive Verteilung der Fonds, die in der gegenwärtigen Periode deutlicher ist als von 1989 bis 1993 (Schaubild 38). In der vergangenen Programmperiode kam es in den schwächsten Regionen nicht zu einer progressiven Reaktion auf unterschiedliche Wohlstandsniveaus (im Schaubild als die mit dem niedrigsten BIP links abgebildet). Eine Erklärung liegt zum Teil in der Tatsache, daß die neuen deutschen Bundesländer zu dieser Zeit noch nicht vollständig in die Ziel-1-Förderung einbezogen waren, sondern zeitlich begrenzte Unterstützung im Rahmen eines Sonderprogramms auf niedrigerem Niveau als die übrigen Ziel-1-Regionen erhielten.

Ziel-2-Regionen

Für diese Regionen wurde die Lorenzkurve auf der Basis der kumulierten Verteilung der drei grundlegen-

36 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft nach Mitgliedstaat, 1986-88, 1989-93 und 1994-99



den Kriterien für die Förderung nach Ziel 2 aufgestellt (Arbeitslosenquote, Anteil der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe an der Gesamtbeschäftigung und Arbeitsplatzverluste im Produzierenden Gewerbe). Zu diesem Zweck wurden die drei Kriterien zu einem synthetischen Index zusammengefaßt, der für jede Region wie folgt berechnet wurde:

$$ZI = (PR - VB + AL)/3$$

wobei

ZI = zusammengesetzter Index für die Region;
PR = Anteil der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe in der Region;

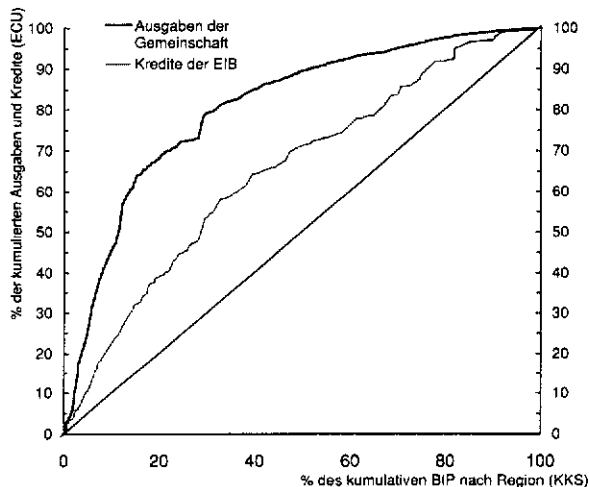
AL = Harmonisierte Arbeitslosenquote in der Region;
VB = Veränderung der Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe in der Region.

Alle Variablen wurden gewichtet, um ihnen bei der Berechnung des Index gleichen Einfluß zu geben. In den Index sind diejenigen Indikatoren eingegangen, die für die Programmperiode 1994-99 berechnet worden sind.

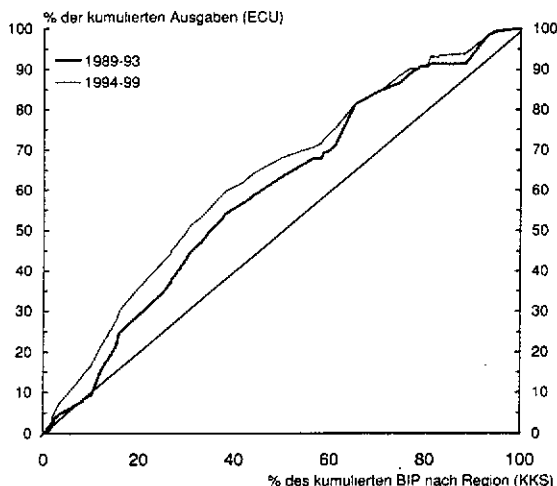
Die beiden Kurven (Schaubild 39) zeigen, daß es in der ersten Periode Umverteilungswirkungen gegeben hat, in der zweiten jedoch so gut wie keine. Dies deutet darauf hin, daß in der zweiten Periode die Schwere der Probleme, so wie sie mit den drei Kriterien der Gemeinschaft gemessen wurde, bei der Zuteilung der regionalen Unterstützung oder bei der Auswahl der Regionen nur in begrenztem Maße berücksichtigt worden ist. Dies ist auf Änderungen der Methode zur Feststellung der Förderwürdigkeit in den 1993 überarbeiteten Verordnungen zurückzuführen. Darin wurde den drei Kriterien für der Auswahl förderwürdiger Gebiete für Ziel 2 weniger Gewicht gegeben, größeres Gewicht dagegen den Prioritäten der Mitgliedstaaten.

Als Ergebnis wurde mit 0,3% des BIP der EU in den Jahren 1989-1993 ein Einkommensausgleich (bezogen auf das BIP pro Kopf) von 3% erreicht. In den Jahren 1994-1999 bewirken 0,45% des BIP der EU einen Ausgleich von 5%. Dieser Ausgleichseffekt von rund dem Zehnfachen der ursprünglich eingesetzten öffentlichen Mittel bewegt sich in der gleichen Größenordnung wie Schätzungen für explizite Ausgleichsmechanismen zwischen den Bundesländern in Deutschland 1990 und zwischen unterschiedlichen Verwaltungsgebieten in Kanada und Australien (siehe

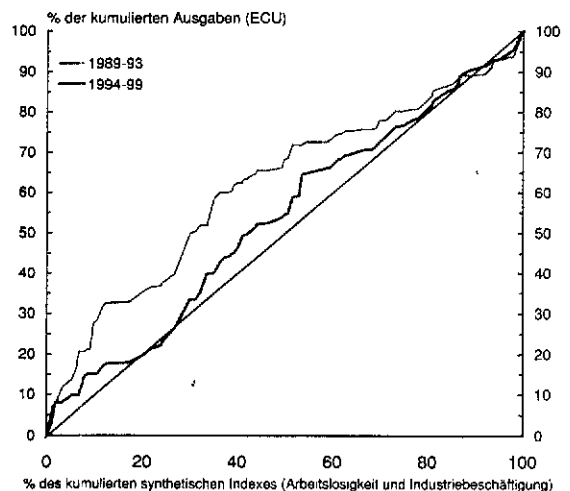
37 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft und Kredite der Europäischen Investitionsbank, 1989-93



38 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft in Ziel 1-Regionen, 1989-93



39 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft in Ziel 2-Regionen, 1989-93



Europäische Kommission (1993): Stabiles Geld — Solide Finanzen). Er ist auch beträchtlich größer als die Effekte, die in Föderationen wie den USA erzielt werden, die in großem Umfang Zuschüsse (an einzelne Bundesstaaten) für festgelegte Zwecke (z.B. für Ausbildung) vergeben. Dort beträgt der Ausgleichseffekt nur das Ein- bis Fünffache des Finanzierungsvolumens (wobei der Ausgleichseffekt aufgrund des wesentlich größeren Volumens der transferierten Mittel in diesen Ländern viel größer ist).

Die Ergebnisse der makroökonomischen Modelle

Bei der Analyse der Effekte der Maßnahmen ist es wichtig, zwischen den vier ärmsten Mitgliedstaaten, die entweder ganz (Griechenland, Irland, Portugal) oder zum größten Teil (Spanien) Ziel-1-Gebiete sind, und den Ziel-1-Gebieten in den besser entwickelten und wohlhabenderen Mitgliedstaaten zu unterscheiden. Für letztere sind die Effekte schwieriger zu quantifizieren, zum einen, weil diese Gebiete kleineren Zuschnitt haben, und zum anderen, weil sie in der Regel hohe Unterstützungszahlungen aus nationalen, regionalen oder anderen Umverteilungsmitteln erhalten.

Theoretisch haben die Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU zwei Haupteffekte:

- Sie erhöhen die Gesamtnachfrage und stimulieren so über Mechanismen keynesianischer Art Produktion und Beschäftigung.
- Sie verbessern die Effizienz der sogenannten „Angebotsseite“, stärken die Produktionsstrukturen und die Wettbewerbsfähigkeit.

Das Ausmaß dieser Effekte kann nur mit Hilfe ökonomischer Modelle in befriedigender Weise bewertet werden. Es sollte jedoch betont werden, daß es für diesen Zweck kein definitives, uneingeschränkt akzeptiertes Modell gibt. Der Grund dafür liegt darin, daß unterschiedliche Experten unterschiedliche Meinungen darüber vertreten, wie Volkswirtschaften genau funktionieren. Eine zentrale Kontroverse wird darüber geführt, inwieweit staatliche Interventionen die ökonomischen Aktivität insgesamt *erhöhen*, oder ob sie nur, zumindest teilweise, private Aktivitäten *verdrängen*. Entsprechend steht eine große Anzahl von Modellen zu Wahl, die jeweils von unterschiedlichen Mechanismen und Verhaltensannahmen ausgehen und sich auf unterschiedliche Aspekte der Volkswirtschaft konzentrieren.

Die Ergebnisse dieser Modelle weichen zwangsläufig voneinander ab. Dennoch kann die Benutzung von Modellen die Politikwirkungen verdeutlichen. Insbesondere können die Mechanismen dargestellt werden,

mithilfe derer die Politiken die Produktion, das Realeinkommen und die Beschäftigung beeinflussen. Es ist auch möglich, quantitative Hinweise hinsichtlich der Reaktion dieser Größen auf die angewendeten Maßnahmen zu erhalten. Im folgenden werden zwei Typen von Modellen präsentiert.

Das erste ist ein sogenanntes Input-Output-Modell (das Beutel-Modell). Mit seiner Hilfe kann man die Wirkungsbeziehungen zwischen Produktionszweigen ebenso untersuchen wie die Prozesse, durch die Änderungen der Nachfrage das Angebot beeinflussen, und die Rückwirkungen, die Änderungen in einem Sektor auf andere Bereiche der Volkswirtschaft haben. Der zweite Modelltyp betrachtet Nachfrage und Output auf einer weniger disaggregierten Ebene und konzentriert sich auf allgemeinere Zusammenhänge des Konsum- und Investitionsverhaltens und wie diese auf Interventionen der Politik reagieren und sich anpassen. In der vorliegenden Analyse sind Ergebnisse von zwei verschiedenen Versionen des zweiten Modelltyps verwendet worden (das „Quest“- und das „Hermin“-Modell).

Beide Modelltypen zeigen auf, wie die Strukturpolitik der Gemeinschaft in den Ländern, die hauptsächlich von den Hilfen profitiert haben, Produktion und Beschäftigung beeinflusst hat. Sie liefern auch Hinweise auf das Ausmaß der Effekte.

Nach dem Input-Output-Modell wäre das Wachstum des BIP in den vier Kohäsionsländern in der Programmperiode 1989–1993 ohne die Unterstützung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds im Durchschnitt 0,5% pro Jahr niedriger ausgefallen, als es tatsächlich war (1,7% gegenüber dem tatsächlichen Wachstum von 2,2%). Die positiven Wirkungen variieren zwischen den Ländern gemäß der Höhe der Transfers relativ zum BIP, welche in Portugal, Griechenland und Irland höher war als in Spanien. Während das Wachstum des BIP in Spanien nach den Schätzungen um fast 0,5% pro Jahr erhöht wurde, wurde es in Portugal und Griechenland um fast 1% pro Jahr gesteigert und in Irland nur um unwesentlich weniger. Angesichts der Erhöhung der Unterstützung in der laufenden Periode 1994–1999 wird die Zunahme des BIP-Wachstums wahrscheinlich noch etwas höher ausfallen (im Durchschnitt über 0,5% pro Jahr).

Ein großer Teil der Bedeutung der Strukturhilfen für das Wachstum beruht auf der Tatsache, daß sie meist für Investitionen verwendet werden, sowohl in physisches als auch in Humankapital. Zwischen 1989 und 1993 betrug das Investitionsvolumen aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds in den vier Kohäsionsländern mehr als 8% der gesamten Investitionen. Während dieser Anteil in Spanien nur rund 5% betrug, waren es

in Irland schätzungsweise sogar 17,5% und in Griechenland und Portugal 16% bzw. 13,5%. In der derzeitigen Programmperiode könnte die Unterstützung von Investitionen für diese vier Länder im Schnitt bei 14% der Gesamtsumme liegen.

Der Wachstumsschub durch von der Gemeinschaft unterstützte Investitionen trug auch zur Schaffung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei. Nach den Schätzungen anhand der Modelle lag der Anteil der Arbeitsplätze, die in der vorherigen Programmperiode von der Strukturförderung abhingen, im Durchschnitt bei 2,5% aller Arbeitsplätze in den vier Ländern bzw. bei über 600.000. In Spanien war die Zahl wegen der im Verhältnis geringeren Unterstützung mit knapp 1,5% etwas geringer, für Portugal wird dagegen ein Beschäftigungsschub von fast 4,5% geschätzt, für Griechenland und Irland von 3% bzw. 3,3%.

Höheres Wachstum bedeutet auch höhere Importe aus anderen Ländern der Gemeinschaft und mehr Handel. Es wird geschätzt, daß mehr als 25% der Beträge, die über Strukturfonds in die vier Länder transferiert wurden, in Form von Zahlungen für Importe in die anderen Mitgliedstaaten geflossen sind. Bis 1999 könnte sich diese Zahl bis auf fast 35% erhöhen.

Ein zentrales Merkmal des makroökonomischen 'Quest'-Modells besteht darin, daß es sowohl explizite Annahmen darüber enthält, wie Unternehmen und Individuen auf gegenwärtige Maßnahmen reagieren, als auch über ihre *Erwartungen* über *zukünftige* Maßnahmen. Die positiven Effekte durch die gestiegenen Strukturbeihilfen können mittelfristig dadurch zunichte gemacht werden, daß die privaten Investoren den aus der gestiegenen Nachfrage resultierenden Aufwärtsdruck auf die Realzinsen und die Wechselkurse antizipieren und daraufhin ihre eigenen Investitionen reduzieren. Da die Verbesserungen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft durch Investitionen in die Infrastruktur, die Produktionskapazität und die Qualifikation der Arbeitskräfte eine Reihe von Jahren in Anspruch nehmen, um sich konkret auszuwirken, bewirken sie eine langfristige Steigerung des Wachstumspotentials.

Die Schätzungen aufgrund dieses Modells deuten darauf hin, daß die positiven Effekte für Produktion und Beschäftigung in der vorherigen Programmperiode aufgrund der gerade erwähnten Einschränkungen niedriger waren als nach den Ergebnissen des Input-Output-Modells. Der Wachstumsschub für das BIP der Kohäsionsländer wird demnach um jeweils etwa ein Drittel niedriger eingeschätzt als durch das erste Modell. Wenn die langfristigen Effekte der Investitionen jedoch sichtbar werden, wird das BIP zum Ende der Dekade in Spanien schätzungsweise um über 1%

und in den drei anderen Ländern um 2-3% über dem liegen, was sonst möglich gewesen wäre. Wichtiger jedoch ist, daß aufgrund der Unterstützung durch die Gemeinschaft in jedem der Länder langfristig die Wachstumsrate höher und folglich die Arbeitslosigkeit niedriger bleiben können.

Das Hermin-Modell betont in ähnlicher Weise die langfristigen Auswirkungen der angebotsseitigen Verbesserungen auf das Wachstum, insbesondere durch Investitionen in Bildungs- und Ausbildungssysteme, während es bezüglich der Nachfrageeffekte noch optimistischer ist. So wird aufgrund der Kombination aus Angebots- und Nachfrageeffekten zum Ende der Dekade in Irland und Portugal ein um 9% und in Spanien ein um fast 4% höheres Niveau des BIP im Vergleich zum angenommenen Niveau ohne Strukturpolitik erwartet.

Die Schätzungen der Modelle weichen zwar voneinander ab, kommen aber durchweg zu einer positiven Bewertung der Rolle der Strukturpolitik. Diese ist ein wichtiger Faktor für die Volkswirtschaften der Kohäsionsländer auf ihrem Weg zur Angleichung ihres Niveaus bei Output und Realeinkommen an den Rest der Gemeinschaft, und es wird erwartet, daß sich dieser Prozeß auch in der Zukunft wahrscheinlich fortsetzt. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, wie die Kohäsionspolitik über eine Erhöhung der Investitionen und des Produktionspotentials in den schwächsten Regionen zur Erhöhung des wirtschaftlichen Potentials in der gesamten Union beiträgt.

Ergebnisse nach den Zielen

Die im vorigen Abschnitt besprochenen globalen Effekte spiegeln sich in einer enormen Anzahl von Projekten vor Ort wider, die die Lebensverhältnisse und Perspektiven in den sie betreffenden Regionen manchmal grundlegend verändert haben. Vielleicht ist es dabei am wichtigsten, daß die Projekte in der Regel von den Menschen am Ort des Geschehens selbst ausgewählt worden sind. Diese Beteiligung und Stärkung lokaler Individuen und Organisationen ist eine der wichtigsten Errungenschaften der EU-Strukturpolitik seit 1989, wie unten im einzelnen beschrieben wird.

Es ist nicht möglich, detailliert zu beschreiben, was in welcher Region und an welchem Ort erreicht wurde. Im folgenden wird versucht, einige der herausragenden spezifischen Folgen für die unterstützten Regionen zusammenzufassen. Dabei wird nach den verschiedenen Zielen differenziert und im wesentlichen auf die Evaluierungen, die seit 1989 von der Kommission unternommen worden sind, zurückgegriffen.

Ziel 1: Modernisierung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Angesichts der Höhe der Mittel, die für die Ziel-1-Regionen bestimmt sind (momentan etwa 70% der Gesamtmittel), ergibt sich mit ihnen der offensichtliche Ausgangspunkt für die Analyse. Die Politik der Gemeinschaft in diesen Regionen hat nicht zum Ziel, Einkommen umzuverteilen, sondern grundlegende strukturelle Probleme zu bekämpfen und somit Wachstum zu fördern und dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Zum Zweck der Analyse kann man drei Gruppen von Regionen unterscheiden: die vier im vorigen Abschnitt besprochenen Kohäsionsländer, die beiden großen Ziel-1-Regionen in anderen Ländern (Süditalien und Ostdeutschland) und die kleinen Ziel-1-Regionen in Großbritannien, Frankreich, Belgien und den Niederlanden.

Die Kohäsionsländer

Die vier Kohäsionsländer sind die am wenigsten entwickelten in der Europäischen Union. Dazu gehören insbesondere in Spanien und Irland Gebiete mit den höchsten Arbeitslosenquoten. Gemeinschaftshilfen tragen zu strategischen Problemlösungen bei, indem sie Investitionen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördern.

Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) wurden in diesen Ländern zumeist im Rahmen der nationalen Politiken durchgeführt. Schwerpunkte wurden gesetzt bei der sektoralen Planung, wie in den GFK in Irland und Portugal, bei der Regional- und Raumplanung, wie in Spanien, oder als Kombination aus beiden, wie in Griechenland. So zielten die GFK in Irland und Portugal auf die Unterstützung der wirtschaftlichen Grundlagen ab, wohingegen sie in Spanien allgemeiner auf eine räumliche Umstrukturierung durch größere Infrastrukturinvestitionen ausgerichtet waren. In Griechenland umfaßte die Politik beide dieser Komponenten.

Sichtbarste Auswirkungen hatten die GFK auf die Basisinfrastruktur, wo bei der Verringerung der Disparitäten gegenüber den übrigen Ländern der Europäischen Union große Fortschritte erzielt werden konnten.

- In der Periode von 1989–1993 wurden große Anstrengungen unternommen, die Hafen- und Flughafenanlagen auszubauen, um den Handel im Binnenmarkt zu erleichtern. Einige zentrale Projekte, wie der Flughafen von Spata in Griechenland, wurden jedoch gerade erst begonnen. In Spanien hat besonders die Entwicklung Andalusiens und der

Kanarischen Inseln von diesen Investitionen profitiert.

- Die substantielle Förderung des Ausbaus des Fernstraßennetzes in den Kohäsionsländern wird fortgesetzt. Beispiele sind die Verbesserung der vier wichtigsten Fernverbindungen in Irland und die Fertigstellung der Autobahn Korinth-Tripoli-Kalamata in Griechenland. Die Länge wichtiger Straßen, die in den beiden Planungsperioden zusammen gebaut oder ausgebaut werden sollen, beträgt in Griechenland 900 km, in Irland 400 km, in Portugal 1.960 km und in Spanien 14.000 km.
- Der Index zur Messung der Versorgung mit Autobahnen für die vier Länder stieg von 43,3% des EU-Durchschnitts 1988 auf 53,1% 1991, während der für andere Straßen von 69,6% auf 72,8% anstieg. Dies unterschätzt jedoch die strategische Bedeutung der laufenden Projekte. In Griechenland sollen 60% aller großen Projekte im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen bis 1999 abgeschlossen sein. In Portugal konnten die interregionalen Reisezeiten schon um etwa 30% gesenkt werden, in Spanien wurde der standardisierte Index der Unfallopfer zwischen 1988 und 1994 halbiert. Doch in einigen Fällen wird der weitere Nutzen der Investitionen vom Ausbau des Netzes der Nebenstraßen abhängen, das oft in schlechtem Zustand belassen wird.
- Größere Investitionen werden auch zur Verbesserung des Schienennetzes durchgeführt, vor allem durch den zweigleisigen Ausbau der Verbindungen, die Elektrifizierung und andere Maßnahmen zur Erhöhung der Geschwindigkeit im Bahnverkehr. Jedoch bewirken die Eisenbahninvestitionen in den meisten nördlichen Mitgliedstaaten, die auch dort eine hohe Priorität haben, daß sich die Disparitäten nicht verringern: Der Zunahme der zweigleisigen Strecken in den vier Kohäsionsländern zwischen 1988 und 1990 um 4,2% steht eine durchschnittliche Zunahme um 16% in den übrigen Unionsstaaten gegenüber. Entsprechend stieg die Länge der elektrifizierten Strecken in den Kohäsionsländern im selben Zeitraum um 2% gegenüber 4% in den übrigen Ländern. Auf der anderen Seite führen die Investitionen zu einem verstärkten Gebrauch der Eisenbahnnetze, deren Nutzungsintensität sich zuvor lange Zeit verringert hatte. Zwischen 1988 und 1991 stieg die Zahl der Eisenbahn-Personenkilometer in den vier Kohäsionsländern um über 10%. Darüber hinaus wird jetzt in Athen und Dublin in Stadtbahnssysteme investiert, um die städtischen Verkehrsprobleme zu verringern.

- In allen Regionen wurden größere Investitionen in die Telekommunikationssysteme vorgenommen. Die Installation von digitalen Vermittlungsstellen und Glasfaserkabeln reduziert die Versorgungsdisparitäten in diesem Bereich beträchtlich. Bis 1999 wird die Zahl der Anschlüsse je 100 Einwohner in Griechenland voraussichtlich auf 56 ansteigen (von 33 im Jahre 1987), auf 38 in Spanien (von 25) und auf 47 in Portugal (von 16). Auch die Anzahl der Hauptleitungen mit Verbindung zu digitalen Vermittlungsstellen wird erhöht, so daß bis 1999 die Digitalisierungsrate in Griechenland voraussichtlich 80% erreicht haben wird, in Irland 100%, in Spanien 65% und in Portugal 75%. Als Ergebnis kommt es zu spürbaren Verbesserungen bei Fehlvermittlungen, Reparaturzeiten und Wartelisten. In Griechenland wurde die Wartezeit für einen neuen Anschluß von 700 Tagen 1988 bis auf 330 Tage 1993 verringert, in Portugal von 330 auf 120 Tage. Bis 1999 soll sie bis auf 7 respektive 30 Tage fallen. Ein bedeutender Teil der Regionen in diesen Ländern wird bis 1999 effiziente Systeme haben, obgleich noch organisatorische Verbesserungen notwendig sein mögen, damit sich die positiven Effekte der Investitionen auch in wettbewerbsfähigeren Telefongebühren bemerkbar machen.
 - Auch auf dem Gebiet der Diversifizierung der Energieversorgung, vor allem bei der Reduzierung der Abhängigkeit vom Öl, hat es Fortschritte gegeben. Jedoch muß auch hier noch mehr getan werden. Griechenland soll 1997 die ersten Lieferungen aus dem neuen Erdgasleitungsnetz erhalten, bis 1999 sollen dann 12% der Elektrizität aus dieser Quelle gewonnen werden. In Portugal werden bis 1999 600 km Gasleitungen verlegt werden, und Gas wird zu 7,5% zum gesamten Energieverbrauch beitragen. Auch für erneuerbare Energien wurden in geringem Umfang Investitionen unternommen, das derzeitige GFK könnte in Irland zur Finanzierung eines neuen, torfbefeuerten Kraftwerks beitragen. Griechenland, Spanien und Irland haben in den letzten Jahren sowohl absolute als auch relative Verringerungen ihres Energieverbrauchs im Verhältnis zum BIP erzielen können (Von 165,4% in Griechenland, 103,8% in Spanien und 126,9% in Irland gemessen am Unionsdurchschnitt im Jahre 1988 auf 158,3%, 87,5% bzw. 120,8% des Durchschnitts im Jahre 1991).
 - Im Bereich der Umwelt wurden wichtige Fördermaßnahmen für eine verbesserte Wasserversorgungsinfrastruktur und größere Kapazitäten der Kläranlagen durchgeführt. In Griechenland wird sich die Zahl der an Kläranlagen angeschlossenen Städte von 1993 bis 1999 mehr als verdoppeln und dann über 71% der Bevölkerung abdecken. In Irland wird der Anteil der städtischen Abwässer, der in Übereinstimmung mit EU-Normen geklärt wird, von 20% im Jahre 1993 auf 80% im Jahre 1999 steigen. In Portugal wird der Anteil der Bevölkerung, der an das Trinkwasserleitungsnetz angeschlossen ist, von 61% im Jahre 1989 auf 95% im Jahre 1999 steigen, und der an Kläranlagen angeschlossene Bevölkerungsanteil wird von 55% 1990 auf 90% 1999 ansteigen.
- Qualitätsdefizite bei den menschlichen Ressourcen stellen ein wichtiges Konvergenzhindernis in den vier Kohäsionsländern dar. Wie in Kapitel 1 bereits angedeutet, ist der portugiesische Arbeitsmarkt durch eine geringe Produktivität und ein niedriges Ausbildungsniveau gekennzeichnet. In Griechenland gibt es ähnliche Probleme mit niedriger Produktivität. In Irland und Spanien herrscht hohe Arbeitslosigkeit.
- Diese Probleme sind in den GFK aktiv angegangen worden. Dabei wurden der Verbesserung des Humankapitals und der besseren Nutzung des Arbeitskräftepotentials Priorität eingeräumt. Die Auswirkungen dieser Politik, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten betrieben wird, zeigen sich anhand folgender Entwicklungen:
- Von 1989 bis 1992 ist die Partizipation junger Leute an Bildung und Ausbildung deutlich angestiegen. Es wird geschätzt, daß sich die Partizipationsraten der 15 bis 24-jährigen mit Ausnahme Portugals bis 1999 dem EU-Durchschnitt annähern werden. In Portugal wurden bereits große Fortschritte erzielt. In der vorherigen Programmperiode ist der Anteil der Schüler in der Sekundarstufe nach den Pflichtjahren um 41% angestiegen und der der Studenten an Universitäten und Fachhochschulen um 34%.
 - Ein besonderer Schwerpunkt besteht in der Stärkung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung. Disparitäten bei der Versorgung wurden auf diese Weise verringert, insbesondere in Portugal (wo die Kapazitäten um 20% ausgeweitet und 40% der Schulen modernisiert wurden) und in Griechenland (wo rund 22.000 neue Ausbildungsplätze geschaffen wurden, ein Großteil davon in den Randgebieten). Die Strukturfonds haben auch Verbesserungen des Übergangs von Schule auf Beruf unterstützt. Insbesondere wurden in Portugal und Irland die betrieblichen Ausbildungssysteme verbessert (dort entspricht die Zahl der von der Gemeinschaft unterstützten Personen 12% bzw. 50% der Schüler in der Sekundarstufe). In Spanien wurden die Ausbildungswerkstätten verbessert. In Griechenland wurde ein Netz von Instituten zur technischen und beruflichen Ausbildung geschaffen.

- Die Strukturfonds haben ebenfalls die berufliche Weiterbildung und andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt, um den Arbeitnehmern bei der Anpassung an spezifische Qualifikationsanforderungen in den Sektoren, die einem Wandel unterliegen, zu helfen. In Griechenland und Portugal profitierten davon vor allem von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen. Zusätzlich zielten die Maßnahmen darauf ab, den Arbeitslosen und den gefährdetsten Gruppen durch Verbesserungen ihrer Qualifikation zu Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verhelfen. Besonders in Irland und Spanien hat ein bedeutender Anteil der Arbeitslosen speziell von solchen Fördermaßnahmen profitiert, bei denen sich Arbeits- und Ausbildungszeiten abwechseln. Die Zunahme von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den vier Kohäsionsländern wird es einem recht großen Anteil der Arbeitskräfte ermöglichen, Nutzen aus Ausbildung und Zuschüssen zu ziehen (zwischen 4% und 7% in der Periode 1989-99).
- Darüber hinaus hat die Politik der Gemeinschaft zu einem Anstieg des Anteils von Forschung und Entwicklung am BIP geführt, und zwar von geschätzten 0,7% 1989 auf jetzt 1,2% in Spanien, von 0,4 auf 0,7% in Griechenland und von 0,5 auf 0,8% in Portugal. Entsprechend stieg auch die Zahl der Beschäftigten im Bereich Forschung und Technologie an

Was den Produktionssektor angeht, wurden die Strukturhilfen dazu eingesetzt, die Bedingungen für bestehende Firmen zu verbessern und die Gründung neuer Unternehmen zu fördern, vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMUs). Auch Strategien zur Gewinnung ausländischer Investitionen haben eine wichtige Rolle gespielt. Dies insbesondere in Irland, unter anderem als ein Mittel zur Förderung des Technologietransfers, aber auch in Spanien und Griechenland, wo bereits bestehende Förderprogramme verstärkt wurden. In Portugal war die Produktion schon immer sehr stark vom Textilsektor abhängig, aber ein vergleichsweise großer Teil der Beschäftigten arbeitet noch in der Landwirtschaft. Daher war die Umstrukturierung der Industrie Aufgabe eines koordinierten Programms (PEDIP). Dieses hat mehr als 7.000 industrielle Projekte mit einem Investitionsvolumen von 3,8 Mrd. ECU finanziert. Unternehmen, die Unterstützung aus diesem Programm erhielten, konnten jährliche Produktivitätszuwächse von rund 5% und ein Beschäftigungswachstum von 2,5% pro Jahr erzielen.

Es wurden Fortschritte bei der Beseitigung der Produktivitätsrückstände der Länder und bei der Anpassung ihrer industriellen Strukturen hin zu höherer Wertschöpfung gemacht, und auch für die Zukunft sind weitere

Verbesserungen zu erwarten. Veränderungen des BIP pro Kopf in diesen Ländern hängen mit ihren unterschiedlichen Wachstumsraten der Produktivität zusammen. Diese war in Irland in dem großen Sektor der ausländischen Unternehmen besonders hoch, der über die Hälfte der Wertschöpfung im produzierenden Gewerbe erzeugt. In Spanien konnten einige Regionen Produktivitätsfortschritte erzielen, während die durchschnittliche Produktivität in anderen Regionen, wo die Beschäftigung im Dienstleistungssektor schneller zunahm, sogar sank. In Griechenland scheinen makroökonomische Probleme — hohe Inflation und hohe öffentliche Schulden — einen negativen Einfluß auf die Investitionstätigkeit gehabt zu haben.

Bei der ländlichen Entwicklung einschließlich der Landwirtschaft zielten die Maßnahmen in allen vier Ländern in die selbe Richtung, nämlich auf eine Umstellung der Produktion auf tatsächlich nachgefragte Produkte, eine Verbesserung der Produktqualität, die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität, die Modernisierung der Agrarstrukturen und auf eine Verbesserung der Bedingungen für Weiterverarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft liegt in den ländlichen Gegenden der Kohäsionsländer immer noch zweimal so hoch wie im Unionsdurchschnitt (in Griechenland sogar viermal).

In Griechenland zielte das GFK darauf ab, mehr junge Leute zu einem landwirtschaftlichen Beruf zu ermutigen. In Irland sollte es Anreize zu einer Diversifizierung hin zu alternativen Anbauprodukten, alternativer Landnutzung und Forstwirtschaft geben. Die spezifischen landwirtschaftlichen Maßnahmen wurden von Programmen zur ländlichen Entwicklung begleitet. Das GFK in Irland ermöglichte die Verbesserung der Torfproduktion, was nicht nur die inländische Energiebilanz verbesserte, sondern auch Arbeitsplätze schuf. In Portugal unterstützte das GFK die Gründung von Entwicklungszentren in ländlichen Regionen, während die Maßnahmen in Spanien das Ziel hatten, Wanderungen vom Land in die Stadt durch die Schaffung dauerhafter wirtschaftlicher Perspektiven in den ländlichen Gegenden entgegenzuwirken.

In der Periode von 1989-93 wurden in allen vier Ländern wichtige Fortschritte bei der Modernisierung der Basisinfrastruktur in den ländlichen Gebieten erzielt, vor allem bei Abwasser- und Wasserversorgung.

Im Fischereisektor wurden deutliche Verringerungen der Flottenkapazität in den Kohäsionsländern durch Maßnahmen begleitet, die der Verbesserung in folgenden Bereichen dienten: Fischverarbeitung und -vermarktung (vor allem in Spanien, Portugal und Irland), Ausstattung von Fischereihäfen (vor allem in Portugal) und Investi-

tionen in Aquakulturen (vor allem in Griechenland und Irland).

Ziel-1-Regionen in Italien und Deutschland

Sowohl in Italien als auch in Deutschland gibt es eine lange Tradition aktiver Regionalpolitik. Diese kam in Italien stets dem Süden — dem Mezzogiorno — zugute, während der Schwerpunkt in Deutschland seit 1990 auf dem Gebiet der neuen Bundesländer liegt.

Die wirtschaftlichen Bedingungen im Mezzogiorno entsprechen eher denen der vier Kohäsionsländer als dem Rest Italiens. In diesem Gebiet stellen soziokulturelle Faktoren ein großes Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung dar, vor allem das Verarbeitende Gewerbe ist dort sehr schwach und auf direkte Transfers aus dem Norden angewiesen.

Hier hat sich die Politik der Gemeinschaft vor allem auf Infrastrukturinvestitionen konzentriert, insbesondere auf den Aufbau eines Erdgasnetzes und die Modernisierung der Telekommunikation. Diese Maßnahmen haben sowohl den Lebensstandard der Bevölkerung als auch die Bedingungen für die Wirtschaft verbessert. Die Zuschüsse für das Produzierende Gewerbe im Rahmen der GFK-Programme hatten einen Anteil von über 20% der Gesamtausgaben und unterstützten etwa 2.200 KMUs, wodurch etwa 10.000 neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Ein bemerkenswertes Beispiel ist das spezielle Hilfsprogramm für junge Unternehmer (bekannt als Legge 44/86), das die Gründung von über 400 KMUs unterstützt hat und das dazu beitragen soll, den Unternehmergeist im Mezzogiorno zu stärken.

Die Gemeinschaftshilfen wurden auch dafür verwendet, Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen den Erwerb von Qualifikationen in Landwirtschaft, Handwerk, Tourismus und Dienstleistungsberufen zu ermöglichen, sowie für Ausbildungsinitiativen und für die Entwicklungsförderung in den ländlichen Gemeinden der rückständigsten Regionen wie Calabria und Basilicata.

Allerdings gab es bei der Umsetzung der Programme beträchtliche Verzögerungen, zum Teil wegen ineffizienter Verwaltung und institutioneller Hindernisse.

In den neuen deutschen Bundesländern bestand die wichtigste Aufgabe der GFK-Förderung darin, beim Wiederaufbau der Wirtschaft zu helfen und die grundlegenden Bedingungen für selbsttragendes Wachstum zu verbessern. Dabei wurde die Notwendigkeit zur Verbesserung der Umwelt besonders beachtet.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft dienten in erster Linie der Schaffung von Arbeitsplätzen, wobei sie die negativen Folgen des Umstrukturierungsprozesses (der zwischen

1990 und 1995 zum Verlust von etwa 3,5 Mio. Arbeitsplätzen geführt hat) zum Teil ausgleichen konnten. Nach Schätzungen wurden zwischen 1991 und 1993 224.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten.

Im Rahmen des Programms zur Verbesserung des Humankapitals konzentrierten sich die Maßnahmen auf das Problem der Arbeitslosigkeit von Frauen, die Ende 1995 86% der Gesamtarbeitslosigkeit ausmachte. 77% der Nutznießer unter Ziel 1 sind Frauen, wobei den weiblichen Jugendlichen neben älteren Männern besonderes Augenmerk gilt. Obwohl diese Altersstruktur die Integration von Frauen gefördert haben sollte, waren die Maßnahmen bei der Verbesserung der Situation der Männer am Arbeitsmarkt relativ gesehen erfolgreicher. Männliche Leistungsempfänger hatten durch die Teilnahme an den Programmen nicht nur im allgemeinen bessere Beschäftigungschancen, sondern auch verbesserten Zugang zu einer dauerhaften Beschäftigung mit höherer Qualifikation.

Sowohl in Italien als auch in Deutschland waren in den weniger entwickelten Regionen beträchtliche Anstrengungen zur Struktur Anpassung erforderlich. Dafür ist vor allem in Italien ein effizienteres Management der aus den Strukturfonds erhaltenen Mittel notwendig, sowie eine schnellere Umsetzung und größere Transparenz, um zu belegen, daß das Prinzip der Addionalität in der Praxis angewendet wird.

Kleinere Ziel-1-Regionen

Ziel-1-Regionen in den übrigen Teilen der Europäischen Union unterscheiden sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Struktur und ihrer Probleme: extrem periphere Lage und Unterentwicklung im Falle der französischen DOM, periphere Lage und teilweise schwierige Erreichbarkeit im Falle von Korsika (F), Burgenland (A) und den Highlands and Islands sowie Nordirland (UK), fortgeschrittener industrieller Niedergang in Hainaut (B), Nord (F) und Merseyside (UK) und das Fehlen lokaler wirtschaftlicher Perspektiven in Flevoland (NL).

Es ist wichtig, die Unterschiede zwischen diesen Regionen zu betonen. Einige sind im klassischen Sinne eindeutig nicht unterentwickelt und haben diesbezüglich auch keine Gemeinsamkeiten mit anderen Ziel-1-Regionen. Hainaut (B), Nord-Pas de Calais (F), Nordirland und Merseyside (UK) sind ökonomisch voll entwickelt, haben aber eine drastische Schrumpfung ihrer industriellen Kerne, die gewöhnlich im letzten Jahrhundert entstanden sind, erfahren. In allen diesen Regionen liegen die Arbeitslosenquoten deutlich über dem EU-Durchschnitt. Auf der anderen Seite sind die infrastrukturellen Voraussetzungen in diesen Regionen kein Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung.

Korsika (F), Burgenland (A) sowie Highlands and Islands (UK) sind kleinere, dünner besiedelte Regionen mit einer größeren Abhängigkeit von der Landwirtschaft und einem kleinen, wenig dynamischen Verarbeitenden Gewerbe.

Nur in den DOM ist das Muster der wirtschaftlichen Aktivität typischer für unterentwickelte Regionen. Diese Gebiete leiden unter mehreren Nachteilen: Abhängigkeit von traditioneller Landwirtschaft, eine eingeschränkte industrielle Basis, hohe Arbeitslosigkeit, und — vielleicht am wichtigsten — extreme Abgeschiedenheit von den Märkten der restlichen EU.

Die Programme der Gemeinschaft sind den jeweiligen Umständen angepaßt, konzentrieren sich aber meistens auf die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort (zum Beispiel war der ländliche Tourismus ein wichtiger Bereich der wirtschaftlichen Diversifizierung und Schaffung von Arbeitsplätzen auf Korsika). In Folge der hohen Arbeitslosigkeit oder des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in vielen dieser Regionen wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die soziale Ausgrenzung von jungen Leuten und Langzeitarbeitslosen zu bekämpfen.

Wegen der alles in allem zufriedenstellenden Voraussetzungen gibt es weniger strategische Infrastrukturprojekte. Die DOM sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Situation in dieser Hinsicht eine Ausnahme, dort war der Ausbau von Häfen und Flughäfen notwendig, um die Erreichbarkeit zu verbessern. Dadurch konnte zur Verringerung der Transportkosten für die örtlichen Industrieunternehmen und landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen werden.

Ziel 2: Förderung der unternehmerischen Kultur

Aufgrund ihrer Abhängigkeit von alten, schrumpfenden Wirtschaftszweigen wie Textilien und Bekleidung oder Kohlebergbau und Stahlproduktion haben die Ziel-2-Regionen besondere Probleme, die Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs zu bewältigen, den allgemeinen Wohlstand der Europäischen Union zu teilen und die Möglichkeiten des Binnenmarktes zu nutzen. Während die Arbeitslosigkeit und somit die Verfügbarkeit von Arbeitskräften in der Regel deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt, genügen die Qualifikationen oft nicht den Anforderungen der modernen Wirtschaft. Die Abhängigkeit von wenigen großen Betrieben in der Vergangenheit hat die Entwicklung einer aktiven, auf kleinen Unternehmen basierenden unternehmerischen Kultur verhindert.

Die vordringliche Aufgabe der Gemeinschaftsförderung bestand darin, die wirtschaftliche Entwicklung in stärkerem Maße auf die politische Tagesordnung in diesen Gebieten zu setzen. Angesichts der Notwendig-

keit, die Abhängigkeit von veralteten Industriezweigen zu überwinden, lagen die Schwerpunkte auf Umstrukturierung und Diversifizierung. Bei den gewählten Maßnahmen wurde die Notwendigkeit der Selbsthilfe betont, sie sollten die Bedingungen für die Entwicklung einer eigenständigen unternehmerischen Kultur in unterschiedlichen Bereichen fördern.

Erstens haben von der Gemeinschaft finanzierte Hilfsprogramme für Unternehmen die Zahl der geförderten Firmen deutlich angehoben und die Förderquoten optimiert. In Großbritannien werden bis Ende 1996 bis zu 300.000 KMUs Unterstützung erhalten haben, von denen mehr als die Hälfte während der Periode 1989–93 gefördert wurden. Dies hatte großen Einfluß auf die Beschäftigung; zwischen 1989 und 1993 wurden als Ergebnis der Ziel-2-Interventionen schätzungsweise 240.000 Arbeitsplätze netto geschaffen oder erhalten.

Zweitens wurde den Unternehmen geholfen, ihre Produktivität und Effizienz zu erhöhen, und sie wurden ermutigt, neue Märkte zu erschließen; beides ist langfristig überlebensnotwendig. Zum Beispiel ergab eine Bewertung von Hilfsprogrammen in der Haute Normandie (F) 1993, daß die Gemeinschaftshilfen die verfügbaren Mittel für Forschung und Entwicklung von Hochtechnologien deutlich erhöht haben. Sie trugen so zur Diversifizierung in Richtung anspruchsvollerer Produkte bei, die weniger den Risiken des Preiswettbewerbs ausgesetzt sind. Im allgemeinen haben die Programme vor allem in traditionellen Sektoren zu einem größeren Schwergewicht auf Technologietransfer und Innovation geführt, was zuvor selten der Fall war.

Drittens wurde die Unterstützung für die Wirtschaft von Ausbildungsprogrammen begleitet, um den Mangel an Fachkräften und den schnellen Verfall der Qualifikationen zu bekämpfen. Die Erhöhung der Qualifikationen sowohl der Beschäftigten als auch der Arbeitslosen hatte in den Programmen als Teil des Anpassungsprozesses an den strukturellen Wandel Priorität. Dazu gehörten auch betriebswirtschaftliche Qualifikationen, um die Anpassung von wirtschaftlichen Strukturen, die von Großunternehmen dominiert werden, hin zu solchen, in denen KMUs eine tragende Rolle spielen, zu erleichtern.

Über die Umstrukturierung des Produzierendes Gewerbes hinaus zeigen Wirtschaft und städtisches Umfeld deutliche sichtbare Anzeichen der Verbesserung. In vielen Gegenden sind mit Hilfe der Gemeinschaftsprogramme heruntergekommene Industriegebiete in attraktive Standorte für neues Gewerbe umgewandelt worden. Darüber hinaus gibt es auch zunehmend Tendenzen zur freizeitbezogenen Nutzung (im weitesten Sinne). Die Verwahrlosung von Flächen nach dem Niedergang von Industrien setzt sich jedoch fort.

Es gibt vor allem in Stahlregionen immer noch große vernachlässigte Areale, und in der laufenden Periode muß für die Umwandlung noch viel geleistet werden.

Die Sanierung von Industriebrachen ist auch mit Maßnahmen der Stadterneuerung verbunden. Eine Reihe von Programmen hat sich des Problems der Wasserversorgung in Bergbauregionen angenommen und dazu beigetragen, effizientere Versorgungssysteme aufzubauen. Solche Maßnahmen führen zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Sie tragen darüber hinaus dazu bei, das allgemeine Problembewußtsein zu steigern, indem die vor Ort lebenden Menschen durch Partnerschaften beteiligt werden. Dies stellt einen umfassenden Ansatz zur Entwicklung und Wiederherstellung des Selbstbewußtseins bei (siehe Kapitel 5.4 unten).

Die Quantifizierung dieser Effekte befindet sich in einem frühen Stadium. Statistische Daten werden momentan für die Evaluierung bereits beendeter Programme (1989-93) systematisch aufbereitet und dann veröffentlicht. Erste Ergebnisse deuten darauf hin, daß die Maßnahmen einige äußerst positive Effekte für die betroffenen Regionen gehabt haben, obgleich die Verfügbarkeit und die Qualität der Daten variieren. In einigen Ziel-2-Regionen, in denen recht anspruchsvolle Managementsysteme entwickelt worden waren, konnten sehr detaillierte Informationen zu den Ergebnissen über ein breites Spektrum von GFK-Prioritäten gewonnen werden.

Nach den Evaluierungsstudien haben etwa 900.000 Personen an vom ESF geförderten Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen von Ziel-2-Programmen zwischen 1989 und 1993 teilgenommen, die zur Schaffung oder Erhaltung von etwa 850.000 Arbeitsplätzen beigetragen haben. Nach Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions- und indirekten Effekten können schätzungsweise insgesamt 530.000 neu hinzugekommene Arbeitsplätze auf die Ziel-2-Programme zurückgeführt werden.

Darüber hinaus verzögerten diese Programme den Niedergang der industriellen Beschäftigung in den Förderregionen, indem sie die Beschäftigung auf einem Niveau hielten, das zwischen 1,5% und 2,5% höher als im Falle des Fehlens der Interventionen war. Die Strukturfonds haben daneben auch zur Diversifikation der Ziel-2-Regionen beigetragen, da die neu geschaffenen Arbeitsplätze bis 1993 einen Anteil von 1% an der Beschäftigung in nicht-gewerblichen Sektoren haben.

Ziel 3: Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt

Im Rahmen von Ziel 3 wird die wichtige Aufgabe verfolgt, nationale Ausgaben zur Entwicklung des Humankapitals zu ergänzen und zu verstärken — zu einer Zeit, in der die Bürger Europas von steigender Arbeitslosigkeit

und Arbeitsplatzunsicherheit betroffen sind. Die gezahlten Summen sind beträchtlich: In Nicht-Ziel-1-Regionen finanzieren sie zwischen 3% und 15% der Arbeitsmarktprogramme der Mitgliedstaaten, während dieser Wert in den Ziel-1-Regionen sogar bis auf 50-60% ansteigt.

Die Erfolge im Rahmen von Ziel 3 können am besten durch „Abdeckungsraten“ (Anteil der Nutznießer an der gesamten potentiellen Zielgruppe) gemessen werden. In der vorigen Programmperiode reichte die Spanne der Abdeckungsraten bei den Jugendlichen von 21% in Spanien bis 60% in Belgien und bei den Langzeitarbeitslosen von 9% in Dänemark bis 32% in Portugal. Diese Werte bestätigen, daß die Hauptzielgruppen bei Ziel 3 erreicht wurden und daß die Jugendlichen stärker von den Ziel-3-Interventionen abgedeckt waren als die Langzeitarbeitslosen.

Obwohl die Beschäftigung im Rahmen von Ziel 3 kein ausdrücklicher Schwerpunkt ist, wird als Wirkungsindikator allgemein die Vermittlungsquote verwendet. Auf Gemeinschaftsebene wurden 50% der Hauptzielgruppe vermittelt, der Nettoeffekt beträgt jedoch nur 10% (hierbei wird berücksichtigt, daß viele auch ohne spezielle Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten). Diese Ergebnisse entsprechen in etwa denen der allgemeinen aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die verfügbaren Daten über die Nettoeffekte lassen darauf schließen, daß die Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte bei den Gruppen wesentlich niedriger sind, die besonders vom Ausschluß betroffen sind (unqualifizierte Jugendliche, extreme Langzeitarbeitslose, ausländische Arbeitnehmer usw.). Die Tatsache, daß die Nettovermittlungsquoten unter Ziel 3 nicht wesentlich höher als im nationalen Durchschnitt waren, weist darauf hin, daß diese Politik in der vergangene Programmperiode keinen Erfolg dabei hatte, die sensibelsten Gruppen zu erreichen.

Im Rahmen der Reformen der Strukturfonds von 1993 wurden diese Aspekte berücksichtigt. Die Richtlinien für Ziel 3 wurden unter anderem durch folgende Änderungen angepaßt: Diversifikation der kofinanzierten Maßnahmen (größeres Gewicht auf Vermittlung und Arbeitsberatung sowie auf verschiedene Arten von Beschäftigungsförderung), Vergrößerung der Zielgruppen, um die am stärksten von Ausgeschlossenheit Bedrohten erreichen zu können sowie die Entwicklung eines „Integrationspfad“-Ansatzes, der verschiedene, auf individuelle Personen zugeschnittene Maßnahmen kombiniert.

Diese Änderungen hatten Auswirkungen auf die nationale Politik, indem sie größere Aufmerksamkeit auf die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen in den Ländern lenkten, in denen dies traditionell kein Schwerpunkt darstellt, wie in den südlichen Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaftsinterven-

tionen hatten maßgeblichen Einfluß auf die politischen Entscheidungen und waren eine Grundlage für Innovationen und Experimente auf dem Arbeitsmarkt sowie für Politiken zur sozialen Eingliederung.

Der institutionelle Rahmen der Gemeinschaftsinterventionen hatte daneben Auswirkungen auf Organisation und Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten. So hat die Implementation des Partnerschaftsprinzips nicht nur die Koordination zwischen den Politiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten verbessert, sondern auch intern sowohl horizontal (mit den Sozialpartnern zum Beispiel) als auch vertikal (zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen). Ein gutes Beispiel dafür ist Spanien, wo die Organisation der regionalen Verwaltungen die Schaffung von Koordinationsmechanismen für den Dialog mit der Europäischen Union notwendig gemacht hat. Selbst in Ländern, in denen es solche Mechanismen bereits gab (wie etwa in Dänemark), war während der vergangenen Programmperiode eine Stärkung und ein Ausbau der Partnerschaft zu beobachten.

Die Strukturfonds haben darüber hinaus zu einer Verbesserung der Ausbildungseinrichtungen und der öffentlichen Arbeitsverwaltung geführt. Dies betrifft die allgemeine Verwaltungsorganisation, die Ausbildung von Ausbildern und anderem Personal sowie die Entwicklung von Zertifizierungsorganisationen auf nationaler und Gemeinschaftsebene. Andere Veränderungen betreffen Verbesserungen der Verwaltungsstrukturen für die Entwicklung, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitskräfte, besonders in Ländern, wo solche Strukturen bisher nicht existierten.

Ziel 4: Vorbereitung auf den wirtschaftlichen Wandel

Ziel 4 ist relativ neu, es wurde nach der Reform von 1993 eingeführt und in den meisten Ländern erst Ende 1995 implementiert. Seine Auswirkungen sollten hauptsächlich hinsichtlich seines innovativen Charakters beurteilt werden. Es zielt vor allem auf die Verbesserung des Managements des Humankapitals hinsichtlich des industriellen Wandels ab. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf den Arbeitnehmern in KMUs, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Angesichts des innovativen Charakters der Maßnahmen im Rahmen dieses Ziels war die Implementierung nicht immer unkompliziert und war in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In einigen war es manchmal schwierig, Bedürfnisse zu identifizieren und die Ziel-4-Maßnahmen auf die bestehende nationale Arbeitsmarktsituation und -politik zuzuschneiden. Außerdem hat es sich als problematisch herausgestellt, die Unterstützung auf kleine und mittlere Unternehmen zu beschränken und sie denjenigen Arbeitnehmern in den Firmen zukommen zu lassen, die am stärksten vom Arbeitsplatzverlust bedroht sind. Auch die

Erfordernisse der Kofinanzierung bildeten manchmal eine wichtige Beschränkung sowohl für die Teilnahme des privaten als auch des staatlichen Sektors in den Mitgliedstaaten

Trotz der Schwierigkeiten sind in drei Bereichen bereits positive Auswirkungen zu erkennen:

- Eine Verlagerung des Schwerpunktes auf vorbeugend ausgerichtete Ansätze bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In vielen Mitgliedstaaten werden Prognosemodelle entwickelt und Arbeitsmarktstatistiken für die Gewerbezweige werden eingerichtet oder erweitert (z. B. in Griechenland, Belgien, den Niederlanden und in Österreich, wo dies auf regionaler Ebene im Rahmen von Diskussionen der Sozialpartner über die Probleme der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes geschieht). Auf Unternehmensebene werden ebenfalls neue Initiativen in Angriff genommen. So wurde in Dänemark eine Arbeitsmarktbeobachtung entwickelt und mit Maßnahmen verbunden, die die Verwendung der Daten durch Unternehmen fördern und die Firmen dabei unterstützen, die Prognoseergebnisse bei ihrer Humankapitalpolitik anzuwenden. In Irland wird von den Unternehmen, die Unterstützung nach Ziel 4 erhalten, verlangt, ein Firmenentwicklungskonzept und einen Ausbildungsplan aufzustellen.
- Die Akzeptanz der Arbeitnehmer, sich an den wirtschaftlichen Strukturwandel anpassen zu müssen. In einigen Mitgliedstaaten (Dänemark und Österreich) ist der Bedarf für allgemeine Bildung größer als erwartet und der für berufliche oder technische Qualifikationen geringer. Daneben scheint es wichtig zu sein, daß die Ausbildung zu formalen Abschlüssen führt (wie z. B. von einer Evaluierungsstudie in Irland empfohlen).
- Verbesserung der Ausbildungssysteme. Die Maßnahmen umfassen die Entwicklung von Kursen und Ausbildungsmethoden, die verwendet werden können, um Ausbildungskapazitäten auf Unternehmensebene einzurichten. In diesem Zusammenhang gilt besondere Aufmerksamkeit den Ausbildungsproblemen in KMUs. So sind in Deutschland Maßnahmen für die Einrichtung von Ausbildungskooperationen von KMUs geplant.

Ziel 5a: Verbesserung der Strukturen in traditionellen Sektoren

Landwirtschaft

Der Agrarsektor hat in den vergangenen Jahren einen grundlegenden Wandel durchgemacht, der durch Fortentwicklung der Produktionstechniken, gesteigerte

Produktivität, mehr Wettbewerb und Veränderungen der Nachfrage gekennzeichnet war. Dieser Wandel hat zu einem starken Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe geführt — von 8,6 Millionen 1989 auf 7,8 Millionen 1993. In Portugal war dieser Rückgang besonders stark (18%), ebenso wie in Luxemburg, Frankreich, Spanien und Belgien (jeweils über 10%). Gleichzeitig ist die durchschnittliche Größe der Betriebe gestiegen, obwohl kleine Betriebe zwischen 1 und 5 Hektar in der Europäischen Union insgesamt noch immer 60% der Gesamtzahl ausmachen. Die in Zukunft erforderliche Rationalisierung muß von einer Verringerung des Durchschnittsalters der Arbeitskräfte in diesem Sektor begleitet werden, denn 1993 waren über die Hälfte aller Landwirte über 55 Jahre alt.

Durch Ziel 5a soll die Umstrukturierung des landwirtschaftlichen Sektors überall in der Europäischen Union vorangebracht werden. Es soll Maßnahmen fortsetzen, die schon jahrelang durch den Haushalt der Gemeinschaft kofinanziert worden sind und die eine wichtige Rolle für die Erhaltung der Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten spielen. Das Ziel ist spezifisch darauf ausgerichtet, ausreichende Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern, indem es neue Beschäftigungsmöglichkeiten in und um die Betriebe schafft. Zu den Maßnahmen gehören sowohl direkte Transfers an die Bauern in den am meisten benachteiligten Regionen als auch solche, die zur Umstrukturierung und Entwicklung des Sektors beitragen sollen.

Direkte Kompensationszahlungen sind auf die Landwirte in bergigen oder anderen, aufgrund natürlicher Gegebenheiten benachteiligten Gebieten konzentriert, wo der Niedergang der Landwirtschaft in hohem Maße Bevölkerungsabwanderung und „Verwüstung“ auszulösen droht und wo die landwirtschaftlichen Einkommen nur halb so hoch sind wie anderswo. Das Unterstützungssystem ermöglicht es den Bauern in diesen Gebieten, ein angemessenes Einkommensniveau zu halten. Die betroffenen Gebiete machen 56% der nutzbaren landwirtschaftlichen Fläche in der Europäischen Union aus. In den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union erhalten rund 1,5 Millionen Landwirte Kompensationsleistungen, das sind ein Viertel aller Haushalte in den entsprechenden Regionen.

Die Gemeinschaft hat zahlreiche Maßnahmen zur Umstrukturierung und Entwicklung dieses Sektors finanziert. Die Maßnahmen zielen vor allem auf geplante Verbesserungen in den landwirtschaftlichen Betrieben selbst. Die Förderungen werden gewährt, um die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe durch Anpassung der Produktionsstrukturen an die Bedürfnisse des Marktes und Verbesserung der Produktqualität zu erhöhen. Daneben wird zur Diversifizierung der wirtschaftlichen Aktivitäten angeregt, was zusätz-

liche Einkommen schaffen kann (wie etwa durch ländlichen Tourismus, den Direktverkauf landwirtschaftlicher Produkte und die Nutzung von Wäldern). Darüber hinaus verbessern die Hilfen die Arbeitsbedingungen, die Hygiene, den Tierschutz und den Umweltschutz. In den letzten Jahren sind im Schnitt 40.000 Verbesserungspläne jährlich angenommen worden, die Hälfte davon in Ziel-1-Regionen. 1993 wurden 60% davon zur Unterstützung von Investitionen in Betrieben in rückständigen Gegenden eingesetzt.

Die Gemeinschaft bietet die Hilfen für junge Landwirte zur Existenzgründung nicht nur an, um Arbeitsplätze für sie zu schaffen, sondern auch, um das Durchschnittsalter der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung zu senken. Junglandwirte sind aufgeschlossener für moderne landwirtschaftliche Methoden und besser dazu in der Lage, sich den Veränderungen in der Produktion und der Notwendigkeit zur Diversifizierung anzupassen. In den vergangenen Jahren haben jährlich 23.000 junge Landwirte Hilfen erhalten, etwa 1,8% aller Landwirte in der Europäischen Union. Daneben wurde der vorzeitige Ruhestand für Landwirte im Alter von 55 Jahren und darüber gefördert. In der Periode 1993-97 werden mehr als 210.000 Bauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer solche Unterstützung erhalten haben.

Schließlich finanziert die Gemeinschaft Investitionen in der Weiterverarbeitung und im Marketing von Agrarprodukten. Das Ziel besteht darin, die Qualität zu erhöhen und es den Produzenten der Primärprodukte zu ermöglichen, von der Wertschöpfung in der Weiterverarbeitung zu profitieren. Die Rationalisierungs- und Modernisierungseffekte sind essentiell, 1990 waren in über 90% der 253.000 Firmen im Nahrungsmittelsektor für landwirtschaftliche Produkte weniger als 20 Angestellte beschäftigt und in 6% zwischen 20 und 39. Bei der Entscheidung über die Vergabe der Mittel werden Marktentwicklungen berücksichtigt und die Projekte entsprechend ausgewählt. Im allgemeinen werden vorrangig solche Investitionen gefördert, mit denen technische Innovationen ermöglicht, zur Kostensenkung beigetragen, Herkunftsnachweise erleichtert und die Herstellung ökologischer Produkte angeregt werden.

Diese Maßnahmen nehmen den größten Teil der Ressourcen für Maßnahmen nach Ziel 5a in Anspruch. Die übrigen Maßnahmen, die mit den restlichen Mitteln finanziert werden, umfassen Hilfen für Kooperativen von Produzenten, für Dienstleistungszentren, die gegenseitige Hilfe, Management- und Buchführungsberatung anbieten, und für berufliche Ausbildung.

Fischerei

Strukturpolitische Interventionen im Fischereisektor zielen darauf ab, Anpassungen zu erleichtern. Die

Maßnahmen beinhalten Zahlungen für die permanente Verringerung der Fischereiflotten, Unterstützung für ihre Modernisierung, für Investitionen in die Aquakultur sowie Hilfen für nachgelagerte Tätigkeiten wie z.B. die Verarbeitung.

Strukturpolitische Maßnahmen für die Fischerei gibt es seit 1970, aber erst 1994 wurden sie durch das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) zusammengefaßt. Den größten Anteil an den Fördermitteln haben die von Fischerei geprägten Regionen in Spanien, und in geringerem Maße in Italien, Portugal und Griechenland.

Die Integration der Fischerei in die Strukturfonds 1994 sollte die Bemühungen verstärken, die Bedingungen für den von einem tiefgreifenden Strukturwandel betroffenen Wirtschaftszweig zu verbessern. Vor der Schaffung des FIAP litten die Maßnahmen unter einem Mangel an strategischer Ausrichtung und Planung, die Hilfen waren in ungenügender Weise konzentriert. Dennoch konnten einige Erfolge erzielt werden:

- In der Fischereiflotte wurden umfangreiche Überkapazitäten abgebaut. Von 1991-94 wurde die Tonnage der gesamten Flotte der Gemeinschaft um etwa 10,5% reduziert, die Kapazität um etwa 7,4%, vor allem in Spanien, Portugal, Dänemark und Deutschland. Diese Reduzierungen entsprachen zwar den globalen Zielen, wie sie in den mehrjährigen Ausrichtungsprogrammen aufgestellt worden waren. Die Gesamtsituation verdeckt jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.
- Die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen an Bord der Schiffe und in den Fabriken zur Weiterverarbeitung sind verbessert worden.
- Die Entwicklung von Fischzuchten wurde gefördert, mit beachtlichen Erfolgen in Griechenland, Italien, Irland und Großbritannien (Schottland). Diese Maßnahme hat einen Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung geleistet.

In der laufenden Periode liegt der Schwerpunkt — in Übereinstimmung mit den Zielen, wie sie in den Ausrichtungsprogrammen aufgestellt worden sind — weiterhin auf der Reduzierung der Kapazitäten. Die koordinierten Maßnahmen sollen an die Bedürfnisse der Kommunen angepaßt werden, die am stärksten von den Reduzierungen betroffen sind.

Ziel 5b: Wiederherstellung ländlicher Wirtschaftsstrukturen

Die fortschreitende Abnahme der Beschäftigung in der Landwirtschaft und des Anteils der landwirtschaft-

lichen Produktion am BIP schafft große Schwierigkeiten für die Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Bevölkerungsdichte in vielen ländlichen Gegenden der Europäischen Union, wo der Wohlstand und auch die Umwelt in zunehmendem Maße bedroht sind. Der Schutz ländlicher Gebiete ist für eine gleichmäßige Entwicklung der Europäischen Union unbedingt notwendig. Dafür müssen neue wirtschaftliche Möglichkeiten geschaffen oder die bereits bestehenden Wirtschaftszweige vergrößert werden.

Ziel 5b soll ländliche Entwicklung durch Hilfen zur Struktur Anpassung in solchen Regionen fördern, die besonders gefährdet sind. Es umfaßt also Gebiete außerhalb der Ziel-1 und Ziel-6-Gebiete mit niedrigen Einkommen und anderen Strukturproblemen, wie die periphere Lage auf einer Insel oder im Gebirge, eine nicht wettbewerbsfähige Struktur der Agrarbetriebe, das hohe Alter der Arbeitskräfte oder Umweltprobleme im ländlichen Raum.

Die unterstützten Gebiete sind dünn besiedelt und es ist daher besonders schwierig, den Zugang zu den Dienstleistungen herzustellen.

Durch die integrierten Programme hat die Gemeinschaft dazu beigetragen, das wirtschaftliche Potential der ländlichen Gegenden und ihre Fähigkeit, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen, wiederherzustellen. Etwa 70% der entsprechenden EU-Mittel werden momentan für die Entwicklung der wirtschaftlichen Basis in ländlichen Gebieten aufgewendet. Es gibt drei zentrale Aufgaben: erstens die Unterstützung der Entwicklung und Diversifizierung der Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Umstellung auf hochwertigere Produkte und die Umstrukturierung der Produktion weg vom Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen; zweitens die Gründung neuer KMUs, wobei die Europäische Union die Bereitstellung von Gewerbeflächen und die Entwicklung von Dienstleistungen zur Unterstützung bereits bestehender Betriebe fördert; drittens der Aufbau des ländlichen Tourismus, der eine zusätzliche Einkommensquelle für die Landwirte und ihre Familien sein kann.

Diese Aktivitäten werden von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte und zum Schutz der Umwelt begleitet. Sie tragen auch dazu bei, die gewachsene Umgebung durch die Wiederbelebung der Dörfer zu stärken. Dies schafft Beschäftigungsmöglichkeiten, bewahrt gleichzeitig die traditionellen Strukturen und erhöht die Lebensqualität.

Schätzungen haben ergeben, daß in den Ziel-5b-Regionen über den gesamten Zeitraum von 1989-99 über 500.000 Arbeitsplätze als Folge der Gemeinschaftsprogramme geschaffen oder erhalten worden sind. 20 Ziel-5b-Regionen sind genauer untersucht worden. Diese Daten belegen, daß sich die Bevölkerungszahl in etwa der Hälfte der Fälle

stabilisiert hat, in sechs ist sie sogar gestiegen. In nur zwei Regionen ist das BIP gesunken, in den übrigen ist es gestiegen oder zumindest konstant geblieben.

Ziel 6: Innovationen und Erreichbarkeit

Das neue Ziel 6 wurde mit dem Beitritt von Finnland und Schweden im Jahre 1995 geschaffen. Es ist Problemen aufgrund extrem peripherer Lagen, harschem Klimas und niedriger Bevölkerungsdichte gewidmet. Diese Regionen profitieren gewöhnlich von relativ gut entwickelten Infrastrukturen, vor allem hinsichtlich Verkehr, Energie und moderner Telekommunikation. Die Arbeitslosenquoten sind jedoch hoch und die Regionen sind in starkem Maße von Beschäftigung im staatlichen Sektor abhängig.

Ziel-6-Programme bieten eine Gelegenheit, diesen Defiziten entgegenzuwirken. Innovationen stehen im Mittelpunkt der für die Periode 1994-99 beschlossenen Strategien; und Ausgaben für Forschung und Technologie und die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien haben dabei oberste Priorität. In Finnland wird mehr als ein Drittel der Gemeinschaftshilfen dafür verwendet.

Es ist natürlich noch zu früh, die Ergebnisse dieser Programme zu bewerten. Bisherige Beobachtungen deuten auf nutzbringende Effekte sowohl der Maßnahmen selbst als auch des Programmierungsprozesses hin, welcher durch Dezentralisierung des Managements auf Regionsebene zu mehr Kreativität geführt hat.

Gemeinschaftsinitiativen

Durch die Gemeinschaftsinitiativen ist es der EU gelungen, die Aufmerksamkeit auf besondere europäische Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der regionalen und gesellschaftlichen Entwicklung zu lenken. Der Schwerpunkt liegt dabei auf solchen Aktivitäten, die den Aufbau von Netzen und die Kooperation zwischen den Regionen über nationale Grenzen hinweg vorantreiben sollen. Sie gehören oft zu den wertvollsten und innovativsten Aktionen im Rahmen der Strukturfonds. Sie helfen bei dem Entwurf neuer Politikansätze für die Hauptprogramme und besitzen eine besondere Attraktivität für die Bürger und Organisationen vor Ort. Seit jeher waren sie sehr populär, was aufgrund der großen Anzahl von Themenvorschlägen für neue Initiativen Probleme eigener Art bewirkt hat.

Angesichts der begrenzten Ressourcen gegenüber einer großen Vielfalt der abgedeckten Themenbereiche war ein großer Wirkungsgrad das Leitprinzip beim Einsatz der Gemeinschaftsmittel. Entsprechend sind die Gemeinschaftsinitiativen in wesentlich geringerem

Ausmaß auf große „Hardware“-Investitionen ausgerichtet. Vielmehr sollen die Bedingungen für private und öffentliche Investitionen in den wichtigsten Aktionsbereichen geschaffen werden. Für die erste Programmperiode, 1989-93, werden augenblicklich detaillierte Beurteilungen der meisten Gemeinschaftsinitiativen erstellt. Einige neue Initiativen wurden dagegen erst kürzlich gestartet.

Für die wachsende Bedeutung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Dimension haben Gemeinschaftsinitiativen eine zentrale Rolle gespielt. Im Prozeß der europäischen Integration kann es kaum wichtigeres geben als die Beseitigung traditioneller Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten, welche die wirtschaftlichen Strukturen verzerrt und die Handlungsmöglichkeiten beschränkt haben. Dies gilt insbesondere für Grenzregionen.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Kooperation erreichte die Initiative INTERREG I (1989-93), gemessen an dem Interesse, das die 31 finanzierten Programme geweckt haben, beträchtliche Erfolge. Ihr besonderer Beitrag bestand darin, die Entwicklung einheitlicher regionaler Strategien über nationale Grenzen hinweg zu fördern. So wurde versucht, nationale Hindernisse für wirtschaftliche und räumliche Entwicklung zu überwinden, die schon immer die Möglichkeiten der Grenzregionen beschränkt oder zu verschwenderischen, doppelten Aufwendungen geführt haben. Über die Hälfte der Mittel, nämlich 56%, wurde zur Finanzierung von Projekten verwendet, die grenzüberschreitende Möglichkeiten publik gemacht und den großen Nutzen eines Europas ohne Grenzen propagiert haben. Initiativen für grenzüberschreitende Mobilität zeigten weniger Resonanz, aber 11% der Projekte hatten das Ziel, neue Formen der wirtschaftlichen Kooperation zu entwickeln, die auf dem Transfer von Informationen und Know-how basieren. Weitere 8% der Projekte sollten das Management der natürlichen Ressourcen verbessern und somit die Attraktivität und Lebensqualität in den Grenzregionen erhöhen. 6% der Projekte zielten darauf ab, Netzwerke zwischen Universitäten und Forschungszentren aufzubauen sowie den grenzüberschreitenden Tourismus zu fördern. Die meisten dieser Projekte haben direkt zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Gründung von KMUs beigetragen.

INTERREG II wird diesen Weg fortsetzen und Programme unterstützen, die tatsächlich grenzüberschreitenden Charakter haben. Die Mittel sind beträchtlich erhöht worden, insbesondere für Aktivitäten in Ziel-1-Regionen. Ein weiteres Ziel ist die Fertigstellung der Energienetze, um Verbindungen zu größeren europäischen Netzen, die von der REGEN-Initiative gefördert werden, zu schaffen.

Während der ersten Programmperiode ließ REGEN die Grenzen rein nationaler Planungskonzepte deutlich

werden. Die Initiative führte zu einer Stärkung der Zusammenarbeit (zum Beispiel zwischen Griechenland und Italien, ebenso zwischen Spanien und Portugal), förderte die Diversifizierung der Energiequellen und -leitungen (Aufbau eines Erdgasleitungsnetzes) und trieb den Aufbau von Netzen voran.

Um eine Zusammenarbeit zwischen Regionen der EU und benachbarten Regionen in Mittel- und Osteuropa zu ermöglichen, ist die Durchführung von Projekten, die aus dem externen Hilfsprogramm PHARE finanziert wurden, mit INTERREG gekoppelt worden. In jüngster Zeit wurde eine Gemeinschaftsinitiative zum ersten Mal durch die Dimension der *Raumplanung* ergänzt (INTERREG IIc). Dies wird neue Möglichkeiten transnationaler Kooperation in großen transnationalen Räumen eröffnen (um die Ostsee, über die Alpen, das Mittelmeer, die Regionen am Atlantik); hinzu kommen Maßnahmen mit einer direkten Auswirkung auf wirtschaftliche Strukturen. Die Initiative REGIS zielt darauf ab, die Integration peripherer Regionen der Europäischen Union zu fördern, indem ihre wirtschaftliche Basis gestärkt wird und die Verbindungen mit den anderen Regionen der Europäischen Union intensiviert werden.

Gemeinschaftsinitiativen haben auch Innovationen, den Wissenstransfer und die Integration von Forschung und Entwicklung in die regionale Politik der weniger entwickelten Gebiete gezielt gefördert. Durch STRIDE wurden 68 neue Forschungszentren eröffnet und mehr als 100 wurden mit neuer oder besserer Ausrüstung versehen. Aus diesen Forschungsaktivitäten sind fast 300 neue Produkte bzw. Prozesse und 46 Patente hervorgegangen, und man schätzt, daß direkt oder indirekt 4.400 Arbeitsplätze entstanden sind. Durch TELEMATIQUE haben 17.000 KMUs in vielen Produktionsbereichen verbesserte Leistungen entwickelt: offene Datenbanken, Unterstützung für Telearbeit für 32.000 neue Nutzer. PRISMA hat mit Verbesserungen der Standardisierung und der Qualitätskontrollen zur Schaffung eines echten Binnenmarktes beigetragen. Die Initiative hat 300 Projekte zur Zertifizierung und Qualitätssicherung finanziert. Diese haben Systeme entwickelt, die von 4.500 Organisationen zur Prüfung von Materialien und Produkten verwendet werden, um sicherzustellen, daß diese den EU-Standards entsprechen. Diese drei Initiativen finden sich in der KMU-Initiative der zweiten Programmperiode (1994-99) wieder. Diese dient besonders in Ziel-1-Regionen der Unterstützung der KMUs bei der Anpassung an den Binnenmarkt und an den internationalen Wettbewerb.

Ländliche Entwicklungsprojekte, die in den ländlichen Gebieten selbst entworfen und durchgeführt wurden, wurden durch die Initiative LEADER gefördert. Dies zeigt die Bedeutung von Modellprojekten für innovative Maßnahmen, Erfahrungsaustausch und grenzüber-

schreitende Zusammenarbeit. Mit ihrem integrierten „bottom-up“-Konzept für ländliche Entwicklung hat die Initiative in der ersten Phase bei der Gründung von 217 örtlichen Arbeitsgruppen geholfen, während in der zweiten Periode 1994-1999 die Zahl der Gruppen möglicherweise auf 700 steigen wird. Der Entwurf und die Durchführung grenzüberschreitender Projekte werden durch die Nutzung des Netzwerks für ländliche Entwicklung in Europa unterstützt, welches permanente Einrichtungen für den Austausch von Erfahrungen und Know-how anbietet.

Im Jahre 1994 schuf die Kommission die Initiative URBAN zur sozialen und wirtschaftlichen Regeneration und der Verbesserung der Umweltbedingungen. URBAN hat das Ziel, die Beteiligung der Bürger zu maximieren, den Einfluß der Gemeinden vor Ort zu erhöhen und die vor Ort lebenden Menschen dazu zu bewegen, ihre Vorstellungen einzubringen und Verantwortung für ihre eigene Region zu übernehmen. Der Initiative wird beträchtliches Interesse entgegengebracht, etwa 133 Förderanträge wurden gestellt.

Andere Gemeinschaftsinitiativen (RESIDER, RENAVAL, RECHAR, RETEX und KONVER) sind speziell auf Gebiete mit bestimmten sektoralen Wirtschaftsproblemen gerichtet und sollen zur Diversifizierung der Wirtschaft in von solchen Wirtschaftszweigen abhängigen Regionen beitragen. Angesichts ihrer geringen finanziellen Ausstattung und der Größe der entsprechenden Probleme war es ihr wichtigster Verdienst, private Investitionen in solchen Gegenden abzusichern, die von fortschreitendem Niedergang geprägt waren und als unattraktiv galten. Evaluierungen deuten darauf hin, daß die finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft in nahezu allen durchgeführten RECHAR-Projekten und in 95% der RESIDER- und RENAVAL-Projekte die Grundlage für die Beschaffung von Investitionsmitteln gewesen ist. Sie hat in finanzieller Hinsicht eine große Hebelwirkung gehabt und private und öffentliche Ausgaben induziert, die 2,5 mal so hoch waren wie die von der Gemeinschaft bereitgestellten Beträge. Insgesamt erhielten etwa 5.000 Projekte in den betroffenen Gebieten Unterstützung. Einige Gemeinschaftsinitiativen wurden in der zweiten Programmperiode erneuert (RECHAR, RESIDER, RETEX und KONVER). Es wurden dabei jedoch einige Veränderungen vorgenommen, wie etwa die Vergrößerung ihrer räumlichen Ausdehnung oder die Hinzunahme neuer förderwürdiger Maßnahmen.

Die zwei größeren Humankapitalinitiativen der Gemeinschaft (EMPLOYMENT und ADAPT) sollen die Aufmerksamkeit in der Europäischen Union auf die Entwicklung des Humankapitals als Schlüsselement der Strategie des Weißbuchs der Kommission von 1993 lenken.

Die EMPLOYMENT-Initiative besteht aus drei miteinander verknüpften Programmen, die auf folgende Ziele ausgerichtet sind:

- NOW: Förderung der Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
- HORIZON: Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt für Benachteiligte und Behinderte;
- YOUTHSTART: Förderung der Eingliederung der Jugendlichen unter 20 Jahren in den Arbeitsmarkt, besonders derjenigen ohne Basisqualifikationen oder berufliche Ausbildung.

1997 wird mit INTEGRA ein viertes Programm hinzugefügt werden. Der Schwerpunkt liegt hier auf der sozialen Ausgrenzung. Nach seiner Einführung wird HORIZON sich auf die Behinderten beschränken.

In Zusammenhang mit Ziel 4 zielt die ADAPT-Initiative darauf ab, die Anpassung des Arbeitskräftepotentials an den Strukturwandel zu unterstützen. Von 1997 an wird sie durch spezielle Vorrangmaßnahmen verstärkt werden, die den sozialen Aspekten der Informationsgesellschaft gelten (ADAPT-bis). Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben zu Beginn einen gesonderten transnationalen Rahmen- und Zeitplan verabschiedet, nach dem die zwei Initiativen in zwei Phasen durchgeführt werden (1995-1997 und 1997-1999).

Die Resonanz dieser Initiativen auf lokaler Ebene war sehr stark. In der ersten Phase wurden im Rahmen von EMPLOYMENT 2400 Projekte begonnen (770 unter NOW, 1.100 unter HORIZON, und 500 unter YOUTHSTART), während in der ersten Antragsstaffel von ADAPT 1350 Projekte bewilligt wurden. Weitere 5000 werden voraussichtlich im Rahmen der zweiten Ausschreibung im Januar 1997 eingehen.

Es wird geschätzt, daß im Rahmen von EMPLOYMENT und ADAPT über 1,1 Millionen Menschen direkt eine Ausbildung oder andere Formen der Unterstützung erhalten, um dadurch ihre Arbeitsplatzaussichten in einem zunehmend vom Wettbewerb geprägten Arbeitsmarkt zu verbessern.

ENVIREG, das dem Umweltschutz dient, hat in ganz Europa 800 Projekte gefördert. Es hat Anstöße zur Integration der Dimension Umwelt in bestehende Programme gegeben und zu einem gesunden Wettbewerb zwischen lokalen und regionalen Behörden geführt.

Im Jahr 1994 startete die Kommission die Initiative PESCA, die die vom Fischfang geprägten Gemeinden dabei unterstützt, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Niedergangs zu verkraften, indem sie zur

Diversifikation der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Schaffung neuer Arbeitsplätze beiträgt.

Schließlich richtete die Europäische Union 1995 ein spezielles Hilfsprogramm ein, um den Friedensprozeß in Nordirland zu unterstützen. Zu diesem Zweck umfaßt es eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Versöhnungschancen zwischen den Gemeinschaften in Nordirland und in den sechs Grenzregionen Irlands. Diese Initiative stellt vor allem eine Gelegenheit dar, ein größeres Beispiel für ein neues Durchführungssystem zu geben.

Obwohl sich die Gemeinschaftsinitiativen durch eine große Vielfalt auszeichnen, legen die bisherigen Erfahrungen nahe, daß sie in den folgenden Bereichen besondere Stärken haben: die Förderung von Kooperation und der Bildung neuer Partnerschaften, die Schaffung eines experimentier- und innovationsfreundlichen Klimas, die Ermunterung der Bürger zu größerer Beteiligung (bottom-up-Konzept) und die weitere Verbreitung vorbildlicher Praktiken. Somit bilden sie eine wichtige Triebkraft für die europäische Integration.

Die in der ersten Programmperiode gesammelten Erfahrungen und die ersten Ergebnisse der derzeitigen Periode führen zu dem Schluß, daß vor allem die drei Initiativen INTERREG, LEADER und URBAN die Absichten ihrer Schöpfer in wirksame Maßnahmen umgesetzt haben. Diese Initiativen und die Partnerschaften, für deren Entstehung sie verantwortlich waren, haben den integrativen Charakter der lokalen Entwicklungspolitik gestärkt und hatten an der Basis große Auswirkungen, indem die Betroffenen zum Handeln angeregt wurden. Zukünftig werden sie zu einem Austausch von Erfahrungen und Know-how hinsichtlich der Projekte führen, die generell in verschiedenen Gebieten der Europäischen Union durchgeführt werden können.

INTERREG insbesondere stellt einen Fall von regionaler Kooperation im Rahmen der Strukturfonds dar, das ohne Beispiel ist. In der gegenwärtigen Programmperiode wird sie weiterentwickelt werden. Der „bottom-up“-Ansatz von LEADER ermöglichte die Mobilisierung der Menschen auf lokaler Ebene und zog privates Kapital an, das beträchtliche Multiplikatoreffekte hat. Die URBAN-Initiative hat darüber hinaus eine Reihe von Mitgliedstaaten veranlaßt, multisektorale Ansätze bei der Behandlung von städtischen Problemen zu verfolgen, und sie unterstützt die Problemgebiete bei der Integration in den allgemeinen Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten.

Diese Initiativen haben also den Zweck erfüllt, der Kohäsionspolitik der Gemeinschaft zum Erfolg zu verhelfen, wobei sie jedoch eine eigene Charakteristik aufweisen und aus dem „Mainstream“ der Programme hervorragen.

Pilotprojekte

Im Rahmen der Strukturfonds gestartete Pilotprojekte verfolgen auf der europäischen Ebene einen konzentrierten Ansatz bei Innovationen, Experimenten und der Verbreitung von Wissen in den Regionen Europas. Sie haben demonstriert, daß es bei Individuen und Organisationen auf lokaler Ebene trotz begrenzter Mittel sowohl im staatlichen als auch im privaten Sektor ein beträchtliches Mobilisierungspotential gibt. Darüber hinaus haben sie das Potential für Entwicklung und die Schaffung von Beschäftigung durch Partnerschaften aufgezeigt.

In diesem Rahmen kofinanziert die Kommission seit 1984 im Rahmen ihrer Regionalpolitik den Aufbau und die Inangangsetzung der Europäischen Zentren für Unternehmen und Innovation in den Fördergebieten der Union sowie ihre Vernetzung im Rahmen der internationalen Vereinigung European Business Network (EBN). Diese Zentren, die aufgrund einer Entscheidung, die eine weitergehende Partnerschaft anstrebt, entstanden sind, organisieren und bieten umfassende Dienstleistungen für innovative KMU in den betroffenen Gebieten entsprechend einer auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Methodik. Sie sind Werkzeuge zur lokalen Entwicklung im Dienste lokaler Gebietskörperschaften. Sie arbeiten an der Quelle — von der Entwicklung potentieller Ideen bis zu ihrer konkreten Umsetzung.

Seit 1996 ermöglicht das TACIS-Programm grenzüberschreitende Kooperationen, einschließlich einer Verknüpfung mit dem INTERREG-Programm, mit einem Budget von 30 Mio. ECU.

5.4 Das Förderverfahren: eine Triebkraft für Veränderungen

Wichtigen Anteil an den Ergebnissen der Kohäsionspolitiken hat das Förderverfahren, das für die Durchführung der Strukturinterventionen entwickelt wurde. Es entstand in den 80er Jahren im Rahmen der Integrierten Mittelmeer-Programme in Frankreich, Italien und Griechenland und auch in einigen integrierten regionalpolitischen Programmen in Großbritannien und den Niederlanden. Die Lehren aus diesen innovativen Programmen bildeten den Kern der Reform der Strukturpolitik 1988 und sind seitdem ständig weiterentwickelt worden.

Die zentralen Bausteine des Förderverfahrens sind folgende:

- Es ist auf bestimmte Arten von Aktivitäten *ausgerichtet*, auf spezielle Gebiete oder gesellschaftliche Gruppen.

- Es basiert auf *mittelfristigen Programmen*, die den (oft vor Ort selbst definierten) Bedürfnissen angepaßt sind.
- Es wird von *Finanzmanagement- und Kontrollsystemen* und der Entwicklung einer *Evaluierungskultur* unterstützt.
- Es beachtet das *Subsidiaritätsprinzip*, indem die Nutznießer der Programme einbezogen werden. Für diese stellt das Förderverfahren den konkretesten Ausdruck der Europäischen Union im alltäglichen Leben dar.
- Es hat Hebelwirkung, indem zusätzliche Mittel aus dem öffentlichen und privaten Sektor angezogen werden.

Ausrichtung

Durch die Ausrichtung der Mittel und Schwerpunkte auf bestimmte Investitionsformen, spezielle Gebiete und Gruppen erhöht das Förderverfahren die Wirksamkeit der europäischen Strukturpolitik. Die Erfahrungen seit 1989 zeigen die Erfolge der Ausrichtung anhand einer objektiven Bedürfnismessung und bestätigen die Wichtigkeit der Vergleichbarkeit in der ganzen Europäischen Union und der Verwendung eines einheitlichen Kriterienkatalogs für die Zuweisung der Mittel.

Die Ausrichtung hat wichtige Nebeneffekte. Sie stellt sicher, daß die Strukturpolitik ihren eigenen europäischen Charakter hat und daß die Höhe der europäischen Mittel immer auf die gleiche Art und Weise festgesetzt wird, unabhängig davon, ob die Maßnahmen in Bilbao, Birmingham oder Berlin durchgeführt werden. Sie hilft auch bei der Minimierung der Inflationsswirkungen der Ausgaben, da die zusätzlich geschaffene Nachfrage von einem Zuwachs der Investitionen und somit des Produktionspotentials begleitet wird. Dies wird besonders im Rahmen einer einheitlichen Währung wichtig sein.

Mittelfristige strategische Programme

Der strategische oder „Programmansatz“ der EU-Strukturpolitik war bei seiner Einführung 1989 in vielen Mitgliedstaaten eine Innovation. Der Ansatz hat drei verschiedene Phasen: die Problem diagnosis, die Formulierung einer Strategie und die Definition konkret zu erreichender Ziele. In dieser Form ist er als ein effektives Werkzeug für das Management staatlicher Mittel anerkannt. In einigen Fällen haben Mitgliedstaaten diesen Ansatz für die Implementierung ihrer eigenen Politiken übernommen. Er hat darüber hinaus in einigen Mitgliedstaaten zur Umorganisation der Verwaltungen geführt (so z. B. ein stärker regionalisierter Ansatz in

Großbritannien und Portugal, und ein stärker effizienzorientierter in Griechenland).

Der Programmansatz hat die Einführung mittelfristiger bzw. „mehrfähriger“ Entwicklungsplanung ermöglicht. Er hat vor allem die ärmeren Mitgliedstaaten dazu ermutigt, nicht nur unter dem politischen Druck der Gegenwart zu handeln, sondern auf der Basis einer garantierten Finanzierung durch die Europäische Union aus längerfristiger Perspektive für die Zukunft zu planen.

Am wichtigsten ist vielleicht die Tatsache, daß er geholfen hat, ein innovations- und experimentierfreudiges politisches Klima zu fördern. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Planung und Implementierung solcher Strategien oft die Beteiligten motiviert und lokale Potentiale freisetzt. So wird die Entwicklung von den Umständen angepaßter Politik stimuliert. Der innovative Charakter der durchgeführten Maßnahmen kann eine große Herausforderung für die Arbeit der Kommission und die beteiligten nationalen und regionalen Verwaltungsbehörden sein.

Die Vielfalt der durchgeführten Maßnahmen ist ein Grund für eine immer größere Zahl von Programmen, was zusätzliche Managementprobleme zur Folge hat. Die Kommission und die Mitgliedstaaten stehen ständig vor der Aufgabe, die richtige Balance zwischen den Zwängen effektiven Managements und Innovationen zu finden.

Programme sind das Mittel für die Integration unterschiedlicher europäischer, nationaler und regionaler Strukturpolitik. Auf diesem Gebiet hat es seit 1989 beachtliche Fortschritte gegeben. Fast alle europäischen Programme der Regionalpolitik haben die Gemeinschaft den Zielen in den Bereichen Industrie, Ausbildung, Verkehr, Umweltschutz, Forschung und Entwicklung, Kleinunternehmen und Tourismus nähergebracht.

Finanzmanagement, Kontrolle und Evaluierung

Um die Effektivität der Kohäsionspolitik der EU zu gewährleisten, muß sie zu dem Zweck eingesetzt werden, für den sie konzipiert wurde. Um dies zu erreichen, hat die Kommission sich das vorrangige Ziel gesetzt, daß die Mitgliedstaaten angemessene Systeme für Management und Kontrolle der Finanzen besitzen. Ohne solche Systeme wird die Ausrichtung der EU-Mittel untergraben, und das Vertrauen in die Programme geht verloren. Dies ist von besonderer Wichtigkeit, da die Mittel für die Kohäsionspolitik mittlerweile ein Drittel des Budgets der Europäischen Union ausmachen.

Bei dem Aufbau von Finanzmanagement und Evaluierung liegt der Schwerpunkt auf der gemeinsamen Ver-

antwortung für die Politik und für die effiziente Verwendung der Mittel. Die Kommission trägt die alleinige Verantwortung für den Gemeinschaftshaushalt. Angesichts der dezentralen Struktur des Förderverfahrens haben die einzelnen Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Einrichtung eines effektiven Managements und die Kontrolle der Finanzen.

In diesem Zusammenhang ist es am wichtigsten, ein eindeutiges Verständnis der jeweiligen Verantwortungsbereiche der Kommission und der Mitgliedstaaten zu haben. Diese Systeme werden derzeit vorbereitet; es wurden bereits Protokolle unterzeichnet, die die Zuständigkeit und die Koordination der Prüfungsverfahren und Methoden regeln.

Die Rolle der Kommission besteht darin, abzusichern, daß angemessene Systeme zur effektiven Finanzkontrolle existieren. Die Kommission führt Prüfungen vor Ort sowie System-Audits durch, um die effiziente Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch andere verbesserte Verfahren zum effektiven Management der Ressourcen entwickeln (bekannt als Korrektes und Effizientes Management 2000, kurz SEM 2000). Die bereits existierenden örtlichen Prüfungen und Systemkontrollen werden durch eine verbesserte Weiterverfolgung der Erkenntnisse ergänzt werden. Die Ausnutzung der Möglichkeiten durch die neuen Informationstechnologien werden dabei helfen und die Transparenz erhöhen.

Die nach 1988 betriebene Kohäsionspolitik sah auch die Evaluierung der Maßnahmen vor, sowohl ex-ante als auch ex-post. In vielen Mitgliedstaaten war die systematische Bewertung von Ergebnissen bis dahin kein Bestandteil der Politik gewesen. Die Kommission wirkte als treibende Kraft für die Verbreitung einer „Evaluierungskultur“, die sich auf vorbildliche Beispiele in der Europäischen Union stützt.

Die Qualität der Evaluierungen hat im Laufe der Zeit zugenommen. Bei der ersten Generation von Programmen, die 1989 begonnen wurden, waren insbesondere die Ex-ante-Evaluierung und die Quantifizierung der erwarteten Ergebnisse unzureichend. Dies war ein ernsthafter Mangel mit negativen Auswirkungen auch für die Ex-post-Evaluierungen, die normalerweise auf den Ex-ante-Evaluierungen beruhen.

Für die gegenwärtige Programmgeneration wurden für die Beseitigung dieser Schwächen große Anstrengungen gemacht. Dabei wurde besonderer Wert auf quantitative Indikatoren gelegt, die einen Mindeststandard festlegen, auf deren Grundlage die Maßnahmen bewertet werden können. Darüber hinaus wurden beratende

Expertengremien geschaffen und regelmäßig Publikationen über Modellprojekte und Fallstudien veröffentlicht.

Subsidiarität und Partnerschaft

Der Begriff der Subsidiarität in der staatlichen Politik bedeutet eine Anerkennung der Vorteile der Dezentralisierung, die auf der Beteiligung der zuständigen Stellen auf allen Ebenen an der Verfolgung gemeinsamer Ziele beruht. Darüber hinaus bedeutet Subsidiarität die Teilung der Verantwortung bei der Entscheidungsfindung zwischen den höheren und den niedrigeren Verwaltungsebenen, so daß die Betroffenen besser beteiligt werden. Dies ist von Bedeutung, da es die Beteiligung derer vorsieht, die den Problemen, für die Lösungen gesucht werden, am nächsten sind.

Das Verständnis von geteilter Verantwortung und Partnerschaft umfaßt auch die Sozialpartner, wobei die Ausgestaltung ihrer Beteiligung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen unterschiedlich sein kann.

Partnerschaften mit der Kommission haben bei der Kohäsionspolitik der EU eine entscheidende Rolle gespielt. Als ein Mittel zum Dialog haben sie dazu beigetragen, daß die auf Europäischer Ebene gesetzten Ziele sich bis auf die lokale Ebene hinunter auswirken.

Obgleich sich die Form der Partnerschaft je nach Programm und Mitgliedstaat unterscheidet, hat sie sich als eine robuste und anpassungsfähige Methode der Umsetzung erwiesen, sowohl auf nationaler Ebene (so wie beispielsweise im Rahmen des Ziels 1 in Irland) als auch auf lokaler Ebene (viele Programme im Rahmen der URBAN-Initiative werden von lokalen Partnerschaften durchgeführt). Sie kann sich an alle Arten von Programmen anpassen (die INTERREG-Initiative erfordert sogar grenzüberschreitende Partnerschaften), ebenso an unterschiedliche Verhältnisse in den Ländern.

Die Entwicklung von starken Partnerschaften, die wirklich verläßlich sind, können garantieren, daß die Programme an die Bedürfnisse der Geförderten angepaßt werden, daß die Maßnahmen von der Bevölkerung unterstützt werden und daß eine Vielzahl von Maßnahmen kofinanziert wird.

Hebelwirkung

Die durch die Strukturfonds finanzierten Programme werden durch zusätzliche Mittel aus öffentlichen und zunehmend auch privaten Quellen in den Mitgliedstaaten ergänzt. Es gibt eine formale Verpflichtung, daß die Strukturhilfen der Gemeinschaft die nationalen Ausgaben für Strukturpolitik nicht ersetzen sollen. Hebelwirkungen sind oft die direkte Folge der

Regionalisierung der Politikimplementation und der Mobilisierung zusätzlicher Unterstützung durch breit gefächerte Bevölkerungsgruppen, wie oben beschrieben. Diese Mobilisierung drückt sich oft in Form größerer Beiträge oder finanzieller Mittel aus dem staatlichen und privaten Sektor aus, was eine entsprechende Verbesserung der Ergebnisse der Programme bewirkt.

Kapitel 6

Wege in die Zukunft

6.1 Die anhaltende Notwendigkeit der Kohäsionspolitik der Europäischen Union

Politiken mit dem Ziel der Förderung der Solidarität existieren in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aus zwei Hauptgründen sollte dies so sein:

Erstens besteht die Notwendigkeit, tiefgreifende Ungleichheiten hinsichtlich der Fähigkeit von Regionen auszugleichen, Einkommen zu schaffen, und von verschiedenen sozialen Gruppen, effektiv auf dem Arbeitsmarkt zu konkurrieren. Diese Ungleichheiten verringern sich in der Regel nur sehr langsam. Ökonomen führen viele Gründe dafür an, insbesondere: Unterschiedliche Faktorausstattung (hinsichtlich der Qualifikation des Arbeitskräftepotentials oder der Infrastrukturausstattung), die Rate des technischen Fortschritts bzw. die Rate der Diffusion neuer Produkte und Produktionsverfahren, Größeneffekte und sogenannte Externalitäten (die aus der Konzentration der Aktivitäten an bestimmten Orten resultieren), Transportkosten, Wettbewerbsverzerrungen und unterschiedlicher Zugang zu technischem Know-how. Alle diese Faktoren können besonders in Kombination eine ausgeglichene Verteilung der Gewinne aus Handel und wirtschaftlicher Integration verhindern. Wie die Daten in Kapitel 2 belegen, scheint die Entfernung von wirtschaftlichen Gravitätszentren eine der überzeugendsten Erklärungen für die regionalen Einkommensdisparitäten in Europa zu sein, jedoch nicht für die Divergenzen der Arbeitslosigkeit.

Zweitens garantiert die Idee eines „Europas der Bürger“ den Einzelnen bestimmte Rechte mit entsprechenden Verpflichtungen für den Staat. Weder der regionale Standort noch die soziale Stellung dürfen die Lebenschancen bestimmen.

Die Solidaritätspolitik der Mitgliedstaaten spiegeln letztendlich den politischen Willen wider, das europäische Gesellschaftsmodell zu erhalten, das, wie in Kapitel 1 be-

schrieben, auf der sozialen Marktwirtschaft basiert. Mit der wachsenden europäischen Integration trägt die Europäische Union die Verantwortung für den Erhalt dieses Gesellschaftsmodells mit, was eine aktive Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene erfordert.

Die Kohäsionspolitiken der EU tragen in verschiedenen Bereichen zum Erhalt des europäischen Gesellschaftsmodells bei.

Im *ökonomischen* Bereich leisten sie einen Beitrag zur Verringerung der Disparitäten zwischen Regionen und sozialen Gruppen, indem sie einen größeren Anteil der Bevölkerung zum wirtschaftlichen Wachstum beitragen läßt. Obwohl die europäische Integration ein in der Geschichte einmaliger Prozeß ist, der bemerkenswerte gesamtwirtschaftliche Gewinne hervorbringt, bestand das Risiko, daß die durch die Einführung des gemeinsamen Marktes entfesselten Wettbewerbskräfte einige der schwächeren Teile und sozialen Gruppen der Europäischen Union überrollen könnten, solange sie keine Anpassungen vornehmen können, die ihnen erlauben, die Vorteile der neuen Möglichkeiten zu nutzen. Ohne Unterstützung neigen solche Anpassungsprozesse dazu, unakzeptabel lange zu dauern. Denn der Ausgangspunkt ist die oft äußerst benachteiligte Position der schwächsten Mitgliedstaaten und Regionen hinsichtlich Infrastruktur, Produktionspotential, Innovationskapazitäten und Qualifikationsniveau des Arbeitskräftepotentials (siehe Kapitel 2). Die Alternative zur Förderung sind große Arbeitskräftewanderungen, die nicht nur gesellschaftlich unerwünscht sind, sondern auch die regionalen Disparitäten verstärken, da die Qualifiziertesten und Fähigsten tendenziell am besten dafür gerüstet sind, anderswo Arbeit zu finden.

Die Disparitäten auf europäischer Ebene sind viel größer als die innerhalb der Mitgliedstaaten. Außerdem sind es gerade die ärmsten Mitgliedstaaten, in denen die nationalen Haushaltsmittel zur Behebung der Strukturprobleme und zur Verringerung der Disparitäten am knappsten sind.

Im *sozialen* Bereich trägt die Kohäsionspolitik dazu bei, den Zugang zu Beschäftigung zu verbessern, sowohl allgemein als auch für die benachteiligten Gruppen. Mehr als alles andere führt die Existenz hoher Arbeitslosenquoten und die wachsende Verbreitung von Armut zur Untergrabung des europäischen Gesellschaftsmodells. Beschäftigungswachstum ist eine der höchsten Prioritäten in der Europäischen Union geworden. Kohäsionspolitik leistet dazu einen direkten Beitrag, indem sie Strukturwandel und Entwicklung und die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze fördert. Darüber hinaus geht die Kohäsionspolitik das genauso wichtige Problem an, wer diese Arbeitsplätze erhält, indem sie junge Leute, Frauen und Langzeitarbeitslose für ein erfolgreicherer Bestehen im Wettbewerb um Arbeitsplätze auszurüsten versucht.

Im *politischen* Bereich ist Kohäsionspolitik ein Ausdruck gegenseitiger Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten. Sie untermauert die Bedeutung *europäischer* Solidarität, indem sie einen neuen Rahmen von Möglichkeiten schafft, der den nationalen gleichermaßen erweitert und ergänzt. Dies ist nicht nur eine Frage des Transfers von finanziellen Ressourcen, sondern ein Ansatz oder eine Methode der Gemeinschaft, der danach trachtet, das ökonomische Potential der Europäischen Union bestmöglich einzusetzen, indem er vorbildliche Verfahren einsetzt und Entscheidungen so weit wie möglich unter Beteiligung der betroffenen Bürger fällt. Durch die Einbindung eines breiten Spektrums von Menschen und Organisationen auf regionaler und lokaler Ebene verleiht die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft dem Subsidiaritätsprinzip den konkretesten Ausdruck.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission entschlossen, die Strukturpolitik der Europäischen Union zu erhalten und, wo möglich, weiter zu stärken, um eine insgesamt harmonische Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern.

Die Kohäsionspolitik muß dabei einer kritischen und kontinuierlichen Beurteilung mit dem konstruktiven Ziel ihrer Effektivitätssteigerung offen gegenüberstehen. Dieses Kapitel spricht Schwächen der Politik an und benennt Bereiche, in denen zukünftig Verbesserungen möglich sind. Solche Verbesserungen konnten teilweise bereits während der laufenden Programmperiode eingeführt werden, es ist jedoch ebenso wichtig, Überlegungen zu Bereichen eines grundlegenden Wandels zu anzustellen, die erst im Zusammenhang zukünftiger Entwicklungen aufgegriffen werden können, und mit den Vorbereitungen für die neue Programmperiode, die nach 1999 beginnen soll, verbunden sind.

Die folgende Analyse beschäftigt sich zunächst mit Wegen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik der EU und zweitens, ohne die inhaltliche Ausgestaltung zukünftiger Politiken vorwegzunehmen, mit einigen Herausforderungen, denen sie in Zukunft gegenüber steht.

6.2 Erhöhung der Effektivität

Die Probleme gezielt angehen:

Bündelung der Mittel

Ein geeigneter Ausgangspunkt der Analyse ist die Ausrichtung der Haushaltspolitik bzw. ihre Konzentration auf Problemgebiete. Durch die Bündelung der Mittel war die Europäische Union dazu in der Lage, Beträge so einzusetzen, daß sie große Auswirkungen auf die Situation in den Regionen mit den größten Problemen hatten. Allgemeiner ausgedrückt, die Konzentration der Förderung auf die Bereiche Sach- und Humankapital hat sichergestellt, daß in allen Mitgliedstaaten jeder ECU der Gemeinschaft spezifisch auf Zukunftsinvestitionen ausgerichtet ist.

Bündelung der Mittel ist daher das Schlüsselprinzip, das der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik zugrundeliegt.

Ausreichende räumliche und finanzielle Konzentration?

Eine übertriebene Streuung der Ressourcen begrenzt im allgemeinen die Wirkungen der Ausgaben, und dennoch gibt es einen unvermeidbaren Hang dazu, die Ressourcen mit der Gießkanne auf Regionen oder soziale Gruppen zu verteilen.

Hinsichtlich der unter Ziel 1 geförderten Bevölkerung macht die Regel, die bei der Verabschiedung der Liste der Förderregionen Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten verlangt, in Grenzfällen die strikte Anwendung ökonomischer Kriterien für die Förderfähigkeit schwieriger. (Die Kommission schlug in ihrer Vorlage an die Regierungskonferenz „Verstärkung der politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“ die Verwendung von Mehrheitsabstimmungen als generelle Regel vor.) Der politische Kompromiß im Jahre 1993 führte zur Einbeziehung von 7,4 Millionen Menschen oder 8% der förderfähigen Bevölkerung in der Europäischen Union in die Ziel-1-Gebiete, obwohl das Pro-Kopf-BIP in diesen Regionen über 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts lag (d.h. über der Schwelle, die die entsprechenden Verordnungen verschreiben). Die betreffenden Regionen lagen mit ihren BIP pro Kopf deutlich unter dem Durchschnitt und in manchen von ihnen ging gemäß der vorliegenden Daten (vergleiche Kapitel 2) die wirtschaftliche Leistungskraft tendenziell zurück. Einige Regionen haben erfolgreich aufgeschlossen und haben im Laufe der letzten Jahre den Schwellenwert von 75% überschritten.

Das System war während zweier Programmperioden bei der Konzentration auf die Regionen mit den größten

Problemen weitgehend erfolgreich. Damit dies so bleibt, muß es möglicherweise in Zukunft überarbeitet werden.

Bezüglich der Mittelzuweisungen im Rahmen von Ziel 1 beruhen einige Unterschiede bei der Intensität der Hilfe (EU-Förderung pro Kopf) zwischen Mitgliedstaaten auf der Verwendung objektiver Kriterien, während andere auf die „Last der Vergangenheit“ zurückzuführen sind. Es hat sich mit anderen Worten als schwierig erwiesen, die Trägheit des Systems gänzlich zu überwinden und die Zuweisungen den Veränderungen der objektiven Bedürfnissen anzupassen, wenngleich die Vermeidung plötzlicher Veränderungen wünschenswert ist, wenn es um große Beträge geht. Insgesamt ist in Ziel-1-Gebieten die EU-Förderung pro Kopf zwischen den Programmperioden real um ungefähr ein Drittel gestiegen.

16,4% der Bevölkerung der Europäischen Union leben derzeit in Ziel-2-Regionen, was nur leicht über dem Wert von 15% liegt, den die Präambel der Verordnung als Leitlinie angibt (Tabelle 34). Der Wert liegt knapp unterhalb dem der vorhergehenden Periode (16,8%). Die zusätzlichen Ziel-2-Mittel für die Periode 1994–1999 wurden daher genutzt, um die Förderung pro Kopf zu erhöhen. Die Verteilung der Fördermittel auf die Mitgliedstaaten erfolgte nach objektiven Kriterien, und die Mitgliedstaaten wandten eine ähnliche Methode auf regionaler Ebene an. Etwas weniger als ein Fünftel der Ziel-2-Bevölkerung ist jedoch im Rahmen nationaler Regionalhilfen nicht förderfähig.

In Ziel-5b-Regionen leben derzeit 8,1% der Bevölkerung gegenüber nur 5% in der vorherigen Periode. Die zusätzlichen Mittel wurden durch die Zunahme der förderfähigen Gebiete absorbiert, so daß die Zuweisungen pro Kopf praktisch unverändert geblieben sind (Tabelle 34). Dennoch hatten bestimmte Entscheidungen in ein oder zwei Mitgliedstaaten den Ausschluß bevölkerungsreicherer, mittelgroßer, städtischer Zentren in ländlichen Regionen zur Folge, obwohl diese als Standort für die Förderung neuer Aktivitäten (und KMUs), einschließlich Dienstleistungen, in den Entwicklungsprogrammen in Frage gekommen wären. Die Erweiterung der Fördergebietskulisse unter diesem Ziel in der laufenden Periode spiegelt vor allem die Folge geänderter Auswahlkriterien für die Periode 1994–1999 wider. Nur die Hälfte der unter Ziel 5b geförderten Regionen sind auch nach nationalen Regionalförderungsbestimmungen anspruchsberechtigt.

Ziel 6, das im Zuge der Erweiterung um skandinavische Staaten 1995 geschaffen wurde, deckt eine große Fläche ab. Da jedoch Gebiete mit sehr geringer Bevölkerungsdichte gefördert werden, leben nur vergleichsweise wenige Menschen in diesen Förderregionen, etwa 0,4% der gesamten EU-Bevölkerung.

Der Förderbetrag pro Kopf liegt unter demjenigen von Ziel 1. Über 99% der so geförderten Bevölkerung wird im Rahmen nationaler Regionalhilfen unterstützt.

Derzeit lebt knapp über die Hälfte der Gesamtbevölkerung (50,6%) in Regionen, die im Rahmen der vier regionalen Ziele der Strukturfonds förderberechtigt sind. Dagegen sind nur 47% durch nationale Regionalhilfen abgedeckt. Da die Mittel einen gewissen Umfang haben müssen, um Wirkung entfalten zu können, folgt aus der vorhergehenden Analyse, daß das Prinzip der Mittelkonzentration konsequenter angewandt werden muß. Es ist wesentlich, daß unter den regionalisierten Zielen die schwerwiegendsten Probleme und rückständigsten Regionen ausgewählt und gefördert werden.

Erstens könnte, wie in den Kapiteln 3 und 4 diskutiert, eine bessere Koordination der Förderfähigkeitsermittlung nach regionalisierten Zielen der Strukturfonds und jener nach nationalen Regionalhilfen der Mitgliedstaaten nötig sein (d. h. befristete Ausnahmen für die Regionalförderung unter wettbewerbsspolitischen Gesichtspunkten). Die Tatsache, daß eine Region durch die Strukturfonds förderfähig ist, sollte eines der Kriterien für die nationale Förderpolitik sein. Zur Zeit leben 7,1% der Bevölkerung in Regionen, die zwar von den regionalisierten Zielen der EU, nicht aber von der nationalen Regionalpolitik abgedeckt sind, während 3,2% in Regionen leben, für die das Umgekehrte gilt. Eine stärkere Abstimmung würde es den Mitgliedstaaten und der Kommission erlauben, diese Widersprüchlichkeiten zu thematisieren.

Zweitens könnte die Intensität der EU-Hilfen, gemessen in Ausgaben Pro Kopf, besser auf die Situation in förderfähigen Regionen abgestimmt werden müssen, um sicherzustellen, daß die bereitgestellten Ressourcen tatsächliche Bedürfnisse erfüllen. Dies muß jedoch mit der Notwendigkeit abgewogen werden, abrupte Änderungen bei der Höhe der Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten und Regionen zu vermeiden. Dies würde auch bedeuten, daß bei der Neuverhandlung von Gebietskulissen die Hilfen schrittweise zurückgeführt werden (anstatt sie plötzlich zu stoppen).

Mittelkonzentration ist auch für die nicht-regionalisierten Ziele ein Thema. Bei Ziel 3 gab es die Schwierigkeit, einen wirklichen politischen Dialog in Gang zu setzen, um die Anstrengungen auf EU-Ebene auf die gefährdesten Gruppen am Arbeitsmarkt auszurichten, und dadurch die Wirksamkeit der Förderung und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Bei dem erst kürzlich eingeführten Ziel 4 ist die angestrebte Konzentration der Mittel auf KMUs und die Einbeziehung weiterer Wirtschafts- und Sozialpartner in der Praxis schwierig zu erreichen.

Mehr Leistungsorientierung?

Zusätzlich zu stärkerer Mittelkonzentration könnte auch die zielgenauere Anwendung der Strukturfonds ihre Wirksamkeit erhöhen. Dies war eines der Themen, die Experten im Kommissionsbericht *Stabiles Geld — Solide Finanzen* aufgegriffen haben, der eine Reihe möglicher Änderungen für die Durchführung der Strukturfonds vorgeschlagen hat, darunter die Vermeidung im voraus festgelegter, fixer Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten mit stärkeren Anreizen zur Erreichung verifizierbarer Ziele. Zu den vorgeschlagenen Zielen gehörten die Projektumsetzung, die Verbesserung der Strukturanpassung und die Erreichung makroökonomischer Ziele.

Eine solche Leistungsorientierung hat jedoch Grenzen. Die Mittelzuweisung muß sich auf die bedürftigsten Regionen und sozialen Gruppen konzentrieren. Wie in den Kapiteln 2 und 3 gezeigt, sind die sozialen und ökonomischen Disparitäten weiterhin beträchtlich, und auch wenn es in einigen Fällen bei ihrer Verringerung deutliche Fortschritte gegeben hat, muß der Abbau der Disparitäten das vorrangige Ziel bleiben. Eine grundlegende Bedingung besteht darin, daß die Wirkungskriterien nur auf den Zusammenhalt bezogen sind und nicht auf andere Ziele.

Wichtigste Voraussetzung für eine verstärkte Leistungsorientierung ist das Bestehen von klar definierten Kohäsionszielen, die in der gegenwärtigen Zeit eventuell die Beschäftigungsentwicklung berücksichtigen sollten. Andere Aspekte sind eine effiziente Finanzkontrolle, die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie weitere Verbesserungen bei Monitoring und Evaluierung. Die Kommission hat während der laufenden Periode „gesundes und effizientes Management“ bereits zu einer ihrer wichtigsten politischen Prioritäten gemacht; und, insbesondere im Hinblick auf die Strukturfonds, sind auch schon Fortschritte gemacht worden. Dennoch ist die bevorstehende Überarbeitung der Strukturpolitik für die Periode nach 1999 eine geeignete Gelegenheit, den bereits erzielten Fortschritt zu konsolidieren und zu vertiefen.

Jeder Schritt weg von im voraus festgelegten, fixen Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten sollte mit Vorsicht behandelt werden. Auf der einen Seite ist es wahrscheinlich richtig, daß die Qualität der Programme durch größere Konkurrenz um die knappen öffentlichen Mittel verbessert werden könnte. Auf der anderen Seite können, wie im vorigen Kapitel erläutert, mittelfristige Programme nur auf dem Hintergrund von Vorhersagbarkeit und Stabilität entwickelt werden. Die am Planungsprozeß Beteiligten müssen eine klare Vorstellung über den Umfang der zu erwartenden finanziellen Unterstützung durch die Gemeinschaft haben. Die Option, die Mittel den Mitgliedstaaten erst zuzuweisen, wenn sie ihre Pläne vorgelegt haben, scheint aus weitreichenden praktischen Gründen

unrealistisch. Dennoch scheinen, wenn es sich auch um ein sensibles Thema handelt, die Vor- und Nachteile eines gewissen Grades an Flexibilität bei der Mittelzuweisung, um unter anderem sich verändernden Umständen Rechnung zu tragen, weiterer Überlegungen wert zu sein.

Die Frage der Absorptionsfähigkeit

Der Erfolg bei der Mittelkonzentration hängt von der Fähigkeit der Mitgliedstaaten ab, die Mittel verwenden zu können. Es macht wenig Sinn, die Mittel verfügbar zu machen, wenn, aus welchem Grund auch immer, Mitgliedstaaten nicht fähig sind, sie zu nutzen. Absorptionsprobleme in den Mitgliedstaaten und Regionen treten hauptsächlich aus drei Gründen auf:

- Physische Absorptionsprobleme treten dort auf, wo die die Mittel erhaltenden Behörden nicht die Verwaltungskapazität haben, die angebotenen Mittel aufzunehmen, geeignete Programme und Projekte zu definieren und ihre Durchführung zu organisieren;
- Fiskalische Absorptionsprobleme treten dort auf, wo die Mitgliedstaaten auf Grund von Haushaltsbeschränkungen nicht in der Lage sind, die nationale Kofinanzierung aufzubringen, um den Förderrichtlinien zu entsprechen;
- Makroökonomische Absorptionsschwierigkeiten können verschiedene, aber weniger greifbare Formen annehmen, wie Inflation und die Verdrängung privater Investitionen durch EU-kofinanzierte öffentliche Ausgaben, ein übermäßiges Wachstum der Importe und die teilweise Inanspruchnahme von Transfers nicht für Investitionen sondern zum Konsum.

Dies sind alles andere als theoretische Beschränkungen. Die Durchführung der Kohäsionspolitik war manchmal mit großen Problemen bei der Aufnahmefähigkeit verbunden (vgl. Europäische Kommission, 1996, Siebter Jahresbericht über die Strukturfonds, S. 202–206). Flexiblere Prozeduren bei der finanziellen Abwicklung können hier leichte Verbesserungen bewirken. Das Problem der Aufnahmefähigkeit muß jedoch gemeinsam mit dem Thema Additionalität behandelt werden. Dabei muß das Umfeld einer generell restriktiveren Haushaltspolitik berücksichtigt werden, innerhalb dessen die Strukturpolitik durchgeführt wird.

Additionalität

Im bestehenden System ist das Prinzip der Additionalität eines der wichtigen Mittel, um eine bessere Leistung zu erreichen. Es soll garantieren, daß die Gemeinschaftshilfen zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung keine nationalen Maßnahmen ersetzen. Die Additionalität ist jedoch kein Pflichtprinzip des Kohäsionsfonds. Denn eines seiner Hauptziele ist es, die betroffenen Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Haushalts-

ziele für die Erfüllung der Kriterien der Währungsunion zu erreichen.

Obwohl bereits in der laufenden Programmperiode Verbesserungen bei der Umsetzung der Additionalität erreicht wurden (eine deutlichere und praxisorientiertere Definition wurde in die überarbeiteten Verordnungen aufgenommen), gibt es komplizierte methodologische Probleme.

Man könnte im Extremfall argumentieren, daß das Prinzip der Additionalität im Blick auf die vorrangige Bedeutung der Haushaltsdisziplin überholt ist. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß der bei der Verringerung von Budgetdefiziten verfolgte Weg oft von politischem Zweckdenken geleitet wird und dadurch eher Abstriche bei den öffentlichen Investitionen gemacht werden als bei laufenden Ausgaben, was mit negativen Wachstumswirkungen einhergeht und dem wesentlichen Ziel der Gemeinschaftsförderung widerspricht.

Das Prinzip der Additionalität ist ein Schutz gegen die Substitution nationaler Ausgaben durch EU-Hilfen. Im Lichte der in der laufenden Programmperiode gewonnenen Erfahrungen könnte die Methodologie angepaßt werden, beispielsweise an den Wunsch einiger Mitgliedstaaten, die Überprüfung an die Intensität der Unionsunterstützung in den jeweiligen Programmen zu koppeln.

Eine andere Möglichkeit wäre, Teile der verlangten Kofinanzierung der Entwicklungsprogramme durch private Quellen zu decken. Dies würde bedeuten, daß die Kommission sicherstellt, daß im Verhältnis zur EU-Finanzierung eine angemessene Hebelwirkung eintritt, statt sich um die Frage zu kümmern, aus welcher Quelle die zusätzlichen Mittel stammen.

Dies soll keine Überlegungen über andere Möglichkeiten vorwegnehmen, wie die Beteiligung und die Verantwortung der Mitgliedstaaten erhöht werden kann, damit die Durchführung der Strukturpolitiken von erfolgreich ist.

Besseres Finanzmanagement

Angesichts der großen Haushaltsbeschränkungen könnte eine Kombination aus verbesserter Nutzung von Darlehen und stärkerer Beteiligung des privaten Sektors zusätzliche Mittel für die Kohäsionspolitik bereitstellen.

Bei der Finanzierung von Entwicklungsprogrammen bleibt das Verhältnis zwischen Zuschüssen und anderen Finanzierungsquellen ein wichtiges Thema. Ein stärkerer Rückgriff auf Darlehen würde zur Entstehung von Marktdisziplin führen, die Effektivität steigern und gleichzeitig die Kosten von Mißerfolgen, die bei der weitgehenden oder ausschließlichen Finanzierung von Projekten durch Zuschüsse entstehen, verringern. Bei Projekten, die Einkünfte erwirts-

chaften, scheint die Steigerung des Umfangs der Darlehensfinanzierung angemessen. Wo sich Einkünfte erst sehr langfristig einstellen, was wahrscheinlich eher für die ärmeren Länder zutrifft, dürfte der Spielraum für Darlehensfinanzierung (und Beteiligung privaten Kapitals) begrenzter sein.

Die Erfahrung der Europäischen Investitionsbank (EIB) legt nahe, daß eine neues Gleichgewicht zwischen Zuschüssen und Darlehen geschaffen werden muß, da in einigen Fällen die Handlungsmöglichkeiten der EIB anscheinend durch die (zu) einfache Verfügbarkeit von EU-Zuschüssen beschränkt worden sind.

Zukünftige Verbesserungen müssen die Beteiligung der EIB und anderer Darlehen sowie die Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen des Europäischen Investitionsfonds erhöhen und das Engagement des privaten Sektors durch Public-Private-Partnerschaften vertiefen. Letzteres impliziert eine systematischere Nutzung der in den Regionen vorhandenen Start- und Kapitalfonds, die ja zum Teil von den Strukturfonds selbst geschaffen oder unterstützt worden sind. Das darf die fortgesetzte Suche nach weiteren innovativen Ansätzen für die Finanzierung von Programmen jedoch nicht hemmen.

Zu komplexe Programmierungsverfahren?

Wie oben angesprochen, war der bei der EU-Strukturpolitik eingesetzte Strategie- oder Programmierungsansatz ein wichtiger Aspekt des Durchführungssystems. Die seit Einführung der ersten Programme 1989 aufgetretenen Schwierigkeiten betreffen nicht das Prinzip selbst, obwohl in der Praxis einige Kinderkrankheiten auftraten und in mancher Hinsicht weiterhin eine zu hohe Komplexität besteht.

Bei der Einführung der ersten Programme war die Zeit sehr knapp bemessen, was zur Folge hatte, daß die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte in manchen Fällen aus einer Reihe von lose verbundenen Vorschlägen für einzelne Aktionen bestanden. In der zweiten Programmperiode, die 1994 begann, wurden Schritte unternommen, um die Vorbereitungsphase zu verbessern, insbesondere durch eine systematischere Identifikation regionaler Stärken und Schwächen, eine gründlichere Reflexion der strategischen Ziele zur Lösung von Problemen und des Zusammenhangs der Ziele untereinander sowie durch die Quantifizierung der zu erreichenden Ziele.

Als Antwort auf die Verfahrensprobleme wurden für die laufende Periode die sogenannten Einzigsten Programmplanungsdokumente eingeführt. Außerhalb der hauptsächlichen Ziel-1-Gebiete gaben sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, das Mittelbindungsverfahren zur Mittelbeantragung, welches vorher zwei Kommissionsentscheidungen erfordert hatte — die erste zur Genehmigung des

Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes, die zweite zur Genehmigung der einzelnen darin enthaltenen Programme — zugunsten einer Gesamtentscheidung zu ersetzen, welche dann auf einem Programmplanungsdokument basierte, das die Strategie und operationalisierten Instrumente zur Umsetzung enthielt.

Weitere Rationalisierung

Die Möglichkeiten der Vereinfachung der Programmierungsverfahren müssen zwecks weiterer Rationalisierung und Vereinfachung untersucht werden. Zunächst stellt sich in allen Fällen die Frage der Angemessenheit des Programmierungsansatzes. Bei einigen Interventionsformen, wie z.B. solchen, bei denen es um geringere Summen geht, oder die von bedeutenden Inputs der lokalen Bevölkerung abhängen, könnte ein globales Zuschußverfahren angemessener sein, bei dem eine qualifizierte Institution die Durchführung übertragen bekommt, um die Beteiligung der Kommission am Alltagsgeschäft zu reduzieren.

Großprojekte, wie z.B. große Infrastrukturinvestitionen, erfordern dagegen eine gesonderte Berücksichtigung im Programmierungsverfahren und eine individuelle Einschätzung (einschließlich der Abwägung des geeigneten Gleichgewichts von Zuschuß und Darlehen).

Zweitens könnte in den herkömmlichen Fällen, in denen die Programmplanung weiterhin angemessen ist, die Transparenz und die Effektivität der Verwaltung verbessert werden, indem die verschiedenen Aspekte des Problems zusammenhängender angegangen werden. Derzeit ist es möglich, daß einzelne Teile eines regionalen Verwaltungsgebietes oder eine Gruppe von Gebieten nach Ziel 2 beziehungsweise 5b förderberechtigt sind, während die Förderung nach Ziel 3, 4 und 5a ebenfalls vergeben wird, was zu beträchtlichen Verwaltungskosten bei der Koordination der fünf verschiedenen Fonds und anderer Finanzierungsquellen führt. Es ist möglich, daß die Gemeinschaftsinitiativen zu weiterer administrativer Komplexität beitragen.

Es erscheint darum als notwendig, die existierenden Systeme zu untersuchen, um ein effizientes Gleichgewicht zwischen Qualität und Vereinfachung herzustellen.

Bei der Aufstellung der Programme sind auch Möglichkeiten für Synergien zwischen Kohäsions- und anderen Politiken der Gemeinschaft in Betracht zu ziehen. Koordination auf dieser Stufe ist wichtig, um sicherzustellen, daß die Erfahrungen aus den anderen Politiken gegebenenfalls einbezogen werden können, einschließlich des Transfers vorbildhafter Verfahren. Außerdem kann so die Maximierung der Komplementarität der Programme gewährleistet werden.

Schließlich ist der Erfolg der Methode der Einzigen Programmplanungsdokumente davon abhängig, wie diese in der Praxis angewendet werden. Ein glatterer Entscheidungsprozeß, der übertriebene Verzögerungen bei der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsmittel vermeidet, erfordert von den Mitgliedstaaten ausreichend detaillierte Arbeit in jeder der vorbereitenden Programmierungsphasen, auf die in Kapitel 5 Bezug genommen wurde. Die Kommission muß daneben ungerechtfertigte Verzögerungen bei den Genehmigungsverfahren vermeiden.

Gemeinschaftsinitiativen

Die Maßnahmen in Gemeinschaftsinitiativen sind auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgerichtet und ermuntern zu Experimenten und Innovationen in Bereichen, die sonst in den Programmen eher ungenügende Beachtung finden. Sie schließen Initiativen ein, die die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit unterstützen, und solche, die sich mit europäischen Problemen wie der Krise städtischer Gebiete oder dem Strukturwandel in der europäischen Rüstungsindustrie beschäftigen.

Gleichzeitig scheinen die Anstrengungen auf eine überaus große Anzahl von Initiativen verstreut worden zu sein, oft wegen der spezifischen Anforderungen der Mitgliedstaaten. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Interventionsbereiche der Initiativen genauer zu definieren. Außerdem müssen die Erfahrungen und Modellprojekte, die durch die Initiativen entwickelt wurden, systematischer und effektiver als zur Zeit auf die herrschende Politik und die Programme übertragen werden. Die Verfahren bedürfen der Vereinfachung und die Initiativen müssen für eine transnationale Zusammenarbeit zwischen Staaten, Regionen und Gemeinden offener sein.

Subsidiarität und Partnerschaft

Bei der Durchführung der Strukturpolitik der EU ist die Partnerschaft in den Begleitausschüssen der wichtigste Ausdruck für das Subsidiaritätsprinzip. Dennoch haben diese gerade erst begonnen, kreative Beiträge zur Problemanalyse und zur Aufnahme und Durchführung vor Ort der neuen Leitlinien und Prioritäten der Gemeinschaft zu leisten (in Bereichen wie Beschäftigung, Umwelt, Chancengleichheit, etc.). Die Situation verbessert sich in einigen Mitgliedstaaten schnell, wo die Begleitausschüsse die Initiative ergriffen haben und selbständig eigenständige, aber ergänzende Initiativen organisiert haben, die Informationsvermittlung verbessert haben, genaue Problemanalysen durchführen, usw.

Es gibt einen grundlegenden Bedarf an Informationen über die Funktionsweise der Partnerschaft in der Praxis. Durch die Analyse der Partnerschaft dürfte es möglich sein, vor-

bildliche Projekte zu identifizieren und deren Übertragbarkeit zu untersuchen.

In einigen Fällen, in denen die Partnerschaft weniger entwickelt ist, wäre es für die Arbeit der Begleitausschüsse hilfreich, zwischen entscheidungsbefugten und beratenden Partnern zu unterscheiden. Erstere bestehen aus den Behörden, die für die Kofinanzierung zuständig sind, während es sich bei letzteren vornehmlich um die Sozialpartner und Vertreter von Interessengruppen handelt. Diese Unterscheidung dürfte es den verantwortlichen politischen Behörden erlauben, eine objektivere und konstruktivere Sichtweise der beratenden Partner zu entwickeln und ihre Einbindung offener zu begrüßen.

Schließlich könnte es noch weitere Wege zur Verstärkung der Verpflichtung der Partner auf die Gesamtziele der Kohäsionspolitik der EU geben, insbesondere durch folgende Maßnahmen: größere Anstrengungen bei der Erläuterung der EU-Prioritäten, mehr informelle Gelegenheiten für den Dialog (nach Art der informellen Arbeitsgruppe, die die Sozialpartner 1995 eingerichtet haben) und Pilotaktionen in Verbindung mit nationalen und/oder regionalen Behörden (z. B. regionale Beschäftigungspakete).

6.3 Herausforderungen für die Politik

Vorrangige Probleme für die laufenden

Strukturfondsprogramme

Mit ihren Anstrengungen zur Verminderung regionaler Disparitäten und zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts versucht die Strukturpolitik der Gemeinschaft die politischen Prioritäten der Europäischen Union und die Hauptsorgen ihrer Bürger aufzugreifen. Die Maßnahmen im Rahmen dieser Politik sind deshalb eher selektiv als allumfassend und stellen eine Ergänzung zu den eigenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten dar. Die Politik hat sich im Hinblick auf sich ändernde Umstände als flexibel und anpassungsfähig erwiesen, und es wird anerkannt, daß es kein Allheilmittel für alle Strukturprobleme und für alle Fälle geben kann.

Die erforderlichen Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten in Verfolgung der vorrangigen Ziele zu mobilisieren, ist ein zusätzliches Thema. Die Herausgabe von Leitlinien im Vorfeld der Planerstellung ist ein Weg, um sicherzustellen, daß beschlossene EU-Prioritäten besser verstanden werden. Dieses Verfahren wurde bei den Vorbereitungen für Ziel 2 für die Periode von 1997–1999 angewendet, und die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß seine allgemeine Anwendung für alle Ziele nützlich sein könnte.

Während der laufenden Programmierungsperiode haben sich vier vorrangige Bereiche herauskristallisiert, auf denen ein besonderer Schwerpunkt der Kohäsionspolitik der EU liegt: Schaffung von Arbeitsplätzen, Wettbewerbsfähigkeit, Umweltschutz und Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern.

Beschäftigung

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze für über 18 Millionen Arbeitslose ist eine herausragende Priorität für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Das Weißbuch der Kommission von 1993 legte den Schwerpunkt auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, kombiniert mit der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten in Wachstumsbranchen sowie auf lokaler Ebene im Sektor der nichthandelbaren Güter im kulturellen, sozialen und Umweltschutz-Bereich.

Der Europäische Rat in Essen 1994 griff diese Ideen auf und hob fünf vorrangige Bereiche für kurz- bis mittelfristige Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung mittels koordinierter mehrjähriger Programme hervor. Vier der fünf Bereiche fallen in die Zuständigkeit der Strukturfonds: Förderung von Investitionen in die berufliche Bildung, Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, Erhöhung der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik und Verstärkung der Maßnahmen zur Unterstützung der von Arbeitslosigkeit besonders stark Betroffenen. Das Madrider Treffen des Europäischen Rates unterstrich noch einmal „die wechselseitig vorteilhaften Wirkungen einer verstärkten Koordination der Wirtschafts und Strukturpolitik der Union“.

Die Kohäsionspolitik der EU hat dazu beigetragen, größere Aufmerksamkeit auf die Beschäftigung zu lenken, und die Mitgliedstaaten messen der Schaffung von Arbeitsplätzen größere Bedeutung bei. Die Strukturfonds spielen bei der Förderung von Beschäftigung eine wichtige Rolle: sie kurbeln nicht nur kurzfristig die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in den Empfängerregionen an, sondern leisten langfristig durch die Erhöhung des wirtschaftlichen Potentials und die Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte auch Unterstützung zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze. Innerhalb eines solchen Zeitrahmens darf der Hauptbeitrag der Fonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen erwartet werden. Dies gilt für Ziel-1-Regionen, wo die Politik die immer noch bestehenden eklatanten Lücken bei der Ausstattung mit Basisinfrastruktur zu schließen versucht. Die entsprechenden Projekte tragen während der Bauphase zur Schaffung von kurzfristigen Arbeitsplätzen bei. Da die einzelnen Projekte meist in eine konsistente Entwicklungsstrategie eingebettet sind, die Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum fördert, das dauerhaft und schließlich selbsttragend ist, tragen sie zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze bei. Wie oben erwähnt, lassen die Ergebnisse

der makroökonomischen Simulationsmodelle für Ziel-1-Regionen und die allgemeinen Schätzungen für Ziel 2 und 5b darauf schließen, daß die Beschäftigungswirkungen beträchtlich sind.

Aber die Strukturfonds unterstützen die Schaffung von Arbeitsplätzen noch auf zahlreiche andere Weisen. In vielen Programmen ist die Hilfe für kleine und mittlere Unternehmen ein wichtiges Ziel, und diese sind die Hauptquelle für Beschäftigung in der EU. Die Unterstützung tourismusbezogener Projekte führt zu einem Zufluß von Kaufkraft und zur Schaffung lokaler Arbeitsplätze. Die Förderung der Anpassung der Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen Strukturwandel hilft, einen vorbeugenden Ansatz statt eines rein reaktiven Ansatzes zu Erhaltung von Arbeitsplätzen zu entwickeln. Weiterbildung für Arbeitslose gibt diesen nicht nur eine größere Chance auf einen Arbeitsplatz, sondern trägt auch dazu bei, einen Bestand qualifizierter Arbeitskräfte zu schaffen und durch die Eingliederung der zuvor Ausgeschlossenen das Humankapital der EU insgesamt zu vergrößern. Durch die Förderung endogener Entwicklung hat die Politik der EU dazu beigetragen, selbsttragende lokale Wirtschaftsbereiche zu schaffen, einschließlich derer in ländlichen Gebieten, indem Beschäftigung in sozialen, kulturellen, Handels- und Handwerksbereichen erzeugt wurde, die nicht vom globalen Wettbewerb betroffen sind.

Die Auswirkungen der Rezession und der wirtschaftlichen Veränderungen im allgemeinen führen dazu, daß der Aspekt der verstärkten Schaffung von Arbeitsplätzen ein vorrangiges Ziel der EU-Strukturpolitik bleiben muß. Zu diesem Zweck hat die Kommission (Mitteilung: „*Strukturhilfen der Gemeinschaft und Beschäftigung*“) vorgeschlagen, die Spielräume innerhalb der Programme für die Periode bis 1999 auszunutzen, um den Anteil der Ausgaben für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erhöhen, indem den wichtigsten Quellen für Beschäftigung — den KMUs — Unterstützung angeboten wird und neue Möglichkeiten für die Arbeitsplatzschaffung gefördert werden.

Inzwischen hat das Treffen der Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Florenz im Juni 1996 die Mitgliedstaaten nach einem Vorschlag der Kommission aufgefordert, koordinierte Aktionen auf lokaler Ebene, die speziell auf neue Beschäftigungsmöglichkeiten ausgerichtet sind (Beschäftigungspakte), durchzuführen. Über die Gebiete und Städte, die 1997 an Pilotprojekten teilnehmen könnten, wurde eine Vereinbarung getroffen.

Wettbewerbsfähigkeit

Einer der wichtigsten Beiträge der Strukturpolitik ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Produktion. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht ein Euphemismus für Ungewißheit und Arbeitsplatzunsicherheit. Die Erhöhung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit ist im

Gegenteil ein Teil des Prozesses, durch den Volkswirtschaften im Laufe der Zeit wachsenden Wohlstand schaffen, um den Lebensstandard und die Lebensqualität zu erhöhen. Wettbewerbsfähigkeit ist deshalb kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Festigung des europäischen Gesellschaftsmodells.

Die Strukturpolitik trägt durch die Verbesserung der Effizienz und durch Senkung der Kosten zur Erhöhung der Produktivität von sowohl Arbeit als auch Kapital bei. Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur — einschließlich derjenigen Investitionen, die Teil der Trans-europäischen Netze sind — verbessern die Erreichbarkeit und vermindern die Transportkosten für die Wirtschaft. Die Hilfen für den privaten Sektor sind auf die Stimulierung von Innovationen und die Förderung von Investitionen in neue Kapitalausstattung ausgerichtet. Die EU-Politik mißt Anstrengungen zur Unterstützung von Forschung und Technologie Priorität bei, insbesondere zur Ankurbelung von Produkt- und Prozeßinnovationen im den KMUs, wo die notwendigen finanziellen Mittel begrenzter sind. Verbunden mit Anstrengungen zur Verbesserung der Qualifikation der einzelnen Arbeitskräfte durch Weiterbildung, erhöht dies die produktiven Potentiale. Dies wird durch ein neues Denken in der Regionalökonomie unterstützt, das die Rolle dieser „endogenen Faktoren“ hervorhebt und die Notwendigkeit des Transfers von Wissen und Know-how in schwächere Regionen sowie die Innovationsförderung betont.

Die Verbindungen zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung werden somit immer deutlicher. Regionen die bei der Steigerung ihrer Produktivität und der Erhöhung ihrer Kostenvorteile Erfolg haben, werden definitionsgemäß konkurrenzfähiger, was wiederum eine Voraussetzung für weiteres Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist. Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur eine Angelegenheit von Faktorkosten, sondern betrifft auch andere Dimensionen. Besonders die Entwicklung einer soliden Basis von KMUs — eine der Prioritäten der EU-Strukturpolitik — erweist sich als zentrales Element einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit, wenngleich es viele externe ökonomische sowie soziale und institutionelle Faktoren gibt, die ebenfalls Einfluß darauf haben.

Umweltschutz

Die Wirkung der Strukturfonds auf die Umwelt und ihre Übereinstimmung mit der Umweltpolitik der Europäischen Union ist einer der am genauesten beobachteten Aspekte ihrer Tätigkeit. Wie die Kommission betont hat (KOM (95) 509), hat Entwicklung gleichermaßen positive wie negative Wirkungen auf die Umwelt, die Umwelt selbst ist jedoch ein wichtiger Faktor für die Regionalentwicklung. In vielen Fällen, vor allem in den Kohäsionsländern und in Ostdeutschland, wurden beträchtliche Mittel zur Verbesserung der Umweltsituation aufgewendet, da dies eine Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wachstum ist. Außerdem beinhal-

ten, wie oben angemerkt, viele Ziel-2-Programme Maßnahmen zur Verbesserung der Situation städtischer Gebiete, die dem Verfall preisgegeben sind, den frühere industrielle Aktivitäten hinterlassen haben.

Die Herausforderung für die Strukturpolitik besteht darin, sicherzustellen, daß ökonomische Entwicklung reproduzierbar ist, weil sie keine nichterneuerbaren Ressourcen erschöpft. Für alle größeren Projektvorschläge wird nun eine Kosten-Nutzen-Analyse verlangt, die Umweltaspekte mit einbezieht. Während einzelne Auswirkungen durch Veränderungen der Indikatoren (Wasserqualität, Luftreinheit, Abfallaufkommen usw.) gemessen werden können, ist beispielsweise die Abwägung einer möglichen Erhöhung der Wasserverschmutzung durch ein spezielles Investitionsprojekt mit einer Verminderung von Verkehrsemissionen wesentlich schwieriger. Dennoch setzt sich die Kommission für die Entwicklung von Indikatoren und Bewertungsverfahren für ökologische Auswirkungen ein, um bessere Voraussagen und eine bessere Überwachung der Umwelteffekte der strukturpolitischen Maßnahmen zu ermöglichen.

Seit dem Bericht über *Kohäsionspolitik und Umwelt* (1995) sind bei der Implementierung von Maßnahmen, die auf eine Verstärkung der ökologischen Dimension bei den Maßnahmen der Struktur- und des Kohäsionsfonds abzielen, Fortschritte erzielt worden. Die Hälfte der Ausgaben des Kohäsionsfonds wird Umweltprojekten gewidmet werden. Die Kommission wies in ihren Leitlinien für die neuen Ziel-2-Programme (1997-99) die Umwelt als Hauptpriorität aus. Zur Zeit durchgeführte Studien zur Entwicklung vorsorgender Maßnahmen und vorbildliche Beispiele in Ziel-2-Gebieten werden für kommende Programmverhandlungen verwendet werden.

Um nachhaltige Entwicklung zu einem vorrangigen Ziel der regionalen Entwicklungspläne zu machen und die Umweltqualität von Programmen und Projekten zu verbessern, versucht die Kommission durch die Begleitausschüsse verstärkt, auf die Mitgliedstaaten und Regionen einzuwirken, um eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen zu erreichen, einschließlich der Durchführung von Weiterbildungsseminaren zum Thema Umwelt.

Gleichheit zwischen Männern und Frauen

Die Kohäsionspolitik gilt auch der Verringerung der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen. Dies ist ein Ziel, das nach der Überarbeitung der Politik im Jahre 1993 verstärkt wurde, welche die Förderung der Chancengleichheit ausdrücklich als eine der Prioritäten der Fonds einführte, die bei jedem Verfahrensschritt zu berücksichtigen sind.

Hier scheint die Kohäsionspolitik in Richtung der Arbeitsmarkttrends zu arbeiten. Die Beschäftigung wuchs bei den Frauen im Gegensatz zu der bei den Männern während des Zeitraums von 1989-1994, gleichzeitig stieg die Erwerbsquote sogar noch mehr an, was ebenfalls im Gegensatz zur Entwicklung bei den Männern steht. Der Anstieg beider Werte war in den Kohäsionsländern besonders ausgeprägt. Die Qualität einiger neuer Arbeitsplätze, die von Frauen besetzt wurden, gibt jedoch weiterhin Anlaß zur Sorge.

Im Rahmen des Sozialfonds wurde seit 1989 besondere Aufmerksamkeit der Chancengleichheit und der Qualität der Arbeitsplätze gewidmet. Dies schließt auch Maßnahmen innerhalb der Gemeinschaftsinitiative NOW (Neue Chancen für Frauen) ein, die 1991 gestartet wurde. Diese bietet Managementausbildungen an und unterstützt lokale Netzwerke kleiner Unternehmen. Diese Maßnahmen haben aufgrund des begrenzten finanziellen Umfangs jedoch weiterhin einen eher experimentellen Charakter. Der nächste Schritt muß sein, auf den gemachten Erfahrungen aufzubauen und ähnliche Arten von Projekten in den normalen Programmen der Strukturfonds zu verankern.

Ein neuer Impuls zur umfassenderen Nutzung der Fähigkeiten von Frauen in traditionellen Männerdomänen ging vom Beitritt Schwedens und Finnlands in die EU aus. Nahezu alle Maßnahmen in den verschiedenen schwedischen Programmen schenken dem Prinzip der Chancengleichheit und der Teilnahme von Frauen an den geförderten Aktivitäten besondere Aufmerksamkeit. Diese Programme enthalten eine Vielzahl von Beispielen für hochinnovative Projekte, die die Nutzung des Potentials von Frauen als Unternehmerinnen unterstützen, und die als Vorbilder für andere regionale Entwicklungspläne dienen könnten. Die Strukturfonds spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Maßnahmen, die auf die Bereitstellung eines umfassenden Dienstleistungspaketes, wie z. B. Information, finanzielle Unterstützung, Weiterbildung und fortlaufende Beratung abzielen.

Lokale oder regionale Dienstleistungszentren für Unternehmerinnen könnten eine ganze Reihe gemeinsamer Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten bereitstellen und gleichzeitig als Forum zur Anbahnung geschäftlicher Kontakte dienen. Fortschritte wurden auch in anderen Bereichen gemacht, wie z.B. durch die Gemeinschaftsinitiative URBAN, die ausdrücklich Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit einschließt.

Bedeutung erhalten

Es muß dafür Sorge getragen werden, daß die festgelegten Prioritäten den jeweiligen Umständen entsprechen. Es ist

in der Zukunft unvermeidbar, daß die aktuellen Prioritäten ergänzt oder in manchen Fällen durch andere ersetzt werden. Dies schließt die laufende Überprüfung der Relevanz der derzeitigen Ziele des Strukturfonds mit ein.

Diese wurden bei der Überprüfung im Jahre 1993 schon einmal angepaßt. Damals gab es zwei wesentliche Neuerungen: die Anerkennung der besonderen Probleme in den von der Fischerei abhängigen Gemeinden und eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik in Richtung auf Umschulung von Arbeitskräften in Wirtschaftszweigen, die einem technologischen Wandel unterliegen. Mit dem Beitritt der skandinavischen Länder 1995 wurde ein neues Ziel 6 für dünn besiedelte Regionen geschaffen. Der Ansatz war insgesamt erfolgreich, und die Anerkennung seiner Qualitäten hat in einigen Ländern zur Ausgestaltung der Regionalpolitik beigetragen.

Neue Herausforderungen gibt es immer wieder. Der durch neue Technologien ausgelöste Strukturwandel hat sich beschleunigt. Die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten und der Finanzmärkte beschleunigt diesen Wandel weiter. Dies hat neue Probleme, aber auch neue Möglichkeiten geschaffen.

In Europa ist die industrielle Umstrukturierung vorangekommen und die Beschäftigung in vielen Regionen ist heute deutlich weniger abhängig von traditionellen Wirtschaftszweigen wie Stahl, Kohle und Schiffbau als vor zwanzig Jahren. In der jüngsten Zeit sind neue Strukturprobleme entstanden, zum Beispiel neue Entwicklungen in der Rüstungsindustrie.

In größerem Ausmaß als zuvor hängt die wirtschaftliche Aktivität von immateriellen Investitionen in hochqualifizierte Wirtschaftszweige ab, wie z.B. Forschung und Informationstechnologie. Volkswirtschaften mit hochqualifizierten Arbeitskräften und guten Kommunikationseinrichtungen werden von diesen Entwicklungen profitieren.

Dies hat weitreichende räumlich und gesellschaftliche Folgen. Viele der neuen Wirtschaftszweige benötigen Einrichtungen, die große Agglomerationen und/oder die höchstqualifizierte Arbeitnehmer begünstigen. Diese stellen die Europäische Union in der Zukunft vor die neue Herausforderung, eine gleichmäßigere Verteilung der Chancen zwischen den Regionen herzustellen und dafür Sorge zu tragen, daß diese von allen Gesellschaftsgruppen genutzt werden können.

Die Strukturpolitiken müssen hierauf mit geeigneten Investitionen in Infrastruktur und Humanressourcen reagieren, die Bildung und Ausbildung stärken und die Anpassung an die Anforderungen neuer Arbeitsorganisationen erleichtern. Dazu müssen regionale und lokale Initiativen gefördert und wirksamere Arbeitsmarktpolitiken durchgeführt werden.

Die Entwicklung und die größer werdende Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien sind weitere neue Faktoren. Wiederum gibt es räumlich und gesellschaftliche Auswirkungen. Die Geschwindigkeit bei der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien variiert zwischen den Ländern, Regionen, Wirtschaftszweigen und Unternehmen. Der Nutzen in Form größeren Wohlstands und die Kosten in Form der Lasten des Wandels sind auf die verschiedenen Teile der Europäischen Union und die gesellschaftlichen Gruppen ungleichmäßig verteilt.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien bieten somit die Möglichkeit, eine Gesellschaft zu schaffen, die nicht ausgrenzt. Sie verlangt einen Ansatz, der anerkennt, daß die Informationsgesellschaft die Interessen der Menschen in den Vordergrund stellen und als Mittel zur Nutzung der Möglichkeiten von Informationen genutzt werden sollte, anstatt Ungleichheiten zwischen „Informationsreichen“ und „Informationsarmen“ zu schaffen. Strukturpolitiken und Politiken zur Entwicklung der Informationsgesellschaft müssen daher stärker integriert werden und die Einbeziehung der lokalen Ebene fördern. Regionale Beschäftigungspakte können ein wichtiges Instrument zur Ausnutzung dieser Möglichkeiten sein.

Viele der Probleme bei der Anpassung an den Wandel scheinen sich auf die größeren Stadtgebiete der Europäischen Union zu konzentrieren. Es besteht die reale Gefahr einer weiteren Fragmentierung innerhalb der europäischen Städte. Steigende Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung werden von einer Vertiefung der sozialen Gräben zwischen den Begünstigten und den Benachteiligten begleitet. In einigen Mitgliedstaaten werden die Probleme in den Städten bereits als die größte Herausforderung für den nationalen Zusammenhalt betrachtet. Hier wurden neue integrierte Stadtpolitiken entworfen und implementiert. Ein stärker konzentrierter Ansatz könnte hier auf Unionsebene notwendig sein.

Die ländlichen Gebiete der Union sehen sich weiterhin den in Kapitel 5 beschriebenen Nachteilen gegenüber. Nur eine umfassende ländliche Entwicklungspolitik wird ihnen neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen. Am Anfang muß dabei eine Anerkennung der Verschiedenheit der Situationen im ländlichen Raum und der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung stehen, bevor Politikantworten entwickelt werden, die ökonomische, soziale und Umweltbelange einbeziehen. Dies verlangt eine Partnerschaft zwischen den Sektoren und die Einbeziehung lokaler Entscheidungsträger, um so das jeweilige wirtschaftliche Potential einzelner Regionen, einschließlich der natürlichen und kulturellen Potentiale, auszunutzen.

Die Probleme in den Städten und im ländlichen Raum sind Teil der allgemeineren Probleme fortbestehender Ungleichgewichte bei der Nutzung des Raumes in ganz Europa.

Dies äußert sich in stark überfüllten Agglomerationen, dem Fehlen von transeuropäischen Kommunikations- und Energieversorgungsnetzen, dem nicht nachhaltigen Gebrauch der Ressourcen und der Bevölkerungsabnahme in den ländlichen Gebieten. Diese Entwicklung beruht teilweise auf dem historischen Erbe der getrennten Entwicklung (und Entwicklungsplanung) in den 15 Nationen. Das hat zu Widersprüchlichkeiten und Ungleichgewichten auf räumlicher Ebene geführt, die noch nicht in ihrer ganzen Breite und systematisch angegangen werden. Folglich gibt es einen Bedarf an einschneidenden Maßnahmen in der Raumplanung. Dies ist der Hauptzweck der im Rahmen der neuen Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIc vorgeschlagenen Maßnahmen.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die in der Vergangenheit im Rahmen der Arbeit für *Europa 2000* von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelten Ziele konkreter zu verfolgen. Diese wurden im „Europäischen Raumentwicklungskonzept“ (EREK) näher ausgeführt. Die EREK stellt die allgemein geteilte Sicht der Probleme und Möglichkeiten dar, wobei ihre Politikrichtlinien in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip einen rein hinweisenden Charakter haben. Weitere Diskussionen über die EREK sind für 1997 geplant.

All diese Entwicklungen legen nahe, daß es notwendig sein wird, die vorrangigen Ziele der Strukturfonds vor der nächsten Programmperiode, die im Jahr 2000 beginnt, nochmals genau zu überprüfen, um zu gewährleisten, daß sie den Problemen, denen die Bürger Europas gegenüberstehen, entsprechen.

Eine der Schlußfolgerungen lautet, daß schneller Wandel der Normalfall geworden ist. Es ist daher scheinbar eine unabdingbare Notwendigkeit, daß bei den Verfahren, durch die die Prioritäten für die Strukturpolitiken festgelegt und implementiert werden, flexiblere Ansätze verfolgt werden. Das bestehende System erlaubt nur gelegentliche und begrenzte Überprüfungen, so daß die Programmprioritäten relativ unflexibel sind, nachdem sie festgelegt wurden.

In der laufenden 1999 endenden Programmperiode wird die Kommission ihre Flexibilitätsspielräume vollständig ausnutzen, gleichzeitig jedoch die beim Europäischen Rat in Edinburgh eingegangenen Verpflichtungen voll erfüllen. Der Zwischenevaluierung im Jahre 1997 und der finanzielle Spielraum, der durch den Prozeß der Anpassung der verplanten Mittel an die Inflation entsteht, schafft etwas Raum zum Manövrieren und für Möglichkeiten zur Veränderung der Prioritäten. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Möglichkeiten zugunsten der höchsten Priorität auszuschöpfen: der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit.

Kapitel 7

Schlußfolgerungen

Das Profil der globalen ökonomischen Landschaft hat sich innerhalb von etwas mehr als zwei Jahrzehnten radikal gewandelt. Die Globalisierung der Produktion und der Finanzmärkte sowie der rasante technische Fortschritt haben auf nationaler und regionaler Ebene zu weitreichenden wirtschaftlichem Wandel der Beschäftigungsstruktur und der Arbeitsorganisation geführt. Dies hatte positive Auswirkungen, es kam in der europäischen Wirtschaft jedoch auch zu Strukturproblemen, die sich in Form von Arbeitslosigkeit und größerer sozialer Ausgrenzung ausdrückten.

Angesichts der bevorstehenden Währungsunion, der Erweiterungen und der Frage der zukünftigen Finanzierung befindet sich die Europäische Union derzeit in einer kritischen Phase des Integrationsprozesses.

Um den Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union partnerschaftlich zusammenarbeiten, damit der Anpassungsprozeß an die neuen Verhältnisse unterstützt wird und die neuen Möglichkeiten zum Nutzen aller Regionen und Einwohner ausgeschöpft werden.

Die Hauptverantwortung für die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts haben die Mitgliedstaaten. Die Anstrengungen zur Aufrechterhaltung der Haushaltsdisziplin und zur Verringerung des jüngsten Anstiegs der Staatsverschuldung müssen fortgeführt werden. Dies sollte auf eine Weise geschehen, daß das Fortbestehen der Strukturprogramme, die in die Zukunft investieren, garantiert ist. Dabei muß dafür Sorge getragen werden, daß die Anreizsysteme, seien sie fiskalischer oder anderer Natur, besonders auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sind.

Durch die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages haben die Mitgliedstaaten anerkannt, daß eine harmonische Entwicklung der gesamten Europäischen Union nicht durch nationale Politik allein erreicht werden kann. Die Strukturpolitik der Union ist direkt auf den

Zusammenhalt ausgerichtet, aber auch andere, nicht strukturbezogene Politiken können wichtige Beiträge leisten.

Von den nicht strukturbezogenen Politiken hatte das Binnenmarktprogramm die weitreichendsten Folgen, indem es viele Handelshemmnisse beseitigte und eine integrierte europäische Wirtschaft schuf. Befürchtungen, daß die ärmeren Mitgliedstaaten überfordert sein könnten, haben sich nicht bestätigt.

Viele nicht strukturbezogene Politiken könnten größere Beiträge zum Zusammenhalt leisten.

Hinsichtlich der Marktpolitik der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik bekräftigt die Kommission ihre Absicht, den mit den Reformen von 1992 begonnenen Ansatz in einer Weise fortzuführen, daß der Nutzen für Umwelt und Gesellschaft im Rahmen einer stärker integrierten ländlichen Entwicklung weiter gesteigert und so ein wirksamerer Beitrag zum Zusammenhalt geleistet wird.

Für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union gilt:

- Die Kommission hat positiv auf die Notwendigkeit größerer Flexibilität bei staatlichen Hilfen reagiert, indem sie die „*de minimis*“-Regel überarbeitete und einen Rahmen für staatliche Hilfen schuf, die auf die besonderen Probleme in den Städten ausgerichtet sind. Die Kommission beabsichtigt die Fortsetzung der Anstrengungen für größere Wirksamkeit und Transparenz bei der Kontrolle der staatlichen Förderung.
- In den ärmsten Regionen der Europäischen Union liegen die bewilligten Höchstgrenzen für Investitionsförderungen über den in den nationalen Haushalten verfügbaren Mitteln. Dagegen werden die niedrigeren Höchstgrenzen in den reicheren Mitgliedstaaten in größerem Umfang ausgenutzt. Es stellt sich die Frage, ob gemeinsame Anstrengungen unternommen werden

sollten, um die Ausgaben für staatliche Hilfen allgemein zu verringern.

- Im Rahmen der Konzentration der Mittel auf die rückständigsten Regionen müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission partnerschaftlich die Inkonsistenzen beseitigen, die dadurch auftreten, daß die Regionen, die durch die nationale Regionalpolitik gefördert werden, nicht immer mit denen übereinstimmen, die durch die Regionalpolitik der EU gefördert werden. Förderwürdigkeit im Rahmen der Regionalpolitik der EU sollte in Zukunft eines der Kriterien für die Genehmigung von Förderungen im Rahmen der Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten werden.

In der Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, die die europäische Wettbewerbsfähigkeit durch wissenschaftliche Leistung zu fördern bestrebt ist, müssen die Anstrengungen fortgeführt werden, die der Entwicklung von Forschungsaktivitäten und -kapazitäten in den schwächeren Teilen der Europäischen Union dienen. Innovationen, Mobilität der Forscher und bessere Beziehungen und Netzwerke zwischen den Einrichtungen für Forschung und Technologie in den Mitgliedstaaten sind für die Strukturentwicklung besonders förderlich. Maßnahmen für eine möglichst weite Verbreitung der Ergebnisse und auf die Stärken der schwächsten Regionen ausgerichtete Forschungen sind ebenfalls wichtig. Ein wesentlicher Faktor für die Schließung der Entwicklungslücke zu den reicheren Regionen ist die weitere Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Basis in den weniger begünstigten Regionen.

In der Infrastrukturpolitik der EU in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgung muß vor allem dafür Sorge getragen werden, daß die ganze Gemeinschaft an den Erträgen aus den Innovationen und der Liberalisierung teilhat:

- Die öffentlichen Dienste und/oder die staatlich garantierte Grundversorgung müssen erhalten und die derzeitigen Ziele erreicht werden, damit sichergestellt wird, daß die regionalen oder sozialen Bedürfnisse zu Bedingungen erfüllt werden, zu denen die Märkte allein andernfalls nicht in der Lage wären.
- Im Verkehrssektor müssen die Unionsmaßnahmen für verknüpfte Verkehrsnetze fortgesetzt werden, damit die Mobilität nachhaltig gefördert wird und gute Verbindungen mit den lokalen Netzen geschaffen werden, um den Nutzen für den Zusammenhalt zu maximieren. Die Vorteile des öffentlichen Verkehrs für den Zusammenhalt sollten in vollem Umfang erkannt werden.
- Im Bereich Telekommunikation könnte die Förderung eines verbilligten Zugangs zu den neuen Diensten für

Schulen, Krankenhäuser, Büchereien usw. nötig sein. Solche Maßnahmen sollten eine entsprechende Weiterbildung und die Bereitstellung der nötigen Ausrüstung mit einschließen.

- Im Bereich Energieversorgung sind angesichts der größeren Abhängigkeit der ärmsten Mitgliedstaaten vom Öl größere Anstrengungen nötig, um die Erschließung andersartiger Energiequellen zu fördern.

In der Sozialpolitik müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden. Der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Förderung der Grundrechte sowie insbesondere der Chancengleichheit gilt in der Europäischen Union weiterhin besonderes Augenmerk.

In der Umweltpolitik besteht die Herausforderung für die Kohäsionsländer darin, ein Gleichgewicht zwischen der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit des Umweltschutzes herzustellen, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Diesen Herausforderungen kann durch begleitende Umweltmaßnahmen in Form eines Pakets von fiskalischen Anreizen, Gebühren und öffentlichen Ausgaben begegnet werden.

Über diese Verbesserungen in den einzelnen Politikbereichen hinaus sollten schließlich Möglichkeiten für Synergien mit der Kohäsionspolitik der Europäischen Union systematischer identifiziert und ausgenutzt werden, um einen wirksameren Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zu leisten, wobei die verschiedenen Ziele dieser Politiken jedoch berücksichtigt werden.

Der Ausgangspunkt für die Strukturpolitik der Europäischen Union muß angesichts der großen Disparitäten zwischen den rückständigen Regionen (Ziel 1) und den übrigen Gebieten darin bestehen, daß die langfristige Unterstützung für die ärmsten Regionen garantiert wird. Solidarität mit diesen Regionen ist eine wichtige Grundlage für den Fortschritt nicht nur aus sozialen Gründen, sondern um das ökonomische Potential der Europäischen Union insgesamt zu erhöhen. Der Prozeß des Aufholens ist langwierig und erfordert ein langfristiges Engagement der Europäischen Union.

Die Probleme in anderen Teilen der Europäischen Union müssen ebenfalls berücksichtigt werden: rasanter wirtschaftlicher und struktureller Wandel einschließlich der die städtischen Gebiete betreffenden Veränderungen, der Niedergang in den Städten, die soziale Ausgrenzung, Überlastung und andere räumliche Ungleichgewichte, die nicht nachhaltige Verwendung knapper Ressourcen. Die Europäische Union muß darauf vorbereitet sein, den Anpassungsprozeß zu unterstützen, von dem die verschiedenen Regionen, Gemeinden und Gesellschaftsgruppen betroffen sind,

damit ihre Anpassung an die neuen Verhältnisse beschleunigt und die Beschäftigung gefördert wird.

Die Antwort der Europäischen Union auf diese Probleme muß weiterhin in einem strategischen Ansatz bestehen, der auf der in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten durchgeführten Förderung folgender Bereiche beruht: Investitionen in neue Wachstumsbereiche und nachhaltige Entwicklung, Verbesserung des Sach- und Humankapitals zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Unterstützung für KMUs zur Ausschöpfung des ganzen Potentials für die Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Entwicklung ihrer Innovationskapazitäten.

Durch die Qualität der strategischen Reaktion und die Anpassung der Förderverfahren muß die Wirksamkeit der Maßnahmen sichergestellt werden:

- Die knappen Mittel müssen besser auf die größten Probleme und Problemgebiete ausgerichtet werden, wobei vorrangig die Ziele verfolgt werden sollten, die für die herrschenden wirtschaftlichen Umstände relevant sind.
- Eine stärkere Leistungsorientierung könnte in den Fällen in die Kohäsionspolitik eingeführt werden, in denen Leistungskriterien direkten Bezug zur Erreichung von Kohäsionszielen haben. Die Kommission und die nationalen Behörden müssen weiter zusammenarbeiten, um die Programme zu verbessern, die Transparenz der Politik zu erhöhen und dafür Sorge zu tragen, daß wirksame Systeme zum Monitoring, zur Kontrolle und zur Evaluierungen bestehen.
- Es sollten größere Anstrengungen zur Nutzung von Krediten und privater Finanzierungsquellen unternommen werden.
- Die Möglichkeiten für regions- und grenzüberschreitende Netzwerke müssen besser ausgeschöpft werden, damit gemeinsame Ziele erreicht und Erfahrungen und vorbildliche Praktiken ausgetauscht werden.
- Angesichts der Komplexität der Verfahren müssen alle Möglichkeiten der Vereinfachung der Finanzierung und Implementierung der Maßnahmen ausgenutzt werden.
- Die verstärkte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollte Hand in Hand gehen mit weit gefaßter Partnerschaft und sollte eine aktive Rolle in den Programmen spielen.

Von den inhaltlichen Bereichen des Strukturfonds haben die vier folgenden im Rahmen der Kohäsionspolitik besonderes Gewicht: die Schaffung von Arbeitsplätzen, was für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten das vorrangige Ziel darstellt, Wettbe-

werbsfähigkeit, Umweltschutz und Chancengleichheit der Geschlechter

Schließlich muß die Strukturpolitik insgesamt flexibler als gegenwärtig gestaltet werden, damit sie sich an die sich verändernden Verhältnisse anpassen und auf die neuen Herausforderungen und Möglichkeiten dann reagieren kann, wenn sie entstehen.

Zur Vorbereitung der nächsten Schritte muß jetzt ein Dialog begonnen werden. Dieser Bericht soll diesen Dialog strukturieren helfen. Er wird dazu genutzt werden, eine Diskussion in Gang zu setzen, die andere Institutionen und Körperschaften der Europäischen Union, die ihre eigenen Positionspapiere über die zukünftige Entwicklung erarbeiten, mit einschließt.

Dies wird von weiteren Initiativen begleitet werden. Die erste besteht in der Durchführung einer größeren Konferenz (Kohäsionsforum) im Frühling 1997, das eine Grundlage für die strukturpolitische Diskussion mit den Vertretern aller interessierten Gruppen bilden wird.

Zweitens wird die Kommission im Laufe des Jahres 1997 die Zwischenbewertung der Fortschritte bei den verschiedenen Zielen seit 1994 abschließen. Dies wird Gelegenheit bieten, die Programme für den verbleibenden Zeitraum an die neuen Prioritäten anzupassen. Es dient daneben als Experimentierfeld für die Maßnahmen, die nach 1999 durchgeführt werden. Bis dahin werden die kürzlich (nur) für Ziel 2 entwickelten Strategien für den Zeitraum 1997-1999 implementiert worden sein, was der Kommission Gelegenheit zur Untersuchung der Frage geben wird, inwieweit diese Strategien in Reaktion auf die Hauptziele, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission vereinbart wurden, einen stärker zielgerichteten Ansatz verfolgen.

Der Bericht sollte daher als ein weiterer Schritt in dem Prozeß der Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen der Europäischen Union zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts angesehen werden.

Statistischer Anhang

Tabellenverzeichnis

1 Regionale Disparitäten bei Einkommen, Produktivität und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, 1983 und 1993	122
2 Regionale Disparitäten bei Einkommen und Arbeitslosigkeit nach Mitgliedstaaten, 1983 und 1993	122
3 Einkommensverteilung und Armut nach Mitgliedstaaten	123
4 Wachstum des BIP pro Kopf in den Kohäsionländern, 1983-95	123
5 BIP pro Kopf in den reichsten und ärmsten Regionen der Europäischen Union, 1983 und 1993	124
6 Indikatoren für Regionen mit Schwergewicht auf Landwirtschaft, Produzierendem Gewerbe oder Dienstleistungssektor	125
7 Disparitäten beim BIP pro Kopf in KKS nach Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten, 1983-93	125
8 Arbeitslosenquote in den am stärksten und am wenigsten betroffenen Regionen in der Europäischen Union, 1983 und 1993	126
9 Disparitäten bei den Arbeitslosenquoten nach Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten, 1983-95	127
10 Zivile Beschäftigung nach Sektoren, 1983 und 1993	127
11 Erwerbsquote und Beschäftigungsquote nach Alter und Geschlecht in den vier Kohäsionländern, 1983 und 1993	128
12 Anteil der Bevölkerung in den nationalen Fördergebieten an der Gesamtbevölkerung in %, 1996	128
13 Auswirkungen öffentlicher Ausgaben und Steuern auf die regionale BIP-pro-Kopf Verteilung in ausgewählten Mitgliedstaaten, 1993	129
14 Auswirkungen von Haushaltstransfers auf ausgewählte Regionen mit ähnlichen BIP pro Kopf, 1993	129
15 Bruttozahlungen an Mitgliedstaaten unter der Marktunterstützungspolitik der GAP (EAGFL-Garantie), 1990-94	130
16 Transeuropäische Verkehrsnetze - Ausgaben nach Hauptarten	131
17 Verbesserung des Marktzugangs aufgrund der transeuropäischen Verkehrsnetze	131
18 Produktion und Beschäftigung im Energiesektor, 1985 und 1992	131
19 Förderung von transeuropäischen Energieprojekten	132
20 Ausgaben für den Umweltschutz in der Gemeinschaft, 1992	132
21 Geschätztes Volumen der bis 2005 in den Kohäsionländern benötigten Umweltschutzinvestitionen	133
22 Die spanische Wirtschaft im Jahre 2010: Alternative Politikszzenarien für den Umweltschutz	133
23 Gemeinschaftsaushalt, 1988-99	133
24 Umfang der Strukturinterventionen (einschließlich Kohäsionfonds und Gemeinschaftsinitiativen), 1989-93 und 1994-99	134
25 Aufschlüsselung der Strukturfonds nach Zielen, 1989-93 und 1994-99	135
26 EIB-Finanzierung von regionalpolitischen Maßnahmen	136
27 Aufteilung des Kohäsionfonds nach Mitgliedstaaten, 1993 und 1994-99	137
28 Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-1 Regionen, 1989-93 und 1994-99	137
29 Entwicklung des Einkommens und der Arbeitslosigkeit in den Fördergebieten, 1983-93	138
30 Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-2 Regionen, 1989-93 und 1994-99	138
31 Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-5b Regionen, 1989-93 und 1994-99	139
32 Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-6 Regionen, 1995-99	139
33 Aufteilung der Ausgaben für Humankapital bei Ziel 3 und 4	140
34 Bevölkerung in Fördergebieten und Förderung je Einw. nach Zielen, 1989-93 und 1994-99	141
35 Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1989-93	142
36 Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1994-99	142

Tabelle 1
Regionale Disparitäten bei Einkommen, Produktivität und Arbeitslosigkeit
in der Europäischen Union, 1983 und 1993

	BIP pro Kopf (EUR15=100)		BIP pro Beschäftigten (EUR15=100)		Arbeitslosigkeit (% der Erwerbsbevölkerung)	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993
Zwischen Mitgliedstaaten						
Bester	134,8	160,1	124,2	124,3	3,3	2,3
Schlechtester	55,1	63,2	51,3	58,6	17,4	22,3
Bester/Schlechtester ^(a)	2,4	2,5	2,4	2,1	5,3	9,7
Standardabweichung	17,2	12,8	13,5	14,4	3,1	4,6
(Ginikoeffizient)	(0 089)	(0 059)				
Zwischen Regionen						
Beste	184,0	189,0	398,0	420,4	1,7	3,2
Schlechteste	39,0	37,0	32,1	36,6	22,5	33,3
Beste/Schlechteste ^(a)	5,0	4,5	12,4	11,5	13,2	9,0
10 Beste	154,0	158,0	146,0	156,0	3,8	3,9
10 Schlechteste	44,0	48,0	49,4	48,6	19,4	26,4
10 Beste/Schlechteste ^(a)	3,2	3,1	3,0	3,2	5,1	6,8
25 Beste	140,0	142,0	131,3	130,7	4,8	4,6
25 Schlechteste	53,0	55,0	63,3	63,1	17,2	22,4
25 Beste/Schlechteste ^(a)	2,5	2,5	2,1	2,1	3,6	4,9
Standardabweichung	26,8	27,2	18,0	17,6	4,2	6,0
(Ginikoeffizient)	(0 149)	(0 153)				

^(a) Bei Spalte Arbeitslosigkeit: höchste Arbeitslosenquote/niedrigste Arbeitslosenquote

Tabelle 2
Regionale Disparitäten bei Einkommen und Arbeitslosigkeit nach Mitgliedstaaten,
1983 und 1993

	BIP pro Kopf				Arbeitslosigkeit				Beschäftigung Jährl. proz. Änderung 1983-93
	KKS (EUR15 = 100)		Regionale Disparität (Standardabweichung)		% der Erwerbs- bevölkerung		Regionale Disparität (Standardabweichung)		
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	
B	105,4	113,6	14,5	17,1	11,1	8,9	0,5	1,4	0,4
DK	108,6	112,0	-	-	8,9	10,1	-	-	0,2
D (W)	116,5	107,9	20,7	24,5	6,9	5,9	1,7	1,9	1,0
GR	61,9	64,5	6,6	7,6	7,1	8,6	0,7	2,4	0,8
E	70,5	77,8	12,7	15,3	17,5	22,8	3,9	5,5	0,8
F	113,4	109,1	27,0	27,9	8,1	11,7	1,6	2,0	0,1
IRL	63,6	80,2	-	-	14,0	15,6	-	-	0,2
I	101,6	103,5	23,4	24,6	7,7	10,3	2,8	5,9	0,1
L	131,9	162,2	-	-	3,5	2,7	-	-	2,5
NL	102,7	103,6	27,7	11,8	9,7	6,6	-	0,7	1,9
A	107,6	112,0	-	-	4,1	4,1	-	0,9	0,6
P	55,1	68,2	15,0	20,2	7,8	5,7	-	1,9	0,3
FIN	100,7	91,4	-	-	6,3	17,5	-	2,2	-1,8
S	112,3	98,2	-	-	3,9	9,5	1,4	1,1	-0,4
UK	98,7	89,9	18,4	19,0	11,1	10,5	3,6	2,4	0,6

Tabelle 3
Einkommensverteilung und Armut nach Mitgliedstaaten

	Bereinigte Lohnquote ^(a) (% des BIP)		Personelle Einkommensverteilung (Ginikoeffizient) ^(b)		Anteil der Bevölkerung (in %) der unter der Armutsgrenze lebt ^(b)		
	1983	1993	frühe 80er	späte 80er	Referenzjahre	frühe 80er	späte 80er
B	76,5	73,1	0,228	0,235	1978(79)-87(88)	5,5	6,6
DK	75,2	69,5	-	-	1981-87	4,2	4,9
D	72,3	68,7	-	-	1983-88	10,9	11,2
GR	74,7	64,5	-	-	1982-88	18,5	19,9
E	75,5	67,9	-	-	1980-90	18,7	17,3
F	76,0	68,0	0,297	0,296	1984(85)-89	13,2	14,9
IRL	80,8	71,9	0,330	-	1980-87	18,4	15,8
I	74,2	71,4	0,310	-	1985-88	19,6	22,0
L	73,4	73,5	0,238	-	1988	-	9,2
NL	69,3	67,1	0,247	0,268	1980-88	5,0	6,2
A	72,4	69,5	-	-	-	-	-
P	73,7	64,8	-	-	1980-89	27,3	26,5
FIN	72,2	69,6	0,207	0,215	-	-	-
S	73,9	72,5	0,199	0,220	-	-	-
UK	71,8	73,8	0,270	0,304	1985-88	14,3	17,2

^(a) Zahlungen an Arbeitnehmer in % des BIP zu Faktorkosten, bereinigt um Selbständige

^(b) Siehe Kasten für Erläuterungen der Daten

Tabelle 4
Wachstum des BIP pro Kopf in den Kohäsionsländern, 1983-95

		GR	E	IRL	P	EUR4	EUR11	EUR15
Jährliche Wachstumsrate des BIP in %	1983	0,4	2,2	-0,2	-0,2	1,5	1,7	1,7
	1984	2,8	1,5	4,3	-1,9	1,4	2,5	2,3
	1985	3,1	2,6	3,1	2,8	2,7	2,5	2,5
	1986	1,6	3,2	0,3	4,1	2,9	2,9	2,9
	1987	-0,5	5,6	4,7	5,9	4,7	2,7	2,9
	1988	4,5	5,2	4,3	5,5	5,1	4,1	4,2
	1989	3,8	4,7	6,1	5,3	4,7	3,3	3,5
	1990	0,0	3,7	7,8	4,6	3,6	2,9	2,9
	1991	3,1	2,3	2,2	2,3	2,4	1,4	1,5
	1992	0,4	0,7	3,9	1,1	0,9	0,9	0,9
	1993	-1,0	-1,2	3,1	-1,2	-0,9	-0,7	-0,7
	1994	1,5	2,1	6,7	0,8	2,1	2,8	2,7
	1995	2,0	3,0	8,6	2,5	3,2	2,3	2,4
	1983-1993	1,8	3,0	3,9	2,8	2,9	2,4	2,5
	1983-1995	1,8	3,0	4,5	2,6	2,8	2,4	2,5
Jährliches Bevölkerungswachstum	1983-1993	0,5	0,2	0,2	0,0	0,2	0,4	0,4
	1983-1995	0,5	0,2	0,2	0,0	0,2	0,8	0,7
BIP pro Kopf (in KKS) EUR15=100	1983	61,9	70,5	63,6	55,1	66,2	107,4	100,0
	1988	59,6	72,4	65,0	56,5	67,4	107,2	100,0
	1993	64,5	77,8	80,2	68,2	74,2	105,3	100,0
	1995	64,3	76,2	89,9	68,4	73,8	105,4	100,0

Tabelle 5
BIP pro Kopf in den reichsten und ärmsten Regionen der Europäischen Union,
1983 und 1993

(BIP pro Kopf in KKS, EUR15 = 100)					
1983			1993		
Regionen	BIP	Rang	Regionen	BIP	Rang
Hamburg (D)	184	1	Hamburg (D)	189	1
Ile de France (F)	168	2	Rég Bruxelles-Cap /Brussels Hfdst.Gew.(B)	183	2
Rég Bruxelles-Cap /Brussels Hfdst.Gew. (B)	165	3	Ile de France	166	3
Wien (A)	151	4	Darmstadt (D)	164	4
Bremen (D)	149	5	Luxembourg (L)	162	5
Darmstadt (D)	149	6	Wien (A)	161	6
Greater London (GB)	144	7	Oberbayern (D)	158	7
Oberbayern (D)	140	8	Bremen (D)	154	8
Stuttgart (D)	138	9	Greater London (GB)	144	9
Luxembourg (L)	135	10	Stuttgart (D)	141	10
Höchsten 10	154		Höchsten 10	158	
Ahvenanmaa/land (FIN)	133	11	Antwerpen (B)	137	11
Stockholm (S)	132	12	Grampian (GB)	134	12
Uusimaa (FIN)	131	13	Lombardia (I)	132	14
Lombardia (I)	131	14	Valle d'Aosta (I)	131	15
Grampian (GB)	130	15	Karlsruhe (D)	127	16
Berlin (D)	130	16	Mittelfranken (D)	127	17
Valle d'Aosta (I)	128	17	Emilia-Romagna (I)	127	18
Emilia-Romagna (I)	128	18	Ahvenanmaa/land (FIN)	127	19
Antwerpen (B)	126	19	Salzburg (A)	125	20
Düsseldorf (D)	125	20	Trentino-Alto Adige (I)	125	21
Karlsruhe (D)	124	21	Düsseldorf (D)	123	22
Mittelfranken (D)	124	22	Liguria (I)	122	23
Trentino-Alto Adige (I)	119	23	Lazio (I)	121	24
Salzburg (A)	118	24	Friuli-Venezia Giulia (I)	119	25
Noord-Holland (NL)	118	25	Stockholm (S)	119	26
Höchsten 25	140		Höchsten 25	142	
Açores (P)	39	1	Guadeloupe (F)	37	1
Guadeloupe (F)	40	2	Açores (P)	42	2
Extremadura (E)	43	3	Alentejo (P)	42	3
Madeira (P)	43	4	Madeira (P)	44	4
Voreio Aigaio (GR)	43	5	Réunion (F)	47	5
Centro (P)	43	6	Ipeiros (GR)	47	6
Guyane (F)	44	7	Centro (P)	49	7
Alentejo (P)	45	8	Voreio Aigaio (GR)	50	8
Runion (F)	45	9	Mecklenburg-Vorpommern (D)	52	9
Norte (P)	46	10	Martinique (F)	52	10
Niedrigsten 10	44		Niedrigsten 10	48	
Ceuta y Melilla (E)	48	11	Thüringen (D)	52	11
Ipeiros (GR)	50	12	Sachsen (D)	53	12
Algarve (P)	50	13	Sachsen-Anhalt (D)	54	13
Martinique (F)	54	14	Dytiki Ellada (GR)	55	14
Andalucia (E)	55	15	Extremadura (E)	55	15
Ionia Nisia (GR)	56	16	Ionia Nisia (GR)	56	16
Dytiki Ellada (GR)	56	17	Guyane (F)	57	17
Dytiki Makedonia (GR)	57	18	Brandenburg (D)	57	18
Castilla-la Mancha (E)	57	19	Kriti (GR)	58	19
Thessalia (GR)	57	20	Andalucia (E)	58	20
Kriti (GR)	58	21	Algarve (P)	59	21
Kentriki Makedonia (GR)	58	22	Thessalia (GR)	59	22
Anatoliki Makedonia, Thraki (GR)	59	23	Galicia (E)	60	23
Galicia (E)	61	24	Anatoliki Makedonia, Thraki (GR)	60	24
Calabria (I)	63	25	Calabria (I)	61	25
Niedrigsten 25	53		Niedrigsten 25	55	

Neue deutsche Bundesländer: keine Daten für 1983

Tabelle 6
Indikatoren für Regionen mit Schwergewicht auf Landwirtschaft,
Produzierendem Gewerbe oder Dienstleistungssektor

Regionen, die am stärksten abhängen von ^(a) :	Beschäftigung		Bevölkerung		BIP		Arbeitslosigkeit	
	% der Gesamtbeschäftigung	Jährliche proz. Änderung 1983-93	Millionen	Einw./km ²	KKS pro Kopf 1993	Jährliche proz. Änderung 1983-93	% 1995	Änderung in Prozentpunkten 1983-93
Landwirtschaft	27,4	0,3	43,4	91	66	2,2	17,1	4,3
Produzierendes Gewerbe	43,9	0,9	86,7	327	109	2,3	8,3	-1,0
Dienstleistungssektor	68,8	0,7	88,5	786	116	2,4	10,1	1,6
EUR 15	-	0,5	369,0	116	100	2,5	10,7	0,9

^(a) definiert als die 20% der Regionen, die den höchsten Anteil der Beschäftigung in dem entsprechenden Sektor haben (1983)

Tabelle 7
Disparitäten beim BIP pro Kopf in KKS nach Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten,
1983-93

	(EUR15=100, Standardabweichung)										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
B	14,5	16,2	16,3	14,9	15,0	15,2	15,2	15,4	15,9	16,3	16,8
D (ohne neue Bundesländer)	20,9	21,5	21,7	22,4	22,2	21,6	21,7	22,9	24,5	25,0	23,4
D (einschl. neue Bundesländer)									39,3	36,8	32,7
GR	6,6	6,9	6,5	6,6	6,9	6,9	6,3	6,2	7,0	7,3	7,7
E	12,7	12,5	13,0	13,8	14,0	14,0	15,0	15,0	16,0	16,0	15,3
F	26,7	25,6	26,7	26,1	28,4	28,8	28,9	29,2	30,2	28,2	27,7
I	23,4	23,5	24,7	25,3	25,2	25,9	26,1	26,0	25,0	25,4	24,8
NL (einschl. Groningen)	27,4	29,6	32,3	19,4	12,8	11,6	10,8	10,7	12,0	11,7	11,8
NL (ohne Groningen)	12,4	12,5	12,3	11,9	10,8	11,0	10,3	9,9	10,1	10,1	10,6
P	13,7	12,9	12,9	14,9	17,2	15,3	15,7	16,9	18,5	19,1	19,9
UK	18,7	18,7	18,8	20,4	21,2	21,5	21,1	20,6	19,1	18,8	19,0
A	24,2	24,0	25,2	25,1	25,9	25,0	24,9	25,2	26,1	26,2	27,1
FIN	17,5	17,5	17,7	17,6	18,6	18,8	18,3	18,4	18,2	15,7	17,1
S	9,3	9,5	9,5	9,5	9,5	12,0	11,8	11,6	11,3	10,8	10,5
EUR15 (nach Regionen)	26,8	27,1	27,5	27,2	27,0	26,9	26,7	26,9	29,7	28,8	27,2
EUR15 (nach Mitgliedstaaten)	17,2	17,6	17,5	17,3	16,6	16,2	15,7	15,7	13,5	13,5	12,8

Tabelle 8
Arbeitslosenquote in den am stärksten und am wenigsten betroffenen Regionen
in der Europäischen Union, 1983 und 1995

1983			1995		
Regionen	Quote	Rang	Regionen	Quote	Rang
Andalucía (E)	22,5	1	Andalucía (E)	33,3	1
Cataluña (E)	21,3	2	Ceuta y Melilla (E)	33,0	2
Pais Vasco (E)	20,4	3	Extremadura (E)	30,5	3
Canarias (E)	19,2	4	Campania (I)	24,7	4
Merseyside (UK)	18,4	5	Calabria (I)	23,7	5
Extremadura (E)	17,3	6	Canarias (E)	23,7	6
West Midlands (County) (UK)	17,3	7	Sicilia (I)	23,5	7
Región de Murcia (E)	17,0	8	Pais Vasco (E)	23,0	8
Comunidad Valenciana (E)	16,8	9	Región de Murcia (E)	22,2	9
Northern Ireland (UK)	16,8	10	Comunidad Valenciana (E)	22,2	10
Höchsten 10	19,4		Höchsten 10	26,4	
Cleveland, Durham (UK)	16,7	11	Sardegna (I)	21,7	11
Comunidad de Madrid (E)	16,5	12	Itä-Suomi (FIN)	21,7	12
Limburg (B)	16,0	13	Cantabria (E)	21,4	13
Sardegna (I)	15,9	14	Pohjois-Suomi (FIN)	21,1	14
Dumfries & Galloway, Strathclyde (UK)	15,8	15	Principado de Asturias (E)	20,9	15
Comunidad foral de Navarra (E)	15,7	16	Comunidad de Madrid (E)	20,7	16
Northumberland, Tyne and Wear (UK)	15,3	17	Castilla-la Mancha (E)	20,4	17
Castilla-la Mancha (E)	15,2	18	Castilla y León (E)	20,3	18
Ireland (IRL)	14,8	19	Cataluña (E)	19,9	19
South Yorkshire (UK)	14,4	20	Molise (I)	18,7	20
Gwent, Mid-South-West Glamorgan (UK)	14,3	21	Etelä-Suomi (FIN)	18,3	21
Liège (B)	13,7	22	Väli-Suomi (FIN)	18,1	22
Principado de Asturias (E)	13,7	23	Basilicata (I)	17,6	23
Hainaut (B)	13,6	24	Galicia (E)	17,2	24
Castilla y León (E)	13,6	25	Sachsen-Anhalt (D)	16,7	25
Höchsten 25	17,2		Höchsten 25	22,4	
Uusimaa (FIN)	1,7	1	Salzburg (A)	3,2	1
Stockholm (S)	1,9	2	Ionía Nisia (GR)	3,4	2
Luxembourg (L)	3,3	3	Tirol (A)	3,4	3
Småland med Öarna (S)	3,8	4	Notio Aigaio (GR)	3,5	4
Stuttgart (D)	4,0	5	Niederösterreich (A)	3,6	5
Västsverige (S)	4,0	6	Luxembourg (L)	3,8	6
Östra Mellansverige (S)	4,2	7	Kriti (GR)	3,8	7
Tübingen (D)	4,3	8	Kärnten (A)	4,1	8
Oberbayern (D)	4,4	9	Oberbayern (D)	4,1	9
Freiburg (D)	4,6	10	Vorarlberg (A)	4,3	10
Niedrigsten 10	3,8		Niedrigsten 10	3,9	
Kriti (GR)	4,6	11	Trentino-Alto Adige (I)	4,5	11
Trentino-Alto Adige (I)	4,7	12	Schwaben (D)	4,5	12
Darmstadt (D)	4,9	13	Niederbayern (D)	4,6	13
Sydsverige (S)	4,9	14	Centro (P)	4,7	14
Karlsruhe (D)	5,0	15	Burgenland (A)	4,7	15
Schwaben (D)	5,0	16	Madeira (P)	4,9	16
Mellersta Norrland (S)	5,0	17	Steiermark (A)	4,9	17
Surrey, East-West Sussex (UK)	5,6	18	Tübingen (D)	4,9	18
Etelä-Suomi (FIN)	5,6	19	Berkshire, Buckinghamshire, Oxfordshire (UK)	5,2	19
Väli-Suomi (FIN)	5,6	20	Oberösterreich (A)	5,2	20
Ile de France (F)	5,7	21	Koblenz (D)	5,4	21
Alsace (F)	5,7	22	Trier (D)	5,4	22
Niederbayern (D)	5,8	23	Unterfranken (D)	5,5	23
Unterfranken (D)	5,8	24	Oberpfalz (D)	5,5	24
Liguria (I)	5,8	25	West-Vlaanderen (B)	5,5	25
Niedrigsten 25	4,8		Niedrigsten 25	4,6	

Tabelle 9
Disparitäten bei den Arbeitslosenquoten nach Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten, 1983-95

	(Standardabweichung)												
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
B	0,5	1,0	1,4	1,3	1,3	1,6	1,4	1,3	1,0	0,9	1,0	1,4	1,4
D ^(a)	1,7	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,0	1,8	1,6	1,9	1,8	1,8	1,9
GR	0,7	0,9	1,8	2,6	1,9	2,1	1,9	1,9	2,1	2,1	2,4	2,4	2,4
E	3,9	5,4	5,1	5,0	5,7	5,0	5,4	5,4	5,3	5,4	5,6	5,4	5,5
F	1,6	1,9	2,0	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8	2,0	1,9	2,1	2,0
I	2,8	3,0	3,3	4,0	5,2	6,4	7,1	6,4	6,7	4,3	5,4	6,4	5,9
NL	-	-	-	-	-	1,1	1,0	1,2	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7
P	-	-	-	2,9	2,6	3,1	2,4	2,0	1,5	1,2	1,3	1,8	1,9
UK	3,5	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3	3,3	3,2	2,6	2,3	2,3	2,4	2,4
A ^(b)	-	1,0	1,1	0,8	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	0,9
FIN ^(b)	-	-	2,6	2,6	2,5	2,3	1,9	2,0	2,2	2,1	2,5	2,4	2,2
S ^(b)	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	0,7	0,9	1,1	1,1	1,1
EUR12	4,2	4,8	5,3	5,3	5,5	5,4	5,2	4,9	5,0	4,9	5,7	6,1	6,0
EUR15 (Regionen)	4,2	5,0	5,4	5,4	5,6	5,5	5,3	4,9	5,0	4,8	5,6	6,0	6,0
EUR15 (Mitgliedstaaten)	3,1	3,8	4,3	4,2	4,1	3,9	3,5	3,6	3,7	3,4	4,4	5,0	4,6

^(a) Nur Westdeutschland

^(b) Nationale Daten für die Jahre 1983-91

Tabelle 10
Zivile Beschäftigung nach Sektoren, 1983 und 1993

	Landwirtschaft (%)	Produz. Gewerbe (%)	Dienstleistungssektor (%)	Insgesamt (in Tsd.)
Irland				
1983	17,5	30,6	51,9	1118
1993	13,1	27,1	59,7	1155
Spanien ^(a)				
1983	16,2	31,8	51,9	10834
1993	10,2	30,8	59,0	11868
Portugal ^(a)				
1983	21,5	33,9	44,4	4225
1993	11,6	32,9	55,6	4464
Griechenland				
1983	30,0	27,1	42,9	3509
1993	21,3	24,2	54,5	3715
EUR 5-Bezugswert ^(b)				
1983	5,4	36,3	58,0	78945
1993	3,6	31,8	64,3	93881

^(a) 1986 und 1993

^(b) Der Bezugswert für EUR5 ist der gewichtete Durchschnitt der Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich. Deutschland schließt die neuen Länder für 1993 ein, nicht jedoch für 1983.

Tabelle 11
Erwerbsquote und Beschäftigungsquote nach Alter und Geschlecht
in den vier Kohäsionsländern, 1983 und 1993

	Männer				Frauen			
	Erwerbsquote		Beschäftigung		Erwerbsquote		Beschäftigung	
	(% der Bevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe)				(% der Bevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe)			
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
Irland								
15-24	65,4	49,5	50,2	36,2	55,2	44,0	44,8	34,1
25-54	95,0	91,1	82,7	78,2	36,8	51,4	31,2	43,9
55-64	76,4	65,2	70,3	60,1	20,2	20,1	18,6	18,0
Spanien ^(a)								
15-24	54,5	47,5	30,4	28,9	38,8	38,0	19,5	20,3
25-54	94,4	93,0	80,6	78,8	36,0	51,9	30,0	38,5
55-64	66,1	59,2	57,5	52,1	19,2	20,4	18,0	18,7
Portugal ^(a)								
15-24	69,7	51,9	58,3	46,9	53,0	43,0	39,5	36,6
25-54	93,5	94,0	89,0	90,7	61,5	72,2	56,2	68,4
55-64	64,7	62,8	63,1	60,1	29,2	34,0	28,6	33,4
Griechenland								
15-24	50,4	43,1	41,8	34,5	36,2	34,6	25,3	21,1
25-54	95,1	94,3	90,5	89,9	43,8	53,1	40,1	47,0
55-64	70,8	58,6	68,8	56,9	25,7	22,3	25,2	21,9
EUR 4-Bezugswert ^(b)								
15-24	54,0	49,5	46,4	42,9	47,5	45,5	39,2	39,0
25-54	95,3	93,6	90,3	87,9	58,8	70,1	54,1	64,1
55-64	55,8	48,8	52,9	45,1	25,6	26,5	24,2	24,3

^(a) 1986 und 1993

^(b) Der Bezugswert für EUR4 ist der gewichtete Durchschnitt der Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande.

Tabelle 12
Anteil der Bevölkerung in den nationalen Fördergebieten
an der Gesamtbevölkerung in %, 1996

	Alle Fördergebiete	Rückständigste Regionen ^(a)	Andere Problemregionen ^(b)
GR	100,0	100,0	0,0
IRL	100,0	100,0	0,0
P	100,0	100,0	0,0
E	75,9	59,6	16,3
I	48,9	34,2	14,7
L	42,7	0,0	42,7
F	42,4	2,5	39,9
FIN	41,6	0,0	41,6
UK	38,1	2,9	35,2
D	37,6	20,8	16,8
A	35,2	3,5	31,7
B	35,0	0,0	35,0
DK	19,9	0,0	19,9
S	18,5	0,0	18,5
NL	17,3	0,0	17,3

^(a) Artikel 92(3)a des Vertrags

^(b) Artikel 92(3)c des Vertrags

Tabelle 13
**Auswirkungen öffentlicher Ausgaben und Steuern auf die regionale BIP pro Kopf-
 Verteilung in ausgewählten Mitgliedstaaten, 1993**

(Gini-Koeffizienten der Verteilung des BIP pro Kopf vor und nach Transfers)

	Vor Transfers	Nach Transfers	Ausgleichseffekt (%)
	[1]	[2]	[2]/[1]
F	0,12	0,11	-8
D	0,15	0,12	-16
I	0,13	0,10	-28
P	0,15	0,13	-11
E	0,11	0,07	-38
S	0,05	0,04	-14
UK	0,07	0,04	-33
Durchschnittliche Verminderung der Ungleichheit ^(a)			-23
Reduktion der Ungleichheit in sieben Ländern			
BIP (ECU)	0,19	0,17	-10
BIP (KKS)	0,14	0,12	-15

Siehe „Quellen und Methoden“ hinsichtlich einer Erklärung des Gini-Koeffizienten und der Methodik die benutzt wurde, um die Effekte von Haushaltstransfers zu schätzen. Letztere sind Staatsausgaben und, außer für Frankreich und Deutschland, Sozialausgaben, abzüglich der Steuern.

^(a) Nach der Bevölkerungszahl gewichtet

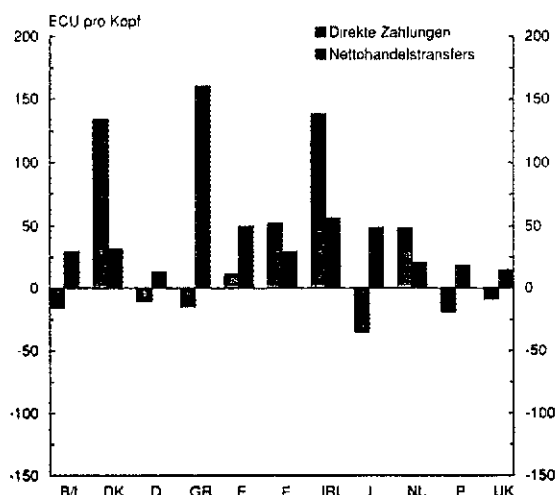
Tabelle 14
**Auswirkungen von Haushaltstransfers auf ausgewählte Regionen
 mit ähnlichen BIP pro Kopf, 1993**

	Transfers		BIP	Netto-BIP
	% des regionalen BIP	ECU pro Kopf	ECU pro Kopf	ECU pro Kopf ^(a)
Lisboa & VT (P)	-2	-187	10207	10020
Brandenburg (D)	17	1807	10637	12444
Wales (UK)	8	932	11734	12666
Aragón (E)	-3	-379	11776	11397
North (UK)	9	1176	12433	13609
North-West (UK)	4	552	12507	13059
West Midlands (UK)	1	75	12722	12797
East Anglia (UK)	-3	-358	14140	13782
Languedoc-Roussillon (F)	9	1272	14500	15772
Toscana (I)	-7	-1025	15450	14425
Bretagne (F)	3	395	15621	16016
Midi-Pyrénées (F)	5	869	15842	16711

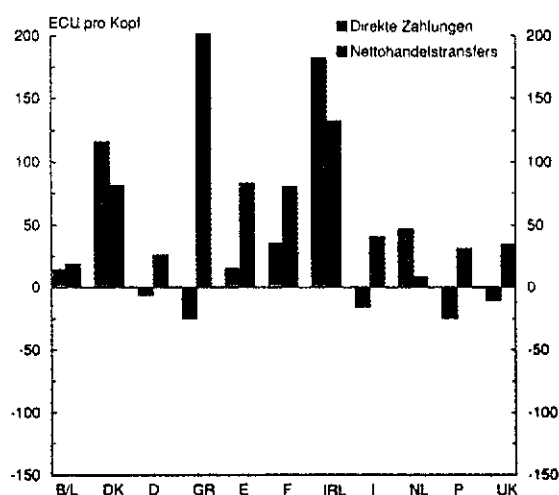
Vgl. Anmerkungen zu Tabelle 13

^(a) BIP plus Nettotransfers (Spalte 2)

40 Durch die GAP verursachte Ströme (Marktpolitiken), 1991



41 Durch die GAP verursachte Ströme (Marktpolitiken), 1994



Die Berechnung der durch die GAP verursachten Transferströme wurde durch externe Experten vorgenommen (College of Europe). Sie basiert auf einer Reihe vereinfachender Annahmen aufgrund der Verschiedenheit der einzelnen Märkte für landwirtschaftliche Produkte und der Tatsache, daß für einige Produkte kein internationaler Referenzpreis existiert. (Vgl. unten Quellen und Methoden)

Transfers treten zwischen Konsumenten und Produzenten als Ergebnis der EU-Preisstützungsmaßnahmen auf. Sie führen zu Transfers zwischen Mitgliedstaaten -- den „Nettohandelstransfers“ -- die von den nationalen Konsum- und Produktionsstrukturen abhängen. Transfers von Konsumenten zum Produzenten werden geschätzt, indem die verfügbare Menge jedes Produktes zum Konsum in jedem Mitgliedstaat mit der EU-„Preisunterstützung“ multipliziert wird. Die „Gesamtunterstützung“ basiert auf Daten der OECD zur Berechnung von Produzenten-subsventionsäquivalenten (PSE) und Konsumentensubsventionsäquivalenten (CSE). Diese Daten beziehen sich auf eine Periode vor dem Abkommen der Uruguay-Runde. Die Fördersätze für Obst, Gemüse, Wein und Olivenöl mußten geschätzt werden. Direkte Zahlungen hängen hier nicht vom Produktionsvolumen ab und beeinflussen Sektoren wie z.B. Baumwolle und Tabak.

Im Falle von Portugal und Spanien sind Vergleiche, die auf Daten für die Periode vor 1993 beruhen, von begrenztem Nutzen, da der Agrarsektor dieser Länder während dieses Zeitraums Übergangsregelungen unterlag, die bei ihrem Beitritt 1986 ausgehandelt worden waren.

Tabelle 15

Bruttozahlungen an Mitgliedstaaten unter der Marktunterstützungspolitik der GAP (EAGFL-Garantie), 1990-94 ^(a)

	(Mio. ECU)				
	1990	1991	1992	1993	1994
B	873,7	1468,5	1378,2	1298,7	1170,4
DK	1113,7	1220,3	1166,8	1334,7	1278,4
D	4355,2	5234,5	4830,5	4976,2	5179,9
GR	1849,7	2211,2	2231,4	2715,0	2718,9
E	2120,8	3314,3	3578,1	4175,7	4408,3
F	5142,2	6394,4	6916,5	8184,8	8001,2
IRL	1668,4	1731,1	1452,8	1649,9	1480,0
I	4150,3	5353,4	5141,5	4765,4	3460,6
L	5,2	2,8	1,1	7,3	12,1
NL	2868,7	2679,3	2389,8	2328,1	1916,0
P	214,2	315,6	423,8	478,1	708,4
UK	1975,9	2391,3	2451,1	2737,9	2939,0
Gemeinschaft ^(a)	215,5	69,2	145,9	96,4	139,0
EUR12	26453,5	32385,9	32107,5	34748,2	33412,2

^(a) Ausgaben bereinigt um Übertragungen und die finanziellen Auswirkungen der Rechnungsabschließungsentscheidungen

^(b) Direkte Zahlungen der Kommission an die Marktteilnehmer aus dem EAGFL.

Bevölkerung

	(in Tsd.)
	1994
B	10115,6
DK	5205,0
D	81422,0
GR	10426,3
E	39149,5
F	57899,7
IRL	3570,7
I	57203,5
L	403,8
NL	15382,8
P	9902,2
UK	58394,6
EUR12	349075,6

Tabelle 16
Transeuropäische Verkehrsnetze — Ausgaben nach Hauptarten

	Gesamtausgaben		EIB-Kredite		Strukturfonds		TENS	
	(Mio. ECU)	Davon: EUR4 (%)	(Mio. ECU)	Davon: EUR4 (%)	(Mio. ECU)	Davon: EUR4 (%)	(Mio. ECU)	Davon: EUR4 (%)
TGV	24489	11	3574	22	11	100	184	4
Straßen	26473	67	6551	63	3309	96	78	87
Kombinierter Verkehr	3751	9	38	86	23	100	102	27
Eisenbahnen	5968	61	1041	24	1608	100	51	31
Luft	8577	15	1284	14	303	100	0	0
Häfen	1272	68	234	58	104	100	3	3
Insgesamt ^(a)	76617	35	13485	40	5373	98	445	27

^(a) einschließlich Ausgaben für andere Arten.

Tabelle 17
Verbesserung des Marktzugangs aufgrund der transeuropäischen Verkehrsnetze

(Steigerung der Innerhalb von sechs Stunden erreichbaren Bevölkerung in %)

Großstädte - Zentrum		Großstädte - Peripherie		Mittelgroße Städte - Zentrum		Mittelgroße Städte - Peripherie	
Paris	5%	Madrid	20%	Liege	61%	Cuenca	10%
Frankfurt	11%	Barcelona	20%	Utrecht	35%	Umea	11%
Brussels	28%	Lisboa	16%	Lille	29%	Alexandropoulos	11%
Amsterdam	19%	Athinai	26%	Odense	61%	Mede	5%

Tabelle 18
Produktion und Beschäftigung im Energiesektor, 1985 und 1992

	% des BIP		% der Gesamtbeschäftigung	
	1985	1992	1985	1992
B	4,9	4,4	1,8	1,1
DK	2,4	2,6	0,8	0,8
D	4,9	3,7	2,1	1,7
GR	4,4	4,0	2,4	2,2
E	5,6	6,2	1,9	1,3
F	5,0	5,1	1,5	1,2
IRL	5,1	3,1	2,0	1,7
I	4,7	5,5	1,3	1,2
L	2,1	1,4	0,9	0,5
NL	11,8	6,4	1,6	1,3
P	3,7	3,0	1,4	1,2
UK	10,7	5,3	2,6	1,7
EUR 12	6,2	4,7	1,9	1,4
EUR 4	5,3	5,3	1,9	1,4
EUR 8	6,4	4,6	1,9	1,4

Tabelle 19
Förderung von transeuropäischen Energieprojekten (in Mio. ECU)

	Kosten	EIB	EIF	SF	Andere
B	294,9	88,5	-	-	-
DK	1538,0	280,4	-	-	-
D	1727,7	563,8	-	-	-
GR	601,0	70,7	-	178,5	83,0
E	2791,7	1126,4	-	160,2	-
IRL	913,5	370,9	-	116,0	-
I	4193,6	1312,0	-	86,8	-
P	1947,0	598,8	107,2	222,0	102,0
UK	145,4	91,8	-	-	-
Insgesamt	14447,7	4591,8	107,2	763,5	185,0
EUR 4	6253,2	2166,8	107,2	676,8	-

Tabelle 20
Ausgaben für den Umweltschutz in der Gemeinschaft, 1992 (a)

	Insgesamt	Anteile nach Medium (%)					Umweltschutzausgaben		Umweltschutz-
	ECU in Mrd.	Abfall	Luft	Wasser (b)	Lärm (c)	Naturschutz	% des BIP	ECU pro Kopf	investitionen (d)
B/L	1,2	40	17	30	5	8	0,7	120	1,1
DK	1,2	33	10	53	1	3	1,1	225	3,0
D	20,5	24	23	50	2	1	1,5	255	3,0
F	12,9	34	8	54	2	2	1,3	226	1,6
I	6,8	47	4	47	1	1	0,7	119	0,8
NL	3,5	33	13	43	4	7	1,4	232	1,6
UK	12,4	35	12	46	3	4	1,5	214	4,9
GR	0,3	22	2	72	1	3	0,5	29	1,0
E	3,9	35	2	46	1	16	0,8	100	1,4
IRL	0,3	52	11	33	3	1	0,7	73	2,0
P	0,3	30	4	52	1	13	0,5	34	1,0
Insgesamt	63,3	33	13	49	2	3	1,2	183	2,2

(a) Ausgaben für Umweltschutz ohne F&E, Atomenergie und Wasserversorgung (Staudämme, Trinkwasser), Verbesserung der Lebensbedingungen (urbane Gebiete, Fußgängerzonen), Entwicklung erneuerbarer Energien und einer besseren Energienutzung, Ausgaben der privaten Haushalte („Ökoprodukte“). Ausgaben für die Straßenreinigung und Zusatzkosten für saubere Technologie sind jedoch eingeschlossen.

(b) Abwasserbehandlung, außer Schutz von Grundwasser und Wasserentnahme (letzteres ist in einigen Ländern teilweise enthalten).

(c) Hinsichtlich der Definition und Erfassung dieser Ausgaben gibt es zwischen den Ländern große Unterschiede. Die Werte müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden.

(d) Die Zahlen variieren erheblich von Jahr zu Jahr. Das liegt an den konjunkturellen Änderungen bei den Gesamtinvestitionen, wie auch an den von Land zu Land unterschiedlichen Investitionszeitpunkten.

Tabelle 21
Geschätztes Volumen der bis 2005 in den Kohäsionländern benötigten
Umweltschutzzinvestitionen (Mio. ECU)

	GR	IRL	P	E	EUR 4
Städtische Abwässer	1000	600	1300	7700	10600
Gewerbliche Abwässer	200	(a)	2000	2400	4600
Städtischer Müll	100	200	100	400	800
Gewerblicher Müll (b)	10	1	200	110	311
Andere (Erhaltung, Ausbildung)	100	100	200	310	700
Insgesamt	1410	901	3800	10900	17011

(a) Einschließlich städtischer Abwässer
(b) Werte für Spanien schließen nur Ziel-1-Regionen ein

Tabelle 22
Die spanische Wirtschaft im Jahre 2010: Alternative Politikszzenarien für den Umweltschutz

	PIP, INT und INT+ relativ zur Basisprognose (wenn nicht anders angegeben)		
	PIP	INT	INT+
BIP	0,02	-0,11	0,58
Investitionen	1,44	2,55	3,02
Beschäftigung	0,07	0,66	2,18
Arbeitslosenquote (a)	12,70	12,40	12,20
(Unterschied zur Basisprognose)	-0,10	-0,40	-0,60
Staatsverschuldung (% des BIP)	-2,93	-2,52	-2,69

Basisprognose: bis 1992 verabschiedete Politiken
PIP (Politik in Planung): Prognose unter Berücksichtigung des 5. Umweltprogramms.
INT (Integration von Umweltzielen in die Wirtschaftspolitik): Prognose mit Umweltsteuern, die für den Umweltschutz investiert werden und den Konsumenten durch eine Verringerung anderer Steuern zugute kommen.
INT+ (Integration von Umweltzielen in die Wirtschaftspolitik plus "doppelte Dividende"): Prognose mit Mitteln aus Umweltsteuern zur Verringerung der Belastung des Faktors Arbeit.
(a) Niveau im jeweiligen Szenario

Tabelle 23
Gemeinschaftshaushalt, 1988-99

	1988		1993		1999	
	Mrd. ECU (in Preisen von 1988)	%	Mrd. ECU (in Preisen von 1988)	%	Mrd. ECU (in Preisen von 1988)	%
Landwirtschaft	27,5	60,7	35,2	50,9	38,4	45,7
Strukturpolitik, davon:	8,9	19,6	21,3	30,8	30,0	35,7
Kohäsionsfond	-	-	1,5	2,2	2,6	3,1
Strukturfonds	8,9	19,6	19,8	28,6	27,4	32,6
Innenpolitik	2,2	4,8	3,9	5,6	5,1	6,1
Außenpolitik	-	-	4,0	5,8	5,6	6,7
Andere	6,7	14,8	4,8	6,9	5,0	5,9
Insgesamt	45,3	100	69,2	100	84,1	100

Tabelle 24
Umfang der Strukturinterventionen
(einschließlich Kohäsionsfonds und Gemeinschaftsinitiativen), 1989-93 und 1994-99

	1989-1993 (Jahresdurchschnitt)			
	Insgesamt	EU-Interventionen	Insgesamt	EU-Interventionen
		Mio. ECU	% des BIP ^(a)	
B	485	173	0,30	0,11
DK	274	86	0,15	0,08
D	6741	1680	0,53	0,13
GR	3091	1834	4,47	2,65
E	6201	3017	1,54	0,75
F	4114	1387	0,42	0,14
IRL	2212	980	5,99	2,66
I	5485	2374	0,63	0,27
L	41	15	0,45	0,17
NL	488	163	0,21	0,07
P	3789	1892	6,15	3,07
UK	2659	1066	0,34	0,13
EUR12	35580	14666	0,71	0,29

	1994-1999 (Jahresdurchschnitt)			
	Insgesamt	EU-Interventionen	Insgesamt	EU-Interventionen
		Mio. ECU	% des BIP ^(b)	
B	1089	349	0,57	0,18
DK	426	140	0,34	0,11
D	13954	3622	0,81	0,21
GR	5793	2956	7,20	3,67
E	13747	7066	3,38	1,74
F	7107	2491	0,63	0,22
IRL	2180	1234	4,98	2,82
I	9722	3608	1,13	0,42
L	57	17	0,49	0,15
NL	1498	436	0,53	0,15
P	5300	2940	7,17	3,98
UK	4779	2164	0,56	0,25
EUR12	65651	27024	1,11	0,45
O	1572	316	0,94	0,19
FIN	1134	331	1,38	0,40
S	878	261	0,53	0,37
EUR15	69235	27932	1,12	0,51

^(a) durchschnittliches BIP 1989-93

^(b) BIP im Jahre 1994

Anmerkung: die Daten für den Zeitraum 1989-93 stammen aus Monitoring-Berichten und entsprechen tatsächlichen finanzierten Interventionen. Da einige Programme Mitte 1996 noch nicht beendet waren, tendieren die verfügbaren Daten dazu, die aufgewandten Mittel in diesem Zeitraum zu unterschätzen. Hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds beinhalten die Daten zudem nicht die Ausgaben des Jahres 1989, da diese in eine Übergangsperiode fielen, in der Einzelprojektmanagement betrieben wurde.

Tabelle 25
Aufschlüsselung der Strukturfonds nach Zielen, 1989-93 und 1994-99

	1989-93 (Mio. ECU)							G.I. ^(a)
	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3 & 4	Ziel 5a Landw.	Ziel 5a Fisch.	Ziel 5b	Insgesamt	
B	-	214	344	134	15	33	740	124
DK	-	25	171	91	142	21	402	28
D	2955	581	1054	878	36	511	6015	416
GR	7528	-	-	-	-	-	7528	712
E	10171	1506	837	229	92	265	13100	1129
F	957	1225	1442	1274	135	874	5907	566
IRL	4460	-	-	-	-	-	4460	295
I	8504	387	903	493	106	360	10753	667
L	-	12	11	29	-	3	55	22
NL	-	165	405	79	43	33	725	89
P	8450	-	-	-	-	-	8450	724
UK	793	2015	1502	316	58	132	4816	513
EUR 12	43818	6130	6669	3523	579	2232	62951	5285
%	69,6	9,7	10,6	5,6	0,9	3,5	100	-

	1994-99 (Mio. ECU in Preisen von 1994)								Insges.	G.I. ^(a)
	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5a Landw.	Ziel 5a Fisch.	Ziel 5b	Ziel 6		
B	730	341	396	69	170	25	77	-	1808	288
DK	-	119	263	38	127	140	54	-	741	102
D	13640	1566	1681	260	1070	75	1227	-	19519	2212
GR	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980	1154
E	26300	2415	1474	369	326	120	664	-	31668	2781
F	2190	3769	2562	641	1746	190	2236	-	13334	1605
IRL	5620	-	-	-	-	-	-	-	5620	484
I	14860	1462	1316	399	681	134	901	-	19752	1897
L	-	15	21	1	39	1	6	-	83	19
NL	150	650	923	156	118	47	150	-	2194	422
P	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980	1061
UK	2360	4580	3377	-	186	89	817	-	11409	1573
O	162	99	329	60	386	2	403	-	1432	144
FIN	-	179	254	83	331	23	190	450	1503	151
S	-	157	342	170	90	39	135	247	1178	126
EUR 15	93991	15352	12,938	2246	5270	885	6860	697	138201	14018
%	68,0	11,1	9,4	1,6	3,8	0,6	5,0	0,5	100	-

^(a) Gemeinschaftsinitiativen, einschließlich 200 Mio. ECU (in Preisen von 1995), die bei der Revision der Finanzvorhersage vom Rat zur Finanzierung der Friedensinitiative beschlossen wurden, aber ausschließlich etwa 64 Mio. ECU für Verkehrsnetze.
Siehe Fußnote in Tabelle 25.

Tabelle 26
EIB-Finanzierung von regionalpolitischen Maßnahmen

EIB-Finanzierung		1989-99		1994	1995
Einzelkredite und Rahmenkredite	Gesamtbetrag (Mio. ECU)	% der gesamten Aktivitäten	% der Ausgaben für Regional- entwicklung	Betrag (Mio. ECU)	Betrag (Mio. ECU)
Gesamte EIB-Aktivitäten in den Mitgliedstaaten	70.008	100		16.605	17.782
Regionalentwicklung	47.128	67	100	12.035	12.143
Ziel-1-Regionen	25.046	36	53	5.748	5.881
Ziel-2, Ziel-5b und Ziel-6-Regionen	16.916	24	36	4.875	5.449
Andere Regionen die von die Gemeinschaft unterstützt werden	1.500	2	3		
Andere Regionen die von den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert werden	1.306	2	3	60	
Projekte für mehrere Regionen	2.360	3	5	1.352	813
Durch die Strukturfonds geförderte Regionen	41.962		10	10.623	11.330
- davon: Einzelkredite mit Förderung durch Gemeinschaftssubventionen	10.669		25	3.246	4.434

**EIB-Finanzierung (Einzelkredite und Rahmenkredite) in den durch die Strukturfonds geförderten
Gebieten (Mio. ECU) — Aufteilung nach Zielen und Sektoren**

	Verkehr	Telekomm.	Wasser/ Umwelt	Energie	Andere	Gesamte Infrastruk- turförderung	Landwirts., Prod. Gew. Dienstleist.	Insgesamt	davon: Rahmen- kredite
1989-93									
Ziel 1									
Mio. ECU	5598	5176	1498	4859	1169	18300	6745	25045	3757
%	22	21	6	19	5	73	27	100	15
Ziel 2 +5b									
Mio. ECU	5016	1423	2411	1276	542	10669	6246	16916	4171
%	30	8	14	8	3	63	37	100	25
Ziel 1+2+5b	10614	6599	3909	6135	1712	28969	12991	41960	7928
% aller Ziele	25	16	9	15	4	69	31	100	19
Regionalentwicklung insgesamt	12677	7466	4473	6339	1816	32771	14359	47130	9320
% der Regionalentw insgesamt	27	16	9	13	4	70	30	100	20
Ziel 1+2+5b, % der Regionalentwicklung	84	88	87	97	94	88	90	89	85
Gesamte Aktivitäten	17809	8935	7830	12018	2123	48715	21293	70008	14490
1994 und 1995									
Ziel 1									
Mio. ECU	4307	1901	900	2320	549	9167	2461	11269	1044
%	37	9	8	20	5	79	21	100	9
Ziel 2+5b+6									
Mio. ECU	3949	297	1040	1614	240	7140	3184	10324	2061
%	38	3	10	16	2	69	31	100	20
Ziel 1+2+5b+6 insges.	8256	1388	1940	3935	789	16307	5645	21953	3104
% aller Ziele	38	6	9	18	4	74	26	100	14
insgesamt Regional- entwicklung	8595	2810	1995	4113	789	18302	5877	24178	4645
% Regionalentwicklung insgesamt	36	12	8	17	3	76	24	100	19
Ziel 1+2+5b+6 % der Regionalentwicklung	96	49	97	96	100	89	96	91	67
Gesamte Aktivitäten	12079	3040	3668	6467	941	26195	8192	34387	7098

Tabelle 27
Aufteilung des Kohäsionfonds nach Mitgliedstaaten, 1993 and 1994-99

Mittelbindungen für 1993 (Mio. zu heutigen Preisen)					
	Transport		Umwelt		Insgesamt
	Mio. ECU	%	Mio. ECU	%	
Spanien	606	71,0	252	29,0	859
Portugal	161	57,0	123	43,0	284
Griechenland	105	38,0	175	62,0	280
Irland	86	61,0	56	39,0	142
Insgesamt ^(a)	958	61,0	606	39,0	1565
Schätzungen für 1994-99 (Mio. ECU zu Preisen von 1994)					
Spanien	3983	50,1	3967	49,9	7950
Portugal	1380	53,0	1221	47,0	2601
Griechenland	1235	47,5	1367	52,5	2602
Irland	665	51,1	636	48,9	1301
Insgesamt ^(a)	7262	50,2	7192	49,8	14454

^(a) einschließlich Technischer Hilfe und Studien
Die Ausgaben für Verkehr und Umweltschutz während des Zeitraums 1994-99 wurden auf der Grundlage tatsächlicher Verpflichtungen in 1994 und 1995 geschätzt

Tabelle 28
Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-1-Regionen, 1989-93 und 1994-99 (in %)

	1989-1993			1994-1999		
	Infrastruktur	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen	Infrastruktur	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen
B	-	-	-	18,9	34,7	45,8
D	22,5	26,5	48,5	40,5	28,0	30,5
GR	40,9	25,6	34,7	45,9	24,6	27,8
E	54,0	24,2	21,5	40,4	28,4	30,5
F	39,4	28,7	31,1	27,9	27,2	34,2
IRL	27,7	38,0	33,4	19,7	43,9	36,2
I	38,7	21,6	39,3	29,8	21,4	48,2
NL	-	-	-	24,0	26,7	37,3
P	29,2	26,1	37,7	29,7	29,4	35,7
UK	29,5	46,0	23,5	28,4	37,9	30,2
O	-	-	-	19,8	25,9	51,9
Durchschnitt	35,2	29,6	33,6	29,5	29,8	37,1
EUR 4-Durchschnitt	38,0	28,5	31,8	33,9	31,6	32,6

Table 29

Entwicklung des Einkommens und der Arbeitslosigkeit in den Fördergebieten, 1983-93

		Regionale Daten nach Zielen			EUR12
		1	2	5b	Durchschnitt
BIP pro Kopf	1983	64,6	98,0	86,0	100
(KKS, EUR12 = 100)	1989	65,4	96,3	84,4	100
	1993	67,2	92,1	85,3	100
Arbeitslosenquote	1983	12,4	12,5	7,7	9,6
(in % der Erwerbsbevölkerung)	1989	14,5	11,0	6,5	8,8
	1993	16,2	12,2	6,9	10,3

Anmerkung: Die Zahlen für Ziel 2 und 5b sind Schätzungen, da die räumliche Abgrenzung dieser Gebiete nicht genau mit einer regionalen Abgrenzung übereinstimmt, für die vergleichbare Daten existieren.

^(a) Ziel 1 schließt die neuen Länder aus.

Tabelle 30

Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-2-Regionen, 1989-93 und 1994-99 (in %)

	1989-1993			1994-1999		
	Sanierung und Umwelt	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen ^(a)	Sanierung und Umwelt	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen ^(a)
B	23,9	19,1	56,2	16,9	33,1	47,5
DK	-	60,0	34,5	-	57,0	41,0
D	37,8	5,8	54,5	25,1	40,0	33,4
E	18,0	26,5	55,5	18,9	28,0	52,4
F	37,0	19,3	43,1	23,5	34,8	40,2
I	42,4	17,9	38,3	19,6	29,8	49,0
L	85,2	4,3	7,8	57,2	28,6	14,3
NL	16,9	43,6	37,1	15,4	37,8	43,8
UK	13,4	19,0	67,5	15,8	34,2	49,0
O	-	-	-	10,3	27,9	60,3
FIN	-	-	-	-	31,7	65,1
S	-	-	-	15,8	34,2	49,0
Durchschnitt ^(b)	23,9	20,9	55,1	18,2	34,8	45,4

^(a) Einschließlich Ausgaben für Unternehmensinfrastruktur.

^(b) Ohne technische Unterstützung, die durchschnittlich 1,3% der Gesamtförderung beträgt.

Tabelle 31
Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-5b-Regionen,
1989-93 und 1994-99 (in %)

	1989-1993				1994-1999			
	Infrastruktur	Umwelt	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen	Infrastruktur	Umwelt	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen
B	9,1	11,9	24,0	54,9	3,8	8,3	16,6	69,9
DK	28,2	-	30,0	41,8	-	-	19,6	78,3
D	9,0	27,9	17,4	44,5	11,9	16,9	17,9	51,5
E	39,6	16,9	14,8	28,7	10,3	10,2	13,4	66,1
F	17,0	13,3	20,3	47,6	9,2	10,9	12,8	65,1
I	18,9	9,3	14,2	55,9	0,8	10,5	13,4	74,0
L	17,9	-	10,7	71,4	34,4	8,2	12,8	41,0
NL	6,7	19,8	26,8	45,4	0,7	23,8	11,4	62,8
UK	33,9	9,8	21,3	35,0	8,4	7,8	16,1	66,5
O	-	-	-	-	4,0	7,8	16,9	69,9
FIN	-	-	-	-	7,1	8,1	16,6	66,6
S	-	-	-	-	-	-	-	-
Durchschnitt (a)	20,0	12,1	20,0	47,2	8,4	10,3	15,3	64,7

(a) Ohne Technische Unterstützung, die durchschnittlich 1,5% der Gesamtförderung beträgt

Tabelle 32
Aufteilung der Strukturfonds nach Ausgabenkategorien in Ziel-6-Regionen, 1995-99

	Infrastruktur	Humankapital	Produktive Rahmenbedingungen	Andere	Insgesamt
	%	%	%	%	Mio. ECU 1994
Finnland	6,0	25,4	66,7	1,9	450,0
Schweden	4,0	27,6	63,5	4,9	246,8
Insgesamt (Mio. ECU-1994)	36,7	182,2	456,9	21,1	696,8
Insgesamt (%)	5,3	26,1	65,6	3,0	

Tabelle 33
Aufteilung der Ausgaben für Humankapital bei Ziel 3 und 4 (Mio. ECU)

	1989-93	1994-96/99					
	Ziel 3 & 4	Ziel 3				Ziel 4	
	%	% Insgesamt	davon (% der Ausgaben in den Mitgliedstaaten):				% Insgesamt
			LZA	JA	AM	CG	davon: AA
B	5,2	3,6	33,6	21,5	31,3	6,8	1,5
DK	2,6	2,4	54,8	20,9	22,1	0,0	0,8
D	15,8	15,2	56,6	26,3	4,6	9,5	6,2
E	12,5	13,3	33,8	49,2	12,7	4,2	21,9
F	21,6	23,2	27,5	38,5	27,9	0,7	17,8
I	13,5	11,9	32,1	43,0	10,0	8,0	23,7
L	0,2	0,2	28,6	14,3	47,6	4,8	0,1
NL	6,1	8,3	52,0	13,0	30,0	0,0	9,3
UK	22,5	13,6	37,4	31,6	23,9	6,0	0,0
O	-	3,0	34,0	7,0	32,6	18,2	3,6
FIN	-	2,3	42,4	31,8	23,9	0,0	4,9
S	-	3,1	27,9	50,0	18,2	0,0	10,1
Insgesamt (%)	100,0	100,0	38,1	33,7	19,7	4,7	100,0
Insgesamt (Mio. ECU)	6670	11065	4220	3733	2182	523	1682

LZA: Langzeitarbeitslosigkeit

JA: Jugendarbeitslosigkeit

AM: Vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene (Arbeitslose und nicht Berufstätige)

CG: Chancengleichheit

AA: Anpassung der Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen Wandel

Tabelle 34
Bevölkerung in Fördergebieten und Förderung je Einw. nach Zielen, 1989-93 und 1994-99

	1989-93					
	Ziel 1		Ziel 2		Ziel 5b	
	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)
B	-	-	22,1	19,0	2,7	26,0
DK	-	-	4,9	20,0	2,1	39,0
D	-	62,0	12,4	16,0	7,4	23,0
GR	100,0	150,0	-	-	-	-
E	57,7	91,0	22,2	35,0	2,5	53,0
F	2,7	120,0	18,3	25,0	9,7	34,0
IRL	100,0	253,0	-	-	-	-
I	36,4	82,0	6,6	21,0	5,0	25,0
L	-	-	38,0	16,0	0,8	187,0
NL	-	-	9,9	22,0	3,0	15,0
P	100,0	171,0	-	-	-	-
UK	2,8	87,0	35,5	20,0	2,6	16,0
EUR 12	21,7	123,3	16,8	20,6	5,0	29,6

	1994-99							
	Ziel 1		Ziel 2		Ziel 5b		Ziel 6	
	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)	% der Staatsbevölkerung	Förderung (ECU/Einw.)
B	12,8	95,0	14,2	40,0	4,5	29,0	-	-
DK	-	-	8,5	45,0	6,8	25,0	-	-
D	20,6	145,0	8,8	37,0	9,7	26,0	-	-
GR	100,0	225,0	-	-	-	-	-	-
E	59,7	188,0	20,4	51,0	4,4	64,0	-	-
F	4,4	143,0	25,1	43,0	16,7	38,0	-	-
IRL	100,0	262,0	-	-	-	-	-	-
I	36,7	117,0	11,0	39,0	8,3	31,0	-	-
L	-	-	34,6	19,0	7,9	33,0	-	-
NL	1,5	115,0	17,4	42,0	5,4	31,0	-	-
P	100,0	235,0	-	-	-	-	-	-
UK	5,9	115,2	30,9	43,0	4,9	48,0	-	-
O	3,7	120,0	7,5	31,0	28,7	35,0	-	-
FIN	-	-	15,7	45,0	21,6	35,0	16,7	107,0
S	-	-	11,5	32,3	9,2	33,8	5,3	110,0
EUR 15	26,6	169,5	16,4	41,9	8,8	35,0	0,4	108,5

Tabelle 35
Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1989-93

	ENVIREG	PRISMA	INTERREG	REGEN	RECHAR	RESIDER	RENAVAL	REGIS	STRIDE
B	-	-	41,6	-	27,6	18,6	6,5	-	4,5
DK	-	-	2,4	-	-	-	12,4	-	2,2
D	-	-	59,2	-	87,6	93,2	37,3	-	4,3
GR	84,0	17,7	252,5	89,9	-	-	-	-	59,3
E	139,2	32,2	265,3	-	25,3	52,4	18,2	78,4	155,9
F^(a)	32,5	0,2	95,8	-	52,4	58,8	65,3	49,6	16,4
IRL	30,4	9,4	42,2	118,4	-	-	-	-	13,1
I	171,2	22,6	42,6	2,0	-	23,0	20,5	-	94,9
L	-	-	9,1	-	-	8,7	-	-	2,1
NL	-	-	30,3	-	-	-	27,6	-	4,6
P	101,8	17,5	179,8	82,2	3,4	5,0	24,0	53,4	54,1
UK	17,7	5,7	54,3	-	184,2	4,7	87,3	-	30,2
Insg.	576,8	105,3	1075,0	292,5	380,4	264,4	299,1	181,4	441,5

^(a) Einschließlich 14,7 Mio. ECU für ENVIREG/STRIDE und 5,1 Mio. für PRISMA/TELEMATIQUE.
Siehe Fußnote in Tabelle 24

Tabelle 36
Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1994-99 (Mio. ECU)

	INTERREG & REGEN Überschwemmungen und Dürren		LEADER		REGIS		EMPLOI		ADAPT		RECHAR		RESIDER	
	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6
B	46	51	6	4	-	-	29	16	30	8	16	1	17	11
DK	22	-	10	-	-	-	14	-	31	-	-	-	-	-
D	159	287	113	91	-	-	121	76	178	73	83	96	150	55
GR	-	620	0	161	-	-	-	69	-	33	-	3	-	6
E	36	643	71	326	-	214	108	333	106	181	6	28	38	35
F	211	53	219	6	-	262	181	7	266	7	27	8	63	3
IRL	-	162	-	82	-	-	-	87	-	27	-	-	-	-
I	93	287	121	201	-	-	116	277	124	91	1	1	60	31
L	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	-
NL	185	-	9	3	-	-	60	1	68	1	-	-	23	-
P	-	348	-	128	-	124	-	45	-	21	-	2	-	9
UK	52	69	52	25	-	-	164	25	303	7	178	1	49	-
Netzwerke	-	-	12	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EUR 12	808	2520	613	1048	-	600	794	934	1107	449	311	140	414	149
O	37	12	24	3	-	-	26	-	12	1	2	-	5	-
FIN	18	30	16	12	-	-	26	6	19	4	-	-	-	-
S	31	15	12	4	-	-	22	2	12	1	-	-	-	-
EUR 3	86	57	52	18	-	-	74	8	43	6	2	-	5	-
EUR 15	895	2577	665	1066	-	600	868	942	1150	455	313	140	419	149

Zu Vergleichszwecken wurden die Finanzhilfen der Gemeinschaftsinitiativen, die zu Preisen von 1995 vergeben wurden, in Preisen von 1994 ausgedrückt.
Siehe Fußnote in Tabelle 24

Tabelle 35 (Fortsetzung)
Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1989-93

	TELEMATIQUE	LEADER	EUROFORM	NOW	HORIZON	RETEX	KONVER	Insgesamt
B	-	6,9	7,5	4,8	5,3	-	0,9	124,0
DK	-	2,2	3,0	1,5	3,6	-	0,8	28,0
D	-	23,8	21,5	11,0	38,8	1,9	37,5	415,9
GR	41,3	59,1	24,1	13,8	54,0	10,8	5,0	711,5
E	75,5	120,0	65,7	34,4	41,4	17,4	7,6	1128,9
F ^(a)	1,7	65,0	41,0	19,0	32,0	4,0	32,4	566,0
IRL	11,0	27,2	14,3	7,1	19,5	2,0	0,2	294,7
I	64,7	80,9	55,2	31,4	28,3	12,1	17,9	667,4
L	-	0,8	-	0,2	1,3	-	-	22,1
NL	-	1,4	9,3	4,6	7,5	-	3,6	88,9
P	35,6	52,0	33,1	16,9	33,9	30,0	1,8	724,4
UK	5,4	15,4	39,3	10,3	30,2	8,2	20,1	512,8
Insg.	235,2	454,6	313,8	154,8	295,5	86,4	127,8	5284,7

^(a) Einschließlich 14,7 Mio. ECU für ENVIREG/STRIDE und 5,1 Mio. für PRISMA/TELEMATIQUE.
Siehe Fußnote in Tabelle 24)

Tabelle 36 (Fortsetzung)
Aufteilung auf die Gemeinschaftsinitiativen, 1994-99 (Mio. ECU)

	RETEX		KONVER		SME		URBAN		PESCA		PEACE	Insgesamt		Insgesamt
	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	Ziel 1	nicht Ziel 1	Ziel 1/6	
B	2	3	13	1	3	9	6	13	2	-	-	172	116	288
DK	-	-	2	-	3	-	2	-	19	-	-	102	-	102
D	15	59	130	202	34	152	31	82	10	13	-	1026	1186	2211
GR	-	77	-	22	-	82	-	50	-	30	-	-	1154	1154
E	42	62	11	12	25	223	51	186	12	33	-	506	2275	2781
F	37	-	85	-	49	9	71	8	33	-	-	1242	363	1605
IRL	-	9	-	-	-	28	-	20	-	8	59	-	484	484
I	39	35	51	12	30	158	28	105	18	19	-	681	1217	1897
L	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	19	-	19
NL	1	-	27	-	8	2	22	-	11	2	-	414	8	422
P	-	172	-	14	-	122	-	49	-	29	-	-	1061	1061
UK	29	11	125	14	53	14	84	38	36	7	236	1126	447	1573
Netzwerke	-	-	-	-	5	20	-	-	3	3	-	20	45	64
EUR 12	165	428	445	276	209	819	295	552	144	143	295	5306	8355	13661
O	3	-	-	-	8	1	13	-	-	-	-	129	17	146
FIN	-	-	-	-	6	5	-	4	3	1	-	88	62	149
S	-	-	3	-	13	4	5	-	4	-	-	102	25	127
EUR 3	3	-	3	-	27	9	18	4	7	1	-	319	103	423
EUR 15	168	428	449	276	236	829	313	556	151	143	295	5625	8459	14084

Zu Vergleichszwecken wurden die Finanzhilfen der Gemeinschaftsinitiativen, die zu Preisen von 1995 vergeben wurden, in Preisen von 1994 ausgedrückt.
Siehe Fußnote in Tabelle 24)

Quellen und Methoden

Der größte Teil der in diesem Bericht analysierten Daten wurde innerhalb der Kommission vorbereitet. Die wichtigste Ausnahme stellen die Schätzungen der budgetären Nettotransfers zwischen den Mitgliedstaaten im Kapitel 3, die das Ergebnis einer Studie ausgewählter Länder sind, und die Schätzungen der Nettotransfers unter der GAP im Kapitel 4 dar.

Die Analyse der Disparitäten in Kapitel 2 beruht auf nationalen und regionalen VGR-Daten und auf Zeitreihen für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die vom Statistischen Amt der Europäischen Kommission (Eurostat) zusammengestellt wurden.

Das BIP (Bruttoinlandsprodukt) ist ein Maß des gesamten Outputs der inländischen Produzenten. Es entspricht den im Inland produzierten Sachgütern und Diensten, abzüglich des Verbrauchs an Vorleistungen, jedoch (bei Messung zu Marktpreisen statt zu Faktorkosten) einschließlich der Mehrwertsteuer und der Nettosteuern auf Einfuhren. Es ist auch ein Indikator des durch solche Produktion geschaffenen Einkommens.

Für Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten werden die Werte für das BIP in KKS (Kaufkraftstandards) ausgedrückt, wodurch nicht nur Wechselkursunterschiede sondern auch Unterschiede im allgemeinen Preisniveau eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern ausgeglichen werden können (d.h. selbst nach der Umrechnung der BIP-Werte in ECU werden Vergleiche immer noch von Unterschieden in den Preisniveaus beeinflusst, die die KKS-Anpassung korrigieren soll).

Die Beschäftigungsdaten für die Mitgliedstaaten kommen aus der VGR und stellen Jahresdurchschnitte dar. Für einzelne Regionen basieren die Zahlen auf den jährlichen gemeinschaftlichen Arbeitskräfteerhebungen, die ebenfalls die Quelle für die sektoralen Daten darstellen.

Die Daten für die Arbeitslosigkeit stammen aus der Zeitreihe für vergleichbare Arbeitslosenquoten von Eurostat (die auch auf der Arbeitskräfteerhebung basie-

ren). Die regionalen Daten werden aus der Zeitreihe vergleichbarer Daten auf der Basis der registrierten Arbeitslosenzahlen der Arbeitsämter geschätzt.

Die spezifischen Quellen für jede der Graphiken und Karten werden weiter unten aufgelistet.

NUTS-Klassifizierung der Regionen

Die NUTS-Klassifizierung (Nomenklatur der statistischen Gebietseinheiten) stellt einen standardisierten Rahmen für die Analyse wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen in den Regionen der Union dar, die im wesentlichen auf institutionellen räumlichen Gliederungen beruht. Die Analyse des Kapitels 2 wird im wesentlichen auf der NUTS-2-Ebene durchgeführt, die 206 Regionen in der gesamten Gemeinschaft unterscheidet. Dies ist die Ebene, auf der die Förderfähigkeit durch die Strukturfonds für die Ziele 1 und 6 ermittelt wird (für die anderen regionalen Ziele ist die entsprechende Ebene jeweils NUTS-3). Obwohl die meisten Regionen hinsichtlich Größe und Bevölkerung in etwa vergleichbar sind, gibt es doch einige, die sich deutlich unterscheiden (Île de France und die Lombardei haben bspw. 9–10 Millionen Einwohner, während 16 andere Regionen weniger als 300.000 Einwohner haben, z.B. Korsika, Burgenland und Highlands and Islands). Hinsichtlich detaillierterer Angaben vergl. Eurostat *Regionen, Nomenklatur der statistischen Gebietseinheiten*, NUTS, März 1995.

Studien

Neben den im Text zitierten Studien, haben folgende externe Experten an der Erstellung dieses Berichts mitgewirkt.
Kapitel 3: EPRC, GB und OEIL, F
Kapitel 4: Europakolleg, Brugge, B
Kapitel 5: ECOTEC, GB

Schätzungen der Nettotransfers aus öffentlichen Haushalten zwischen Regionen

Die Schätzungen der in Kapitel 3 dargestellten interregionalen Transfers beruhen auf einer Studie, die speziell für diesen Bericht in Auftrag gegeben wurde, und die von der ERPC, University of Strathclyde, in Verbindung mit L'OEIL, Université de Paris XII, Val de Marne in Frankreich durchgeführt wurde. Die Studie deckte 7 Mitgliedstaaten ab (die vier größten Mitgliedstaaten plus Spanien, Portugal und Schweden) und wurde nach einem einheitlichen Ansatz durchgeführt, der die nationalen Haushalte für 1993 (soweit wie möglich ausschließlich der Sozialversicherungshaushalte) in getrennte Einnahmen- und Ausgabenkategorien aufteilte. Diese wurden dann unter Verwendung von verschiedenen Indikatoren und Annahmen über die regionale Inzidenz verschiedener Steuern den Regionen zugeordnet. Schätzungen der auf jede Region fallenden Ausgaben und der aus ihnen erzielten Steuereinnahmen wurden dann aggregiert, um den Nettotransferbetrag zu ermitteln (die Differenz zwischen dem empfangenen Betrag und dem Beitrag zum Haushalt).

Zwei Ansätze zur Aufteilung der Ausgaben zwischen den Regionen wurden in dieser Studie verwendet. Derjenige, der für diesen Bericht die größte Bedeutung hat und auf den hier Bezug genommen wird, ist der sogenannte „Flow“-Ansatz, der zu messen versucht, wo Mittel ausgegeben werden oder wohin die Transfers gehen. Bei dieser Methode werden die Ausgaben für eine spezielle Regierungsfunktion der Region (oder den Regionen) zugeordnet, in der das Ministerium oder die Abteilung und die verschiedenen zugeordneten Behörden angesiedelt sind. (Die andere Methode ist der „Benefit“-Ansatz, nach dem Ausgaben der Region zugeordnet werden, in der die Nutznießer der entsprechenden Leistung ihren Sitz haben).

Die Ausgaben enthalten jedoch in Frankreich und Deutschland bei beiden Ansätzen nicht die Ausgaben für soziale Sicherung, so daß die Berechnungen für diese beiden Staaten das Nettotransfervolumen unter Umständen erheblich unterschätzen.

Da die so berechneten Transfers nicht mit den VGR-Regeln übereinstimmen, sind sie mit dem BIP nicht direkt vergleichbar und ermitteln somit die Haushaltsströme zwischen den Regionen nur ungefähr.

Schätzungen der Nettotransfers der gemeinsamen Agrarpolitik

Die Berechnung der durch die GAP verursachten Transferströme wurde durch externe Experten des Europakollegs

in Brugge vorgenommen. Sie basiert auf einer Reihe vereinfachender Annahmen aufgrund der Verschiedenheit der einzelnen Märkte für landwirtschaftliche Produkte und der Tatsache, daß für einige Produkte kein internationaler Referenzpreis existiert.

Transfers zwischen Mitgliedstaaten

Nationale Transfers aus Steuermitteln werden berechnet, indem jedem Mitgliedstaat ein Anteil an der Finanzierung des Agrarhaushalts zugerechnet wird, der seinem Anteil an der Finanzierung des Gesamthaushalts entspricht. Transfers treten auch zwischen Konsumenten und Produzenten als Ergebnis der Preisstützungsmaßnahmen auf. Sie führen zu Transfers zwischen Mitgliedstaaten — den „Nettohandelstransfers“ — die von den nationalen Konsum- und Produktionsstrukturen abhängen. Transfers von Konsumenten werden berechnet, indem die verfügbare Menge jedes Produktes zum Konsum in jedem Mitgliedstaat mit der EU-„Preisunterstützung“ multipliziert wird. Die „Gesamtunterstützung“ basiert auf Daten der OECD zur Berechnung von Produzentensubventionsäquivalenten (PSE) und Konsumentensubventionsäquivalenten (CSE). Da diese vor dem Abkommen der Uruguay-Runde berechnet wurden, betrachten sie die Verbindung zwischen EU- und Weltmarktpreisen nicht korrekt. Dementsprechend könnte die EU-Preisunterstützung überschätzt sein. Die OECD berechnet keine Fördersätze für Obst, Gemüse, Wein und Olivenöl, so daß hier die Werte geschätzt werden mußten.

Transfers zwischen Regionen

Es wurde angenommen, daß der Lebensmittelverbrauch pro Kopf in allen Regionen eines Mitgliedstaates gleich ist und daß die Durchschnittssteuersätze in allen Regionen gleich sind. Beide Annahmen können zu einer Unterschätzung der Belastung reicher im Vergleich zu armen Regionen führen. Komplexere Annahmen hätten daher möglicherweise einen größeren Kohäsionseffekt ermittelt. Im Falle von Portugal und Spanien sind Vergleiche, die auf Daten für die Periode vor 1993 beruhen, von begrenztem Nutzen, da der Agrarsektor dieser Länder während dieses Zeitraums Übergangsregelungen unterlag, die bei ihrem Beitritt 1986 ausgehandelt worden waren.

Maßzahlen für Disparitäten

Zwei statistische Maßzahlen über das Ausmaß der Disparitäten zwischen Regionen oder Individuen werden in diesem Bericht benutzt, und zwar die Standardabweichung und der Gini-Koeffizient.

Standardabweichung

Die Standardabweichung mißt die Streuung von Daten (wie z.B. Arbeitslosenquoten) um den Mittelwert. For-

212/97

mal ist sie die Quadratwurzel der Varianz, die definiert ist als $\sqrt{\sum (x_i - \bar{x})^2 / n}$, wobei x_i die i-te Beobachtung ist und $\bar{x}$ den Mittelwert der Beobachtung darstellt (im Fall der regionalen Arbeitslosenquoten ist dies z.B. im wesentlichen ein Maß der durchschnittlichen Abweichung der Quote in jeder Region von der durchschnittlichen Quote. Um der unterschiedlichen Größe der geographischen Einheiten (NUTS-Regionen) Rechnung zu tragen, wird die Standardabweichung mit der jeweiligen Variablen gewichtet (bspw. der Erwerbsbevölkerung im Falle der Arbeitslosenquote).

Gini-Koeffizient

Der Gini-Koeffizient als solcher mißt den Grad der Ungleichheit der Verteilung eines bestimmten Datensatzes (bspw. des Einkommens). Formal ist er ein Maß des Krümmungsgrades der Lorenz-Kurve. Diese wiederum zeigt das Verhältnis zwischen dem kumulierten Anteil von Individuen, Gruppen und Regionen und dem kumulierten Anteil am Gesamtwert einer speziellen Variablen wie bspw. dem Einkommen, die ihm in aufsteigender Ordnung zugeordnet wird (d.h. sie zeigt den Anteil am Gesamteinkommen in einem Land, der einem bestimmten Anteil an der Bevölkerung zufließt). Wäre die betrachtete Variable absolut gleich verteilt, so würde das Verhältnis durch eine Gerade beschrieben, die in einem Winkel von 45 Grad zu jeder der Achsen steht. Der Gini-Koeffizient wird definiert als die Fläche zwischen der Lorenz-Kurve und der 45-Grad-Linie dividiert durch die Fläche oberhalb der 45-Grad-Linie. Der Wert des Gini-Koeffizienten liegt somit immer zwischen 0 und 1. Je höher der Koeffizient desto ungleicher die Verteilung.

Schaubilder

1	Dienststellen der Kommission
2	Eurostat, Berechnungen von GD XVI
3	Eurostat
4-13	Eurostat, Berechnungen von GD XVI
14-15	Eurostat, Gemeinschaftliche Arbeitskräfteerhebung
16-17	OECD
18	Eurostat, Gemeinschaftliche Arbeitskräfteerhebung
19-20	Dienststellen der Kommission
21-22	EPRC
23-25	GD XII, Europakolleg
26	Dienststellen der Kommission
27	IDATE, Europakolleg
28	Dienststellen der Kommission
29	ERECO
30-35	Dienststellen der Kommission
36-39	ULB
40-41	Europakolleg

Karten

1-11	Eurostat, Nationale statistische Ämter der neuen Mitgliedstaaten; Berechnungen der GD XVI
12	Oeil, DGXVI
13-14	Europakolleg

Tabellen

1-2	Eurostat und GD XVI
3	Eurostat, GDs II, V und XVI
4	GD II und Berechnungen von GD XVI.A.4
5	Eurostat und GD II, Berechnungen von GD XVI.A.4
6-9	Eurostat, Berechnungen von GD XVI.A.4
10-11	Eurostat, Arbeitskräfteerhebung
12	GD IV
13-14	EPRC, OEIL
15	GD VI
16	Europakolleg
17	Kommissionsdienststellen, UTS Studie und Europakolleg
18	Eurostat, Nationale VGR ESA und Europakolleg
19	Kommissionsdienststellen und Europakolleg
20	ERECO
21	ERL
22	DRI
23-25	Kommissionsdienststellen
26	EIB
27-36	Kommissionsdienststellen

Schaubilderverzeichnis

1	BIP pro Kopf in den Mitgliedstaaten, 1983, 1988 und 1993	13
2	Disparitäten beim BIP pro Kopf und Produktivität, 1983-93	14
3	Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten, 1983, 1988 und 1993	15
4	BIP pro Kopf nach Mitgliedstaat und regionale Extreme, 1993	19
5	Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit, 1970-95	20
6	Arbeitslosenquoten nach Mitgliedstaat und regionale Extreme, 1995	23
7	Beschäftigung und Produktivität in NUTS 1-Regionen, 1993	24
8	BIP je Beschäftigten in der Europäischen Union, 1983 und 1993	29
9	Zusammengesetzter Index für Straßen und Autobahnen, 1992	30
10	Zusammengesetzter Index für das Schienennetz, 1992	30
11	Zustand des Schienennetzes, 1992	30
12	Zahl der Telefonanschlüsse, 1993	32

13 Mit digitalen Vermittlungsstellen verbundene Hauptanschlüsse, 1993	32
14 Bildungsstand der Erwerbsbevölkerung im Alter 25-59, 1995	33
15 Teilnahme an Bildung und Ausbildung bei den 16-18-jährigen, 1995	33
16 Personal im Bereich F&E, 1993	34
17 Staatsausgaben für Forschung und Entwicklung in den 90er Jahren (brutto)	34
18 Arbeitslosenquoten und langfristige Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten, 1995	38
19 Inflation in den Mitgliedstaaten, 1983-93, 1994 und 1995-97	44
20 Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung in den Mitgliedstaaten, 1983-93, 1994 und 1995-97	45
21 Durchschnittliche jährliche Ausgaben für Regionalförderung, 1989-93	48
22 Durchschnittliche jährliche Ausgaben pro Kopf in den Fördergebieten, 1989-93	49
23 Unterstützung durch das F&E Rahmenprogramm, 1987 bis 1990	63
24 Unterstützung durch das F&E Rahmenprogramm, 1991 bis 1994	63
25 Indikatoren für F&E, 1987-94	64
26 Gesamtausgaben für die Transeuropäischen Netze nach Hauptverkehrsmitteln	69
27 Durchschnittliche jährliche Ausgaben pro Kopf für Telekommunikationsdienste, 1992	73
28 Fördermittel für Energieprojekte im Rahmen der TENS	74
29 Ausgaben für Umweltschutz, 1992	77
30 Räumliche Abdeckung durch den Strukturfonds nach Zielen, 1989-93 und 1994-99	82
31 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 1-Regionen, 1989-93 und 1994-99	84
32 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 2-Regionen, 1989-93 und 1994-96	85
33 Verteilung des Strukturfonds auf die großen Interventionsbereiche in Ziel 5b-Regionen, 1989-93 und 1994-99	86
34 Strukturförderung und BIP in den Mitgliedstaaten, 1989-93	87
35 Strukturförderung und BIP in den Mitgliedstaaten, 1994-99	87
36 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft nach Mitgliedstaat, 1986-88, 1989-93 und 1994-99	88
37 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft und Kredite der Europäischen Investitionsbank, 1989-93	89
38 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft in Ziel 1-Regionen, 1989-93	89
39 Konzentration der Strukturförderung der Gemeinschaft in Ziel 2-Regionen, 1989-93	89

Kartenverzeichnis

1 BIP pro Kopf nach Regionen (KKS), 1993	17
2 Wachstum des BIP nach Regionen, 1983-93	18
3 Arbeitslosenquoten nach Regionen, 1995	21
4 Änderung der Arbeitslosenquoten nach Regionen, 1983-93	22
5 Änderung der Beschäftigung nach Regionen, 1983-93	25
6 Beschäftigung in der Landwirtschaft nach Regionen, 1994	26
7 Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe nach Regionen, 1994	27
8 Beschäftigung im Dienstleistungssektor nach Regionen, 1994	28
9 Wachstum des BIP je Beschäftigten nach Regionen, 1983-93	31
10 Änderung der Erwerbsbevölkerung nach Regionen, 1983-93	35
11 Erwerbsbeteiligung der Frauen nach Regionen, 1993	36
12 Regionale Nettotransfers in ausgewählten Mitgliedstaaten, 1993	50
13 Nettotransfers zwischen den Regionen unter der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Marktpolitik), 1991	57
14 Nettotransfers zwischen den Regionen unter der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Marktpolitik), 1994	58