

Ehrke, Jürgen

Working Paper

Die Strukturfonds der EU: Eine ökonomische Einschätzung vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 38

Provided in Cooperation with:

Chair of Public Finance, University of Potsdam

Suggested Citation: Ehrke, Jürgen (2006) : Die Strukturfonds der EU: Eine ökonomische Einschätzung vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 38, Universität Potsdam, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-8924>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39672>

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.

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Jürgen Ehrke

**Die Strukturfonds der EU. Eine ökonomische Einschätzung
vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung**



Diskussionsbeitrag 38
Potsdam 2003

Jürgen Ehrke

Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam
Tel.: (+49) 0331 977 3259
E-mail: *jehrke@rz.uni-potsdam.de*

Jürgen Ehrke

**Die Strukturfonds der EU. Eine ökonomische Einschätzung
vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung**

August 2003

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

ISSN 0948 - 7549

Inhalt

A Einleitung	1
B Empirie	5
1. Anfänge der Strukturpolitik: der Aufbau des Europäischen Sozialfonds	5
2. Beginn der Regionalpolitik und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung.....	7
3. Strukturförderung im ländlichen Raum – die Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds ...	10
4. Neue Probleme und neue Ansätze: Die 1980er Jahre	11
5. Einheitliche Europäische Akte und grundlegende Reform der Strukturpolitik ab 1986..	13
6. Zwischen den Reformen: Die 1990er Jahre	15
7. Die EU-Strukturfonds heute	18
C Theorie.....	27
1. Grundlagen.....	27
2. Risikoausgleich bei Migration und interregionalen Transfers	31
3. Risikoausgleich in der Europäischen Union? – Eine empirische Untersuchung	41
4. <i>Spillover</i> -Effekte als Problem – <i>matching grants</i> als Lösung?	47
5. Das Problem der dritten Ebene: Verdrängung nationaler Zuschüsse durch EU-Mittel ...	54
6. Externe Effekte durch Wanderung von Arbeitnehmern.....	57
7. Der <i>flypaper</i> -Effekt als Besonderheit öffentlicher Zuschüsse	59
8. „Dezentralisierte“ Föderation.....	63
D Schluss.....	73
E Literaturverzeichnis	75
F Anhang.....	81

A Einleitung

Unter den vielfältigen föderativ organisierten Staatswesen, die die Völkergemeinschaft zu Beginn des neuen Jahrtausends aufzuweisen hat, stellt die Europäische Union einen Sonderfall dar. Nicht Blut und Eisen sind die Paten der entstehenden europäischen Föderation, sondern der Wunsch nach Frieden, Stabilität und Prosperität. Und auch, wenn heute noch nicht sichtbar ist, ob sie einst tatsächlich zu einem föderalen Staat zusammenwachsen, in Einzelstaatlichkeit zurückfallen oder aber ein Gebilde *sui generis* bleiben wird, ist doch deutlich, dass es den Europäern im Aufbau ihrer gemeinsamen Strukturen von Anfang an um mehr ging als um einen lockeren, bei Gelegenheit wieder zu kündigenden Zusammenschluss zur Erzielung kurzfristiger Vorteile.

Dies zeigt sich in besonderer Weise darin, dass die Staaten, die 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gründeten, angesichts der Disparitäten untereinander von Anfang an bereit waren, sich die Gemeinsamkeit etwas kosten zu lassen und sich durch den Aufbau eines Finanzausgleichssystems aneinander zu binden.

Ins Zentrum dieses Systems sind im Lauf der Jahre die Strukturfonds der Gemeinschaft gerückt, deren Umfang sich nach bescheidenem Beginn in den sechziger Jahren auf fast 30 Milliarden Euro im Jahre 2001 etwa verviertausendfacht hat. Dieses Geld, das mittlerweile vier verschiedenen Fonds zugeordnet ist, wird gemäß einem System von Zielen und Programmen verteilt, das in seiner komplizierten heutigen Form, deren letzte große Revision erst zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft trat, nur aus einer Geschichte von widerstreitenden Interessen und immer wieder neuen Kompromissen erklärt werden kann.

Diese Geschichte soll zu Anfang des ersten Hauptteils der vorliegenden Arbeit dargestellt und das Zustandekommen ihrer wesentlichen Entwicklungsschritte beleuchtet werden. Im Anschluss daran wird kurz die heutige Struktur der Fonds und ihre Funktion im Rahmen des europäischen Finanzausgleichs beleuchtet.

Den zweiten Hauptteil der Arbeit bildet die Darstellung einiger theoretischer Ansätze aus dem weiten Feld der Debatte um den *fiscal federalism*, die es erlauben, sich dem Phänomen der europäischen Strukturfonds aus ökonomischer Perspektive zu nähern. Zunächst soll dabei – nach einleitenden Anmerkungen zur historischen Entwicklung der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion um den Föderalismus – anhand eines Modells von Sam Bucovetsky begründet werden, warum das Versicherungsmotiv bei Unsicherheit über die zukünftige Einkommensentwicklung Staaten dazu bringen kann, eine Föderation zu schließen und einen Finanzausgleich zu

vereinbaren. Anhand von empirischen Ergebnissen wird dann die Anwendbarkeit einer solchen Argumentation für die Situation in Europa problematisiert.

Im Weiteren befasst sich der theoretische Teil der Arbeit mit Überlegungen zur Ausgestaltung des europäischen Finanzausgleichs. Ins Zentrum rücken dabei zwei Aufsätze von David E. Wildasin, in denen Gründe, Möglichkeiten und Grenzen thematisiert werden, bei Zuschüssen an eine regionale Regierung die Verwendung der Mittel in einer von der Zentrale vorgesehenen Art und Weise durchzusetzen – eine Fragestellung, die angesichts des großen Werts, der von Brüssel auf die programmgemäße Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel gelegt wird, für die EU-Strukturfonds von hervorgehobener Relevanz ist. Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört ein kurzer Überblick über die Diskussion zum *flypaper effect*, der (zunächst) empirischen Feststellung, dass als öffentlicher Zuschuss gewährtes Geld überraschenderweise tatsächlich dazu neigt, *to stick where it hits*, also in dem Bereich, in dem es eintrifft, auch „hängenzubleiben“.

Den Abschluss bildet ein Papier von Arthur J. Caplan, Richard C. Cornes und Emilson C. D. Silva, das mit einer ganz anderen als der bis dahin problematisierten Auffassung der Funktion der Strukturförderung aufwartet und Ergebnisse für eine Föderation präsentiert, die die Entscheidungsstrukturen der EU nachbilden soll.

Mit dieser Auswahl ist selbstverständlich nur ein kleiner Einblick in die verschiedenen Diskussionszusammenhänge möglich, die für die Behandlung des Themas fruchtbar gemacht werden können. Insbesondere wurde mit Rücksicht auf den begrenzten Umfang der vorliegenden Arbeit darauf verzichtet, Beiträge zur ökonomischen Theorie der Politik in vertiefender Form auszuwerten, die zum Verständnis des europäischen Finanzausgleichs ebenfalls wesentliches beitragen können. Zu erwähnen sind hier beispielsweise Aufsätze von Torsten Persson und Guido Tabellini¹ (zum Problem des *moral hazard* in einem System des föderalen Risikoausgleichs), von Alberto Alesina und Roberto Perotti² (zu politischen Entscheidungsprozessen bei zentralisierten und dezentralisierten Steuersystemen) und von John E. Roemer und Joaquim Silvestre³ (zum Verständnis des *flypaper effects*). Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Einbeziehung asymmetrischer Information, wie sie zum Beispiel von Massimo Bordignon, Paolo Manasse und Guido Tabellini⁴ vorgenommen worden ist.

Trotz der genannten und vieler weiterer Einschränkungen, die die Analyse auf wenige punktuelle Einblicke beschränken, ist es hoffentlich gelungen, mit der Auswahl der behandelten The

¹ Vgl. Persson et al., 1996.

² Vgl. Alesina et al., 1998.

³ Vgl. Roemer et al., 2000.

⁴ Vgl. Bordignon et al., 1996.

men den Besonderheiten der Europäischen Union und ihrer Strukturförderung gerecht zu werden.

B Empirie

1. Anfänge der Strukturpolitik: der Aufbau des Europäischen Sozialfonds

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

(EWG-Vertrag⁵, Art.2)

Große Ziele sind es, die 1957 an den Anfang des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gestellt wurden. Die Taten, die solchen Worten in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften allerdings gefolgt sind, waren häufig eher zögerlich und von Kompromissen geprägt, wie sie in einer aus immer mehr so unterschiedlichen und vielfältigen Nationen bestehenden Gemeinschaft unausweichlich sind. Dies gilt – wie auf vielen anderen Politikfeldern bis heute – auch für den Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, der zu einem wesentlichen Teil über die Strukturfonds durchgeführt wird. Bevor die heutige Gestalt und Funktionsweise dieses Ausgleichsmechanismus *en détail* untersucht wird, soll ein kurzer Blick über seine Entstehungsgeschichte seit den Römischen Verträgen geworfen werden.

Sozialpolitik war in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Anfang⁶ an Thema, über eine soziale Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung bestand insbesondere zwischen den sechs Gründungsmitgliedern im Grundsatz Einigkeit.

„Aber trotz hehrer Leitziele in der Präambel fehlen bereits im EWG-Vertrag klare Kompetenzzuweisungen. [...] Der Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates blieb [...] den Mitgliedstaaten überlassen, die sich den Bestrebungen der Kommission nach größeren gemeinschaftlichen Kompetenzen in der Sozialpolitik widersetzten. [...] Praktische Ergebnisse haben sich nur bei der Herstellung der Freizügigkeit [...] und bei der Einrichtung eines Europäischen Sozialfonds (ESF) eingestellt, dem bereits Aktionen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, zur Umschulung und zum Bau von Wohnungen im Rahmen des EGKS-Vertrags vorangegangen waren.“

(Wegner 1991, S. 79f.)

⁵ Eigentlich: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, abrufbar unter Auswärtiges Amt 2001, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/dokumente/6-1m.pdf>.

⁶ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde mit den Römischen Verträgen von 1957 ins Leben gerufen, damals unter Beteiligung Frankreichs, Italiens, der BR Deutschland und der Benelux-Staaten. Vorläufer der EWG war die bereits 1952 von den gleichen Staaten gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die nach Auslaufen des Vertrages im Jahre 2002 abgewickelt bzw. vollständig in die Europäische Gemeinschaft überführt werden sollte – zur Entstehung der EGKS vgl. Europa PLOETZ 1999, S.29f.

Der gemäß Artikel 123 des EWG-Vertrages⁷ aufzulegende Europäische Sozialfonds taucht erstmals 1961 mit einem Umfang von 8,6 Mio. Ecu im Haushalt der Gemeinschaft auf und ist damit der erste Strukturfonds.⁸ Er kam – ebenso wie die Europäische Investitionsbank (EIB) – auf Druck Italiens hin zustande,⁹ dessen Mezzogiorno die einzige echte Problemregion einer ansonsten im Gleichschritt dem Wachstumspfad folgenden Wirtschaftsgemeinschaft war. Begründet wurde die Aufnahme der Transferzahlungen mit dem Ziel der inneren Integration der EWG, die über eine Stärkung der Mobilität der Arbeitnehmer erreicht werden sollte. Die soziale Aufgabe der Gemeinschaft wurde in diesem Sinne darin gesehen – und diese Sicht prägt die Sozialpolitik der europäischen Ebene bis heute – möglichst vielen Menschen die Partizipation an den Möglichkeiten des zusammenwachsenden Arbeitsmarktes zu ermöglichen.¹⁰ Gefördert wurden daher insbesondere Aktivitäten zur Umschulung und zum Spracherwerb, so wurde beispielsweise im Rahmen einer der ersten ESF-Aktionen die „Verschiebung“ von 10.000 italienischen Arbeitern auf Bau-, Gastronomie- und Industrie-Arbeitsplätze in Deutschland und den Niederlanden ermöglicht, indem die Kosten von Umsiedlung und Umschulung bis hin zur Unterbringung im Zielland zu 50 Prozent aus ESF-Mitteln ko-finanziert wurden.¹¹

Bis zur ersten Reform Anfang der siebziger Jahre blieb – angesichts großer Arbeitsnachfrage in den meisten Ländern und gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit in Süditalien – der Schwerpunkt des Sozialfonds im Vertrauen auf die Selbstregulierungskraft des Arbeitsmarktes auf der Förderung der Mobilität: durch ESF-Finanzierung wurde über 1,1 Millionen Arbeitslosen die Wiedereinstellung ermöglicht, von denen 850.000 Italiener waren. Da die Maßnahmen allerdings größtenteils unter Kontrolle der Mitgliedstaaten blieben, gelang es nicht, die geförderten Maßnahmen zu einem Gesamtkonzept zu verbinden.¹²

Darauf versuchte 1970 die Umgestaltung des Fonds zu einem flexiblen Instrument der Beschäftigungspolitik zu reagieren. So wurde beim zweiten ESF, der von 1971-83 bestand, nicht nur die Mittelausstattung, sondern auch der Einfluss der Europäischen Kommission erweitert.

⁷ Heute Art. 146 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), abgedruckt in Läufer 1999.

⁸ Bereits länger allerdings, seit 1952, förderte die EGKS u.a. die Neuorientierung von Arbeitnehmern der Montanindustrie – vgl. Casey 1993, S.180, und Evans 1999, S.186. Der Europäische Entwicklungsfonds, der der Unterstützung der AKP-Staaten dient, besteht seit 1960, zählt aber nicht zu den Strukturfonds.

⁹ “[...] [T]he European Investment Bank and European Social Fund (ESF) were concessions to Italy.” – Dedman 1996, S.106. Aufgabe der EIB war es von Anfang an auch, “to provide guarantees and loans for projects in the less developed regions.” – Jovanović 1997, S.297.

¹⁰ „Despite its name, the Social Fund’s concern was with those measures that fall within what is generally understood as labour market policy.“ – Casey 1993, S.173, vgl. auch, Art. 146 EGV, und Gold 1993b, S.19f.

¹¹ Vgl. Dedman 1996, S.106.

¹² Vgl. Harrop 1996, S.137.

Über die Mittelvergabe wurde nun zentral entschieden, und neben öffentlichen Körperschaften wurden auch privaten Organisationen Gelder zur Verfügung gestellt.

Der Schwerpunkt blieb dabei mit ca. 90 Prozent der Ausgaben auf der Unterstützung von Ausbildungs- und Umschulungsprogrammen, angesichts der Eintrübung der wirtschaftlichen Entwicklung mit ihren Folgen für den Arbeitsmarkt rückten aber nun – neben Migranten – auch andere am Markt benachteiligte Gruppen ins Zentrum der Tätigkeit: Behinderte, Frauen und insbesondere junge Arbeitssuchende. Darüber hinaus wurden jetzt Problemindustrien¹³ besonders unterstützt und Beschäftigte in rückständigen Gebieten mit Lohnsubventionen gefördert.¹⁴

Auch wenn die Wirtschaftskrise und der damit verbundene Rückgang der Staatseinnahmen ebenso wie der der Bereitschaft auf Arbeitgeberseite, einen Ausbau sozialer Sicherung mitzutragen, bald begann, Probleme zu verursachen, legten die 1970er Jahre dennoch das bis heute tragende Fundament der sozialen Dimension der Europäischen Gemeinschaft. Mit dem Abtreten de Gaulles in Frankreich und der fast gleichzeitigen Regierungsübernahme durch Willy Brandts SPD in Deutschland war Bewegung in die politische Landschaft dieser beiden wichtigsten Volkswirtschaften der EG¹⁵ gekommen, und auch die Aufnahme Großbritanniens, Irlands und Dänemarks warf neue Fragestellungen auf, die die Gemeinschaft mit neuer Aktivität insbesondere im sozialen Bereich beantwortete. Mit dem Pariser Gipfel von 1972 wurde dem ausgebauten Sozialfonds ein (1974 in Kraft getretenes) Aktionsprogramm zur Seite gestellt, das Arbeitnehmerrechte stärkte, die Gleichstellung von Männern und Frauen vorantrieb und Mindeststandards zur Sicherheit am Arbeitsplatz etablierte.¹⁶

2. Beginn der Regionalpolitik und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung

Die wesentlichste Veränderung, die die siebziger Jahre mit der ersten Erweiterungsrunde für die Strukturpolitik mit sich brachten, war der Beginn einer gezielten Regionalpolitik, wie sie bei Gründung der EWG zwar bereits angedeutet, aber nicht umgesetzt worden war.¹⁷ Im vorausgehenden Jahrzehnt durchgeführte Untersuchungen wie beispielsweise zu Süditalien die Bari-

¹³ Der ESF war hier insbesondere in der Textilindustrie und der Landwirtschaft aktiv, die Montanindustrie wurde gleichzeitig aus Mitteln der EGKS unterstützt.

¹⁴ Vgl. Wegner 1991, S.80, Casey 1993, S.173 und Harrop 1996, S.137.

¹⁵ 1965 waren EWG, EGKS und Europäische Atomgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft (EG) zusammengeführt worden.

¹⁶ Vgl. Gold 1993b, S.22f.

¹⁷ Vgl. Evans 1999, S.35f – „IN DEM BESTREBEN, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“ (Präambel, EWG-Vertrag), unternahm die Gemeinschaft zunächst gar nichts, denn „[...] it was anticipated that growth associated with establishment of the common market would resolve regional problems.“ – Evans 1999, S.36.

Brindisi-Taranto-Studie hatten das Thema zwar bereits auf den Tisch gebracht, ein 1969 vorgelegtes Memorandum mit dem Vorschlag eines Regionalfonds aber wurde vorerst nicht umgesetzt. So blieb es – neben den Aktivitäten der EIB – bei der Kontrolle nationaler Maßnahmen und der Forderung nach Transparenz und Begrenzung von Hilfen, um wettbewerbsverzerrende Asymmetrien zu vermeiden.¹⁸

1970 plädierte mit dem Werner-Plan, der Perspektiven einer möglichen europäischen Währungsunion untersuchte,¹⁹ eine weitere Stimme für interregionalen Ausgleich, um die Folgen eines Wegfallens des Wechselkursmechanismus auszugleichen,²⁰ doch erst mit der ersten Erweiterung der Gemeinschaft 1973 hatten die Argumente eine kritische Masse erreicht.

“EC regional policy really took off positively after 1973, mainly as a result of enlargement to nine members with the recognition of particularly severe regional problems in the UK and Ireland.”

(Harrop 1996, S. 94)

Im gleichen Jahr ermittelte der Thomson-Report für Großbritannien ein Pro-Kopf-Einkommen zwischen 73 und 94 Prozent des EU-Durchschnitts, Irland lag gar nur bei 41 bis 65 Prozent.²¹

Auf dem Pariser Gipfel 1972 war bereits festgestellt worden, dass ökonomische und monetäre Integration ohne Ausgleich regionaler Disparitäten durch einen entsprechenden Fonds nicht funktionieren könne, 1974 – erneut in Paris – wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) beschlossen und 1975 wurde er endlich eingesetzt.²²

„Die eigentliche Regionalpolitik der EG hat erst 1975 mit der Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und eines Ausschusses für Regionalpolitik begonnen, obwohl damit noch längst keine eigenständige Gemeinschaftspolitik oder eine enge Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente der EG zustande kam. Die Rechtfertigung für eine gemeinschaftliche Regionalpolitik waren einmal die Pläne zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den 70er Jahren, mehr noch aber der Beitritt Großbritanniens und Irlands, die auf einer Unterstützung ihrer unterentwickelten Regionen durch die Gemeinschaft bestanden haben.“

(Wegner 1991, S. 77)

¹⁸ Vgl. Dedman 1996, S.119, und Harrop 1996, S.88f.

¹⁹ Der Plan (benannt nach dem luxemburgischen Ministerpräsidenten Christian Pierre Werner), der 1968 zum erstenmal veröffentlicht und 1970 von der EG-Kommission übernommen wurde, war eine Reaktion auf das wachsende wirtschaftliche Ungleichgewicht in der Gemeinschaft – vgl. Europa PLOETZ 1999, S.53ff.

²⁰ Vgl. Harrop 1996, S.95 – Der MacDougall-Report kam 1977 auch unabhängig von einer eventuellen Währungsunion zu dem Ergebnis, dass – bei gleichzeitiger Verschärfung regionaler Asymmetrien – eine Zunahme des Wohlstands im integrierten Markt insgesamt zu erwarten sei, so dass (gemäß dem Kaldorschen Kriterium) Kompensation der „Verlierer“- durch die „Gewinner“-Regionen möglich und aus politischen Gründen auch geboten sei – vgl. Button et al. 1999, S.32.

²¹ Harrop 1996, S.94.

²² Vgl. VO (EWG) 724/75, Bulmer 1994, S.20, Evans 1999, S.14, und Button et al. 1999, S.30.

In gewisser Weise kann der neu aufgelegte Fonds auch als Ausgleichsinstrument für Entwicklungen verstanden werden, die die Gemeinschaft ohne es zu wollen selbst befördert hatte und vor deren Existenz sich in den siebziger Jahren die Augen nicht mehr verschließen ließen. Denn mit dem Wegfall der politischen Instrumente zum protektionistischen Schutz bestimmter Industriezweige und Wirtschaftsregionen verschärfte sich der Standortwettbewerb, worauf die Mitgliedsstaaten und Regionen mit Subventions- und Ansiedlungspolitiken reagierten.²³

“This was a race that the poorer, worse-equipped, peripheral regions were bound to lose. The Commission drew the conclusion that the provision of community assistance to such regions was necessary, if overall economic growth was not to be endangered.”

(Evans 1999, S. 36)

Der EFRE übernahm nun bei geförderten öffentlichen Infrastrukturprojekten bis zu 30% der Kosten, darüber hinaus konnten auch private Investitionen (mit bis zu 20% Kostenanteil) unterstützt werden. Obwohl mit der Ölkrise der Bedarf für Wirtschaftshilfe gewachsen war, setzte die Bundesrepublik Deutschland allerdings durch, dass die Zahlungen des Fonds zunächst auf 150 Mio. Ecu 1975 bzw. 300 Mio Ecu im folgenden Jahr beschränkt blieben.²⁴

Kritisiert wurde am neu aufgelegten Fonds in der Anfangsphase zweierlei: zum einen erhielten auch wohlhabendere Länder Zuweisungen, so dass keine volle Konzentration auf die wirtschaftsschwächsten Regionen erreicht wurde (so gingen über 20% der Mittel in den ersten zehn Jahren in Länder, die über ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-BIP) verfügten, und zum anderen blieb die Mittelverwendung unter nationaler Kontrolle, so dass die Staaten die zu fördernden Projekte frei auswählen konnten. Im Jahre 1978 fasste man sich daraufhin vorsichtig ein Herz und stellte einen zunächst fünfprozentigen Anteil des EFRE unter die Verantwortung der Kommission.²⁵ Später ging man zu flexiblen Quoten über, so dass 1986 beispielsweise ein Minimum von ca. 88% an die Nationalstaaten ging, während die verbleibenden 11% von der Kommission verteilt werden konnten. Bedingung waren dabei allerdings Maximalanteile für die einzelnen Länder, die bei den Zuweisungen nicht überschritten werden durften. Inwiefern die

²³ Vgl. Evans 1999, S.36; die dort geäußerte Einschätzung, Zölle und Quoten „had been used to further national growth“ erscheint allerdings vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie des optimalen Zolls insbesondere für die kleineren und wirtschaftsschwächeren Mitgliedsstaaten als fragwürdig.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission 2000a, S.29 (Angaben dort 1:1 in Euro umgerechnet), Button et al. 1999, S.36 (hier finden sich stark abweichende Zahlenangaben, deren Herkunft allerdings nicht offengelegt wird), und Harrop 1996, S.95.

²⁵ Allerdings behielten sich die Mitgliedsstaaten ein Veto über die Verwendung auch dieser Quote vor, außerdem empfanden einige die Kontrolle aus Brüssel als so störend, dass ein Teil des Geldes überhaupt nicht abgerufen wurde – vgl. Harrop 1996, S.95.

Länder diese Anteile voll ausnutzten, lag dabei nicht nur an ihrer jeweiligen Bedürftigkeit, sondern auch an ihrer Bereitschaft, ihre Programme kontrollieren zu lassen.²⁶

3. Strukturförderung im ländlichen Raum – die Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds

Insgesamt betrachtet brachten die Jahre nach der ersten Erweiterung eine merkliche Expansion von Sozial- und Regionalpolitik der EG, in den Hintergrund trat – trotz der ebenfalls 1975 begonnenen speziellen Förderung von Bauern in wenig attraktiven und Rand-Regionen – allerdings der dritte Bereich der Strukturförderung, die Ausrichtung der Landwirtschaft²⁷. Bereits in den römischen Verträgen avisiert und 1964 zum ersten Mal mit Geld gefüllt, hatte die Umgestaltung von Feld, Wald und Wiese bis 1971 den umfangreichsten Strukturfonds zur Verfügung, 1969 enthielt die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)²⁸ fast dreimal so viel Mittel wie der damals noch recht schmale ESF. Ihre Aufgabe, für die sie Anfangs ein Drittel der EAGFL-Mittel erhielt, war in erster Linie die Unterstützung von Anpassung und Entwicklung der Produktion und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Hinzu kamen Aufgaben in anderen Bereichen, zum Beispiel der Fischerei.²⁹

Im Zentrum der EAGFL-Ausrichtung-Aktivitäten stand die Unterstützung der Funktionstüchtigkeit des gemeinsamen Marktes, was zunächst zur Konsequenz hatte, dass die Förderung sich nicht auf besonders bedürftige, sondern besonders entwicklungsfähige Regionen konzentrierte, so dass die strukturschwächsten Gegenden erst recht ins Hintertreffen gerieten. Mitte der siebziger Jahre wurde dieses Problem erkannt und die Förderung an einer größeren Bandbreite von Zielen ausgerichtet, wobei nicht nur einerseits die Erhaltung der Landwirtschaft unter schwierigen natürlichen oder sozialen Gegebenheiten eine Rolle spielte, sondern in anderen Regionen auch die Förderung von Frühverrentungen und – unter Einbeziehung des ESF – der Umschulung und beruflichen Neuorientierung von Beschäftigten der Landwirtschaft.³⁰

²⁶ Harrop 1996, S.95f.

²⁷ Vgl. Harrop 1996, S.83ff. – seit den Römischen Verträgen gehörte auch die Fischereiförderung, die seit 1970 (und seit 1994 mit einem eigenen Finanzinstrument) gemeinsam betrieben wurde, in den Bereich der Agrarpolitik; trotz ihres geringen Finanzrahmens haben ihre Regelungen bei der Süderweiterung 1986 ebenso eine wichtige Rolle gespielt wie bei der zweimaligen Ablehnung des EG-Beitritts durch Norwegen.

²⁸ 1964 wurde der EAGFL, der ursprünglich zur Unterstützung der gemeinsamen Organisation des Agrarmarktes aufgelegt worden war, aufgeteilt: die Abteilung Garantie war nun für kurzfristige Markteingriffe über die Stützung der Preise zuständig, während die Abteilung Ausrichtung sich seither um die längerfristigen Strukturen im landwirtschaftlichen Bereich kümmert und somit zu den Strukturfonds gehört – vgl. Evans 1999, S.117.

²⁹ Vgl. Evans 1999, S.118f.

³⁰ Vgl. Evans 1999, S.121ff.

In den sechziger Jahren bereits versuchte man, die Effektivität der Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung durch die Orientierung an Programmen zu steigern, die die Gesamtentwicklung der unterstützten Region mit einbezogen. Der Erfolg hielt sich allerdings in Grenzen. „In practice [...] the tendency was for piecemeal financing of individual projects favoured by Member States.“³¹

Seit den 1970er Jahren ist die relative Bedeutung der Abteilung Ausrichtung des EAGFL – wie die der Agrarpolitik allgemein – stark zurückgegangen, sein Anteil betrug 2001 nur noch ca. 10% der Strukturfondsausgaben.³²

4. Neue Probleme und neue Ansätze: Die 1980er Jahre

Als 1983 der dritte ESF in Kraft trat, war die Massenarbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Leuten, in den meisten EG-Staaten zum drängenden Problem geworden. Entsprechend widmete sich der Fonds, der nun bis 1988 lief und bis zu 2,5 Mrd. Ecu pro Jahr zur Verfügung hatte³³, in der Hauptsache (über 75% der Mittel) der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Über regionale Konzentration der Zuweisungen in nach Kriterien der Wirtschaftskraft (aber teilweise auch durch politischen Druck einzelner Staaten) bestimmten Prioritätsregionen und Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit oder Strukturwandel wurde versucht, die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse sicherzustellen. Wie beim EFRE wurde auch hier weiterhin das Additionalitätsprinzip angewandt, bis zu 50% der förderfähigen Ausgaben konnten vom Fonds getragen werden. So gelang es zwar, insbesondere das Problem der Jugendarbeitslosigkeit etwas zu lindern, deren Spitzenwerte 1984 erreicht wurden, aber auch 1989 (nach Auslaufen des dritten ESF) waren in Frankreich und Belgien über zwanzig, in Spanien, Italien und Griechenland sogar über dreißig Prozent der Unter-25-Jährigen arbeitslos.³⁴

Zehn Jahre nach der Einrichtung des EFRE stand auch hier eine Neuordnung an, da die Effektivität der Regionalförderung im Sinne der gemeinschaftlichen Zielsetzung verloren zu gehen drohte. Ab 1985 wurde daher jedes Jahr mindestens ein Fünftel der Mittel für integrierte Programme zur Verfügung gestellt. Diese Programme, deren Kosten zu bis zu siebzig Prozent von Brüssel übernommen wurden, bezogen sich teilweise auf mehrere Staaten, teilweise handelte es

³¹ Evans 1999, S.120.

³² Vgl. Europäische Kommission 2000a, S.33ff, und Bladen-Hovell et al. 1994, S.380 – die eigentliche Förderung des Agrarsektors allerdings fließt nach wie vor über die Abteilung Garantie des EAGFL, die als Spitzenwert im Jahre 1970 86,9% des Gemeinschaftsbudgets verschlang und – trotz anteilmäßig kontinuierlicher Abnahme – auch im Jahr 2001 noch 46,1% in Anspruch nimmt.

³³ Vgl. Europäische Kommission 1999a, S.29f. – der dritte ESF startete allerdings 1983 noch mit ca. 1,2 Mrd. Ecu, erst mit der Süderweiterung 1986 wurde die Größenordnung von 2,5 Mrd. Ecu erreicht.

³⁴ Vgl. Casey 1993, S.173f, und Harrop 1996, S.137f.

sich um nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse. Ein Beispiel für diese neue Politik sind die Integrierten Mittelmeerprogramme (IMPs) die – obschon recht prosaisch auf Druck insbesondere Griechenlands hin zustande gekommen, um die Mittelmeeranrainer der Gemeinschaft auf den mit der Erweiterung um Spanien und Portugal 1986 zu erwartenden schärferen Wettbewerb vorzubereiten – als Pilotprojekt und Muster für die grundlegende Neuordnung der Strukturpolitik mit der Einheitlichen Europäischen Akte dienen sollten.

Zum ersten Mal wurde mit den IMPs versucht, regionale Entwicklung mit Umweltschutz und Mittelstands-, Dienstleistungs- und Fremdenverkehrsförderung³⁵ zu verbinden und zur Umsetzung lokale Politik, Initiativen und Interessengruppen mit den Vertretern der nationalen Regierungen und der Gemeinschaft zusammenzubringen. Auch zur Finanzierung sollten EG und Mitgliedstaaten ebenso beitragen wie die Regionen und auch private Kapitalgeber.³⁶ Das neue Konzept erwies sich als Erfolg insbesondere da, wo funktionierende Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene vorhanden waren, beispielsweise in den zentralitalienischen Regionen, insbesondere in Griechenland allerdings waren solche Strukturen nicht gegeben,³⁷ so dass hier die Erfolge hinter den Erwartungen zurückblieben:

“[...] [T]here was insufficient decentralization and still too much of a ‚topdown‘ approach by the central parties, both in planning and controlling the expenditure (with the EU [sic!] money going into the national budget). Instead of properly drawn-up local plans bits and pieces were carried out, often lacking enough spending on key elements such as infrastructure; for example, in Crete, there was plenty of hotel investment, whereas what was needed was better airport facilities [...]”

(Harrop 1996, S.97)

Treibende Kraft hinter der neuen Bewegung, die in den 1980er Jahren in die europäische Strukturpolitik gekommen war, war – neben der bevorstehenden Süderweiterung³⁸ – der 1985 neu benannte Kommissionspräsident und französische Sozialist Jacques Delors. Er strebte – gegen vielgestaltige Widerstände, insbesondere von britischer Seite – an, die EG von einer reinen Marktgemeinschaft auch zu einer Sozialgemeinschaft umzugestalten.³⁹

³⁵ Dieser Bereich war 1984 ausdrücklich unter die zu fördernden Bereiche aufgenommen worden – vgl. VO (EG) 1987/84.

³⁶ Vgl. Harrop 1996, S.96ff, Evans 1999, S.67f, und Jovanović 1997, S.302.

³⁷ In Griechenland waren regionale Einheiten der NUTS-II-Ebene (vgl. u. Anm.48) überhaupt erst für die Strukturförderung geschaffen worden.

³⁸ Der Erweiterung 1986 waren achtjährige Verhandlungen vorausgegangen, bei denen die Strukturfonds-Zahlungen an die vergleichsweise armen Neumitglieder eine wichtige Rolle spielten; deren Gesamtumfang stieg von 3,7 Mrd. Ecu (1985) auf 5,66 Mrd Ecu (1986) – vgl. Europäische Kommission 1999a, S.29f.

³⁹ „[...] Delors [...] seized the opportunity presented by the Single Market programme to argue and campaign for the idea that social cohesion was just as important as market integration.” – Purdy et al. 1994, S.282, vgl. auch Wildasin 1991, S.770.

“[...] [T]he main turning point was the commitment by the Commission in the late 1980s to link the internal market to similar progress in social policy. In other words, Single Market integration was not to be an end in itself, but a means to both political and social aspirations.”

(Harrop 1996, S.144)

Delors favorisierte außerdem eine Rückbesinnung der Strukturhilfen auf indirekte Fördermaßnahmen insbesondere für die Infrastruktur, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, wie sie durch direkte Subventionierung wie die Lohnsubventionen des ESF hervorgerufen werden konnten.⁴⁰

Die Umsetzung all dieser Pläne bedurfte mehr als Detailkorrekturen, erforderlich war vielmehr eine Neudefinition dessen, was mit europäischer Integration gemeint sein sollte. Diese begann bereits im Jahre 1986.

5. Einheitliche Europäische Akte und grundlegende Reform der Strukturpolitik ab 1986

Der wichtigste Meilenstein, den die europäische Einigung in den 1980er Jahren passierte, war ohne Zweifel die Einheitliche Europäische Akte (EEA), mit deren Unterzeichnung am 17. Februar 1986⁴¹ nicht nur wesentliche Fundamente für den Aufbau von Binnenmarkt und Währungsunion gelegt und erstmals Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene beschlossen, sondern auch eine grundlegende, bis heute prägende Reform der Strukturpolitik in Angriff genommen wurde. Mit der Einfügung eines neuen Titels in den EG-Vertrag⁴² setzte sich – „angesichts der Herausforderungen des Gemeinsamen Binnenmarkts“⁴³ – die Gemeinschaft „insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“⁴⁴

Dies wurde unter anderem dadurch umgesetzt, dass der finanzielle Umfang der Strukturfonds zwischen 1988 und 1993 mehr als verdoppelt wurde⁴⁵ und die bisher voneinander weitgehend

⁴⁰ Vgl- Button et al. 1999, S.32 – Button und Pentecost weisen allerdings darauf hin, dass sich auch durch solche „indirekte“ Förderung Verzerrungseffekte nicht ausschließen lassen.

⁴¹ Die EEA trat am 1. Juli 1987 in Kraft, sie war Grundlage für die Vollendung des Binnenmarktes 1992 – vgl. Europa PLOETZ, S.165.

⁴² Eingefügt wurde Titel XIV (heute XVII) „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ mit Art. 130a-e (heute 158-162).

⁴³ Inforegio 2001a, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/history_de.htm

⁴⁴ Art. 158, EGV.

⁴⁵ Die Ausgaben stiegen von 6.419,3 Mio. Ecu (1988) auf 19.683,5 Mio. Ecu (1993 – ohne Kohäsionsfonds) – vgl. Europäische Kommission 2000a, S.30f.

unabhängigen Fonds zu einem gemeinsamen, programmorientierten Konzept der Strukturförderung zusammengeführt wurden.⁴⁶ Die Programme orientierten sich dabei an den Grundsätzen, die bei den IMPs zum Erfolg geführt hatten, insbesondere der Integration verschiedener Zielsetzungen und der engen Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort.⁴⁷ Dazu kamen die als eigenständiges Instrument der Strukturpolitik etablierten Gemeinschaftsinitiativen, die sich auf verschiedene Regionen gleichzeitig bezogen – als von der Mittelausstattung her umfangreichste seien hier beispielhaft die Initiativen „Interreg“ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einem Finanzumfang von 800 Mio Ecu (1989) und Envireg zu Umweltschutz und regionaler Entwicklung (500 Mio Ecu 1989) angeführt – insgesamt wurden im Planungszeitraum 1989-93 fünfzehn solcher Initiativen mit einem Gesamtbudget von 3,8 Mrd. Ecu aus Strukturfondsmitteln finanziert.

Mit der Einführung eines Gesamtkonzepts wurde darüber hinaus die (sachliche und regionale) Konzentration auf zunächst sechs längerfristig definierte Ziele eingeführt.

Die wichtigste Rolle spielte dabei das im Wesentlichen aus dem EFRE, aber auch aus den beiden anderen Fonds geförderte Ziel 1. Es bezog sich auf Regionen der NUTS-II-Ebene⁴⁸, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts lag, dazu kamen weitere ebenfalls wirtschaftsschwächere Regionen, die besondere Gründe (oder erfolgreiche politische Protektion) ins Feld führen konnten. In den (auf sieben Länder⁴⁹ verteilten) Ziel-1-Regionen lebten damit 21,7% der EG-Bevölkerung.

Ziel 2 und 5b waren ebenfalls regional orientiert und dienten der Unterstützung industriell bzw. landwirtschaftlich geprägter Problemgebiete der NUTS-III-Ebene⁵⁰. Zu diesen drei regionalen Zielen kamen die „horizontalen“ Ziele 3, 4 und 5a. Die beiden ersteren strebten mit Geldern des ESF die Reduzierung von Langzeit- bzw. Jugendarbeitslosigkeit an, Ziel 5a diente (mit Mitteln aus dem EAGFL-Ausrichtung) der Anpassung landwirtschaftlicher Strukturen.

80 Prozent der Strukturfondsmittel standen für die Ziel-1-Regionen zur Verfügung, in denen zwischen 50 und 75 Prozent der förderfähigen Ausgaben übernommen werden konnten. Außerhalb dieser Regionen lag der Anteil zwischen 25 und 50 Prozent.⁵¹

⁴⁶ Umgesetzt durch VO (EG) 2052/88 zur Neuordnung der Strukturpolitik und VO (EG) 4253/88 zur Koordination der Fonds; die Verordnungen (EG) 4254-4256/88 enthalten genauere Regelungen für die einzelnen Fonds.

⁴⁷ Vgl. Harrop 1996, S.98 und Armstrong et al. 1994, S.196f.

⁴⁸ „NUTS“ ist die europäische „Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“, zur NUTS-II-Ebene gehören beispielsweise die deutschen Regierungsbezirke oder die französischen Regionen.

⁴⁹ Die ersten Ziel-1-Regionen waren Griechenland, Portugal und Irland komplett, dazu Nordirland, Süditalien, der größte Teil Spaniens und die französischen Überseedepartements.

⁵⁰ Der Nuts-III-Ebene sind beispielsweise die deutschen Kreise und die französischen *départements* zugeordnet.

⁵¹ Vgl. Harrop 1996, S.98f, und Button et al. 1999, S.36.

Im Ergebnis wurden sechs Länder (die Hälfte der Mitgliedstaaten) im großen Stil nach Ziel-1-gefördert, dazu kam Förderung nach Ziel 2-5 in allen anderen Ländern, es erhielten also *alle* EU-Staaten Regionalförderung – ein Aspekt, der die Einigung auf die Programme erleichtert haben dürfte. Allerdings kommt auch der Einführung von Mehrheitsentscheidungen eine Rolle zu, denn diese finden bei Fragen der Finanztransfers zwar keine Anwendung, aber sie erweitern die Koalitionsmöglichkeiten und bieten so indirekte Möglichkeiten, unwilligen Obstruenten den Verzicht auf ihr Veto durch Drohung mit Mehrheitsbeschlüssen an anderer Stelle abzupressen.⁵² Auch für die konkrete Durchführung der Strukturförderung brachte die EEA Veränderungen. Das Antragsverfahren wurde vereinheitlicht und (wie von Anfang an beim EFRE) über die nationalen Regierungen abgewickelt⁵³, außerdem wurden aufwändige Überwachungsverfahren zur Durchsetzung des Prinzips der Additionalität eingeführt demzufolge normalerweise der Umfang, in dem ein Projekt von regionaler oder nationaler Seite gefördert wird, bei Bewilligung von Strukturfondszuschüssen nicht reduziert werden darf.⁵⁴

6. Zwischen den Reformen: Die 1990er Jahre

Alles in allem blieben die Veränderungen dennoch Kompromiss: „Despite the scale of the changes implicit in the 1988 measures, they still represent a process of negotiation rather than strict, technical assessment of the best way forward [...]“⁵⁵

Der mit den Zielen der EEA verbundene Anspruch konnte dementsprechend im Anschluss auch nur teilweise eingelöst werden. Mit einem Gesamtbudget, das Anfang der 1990er Jahre kaum ein Prozent des gesamten Bruttoinlandsproduktes der Gemeinschaft überstieg, standen auch nur ca. 0,27 Prozent desselben für Strukturförderungsmaßnahmen zur Verfügung⁵⁶ – auch wenn der Anteil dieser Maßnahmen am BIP der geförderten Regionen zwischen 1989 und 1993 von 1,2 auf 1,6 Prozent anstieg, hielt sich der Umfang der dadurch geleisteten Umverteilung in recht engen Grenzen. Lediglich in Griechenland, Irland und Portugal erreichten die insgesamt empfangenen Transfers einen Anteil von immerhin zwischen 3 und 5 Prozent des BIP.⁵⁷ Um auf breiter Front signifikante Wirkungen zu erzielen, hielt dagegen 1992 eine vom Europaparlament

⁵² Vgl. Purdy et al. 1994, S.283.

⁵³ Vgl. Casey 1993, S.175f.

⁵⁴ Nach mündlicher Auskunft der zuständigen Berliner Senatsverwaltung wird diese Vorschrift allerdings „selbstverständlich umgangen“.

⁵⁵ Button et al. 1999, S.37.

⁵⁶ Berechnung auf Grundlage von Europäische Kommission 2000a, S.30ff.

⁵⁷ Vgl. Button et al. 1999, S.33.

in Auftrag gegebene Studie Transfers in einer Höhe von mindestens einem Prozent der Wirtschaftsleistung für notwendig.⁵⁸

Mit dem Beginn des Planungszeitraums 1994-99 wurden die den Strukturfonds zur Verfügung stehenden Gelder auf 141.471 Mio. Ecu⁵⁹ aufgestockt, die Ziele geringfügig angepasst⁶⁰ und neue Gebiete in die Förderung aufgenommen, so dass nun 26,6 Prozent der Bevölkerung in Ziel-1-Regionen lebten, wo jetzt 74 Prozent der Mittel ausgegeben wurden.⁶¹ Damit wurden ab 1994 in zehn der zwölf EU-Staaten Ziel-1-Regionen gefördert, lediglich Dänemark und Luxemburg blieben davon ausgenommen.

Auf eine umweltpolitische Ausrichtung der Strukturfondsausgaben wurde jetzt mehr Wert gelegt, außerdem erfuhr die Rolle des Europäischen Parlamentes eine Stärkung.⁶² Mit dem Jahr 1994 wurde darüber hinaus im Rahmen von Ziel 2 auch die Umstellung der Fischerei gefördert und mit dem „Finanzierungsinstrument zur Ausrichtung der Fischerei“ (FI AF) ein neues Werkzeug der Strukturförderung⁶³ eingerichtet, das allerdings darauf beschränkt blieb, mit vergleichsweise kleiner Ausstattung (unter drei Prozent der Strukturfondsmittel) zu Ziel-5a-Maßnahmen beizutragen.⁶⁴

Wesentlichste Neuerung zu Beginn der 1990er Jahre allerdings war der bereits 1993 eingeführte Kohäsionsfonds,⁶⁵ der über die Förderung von Verkehrsinfrastruktur und Umweltschutzmaßnahmen zunächst der Vorbereitung der vier wirtschaftsschwächsten Länder auf die Europäische Währungsunion dienen sollte, aber bis heute fortbesteht. Von 795 Mio Euro (bzw. Ecu) im

⁵⁸ Vgl. Casey 1993, S.174f.

⁵⁹ Preisniveau 1992, incl. FI AF (vgl. u. Anm.63) – Berechnung auf Grundlage von Europäische Kommission 1999a, S.65.

⁶⁰ Ziel 3 integrierte jetzt die alten Ziele 3 und 4, das neue Ziel 4 diente entsprechend dem Maastrichter Vertrag der Vorbereitung von Arbeitnehmern auf industriellen Wandel – vgl. Harrop 1996, S.106 und Art. 150 EGV.

⁶¹ Neue Ziel-1-Regionen wurden insbesondere die ehemalige DDR und Ostberlin, die vorher in einem Sonderprogramm gefördert worden waren, hinzu kamen Regionen in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Spanien und mit dem Beitritt Österreichs das Burgenland, die italienische Region Abruzzi dagegen wurde nur noch übergangsweise bis 1996 unterstützt – vgl. die Verordnungen (EG) 2080-2085/93, Harrop 1996, S.102ff und Europäische Kommission 1999d, S.6.

⁶² Vgl. Harrop 1996, S.107 und Lee 1994, S.241.

⁶³ „Das Finanzinstrument für die Anpassung der Fischerei (FI AF) ist kein Strukturfonds im eigentlichen Sinne. Aber es kann im Rahmen der Programme der Strukturfonds Strukturmaßnahmen im Fischereibereich finanzieren.“ – Europäische Kommission 1999b, S.4. Da das FI AF von seiner Einführung an in gleicher Weise wie die Strukturfonds zu deren Programmen beitrug, wird es in der vorliegenden Arbeit – ähnlich wie auch sonst in der Literatur – von Anfang an in die Betrachtung der Strukturfonds mit einbezogen und wie ein solcher behandelt, auch wenn es offiziell erst seit Beginn des aktuellen Planungszeitraums zu den Strukturfonds gezählt wird.

⁶⁴ Damit widerstand man starkem Lobbying zugunsten eines eigenständigen Fischerei-Ziels – vgl. Europäische Kommission 2000a, S.31, Harrop 1996, S.104ff und Armstrong 1995, S.263.

⁶⁵ Mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 eingefügt in Art. 130d EGV (heute Art.161); mit Kohäsion meint die EU die „Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ – Art.158 EGV, vgl. Evans 1999, S.21, und Wegner 1991, S.79.

ersten Jahr wuchs sein Umfang bisher auf 2,5 Mrd Euro im Jahr 2001. Seine Zuschüsse beziehen sich nicht wie die der Strukturfonds auf Regionen oder Gebiete, sondern auf Staaten, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unterhalb von neunzig Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, konkret waren und sind dies Griechenland, Irland, Portugal und Spanien. Aus dem Kohäsionsfonds konnten ab 1993 öffentliche Projekte zu bis zu 85 Prozent gefördert werden.⁶⁶ Auf Maßnahmen zur Durchsetzung des Additionalitätsprinzips wurde verzichtet, da der Fonds in erster Linie dem Ausgleich der durch die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages in den Staaten wirksamen Ausgabenbeschränkungen diene.⁶⁷

Auch die gestiegene Bedeutung der europäischen Strukturpolitik hatte mit den durch die Konvergenzkriterien geschrumpften Möglichkeiten der Staaten zu tun, für ihre Regionen selbst zu sorgen. In diesem Bereich allerdings wurde durch veränderte Regeln die Regulierung und Kontrolle der Ausgaben weiter verstärkt, um das Additionalitätsprinzip durchzusetzen.⁶⁸

Allgemein sah die bis 1999 laufende Planungsperiode inflationäre Tendenzen bei kleineren und größeren Ausnahmeregelungen und Versuchen, die Mittelvergabe zu beeinflussen.

Da es schwieriger geworden war, insbesondere im Rahmen von Ziel 2 Mittel zu erhalten, wurden die Lobbying-Aktivitäten von Seiten der Regionen stärker und koordinierter. Der Industrieregionenzusammenschluss RETI wurde erweitert und gestärkt, Ländervertretungen bei der EU eröffnet und einzelne Regionen mit Aufgaben der Interessenvertretung betraut.⁶⁹

Gleichzeitig wurden Bestimmungen aufgeweicht, so dass in Frage gestellt war, dass tatsächlich in erster Linie wirklich bedürftige Regionen in den Genuss der Förderung kamen.⁷⁰

“To be eligible for EU assistance, the disadvantaged region has to have per capita GDP of 75 per cent or less of the EU average. In reality, the application of this official ceiling was quite ‘flexible’ as aid was given also to the regions that had average income of 80 per cent of the EU average.”

(Jovanović 1997, S. 303)

Dies korrespondierte mit der Ausweitung der Ziel-1-Regionen, wie sie mit Beginn der Planungsperiode vorgenommen worden war.

⁶⁶ Allerdings förderte der Kohäsionsfonds nur Projekte, die nicht bereits Strukturfondsmittel erhielten – vgl. Harrop 1996, S.107.

⁶⁷ Vgl. Harrop 1996, S.107. Auch der Schwerpunkt der Aktivitäten der EIB wurde – neben den Ziel-1-Regionen – ausdrücklich auf die vom Kohäsionsfonds unterstützen Mitgliedstaaten gelegt – vgl. Evans 1999, S.215.

⁶⁸ Vgl. die Verordnungen 2052/88(9), 2082/93(9) sowie Barrass et al. 1996, S.122f, Button et al. 1999, S.37 und Harrop 1996, S.107.

⁶⁹ Vgl. Harrop 1996, S.106.

⁷⁰ Vgl. Evans 1999, S.112f.

“[...] [W]orrying [...] is the way in which the Objective 1 regions have expanded from the 21.7% of the EU's population covered by the areas between 1989 and 1993, to the 26.6% designated for the period 1994-99.”

(Armstrong 1995, S. 265)

Die Problematik wurde 1995 besonders deutlich, als auch die in ihrem Wohlstand deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegenden Länder Finnland und Schweden nicht der Union beitraten, ohne mit der Einfügung des neuen Ziels 6 „das Tätigkeitsfeld der Strukturfonds erweitert“ zu haben, „um die Entwicklung der sehr dünn besiedelten Gebiete beider Beitrittsländer zu berücksichtigen“⁷¹.

Darüber hinaus wurde offensichtlich, dass die Maßnahmen zur Durchsetzung der Additionalität nicht ausreichten, um Verdrängungseffekte zu verhindern.

“Unfortunately, as in the case of the ERDF, much of the funding (apart from innovatory expenditure) has been treated not as additional money, but has gone into financing existing government training schemes.”

(Harrop 2000, S.190)

Doch wieder schwang das Pendel zurück, und eine neuerliche Reform wurde auf den Weg gebracht.

7. Die EU-Strukturfonds heute*

Ihre aktuelle Gestalt gewannen die Strukturfonds der Europäischen Union mit dem Beschluss zur von der Kommission seit 1997 vorbereiteten Agenda 2000 auf dem Berliner Gipfeltreffen am 24./25. März 1999.⁷² Leitgedanke der Agenda war das Bestreben, die Strukturen der Gemeinschaft in einen Zustand zu bringen, der dem Beitritt der mittelosteuropäischen Reformstaaten gewachsen sei. Ob die erreichte Reform der Strukturförderung dies bereits leisten kann, ist insbesondere angesichts der ungeklärten Verteilung der Mittel auf bisherige und neu beitretende Empfängerstaaten ungewiss. Der beschriebenen Problematik der stetigen Ausdeh

⁷¹ Inforegio 2001a, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/history_de.htm. Die unter Ziel 6 erfassten Gegenden werden konkretisiert als NUTS-II-Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von acht Einwohnern pro km² oder weniger – vgl. die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens (Beschluss 95/1/EG). Die Ziel-6-Ausgaben blieben allerdings in einem recht kleinen Rahmen und machten beispielsweise 1999 mit 234 Mio € nur 0,66% der Strukturfonds-Gesamtausgaben aus – vgl. Europäische Kommission 1999a, S.85, und Button et al. 1999, S.33.

* Stand 2001 (vgl. Vorwort); da die gegenwärtige Förderperiode die Jahre 2000-2006 umfasst, gibt das Kapitel im wesentlichen aber auch die Situation zum Zeitpunkt der Veröffentlichung korrekt wieder.

⁷² Umgesetzt durch Verordnung (EG) 1260/99 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, dazu kommen die Verordnungen (EG) 1783/99 über den EFRE, 1784/99 über den ESF, 1258/99 über die gemeinsame Agrarpolitik und den EAGFL und 1263/99 über das FIAF.

nung und Aufweichung der Förderung allerdings, die politischen Einflussverhältnissen mehr entsprachen als den Anforderungen der Verwirklichung des vielzitierten „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“⁷³, trat die Reform immerhin mit einer Aufstockung (auf 195 Mrd. Euro) und neuerlichen Konzentration der Finanzhilfen sowie einer Zusammenfassung und Verringerung der Zahl der Ziele entgegen.⁷⁴

Die für den Planungszeitraum 2000-2006 nunmehr nur noch drei Ziele lauten:

- „1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand [...];
2. Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen [...];
3. Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme [...]. Dieses Ziel dient als finanzielle Unterstützung für außerhalb der unter das Ziel 1 fallenden Regionen und als politischer Bezugsrahmen für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen, unbeschadet der regionalen Besonderheiten.“
(Art. 1, VO (EG) 1260/99)

Ziel 1 und 2 fassen nun die regional ausgerichteten Maßnahmen zusammen. Schwerpunkt bleibt dabei die Unterstützung der von Ziel 1 erfassten „Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Dies sind in der aktuellen Definition der Europäischen Union zunächst alle NUTS-II-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP in den Jahren 1994 bis 1996 weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts betrug.⁷⁵ Hinzu kommen ausdrücklich die „ultraperipheren“ Gebiete (die französischen Überseedepartements, die Azoren, Madeira und die kanarischen Inseln⁷⁶) und jetzt auch die vorher vom alten Ziel 6 erfassten dünn besiedelten Gebiete im Norden der Gemeinschaft.

Die „klassischen“ Ziel-1-Regionen dagegen sind weniger geworden: Nur noch Griechenland erhält volle Ziel-1-Förderung für alle seine Regionen, da Lissabon und der irische Südosten zum Rest der Gemeinschaft aufgeschlossen haben. Gleiches gilt für Kantabrien und Molise, so dass Spanien nun nur noch zehn und Italien nur noch sechs Ziel-1-Regionen aufweist. Hinzu kommen das Burgenland sowie vier englische und walisische Regionen (von denen drei neu

⁷³ Vgl. o. Anm.42.

⁷⁴ „Um die Konzentration zu verstärken und die Tätigkeit der Strukturfonds zu vereinfachen, sollte die Zahl der vorrangigen Ziele im Vergleich zur Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 verringert werden.“ – VO (EG) 1260/99, Einleitung (4).

⁷⁵ „(1) Unter das Ziel 1 fallen Regionen der Ebene II der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS II), deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP), gemessen in Kaufkraftstandards und berechnet auf Basis der Gemeinschaftsdaten der am 26. März 1999 verfügbaren letzten drei Jahre, weniger als 75 v. H. des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.“ – Art. 3, VO (EG) 1260/99, vgl. auch Europäische Kommission 1999d, S.7.

⁷⁶ Das BIP pro Kopf dieser Regionen liegt allerdings ohnehin unter 75% des Durchschnitts – vgl. Europäische Kommission 2000b, S.12.

aufgenommen wurden) und die fünf neuen Bundesländer – allerdings nicht mehr Nordirland, der schottische Norden und der Osten Berlins.

Die neuen regionalen Grenzen der Förderung traten allerdings nicht unmittelbar in Kraft, sondern großzügige Übergangsregelungen sorgen dafür, dass die nun nicht mehr unter Ziel 1 fallenden Regionen bis zum Jahr 2005⁷⁷ noch langsam abnehmende Unterstützung erhalten. Mit Ziel-1-Mitteln werden darüber hinaus zwei Sonderprogramme finanziert: das Programm „PEACE“, das bis 2004 helfen soll, den nordirischen Friedensprozess voranzutreiben, und ein Hilfsprogramm für schwedische Küstenregionen, das über den gesamten Planungszeitraum in Kraft bleibt.⁷⁸

In Ziel-1-Regionen wohnen nun nur noch 22,2 Prozent der Bevölkerung der EU, das entspricht ca. 83 Millionen Menschen. Die ihnen zur Verfügung gestellten Fördermittel können allen vier Fonds entstammen. Mit 135,9 Mrd. Euro entsprechen sie 69,7 Prozent der Strukturfondsmittel des aktuellen Planungszeitraums.⁷⁹

Gebiete der NUTS-III-Ebene, die außerhalb der Ziel-1-Regionen liegen,⁸⁰ können als „Gebiete mit Strukturproblemen“ im Rahmen des neuen Ziels 2 gefördert werden. Dieses Ziel fasst die bisherigen Ziele 2 und 5b zusammen und bezieht darüber hinaus neue Problemstellungen mit ein. Angesprochen sind jetzt „insbesondere die Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, die ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie die von der Fischerei abhängigen Krisengebiete.“⁸¹ 22,5 Mrd. Euro stehen in den Jahren 2000-2006 für Ziel 2 zur Verfügung, dies entspricht 11,5 Prozent der Strukturfondsmittel.⁸²

Auch für ehemalige Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete, die seit dem Jahr 2000 ohne diesen Status auskommen müssen, wird eine Übergangsförderung aus dem EFRE bis 2005 gewährt. Anschließend erhalten sie gemäß der Ziel-3-Förderung Unterstützung aus dem ESF oder werden gegebenenfalls in die Maßnahmen für Agrar- und Küstengebiete von EAGFL-Garantie und FIAF einbezogen.⁸³

⁷⁷ Im Anschluss greifen die horizontalen Maßnahmen der Strukturförderung aus ESF, EAGFL und FIAF und in Ausnahmefällen auch aus dem EFRE – vgl. Europäische Kommission 1999d, S.7.

⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission 1999d S.7, und Karte im Anhang.

⁷⁹ Darin enthalten sind 4,3% oder 8,4 Mrd. € Übergangsunterstützung – vgl. Art. 7(2) VO (EG) 1260/99.

⁸⁰ „(10) Ein Gebiet kann nur im Rahmen des Ziels 1 oder des Ziels 2 unterstützt werden.“ Art. 4, VO (EG) 1260/99.

⁸¹ Art. 4, Abs.1, VO (EG) 1260/99.

⁸² Vgl. Art. 7, Abs.2 VO (EG) 1260/99.

⁸³ Vgl. Art.6, Abs. 2 VO (EG) 1260/99. Die Übergangsunterstützung beträgt hier 1,4% der Ziel-2-Mittel bzw. 2,73 Mrd. € – vgl. Art. 7, Abs. 2 VO (EG) 1260/99.

Nachdem bis 1999 ein Viertel der EU-Bevölkerung über die Ziele 2 und 5b gefördert worden war, ist mit der Neuordnung seit 2000 eine Obergrenze von 18 Prozent der Gesamtbevölkerung für die Unterstützung mit Mitteln des neuen Ziels 2 in Kraft. Dazu wird von der EU-Kommission für jeden Mitgliedstaat eine individuelle Obergrenze festgelegt, für die auch die Bemühungen des jeweiligen Staates bei der Mittelverwendung eine Rolle spielen.⁸⁴

Die Voraussetzungen für die Unterstützung sind für die verschiedenen Arten von geförderten Gebieten unterschiedlich, wesentlich ist aber, dass die Gebiete von Arbeitslosigkeit, Armut, Bevölkerungsabwanderung oder ähnlichen sozialen Problemen betroffen sind.⁸⁵

Dem horizontalen Ziel 3, das in allen Regionen der EU, die nicht im Rahmen von Ziel 1 gefördert werden, angewandt werden kann, stehen 12,3 Prozent der Strukturfondsmittel, also 24,05 Mrd. Euro, zur Verfügung.⁸⁶ Es fasst – unter Berücksichtigung der Beschäftigungsstrategie der EU – die beiden bisherigen Ziele 3 und 4 zusammen, die sich bis 1999 mit der Ausbildung und Förderung von Arbeitnehmern befasst hatten. Im Vergleich zu seinen Vorgängern ist das neue Ziel 3 mit seinem ausdrücklichen Bezug auf „nationale Politiken“ offener gestaltet, gewährt aber so auch der nationalen Politik nicht nur mehr Spielraum, sondern auch mehr Einflussmöglichkeiten.⁸⁷

Damit sind die ehemaligen Ziele 1 bis 6 präzisiert und weiterentwickelt, aber im wesentlichen in die neu konzipierten drei Ziele hineingewachsen – die Gemeinschaft bleibt somit auch weiterhin den einmal gefundenen Kompromissen treu. Lediglich Ziel 5a, das im Dienste der Anpassung der Agrar- und Fischereistrukturen stand, hat seine Selbständigkeit verloren, seine Aktivitäten bleiben allerdings im Rahmen der Strukturpolitik erhalten:

„Die Maßnahmen des einstigen Ziels 5a werden über die neuen Programme unter Ziel 1 aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL unterstützt (wie in der gegenwärtigen Planungsperiode, mit Ausnahme der Ausgleichszahlungen an benachteiligte Gebiete, die über die Abteilung Garantie des EAGFL erfolgen) und im restlichen Gemeinschaftsgebiet im Rahmen der Begleitmaßnahmen zur Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Gemeinsamen Fischereipolitik aus der Abteilung Garantie des EAGFL und dem FIAF finanziert.“

(Europäische Kommission 1999d, S. 5)

⁸⁴ Vgl. Art. 4, Abs. 2 VO (EG) 1260/99, und Hough et al. 2000, S.12 – diese 18% der EU-Bevölkerung sollen sich auf die verschiedenen Arten von geförderten Gebieten wie folgt verteilen: 10% durch Industrie und Dienstleistungen geprägte Gebiete, 5% ländlicher, 2% städtischer Bereich und 1% am Fischfang orientierte Gegenden.

⁸⁵ Art. 4, Abs. 5ff VO (EG) 1260/99.

⁸⁶ Art. 7, Abs. 2 VO (EG) 1260/99.

⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission 1999d, S.10f.

Zu den über die Ziele definierten Aufgaben kommen auch für die Planungsperiode 2000-2006 die Gemeinschaftsinitiativen, nun mit nur noch 5,35 Prozent des Gesamtbudgets der Strukturfonds (gegenüber 9 Prozent 1994-99), was Verpflichtungsermächtigungen von 10,44 Mrd. Euro entspricht.⁸⁸

Gleichzeitig wurden die Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf nur noch vier reduziert.⁸⁹

“The reduction in the number of Community Initiatives has taken place mainly because many of the Community Initiative programmes in the 1994 to 1999 period were thought to be of only a limited value and visibility. In some cases, the work involved in administering them was out of proportion to the money available.

(Hough et al. 2000, S. 15)

Wichtigste Gemeinschaftsinitiative bleibt die aus EFRE-Mitteln finanzierte INTERREG, die die internationale Zusammenarbeit zwischen den Regionen, insbesondere in Grenzgebieten, vorantreiben will. Mit Blick auf die Bedeutung dieser Initiative auch im Hinblick auf die Erweiterung der Union, wo INTERREG gemeinsam mit den Programmen der EU für die mittelosteuropäischen Staaten im Einsatz ist, sind ihr fast die Hälfte der Mittel, die insgesamt für Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung stehen, zugewiesen.⁹⁰

Ebenfalls aus dem EFRE stammt die Finanzierung der Initiative URBAN, die Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Gesundung von Städten und Stadtteilen mit entsprechenden Problemen zum Inhalt hat.

Hinzu kommt die aus dem ESF finanzierte Initiative EQUAL zur internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierung und Herstellung von Chancengleichheit und die vom EAGFL-Ausrichtung getragene Initiative LEADER, die über lokale Aktionsgruppen Entwicklung auf dem Lande voranbringen soll.⁹¹

Vom verbleibenden Rest der Strukturfondsgelder sind 1,27 Mrd. Euro (0,65 Prozent der Gesamtausstattung) für „Innovative Maßnahmen und technische Unterstützung“ reserviert, um „einen Beitrag zur Entwicklung innovativer Methoden und Arbeitsweisen zur Verbesserung der Qualität der Interventionen im Rahmen der vorrangigen Ziele“⁹² zu leisten.

⁸⁸ Vgl. VO (EG) 1260/99, Art. 7, Abs. 1 u. 6 und Hough et al. 2000, S.14.

⁸⁹ Vgl. VO (EG) 1260/99, Art. 20, Abs. 1 und Europäische Kommission 1999d, S.18f.

⁹⁰ Vgl. VO (EG) 1260/99, Art. 20, Abs. 2.

⁹¹ Vgl. Europäische Kommission 1999d, S.19.

⁹² Europäische Kommission 1999d, S.19.

„Die technische Hilfe umfasst insbesondere Studien, Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie die Einführung informatisierter [sic!] Systeme für Verwaltung, Begleitung und Bewertung.“

(Europäische Kommission 1999d, S. 19)

Damit war das den Strukturfonds zur Verfügung stehende Geld weitgehend verplant, allerdings wurden vier Prozent der für die Mitgliedstaaten jeweils vorgesehenen Gelder zunächst als leistungsgebundene Reserve zurückbehalten.

„Nach Ablauf der halben Planungsperiode wird die Kommission die Reserve in enger Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat unter den leistungsstärksten Programmen aufteilen. Die Leistung wird auf der Basis vom Mitgliedstaat definierter messbarer Indikatoren bewertet. Diese Indikatoren müssen Aufschluß über Wirksamkeit, Verwaltung und finanzielle Abwicklung geben, und eine Messung der Halbzeitergebnisse im Vergleich zu den ausganglichen spezifischen Zielen ermöglichen.“

(Europäische Kommission 1999d, S. 13)

Innerhalb dieses Systems von Zielen und Gemeinschaftsinitiativen sind die einzelnen Fonds zwar zu einem Gesamtkonzept integriert, sie behalten aber individuelle Aufgaben.

Der EFRE bleibt – als mit Abstand größter Strukturfonds⁹³ – für Regionalpolitik zuständig und konzentriert sich auf Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie und – insbesondere im Rahmen von Ziel 2 – auf die Umstrukturierung und Entwicklung von Gebieten, deren traditionelle landwirtschaftliche oder industrielle Prägung sich im Umbruch befindet. Dabei wird auf die Bewahrung und Förderung von Beschäftigung und Umwelt ebenso besonderer Wert gelegt wie auf die Unterstützung einer mittelständisch orientierten Wirtschaftsstruktur.⁹⁴

Der ESF ist nach wie vor das Instrument zur Stärkung von „Humanressourcen“⁹⁵, also der Aus- und Weiterbildung und beruflichen Eingliederung insbesondere von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, hinzu kommt die Förderung der Chancengleichheit.⁹⁶

„Angesichts der Länge des abzudeckenden Zeitraums (2000-2006) ist der Anwendungsbereich des Europäischen Sozialfonds breit definiert, und das sowohl im Hinblick auf aktive Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Förderung der sozialen Eingliederung, die Verstärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch Bildungs- und

⁹³ Im Jahre 2001 mit Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 15765,3 Mrd. € (zuzüglich der Beiträge zu den Gemeinschaftsinitiativen), von denen 12761,2 Mrd. € auf Ziel 1 und 3004,1 Mrd. € auf Ziel 2 entfallen – vgl. Europäische Kommission 2000a, S. 85.

⁹⁴ Vgl. Inforegio 2001b, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/rpord/prords/prdsa_de.htm

⁹⁵ Dieses Begriffs bedient sich die EU-Kommission zumindest in ihrer Öffentlichkeitsarbeit – inwiefern sie dies in dem Bewusstsein tut, dass ihre Leser somit ebenfalls unter diesen Begriff zu subsumieren wären, mag dahingestellt bleiben – vgl. z.B. Europäische Kommission 1999d, S.5 u. 11.

⁹⁶ Vgl. Inforegio 2001b, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/prdsb_de.htm.

Weiterbildungssysteme, Maßnahmen, die den sozio-ökonomischen Wandel vorwegnehmen bzw. die entsprechende Anpassung erleichtern sollen, als auch auf Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen.“

(Europäische Kommission 1999d, S. 11)

Die Abteilung Ausrichtung des EAGFL ist seit der Reform 2000 auf die Ziel-1-Regionen beschränkt und wieder enger mit der Abteilung Garantie verbunden, die einen Teil ihrer Aufgaben übernommen hat. Insgesamt trägt der Fonds Sorge für „die Anpassung der Agrarstrukturen und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“⁹⁷.

Die Abteilung Garantie des EAGFL allein übersteigt in ihrem Umfang von 44,6 Mrd. Euro im Jahr 2001 den der gesamten Strukturfonds zur Zeit noch um etwa ein Drittel, doch während der Anteil der letzteren am Budget über die letzten Jahrzehnte stark angestiegen ist, hat der Ausgabenanteil des EAGFL-Garantie seit Anfang der siebziger Jahre fast kontinuierlich mit den Jahren abgenommen, so dass eine klare Tendenz zu einer Intensivierung der Strukturförderung bei abnehmender Fixierung der Gemeinschaft auf den Agrarsektor zu beobachten ist.⁹⁸ Dies hat aus der Perspektive der angestrebten Kohäsion große Vorteile, denn während sich die Strukturförderung bemüht, insbesondere strukturschwachen ländlichen Gebieten ein Aufholen zu ermöglichen, profitieren die produktiven und entwickelten Agrarregionen im Norden der EU weit mehr von den Leistungen des EAGFL-Garantie als die rückständigeren im Süden.⁹⁹

Ebenfalls im Agrarbereich der Strukturförderung wirkt das zum Strukturfonds herangereifte FIAF. Es fördert die Wettbewerbsfähigkeit des Fischfangs, wo er betrieben wird, und die wirtschaftliche Entwicklung in von ihm abhängigen Gegenden, in denen er immer weniger betrieben wird. Außerdem versucht es neuerdings, der Überfischung der europäischen Gewässer entgegenzuwirken.¹⁰⁰ Es ist im Rahmen von Ziel 1 aktiv und fördert darüber hinaus im geringen Umfang Maßnahmen, die bis 1999 von Ziel 5a gedeckt wurden, im sonstigen Gemeinschaftsgebiet.

⁹⁷ Inforegio 2001b, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/prdsc_de.htm.

⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission 2000a, S.31ff.

⁹⁹ Vgl. Evans 1999, S.141f.

¹⁰⁰ Vgl. Inforegio 2001b, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/prdsc_de.htm. Die Formulierung „Aufgabe des FIAF ist es, zum Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den Ressourcen des Fischereisektors und ihrer Nutzung beizutragen“, wie sie sich an der angegebenen Stelle findet, erscheint angesichts der tatsächlichen Lage vor Europas Küsten gefährlich euphemistisch, spiegelt sich aber in der knappen Mittelausstattung des Fonds mit ca. 400 Mio. € wider – vgl. Europäische Kommission 2000a, S.85.

Im EU-Haushalt 2001 sind für die Strukturfonds Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 30,019 Mrd. Euro vorgesehen.¹⁰¹ Die im Anhang wiedergegebene Tabelle verdeutlicht ihre Aufteilung auf die einzelnen Fonds und Ziele.

Nach wie vor wird den Prinzipien der Komplementarität und Additionalität großer Wert beigemessen, gefördert wird also dort, wo auch national gehandelt wird, und Gemeinschaftshilfe soll regionale Ausgaben nicht verdrängen. Allerdings wurden die Prüfungsverfahren, die die Einhaltung der Prinzipien sicherstellen sollen, vereinfacht. So werden beispielsweise nur noch drei Prüfungen, zu Beginn, in der Mitte und am Ende des Planungszeitraums, vorgenommen. Zu Beginn wurde – entsprechend den Angaben der Mitgliedstaaten (!) – die Höhe der nationalen öffentlichen Ausgaben in Ziel-1-Regionen und der Ausgaben für den Arbeitsmarkt in den anderen Regionen vereinbart, die in der Regel die des vorangehenden Zeitraums nicht unterschreiten dürfen.¹⁰²

Für die Höhe der Förderung öffentlicher Projekte in Ziel-1-Regionen, die in der Regel mindestens 50 Prozent der vor Ort aufgewandten öffentlichen Ausgaben betragen soll, gilt nach wie vor eine Obergrenze von 75 Prozent der Gesamtkosten (die in den vom Kohäsionsfonds geförderten Ländern in manchen Fällen auf 80 und in den ultraperipheren Regionen sogar auf 85 Prozent steigen kann), bei privaten Investitionen beträgt die Obergrenze der Gemeinschaftsbeteiligung hingegen nur noch 35 Prozent.

Für die anderen Gebiete bleibt im öffentlichen Bereich die Obergrenze bei der Hälfte der förderfähigen Gesamtkosten, die Untergrenze bei einem Viertel der öffentlichen förderfähigen Ausgaben. Bei privater Tätigkeit gilt nun eine Beteiligungsgrenze von 15 Prozent.

Für öffentliche Infrastrukturinvestitionen, die Einnahmen erwirtschaften, wurden die Sätze auf – je nach Region und Projektplanung – zwischen 25 und 60 Prozent abgesenkt.¹⁰³

Mit den Berliner Beschlüssen ist insgesamt eine merkliche Flurbereinigung gelungen, die die Strukturpolitik in die Lage versetzt haben sollte, konzentrierter, planmäßiger und damit erfolgreicher als bisher ihre Zielsetzungen zu verfolgen. So besteht die Möglichkeit, die unbestreitbaren Erfolge der Vergangenheit, die insbesondere in Ländern wie Portugal und Irland zu spüren sind¹⁰⁴, fortzusetzen. Bis sie allerdings nach deren Beitritt in den mittelosteuropäischen

¹⁰¹ Vgl. Europäische Kommission 2001, S.9; die Mittel sind zwar gegenüber 2000 leicht zurückgegangen, dies wird aber mehr als kompensiert durch den Anstieg des Kohäsionsfonds auf 2,659 Mrd. €.

¹⁰² Vgl. Europäische Kommission 1999d, S.21, und Evans 1999, S.5.

¹⁰³ Vgl. Europäische Kommission 1999d, S.22f.

¹⁰⁴ Von 1988 bis 1997 beispielsweise stieg das Pro-Kopf-BIP in Portugal von 54 auf 66 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts, in Irland gar von 83 auf 105 Prozent, Studien über die konkreten Auswirkungen der Strukturfondsprogramme in den vom Kohäsionsfonds geförderten Mitgliedstaaten liefern ebenfalls besonders hohe Werte für diese beiden Länder – vgl. Europäische Kommission 1999c, S.227ff.

Staaten wiederholt werden können¹⁰⁵, bedarf es weitergehender Reformen. Der Mut und die Ausdauer, die dafür erforderlich werden dürften, lassen sich an den Querschüssen, die im Frühjahr 2001 bereits aus Spanien und Irland kamen, schon vorsichtig erahnen.*

¹⁰⁵ Alle aktuellen Beitrittskandidaten fallen nach ihrem BIP pro Kopf unter das Kriterium für Ziel-1-Regionen – vgl. Karte im Anhang.

* Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Text den Stand des Jahres 2001 wiedergibt (vgl. Vorwort). Nicht mit einbezogen ist somit insbesondere die Diskussion um den europäischen Verfassungsvertrag, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch ohne abschließende Ergebnisse ist, für die Notwendigkeit von Mut und Ausdauer allerdings weitere Argumente liefert.

C Theorie

1. Grundlagen

In einem Aufsatz aus dem Jahre 1990 beschreibt David E. Wildasin die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als „emerging federation“¹⁰⁶ und stellt sie damit in den Zusammenhang der ökonomischen Diskussion um den *fiscal federalism*, die auch für die vorliegende Arbeit den Kontext bildet. Die Institutionen der heutigen EU spielen dabei mehr oder weniger die Rolle einer Zentralregierung, die Mittel von den Regierungen der nachgeordneten Ebene – hier die der Mitgliedsstaaten – einzieht, um sie über ein System von Förderzuweisungen wieder zu verteilen.¹⁰⁷

Bevor sich die Betrachtung aktuelleren Beiträgen zuwendet, sollen zwei Aufsätze vorgestellt werden, die, obschon vor über vierzig Jahren entstanden, bis heute für die Debatte um den Fiskalföderalismus wegweisend geblieben sind.

Im Jahre 1956 wies Charles M. Tiebout¹⁰⁸ auf die Bedeutung hin, die einer Unterscheidung zwischen Samuelson'schen öffentlichen Gütern im engeren Sinne und „lokalen“ öffentlichen Gütern innerhalb einer Föderation zukommt. Nach Samuelson sind öffentliche Güter solche, die allen gemeinschaftlich zu Gute kommen „in dem Sinne, dass eines jeden Individuums Konsum eines solchen Gutes zu keinerlei Beeinträchtigung des Konsums dieses Gutes durch ein anderes Individuum führt“¹⁰⁹. Tiebout stellt die Relevanz dieser Definition ebenso wenig in Frage wie die der damit verbundenen Probleme der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter. Er weist aber auf die Bedeutung, die dabei dem Umstand zukommt, dass die Bürger auf ihre Zugehörigkeit zu einer politischen Einheit festgelegt sind, innerhalb derer sie in den Genuss der zur Verfügung stehenden öffentlichen Güter kommen. Dies mag zutreffen, so argumentiert Tiebout, solange Ausgaben auf der Ebene einer Zentralregierung angesprochen sind. Anders aber verhält es sich, sobald Güter betrachtet werden, die stattdessen auf „lokaler“ Ebene bereitgestellt werden. Solche lokalen öffentlichen Güter sind dadurch charakterisiert, dass sie nur den lokal Ansässigen (also z.B. den Bürgern einer Stadt oder auch eines Teilstaates einer Föderation) zur Verfügung stehen, diese aber nicht ortsgebunden sind, sondern die Möglichkeit haben, an einen anderen Ort abzuwandern, wo ein anderes Bündel aus lokalen öffentlichen Gütern (eventuell auch in Verbindung mit anderen dafür zu entrichtenden Steuern) angeboten wird.

¹⁰⁶ Wildasin 1990, S.70 – dieser Aufsatz soll weiter unten noch ausführlich zur Sprache kommen.

¹⁰⁷ Vgl. Wildasin 1991, S.770.

¹⁰⁸ Vgl. Tiebout 1956.

¹⁰⁹ Samuelson 1954, S.387.

Tiebout nimmt an, dass die verschiedenen bereitgestellten Bündel öffentlicher Güter festliegen, bevor die Abwanderungsentscheidungen gefällt werden. Ist nun eine hinreichende Zahl und Unterschiedlichkeit der verschiedenen Lokalitäten gegeben, an denen sich die Bürger niederlassen können, haben diese die Möglichkeit, durch entsprechende Wahl ihres Wohnortes der Realisierung ihrer Präferenzen für öffentliche Güter relativ nahe zu kommen – und indem sie ihre Wohnortwahl treffen, offenbaren sie implizit diese Präferenzen. Lokale Verwaltungen, die Neubürger anziehen wollen, können dies erreichen, indem sie deren Wünschen mit ihrem Angebot öffentlicher Güter entgegenkommen. Die Migrationsentscheidung wird somit nach Tiebout ein brauchbarer Ersatz für den gewohnten Marktmechanismus, der über die auf gegebene Preise hin erfolgende Kaufentscheidung die Präferenzen zu Tage fördert.

Tiebouts Modell ist von Kritik natürlich nicht verschont geblieben. Insbesondere, darauf wies z.B. ein Vierteljahrhundert später Truman F. Bewley hin,¹¹⁰ sind seine Ergebnisse in hohem Maße von der Gültigkeit der zugrundeliegenden teilweise sehr starken Annahmen abhängig. So ist beispielsweise von großer Bedeutung, dass die betrachtete lokale Regierung tatsächlich in ihre Entscheidung über die Bereitstellung öffentlicher Güter die damit herbeigeführte Zuwanderungsentscheidung „Außenstehender“ mit einbezieht. Dies trifft aber in demokratischen Verfassungsmodellen, in denen die Regierung den Präferenzen ihrer (bereits ortsansässigen) Wähler folgt, nicht unbedingt zu.

Ebenfalls weist Bewley auf, dass bei lokalen öffentlichen Gütern, deren Nutzen unabhängig von der Einwohnerzahl ist, in Tiebouts Modell Pareto-optimale Allokationen möglicherweise nicht erreicht werden, wenn sie ein unterschiedliches Besteuerungsniveau für unterschiedliche Bürger beinhalten würden. Damit kann das Modell Effizienz nur bei *public services* garantieren, bei denen die Kosten eines bestimmten Versorgungsniveaus proportional zur Bevölkerungszahl ist. Bewley gelingt es darüber hinaus, die Notwendigkeit weiterer weniger starker Annahmen (z.B. Freihandel – eine Voraussetzung, die bei Betrachtung von Städten oder einer Föderation von Regionen mit freier Migration normalerweise erfüllt ist) für die Funktionsfähigkeit der Tieboutschen Analyse zu zeigen, so dass diese letztendlich auf wenige, stark eingeschränkte Situationen begrenzt bleibt.

„Tiebout seems to imply that this narrow model is only meant to illustrate an idea with wider application. It seems that no wider model exists. [...] [W]hen one considers his idea critically, one finds that in order to solve his problem in the way he suggests, one is obliged to strip the problem of all its distinguishing characteristics [...].”

(Bewley 1981, S. 735f)

¹¹⁰ Vgl. Bewley 1981.

Auch wenn somit Tiebouts Modell im engeren Sinne von nur begrenzter Relevanz sein mag, so hat er doch hingewiesen auf die große Bedeutung, die der Möglichkeit der Migration zwischen verschiedenen politischen Einheiten im Zusammenhang mit der lokal oder regional begrenzten Verfügbarkeit öffentlicher Güter zukommt, und damit eine wesentliche Grundlage für die Betrachtung föderaler Systeme, wie auch die Europäische Union eines darstellt, angesprochen.

Ähnlich verhält es sich mit einem anderen Aufsatz jener Zeit, Richard A. Musgraves „Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism“. Auch diese Überlegungen hat die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Diskussion hinter sich gelassen, aber dennoch bilden sie einen Meilenstein, ohne den die Thematik des Fiskalföderalismus wohl nicht in der Weise hätte entwickelt werden können, wie es in den letzten Jahrzehnten der Fall gewesen ist.

Musgrave unterschied 1961 zwei Klassen von Motiven, die einen zentralen Eingriff in die Finanzen untergeordneter Einheiten einer Föderation begründen können.

Zum einen sind dies solche, die auf die Situation der Bevölkerung eines Teilstaates *als ganze* abzielen, die Verteilungsfrage innerhalb dieses Staates aber uneingeschränkt in der Hand der lokalen Selbstverwaltung lassen. Ziel der Beeinflussung von zentraler Seite ist damit das Gesamtniveau an Leistungen, die die lokale Verwaltung ihren Bürgern zur Verfügung stellt.

Zum anderen bezieht er sich auf Motive, die die Bürger der Teilstaaten *als einzelne* betreffen – im Normalfall, um Unterschiede in deren Lage auszugleichen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Teilstaaten ergeben.

„The final choice among these approaches [...] is a matter of political philosophy rather than economics.“¹¹¹ Dennoch haben die verschiedenen Möglichkeiten unterschiedliche ökonomische Konsequenzen – Musgrave geht es darum, diese aufzuweisen.

Die Motive, die für unsere Betrachtung der EU-Strukturfonds in besonderer Weise interessieren, sind die, die die Zentrale mit den Mitgliedstaaten der Föderation (bzw. deren Teilkörperschaften) verbinden. Hierzu untersucht Musgrave insgesamt sieben „Pläne“, deren sechs erste einen echten Finanzausgleich erstreben, während der letzte den Einzelstaaten lediglich Anreize gibt, ihr Steuer- und Ausgabenniveau anzuheben.

Zunächst betrachtet Musgrave Möglichkeiten, Unterschiede im Ausgabenniveau der Staaten auszugleichen.¹¹² Als Ausgangspunkt wählt er den Versuch einer Zentralregierung, (pro Kopf der Bevölkerung) einheitliche dezentrale Budgets über einfache Umverteilung der Steuereinnahmen zu erreichen, und weist auf, dass – wenn die Staaten die Möglichkeit haben, über die Höhe ihrer Steuern selbst zu entscheiden – ein solcher Versuch wegen verheerender Anreiz

¹¹¹ Musgrave 1961, S.98.

¹¹² Vgl. Musgrave 1961, S.99ff.

wirkungen zum Scheitern verurteilt ist. Staaten, die in einer Nettoempfängerposition wären, würden bei einer Erhöhung der eigenen Einnahmen auf Subventionen fast in gleicher Höhe verzichten müssen, und Nettozahlerstaaten müssten zusehen, wie ihre den Landesdurchschnitt übersteigenden Steuereinnahmen enteignet und anderen Staaten zur Verfügung gestellt würden. Auch der Versuch, die „Bedürftigkeit“ der jeweiligen Staaten mit einzubeziehen, ändert nicht viel, die Anreize, Steuern einzunehmen, bleiben gering. Erst die nächste Überlegung¹¹³, die Angleichung nicht mehr auf die tatsächlichen Ausgaben zu beziehen, sondern auf die Möglichkeiten, ein Budget zu finanzieren, bringt eine Erleichterung, denn die Höhe des Transfers, den ein Staat zahlt oder erhält, bemisst sich jetzt anhand seiner Bedürftigkeit und seiner vorhandenen Steuerbasis, der lokale Steuersatz taucht in der Rechnung nicht mehr auf. Ebenso wenig tauchen allerdings die Anstrengungen auf, die der Staat unternimmt, um selbst Steuern einzunehmen, so dass ein Anreiz besteht, sich um die Eigenfinanzierung des Budgets nicht besonders intensiv zu kümmern.

Doch auch wenn man – wie im vierten betrachteten Ansatz – als Konsequenz nur noch die Differenz ausgleicht, die zwischen den tatsächlichen Einnahmen des Einzelstaates und denen liegt, die zu erwarten wären, wenn der lokale Steuersatz auf die durchschnittliche Steuerbasis angewandt würde, lösen sich die Probleme ebenso wenig wie im nächsten Versuch, der einen Ausgleich der *performance* im Sinne der Bedürftigkeit anstrebt.

Der sechste Ansatz schließlich genügt Musgraves Ansprüchen, indem er Differenzen der Bedürftigkeit ebenso integriert wie Differenzen der Steuerbasis. Es kann hier unterbleiben, näher auf den Lösungsvorschlag einzugehen, deutlich sollte lediglich werden, dass bereits ausgehend von sehr einfachen Überlegungen große Schwierigkeiten auftauchen, wenn es darum geht, zwischen den Subjekten einer Föderation umzuverteilen.

Der siebte Plan, den Musgrave anbietet, zeigt dann einen Weg auf, wie es möglich sein kann, über *matching grants* den Teilstaaten Anreize zu geben, ihre Steuersätze anzuheben. Auch dieser Vorschlag soll hier nicht im Detail erörtert werden, er weist aber bereits den Weg zu einem der meistdiskutierten Instrumente zur Steuerung der Verwendung von Mittelzuweisungen innerhalb einer Föderation, dem auch im Rahmen dieser Arbeit noch einige Aufmerksamkeit zuteil werden soll.

Doch zunächst wenden wir uns der Frage zu, ob ökonomische Gründe dazu führen können, dass Staaten überhaupt beschließen, eine Föderation einzugehen.

¹¹³ Vgl. Musgrave 1961, S.102f.

2. Risikoausgleich bei Migration und interregionalen Transfers

Auf den Mangel an Blut und Eisen zur Motivierung des Zusammenschlusses der europäischen Völker wurde zu Beginn dieser Arbeit bereits verwiesen. Unter den unterschiedlichen Gründen vielmehr, die bei der Gründung der europäischen Gemeinschaften nach dem Zweiten Weltkrieg zum Tragen kamen, haben auch ökonomische Faktoren eine große Rolle gespielt. Interessant ist dabei, dass in der Zielsetzung, die sich die Gemeinschaft mit den Römischen Verträgen gegeben hat, auffällig viel von Beständigkeit und Stabilität die Rede ist.¹¹⁴ Somit liegt es nahe, zu fragen, ob nicht bei der Etablierung des europäischen Finanzausgleichs auch Versicherungsmotive eine Rolle gespielt haben könnten.

Zur Untersuchung dieser Frage bietet sich ein Ansatz von Sam Bucovetsky an¹¹⁵, der zeigt, dass sich unter bestimmten Voraussetzungen Staaten, die vor der Alternative stehen, sich zu vereinigen oder selbständig zu bleiben, auf den Mittelweg einer Föderation¹¹⁶ einigen wollen, wenn die Migration zwischen den Regionen Kosten verursacht. Vor dem Hintergrund der Diskussion um interregionale Transfers zum Ausgleich von externen Effekten der Migration¹¹⁷ zeigt er, dass, wenn die Regionen ein Interesse haben, sich gegen asymmetrische Schocks zu versichern, die Möglichkeit solcher Zahlungen die Einigung auf eine Föderation noch wahrscheinlicher macht (mithin also die Europäische Gemeinschaft möglicherweise für alle Beteiligten von Anfang an besonders attraktiv war, weil sie es ermöglichte, zwischen ihren Mitgliedstaaten z.B. über die Strukturfonds freiwillig Zahlungen zu vereinbaren).

Im folgenden soll nun Bucovetskys Modell kurz dargestellt werden.

Das Ausgangsmodell

Angenommen werden zwei Regionen mit (anfangs) nach Anzahl und individueller Nutzenfunktion identischer Bevölkerung¹¹⁸, deren Zahl auf 1 normiert ist. Sie unterscheiden sich allerdings hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, mit der sie durch einen asymmetrischen Schock arm

¹¹⁴ Vgl. o. S.4.

¹¹⁵ Vgl. Bucovetsky 1998.

¹¹⁶ Im Modell unterscheidet sich die Föderation vom gemeinsamen Staat dadurch, dass die Einkommen, die in den einzelnen Regionen erzielt werden, unterscheiden, von der Situation selbständiger Staaten unterscheidet sie sich durch die Möglichkeit der Migration – vgl. Bucovetsky 1998, S.301f.

¹¹⁷ 1974 argumentierten beispielsweise Frank Flatters, Vernon Henderson und Peter Mieszkowski, um externe Effekte der Migration auszugleichen bedürfe es einer umverteilenden Zentralregierung, Gordon M. Myers zeigte dagegen 1990, dass die Möglichkeit, dass Regionen untereinander freiwillige Transfers leisten können, bereits zu einem effizienten Nash-Gleichgewicht führen kann – vgl. Flatters et al. 1974 und Myers 1990.

¹¹⁸ Mit der Annahme identischer Präferenzen verzichtet Bucovetsky auf die Modellierung politischer Prozesse innerhalb der Regionen; jede Region verhält sich entsprechend der Nutzenfunktion ihrer Bewohner – vgl. Bucovetsky 1998, S.305.

bzw. reich werden. Der Wohlstand einer Region drückt sich dabei in ihrer Ausstattung mit einer Renteneinnahme aus, die gleichmäßig auf alle Einwohner verteilt wird.¹¹⁹

Für die einkommensabhängigen Nutzenfunktionen gilt

$$U(y) = \frac{y^{1-\beta}}{1-\beta}; \beta > 0 \quad (1)$$

Damit gelten die üblichen Annahmen¹²⁰; der Index der relativen Risikoaversion ist konstant gleich β .

Für die Einkommen (nach Eintritt des Schocks, aber vor eventuellen Wanderungen und Transferleistungen) werden lediglich zwei mögliche Zustände angenommen: entweder Region 1 verarmt und Region 2 wird reich, oder umgekehrt. Das Einkommen in der armen Region ist dann gleich 1, in der reichen liegt es bei $\rho > 1$. Mit der (bekannten) Wahrscheinlichkeit $\pi > 0,5$ wird Region 1 reich und Region 2 arm, mit Wahrscheinlichkeit $1-\pi$ tritt der umgekehrte Fall ein – damit ist das erwartete Einkommen (und so auch der erwartete Nutzen) in Region 1 zunächst höher. Das Durchschnittseinkommen beider Regionen \bar{y} ist aufgrund der negativen Korrelation der Schocks nicht risikobehaftet und beträgt $(1 + \rho)/2$.

Damit ergibt sich für die Ausgangssituation, in der beide Regionen selbständig sind, der erwartete Nutzen für Region 1¹²¹

$$EU_1^S = \pi U(\rho) + (1 - \pi)U(1) \quad (2)$$

und für Region 2

$$EU_2^S = (1 - \pi)U(\rho) + \pi U(1) \quad (3)$$

Angesichts des Risikos, mit dem die erwarteten Einkommen behaftet sind, hätten die Bewohner beider Regionen ein Interesse, sich gegen ungünstige Schocks zu versichern – eine solche Möglichkeit allerdings wird von Bucovetsky per Annahme ausgeschlossen¹²². Das Entscheidungsproblem der Staaten reduziert sich somit im vorliegenden Modell auf die Frage, ob sie die Bildung einer Föderation oder eines gemeinsamen Staates anstreben sollen. Dazu vergleicht Bucovetsky für beide Regionen die jeweiligen *pay-offs* untereinander und mit denen bei

¹¹⁹ Ob der Transfer direkt gezahlt wird oder sich beispielsweise in niedrigeren Steuersätzen ausdrückt, ist für die Analyse hier unerheblich. Mit der Modellierung des Schocks als von der Bevölkerungszahl unabhängiger Staatseinnahme abstrahiert Bucovetsky ausdrücklich von Wanderungsbewegungen, die Produktivitätsdifferenzen ausgleichen würden – vgl. Bucovetsky 1998, S.303.

¹²⁰ In Abhängigkeit vom Einkommen ist die Nutzenfunktion streng monoton steigend mit abnehmendem Grenznutzen: $U' > 0$, $U'' < 0$; somit sind sämtliche Individuen risikoavers.

¹²¹ Als Superskripte der Nutzenfunktionen werden zur Unterscheidung der behandelten Fälle verwendet: „S“ für Selbständigkeit, „U“ für einen gemeinsamen Staat, „F“ für eine Föderation ohne Transfers, „T“ für eine Föderation mit *ex-post*-Transfers und „A“ für eine Föderation mit *ex-ante*-Transfers. Das Subskript gibt die Region an, auf die sich die Funktion bezieht.

¹²² „It is essential in what follows that such insurance arrangements **not** be available.“ – Bucovetsky 1998, S.306.

Selbständigkeit zunächst im Rahmen eines dreistufigen Spiels, in dem sich die Regionen zu Beginn entscheiden, ob sie Selbständigkeit, eine Föderation oder die Vereinigung zu einem gemeinsamen Staat anstreben, anschließend zufällig eine Region zur reichen und die andere zur armen bestimmt wird, und zum Schluss die Bewohner simultan entscheiden, ob sie auswandern oder nicht.¹²³

Im Fall der Gründung eines gemeinsamen Staates werden annahmegemäß die Einkommen gepoolt, damit erreichen sämtliche Bewohner den Nutzen des risikounabhängigen Durchschnittseinkommens:

$$EU_1^U = EU_2^U = U\left(\frac{1+\rho}{2}\right) (= U(\bar{y})) \quad (4)$$

Damit ist deutlich, warum die Bewohner von Region 2 die Vereinigung zu einem gemeinsamen Staat so schätzen würden: ihr neues Einkommen wäre nicht nur höher¹²⁴ als das erwartete bei Selbständigkeit, es wäre darüber hinaus auch keinem Risiko mehr unterworfen. Für die Bürger von Region 2 dagegen ergibt sich ein *trade off* zwischen Einkommen und Sicherheit. Nur wenn der Einkommensunterschied zwischen den Regionen hinreichend gering oder ihre Risikoaversion groß genug ist, sind sie bereit, ihre Selbständigkeit für einen gemeinsamen Staat aufzugeben.

Komplizierter ist die Frage, wie sich nun die Zwischenlösung einer Föderation in die Präferenzordnungen beider Regionen eingruppiert. Die Antwort hängt eng zusammen mit den Kosten, die die Bürger aufbringen müssen, wenn sie in eine andere Region abwandern wollen. Liegen diese Kosten bei Null, können die Bürger also nach Beobachtung des Schocks ihren Wohnsitz unabhängig von ihrer Herkunft wählen, wandern sie so lange, bis sich föderationsweit das Einkommen an \bar{y} angeglichen hat – ihr Nutzen entspricht somit dem, den sie in einem gemeinsamen Staat genießen könnten. Migration aber bringt Ineffizienzen und Kosten¹²⁵ mit sich, daher nimmt Bucovetsky positive Kosten c und damit einen Unterschied zwischen den Ergebnissen einer Föderation und denen eines gemeinsamen Staates an.¹²⁶ Bürger der Region, die sich als die ärmere herausstellt, können diese Kosten auf sich nehmen und so am Wohlstand

¹²³ Vgl. Bucovetsky 1998, S.305ff.

¹²⁴ Bucovetsky 1998, S.306 („Their expected income would be at least as high [...]“) untertreibt: da $\pi > 0,5$ und $\rho > 1$ ist auch \bar{y} echt größer als das erwartete Einkommen von Region 2, wenn sie selbständig bleibt.

¹²⁵ Migration verursacht unmittelbare Kosten, dazu kommen mögliche allokativen Ineffizienzen (bei abnehmenden Grenzertägen des Faktors Arbeit haben Arbeitnehmer bei unterschiedlichen öffentlichen Leistungen möglicherweise einen Anreiz, über das outputmaximierende Maß hinaus zu wandern) und, allein durch die Möglichkeit der Migration bedingt, wahrscheinlich ein ineffizient niedriges Maß an Umverteilung – vgl. Bucovetsky 1998, S.303.

¹²⁶ c ist positiv, aber kleiner als $\rho-1$, da das Wandern sich sonst für niemanden lohnen würde – vgl. Bucovetsky 1998, S. 306.

der reicheren Region teilhaben. Ein Anreiz dazu besteht, bis das um die Bevölkerungsveränderung korrigierte Einkommen der reichen Region $i_R = \rho/(1+n)$ das der armen $i_P = 1/(1+n)$ nur noch um die Kosten der Migration übersteigt – wobei die Bevölkerung als Kontinuum betrachtet wird und n den Anteil der Auswanderer angibt. Somit definiert die Gleichung

$$\frac{\rho}{1+n} - c = \frac{1}{1-n} \quad (5)$$

den (gleichgewichtigen) Anteil n der Wandernden¹²⁷ als Funktion der Migrationskosten c und des Einkommensverhältnisses ρ .

“Not surprisingly the proportion n of people who choose to migrate from the poor region to the rich region is a decreasing function of the cost c of migration (and an increasing function of the income ratio ρ).”

(Bucovetsky 1998, S. 307)

Der erwartete Nutzen derer, die zu Anfang in Region 1 ansässig sind, beträgt bei Gründung der Föderation

$$EU_1^F = \pi U\left(\frac{\rho}{1+n}\right) + (1-\pi)U\left(\frac{1}{1-n}\right) \quad (6)$$

In Region 2 beträgt der erwartete Nutzen der Einheimischen

$$EU_2^F = (1-\pi)U\left(\frac{\rho}{1+n}\right) + \pi U\left(\frac{1}{1-n}\right) \quad (7)$$

Da die Bürger von Region 2 ohnehin ein möglichst hohes Maß an Integration anstreben¹²⁸, kommt eine Föderation dann zustande, wenn sie für die Bewohner von Region 1 die attraktivste Alternative darstellt, wenn also $EU_1^F \geq EU_1^S$ und $EU_1^F > EU_1^U$ ¹²⁹.

¹²⁷ Für extreme Einkommensdifferenzen zwischen den Regionen (ρ deutlich größer als 9) kann es (mit entsprechendem c) dazu kommen, dass n nicht mehr eindeutig bestimmt ist; diese Fälle bleiben für die Analyse hier allerdings ohne Belang. In allen anderen Fällen gilt $n(c) = \frac{1}{2c} \left(\rho + 1 - \sqrt{(\rho+1)^2 + 4c^2 - 4(\rho-1)c} \right)$, da für alle definitionsgemäßen ρ und c das Argument unter der Wurzel größer als Null ist, ist die Funktion $n(c)$ im relevanten Bereich ($0 < c < \rho - 1$) stetig und differenzierbar, sie bewegt sich zwischen Null und Eins.

¹²⁸ Da sich bei $c=0$ i_R und i_P zu \bar{y} - dem unveränderlichen Durchschnitt der Einkommen ohne Migrationskosten – angleichen würden, muss der Durchschnitt von i_R und i_P bei $c > 0$ kleiner als \bar{y} sein – da (wegen $\pi > 1/2$) das niedrigere Einkommen stärker gewichtet ist, ist somit auch das erwartete Einkommen unter Föderation niedriger als im gemeinsamen Staat, und es gilt $EU_2^F > EU_2^S$; da $\pi > 1/2$, $U'' < 0$, $i_R < \rho$ und $i_P > 1$, gilt hingegen $EU_2^F > EU_2^U$.

¹²⁹ Wäre $EU_1^F = EU_1^U$, würde Region 1 – lexikographischen Altruismus vorausgesetzt – Region 2 zuliebe einem gemeinsamen Staat zustimmen und so eine Pareto-Verbesserung herbeiführen können, daher kann die Wahl der Föderation nur bei $EU_1^F > EU_1^U$ Pareto-effizient sein.

Für gegebenes ρ lässt sich der Nutzen aus der Föderation als Funktion der Migrationskosten darstellen. Relevant ist dabei der Bereich zwischen $c=0$, wo der erwartete Nutzen der Föderation dem eines gemeinsamen Staates entspräche, und $c=\rho-1$, ab wo wegen der prohibitiven Kosten die Föderation der Selbständigkeit ohne Migration gleichkäme. Wenn nun die Funktion stetig und quasi-konkav ist und innerhalb dieses Bereiches ein Maximum hat, dann existiert ein Kostenbereich, innerhalb dessen die Föderation für Region 1 die attraktivste Option darstellt.

Bucovetsky zeigt nun mittels einer mathematischen Herleitung¹³⁰, die den Rahmen dieser kurzen Zusammenfassung sprengen würde, dass der erwartete Nutzen der Föderation in Abhängigkeit von den Migrationskosten $EU_1^F(c)$ genau dann quasi-konkav ist, wenn für den Koeffizienten der relativen Risikoaversion $\beta < 2$ gilt.

Oberhalb eines bestimmten Wertes der relativen Risikoaversion ist also die Möglichkeit gegeben, dass eine Föderation für Region 1 nutzenmaximierend ist – und zwar dann, wenn die Funktion EU_1^F im betrachteten Intervall ein Maximum¹³¹ hat, also (da sie stetig ist) wenn sie bei $c=0$ steigt und bei $c=\rho-1$ fällt.¹³² Dementsprechend ergeben sich über die Ableitung des erwarteten Nutzens EU_1^F die Bedingungen

$$\frac{\pi}{1-\pi} \geq \rho \quad (PO) \quad (8)$$

für Pareto-Optimalität¹³³

und

$$\rho^{\beta-1} \geq \frac{\pi}{1-\pi} \quad (IR) \quad (9)$$

für individuelle Rationalität.¹³⁴

Bucovetsky fasst die bisherigen Ergebnisse zu *Proposition 1* zusammen:

Ist der Koeffizient der relativen Risikoaversion zu niedrig (hier kleiner als 2), wird keine Föderation gebildet. Andernfalls sind (IR) und (PO) notwendige Bedingungen für die Föderationsbildung. Sind diese Bedingungen erfüllt und der Risikoaversionskoeffizient groß genug, so gibt es für die Migrationskosten c ein Intervall $(0, \bar{c})$ oder $(\bar{c}, \rho-1)$, innerhalb dessen die

¹³⁰ Vgl. Bucovetsky 1998, S.322f.

¹³¹ Da EU_1^F links und rechts des betrachteten Intervalls jeweils konstant ist, wäre dieses Maximum ein globales.

¹³² Da EU_1^F für $\beta > 2$ im betrachteten Intervall quasi-konkav ist, kann sie dort höchstens eine Extremstelle haben – damit genügen die genannten Bedingungen für ein Maximum.

¹³³ Vgl. o. Anm.129.

¹³⁴ Die Entscheidung, sich mit Region 2 auf eine föderale Verfassung zu einigen, kann für Region 1 nur dann rational sein, wenn ihr Nutzen aus Selbständigkeit nicht größer ist.

Bildung einer Föderation zustande kommt, weil sie für Region 1 rational und gleichzeitig Pareto-optimal ist (denn sie stellt für Region 1 die attraktivste Alternative dar).¹³⁵

Ex-post-Ausgleichszahlungen

Wie bereits erwähnt, können bei kostenloser Migration zwischen Staaten Transferzahlungen die allgemeine Wohlfahrt erhöhen, und es bestehen hinreichend Anreize, diese Zahlungen freiwillig zu leisten. Bucovetsky zeigt nun,¹³⁶ dass diese Feststellung auch dann gültig bleibt, wenn Wanderungskosten angenommen werden.

Zunächst wird eine Situation betrachtet, bei der über die Leistung von Transfers *ex post*, also nach Auflösung der Unsicherheit bezüglich des asymmetrischen Schocks, entschieden wird. Damit ergibt sich nun ein vierstufiges Spiel: Zunächst entscheiden die Regionen über die supraregionale Staatsform. Anschließend bestimmt *nature's choice*, welche Region reich und welche arm wird. Wenn zu Beginn eine Föderation gebildet worden ist, entscheidet dann die reiche Region über die Höhe der Transferzahlung T , und zum Abschluss treffen die Bürger simultan ihre Migrationsentscheidung.¹³⁷ Die Transferzahlungen werden sowohl bei ihrer Eintreibung als Steuer in der reichen Region als auch bei ihrer Auszahlung in der armen Region gleichmäßig auf alle dort (*nach* eventuellen Wanderungsbewegungen) ansässigen Bewohner verteilt. Damit wird das Einkommen in der reichen Region zu $i_R = (\rho - T)/(1 + n)$, das in der armen zu $i_P = (1 + T)/(1 - n)$. Im Gleichgewicht gilt nun wieder, dass sich die Einkommen nur noch um die Kosten c der Migration unterscheiden:

$$\frac{\rho - T}{1 + n} - c = \frac{1 + T}{1 - n} \quad (10)$$

Da c konstant ist, bedeutet eine Erhöhung des gleichgewichtigen Lebensstandards in der armen Region auch eine Besserstellung für die reiche Region, so lange noch Wanderung stattfindet. Der Idealfall für die reiche Region ist somit dann erreicht, wenn das Einkommen der armen Region so angestiegen ist, dass sich keine Abwanderung mehr lohnt. Der Grund hierfür liegt auf der Hand – wandernde Einwohner der armen Region wälzen ihre Reisekosten auf die reiche Region ab, indem sie am dortigen Wohlstand partizipieren. Garantiert nun die reiche Region den Wanderwilligen ihr erhofftes Nettoeinkommen (Einkommen der reichen Region abzüglich Migrationskosten) bereits im Heimatland, kann sie sich die eingesparte „Reisekostenerstattung“ mit der armen Region teilen und so die allgemeine Wohlfahrt erhöhen. Der Effizienzgewinn

¹³⁵ Vgl. Bucovetsky 1998, S.309.

¹³⁶ Bucovetsky 1998, S.309ff.

liegt in der Maximierung des aggregierten Einkommens durch die Eliminierung der Wanderungskosten cn , die im Modell als reiner *dead-weight loss* in Erscheinung treten.

Der Mindesttransfer, der die Wanderlust zum Erliegen bringt, ist der, der für die ärmere Region das Nettoeinkommen der Auswanderer dem der Daheimbleibenden angleicht. Da der Transfer „doppelt“ zählt, indem er das Einkommen der einen reduziert und das der anderen erhöht, liegt er bei der Hälfte des um die Reisekosten verminderten Abstands der Einkommensniveaus:

$$T^*(c) = \frac{\rho - 1 - c}{2}$$

Höher liegende Transfers (solange sie nicht umgekehrte Wanderungen hervorrufen) brächten keinen Effizienzverlust mit sich, sie dienen lediglich der Umverteilung zwischen den Regionen - das Modell bietet allerdings keine Anreize für die reiche Region, solche weitergehenden Leistungen zu stellen.

Mit den freiwillig bereitgestellten Geldtransfers ist das Nutzenniveau im Vergleich mit dem zunächst diskutierten Fall ohne die Möglichkeit von Transfers in beiden Regionen gestiegen. Damit erhöht diese Möglichkeit den Erwartungswert des Nutzens einer Föderation und lässt ihre Bildung wahrscheinlicher werden. Formal ergibt sich, ausgehend von den neuen Einkommen beim optimalen Transfer $i_R = (\rho - T)/(1 + n) = 1/2 (1 + c + \rho)$ und $i_P = (1 + T)/(1 - n) = 1/2 (1 - c + \rho)$, der neue Erwartungswert des Nutzens für Region 1 als

$$EU_1^T = \pi U\left(\frac{1 + c + \rho}{2}\right) + (1 - \pi)U\left(\frac{1 - c + \rho}{2}\right) \quad (11)$$

Diese Funktion ist in $c=0$ steigend¹³⁷ und im relevanten Bereich zwischen $c = 0$ und $c = \rho - 1$ strikt konkav¹³⁹; beides gilt unabhängig vom Wert der relativen Risikoaversion β . Damit genügt für die Möglichkeit, dass die Bildung einer Föderation für Region 1 attraktiv werden kann, die Erfüllung der Bedingung, dass die Nutzenfunktion des Föderationsfalles für $c = \rho - 1$ in c fällt (und somit im Bereich davor den Nutzen der Selbständigkeit übertrifft). Dies wiederum ist gegeben, wenn das Einkommensverhältnis ρ , der Index der relativen Risikoaversion β oder die Verarmungswahrscheinlichkeit von Region 1 ($1 - \pi$) hinreichend groß sind.

Zusammengefasst ergibt sich *Proposition 2*:

¹³⁷ Vgl. Bucovetsky 1998, S.311.

¹³⁸ $\frac{\partial EU_1^T}{\partial c} = \frac{1}{2} \left[\pi U' \left(\frac{1}{2} (1 + c + \rho) \right) - (1 - \pi) U' \left(\frac{1}{2} (1 - c + \rho) \right) \right] \Rightarrow \frac{\partial EU_1^T}{\partial c} \Big|_{c=0} = \frac{1}{2} \left[(2\pi - 1) U' \left(\frac{1}{2} (1 + \rho) \right) \right] > 0$, da $\pi > 1/2$ - vgl. Bucovetsky 1998, S.323.

¹³⁹ $\frac{\partial^2 EU_1^T}{\partial c^2} = \frac{1}{4} \left[\pi U'' \left(\frac{1}{2} (1 + c + \rho) \right) + (1 - \pi) U'' \left(\frac{1}{2} (1 - c + \rho) \right) \right] < 0 \forall c > 0$ - vgl. Bucovetsky 1998, S.323.

Unter der Möglichkeit freiwilliger Transfers bleibt als notwendige Bedingung dafür, dass eine Föderation als individuell rationale Alternative gewählt werden kann, nur noch

$$\rho^\beta > \frac{\pi}{1-\pi} \quad (IR-T) \quad (12)$$

Sind die Migrationskosten hinreichend niedrig, ist die Föderation die Pareto-optimale Alternative und wird gebildet.¹⁴⁰

Verglichen mit *Proposition 1* zeigt sich, dass mit der Einführung der Möglichkeit von *ex-post*-Transfers die Latte für die Gründung einer Föderation deutlich niedriger liegt. Im folgenden soll gezeigt werden, dass dieser Effekt sich weiter verstärkt, wenn die Einigung über Transfers *ex ante*, also vor Eintritt des asymmetrischen Schocks, herbeigeführt wird.

*Ex-ante-Ausgleichszahlungen*¹⁴¹

Das Spiel, das Bucovetsky zum Abschluss¹⁴² untersucht, ist erneut vierstufig. Zunächst wird auch hier die Staatsform bestimmt. Anschließend aber wird – Föderationsbildung vorausgesetzt – über die Höhe des Transfers der reichen Region an die arme entschieden, und erst im dritten Schritt kommt *nature's choice* mit dem asymmetrischen Schock zum Zuge, bevor die Wanderungsentscheidung der Bürger das Spiel abschließt. Das Transfersystem ist dabei „anonym“ vorgestellt, die Höhe des Transfers ist also unabhängig davon, ob ihn Region 1 oder Region 2 leisten muss.

Wie im vorhergehenden Abschnitt gesehen, erhöht ein Transfer in Höhe von $T^*(c)$ den Nutzen sowohl der armen als auch der reichen Region – auf dieses Transferniveau könnten sich die Regionen also problemlos auch im Vorhinein einigen. Doch Bucovetsky zeigt, dass bei *ex-ante-Einigung* über das Transfersystem sogar noch ein höheres Niveau erreicht wird, wenn beide Regionen ihren erwarteten Nutzen maximieren.

Für Bewohner von Region 2 ist die Lage klar. Ein höherer Transfer ist ihnen sehr recht, schließlich wohnen sie in der Region, die mit größerer Wahrscheinlichkeit den Empfang dieses Transfers zu erwarten hat¹⁴³. Die Bürger der Region 1 hingegen müssen stark befürchten, sich am Ende in der Zahlerposition wiederzufinden. Ein hoher Transfer nützt ihnen nur insofern, als er das Risiko für den noch ungünstigeren Fall, dass ihre Region selbst verarmt, senkt.

¹⁴⁰ Vgl. Bucovetsky 1998, S.313.

¹⁴¹ Bucovetsky verwendet diesen Begriff, obwohl er eine kleine Ungenauigkeit beinhaltet: zu Beginn wird noch kein Transfer geleistet, sondern lediglich dessen Höhe festgelegt – vgl. Bucovetsky 1998, S.314.

¹⁴² Vgl. Bucovetsky 1998, S.314ff.

¹⁴³ Erst, wenn der Transfer so groß würde, dass Region 2 in die Lage der wahrscheinlich wohlhabenderen käme, würde sich ihre Begeisterung für noch höhere Zahlungen langsam legen.

Bucovetsky argumentiert nun folgendermaßen: Für jedes Transferriveau T , das – entsprechend den Ergebnissen des vorausgehenden Abschnitts – den Anreiz für Wanderungen beseitigt, ergibt sich für Region 1 das Nutzenniveau $\pi U(\rho - T) + (1 - \pi)U(1 + T)$ unabhängig von den Migrationskosten c . Solange ein solches T nicht höher liegt als $T^*(0)$ – das Transferriveau, das *ex post* bei Abwesenheit von Migrationskosten gewählt würde – entspricht T gerade einem *ex-post*-Transfer $T^*(b)$, der sich bei Migrationskosten von b ergäbe.

Ex post senken niedrigere Migrationskosten c den Nutzen der reichen Region, da sie die Kosten erhöhen, mit denen unerwünschte potentielle Wanderer abgefunden werden müssen. *Ex ante* aber kann bei sinkendem c der erwartete Nutzen beider Regionen steigen, reduziert sich so doch die zukünftige Einkommensdifferenz und damit das Risiko. Nichts hindert nun die Regionen, die Migrationskosten, die bei optimal gewähltem Transfer ohnehin niemand aufwenden wird, mit $b < c$ niedriger anzunehmen, als sie tatsächlich sind, und T entsprechend zu optimieren.¹⁴⁴

Formal gesprochen heißt das, dass, wenn

$$EU_1^A(c) = \max_T [\pi U(\rho - T) + (1 - \pi)U(1 + T)] \quad (13)$$

der maximale Nutzen ist, den ein Individuum im Föderalismus erreichen kann, der dazu angenommene Transfer T zu einem Kostenniveau b gerade der optimale Transfer $T^*(b)$ wäre. Somit entspricht der maximale Nutzen $EU_1^A(c)$ gerade dem Nutzen, der *ex post* bei Kosten von b erreicht würde:

$$EU_1^A(c) = \max_{b \leq c} EU_1^T(b) \quad (14)$$

Die möglichen Werte von b müssen dabei kleiner oder gleich c bleiben, denn wäre b größer als c , würde ein entsprechend gewählter Transfer nicht mehr ausreichen, um Wanderungen zu verhindern. Entsprechend den Überlegungen zum *ex-post*-Transfer würde dann also eine Erhöhung des Transfers auf das „prohibitive“ Niveau den Nutzen beider Regionen erhöhen können. Die dargestellte Überlegung trägt nur in dem Bereich der möglichen Transfers T , innerhalb dessen angesichts der Kosten c auf Wanderungen verzichtet wird. Außerhalb dieses Bereiches, also solange der erwartete Nutzen bei *ex-post*-Transfers $EU_1^T(c)$ nur mit steigenden Migrationskosten ansteigen würde ($\partial EU_1^T / \partial c > 0$), ist mit T^* bereits das maximale Nutzenniveau erreicht, unabhängig davon, ob der Transfer vor oder nach dem asymmetrischen Schock festgelegt wird.

¹⁴⁴ Zur Veranschaulichung: Eine „virtuelle“ Senkung der Kosten könnte über eine Migrationssubvention herbeigeführt werden, die problemlos allen Migranten zugesagt werden kann, weil der Transfer ohnehin so gewählt wird, dass er Wanderungen unattraktiv machen und somit niemand die Subvention in Anspruch nehmen wird.

Wenn also im Fall des *ex-post*-Transfers bei einem Kostenniveau c^* die Nutzenfunktion $EU_1^T(c)$ ein inneres Maximum erreicht, dann kann – entsprechend den eben beschriebenen Überlegungen – dieses maximale Nutzenniveau bei *ex-ante*-Transfers auch für alle höheren Kostenniveaus $c > c^*$ erreicht werden. Damit folgt Bucovetskys *Proposition 3*¹⁴⁵:

Wenn die Regionen die Möglichkeit haben, eine Föderation zu bilden, und die Möglichkeit besteht, sich vor Eintreten des asymmetrischen Schocks auf Transfers zu einigen, die den Nutzen der Bewohner von Region 1 maximieren, dann ergeben sich drei Möglichkeiten. Wenn – erstens – die Bewohner der Region 1 einen gemeinsamen Staat der Selbständigkeit vorziehen, dann sind sie nicht mehr zur staatlichen Vereinigung bereit, sobald positive Migrationskosten c vorliegen, würden sich aber in diesem Fall unabhängig vom Wert von $c > 0$ zur Bildung einer Föderation bereitfinden. Wenn – zweitens – die Bewohner von Region 1 die Selbständigkeit einem gemeinsamen Staate vorziehen, und wenn gleichzeitig die Bedingung (*IR-T*), die Voraussetzung für die mögliche Attraktivität der Föderationsbildung bei *ex-post*-Transfers ist, erfüllt ist, dann existiert (unterhalb von c^* , den nutzenmaximierenden Migrationskosten bei *ex-post*-Transfers), ein positiver Wert $C < c^*$, für den Migrationskosten von $c \geq C$ zur Folge haben, dass die Bewohner von Region 1 in die Bildung einer Föderation einwilligen (ohne aber einen gemeinsamen Staat anzustreben). Wenn hingegen – drittens – die Bewohner von Region 1 die Selbständigkeit dem gemeinsamen Staat vorziehen und Bedingung (*IR-T*) nicht erfüllt ist, dann haben sie kein Interesse am Föderalismus, und die Regionen bleiben selbständig.

Die Möglichkeit der *ex-ante*-Zahlungen macht die Bildung einer Föderation also nochmals wahrscheinlicher, allerdings auch deshalb, weil sie jetzt auch bei sehr hohen Migrationskosten als dritte Alternative in Frage kommt, so dass möglicherweise Region 2 nicht mehr glaubwürdig mit Separation drohen kann, um einen gemeinsamen Staat zu „erzwingen“.¹⁴⁶

Verallgemeinerbarkeit

Im Anschluss an dieses stark vereinfachte, aber in seiner Klarheit bestechende Modell nimmt Bucovetsky einige Verallgemeinerungen vor, die hier aus Platzgründen nur in ihren Ergebnissen kurz zusammengefasst werden sollen.

Zunächst macht er deutlich, dass die Ergebnisse Relevanz auch dann behalten, wenn die Schocks nicht in der beschriebenen Weise korreliert sind. Es ist dann lediglich zu beachten, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit π sich nur noch auf das gleichzeitige Eintreten entgegengesetzter

¹⁴⁵ Vgl. Bucovetsky 1998, S.315f.

¹⁴⁶ Vgl. Bucovetsky 1998, S.316.

Schocks bezieht, während gleichgerichtete Entwicklungen, die ja in beiden Regionen den gleichen Nutzen stiften, für die Verfassungsentscheidung neutral bleiben.

Komplizierter wird die Lage bei Zulassung mehrerer unterschiedlicher bzw. eines Kontinuums von Möglichkeiten für die Realisation des Einkommensniveaus nach dem Schock. Doch auch für diesen Fall zeigt Bucovetsky, dass zumindest *Proposition 2* und *3*, also die Ergebnisse unter der Möglichkeit von Transferzahlungen, erhalten bleiben.

Als dritte Generalisierung zeigt er im Anschluss, dass die Aufhebung der Annahme von für alle identischen Migrationskosten den Ergebnissen bei Möglichkeit von Transfers zwar Eindeutigkeit raubt, sie in der Tendenz aber nicht in Frage stellt: nach wie vor macht die Möglichkeit, zumindest *ex post* Transfers zu leisten, die Entscheidung für ein föderalistisches System wahrscheinlicher.¹⁴⁷

Auch und gerade, weil dieses stark vereinfachte und zugespitzte Modell vieles außer acht lässt, was an ökonomischen oder nicht-ökonomischen Gründen für oder gegen die Bildung einer Föderation sprechen mag, gelingt es Bucovetsky, den einen Aspekt des Versicherungsgedankens klar herauszuarbeiten und deutlich zu machen, dass hier ein deutlicher Anreiz für Staaten liegen kann, sich unter verschiedenen Möglichkeiten des Zusammenlebens gerade für eine Föderation zu entscheiden. Die eingangs gestellte Frage, ob und inwiefern eine solche Motivation auch im Falle der Europäischen Union mit ihrem über die Strukturfonds realisierten Finanzausgleich eine Rolle gespielt haben und noch spielen kann, soll im folgenden näher betrachtet werden.

3. Risikoausgleich in der Europäischen Union? – Eine empirische Untersuchung

In den vorangegangenen Abschnitten ist die Möglichkeit des Risikoausgleichs in Erwartung eines asymmetrischen Schocks als Anreiz für Staaten diskutiert worden, sich aus freien Stücken als Föderation zu organisieren und auf ausgleichende Finanztransfers zu einigen. Auf den ersten Blick erschien dabei eine solche Motivation auch für die Etablierung des Finanzausgleichs in der EU, wie er (unter anderem) über die Strukturfonds abgewickelt wird, naheliegend, insbesondere angesichts dessen, dass in weiter entwickelten Föderationen um so größere Anteile regionaler Rückgänge des Volkseinkommen durch zentrale Transfers aufgefangen werden. Ob dieser Zusammenhang allerdings tatsächlich so aufrechterhalten werden kann, ob insbesondere die Staaten der Europäischen Union eine deutliche Reduzierung ihres Einkommensrisikos von

¹⁴⁷ Dass auch bei wiederholten Spielen mit längerfristigem Zeithorizont Anreize zur Föderationsbildung in ähnlicher Weise wie hier dargestellt gegeben sein können, zeigt Mansoorian 2000.

einem intensivierten Finanzausgleich untereinander zu erwarten haben, soll nun anhand eines Artikels von Antonio Fatás kurz thematisiert werden.

Angesichts der Gründung der Europäischen Währungsunion und dem damit verbundenen Wegfalls des Wechselkursmechanismus zwischen den Teilnehmerländern untersucht er, ob die damit verstärkten Risiken durch asymmetrische Schocks sinnvollerweise durch einen europäischen Finanzausgleich vergleichbar dem innerhalb der Vereinigten Staaten abgedeckt werden sollten. Er kommt, das sei hier vorweggenommen, zu dem Ergebnis, dass das Potenzial für einen EU-Risikoausgleich vergleichsweise gering ist.

Am Anfang von Fatás' Argumentation steht eine wesentliche Abgrenzung, mittels derer er die Ergebnisse vorliegender Schätzungen des in existierenden interregionalen Finanzausgleichsmechanismen enthaltenen Risikoausgleichs deutlich nach unten korrigiert. Wenn diese Schätzungen nämlich einfach die ausgleichenden Finanzauflüsse messen, die ein Rückgang des regionalen Volkseinkommens nach sich zieht¹⁴⁸, so ziehen sie nicht in Betracht, dass in diesen Finanzströmen mehr enthalten ist als interregionaler Risikoausgleich. Ein solcher nämlich setzt voraus, dass erhaltene Zahlungen anderswo erwirtschaftet werden, dass also lediglich zwischen den Profiteuren und Opfern eines *asymmetrischen* Schocks nachträglich umverteilt wird. Nicht zum interregionalen Risikoausgleich dagegen zählen Zahlungen, die – auf dem Umweg über eine später wieder zu schließende Lücke im föderalen Budget – letztendlich die betroffene Region selbst wieder zurückzahlen muss, bei solchen Transfers organisiert die Zentrale lediglich eine intertemporale Stabilisierung. Es liegt nahe, dass der Anteil an den erhaltenen Transfers, der nicht interregionaler, sondern intertemporaler Ausgleich ist, unmittelbar damit zusammenhängt, in welchem Maße der Schock ein asymmetrischer ist, inwiefern also die Wirtschaftsentwicklungen der verschiedenen Regionen miteinander korreliert sind. Eine möglichst saubere Trennung zwischen diesen beiden unterschiedlichen Arten von Ausgleich ist also Voraussetzung für eine Klärung der Frage, inwiefern *risk sharing* zwischen verschiedenen konkreten Regionen überhaupt möglich ist.¹⁴⁹

Obwohl der bisherige Umfang des Finanzausgleichs in Europa weitaus kleiner ist als in den USA, untersucht Fatás einen hypothetisch ausgebauten Fiskalföderalismus in der EU, der den gleichen Grad an Stabilisierung des verfügbaren nationalen Einkommens wie in Amerika mit

¹⁴⁸ Zitiert werden zwei Studien zu den USA, denen zufolge eine Reduzierung des Volkseinkommens in einem Bundesstaat um einen Dollar durch mindestens etwa 30 Cents an Unterstützung von außen abgedeckt wird – vgl. Fatás 1998, S.166.

¹⁴⁹ Fatás verweist auf eine weitere Studie, die unter Berücksichtigung dieser Argumentation als Risikoausgleich zwischen den US-Staaten lediglich etwa ein Drittel der bereits erwähnten Abfederung veranschlagt, ein verlorener Dollar zieht somit nur etwa zehn Cents Versicherungsleistung nach sich, die zitierten weiteren 20 Cents sind intertemporaler Ausgleich – vgl. Fatás 1998, S.172.

sich bringen würde, um so – gemäß der im vorherigen gemachten Unterscheidung – das Potenzial eines *interregionalen* Risikoausgleichs zwischen den EU-Staaten im Fall eines voll ausgebauten Finanzausgleichs zu untersuchen.

“The benefits of a European fiscal federation will depend on how important insurance is. If only a small part of the stabilization of disposable income is considered insurance, then there would be no need for a European-wide system, since the intertemporal stabilization could be done by fiscal policy at the level of national governments.”¹⁵⁰

(Fatás 1998, S. 179)

Um das „Versicherungspotenzial“ konkret bestimmen zu können, setzt Fatás für Perioden von jeweils mehreren Jahrzehnten in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts die Standardabweichung der Wachstumsraten der einzelnen US- bzw. EU-Staaten ins Verhältnis zur Standardabweichung der gesamten jeweiligen Föderation und ermittelt zudem die zugehörige Korrelation der individuellen und aggregierten Wachstumsraten. Überraschenderweise liegen dabei die Ergebnisse kaum signifikant auseinander – so beträgt das Verhältnis zwischen den Standardabweichungen des regionalen und des föderalen Wachstums im gewichteten Durchschnitt der EU 1,31, für die USA liegt es bei 1,36.¹⁵¹

Für die Betrachtung des Risikoausgleichs nun ist es wesentlich, dessen Anteil an der Gesamtstabilisierung zu isolieren. Dies setzt Fatás um, indem er zunächst darauf verweist, dass in einer Situation ohne *risk sharing* die Standardabweichung des langfristigen Einkommens der des ursprünglichen ohne Stabilisierung entspricht $(\sigma_{i,p} = \sigma_i)$ ¹⁵², da beispielsweise Kredite, die zur Abfederung eines Schocks aufgenommen wurden, in der Zukunft zurückerstattet werden müssen und so über mehrere Perioden hinweg zu Abweichungen vom Erwartungswert des Einkommens führen. Damit nun weist eine Reduzierung der Standardabweichung des langfristigen gegenüber der des ursprünglichen Einkommens auf das Vorhandensein eines Versicherungseffekts hin, als Maß dessen die Größe dieser Reduzierung dienen kann. Nach Fatás beträgt die relative Höhe des Risikoausgleichs somit $(\sigma_{i,p}/\sigma_i) - 1$.

Legt man eine Stabilisierungspolitik zugrunde, bei der 30% eines Einkommensverlustes aufgefangen werden ($\tau = 0,3$), so lässt sich etwa ein Drittel davon als Risikoausgleich zwischen den

¹⁵⁰ Zu Recht verweist der Autor auf die nicht unwesentliche Frage, ob der mit der Europäischen Währungsunion verbundene Stabilitätspakt (zu dessen zu erwartenden praktischen Folgen vgl. De Grauwe 1997, S.206ff) eine gemeinsame Organisation auch der intertemporalen Stabilisierung nahe legt, dieser Punkt ist für die Betrachtung des Risikoausgleichs aber ohne Belang.

¹⁵¹ Vgl. Fatás 1998, S.176 u. S.181 – darüber hinaus präsentiert Fatás noch den für Europa gültigen Wert nach Gründung des Europäischen Währungssystems 1979 (1,41), dessen Aussagekraft er allerdings (wegen der kurzen Zeitreihe und des relativ hohen Einflusses der deutschen Wiedervereinigung) selbst stark in Frage stellt.

Staaten interpretieren.¹⁵³ Die Werte für die einzelnen Staaten sind dabei stark unterschiedlich, so dass auch der Nutzen weiterer fiskalischer Integration – zumindest, was den Versicherungsaspekt anbelangt – für die einzelnen Mitgliedsstaaten zwar unterschiedlich groß ausfallen, aber für sich genommen kaum als Begründung für den Aufbau eines dem US-amerikanischen vergleichbaren Finanzausgleichssystems ausreichen dürfte.¹⁵⁴

Dieser Befund ändert sich auch dann nicht entscheidend, wenn man statt der Nationalstaaten die Regionen der EU als Bezugsgröße heranzieht. Fatás untersucht Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen in vier europäischen Staaten¹⁵⁵ und kommt dabei zunächst zu einem Verhältnis der regionalen und EU-weiten Standardabweichungen, das mit durchschnittlich 1,89 deutlich über dem bei Betrachtung der Mitgliedsstaaten ermittelten Wert liegt. Versucht man hieraus nun das Risikoausgleichspotenzial der EU für die Regionen zu ermitteln, ergibt sich ein Durchschnittswert von 18%, der somit merklich über den ca. 10% liegt, die für die Staaten der EU ermittelt wurden. Das Bild ändert sich allerdings, wenn man in Betracht zieht, dass die Regionen bereits über die Einbindung in Transfersysteme auf nationaler Ebene einen Risikoausgleich genießen, der mit durchschnittlich etwa zehn Prozent bereits mehr als die Hälfte dessen bietet, was von einem europäischen System zu erwarten wäre. Damit ist der Anreiz, ein solches System aufzubauen, für die Regionen ähnlich gering wie für die Nationalstaaten.

Hinzu kommt ein Argument, das Fatás am Beispiel eines nur zwischen Deutschland und Italien organisierten Ausgleichs verdeutlicht. Seit Einführung des EWS ist für diese beiden Länder das Verhältnis der nationalen zu den föderationsweiten Ausgleichsmöglichkeiten von 40% auf 70% angestiegen – eine Entwicklung, die sich seit der Bildung der Europäischen Währungsunion für die betroffenen Staaten der Union weiter beschleunigt haben dürfte.¹⁵⁶

¹⁵² Vgl. Fatás 1998, S.174 – eine genauere Betrachtung des von Fatás vorgestellten mathematischen Modells ist für das Verständnis der wesentlichen Aussagen des Textes nicht notwendig und kann im Rahmen dieser kurzen Zusammenfassung unterbleiben.

¹⁵³ Im EU-Durchschnitt genauer gesagt 10,94%; für die Zeit seit der EWS-Einführung ergibt sich auch hier ein etwas höherer Wert, nämlich 13,01 – vgl. Fatás 1998, S.181f.

¹⁵⁴ Es gibt Mitgliedsstaaten, für die das so nicht zutreffen mag – einige unterscheiden sich in ihrer Konjunktur-entwicklung stark vom Unionsdurchschnitt und könnten somit großen Nutzen aus einem Risikoausgleich ziehen. Andere Staaten aber könnten weit weniger profitieren und hätten somit Grund, entweder Kompensation in Form unterschiedlicher Risikoprämien einzufordern – was die politische Durchführbarkeit des Ausgleichs in Frage stellen würde –, oder aber ganz zu verzichten – womit das Systems in seinem Ausgleichspotenzial geschwächt würde, so dass es möglicherweise ganz zusammenbräche – vgl. Fatás 1998, S.180f und S.192.

¹⁵⁵ Es sind dies – ausgewählt aufgrund der Menge der vorliegenden Daten – Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, für Teile der Analyse werden noch Daten aus Spanien ergänzt; aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit entsprechender Daten wird statt der Veränderung der Wirtschaftskraft die der Beschäftigungszahlen untersucht – vgl. Fatás 1998, S.182f.

¹⁵⁶ Die Europäische Kommission zumindest war bereits 1990 in einer Analyse der Möglichkeiten einer potenziellen Währungsunion dieser Ansicht. Eine interessante alternative Position vertrat 1991 Paul Krugman, der argumentierte, stärkere Integration der Märkte erleichtere es den Produzenten, bei großen *economies of scale* einzelne Industrien an Schwerpunkten zu konzentrieren und so die Struktur des Wirtschaftsraums heterogener

Ein System, das, wie hier vorgestellt, Staaten explizit gegen kurzfristige, konjunkturelle Veränderungen ihrer Wirtschaftskraft versichert, wird politisch vollends unrealisierbar, wenn man die Möglichkeit langfristiger asymmetrischer Veränderungen der Entwicklungen in Betracht zieht – für die es in Europa hinreichend Beispiele gibt.¹⁵⁷ Zum einen ist die empirische Trennung zwischen kurz- und langfristigen Bewegungen nicht mit hinreichender Exaktheit und Objektivität möglich, was deren Einbeziehung in einen politisch zu vereinbarenden Mechanismus sehr erschwert, und zum anderen ist sie, wenn überhaupt, nur *ex post*, also auch nachdem eventuell bereits Transfers geleistet worden sind, seriös realisierbar, so dass der Mechanismus auch die Möglichkeit der Rückabwicklung von Zahlungen enthalten müsste, und das erscheint politisch schlechterdings ausgeschlossen.

Ein Ausweg könnte darin bestehen, langfristige Transfers (und damit zwischenstaatliche Umverteilung über eine Versicherung gegen kurzfristige Schocks hinaus) in Kauf zu nehmen. Da aber die Referenzgröße für die Ermittlung solcher Transfers die Wirtschaftskraft der einzelnen Staaten bei Einführung des Systems wäre – die Staaten würden sich ja gerade gegen Abweichungen von diesem Ausgangswert versichern – könnten langfristige Transfers von ärmeren Staaten an wohlhabendere die Folge sein, wenn sich nur die jeweiligen Ökonomien entsprechend entwickelten. Beispielsweise wären Spanien oder Irland für ihre langfristigen (und Mitte der achtziger Jahre auch nicht erwarteten) erfolgreichen Aufbauleistungen „bestraft“ worden, indem man sie zur Unterstützung der vom Reformstau gelähmten Wirtschaft in wohlhabenden Nachbarländern wie Deutschland herangezogen hätte. Ein Finanzausgleich mit diesem Ergebnis wäre sicherlich weder politisch durchsetzbar noch im Sinne der Wohlfahrt der Europäer in irgendeiner Weise wünschenswert.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse von Fatás, dass das Maß an Risikoausgleich, das heute über das System der Strukturfonds oder einen vergleichbaren Finanzausgleich herbeigeführt werden kann, klein ist und sich darüber hinaus in der Zukunft wahrscheinlich weiter verkleinern wird. Fragt man aber nach der Relevanz des Themas Risikoausgleich für die Motivation, überhaupt einen Finanzausgleich in Europa zu etablieren, verändert sich die Perspektive ein wenig, und das aus zwei Gründen.

zu gestalten, was das Eintreten regional asymmetrischer Schocks in ökonomisch zusammenwachsenden Staaten möglicherweise wahrscheinlicher machen würde. Eine eingehendere Betrachtung dieser Argumentation und ihrer Relevanz für die EU würde den hier gewählten Rahmen sprengen. Es soll der Hinweis genügen, dass Fatás mit den dargestellten Daten (und unter Hinweis auf einige weitere Studien) die naheliegendere erstgenannte Sicht unterstützt – vgl. Fatás 1998, S.185f, sowie Europäische Kommission 1990 und Krugman 1997, S.69ff.

¹⁵⁷ Fatás liefert Daten über solche deutlichen langfristigen Abweichungen vom ursprünglichen Pfad für fast alle EU-Staaten – vgl. Fatás 1998, S.188ff.

Zum einen waren für die noch sehr heterogene EWG der Gründungszeit asymmetrische Schocks deutlich wahrscheinlicher, als sie es heute sind – gerade die von Fatás erzielten Ergebnisse lassen ja, wie gesehen, auf eine wichtige Rolle der fortschreitenden Integration bei der Verringerung des Ausgleichspotenzials schließen. Risikoaversion dürfte also in der frühen Zeit der europäischen Einigung eine deutlich stärkere Triebfeder gewesen sein, Finanzausgleichsmechanismen zu etablieren, als sie mittlerweile dafür noch in Frage kommt.

Zum zweiten aber ist auch der Hinweis wesentlich, dass nur ein relativ kleiner Anteil der Strukturfondsmittel, nämlich nur die unter Ziel 2 und 3 fallenden Ausgaben, für einen kurzfristigen Risikoausgleich in Frage kommt. Der Löwenanteil der Mittel hingegen fließt in Gebiete, die deutlich weniger wohlhabend sind als der Durchschnitt der Union – unabhängig davon, ob sie kurzfristig einen Schock, positiv oder negativ, erfahren. Damit kommen sie als Risikoabsicherung in kurzfristiger Perspektive nicht in Frage. Wählt man allerdings eine sehr langfristige Sicht, so verändert sich das Bild. Und so gewinnt auch das zum Risikoausgleich als Motivation für Föderationsbildung vorgestellte Modell von Bucovetsky neue Relevanz.¹⁵⁸

Versteht man nämlich die betrachteten asymmetrischen Schocks nicht als kurzfristige konjunkturelle Schwankungen, sondern als langfristige Entwicklungen in der Wirtschaftskraft der unterschiedlichen Volkswirtschaften¹⁵⁹, so lassen sich die zu einem bestimmten Zeitpunkt aktuellen Leistungsunterschiede als Indikatoren für die im Modell verwendeten Wahrscheinlichkeiten π interpretieren, mit der die Staaten in einer Jahrzehnte entfernten Zukunft wohlhabend oder rückständig sein werden. Dass hier divergierende Entwicklungen durchaus wahrscheinlich sind, zeigt die Geschichte der EU-Staaten in der zweiten Hälfte des Zwanzigsten Jahrhunderts nur allzu deutlich.¹⁶⁰ Dies erklärt zwar vieles nicht abschließend - z.B. warum von Anfang an, also vor Auflösung der beschriebenen Unsicherheit, bereits Transfers geflossen sind¹⁶¹ – macht aber trotz der Plausibilität der von Fatás angeführten Punkte deutlich, dass neben anderen auch Bucovetskys Argument beim Versuch der Erklärung des Vorhandenseins

¹⁵⁸ Auch Bucovetskys Annahme, dass Versicherung am Markt nicht zur Verfügung steht, gewinnt durch die langfristige Perspektive an zusätzlicher Plausibilität – vgl. o. Anm.122.

¹⁵⁹ In eine ähnliche Richtung argumentieren auch Forni et al., 1999.

¹⁶⁰ Irland beispielsweise, dessen Pro-Kopf-BSP Ende der 1980er Jahre etwa dem Spaniens entsprach, lag nur zehn Jahre später nach dem gleichen Kriterium bereits etwa ein Drittel oberhalb des Wertes, der nun für die Spanier gemessen wurde – und das, obwohl diese in ihrer Entwicklung ebenfalls den EU-Durchschnitt übertrafen. Vgl. hierzu auch o. Anm.104.

¹⁶¹ Als Erklärung im Sinne des Modells könnte beispielsweise dienen, dass angesichts der politischen Schwierigkeiten einer Festlegung auf Zahlungen in ferner Zukunft eine hohe Integration der Föderation heute möglicherweise deren weiteren Bestand sichern und somit eine Festlegung der genannten Art erleichtern kann – die heute geleisteten Transfers könnten dann quasi als zur Funktion des Systems nötige (wenn auch recht teure) „Versicherungsprämie“ aufgefasst werden.

eines Finanzausgleichs in einer Föderation wie der EU möglicherweise eine wichtige Rolle zukommt.

4. *Spillover*-Effekte als Problem – *matching grants* als Lösung?

Nachdem wir Argumente zur Frage betrachtet haben, inwiefern die Etablierung eines Finanzausgleichs in einer Föderation wie der EU ökonomisch begründet werden kann, soll nun die Ausgestaltung dieses Finanzausgleichs selbst ins Zentrum der Untersuchung rücken. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Möglichkeiten der Gemeinschaft, tatsächlich konkrete Projekte in den Regionen zu fördern.

Wie dargestellt, vergibt die Europäische Union Mittel aus ihren Strukturfonds einzig und allein in Form von *matching grants*, also als Subventionen, deren Höhe sich proportional danach richtet, wie viel Geld die Zielregion selbst für das geförderte Projekt aufwendet. Diese Art von Finanztransfers wird in der Literatur zum Fiskalföderalismus vielfach thematisiert, da sie es einer zentralen Institution ermöglicht, gezielt bestimmte Projekte zu fördern,¹⁶² und somit geeignet ist, interregionale externe Effekte auszugleichen. Zweckgebundene Zuschüsse allein hingegen sind dazu nicht geeignet, denn solange das Gut, dessen Bereitstellung sie fördern wollen, auch ohne Zuschuss in einer bestimmten Menge vor Ort bereitgestellt würde, verdrängt ein solcher lediglich die Aktivität vor Ort und erreicht sein Ziel nur in geringem Maße über die mit seinem Eintreffen verbundene Einkommenserhöhung – solange die Verdrängung nicht so weit geht, dass die gesamte Menge des Gutes über den Zuschuss bereitgestellt wird.

„The interesting point is that there really is no difference in this case between a conditional, lump sum grant and an unconditional grant. In each case the community that receives the grant is free to select the combination of goods that best satisfies its preferences under the existing structure of prices. [...] The one qualification to this argument is the case where the community uses none of its own income to provide the public good.”

(Oates 1972, S. 77)

Das *matching grant* hingegen setzt an der Preisstruktur an. Indem es Ausgaben für das konkrete geförderte Gut „belohnt“, entspricht es quasi einer Preissenkung für dieses Gut und wirkt damit

¹⁶² Insbesondere besteht diese Möglichkeit auch, wenn die institutionelle Durchsetzung eines Additionalitätsprinzips, wie sie die EU zusätzlich anstrebt, nicht stattfindet bzw. nicht funktioniert.

wie eine Pigou-Subvention. Somit lassen sich auf diesem Wege *spillover*-Effekte ausgleichen, die mit den geförderten Gütern verbunden sind.¹⁶³

Ein *spillover*-Effekt liegt vor, wenn ein Gut, das in einer Region bereitgestellt wird, die Wohlfahrt mindestens einer anderen Region ebenfalls steigert¹⁶⁴. Das Problem liegt darin, dass die Region, die das Gut bereitstellt, die Wohlfahrtseffekte außerhalb ihrer Grenzen nicht in ihr Nutzenmaximierungskalkül einbezieht und somit dazu neigen wird, eine – im Sinne regionenübergreifender Effizienz – zu kleine Menge des Gutes bereitzustellen. Will die Zentrale diese Minderbereitstellung ausgleichen, bedarf sie eines Instrumentes, das für eine tatsächliche Erhöhung der bereitgestellten Menge des betreffenden Gutes sorgt. Dazu bieten sich, wie oben gesehen, *matching grants* in besonderer Weise an.

Dass die EU für ihren Finanzausgleich nicht Globalzuschüsse verwendet, die die geförderten Mitgliedstaaten nutzenmaximierend anlegen könnten, weist darauf hin, dass auch bei den über die Strukturfonds geförderten Projekten *spillover effects* vorliegen, die ohne Finanzausgleich zur Unterbereitstellung im Sinne der Gesamtwohlfahrt der Gemeinschaft führen würden. Bei vielen Projekten trifft das unmittelbar zu – die über INTERREG geförderten grenzüberschreitenden Projekte oder die transeuropäischen Verkehrsnetze sind besonders augenfällige Beispiele, aber auch andere Infrastruktur- und Ausbildungsmaßnahmen entfalten ihren Nutzen über Landesgrenzen hinaus. Andererseits werden allerdings auch viele Projekte gefördert, bei denen ein grenzüberschreitender Nutzen nicht so leicht zu begründen ist. Stattdessen dürfte hier ein Beispiel des „Samariter-Dilemmas“ vorliegen. Die Gemeinschaft fördert Länder im wesentlichen nach Maßgabe ihres (relativen) Wohlstandes, vereinfacht gesagt erhalten sie also Geld, solange sie arm sind. Formaler ausgedrückt sinkt der Gegenwartswert der zu erwartenden Gesamtmenge an Zuschüssen, wenn ein Land in seiner Wirtschaftsleistung zum Gemeinschaftsdurchschnitt aufschließt. Damit wird ein Anreiz geschaffen, erhaltene Zuschüsse eher zu konsumieren bzw. in sie in Projekte zu stecken, die vielleicht Lobbygruppen Freude machen oder das Prestige von Politikern steigern, als sie so zu investieren, wie man es im Sinne des langfristigen nationalen Wohlergehens täte, wenn keine weiteren Zahlungen zu erwarten wären¹⁶⁵. Die Zeche zahlt in einem solchen Falle Brüssel, indem es langfristig immer weiter Gelder in ein Land pumpt, das sich in seiner Nettoempfängerposition eingerichtet hat.

¹⁶³ Der Frage, ob im Falle zwischenstaatlicher Transfers dieses Ziel – entgegen der eben dargestellten Argumentation – auch zweckgebundene Zuschüsse erreichen würden, soll bei der Behandlung des „*flypaper effect*“ noch nachgegangen werden.

¹⁶⁴ Wenn ein negativer externer Effekt vorliegt, die Wohlfahrt der Umgebung also beeinträchtigt wird, ändert sich die Problemlage nicht - es ändert sich lediglich die Richtung des zur Erreichung von Effizienz zu leistenden Transfers; da Mittel aus den Strukturfonds aus der Zentrale in die Regionen fließen, kann sich die Betrachtung hier allerdings auf positive externe Effekte beschränken.

¹⁶⁵ Was übrigens dem Fall des barmherzigen Samariters eigentlich näher käme – vgl. Lk 10,25-37.

So wird deutlich, dass die Förderung von Projekten, die der angestrebten Konvergenz dienen, ökonomische Vorteile für alle implizieren, unabhängig davon, ob der Grund der Förderung in Nutzenaltruismus oder im Anstreben eigener Vorteile auch durch die Nettozahler zu suchen ist.

Ein Modell, das nun in zugänglicher Form beschreibt, wie sich *spillover*-Effekte lokal bereitgestellter öffentlicher Güter mit Hilfe von zentral gewährten *matching grants* internalisieren lassen, liefert David E. Wildasin in seinem Aufsatz „Externalities and Bailouts“¹⁶⁶. Dieses Modell soll im folgenden dargestellt werden.

Wildasin nimmt eine Ökonomie von N nach Ausstattung und Präferenzen identischen Haushalten an. Diese konsumieren drei unterschiedliche Güter. Das erste, x , ist ein privates Einheitsgut, mit w Einheiten dessen jeder Haushalt ausgestattet ist; es fungiert als *numéraire*. Das zweite Gut, z , ist ebenfalls (formal) ein privates Gut, allerdings eines, dessen Konsum positive externe Auswirkungen auf den Nutzen der anderen Haushalte hat – Wildasin gibt als Beispiele Gesundheit, Wasserversorgung und Bildung an. Dazu kommt als drittes das öffentliche Gut G , das in durch die Zentralregierung festgelegter Menge bereitgestellt wird.

Für die externen Effekte, die mit dem Konsum von z verbunden sind, gelten drei Annahmen. Zum ersten gelten Additivität und Anonymität, das heißt, für das Maß externen Effektes, das einem Konsumenten zugute kommt, ist es erheblich, in welcher Menge Gut z von anderen Haushalten konsumiert wird, es spielt aber keine Rolle, welche Haushalte es sind, die Gut z konsumieren.

Zum zweiten nimmt der externe Grenznutzen, den der Konsum von z durch einen Haushalt verursacht, mit der durch diesen Haushalt konsumierten Menge von z ab, bei der Sicherung eines Mindeststandards beispielsweise an Impfschutz entstehen somit größere externe Effekte als bei der Inanspruchnahme kosmetischer Chirurgie. Daraus folgt unmittelbar, dass die externen Effekte einer konsumierten Menge von z umso größer sind, je gleichmäßiger diese Menge auf die Bevölkerung verteilt ist.

Drittens sinkt für alle Haushalte die Grenzrate der Substitution zwischen dem externen Nutzen aus z und dem Konsum des privaten Gutes x , mit steigendem Konsumniveau sinkt also die Grenzzahlungsbereitschaft dafür, dass andere Haushalte durch externe Effekte Annehmlichkeiten verursachen.

¹⁶⁶ Vgl. Wildasin 1997b, S.7ff – auf die Darstellung des im zweiten Teil des Aufsatzes entwickelten Modells zum Einfluss „weicher“ Budgetbeschränkungen wird hier verzichtet, da nach allen Erfahrungen die durch die Strukturfonds-Mittel der EU bestimmten Budgets „harte“ Beschränkungen aufweisen, die Union also bei der Strukturförderung keine Mittel „nachschiebt“, wenn zuvor gewährte Zuschüsse verbraucht sind; durch die Festschreibung ihrer langjährigen Planung gerät die EU tatsächlich in die Rolle des bei Wildasin beschriebenen Stackelberg-Führers (vgl. Wildasin 1997b, S.14).

Um diese Annahmen abzubilden, nimmt Wildasin eine vom eigenen Konsum der Güter x , z und G sowie vom Genuss externer Effekte Z abhängige, strikt quasi-konkave Nutzenfunktion $u(x_h, z_h, Z, G)$ an, dabei sei keines der Güter inferior. Das den externen Effekten zugeordnete Argument ist definiert als

$$Z \equiv \sum_{h'} \beta(z_{h'}), \quad \beta' > 0, \quad \beta'' < 0 \quad (15)$$

Die ungewichtete Summation über die Haushalte¹⁶⁷ reflektiert dabei die Annahme von Additivität und Anonymität, in der Konkavität von β drückt sich die angenommene Abnahme des externen Grenznutzens aus, in der strikten Quasikonkavität von u schließlich spiegelt sich der abnehmende Grenznutzen der aggregierten Externalitäten.

Die N Haushalte leben verteilt auf verschiedene Regionen, die alle die gleiche Einwohnerzahl n haben. Jede dieser Regionen legt selbständig eine Menge von Gut z fest, die jedem Einwohner zur Verfügung gestellt wird. Damit gewinnt z den Charakter eines lokalen öffentlichen Gutes, das allerdings „quasi-pivat“ bleibt, da die Kosten der Versorgung aller Haushalte mit einem bestimmten Niveau von z proportional zur Bevölkerungszahl sind.¹⁶⁸ Die Kosten einer Einheit z sind auf 1 normiert, so dass die Bereitstellung eines Versorgungsniveaus z für alle Haushalte innerhalb einer Region Gesamtkosten von nz verursacht.

Von den Effekten verzerrender Besteuerung wird abstrahiert, indem Wildasin annimmt, dass sämtliche öffentliche Ausgaben – direkt oder indirekt – über *lump-sum*-Kopfsteuern finanziert werden. Die in jeder Region i auf lokaler Ebene von jedem Haushalt zu zahlenden Steuern c_i werden für Gut z ausgegeben, die an die Zentrale abzuführenden Steuern T werden entweder in das nationale öffentliche Gut G investiert, oder sie fließen als Subventionen an die regionalen Verwaltungen, die damit wiederum weitere Einheiten z erwerben. Für diese Subventionen stehen der Zentralregierung zwei unterschiedliche Formen zur Verfügung: sie kann *lump sum* den Regionen einen jeweiligen (zweckgebundenen) Pro-Kopf-Betrag g_i zur Verfügung stellen, oder sie kann einen proportionalen Anteil m der lokalen Ausgaben als *matching grant* wieder

¹⁶⁷ Es werden alle Haushalte einbezogen, also auch der gerade betrachtete, der somit neben seinem unmittelbaren Nutzen aus z auch am externen Effekt partizipiert, den seine Menge des Gutes stiftet – diese Annahme ist für die Ergebnisse der Analyse unerheblich und vereinfacht die Betrachtung – vgl. Wildasin 1997b, S.8, Fußnote.

¹⁶⁸ Auch wenn z hier formal als privates Gut eingeführt wird, kann es dennoch auch für ein lokales öffentliches Gut mit *spillover*-Effekten stehen. Diese Übertragung ist möglich, da von den Problemen bei der effizienten Bereitstellung dieses Gutes auf lokaler Ebene (also ohne Berücksichtigung des *spillovers* in andere Regionen hinein) in der vorliegenden Betrachtung abstrahiert wird; ebenfalls nicht berücksichtigt werden (wegen der Abwesenheit von Migrationsmöglichkeiten) Skalen- und Überfüllungseffekte bei der Bereitstellung von z . Es kann sich bei z natürlich auch um ein privates Gut handeln, wesentlich ist lediglich, dass es *spillover*-Effekte mit sich bringt – vgl. Wildasin 1997b, S.8f.

erstatten¹⁶⁹. Damit ergibt sich das Versorgungsniveau der einzelnen Haushalte mit Gut z bei *lump-sum*-Transfers als

$$z_i = c_i + g_i \quad (16)$$

beziehungsweise bei *matching grants* wegen $z_i(1-m) = c_i$ als

$$z_i = \frac{c_i}{1-m} \quad (17)$$

Nach Abzug der Steuern bleiben jedem Haushalt von seiner Anfangsausstattung noch $w - c_i - T$ Einheiten des rein privaten Gutes x , abhängig vom Subventionssystem ergeben sich also für seine Ausstattung mit x und z zwei Budgetbeschränkungen. Bei *lump-sum*-Transfers gilt

$$x_i + z_i = w - T + g_i, \quad z_i \geq g_i \quad (18)$$

wobei durch die Ungleichung die Zweckgebundenheit des Transfers ausgedrückt wird. Bei *matching grants* gilt

$$x_i + (1-m)z_i = w - T \quad (19)$$

Deutlich wird hier der wesentliche Unterschied zwischen *lump-sum*-Zuschüssen und *matching grants*. Während erstere wie ein ungebundener Einkommenszuwachs wirken (solange die Nebenbedingung nicht bindet, also der Zuschuss nicht ausreicht, um den Gesamtbedarf am geförderten Gut zu decken), entsprechen letztere in ihren Auswirkungen einer Preissenkung des Gutes, auf das sie bezogen sind, sie wirken also als Preissubvention.

Die Mittel, die nicht für x und z aufgewendet werden, werden in G angelegt, damit ergibt sich die Budgetbeschränkung der Zentralregierung bei *lump-sum*-Zahlungen als

$$\sum_i ng_i + G = NT \quad (20)$$

und bei *matching grants* als

$$m \sum_i nz_i + G = NT \quad (21)$$

Da die regionalen Regierungen – entsprechend der Annahme einer harten Budgetbeschränkung – die Ankündigungen der Zentralregierung für glaubhaft halten, setzen sie deren versprochene Unterstützung in ihr Nutzenmaximierungskalkül ein.¹⁷⁰ Da die Menge z , die eine Region bereitstellt, abhängig ist von der in den anderen Regionen angeschafften Menge, rechnet Wildasin damit, dass ein (wegen der Symmetrie der Regionen ebenfalls symmetrisches) Nash-Gleichgewicht erreicht wird. Dazu muss für jede Region, also auch für die Region i , gelten, dass

¹⁶⁹ Das „oder“ ist exklusiv zu verstehen: „For the purposes of the discussion in the present section, it is assumed that matching and lump-sum grants are not used in conjunction with one another.” – Wildasin 1997b, S.9.

¹⁷⁰ Die Regionalregierungen maximieren naheliegenderweise den Nutzen eines „repräsentativen“ ihrer n identischen Haushalte – vgl. Wildasin 1997b, S.11.

die von ihr bereitgestellte Menge z für ihre Bewohner nutzenmaximierend ist angesichts der Menge \bar{z} , die in allen anderen Regionen vorhanden ist. Formal löst Region i das Problem

$$\max_{x_i, z_i} u(x_i, z_i, (N-n)\beta(\bar{z}) + n\beta(z_i), G) \quad (22)$$

unter der Nebenbedingung der entsprechend dem angewendeten Transfersystem gültigen Budgetrestriktion (18) bzw. (19) ihres repräsentativen Haushaltes. Das dritte Argument erfüllt Gleichung (15), indem es zu den externen Effekten, die in den $N - n$ anderen Regionen auftreten, die addiert, welche die n Haushalte in Region i verursachen.

Ein Nash-Gleichgewicht ist gegeben, wenn – für gegebene Transfers der Zentralregierung – für alle Regionen i die Lösung z_i des Maximierungsproblems gleich \bar{z} ist und gleichzeitig die dem Transfersystem entsprechende Budgetbeschränkung der Zentralregierung nicht verletzt wird. Typischerweise allerdings führt ein solches Nash-Gleichgewicht im Sinne einer globalen Wohlfahrtsmaximierung zur Unterbereitstellung¹⁷¹ des mit positiven externen Effekten behafteten Gutes und ist somit nicht Pareto-optimal. Dies wird sofort deutlich, wenn die Bedingungen für eine sozial optimale Bereitstellung von z ins Blickfeld rücken.

Aus der Symmetrie der betrachteten Haushalte und den sonstigen Modellannahmen folgt, dass ein (einziges) für alle identisches Güterbündel (x^*, z^*, G^*) existieren muss, das den Nutzen jedes einzelnen Haushaltes maximiert und gleichzeitig die globale Budgetbeschränkung

$$\sum_h x_h + \sum_h z_h + G \leq Nw \quad (23)$$

bindend erfüllt. Da somit z^* eindeutig bestimmt werden kann, kann höchstens eines der möglichen Nash-gleichgewichtigen \bar{z} sozial optimal sein, ein Nash-Gleichgewicht ist also keine hinreichende Bedingung für die Erreichung des *first-best*-Optimums.

Ergänzt um $Z^* \equiv \sum_h \beta(z^*)$ beträgt der Nutzen der einzelnen Haushalte im Optimum $u(x^*, z^*, Z^*, G^*)$. Damit ergeben sich – entsprechend der Samuelson'schen Argumentation, nach der im Optimum das Verhältnis der Summe der Grenznutzen aus dem öffentlichen (bzw. mit externen Effekten behafteten) Gut zum Grenznutzen des privaten Gutes dem Preisverhältnis der beiden Güter entspricht, folgende Bedingungen für eine *first-best*-Allokation:

$$\frac{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial z}}{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial x}} + N \frac{\frac{\partial Z}{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}}{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial x}} \beta'(z^*) = 1 \quad (24)$$

¹⁷¹ Angesichts der staatlichen Transfers kann es in der betrachteten Situation auch zu einer Überbereitstellung im Nash-Gleichgewicht kommen, wenn beispielsweise durch ein sehr hohes *matching grant* Gut z übertrieben attraktiv gemacht worden ist.

$$N \frac{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial G}}{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial x}} = 1 \quad (25)$$

Um mittels der Gestaltung ihrer Transfers die effiziente Allokation trotz der mangelnden Kooperation der Regionen herbeizuführen, bieten sich der Zentrale zwei Möglichkeiten. Zum einen kann sie jeder Region eine zweckgebundene Summe zur Verfügung stellen, die allerdings – aufgrund des damit verbundenen Einkommenseffektes – von den Regionen als Senkung der Steuer c_i an die Haushalte weitergegeben würde, um diese für die höhere zentrale Steuer T zu „entschädigen“. Erst wenn also der Transfer g_i höher als die im Gleichgewicht ohne Transfers erhobene lokale Steuer wird, kommt die Zweckbindung des Transfers zum Tragen, und es erhöht sich tatsächlich die bereitgestellte Menge z_i , die dann voll aus Transfermitteln finanziert wird. Bei einer zentralen Steuer von $T_L^* = z^* + G^*/N$ kann so zwar mittels eines Pro-Kopf-Transfers von $g^* = z^*$ die Bereitstellung der sozial optimalen Menge des Gutes z herbeigeführt werden, allerdings um den Preis einer völligen Zentralisierung der staatlichen Aktivität.

Will man den föderalen Charakter der Ordnung erhalten, bietet sich die zweite hier betrachtete Möglichkeit, Transfers zu gewähren, an. Die Bedingungen erster Ordnung, die im Nash-Gleichgewicht erfüllt sein müssen, implizieren bei *matching grants*, dass für die in jeder Region bereitgestellte Menge z' gilt¹⁷²:

$$\frac{\frac{\partial u(x', z', Z', G^*)}{\partial z}}{\frac{\partial u(x', z', Z', G^*)}{\partial x}} + n \frac{\frac{\partial u(x', z', Z', G^*)}{\partial Z}}{\frac{\partial u(x', z', Z', G^*)}{\partial x}} \beta'(z') = 1 - m \quad (26)$$

Setzt nun die Zentrale – entsprechend einer Pigou-Subvention – den Zuschuss m auf

$$m^* = (N - n) \frac{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial Z}}{\frac{\partial u(x^*, z^*, Z^*, G^*)}{\partial x}} \beta'(z^*) \quad (27)$$

¹⁷² Diese Bedingung beschreibt lediglich das nutzenmaximierende Verhalten der jeweiligen Region, die die gewählte Menge z nur so lange zu verändern bereit ist, bis der Gesamtnutzen einer weiteren Einheit, also die Summe der privaten Wohlfahrtssteigerung für den Empfänger und der externen Effekte, dem Nutzen entspricht, der statt dessen aus dem Erwerb von entsprechend vielen Einheiten des privaten Gutes x gezogen werden könnte – da beide Güterpreise auf 1 normiert sind, beschreibt $(1-m)$ deren Verhältnis aus Sicht der Regionalregierung.

und dementsprechend die zentrale Steuer auf $T_m^* = m^* z^* + G^*/N$ ¹⁷³, dann ist gerade für $z' = z^*$ Bedingung (24) erfüllt und eine *first-best*-Situation kann herbeigeführt werden, ohne dass der föderale Charakter der Gesellschaftsordnung in Frage gestellt wäre.

“To summarize the basic lessons of the standard theory, a program of lump-sum grants produces income effects but no relative price or substitution effects and is thus a poor instrument for central governments to use in attempting to internalize the external benefits associated with the *decentralized* provision of local public goods. On the other hand, it is possible to achieve efficient outcomes with matching grants while still preserving meaningful fiscal decentralization, since local own-contributions to local public expenditures are generally positive in equilibrium. Moreover, under a system of matching grants, the central government does not directly control the level of local public good provision; rather, it alters the budget constraint facing a locality, leaving the choice of a consumption bundle along that constraint in the hands of local decisionmakers.”¹⁷⁴

(Wildasin 1997b, S. 13)

5. Das Problem der dritten Ebene: Verdrängung nationaler Zuschüsse durch EU-Mittel

Will die EU konkrete Projekte in konkreten Regionen fördern, ist sie, wie gezeigt, mit *matching grants* auf dem richtigen Wege. Allerdings weist der europäische Fiskalföderalismus angesichts der Beziehungen innerhalb der und zwischen den Mitgliedstaaten Besonderheiten bezüglich der entstehenden *spillover*-Effekte auf, deren konkreter Analyse wir uns mit einem weiteren Aufsatz von David Wildasin nun zuwenden wollen, in dem er zwei kleine Modelle präsentiert.

Das erste Modell¹⁷⁵ bildet den Umstand ab, dass die durch die Strukturfonds bereitgestellte Förderung sich auf Gebietskörperschaften bezieht, die der NUTS-II- oder NUTS-III-Ebene angehören und somit normalerweise als (weniger wohlhabende) Teile ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten in weitere Unterstützungsprogramme von Seiten der nationalen Ebene einbezogen sind. Die üblichen Modelle, die Finanztransfers zwischen Regionen untersuchen, beziehen diese dritte in der EU beteiligte Ebene nicht mit ein – deren Reaktion aber auf Transfers, die ihre eigenen von „außen“ ergänzen sollen, kann die tatsächlichen Wirkungen der zentral geleisteten Zahlungen in einer Weise verändern, die ganz und gar nicht den Intentionen der Zentrale entspricht.

Um die Problematik im Modell zu erfassen, beschreibt Wildasin eine Region innerhalb eines Landes (z.B. eines EU-Mitgliedstaates), in der Projekte sowohl von nationaler Seite als auch durch eine supranationale Organisation (wie die EU) gefördert werden können. Die

¹⁷³ Bei Wildasin lautet die Steuer „ $T_m^* = m^* z^* + G^*$ “, was jedem Bürger die Gesamtkosten des öffentlichen Gutes G aufbürden würde, m.E. ein Druckfehler – vgl. Wildasin 1997b, S.13.

¹⁷⁴ Hervorhebung im Original.

¹⁷⁵ Vgl. Wildasin 1990, S.70ff.

Bevölkerung der Region wird wie ein repräsentativer Haushalt behandelt, gleiches gilt für die außerhalb der Region ansässige Bevölkerung des Landes. Angenommen wird nun, dass in der Region ein Projekt durchgeführt wird, an dem auch die sonstige Bevölkerung des Landes ein Interesse hat.¹⁷⁶ Aus diesem Grunde beteiligen sich auch die übrigen Regionen – über steuerfinanzierte Projekte der nationalen Regierung – an dem Projekt¹⁷⁷. Zunächst nimmt die geförderte Region bei der Bestimmung ihres eigenen Aufwandes für das Projekt den Zuschuss von nationaler Seite ebenso als gegeben wie umgekehrt die nationale Regierung bei der Bemessung des Zuschusses die Eigenleistung der Region. Wildasin macht diese Annahme plausibel durch die Annahme einer autonomen Regionalverwaltung, die über ihre Finanzen frei verfügt, weist aber auch darauf hin, dass diese Annahme nicht unverzichtbar ist.¹⁷⁸ Auf diese Weise ergibt sich ein Ausgangs-Nashgleichgewicht, in dem beide Seiten zur Finanzierung des Projektes beitragen.

Wenn nun die übernationale Instanz ebenfalls Mittel bereitstellt, um das Projekt zu fördern, treten Verdrängungsphänomene ein, da die Zuschüsse einen Einkommenseffekt mit sich bringen. Von den Wirkungen dieses Effektes bei den Eigenleistungen der Region wird im Modell abgesehen: „Since grants do not reduce spending by the regional authority on the aided function, the model implies large ‘flypaper effects.’“¹⁷⁹ Ins Zentrum dagegen rückt der Verdrängungseffekt, der bei den Zuwendungen der nationalen Regierung auftritt. Deren Ziel ist es, sicherzustellen, dass das in der betrachteten Region unterstützte Projekt in einem bestimmten Umfang durchgeführt wird. Sobald von dritter Seite Mittel in das Projekt fließen, kann sie also beginnen, sich aus der Finanzierung zurückziehen.

Hier gilt es nun, zwei Fälle zu unterscheiden, abhängig davon, ob die Unterstützung von zentraler Seite *lump sum* oder als *matching grant* gewährt wird.¹⁸⁰ Im ersten Fall treten die neu hinzugekommenen Mittel an die Stelle der bisherigen nationalen Förderung, den gewünschten Projektumfang erzielt die nationale Regierung also, indem sie die Zahlungen von supra-nationaler Seite von ihren eigenen Zuweisungen abzieht. Im Fall von *matching grants* ist nach

¹⁷⁶ Wildasin nimmt Güteraltruismus als Grund an, ebenso könnten *spillover*-Effekte auf nationaler Ebene der Grund sein; wesentlich ist, dass mit der Realisierung des Projektes der Nutzen beider (repräsentativer) Haushalte des Landes steigt – vgl. Wildasin 1990, S.70.

¹⁷⁷ Politökonomische Prozesse modelliert Wildasin nicht explizit; die Politik der nationalen Regierung wird hier betrachtet als von den Interessen der anderen Regionen geleitet, eine Annahme, die für eine hinreichend große Zahl von Regionen Plausibilität gewinnt.

¹⁷⁸ Wildasin verweist dazu auf Oates’ Trennung zwischen „economic“ und „political decentralization“; ökonomisches Kriterium für dezentralisierte Strukturen ist demzufolge, ob die Interessen der in einer Region ansässigen Bevölkerung maßgeblich sind für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in dieser Region – vgl. Wildasin 1990, S.70, und Oates 1972, S.17.

¹⁷⁹ Wildasin 1990, S.71.

¹⁸⁰ Für den Zuschuss von nationaler Seite nimmt Wildasin die *lump-sum*-Form an – vgl. Wildasin 1990, S.71.

Wildasin der Rückgang bei den nationalen Zuweisungen sogar noch größer, wobei ein Teil davon durch höhere regionale Ausgaben ausgeglichen wird.

Der Effekt kann auch dann eintreten, wenn die nationale Regierung das fragliche Projekt nicht mit eigenen Mitteln fördert, dafür aber hinreichend nahe Substitute unterstützt. Wenn also, um bei Wildasins Beispiel zu bleiben, Bewässerungsprojekte in Andalusien durch die EU gefördert werden, kann es geschehen, dass als Folge der spanische Staat seine Beihilfen für andere Projekte zugunsten der andalusischen Landwirtschaft zusammenstreicht.

Somit kann es leicht geschehen, dass die EU-Förderung armer Gebiete in Andalusien oder Schottland letztendlich zu großem Teil der Staatskasse in Madrid oder London zugute kommt und damit Juan oder Jack Normalverbraucher und -steuerzahler entlastet, ohne zur Strukturverbesserung im Zielgebiet wesentliches beizutragen.

Das Beispiel Großbritanniens liegt hier besonders nahe, denn als Ende der achtziger Jahre die britische Regierung eine Reduzierung ihrer Beiträge zum Gemeinschaftsbudget durchsetzte, war dies verbunden mit der Bindung dieser Beiträge an die Summe der Zahlungen, die über die Brüsseler Fördermaßnahmen wieder ins Vereinigte Königreich zurückfließen. Ist EU-Strukturförderung, wie im Modell angedeutet, tatsächlich ein auswirkungsneutrales Nullsummenspiel, sobald die Zahlungen eines Staates *per saldo* der Gesamtstrukturförderung auf dessen Gebiet entsprechen, so eignet sich dies als einleuchtende Erklärung einer solchen Verhandlungsstrategie (weil im Beispiel die vom britischen Staat geleisteten Beiträge in Form von Einsparungen, die die Brüsseler Zahlungen an britische Förderregionen dem Schatzkanzler ermöglichen, wieder nach 11 Downing Street zurückfließen). Auch der bereits zitierte Hinweis auf die Verwendung von ESF-Geldern zur Finanzierung von bereits existierenden Ausbildungsprogrammen stützt die Relevanz von Wildasins Argument.¹⁸¹

Die Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse um die Strukturförderung liefert allerdings auch andere Hinweise, die darauf deuten, dass bei den Leistungen der EU-Zentrale keine vollständige Verdrängung eintritt – der oben erwähnte Aufwand beispielsweise, den die Regionen in das lobbyistische Buhlen um Fördermittel aus Brüssel investieren, ist ein Indiz dafür, dass die Zahlungen zumindest teilweise vor Ort „hängen bleiben“.

¹⁸¹ Vgl. Harrop 2000, S.190 – zwei weitere Anmerkungen zur Ausbildungsförderung durch den ESF seien hier gestattet. Zum einen kommt dieser Teil der Strukturförderung ohnehin in hohem Maße dem Mitgliedstaat als ganzem zugute, da die besser Ausgebildeten aus strukturschwachen Regionen dazu neigen, in Gegenden abzuwandern, wo ihre Qualifikationen nachgefragt werden – vgl. Evans 1999, S.171. Zum anderen aber kann sich eine Tendenz zur Unterbereitstellung von Ausbildung durch nationale Regierungen ergeben, wenn die internationale Mobilität steigt, weil damit ein größerer Teil der Bildungsausgaben letztendlich dazu beiträgt, Wohlfahrt und Steueraufkommen jenseits der Grenze zu steigern, hier schafft der ESF also eventuell einen Ausgleich an der richtigen Stelle – vgl. Konrad 1995.

Dennoch verdeutlicht Wildasins Argumentation, wie wichtig, es ist, den Finanzausgleich in der EU nicht nur als Beziehung zwischen den zentralen Institutionen der Gemeinschaft und den Regionen zu betrachten, sondern die wesentliche Rolle der Mitgliedstaaten in ihrem Verhältnis zu den Regionen in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dies gilt für die Betrachtung der Wirkungen der Strukturfonds-Ausgaben, ebenso aber auch für eine angemessene Sicht auf die politischen Prozesse, die die Aktivitäten der Europäischen Union bestimmen.

6. Externe Effekte durch Wanderung von Arbeitnehmern

Mit dem zweiten im hier behandelten Aufsatz vorgestellten Modell¹⁸² betrachtet Wildasin einen externen Effekt bei eingeschränkter Mobilität der Arbeitnehmer und Umverteilung zwischen verschiedenen Gruppen, der seiner Ansicht nach Zuwächse bei der Ausstattung von ESF und ERDF erklären kann. Zumindest, darin ist ihm in jedem Falle zuzustimmen¹⁸³, steigt die Relevanz der mit solchen Externalitäten verbundenen Fragestellungen mit der zunehmenden Integration der europäischen Arbeitsmärkte, die ja auch ausdrückliches Ziel der europäischen Strukturförderungs politik ist.

Wildasins Modell beschreibt einen über n Staaten hinweg integrierten Arbeitsmarkt, in dem sich allerdings nur ein Teil der Arbeitnehmer kostenloser Mobilität erfreut, während der verbleibende Teil komplett immobil ist. Der immobile Teil der Bevölkerung entscheidet über die Politik in seinem jeweiligen Staat i , bezieht dabei allerdings altruistisch das Wohl der mobilen Bevölkerung mit ein, die mit einer Subvention (oder, im negativen Fall, einer Steuer) z_i bedacht wird. Die mobilen Arbeitnehmer erhalten entsprechend ihrem Grenzprodukt einen Lohn w_i . Da sie sich in dem Land niederlassen, in dem ihr Nettoeinkommen maximal ist, gleicht sich dieses Einkommen bei abnehmendem Grenzprodukt der Arbeit¹⁸⁴ international an zu

$$c = w_i + z_i \quad \forall i \quad (28)$$

Das Einkommen der immobilen Haushalte ist das Gesamteinkommen im Staate abzüglich des Nettoeinkommens¹⁸⁵ der mobilen Einwohner, sie maximieren allerdings, da für ihren Nutzen auch c , also die Wohlfahrt der potenziellen Wanderer, eine Rolle spielt, ihr Einkommen nicht „rücksichtslos“, sondern erheben moderate Steuern oder verteilen sogar Subventionen.

¹⁸² Vgl. Wildasin 1990, S.72f.

¹⁸³ Vgl. Wildasin 1990, S. 73.

¹⁸⁴ Diese Bedingung erwähnt Wildasin nicht explizit, sie ist aber Voraussetzung für die Herausbildung eines Gleichgewichts, bei dem sich nicht alle mobilen Arbeitnehmer in einem einzigen Staat versammeln; die Annahmen ist allgemein üblich und dürfte die Realität auf ihrer Seite haben – vgl. Wildasin 1990, S.72.

Wesentlich für das Auftreten eines externen Effektes ist nun, dass das gleichgewichtige Einkommen c der mobilen Bevölkerung von den Subventions- (bzw. Steuer-) Entscheidungen in allen Ländern beeinflusst wird. Erhöht beispielsweise ein Land seine Subventionen an mobile Arbeitnehmer (bzw. senkt es seine Steuern), zieht es weitere von ihnen an, so dass – bedingt durch die mit der Abwanderung gestiegene Grenzproduktivität – auch der Lohn w der mobilen Arbeiter in den anderen Ländern steigt, eine Entwicklung, die für das Nutzenmaximierungskalkül der Immobilien im Inland *keine* Rolle spielt. Ebenso keine Beachtung findet der weitere externe Effekt, dass die Abwanderung von subventionierten Wanderarbeitern den Gesamtsubventionsaufwand in den anderen Ländern senken und somit den Nutzen der dortigen immobilien Bevölkerung ebenfalls steigern kann.¹⁸⁶

Ein Nashgleichgewicht, in dem bei als gegeben angenommenen Steuern bzw. Subventionen der jeweils anderen Staaten jede immobile Bevölkerung gemäß ihrer eigenen Präferenzen ihre Politik bestimmt, führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu aus zentraler Wohlfahrtsmaximierungsperspektive suboptimalen Steuern bzw. Subventionen. *Matching grants* von EU-Seite können, so Wildasin, dazu beitragen, diese Ineffizienz auszugleichen.¹⁸⁷

Wildasin betrachtet an anderer Stelle¹⁸⁸ für die hier beschriebene Situation eine altruistische Nutzenfunktion der immobilien Bewohner $u_i(y_i, c)$, in die neben dem eigenen Einkommen y_i auch – wie beschrieben – das Einkommen c der mobilen Arbeiter eingeht. Formalisiert man auch die anderen beschriebenen Annahmen, so zeigt Wildasin, dass die Zentralregierung Effizienz herbeiführen kann, indem sie sich an der Subvention z , die die mobilen Bewohner erhalten, mit einem Anteil von

$$s = \frac{1}{1 + \frac{1}{\varepsilon} \frac{n}{n-1} \frac{w}{z}} \quad (29)$$

beteiligt (ε steht hier für die – positiv definierte – Elastizität der Nachfrage nach der Arbeit der mobilen Bewohner¹⁸⁹, s ist aus Gründen der Symmetrie für alle Regionen identisch).

¹⁸⁵ Wildasin („All income in each country net of the wages of mobile workers accrues to the immobile households residing there.“) formuliert m.E. ungenau, denn Lohnsubventionen müssen von den immobilien Haushalten finanziert werden, während ihnen Steuern der mobilen zugute kommen – vgl. Wildasin 1990, S.72.

¹⁸⁶ Es ist natürlich ebenfalls möglich, dass in manchen Herkunftsländern $z < 0$ ist, die Abwandernden sich damit einer Besteuerung entziehen und den Nutzen der daheimgebliebenen Immobilien senken. Ob der zweite betrachtete externe Effekt positiv oder negativ ist, hängt somit von den Gegebenheiten im Herkunftsland ab.

¹⁸⁷ Vgl. Wildasin 1990, S.72.

¹⁸⁸ In einem 1991 publizierten Aufsatz beschreibt Wildasin praktisch das gleiche Modell und bietet eine ausführliche Herleitung der im hier betrachteten Text zitierten Formel für die Rate des *matching grant*, das die Ineffizienzen ausgleichen kann – vgl. Wildasin 1991, S.758ff.

¹⁸⁹ In der ausführlichen Darstellung arbeitet der Autor mit der negativ definierten Elastizität, entsprechend steht dort im Nenner statt der Summe die Differenz der Ausdrücke – vgl. Wildasin 1991, S.765.

Offensichtlich steigt die benötigte Beteiligung s in der Elastizität ε , im Verhältnis der Subvention zum Lohnsatz $\frac{z}{w}$ und – in deutlich geringerem Maße – in der Anzahl der Länder n . Eine hohe *matching rate* s wird also insbesondere dann benötigt, wenn die Immobilien über eine große Subvention ein hohes Maß an Umverteilung realisieren wollen und wenn die Arbeitsnachfrage stark auf Lohnsatzänderungen reagiert.

Da das Vorzeichen von z für die mathematische Herleitung keine Rolle spielt, kann die Gleichung auch auf Situationen mit Steuer ($z < 0$) angewendet werden. Damit rückt es in den Bereich des Möglichen, dass der Weg zur Effizienz über eine zentral herbeigeführte Steuererhöhung führt, s hätte dann ein negatives Vorzeichen.

Weil, wie gezeigt, mit Umverteilungspolitik externe Effekte um so mehr verbunden sind, je weiter die Integration der europäischen Arbeitsmärkte fortschreitet, wird eine solche Politik auf nationaler Ebene immer schwieriger. Damit wächst auch die Bedeutung, die den zentralen Umverteilungsmechanismen der EU zukommt, um diesen Effekten zu begegnen. Wildasin erwartete schon 1990 deshalb einen deutlichen Anstieg der EU-Ausgaben und sah in der kräftigen Erhöhung der Mittel für EFRE und ESF zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts bereits einen Schritt in diese Richtung. Dass sich die Strukturfondsausgaben zwischen 1990 und 2000 (nominell) mehr als verdreifacht haben,¹⁹⁰ gibt seinen Erwartungen Recht.

Was Wildasin im Lichte der beiden betrachteten Modelle einfordert, ist ein europäischer Transfermechanismus, der die Probleme der Verdrängung nationaler durch europäische Strukturhilfen und damit auch den Ruf nach einer engeren Beziehung zwischen Beiträgen und erhaltenen Leistungen ernst nimmt und die vorhandenen Mittel gezielter einsetzt, um Effizienzverluste durch im integrierten Markt entstehende Externalitäten zu bekämpfen.

7. Der *flypaper*-Effekt als Besonderheit öffentlicher Zuschüsse

Bei der Betrachtung der Modelle von David Wildasin sind wir von der Gültigkeit der oben begründeten Annahme ausgegangen, dass *lump sum* gewährte Zuschüsse auch dann, wenn sie mit einer Zweckbindung versehen sind, wenig taugen, um bestimmte Projekte in einer Region zu fördern, da der Verdrängungseffekt sie genau so wirken lässt wie eine in der Region frei verfügbare Einkommenserhöhung gleichen Umfangs. Empirisch allerdings ist an verschiedenen Beispielen gezeigt worden¹⁹¹, dass finanzielle Zuwendungen an öffentliche Verwaltungen deren Ausgaben weit stärker erhöhen als der durch sie herbeigeführte Einkommenszuwachs der

¹⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission 2000a, S.30f.

¹⁹¹ Vgl. Bailey et al. 1998, S.339.

betreffenden Region dies erwarten ließe. Statt, beispielsweise über Steuersenkungen, an die Bürger weitergegeben zu werden, scheint ankommendes Geld wie an einem Fliegenfänger dort hängen zu bleiben, wo es eintrifft – der *flypaper effect*.

Gäbe es einen solchen Effekt in der Europäischen Union, könnte er Brüssel dabei unterstützen, mittels zweckgebundener Zahlungen tatsächlich konkrete Vorhaben in bestimmten Zielregionen umzusetzen, und so die in den vorangegangenen Abschnitten beleuchteten Probleme vermindern helfen.

Eine umfassende empirische Untersuchung über einen *flypaper effect* bei der Verteilung der Strukturfondsmittel würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen¹⁹², dennoch aber sollen einige Ansätze, mit der Fragestellung umzugehen, im folgenden entlang eines Aufsatzes von Stephen J. Bailey und Stephen Connolly kurz dargestellt und auf ihre Relevanz für die EU hin untersucht werden.¹⁹³

Die Verfasser untersuchten im Jahre 1998 verschiedene Argumente, die die Fachdiskussion zur Erklärung der zunächst überraschenden Messung des *flypaper effects* beiträgt.

Am Anfang steht dabei die Möglichkeit, dass nicht die Existenz eines bisher unerklärten ökonomischen Phänomens den Effekt begründet, sondern vielmehr Unzulänglichkeiten der durchgeführten empirischen Untersuchungen, oder dass zumindest eine starke Überschätzung des Phänomens vorliegt. Drei Erklärungen solcher Unzulänglichkeiten stellen die Autoren an den Anfang ihrer Übersicht.¹⁹⁴

Eine erste bestünde in einer Fehleinschätzung über die Art von Zuwendung, die die lokale Verwaltung erhält. Nicht nur explizite *matching grants* können, wie dargestellt, einen Substitutionseffekt mit sich bringen. Ein ähnlicher Effekt ergibt sich, wenn Zuschüsse *de facto* eine Eigenleistung der begünstigten Region voraussetzen, weil beide Seiten zum Beispiel davon ausgehen, dass Gelder über einen längeren Zeitraum nur fließen, wenn tatsächlich bestimmte Projekte damit finanziert werden.

Auch eine vereinfachende mathematische Betrachtung kann zumindest eine Fehleinschätzung der Größenordnung des Effektes mit sich bringen: oft zur Approximierung eingesetzte lineare Funktionen können ebenso zu einer Täuschung über die tatsächlichen Effekte führen wie die Nichtbeachtung relevanter Variablen zum Beispiel über sozio-ökonomische Faktoren, die die

¹⁹² Insbesondere wäre es schwierig, einen solchen Effekt von den Erfolgen der Versuche der EU zu trennen, über Festschreibung von Ausgabenniveaus, strenge Kontrolle und andere Maßnahmen der Fungibilität entgegenzuwirken. Nichtsdestotrotz sind unbestreitbare Erfolge der Strukturpolitik gerade auch in den früheren Jahren, als die Kontrollmechanismen weniger ausgebaut waren, ein Hinweis, dass ein *flypaper effect* für die Strukturförderung in Europa durchaus Bedeutung haben könnte.

¹⁹³ Der betrachtete Aufsatz bietet einen breiten Überblick über die Forschungslage zum Thema – vgl. Bailey et al. 1998, S.339ff.

¹⁹⁴ Vgl. Bailey et al. 1998, S.339ff.

Entscheidungen unterschiedlicher Regionen über die Anschaffung öffentlicher Güter beeinflussen und somit deren Vergleichbarkeit beeinträchtigen können.

Auch wenn diese Argumente nicht ausreichen mögen, um die Existenz des Effektes zu widerlegen, so weisen sie doch darauf hin, dass seine Freunde das Ausmaß des *flypaper effects* wahrscheinlich stark überschätzen.

Im Anschluss bewerten Bailey und Connolly verschiedene theoretische Modelle, die geeignet sind, der Sache mit dem Fliegenfänger zumindest zu einem gewissen Teil auf die Spur zu kommen.

Das erste dabei zu nennende Argument ist die mit der Steuerfinanzierung von öffentlichen Ausgaben verbundene Zusatzlast. Die damit verbundenen impliziten Zusatzkosten eines öffentlichen Projektes fallen weg, wenn zur Finanzierung ein entsprechender Zuschuss zur Verfügung steht. Damit sind auf solchem Wege finanzierte Projekte „billiger“, es ist also wenig überraschend, wenn sie in stärkerem Maße nachgefragt werden, als der Fall wäre, wenn sie über Steuern finanziert werden müssten.

Eine ähnliche Überlegung ist mit den Transaktionskosten verbunden, die bei der effizienten Umgestaltung des öffentlichen Haushaltes (inklusive der Steuersätze) bei Erhalt eines Zuschusses verbunden wären – auch sie machen die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben attraktiver als Steuergeschenke.¹⁹⁵

Und die übliche Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben liefert noch einen weiteren Anhaltspunkt: liegen Beschränkungen der Möglichkeiten für das Erzielen öffentlicher Einnahmen vor, was in manchen föderalen Systemen (wenn auch nicht der EU) gang und gäbe ist, kann es sein, dass eine Region bei der Suche nach einer effizienten Aufteilung ihres Einkommens auf öffentliche und private Ausgaben nur eine Randlösung realisieren kann, in der eine Finanzspritze sehr willkommen sein kann, um das öffentlichen Budget auf das eigentlich angestrebte Niveau zu heben.

Sind solche Erklärungen nicht ausreichend, so verweisen Bailey und Connolly auch auf die Möglichkeit, dass die regionale Politik nicht im Stande ist, die Präferenzen ihrer Bürger richtig zu erkennen und umzusetzen. Dies kann der Fall sein, wenn entweder die Struktur der Verfassung den Bürgerwillen im politischen Prozess nur verzerrt abbildet, oder aber, wenn sich die Bürger ihrer politischen Möglichkeiten bzw. der Folgen ihres politischen Handelns nicht voll bewusst sind.

¹⁹⁵ Angesichts der langen Planungszeiträume, die mit den Zuschüssen der EU verbunden sind, dürfte dieses Argument für den hier verhandelten Fall allerdings kaum eine Rolle spielen.

Ein weiterer Hinweis, der kurz angeführt wird, bezieht sich auf die aus einem Finanzausschuss letztlich resultierende Erhöhung der Steuerbasis, in deren Folge die öffentlichen Einnahmen und damit auch Ausgaben ansteigen. Bailey und Connolly weisen allerdings darauf hin, dass ein solcher Effekt nur kurzfristig zu erwarten wäre, da der demokratische Prozess die Steuersätze längerfristig nach unten korrigieren dürfte.¹⁹⁶

Die drei folgenden Ansätze kommen auf die bereits betrachtete mangelnde Kongruenz zwischen dem Handeln der Regierung und dem Willen der Bevölkerung zurück, gehen dabei aber nicht mehr von Problemen im Willensbildungsprozess aus, sondern von Interessengegensätzen zwischen Bürgern und Bürokraten. Das erste der Modelle nimmt an, dass es die Bürokratie darauf anlege, den öffentlichen Haushalt möglichst zu maximieren – dass Zuwendungen von dritter Seite in einem solchen Fall nicht weitergegeben würden, liegt auf der Hand. Ein ähnliches Ergebnis erzielt, wer annimmt, dass budgetmaximierende Bürokraten ein vorgeschlagenes Budget einem Referendum unterwerfen müssen, bei dem ein exogen festliegendes zweites Staatsausgabenniveau als Alternative zur Verfügung steht. Hier wird der *flypaper effect* nur noch dann ausgelöst, wenn bestimmte Anforderungen an die Höhe des Zuschusses erfüllt sind – allerdings stellen Bailey und Connolly die Relevanz eines solchen Modells in Frage, und insbesondere bei Betrachtung der Zuweisungen der Europäischen Union dürfte diese Anfrage berechtigt sein. Unmittelbarer argumentiert das dritte Modell. Hier werden „gierige Politiker“ angenommen, die „spend all the money they can get their hands on [...]“¹⁹⁷, solange nicht auf diesem Wege schlechter gestellte Bürger aufhören, als treue Wähler zur Verfügung zu stehen.

In ganz andere Richtungen weisen die drei abschließenden Modelle, die die Autoren präsentieren. Zum einen kann Fiskalillusion bestehen – die Bürger nehmen dann ihre veränderte Budgetrestriktion nicht so wahr, wie sie wirklich ist, weil ihnen ein verminderter Preis öffentlicher Leistungen von der Verwaltung suggeriert wird.¹⁹⁸ Zum zweiten kann Risikoaversion der Bevölkerung dazu führen, dass ihr ein Schwanken der Steuerbelastung in Folge unregelmäßig eintreffender Transfers an die Regionalregierung erspart werden soll. Und zuletzt ist es wahrscheinlich, dass Interessengruppen ihren Einfluss besonders dort geltend machen können, wo ohnehin Mittel für ihre Zwecke vorgesehen sind, während Steuersenkungen nicht einzelnen Lobbygruppen, sondern allen Bürgern gemeinsam zu Gute kommen würden. „Local

¹⁹⁶ Vgl. Bailey et al. 1998, S.344.

¹⁹⁷ Bailey et al. 1998, S.346.

¹⁹⁸ Hierzu bieten Geoffrey Brennan und Jonathan Pincus eine interessante Gegenargumentation basierend auf einer Einbeziehung der politischen Prozesse, die auf der föderalen Ebene ablaufen – vgl. Brennan et al. 1999.

governments”, so ergänzen Bailey und Connolly später, „are also more attuned to deciding how to spend money rather than how not to spend it (i.e., return it to local taxpayers).”¹⁹⁹

Dieses letzte Modell ist für den hier betrachteten Zusammenhang besonders interessant, da es erklären kann, warum gerade zweck- und regionengebundene Transferleistungen, wie sie von Brüssel aus in die Provinz fließen, eine Neigung haben könnten, dort hängen zu bleiben, wo es ihnen zgedacht ist.

Insgesamt stellen die Autoren fest, dass die gebotenen Erklärungsmodelle für den *flypaper effect* stark von den zugrunde gelegten Annahmen über die Funktionsweise dezentralen Regierens abhängen.

Den Abschluss des Aufsatzes bildet eine kritische Betrachtung des für viele der diskutierten Modelle wesentlichen Medianwählermodells²⁰⁰ und seiner Annahmen. Herausgestellt werden soll hier zum einen die Begrenzung des Modells auf eindimensionale Politikräume, die einer umfassenden Betrachtung der Prozesse im Zusammenhang mit substantiellen Zuwendungen an regionale Regierungen und damit verbundenen eventuellen Veränderungen des Steuerregimes kaum gerecht werden kann.²⁰¹ Zum anderen ist auf die Problematik zu verweisen, die in der mangelnden Dynamik des Ansatzes liegt.²⁰² Für Beziehungen zwischen Regierungen mehrerer Ebenen, insbesondere, wenn sie regelmäßig zur Neuverhandlung anstehen, spielen die Erfahrungen der Vergangenheit gewöhnlich eine große Rolle. Gerade die Versuche der Europäischen Union, durch genaue Überwachung der Mittelverwendung und die implizite Drohung mit Konsequenzen bei einer Neuverhandlung des Strukturförderungssystems ihre Ziele bei der Verwendung der Fördergelder durchzusetzen, machen deutlich, wie wichtig es ist, die Untersuchung eventueller *flypaper effects* bei der Verteilung der Strukturfondsmittel in einem längerfristigen Zusammenhang zu betreiben.

8. „Dezentralisierte“ Föderation

In den vorangegangenen Kapiteln wurde gezeigt, wie mit Hilfe von *matching grants* externe Effekte internalisiert werden können, die mit der Bereitstellung bestimmter Güter auf regionaler Ebene verbunden sind. Eine ganz andere Herangehensweise an das Problem stellten kürzlich

¹⁹⁹ Bailey et al. 1998, S.349.

²⁰⁰ Bzw. der „Medianwählerhypothese“, die von der Gültigkeit der im Medianwählermodell gemachten Annahmen oft auch in diesem sehr fernliegenden Zusammenhängen ausgeht – vgl. Bailey et al., S.351.

²⁰¹ Einen Ansatz mit multidimensionalen Politikräumen wählen daher John Roemer und Joaquim Silvestre zur Erklärung des *flypaper effects* – vgl. Roemer et al. 2000.

²⁰² Vgl. Bailey et al. 1998, S.352.

Arthur J. Caplan, Richard C. Cornes und Emilson C. D. Silva vor.²⁰³ Die Ergebnisse allerdings, das sei hier bereits angedeutet, hängen stark von den zugrundeliegenden vereinfachenden Annahmen ab und es ist insbesondere fraglich, ob sie für die EU-Strukturfonds eine besondere Relevanz entfalten können. Betrachtet wird das Argument hier dennoch, denn es verdeutlicht, dass unter bestimmten Voraussetzungen die mit Brüsseler Transferleistungen finanzierten Güter auch – unabhängig von ihren eventuellen *spillovers* – als *private* Güter aufgefasst werden und dennoch zur effizienten Bereitstellung *öffentlicher* Güter in der Union beitragen können. Darüber hinaus zeigt der Text eine interessante Möglichkeit auf, die von der starken Position der Mitgliedstaaten geprägten Entscheidungsstrukturen der EU zu modellieren.

Diese Möglichkeit besteht darin, ein Stackelberg-Spiel zu beschreiben, in dem zunächst nicht die zentralen Instanzen, sondern die Regionen, hier also die Staaten der Europäischen Union, bestimmte Mengen eines öffentlichen Gutes²⁰⁴ bereitstellen. Erst als Reaktion auf deren Verhalten, als Stackelberg-Folger also, entscheidet dann die zentrale (europäische) Ebene über zu leistende Transfers. Unabhängig vom Grad der Mobilität der Arbeitnehmer, so argumentieren die Autoren, wird in einem solchen Modell ein effizientes Niveau des öffentlichen Gutes bereitgestellt, auch wenn sich die einzelnen Staaten nicht-kooperativ verhalten.

Untersucht und verglichen werden für die Bereitstellung des öffentlichen sowie eines repräsentativen privaten Gutes drei „Verfassungsmodelle“: ein zentralstaatliches, in dem die Regierung über die Bereitstellung und Verteilung der beiden unterschiedlichen Güter eine Wohlfahrtsfunktion, die die Nutzen der Bürger in allen Regionen enthält, maximiert²⁰⁵, und zwei föderale, von denen eines „dezentralisiert“ und eines „zentralisiert“ ist. Die beiden letzteren teilen die Befugnisse der Ebenen gleich auf, es entscheiden beide Male die regionalen Regierungen über die Bereitstellung föderationsweit öffentlicher Güter und die Zentrale über Transfers zwischen den Regionen – unterschiedlich ist allerdings die Reihenfolge der Entscheidungen. Im zentralisierten Fall legt zunächst die Zentrale (als Stackelberg-Führer) das Maß der Umverteilung fest, dann beschließen die Regionen simultan, aber nicht kooperativ über die Bereitstellung des öffentlichen Gutes. Umgekehrt ist die Abfolge im dezentralisierten Fall, mit dem die Autoren versuchen, die Struktur der EU nachzubilden.

²⁰³ Vgl. Caplan et al. 2000.

²⁰⁴ Gemeint ist hier tatsächlich ein öffentliches Gut, das seinen Nutzen gleichermaßen in allen Staaten der Föderation entfaltet, *nicht* die bisher betrachteten Güter mit positiven Externalitäten – vgl. Caplan et al. 2000, S. 267.

²⁰⁵ Dieses Modell dient als *benchmark* zur Beurteilung der anderen beiden Systeme, da es dank des angenommenen benevolenten Planers *per definitionem* zu Pareto-effizienten Ergebnissen führt – vgl. Caplan et al. 2000, S. 268.

Es werden nun zunächst zwei (mit $j=\{1,2\}$ indizierte) Regionen angenommen, die jeweils über $n_j > 0$ immobile identische Bewohner verfügen. Die Gesamtbevölkerung $N = \sum_j n_j$ ist auf eins normiert.²⁰⁶

Jedes Individuum konsumiert die Menge x_j des privaten Gutes und die aus den Einzelbeiträgen q_j zusammengesetzte Gesamtmenge $Q = \sum_j q_j (= q_1 + q_2)$ des öffentlichen Gutes, entsprechend ergibt sich für die Individuen beider Regionen eine (für alle identische) Nutzenfunktion

$$u^j(x_j, q_1, q_2) = u^j(x_j, Q) \quad (30)$$

Für die Nutzenfunktion gelten die üblichen Annahmen, somit ist sie streng konkav und steigend in beiden Argumenten.²⁰⁷

Selbstredend stehen beide Güter nicht unbegrenzt zur Verfügung, sie müssen durch Arbeit bereitgestellt werden, von der jeder Bewohner eine Einheit beisteuert – somit entspricht die Gesamtmenge der in einer Region geleisteten Arbeit der Zahl ihrer Bewohner. Jede Region j hat eine Produktionsfunktion bezüglich des Gutes x , in die ihre Einwohnerzahl und ihre Ausstattung mit einem fixen Faktor L_j eingehen

$$F^j(n_j; L_j) \equiv f^j(n_j) \quad (31)$$

Die produzierten Einheiten von x können entweder als private Güter konsumiert oder von der Regionalregierung eins zu eins in Einheiten des öffentlichen Gutes Q transformiert werden.²⁰⁸

Um die Bestimmungsgrößen des regionalen Budgets vollständig darzustellen, ist nun noch die Aktivität der Zentralregierung zu berücksichtigen. Diese maximiert unter den gegebenen Produktionsmöglichkeiten und dem herrschenden Verfassungsmodell eine Wohlfahrtsfunktion W , in die der mit einem (exogen gegebenen) Faktor θ bzw. $(1 - \theta)$ gewichtete Nutzen jeweils eines repräsentativen Einwohners der beiden Regionen additiv eingeht.²⁰⁹ Mathematisch ausgedrückt ergibt sich die Wohlfahrtsfunktion somit als

²⁰⁶ Damit gibt n_j gleichzeitig den Anteil jeder Region an der Gesamtbevölkerung N an.

²⁰⁷ Es gilt also $\frac{\partial u^j}{\partial x_j} > 0, \frac{\partial u^j}{\partial Q} > 0, \frac{\partial^2 u^j}{\partial x_j^2} < 0$ und $\frac{\partial^2 u^j}{\partial Q^2} < 0 \forall j$. Da alle Individuen identisch sind und die Regionalregierungen den Nutzen ihrer Bewohner maximieren, kann u^j auch als regionale Wohlfahrtsfunktion der Region j aufgefasst werden.

²⁰⁸ Im hier behandelten Teil des Modells, in dem die Bevölkerung nicht mobil ist, kann $f^j(n_j) = F^j(n_j; L_j)$ auch als exogen gegebene Ausstattung der Region j mit dem in Q transformierbaren privaten Universalgut x interpretiert werden.

²⁰⁹ θ liegt zwischen 0 und 1 und wird durch „egalitarian, institutional or political considerations“ bestimmt, damit können beispielsweise mittels $\theta = 0,5$ die Interessen der jeweiligen Regionen gleichgewichtig in W eingehen, während $\theta = n_1$ (wegen $n_1 + n_2 = N = 1$) eine egalitär denkende Zentrale beschreibt, die jedem Bewohner der Föderation das gleiche Gewicht in der Wohlfahrtsfunktion zugesteht. Andere Werte von θ sind geeignet, „Kompromisse“ beider Konzepte zu beschreiben, die den tatsächlichen Verhältnissen in einer Föderation aus

$$W(x_1, x_2, Q) = \theta u^1(x_1, Q) + (1 - \theta) u^2(x_2, Q) \quad (32)$$

Als Instrument steht der Zentrale die Festsetzung eines interregionalen Transfers τ (gemessen in Einheiten von x) zu Gebote, der von einer der beiden Regionen aufgebracht und somit von deren Produktionsergebnis abgezogen werden muss, während er in der anderen die durch die eigene Arbeitsaktivität gegebene Restriktion erweitert.²¹⁰ Die sich so ergebende Nettoausstattung der Region j kann entweder zum privaten Konsum gleichmäßig²¹¹ auf die Bürger verteilt oder in die Bereitstellung des öffentlichen Gutes gesteckt werden – dies entspricht folgender Budgetrestriktion:

$$n_j x_j + q_j = f^j(n_j) - \tau_j, \quad \sum_j \tau_j = 0 \quad (33)$$

bzw., bezogen auf den einzelnen Bewohner:

$$x_j + \frac{q_j + \tau_j}{n_j} = \frac{f^j(n_j)}{n_j} \quad (34)$$

Mit zentralen und regionalen Wohlfahrtsfunktionen sowie den Budgetbeschränkungen im Gepäck können Caplan, Cornes und Silva nun zur Lösung der durch die unterschiedlichen Verfassungsmodelle definierten Spiele schreiten.

Benchmark-Fall: zentrale Wohlfahrtsmaximierung

Zunächst geschieht dies für den *benchmark*-Fall eines Zentralstaates, in dem den Regionen nicht nur ein Transfer τ , sondern auch die Aufteilung der Produktion auf private und öffentliche Güter vorgeschrieben werden kann. Die Zentrale maximiert die Wohlfahrtsfunktion unter der Nebenbedingung des begrenzten Budgets, und da sie hier frei über Produktion und (durch den Transfer τ) Verteilung aller Güter verfügt, ist ihre Budgetrestriktion gemäß Gleichung (33) lediglich durch die aggregierte Produktion beider Regionen bestimmt:

$$n_1 x_1 + n_2 x_2 + Q = f^1(n_1) + f^2(n_2) \quad (35)$$

Aus Wohlfahrtsfunktion und Budgetrestriktion ergibt sich als Lagrange-Funktion

$$L = \theta u^1(x_1, Q) + (1 - \theta) u^2(x_2, Q) + \lambda (n_1 x_1 + n_2 x_2 + Q - f^1(n_1) - f^2(n_2)) \quad (36)$$

Subjekten unterschiedlicher Größe und politischen Gewichtes relativ nahe kommen können – vgl. Caplan et al. 2000, S.270.

²¹⁰ Dies gilt für einen dem Betrage nach positiven Transfer $|\tau| > 0$, τ kann aber natürlich auch den Wert 0 annehmen. – In gerade im Falle der EU besonders mutiger Abstraktion von Verwaltungskosten wird angenommen, dass der geleistete Transfer dem Betrag des in der anderen Region empfangenen entspricht, die Summe der Transfers ist somit Null.

²¹¹ Da die Bewohner als identisch angenommen werden, liegt eine gleichmäßige Verteilung ihrer Produktion nahe, sie kann auch als gleichmäßige Nettoentlohnung nach Abzug einer für alle identischen Steuer aufgefasst werden.

Als Bedingung erster Ordnung für ein Wohlfahrtsmaximum²¹² folgt zunächst unmittelbar für den Grenznutzen des privaten Gutes

$$\frac{\theta}{n_1} u_x^1 = \frac{(1-\theta)}{n_2} u_x^2 \quad (37)$$

Dies impliziert, dass der marginale Wohlfahrtsgewinn durch eine Erhöhung der Ausstattung mit privatem Gut für beide Regionen identisch ist.²¹³

Für den Grenznutzen des öffentlichen Gutes ergeben sich

$$\frac{u_O^1}{u_x^1} + \frac{1-\theta}{\theta} \frac{u_O^2}{u_x^2} = \frac{1}{n_1} \quad (38)$$

und

$$\frac{u_O^2}{u_x^2} + \frac{\theta}{1-\theta} \frac{u_O^1}{u_x^1} = \frac{1}{n_2} \quad (39)$$

Daraus wird durch Umformung und Einsetzen die Samuelson-Bedingung für die effiziente Bereitstellung des öffentlichen Gutes

$$n_1 \frac{u_O^1}{u_x^1} + n_2 \frac{u_O^2}{u_x^2} = 1 \quad (40)$$

Anhand der Effizienzbedingungen (37) und (40) können nun die in den beiden föderalen Verfassungsmodellen erzielten Allokationen auf ihre Qualität im Sinne der Wohlfahrtsfunktion überprüft werden.

Dezentralisierter Fall

Sind die Regionen Stackelberg-Führer, ergibt sich ein zweistufiges Spiel, während dessen zunächst die Regionen die Nutzenfunktionen u^i ihrer jeweiligen repräsentativen Bewohner maximieren, bevor die Zentrale den beim nun gegebenen Verhalten der Regionen wohlfahrtsmaximierenden Transfer τ festlegt.²¹⁴ Diese Reaktion der Zentrale wird von den Regionen antizipiert und geht als Nebenbedingung in deren Maximierungskalkül mit ein. Jede Region nimmt die Entscheidung der anderen als gegeben, so dass sich ein Nash-Gleichgewicht ergibt.

²¹² Voraussetzung für die Gültigkeit der Bedingung ist zum einen, dass der Nutzen beider Regionen positiv in die Wohlfahrtsfunktion eingeht ($0 < \theta < 1$), und zum anderen, dass positive Mengen des privaten und des öffentlichen Gutes den Bewohnern beider Regionen zur Verfügung gestellt werden, dass also keine Randlösung vorliegt. Da diese Voraussetzungen keine besonders starken Annahmen darstellen, kann eine Untersuchung der Fälle, in denen sie nicht erfüllt wären, unterbleiben.

²¹³ Intuitiv ist diese Bedingung ebenfalls zwingend, da sich über eine Veränderung des Transfers τ , also über eine „Verschiebung“ privater Güter, sonst die Wohlfahrt erhöhen ließe.

Formal folgt somit als Entscheidungsproblem der Regionen

$$\max_{q_1} u^1(x_1, Q) = u^1\left(\frac{f^1(n_1) - q_1 - \tau_1}{n_1}, q_1 + q_2\right) \text{ s.t. } \tau_1 = \tau_1^0(q_1, q_2) \quad (41)$$

bzw.

$$\max_{q_2} u^2(x_2, Q) = u^2\left(\frac{f^2(n_2) - q_2 + \tau_1}{n_2}, q_1 + q_2\right) \text{ s.t. } \tau_1 = \tau_1^0(q_1, q_2) \quad (42)$$

und als Entscheidungsproblem der Zentrale für gegebenes q_1 und q_2

$$\max_{\tau_1} W(x_1, x_2, Q) = \theta u^1\left(\frac{f^1(n_1) - q_1 - \tau_1}{n_1}, q_1 + q_2\right) + (1 - \theta) u^2\left(\frac{f^2(n_2) - q_2 + \tau_1}{n_2}, q_1 + q_2\right) \quad (43)$$

Wir beginnen mit der Lösung der zweiten Stufe. Wohlfahrtsmaximierend wird der Transfer τ wieder so gewählt, dass eine zusätzliche Einheit x in beiden Regionen den selben Beitrag zur Wohlfahrt leisten würde, entsprechend gilt

$$\frac{\partial W}{\partial \tau} = -\frac{\theta}{n_1} u_x^1 + \frac{(1 - \theta)}{n_2} u_x^2 = 0 \quad (44)$$

Daraus folgt unmittelbar Gleichung (37), der optimale Transfer τ ist somit implizit als Funktion der bereitgestellten Menge öffentlichen Gutes festgelegt, es gilt also

$$\tau_1 = \tau_1^0(q_1, q_2) \quad (45)$$

mit Hilfe von Gleichung (37) folgt mittels Substitution und Ableitung

$$\frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} = \frac{\frac{\theta}{n_1} \left(u_{xQ}^1 - \frac{u_{xx}^1}{n_1} \right) - \frac{(1 - \theta)}{n_2} u_{xQ}^2}{\frac{\theta}{n_1^2} u_{xx}^1 + \frac{(1 - \theta)}{n_2^2} u_{xx}^2} \quad (46)$$

und

$$\frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} = \frac{\frac{\theta}{n_1} u_{xQ}^1 + \frac{(1 - \theta)}{n_2} \left(\frac{u_{xx}^2}{n_2} - u_{xQ}^2 \right)}{\frac{\theta}{n_1^2} u_{xx}^1 + \frac{(1 - \theta)}{n_2^2} u_{xx}^2} \quad (47)$$

Wissend um die Bestimmung von τ_1 durch q_1 und q_2 lösen die Regionen nun die Probleme (41) bzw. (42). Aus den Gleichungen folgen die Bedingungen²¹⁵

²¹⁴ Zur Vereinfachung wird im folgenden nur noch τ_1 betrachtet, wegen $\sum_j \tau_j = 0$ ist bei nur zwei Regionen $\tau_2 = (-\tau_1)$.

²¹⁵ Wieder wird eine innere Lösung angenommen ($q_1 > 0$ und $q_2 > 0$). Caplan et al. geben zwar die Kuhn-Tucker-Bedingungen vollständig an, gehen auf die Möglichkeit der Randlösung nicht weiter ein.

$$\frac{\partial u^1}{\partial q_1} = u_Q^1 - \frac{1}{n_1} \left(1 + \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} \right) u_x^1 \stackrel{!}{=} 0 \quad (48)$$

bzw.

$$\frac{\partial u^2}{\partial q_2} = u_Q^2 - \frac{1}{n_2} \left(1 - \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} \right) u_x^2 \stackrel{!}{=} 0 \quad (49)$$

Damit erfüllen die nutzenmaximierenden Entscheidungen der Regionalregierung die Gleichungen

$$n_1 \frac{u_Q^1}{u_x^1} = 1 + \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} \quad (50)$$

bzw.

$$n_2 \frac{u_Q^2}{u_x^2} = 1 - \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} \quad (51)$$

Somit folgt durch Addition der Bedingungen für individuelle Nutzenmaxima

$$n_1 \frac{u_Q^1}{u_x^1} + n_2 \frac{u_Q^2}{u_x^2} = 2 + \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} - \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} \quad (52)$$

Da

$$\frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} - \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} = \frac{\left(\frac{\theta}{n_1} \left(u_{xQ}^1 - \frac{u_{xx}^1}{n_1} \right) - \frac{(1-\theta)}{n_2} u_{xQ}^2 \right) - \left(\frac{\theta}{n_1} u_{xQ}^1 + \frac{(1-\theta)}{n_2} \left(\frac{u_{xx}^2}{n_2} - u_{xQ}^2 \right) \right)}{\frac{\theta}{n_1^2} u_{xx}^1 + \frac{(1-\theta)}{n_2^2} u_{xx}^2} = -1 \quad (53)$$

folgt daraus zu guter Letzt Gleichung (40), die Samuelson-Bedingung²¹⁶. Damit sind im Nash-Gleichgewicht beide für eine Maximierung der Wohlfahrtsfunktion erforderlichen Bedingungen erfüllt, ein dezentralisiertes föderales Verfassungsmodell, in dem die Regionen als Stackelberg-Führer agieren (und wie es hier als Beschreibung der Europäischen Union gedient hat) liefert also unter den Annahmen von Caplan et al. eine effiziente Allokation.

Ist eine solche Allokation einmal gefunden, ist es leicht, weitere dieser Art zu bestimmen. Für den Nutzen des öffentlichen Gutes spielt lediglich seine Gesamtmenge Q (unabhängig vom Bereitsteller) eine Rolle, auch die Gesamtmenge des privaten Gutes kann über den Transfer τ unabhängig vom Produzenten nutzenmaximierend verteilt werden und angesichts der Produktionsbedingungen des Modells mit einer festgelegten Menge Q ist auch die Gesamtmenge von x

²¹⁶ Gleichzeitig wird deutlich, dass die in den Gleichungen (50) und (51) die rechte Seite $\left(1 + \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_1} \right)$ bzw. $\left(1 - \frac{\partial \tau_1^0}{\partial q_2} \right)$ als Lindahl-Preisverhältnis aufgefasst werden kann, gegen das die Regionen optimieren und so das öffentliche Gut in effizienter Menge bereitstellen – vgl. Caplan et al. 2000, S.272f.

eindeutig bestimmt ($n_1x_1 + n_2x_2 = f^1(n_1) + f^2(n_2) - Q$). Somit müssen bei Vorliegen eines Nash-Gleichgewichtes (q_1^*, q_2^*) (mit jeweils positiven bereitgestellten Mengen des öffentlichen Gutes) auch alle anderen Kombinationen $(q_1^{**} > 0, q_2^{**} > 0)$, die zur gleichen Menge Q führen ($q_1^{**} + q_2^{**} = q_1^* + q_2^*$), ein effizientes Nash-Gleichgewicht sein, denn die am Ende konsumierten Mengen x_1, x_2 und Q bleiben erhalten.

Intuitiv erklären die Autoren dieses Ergebnis damit, dass Regionen, die ihren Beitrag q_j erhöhen, dafür über den Transfer τ teilweise kompensiert werden. Somit sinkt der relative Preis des öffentlichen Gutes Q gegenüber dem privaten Gut x , und es wird mehr öffentliches Gut bereitgestellt, als es ohne Transfers im nicht-kooperativen (Unterbereitstellungs-)Nash-Gleichgewicht der Fall wäre.

Zentralisierter Fall

Vertauscht man nun die Spielstufen und macht so die Zentralregierung zum Stackelberg-Führer, ändert sich das Bild.

Das Entscheidungsproblem der Zentrale lautet nun

$$\max_{\tau_1} W(x_1, x_2, Q) = \theta u^1 \left(\frac{f^1(n_1) - q_1 - \tau_1}{n_1}, q_1 + q_2 \right) + (1 - \theta) u^2 \left(\frac{f^2(n_2) - q_2 + \tau_1}{n_2}, q_1 + q_2 \right) \quad (54)$$

$$\text{s.t. } q_1 = q_1(\tau_1), q_2 = q_2(\tau_1)$$

Anschließend lösen die Regionen

$$\max_{q_1} u^1(x_1, Q) = u^1 \left(\frac{f^1(n_1) - q_1 - \tau_1}{n_1}, q_1 + q_2 \right) \quad (55)$$

bzw.

$$\max_{q_2} u^2(x_2, Q) = u^2 \left(\frac{f^2(n_2) - q_2 + \tau_1}{n_2}, q_1 + q_2 \right) \quad (56)$$

Das Maximierungsproblem der Regionen führt über²¹⁷

$$\frac{\partial u^1}{\partial q_1} = u_Q^1 - \frac{1}{n_1} u_x^1 = 0 \quad (57)$$

und

$$\frac{\partial u^2}{\partial q_2} = u_Q^2 - \frac{1}{n_2} u_x^2 = 0 \quad (58)$$

zu

²¹⁷ Wieder werden positive Mengen von q_1 und q_2 angenommen.

$$n_1 \frac{u_Q^1}{u_x^1} + n_2 \frac{u_Q^2}{u_x^2} = 2 \quad (59)$$

Damit ist die Samuelson-Bedingung (40) verletzt, das Ergebnis maximiert nicht mehr die Wohlfahrtsfunktion.

Auch intuitiv lässt sich leicht verdeutlichen, dass das Resultat nicht mehr effizient sein kann. Im zentralisierten Modell nämlich liegt der Transfer τ bereits fest, wenn die Regionen über ihren Beitrag q_j zum öffentlichen Gut Q entscheiden, die Höhe des Transfers kann also durch die Wahl von q_j nicht mehr – wie im vorangegangenen Abschnitt – beeinflusst werden, es findet keine „Kompensation“ mehr statt. Somit ergibt sich für die Regionen ein nicht-kooperatives Spiel, in dem die Teilnehmer anhand ihres fixen Budgets, das sich aus $f^j(n_j)$ und τ_j zusammensetzt, gegen das tatsächliche Preisverhältnis der beiden Güter optimieren, ohne den externen Nutzen der Bereitstellung von Q in Betracht zu ziehen – im Sinne der Wohlfahrtsfunktion ergibt sich damit eine Unterbereitstellung des öffentlichen Gutes.²¹⁸

Zur Relevanz

Das Modell von Caplan et al. hat für die Betrachtung der EU-Strukturhilfen gewissen Charme, denn es erlaubt, die geförderten Projekte als private Güter aufzufassen, die lediglich der Kompensation für an anderer Stelle bereitgestellte öffentliche Güter (wie z.B. Umweltschutz oder Beiträge zu einer eventuellen Verteidigungsgemeinschaft oder anderen gesamteuropäischen Projekten) dienen. Damit kann die Suche nach *spillovers* zur Begründung der zweckgebundenen Förderung bestimmter Maßnahmen unterbleiben – der Versuch, mit *matching grants* eine solche Zweckbindung umzusetzen, verliert allerdings in diesem Zusammenhang seinen Sinn.

Dennoch sind zwei Kritikpunkte angebracht, die die Anwendbarkeit des Modells in Frage stellen. Wichtig ist zum einen der Hinweis, dass die Strukturfonds-Umverteilung auch für nationale „Verluste“ durch Ausgaben für öffentliche Güter kompensieren mag, allerdings erfordert die im Modell erzielte Effizienz eine wohlfahrtsmaximierende Umverteilung der privaten Güter im großen Stil: von einer zusätzlichen Einheit privaten Gutes darf eine Region nur so viel behalten, wie es ihrem Anteil an der Gesamtnutzenfunktion entspricht.²¹⁹ Eine

²¹⁸ Für den begrenzten Umfang dieser Arbeit soll es genügen, die Ineffizienz des zentralisiert-föderalen Modells (in dem der unmittelbare Bezug auf die Struktur der EU aufgegeben ist) aufzuweisen. Caplan et al. zeigen darüber hinaus, dass Umverteilungsinvarianz bezüglich der Bereitstellung von Q vorliegt, dass also im Fall einer inneren Lösung die Höhe des Transfers für die bereitgestellte Menge öffentlichen Gutes unerheblich und die Politik der Zentrale somit neutral bleibt – vgl. Caplan et al. 2000, S.274f.

²¹⁹ Im Prinzip genau so verhält es sich auch mit dem Anteil einer Region an der Gesamt-„Nutzensumme“, die ein öffentliches Gut, an dem alle partizipieren, zum Wert der Nutzenfunktion beiträgt. Damit sind beide Güter quasi gleichgestellt: da am Ende die privaten Güter entsprechend einem von vornherein durch die

Umverteilung solchen Umfangs dürfte (unabhängig von Überlegungen zu ihrer Durchsetzbarkeit) üble Folgen für die Bereitschaft, überhaupt Güter bereitzustellen, haben, die im Modell nicht berücksichtigt werden.

Zum anderen liegt es nahe, dass in einer glücklichen (oder unglücklichen?) Welt ohne Informationsasymmetrien eine Zentralregierung durch Kompensation die externen Effekte bei der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Regionen internalisieren kann. Zu fragen bleibt allerdings, warum, wenn sowieso alle Nutzenfunktionen der Zentrale bekannt sind, diese nicht einfach selbst über die Beiträge der Regionen zum öffentlichen Gut im Sinne von Lindahl-Steuern entscheidet, die effiziente Menge damit selbst bereitstellt und stattdessen auf interregionale Transfers verzichtet. Die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter bleibt – auch in Föderationen wie der EU – hingegen ein Problem, solange deren Nutzen für Regionen oder Individuen nicht allgemein bekannt ist, und zur Lösung dieses Problems trägt der Aufsatz wenig bei.

Wohlfahrtsfunktion bestimmten Schlüssel umverteilt werden, erhöht die Bereitstellung einer zusätzlichen Einheit x lediglich dessen Menge in einem Pool, aus dem anschließend alle unabhängig von ihrer eigenen Bereitstellungsmenge versorgt werden. Somit ist das „private Gut“ gleichsam auch zum öffentlichen Gut geworden.

D Schluss

„Europa ist unser gemeinsames Haus.“

Michail S. Gorbatschow

„Deutschland ist unser Vaterland, Europa ist unsere Zukunft.“

Helmut Kohl

„I want my money back.“

Margaret Thatcher

Über Europa ist man geteilter Meinung. Die Ziele der europäischen Einigung sind umstritten, die territorialen Grenzen, die vielleicht eines Tages eine Europäische Union umgeben werden, deren Wachstum abgeschlossen ist, sind unklar, ja, sogar darüber, was diese Europäische Union selbst eigentlich ist, sind sich ihre Bürger und Repräsentanten alles andere als gewiss.

Gleichzeitig aber, das ist auch auf den vorausgegangenen Seiten deutlich geworden, ist die EU auf vielen Feldern, die wir als Kernaufgaben souveräner Staatlichkeit kennen, nicht nur präsent, sondern selbstverständlich. Und gerade diese Selbstverständlichkeit, die bürokratische Alltäglichkeit, die ihre Verordnungen und Beschlüsse ausstrahlen, macht die Europäische Union so außergewöhnlich. Gerade, dass politische, juristische und ökonomische Alltagsfragen das Miteinander der Europäer mittlerweile prägen, zeigt, dass der Prozess der friedlichen Einigung der Völker Europas eine Substanz gewonnen hat, die den Hoffnungen und Idealen der Gründer konkrete Formen verleihen kann.

Die vorliegende Arbeit hatte mit den Europäischen Strukturfonds einen kleinen Ausschnitt dieser wachsenden Substanz zum Thema. Im ersten Hauptteil wurden zunächst die Entwicklung der Strukturförderung nachgezeichnet und die wesentlichen Weichenstellungen herausgearbeitet. Darauf folgte eine kurze Bestandsaufnahme der Fonds und ihrer Aktivität im aktuellen Planungszeitraum.

Der zweite Hauptteil stellte die Strukturfonds als Finanzausgleichsmechanismus in den Kontext der ökonomischen Diskussion des Fiskalföderalismus. Dabei wurde zunächst untersucht, inwieweit der Zusammenschluss der europäischen Staaten vom Versicherungsmotiv her erklärt werden kann. Im Ergebnis musste die Frage offen bleiben, es wurde aber deutlich, dass die Wahl einer föderalen Verfassung, die der der EU nahe kommt, durch das Vorhandensein bzw. die Möglichkeit eines Finanzausgleichs wahrscheinlicher werden kann, wenn sich auch andererseits die Absicherung gegen kurzfristige asymmetrische Schocks zur Erklärung der europäischen Einigung als ungeeignet erwies.

Im folgenden wandte sich die Untersuchung Problemen der konkreten Ausgestaltung des Transfermechanismus der EU zu, wobei sich zunächst die Gestaltung der Zuweisungen als *matching grants* als grundsätzlich geeignet erwies, um bezüglich der Mittelverwendung im Empfängerland Lenkungswirkungen zu erzielen und so externe Effekte auszugleichen. Anschließend allerdings wurden nicht nur am Beispiel des integrierten Arbeitsmarktes externe Effekte solcher Art aufgewiesen, sondern auch die Gefahr neuer Verdrängungseffekte benannt, die sich aus der dreistufigen Anlage der an der Strukturförderung beteiligten Finanzbeziehungen ergibt.

Die Frage, ob die von der dargestellten Theorie her zu erwartenden Verdrängungseffekte bei zweckgebundenen Zuschüssen empirisch möglicherweise nur gedämpft auftreten (der *flypaper effect*), wurde kurz angerissen, bevor zum Abschluss ein Versuch dargestellt wurde, den Entscheidungsstrukturen in der EU über die Modellierung als zweistufiges Stackelberg-Spiel mit den Mitgliedstaaten in der Führungsrolle gerecht zu werden, der sich im Ergebnis allerdings als wenig aussagekräftig erwies.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass es für die Existenz der Strukturfonds der Union ebenso wie für ihre konkrete Ausgestaltung gute ökonomische Argumente gibt. Dies macht Hoffnung, denn sowohl die Entwicklung, die die Fonds in ihrem Umfang in den vergangenen Jahrzehnten genommen haben, als auch die Herausforderungen, denen sich die Europäische Union im neuen Jahrhundert gegenüber sieht, lassen vermuten, dass der Finanzausgleich zwischen ihren Mitgliedstaaten heute noch in den Kinderschuhen steckt, denen er allen Widerständen zum Trotz langsam aber sicher entwachsen dürfte.

E Literaturverzeichnis

- ALESINA, Alberto and Roberto PEROTTI, 1998, Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions, The Economic Journal, 108, 989-1008.
- ARMSTRONG, Harvey, Jim TAYLOR and Allan WILLIAMS, 1994, Regional Policy, in: Mike ARTIS and Norman LEE, eds., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford), 172-201.
- ARMSTRONG, Harvey, 1995, The Regional Policy of the European Union, in: Nigel M. HEALEY, ed., *The Economics of the New Europe: From Community to Union* (Routledge, London and New York), 255-275.
- ARTIS, Mike and Norman LEE, eds., 1994, *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford).
- AUSWÄRTIGES AMT, Hg., 2001, Politisches Archiv (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/politik/index_html)
- BACHTLER, John and Ruth DOWNES, 2000, Transition, cohesion and regional policy in central and Eastern Europe (Ashgate, Aldershot et al.).
- BAILEY, Stephen J. and Stephen CONNOLLY, 1998, The flypaper effect: Identifying areas for further research, Public Choice, 95, 225-361.
- BARRASS, Robert and Shobhana MADHAVAN, 1996, European economic integration and sustainable development: institutions, issues, policies (McGraw-Hill, London).
- BEWLEY, Truman F., 1981, A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures, Econometrica, 49, 713-740.
- BLADEN-HOVELL, Robin and Elizabeth SYMONS, 1994, The EC Budget, in: Mike ARTIS, and Norman LEE, eds., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford), 368-387.
- BOCK, Sibylle, 1985, Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG: Allgemeine Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung versus Zweckzuweisungen mit Eigenbeteiligung - diskutiert am Beispiel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Peter Lang, Frankfurt am Main u.a.).
- BORDIGNON, Massimo, Paolo MANASSE and Guido TABELLINI, 1996, Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information [CEPR Discussion Paper Series 1437] (CEPR, London).
- BRENNAN, Geoffrey and Jonathan PINCUS, 2000, The Myth of Vertical Fiscal Imbalance? [University of Adelaide, Unpublished Manuscript].
- BUCOVETSKY, Sam, 1997, Insurance and Incentive Effects of Transfers among Regions: Equity and Efficiency, International Tax and Finance, 4, 463-483.

- BUCOVETSKY, Sam, 1998, Federalism, Equalization and Risk Aversion, Journal of Public Economics, 67, 301-328.
- BULMER, Simon, 1994, History and Institutions of the European Union, in: Mike ARTIS and Norman LEE, eds., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford), 4-31.
- BUTTON, Kenneth and Eric PENTECOST, 1999, *Regional Economic Performance within the European Union* (Elgar, Northampton, Mass.).
- CAPLAN, Arthur J., Richard C. CORNES and Emilson C.D. SILVA, 2000, Pure public goods and income redistribution in a federation with decentralized leadership and imperfect labor mobility, Journal of Public Economics, 77, 265-284.
- CASEY, Bernard, 1993, Employment Promotion, in: Michael Gold, ed., *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community* (Macmillan, London), 172-183.
- DEDMAN, Martin J., 1996, *The Origins and Development of the European Union 1945-95: A History of European Integration* (Routledge, London and New York).
- DE GRAUWE, Paul, ³1997 [¹1992], *The Economics of Monetary Integration* (OUP, Oxford).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 1990, Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – eine Bewertung, Europäische Wirtschaft, 44.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 1999a, *Haushaltsvademekum 1999* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 1999b, *Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds: Leitlinien für die Programme des Zeitraumes 2000-2006* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 1999c, *Sechster Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 1999d, *Reform der Strukturfonds 2000-2006: Eine vergleichende Analyse* (<http://www.berlin.de/Land/SenArbSozFrau/eufond/doku/vergleichende%20analyse%20strukturfonds%201994%20und%202000.pdf>)
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 2000a, *Haushaltsvademekum 2000* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 2000b, *Die Europäische Union in Zahlen* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Hg., 2001, *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg).

- EUROPA PLOETZ, Hg., 1999, Ereignisse und Entwicklungen seit 1945: das ganze Europa – Zeitgeschichte, Staaten, Perspektiven: mit Abbildungen, Tabellen und Grafiken (Ploetz, Freiburg im Breisgau).
- EVANS, Andrew, 1999, The E.U. Structural Funds (OUP, Oxford).
- FLATTERS, Frank, Vernon HENDERSON and Peter MIESZKOWSKI, 1974, Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization, Journal of Public Economics, 3, 99-112; reprint: Wallace OATES, ed., The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance (Elgar, Cheltenham), 213-226.
- FATÁS, Antonio, 1998, Does EMU need a fiscal federation?, Economic Policy. A European Forum, 26, 165-203.
- FORNI, Mario and Lucrecia REICHLIN, 1999, Risk and Potential Insurance in Europe, European Economic Review, 43, 1237-1256.
- GOLD, Michael, ed., 1993a, The Social Dimension: Employment Policy in the European Community (Macmillan, London).
- GOLD, Michael, 1993b, Overview of the Social Dimension, in: Michael Gold, ed., The Social Dimension: Employment Policy in the European Community (Macmillan, London), 10-40.
- HANNEQUART, Achille, ed., 1992, Economic and social cohesion in Europe: a new objective for integration (Routledge, London and New York).
- HARROP, Jeffrey, 1996, Structural Funding and Employment in the European Union: Financing the Path to Integration (Elgar, Cheltenham).
- HARROP, Jeffrey, ³2000 [1989], The Political Economy of Integration in the European Union (Elgar, Cheltenham).
- HEALEY, Nigel M., ed., 1995, The Economics of the New Europe: From Community to Union (Routledge, London and New York).
- HOUGH, Jane and Andrew PRESLAND, 2000, European Structural Funds [Research Paper 00/72] (House of Commons Library, London).
- INFOREGIO, 2001a, Geschichte der Strukturfonds (http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/history_de.htm).
- INFOREGIO, 2001b, Fonds (http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/pro_de.htm).
- JOVANOVIC, Miroslav N., 1997, European Economic Integration: Limits and Prospects (Routledge, London and New York).
- KONRAD, Kai A., 1995, Fiscal Federalism and Intergenerational Redistribution, Finanzarchiv, 52, 166-181.
- KRAFF, Manfred, 1997, Der Finanzausgleich in der Europäischen Union: Theorie, Praxis und Perspektiven (Europa Union Verlag, Bonn).

- KRUGMAN, Paul, 1997 [1991], *Geography and Trade* (MIT Press, Cambridge, Mass.).
- LÄUFER, Thomas, Hg., ³1999, *Vertrag von Amsterdam: Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages* (Europa Union Verlag, Bonn).
- LEE, Kangoh, 1998, Uncertain income and redistribution in a federal system, *Journal of Public Economics*, 69, 413-433.
- LEE, Norman, 1994, Transport Policy, in: Mike ARTIS, and Norman LEE, eds., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford), 202-237.
- LOCKWOOD, Ben, 1999, Inter-regional insurance, *Journal of Public Economics*, 72, 1-37.
- MANSOORIAN, Arman, 2000, Risk sharing in a federation with population mobility and long horizons, *Canadian Journal of Economics*, 33, 662-676.
- MORTENSEN, Jørgen, ed., 1994, *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community* (St. Martin's Press, New York).
- MUSGRAVE, Richard, 1961, Approaches to a fiscal theory of political federalism, in: NBER, ed., *Public Finances: Needs, Sources and Utilization* (Princeton, PUP), 97-122; reprint: Wallace OATES, ed., *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance* (Elgar, Cheltenham), 187-212.
- MYERS, Gordon M., 1990, Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation, *Journal of Public Economics*, 43, 107-121.
- OATES, Wallace E., 1972, *Fiscal Federalism* (Harcourt Brace Jovanovich, New York et al.).
- OATES, Wallace E., 1998, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance* (Elgar, Cheltenham).
- OATES, Wallace E., 1999, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- PERSSON, Torsten und Guido TABELLINI, 1996, Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica*, 64, 623-646.
- PETERSEN, Hans-Georg, Stefan ANTON und Christhart BORK, 2001, *Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich: Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen* (Shaker Verlag, Aachen).
- PURDY, David and Pat DEVINE, 1994, Social Policy, in: Mike ARTIS, and Norman LEE, eds., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (OUP, Oxford), 269-293.
- ROEMER, John E. and Joaquim SILVESTRE, 2000, The 'flypaper effect' is not an anomaly [Davis, University of California, Unpublished Paper].
- SABATHIL, Gerhard, 1997, *Förderprogramme der EU* (Economica-Verlag, Bonn).

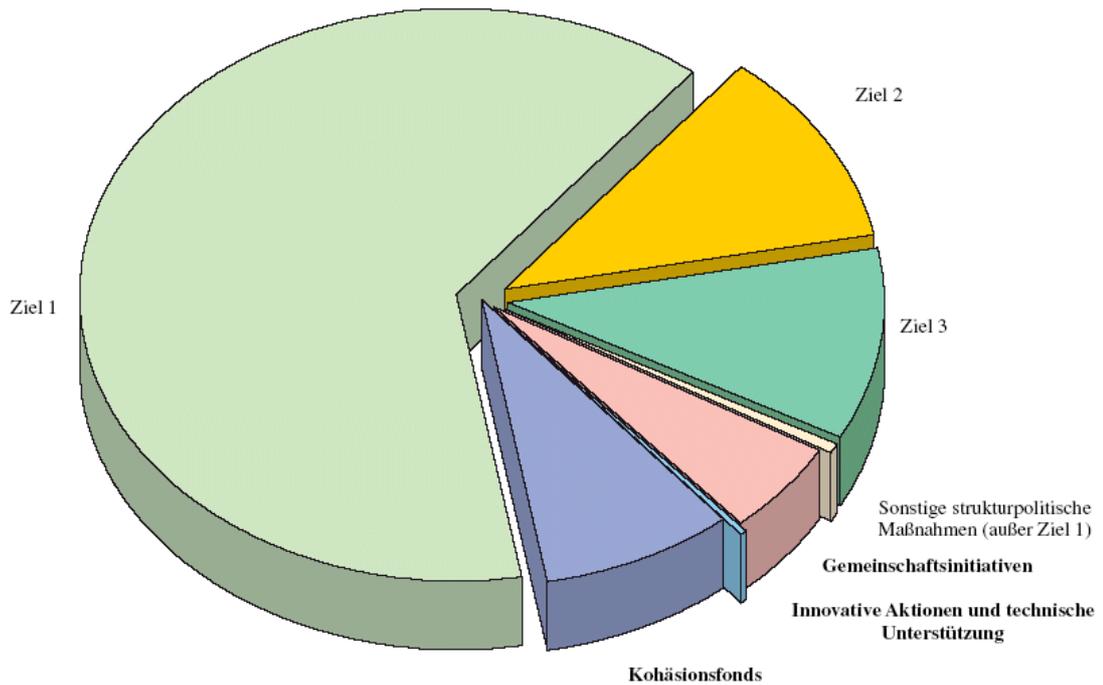
- SAMUELSON, Paul, 1954, The pure theory of public expenditures, Review of Economics and Statistics, 36, 387-389.
- SCHMIDT, Helmut, 1990, Die Deutschen und ihre Nachbarn: Menschen und Mächte II (Siedler, Berlin).
- SIEBERT, Horst, Hg., 1997, Quo vadis Europe? (J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen).
- TIEBOUT, Charles M., 1956, A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy, 64, 416-424; reprint: Wallace OATES, ed., The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance (Elgar, Cheltenham), 447-455.
- THOMAS, Ingo P., 1997, Ein Finanzausgleich für die Europäische Union?: Eine allokatons-theoretische und fiskalföderalistische Analyse (J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen).
- Verordnung (EG) 1260/99 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/sf20002006/pdf/l_16119990626de00010042.pdf)
- WEGNER, Manfred, 1991, Die Entdeckung Europas: Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft: Ein Grundriß (Nomos, Baden-Baden).
- WILDASIN, David E., 1990, Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective, The American Economic Review, 80 [Papers and Proceedings], 69-74.
- WILDASIN, David E., 1991, Income Redistribution in a Common Labour Market, Economic Review, 81, 757-774.
- WILDASIN, David E., ed., 1997a, Fiscal Aspects of Evolving Federations (CUP, Cambridge).
- WILDASIN, David E., 1997b, Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations [Nashville, Vanderbilt University, Unpublished Manuscript].
- WOYKE, Wichard, 1998, Europäische Union: Erfolgreiche Krisengemeinschaft: Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken (Oldenbourg, München).

F Anhang

Haushaltsplan 2001 Strukturpolitische Maßnahmen

STRUKTURFONDS

Gemeinschaftliche Förderkonzepte

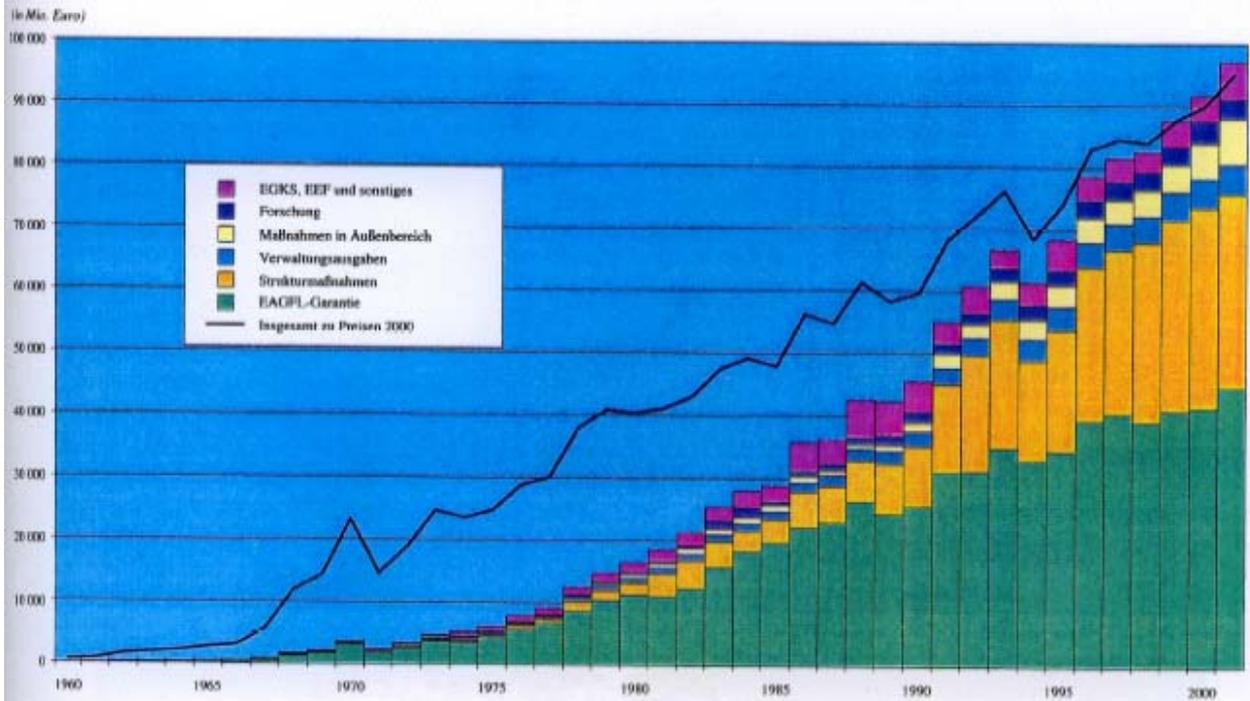


(Mio. Euro)

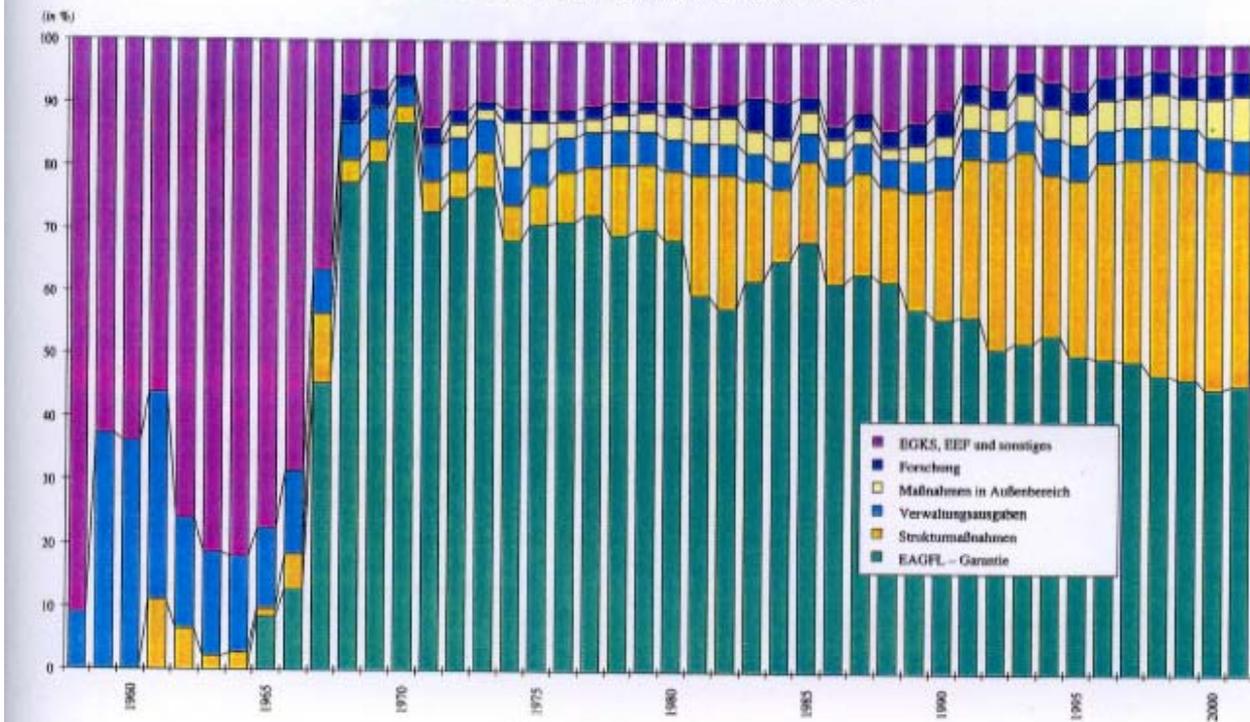
					Betrag	%
Strukturfonds					30 005,0	91,7 %
<i>Gemeinschaftliche Förderkonzepte</i>						
	EAGFL Ausrichtung	FIAF	EFRE	ESF		
Ziel 1	2 624,9	404,2	12 792,5	5 010,4	20 832,0	63,8 %
Ziel 2			2 933,8	679,2	3 613,0	11,0 %
Ziel 3				3 575,0	3 575,0	10,9 %
Sonstige strukturpolitische Maßnahmen (außer Ziel 1)		164,0			164,0	0,5 %
<i>GFK insgesamt</i>					<i>28 184,0</i>	<i>86,2 %</i>
Gemeinschaftsinitiativen					1 683,0	5,1 %
Innovative Aktionen und technische Unterstützung					138,0	0,4 %
Kohäsionsfonds					2 715,0	8,3 %
Insgesamt					32 720,0	100,0 %

Quelle: Europäische Kommission 2001b, S.19

Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben von 1958 bis 2001 zu jeweiligen Preisen und zu Preisen 2000

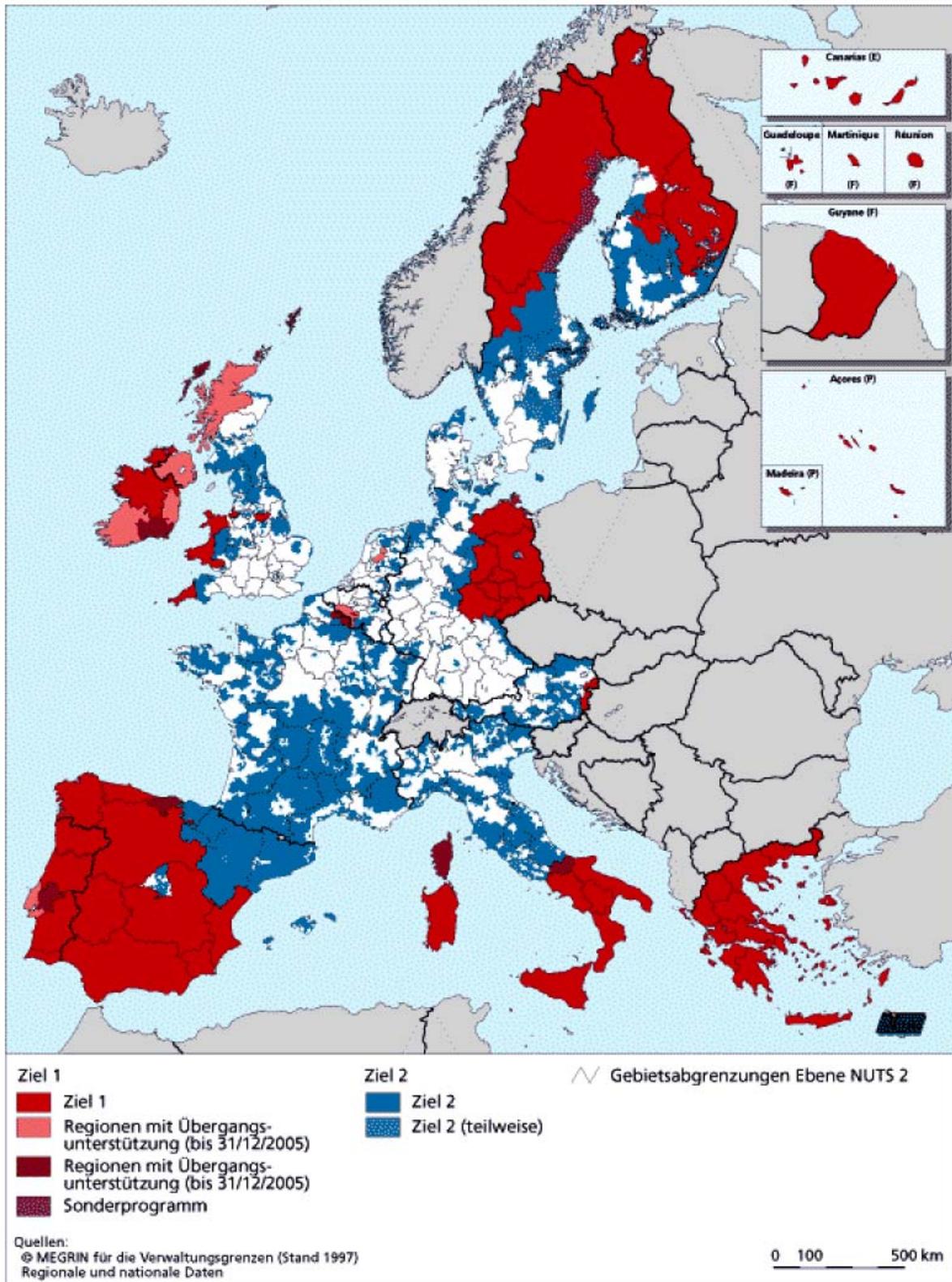


Aufschlüsselung der Gemeinschaftsausgaben von 1958 bis 2001

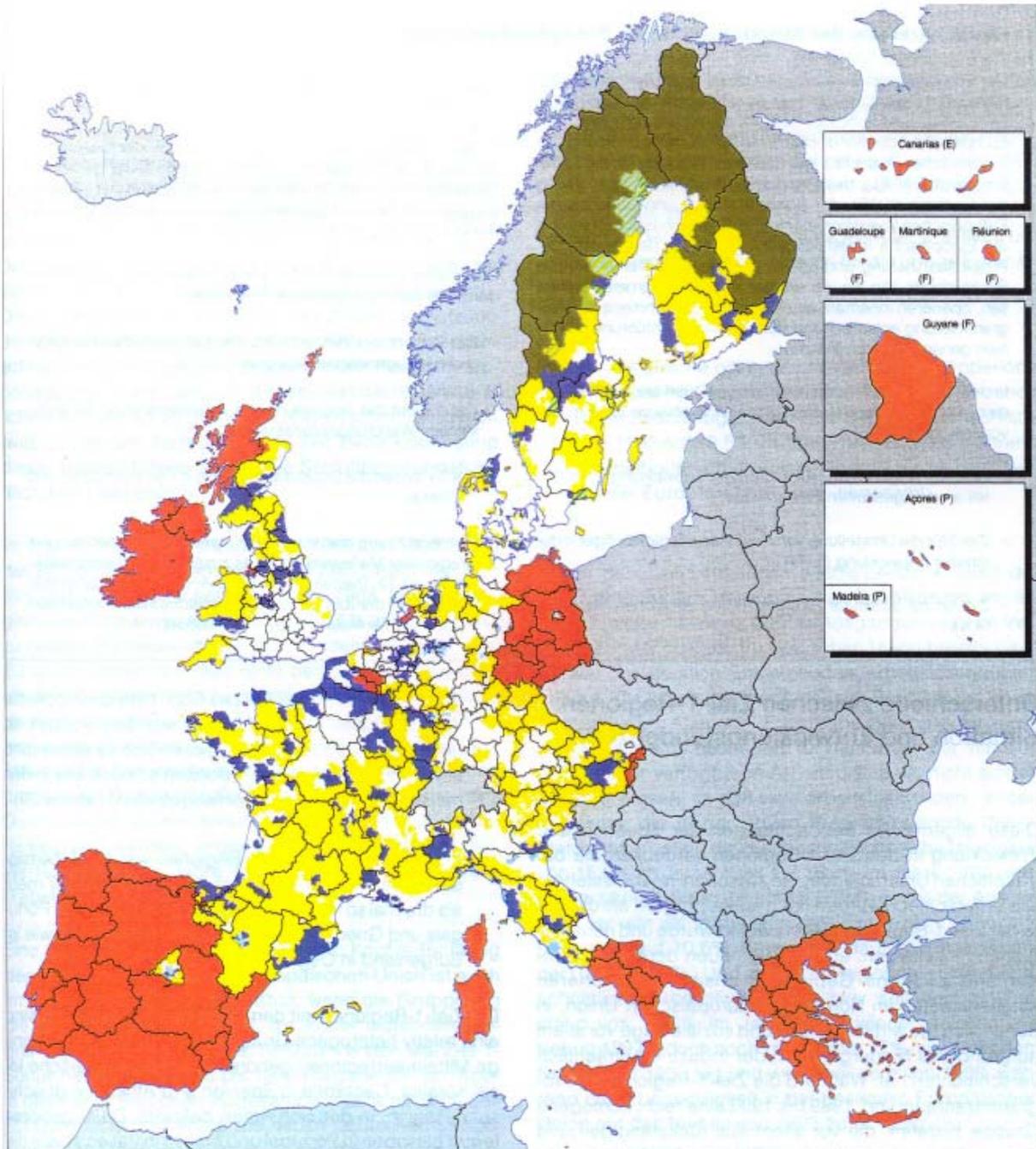


Quelle: Europäische Kommission 2000a, S.32 u. 37

Förderung durch die Strukturfonds 2000-2006 (Ziel 1 und 2)



Quelle: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/map_de.htm (Stand: 1. August 2003)

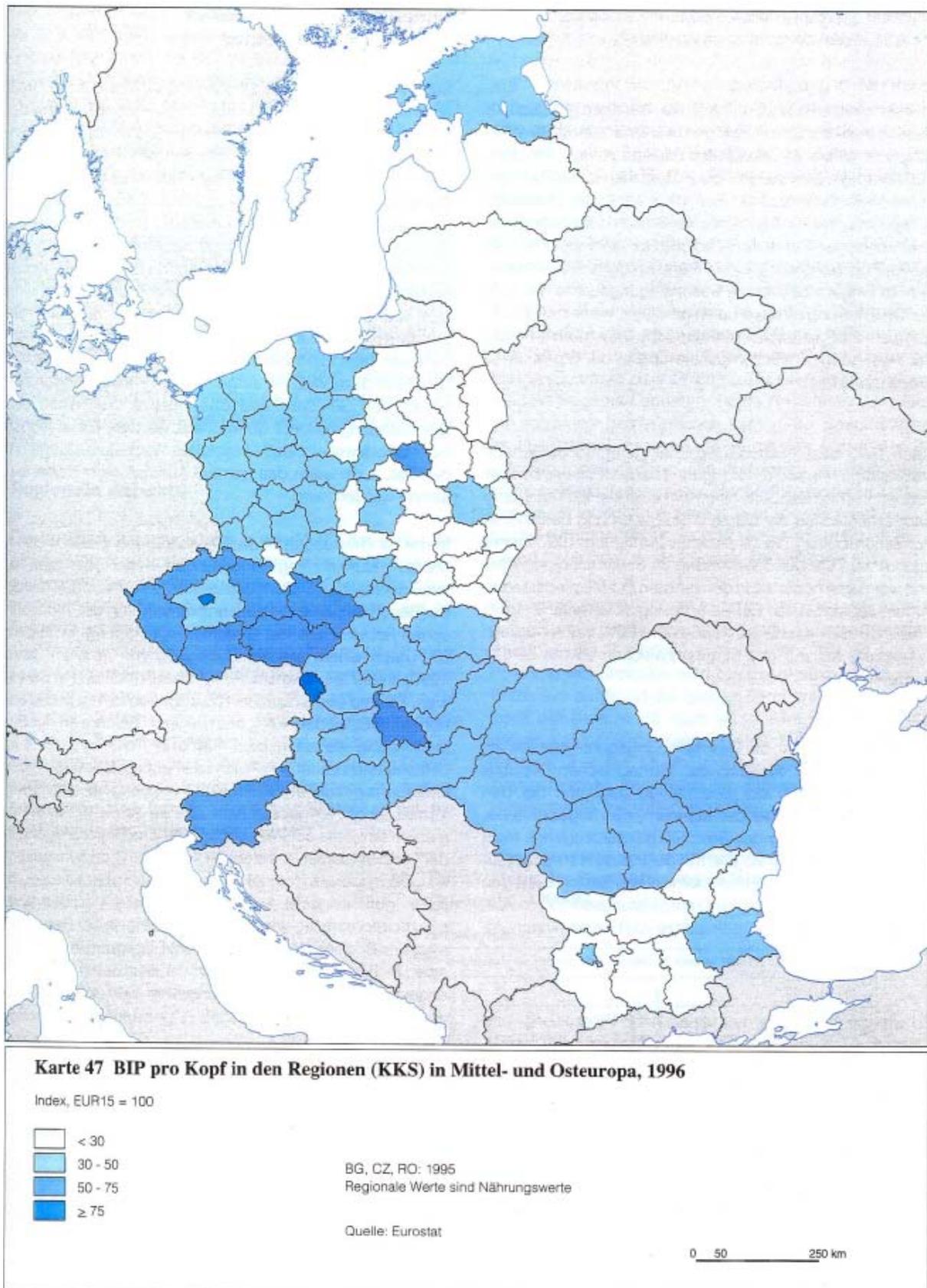


Karte 42 Förderregionen des Strukturfonds, 1997-99



0 100 500 km

Quelle: Europäische Kommission 1999c, S.150



Quelle: Europäische Kommission 1999c, S.175

Also published in this series:

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
Nr. 22	01/99	H.-G. Petersen	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung

		C. Bork	Konsequenzen für die Aufgabenseite
Nr. 23	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
Nr. 24	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit - Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
Nr. 25	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview
Nr. 26	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
Nr. 27	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
Nr. 28	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände -Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes
Nr. 29 a	04/00	H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada	Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens)
Nr. 29 b	04/00	s. Nr. 29 a	Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang)
Nr. 30	04/00	H.-G. Petersen B. Raffelhüschen	Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
Nr. 31	07/02	S. Anton M. Brehe H.-G. Petersen	Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Text
Nr. 32	08/02	H.-G. Petersen	The Polit-economic Situation in Germany: Chances for Changes in Resource and Energy Economics
Nr. 33	12/02	H.- G. Petersen	Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration – das Beispiel Bosnien und Herzegowina
Nr. 34	01/03	H.- G. Petersen M. Rose	Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Kreises“
Nr. 35	02/03	H.-G. Petersen	Soziale Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit in dynamischer Perspektive
Nr. 36	07/03	H.-G. Petersen	Globalisierung und soziale Gerechtigkeit
Nr. 37	08/03	A. Keser	Staatliche Belastung fabrikneuer PKW im europäischen Vergleich und Preisdiskriminierung auf dem Automobilmarkt

Specials Series:

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-1	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
No. S-2	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
No. S-3	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit
No. S-4	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand - Perspektiven
No. S-5	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen
No. S-6	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
No. S-7	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzeskos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
No. S-8	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
No. S-9	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition
No. S-10	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
No. S-11	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
No. S-12	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Questionnaire Results
No. S-13	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
No. S-14	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
No. S-15	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
No. S-16	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
No. S-17	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
No. S-18	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
No. S-19	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland
No. S-20	07/99	H.-G. Petersen C. Sowada	The Polish and Bulgarian Questionnaires