

Weise, Christian

Article — Digitized Version

EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Weise, Christian (1995) : EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 64, Iss. 2, pp. 266-278

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141094>

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.

EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

von Christian Weise

1. Einführung

Bei der Beschäftigung mit der Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit sind — gerade im Zeichen der Diskussion um Deregulierung und subsidiären Einsatz europäischer Politik — zunächst die grundsätzlichen Fragen zu beantworten, ob eine Politik zur Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in Europa überhaupt notwendig ist und in welchem Ausmaß hierbei staatliche Eingriffe in den Marktprozeß erforderlich werden. Vor dem Hintergrund der Beantwortung dieser Fragen kann dann das politische Konzept der EU daraufhin geprüft werden, ob es effektiv und effizient ist und ob es auch in seiner Umsetzung den entwickelten Anforderungen genügt. Einleitend wird „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ definiert und ein kurzer Überblick über das Konzept der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit gegeben¹.

1.1 Was ist „regionale Wettbewerbsfähigkeit“?

Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit ist in der wirtschaftspolitischen Debatte umstritten. Zahlreiche Meßkonzepte stehen dabei im Vordergrund². Zum Teil betonen sie die Bedeutung technischen Wandels (z.B. Anteil an weltweiten Patentanmeldungen), arbeiten mit Input-Faktoren (z.B. Humankapital, FuE-Aufwendungen als Anteil am BIP) oder verwenden Output-Faktoren (z.B. Welthandelsanteile). Abgesehen von der Nicht-Verfügbarkeit entsprechender regional disaggregierter Daten eignen sich derartige Indikatoren aber allenfalls als Hilfsmittel bei der Analyse der Ursachen heute erreichter und der Prognose künftig erreichbarer Wettbewerbsfähigkeit. Die Begriffsdefinition selbst muß breiter angelegt werden. Der Wettbewerb dient einem Ziel; wettbewerbsfähig ist, wer dauerhaft diesem Ziel nahekommmt: effiziente Produktion und damit letztendlich dauerhafte Sicherung eines hohen Lebensstandards für die jeweilige Bevölkerung.

Diesem grundsätzlichen Gedanken entspricht auch die Definition, die die Europäische Kommission in Anlehnung an eine OECD-Definition gewählt hat: *Wettbewerbsfähigkeit ist die Fähigkeit von Unternehmen, Industriezweigen, Regionen, Nationen oder supranationalen Regionen, unter Bedingungen des internationalen Wettbewerbs den*

*Produktionsfaktoren dauerhaft ein relativ hohes Einkommens- und Beschäftigungsniveau zu sichern*³. Eine Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit zielt also auf die Erhöhung des regionalen Pro-Kopf-Einkommens (für europäische Vergleiche in der Regel gemessen als BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten) und eine Senkung regionaler Arbeitslosenquoten.

Eine Region ist — funktional betrachtet — eine Gebiets-einheit, innerhalb der sich die überwiegende Mehrzahl der sozioökonomischen Beziehungen ihrer Einwohner abspielt. So werden die Arbeitsmarktregionen in Deutschland zum Beispiel danach abgegrenzt, daß sich der Berufspendelverkehr überwiegend in ihren Grenzen entfaltet. Im folgenden wird der Begriff „Region“ jedoch entsprechend der nach administrativen Grenzen gegliederten Systematik der EU benutzt, an der die EU ihre Politik ausrichtet und für die regional abgegrenzte Daten vorliegen⁴. Diese nicht an ökonomischen Kriterien orientierte Definition von „Region“ kann im Einzelfall zu Fehlschlüssen verleiten. So war laut Europäischer Kommission in den Jahren 1989 bis 1991 Hamburg die bei weitem reichste Region in der EU mit einem BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten von fast 200 vH des EU-Durchschnitts; der südlich an Hamburg angrenzende Regierungsbezirk Lüneburg wies dagegen einen Wert von gut 80 vH auf und war damit die ärmste NUTS-2-Region des früheren Bundesgebiets⁵. Eine Berücksichtigung der Pendlerströme würde diese Ergebnisse

¹ Diese politischen Maßnahmen fallen rechtlich in die Zuständigkeit der mit dem Maastrichter Vertrag gegründeten Europäischen Gemeinschaft (EG) — vor November 1993 in die der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Sie sind damit Teil des sogenannten ersten Pfeilers der Europäischen Union (EU). Aus sprachlichen Gründen ist hier dennoch in der Regel von der Politik der EU die Rede.

² Für eine ausführliche Diskussion vgl. Schumacher u.a. (1995) und den Artikel von Trabold in diesem Heft.

³ Europäische Kommission (1994a), S. 15; vgl. auch Jacob (1995), S. 20.

⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques: NUTS-Systematik; wenn nicht anders vermerkt, ist die NUTS-2-Ebene gemeint. In der EU12 gab es 183 NUTS-2-Regionen, in Deutschland entsprechen sie den Regierungsbezirken.

⁵ Europäische Kommission (1994b), Tabelle A.27.

relativieren. Da jedoch die Problemregionen in der Union überwiegend zusammenhängende Gebiete bilden, dürfte der verzerrende Effekt nicht allzu groß sein.

1.2 Der regionalpolitische Ansatz der EU — Ein Überblick

In der EU existiert ein ausgebautes System politischer Instrumente zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Es besteht im wesentlichen aus den drei sogenannten Strukturfonds und dem noch relativ jungen Kohäsionsfonds⁶. Unter den drei Strukturfonds ist der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) der wichtigste. Daneben gibt es den Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung). Die Tätigkeit des EFRE ist von vornherein direkt auf den Abbau regionaler Ungleichgewichte gerichtet. Der ESF ist allgemein für die beschäftigungspolitischen Programme auf europäischer Ebene zuständig (z.B. Bekämpfung von Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Qualifizierungsprogramme); der EAGFL-Ausrichtung kümmert sich um die Verbesserung der Agrarstrukturen, also beispielsweise um die Förderung der Weiterverarbeitung in den Erzeugerregionen. ESF und EAGFL-Ausrichtung sind in ihrer Tätigkeit zwar rechtlich nicht auf Problemregionen beschränkt; sie konzentrieren dennoch einen Großteil ihrer Aktivitäten auf die Förderregionen. Der Kohäsionsfonds wurde in Maastricht neu geschaffen. Durch ihn werden Verkehrsinfrastruktur- und Umweltprojekte in den vier ärmsten Mitgliedstaaten der EU gefördert.

Mit der vorletzten Reform der Strukturfonds wurde 1988 ein Katalog von Zielen gemeinschaftlicher regionaler Strukturpolitik erstellt, und es wurden verschiedene Typen von Problemregionen definiert, die im Mittelpunkt der Bemühungen stehen sollen. Hierauf wird später noch ausführlich eingegangen. Die wichtigsten Instrumente der Fonds sind die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen, die Unterstützung von gewerblichen Investitionen, Qualifizierungsprogramme und die Motivation zur Bildung von Netzwerken. Voraussetzung jeder Förderung ist die Einbindung aller Maßnahmen in konsistente Entwicklungsstrategien. Die Regionen beantragen die Förderung ihrer strategischen Pläne, die den Vorgaben der Fondsverordnungen ausgerichtet sein müssen. Wenn die Kommission die Pläne genehmigt, werden sie im Laufe des Förderzeitraumes mit konkreten Projekten gefüllt. Sogenannte Begleitausschüsse, in denen Europäische Kommission, Mitgliedstaat und Region vertreten sind, sollen die regelgerechte Umsetzung der Förderprogramme gewährleisten.

Der finanzielle Umfang der gemeinschaftlichen Regionalpolitik war bei Gründung des EFRE im Jahr 1975 gering; alle drei Fonds zusammen nahmen gut ein Zehntel des EG-Budgets in Anspruch. Das Finanzvolumen wurde dann zusammen mit tiefgreifenden institutionellen Änderungen ab 1989 stark vergrößert. 1992 machte es bereits ein knappes Viertel aus, und 1999 soll der Anteil sogar ein Drittel betragen. Gemessen in absoluten Größen haben sich die struk-

Tabelle 1

Ausgewählte Regionen der EU, geordnet nach dem BIP pro Kopf

Rang	Region	BIP pro Kopf ¹⁾ EU 12 = 100 1989-90-91	Bevölkerung kumulativer Anteil 1991
1	Thüringen	30,0	0,8
27	Andalucia (Spanien)	57,8	11,6
40	Puglia (Italien)	74,1	20,7
88	Koblenz	92,4	40,1
125	Aquitaine (Frankreich)	103,3	60,7
158	Lazio (Italien)	116,8	81,4
172	Lombardia (Italien)	134,7	91,1
179	Hamburg	194,5	100,0

¹⁾ Gemessen in Kaufkraftparitäten; durchschnittliches BIP pro Kopf in EU 12: 14374 KKP.
Quelle: Europäische Kommission (1994), 5. Bericht zur Lage der Regionen.

turalpolitischen Ausgaben von 1987 bis 1993 real verdoppelt. Bis 1999 sollen für die besonders bedürftigen Regionen 70 vH der Mittel verwendet werden.

2. Sind Maßnahmen zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit in der EU notwendig?

Das regionale Gefälle in der EU ist erheblich⁷. Beim BIP pro Kopf und auch bei den Arbeitslosenquoten sind die regionalen Unterschiede sehr ausgeprägt (siehe Tabellen 1 und 2). Sieht man einmal aufgrund der unzureichenden Datenbasis von den neuen deutschen Bundesländern ab, so lagen die ärmsten Regionen zu Beginn der neunziger

⁶ Vgl. Franzmeyer, Seidel, Weise (1993) und DIW (1993). Hinzu kommen die Initiativen der Kommission zum Ausbau der sogenannten transeuropäischen Netze, die noch nicht zur konkreten Umsetzung gelangt sind und hier nicht weiter verfolgt werden.

⁷ Vgl. Europäische Kommission (1994b).

Tabelle 2

Ausgewählte Regionen der EU, geordnet nach der Arbeitslosenquote

Rang	Region	Arbeitslosen- quote ¹⁾ 1991-92-93	Bevölkerung kumulativer Anteil 1991
2	Andalucia (Spanien)	27,4	2,2
17	Asturias (Spanien)	17,7	10,0
30	Madrid (Spanien)	13,5	20,0
66	Cornwall, Devon (UK)	10,0	40,5
105	Salop, Staffordshire (UK)	7,7	60,1
144	Oost-Vlanderen (Belgien)	5,5	80,3
160	Lombardia (Italien)	3,9	90,5
181	Luxembourg	1,9	100,0

¹⁾ Durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU: 9,4 vH.
Quelle: Europäische Kommission (1994), 5. Bericht zur Lage der Regionen.

Jahre vor allem in Griechenland; aber auch in den anderen südeuropäischen Ländern und im Vereinigten Königreich finden sich viele arme Regionen. Auffällig ist Italien, das sich wie kein anderes Land in der EU in sehr arme und sehr reiche Regionen aufteilt. Arbeitslosigkeit war vor allem ein Problem in den spanischen Regionen, Deutschland hatte im EU-Vergleich eher günstige Werte.

Zwischen 1980 und 1991 — dem letzten Jahr, für das EU-weit vergleichbare Regionaldaten zu Verfügung stehen — hat sich die Situation nicht verbessert. Zwar nahm die Streuung des *nationalen* BIP pro Kopf leicht ab, und die vier ärmsten Mitgliedstaaten (die sogenannten Kohäsionsländer: Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) erreichten 1993 ein BIP pro Kopf von 70 vH des EU-Durchschnitts (1986: 64 vH). Die Streuung des *regionalen* BIP pro Kopf blieb aber im großen und ganzen konstant. Die 25 reichsten EU-Regionen wiesen 1991 genauso wie 1980 ein BIP pro Kopf auf, das zweieinhalb mal so hoch war wie das der 25 ärmsten EU-Regionen. Die Streuung der Arbeitslosenquoten hat im selben Zeitraum sogar noch zugenommen — gemessen sowohl an den regionalen wie an den nationalen Quoten. Das Sinken der EU-weiten Arbeitslosenquote zwischen 1985 und 1990 hatte keinen regional nivellierenden Einfluß. Diese regionalen Unterschiede gehen im übrigen einher mit ähnlichen Divergenzen bei der Ausstattung mit Infrastruktur und Humankapital.

Die Gemeinschaft ist zum Abbau des regionalen Gefälles vertraglich verpflichtet. Nach Artikel 2 des EG-Vertrages zählt es zu den Aufgaben der Gemeinschaft, „eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ... den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“ Ausgeführt wird dieses Ziel im Titel XIV des EG-Vertrages (Art. 130a–130e): „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (Art. 130a EGV).

Ökonomisch betrachtet ist dies allerdings noch keine ausreichende Begründung für die Etablierung eines umfassenden regionalpolitischen Instrumentariums. Prioritäres wirtschaftspolitisches Anliegen der Europäischen Gemeinschaft, das mittlerweile weitgehend erreicht ist, war schließlich die Schaffung eines Binnenmarktes ohne Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Die Wirtschaftspolitik soll dabei „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ (Art. 3a(1) EGV) sein. In einem solchen integrierten Markt können regionale Differenzen im Pro-Kopf-Einkommen bei vollkommen mobilen Faktoren oder freiem Handel mit Gütern nach klassischen ökonomischen Modellen längerfristig keinen Bestand haben. Bereits die Verwirklichung der ersten beiden Freiheiten — völliger Freihandel zwischen marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften — würde dem entgegenwirken⁸. In

Regionen, die reichlich über den Produktionsfaktor Arbeit verfügen, würde ein geringerer Lohnsatz — und damit ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen — gelten als dort, wo Kapital der reichlich vorhandene Faktor wäre. Dies würde bei mobilen Faktoren im europäischen Binnenmarkt (freier Verkehr von Arbeit und Kapital) einerseits auswärtige Investoren in diese Regionen locken, andererseits eine Tendenz zur Abwanderung der Arbeitskräfte in die Hochlohnregionen hervorrufen. Das Resultat beider Faktorwanderungen wäre eine Angleichung der Faktorintensitäten und damit eine Angleichung der Faktorentlohnungen.

Nach dieser Sicht der Dinge ist die Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips die zentrale Maßnahme zum Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede. Unterstützt wird diese Argumentation durch den empirischen Befund einer Konvergenz der BIP pro Kopf von Anfang der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre, also in einem Zeitraum vor Einführung gemeinschaftlicher Regionalpolitik⁹. Ein System regionaler Transfers wäre in diesem Szenario bestenfalls überflüssig, voraussichtlich aber wegen wettbewerbsverzerrender und demotivierender Wirkungen schädlich¹⁰. Eine spezielle Regionalpolitik könnte systemkonform allenfalls darin bestehen, durch politische Reformen einen echten Wettbewerb der Regionen — analog zum Wettbewerb von Unternehmen — zu ermöglichen. Dieser würde vor allem Autonomie der Regionen bei den Einnahmen und Ausgaben erfordern¹¹.

Dennoch spricht einiges dagegen, diese Argumentation zur entscheidenden Grundlage der Politik zu machen. Das geschilderte Modell setzt vollständige Information bei allen beteiligten Individuen voraus und abstrahiert von Unsicherheiten und Risiken. Genau diese Faktoren werden aber zunehmend in der mikroökonomischen Theorie in die Verhaltensfunktionen eingebaut und führen zu sehr differenzierten Ergebnissen. Ferner wird unterstellt, daß die Produktionsfaktoren homogen sind, und die Kosten der Wanderungsbewegungen werden vernachlässigt. Auch ist die Mobilität des Faktors Arbeit nicht — wie unterstellt — vollkommen; kulturelle und sprachliche Barrieren schränken die mittlerweile rechtlich geschaffenen Möglichkeiten stark ein. Die notwendigen Umstrukturierungsprozesse verlaufen nicht ohne Friktionsverluste, z.B. weil sich die Qualifikationsanforderungen an den Faktor Arbeit bei einem Wechsel von Branche zu Branche ändern und hinzukommt, daß die zukunftssträchtigen Branchen zunächst unbekannt sind. Die Kosten der Wanderungen gehen über

⁸ In der Außenhandelstheorie sind aber in jüngerer Zeit einige Modelle entwickelt worden, die zeigen, daß unter bestimmten Bedingungen auf den Abbau von Handelsschranken kein Abbau von Disparitäten folgen muß. Vgl. z.B. Krugman (1991); für eine ausführliche Diskussion der Bedeutung der neuen Außenhandels-theorien für die Regionalpolitik vgl. Abraham, van Rompuy (1992).

⁹ Vgl. Kommission der EG (1991), S. 19.

¹⁰ Vgl. Stehn (1994), S. 214.

¹¹ Vgl. Franke (1989); Boss (1993).

die direkt entstehenden Transaktionskosten hinaus. Die Infrastruktur — z.B. im Bereich der Wohnungen — muß ausgebaut werden oder ihr Mangel verursacht Wohlfahrtsverluste bei den Zuziehenden. Ihrer Natur nach schlecht quantifizierbar, aber trotzdem von erheblicher Bedeutung sind schließlich die psychischen Belastungen infolge der (wirtschaftlich erzwungenen) Verlagerung des Lebensmittelpunktes in einen anderen Kultur- und Sprachraum. Neben diesen Kosten, die bei den wandernden Individuen anfallen, verursachen Wanderungen größeren Ausmaßes in Agglomerationen räumliche negative externe Effekte, beispielsweise als Konsequenz verschlechterter Umweltbedingungen.

Die Wanderungsbedingungen sind allerdings nicht nur für den Faktor Arbeit in der Realität komplexer als im Modell. Der Zufluß von Kapital in eine bestimmte Region hängt nicht nur von der Quantität, sondern auch von der Qualität der dort verfügbaren Produktionsfaktoren sowie von der öffentlichen Infrastruktur ab. Gerade rückständige Regionen haben aber oft nicht die Mittel, diese Rahmenbedingungen positiv zu gestalten. Bei extremen Unterschieden in der Ausgangssituation stößt das oben angesprochene Konzept des Wettbewerbs der Regionen schnell an seine Grenzen, wenn es nicht von gezielten Ausgleichsmaßnahmen begleitet wird.

Die Entscheidung für eine spezielle Politik zur Förderung der regionalen Entwicklung und gegen ein ausschließliches Vertrauen auf die Marktkräfte kann sich also durchaus auch auf ökonomische Argumente stützen. Hinzu kommen gewichtige politische Wertungen. So ist die Forderung nach Schaffung vergleichbarer Lebensumstände, die sich in unterschiedlichen Formulierungen sowohl im Grundgesetz als auch im EWG-Gründungsvertrag findet, sicherlich zuallererst eine normative Entscheidung. Die staatlichen und regionalen Entscheidungsträger werden es in der Regel nur in engen Grenzen akzeptieren, daß es zu dauerhaften Abwanderungen kommt. Das Verlangen der weniger entwickelten Regionen, die Integration der Märkte durch Maßnahmen zum regionalen Ausgleich zu begleiten, stößt unter den heutigen Bedingungen allenthalben hoher Arbeitslosigkeit aber auch auf das politische Interesse der prosperierenden Regionen, den Zuzug auswärtiger Arbeitskräfte unter Kontrolle zu halten.

3. Modelle der Gestaltung einer Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

Auch wenn man akzeptiert, daß eine europäische Politik zur Bekämpfung regionaler Entwicklungsunterschiede prinzipiell notwendig ist, verbleibt noch die Frage ihrer Gestaltung. Es lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Paradigmen auseinanderhalten, die sich in ihren Anforderungen an die politische Integration in Europa und in der Intensität (zentral-)staatlichen Eingriffs in die Wirtschaftspolitik unterscheiden. Zum einen ist es denkbar, im wesentlichen auf den Wettbewerb der Regionen zu setzen, dieses

Konzept aber zur Angleichung der Startchancen im Wettbewerb um einen ungebundenen Finanzausgleich zu ergänzen. Dieser Ausgleich würde idealerweise horizontal zwischen den *Regionen* erfolgen; da die EU sich jedoch aus *Mitgliedstaaten* zusammensetzt, müßten die Transfers auf dieser Ebene abgewickelt, dann aber ungebunden an die jeweiligen Regionen weitergegeben werden. Zum anderen kann man ein System regionaler Transfers organisieren, in dem die bedürftigen Regionen aus dem Budget der EG für klar umrissene Zwecke differenziert ausgehandelte Transfers erhalten, deren Verwendung auch einer zentralen Kontrolle unterliegt. In der EU hat man sich im wesentlichen hierfür entschieden. Wie das Beispiel der Bundesrepublik zeigt, müssen sich beide Ansätze nicht gegenseitig ausschließen, sondern können vielmehr kombiniert eingesetzt werden¹². Es kommt darauf an, wie die Schwerpunkte gewählt werden.

Das erste Modell entspricht dem traditionellen ökonomischen Denkansatz. Wichtig ist zunächst, daß die regionalen Behörden ihre regionalen Entwicklungsmaßnahmen direkt verantworten müssen. Außerdem können regionale Entscheidungsinstitutionen auf die Stärken und Schwächen einer Region wie auch auf die Präferenzen ihrer Bewohner besser eingehen als zentrale Behörden mit ihren tendenziell weniger differenzierten Konzepten. Zentrale Vorgaben bezüglich des Einsatzes regionalpolitischer Haushaltsmittel — so die Vertreter dieses Ansatzes — können also allenfalls zufällig genau den Verhältnissen in einer Region angemessen sein; wahrscheinlicher ist eine suboptimale Allokation knapper Ressourcen. Der zentral vermittelte Ausgleich unterschiedlicher Ausgangsbedingungen ist notwendig; die Entscheidung darüber, wie der Aufholprozeß bewerkstelligt werden soll und welches Profil anzustreben ist, muß aber dezentral erfolgen. Wenn alle Regionen in den Stand gesetzt sind, im Wettbewerb der Regionen zu bestehen, ist dieser das effizienteste Mittel, die Wohlfahrt aller Teilnehmer zu erhöhen. Nur dieses Vorgehen entspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip¹³.

Kritisch läßt sich an diesem Konzept u.a. der Realitätsgehalt mancher immanenter Annahmen hinterfragen. Vor allem ist die fundamentale Prämisse, daß von den auf regionaler Ebene getätigten Maßnahmen keine (externen) Effekte auf andere Regionen ausgehen, in vielen Fällen nicht erfüllt (Umwelt, optimaler Ausbau öffentlicher Infrastruktur, Einbindung in infrastrukturelle Netzsysteme usw.), und folglich besteht zentraler Steuerungsbedarf. Dieser kann z.B. im Rahmen eines zweckgebundenen Zuwei-

¹² In der Bundesrepublik gibt es — gemessen an den bewegten finanziellen Mitteln — vorrangig einen vertikalen und horizontalen ungebundenen Finanzausgleich, mit dem die unterschiedliche Leistungskraft der Länder ausgeglichen werden soll. Daneben existiert aber das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Dieses dient dem zweckgebundenen Einsatz finanzieller Transfers zum Abbau regionaler Ungleichgewichte.

¹³ Vgl. Klodt, Stehn u.a. (1992), S. 230; Lammers (1993).

sungssystems abgedeckt werden. Auch ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, daß die regionalen Behörden ohne Eigeninteressen einem wie auch immer definierten Nutzen der Region dienen. Dies gilt zwar im Prinzip auch für die zentrale Ebene. Doch kann sich dieses Problem gerade in weniger entwickelten Staaten auf regionaler Ebene gravierender darstellen als auf zentraler Ebene, vor allem dann, wenn demokratische Strukturen auf regionaler Ebene schwach ausgeprägt sind und zudem erhebliche Wanderungsbarrieren bestehen.

Zentrale Vorgaben könnten aber auch unabhängig von diesen Überlegungen effizienter sein. Die Erarbeitung regionaler Entwicklungspläne erfordert neben Kenntnissen der jeweiligen Region sehr viel methodischen Sachverstand und Kenntnisse über die Planungen und Erfahrungen anderer Regionen. Diese Bedingungen können zwar auch im Wettbewerb der Regionen erfüllt werden, doch wäre dies an das Vorhandensein starker Regionen und entwickelter föderaler Strukturen gebunden. Solange dies nicht gegeben ist, ist ein Modell, in dem die Mitteltransfers stärker reguliert werden und auch die zentralen Institutionen einen größeren Einfluß haben als bei einem ungebundenem Finanzausgleich, vorzuziehen.

Besonders wichtig ist es schließlich auch, den ruinösen Wettbewerb einzelner Regionen zu verhindern¹⁴. Beim Wettbewerb der Regionen greift der Sanktionsmechanismus aus dem analogen Modell — dem Wettbewerb der Unternehmen — nicht; Regionen können nicht Konkurs anmelden und aus dem Wettbewerb ausscheiden. Auch hier gilt, daß ein geregelter Wettbewerb der Regionen föderale Traditionen voraussetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland hat man versucht, die Vorteile beider Ansätze miteinander zu verbinden; eine Übertragung des deutschen Modells auf die EU ist aber auf absehbare Zeit nicht möglich¹⁵. Hiergegen sprechen zunächst die unterschiedlichen staatlichen Strukturen der EU-Mitglieder¹⁶. Einen ausgeprägt föderalen Aufbau weisen die wenigsten auf (Belgien, Deutschland, Österreich); einige sind im Gegenteil zentralistisch verfaßt (Griechenland, Irland, Vereinigtes Königreich). Politische Bestrebungen oder gar Verfassungsreformen mit dem Ziel, starke Regionen zu schaffen, sind nur in wenigen Ländern zu erkennen (Italien, Spanien). Handlungsfähige, von der regionalen Bevölkerung demokratisch kontrollierte regionale Körperschaften spielen aber in der Argumentation für ungebundene Transfers eine wesentliche Rolle; damit fehlen wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Etablierung eines EU-weiten Finanzausgleichs auf Seiten der potentiellen Empfänger. Erste Erfahrungen mit dem seit 1989 geltenden „zentralistischen“ Verfahren deuten übrigens darauf hin, daß die wegen der EG-Regionalpolitik notwendige Erstellung regionaler Entwicklungspläne in manchen Mitgliedstaaten die noch wenig entwickelte regionale Ebene gegenüber der nationalen stärkt¹⁷.

Doch auch die voraussichtlichen Netto-Zahler haben kein Interesse an einem ungebundenen Finanzausgleich.

Die deutschen Erfahrungen zeigen bereits, daß in einem solchen System die Solidarität und die Akzeptanzbereitschaft der Geberländer immer wieder stark gefährdet sind. Ein solcher Umverteilungsmechanismus auf europäischer Ebene wäre nicht zu vermitteln. Die Transparenz des Mittelsinsatzes wäre nicht einmal theoretisch gegeben, und es gäbe keine ausreichende Grundlage für das Vertrauen in den zielgerichteten Einsatz der Transfers.

4. Die Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

4.1 Konzeption

Die Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit muß verschiedene ökonomische und politische *Anforderungen* erfüllen. Effektivität und Effizienz müssen gewährleistet sein, d.h. sie muß nach der Wahl ihrer Instrumente aus ökonomischer Sicht regionalpolitischen Erfolg versprechen, und die Mittel müssen so zielgerichtet wie möglich ausgegeben werden bzw. die für einen bestimmten Zielerreichungsgrad benötigten Mittel sollten so gering wie möglich gehalten werden. Dabei dürfen die Maßnahmen das freie Spiel der Marktkräfte nur so wenig wie möglich beeinflussen, d.h. vor allem dürfen nicht bestimmte Branchen bevorzugt oder diskriminiert werden. Nationale Aufwendungen sollen ergänzt, nicht verdrängt oder ersetzt werden; der zweckgerichtete Einsatz der Mittel ist sicherzustellen. Ganz allgemein wird an jegliche EU-Politik die Forderung gerichtet, das Subsidiaritätsprinzip zu erfüllen und möglichst transparent zu sein. Die Generalthese des vorliegenden Beitrages ist, daß die EU-Regionalpolitik nach ihrer Konzeption durchaus in der Lage wäre, diese Anforderungen zu erfüllen; in ihrer konkreten Ausgestaltung wird sie ihnen jedoch nicht gerecht.

Die Kommission hat Ende 1993 ein Weißbuch vorgelegt, das sich allgemein mit der *Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit Europas* in der Welt beschäftigt. Sie hat ihr Konzept im Herbst 1994 weiter konkretisiert¹⁸. Beide Dokumente tragen jedoch deutlich den Charakter eines Kompromisses zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen in den Mitgliedstaaten, der sich in teils widersprüchlichen Aussagen, vor allem aber in oft unscharfen, interpretationsfähigen Formulierungen äußert¹⁹. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft betont die Kommission im Weißbuch zunächst die Bedeutung des Binnenmarkt-Programms und der Einbindung Europas in die internationale Arbeitsteilung. Es sei dafür Sorge zu tragen, daß alle Unter-

¹⁴ Vgl. Postlep (1993a), S. 126 ff.

¹⁵ Vgl. Postlep (1993b).

¹⁶ Vgl. Engel (1993).

¹⁷ Vgl. Bachtier, Michie (1994), S. 795.

¹⁸ Kommission der EG (1993a); Europäische Kommission (1994a).

¹⁹ Für eine ausführliche Diskussion des Weißbuches siehe Franzmeyer, Jaedtke (1994) und König (1994).

nehmen die Vorteile der Marktintegration möglichst voll ausschöpfen können. Als weitere wichtige Elemente werden Forschung und Entwicklung sowie die Nutzung des Potentials neuer Technologien genannt. Besonderen Wert legt die Kommission schließlich auf den Aufbau transeuropäischer Infrastrukturnetze.

Die Kommission machte den *Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit und regionaler Entwicklung* zum Thema des fünften Berichts über die Regionen der Gemeinschaft²⁰. Auch in ihrer Mitteilung zur industriellen Wettbewerbsfähigkeit stellt sie eine Beziehung zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes her. In einer regionalen Ballung leistungsfähiger Industrien sieht die Kommission einen unnötigen Verlust an wirtschaftlichem Potential. Die Aufgaben der Strukturfonds seien vor allem die Verbesserung der Infrastrukturen, Maßnahmen im Gesundheitswesen, in Bildung und Forschung sowie die Steigerung des Investitionsniveaus und Aktionen zur Unterstützung lokaler Entwicklungsinitiativen. Diese Aufzählung entspricht im wesentlichen dem Katalog der durch den Regionalfonds förderfähigen Aktivitäten. Der EFRE ist damit das wichtigste regionalpolitische Instrument der Gemeinschaft. Der Sozialfonds fördert arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere zur beruflichen Bildung, die Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds betreut eine Vielzahl spezifischer Aktionen im ländlichen Raum. Ein gutes Drittel der Fondsmittel für die besonders bedürftigen Regionen entfiel von 1989 bis 1993 auf Investitionen in Infrastrukturen, ein weiteres Fünftel diente dem Ausbau des Humankapitals.

Die gewählte *Schwerpunktsetzung für den EFRE* ist insgesamt positiv zu bewerten. Die regionale Infrastrukturausstattung ist oft als eingebunden in nationale Infrastrukturnetze zu sehen. Sie gilt als ein zentraler Faktor bei der Bewältigung entwicklungs- oder regionalpolitischer Probleme²¹. Auch wenn zunehmend privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle diskutiert werden, die in Einzelbereichen auch sinnvoll sein können, ist der Ausbau der Infrastruktur immer noch vorrangig eine klassische staatliche Aufgabe. Natürlich ist nicht jede beliebige Infrastrukturmaßnahme positiv zu bewerten²². Bei der Lösung konkreter Entwicklungsprobleme kommt es auf die spezifischen Defizite und Pläne jeder einzelnen Region an, und überdimensionierte Investitionen sind ineffizient. Der Berücksichtigung solcher regionalen Individualität soll das Verfahren bei der Entwicklung der gemeinschaftlichen Förderprogramme dienen, in dem die konkreten Konzepte zunächst von der Region vorgeschlagen werden; zudem fördert der EFRE in vielfacher Weise die Bildung lokaler Entwicklungsinitiativen. Grundsätzlich haben die weniger entwickelten Regionen der Union in praktisch allen Bereichen „harter“ (Verkehr, Energie, Telekommunikation, Wasser) und „weicher“ Infrastruktur (z.B. Bildungs- und Forschungseinrichtungen) erhebliche Rückstände zum Rest der Union²³. Durch den Aus- und Aufbau solcher Infrastrukturen sinken die Transaktionskosten des Handels, und die Wahrscheinlichkeit sinkender Einkommensdisparitäten im Integrationsprozeß erhöht sich.

Die Ansiedlung von Unternehmen und der Ausbau der Infrastruktur stehen in einem Wechselverhältnis zueinander²⁴. Nur dort, wo bereits ein Mindestbestand an Nachfrage nach Infrastruktur besteht, ist ihr Ausbau sinnvoll. Weitere gewerbliche Investitionen hängen wiederum oft vom Ausbaugrad ab. Infrastrukturmaßnahmen und die Unterstützung von privaten Investitionen müssen sich folglich ergänzen. Zusätzlich ist es wichtig, Ausbildungsniveau und Forschungsaktivitäten in den rückständigen Regionen zu fördern. Ein Vorteil wirtschaftlicher Integration in Europa für die weniger entwickelten Regionen ist die nun erleichterte Verbreitung von technologischem Wissen²⁵. Diesen Prozeß gilt es zu beschleunigen. Eine Konzentration der rückständigen Regionen auf ihre heutigen komparativen Vorteile würde angesichts der Außenhandelsverflechtung der EU mit dem Rest der Welt voraussichtlich keine tragfähige Perspektive bieten, sondern lediglich künftige Protektionstendenzen stärken²⁶.

4.2 Aufgabenkatalog

Einige wesentliche *positive Elemente der EU-Regionalpolitik* sind damit benannt. Diese sind das der Konzeption nach mögliche Zusammenspiel von subsidiärer Gestaltung der Förderprogramme durch die Regionen anhand allgemeiner Vorgaben einerseits und zentraler Prüf- und Kontrollmöglichkeiten andererseits sowie die Schwerpunktsetzung der EFRE-Tätigkeit bei Infrastrukturausbau, Unternehmensansiedlung und Unterstützung lokaler Initiativen. Die Effektivität der Maßnahmen kann wegen des dominierenden Einflusses des Konjunkturverlaufes und vor allem wegen der erst kurzen Geltungsdauer der 1989 weitgehend reformierten Fondsverordnungen hier nicht empirisch geklärt werden; zudem bestehen schwerwiegende methodische Probleme. Entscheidend ist die Frage, ob das Konzept effizient und zielgerichtet in die Praxis umgesetzt wurde. Die Konzentration der Mittel und die Sicherung ihres möglichst wirkungsvollen Einsatzes waren ein wichtiges Anliegen der Reform von 1989 und ihrer Weiterentwicklung im Jahre 1993.

Nach der letzten Reform der Strukturfonds von 1993 und der jüngsten Erweiterungsrunde sind der Regionalpolitik der EU sechs konkretisierte *Ziele* vorgegeben. Diese sind²⁷:

- die Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1); als solche gelten im Regelfall NUTS-2-Regionen mit einem BIP pro

²⁰ Europäische Kommission (1994b).

²¹ Vgl. z.B. World Bank (1994), Bach u.a. (1994), OECD (1994).

²² Vgl. Hurst (1994).

²³ Vgl. Europäische Kommission (1994b).

²⁴ Vgl. Justmann (1995).

²⁵ Vgl. Abraham, van Rompuy (1992), S. 299.

²⁶ Vgl. auch Buigues, Ilzkovitz, Lebrun (1990).

²⁷ Vgl. Kommission der EG (1993b) und die dort abgedruckten Verordnungen (EWG) des Rates, Nr. 2080/93 bis 2085/93, Amtsblatt der EG L 193 vom 31. Juli 1993.

Kopf von weniger als 75 vH des Unionsdurchschnitts. In der laufenden Förderperiode sollen 70 vH aller Strukturfondsmittel für das Ziel 1 aufgewendet werden.

- die Umstellung der Regionen oder Teilregionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind (Ziel 2); dies sind im wesentlichen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit getroffene NUTS-3-Regionen²⁸, bei denen ein „in einem beliebigen Bezugsjahr seit 1975“ relativ hoher Anteil industrieller Beschäftigung rückläufig ist.
- die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Erleichterung der Eingliederung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben (Ziel 3); dieses Ziel wird horizontal in der gesamten EU verfolgt.
- die Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme (Ziel 4); auch dieses Ziel wird EU-weit verfolgt.
- die Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel 5a) und die Entwicklung und strukturelle Anpassung des ländlichen Raumes (Ziel 5b); das Ziel 5b bezieht sich auf Regionen mit niedrigem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, die von den drei Bedingungen „hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten“, „niedriges Agrareinkommen“ und „geringe Bevölkerungsdichte und/oder starke Entvölkerungstendenz“ zwei erfüllen.

— die Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte (Ziel 6); solche Regionen sind NUTS-2-Regionen mit weniger als 8 Einwohnern pro Quadratkilometer²⁹.

Neben den im Rahmen dieses Zielkataloges laufenden Programmen werden etwa 10 vH der Strukturfondsmittel für sogenannte Gemeinschaftsinitiativen ausgegeben. Bei der Konzeption dieser Initiativen hat die Kommission größere Einflußmöglichkeiten als bei den regulären Fondsprogrammen. Sie sind zur Bekämpfung spezieller regionaler Probleme gedacht; zusätzlich zu den Förderregionen nach den Zielen 1, 2, 5b und 6 werden hier z.T. weitere Gebiete als förderfähig definiert. Einen Überblick über die Verteilung der gesamten regionalpolitischen Mittel nach Zielen und Mitgliedstaaten geben die Tabellen 3 und 4.

Die klare Definition von Aufgaben kann ein Mittel zur Konzentration der eigenen Aktivitäten sein. Dieses Ziel wird hier aber nicht erreicht. Der Katalog der Tätigkeitsbereiche der EU-Regionalpolitik ist sehr umfangreich; Über-

²⁸ In Deutschland entsprechen die NUTS-3-Regionen den Kreisen.

²⁹ Dieses Ziel wurde im Rahmen der letzten EU-Erweiterung aufgenommen. Vgl. Vertrag einschließlich Beitrittsakte und Schlußakte zum Beitritt des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreiches Schweden zur Europäischen Union, Protokoll Nr. 6 (abgedruckt als Bundestagsdrucksache 12/7977 vom 16.06.1994, S. 278).

Tabelle 3

Verteilung der Strukturhilfen nach Zielen und Ländern in der EU 12
1994 bis 1999, in Millionen ECU, zu Preisen von 1992

	Ziel 1	Ziel 2 ¹⁾	Ziel 3 und 4	Ziel 5a	Ziel 5b	Gemeinschaftsinitiativen	Insgesamt
Belgien	730	160	465	191,6	77	177,9	1 821,5
Dänemark	—	56	301	262,5	54	86,6	760,1
Deutschland	13 640	733	1 942	1 133,8	1 227	1 264,6	19 940,4
Griechenland	13 980	—	—	—	—	990	14 970
Spanien	26 300	1 130	1 843	431,6	664	2 241,5	32 610,4
Frankreich	2 190	1 765	3 203	1 912,7	2 238	1 231,8	12 540,5
Irland	5 620	—	—	—	—	374,4	5 994,4
Italien	14 860	684	1 715	798,6	901	1 504,9	20 463,5
Luxembourg	—	7	23	40	6	5,9	81,9
Niederlande	150	300	1 079	159,2	150	211,9	2 050,1
Portugal	13 980	—	—	—	—	1 232,6	15 212,6
Vereinigtes Königreich	2 360	2 142	3 377	439,3	817	814,3	9 949,6
EU 12	93 810	6 977	13 948	5 369,3	6 134	10 136,7	136 395 ²⁾

¹⁾ 1994 bis 1996; Verteilung für 1997 bis 1999 erfolgt später. — ²⁾ Für ca. 5 Mrd. ECU ist die Verteilung auf die Mitgliedstaaten noch nicht bekannt.

Quelle: Europäische Kommission, GD Regionalpolitik.

Tabelle 4

Verteilung der Strukturhilfen auf die beigetretenen Länder nach Zielen
1995 bis 1999, in Millionen ECU, zu Preisen von 1995

	Ziel 1	Ziel 2 bis 5b	Ziel 6	Insgesamt
Österreich	184	1 439	—	1 623
Finnland	—	1 193	511	1 704
Schweden	—	1 190	230	1 420
Insgesamt	184	3 822	741	4 747

Quelle: Europäische Kommission, GD Regionalpolitik.

schneidungen und unklare Formulierungen einzelner Teilziele tragen zur Undurchschaubarkeit des Systems bei. 1994 lebte über die Hälfte der EU-Bevölkerung in Förderregionen nach den Zielen 1 (26,6 vH), 2 (16,8 vH) oder 5b (8,2 vH)³⁰. Ein derart hoher Anteil ist nicht mit der Absicht vereinbar, die Fördermittel auf die bedürftigsten Regionen zu konzentrieren; vielmehr muß darauf hingewiesen werden, daß Regionalpolitik zur allgemeinen Wirtschaftspolitik wird, wenn der Anteil der Bevölkerung in den Förderregionen an der Gesamtbevölkerung zu groß wird.

Offensichtlich ist eine *kritische Durchsicht des Aufgabenkataloges* der Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit angezeigt. Hierzu sollte u.a. auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen werden. Außerdem sollten die Förderregionen und die zu lösenden Probleme nach quantitativen Kriterien definiert werden, um Förderentscheidungen nachvollziehbar und Zielerreichungsgrade transparent zu machen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll die jeweils höhere gebietskörperschaftliche Ebene nur die Aufgaben übernehmen, die die untere Ebene nicht erfüllen kann. Nicht schon das Auftauchen eines wirtschaftspolitischen Problems — und sei es auch in mehreren europäischen Staaten — rechtfertigt ein Tätigwerden europäischer Institutionen.

Nach diesen Vorüberlegungen ist das Ziel 1 (Förderung von Regionen mit weniger als 75 vH des EU-BIP pro Kopf) gut begründet. Die Förderschwelle ist quantifiziert, das Kriterium ist auf einen europäischen Durchschnittswert bezogen, und es steht in direkter Beziehung zur gewählten Definition von Wettbewerbsfähigkeit. Schließlich ist auch eine so deutliche Abweichung vom Unionsdurchschnitt gefordert, daß gemeinschaftliche Unterstützung vertretbar ist, wenn gemeinschaftliche Regionalpolitik überhaupt betrieben werden soll. Für die weiteren Ziele europäischer Regionalpolitik gilt diese Einschätzung nicht.

Das Ziel 2 (Förderung von Regionen mit rückläufiger industrieller Beschäftigung) ist schlecht spezifiziert. Weder ist geklärt, warum hier industrielle Arbeitslosigkeit besonders herausgegriffen wird und nicht die Arbeitslosigkeit insgesamt das Kriterium ist, noch ist das Förderkriterium ausreichend quantifiziert. Eine Arbeitslosigkeit, die lediglich über Unionsdurchschnitt liegt, rechtfertigt nicht die

Vermutung, dieses Problem könnte nicht auch von den Mitgliedstaaten erfolgreich angegangen werden; eine besonders hohe Erwerbslosenquote (etwa: doppelt so hohe Arbeitslosigkeit wie im EU-Durchschnitt) ist hier nicht gefordert.

Ähnliche Probleme bestehen bei Ziel 3 (Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit). Hier fehlt jede quantitative Bestimmung einer besonderen Förderwürdigkeit. Zwar ist das hier thematisierte Problem ohne Zweifel eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik; es bleibt aber unklar, warum es in europäische Zuständigkeit fallen sollte. Ziel 4, die Anpassung der Arbeitnehmer an den Wandel der Produktionsprozesse — v.a. durch Umqualifizierung, um bereits das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden —, ist erst mit der letzten Änderung der Verordnungen im Jahr 1993 aufgenommen worden. Dieses Ziel liegt zunächst im Eigeninteresse auch der Unternehmen, darüber hinaus kann hier die nationale Wirtschaftspolitik gefragt sein. Noch steht allerdings der Beweis aus, daß staatliche Politik den Wandel der Produktionsprozesse besser vorhersehen kann als die Marktteilnehmer.

Das Ziel 5a wird im allgemeinen nicht zur regionalen Strukturpolitik gerechnet und bleibt hier unberücksichtigt. Das Ziel 5b (Entwicklung des ländlichen Raumes) ist eine typische Aufgabe nationaler Regionalpolitik, europäische Zuständigkeit wird nicht ausreichend begründet. Hinzu kommt, daß die Kriterien zur Auswahl der 5b-Regionen besonders unscharf formuliert wurden.

Das neue Ziel 6 (Unterstützung von Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte) ist ökonomisch kaum überzeugend zu begründen. Die niedrige Bevölkerungsdichte kann zwar ein Problem sein; wenn dies aber die regionale Entwicklung tatsächlich entscheidend hemmt, muß sich dies auch in anderen, bereits maßgeblichen Indikatoren niederschlagen (niedriges BIP pro Kopf).

Der Einsatz der Gemeinschaftsinitiativen — die hier nicht im einzelnen behandelt werden sollen — steht vor einem grundsätzlichen Dilemma. Ihre Aktivität soll einer-

³⁰ Europäische Kommission (1994b), S. 129. Das Ziel 6 und die Zielregionen der Gemeinschaftsinitiativen betreffen kleinere Bevölkerungsanteile.

seits auf die regulären Zielgebiete konzentriert werden. Dann ergibt sich das Problem, daß die Mitgliedstaaten die möglichen Maßnahmen in der Regel schon in die normalen Programme integrieren können. Wo dies nicht geschieht, sind zusätzliche spezielle Programme systematisch schwer begründbar. Andererseits werden z.T. spezielle Förderregionen definiert. Dies sind meist Regionen, die besonders von den Schwierigkeiten einer Branche betroffen sind — z.B. der Textilindustrie, der Stahlbranche oder der Fischerei. In diesen Fällen wird die Systematik der sonstigen Förderregionen unzulässig gestört. Wie beim Ziel 6 gilt auch hier, daß eine Region anhand zentraler ökonomischer Indikatoren die Notwendigkeit einer Förderung nachweisen müssen sollte. Insgesamt deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenraten könnten eine Förderung begründen, Probleme in einer Branche — auch wenn diese den Standort prägt — können dies nicht.

Bei einer strikten Überprüfung des aktuellen Systems zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit überzeugen also nur wenige Elemente. Dies ist im wesentlichen die Förderung der Regionen mit besonders niedrigem BIP pro Kopf³¹; zusätzlich wäre es nach der von der Union gewählten Definition von Wettbewerbsfähigkeit denkbar, in einem neuen Ziel 2 Regionen mit besonders hohen allgemeinen Arbeitslosenquoten zu fördern. Zwar entfällt heute in der Tat der Großteil der eingesetzten Mittel bereits auf die bedürftigsten Regionen; doch immerhin ein knappes Drittel der Mittel wird ineffizient verwendet. Es wird für Ziele verplant, die nicht ausreichend quantifiziert und konkret definiert sind. Zudem können sie durch nationale Maßnahmen erfolgversprechend angegangen werden; es wird nicht begründet, warum sie in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen sollten.

4.3 Umsetzung

Der Aufgabenkatalog der EU-Regionalpolitik kann erheblich eingeschränkt werden. Kritisch zu hinterfragen sind aber auch einige Elemente der Umsetzung dieser Politik. Problematisch ist zunächst der Anteil, mit dem sich der EFRE an der Finanzierung einzelner Projekte beteiligt. In Ziel-2- und Ziel-5b-Gebieten gelten vergleichsweise niedrige Sätze. Die Strukturfonds beteiligen sich mit höchstens 50 vH der Gesamtkosten eines Vorhabens und übernehmen mindestens 25 vH der jeweiligen öffentlichen Mittel. In Ziel-1-Gebieten betragen diese Werte jedoch 75 vH bzw. 50 vH. In besonderen Fällen können die Fonds nach der letzten Reform in diesen Regionen sogar 80 bis 85 vH der Gesamtkosten einer Maßnahme übernehmen. Damit wird die finanzielle Mitverantwortung der Mitgliedstaaten derart begrenzt, daß eine Fehlallokation der Ressourcen hin zu überdimensionierten Projekten zu befürchten ist. Bei der Vorlage ihrer Reformvorschläge im Jahr 1993 wies die Kommission zwar darauf hin, daß eine Ausschöpfung dieser hohen Interventionssätze nach 1989 nicht die Regel gewesen ist³². Sie zog daraus aber nicht die Konsequenz, generell die Beteiligungsmöglichkeiten abzusenken und

eine 75-prozentige Beteiligung nur in begründeten Ausnahmefällen zu erlauben. Im fünften Regionalbericht schließlich werden die hohen Beteiligungssätze in ökonomisch sehr bedenklicher Weise neu interpretiert. „Die notwendige Anpassung der Strukturpolitik an die strengere haushalts- und währungspolitische Disziplin der Wirtschafts- und Währungsunion ist in den revidierten Strukturfondsverordnungen dadurch anerkannt worden, daß die Forderung nach höheren Interventionssätzen der Gemeinschaft innerhalb der festgelegten Grenzen erfüllt wurde... Dadurch wird sich der Druck auf die Staatshaushalte verringern“³³. Hier werden in unzulässiger Weise Zahlungen- und Wirkungsinzidenz gleichgesetzt; den Disziplinierungsdruck der Konvergenzkriterien verspüren auch die wohlhabenden EU-Mitglieder, die als Netto-Zahler letztlich hohe Interventionssätze in den Kohäsionsländern finanzieren müssen. Außerdem ist ein effizienter Einsatz der Mittel allenfalls dann zu erwarten, wenn sich auch die Empfängerregionen an den Maßnahmen fühlbar beteiligen.

Die hier abgeleitete Gefahr, daß mit den Fondsmitteln zu große, unangepaßte Projekte gefördert werden, deckt sich mit der Kritik, die von Umweltschützern erhoben wird, die den Strukturfondseinsatz kritisch begleitet haben³⁴. Um so dringlicher wird die Kontrolle des Mitteleinsatzes. Diese scheint während der Abwicklung der Projekte noch unzureichend zu sein. Darauf deuten jedenfalls die einschlägigen Rechnungshofberichte hin³⁵.

Diese Probleme führen zu der weiteren wichtigen Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine Beendigung der Förderung bestimmter Regionen möglich ist. Die Planung und plangerechte Umsetzung zweifelhafter Projekte fällt unter die Mitverantwortung der Kommission, unter deren Genehmigungsvorbehalt jeder Förderplan steht; der nichtplangerechte Umgang mit Fördermitteln muß aber Sanktionen gegen den jeweiligen Mitgliedstaat nach sich ziehen.

Die eventuelle Beendigung der Förderung stellt sich aber auch unabhängig von der Abwicklung der Förderpläne als Problem. Die allgemeine nationale Wirtschaftspolitik darf nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Im Rahmen des Kohäsionsfonds sind hier erste — noch unzureichende — Schritte getan. Die Förderung aus dieser Quelle kann einem Land, das das Maastrichter

³¹ Hinzu kommen die Gemeinschaftsinitiativen „Interreg“ (Förderung von Grenzregionen) und „Konver“ (Förderung von Regionen, die vom Entspannungsprozeß in Europa negativ betroffen sind). Beide Regionstypen sind in der EU ungleich verteilt und sind von Entwicklungen besonders betroffen, die immer spezielles Ziel aller EG-Mitglieder waren (Wegfall der Binnengrenzen, Ost-West-Entspannung).

³² Kommission der EG (1993d).

³³ Europäische Kommission (1994b), S. 14.

³⁴ Vgl. Greenpeace (1993).

³⁵ Europäischer Rechnungshof (1994); Europäischer Rechnungshof (1995); vgl. auch Fehr, van der Stelt-Scheele (1992); Handelsblatt (1995).

Konvergenzkriterium der Vermeidung eines übermäßigen Defizites nicht erfüllt, theoretisch entzogen werden. Für die Strukturfonds fehlen solche Regelungen, sie wären aber denkbar und wünschenswert³⁶. Das Ausmaß regionaler Probleme hängt stark davon ab, welchen Beitrag die nationale Politik dazu leistet, daß sich die Volkswirtschaft auf veränderte Rahmenbedingungen einstellt³⁷. Die richtige Form der Regulierung zu finden, eine antizyklische Fiskalpolitik mit Augenmaß zu betreiben und eine konsistente nationale Regionalpolitik unter Einbindung der Regionen zu verfolgen, ist für den Abbau der Disparitäten wichtiger als der Zufluß europäischer Transfers. Schließlich stellt sich die auch aus der Entwicklungspolitik bekannte Frage, in welcher Weise bei einem erfolgreichen Aufholprozeß die Förderung abgebaut werden sollte.

5. Die politische Funktion der EU-Regionalpolitik

Das Konzept der EU zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen enthält einige positive Elemente, die dazu beitragen können, das erklärte Ziel zu erreichen. Die Charakteristika der Umsetzung der Politik zeigen jedoch, daß sie keineswegs nur diesem Ziel dient, sondern auch andere Funktionen erfüllen soll. Ihre wesentliche Aufgabe ist es offensichtlich, bei der Lösung ganz unterschiedlicher Probleme zu helfen, die im Prozeß fortschreitender Integration entstehen können. Hierzu bietet sie zahlreiche Möglichkeiten. Dies sollen drei Beispiele verdeutlichen.

Die Einrichtung des Kohäsionsfonds steht in einem politischen Zusammenhang zu den Maastrichter Bestimmungen über die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Dieser wird vor allem dadurch auch formal hergestellt, daß die Staaten, die Mittel aus dem Fonds erhalten, ein Programm zur Erfüllung der Konvergenzkriterien vorlegen müssen³⁸. Das Aufgabenfeld dieses Fonds — die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur- und Umweltprojekten in den ärmsten Mitgliedstaaten — ist aber nicht explizit danach gewählt, die Erfüllung dieser Kriterien zu erleichtern. Auch die Definition von förderwürdigen Staaten anstelle besonders betroffener Regionen läßt vermuten, daß vor allem ein Veto einzelner Mitgliedstaaten gegen die Pläne zur Währungsunion verhindert werden sollte.

Die Strukturfonds können auch den Spielraum der EU bei internationalen Verhandlungen erhöhen. So wurde ein Veto Portugals gegen das von der EU mitausgehandelte Ergebnis der letzten GATT-Runde durch eine spezielle Gemeinschaftsinitiative verhindert³⁹. Mit dieser Initiative soll bis 1999 mit 400 Mill. ECU die Modernisierung der portugiesischen Textil- und Bekleidungsindustrie gefördert werden. Diese Industrie ist in Portugal besonders wichtig, sie steht nach der GATT-Runde unter erhöhtem Anpassungsdruck. Angesichts der bereits über 30-jährigen Geschichte handelspolitischer Sonderregeln in diesem Bereich und der Tatsache, daß Portugal ohnehin gut 10 vH der gesamten Strukturfondsmittel erhält, läßt sich diese Subventio-

nierung — ganz abgesehen von ihrer marktverzerrenden Wirkung — wohl kaum ökonomisch begründen.

Aus Sicht der reicheren Mitgliedstaaten wäre eine radikale Straffung der Strukturpolitik zwar wünschenswert, sie erscheint aber kaum durchsetzbar. In dieser Situation streben diese Länder danach, dann wenigstens ebenfalls Transfers aus den Fonds zu erhalten. Ein Charakteristikum der Strukturpolitik ist es denn auch, daß allen Mitgliedstaaten Mittel zufließen — wenn auch teils in bescheidenem Umfang⁴⁰. Die Einführung des Zieles 6 im Zuge der letzten Erweiterung ist ein erstes Beispiel, das in diesem Lichte zu sehen ist. Aber auch bei der Abgrenzung von Regionen nach dem Ziel 1 kommt es zu schwer begründbaren Entscheidungen. So wurde zu Beginn der letzten Förderperiode Flevoland in den Niederlanden als Ziel-1-Region klassifiziert. Diese Region hat ein BIP pro Kopf von etwas über 75 vH, d.h. sie erfüllt die nicht rigide formulierten Auswahlkriterien. Problematisch ist diese Entscheidung nicht wegen einer möglichen Überschreitung der Förderschwelle, sondern weil die Region überwiegend erst in den 50er und 60er Jahren dem Meer abgewonnen wurde und vor allem als Wohnort für Pendler dient. Flevoland hat zwischen 1970 und 1990 seine Bevölkerungszahl mehr als verzehnfacht⁴¹. Sein niedriges BIP pro Kopf liegt offensichtlich nicht an mangelnder Attraktivität und besonderem Entwicklungsrückstand. Es ist vielmehr eine Folge der Pendlerbewegungen.

6. Fazit

Nicht nur politische, sondern auch ökonomische Gründe sprechen für eine gezielte Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Im heute geltenden System sind richtige Ansätze enthalten. Durch die Ausweitung des Aufgabenkataloges auf zu viele Ziele, durch zu hohe Interventionsätze und durch fehlende Sanktionsmöglichkeiten wird die tatsächlich betriebene Politik jedoch ineffizient. Die Entwicklung immer wieder neuer Instrumente und Programme macht sie zudem intransparent. Zu fordern ist eine weitergehende Konzentration auf die besonders rückständigen Gebiete bei verbesserten Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten und bei größerem Spielraum für die nationale Regionalpolitik der Mitgliedstaaten.

Die jetzige Vorgehensweise scheint oft die politische Abfederung von Schwierigkeiten im Integrationsprozeß zu ermöglichen. Dies könnte jedoch angesichts künftiger Her-

³⁶ Vgl. Franzmeyer (1994).

³⁷ Vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 34 ff.; Neven, Gouyette (1995).

³⁸ EU-Vertrag: Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission (1994c), S. 29.

⁴⁰ Vgl. auch Bachtier, Michie (1994), S. 795.

⁴¹ Kommission der EG (1993c), S. 228.

ausforderungen ein Pyrrhussieg sein. Zum einen erhöht sich in einer Währungsunion nochmals der Anpassungsdruck auf die weniger entwickelten Regionen, eine effiziente Hilfe wird also wichtiger. Zum anderen wird die — unumgängliche und gewünschte — Osterweiterung mittelfristig erhebliche strukturpolitische Mittel erfordern. Eine effiziente Regionalpolitik liegt dann im Interesse aller heutigen EU-Mitglieder. Schon heute belastet die als undurchschaubar und ineffizient empfundene Politik die Akzeptanz der EU bei vielen Bürgern. Durchgreifende Reformen er-

scheinen aber nicht durchsetzbar, so daß die Nettozahlerländer ihre Energie darauf richten, selbst Transfers zu erhalten und ansonsten die Mittel zur Lösung innereuropäischer Konflikte zu verwenden.

Die vordergründige Rationalität aktuellen politischen Handelns steht im Konflikt mit ökonomischer Rationalität. Ob sich mit der heute gewählten Lösungsstrategie die Vision eines politisch vereinten und wirtschaftlich starken Europas als wettbewerbsfähig im Streit mit nationalistischen (Irr-)Wegen erweisen wird, muß bezweifelt werden.

Literaturverzeichnis

- Abraham, F., P. van Rompuy* (1992): Convergence-Divergence and the Implications for Community Structural Policies. In: Cahiers Economiques de Bruxelles 3/92, Nr. 135, S. 279–318.
- Bach, Stefan, Martin Gornig, Frank Stille, Ulrich Voigt* (1994): Wechselwirkung zwischen infrastrukturelle Ausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum, Beiträge zur Strukturpolitik des DIW, Heft 151, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bachtier, John, Rona Michie* (1994): Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds. In: Regional Studies, vol. 28.8, S. 789–796.
- Boss, Alfred* (1993): Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 79–98.
- Buigues, P., F. Ilzkovitz, J.-F. Lebrun* (1990): The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States. European Economy, Special Edition, Luxemburg.
- DIW* (1993): EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt? Bearb.: Christian Weise, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 34/93, S. 471–476.
- Engel, Christian* (1993): Regionen in der EG, Bonn.
- Europäische Kommission* (1994a): Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union. Mitteilung der Kommission. KOM (94) 319 endg. vom 14.09.1994, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1994b): Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen. Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (1994c): Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994–1999, Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof* (1994): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993 zusammen mit den Antworten der Organe. In: Amtsblatt der EG C 327 vom 24.11.1994.
- Europäischer Rechnungshof* (1995): Sonderbericht Nr. 1/95 über das Kohäsions-Finanzinstrument zusammen mit den Antworten der Kommission. In: Amtsblatt der EG C 59 vom 08.03.1995.
- Fehr, Hendrik, Diana D. van der Stelt-Scheele* (1992): The EC Environmental Policy in Relation to the EC Structural Funds: A Critical Analysis of its Application. In: European Environmental Law Review 4/92, S. 121–125.
- Franke, Jürgen* (1989): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft, Bochum.
- Franzmeyer, Fritz* (1994): Fonds und Fazilitäten — Zur Inflation des Finanzinstrumentariums der EU. In: WSI-Mitteilungen 4/94, S. 222–229.
- Franzmeyer, Fritz, Eckard Jaedtke* (Hg.) (1994): Weißbuch der Europäischen Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Dokumentation eines Workshops des DIW und der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin, Berlin.
- Franzmeyer, Fritz, Bernhard Seidel, Christian Weise* (1993): Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 — Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, Beiträge zur Strukturpolitik des DIW, Heft 141, Berlin: Duncker & Humblot.
- Greenpeace* (1993): Wie ein Fluß den Bach runtergeht. Greenpeace-Magazin 1/93, S. 48–54.
- Handelsblatt* (1995): Das Parlament mahnt Ahndung der Subventionsbetrüger an. In: Handelsblatt vom 06.04.1995.
- Hurst, Christopher* (1994): Infrastructure and Growth: A literature survey. In: EIB-Papers no. 23, S. 57–76.
- Jacob, Ralf* (1995): Perspektiven der europäischen Industriepolitik. In: Ifo-Schnelldienst 5/95, S. 17–22.
- Justmann, Moshe* (1995): Infrastructure, Growth and the Two Dimensions of Industrial Policy. In: Review of Economic Studies, vol. 62, S. 131–157.
- Klodt, Henning, Jürgen Stehn u.a.* (1992): Die Strukturpolitik der EG — Ziele, Auswirkungen, Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik, Kiel.
- Kommission der EG* (1991): Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg.
- Kommission der EG* (1993a): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung — Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Luxemburg.
- Kommission der EG* (1993b): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994–1999 — Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg.
- Kommission der EG* (1993c): Portrait der Regionen, Band 1, Luxemburg.
- Kommission der EG* (1993d): Kommissionsvorschläge zur Reform der Strukturfonds, dokumentiert in: AGRA-Europe 13/93 vom 29. März 1993.
- König, Heinz* (Hg.) (1994): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden.
- Krugman, Paul* (1991): Geography and Trade, Leuven, Cambridge, Mass., London.
- Lammers, Konrad* (1993): Braucht die EG einen Finanzausgleich? In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 189–200.
- Neven, Damien, Claudine Gouyette* (1995): Regional Convergence in the European Community. In: Journal of Common Market Studies 1/95, S. 47–65.
- OECD* (1994): Recent Trends in Regional Policies in OECD Countries. In: OECD Working Papers, Vol. II, No. 69, Paris.
- Postlep, Rolf-Dieter* (1993a): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden.
- Postlep, Rolf-Dieter* (1993b): Möglichkeiten eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Mertins, Günter (Hg.): Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept, Marburg/Lahn, S. 83–93.
- Schumacher, Dieter, Heike Belitz, Alfred Haid, Kurt Hornschild, Hans J. Petersen, Florian Straßberger, Harald Trabold* (1995): Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Strukturpolitik des DIW, Heft 155, Berlin: Duncker & Humblot.
- Stehn, Jürgen* (1994): Stufen einer Osterweiterung. In: Die Weltwirtschaft 2/94, S. 194–219.
- World Bank* (1994): Infrastructure for Development, World Development Report 1994, New York.

Zusammenfassung

EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

In der EU gibt es erhebliche regionale Entwicklungsunterschiede, zu deren Abbau die EU vertraglich verpflichtet ist. Sie hat hierzu spezielle politische Instrumente entwickelt, die in jüngerer Zeit finanziell und institutionell kräftig ausgebaut wurden. Diese Politik weist in ihrer Konzeption einige positiv zu beurteilende Elemente auf, die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes ermöglichen würden. Dazu zählen vor allem die Konzentration auf die bedürftigsten Regionen, die Einbindung der Regionen und die Schwerpunktsetzung bei den durch den Regionalfonds förderfähigen Maßnahmen. Das gewählte politische Konzept ist in Anbetracht der heterogenen gebietskörperschaftlichen Gliederung in den Mitgliedstaaten einem ungebundenem Finanzausgleich überlegen. In der Umsetzung erweist sich die Politik jedoch als ineffizient. Besonders problematisch sind der zu weite Aufgabenkatalog, die zu hohen Interventionssätze und die mangelhaften Sanktions- und Kontrollmechanismen. Die Politik der EU zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit dient offensichtlich nicht vor allem ihrem formellen Ziel, sondern wird zur Abfederung unterschiedlicher politischer Probleme im Prozeß der europäischen Integration eingesetzt.

Summary

EU policy for increasing regional competitiveness

In the EU there are considerable regional differences in development, to which the EU is contractually bound to eradicate. To this end, special political instruments have been developed which have recently been considerably expanded both financially and institutionally. Conceptually, this policy exhibits some positive elements which could facilitate the effectiveness and efficiency of the utilisation of funds. They include, above all, the concentration of aid in the most impoverished regions, the integration of regions into the political process and the prioritisation of development measures financed by the regional fund. The selected political concept is, in view of the heterogenous intergovernmental structures in the member states, superior to an unbounded redistribution of income. In implementation, however, the policy proves to be inefficient. Particularly problematic are the overburdened set of economic policy objectives, the excessive level of intervention and the absence of sufficient sanctioning and controlling. The policy of the EU for increasing regional competitiveness is obviously not fulfilling its official objective, rather, it is serving to cushion various political problems in the process of European integration.