

Ingeborg Tömmel

Europäischer Binnenmarkt und mediterrane Peripherie

***Zusammenfassung:** Das Projekt des einheitlichen europäischen Binnenmarktes verkörpert innerhalb der Geschichte europäischer Integration eine entscheidende Etappe. Es handelt sich insoweit um einen neuen Typus von Integration, als sich die Herausbildung eines politischen Systems abzeichnet, das den nationalen Mitgliedsstaaten eher neben- als übergeordnet ist und das der Wahrnehmung neuer Staatsaufgaben dient. Die bereits erkennbare Interaktion von internationalem, nationalem und lokalem Staat hat eine Art Simulation des Marktmechanismus durch staatliches Handeln und damit eine neue Form von Regulation zur Folge. Die zum Einsatz gelangenden Formen und Typen von Strukturpolitik bewirken dabei weniger die Ausweitung von Entwicklung auf bislang rückständige Regionen als vielmehr die selektive Stimulierung und Modernisierung schon bestehender und relativ wettbewerbsstarker Sektoren sowie die relative Ausgrenzung und Marginalisierung traditioneller Sektoren.*

Einleitung

Mit dem angestrebten Ziel eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes unternimmt die EG Ende der 80er Jahre einen spektakulären Vorstoß in Sachen europäischer Integration. Ein solche ehrgeiziges Vorhaben stand seit dem Scheitern der Wirtschafts- und Währungsunion zu Beginn der 70er Jahre nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Vielmehr schien sich die EG für eine lange Periode durch Stagnation oder gar Rückschritte im Integrationsprozeß auszuzeichnen. Allerdings folgten dem Scheitern der Wirtschafts- und Währungsunion, das in erster Linie den zu großen ökonomisch-strukturellen Divergenzen und damit starken Interessengegensätzen zwischen den Mitgliedsländern geschuldet war, dennoch konsequente Schritte zum Ausbau der Gemeinschaft. Insbesondere die sukzessiven Süderweiterungen im Mittelmeerraum vergrößerten nicht nur das Wirkungsgebiet und den Aktionsradius des Gemeinsamen Marktes, sondern setzten zugleich auch Mechanismen frei, die ihrerseits den späteren Integrationsprozeß förderten: Die Aufnahme Griechenlands (1981), Spaniens und Portugals (1986) – allesamt Länder mit einem deutlich niedrigeren Entwicklungsniveau im Vergleich zu den Altmitgliedern – beinhaltete für die EG nicht nur eine quantitative Erweiterung, sondern zugleich auch eine tiefgreifende qualitative Transformation: Nicht mehr ein Interessenverband von mehr oder weniger gleich starken ökonomischen Partnern, sondern ein Konglomerat von unterschiedlich entwickelten und industrialisierten Ländern konstituiert das Europa der Zwölf. Damit bildet sich – neben den ohnehin schon bestehenden vielfältigen Interessengegensät-

zen – ein grundlegender Strukturkonflikt *innerhalb* der Gemeinschaft heraus, ein Nord-Süd-Gegensatz, der sich einerseits als weiteres Integrationshemmnis manifestiert, andererseits aber auch neue Mechanismen der Interessenvermittlung hervorbringt und somit langfristig die Herausbildung eines neuen, moderneren Typus von Integration begünstigt.

Vor diesem Hintergrund ist rückblickend das Scheitern der Wirtschafts- und Währungsunion und die nachfolgende »Krise der EG« (Busch, 1978) nicht nur als Versagen der Gemeinschaft gegenüber den Partikularinteressen ihrer Mitglieder zu sehen, sondern als der Höhe- und zugleich auch Umschlagspunkt eines veralteten Integrationskonzeptes, das nicht in der Lage war, eben diesen Partikularinteressen auf adäquate und differenzierte Weise Rechnung zu tragen. Umgekehrt ist der aktuelle Vorstoß in Sachen europäische Integration nicht als plötzliche ideologische Offensive zur Krisenbewältigung oder gar -verschleierung zu werten, und auch nicht als verspäteter Versuch, die Europäische Union doch noch durchzusetzen; vielmehr handelt es sich um einen konsequenten Schritt innerhalb eines langwierigen Transformationsprozesses der europäischen Integration, der seinen Ausgangspunkt bereits in der krisenbedingten Stagnationsphase findet, und für den die aus der Süderweiterung resultierenden Probleme eine wichtige Katalysatorfunktion erfüllen.

Der neue Typus von Integration, der in diesem Prozeß auskristallisiert, tendiert dabei nicht (mehr) zur Herausbildung eines supranationalen Macht- und Entscheidungszentrums, sozusagen zur Maßstabsvergrößerung des nationalen Staates; vielmehr bildet sich auf internationalem Niveau ein offenes politisches System heraus, das den nationalen Staaten eher neben- als übergeordnet ist, das der Wahrnehmung gänzlich neuer Staatsaufgaben dient, das durch komplexe, pluralistische Entscheidungsfindungsmechanismen gekennzeichnet ist und das über die Interaktion zwischen internationalem, nationalem und lokalem Staat eine Art Stimulation des Marktmechanismus darstellt. Dieser »modernere« Typus europäischer Integration, der ein hohes Maß von Dezentralisierung und Fraktionierung staatlicher Macht einschließt, sich gleichzeitig aber auch wirksamer Mechanismen der indirekten Einflußnahme bedient, ist in weit besserem Maße als das »alte« Konzept der »Vereinigten Staaten von Europa« geeignet, den Modernisierungs- und Internationalisierungsprozeß der Ökonomie steuernd zu begleiten und voranzutreiben und zugleich die widersprüchlichen Partikularinteressen der Mitgliedsstaaten zu vermitteln und somit zu integrieren. Angesichts dieser veränderten Situation bedarf auch die »alte« integrationstheoretische These, daß der Nationalstaat als öffentliches Regulierungsinstrument gegenüber der zunehmenden Internationalisierung der Kapitalverwertung und -reproduktion zu begrenzt sei und somit die Herausbildung eines supranationalen Staatenverbandes »erfordere«, einer Revision:¹ Nicht als in seinen Dimensionen zu begrenzt, sondern als zu starr erweist sich der Nationalstaat gegenüber den modernen »Erfordernissen« der ökonomischen Regulation. Demgegenüber tritt die »neue« EG nicht nur als relativ flexible, offene staatliche Regulierungsinstanz auf; vielmehr kommt ihr auch die Funktion zu, die »starr« nationalstaatlichen Strukturen in den Mitgliederstaaten tendenziell aufzulösen und zu flexibilisieren.

Im folgenden sollen diese Thesen zur »neuen« EG anhand der Dynamik, die sich aus der Integration der ökonomisch geringer entwickelten Mitgliedsländer in das System des gemeinsamen Marktes ergibt, herausgearbeitet werden. Dabei sollen zunächst die ökonomische Position der mediterranen Peripherie in der erweiterten Gemeinschaft sowie die Reaktion der EG auf die neuen Integrationsprobleme skizziert werden. Anhand des Einsatzes der europäischen Strukturpolitiken gegenüber diesen Ländern soll dann die Modernisierungsstrategie der Gemeinschaft und der damit verbundene Transformationsprozeß in bezug auf das staatliche Handeln in den betroffenen Ländern, aber auch der damit einhergehende Transformationsprozeß der EG analysiert werden. Schließlich sollen die Wirkungen dieser Politik und die gesellschaftlichen Kosten des neuen Typus europäischer Integration kritisch beleuchtet werden.

Der Nord-Süd-Gegensatz in der EG: Die ökonomische Position der Neumitglieder

Betrachten wir heute die ökonomische Position der Neumitglieder innerhalb der erweiterten Gemeinschaft, so stellt sich diese wesentlich differenzierter als zum Zeitpunkt der jeweiligen Beitrittsverhandlungen dar. Bekanntlich waren diese Verhandlungen äußerlich von politischen Argumenten dominiert – nahezu gleichzeitig endeten in Griechenland (1974), Spanien (1975) und Portugal (1974) die faschistischen bzw. militärdiktatorischen Systeme, so daß eine EG-Mitgliedschaft nicht zu verweigern war. Eine Ablehnung war auch deshalb wenig sinnvoll, weil die an die Macht gekommenen liberalen bzw. sozialdemokratischen Regierungen von einer EG-Mitgliedschaft eine Stärkung ihrer innenpolitischen Position zu erwarten hatten. Die Debatte um die ökonomischen Vor- oder Nachteile der Süderweiterung blieb arm an positiven Argumenten und basierte vornehmlich auf eher spekulativen – negativen – Prognosen (vgl. Leggewie 1979). Einerseits wurde auf der Basis der altbekannten Integrationstheorien argumentiert, daß die Ökonomien der Beitrittskandidaten einer übermächtigen europäischen Konkurrenz nicht gewachsen seien. Vor allem die moderneren Sektoren dieser Länder, mühsam mithilfe staatlichen Kapitals und ausländischen Know-hows in den Boomjahren der Nachkriegsjahrzehnte aufgebaut und durch hohe Schutzzölle abgeschirmt, seien besonders gefährdet. Aber auch die überwiegend kleinbetrieblich organisierte und mit veralteten Produktionsmethoden arbeitende Konsumgüterindustrie sei auf europäischem Niveau nicht konkurrenzfähig und daher zum raschen Verschwinden verurteilt. Andererseits wurden auch von seiten der EG von dem Neuzugang kaum Vorteile erwartet. Die betroffenen Länder schienen mehr als die Altmitglieder von der Wirtschaftskrise geschüttelt zu sein und kaum in der Lage, Innovationspotentiale zu mobilisieren; weder für den Waren- noch für den Kapitalexport schienen sie besondere Anreize zu bieten. Lediglich der verbesserte Zugang zu Drittmärkten – über Griechenland zum Nahen Osten, über Spanien und Portugal zu Lateinamerika – schien den entwickelteren Kapitalen gewisse Expansionsmöglichkeiten zu erschließen. Insgesamt wurde denn auch von der Süderweite-

rung eher eine politische Stärkung des europäischen Staatenverbandes erwartet, während die Aufnahme ökonomisch schwächerer Länder angesichts der tiefgreifenden Strukturkrise in Europa eher als zusätzliche Belastung für den ohnehin schwierigen Integrationsprozeß erschien.

Heute, acht Jahre nach dem Beitritt Griechenlands und drei Jahre nach dem Beitritt Spaniens und Portugals zur EG, stellt sich die Situation anders dar. Aller Unkenrufe zum Trotz sind die Ökonomien der betroffenen Länder nicht in der Stagnation versunken, sondern weisen umgekehrt unerwartet hohe Wachstumsraten auf. Zwar kamen Teile sowohl der modernen als auch der traditionellen Industriesektoren sowie der Landwirtschaft in Bedrängnis; gleichzeitig wurden aber auch Modernisierungs- und Innovationsprozesse ausgelöst. Während vor allem Spanien, in geringerem Maße aber auch Portugal und Griechenland einen hohen Anteil an Auslandsinvestitionen auf sich ziehen, die in der Form von Fusionen und Übernahmen häufig auch marode Staatsindustrien und private Unternehmen mitsanieren, florieren in Griechenland und Portugal Zulieferaktivitäten, die von Unternehmen der Altmitglieder organisiert und dominiert werden. Auch der Tourismus, der für alle drei Länder einen bedeutenden Erwerbszweig darstellt, weist weiterhin steigende Wachstumsraten auf. Schließlich hat auch die EG selbst durch einen steigenden Zustrom öffentlicher Mittel aus den europäischen Strukturfonds zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums beigetragen. Es versteht sich, daß angesichts dieser Gesamtsituation auch die »Alt«mitglieder vom erweiterten Gemeinsamen Markt profitieren: Einerseits sind es die neuen und noch stets wachsenden Absatzmärkte, die reizen, andererseits die zusätzlichen Investitionsmöglichkeiten in den neu beigetretenen Ländern. Dabei bieten sich nicht nur Expansionsmöglichkeiten für den Export hochentwickelter Technologien, sondern auch für ausgereifte, hochwertige Konsumgüter. Umgekehrt bildet das nach wie vor niedrige Lohnniveau bei guter Qualifikation der Arbeitskräfte und Nähe zum europäischen Markt einen starken Anreiz zu (teilweisen) Produktionsverlagerungen.

Allerdings bedeutet das Gesagte nicht, daß damit die ökonomischen Probleme in den betroffenen Ländern beseitigt seien. Hohe Arbeitslosigkeitsraten – insbesondere in Spanien² – weisen nicht nur auf die wirtschaftliche Notlage weiter Kreise der Bevölkerung, sondern auch auf beschleunigte, durch das Wirtschaftswachstum nicht kompensierbare Umstrukturierungsprozesse in bisher starken Sektoren hin; die extrem verbreitete Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere unter Höherqualifizierten, verweist auf einen Mangel an modernen wirtschaftlichen Aktivitäten vor allem des tertiären Sektors. Hohe Inflationsraten lassen die Kaufkraft besonders der niedrigeren Einkommensgruppen sinken und bewirken eine Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums zugunsten der Reicheren. Und die Verlagerung eines Teils der Wirtschaftstätigkeit in die Grauzone der Schattenwirtschaft – die auf vielfältige Weise Kostenersparnisse und eine Erhöhung der Flexibilität erzielt und somit ein Modus ist, um im erweiterten Markt konkurrenzfähig zu bleiben – bedeutet für die Beschäftigten Einkommensverluste, prekäre Arbeitsverhältnisse und vor allem Verlust von sozialer Sicherheit. Zudem sind wirtschaftlicher Aufschwung und Stagnation regional sehr ungleich verteilt: Einer zunehmenden Zahl von Industriestandorten mit rückläufiger

Entwicklung sowie von relativ monostrukturierten Agrargebieten steht eine geringe Zahl von Wachstumszentren gegenüber. Insgesamt bewirkt also die ökonomische Integration der mediterranen Peripherie in den Gemeinsamen Markt nicht den befürchteten Zusammenbruch der betroffenen Volkswirtschaften, wohl aber eine selektive Einbindung ausgewählter Sektoren dieser Länder in den Wirtschaftskreislauf der EG und damit eine stärkere Polarisierung zwischen florierenden und stagnierenden Wirtschaftszweigen, zwischen aufsteigenden und verarmenden Gesellschaftsschichten und zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen *innerhalb* der betroffenen Länder. Hinzu kommt ein starkes Ungleichgewicht zwischen öffentlichen Vorleistungen und privater Initiative in dem Sinne, daß erstere so sehr hinter »europäischen« Standards zurückbleiben, daß sie sich langfristig als Hemmnis für ein weiteres Wirtschaftswachstum auswirken müssen. Damit bilden die Volkswirtschaften der mediterranen Peripherie – zu denen neben den Neumitgliedern auch der Süden Italiens zu rechnen ist – weiterhin ein schwaches Glied in der erweiterten Gemeinschaft. Die EG hat darum auch im Rahmen ihres neuerlichen Vorstoßes zur weitergehenden Integration – dem für 1992 angestrebten Europäischen Binnenmarkt – nicht zuletzt unter dem politischen Druck der betroffenen Länder eine Reihe von flankierenden Maßnahmen konzipiert, die die Strukturprobleme dieser Länder – und damit auch die Strukturprobleme der EG – »lösen« helfen sollen.

Die politische »Reaktion« der EG auf den Nord-Süd-Gegensatz: Vom Europa »der zwei Geschwindigkeiten« zum strukturpolitisch flankierten Binnenmarkt

Betrachten wir die »Reaktion« der EG auf den intensivierten internen Strukturkonflikt, den die Süderweiterung der Gemeinschaft mit sich brachte, so läßt sich ein grundlegender Umschlag von zunächst eher defensiven Konzepten zu einer vorwärtsgerichteten Integrationsstrategie, die Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse in den betroffenen Ländern induzieren soll, konstatieren. Dieser Umschlag wurde einerseits ausgelöst von den härteren Forderungen der »ärmeren« Mitgliedsstaaten, andererseits gefördert durch einen parallel laufenden Ausbau der Gemeinschaft, der zunächst als Krisenbewältigung konzipiert war, dann aber zunehmende Eigendynamik entfaltete und schließlich im Konzept des »Europa ohne Grenzen« mündete. Schon das Scheitern der Wirtschafts- und Währungsunion, die darauffolgende Wirtschaftskrise und die teilweise Rückkehr zu »nationalstaatlichen Alleingängen« hatten deutlich gemacht, daß eine weitere lineare Integration von ökonomisch ungleichen Partnern nicht möglich war; die Süderweiterung der Gemeinschaft schien diese Problemsituation nur zu verstärken. Fortschritte im Integrationsprozeß wurden denn auch nur durch die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik, auf die EG-Ebene für möglich gehalten, ein Weg, der jedoch politisch nicht durchsetzbar war.

Der faktische Entwicklungsgang der EG verlief dann allerdings ganz anders. Auf der einen Seite wurden neue Integrationsschritte und -konzepte entwickelt, die weniger

Vereinheitlichung als vielmehr flexible Kopplungssysteme vorsahen: So legte das 1979 eingeführte europäische Währungssystem (EWS) für einige Mitgliedsstaaten feste Wechselkursparitäten fest, während anderen flexible, regelmäßig zu korrigierende Margen zugestanden wurden; wieder andere Länder blieben ganz außerhalb des Systems. Seinen Höhepunkt fand dieses Prinzip der Integration ohne Harmonisierung im Konzept des »Europa der zwei Geschwindigkeiten«. Dieses sah weitgehende Integrations Schritte für die ökonomisch stärkeren Kernländer der Gemeinschaft vor, während die übrigen Länder nur die jeweils vorteilhaften bzw. zu verkräftenden Interpretationsschritte mitvollziehen sollten. Wenngleich dieses Konzept niemals in die Wirklichkeit umgesetzt wurde, so bildet sein Grundgedanke doch das Basisprinzip aller darauffolgenden Maßnahmen zur weiteren Integration. Die EG betrieb aber auch ihren Ausbau als Staats- und Verwaltungsapparat; dies jedoch nicht auf der Basis ihr von den Mitgliedsstaaten übertragener spezifischer Kompetenzen, sondern über die Aufnahme gänzlich neuer Tätigkeitsfelder, die bis dahin nicht – oder nicht in dieser Form – Gegenstand staatlicher Eingriffe waren. Hierzu gehört die Forschungs- und Technologiepolitik, die Umweltpolitik, die Arbeits- und Frauenpolitik sowie die verschiedenen Strukturpolitiken: Regional-, Sozial- und Agrarstrukturpolitik. Machte die EG bei den erstgenannten Bereichen ihren Einfluß zunächst vor allem über rechtliche Rahmenregelungen geltend, wobei grundsätzlich nach dem bewährten Prinzip der Herstellung von Rechtsgleichheit für die gesamte Gemeinschaft verfahren wurde, so hatte die Vorgehensweise dennoch sehr spezifische Effekte: Da solche Regelungen für die Mitgliedsländer zwar bindend, jedoch nicht zwingend sind, und jeweils erst in die nationale Gesetzgebung übernommen werden müssen, stehen viele Wege und Variationen ihrer Umsetzung in konkrete Politiken offen. Solche EG-Richtlinien fungieren daher weniger als Instrumente der supranationalen Vereinheitlichung staatlicher Maßnahmen, als vielmehr als Mittel zur Differenzierung und Modernisierung der Politiken *innerhalb* der Mitgliedsstaaten. Denn die von der EG vorgegebenen »moderneren« Politikinhalt fließen als Argumentationshilfen oder Modernisierungskonzepte in die Auseinandersetzungen zwischen widerstreitenden Interessengruppen der jeweiligen Länder ein und finden so – mit Modifikationen – Eingang in die Politik *auf nationalem Niveau*. Dieser Mechanismus wurde in der Folge durch den konzentrierten Einsatz von Finanzmitteln verstärkt. Diese werden allerdings eher in der Form von Preisausschreiben für die besten Bewerber von Seiten der Mitgliedsstaaten ausgelobt als daß sie entsprechend verwaltungsmäßig eindeutig festgelegter Vergabekritik und -prioritäten zugewiesen würden. Der Effekt dieser Vorgehensweise ist wiederum eine differenzierende und selektiv modernisierende Beeinflussung der Politiken der Mitgliedsstaaten.

Demgegenüber wird mit den Strukturpolitiken von vornherein ein anderer Weg beschritten. Hier geht es nicht um rechtliche (Vereinheitlichungs-)Regelungen, sondern um aktive, selektive Staatseingriffe zugunsten bestimmter Sektoren, Aktoren oder Regionen. Da die EG für solchermaßen »inhaltlich« bestimmte Aufgaben nicht ausgestattet ist und auch nicht über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um solche Politiken nach eigenem Gutdünken in den Mitgliedsstaaten zu implementieren, griff

man zu einer Hilfskonstruktion: Die Gemeinschaft stellt Mittel bereit, um strukturpolitische Maßnahmen der Mitgliedsländer (mit) zu finanzieren. Schienen damit die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken zunächst inhaltlich von den jeweils korrespondierenden Politiken auf nationalem Niveau abhängig zu sein, so wußte die EG das Verhältnis schon bald umzudrehen. Der Mechanismus der (Ko-)Finanzierung wurde in zunehmendem Maße genutzt, um »europäische« Politikzielsetzungen und Entwicklungsvorstellungen *in* die entsprechenden Politiken der Mitgliedsländer hineinzutragen. Die europäischen Strukturpolitiken entwickelten sich somit ebenfalls zu einem Instrument der indirekten Beeinflußung und tendenziellen Modernisierung nationalstaatlicher Politikinhalte. Allerdings erschienen beide beschriebenen Integrations(fort)schritte zunächst nicht als spektakulär: Die rechtlichen Regelungen nicht, weil sie von den Mitgliedsländern nur halbherzig und lax übernommen wurde – wodurch die EG als unfähig erschien, die notwendige Vereinheitlichung durchzusetzen –; die Strukturpolitiken nicht, weil es lediglich um ein paar Subventionstöpfe zu gehen schien, die sich zudem noch auf relativ marginale Bereiche bezogen: den Agrarsektor, die Arbeitslosen und die geringer entwickelten Regionen. Erst in dem Maße, wie die beschriebenen Einzelschritte eine gewisse Eigendynamik entfalteten und sich zu einem tragfähigen Gesamtkonzept verdichteten, und die neuen Tätigkeitsfelder – nicht zuletzt wegen einer aus Geld- und Kompetenzmangel der EG geborenen spezifischen Kopplung untereinander – immer mehr Gewicht erlangten, ging die EG-Kommission dazu über, das unter der Hand entstandene dezentrale Integrationsmodell in ein konkretes, explizites Europa-Konzept umzusetzen: die Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes. Aber auch dieser vorwärtsweisende Schritt wird nicht flankiert von formalen Kompetenzzuwächsen der Gemeinschaft oder vom Ausbau wirtschaftspolitischer Gesamtmaßnahmen auf supranationalem Niveau, sondern »nur« von einer Verstärkung und wechselseitigen Integration der neuen Struktur- und Sektorpolitiken. Und mit diesen Politiken wird weniger das Ziel der Vereinheitlichung des europäischen Wirtschaftsraumes verfolgt; vielmehr konstituieren sie zusammengenommen eine expansive Strategie nach außen gegenüber den Konkurrenten Amerika und Japan – und eine selektive Entwicklungs- und Modernisierungsstrategie nach innen – insbesondere gegenüber den ökonomisch schwächeren Peripherien.

Die Herausbildung des neuen, dezentralen Integrationsmodells wurde auf politischem Niveau verstärkt durch die Austragung der aus dem Nord-Süd-Konflikt resultierenden Interessengegensätze. Schon bei den Verhandlungen um die dritte EG-Erweiterung ließ sich Griechenland – unterstützt von Italien und Frankreich – seine Zustimmung zum Beitritt Spaniens und Portugals durch die Zusage großzügiger strukturpolitischer Hilfeleistungen »abkaufen«. Als dann die »Einheitliche Europäische Akte« verabschiedet wurde (1987) und der Europäische Binnenmarkt auf die Tagesordnung kam, setzten die mediterranen Peripherieländer – unterstützt von Irland – gemeinsam durch, daß die Mittel der Strukturfonds verdoppelt und das Ziel der gleichmäßigen Entwicklung in den europäischen Vertrag aufgenommen wurden. Allerdings erschöpft sich das politische Tauschgeschäft nicht im simplen Austausch von

»Zustimmung zur weitergehenden Integration« gegen »strukturpolitische Finanztransfers«. Vielmehr spielten die »ärmeren« Mitgliedsländer über ihre Forderungen auch der EG einen enormen Macht- und Bedeutungszuwachs zu. Denn mit den vereinbarten Transferzahlungen und der enormen Aufstockung der Mittel werden nicht einfach großzügige Trostpflaster zur Kompensation eventueller Integrationsnachteile an die schwächeren Partner ausgeteilt: vielmehr erfahren die Strukturpolitiken der Gemeinschaft, die den Finanztransfer lenken, eine enorme Aufwertung, indem sie zu zielgerichteten Instrumenten der Wirtschaftsförderung ausgebaut werden. Dies zwingt ihrerseits die EG – soll die neue Rolle adäquat wahrgenommen werden – zu einer grundlegenden Reform ihres strukturpolitischen Instrumentariums, zu einem Ausbau ihrer Staatstätigkeit und zu einer Verfeinerung ihrer Vorgehensweise – bei gleichzeitiger Wahrung der formalen Autonomie der Mitgliedsstaaten. Damit aber »kauft« die EG über ihre strukturpolitischen Finanzausgaben den ökonomisch schwächeren Mitgliedsländern nicht nur ihre Zustimmung zur europäischen Integration, sondern indirekt auch ihr Einverständnis für ein »europäisch« bestimmtes Entwicklungsmodell ab: Denn indem die Mittelvergabe aus den Strukturfonds an zunehmend strengere und komplexere Bedingungen gebunden ist, wird mit dem Finanztransfer zugleich eine Entwicklungs- und Modernisierungsstrategie für die betroffenen Wirtschaften transferiert; und indem die Implementation der Entwicklungsvorhaben äußerst kompliziert ist, werden zugleich neue, modernere Formen staatlichen Handelns in den Peripherieländern induziert. Insgesamt bildet sich so im Rahmen des neuen, dezentralen Integrationskonzepts der EG, wie es im konkreten politischen Prozeß aus der pluralistischen Interessenvermittlung zwischen mehr oder weniger gleichwertigen Partnern resultiert, eine zunehmend indirekte strukturelle Dominanz der Gemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedsstaaten heraus.

Der Einsatz der europäischen Strukturpolitiken in den mediterranen Mitgliedsländern

Beim Einsatz der europäischen Strukturpolitiken in den Mittelmeerländern steht die Regionalpolitik im Vordergrund: Zum einen, weil sie das wichtigste und direkteste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung ist; zum zweiten, weil über sie eine spezifische Methodologie der Implementation entwickelt wurde, der die übrigen Strukturpolitiken – unter dem Konzept ihrer wechselseitigen Integration – in zunehmendem Maße untergeordnet werden.

Der europäische Regionalfonds wurde 1975 mit dem Ziel der Verringerung regionaler Disparitäten in der Gemeinschaft eingesetzt. Es war aber von Anfang an klar, daß seine wesentliche Funktion in der Verringerung *ökonomischer* Entwicklungsunterschiede *zwischen* den Mitgliedsländern lag. Dies geht schon aus dem Kontext seiner Entstehung hervor: Einerseits war es die erste EG-Erweiterung (England, Irland, Dänemark), andererseits die geplante Wirtschafts- und Währungsunion, die zu einer Politik des Ausgleichs ökonomischer Ungleichgewichte nötigten. Mit der zweiten

und dritten EG-Erweiterung im Mittelmeerraum wurde dann der Übergang der Regionalpolitik von einem begrenzten Ausgleichsinstrument zu einer gezielten Entwicklungsstrategie vollzogen. Angesichts des geplanten einheitlichen Binnenmarktes 1992 soll diese Funktion weiter ausgebaut werden. Dazu wurde das Konzept der Integration aller europäischen Strukturfonds unter regionalpolitischen Zielsetzungen entwickelt. Entsprechend diesem raschen Funktions- und Bedeutungszuwachs hat sich die europäische Regionalpolitik auch in inhaltlicher und instrumenteller Hinsicht schnell verändert: Fungierte sie anfänglich – über den Mechanismus der Kofinanzierung – als bloße Verstärkung korrespondierender Politiken auf nationalem Niveau, so wurde über eine Reihe von Reformen das gemeinschaftliche Instrumentarium so verändert, daß die Mitgliedsstaaten in zunehmendem Maße gezwungen sind, ihre Politiken an die »europäischen« Zielvorstellungen anzupassen. So wurde 1975 zunächst mit einem einfachen Instrumentarium begonnen, das der Vorgehensweise in den Mitgliedsländern entsprach: Subventionen für Industrieansiedlungen sowie den Infrastrukturausbau in ausgewiesenen Entwicklungsgebieten, die auch im Rahmen nationaler Maßnahmen förderungswürdig waren. 1979 wurden mit einer ersten Reform neue Wege beschritten: Über sog. »Spezifische Maßnahmen« im Rahmen des quotafreien Sektors wurde ein Teil der Förderung auf Klein- und Mittelbetriebe, auf technologische Innovationsprozesse und auf den Ausbau direkt wirtschaftsbezogener staatlicher Vorleistungen orientiert. 1985 wurde schließlich über eine umfassende Reform der Programm-Ansatz als neue Methodologie der Politikimplementation eingeführt. Programme umfassen ein »Bündel mehrjähriger kohärenter Maßnahmen« in verschiedenen Sektoren, Bereichen oder auch Gebieten. Über den Programm-Ansatz sollen Synergie-Effekte in bezug auf die ökonomische Entwicklung sowie eine Steigerung der Effizienz bei der Realisierung der anvisierten Maßnahmen erzielt werden. Sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedsstaaten können Initiativnehmer sein. Im ersteren Fall ist es die EG, die die inhaltlichen Vorgaben macht, während den Mitgliedsstaaten eher eine ausführende Rolle zukommt; im letzteren Fall können die Mitgliedsstaaten Vorgaben machen, allerdings nur im Rahmen dessen, was die EG für förderungswürdig hält. Zum 1. Januar 1989 trat eine neuerliche Reform des regionalpolitischen Instrumentariums in Kraft, die die Programm-Systematik zum Basisprinzip aller regionalpolitischen Eingriffe erhebt; gleichzeitig sollen verschiedene strukturpolitische Maßnahmen der EG – neben der Wirtschaftsförderung vor allem die Berufsbildung sowie die Verbesserung der Agrarstruktur – und damit auch die europäischen Strukturfonds integriert und koordiniert eingesetzt werden.

Obwohl die EG nirgendwo eine explizite entwicklungspolitische Konzeption festgelegt hat – dazu wäre sie von ihrer Struktur und Ausstattung her weder befugt noch in der Lage – ergibt sich dennoch aus den verschiedenen Verordnungen zur Mittelvergabe, aus der – rechtlich nicht fixierten – Verhandlungs- und Entscheidungspraxis über die Honorierung von Projekten und Programmen und schließlich aus der Kopplung von Zielsetzungen verschiedener europäischer Sektorpolitiken untereinander, eine ganz spezifische Entwicklungsstrategie. In bezug auf die ökonomische Entwicklung ist diese Strategie durch folgende Merkmale und Präferenzen gekennzeichnet:

- , Bevorzugung von Klein- und Mittelbetrieben sowie von endogenen Entwicklungspotentialen³;
- Stimulierung der privaten Wirtschaft durch »reale« öffentliche Vorleistungen, vor allem »moderne«, tendenziell privatisierbare Dienstleistungen;
- Stimulierung technologischer Innovationsprozesse;
- Bevorzugung spezifischer, wirtschaftsbezogener Infrastrukturmaßnahmen vor dem Ausbau der allgemeinen Infrastruktur.

Die strategische Absicht einer Transformation staatlichen Handelns ist durch folgende Zielvorstellungen und Präferenzen gekennzeichnet:

- Implementation von Entwicklungsvorhaben in der Form von Programmen, d.h. in der Form vorab geplanter und projektiertes sowie aufeinander abgestimmter Maßnahmen;
- Dezentralisierung der Politikimplementation sowie Projektträgerschaft vom nationalen auf das regionale und lokale Niveau sowie von regulären staatlichen Instanzen auf funktionsbestimmte semi- oder parastaatliche Institutionen;
- Steigerung der Planungsrationalität und der Ausführungskapazität der betroffenen Instanzen;
- Koordination und informelle Vernetzung zwischen staatlichen Instanzen untereinander (einschließlich der EG) sowie zwischen Staat und Ökonomie.

Die Implementation der europäischen Regionalpolitik in den mediterranen Mitgliedsstaaten

Es liegt auf der Hand, daß die doppelte Entwicklungsstrategie, die die EG mit zunehmender Konsequenz verfolgt, nicht bruchlos in den Mitgliedsstaaten implementiert werden kann: Zum einen, weil die staatlichen Strukturen in diesen Ländern einer, solcherart »modernen«, dezentralen Politik nicht entsprechen; zum anderen, weil entsprechende Förderpolitiken und die nötigen Erfahrungen zu ihrer Implementation weitgehend fehlen. Hinzu kommt, daß auch der Adressat einer solchen Politik, die private Wirtschaft, nicht oder nur in begrenztem Maße die »passende« Struktur aufweist. So sind die Mittelmeerländer durch ein hohes Maß an staatlichem Zentralismus, durch einen Mangel an wirtschaftspolitischen Kompetenzen der unteren staatlichen Instanzen, durch übermäßig bürokratische Entscheidungsstrukturen, durch eher rudimentäre Formen regionaler Entwicklungspolitik und schließlich – nicht zuletzt aufgrund der relativen »Armut« der betroffenen Staaten – durch ein Fehlen konkreter Erfahrungen auf dem Gebiet staatlicher Vorleistungen gekennzeichnet. Damit kommt es im Prozeß der Implementation europäischer Strukturpolitiken – die ja nach wie vor dem Mechanismus der Kofinanzierung folgen – zu einem grundlegenden Strukturkonflikt zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten, bei dem jede Seite versucht, ihre Interessen bzw. das ihr nächstliegende so weit wie möglich durchzusetzen. Langfristig und mit der steigenden Intensität europäischer Politikvorgaben kommt es allerdings zu einer tendenziellen Anpassung der Mitgliedsstaaten, was sich

nicht nur in der Übernahme der europäischen Politikkonzeption in die nationale Planung und Gesetzgebung zeigt, sondern auch in der tendenziellen Auflösung der traditionellen staatlichen Strukturen und Vorgehensweisen.

Eine nähere Betrachtung dieses Prozesses am Beispiel des Einsatzes der Regionalpolitik in Italien und Griechenland zeigt, daß deren Implementation in der Anfangsphase noch vergleichsweise einfach war⁴: Die Mitgliedsstaaten legten Projekte, die sie ohnehin im Rahmen ihrer Regionalförderung durchführten, zur Finanzierung bei der EG vor, und diese zahlte auch vergleichsweise bereitwillig. Innerhalb dieses Rahmens übte die Gemeinschaft zunächst nur Druck aus zur Vorlage von mehr wirtschaftsbezogenen Projekten sowie zum Einbezug der regionalen und lokalen Staatsinstanzen in die europäische Förderungspolitik. In letzterem Falle mußten dann allerdings wiederum inhaltliche Konzessionen gemacht werden: Regionen, Provinzen und Kommunen widmen sich – nicht zuletzt in Ermangelung anderweitiger Kompetenzen – hauptsächlich dem Ausbau der Basisinfrastruktur. Mit der Einführung des quotafreien Sektors und der »spezifischen Maßnahmen« (1979) traten dann zum ersten Mal erhebliche Implementationsprobleme auf. Zwar legten sowohl Italien als später auch Griechenland entsprechende Rahmenprogramme vor; die Ausführung der Vorhaben war jedoch mit unüberwindlichen Hindernissen verbunden. Dies lag einerseits im dezentralen, innovativen und direkt wirtschaftsbezogenen Charakter der von der EG vorgesehenen Eingriffe begründet – eine »spezifische Maßnahme« sah die Erschließung alternativer Energiequellen vor, eine zweite die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, des Agritourismus sowie der technologischen Innovation –, andererseits im Mangel an Kompetenzen, organisatorischen Voraussetzungen und konkreten Erfahrungen der mit der Durchführung betrauten staatlichen Instanzen. Sowohl in Italien als auch in Griechenland gelang es daher erst nach einer Verlängerung der »spezifischen Maßnahmen« um eine zweite 5-Jahresperiode, wenigstens einen – kleineren – Teil der vorgesehenen Mittel im Sinne der EG zu verwenden; dies nicht zuletzt, weil bis zum Ende der 10jährigen Laufzeit (März 1989) ein gewisser Erfahrungsschatz aufgebaut und die notwendigen institutionellen Anpassungen vorgenommen werden konnten.

Beschränkten sich die Maßnahmen des quotafreien Sektors zunächst nur auf begrenzte Experimente, so werden mit der Einführung des Programm-Ansatzes (1985) die neuen Konzepte der Politikimplementation umfassender und für die Mitgliedsstaaten zugleich zwingender eingesetzt. Allerdings bietet die Zweiteilung in »Gemeinschaftsprogramme« sowie »nationale Programme von gemeinschaftlicher Bedeutung« die Möglichkeit einer differenzierteren Vorgehensweise: Die EG initiiert Programme, die auf konsequente technologische Innovation und ökonomische Umstrukturierungsprozesse abzielen; die Mitgliedsstaaten widmen sich Programmen, die der Mobilisierung endogener Potentiale dienen. Über diese Art von Arbeitsteilung ist es möglich, eine mehrgleisige Entwicklungsstrategie zu fahren: Die Gemeinschaft gibt konsequente Modernisierungsschübe vor, während die nationalen und lokalen Staatsinstanzen ihre jeweils spezifischen Potentiale in das Entwicklungskonzept einbringen können. In beiden Fällen sind es allerdings die Mitgliedsstaaten, die die konkreten

Programme ausarbeiten und auch die Verantwortung für ihre Ausführung tragen; im ersteren Falle geschieht dies im Rahmen deutlicher Vorgaben von Seiten der EG, im zweiten Fall ist die Kreativität der unteren staatlichen Instanzen am Zuge. Entsprechend dieser Konstellation treten dann auch in unterschiedlichem Maße Implementationsprobleme auf: Am einfachsten erweist sich die Ausführung der ersten beiden Gemeinschaftsprogramme (1986), die mit eindeutigen Vorgaben arbeiten und sich zudem weitgehend auf den öffentlichen Sektor stützen: ein Programm zum Ausbau der Telekommunikation (STAR), ein zweites zur Erschließung alternativer Energiequellen (VALOREN). Schon wesentlich schwieriger stellen sich die beiden folgenden Gemeinschaftsprogramme dar, obwohl sie – ebenso wie das Energieprogramm – faktisch Fortsetzungen des quotafreien Sektors sind: ein Programm zu ökonomischen Umstrukturierung von Stahlgebieten (RESIDER), ein zweites für Schiffsbaugebiete (RENAVAL; beide 1988 initiiert). Da hier relativ vielfältige Maßnahmen zur Stimulierung neuer ökonomischer Aktivitäten erwartet werden, setzt deren Implementation eine spezifische Programmatik voraus⁵. Die größten Probleme stellen sich in den mediterranen Mitgliedsländern da, wo sie selbständig Programme erarbeiten sollen. Allerdings hat die EG über eine Sondermaßnahme – die »Integrierten Mittelmeerprogramme« – quasi einen methodischen Rahmen vorgegeben. Diese speziellen Entwicklungsmaßnahmen, die den mediterranen Altmitgliedern zur Kompensation ökonomischer Nachteile infolge der 3. EG-Erweiterung zugestanden worden waren, entwickelten sich in der Praxis zu einem großangelegten didaktischen Experiment: Die Komplexität ihrer Maßnahmen, die Ausrichtung auf endogene Potentiale in besonders benachteiligten Gebieten, der Einbezug privater Initiativen in die Programmatik, die gleichzeitige Nutzung verschiedener europäischer Fonds, und schließlich die Vielzahl an beteiligten staatlichen Instanzen inklusive der EG bewirkten zusammen genommen einen umfassenden Lernprozeß, der in der Folge den Übergang zur allgemeinen Programmimplementation möglich machte.

Faktisch sind denn auch die ersten »nationalen Programme«, die von Italien und Griechenland kurz vor Ablauf der entsprechenden Verordnung zum Jahresende 1988 vorgelegt wurden, auf der Basis der Erfahrungen mit den Integrierten Mittelmeerprogrammen entstanden; weitere staatliche Instanzen auf regionalem und nationalem Niveau halten entsprechende Programmentwürfe bereit. Zwar gelang es ihnen nicht, diese noch im Rahmen der »alten« Verordnung einzureichen; da die EG jedoch mit ihrer jüngsten Reform vor allem den Ausbau der Programm-Methodologie anstrebt, sind die »verspäteten« Programmentwürfe mit gewissen Auspassungen auch in Zukunft verwendbar, so daß man sich – zum ersten Mal – gegenüber einer neuerlichen Veränderung »von oben« gewappnet fühlen kann.

Insgesamt ist es der EG somit gelungen, über eine Vielzahl von Programmtypen und -varianten neue Inhalte und Formen der Politikimplementation in den Mitgliedsstaaten zu induzieren, die auf direkte Wirtschaftsförderung, auf den Ausbau wirtschaftsbezogener öffentlicher Vorleistungen, auf die Stimulierung endogener Potentiale sowie auf die Beschleunigung der technologischen Innovation abzielen. Zwar ist die neue, vergleichsweise komplizierte Vorgehensweise nach wie vor mit erheblichen

Implementationsproblemen behaftet, die sich in der Praxis als Deformation der Politikinhalt sowie als Verzögerungen in der Ausführung manifestieren; als Gesamtrendenz bildet sich jedoch eine zunehmende Dominanz der EG-Strategie heraus.

Die Wirkungen der europäischen Strukturpolitiken

Fragt man nach den Wirkungen der europäischen Strukturpolitiken in den mediterranen Mitgliedsstaaten, so gilt es nach der Ebene der regional-ökonomischen Entwicklungsprozesse und der Ebene des staatlichen Handelns zu unterscheiden. Bei der regional-ökonomischen Entwicklung ist zu beachten, daß die europäischen Zielvorstellungen nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen zum Tragen kommen und daß bis zum Jahresende 1988 der überwiegende Teil der Politikimplementierung dem »klassischen« Konzept der Projektförderung folgte, während die Programme noch immer im Experimentierstadium verkehrten. Die eigentlichen Wirkungen der EG-Strategie werden sich daher erst in weiterer Zukunft niederschlagen. Um so bemerkenswerter ist es, daß schon die »klassischen« Maßnahmen eine erhebliche polarisierende Entwicklung zur Folge haben (Vgl. Tömmel 1986). So kam insgesamt zwar nur ein geringer Teil der EG-Mittel der direkten Betriebsförderung zugute, während der überwiegende Teil für Infrastrukturausgaben verwendet wurde; innerhalb der betrieblichen Förderung ist aber eine extrem ungleiche Verteilung nach Ländern, Regionen, Sektoren sowie Art und Umfang der Aktivitäten zu verzeichnen. So konnte Italien mit seinem stärkeren Wirtschaftspotential immerhin 13% der EG-Mittel für betriebliche Aktivitäten, überwiegend im industriellen Bereich, verwenden, während es im schwach industrialisierten Griechenland nicht einmal 2% waren. Innerhalb der Industrieförderung kommen die Mittel hauptsächlich den moderneren Sektoren, den moderneren Produktionsmethoden sowie den mittleren bis größeren Betrieben zugute. Dies ist einer Reihe von Mechanismen geschuldet, die der Mittelzuweisung zugrundeliegen: der Bevorzugung möglichst moderner Aktivitäten, der Subventionierung von Fixkapitalinvestitionen, der Festlegung einer Untergrenze für die zu fördernde Betriebsgröße und schließlich dem rigiden Ausschluß von Branchen und Aktivitäten, die im EG-Gebiet bereits überrepräsentiert sind (z.B. Bekleidungsindustrie). Diese Art der Bevorzugung führt aber nicht nur zu einer Polarisierung der ökonomischen Entwicklung, sondern – entgegen den erklärten Zielen der EG – auch zur Bevorzugung bestimmter Gebiete und damit auch zu einer Polarisierung der regionalen Entwicklung: Nicht die »ärmsten«, am meisten benachteiligten Regionen ziehen solcherart »moderne« Subventionen auf sich, sondern umgekehrt die relativ entwickelteren, ökonomisch stärker diversifizierten Regionen. In Italien ist dies vor allem der »Norden des Südens« sowie die Adriatische Achse (vgl. Tömmel 1986); in Griechenland, wo ohnehin fast das ganze Land förderungswürdig ist, sind es die Agglomerationsräume Saloniki, Patras sowie das weitere Umland von Athen. Bei den Infrastrukturinvestitionen, die den Großteil der geförderten Projekte ausmachen, scheint die regionale Ungleichverteilung weniger ausgeprägt zu sein; allerdings

liegt dies eher in der stofflichen Art der Projekte als in einer bewußt ausgleichenden Politikkonzeption begründet. Denn zum einen handelt es sich um Maßnahmen, wie Straßen, Leitungen, etc., die zwar ganze Gebiete durchqueren, letztendlich aber hauptsächlich die Netzpunkte bedienen; zum zweiten geht es um Projekte wie Staudämme, Kraftwerke etc., die zwar standortgebunden sind, jedoch häufig Ressourcen für weit erfernte Abnehmer erschließen. (So dient ein von der EG gefördertes Braunkohlekraftwerk im Norden Griechenlands primär der Stromversorgung von Athen; eine Erdgasleitung, die von Sizilien durch den ganzen Süden Italiens bis Bologna verläuft, der Energieversorgung auch der nördlichen, nicht förderungswürdigen Landesteile.) Insgesamt bewirkt also auch die Infrastrukturförderung eine eher polarisierende regionale Entwicklung. Soweit die unteren staatlichen Instanzen – Regionen, Provinzen und Kommunen – von der EG-Förderung Gebrauch machen, beziehen sich ihre Aktivitäten nahezu ausschließlich auf den Ausbau der Basisinfrastruktur: Wasserleitungen, Kläranlagen, Straßen sowie Elektrizitätsversorgung. Aber auch diese Basisaktivitäten sind noch in hohem Maße ungleich verteilt: In der Regel sind es die Instanzen der höher entwickelten Regionen, der größeren, wirtschaftsstarken Gemeinden, die eher und besser in der Lage sind, entsprechende Projekte zu entwickeln und auch (mit) zu finanzieren. Mit der Einführung der Programm-Implementation werden die Mechanismen der ökonomischen Polarisierung und der regionalen Ungleichentwicklung weiter verschärft. Die innovationsorientierten Infrastrukturprogramme der EG gelten zwar wiederum allen Regionen; aufgrund ihrer Netzstruktur (Telekommunikation) und der Voraussetzung »moderner« Nutzer kommen sie aber nur ausgewählten Unternehmen und Gebieten zugute. Die »Umstrukturierungsprogramme« der EG richten sich auf städtische Problemgebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung, die, soweit sie in den geringer industrialisierten Mittelmeerländern überhaupt vorhanden sind, die vergleichsweise wirtschaftsstarken Zentren betreffen. Auch die »nationalen Programme«, die an endogene Potentiale anknüpfen sollen, weisen trotz dieser »angepaßten« Strategie in die entgegengesetzte Richtung: Da die Erstellung solcher Programme eine qualifizierte öffentliche Verwaltung und eine diversifizierte ökonomische Struktur *voraussetzen*, kommen wiederum die »reichen« Regionen besser zum Zuge. Nicht von ungefähr sind es in Italien drei »nördliche« Regionen, die die ersten Programme vorgelegt haben (Abruzzi, Toscana, Sardinien). Dabei tendieren solche Programme – aufgrund des Anknüpfens an endogene Potentiale, in der Regel vorhandene und möglichst florierende ökonomische Aktivitäten – zur Verstärkung der jeweiligen Monostrukturen auf regionalem Niveau, sowie von interregionalen Spezialisierungen auf nationalem und internationalem Niveau. So richten sich die drei Programme Italiens primär auf den Ausbau des Tourismussektors, der in den betroffenen Regionen schon deutlich überrepräsentiert ist. Selbst innerhalb der betroffenen Regionen tendieren die Programme zur Verschärfung regionaler Disparitäten: Wiederum über das Anknüpfen an endogene Potentiale und private wirtschaftliche Aktivitäten werden bestehende Standorte weiter gestärkt. So dient der größte Teil der für den Tourismus vorgesehenen Mittel zum Ausbau der Hotellerie und entsprechender Infrastrukturen in den ohnehin längst überlasteten

Küstengebieten, während das Hinterland weiter verarmt. Insgesamt bewirken somit die europäischen Strukturpolitiken weniger die Ausweitung von Entwicklung auf bisher relativ rückständige Regionen als vielmehr die selektive Stimulierung und Modernisierung der schon bestehenden sowie der relativ stärkeren wirtschaftlichen Aktivitäten und eine relative Ausgrenzung und Marginalisierung eher traditioneller Sektoren und Aktivitäten. Damit werden die modernen oder modernisierbaren Teile der jeweiligen Ökonomien in den europäischen Wirtschaftskreislauf eingebunden, während der interne wirtschaftliche Zusammenhang der Regionen geschwächt wird. Auf internationalem Niveau kommt es entsprechend zur Ausprägung einer deutlicheren Arbeitsteilung, und auf nationalem und regionalem Niveau zu einer weiteren Polarisierung der Entwicklung und Förderung relativ moderner bzw. traditioneller Monostrukturen.

Die Wirkungen der europäischen Strukturpolitiken in bezug auf das staatliche Handeln in den Mitgliedsländern schlagen sich vordergründig vor allem in einer Steigerung der Rationalität und Effizienz bei der Vorgehensweise der betroffenen Instanzen nieder: So zwingt die EG über die Art und Weise der Mittelvergabe die nationalen und lokalen Verwaltungsapparate ganz konkret zur Einhaltung von – knapp bemessenen – Terminen, zur Vorlage von koordinierten Entwicklungsplänen und -programmen, zur tatsächlichen Ausführung der anvisierten Maßnahmen, zur Beschleunigung der Planungs- und Ausführungsverfahren und zur Verkürzung oder Vereinfachung bürokratischer Instanzenwege. Sie läßt es sich auch nicht nehmen, notfalls vor Ort Kontrollen über die Einhaltung ihrer Bedingungen durchzuführen. Allerdings reichen die aus dieser Konstellation resultierenden Anpassungsprozesse bei weitem nicht aus, um die zunehmend komplizierten und inhaltlich heterogeneren Programme zu implementieren; es bedarf daher tiefgreifender Umstrukturierungen, wollen die Mitgliedsstaaten die EG-Mittel tatsächlich dazu nutzen und ausschöpfen. Entsprechende Umwälzungen, die die entwicklungspolitische Gesetzgebung, den Verwaltungsaufbau und die Kompetenzverteilung und schließlich generell das Verhältnis des Staates zur privaten Wirtschaft betreffen, sind denn auch zu konstatieren.

So hat Italien seine gesamte nationale Regionalpolitik, die seit über 30 Jahren in mehr oder weniger unveränderter Form die Staatsintervention zugunsten des Südens bestimmte, grundlegend reformiert. Als wichtigste Neuerungen sind die folgenden zu nennen:

- Zentralisierung der gesamten regionalpolitischen Kompetenz im Infrastrukturbereich vom nationalen auf das regionale Niveau;
- Einführung von Förderungsmaßnahmen zugunsten betriebsbezogener Dienstleistungseinrichtungen sowie von Subventionen für die Inanspruchnahme solcher Dienste;
- Einführung spezieller Koordinationsverfahren zwischen verschiedenen staatlichen Instanzen für die Planung und Ausarbeitung von Entwicklungsprogrammen.

Diese Neuerungen bilden den Rahmen für eine inhaltlich grundlegend veränderte Förderpolitik: Es können nunmehr flexiblere, dezentralere, variationsreichere und

insgesamt stärker wirtschafts- und marktbezogene Entwicklungsmaßnahmen konzipiert und implementiert werden.

In Griechenland, das durch ein hochgradig zentralistisches System und eine weniger differenzierte Wirtschaftsförderung gekennzeichnet ist, wurde eine Reform der Gemeinde- und Nomosverwaltungen in Gang gesetzt, die den unteren staatlichen Instanzen erstmals umfangreichere planungspolitische Kompetenzen zuweist, darüber hinaus wurde eine neue Verwaltungsebene zwischen Staat und Nomos eingeführt: Die sog. Region, die vor allem der Wahrnehmung von entwicklungspolitischen Aufgaben sowie von Koordinationsfunktionen dient. Mit diesen, eher spektakulären Reformen gehen eine Reihe weniger sichtbarer, darum jedoch nicht minder weitreichender Veränderungen einher, die vor allem die Art und Weise des staatlichen Handelns betreffen: So werden informelle Formen der Zusammenarbeit sowie der Entscheidungs- und Konsensfindung zwischen verschiedenen staatlichen, aber auch parastaatlichen Instanzen zunehmend dominant. Es werden Regelungsmechanismen »erfunden«, um markt- und betriebsbezogene Maßnahmen durchführen und insgesamt flexibler auftreten zu können, und schließlich ist auch eine Veränderung im Denken in dem Sinne zu konstatieren, daß die Aufgabe des Staates mehr und mehr in der Promotion und indirekten Stimulierung der privaten Wirtschaft gesehen wird.

Insgesamt werden damit in den Mitgliedsstaaten die traditionellen Formen staatlichen Handelns tendenziell aufgelöst zugunsten eines stärker marktgerecht funktionierenden Systems, das nicht nur besser in der Lage ist, den wirtschaftlichen Entwicklungs- und Modernisierungsprozeß stimulierend zu begleiten, sondern das auch stärker einer indirekten Einflußnahme von seiten der EG offensteht.

Der Gesamtprozeß der europäischen Integration

Wenn bis hierher stets die Rede war von einer Entwicklungsstrategie der EG, die in den Mitgliedsländern konsequent durchgesetzt wird, so beinhaltet das nicht ein bewußt geplantes Konzept; vielmehr bilden sich diese Strategien, ebenso wie die EG selbst, erst über den Prozeß der Politikimplementation heraus. D.h. erst über die Schwierigkeiten einer international ausgehandelten Politik entwickelt die Gemeinschaft die indirekten Mechanismen zur Beeinflussung der Mitgliedsstaaten, die letztendlich entwicklungssteuernd fungieren. Damit bildet sich tendenziell ein neuer Typus von Politik heraus, der eine inhaltliche Ausrichtung erfährt, ohne konkret inhaltlich bestimmt zu sein. Es ist in diesem System der Markt- und Konkurrenzmechanismus der Politikideen und faktischen Konzepte, der tragfähigen und vielversprechenden wirtschaftsfördernden Maßnahmen, der konkret darüber entscheidet, welche Ideen sich letztendlich als entwicklungsbestimmend durchsetzen. Dabei ist den »unteren« staatlichen Instanzen des Systems – den Mitgliedsstaaten und ihren zentralen und lokalen Behörden – ein breiter Handlungs- und Entscheidungsspielraum belassen. Dies ist weniger ein Zugeständnis der EG an die nach wie vor hochgehaltene Souveränität ihrer Mitglieder, als vielmehr eine funktionale Notwendigkeit: Nur über

eine weitgehende Autonomie aller betroffenen Instanzen, über vielfältige, an regionale und lokale Bedingungen anknüpfende Politikkonzepte und über eine diversifizierte Vertretung von Partikularinteressen gelingt es, die Gesamtproduktion einer hochgradig komplexen Ökonomie in internationalen Dimensionen zu regulieren und zugleich den Marktmechanismus im Staatsapparat zu simulieren. Indem diese neuen Mechanismen der Regulation – die zunächst neben und außerhalb der klassischen Nationalstaaten aus der Not einer EG ohne Befugnisse geboren wurden – in zunehmendem Maße die traditionellen Strukturen der Mitgliedsstaaten durchdringen und auflösen, bildet sich insgesamt ein neuer Typus von Integration heraus, der nicht durch politisch-hierarchische Beziehungen strukturiert ist, sondern der »unsichtbaren Hand« des Marktes folgt.

Es liegt auf der Hand, daß ein solches System nur über einen hohen Preis zu haben ist, der weit über das hinausgeht, was an »faux frais« der europäischen Entwicklungsstrategie bereits genannt wurde. Die Simulation des Markt- und Konkurrenzmechanismus im Staatsapparat mag vielleicht kurzfristig geeignet sein, den Wirtschaftsprozeß flexibel zu stimulieren; langfristig trägt sie jedoch alle Elemente dieses Mechanismus – für die der Staat bisher kompensierend aufkam – in das staatliche Handeln hinein:

- die enorme Verschwendung von gesellschaftlichen Ressourcen, die notwendig aus den ex-post Entscheidungen resultiert;
- die Schwierigkeit oder gar Unmöglichkeit, inhaltlich bewußt zu entscheiden und einzugreifen; und schließlich
- das Fehlen wirksamer Mechanismen der Kontrolle oder gar Gegensteuerung.

Es wird daher darauf ankommen, solche Mechanismen zu »erfinden« und zumindest als Sand in das neue Getriebe hineinzutragen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Mandel (1971), Deppe (1975), sowie zusammenfassend Statz (1979). Lediglich Poulantzas (1975) hat hierzu einen differenzierten Standpunkt vertreten.
- 2 Für Spanien liegen diese Raten bei über 20%. Die Zahlen für Griechenland und Portugal verschleiern das wahre Ausmaß der Arbeitslosigkeit, da es in diesen Ländern kaum Arbeitslosenunterstützung gibt und somit häufig keine offizielle Registrierung stattfindet.
- 3 Dies klingt zunächst nach alternativer Wirtschaftspolitik und weniger nach moderner Entwicklungsstrategie, muß aber im Kontext der relativen Unterentwicklung dieser Länder gesehen werden: Die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben knüpft dann einerseits an die Möglichkeiten dieser Länder im Rahmen der europäischen Konkurrenz an; andererseits werden somit Zuliefer- und komplementäre Ergänzungsstrukturen zu den international dominanten Großkonzernen geschaffen.
- 4 Lediglich für diese beiden Länder liegt eine langjährige Erfahrung vor, so daß die entsprechenden Anpassungs- und Transformationsprozesse auch tatsächlich nachgewiesen werden können.
- 5 Konkret sollen in den industriellen Umstrukturierungsgebieten neue ökonomische Aktivitäten, flankierende staatliche Vorleistungen und Innovationsprozesse sowie Umschulungsmaßnahmen für die Arbeitskräfte stimuliert werden. Es bedarf also jeweils der Erstellung eines konkreten, zugleich aber tragfähigen gebietsbezogenen Programms.

Literatur

- Busch, K. (1978): *Die Krise der Europäischen Gemeinschaft*, Köln/Frankfurt
- Deppe, F. (Hrg.) (1975): – *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration.*, Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg.
- Leggewie, C. (1979): Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Süden. In: *Leviathan*, Nr. 2, pp. 174-198
- Mandel, E. (1971): – *Die EWG und die Konkurrenz Europa-Amerika.*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main.
- Poulantzas, N., (1973) *Die Internationalisierung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der Nationalstaat*, Berlin
- Statz, A. (1979): *Grundelemente einer politisch-ökonomischen Theorie der westeuropäischen Integration*, Frankfurt
- Tömmel, I. (1986): Ökonomische Integration und Regionalpolitik in der EG. In: *Prokla, Zeitschrift für Politische Ökonomie*, Nr. 64, S. 109-137
- Tömmel, I. (1987): EC-Regional Policy: Its Impact on Regional Policies and Public Administration in the Mediterranean Member States. *Government and Policy, Environment and Planning*, Vol. 5, S. 369-381
- Wallace, H., Wallace, W., Webb, C. (eds.) (1983): – *Policy Making in the European Communities.*, Second edition, Wiley and Sons, London/New York.
- Williams, A. M. (1984): *Southern Europe Transformed*. London