

Krieger-Boden, Christiane

**Article — Digitized Version**

## Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Krieger-Boden, Christiane (1987) : Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 82-96

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1340>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Von Christiane Krieger-Boden

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG) verfügt im wesentlichen über zwei Instrumente mit denen sie regionalpolitisch aktiv werden kann<sup>1</sup>. Bereits seit Gründung der EG ist sie zur Kontrolle aller Beihilfeprogramme, einschließlich der regionalen, im Rahmen der EG-Wettbewerbsregeln verpflichtet. Im Jahr 1975 wurde der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) geschaffen, mit dem eigene regionalpolitische Maßnahmen der EG finanziert werden sollen. Mit einem allgemein zunehmendem Interventionismus innerhalb der EG hat die europäische Regionalpolitik mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Das im EWG-Vertrag genannte Ziel, die Wirtschaft zu harmonisieren, wird dahingehend interpretiert, daß es darauf ankomme, ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu kompensieren und so die Wirtschaftsergebnisse aneinander anzugleichen. Die Kommission soll daher insbesondere auf dem Gebiet der Regionalpolitik intervenieren<sup>2</sup>. Deren Zielsetzung ("den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern") wird in der Präambel (Abs. 5) und an anderen Stellen des EWG-Vertrags ausdrücklich als Gemeinschaftsziel genannt. Allerdings läßt sich auch eine marktorientierte Politik aus den rechtlichen Grundlagen ableiten: Gestützt auf entsprechende Vorgaben im EWG-Vertrag (z.B. in der Präambel, Abs. 4), wird dann als Aufgabe der Kommission hervorgehoben, den freien Wettbewerb zu sichern, der nach Aufhebung der Zölle zwischen den Mitgliedsländern intensiviert wurde. Die Kommission müßte danach versuchen, nationale Beihilfen jeglicher Art (einschließlich der regionalen) zu verhindern<sup>3</sup>. Mit dieser Sicht ist eine eigenständige Regionalpolitik der EG freilich nur schwer zu vereinbaren.

In diesem Beitrag werden die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission sowie Ausgestaltung und Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung eingehend untersucht und ökonomisch bewertet.

## Von der Beihilfenkontrolle zur Koordinierung der nationalen Regionalpolitik

Nach Art. 92 ff. des EWG-Vertrags unterliegen die nationalen regionalpolitischen wie auch die sonstigen Beihilfen der Aufsicht durch die Generaldirektion Wettbewerb<sup>4</sup>. Zwar sind sie, anders als sektorpolitische Maßnahmen, nach der herrschenden Rechtsauffassung nicht

<sup>1</sup> Z.T. hat sie sich dafür auch der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) bedient, die in der Hauptsache jedoch für andere Zwecke eingesetzt werden.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Gavin McCrone "Regional Policy in the European Communities". In: Geoffrey R. Denton (Hrsg.), *Economic Integration in Europe*. London 1969, S. 194 ff. - Eberhard Grabitz, "Gemeinsamer Markt und nationale Subventionen". In: Siegfried Magiera (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 100, Berlin 1985, S. 101.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Bodo Börner, "Gemeinsamer Markt und nationale Subventionen". In: Magiera, a.a.O., S. 83 ff. - Martin Seidel, "Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften". In: Bodo Börner, Konrad Neundörfer (Hrsg.), *Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt*. Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 32, Köln 1984, S. 55 ff.

<sup>4</sup> Jedenfalls soweit nicht, wie im Fall der Agrarpolitik, im Vertrag etwas anderes bestimmt ist.

grundsätzlich verboten, jedoch auch nicht grundsätzlich erlaubt. Der Vertrag sieht vielmehr vor: "Als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Art. 92 Abs. 3).

Die regionalen Beihilfen wurden gegenüber den sektoralen Hilfen seit jeher weniger kritisch beurteilt. Bereits der Spaak-Ausschuß, der den EWG-Vertrag mit vorbereitete<sup>5</sup>, befand, daß staatliche Beihilfen aus dem grundsätzlichen Verbot von wettbewerbsverfälschenden Beihilfen ausgenommen werden könnten, wenn sie dem Ziel dienten, "übersteigerte städtische Ballungen" zu vermeiden oder "ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen sozialen Gruppen" zu erhalten. Solche Beihilfen seien mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, weil sie weder "durch Begünstigung gewisser Unternehmen oder Produktionsbereiche den Wettbewerb verfälschen", noch "die Arbeitsteilung beeinträchtigen". Beispielhaft aufgeführt werden u.a. auch Beihilfen mit dem Zweck, die Industrie zu dezentralisieren. In diesen und in manchen anderen, späteren Äußerungen<sup>6</sup> klingt an, daß regionale Beihilfen im Grunde genommen allgemeine Maßnahmen seien, deren Effekte über die Wechselkurse ausgeglichen werden könnten<sup>7</sup> und die deshalb per se mit den Bedingungen des freien Markts verträglich seien<sup>8</sup>. Dies mag ein Grund für die Bereitschaft der EG-Kommission gewesen sein, den nationalen Regierungen zunächst weitgehende Gestaltungsfreiheit auf diesem Gebiet zu lassen.

Diese Haltung der EG-Kommission hielt jedoch nicht lange an. Die Rezession in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre hatte zur Folge, daß erstmals auch vergleichsweise reiche Industrieregionen in die nationale Regionalförderung einbezogen wurden. Bei der Kommission löste dies die Besorgnis aus, der Subventionswettbewerb zwischen den europäischen Regionen könnte eskalieren. Sie forderte daher, die Beihilfesätze für die einzelnen Regionen müßten in ihrer Höhe "je nach der Bedeutung der Probleme" in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, und sie erhob Anspruch, die "Anwendung der Beihilfesätze systematisch zu prüfen"<sup>9</sup>. In der Folgezeit wurde zunehmend versucht, auf die nationalen

<sup>5</sup> Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina (Vorsitz: Paul-Henri Spaak), Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister. Brüssel 1956, S. 62.

<sup>6</sup> Es wird sogar die Ansicht vertreten, regionale Beihilfen seien geradezu notwendig, um "räumliche Wettbewerbsverzerrungen" auszugleichen, wobei damit auch unterschiedliche Standorteigenschaften gemeint sind. Vgl. Fachgruppe Regionale Entwicklung der Beratenden Versammlung zur Vertretung von Wirtschaft und Gesellschaft (Berichterstatter: Paul Broicher), Staatliche Finanzhilfen für die regionale Entwicklung. Informationsbericht, Brüssel 1986, S. 9.

<sup>7</sup> Dafür wird ein Mechanismus unterstellt, wie ihn ein Sachverständigenausschuß unter Vorsitz von Jan Tinbergen analog für nationale Unterschiede bei den Umsatzsteuern beschrieben hat; vgl. Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Bericht über die durch die Umsatzsteuer aufgeworfenen Probleme auf dem gemeinsamen Markt. Verfaßt von dem gemäß Beschluß der Hohen Behörde, Nr. 1/53 vom 5. März 1953, gebildeten Sachverständigenausschuß. O.O., o.J., S. 24.

<sup>8</sup> Der Wettbewerb wird indessen nicht nur durch die Beeinflussung sektoraler Strukturen verzerrt, sondern auch durch staatliche Maßnahmen, mit denen u.a. Veränderungen der räumlichen Struktur oder der Betriebsgrößenstruktur bezweckt werden. Nur Maßnahmen, die in keiner Weise spezifisch sind, also weder nach Sektoren, noch nach Regionen, Betriebsgrößen, Betriebsergebnissen, Liquiditätsslagen oder ähnlichen, häufig benutzten Kriterien diskriminieren, werden durch Wechselkurse strukturneutral für das Ausland ausgeglichen.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1967. Brüssel 1968, S. 74.

Regionalpolitiken Einfluss zu nehmen. Seit 1972 werden die von der EG-Kommission entwickelten ersten sogenannten *Koordinierungsgrundsätze* zur Regionalbeihilfepolitik angewendet<sup>10</sup>. Sie bezwecken vor allem,

- die Beihilfesätze zu begrenzen (zunächst nur in den höher entwickelten Gebieten der Gemeinschaft; vgl. Übersicht 1),
- "undurchsichtige", d.h. nicht vergleichbare, Beihilfen zu beseitigen und
- einige allgemeine Regeln zur regionalen Ausrichtung und Differenzierung der Beihilfen aufzustellen – danach dürfen sich die regionalen Beihilfen nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken, müssen die Fördergebiete oder -zonen eindeutig abgegrenzt und in ihrer Intensität je nach dem Ausmaß der regionalen Probleme abgestuft sein.

Die Koordinierungsgrundsätze wurden in der Folgezeit verfeinert und erweitert (Übersicht 1). Obergrenzen für Beihilfesätze sind für alle Gemeinschaftsgebiete, differenziert nach vier Gruppen von Regionen unterschiedlichen Entwicklungsniveaus, festgelegt worden. Ferner wurden Regeln aufgestellt, die dazu dienen sollten, Beihilfen transparent zu gestalten<sup>11</sup>. Anfang der achtziger Jahre entwickelte die EG-Kommission dann eine interne Methode, nach der geprüft wird, ob eine Region überhaupt nationaler Beihilfemaßnahmen bedarf. Maßstab ist die regionale Abweichung des Lebensstandards und der Arbeitslosenrate vom Gemeinschaftsdurchschnitt und vom jeweiligen nationalen Durchschnitt. Dabei hat die Kommission für jedes Mitgliedland Schwellenwerte für die geforderte Mindestabweichung von diesem nationalen Durchschnitt festgelegt. Je höher das betreffende Mitgliedland insgesamt entwickelt ist, desto stärker müssen Regionen, die gefördert werden sollen, vom allgemeinen Lebensstandard des Landes abweichen<sup>12</sup>. Schließlich werden seit 1985 auch die Regionalentwicklungsprogramme der einzelnen Mitgliedstaaten mit in die Koordinierung einbezogen. Sie müssen seither nach einem einheitlichen Schema aufgestellt und von der Kommission auf Vereinbarkeit mit Gemeinschaftspolitik und -zielen geprüft werden. Diese Regelung findet sich in der jüngsten Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>13</sup>. Da dessen Mittel in Zukunft im Rahmen der Regionalentwicklungsprogramme vergeben werden sollen, werden hier die beiden Instrumente, die Beihilfenkontrolle und der Regionalfonds, die ursprünglich recht verschiedenen Zielen dienten, miteinander verknüpft und dadurch die Europäische Regionalpolitik verstärkt. Die Koordinierungsgrundsätze schränken die Gestaltungsfreiheit der nationalen Institutionen

<sup>10</sup> Europäische Gemeinschaft (EG), Brüssel: Erste Entschliessung vom 20. Oktober 1971 der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die allgemeinen Beihilferegulungen mit regionaler Zielsetzung. Amtsblatt: Mitteilungen und Bekanntmachungen, C 111 vom 4.11.1971; Allgemeine Beihilferegulungen mit regionaler Zielsetzung (Mitteilung der Kommission an den Rat), ebenda, S. 7 ff.

<sup>11</sup> EG, Mitteilung der Kommission über regionale Beihilferegulungen. Amtsblatt: Mitteilungen und Bekanntmachungen, C 31 vom 3.2.1979, Brüssel 1979.

<sup>12</sup> Für die Bundesrepublik wurde z.B. für das Jahr 1985 festgelegt, eine Region dürfe gefördert werden, wenn das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 76 vH des Bundesdurchschnitts unterschreite oder die Arbeitslosenrate 145 vH des Bundesdurchschnitts überschreite. Da diese Bedingungen für einige Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" nicht erfüllt waren, kam es zum Streit zwischen Kommission und Bundesregierung; vgl. EG, Entscheidung der Kommission vom 19. Februar 1986 über die Vereinbarkeit der Vergabe von regionalen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in sechs nach der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" geförderten Arbeitsmarktregionen. Amtsblatt: Rechtsvorschriften, L 12 vom 14.1.1987. Brüssel 1987.

<sup>13</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt: Rechtsvorschriften, L 169 vom 28.6.1984, Brüssel 1984.

Obersicht 1 - Zu den Koordinierungsgrundsätzen der EG-Kommission bei der Überprüfung der nationalen Beihilfen mit regionaler Zweckbestimmung

Gültig ab	Randgebiete									Zentralgebiete		
	Gruppe 1			Gruppe 2			Gruppe 3					
	Voraussetzungen/Rahmen für die Förderung	Obergrenze der Förderung <sup>1</sup>		Voraussetzungen/Rahmen für die Förderung	Obergrenze der Förderung <sup>1</sup>		Voraussetzungen/Rahmen für die Förderung	Obergrenze der Förderung <sup>1</sup>		Voraussetzungen/Rahmen für die Förderung	Obergrenze der Förderung <sup>1</sup>	
Anteil an Erstinvestition		Betrag je neu geschaffenen Arbeitsplatz	Anteil an Erstinvestition		Betrag je neu geschaffenen Arbeitsplatz	Anteil an Erstinvestition		Betrag je neu geschaffenen Arbeitsplatz	Anteil an Erstinvestition		Betrag je neu geschaffenen Arbeitsplatz	
1. Januar 1972	Gebiete <sup>2</sup> : West-Berlin, Zonenrandgebiet, französische „Entwicklungsprämien“-Gebiete, Mezzogiorno, ab 1.1.1973 dänische Beihilfegebiete und Irland									Gebiete <sup>2</sup> : übrige EG-6, ab 1.1.1973 übrige EG-9 mit Ausnahme der meisten britischen Beihilfegebiete <sup>3</sup>		
1. Januar 1975	Gebiete <sup>2</sup> : West-Berlin, Irland, Nordirland, Mezzogiorno, ab 1984 die meisten griechischen Beihilfegebiete			Gebiete <sup>2</sup> : französische „Entwicklungsprämien“-Gebiete, britische Beihilfegebiete, norditalienische Beihilfegebiete, ab 1984 einige griechische Beihilfegebiete			Gebiete <sup>2</sup> : Zonenrandgebiet, dänische Beihilfegebiete			Gebiete <sup>2</sup> : Übrige EG-9		
1. Januar 1979	-	höchste bestehende Förderung wird eingefroren	-	-	30 vH	-	-	25 vH	-	-	20 vH	-
1. Januar 1979	-	75 vH ergänzend: 25 vH <sup>4</sup>	13 000 ECU ergänzend: 4 500 ECU <sup>4</sup>	-	30 vH (40 vH) <sup>5</sup>	5 500 ECU	-	25 vH (30 vH) <sup>5</sup>	4 500 ECU	-	20 vH (25 vH) <sup>5</sup>	3 500 ECU
Anfang der achtziger Jahre	Schwellenwerte für BIP/ Einwohner und Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	75 vH ergänzend: 25 vH <sup>4</sup>	13 000 ECU ergänzend: 4 500 ECU <sup>4</sup>	Schwellenwerte für BIP/ Einwohner und Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	30 vH (40 vH) <sup>5</sup>	5 500 ECU	Schwellenwerte für BIP/ Einwohner und Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	25 vH (30 vH) <sup>5</sup>	4 500 ECU	Schwellenwerte für BIP/ Einwohner und Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	20 vH (25 vH) <sup>5</sup>	3 500 ECU
1. Januar 1985	wie zuvor; koordinierte Regionalentwicklungsprogramme der Mitgliedsländer <sup>7</sup>	75 vH ergänzend: 25 vH <sup>4</sup>	13 000 ECU ergänzend: 4 500 ECU <sup>4</sup>	wie zuvor; koordinierte Regionalentwicklungsprogramme der Mitgliedsländer <sup>7</sup>	30 vH (40 vH) <sup>5</sup>	5 500 ECU	wie zuvor; koordinierte Regionalentwicklungsprogramme der Mitgliedsländer <sup>7</sup>	25 vH (30 vH) <sup>5</sup>	4 500 ECU	wie zuvor; koordinierte Regionalentwicklungsprogramme der Mitgliedsländer <sup>7</sup>	20 vH (25 vH) <sup>5</sup>	3 500 ECU

<sup>1</sup> Subventionsäquivalente (nach Steuern), bei denen alle jeweils für ein Projekt erhältlichen regionalen Beihilfen berücksichtigt sind. - <sup>2</sup> Gebiete, in denen jeweils unterschiedliche Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen gelten. Die Aufteilung orientiert sich am Entwicklungsstand der jeweiligen Gebiete. Die hier genannten Fördergebiete einzelner Mitgliedsländer beziehen sich auf bestimmte Stichtage. - <sup>3</sup> Für diese galten die Koordinierungsgrundsätze zunächst nicht. - <sup>4</sup> Gültig ab 1.1.1981. - <sup>5</sup> Gilt, wenn sich die Beihilfe nach der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bemisst. - <sup>6</sup> Je nach Entwicklungsstand der einzelnen Mitgliedsländer unterschiedlich. Die Schwellenwerte lagen 1983 beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwischen 75 vH (Dänemark) und 85 vH (Griechenland, Irland, Italien und Vereinigtes Königreich) des Landesdurchschnitts; bei der Arbeitslosenquote zwischen 150 vH (Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Griechenland) und 110 vH (übrige Länder) des Landesdurchschnitts. - <sup>7</sup> Sind von den Mitgliedsländern nach einheitlichem Schema aufzustellen und werden von der Kommission auf Vereinbarkeit mit den Zielen und Politiken der Gemeinschaft überprüft. Im Rahmen dieser Programme werden auch die Mittel des Europäischen Regionalfonds eingesetzt.

für ihre eigene Regionalpolitik ein. Allerdings waren die Regierungen der einzelnen Mitgliedsländer durch ihre Zustimmung für diese Entwicklung selbst mitverantwortlich<sup>14</sup>. In der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 haben sie zudem durch einige Ergänzungen zum EWG-Vertrag die gesetzliche Grundlage für eine verstärkte Koordinierung der nationalen Regionalpolitik erweitert<sup>15</sup>. Betroffen sind davon auch die untergeordneten Gebietskörperschaften bis hin zu den Kommunen.

Die ursprüngliche Zielsetzung, die regionalen Beihilfen auf ihre Wettbewerbsverträglichkeit zu prüfen, rückte spätestens seit Mitte der siebziger Jahre immer mehr in den Hintergrund. Denn während anfangs regionale Beihilfen der Mitgliedsländer nur deshalb erlaubt waren, weil sie als wettbewerbsverträglich angesehen wurden, hat inzwischen auch die Kommission erkannt, daß regionale Beihilfen ebenso wie sektorspezifische den freien Wettbewerb beeinträchtigen dürften<sup>16</sup>; dennoch sind nicht alle Beihilfen verboten. Vielmehr wird mit Hilfe der Koordinierungsgrundsätze versucht, die nationalen Regionalbeihilfen in eine europäische Regionalpolitik einzubinden; diese zielt offensichtlich darauf ab, eine stärkere Konvergenz der europäischen Regionen zu erreichen<sup>17</sup>. Die Kommission versteht darunter zum einen den Abbau von Inflation und sonstigen wirtschaftlichen Ungleichgewichten, zum anderen die "Annäherung der Realeinkommen in den einzelnen Ländern und Regionen"<sup>18</sup>. Das letztere Ziel kann freilich nur erreicht werden, wenn entweder die rückständigen Gebiete schneller oder die am weitesten entwickelten langsamer wachsen als der Gemeinschaftsdurchschnitt.

### Der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung

Die Einrichtung des Regionalfonds im Jahre 1975 stand in engem Zusammenhang mit Verhandlungen mit den neuen Mitgliedstaaten Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich, die 1973 der Gemeinschaft beigetreten sind. Es war vor allem beabsichtigt, die regional unterschiedlichen Wirkungen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft zu kompensieren. Der Agrarfonds begünstigt Länder mit landwirtschaftlichen Überschüssen, und zwar besonders diejenigen, die Produkte der gemäßigten Zone wie Weizen, Milch und Rindfleisch produzieren. Angesichts dessen verlangten einige Länder, die sich dem Fonds gegenüber in einer Nettozahlerposition befinden (wie das Vereinigte Königreich und Italien) einen Ausgleich. Sie konnten dies um so nachdrücklicher fordern, als das Durchschnittseinkommen in diesen Ländern unter dem der Europäischen

---

<sup>14</sup> Vgl. z.B. Entschließung des Rates vom 6. Februar 1979 betreffend den Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft. Amtsblatt: Mitteilung und Bekanntmachungen, C 36 vom 9.2.1979, Brüssel 1979. Eine Ausnahme stellt allerdings die beschriebene Regelung zur Mindestabweichung dar. Sie ist von den nationalen Regierungen nicht gebilligt worden und wird auch nicht stillschweigend akzeptiert. Vgl. zur Kritik daran Klaus Stahl, "Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaft auf die Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland". Informationen zur Raumentwicklung 1986, H. 9/10 mit Schwerpunktthema "Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik?", Bonn, Bad Godesberg 1986, S. 79 ff.

<sup>15</sup> Art. 23 der Europäischen Einheitlichen Akte betreffend die neu eingeführten Art. 130a und 130b des EWG-Vertrags.

<sup>16</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1967, a.a.O., S. 74.

<sup>17</sup> Zur Problematik solcher Konvergenzpolitik, vgl. Horst Zimmermann, "EG-Begrenzung für deutsche Regionalpolitik?". Wirtschaftsdienst, Vol. 66, Hamburg 1986, H. 2, S. 92 ff.

<sup>18</sup> So Alois Pfeiffer, "Vorwort". In: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Elfter Jahresbericht. Brüssel 1986, S. III.

Tabelle 1 - Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquoten der EG-Länder 1970-1985

Land	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner <sup>1</sup> (ECU)				Arbeitslosenquote (vH)			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Bundesrepublik Deutschland .....	2 909	5 102	8 852	10 136	0,2	2,9	2,4	6,7
Belgien .....	2 433	4 707	7 811	7 948	0,9	3,2	7,0	11,9
Dänemark .....	2 682	5 553	8 348	10 049	1,0	6,8	6,0	8,5
Frankreich .....	2 453	4 709	7 946	9 218	1,5	3,3	5,4	9,5
Irland .....	1 102	1 978	3 631	4 768	5,8	9,6	7,2	16,5
Italien .....	1 800	2 723	4 883	6 032	2,7	3,3	5,3	9,8
Luxemburg .....	2 997	4 853	8 241	10 279	0,5	0,6	1,5	2,7
Niederlande .....	2 177	4 457	7 824	8 984	1,4	3,2	3,3	12,8
Vereinigtes Königreich .....	2 275	3 223	6 156	7 798	3,3	4,6	3,5	10,9
EG-Länder insgesamt <sup>2</sup> .....	2 306	4 025	7 109	8 452	1,9	3,7	4,2	9,5

<sup>1</sup> In jeweiligen Preisen. - <sup>2</sup> Nur aufgeführte Länder.

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT), Luxemburg: Regionalstatistik, 1972, 1975; Regionalstatistik Jahrbuch, 1981, 1983; Jahrbuch Regionalstatistik, 1984, 1985; Regionen, Statistisches Jahrbuch, 1986. - Eigene Berechnungen.

Gemeinschaft insgesamt lag (Tabelle 1). Als Antwort darauf sollte der Fonds, so die erklärte Zielsetzung, im Rahmen einer innergemeinschaftlichen Solidarität einen Umverteilungsbeitrag von den reichen an die armen Länder leisten<sup>19</sup>.

Die Mittel des Regionalfonds der Gemeinschaft (Tabelle 2) werden zum größten Teil im Rahmen von *Länderquoten* vergeben, die zwischen den Mitgliedsländern bis 1985 jährlich

Tabelle 2 - Ausgabenansätze des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung 1975-1985 (Mill. ECU)

Jahr	Insgesamt	davon:		Anteil am EG-Haushalt (vH)
		Interventionen <sup>1</sup>	Spezifische Maßnahmen	
1975	257,6 <sup>2</sup>	257,6 <sup>2</sup>	-	4,8
1976	394,3 <sup>2</sup>	394,3 <sup>2</sup>	-	5,6
1977	378,5 <sup>2</sup>	378,5 <sup>2</sup>	-	4,9
1978	581,0	581,0	-	4,6
1979	945,0	900,0	45,0	6,1
1980	1 165,6	1 106,8	58,2	6,7
1981	1 540,0	1 463,0	77,0	7,3
1982	1 759,5	1 669,0	90,5	7,6
1983	2 010,0	1 909,5	100,5	7,6
1984	2 140,0	2 025,0	115,0	7,3
1985	2 289,9	2 174,9	115,0	7,5

<sup>1</sup> Bis 1984: Unterstützungsmaßnahmen oder Quotenabteilung. - <sup>2</sup> Umgerechnet aus Europäischen Rechnungseinheiten.

Quelle: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Elfter Jahresbericht (1985). Brüssel 1986, S. 9.

<sup>19</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt: Rechtsvorschriften, L 73 vom 21.3.1975, Brüssel 1975. - Peruzzo stellt das Ziel der Kompensation für andere Gemeinschaftspolitiken gleichberechtigt daneben. Vgl. Giovanni G. Peruzzo, "EG-Regionalpolitik - Konzeption und Instrumente". In: Hans H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln 1985, A VII 1, S. 2.

Tabelle 3 - Verteilung der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung<sup>1</sup>  
nach Ländern 1975-1985

Land	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	vH										
Bundesrepublik											
Deutschland .....	3,2	4,0	8,5	8,9	6,2	6,3	3,4	3,0	2,1	4,7	3,2
Belgien .....	1,3	1,3	1,7	1,1	0,9	1,1	0,2	1,0	0,4	1,4	1,0
Dänemark <sup>2</sup> .....	1,3	1,3	1,3	1,0	1,2	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1	0,6
Frankreich <sup>3</sup> .....	15,4	15,3	14,1	14,8	16,6	17,6	9,4	18,5	13,5	11,5	12,1
Griechenland .....	-	-	-	-	-	-	15,0	12,0	16,8	11,3	17,6
Irland .....	6,6	6,9	6,0	6,3	6,5	6,9	6,3	6,1	4,8	6,9	6,6
Italien .....	41,3	40,8	38,1	39,6	40,4	43,5	42,0	33,3	38,7	34,7	37,5
Luxemburg .....	0,2	-	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	-	0,2	-
Niederlande .....	1,9	2,0	1,2	1,5	1,2	2,0	0,7	0,9	1,0	1,5	0,7
Vereinigtes Königreich ....	28,8	28,4	28,9	26,7	27,1	21,5	21,7	24,1	21,7	26,7	20,7
EG-Länder insgesamt <sup>4</sup> (Mill. ECU) .....	257,4 <sup>5</sup>	394,3 <sup>5</sup>	381,7 <sup>5</sup>	556,4	1961,8	1126,4	1668,4	1864,3	2115,5	2320,9	2321,4
	ECU je Einwohner										
Bundesrepublik											
Deutschland .....	0,2	0,2	0,5	0,8	1,0	1,2	1,2	0,9	0,9	1,8	1,2
Belgien .....	0,3	0,6	0,7	0,6	0,9	1,2	0,3	1,9	0,9	3,4	2,5
Dänemark <sup>2</sup> .....	0,7	0,9	1,0	1,1	2,2	2,2	3,8	3,4	4,3	4,8	2,6
Frankreich <sup>3</sup> .....	0,8	1,1	1,0	1,6	2,9	3,6	2,8	6,2	5,1	4,8	5,0
Griechenland .....	-	-	-	-	-	-	25,7	22,9	36,2	26,3	41,1
Irland .....	5,4	8,4	7,2	10,6	18,6	22,9	30,7	32,8	29,1	45,0	43,5
Italien .....	1,9	2,9	2,6	3,9	6,8	8,6	12,4	11,0	14,4	14,1	15,2
Luxemburg .....	1,6	-	1,1	1,4	2,1	1,3	4,4	6,0	-	12,9	-
Niederlande .....	0,3	0,6	0,4	0,6	0,8	1,6	0,9	1,2	1,4	2,5	1,2
Vereinigtes Königreich ....	1,3	2,0	2,0	2,7	4,7	4,3	6,4	8,0	8,1	11,0	8,5
EG-Länder insgesamt <sup>4</sup> ....	1,0	1,5	1,5	2,2	3,7	4,3	6,1	6,8	7,7	8,5	8,5

<sup>1</sup> Interventionen; bis 1984: Unterstützungsmaßnahmen oder Quotenabteilung. Alle Angaben beziehen sich auf die gebundenen Mittel. - <sup>2</sup> Bis 1984 einschließlich Grönland. - <sup>3</sup> Einschließlich der Departements d'outre mer (D.O.M.). - <sup>4</sup> Nur aufgeführte Länder. - <sup>5</sup> Umgerechnet aus Europäischen Rechnungseinheiten.

Quelle: EFRE, Jahresbericht. Brüssel, versch. Jgg. - Eigene Berechnungen.

ausgehandelt wurden. Dabei erhalten die Länder mit niedrigerem Entwicklungsniveau im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil höhere Quoten als Länder mit höherem Entwicklungsniveau. Bezogen auf die Einwohnerzahl wird Irland, dicht gefolgt von Griechenland, am stärksten gefördert. Ferner werden Italien und das Vereinigte Königreich bevorzugt unterstützt (Tabelle 3). Innerhalb dieses Quotensystems beteiligt sich der Regionalfonds auf Antrag der Mitgliedsländer an Hilfen für Investitionsvorhaben in den Sektoren Industrie, Handwerk und Dienstleistungen oder im Infrastrukturbereich. Die Investitionsvorhaben müssen Mindestvoraussetzungen erfüllen: Sie dürfen einen Betrag von 50 000 ECU nicht unterschreiten, und es müssen mindestens zehn neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Kommission prüft außerdem, ob es sich um "empfindliche" Wirtschaftsbereiche handelt, in denen beispielsweise "strukturelle Überkapazitäten" entstehen könnten, ob die Förderung mit dem Wettbewerbsrecht der EWG vereinbar ist und ob "Beiträge zur Entwicklung der jeweiligen Regionen" erkennbar sind<sup>20</sup>. Die vorgeschlagenen Vorhaben müssen

<sup>20</sup> So die Begründungen dafür, daß beantragte Vorhaben abgelehnt wurden, vgl. EFRE, Jahresbericht. Brüssel, versch. Jgg.

Tabelle 4 - Zur Abhängigkeit der Förderung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung<sup>1</sup> von den Durchschnittseinkommen und der Arbeitslosenquote in den Regionen der Europäischen Gemeinschaft<sup>2</sup> 1975, 1980 und 1983

Jahr	Regressionsgleichung	R <sup>2</sup>	F-Test
1975	$x = 0,075 - 0,0003 y_1 + 0,711 y_2$ (-1,784 <sup>*</sup> ) (4,494 <sup>**</sup> )	0,307	17,0 <sup>**</sup>
1980	$x = 2,544 - 0,0009 y_1 + 2,032 y_2$ (-2,278 <sup>*</sup> ) (5,073 <sup>**</sup> )	0,362	21,8 <sup>**</sup>
1983	$x = 12,410 - 0,0027 y_1 + 2,117 y_2$ (-3,195 <sup>**</sup> ) (2,805 <sup>**</sup> )	0,232	11,2 <sup>**</sup>

x EFRE-Mittel je Einwohner.  
y<sub>1</sub> Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in jeweiligen Preisen (ECU).  
y<sub>2</sub> Arbeitslosenrate.  
t-Werte in Klammern.  
\* Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.  
\*\* Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH.  
<sup>1</sup> Unterstützungsmaßnahmen/Interventionen (gebundene Mittel) in jeweiligen Preisen (ECU). - <sup>2</sup> Neun Länder.

Quelle: EFRE, Jahresbericht. Brüssel, versch. Jgg. - EUROSTAT, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

stets Teil der nationalen Regionalentwicklungsprogramme sein. Insofern spielen die auch als Unterstützungsmaßnahmen bezeichneten Beteiligungen des Regionalfonds eine flankierende Rolle bei den in den Mitgliedsländern verfolgten Regionalpolitiken. Dies ist auch der Grund dafür, daß auf der Ebene von Regionen, anders als auf der Ebene der Mitgliedsländer, der Zusammenhang zwischen der Höhe der finanziellen Aufwendungen des EFRE und dem Entwicklungsstand der geförderten Region nicht sehr eng ist (Tabelle 4). Nur ein Teil der regionalen Unterschiede beim Bezug von EFRE-Mitteln kann mit den regionalen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen und in der Arbeitslosenrate erklärt werden. Der Zusammenhang variiert im Zeitablauf; im ganzen nahm er sogar ab. Da reiche Länder ebenfalls Regionalpolitik betreiben und verhältnismäßig reiche Regionen national gefördert werden, erhalten diese finanzielle Mittel des Regionalfonds, während einige Regionen der armen Länder national nicht gefördert werden und daher auch keinen Anspruch auf EFRE-Mittel haben. Weil dieser Zustand von den europäischen Gremien als unbefriedigend empfunden wurde, ist der Regionalfonds umgestaltet worden:

- Im Jahre 1979 wurde zusätzlich eine sog. *quotenfreie Abteilung* in Höhe von 5 vH der gesamten Fondsmittel geschaffen<sup>21</sup>; die damit finanzierten Maßnahmen werden als spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen bezeichnet. Daraus ergibt sich für die EG-Kommission ein größerer Spielraum, nach Maßgabe eigener Kriterien Regionen zu fördern, und zwar im Hinblick auf das Ziel, die Wirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auszugleichen oder auch den strukturellen Auswirkungen besonders schwerwiegender Ereignisse zu begegnen<sup>22</sup>. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden im Rahmen von umfangreichen Sonderprogrammen vergeben, z.B. um negative Folgen der Süderweiterung der Europäi-

<sup>21</sup> Verordnung (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 6. Februar 1979 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt: Rechtsvorschriften, L 35 vom 9.2.1979, Brüssel 1979.

<sup>22</sup> Vgl. EFRE, Fünfter Jahresbericht 1979. Brüssel 1980, S. 7.

Tabelle 5 – Zur beabsichtigten Verteilung der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (vH)

Land	Beteiligungsspannen	
	1985	ab 1986
Bundesrepublik Deutschland .....	3,70 – 4,81	2,55 – 3,40
Belgien .....	0,90 – 1,20	0,61 – 0,82
Dänemark .....	0,51 – 0,67	0,34 – 0,46
Frankreich .....	11,05 – 14,74	7,48 – 9,96
Griechenland .....	12,35 – 15,74	8,36 – 10,64
Irland .....	5,64 – 6,83	3,82 – 4,61
Italien .....	31,94 – 42,59	21,62 – 28,79
Luxemburg .....	0,06 – 0,08	0,04 – 0,06
Niederlande .....	1,00 – 1,34	0,68 – 0,91
Portugal .....	- - -	10,66 – 14,20
Spanien .....	- - -	17,97 – 23,93
Vereinigtes Königreich .....	21,42 – 28,56	14,50 – 19,31
EG-Länder insgesamt .....	88,63 – 116,56	88,63 – 117,09

Quelle: EFRE (1985), a.a.O., S. 6.

schen Gemeinschaft auf die unmittelbaren Konkurrenten der neuen Mitgliedsländer zu mildern oder um die Umstrukturierung in Stahl- und Schiffbaugebieten zu erleichtern.

- Im Jahre 1985 wurden vor allem die quotengebundenen Unterstützungsmaßnahmen, die nun als Interventionen bezeichnet werden, tiefgreifend umgestaltet<sup>23</sup>. Die wichtigste Neuerung ist die Abkehr von festen Quoten hin zu einem System von *Beteiligungsspannen*, die jeweils für einen Dreijahreszeitraum festgesetzt werden. Die durch die neuen Untergrenzen (Tabelle 5) markierten Anteile an den EFRE-Mitteln stehen den Mitgliedsländern auf jeden Fall zu. Im Rahmen der verbleibenden Mittel von gut 11 vH kann die Kommission nach eigenem Ermessen Förderungsmittel auf die Mitgliedsländer verteilen; allerdings darf kein Land mehr als bis zu seiner festgelegten Obergrenze gefördert werden. Die Spannenregelung gibt der Kommission aber noch weitere Einflußmöglichkeiten: Da jedes Land möglichst viele Anträge einreicht, um die Chance zu haben, die Mittel bis zur jeweiligen Obergrenze auszuschöpfen, kann die Kommission eine Auswahl treffen. Alle Anträge werden in einem aufwendigen Verfahren von der Kommission geprüft; zum einen auf ihre Zulässigkeit entsprechend den Vorschriften der Verordnung, zum anderen daraufhin, ob sie dem Gemeinschaftsinteresse, so wie es von der Kommission interpretiert wird, Rechnung tragen. Eine weitere Veränderung ist, daß neben die Finanzierung einzelner Projekte nun die Finanzierung umfassenderer Entwicklungsprogramme für bestimmte Gebiete tritt. Durch diese Form der Förderung soll die Projektförderung im Fonds nach und nach völlig ersetzt werden. Vorgesehen sind *Gemeinschaftsprogramme*, die von der EG-Kommission veranlaßt werden, und *nationale Programme im gemeinschaftlichen Interesse*, die von den Mitgliedsländern veranlaßt werden. In jedem Fall sollen sie in enger Abstimmung zwischen den einzelnen Regierungen und der Kommission aufgestellt werden. Mehr als bei der Beteiligung an einzelnen Investitionsvorhaben wird mit den (oft mehrjährigen) Programmen versucht, die Wirtschaftsstruktur einzelner Regionen umzuformen und deren wirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Beispielsweise soll in noch nicht näher genannten benachteiligten Gebieten der Zugang zur Telekommunikation

<sup>23</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984, a.a.O.

Tabelle 6 - Finanzielle Aufwendungen für Regionalpolitik in den EG-Ländern 1983

Land	Nationale Maßnahmen <sup>1</sup>	EG-Maßnahmen <sup>2</sup>	Anteil der EG-Maßnahmen
	Mill. ECU		vH
Bundesrepublik Deutschland .....	1 504,5	43,7	2,9
Belgien .....	189,2 <sup>3</sup>	8,9	1,4 <sup>3</sup>
Dänemark .....	35,5	22,4	63,1
Frankreich .....	234,7	285,4	121,6
Griechenland .....	.	355,4	.
Irland .....	138,6	102,2	73,7
Italien .....	3 845,5	818,9	21,3
Luxemburg .....	6,9	-	-
Niederlande .....	133,6	20,1	15,0
Vereinigtes Königreich .....	1 378,5 <sup>4</sup>	458,4	28,2 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Bruttoausgaben in jeweiligen Preisen für wichtigste Maßnahmen. - <sup>2</sup> Nur Interventionen, gebundene Mittel. - <sup>3</sup> 1981. - <sup>4</sup> 1982.

Quelle: Douglas Yuill, Kevin Allen, European Regional Incentives. 1986 Edition, Glasgow 1986. - EFRE, Neunter Jahresbericht (1983). Brüssel 1983.

erleichtert werden, oder es soll das "endogene Energiepotential" erschlossen werden. Im Vereinigten Königreich sind drei Programme angelaufen, mit denen das alte Industriegebiet des Mersey-Beckens umstrukturiert, die Infrastruktur der Stadt Glasgow verbessert und in einem Gebiet im Nordosten Englands das Arbeitsangebot erweitert werden soll. Die neue Fonds-Verordnung sieht ferner vor, daß der 1980 erstmals erprobte "integrierte Ansatz" zu den sog. *integrierten Entwicklungsmaßnahmen* fortentwickelt wird. Innerhalb dieser Maßnahmen sollen außer dem EFRE auch andere EG-Finanzierungsinstrumente für regionale Zwecke mitherangezogen werden (z. B. die Europäische Investitionsbank, der Sozialfonds und der Agrarfonds).

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung hat sich somit von einer Ergänzungsförderung im Rahmen der nationalen Regionalpolitiken zu einer Institution entwickelt, mit der die Kommission selbst interventionistische Regionalpolitik betreibt. Sein Gewicht ist zwar, im Vergleich zu nationalen regionalpolitischen Maßnahmen, unterschiedlich groß. Für das stark geförderte Irland etwa erbringen die EFRE-Mittel noch einmal rund drei Viertel des Betrages, den das Land selbst für Regionalpolitik aufwendet, und in Frankreich übersteigen sie gar zeitweilig die im internationalen Vergleich allerdings recht geringen eigenen regionalpolitischen Fördermaßnahmen. Dagegen belaufen sich die EFRE-Mittel in der Bundesrepublik Deutschland und in Belgien auf weniger als 5 vH der regionalpolitischen Ausgaben dieser Länder (vgl. Tabelle 6). Da aber die nationalen Maßnahmen über die Beihilfenkontrolle ebenfalls dem wachsenden Einfluß der Kommission unterliegen und insbesondere über die Regionalentwicklungsprogramme der Mitgliedsländer mit den EFRE-Maßnahmen kombiniert werden, hat sich eine deutliche Hinwendung zu einer supranationalen Regionalpolitik vollzogen.

Für die weitere Entwicklung des EG-Regionalfonds, aber auch der Beihilfenkontrolle, dürfte die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 eine wichtige Rolle spielen. Mit ihr wurde dem dritten Teil des EWG-Vertrags über die "Politik der Gemeinschaft" ein ganzer Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" hinzugefügt. In den neuen Artikeln 130a ff. wird das bereits in der Präambel formulierte Ziel, die Wirtschaft zu harmonisieren und Entwicklungsabstände und -rückstände abzubauen, noch einmal hervorgehoben; die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wie die Ausrichtung der

Strukturfonds, zu denen außer dem EFRE der Europäische Sozialfonds und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, zählen, werden diesem Ziel ausdrücklich untergeordnet. Gestützt auf diese Ergänzungen des EWG-Vertrags, strebt die EG-Kommission an, in der Abkehr vom klassischen Instrumentarium der Ausgleichspolitik künftig noch stärker als bisher die Wachstumsbedingungen für die einzelnen Regionen zu beeinflussen, und zwar so, daß insbesondere die rückständigen Regionen rascher als die anderen wachsen. So betont sie, "die Gemeinschaftsinstrumente dürfen nicht weiterhin als Elemente eines Finanzausgleichssystems angesehen werden. Sie müssen vielmehr neben und im Einklang mit der Politik der Einzelstaaten und der Regionen eine gewichtige Rolle für die Konvergenz der Volkswirtschaften spielen"<sup>24</sup>. Getragen werden soll diese Politik insbesondere von den Strukturfonds; es ist beabsichtigt, deren Haushaltsmittel bis 1992 zu verdoppeln und damit den Anteil am Gemeinschaftshaushalt von gegenwärtig 16 auf etwa 25 vH zu erhöhen. Ergänzend will die Kommission bei der Beihilfenkontrolle "darauf achten, daß die Voraussetzungen für einen loyalen Wettbewerb gegeben sind" und gleichzeitig "dabei den Entwicklungsstand der Regionen berücksichtigen und so flexibel vorgehen, daß den jeweiligen lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird"<sup>25</sup>. Alles in allem strebt die Kommission an, den Interventionismus auch auf dem Gebiet der europäischen Regionalpolitik noch auszuweiten.

### Zur ökonomischen Begründung einer EG-Regionalpolitik

Aus ökonomischer Sicht lassen sich regionalpolitische Maßnahmen einer zentralen Ebene nur dann rechtfertigen, wenn öffentliche Güter existieren, die Auswirkungen auf alle untergeordneten Gebietskörperschaften haben, und wenn es keine Möglichkeit gibt, für diese regionenübergreifenden externen Effekte einen Markt zu schaffen<sup>26</sup>. Dies gilt sowohl für die nationale Ebene als auch – in noch stärkerem Maß – für die Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Es ist nicht einfach, Beispiele für derartige öffentliche Güter zu finden, von denen alle Mitgliedsländer einen Nutzen haben – zumal in der stark vergrößerten Gemeinschaft. Man könnte vielleicht an die geplanten und diskutierten Projekte eines Tunnels zwischen dem Vereinigten Königreich und dem Festland oder einer neuen Verbindung über die Alpen denken. Allerdings ist zweifelhaft, ob es sich dabei um öffentliche Güter handelt, weil die unmittelbaren Nutznießer durch Mautgebühren direkt zur Zahlung herangezogen werden könnten. Nur insoweit solche Einrichtungen mittelbar gewisse externe Effekte hervorbringen mögen, z.B. indem sie die Integration Europas fördern, die Arbeitsteilung verbessern und dadurch das Wirtschaftswachstum stimulieren, könnte eine entsprechende finanzielle Beteiligung der EG ökonomisch gerechtfertigt sein. Andere länderübergreifende externe Effekte müßten dagegen nach Möglichkeit internalisiert werden, indem rechtliche Rahmenbedingungen geändert werden. Ein besonders prägnantes Beispiel ist die Umweltverschmutzung. Eine adäquate Lösung wäre, für die Gemeinschaft einen rechtlichen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen Marktlösungen ermöglicht werden<sup>27</sup>. Die europäische Regionalpolitik, so wie sie gegenwärtig betrieben wird, greift jedoch weit über das hinaus, was ökonomisch geboten wäre; denn die Kommission beteiligt sich an wirtschaftspolitischen

<sup>24</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Eine neue Perspektive für Europa. Vorschläge, vorgelegt dem Europäischen Parlament. Wiedergegeben in *Agra-Europe*, Nr. 9/87 vom 2. März 1987, Bonn, Dokumentation, S. 3.

<sup>25</sup> Ebenda, S. 12

<sup>26</sup> Vgl. Adrian Bothe, "Regionalpolitik und Marktwirtschaft", in diesem Heft.

<sup>27</sup> Zu der Diskussion um verschiedene Konzepte, mit denen solche Marktlösungen erreicht werden sollen, vgl. Klaus-Werner Schatz, "Neue Wege im Umweltschutz". In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983, S. 232 ff.

Maßnahmen, die nur schwer mit externen Effekten gerechtfertigt werden können, oder führt sie in eigener Regie durch. Auch sind die Nutzen dieser Maßnahmen oft regional eng begrenzt, so daß sie auf nachgeordneten Ebenen angesiedelt werden könnten und müßten. Die schwerfällige EG-Verwaltung im fernen Brüssel kann im allgemeinen nur ungenaue Kenntnisse dessen haben, was vor Ort in den Regionen notwendig und möglich ist. Diese Kenntnisse sind jedoch erforderlich, um derart detaillierte regionale Programme entwerfen oder auch nur mitgestalten zu können, wie sie die Kommission beabsichtigt. Mangelt es daran, ist die Gefahr groß, daß Steuergelder fehlgeleitet und vergeudet werden<sup>28</sup>. Insofern dürfte die europäische Regionalpolitik die Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft eher beeinträchtigen als fördern; ökonomischen Zielen dient sie nicht<sup>29</sup>.

Aber die Maßnahmen der europäischen Regionalpolitik zielen auch eher auf Umverteilung ab. Dies gilt insbesondere für die an den Europäischen Regionalfonds geknüpften Aktivitäten. Zwei Aspekte spielen dabei eine Rolle. Zum einen, und dies ist die Position der Kommission, wird auf die bestehenden großen Disparitäten verwiesen, die den Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährden könnten und daher verringert werden müßten. Zum anderen wird befürchtet, diese Disparitäten könnten sich noch verschärfen, wenn Märkte geöffnet werden; dem müsse entgegengesteuert werden<sup>30</sup>. Die Annahme, daß sich bei unbehindertem Wirken der Marktkräfte die ökonomischen Aktivitäten dort konzentrieren, wo das Entwicklungsniveau am höchsten ist, und daß damit die Einkommensdivergenzen zunehmen, beruht auf der Vorstellung, daß in den wirtschaftlichen Zentren Agglomerationsvorteile anfielen. Diese Agglomerationsvorteile würden bewirken, daß Produktion und Einkommen in den Agglomerationsgebieten stärker wachsen als in den anderen Regionen (Myrdal-Hypothese<sup>31</sup>). Aufgrund eines positiven Zusammenhangs zwischen dem Wachstum des Sozialprodukts und der Steigerung der Produktivität sanken die Lohnstückkosten in den wachstumsstarken Regionen stärker als in den anderen Regionen, wobei unterstellt ist, daß sich die Löhne überregional einheitlich entwickeln. Damit würde die Investitionstätigkeit in den expandierenden Gebieten weiter zunehmen mit der Folge, daß sich das Wachstum weiter beschleunigt und dadurch die Produktivität erneut gesteigert wird. Unter diesen Bedingungen entstünde ein positiver Regelkreis für die expandierenden Regionen. Überdies wird vermutet, daß Agglomerationsgebiete Produktionsfaktoren binden und fortlaufend aus dem Umland anziehen, so daß an der Peripherie eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung kaum möglich sei<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Zu solchem Ergebnis kommt auch der Europäische Rechnungshof, der kürzlich einen Teilbereich der durch den Regionalfonds finanzierten Aktivitäten geprüft hat. Vgl. Rechnungshof, Sonderbericht 2/86 über die spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen des EFRE zur regionalen Entwicklung (nicht quotengebundene Maßnahmen) zusammen mit der Antwort der Kommission. Amtsblatt: Mitteilungen und Bekanntmachungen, C 262 vom 20. Oktober 1986, Brüssel 1986.

<sup>29</sup> Damit wird zudem der EWG-Vertrag verletzt, in dem das Wachstumsziel gleichberechtigt neben dem Ausgleichsziel genannt wird. Vgl. Günter Pütner, Willy Spannowsky, Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik. Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V., Bd. 17, Bonn 1986, S. 217.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. Colin Clark, F. Wilson, J. Bradley, "Industrial Location and Economic Potential in Western Europe". Regional Studies. Vol. 3, Oxford 1969, S. 197 ff. - David Keeble, Peter L. Owens, Chris Thompson, Centrality, Peripherality and EEC Regional Development. The Influence of Peripheral and Central Locations on the Relative Development of Regions. Cambridge 1981.

<sup>31</sup> Vgl. das "cumulative causation model" von Gunnar Myrdal, Rich Lands and Poor. New York 1957.

<sup>32</sup> Vgl. François Perroux, "Esquisse d'une théorie de l'économie dominante". Economie Appliquée, Tome 1, Paris 1948, S. 243-300.

Tabelle 7 – Zur Entwicklung der regionalen Konzentration und der regionalen Disparitäten in der Europäischen Gemeinschaft 1970–1985

	1970	1975	1980	1985
	Gini-Koeffizient <sup>1</sup>			
Bruttoinlandsprodukt <sup>2</sup> /qkm .....	0,5159	0,5014	0,4867	0,4976 <sup>3</sup>
Einwohner/qkm .....	0,4430	0,4334	0,4287	0,4340 <sup>4</sup>
	Variationskoeffizient <sup>5</sup>			
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner <sup>2</sup> .....	0,2929	0,3362	0,2905	0,2903 <sup>4</sup>
Arbeitslosenquote .....	0,7387	0,3979	0,4782	0,3105

<sup>1</sup> Abweichungen der Verteilung der kumulierten Bevölkerungs- bzw. BIP-Anteile von den entsprechenden kumulierten Flächenanteilen. Wertebereich von 0 (völlige Gleichverteilung) bis 1. – <sup>2</sup> In jeweiligen Preisen. – <sup>3</sup> 1983. – <sup>4</sup> 1982. – <sup>5</sup> Standardabweichung, als Anteil des Mittelwertes; gewichtet mit der Einwohnerzahl. Wertebereich von 0 (keine Streuung) bis unendlich.

Quelle: Vgl. Tabelle 1.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob sich die Entwicklung nach einem solchen Muster vollzieht. Die Lohnniveaus und deren Veränderungen unterscheiden sich besonders auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft, aber auch bereits innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer<sup>33</sup>. Es kann daher lohnend sein, auch in Regionen zu investieren, deren Produktivitätsniveau niedrig ist. Bei konsequenter Ausnutzung von Lohnkostenvorteilen können sich solche benachteiligten Regionen zunächst auf arbeitsintensive Produktionen spezialisieren, dann zunehmend Güter und Verfahren der wirtschaftlich führenden Gebiete imitieren und so schließlich zu den anderen Regionen aufholen. In der Weltwirtschaft gibt es zahlreiche Beispiele für den Erfolg eines derartigen Weges – und dies, obwohl den Aufsteigern der Zutritt zu relevanten Märkten häufig erheblich erschwert wird. Auch die bisherige wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Regionen bestätigt nicht die Befürchtungen derjenigen, die eine verschärfte Polarisierung durch die Marktkräfte erwarten. Die Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivitäten haben sich im Zeitraum 1970–1985 nahezu nicht verändert; auch die Unterschiede der regionalen Pro-Kopf-Einkommen sind weitgehend konstant geblieben (Tabelle 7). Deutlich abgenommen hat die Streuung der regionalen Arbeitslosenquoten (bezogen auf den Mittelwert); allerdings liegt dies daran, daß das allgemeine Niveau der Arbeitslosigkeit stark gestiegen ist, während die regionale Varianz nach wie vor beträchtlich ist. Die regionalen Disparitäten haben sich im Zeitraum 1970–1985 jedenfalls nicht verstärkt. Dies kann nicht als Ergebnis der europäischen Regionalpolitik gewertet werden; denn deren Interventionen sind erst seit Anfang der achtziger Jahre ausgedehnt worden und können damit für den untersuchten Zeitraum nahezu vernachlässigt werden. Es läßt sich ferner zeigen, daß nicht die am höchsten entwickelten Regionen die größten Wachstumsraten erzielt haben und die armen Regionen die geringsten – eher ist das Gegenteil der Fall. Einkommensniveau und -entwicklung waren im allgemeinen kaum korreliert, außer in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, und da negativ (Tabelle 8).

Für die EG-Kommission ist die Tatsache, daß sich die Disparitäten nicht verstärken und daß langfristig die Marktkräfte eventuell sogar zu Ausgleichstendenzen führen (was sie selbst ausdrücklich als möglich ansieht), nicht ausreichend<sup>34</sup>. Sie hält die bestehenden Disparitäten

<sup>33</sup> Vgl. Christiane Krieger, Carsten S. Thoro, Wolfgang Weskamp, Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft. Kieler Studien, 194, Tübingen 1985, S. 88 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Eine neue Perspektive für Europa. a.a.o. S. 4.

Tabelle 8 - Zur Abhängigkeit der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens<sup>1</sup> von dessen Niveau im Basisjahr in den Regionen der Europäischen Gemeinschaft 1975-1982

Jahre	Regressionsgleichung	R <sup>2</sup>	F-Test
1970-1975	$x = 10,2 + 0,0009y$ (1,424)	0,025	2,0
1975-1980	$x = 14,4 - 0,0006y$ (-5,551**)	0,278	30,8**
1980-1982	$x = 12,5 - 0,0004y$ (-2,193*)	0,058	4,8*

x Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner.  
y Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Basisjahr.  
t-Werte in Klammern.  
\* Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.  
\*\* Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH.  
<sup>1</sup> Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in jeweiligen Preisen (ECU).

Quelle: EUROSTAT, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

für zu groß und die Dauer der Ausgleichsprozesse für zu lang. Durch interventionistische Regionalpolitik sollen sie möglichst schnell überwunden werden. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland lassen Zweifel daran aufkommen, ob eine solche Strategie erfolgreich sein kann oder ob selektive Regionalpolitik nicht eher weitgehend eine Verschwendung von Steuergeldern ist<sup>35</sup>. Es kommt hinzu, daß solche Politik in der Regel zwar vorwiegend darauf ausgerichtet ist, das Wachstum der benachteiligten Regionen zu beschleunigen, aber implizit eben doch mögliches Wachstum in den weiter entwickelten Regionen bremst. Bestehende Wettbewerbsvorteile, beispielsweise in Agglomerationen, sollten aber nicht beseitigt, sondern genutzt werden, denn damit steigt das Einkommen der Gesamtwirtschaft und entsprechend auch der Teil, der für eine etwaige Umverteilung zur Verfügung gestellt werden könnte. Ein Grund für eine selektive Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft läßt sich also auch aus dem Umverteilungsziel nicht ableiten.

### Neuorientierung der EG-Politik notwendig

Die Forderung des EWG-Vertrags nach einer Verringerung des Entwicklungsabstands zwischen den Gebieten der Gemeinschaft gebietet nicht, dies unbedingt gegen die Marktkräfte zu tun; im Gegenteil könnten die Marktkräfte mobilisiert und gestärkt werden, um diesem Ziel näher zu kommen. Die Gemeinschaft könnte

- sich darum bemühen, daß volle Freizügigkeit hergestellt wird, indem beispielsweise nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigt oder Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit überwunden werden; denn gerade die ungehinderte Mobilität von Personen, Gütern und Kapital ist eine elementare Voraussetzung für eine Verminderung von Einkommensdisparitäten wie auch von Unterschieden der Arbeitslosigkeit, weil es dazu beiträgt, daß sich Faktorpreisrelationen und Knappheitsrelationen entsprechen<sup>36</sup>,

<sup>35</sup> Vgl. den Beitrag von Konrad Lammer, "Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik", in diesem Heft.

<sup>36</sup> Für Italien hat Adlung gezeigt, welche Bedeutung die Möglichkeit zur Auswanderung in den Norden Europas für die Verbesserung der Einkommensverhältnisse hatte. Vgl. Rudolf Adlung, Divergenz oder Konvergenz. Zur regionalen Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 91, Juli 1979.

- einen rechtlichen Rahmen setzen, der dezentrale Suchprozesse im Sinne eines Politikwettbewerbs zuläßt, z.B. für den Bereich der Arbeitsverhältnisse, der sozialen Absicherung, der Umweltproblematik; dies steht im Gegensatz zu dem in der EG gegenwärtig vorhandenen Streben nach größtmöglicher Rechtsvereinheitlichung,
- Wettbewerbspolitik betreiben, indem sowohl die Außenhandelsprotektion abgebaut als auch innerhalb der Gemeinschaft alle bestehenden Beihilfen, also auch regionale, schrittweise vermindert und neue nicht zugelassen werden. Es gibt in der Gemeinschaft, besonders in der Direktion Wettbewerb eine Tradition der Befürwortung eines freien Markts, auf die man sich wieder stärker besinnen sollte.

Auf diesem Weg könnte die EG-Kommission mit dazu beitragen, in Europa ein System konkurrierender Regionen zu schaffen, in dem jede Region weitgehend autonom, gestützt auf ihre komparativen Vorteile, versuchen kann, ihre eigene Entwicklung voranzutreiben<sup>37</sup>. Auch in einem solchen System würden einzelne Regionen versuchen, durch Beihilfen eine verstärkte Ansiedlung von Unternehmen zu erreichen. Die Gefahr eines Subventionswettlaufs erscheint aber vergleichsweise gering, wenn jede Region nur ihr eigenes Geld ausgeben kann. Ansiedlungsprämien würden wohl nur im Umfang der erwarteten Vorteile gewährt, die z.B. in Steuereinnahmen von den angesiedelten Unternehmen und von den beschäftigten Arbeitnehmern bestehen, in Agglomerationsvorteilen durch zunehmende Verdichtung oder auch in einer Minderung der sozialen Lasten, die sich daraus ergibt, daß neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Ansiedlungsprämien wären keine vergeudeten Ressourcen, sondern Abgeltung für positive externe Effekte, die eine Region der Unternehmensansiedlung beimißt<sup>38</sup>. Man kann vermuten, daß der Grenznutzen dieser Ansiedlungsprämien abnimmt, je besser es der Region geht, und dementsprechend auch die Höhe der Subventionen sinkt, die sie für neue Ansiedlungen zu zahlen bereit wäre. Damit würde der Subventionswettlauf von selbst an Grenzen stoßen.

Soweit aus sozialpolitischen Gründen eine Einkommensumverteilung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft als unumgänglich angesehen wird - dahingehende Forderungen könnten noch zunehmen, wenn sich weitere Länder der EG anschließen und die Einkommensunterschiede womöglich noch ausgeprägter würden -, wäre ein Finanzausgleich erwägenswert, z.B. in Form von Transferzahlungen oder Steuernachlässen<sup>39</sup>. Allerdings wäre auch in diesem Fall wie bei jeglicher Umverteilungspolitik zu erwarten, daß die Wachstumskräfte geschwächt werden: Je höher die Umverteilung ausfällt, um so geringer werden bei den Empfängern die Anreize sein, sich selbst zu helfen, und bei den Leistungsträgern, ihre Fähigkeiten voll auszuschöpfen. Die Verminderung der Selbstverantwortlichkeit des einzelnen spricht dafür, eine solche Politik - gerade auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft - eng zu begrenzen. Ein begrenzter Finanzausgleich, der an Maßnahmen der Deregulierung gekoppelt ist, weist Vorteile gegenüber einer interventionistischen Lösung auf, die auf der Produzentenseite ansetzt: Insbesondere werden die Knappheitsrelationen nicht verfälscht, und es besteht größere Transparenz hinsichtlich der Nutznießer der Maßnahmen, die zugleich auch eine zielgerechtere Ausgestaltung ermöglicht. Zudem wird die Eigenverantwortlichkeit der Regionen in bezug auf Einnahmen und Ausgaben gestärkt und nicht zuletzt dürften die Verwaltungskosten geringer sein. Die gegenwärtig betriebene EG-Politik und insbesondere die von der Kommission vorgesehenen Reformen gehen - so gesehen - in die falsche Richtung.

<sup>37</sup> Vgl. den Beitrag von Rüdiger Soltwedel, "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik", in diesem Heft.

<sup>38</sup> Vgl. Ulrich van Suntum, "Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz". *Kyklos*, Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Vol. 34, Basel 1981, Fasc. 2., (S. 216-229) S. 222.

<sup>39</sup> Das Instrument des Finanzausgleichs könnte auch auf andere Politikbereiche der EG ausgedehnt werden, die in erster Linie auf Umverteilung abzielen (z.B. auf die Agrar- und die Sozialpolitik). Damit wäre auch das Argument hinfällig, Regionalpolitik sei zur Kompensation unerwünschter Auswirkungen anderer Maßnahmen der EG notwendig.