

Zimmermann, Horst

**Article — Digitized Version**

## EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Zimmermann, Horst (1986) : EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 2, pp. 92-97

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136131>

**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.*

# EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik?

## Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik

Horst Zimmermann, Marburg

**Die EG-Kommission hat im Falle einiger Regionen Widerspruch gegen eine Regionalförderung durch Bund und Länder eingelegt und teilweise durchgesetzt. Begründet wurde dieser Schritt mit wettbewerbspolitischen Argumenten. Dahinter steht jedoch vermutlich auch das weiterreichende Konvergenzziel der EG: Wirtschaftliche Abstände zwischen den Regionen sollen unter anderem dadurch verringert werden, daß solche mit überdurchschnittlichen Leistungen nicht gefördert werden dürfen. Auf welche weiteren Politikbereiche außer der Regionalpolitik muß sich ein ernstgenommenes Konvergenzziel noch erstrecken? Welches Ausmaß solch einer Konvergenzpolitik ist mit dem vorhandenen Grad an Solidarität in der EG vereinbar?**

Die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, wie sie sich in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und in zahlreichen Landesförderprogrammen ausdrückt, ist bei der Förderung einiger Regionen neuerdings auf Einspruch der EG-Kommission gestoßen. Verfahren wurden schon seit 1979 eingeleitet, und im Juli 1984 entschied die Kommission, daß eine regionale Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen für die Arbeitsmarktregionen Borken-Bocholt und Siegen zu untersagen sei; ein Antrag auf Aussetzung der Entscheidung wurde vom Europäischen Gerichtshof im Juni 1985 abgelehnt<sup>1</sup>. Im Dezember 1984 eröffnete die EG-Kommission das Verfahren gegen bestimmte Landesfördermaßnahmen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern, und im Januar 1985 leitete sie das Verfahren gegen die Einbeziehung von sechs Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Hessen in Landesförderprogramme und in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ein; weitere Teilregionen werden im Hinblick auf ein Verfahren geprüft<sup>2</sup>.

Die rechtliche Basis für diese Eingriffe der EG liegt derzeit noch nicht auf regionalpolitischem Gebiet. Viel-

mehr werden die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag herangezogen. Soweit von der Regionalpolitik eines Mitgliedslandes offenkundig wettbewerbspolitisch bedenkliche Effekte ausgingen, konnte die EG-Kommission schon immer eingreifen, also beispielsweise bei verkappten Sektoralhilfen. Inzwischen ist jedoch zu vermuten, daß diese eigentlich strikt wettbewerbsbezogenen Vertragsnormen nun auch dazu verwendet werden, ein auf Regionen bezogenes „Konvergenzziel“ der EG-Kommission durchzusetzen, weil einer solchen Konvergenzpolitik eine eigenständige Legitimation im EWG-Vertrag fehlt. Diese Verwendung einer Rechtsnorm für ein Ziel, auf das sie eigentlich nicht ausgerichtet ist, erschwert die Begründung der beabsichtigten Eingriffe und eröffnet den betroffenen Mitgliedsländern entsprechende Klagemöglichkeiten, wodurch bisher wohl das Ausmaß derartiger Eingriffe niedrig gehalten worden ist<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Entscheidung 85/12/EWG der Kommission vom 23. 7. 1984. KOM (84) 1272 endg. - Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 13. Juni 1985, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 166, S. 7. 1985. - Zu früheren Verfahren vgl. K. S t a h l: Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland aus deutscher Sicht, in: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Berlin 1983, S. 123.

<sup>2</sup> Vgl. Staatliche Beihilfen. Bundesrepublik Deutschland, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 340, 20. 12. 1984. - Staatliche Beihilfen. Bundesrepublik Deutschland, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 28, 30. 1. 1985. Vgl. den Hinweis in: Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1083/84, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 151, 20. 6. 1985.

<sup>3</sup> Zu dieser Grenze siehe insbesondere die in Arbeit befindliche Studie von G. P ü t t n e r: Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung (Bonn), letzter Teil. Der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsvorschriften und regionalpolitischen Eingriffen ist auch Gegenstand einer im Entstehen befindlichen Stellungnahme des Instituts für Kommunalwissenschaften (St. Augustin).

*Prof. Dr. Horst Zimmermann, 51, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Philipps-Universität in Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beraterkreises der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung in Bonn sowie Mitglied der Expertengruppe „Regionalpolitik in Europa“ des Instituts für Kommunalwissenschaften in St. Augustin.*

Das Konvergenzziel der EG-Kommission wird denn auch nicht aus den Zielen einer europäischen Wettbewerbspolitik, sondern einer EG-Regionalpolitik abgeleitet und findet sich folgerichtig in der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Dort ist niedergelegt, daß sowohl die europäische Regionalpolitik als auch die Koordinierung der nationalen Regionalpolitik der Mitgliedsländer dazu beitragen sollen, „ein höheres Maß an Konvergenz der Volkswirtschaften zu verwirklichen und eine ausgewogene Verteilung der Wirtschaftstätigkeit im Gebiet der Gemeinschaft sicherzustellen“<sup>4</sup>.

### Rückgriff auf Wettbewerbsvorschriften

Für die Erreichung dieser Ziele sind die Eigenmittel des Fonds bei weitem zu gering, zumal sie nur zu einem kleinen Teil für eine eigenständige Politik der Kommission zur Verfügung stehen. Daher richtet sich das Interesse der Kommission zunehmend auf die Regionalpolitik der Mitgliedsländer. Gerade hier fehlen der Kommission aber die unmittelbar aus dem EWG-Vertrag ableitbaren Eingriffsmöglichkeiten, so daß ein Rückgriff auf die Wettbewerbsvorschriften der Art. 92-94 EWG-Vertrag verständlich wird. Daß auch bereits in der EG-Rechtsprechung im Rahmen dieser eigentlich nur auf den Wettbewerb bezogenen Vorschriften und ihrer Interpretation eine regionalpolitische Komponente akzeptabel erscheint, zeigte das Urteil im Philip-Morris-Fall, wo der Kommission zugestanden wurde, eine Beihilfe u.a. deshalb als ungerechtfertigt einzustufen, weil sie geeignet schien, eine Investition in einem wirtschaftsstarken Mitgliedsland (Niederlande) zu induzieren, die auch in einem wirtschaftsschwachen Mitgliedsland hätte stattfinden können<sup>5</sup>.

Es ist denkbar, daß im Laufe der Zeit die Durchsetzung des Konvergenzziels seitens der EG, soweit die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten betroffen ist, eine festere Rechtsgrundlage im EG-Recht erhält und die Eingriffe in die nationale Regionalpolitik weiter zunehmen. Ein Indiz dafür, daß dies ohnehin beabsichtigt ist, muß in der Äußerung von Peter Sutherland, dem für Wettbewerb zuständigen Mitglied der EG-Kommission, auf der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz 1985 gesehen werden, daß die Regionalpolitik der Mitgliedsländer reduziert werden müsse, damit das Mittelmeerprogramm greifen könne.

Unter der Perspektive, daß das Konvergenzziel eine festere rechtliche Basis erhalten könnte, ist aus der Sicht des einzelnen Mitgliedlandes der bisher völlig übersehene Tatbestand zu beachten, daß die Durchsetzung des Konvergenzziels keineswegs auf die Regionalpolitik beschränkt bleiben kann, wenn dieses Ziel ernstgenommen wird. Vielmehr wären alle Ebenen, auf denen regionale Ausgleichspolitik betrieben wird, und alle Politikbereiche, die auf interregionale Ausgleichsmaßnahmen zielen, von der Logik eines Konvergenzziels her einzubeziehen und dürften daher im Zeitablauf wahrscheinlich auch politisch betroffen sein.

Im folgenden werden daher Merkmale, die eine Regionsebene und einen Politikbereich der Mitgliedstaaten unter dem EG-Konvergenzziel als relevant erscheinen lassen, kurz behandelt. Daran anschließend werden entsprechende Politikbereiche, nach Ebenen geordnet, erörtert. Dabei wird sich zeigen, daß die Konzentration auf die Regionalpolitik einen begrenzten Fall eines sehr viel weiteren Eingriffspotentials für eine Konvergenzpolitik darstellt, die daher nach Richtung und Ausmaß einer Bewertung bedarf.

### Ebenen und Politikbereiche

Das Konvergenzziel der EG-Kommission bezieht sich auf das Gebiet der Gemeinschaft und postuliert, daß die Volkswirtschaften, also die Mitgliedsländer als regionale Einheiten, „konvergieren“ sollen und daß die Wirtschaftstätigkeit im Gebiet der Gemeinschaft ausgewogener werden soll. Mit den „Volkswirtschaften“ ist also explizit die Ebene der Mitgliedsländer angesprochen. Eine zweite explizit erwähnte Ebene ist die der „Regionen“, die Gegenstand der EG-Regionalpolitik und Raster des periodischen Berichts über die Regionalprobleme in der EG sind. Dazwischen liegt nach der Korngröße des Rasters die Ebene der Bundesländer in einem föderativen System wie der Bundesrepublik Deutschland.

Wenn Volkswirtschaften und „Regionen“ explizites Objekt einer Konvergenzpolitik sind, hieße die Bundesländer auf Dauer auszulassen eine inkonsistente Politik zu betreiben. Dies wird um so deutlicher, wenn man die begründete Vermutung in die Betrachtung einbezieht,

<sup>4</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169, 28. 6. 1984, S. 1. Die Basis zu dieser Verordnung findet sich in Art. 2 EWG-Vertrag. Zum Zusammenhang der EG-Eingriffe mit dem Konvergenzziel siehe auch den Hinweis bei K. S t a h l: Die Bedenken der EG-Kommission ..., a.a.O., S. 125. Als Vorschlag zur expliziten Aufnahme des Konvergenzziels in den EWG-Vertrag siehe: Acte Unique Européen, CONFRGEM 1/86, S. 31, Article 130 A („...réduire l'écart entre les diverses régions“).

<sup>5</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 17. September 1980: Philip Morris Holland BV gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache 730/79, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs 1980-7, S. 2692. - Zur regionalpolitischen Begründung vgl. auch P. D ü e s b e r g, R. W a l t h e r: Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland, in: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 110 f. Der gesamte Zusammenhang zwischen Wettbewerbsvorschriften und regionalpolitischen EG-Eingriffen ist Gegenstand von G. P ü t t n e r: Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, a.a.O.

daß die vierte Ebene, die der Gemeinden, wahrscheinlich in Kürze ebenfalls Gegenstand von Erwägungen und möglicherweise Eingriffen der EG-Kommission werden wird, weil einige deutsche Großstädte ausländischen Unternehmen Zusagen in Hinblick auf hohe Subventionszahlungen oder zumindest kostenentlastende Vorleistungen gemacht haben sollen.

Wenn drei Ebenen bereits Objekt des Konvergenzziels sind und die Einbeziehung der vierten nur eine Frage der Zeit sein dürfte, dann stellt sich um so dringlicher die Frage, welche Politikbereiche – auf jeder dieser Ebenen – möglicherweise Anlaß zu Eingriffen geben können. Ob aber die Politik irgendeiner Ebene unterhalb der EG (Mitgliedsländer, Bundesländer, „Regionen“, Gemeinden) unter einem Konvergenzziel als bedeutsam anzusehen ist, hängt von mehreren Eigenschaften des Politikbereichs ab:

Der Politikbereich muß Raumrelevanz haben<sup>6</sup>, sich also gewollt oder ungewollt auf bestimmte regionale Einheiten seiner Ebene beziehen. Dabei stehen die explizit raumrelevanten Politikbereiche hier im Vordergrund.

Mit der wirtschaftlichen Größe der durchschnittlichen regionalen Einheit je Ebene steigt das „Zusammenfassungspotential“. Damit ist die Summe dessen gemeint, was auf einer Ebene mit Blick auf die regionale Entwicklung schwerpunktmäßig konzentriert eingesetzt werden kann und unter EG-Aspekten dann, wenn die Ausgangslage schon gut war, zu überregionalen Divergenzen beitragen kann. Dieses Potential ist auf der jeweils höheren Ebene größer, also am größten mit Blick auf ein gesamtes Mitgliedsland.

Ob das Potential genutzt wird, d.h. ob eine unterschiedliche Beeinflussung der regionalen Einheiten auf einer Ebene auch erfolgt, hängt stark von der politischen Handlungsfähigkeit auf der Ebene ab, ist also bei einem Mitgliedstaat oder Bundesland größer als bei einer „Region“, die in der Regel vergleichsweise schwache Kompetenzen hat.

Die Wirksamkeit einer raumbezogenen Maßnahme hängt schließlich auch davon ab, ob der Zuschnitt der einzelnen Einheit auf einer Ebene zumindest einen Wirtschaftsraum (im funktionalen Sinne etwa einen regionalen Arbeitsmarkt) mehr oder weniger vollständig umfaßt, was insbesondere auf der Gemeindeebene jeweils zu prüfen ist.

Mit Blick auf diese Eigenschaften haben die verschiedenen Ebenen und einige der auf ihnen ablaufenden Politikmaßnahmen für ein Konvergenzziel erhebliche Relevanz. Bei der folgenden Behandlung der Ebenen werden daher jeweils solche Maßnahmenbereiche angesprochen, die unter dem Konvergenzziel der EG-Kommission naheliegende Objekte für weitere Eingriffe darstellen.

### Ebene der Mitgliedsländer

Als den Hauptansatzpunkt für EG-Eingriffe unter einem Konvergenzziel würde man eigentlich die Ebene der Mitgliedsländer erwarten, und sie wird als Ebene der „Volkswirtschaften“ ja auch explizit angesprochen. Wenn in nur einem Mitgliedsland oder in nur wenigen die nationalen – privaten oder öffentlichen – Ressourcen voll auf Wachstum ausgerichtet werden, wie beispielsweise lange Zeit in Japan geschehen, so ist das „Zusammenfassungspotential“ auf dieser Ebene am größten. Die Handlungsautonomie ist auf dieser Ebene ohnehin am stärksten, und ein geschlossener Wirtschaftsraum liegt schon allein wegen der Währungsgrenzen vor.

<sup>6</sup> Zur Raumrelevanz innerhalb eines Mitglieds- oder auch Bundeslandes vgl. H. Zimmermann: Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, Baden-Baden 1981, S. 19 ff.

**VDEW**

## Jahresstatistik 1984

DIN A 4, 510 Seiten, DM 336,-

In der Reihe der Jahrgangfolgen der VDEW-Jahresstatistik liegt der Band 1984 vor. Er bietet mit einer detaillierten Darstellung der Einzelangaben von 686 Elektrizitäts- Versorgungsunternehmen einen umfassenden Überblick über die öffentliche Elektrizitätserzeugung und -versorgung in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West).

Im tabellarischen Teil I **Leistung und Arbeit** ist der Firmenname des Unternehmens, der Sitz seiner Verwaltung und die Unternehmensform, die über die Kapitalbeteiligung Auskunft gibt, ausgewiesen.

Der Teil II **Betriebsmittel** enthält die einzelnen Kraftwerke der Unternehmen.

Die **Gesamtergebnisse** fassen die Einzelangaben der Unternehmen in übersichtlichen Tabellen und mehrfarbigen graphischen Darstellungen zusammen.

Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt bei



**Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft  
der Elektrizitätswerke mbH — VDEW**  
Stresemannallee 23 · Tel. 069/6304-325  
D-6000 Frankfurt/Main 70

In der Politik eines bereits wirtschaftsstarken Mitgliedlandes, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit insgesamt noch weiter zu steigern, ist daher der denkbar stärkste Hebel für eine wirtschaftliche Auseinanderentwicklung der EG zu sehen. Dennoch unterliegt ein Mitgliedland als Ganzes bisher keinerlei Restriktion oder auch nur Bewertung unter dem Konvergenzziel. Dies ist um so erstaunlicher, als ein Mitgliedstaat etwa mit einer regional ungezielten Technologieförderung, und zwar unabhängig davon, ob sie unmittelbar bei Unternehmen oder indirekt ansetzt, eine theoretisch unbegrenzte Möglichkeit hat, sogar seine Spitzenregionen implizit zu fördern, da sich eine solche Förderung überwiegend in diesen Regionen niederschlagen dürfte. Wenn daher eine explizite regionalpolitische Förderung bestimmter Regionen, die wirtschaftlich im Mittelfeld oder darüber liegen, durch die EG untersagt wird, dürften implizit zugunsten solcher Regionen wirkende Programme (und vielleicht auch der nicht von Einsprüchen bedrohte Infrastrukturausbau in diesen Regionen) weiter vordringen. Das ist ordnungspolitisch zwar als Übergang zu einer weniger differenzierenden Politik zu begrüßen, läuft unter dem Konvergenzziel aber auf daselbe hinaus.

### Bundesländer

Mit Blick auf ein föderativ aufgebautes Mitgliedland wie die Bundesrepublik ist auch die Ebene der Bundesländer ein auf Dauer unvermeidlicher Ansatzpunkt für Konvergenzüberlegungen der EG. Hier wie auf den darunterliegenden Ebenen gilt dies sowohl für eine Politik, die zwischen den Einheiten auf einer Ebene differenziert, als auch für die „Eigenförderung“ einer einzelnen wirtschaftsstarken Einheit. (Bei den zuvor angesprochenen Mitgliedsländern galt nur das Argument der Eigenförderung, da ein Ausgleich zwischen Mitgliedstaaten, soweit er stattfindet, ohnehin Sache der EG ist und von ihr mit dem Konvergenzziel abgestimmt werden kann.)

Für eine aus EG-Sicht kritische Analyse des Länderfinanzausgleichs – als wichtigstem Instrument zur laufenden Beeinflussung der finanziellen Position der Bundesländer – böte der jetzige Streit um den Länderfinanzausgleich besonders gute Anhaltspunkte, da die (hier fiskalische) Definition von „arm“ vs. „reich“ derzeit vom dem Bundesverfassungsgericht zur Sprache kommen könnte<sup>7</sup>. Darf – aus dem Blickwinkel des EG-Verbots der Förderung von Siegen und ähnlichen Gebieten – ein

<sup>7</sup> Dazu, daß das Verfahren unter Umständen vor diesem Schritt haltmachen könnte, vgl. O. - E. G e s k e : Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H.9, S. 446 ff.

<sup>8</sup> Bayern erhält „gerade noch“ Finanzausgleichsleistungen und ist daher mit dem Fall Siegen oder ähnlichen in dem anderen Regionsraster vergleichbar. Vgl. Finanzbericht 1986, Bonn 1985, S. 104 f.

Land wie Bayern durch Umlage und Bundesergänzungszuweisungen gefördert werden<sup>8</sup>, wenn es reicher ist als sehr viele andere EG-Regionen?

Die Finanzausgleichsmechanismen im Länderfinanzausgleich und im Kommunalfinanzausgleich legen die Kriterien, „Förderswellen“ etc. für regionale Zahlungen genau fest und böten an sich ähnlich präzise Ansatzpunkte für eine EG-„Koordinierung“ wie die Gemeinschaftsaufgabe. Zudem hat die wirtschaftliche Wachstumsstrategie eines Bundeslandes wegen des größeren Potentials mehr Durchschlagskraft als die einer „Region“ und gefährdet die Konvergenz daher eher; dafür spricht auch die größere Handlungsfähigkeit einer Landesregierung im Vergleich mit der einer „Region“.

Unter einem strikt verfolgten Konvergenzziel dürfte dann eine wie auch immer geartete Politik eines wirtschaftsstarken Bundeslandes mit dem Ziel, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weiter zu verbessern, nicht zulässig sein. Dies gilt auch dann, wenn die Förderung ohne jede regionale Differenzierung innerhalb des Bundeslandes erfolgt. Vielmehr ist bei dieser Betrachtungsweise auf der Ebene der Bundesländer das einzelne Bundesland dann ebenso „die Region“ wie zuvor das einzelne Mitgliedland, und ihre „Eigenförderung“ wäre daher zu untersagen.

### Ebene der „Region“

Die Ebene der Region folgt nach der Korngröße des Regionsrasters (jedenfalls aus dem Blickwinkel eines föderativen Staates mit Bundesländern) erst an dritter Stelle. Wenn sich die Konvergenzbemühungen der EG mit entsprechender EG-Eigenförderung also auf die Region konzentrieren, so wird eine Ebene gewählt, die nach der wirtschaftlichen Durchschlagskraft und den Chancen einer eigenbestimmten und intensiv verfolgten Entwicklungsstrategie eher als schwach einzustufen ist. Lediglich das Kriterium der unter Wachstumsaspekten funktionalen Abgrenzung wäre einigermaßen erfüllt, jedenfalls wenn man auf die Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zurückgreift.

### Ebene der Gemeinden

Für die Gemeindeebene gilt ähnliches wie für die Bundesländer. Als Instrument für den Ausgleich zwischen Kommunen fungiert der kommunale Finanzausgleich, der genaue Kriterien für arm und reich festlegt und hier nach große Summen verteilt. Dabei werden den Gemeinden oberhalb der vorgesehenen Reichtumsschwelle nicht etwa Finanzmittel weggenommen (negative Schlüsselzuweisungen), so wie es im Länderfinanz-

ausgleich zahlende Bundesländer gibt, sondern diese „abundanten“ Gemeinden sind nur von den Zuweisungen ausgeschlossen. Der bei weitem größte Anteil der deutschen Gemeinden liegt unter dieser Abundanzschwelle. Dazu gehören auch viele Großstädte, die überdies wegen des „Hauptansatzes“, der nach der Ortsgröße gestaffelt ist, nochmals besonders bevorteilt sind. Sie alle sind sicherlich weitaus reicher als die gleich großen Gemeinden in den ärmeren Regionen der EG und erhalten dennoch Zuweisungen, um die Versorgung der Bevölkerung und Unternehmen in ihrem Gemeindegebiet verbessern zu können. Außerdem ist Entscheidungsautonomie gegeben, und ein Zusammenfassungspotential und räumliche Abgrenzung nach wirtschaftlichen Schwerpunkten sind zumindest bei großen und nicht zu eng abgegrenzten Städten anzunehmen.

Man könnte analog zur Wirtschaftsförderungspolitik eines Mitgliedslandes oder eines Bundeslandes auch hier argumentieren, daß die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik dieser Gemeinden dem Konvergenzziel zuwiderlaufe. Dies gilt am stärksten für die Politik der besonders reichen Städte wie Stuttgart oder Frankfurt/M.

Sowohl die Zuweisungen an Gemeinden als auch die Wirtschaftsförderungspolitik der Gemeinden selbst wären im Falle vieler deutscher Kommunen daher unter einem EG-Konvergenzziel eigentlich kritisch zu betrachten, und die EG-Kommission dürfte sich bald den ersten offensichtlichen Fällen dieser Art zuwenden.

### Bewertung der EG-Konvergenzpolitik

Die vorstehenden Überlegungen zeigten, daß die „Region“ als eher zufällige Einheit kaum einem Konvergenzziel innerhalb der EG zum Durchbruch verhelfen könnte. Weder das Ausmaß der interregional bewegten Ströme noch ihr vermutlicher regionaler Entwicklungseffekt (und damit der Konflikt zum Konvergenzziel) reichen hierzu aus, zumal ein konzertiertes Handeln „der Region“ nicht zu erwarten ist, wie es für ein Mitglieds- oder Bundesland oder eine Stadt möglich ist, wodurch der Entwicklungsbeitrag einer gegebenen Summe vervielfacht werden kann.

Wenn eine EG-Konvergenzpolitik zwischen mehreren Ebenen frei wählen könnte, wäre die Wahl der Ebene der „Region“ als Ansatzpunkt der Politik nicht zu verstehen. Es werden hierfür also eher andere Überlegungen ausschlaggebend sein. Dazu gehört der Aspekt der technischen Anknüpfungsmöglichkeit, denn die Gemeinschaftsaufgabe legt beispielsweise ein ausgebautes System von Regionsabgrenzungen, Zielen und Instrumenten einer erklärten nationalen „Konvergenzpolitik mittels regionaler Wirtschaftspolitik“ offen. Auch

könnte der wahlweise geringe politische Widerstand gegen eine solche EG-Politik eine Rolle spielen, denn von der Förderung ausgeschlossene „Regionen“ können sich politisch, im Gegensatz zu Mitgliedsländern, Bundesländern und Gemeinden, kaum artikulieren.

Daß aber überhaupt der EG-Zugriff auf eine dieser Ebenen und die dort ablaufende regionale Umverteilung erfolgt, sollte Anlaß sein, Ziel und Ausmaß einer EG-Konvergenzpolitik künftig grundsätzlicher zu diskutieren. Hierfür sind zwei Gründe anzuführen:

□ Das Ausmaß der Eingriffe auf der Ebene der „Region“ wird vorläufig gering gehalten, weil der rechtliche Eingriffsgrund nicht direkt regionalpolitischer Art ist und damit der Eingriff nicht unmittelbar verteilungsorientiert erfolgen kann. Vielmehr muß die Hilfskonstruktion der produktionsbezogenen bzw. sektoralen Wettbewerbsverzerrung bemüht werden. Sollte dieser Notbehelf durch eine Modifizierung des EG-Rechts einmal überflüssig werden, so wäre schon auf Ebene der „Region“ eine sehr viel weitergehende Einschränkung der nationalen Regionalpolitik insbesondere eines wohlhabenderen Mitgliedslandes wie der Bundesrepublik zu erwarten.

□ Der Blick auf die drei übrigen Ebenen und einige ihrer bedeutenden Maßnahmebereiche zeigte, welches Eingriffspotential sich dann darüber hinaus für eine rechtlich abgesicherte EG-Konvergenzpolitik ergeben könnte und bei konsequenter Verfolgung dieses Ziels ergeben müßte. Auf allen vier Ebenen könnte ein Land mit dem Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland kaum noch eine regionale Einheit (Land, Region oder Gemeinde) überregional alimentieren. Auch wäre eine Eigenförderung der Einheiten einer Ebene – unabhängig davon, ob regional differenziert oder nicht – nicht länger zulässig, denn fast jede regionale Einheit einer Ebene läge vermutlich über dem jeweiligen EG-Durchschnitt, auf jeden Fall aber oberhalb der niedrigeren EG-weiten „Armutsschwelle“ und damit Förderungsbedürftigkeit.

Wenn man die bisherigen Aktivitäten der EG auf diesem Gebiet in den derzeit noch begrenzten Bereichen vor diesem erweiterten Hintergrund sieht, so stellt sich die grundsätzliche Frage, ob beim derzeitigen Stand der politischen Integration in der Gemeinschaft mit der entsprechend (noch) geringen Solidarität der Mitgliedstaaten ein solches Konvergenzziel vertretbar und politisch durchsetzbar ist.

Es sind zwei völlig verschiedene Ansätze, ob wie im Falle des Regionalfonds der EG gemeinsam aufgebrauchte Mittel an förderbedürftige Regionen verteilt werden oder ob unter einem Konvergenzziel die Bemühungen in den Mitgliedstaaten um die Verbesserung der ei-

genen Situation oder die der (relativ) schwächeren Glieder auf irgendeiner Ebene unterhalb der EG verboten werden.

### Überstrapazierte Solidarität

Der erste Ansatz entspricht dem Verfahren internationaler Hilfsorganisationen oder auch nationaler Hilfsfonds und erhält seine politische Legitimation auch in der breiten Wählerschaft nicht zuletzt aus einer wahrscheinlich tief verwurzelten Einstellung heraus, daß eigene wirtschaftliche Stärke dazu verpflichtet, den weniger Erfolgreichen zu helfen; er ist am ehesten – einseitig – altruistisch motiviert. Der zweite, dem Konvergenzziel entsprechende Ansatz besteht aus einer abgestimmten Verhaltensweise, bei der der eine sich zurückhält, um den anderen nicht zu weit zurückfallen zu lassen; das Motiv müßte eher in – gemeinsamer – Solidarität liegen.

Ob diese Solidarität ausreichend vorhanden oder in naher Zukunft herzustellen ist, kann bezweifelt werden. Schon für den einzelnen Bürger dürfte es schwer sein einzusehen, warum die Nicht-Förderung seiner Region (oder gar seines Bundeslandes bzw. seiner Gemeinde) Irland oder Portugal helfen soll. Im Gegenteil kann ihm wie auch dem verantwortlichen Wirtschaftspolitiker der vermutlich zutreffende Gedanke kommen, daß der EG am meisten gedient ist, wenn sie insgesamt möglichst wohlhabend ist und dementsprechend viel über ihr Budget umverteilen kann. Dazu müßte sie am stärksten die Regionen mit dem größten Wachstumsbeitrag fördern bzw. deren Eigenförderung zulassen<sup>9</sup>.

Hinzu kommt, daß die EG mit der Süderweiterung die Schwelle der Förderungswürdigkeit immer tiefer anzu-

setzen hätte, wenn sie das Konvergenzziel unverändert verfolgen will<sup>10</sup>. Ob dann allerdings der Hinweis für den Bergmann im Ruhrgebiet, daß er nicht gefördert werden dürfe, weil der portugiesische Bauer sehr viel ärmer sei, auf Verständnis stößt, darf füglich bezweifelt werden. Solche interregionalen Ausgleichsmechanismen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg können nur mit sich ausbildender Solidarität in einer europäischen Föderation zum Tragen kommen<sup>11</sup>. Gerade diese Solidarität dürfte aber mit der Süderweiterung eher abnehmen, denn sie ist auch eine Funktion der Größe der Gemeinschaft. Der Vorstoß der EG zur Durchsetzung des Konvergenzziels und die Süderweiterung sind also zwei miteinander kaum kompatible Entwicklungen. Da die Süderweiterung beschlossen ist, sind nennenswerten Erfolgen bei einem weitgesteckten Konvergenzziel keine günstigen Prognosen zu stellen.

<sup>9</sup> Vgl. zu dieser Problematik im Hinblick auf die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik Deutschland H. Zim m e r m a n n: Mögliche Strategien zur Beeinflussung des Strukturwandels in Verdichtungsräumen, erscheint in „Raumforschung und Raumordnung“, im Druck; zur Anwendung auf die Situation in Nordrhein-Westfalen vgl. d e r s.: Inhalt und Konsequenzen möglicher Strategien zur Beeinflussung der Verdichtungsräume in Nordrhein-Westfalen, hrsg. von den Industrie- und Handelskammern zu Aachen usw., Dezember 1984.

<sup>10</sup> Zur Bedeutung der Süderweiterung für die EG-Eingriffe in die deutsche Regionalpolitik vgl. K. S t a h l: Die Bedenken der EG-Kommission. . . , a.a.O., S. 124 ff., insbes. S. 127 ff., sowie die Diskussion zum Referat von P. D ü e s b e r g, R. W a l t h e r: Die Bedenken der EG-Kommission, a.a.O., S. 121.

<sup>11</sup> Nach Auffassung der MacDougall-Kommission befindet sich die EG zur Zeit noch in einer präföderalen Phase (Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration (MacDougall-Bericht), Bd. I: Generalbericht, Brüssel 1977, S. 21 ff.).

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Manfred Holthus/Dietrich Kepschull (Hrsg.)

## DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK WICHTIGER OECD-LÄNDER

– Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikationen –  
Band 2  
Länderbeitrag Frankreich: Christian Wilhelms

Großoktav, 538 Seiten, 1985, brosch. DM 55,-

ISBN 3-87895-288-0

V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   –   H A M B U R G