

Klodt, Henning et al.

Book — Digitized Version

Die Strukturpolitik der EG

Kieler Studien, No. 249

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Klodt, Henning et al. (1992) : Die Strukturpolitik der EG, Kieler Studien, No. 249, ISBN 3161460294, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/757>

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.

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Horst Siebert

249

Henning Klodt · Jürgen Stehn et al.

Die Strukturpolitik der EG

Autoren:

Henning Klodt, Claus-Friedrich Laaser,
Rainer Maurer, Axel D. Neu,
Rüdiger Soltwedel, Jürgen Stehn

AG 4271 / 92
Weltwirtschaft
Kiel
sh



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Die Strukturpolitik der EG / Autoren: Henning Klodt ... -

Tübingen : Mohr, 1992

(Kieler Studien ; 249)

ISBN 3-16-146029-4 brosch.

ISBN 3-16-146030-8 Gewebe

NE: Klodt, Henning; GT

Schriftleitung: **Hubertus Müller-Groeling**



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1992

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	XI
A. Stationen der europäischen Integration: Von Rom bis Maastricht und danach	1
B. Theoretische Grundlagen für die Beurteilung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik	8
I. Fiskalischer Föderalismus: Effiziente Kompetenzverteilung in der Wirtschaftspolitik	8
1. Allokationsziele	9
a. Subsidiaritätsprinzip und Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	9
b. Faktormobilität und Überfüllungskosten.....	14
c. Skalenerträge und Externalitäten	17
2. Distributionsziele	19
II. Institutioneller Wettbewerb: Möglichkeiten und Grenzen der Strukturpolitik	21
1. Das Tiebout-Modell.....	23
2. Kritik und Erweiterung des Tiebout-Modells	25
3. Strategisches Verhalten nationaler Regierungen	30
III. Wachstumstheorie: Ansatzpunkte zur Förderung der Konvergenz	33
1. Was ist "Kohäsion"?.....	33
2. Implikationen der Wachstumstheorie.....	34
a. Das neoklassische Modell	35
b. Das Modell der "neuen" Wachstumstheorie	40
IV. Politökonomie: Die Organisationseffizienz nationaler und supranationaler Institutionen	44
C. Beurteilung der EG-Strukturpolitik im einzelnen	51
I. Schwerpunkte der Strukturpolitik der EG	51
II. Regionalpolitik	54
1. Ziele und Instrumente der aktiven Regionalpolitik der EG.....	54

a.	Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung	55
b.	Die anderen Strukturfonds	63
c.	Die Erweiterung der Instrumente durch Maastricht.....	66
2.	Ziele und Instrumente der Beihilfenaufsicht	67
a.	Die Regionalbeihilfen der Mitgliedsländer im Überblick	67
b.	Ziele der Beihilfenaufsicht	75
c.	Instrumente der Beihilfenaufsicht.....	76
3.	Wirkungen der EG-Regionalpolitik: Ansatzpunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen	84
a.	Die aktive Regionalpolitik der EG.....	85
b.	Die Beihilfenaufsicht aus wettbewerbspolitischer und regionalpolitischer Sicht.....	94
III.	Forschungs- und Technologiepolitik	98
1.	Vertragsgrundlagen der gemeinschaftlichen Politik	98
2.	Entwicklung und Struktur der gemeinschaftlichen Ausgaben..	100
3.	Verhältnis von gemeinschaftlichen und nationalen Fördermaßnahmen	106
a.	Fiskalische Äquivalenz.....	106
b.	Subsidiarität	109
c.	Koordinierung der nationalen Forschungs- und Technologiepolitiken.....	112
IV.	Sektorspezifische Politiken	115
1.	Stahlpolitik	115
a.	Ziele und Instrumente der EG-Stahlpolitik	115
b.	Wirkungen der EG-Stahlpolitik: Anhaltspunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen	118
2.	Verkehrspolitik	122
a.	Zur Entwicklung der EG-Verkehrspolitik	122
b.	Beurteilung der EG-Verkehrspolitik	130
3.	Energiepolitik	136
a.	Energiesituation zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses	136
b.	Heimische Ressourcen und nationale Energiepolitiken in der Gemeinschaft	137
c.	Suche nach Konvergenz der nationalen Energiepolitiken im Gefolge der Ölpreiskrisen.....	141

d. Europäischer Binnenmarkt für Energie und nationale Energiepolitik: Substitution oder Subsidiarität?.....	146
4. Industriepolitik	152
a. Ansätze für einen neuen Schwerpunkt in der Gemeinschaftspolitik.....	152
b. Aktionsprogramme für Schlüsselindustrien	155
c. Industriepolitik und Standortwettbewerb	158
5. Umweltpolitik.....	160
a. Vertragliche Grundlagen	160
b. Bisherige Umweltpolitik	162
c. Zukünftige Perspektiven: Zentralisierung oder Dezentralisierung?	163
V. Wettbewerbspolitik.....	166
1. Die Beihilfenaufsicht der EG.....	166
a. Die Koordinierung sektoraler Beihilfen.....	168
b. Die Koordinierung allgemeiner Beihilfen.....	174
c. Wirkungen der Beihilfenaufsicht: Anhaltspunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen	176
2. Fusionskontrolle	182
a. Abgrenzung von gemeinschaftlichem und nationalem Kartellrecht	182
b. Argumente für eine gemeinschaftliche Fusionskontrolle ...	183
c. Spannungsfeld von wettbewerbs- und industrie- politischen Kriterien.....	186
D. Leitlinien für eine optimale Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Strukturpolitik.....	190
Anhang.....	199
A. Chronik der europäischen Integration.....	199
B. Die Organe der EG.....	202
Literaturverzeichnis.....	207

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1 — Struktur des EG-Haushalts (Verpflichtungsermächtigungen) 1991–1992.....	52
Tabelle 2 — Entwicklung des EG-Haushalts nach Obergruppen 1971–1992.....	53
Tabelle 3 — Verteilung der EFRE-Mittel auf die Mitgliedsländer 1975–1988.....	56
Tabelle 4 — Höhe, Entwicklung und Struktur des EG-Budgets nach politischen Bereichen 1975, 1980, 1985 und 1990.....	59
Tabelle 5 — Aufschlüsselung der Strukturfonds nach prioritären Zielen 1989–1993.....	62
Tabelle 6 — Darlehen der EIB nach Standort der Vorhaben und gemeinschaftspolitischen Zielen 1986–1990.....	65
Tabelle 7 — Pro-Kopf-Ausgaben für Regionalförderung in ausgewählten EG-Mitgliedsländern 1981, 1983, 1987 und 1988.....	74
Tabelle 8 — Zur Abhängigkeit der Förderung durch die europäischen Strukturfonds und der EG-Mittel insgesamt vom Pro-Kopf-Einkommen und der Arbeitslosenquote in den Regionen der EG 1975, 1980, 1983, 1986/87 und 1990.....	93
Tabelle 9 — Das 3. gemeinschaftliche Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung 1990–1994.....	103
Tabelle 10 — Zivile Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nach Forschungszielen 1985 und 1990.....	104
Tabelle 11 — Stahlkapazitäten in wichtigen Erzeugerländern der EG 1975–1990.....	120
Tabelle 12 — Der Energiesektor in den EG-Mitgliedsländern 1989.....	139
Tabelle 13 — Energiewirtschaftliche Kennziffern in den EG-Mitgliedsländern 1980, 1986 und 1989.....	140

Tabelle 14 — Energiepreise nach Energieträgern für die privaten Haushalte und darin enthaltene Steuern und Abgaben in den EG-Mitgliedsländern 1980 und 1990.....	142
Tabelle 15 — Energiepreise nach Energieträgern für Industrieverbraucher und darin enthaltene Steuern und Abgaben in den EG-Mitgliedsländern 1980 und 1990.....	144
Tabelle 16 — Beihilfen in den EG-Mitgliedsländern nach Zielen und Wirtschaftszweigen 1981–1988.....	178
Tabelle 17 — Wert der grenzübergreifenden Fusionen mit Beteiligung europäischer Unternehmen 1985–1989.....	185
Tabelle 18 — Wichtige Motive für Unternehmenszusammenschlüsse und Gründungen gemeinsamer Tochtergesellschaften 1989/90	186
Übersicht 1 — Fünf vorrangige Ziele der Verwendung der EG-Strukturfonds.....	61
Übersicht 2 — Dezentralisierung in der Regionalpolitik der EG-Mitgliedsländer.....	71
Übersicht 3 — Automatik versus diskretionäres Ermessen in der Regionalpolitik ausgewählter EG-Mitgliedsländer.....	73
Übersicht 4 — Förderhöchstsätze für die Regionalförderung nach den Koordinierungsgrundsätzen der EG-Kommission.....	80
Übersicht 5 — Sektorale Beihilfenaufsicht der EG: Zulässige Subventionsinstrumente.....	180

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 —	Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung öffentlicher Leistungen	11
Schaubild 2 —	Bertrand-Gleichgewicht im Tiebout-Modell	28
Schaubild 3 —	Entscheidungen bei Beihilfevorhaben	83
Schaubild 4 —	Staatliche Aufwendungen für Forschung und Entwicklung 1975–1990.....	101
Schaubild 5 —	Stromwirtschaftliche Verbundsysteme in Europa	148
Schaubild A1 —	Organe der Europäischen Gemeinschaft.....	206

Verzeichnis der Abkürzungen

ABI.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ASIC	Anwendungsspezifischer integrierter Schaltkreis
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie e.V.
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMV	Bundesministerium für Verkehr
CIM	Computer Integrated Manufacturing
COST	Programm über europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
DEAG	Deutsche Eisenbahn AG
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	Euratom-Vertrag
ECE	Economic Commission for Europe
ECU	Europäische Währungseinheit
EdF	Electricité de France
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	EGKS-Vertrag
EIB	Europäische Investitionsbank
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPRIT	European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROFER	Europäischer Stahlverband
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV.	EWG-Vertrag
EWS	Europäisches Währungssystem
FuE	Forschung und Entwicklung
GFK	Gemeinschaftliche Förderkonzepte
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle

GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung
GUA	Gemeinschaftliche Umweltaktionen
IBK	Integrierte Breitbandkommunikation
IDA	Irish Development Agency
IEA	Internationale Energie-Agentur
IEM	Integrierte Entwicklungsmaßnahmen
IMP	Integrierte Mittelmeerprogramme
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
JESSI	Joint European Submicron Silicon
JET	Joint European Torus
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
NET	Next European Torus
NGI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NPGI	Nationale Programme im gemeinschaftlichen Interesse
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
TPA	Third-Party-Access
VIK	Vereinigung industrielle Kraftwirtschaft

Vorwort

Zur Zeit werden entscheidende Weichen für den Fortgang der europäischen Integration gestellt. Die Verträge von Maastricht sehen weitreichende Eingriffe in die politischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten der EG und eine entsprechende Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen vor. In vielen Fällen ist jedoch noch offen, wie die Grundsatzbeschlüsse von Maastricht konkret in die Praxis umgesetzt werden sollen. Zunehmend werden Zweifel laut, ob eine immer weitergehende Zentralisierung tatsächlich der beste Weg zu einem geeinten Europa darstellt. Dabei konzentriert sich die öffentliche Diskussion in erster Linie auf die Pläne für eine einheitliche europäische Währung. Es gibt aber allen Grund, auch für den Bereich der Strukturpolitik sorgfältig abzuwägen, wie weit die Zentralisierung gehen sollte, denn dazu sind in Maastricht ebenfalls weitreichende Schritte beschlossen worden.

In dieser Studie, die als Schwerpunktuntersuchung zur Strukturberichterstattung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft entstanden ist, werden die gegenwärtige Strukturpolitik der EG sowie die sich abzeichnenden Veränderungen einer kritischen Prüfung unterworfen. Sie basiert auf dem Konzept, theoretisch fundierte Kriterien für eine optimale Aufgabenteilung zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zu entwickeln und anhand dieses Referenzmaßstabs die tatsächliche Aufgabenteilung zu bewerten. Als Ergebnis ihrer Analysen legen die Autoren konkrete Vorschläge dazu vor, wie die Strukturpolitik in der EG effizienter gestaltet werden kann.

Die Studie ist eine Gemeinschaftsarbeit mit folgender Aufgabenteilung: Claus-Friedrich Laaser hat zusammen mit Rüdiger Soltwedel den Text zur Regionalpolitik verfaßt und war darüber hinaus für den Teil zur Verkehrspolitik zuständig. Rainer Maurer hat die Teile zur Wachstumstheorie sowie zur Umweltpolitik und Axel D. Neu den Teil zur Energiepolitik beigetragen. Die Teile zum fiskalischen Föderalismus, zur politischen Ökonomie, zur Stahlpolitik und zur Beihilfenaufsicht wurden geschrieben von Jürgen Stehn, die Teile zum institutionellen Wettbewerb, zur Forschungs- und Technologiepolitik, zur Industriepolitik und zur Fusionskontrolle von Henning Klodt, der auch für die Projektleitung verantwortlich war.

Die Autoren danken Heidemarie Brocke, Bernd Frey, Helga Huß, Regina Möckel, Renate Schramm, Jutta Stribny und Carmen Wessel für die sorgfältige Erledigung der umfangreichen Schreib- und Rechenarbeiten sowie Bernhard Klein und Susanne Rademacher für die redaktionelle Überarbeitung des Manuskripts. Besonders hervorheben möchten sie den Einsatz, mit dem Helga Huß, Regina Möckel und Jutta Stribny die Tücken des Übergangs auf ein neues Textverarbeitungsprogramm gemeistert haben.

Kiel, im September 1992

Horst Siebert

A. Stationen der europäischen Integration: Von Rom bis Maastricht und danach

Schon Adam Smith wußte: "Die Größe des Marktes ist eine Grenze für die Arbeitsteilung". Diese Grenze hinauszuschieben und damit eine wohlstandsfördernde Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung zu ermöglichen ist das gemeinsame Anliegen aller Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG). Sowohl in dem 1951 unterzeichneten Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als auch in den 1957 unterzeichneten Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) ist dem Ziel der "Hebung der Lebenshaltung" durch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes oberste Priorität eingeräumt. In dem wichtigsten dieser drei Verträge, dem EWG-Vertrag (EWGV), ist klar ausgesprochen, daß zur Verwirklichung dieses Zieles die sogenannten vier Freiheiten verwirklicht werden müssen — die Freiheit des Warenhandels, des Personen-, des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs. Darüber hinaus wird die Sicherung des Wettbewerbs hervorgehoben, die als "fünfte Freiheit" für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes angesehen werden kann.

Nach Art. 2 EWGV kommt im Integrationsprozeß der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle zu. Eine solche Annäherung läßt sich prinzipiell auf zwei Wegen erreichen: Zum einen kann die EG auf die Regierungen der Mitgliedstaaten einwirken, damit diese ihre nationalen Wirtschaftspolitiken aneinander angleichen. Zum anderen kann sie eigene Kompetenzen an sich ziehen, um nationale Politiken durch Gemeinschaftspolitiken zu ergänzen oder auch zu ersetzen. Tatsächlich sieht der EWG-Vertrag beide Wege vor.

Auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten wird etwa dadurch Einfluß genommen, daß die steuerliche Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten verhindert wird, daß die nationalen Konjunkturpolitiken aufeinander abgestimmt werden müssen und daß die Währungs- und Wechselkurspolitiken zu koordinieren sind (Art. 95-99, 103-109 EWGV). Darüber hinaus können Richtlinien zur Angleichung der Rechtsvorschriften erlassen werden (Art. 100-102 EWGV); und nationale Subventionsprogramme, die den Wettbewerb verfälschen, können untersagt werden (Art. 92-94 EWGV).

Eigene wirtschaftspolitische Kompetenzen wurden den Organen der EG im EWG-Vertrag durch folgende Vorschriften eingeräumt:

- die Einführung der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern bei gleichzeitiger Abschaffung sämtlicher Zölle und mengenmäßigen Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 9-37, 110-116 EWGV);
- die Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik, die vorrangig dazu dienen soll, die Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren in Grenzen zu halten (Art. 38-47 EWGV);
- die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik, in der gemeinsame Regeln für den zwischenstaatlichen Verkehr sowie für die Zulassung von Verkehrsunternehmen festgelegt werden sollen (Art. 74-84 EWGV);
- die Einführung der gemeinsamen Wettbewerbspolitik, die zunächst eine Kartellüberwachung und eine Mißbrauchsaufsicht umfaßte und mittlerweile um die Fusionskontrolle erweitert worden ist (Art. 85-90 EWGV);
- die Schaffung des Europäischen Sozialfonds (ESF), mit dem die berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitskräfte gefördert werden soll (Art. 123-128 EWGV);
- die Errichtung der Europäischen Investitionsbank (EIB), die Investitionsvorhaben in weniger entwickelten Gebieten sowie Investitionen von gemeinschaftlichem Interesse finanzieren soll (Art. 129-130 EWGV).

Darüber hinaus sehen die Verträge zur EGKS sowie zur EURATOM vor:

- die Einführung der gemeinsamen Kohle- und Stahlpolitik, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten beseitigen und Störungen des Marktgleichgewichts verhindern soll;
- die gemeinsame Förderung der Kernenergie, in der die Voraussetzungen für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien geschaffen werden sollen:

Die Organe der EG waren bemüht, diese vielfältigen Kompetenzen im Laufe der Jahre schrittweise auszufüllen. Dabei lag das Schwergewicht zunächst bei der Agrarpolitik und der Handelspolitik. Vor allem die Agrarpolitik wucherte im Laufe der siebziger Jahre so stark aus, daß kaum noch Zeit und Geld für andere Aufgabenbereiche übrigblieben. Die gemeinsame Agrarpolitik hat sich mittlerweile geradezu als abschreckendes Beispiel dafür entwickelt, wie die europäische Integration möglichst nicht aussehen sollte. Deutlich positiv verlief dagegen die Entwicklung im Bereich der Handelspolitik. Sowohl die nationalen Beschränkungen im Handel mit Drittländern als auch die Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten wurden bis Mitte 1968 weitgehend abgeschafft

und durch einen gemeinsamen Außenzoll ersetzt — rund ein Jahr früher als vertraglich vorgesehen.¹

Obwohl der Ausbau der im EWG-Vertrag vorgesehenen Gemeinschaftspolitiken bis heute keineswegs abgeschlossen ist, sind den Organen der EG im Laufe der Jahre weitere Kompetenzen für zusätzliche Politikbereiche eingeräumt worden. Ein großer Schritt in diese Richtung war die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986. Diese Akte stellt eine Ergänzung zu den Römischen Verträgen dar und hat damit die gleiche Rechtswirksamkeit wie die Verträge selbst. Für den Bereich der Strukturpolitik sind vor allem folgende Regelungen der EEA von Bedeutung:

- die Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der es der EG ermöglicht, eigene finanzielle Mittel in der Regionalpolitik einzusetzen;
- die Einführung der gemeinsamen Forschungspolitik, bei der nunmehr ebenfalls die Finanzierung eigener Förderprogramme zu den Aufgaben der EG gehört;
- die Einführung der gemeinsamen Umweltpolitik.

In allen drei Bereichen hat die EEA aber im Grunde nur nachträglich sanktioniert, was bereits langjährige Praxis war. Der EFRE beispielsweise wurde bereits im Jahr 1975 gegründet; und die Wurzeln der europäischen Forschungspolitik sowie der Umweltpolitik reichen sogar bis in die frühen siebziger Jahre zurück. Vor Inkrafttreten der EEA mußte jedoch jede einzelne Maßnahme in diesen Bereichen einstimmig vom Ministerrat beschlossen werden. Derartige Ermächtigungen gemäß Art. 235 EWGV, die eigentlich als Ausnahmeregelungen gedacht waren, sind nun nicht mehr nötig.

Die Bedeutung der EEA erschöpft sich natürlich nicht in der Schaffung von Vertragsgrundlagen für gemeinschaftliche Politikbereiche. Sie hat darüber hinaus in vielen Fällen das ursprünglich vorgesehene Einstimmigkeitsprinzip bei Ministerratsentscheidungen durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt. Außerdem haben sich die Mitgliedstaaten in der EEA vertraglich verpflichtet, das Kommissionsprogramm zur Vollendung des Binnenmarkts bis Ende 1992 zu verwirklichen. Dieses Programm setzt in vielen Bereichen eher auf Wettbewerb und Marktöffnung durch die gegenseitige Anerkennung institutioneller Regeln und die Abschaffung nationaler Handelsbarrieren als auf Zentralisierung durch Harmonisierung und Kompetenzverlagerung zugunsten der EG (KOM, u). Der Gedanke der europäischen Integration konnte damit viele

¹ Für einen Überblick über die wichtigsten Daten zum europäischen Integrationsprozeß seit 1951 vgl. Anhang A. Die institutionelle Struktur der EG sowie die vertragsgemäßen Aufgaben der verschiedenen Organe sind in Anhang B erläutert.

Sympathien auch bei jenen erwerben, denen die EG bis dahin eher als Synonym für Euro-Bürokratie gegolten hatte. Auf all diese Punkte soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden, da im Mittelpunkt dieser Studie die Strukturpolitik steht.²

Ein weiterer Ausbau der strukturpolitischen Kompetenzen der EG wurde angeregt in dem sogenannten Delors-Programm, das im Jahr 1989 im Auftrag des Europäischen Rates vorgelegt wurde (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989). Zahlreiche Vorschläge dieses Programms wurden beim EG-Gipfel von Maastricht im Dezember 1991 von den Regierungschefs der Mitgliedstaaten angenommen. Für den Bereich der Strukturpolitik ist vor allem der Vertrag über die Politische Union von Bedeutung. Er sieht u.a. vor,

- die Kompetenzen der EG in der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern auszuweiten, insbesondere bei multilateralen Handelsvereinbarungen;
- eine gemeinsame Berufsbildungspolitik zu implementieren, mit der nationale Maßnahmen in diesem Bereich flankiert werden;
- einen neuen Strukturfonds einzurichten (Kohäsionsfonds), aus dem Projekte zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Infrastruktur gefördert werden können;
- die gemeinsame Forschungspolitik stärker auf marktnahe Forschungsprojekte auszurichten;
- ein Rahmenprogramm für die gemeinsame Umweltpolitik aufzustellen;
- ein europaweites Netzwerk in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgung aufzubauen;
- gemeinsame industriepolitische Maßnahmen durchzuführen, mit denen der Strukturwandel beschleunigt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verbessert werden sollen.

In vielen Bereichen ist noch weitgehend offen, auf welche Weise die Vereinbarungen von Maastricht konkret in die Praxis umgesetzt werden. Es ist jedoch unverkennbar, daß der Weg zur Politischen Union über eine Stärkung der strukturpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft verlaufen soll. Die Verträge von Maastricht setzen damit eine Entwicklung fort, die mit den Römischen Verträgen begann und die in den Jahrzehnten dazwischen mehr oder weniger rasch vorangetrieben worden ist.

² Aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Auftraggeber bleibt dabei die Agrarpolitik außer Betracht. Dieser Politikbereich wurde im Rahmen der Strukturberichterstattung ausführlich analysiert bei Dicke et al. (1987); vgl. auch Schrader (1988). Zur Handelspolitik vgl. auch Weiss et al. (1988). Einen allgemeinen Überblick zur europäischen Integration gibt Siebert (1990; 1991a).

Ob der zeitliche Fahrplan zu den Maastrichter Verträgen, die am 1.1.1993 in Kraft treten sollen, eingehalten werden kann, ist angesichts des Ausgangs des Referendums vom 2.6.1992 in Dänemark fraglich geworden. Insbesondere der Stufenplan für die Einführung einer gemeinsamen Währung könnte gefährdet sein, wenn der Maastrichter Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht rechtzeitig ratifiziert wird. Für die künftige Entwicklung im Bereich der Strukturpolitik dagegen ist die Ratifizierung des Vertrags zur Politischen Union vielleicht weniger wichtig, als es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat. Dieser Teil des Vertragswerkes muß in jedem Fall als Willenserklärung der überwiegenden Mehrzahl der EG-Mitglieder zu den strukturpolitischen Leitlinien der Gemeinschaft angesehen werden, und diese Leitlinien lassen sich notfalls auch ohne formale Vertragsgrundlage durchsetzen. Wie erwähnt, gab es eine ähnliche Entwicklung bereits in Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte: Etwa im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik, der Umweltpolitik oder des Regionalfonds hatte die EG längst strukturpolitische Kompetenzen wahrgenommen, die ihr vertraglich erst nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte zustanden. Von daher ist zu erwarten, daß die in Maastricht beschlossenen Neuerungen zur Strukturpolitik zum großen Teil auch dann durchgesetzt werden, wenn der Vertrag zur Politischen Union nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollte.

In der politischen Diskussion wird die Richtung der Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten zu den Organen der Gemeinschaft vom Grundsatz her kaum in Frage gestellt; diskutiert wird lediglich, in welchem Ausmaß und in welchem Tempo die Verlagerung vorgenommen werden soll. Offenbar gilt der Prozeß der europäischen Integration gleichsam als Einbahnstraße, in der wirtschaftspolitische Kompetenzen nur von der Peripherie zum Zentrum bewegt werden können, während eine mögliche Bewegung in umgekehrte Richtung nicht einmal mehr in Erwägung gezogen wird. Dabei ist die gegenwärtige Struktur der Aufgabenteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft in vielen Fällen eher zufällig aus tagespolitischen Erwägungen heraus entstanden und nur selten das Ergebnis einer umfassenden und in sich konsistenten Konzeption. Die Frage, wie eine solche Konzeption aussehen könnte, ist das Thema des Kapitels B. Dabei stehen die folgenden Fragen im Mittelpunkt:

- Welche Aufgabenteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten wäre aus ökonomischer Sicht optimal (Abschnitt B.I)?
- Inwieweit werden die Möglichkeiten, die europäische Integration mit Gemeinschaftspolitiken voranzubringen, durch den internationalen Standortwettbewerb begrenzt (Abschnitt B.II)?

- Bei welchen Faktoren sollte die Strukturpolitik der EG ansetzen, wenn sie den Wohlstand in der gesamten Gemeinschaft heben und die wirtschaftliche Konvergenz der verschiedenen Regionen fördern will (Abschnitt B.III)?
- Inwieweit wird die Wirksamkeit von Gemeinschaftspolitiken dadurch beeinträchtigt, daß sie unter den Druck organisierter Interessengruppen geraten können und daß zentralisierte Behörden zumeist eine stärkere Tendenz zur Bürokratisierung entwickeln als nationale Behörden (Abschnitt B.IV)?

Die Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen liefern die Theorie des fiskalischen Föderalismus, die Theorie des institutionellen Wettbewerbs, die Wachstumstheorie und die ökonomische Theorie der Politik. Es wird sich zeigen, daß diese unterschiedlichen theoretischen Ansätze zu einer Reihe sich entsprechender und ergänzender Ergebnisse führen, die insgesamt gesehen ein tragfähiges Fundament für die Beurteilung der europäischen Integration aus ökonomischer Sicht bieten.

Wie die Aufgabenteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Strukturpolitik in der Praxis konkret ausgestaltet ist, wird in Kapitel C für die verschiedenen Politikbereiche detailliert analysiert:

- Zunächst einmal wird ein Überblick über die Schwerpunkte der EG-Strukturpolitik gegeben, um den Stellenwert der einzelnen Politikbereiche im Rahmen der gesamten EG-Politik erfassen zu können (Abschnitt C.I).
- Am ausführlichsten von allen Politikbereichen wird die Regionalpolitik analysiert, denn hier ist die EG in besonderem Maße engagiert, und hier treten die Konflikte zwischen gemeinschaftlichen und nationalen Kompetenzen am deutlichsten zutage. Dabei wird in Grundzügen auch auf die unterschiedlichen Systeme der Regionalförderung in den Mitgliedstaaten und die Kontrolle dieser nationalen Politiken durch die Beihilfenaufsicht der Kommission eingegangen (Abschnitt C.II).
- Eine intensive Auseinandersetzung verdient auch die gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik, die sich aus bescheidenen Anfängen heraus zu einem neuen Schwerpunkt unter den Gemeinschaftspolitiken entwickelt hat (Abschnitt C.III).
- Gesondert analysiert werden darüber hinaus die Stahlpolitik, die Verkehrs- und die Energiepolitik, die Industriepolitik sowie die Umweltpolitik. In einigen dieser Bereiche ist die EG schon seit langem tätig, in anderen erst seit kurzem, doch für fast alle gilt, daß Kommission und

Ministerrat gerade in jüngster Zeit auf einen Ausbau ihrer Kompetenzen drängen (Abschnitt C.IV).

- Abschließend wird auf die Wettbewerbspolitik der EG eingegangen, und zwar sowohl auf die Beihilfenaufsicht als auch auf die Fusionskontrolle. Bei der Analyse der Beihilfenaufsicht geht es vor allem um sektorspezifische Beihilfen, da die Kontrolle der Regionalbeihilfen im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Regionalpolitik dargestellt wird. Bei der Fusionskontrolle steht die Bewertung der ersten Erfahrungen, die mit diesem neuen Instrument der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik gemacht wurden, im Mittelpunkt (Abschnitt C.V).

Als roter Faden durchzieht das gesamte Kapitel C die Frage, wie die Strukturpolitik der EG vor dem Hintergrund der theoretisch abgeleiteten Kriterien des Kapitels B zu beurteilen ist. Es geht also nicht nur um die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Politik und die Darstellung der aktuellen Diskussion, sondern vor allem darum, ein in sich konsistentes, theoretisch fundiertes Urteil über Stand und Perspektiven der europäischen Integration zu finden. Als Leitmotiv wird der Leser dabei immer wieder den aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus entwickelten Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz begegnen, denen aus Sicht der Autoren eine zentrale Rolle bei der Konzeption einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen zukommt.

In Kapitel D werden die Ergebnisse dieser Studie zusammengefaßt. Auf der Grundlage der vorangegangenen Kapitel werden Thesen dazu aufgestellt, wie die Kompetenzen in der europäischen Strukturpolitik aus ökonomischer Sicht verteilt werden sollten und wo es Handlungsbedarf für eine Änderung der bestehenden institutionellen Regelungen gibt. Eine sorgfältige Klärung dieser Fragen erscheint gerade in der gegenwärtigen Situation vordringlich, in der auf der Grundlage der Verträge von Maastricht entscheidende Weichen für den Fortgang der europäischen Integration gestellt werden.

B. Theoretische Grundlagen für die Beurteilung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik

I. Fiskalischer Föderalismus: Effiziente Kompetenzverteilung in der Wirtschaftspolitik

Der Integrationsprozeß in der EG führt zunehmend zu einer Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Ebene. Angesichts dieser Integrationsbemühungen stellt sich die Frage, welcher Spielraum in einem vollendeten Europäischen Binnenmarkt für eine eigenständige nationale Strukturpolitik verbleibt. Im folgenden werden mit Hilfe der Aussagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus Kriterien für eine effiziente Arbeitsteilung zwischen nationalen und supranationalen Institutionen abgeleitet. Dabei geht es nicht um die Frage, ob und inwieweit strukturpolitische Maßnahmen des Staates nützlich und sinnvoll sind. Es wird vielmehr davon ausgegangen, daß ein gesellschaftspolitisches Interesse an lenkenden Eingriffen des Staates besteht und daher im Rahmen einer "second best strategy" die optimale Ebene für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben identifiziert werden muß.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus, die im Hinblick auf eine optimale Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen innerhalb nationaler Volkswirtschaften entwickelt wurde, läßt sich nicht nur zur Beurteilung der Effizienz internationaler militärischer Allianzen heranziehen, wie von Olson und Zeckhauser (1966) gezeigt wurde, sondern sie gibt auch Hinweise auf die Rolle, die supranationale Organisationen wie die EG bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben spielen sollten. Denn der institutionelle Aufbau der EG ähnelt in wesentlichen Punkten dem nationaler Volkswirtschaften.

Es ist das charakteristische Merkmal supranationaler Organisationen, daß deren Mitgliedsländer einen zumindest partiellen Souveränitätsverzicht zugunsten der übergeordneten gemeinschaftlichen Institutionen leisten. Hierin unterscheiden sich supranationale von internationalen Organisationen wie dem GATT oder der OECD. Die Aufgaben supranationaler Organisationen beschränken sich daher nicht auf die Formulierung länderübergreifender Ziele, sondern umfassen auch deren Durchsetzung und Realisierung. Dies setzt voraus, daß supranationale Organisationen zur Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben über Legitimationen und Kompetenzen verfügen, die denen entsprechen, die in einer Volkswirtschaft den Trägern der nationalen Wirtschaftspolitik übertragen werden. Diese Bedingung dürfte dann erfüllt sein, wenn der institutionelle Aufbau

supranationaler Organisationen ein direkt gewähltes Parlament, eine Finanzhoheit und eine Gesetzgebungshoheit vorsieht (Luckenbach, 1988). Es ist offensichtlich, daß die institutionelle Struktur der EG in weiten Teilen diesen drei konstituierenden Merkmalen entspricht. Dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, daß die Kompetenzen des Europäischen Parlaments eng begrenzt sind und sich die Finanzhoheit der EG beschränkt auf die Verfügbarkeit über finanzielle Mittel, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Eine Beurteilung der wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus erscheint daher möglich und sinnvoll.

Die Grundaussage des fiskalischen Föderalismus basiert auf der Erkenntnis, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch untergeordnete Gebietskörperschaften gegenüber einer Zentralisierung staatlicher Leistungen erhebliche Wohlfahrtsgewinne verspricht. Das Ausmaß des Effizienzgewinnes durch Dezentralisierung hängt dabei wesentlich von den Zielen öffentlicher Leistungen ab. Folgt man der Einteilung Musgraves (1959) in Stabilitäts-, Distributions- und Allokationsziele, so ermöglicht vor allem die dezentrale Lösung des Allokationsproblems beträchtliche Wohlfahrtsgewinne, während eine Übertragung distributiver Kompetenzen auf untergeordnete Politikebenen, insbesondere im Hinblick auf interpersonelle Umverteilungsziele, und eine dezentrale Wahrnehmung stabilitätspolitischer Aufgaben im Extremfall sogar zu Wohlfahrtsverlusten führen können. Auf stabilitätsorientierte Ziele wird hier jedoch nicht näher eingegangen, da eine Diskussion makroökonomischer Aufgaben den Rahmen dieser Arbeit, die sich mit der Strukturpolitik der EG zu befassen hat, bei weitem sprengen würde.

1. Allokationsziele

a. Subsidiaritätsprinzip und Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Die staatliche Allokationsaufgabe besteht darin, Anreize für die effiziente privatwirtschaftliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu geben und im Fall des Auftretens von nichtinternalisierbaren externen Effekten öffentliche Leistungen in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger der Gemeinschaft bereitzustellen. Die Arbeiten zur ökonomischen Theorie des Föderalismus zeigen, daß unter bestimmten Bedingungen die Übertragung von Kompe-

tenzen von einer dezentralen auf eine zentrale Politikebene die Effizienz öffentlicher Leistungen wesentlich vermindert.³

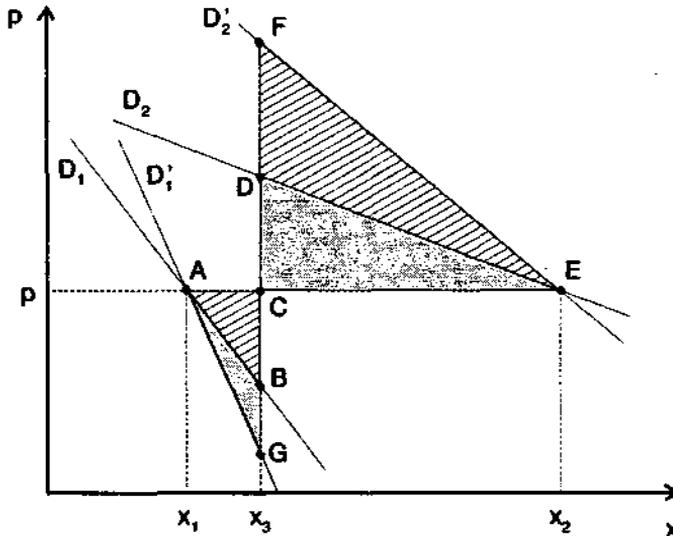
Die grundlegende Schwäche einer einheitlichen, übergeordneten Regierungsform besteht nach diesen Ansätzen in der unzureichenden Berücksichtigung variierender Präferenzen in einer Gemeinschaft. Werden alle öffentlichen Leistungen ausschließlich von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen der Bevölkerung. In einer supranationalen Gemeinschaft wie der EG dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedsländern als auch innerhalb der nationalen Volkswirtschaften nach Regionen variieren. Eine Aufgabenverlagerung zugunsten des EG-Ministerrats und der EG-Kommission hat daher stets zur Folge, daß Teilgruppen der Bevölkerung entweder zu "forced riders" werden, d.h. größere Mengen der staatlichen Güter und Dienstleistungen konsumieren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht, oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden.

Im Fall reiner supranationaler öffentlicher Güter, also Güter, von deren Konsum kein Bewohner der Mitgliedsländer ausgeschlossen werden kann, ist eine zentrale Produktion und somit ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Gruppen von Nachfragern unvermeidlich. Die überwiegende Zahl der von staatlichen oder überstaatlichen Institutionen angebotenen Güter und Dienstleistungen zielt jedoch auf bestimmte Gruppen der Bevölkerung ab. So sind im Rahmen der Regionalpolitik die Bewohner eines Teilgebiets der Gemeinschaft und in der sektoralen Strukturpolitik die Arbeitnehmer und Produzenten eines spezifischen Wirtschaftszweiges die hauptsächlichen Nutznießer der öffentlichen Leistungen. Durch eine Dezentralisierung des Angebots können hier somit unterschiedliche Präferenzen berücksichtigt und Wohlfahrtsverluste vermieden werden.

Die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung öffentlicher Leistungen lassen sich anhand einer einfachen Graphik veranschaulichen (Schaubild 1). Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, daß sich die EG geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen läßt, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Ein zentrales Angebot einer spezifischen öffentlichen Lei-

³ Vgl. hierzu die grundlegenden Arbeiten von Buchanan (1950), Tiebout (1956), Rothenberg (1970) und Oates (1972).

Schaubild 1 — Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung öffentlicher Leistungen



stung durch die EG bedingt einen Kompromiß zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Liegt die Kompromißlösung bei x_3 , so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an. Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen Produktion des öffentlichen Gutes fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der Nutzenzuwachs. Der Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 2 entspricht dem Dreieck CDE , also der Reduzierung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen.

Schaubild 1 verdeutlicht, daß die Wohlfahrtsverluste durch eine Zentralisierung des staatlichen Leistungsangebots in der EG mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Darüber hinaus läßt sich aus einer Drehung der Nachfragekurven D_1 und D_2 in den Punkten A und E ableiten, daß die Wohlfahrtsverluste durch eine Übertragung von Kompetenzen an die supranationale Politikebene um so höher ausfallen, je unelastischer die Nachfrage nach den angebotenen staatlichen Gütern und Dienstleistungen auf eine Preisänderung reagiert (Nachfragekurven D_1' und D_2'). Die Höhe der Preiselastizität der Nachfrage dürfte wiederum wesentlich durch die Auswahl der für das Angebot der öffentlichen Leistungen verantwortlichen Politikebene beeinflusst werden. Es ist offensichtlich, daß bei einer supranationalen Zuständigkeit für die Pro-

duktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen die Preiselastizität der Nachfrage allein aufgrund der höheren Kosten der Informationsbeschaffung über den tatsächlichen Preis der öffentlichen Leistungen geringer ausfällt als bei einer dezentralen Produktion. Häufig dürfte der Preis eines supranationalen Angebots für die Konsumenten völlig im dunkeln bleiben, da die Vielzahl der im Zuge einer vollständigen Zentralisierung von einer Politikebene zu erfüllenden öffentlichen Leistungen eine Zurechnung einzelner Kostenbestandteile (= Steuerbestandteile) auf spezifische Leistungen weitgehend verhindert. Es ist daher zu erwarten, daß eine Dezentralisierung die Anreize zu einer Verschwendung knapper (öffentlicher) Ressourcen zumindest verringert, da sich in diesem Fall die Ausgabenentscheidungen mehr als bei einer zentralen Leistungserstellung an den tatsächlich verursachten Kosten orientieren dürften (Oates, 1977).

Die hier skizzierten Überlegungen sind letztlich die Grundlage des vielzitierten "Subsidiaritätsprinzips". Hinter diesem Prinzip steht — und das wird häufig verkannt — mehr als ein politisches Werturteil; es läßt sich vielmehr im Rahmen der Ökonomie des fiskalischen Föderalismus theoretisch exakt ableiten. Bezogen auf die EG folgt aus diesem Prinzip, daß strukturpolitische Kompetenzen im Zweifel stets den nationalen Regierungen und nicht der EG zugeordnet werden sollten. Nur wenn durch eine Kompetenzverlagerung auf die übergeordnete Regierungsebene Effizienzgewinne zu realisieren sind, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren, sollte die nationale Strukturpolitik durch eine gemeinschaftliche Strukturpolitik ersetzt werden.

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich im Kern auf die Frage, welche Regierungsebene für die Ausgestaltung der Struktur öffentlicher Leistungen verantwortlich sein sollte. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Kompetenzen bei der Aufbringung der dafür nötigen Mittel geregelt werden sollten. Dazu hat Olson (1969) nachgewiesen, daß eine Bereitstellung finanzieller Mittel in optimaler Höhe nur zu erwarten ist, wenn der Kreis der von der öffentlichen Leistung Begünstigten mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen übereinstimmt. Wird dieses Prinzip der "fiskalischen Äquivalenz" etwa dadurch verletzt, daß die einer gesamten Region zufließenden Leistungen von einer Teilregion finanziert werden müssen, dann wird die Teilregion nicht bereit sein, finanzielle Mittel in einer Höhe bereitzustellen, die aus Sicht der Gesamtregion optimal wäre. Es käme also zu einem Unterangebot öffentlicher Leistungen.

Doch auch dann, wenn der Kreis der Zahler größer ist als der Kreis der Nutznießer, werden zu wenig öffentliche Leistungen angeboten, denn in diesem Fall werden von der Finanzierung der öffentlichen Leistung mehr Personen benachteiligt als von der Nutzung begünstigt. In einem System, das auf Mehrheitsentscheidungen beruht, werden also jene staatlichen Leistungen systema-

tisch vernachlässigt, bei denen der Grenznutzen für weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten größer ist als die zur Finanzierung benötigte Steuer.⁴

In Gebietskörperschaften, die ihre öffentlichen Programme durch eigene Steuereinnahmen finanzieren müssen, werden lokale Aufgabenträger und Steuerzahler den Nutzen zusätzlicher öffentlich produzierter Güter gegenüber den entstehenden Kosten abwägen. Ein dezentrales System führt daher zumindest tendenziell zu einer fiskalischen Äquivalenz von Ausgaben und Steuereinnahmen in den einzelnen lokalen Gebietskörperschaften und dürfte so zu einer Verringerung der staatlichen Haushaltsbudgets beitragen.⁵ Eine an der fiskalischen Äquivalenz orientierte Aufgabenteilung zwischen Gebietskörperschaften gibt nicht nur Anreize zu einem kostenbewußten Verhalten, sondern erhöht auch die Experimentierfreudigkeit und Innovationstätigkeit öffentlicher Anbieter (Oates, 1972, S. 12). Denn die Existenz einer großen Anzahl unabhängiger Produzenten öffentlicher Leistungen erweitert einerseits das Spektrum möglicher Produktionstechniken und fördert andererseits den Wettbewerb zwischen den Standorten. Sie trägt so zu einer ständigen Qualitätsverbesserung des Angebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen bei (Brennan, Buchanan, 1980).

Vernachlässigt man zunächst die Existenz von Skalenerträgen und interregionalen externen Effekten, so gibt es nach der bisherigen Analyse kein schlagkräftiges Argument für eine Zentralisierung öffentlicher Leistungen in der EG. Eine dezentrale Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Mitgliedsländern und den Regionen in den nationalen Volkswirtschaften verspricht bei divergierenden regionalen Präferenzen stets Wohlfahrtsgewinne gegenüber einer Zentralisierung der Aufgaben auf EG-Ebene. Selbst im äußerst unrealistischen Fall völlig identischer Präferenzen der Konsumenten öffentlicher Leistungen in der EG ist eine Zentralisierung unter Allokationsgesichtspunkten einer dezentralen Aufgabenteilung lediglich gleichwertig. Diese Schlußfolgerung entspricht dem "Dezentralisierungstheorem" von Oates (1972).

Im Idealfall werden die lokalen Aufgaben- und Finanzierungsebenen nach Maßgabe der geographischen Streuung der potentiellen Nutznießer der öffentlichen Leistung abgegrenzt. Aus diesem "perfect mapping" (Breton, 1965) folgt

⁴ Nicht zuzustimmen ist demnach Padoa-Schioppa (1988, S. 17), daß generell mit einem Unterangebot an öffentlichen Leistungen zu rechnen sei, "wenn sich die Nutzeffekte überregional niederschlagen, und einem Überangebot, wenn dies für die Kosten der Fall ist."

⁵ Darauf, daß Hobbes' (1651; Wiederabdruck 1962) Problem des "Constraining the Leviathan" durch ein föderatives Regierungssystem gelöst werden könnte, haben Hamilton, Jay und Madison bereits 1787 in einer Reihe von Aufsätzen, die als "The Federalist" bekannt wurden, hingewiesen (Hamilton et al., o.J.). Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen belegt diese These (vgl. u.a. Nelson, 1987; Marlow, 1988; Zax, 1989 sowie Joulfaian und Marlow, 1990). Zu einem anderen Ergebnis kommt jedoch Oates (1985).

unter extremen Bedingungen,⁶ daß für jede staatliche Aufgabe eine eigene Haushaltsebene geschaffen werden müßte. Gegen eine solche Vorgehensweise spricht selbstverständlich der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der Erhebung von Steuern für einzelne staatliche Maßnahmen und der Zuordnung von Teilaufgaben auf eine Vielzahl von dezentralen Gebietskörperschaften verbunden wäre. Auch aus politischen Gründen erscheint die Frage, welche Regierungsebenen geschaffen werden sollten, um eine allokativ effiziente öffentliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen, wenig realistisch. Sinnvoller ist es, danach zu fragen, wie eine Aufteilung der Aufgaben zwischen dem EG-Ministerrat bzw. der EG-Kommission, den nationalen Regierungen und den regionalen Gebietskörperschaften ausgestaltet werden sollte, um die Abweichung von einem "perfect mapping" zu minimieren und eine möglichst weitgehende Annäherung zwischen tatsächlicher und (Pareto-)optimaler Ressourcenallokation zu erreichen.

b. Faktormobilität und Überfüllungskosten

Eine dezentrale Aufgabenkompetenz in der EG ermöglicht Wohlfahrtsgewinne, wenn die Präferenzen der Bürger nach Ländern und Regionen variieren und sich die Vorstellungen der Bewohner eines geographischen Teilgebiets über das optimale Angebot einer öffentlichen Leistung weitgehend ähneln. Dies dürfte jedoch lediglich für wenige der von öffentlichen Institutionen bereitgestellten Güter und Dienstleistungen der Fall sein. Eine Annäherung an ein "perfect mapping" wird auch dadurch verhindert, daß jede Gebietskörperschaft eine Vielzahl verschiedener Aufgaben wahrnimmt, deren Gewichtung im Nutzenkalkül der Bewohner des Teilgebiets variiert.

Allerdings kann ein dezentrales Angebot staatlicher Aufgaben die geographische Konzentration weitgehend ähnlicher Konsumentenpräferenzen fördern, wenn die Annahme Tiebouts (1956) zutrifft, daß sich die Konsumenten öffentlicher Leistungen bei ihrer Wohnsitzwahl zumindest überwiegend an dem lokalen Angebot staatlicher Güter und Dienstleistungen orientieren. In diesem Fall würde ein regional differierendes Bündel öffentlicher Leistungen die Konsumenten dazu veranlassen, eine "Abstimmung mit den Füßen" vorzunehmen, um sich auf diese Weise das fiskalische Paket aus staatlichen "Wohltaten" und entsprechenden Steuerbelastungen auszusuchen, das ihren Präferenzen am nächsten kommt. Eine dezentrale Aufgabenverteilung ermöglicht unter diesen Bedingungen eine Marktlösung des Problems der Bestimmung des optimalen Angebots öffentlicher Leistungen. Sie stellt gleichzeitig sicher, daß knappe

⁶ Für alle öffentlichen Leistungen bestehen divergierende geographische Streuungen der potentiellen Nutznießer.

Ressourcen effizienter zur Befriedigung der Nachfrage der Konsumenten staatlicher Güter und Dienstleistungen eingesetzt werden, als es bei zentraler Leistungserstellung der Fall ist.⁷

Nun sind die Aussagen des Tiebout-Modells nicht unumstritten.⁸ So sind trotz der teilweise erheblichen Unterschiede im Niveau und in der Struktur staatlicher Leistungen zwischen den Mitgliedsländern der EG seit der Einführung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft im Jahr 1968 nur phasenweise stärkere Wanderungsbewegungen zu beobachten gewesen. Das Hauptmotiv der Wanderung von Bewohnern der Gemeinschaft ist nach wie vor die Suche nach einem Arbeitsplatz. Arbeitskräfte ziehen aus den wirtschaftlich weniger entwickelten Randregionen der EG in die industriellen Zentren. Unterschiede im Angebot öffentlicher Leistungen spielen dabei höchstens am Rande eine Rolle. Sprachliche, kulturelle und soziale Hürden erscheinen häufig zu hoch, um eine effiziente "Abstimmung mit den Füßen" zu gewährleisten.⁹

Selbst im föderativen System der Vereinigten Staaten, in dem sprachliche und kulturelle Barrieren kaum eine Rolle spielen und Wanderungen über die geographischen Grenzen der Staaten hinweg eher zum Alltag gehören, steht das Motiv der Arbeitsplatzsuche eindeutig im Vordergrund (Oates, 1977, S. 9). Die Auswahl des Wohnorts gemäß der angebotenen öffentlichen Leistungen dürfte daher lediglich im Pendlerbereich größerer Ballungszentren von signifikanter Bedeutung sein. Allerdings zielt eine Vielzahl staatlicher Maßnahmen darauf ab, das regionale Angebot an Arbeitsplätzen zu verbessern. Dies gilt für Infrastrukturmaßnahmen und die Ansiedlung neuer Unternehmen im Rahmen der Regionalpolitik, für die Förderung forschungintensiver Unternehmen durch die staatliche Technologiepolitik und auch für einige Bereiche der sektoralen Strukturpolitik und der Industriepolitik. Unterschiede im Niveau und in der Struktur wirksamer beschäftigungspolitischer öffentlicher Leistungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften könnten daher auch in der EG Anreize zu Wanderungsbewegungen auslösen und so die Wohlfahrtsgewinne einer dezentralen Aufgabenkompetenz erhöhen.

Einerseits erlaubt die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren, daß Arbeit, Kapital und technisches Wissen dorthin wandern können, wo aufgrund der spezifi-

⁷ Für eine ausführliche Diskussion des Tiebout-Modells im Rahmen der Theorie des institutionellen Wettbewerbs vgl. Abschnitt B.II.

⁸ Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Tiebout-Modell bieten u.a. Buchanan und Goetz (1972), Pestieau (1977), Schuler (1974) und Bish (1987).

⁹ Die Kapitalmobilität ist dagegen weitaus höher einzuschätzen. Investoren reagieren flexibler auf Differenzen im Niveau und in der Struktur öffentlicher Leistungen, wie der zunehmende Standortwettbewerb in der EG verdeutlicht. Wesentlich für die Aussagen des Tiebout-Modells ist jedoch das Ausmaß der Mobilität der Bewohner lokaler Gebietskörperschaften.

schen Standortbedingungen ihr Preis, ihre Wertgrenzproduktivität und damit ihr Beitrag zur Wertschöpfung am höchsten ist. Andererseits kann vor allem die Mobilität des Faktors Arbeit soziale Kosten auslösen, die die betroffenen Regionen dazu veranlassen, Wanderungsbewegungen zu beschränken. Für Zuwanderungsregionen ist insbesondere von Bedeutung, daß potentielle Einwanderer die Überfüllungskosten, die sie den Bewohnern einer Gebietskörperschaft aufbürden, nur zu einem Teil selbst zu tragen haben (Buchanan, Wagner, 1970). Denn bei steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen wird in der Regel jeder Bewohner einer Region mit den Durchschnittskosten der staatlichen Güter und Dienstleistungen belastet. Übersteigen jedoch die Grenzkosten einer Zuwanderung die durchschnittlichen Überfüllungskosten, so spiegelt der "Preis", der Einwanderern auferlegt wird, nicht die gesamten sozialen Kosten öffentlicher Leistungen wider. Dies gilt vor allem im Hinblick auf negative externe Effekte, die infolge einer exzessiven Zuwanderung durch Wohnungsnot, Verkehrsstaus und eine ansteigende Umweltbelastung ausgelöst werden.

Auch den Entleerungsregionen entstehen soziale Kosten, wenn die dort bereitgestellten Kapazitäten öffentlicher Leistungen nur noch unzureichend ausgelastet werden. Eine Verkehrsinfrastruktur oder ein Schulsystem beispielsweise, die auf eine bestimmte Bevölkerungszahl zugeschnitten sind, lassen sich nicht kurzfristig an die verringerten Bedürfnisse einer durch Abwanderung geschrumpften Bevölkerung anpassen. Probleme entstehen auch, wenn hochqualifizierte Arbeitskräfte, die für die Produktion komplementär sind, abwandern und aufgrund dieses "brain drain" der Zufluß an (Sach-)Kapital aus hochentwickelten Regionen versiegt. Aufgrund der sprachlichen, kulturellen und sozialen Barrieren, die nach wie vor zwischen den Mitgliedsländern der EG bestehen, ist jedoch kaum zu erwarten, daß Unterschiede im Niveau und in der Struktur öffentlicher Leistungen zu exzessiven Wanderungsbewegungen über die nationalen Grenzen hinweg führen.

An Bedeutung gewinnen dürften internationale Wanderungsbewegungen hingegen, wenn es zu einer EG-Erweiterung in Richtung auf die Reformländer Mittel- und Osteuropas kommen sollte. Die substantiellen nationalen und regionalen Differenzen in den Einkommenschancen in einer nach Osten ausgedehnten Gemeinschaft dürften beträchtliche Anstöße zu einer Überwindung der sprachlichen und kulturellen Hürden auslösen. In diesem Fall könnte sowohl in den Wachstumsregionen als auch in den Entleerungsregionen ein Interesse daran bestehen, die Mobilität des Faktors Arbeit einzuschränken, wenn die ökonomischen und politischen Kosten der Wanderungsbewegungen die Wohlfahrtsgewinne aus einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte übersteigen. Finanzielle Hilfen der Wachstums- an die Entleerungsregion zur Sicherstellung eines Mindeststandards an Einkommensmöglichkeiten könnten dazu beitragen, die Pro-

duktion des supranationalen öffentlichen Gutes "politische Stabilität" zu sichern. Absprachen und gegebenenfalls Zahlungen auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften, sind unter diesen Bedingungen Pareto-optimal. Eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben ist zur Gewährleistung einer interregionalen politischen Stabilität grundsätzlich nicht notwendig, wenn man von möglichen Skalenerträgen einer zentralen Produktion abstrahiert.

c. Skalenerträge und Externalitäten

In der bisherigen Diskussion der Vorteile einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben wurde zur Vereinfachung der Argumentation unterstellt, daß Skalenerträge aus einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie interregionale Externalitäten die Entscheidung über die optimale Politikebene nicht oder nur geringfügig beeinflussen. Es ist jedoch durchaus möglich, daß mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung ansteigen. So dürften die administrativen Kosten wie die Lohn- und Gehaltsaufwendungen für öffentliche Angestellte sowie die Kosten der Errichtung und Erhaltung öffentlicher Gebäude bei einer Annäherung an ein "perfect mapping" ebenso zunehmen wie die Kosten, die der Wählerschaft durch die Wahl einer Vielzahl dezentraler politischer Entscheidungsträger entstehen. Viele dieser Aufwendungen haben den Charakter von Fixkosten.

Darüber hinaus ist zu erwarten, daß auch bei der Produktion öffentlicher Leistungen durch die Wiederholung gleichartiger Produktionsabläufe eine Bewegung auf der Lernkurve nach unten stattfindet und daher eine Zentralisierung der Produktion die Erzielung von Skalenerträgen erlaubt. So könnte etwa eine zentrale Aufgabenkompetenz der EG für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit regionalpolitischer oder sektorpolitischer Beihilfen für die von den Unternehmen in den einzelnen Regionen der Mitgliedsländer beantragten Projekte aufgrund von Lerneffekten erhebliche Effizienzgewinne gegenüber dezentralen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Den Wohlfahrtsgewinnen aus einer weitgehenden Übereinstimmung regionaler öffentlicher Leistungen mit den spezifischen Präferenzen der Bewohner einer Gebietskörperschaft stehen unter diesen Bedingungen Kosten in Form entgangener Skalenerträge gegenüber. Es liegt daher die Schlußfolgerung nahe, bei der Entscheidung über die optimale Verteilung der Aufgabenkompetenz zwischen nationalen und supranationalen

Politikebenen eine Abwägung der entstehenden Kosten und Nutzen vorzunehmen.¹⁰

Sinnvoller ist es jedoch, beim Vorliegen von Skalenerträgen zwischen der Produktion und der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu trennen. In diesem Fall fällt die Kompetenz für die Bestimmung der Art und des Umfangs öffentlicher Leistungen in den Zuständigkeitsbereich regionaler und nationaler Gebietskörperschaften, während die supranationale Ebene eine Dienstleistungsfunktion für untergeordnete Politikbereiche übernimmt und für die Produktion der öffentlichen Güter und Dienstleistungen verantwortlich ist. Auf diese Weise können gleichzeitig Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz und Kostenvorteile aus einer zentralen Produktion realisiert werden.

Gute Argumente für eine Zentralisierung bestehen auch dann, wenn öffentliche Leistungen interregionale und internationale externe Effekte verursachen. Dies gilt insbesondere für den Extremfall der Produktion supranationaler öffentlicher Güter. Eine dezentrale Kompetenzverteilung ist hier aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten und der daraus resultierenden Unterversorgung mit supranationalen öffentlichen Gütern suboptimal (vgl. u.a. Pauly, 1970; Breton, 1970; Sandler und Shelton, 1972; Sandler, 1975). Als supranationale öffentliche Güter im Bereich der EG können die Handelsfreiheit, die Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs, die Niederlassungsfreiheit, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (unter den oben genannten Restriktionen) und die Sicherung des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt angesehen werden. Die Verwirklichung und Erhaltung dieser "fünf Freiheiten" sollte daher eindeutig in die Kompetenz der EG-Kommission fallen.

Die überwiegende Zahl öffentlicher Leistungen verursacht jedoch lediglich externe Effekte für wenige Bevölkerungsgruppen in einigen Regionen. So sind die Ausbreitungseffekte regionalpolitischer Maßnahmen einer untergeordneten Gebietskörperschaft in der Regel auf benachbarte (Grenz-)Regionen beschränkt und interregionale externe Effekte industriepolitischer Maßnahmen nur für eng begrenzte Bevölkerungsgruppen in anderen Regionen spürbar. Aufgrund der relativ geringen internationalen Mobilität der Bevölkerung in der EG, die eine weitgehende Angleichung regionaler Präferenzen verhindert, und der hohen administrativen Kosten eines "perfect mapping" dürften annähernd alle regionalen öffentlichen Leistungen externe Effekte dieser Art auslösen. Eine völlige Internalisierung dieser externen Effekte über eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben würde im Widerspruch zu den diskutierten Vorteilen dezentraler Gebietskörperschaften stehen. Auf wenige Regionen und Bevölkerungsgruppen beschränkte interregionale externe Effekte sollten daher durch Verhandlungen

¹⁰ Vgl. Tanner (1982), der die Existenz von Skalenerträgen als hinreichende Bedingung für eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben ansieht.

auf horizontaler Ebene internalisiert werden. Kompensationszahlungen zwischen den Regionen sind hierfür ein geeignetes Instrument.

2. Distributionsziele

Inwieweit eine dezentrale Aufgabenkompetenz Wohlfahrtsgewinne verspricht, ist in der wissenschaftlichen Diskussion zur ökonomischen Theorie des Föderalismus vor allem im Hinblick auf die Verwirklichung interpersoneller Umverteilungsziele umstritten. Einerseits wird argumentiert, daß es in einem dezentralen fiskalischen System nahezu ausgeschlossen ist, geographisch variierende Umverteilungsziele interpersoneller Art zu verfolgen.¹¹ Strebt eine Gebietskörperschaft eine im Vergleich zu den konkurrierenden Regionen ausgeglichene Einkommensverteilung an, so entstehen erhebliche Anreize für die wohlhabenden Bevölkerungsgruppen, in andere Gebietskörperschaften abzuwandern, während ärmere Bevölkerungsschichten zuwandern dürften. Diese Wanderungsbewegungen können zwar zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung in der betreffenden Region führen, gehen aber mit einer Reduzierung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens dieser Region einher und verstärken auf diese Weise die interregionalen Einkommensdifferenzen.

Andererseits wird die Umverteilung von Einkommen vereinzelt als ein lokales öffentliches Gut angesehen (Pauly, 1973). Im Rahmen dieser Argumentation wird unterstellt, daß alle Bewohner einer lokalen Gebietskörperschaft einen Nutzen aus der Unterstützung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen ziehen. Nutzengewinne der Nettozahler können sowohl auf dem Wissen, daß ärmeren Gruppen geholfen wird, als auch auf der Reduzierung armutsbezogener negativer Externalitäten, wie sie z. B. in der Kriminalitätsrate zum Ausdruck kommen, basieren. Nimmt man darüber hinaus an, daß die Bewohner einer Gebietskörperschaft in erster Linie an dem Wohlergehen der Armen in ihrer unmittelbaren Umgebung interessiert sind, da die Wirkung armutsbezogener externer Effekte regional begrenzt ist, so hat eine Einkommensumverteilung in der Tat den Charakter eines lokalen öffentlichen Gutes. In diesem Fall ist eine Dezentralisierung von Umverteilungsaufgaben bei variierenden regionalen Präferenzen Pareto-optimal.

Ziehen jedoch auch Bewohner benachbarter Regionen und Nationen einen Nutzen aus lokalen Umverteilungsmaßnahmen, bestehen also interregionale Nutzeninterdependenzen zwischen den Bürgern, so verspricht eine Zentralisierung distributionspolitischer Aufgaben auf nationaler oder supranationaler

¹¹ Vgl. hierzu Scott (1950; 1964) sowie Buchanan und Wagner (1970).

Ebene Wohlfahrtsgewinne, da bei einem dezentralen Angebot weniger Armenhilfe geleistet würde, als es den Präferenzen der Gesamtheit der Bevölkerung entspricht. Zu einem solchen suboptimalen Aufkommen privaten Ressourcentransfers kommt es, wenn Menschen aufgrund von interpersonellen Nutzeninterdependenzen nicht Handlungen einen Wert beimessen, sondern dem Zustand einer Gesellschaft. Sie handeln in diesem Fall nach teleologischen Prinzipien (Paqué, 1986, S. 40 ff.). Verbessert eine individuelle (Fremd-)Leistung die Lebensverhältnisse in einer Region oder Nation, so ziehen Menschen mit einer teleologischen Ethik daraus Nutzen und stellen eigene Leistungen ein. Im Fall teleologisch handelnder Bürger liegt daher die freiwillige Armenhilfe unter dem Umverteilungsangebot, das sich ergibt, wenn der Staat Trittbrettfahrerverhalten durch Besteuerung auf einer zentralen Ebene verhindert und mit den erhaltenen Mitteln zentrale Umverteilungsmaßnahmen finanziert (Dicke, Stehn, 1987). Messen hingegen die Bürger eines Landes oder einer supranationalen Gemeinschaft lediglich ihren eigenen Handlungen und nicht bestimmten Zuständen einer Gesellschaft einen Wert bei, folgen sie also einer deontologischen Ethik, so wird es kein Trittbrettfahrerverhalten geben. Die Armenhilfe stellt in diesem Fall ein rein privates Gut dar (Paqué, 1986, S. 49 ff.). Wird dieses private Gut durch öffentliche Träger angeboten,¹² so können durch eine möglichst weitgehende Dezentralisierung erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden.

Überwiegen deontologische Prinzipien im Bereich der Armenhilfe in den Mitgliedsländern der EG, so verspricht eine Zentralisierung von interpersonellen und interregionalen Umverteilungsmaßnahmen auf der supranationalen Ebene nur dann Wohlfahrtsgewinne, wenn das Angebot dezentraler Gebietskörperschaften bzw. privater Geber nicht ausreichend ist, die politische Stabilität in der Gemeinschaft zu sichern. Wird aufgrund verbleibender interpersoneller und interregionaler Einkommensunterschiede in der EG die Produktion supranationaler öffentlicher Güter wie der "fünf Freiheiten" behindert, dann ist die Umverteilung von Einkommen zwischen den Bürgern, Ländern und Regionen selbst ein supranationales öffentliches Gut. Überstaatliche Umverteilungskompetenzen könnten unter diesen Bedingungen Effizienzgewinne ermöglichen.

Unterschiede in den Lebensverhältnissen zwischen den Mitgliedsländern der EG können jedoch auch durch ungebundene Finanzhilfen der supranationalen Ebene nivelliert werden. In diesem Fall bleibt die Auswahl der regionalpolitischen Maßnahmen in der Kompetenz untergeordneter Gebietskörperschaften (Lammers, 1992). Ein anderes Bild bietet sich im Hinblick auf interpersonelle Einkommensumverteilungen. Hier sind unter den beschriebenen Bedingungen

¹² Für ein staatliches Angebot gäbe es unter diesen Bedingungen jedoch keine wohlfahrtsökonomische Begründung.

ungebundene Finanzhilfen der zentralen politischen Ebene an untergeordnete Gebietskörperschaften ungeeignete Substitute für eine supranationale Aufgabenkompetenz. Denn Finanzhilfen dieser Art bewirken Übertragungen von einer (regionalen) Bevölkerungsgruppe auf eine andere. Veränderungen der personellen Einkommensverteilung erfordern jedoch interpersonelle Übertragungen. Ungebundene Finanztransfers können daher im Extremfall perverse Umverteilungswirkungen auslösen, da auch in armen Regionen wohlhabende Bevölkerungsgruppen leben bzw. in reichen Regionen ärmere Bevölkerungsschichten wohnen. In einigen Fällen führen daher ungebundene Finanztransfers eher zu einer Divergenz als zu einer Konvergenz der persönlichen Lebensverhältnisse (Oates, 1972, S. 78 ff.). Die Frage, ob und inwieweit der EG distributionspolitische Aufgaben übertragen werden sollen, läßt sich daher nur im konkreten Einzelfall beantworten.

II. Institutioneller Wettbewerb: Möglichkeiten und Grenzen der Strukturpolitik

Aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus lassen sich — wie oben dargelegt — Kriterien dafür ableiten, wie die Aufgabenteilung zwischen Regierungsebenen gestaltet werden sollte, um eine optimale Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. In der Theorie des institutionellen Wettbewerbs geht es dagegen um die Frage, welchen Gestaltungsspielraum die verschiedenen Regierungsebenen bei der Konzeption ihrer Wirtschaftspolitik überhaupt haben. Die zentrale These lautet, daß die von wirtschaftspolitischen Maßnahmen betroffenen Wirtschaftssubjekte vielfältige Möglichkeiten für Ausweichreaktionen haben, die wiederum Kurskorrekturen bei der Wirtschaftspolitik erzwingen und damit enge Grenzen für den Handlungsspielraum der Regierungen setzen. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die Frage, wo diese Grenzen liegen, wie sie sich im Zeitablauf verschieben und welche Beziehungen zwischen der nach der Föderalistentheorie optimalen Politik und der nach der Theorie des institutionellen Wettbewerbs möglichen Politik bestehen.¹³

In herkömmlichen Theorien des internationalen Wettbewerbs konkurrieren Unternehmen aus verschiedenen Ländern um die Gunst der Kunden. In der Theorie des institutionellen Wettbewerbs konkurrieren dagegen Wirtschaftsverfassungen um die Gunst von Investoren und qualifizierten Arbeitskräften. In

¹³ Für eine ausführliche Diskussion der theoretischen Grundlagen und der europäischen Perspektiven des institutionellen Wettbewerbs vgl. Siebert und Koop (1990).

traditionellen Modellen kommt den Regierungen die Aufgabe zu, heimischen Unternehmen günstige Voraussetzungen für die Konkurrenz mit ausländischen Unternehmen zu verschaffen. In Modellen des Standortwettbewerbs werden Regierungen gleichsam in der Rolle von Gastwirten gesehen, die sich in der Konkurrenz mit anderen Wirten um zahlende Gäste bemühen müssen (Sinn, 1990). Wettbewerb der Standorte heißt, mit guter Infrastruktur, mit freien Märkten und nicht zuletzt mit einem innovations- und investitionsfreundlichen Steuersystem um die Ansiedlung solcher Produktionsfaktoren zu werben, die geeignet sind, das Wohlstandsniveau eines Landes zu heben.

Für viele Unternehmen ist es seit längerem selbstverständlich, daß sie in einem harten internationalen Wettbewerb stehen. Die Erkenntnis, daß dieser Wettbewerb in zunehmendem Maße auch die Wirtschaftspolitik erfaßt, setzt sich aber nur langsam durch. Noch immer sind die meisten strukturpolitischen Konzepte von der Vorstellung geprägt, die Konkurrenz aus dem Ausland müsse ferngehalten werden, damit der heimischen Wirtschaft ein Wettbewerbsvorteil verschafft werden könne. In der traditionellen Strukturpolitik, die vorrangig darauf abzielt, bedrohte Arbeitsplätze in Krisenbranchen zu schützen, wird der Wettbewerb der Wirtschaftspolitik immer noch so verstanden, als ginge es darum, mindestens ebensoviel Subventionen zu zahlen wie das Ausland — oder besser noch etwas mehr. Doch auch bei der sogenannten neuen oder strategischen Industriepolitik steht die Idee im Mittelpunkt, inländische gegenüber ausländischen Unternehmen zu begünstigen. Durch gezielte Förderung zukunftsträchtiger Bereiche, so die Hoffnung, könnten Wachstum und Wohlstand nicht nur der subventionierten Unternehmen, sondern der gesamten nationalen Volkswirtschaft erhöht werden.

Weltweit operierende und international verflochtene Unternehmen kommen in diesen Konzepten offenbar nicht vor. Wenn sich ein Unternehmen beispielsweise tatsächlich entschließen sollte, seine Entwicklungsabteilung aufgrund verlockender Forschungssubventionen in ein bestimmtes Land zu verlagern, so ist eine entsprechende Verlagerung der Produktion forschungsintensiver Güter keineswegs zwangsläufig.¹⁴ Wenn es nicht gelingt, das betreffende Land auch als Produktionsstandort attraktiv zu machen, werden die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einer derartigen Politik vernachlässigbar gering bleiben.

Für die Wirtschaftspolitik geht es im internationalen Standortwettbewerb gerade nicht darum, sich gegenüber ausländischen Unternehmen abzuschotten, sondern im Gegenteil darum, sich dieser Konkurrenz zu öffnen und möglichst viele Unternehmen — heimische wie ausländische — dazu zu bewegen, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im Inland zu entfalten. Nur wer es schafft, die

¹⁴ Zu den Ursachen und dem Ausmaß der Internationalisierung in Hochtechnologiebranchen vgl. Klodt (1991).

Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln stärker zu verbessern als die Wirtschaftspolitiker anderer Länder, wird das Wirtschaftswachstum im eigenen Land fördern und die Beschäftigungsentwicklung begünstigen. Theoretisch ausgedrückt geht es beim Standortwettbewerb im Kern um die Frage, in welchem Ausmaß es den immobilien Produktionsfaktoren eines Landes gelingt, mobile Produktionsfaktoren an sich zu binden (Giersch, 1989). Je mehr mobile Faktoren attrahiert werden, desto höher ist die Produktivität der immobilien Faktoren. Höhere Produktivität wiederum ist in aller Regel gleichbedeutend mit höherem Einkommen und besseren Beschäftigungschancen.

1. Das Tiebout-Modell

Das grundlegende Modell des institutionellen Wettbewerbs ist das oben bereits angesprochene Tiebout-Modell. Ausgangspunkt der Überlegungen von Tiebout (1956) war die Feststellung, daß der marktwirtschaftliche Preismechanismus nicht in der Lage ist, ein optimales Angebot an öffentlichen Gütern sicherzustellen. Wenige Jahre zuvor hatte Samuelson (1954) nachgewiesen, daß die Angebotsmenge von Gütern, bei denen keine Konsumrivalität besteht, dann eine gesamtwirtschaftlich optimale Höhe erreicht hat, wenn die aufsummierten Grenznutzen aller potentiellen Nachfrager genau den Grenzkosten der Produktion des öffentlichen Gutes entsprechen. Da die Konsumenten allerdings nicht gezwungen werden können, ihre wahren Präferenzen für das öffentliche Gut zu offenbaren, läßt sich in der Praxis nie ermitteln, wo das Optimum für ein bestimmtes öffentliches Gut genau liegt.

Samuelson hatte damit zwar theoretisch nachgewiesen, daß der Staat bei öffentlichen Gütern in den Markt eingreifen muß, damit ein gesamtwirtschaftliches Optimum realisierbar wird. Über die Intensität des Markteingriffs konnte er jedoch keine praktisch verwertbaren Aussagen machen. Tiebout vertrat dagegen die Ansicht, daß zumindest bei lokal angebotenen öffentlichen Gütern das Versagen des Abstimmungsmechanismus über den Preis durch eine "Abstimmung mit den Füßen" behoben werden kann. In Anlehnung an Tiebout werden die Konsequenzen dieses Abstimmungsprozesses hier zunächst für das Beispiel von Gemeinden beschrieben, während in Abschnitt B.II.3 darauf eingegangen wird, ob und inwieweit das Tiebout-Modell auf den institutionellen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der EG übertragen werden kann.

Wenn sich beispielsweise die Gemeinden eines Landes darin unterscheiden, wie gut ihr Straßennetz ausgebaut ist, welche Qualität das Schulwesen oder das kulturelle Angebot hat oder wie viele öffentliche Sporteinrichtungen zur Verfügung stehen, dann werden die Bürger ihren Wohnsitz in jene Gemeinde ver-

legen, deren Angebot an öffentlichen Gütern ihren Präferenzen am nächsten kommt. Solche Gemeinden, deren Angebot an öffentlichen Gütern vielen Bürgern attraktiv erscheint, werden hohe Einwohnerzahlen und damit auch eine hohe Steuerkraft aufweisen. Ein Unter- oder Überangebot oder eine falsche Angebotsstruktur bei öffentlichen Gütern führt dagegen zu Abwanderung, so daß eine an den Wünschen der Bürger vorbeigehende Produktion öffentlicher Güter letztendlich nicht mehr finanzierbar ist.

Die Bürger im Tiebout-Modell vergleichen also die von ihnen zu zahlenden Gemeindesteuern mit dem Grenznutzen der gebotenen öffentlichen Güter. Sie wählen ihren Wohnsitz dort, wo Gemeindesteuern und Grenznutzen für sie gleich sind. Wenn sich die Gemeindeverwaltungen ebenfalls nutzenmaximierend verhalten, werden sie im Wettbewerb untereinander ihr Angebot an öffentlichen Gütern so weit ausdehnen, bis die Grenzkosten der Produktion genau den erwarteten Steuereinnahmen entsprechen. Damit ist das Samuelson-Kriterium für ein Pareto-Optimum bei öffentlichen Gütern erfüllt, denn die insgesamt anfallenden Steuereinnahmen entsprechen dann genau dem aufsummierten Grenznutzen aller in der Gemeinde ansässigen Personen.

Es ist eine kurze Überlegung wert, für welche Zwecke die Gemeinden im Tiebout-Modell ihre Steuereinnahmen ausgeben werden. Mobile Bürger, die von ihren Gemeinden mit Steuern belastet werden, aus denen Umverteilungsmaßnahmen zugunsten anderer Bürger finanziert werden, können sich diesem Zugriff entziehen, indem sie in eine Gemeinde abwandern, in der weniger oder keine Sozialpolitik betrieben wird. Verallgemeinernd läßt sich feststellen, daß räumlich mobile Produktionsfaktoren nicht zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen herangezogen werden können, sondern nur zur Finanzierung solcher Maßnahmen, die für sie selbst einen Nutzen bringen. Dies sind zwangsläufig allokativen Ausgaben, denn nur bei ihnen steht der Steuerlast unmittelbar ein Nutzen für den betroffenen Steuerzahler gegenüber.

Wenn die Gemeinden im Tiebout-Modell dennoch distributive Maßnahmen durchführen wollen, so können sie sich die dafür nötigen Gelder nur über eine Besteuerung immobilier Faktoren beschaffen. Eine Gemeinde, die beispielsweise aufgrund günstiger klimatischer Bedingungen, einer attraktiven landschaftlichen Umgebung oder einer zentralen Verkehrslage über natürliche Standortvorteile verfügt, kann die Grundeigentümer mit einer Steuer belegen, die gerade so hoch ist, daß sie die Lagerrenten abschöpft. Möglicherweise können auch jene Investoren, die ihr Kapital bereits in früheren Perioden in Form von "sunk costs" gebunden haben, zur Finanzierung distributiver Maßnahmen herangezogen werden, doch hier müssen die Gemeinden darauf achten, daß ihre Glaubwürdigkeit bei der für neue Investoren in Aussicht gestellten Steuerbelastung nicht in Mitleidenschaft gezogen wird. Während Tiebout selbst das Aufzeigen eines effizienten Allokationsmechanismus für lokale öffentliche Güter als das

zentrale Ergebnis seines Modells ansah, ist es aus heutiger Sicht vor allem das Aufzeigen der Grenzen für die Verteilungspolitik, das den größten Erkenntniswert seines Modells ausmacht.

2. Kritik und Erweiterung des Tiebout-Modells

Das Tiebout-Modell ist in der Literatur auf breite Resonanz, aber auch auf scharfe Kritik gestoßen.¹⁵ Der erste Einwand lautet, daß der Wohnwert einer Gemeinde in der Regel nicht allein von den staatlich angebotenen öffentlichen Gütern abhängt, sondern beispielsweise von den Arbeitsmöglichkeiten in der Privatwirtschaft, von Landschaft und Klima, vom soziokulturellen Umfeld oder von der geographischen Lage zu anderen mehr oder weniger attraktiven Gemeinden. Wer sich für eine bestimmte Gemeinde als Wohnsitz entscheidet, "kauft" damit ein Güterbündel, von dem kommunale öffentliche Güter nur einen Teil ausmachen. Bei der "Abstimmung mit den Füßen" offenbaren die Bürger daher ihre Präferenzen für das gesamte Güterbündel und nicht nur für die öffentlichen Güter. Dieser Abstimmungsmechanismus ermöglicht also nur die Annäherung an ein Pareto-Optimum und nicht die perfekte Realisierung.

Der zweite Einwand bezieht sich darauf, daß sich die vom Tiebout-Modell vorhergesagten Ergebnisse nur einstellen werden, wenn die Mobilität der Bürger hoch ist, d.h., wenn sie auf eine Verschlechterung des Steuer-Leistungs-Verhältnisses ihrer örtlichen Gemeindeverwaltung mit einer Verlagerung des Wohnsitzes reagieren. Dieser Einwand ist jedoch weniger gravierend, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Denn der Konkurrenzdruck, der nötig ist, um ein effizientes Anbieterverhalten zu erzwingen, läßt sich oftmals schon dann erreichen, wenn nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Nachfrager mobil ist. Die natürliche Fluktuation, die zwischen den verschiedenen Regionen ohnehin auftritt, könnte also durchaus ausreichend sein, um das Funktionieren des Tiebout-Modells zumindest näherungsweise zu gewährleisten.

Diese beiden Einwände besagen also lediglich, daß das Tiebout-Modell in der Realität wohl kaum perfekt realisierbar sein wird; sie erschüttern jedoch nicht seine Grundaussage, nach der die räumliche Mobilität der Bürger einen Druck auf den Staat ausübt, ein effizientes Angebot an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Schwerwiegender ist dagegen der dritte Einwand, der auf die Existenz fiskalischer Externalitäten hinweist. Derartige Externalitäten entstehen dadurch, daß aufgrund des Wegzugs eines Bürgers aus einer Gemeinde die

¹⁵ Für einen umfassenden Überblick über die Literatur zum Tiebout-Modell vgl. Mieszkowski und Zodrow (1989).

Steuerlast für alle verbleibenden Einwohner steigt, ohne daß ihnen mehr öffentliche Güter zur Verfügung stehen.¹⁶ Diese Kosten der Mobilitätsentscheidung für Dritte werden von dem einzelnen Bürger nicht berücksichtigt, stellen also externe Kosten dar (Buchanan, Goetz, 1972).

Für die Zuzugsgemeinde dagegen verursacht die Ansiedlung neuer Einwohner externe Erträge, denn die pro Kopf erhobene Steuer kann gesenkt werden, ohne das Angebot an öffentlichen Gütern zu vermindern. Der Nutzen jedes einzelnen Gemeindemitglieds hat sich damit erhöht, denn aufgrund der fehlenden Konsumrivalität bei öffentlichen Gütern kann er sein Konsumniveau aufrechterhalten, muß aber weniger dafür zahlen. Für die Gemeindeverwaltungen wird es also lohnend, von vornherein niedrigere Steuersätze als die Nachbargemeinden zu erheben, um auf diese Weise ihre Einwohnerzahl zu erhöhen und ihre Steuerkraft auf Kosten anderer Gemeinden zu steigern.

Wenn sich alle Gemeindeverwaltungen derart strategisch verhalten, droht somit die Gefahr, daß sie in ihrem Wettlauf um die Gunst neuer Gemeindemitglieder in ein Gefangenendilemma geraten, aus dem sie sich selbst nicht mehr befreien können. Keine von ihnen wäre dann in der Lage, ihre öffentlichen Güter kostendeckend anzubieten, und die Finanzierung müßte entweder durch eine ständig steigende Neuverschuldung oder durch eine überhöhte Besteuerung immobilier Faktoren erfolgen. Darüber hinaus droht die Gefahr der Entvölkerung dünn besiedelter Regionen, denn Gemeinden mit niedrigen Einwohnerzahlen haben aufgrund ihrer geringen Steuerkraft nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich an dem Wettlauf um die Gunst ansiedlungswilliger Bürger zu beteiligen.

Wie ein solcher Wettlauf letztlich ausgehen könnte, läßt sich mit Hilfe der Spieltheorie modellieren. Zur Vereinfachung sei unterstellt, daß es zwei gleich große Gemeinden mit gleicher Bevölkerungszahl gibt, zwischen denen die räumliche Mobilität der Bürger hoch ist. Jede Gemeindevertretung steht vor einer zweistufigen Entscheidung, wobei auf der ersten Stufe jede Gemeinde unabhängig von der anderen ihr Angebot an öffentlichen Gütern festlegt. Da die Ausgangssituation für beide Gemeinden gleich ist, bieten auch beide die gleichen öffentlichen Güter an. Da es bei diesen Gütern keine Konsumrivalität gibt, verursacht der Zuzug neuer Bürger keine zusätzlichen Kosten. Auf der zweiten Stufe, auf der das eigentliche strategische Spiel stattfindet, wird über die Höhe der Steuersätze entschieden. Dabei trifft jede Gemeinde ihre eigene Entscheidung unter Berücksichtigung der in der Nachbargemeinde erhobenen Steuer.

¹⁶ Da der Nutzen eines öffentlichen Gutes für den einzelnen aufgrund der fehlenden Konsumrivalität nicht davon abhängt, wie viele Personen dieses Gut konsumieren, bleibt bei konstanter Angebotsmenge auch der individuelle Konsum konstant, selbst wenn die Zahl der Konsumenten insgesamt zurückgeht.

Um zu eindeutigen Modellaussagen zu kommen, müssen Annahmen darüber getroffen werden, wie sich die Gemeinden und die Bürger genau verhalten. Unterstellt man dafür die Annahmen des in der Literatur häufig angewendeten Bertrand-Modells, dann sind für die Gemeinden die Steuersätze die Aktionsparameter, und die Bürger wählen ihren Wohnsitz stets dort, wo die Steuern am niedrigsten sind. Der Anpassungsprozeß, der zu einem Nash-Gleichgewicht führt, d.h. zu einer Situation, in der kein Akteur mehr Veranlassung hat, sein Verhalten zu ändern, läßt sich wie folgt beschreiben: Jede Gemeinde wird bestrebt sein, den eigenen Steuersatz geringfügig unter den Satz der anderen Gemeinde zu legen, um auf diese Weise die mobilen Bürger in die eigene Region zu locken, ohne unnötig hohe Steuereinbußen in Kauf nehmen zu müssen. Diese Hoffnung wird jedoch enttäuscht werden, denn die zweite Gemeinde wird nun ihrerseits den Steuersatz leicht unter den Satz der ersten Gemeinde legen. Darauf wiederum reagiert die erste Gemeinde, und das Spiel setzt sich fort, bis letztlich beide Gemeinden bei einem Steuersatz von null angelangt sind, denn die Kosten des Zuzugs neuer Bürger sind ebenfalls null. Formal läßt sich die Festlegung des Steuersatzes t_1 der Gemeinde 1 als Reaktionsfunktion darstellen:

$$t_1 = R_1(t_2),$$

wobei t_2 den Steuersatz der Gemeinde 2 angibt. Zur Vereinfachung sei unterstellt, daß die Bürger sich entschließen, in eine andere Gemeinde abzuwandern, wenn der Steuersatz dort um einen bestimmten Prozentsatz unter dem Steuersatz der eigenen Gemeinde liegt. Dann läßt sich die Reaktionsfunktion der Gemeinde 1 in der folgenden linearen Form schreiben:¹⁷

$$R_1: t_1 = a_1 t_2,$$

wobei a_1 marginal kleiner als eins ist.

Wenn beide Gemeinden identische Ausgangssituationen haben, ist die Reaktionsfunktion der zweiten Gemeinde natürlich das Spiegelbild der Reaktionsfunktion der ersten Gemeinde:

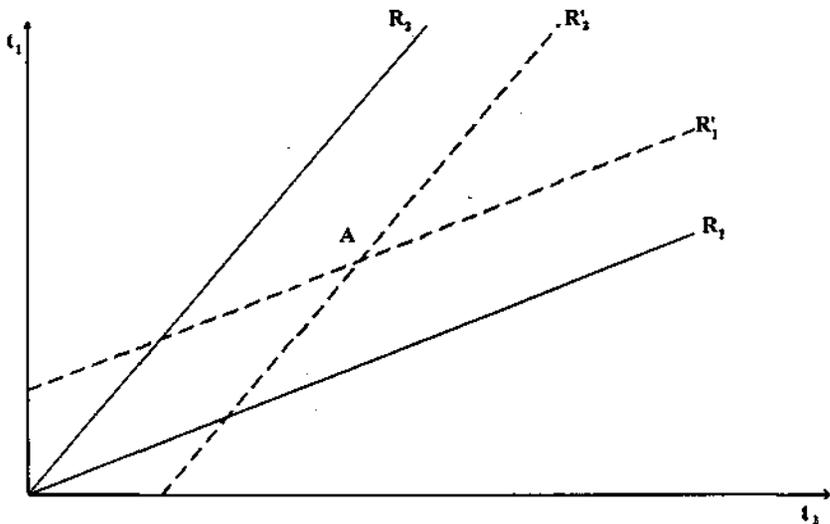
$$R_2: t_2 = a_2 t_1.$$

Diese beiden Reaktionsfunktionen sind in Schaubild 2 dargestellt. Ein Nash-Gleichgewicht ist erst dort erreicht, wo sich R_1 und R_2 schneiden, d.h., wo die Steuersätze in beiden Gemeinden auf null gesunken sind.

$$t_1 = t_2 = 0.$$

¹⁷ Die im folgenden abgeleiteten Ergebnisse haben jedoch auch bei anderen Funktionsformen Bestand.

Schaubild 2 — Bertrand-Gleichgewicht im Tiebout-Modell



Dieses Ergebnis entspricht dem bekannten Bertrand-Paradoxon, nach dem die Anbieter von privaten Gütern im Duopol ihre Preise so weit senken, bis keine Gewinne mehr möglich sind (vgl. z.B. Rasmusen, 1989, S. 263 ff.). Bei privaten Gütern findet das gegenseitige Unterbieten jedoch ein Ende, wenn die Preise die Grenzkosten erreicht haben, denn kein Unternehmen wird bereit sein, zu einem Preis anzubieten, der nicht einmal die laufenden Kosten deckt. Bei reinen öffentlichen Gütern dagegen sind die Grenzkosten der Inanspruchnahme durch zuziehende Bürger wegen der fehlenden Konsumrivalität gleich null, so daß der Wettlauf erst endet, wenn auch die Steuern gleich null sind.

In der Praxis dürften diesem Wettlauf allerdings Grenzen gesetzt sein, und zwar aus zwei Gründen:

- Zum einen sind die Präferenzen der Bürger für verschiedene Wohnorte vermutlich nicht gleich. Eine Gemeinde, die manchen unattraktiv erscheint, mag von anderen durchaus geschätzt werden. Die Gemeindeverwaltungen haben bei ihrem Angebot an öffentlichen Gütern also die Möglichkeit der Produktdifferenzierung, die es ihnen erlaubt, bestimmte Marktnischen besser als andere Gemeinden zu besetzen. Damit sind sie

in der Lage, zumindest in gewissem Umfang eine Steuer von den mobilen Bürgern zu erhalten.¹⁸

- Zum anderen dürften die wenigsten der von Gemeinden angebotenen öffentlichen Güter tatsächlich reine öffentliche Güter sein, bei denen gar keine Konsumrivalität besteht. Gerade im Bereich der Infrastruktur (Straßen, Kindergärten, Schwimmbäder etc.) kann es rasch zur Überfüllung kommen, so daß zusätzlich angeworbene Einwohner nicht nur mehr Steuern bringen, sondern auch höhere öffentliche Ausgaben erfordern, wenn das Konsumniveau pro Kopf aufrechterhalten werden soll. Auch dadurch werden die Gemeinden dazu veranlaßt, eine positive Steuer zu erheben.

Wird das Bertrand-Modell in diesem Sinne abgewandelt, so verschieben sich die Reaktionsfunktionen R_1 und R_2 aus Schaubild 2:

$$R_1': t_1 = a_1 t_2 + b_1 \quad \text{und} \quad R_2': t_2 = a_2 t_1 + b_2.$$

Die Gemeinden sind jetzt nicht mehr bereit, die Steuersätze unter b_1 bzw. b_2 zu senken, denn zum einen erhalten sie durch die Produktdifferenzierung einen monopolistischen Preisspielraum, zum anderen werden die Grenzkosten des Zuzugs von Bürgern bei Überfüllung positiv. Nunmehr liegt das Nash-Gleichgewicht in Punkt A des Schaubilds 1, d.h., beide Gemeinden besteuern ihre Bürger:

$$t_1 = \frac{a_2 b_2 + b_1}{1 - a_1 a_2} \quad \text{und} \quad t_2 = \frac{a_2 b_1 + b_2}{1 - a_1 a_2}.$$

Es wäre reiner Zufall, wenn diese Steuersätze genau den nach dem Tiebout-Modell optimalen Steuersätzen entsprechen würden; sie können sowohl darüber als auch darunter liegen. Von daher ist es also auch im erweiterten Tiebout-Modell, bei dem strategisches Verhalten von Regierungen berücksichtigt wird, keineswegs sicher, daß die Gemeinden zu einer ständig steigenden Verschuldung gezwungen sein werden oder daß es zu ungebremsten Agglomerationsprozessen kommen wird. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die räumliche Mobilität der Bürger kein Garant für eine effiziente Allokation im Bereich öffentlicher Güter darstellt. Um ein effizientes Verhalten der Gemeindevertretungen sicherzustellen, bedarf es entweder der Kooperation zwischen ihnen oder einer überregionalen Instanz, die strategisches Verhalten auf der regionalen Ebene verhindert.

¹⁸ Analog dazu läßt sich bei privaten Gütern ein über den Grenzkosten liegender Preis erzielen, wenn es die Möglichkeit zur Produktdifferenzierung gibt.

Auf der kommunalen Ebene läßt sich in der Realität durchaus beobachten, daß sich Gebietskörperschaften strategisch verhalten, und zwar vor allem bei den Bemühungen, neue Unternehmen mit günstigen Ansiedlungsbedingungen in das eigene Gemeindegebiet zu locken. Häufig werden den Unternehmen stark verbilligte Grundstücke angeboten, bei denen die öffentliche Hand überdies die Erschließungskosten übernimmt, auch wenn die dafür nötigen Einrichtungen fast ausschließlich von privaten Unternehmen genutzt werden. Ein weiteres Lockmittel sind befristete Aussetzungen der Gewerbesteuer oder günstige Hebesätze bei der Grundsteuer. Nicht selten sind ansiedlungswillige Unternehmen in der Lage, verschiedene Gemeinden gegeneinander auszuspielen, um möglichst günstige Bedingungen herauszuhandeln.

Doch diese Probleme sind nicht Thema der vorliegenden Studie. Hier kommt es vor allem darauf an, ob und inwieweit das Tiebout-Modell auf den institutionellen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der EG übertragen werden kann und ob es einer überregionalen Instanz (EG-Kommission) bedarf, um einen ineffizienten Wettlauf der nationalen Regierungen zu unterbinden.

3. Strategisches Verhalten nationaler Regierungen

Das Tiebout-Modell ist zwar ursprünglich für das Beispiel von Gemeinden entwickelt worden, es läßt sich von seinen Grundprinzipien her aber auch auf den institutionellen Wettbewerb zwischen Staaten anwenden, etwa zwischen den Mitgliedstaaten der EG. Seine zentrale Aussage lautet dann, daß die Mobilität der Produktionsfaktoren innerhalb der EG die nationalen Regierungen dazu zwingt, solche und nur solche staatlichen Leistungen zu erbringen, die den Präferenzen ihrer Bürger entsprechen, die den Bürgern also das Geld wert sind, das sie in Form von Steuern zu ihrer Finanzierung aufbringen müssen.

Im Tiebout-Modell ist es das oberste Ziel der Gebietskörperschaften, ihre Einwohnerzahl zu erhöhen, um auf diese Weise die Finanzierung der öffentlichen Güter auf möglichst viele Schultern verteilen zu können. Es scheint nicht sehr plausibel, ein solches Verhalten den nationalen Regierungen zu unterstellen, denn der Zuzug ausländischer Bürger führt oftmals eher zu einer Belastung als zu einer Entlastung des Staatshaushalts. Außerdem konkurrieren die Zuwanderer mit den heimischen Bürgern um immobile Güter, etwa im Bereich des Wohnungsmarktes oder der Infrastruktur. Die Wiederwahlchancen eines Politikers werden also eher sinken, wenn er sich für eine möglichst starke Zuwanderung einsetzt.¹⁹

¹⁹ Für eine ausführliche Diskussion dieser Frage vgl. Abschnitt B.I.1.b.

Anders ist die Situation dagegen beim Attrahieren international mobiler Investoren. Investitionen im eigenen Land beleben die Wirtschaft, bringen höhere Steuereinnahmen und schaffen Arbeitsplätze, so daß der Anreiz für nationale Regierungen groß ist, mit niedrigen Steuern und einer attraktiven Infrastruktur um Investoren des In- und Auslands zu werben. Positiv zu werten ist dabei sicherlich, daß durch diesen institutionellen Wettbewerb Druck ausgeübt wird, die Effizienz in der staatlichen Verwaltung zu erhöhen und das Angebot öffentlicher Leistungen an den Erfordernissen des Marktes auszurichten. Die obigen Ausführungen haben jedoch gezeigt, daß die einzelnen Staaten bei ihrem Bemühen um das Attrahieren von Investoren auch zu weit gehen können, daß sie also im Wettlauf untereinander Vergünstigungen anbieten, die gesamtwirtschaftlich nicht mehr zu rechtfertigen sind.

Dies gilt insbesondere dann, wenn versucht wird, die Attraktivität des eigenen Landes als Unternehmensstandort nicht mit allgemeinen Steuersenkungen oder einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zu erreichen, sondern mit gezielten Subventionen. Dadurch mag zwar die eine oder andere Investitionsentscheidung zugunsten des eigenen Landes beeinflußt werden, aber die Entwicklungschancen derjenigen Bereiche, die letztlich die zur Finanzierung der Subventionspolitik nötigen Mittel aufbringen müssen, werden beeinträchtigt. Außerdem werden die Anreizstrukturen in der gesamten Wirtschaft verzerrt, wenn Investitionspläne danach ausgerichtet werden, ob und wieviel Subventionen zu erwarten sind.

Tatsächlich gibt es gewisse Anzeichen für einen strategischen Wettlauf zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- Im Bereich der Forschungsförderung sind die Regierungen vieler Länder bemüht, mit Hilfe von Subventionsprogrammen die Position ihrer eigenen Unternehmen gegenüber dem Ausland zu verbessern. Insbesondere die Mikroelektronik steht nahezu überall im Zentrum der staatlichen Unterstützung; und jedes einzelne Land verspricht sich davon einen Vorteil auf Kosten anderer Länder.
- In mehreren industriellen Krisenbranchen, etwa in den Montanindustrien, im Schiffbau oder in der Textil- und Bekleidungsindustrie, ist es oftmals nur der Beihilfenaufsicht durch die EG-Kommission zu verdanken, daß die nationalen Regierungen nicht noch stärker versuchen, mit Subventionsprogrammen die Marktposition heimischer Unternehmen künstlich zu verbessern.
- Ein besonders plastisches Beispiel dafür, wie nationale Regierungen in ein Gefangenendilemma geraten können, ist die Diskussion um die Quellenbesteuerung von Zinseinkünften. Obwohl weitgehend Einigkeit herrscht, daß eine derartige Steuer aus Gründen der Steuergerechtigkeit

dringend geboten erscheint; läßt sie sich nur schwer durchsetzen, wenn in anderen Ländern keine Quellensteuer erhoben wird und damit ein massiver Kapitalabfluß zu befürchten ist.

- Vorstellbar ist schließlich auch, daß die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Unternehmensbesteuerung in einen Wettlauf geraten, der letztlich dazu führt, daß die Steuersätze überall niedriger sind, als sie es aus übergeordneter Sicht sein sollten.

Regierungen, die sich durch strategisches Verhalten in ein Gefangenendilemma hineinmanövrieren, sind also nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern faktische Realität. Es kann nicht, wie im ursprünglichen Tiebout-Modell angenommen, darauf vertraut werden, daß die "Abstimmung mit den Füßen" für eine effiziente nationale Wirtschaftspolitik sorgt. Im Rahmen der gesamten Weltwirtschaft ist die EG selbst allerdings auch nur eine Region, die sich im Wettbewerb mit anderen Regionen behaupten muß. Wenn beispielsweise nationale Umverteilungspolitiken durch eine entsprechende Gemeinschaftspolitik ersetzt werden, wandern die Investoren möglicherweise nach Südostasien oder Nordamerika ab, falls ihnen dort die Standortbedingungen günstiger erscheinen. Auch für die EG insgesamt sind also die verteilungspolitischen Spielräume durch den institutionellen Wettbewerb begrenzt.

Der Wettbewerb zwischen Institutionen ist um so schärfer, je mobiler die verschiedenen Produktionsfaktoren sind. Diese Mobilität wird in Europa spürbar erhöht werden durch die Vollendung des EG-Binnenmarkts. Der Abbau von Grenzkontrollen, die Globalisierung der Absatzmärkte und nicht zuletzt die Liberalisierung des Kapitalverkehrs werden die Verlagerung von Produktionsstätten zu den kostengünstigsten Standorten weiter fördern.

In den kommenden Jahren wird auch Osteuropa verstärkt in die Standortentscheidungen westlicher Unternehmen einbezogen werden. Derzeit sind die ehemaligen RGW-Länder noch in den Problemen des Systemwechsels verstrickt. Doch auf längere Sicht bieten diese Länder aufgrund ihres relativ niedrigen Lohnniveaus und ihrer zumindest formal recht gut qualifizierten Arbeitskräfte günstige Bedingungen für den Zustrom westlichen Kapitals und westlicher Technologie. Weltweit operierenden Unternehmen werden damit zusätzliche Optionen eröffnet; der Standortwettbewerb aller Länder untereinander wird weiter verstärkt.

Die EG hat sich mit ihrem Binnenmarktprogramm, das auf die Verwirklichung der "vier großen Freiheiten" abzielt, selbst ein Ziel gesetzt, das den institutionellen Wettbewerb der Mitgliedstaaten um investitions- und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen weiter intensivieren wird. Darin liegt eine große Chance, verkrustete wirtschaftspolitische Strukturen aufzubrechen und die Phase der "Eurosklерose" endgültig zu überwinden. Zugleich verfolgt die

EG das Ziel, die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern, indem strukturschwache Regionen gezielt unterstützt werden.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt haben aber gezeigt, daß diese beiden Ziele nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind, und zwar vor allem dann, wenn die Konvergenz mit dem Einsatz verteilungspolitischer Instrumente erreicht werden soll. Je besser die Öffnung der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten gelingt, desto schwerer wird es, die Finanzmittel für eine redistributive Regionalpolitik aufzubringen. Ein Ausweg aus diesem Dilemma scheint nur möglich, wenn in der Regionalpolitik selbst stärker auf alloкатive und weniger auf redistributive Instrumente gesetzt wird. Die Frage, bei welchen Faktoren eine derartige Politik ansetzen sollte, ist Thema des folgenden Abschnitts.

III. Wachstumstheorie: Ansatzpunkte zur Förderung der Konvergenz

1. Was ist "Kohäsion"?

In Art. 130a des Maastrichter Vertrags über die Politische Union wird der EG die Aufgabe zugewiesen, Maßnahmen zur Förderung der "ökonomischen und sozialen Kohäsion" zu ergreifen.²⁰ Zu diesem Zweck soll die Gemeinschaft die bereits bestehenden Strukturfonds,²¹ den noch zu gründenden Kohäsionsfonds, die EIB sowie "weitere bereits bestehende Finanzierungsinstrumente" einsetzen. Der Förderung der Kohäsion wird also ein erheblicher Stellenwert zugemessen, der in der Bereitstellung einer ganzen Reihe von Finanzierungsquellen seinen Ausdruck findet. Es stellt sich allerdings die Frage, bei welchen ökonomischen Größen diese Förderung ansetzen soll. Die im Maastrichter Vertrag gewählte Formulierung der "Reduzierung der Disparitäten in den Entwicklungsniveaus der verschiedenen Regionen" läßt breiten Raum für Interpretationen und kann auf Disparitäten am Arbeitsmarkt, im Pro-Kopf-Einkommen, in der sozialen Lage oder auf andere Indikatoren bezogen werden. Längerfristig gesehen ist allerdings aus ökonomischer Sicht die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen eindeutig die Schlüsselgröße, denn sowohl die Arbeitsmarkt- als

²⁰ Eine ähnlich lautende Bestimmung findet sich bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 130a) vom 28.2.1986.

²¹ Das sind der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der ESF und der EFRE. Zu den Aufgaben der einzelnen Fonds vgl. Abschnitt C.II.

auch die Sozialpolitik in weniger entwickelten Regionen haben es leichter, ihre Ziele zu erreichen, wenn die entsprechenden Maßnahmen aus einem wachsenden Sozialprodukt finanziert werden können. Überdies legt es der im Vertragstext gewählte Begriff des Entwicklungsniveaus selbst nahe, dem Pro-Kopf-Einkommen das höchste Gewicht beizumessen.

Der Vertrag zur Politischen Union bietet sicherlich keine Grundlage dafür, die regionalen Einkommensunterschiede direkt durch Einkommenstransfers auszugleichen. Im Vordergrund stehen statt dessen allokativen Maßnahmen aus dem Bereich der Regionalpolitik. Wie die Erfolgsaussichten derartiger Maßnahmen aus theoretischer Sicht zu beurteilen sind, ist das Thema dieses Abschnitts. Dafür wird im folgenden das analytische Instrumentarium der Wachstumstheorie verwendet, denn die Wachstumstheorie bietet Erklärungen für die Determinanten der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens und zeigt damit auch auf, unter welchen Bedingungen es zu Konvergenz kommen kann.

2. Implikationen der Wachstumstheorie

Die Diskussion der wirtschaftswissenschaftlichen Wachstumstheorie wurde lange Zeit vom neoklassischen Denken bestimmt. Das neoklassische Wachstumsmodell wurde in seinen Grundzügen von Solow (1956) formuliert und insbesondere in den sechziger Jahren zu einem facettenreichen Theoriengebäude ausgebaut. Es bietet eine in sich geschlossene und konsistente Erklärung des Wachstumsprozesses des Volkseinkommens. Es vermag jedoch eine Reihe empirischer Phänomene, die den Wachstumsprozeß realer Volkswirtschaften kennzeichnen, nicht zu erklären. Ende der achtziger Jahre wurden von Romer (1986) und Lucas (1988) Ansätze für eine neue Wachstumstheorie vorgelegt, die beanspruchen, manche dieser Beobachtungen besser erklären zu können als die neoklassische Theorie. Die "neue" Wachstumstheorie steckt noch in den Anfängen, aber sie hat sich bereits als recht fruchtbar für die Diskussion wachstumstheoretischer Probleme erwiesen. Allerdings wäre es voreilig, die neue Wachstumstheorie zur überlegenen Theorie zu erklären. Die geringe Anzahl der bislang vorliegenden empirischen Tests ihrer Implikationen läßt diesen Schluß noch nicht zu.

In den beiden folgenden Abschnitten werden deshalb die wirtschaftspolitischen Implikationen beider Wachstumstheorien analysiert. Wie sich zeigen wird, unterscheiden sie sich in einigen grundlegenden Aussagen. Aber es gibt auch Gemeinsamkeiten, die für die Wirtschaftspolitik von besonderer Bedeutung sind, weil sie unabhängig vom Ausgang der empirischen Bewertung der beiden konkurrierenden Wachstumsmodelle Gültigkeit besitzen.

a. Das neoklassische Modell

Das neoklassische Wachstumsmodell unterscheidet sich vom Modell der neuen Wachstumstheorie im wesentlichen durch seine Annahmen bezüglich der Produktionstechnologien. Das neoklassische Modell unterstellt, daß der Grenzertrag jedes Produktionsfaktors mit zunehmender Einsatzmenge abnimmt, wenn die Einsatzmengen der übrigen Faktoren konstant bleiben, während das Modell der neuen Wachstumstheorie davon ausgeht, daß zumindest die Grenzerträge akkumulierbarer Produktionsfaktoren²² konstant bleiben oder auch zunehmen können, wenn ihre Einsatzmenge erhöht wird. Dieser Unterschied hat entscheidende Bedeutung für den Verlauf und die Geschwindigkeit des Wachstumsprozesses. In einem Modell mit den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit beispielsweise führen die abnehmenden Grenzerträge des Kapitalstocks dazu, daß der Wachstumsprozeß des Pro-Kopf-Einkommens zwangsläufig an eine Grenze stößt, die dann erreicht ist, wenn die Grenzproduktivität des Kapitalstocks aufgrund der Kapitalakkumulation so weit sinkt, daß der abdiskontierte Grenznutzengewinn, den die Wirtschaftssubjekte aus dem Ertrag einer Kapitalinvestition ziehen, gleich dem Grenznutzenverlust ist, der den Individuen aus dem bei einer Kapitalinvestition notwendigen Konsumverzicht entsteht. Bei Kapitalinvestitionen, die über diesen kritischen Punkt hinausgehen, ist der Grenznutzenverlust der Individuen größer als ihr Grenznutzengewinn. Sie unterbleiben deshalb. Der Prozeß der Kapitalakkumulation kommt also zum Stillstand und mit ihm das Wachstum des Pro-Kopf-Volkseinkommens.

Diese Modellimplikation ist nicht mit dem empirischen Befund zu vereinbaren, daß so gut wie alle Industrieländer — von konjunkturellen Schwankungen abgesehen — permanent positive Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einkommen aufweisen. Um das Modell mit diesem Befund in Einklang zu bringen, wurde es um die Annahme einer positiven Wachstumsrate des technischen Fortschritts ergänzt, der die Produktivität der eingesetzten Faktoren im Zeitverlauf kontinuierlich erhöht. Dadurch wird die Wachstumsgrenze des Modells permanent nach außen verschoben. In dieser Version wird die langfristige Wachstumsrate des Modells also von der Wachstumsrate des technischen Fortschritts bestimmt. Die langfristige Wachstumsrate wird also nicht endogen — durch das Modell selbst —, sondern exogen — durch die Wachstumsrate des technischen Fortschritts — bestimmt.

²² Zu den akkumulierbaren Produktionsfaktoren zählen beispielsweise Sachkapital, Humankapital und technisches Wissen, während Boden und nichtregenerierbare Rohstoffe nicht akkumulierbar sind.

α. Bedingungen für Konvergenz

Die zentrale Aussage des neoklassischen Modells, nach der die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens langfristig allein von der Rate des technischen Fortschritts abhängt, hat entscheidende Konsequenzen für die Angleichung der Einkommensniveaus zwischen Volkswirtschaften. Unterscheiden sich Volkswirtschaften nämlich nur in der Höhe der Anfangsausstattung des Pro-Kopf-Kapitalstocks und sind ihre grundlegenden Strukturparameter (insbesondere Zeitpräferenzrate, Wachstumsrate des technischen Fortschritts und Verschleißrate des Kapitalstocks) gleich, so werden Volkswirtschaften mit einer niedrigeren Kapitalintensität so lange schneller wachsen als Volkswirtschaften mit einer höheren Kapitalintensität, bis sich das Niveau der Kapitalintensitäten angeglichen hat. Das ist deshalb möglich, weil die Grenzproduktivität des Kapitals bei niedriger Kapitalintensität unter den Annahmen der neoklassischen Theorie höher ist als bei hoher Kapitalintensität, so daß in Volkswirtschaften mit niedriger Kapitalintensität ein größerer Anreiz zu Investitionen besteht. Volkswirtschaften mit gleichen Strukturparametern haben deshalb langfristig die gleiche Kapitalintensität und damit auch das gleiche Pro-Kopf-Einkommen. Konvergenz stellt sich also von allein — ohne staatliche Eingriffe — ein, und zwar auch dann, wenn die Volkswirtschaften geschlossen sind, d.h., keinen Handel untereinander treiben. Allerdings sind die unterstellten Annahmen recht restriktiv. Es ist wenig wahrscheinlich, daß die genannten Strukturparameter geschlossener Volkswirtschaften identisch sind.

Unterscheiden sich diese Strukturparameter aber wesentlich, so stellt sich langfristig nicht notwendigerweise Konvergenz ein. Hat z.B. eine Volkswirtschaft eine höhere Zeitpräferenzrate als eine andere, so wird in dieser Volkswirtschaft weniger gespart. Das erwirtschaftete Volkseinkommen fließt somit zu einem größeren Teil in den Konsum und zu einem geringeren Teil in den Aufbau des Kapitalstocks. Dies hat zur Folge, daß das langfristige Pro-Kopf-Einkommen niedriger ist als in einer Volkswirtschaft mit niedrigerer Zeitpräferenzrate. Sind die übrigen Strukturparameter der beiden Volkswirtschaften identisch, so werden beide Volkswirtschaften allerdings, trotz ihres unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommens, mit der gleichen Rate — der Rate des technischen Fortschritts — wachsen.

Unterscheiden sich dagegen zwei Volkswirtschaften allein in der Rate des technischen Fortschritts, so werden ihre langfristigen Wachstumsraten immer divergieren. Dies hat zur Folge, daß auch die Pro-Kopf-Einkommen langfristig immer stärker divergieren. Auch in diesem Fall stellt sich also keine Konvergenz ein. Eine notwendige Bedingung für Konvergenz im neoklassischen Modell sind gleiche Strukturparameter — oder zumindest langfristig sich angleichende Strukturparameter.

Damit stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen es zu einer Angleichung von Strukturparametern kommen kann. Die Antwort hängt von der Art der Strukturparameter ab. So kommt es bei freiem Handel mit technologischem Wissen und Produktionsgütern zu einer Angleichung der Rate des technischen Fortschritts und des Kapitalverschleißes. Fortschreitende Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen aufgrund divergierender Wachstumsraten des technischen Fortschritts sollte es deshalb zwischen Volkswirtschaften, die untereinander freien Handel treiben, nicht mehr geben. Allerdings ist nicht ohne weiteres damit zu rechnen, daß es bei freiem Handel auch zu einer Angleichung der Präferenzen der Konsumenten — insbesondere der Zeitpräferenzraten — kommt. Dies kann dazu führen, daß auch bei freiem Handel in Volkswirtschaften mit niedriger Zeitpräferenz das Inländer-Pro-Kopf-Einkommen aufgrund der größeren Kapitaleinkünfte größer ist als in Volkswirtschaften mit hoher Zeitpräferenz. Allerdings kann es trotzdem zur Konvergenz der Inlands-Pro-Kopf-Einkommen kommen. Denn bei freiem Kapitalverkehr bildet sich — wenn die Währungsrisiken gering sind — eine einheitliche Zinsstruktur heraus, die einen Anreiz zur Angleichung der Kapitalintensitäten und damit zu einer Angleichung der im Inland produzierten Pro-Kopf-Einkommen setzt.²³ Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß im Rahmen des neoklassischen Modells freier Handel eine notwendige Bedingung dafür ist, daß die Marktkräfte zu einer Konvergenz der Inlands-Pro-Kopf-Einkommen beitragen können.

β. *Politikimplikationen des neoklassischen Modells*

Eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung umfassender Handelsbeziehungen sind günstige und stabile *institutionelle Rahmenbedingungen*. Zweifelsohne zielen die geplanten Maßnahmen zur Errichtung eines einheitlichen Europäischen Binnenmarkts und der Europäischen Währungsunion in diese Richtung:

Durch die vollständige Verwirklichung der "vier Freiheiten" wird sich der innereuropäische Handel ausweiten. Der Technologietransfer — der bereits ein sehr hohes Niveau erreicht hat — wird sich dadurch weiter vertiefen, so daß sich die Wachstumsraten des technischen Fortschritts in den EG-Ländern weiter angleichen können. Ebenso wird die Intensivierung des Handels mit Gütern und Produktionsfaktoren zu einer beschleunigten Angleichung der Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren führen, so daß sich auch die Kapitalintensitäten in den EG-Ländern schneller angleichen werden. Die Liberalisierung

²³ Eine Wirtschaftspolitik, die das Ziel der Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen verfolgt und die unterschiedlichen Konsumpräferenzen der Individuen respektieren will, sollte also auf die Konvergenz der Inlands-Pro-Kopf-Einkommen abzielen.

des europäischen Kapitalmarkts und die Ausschaltung des Wechselkursrisikos durch die Verwirklichung der europäischen Währungsunion werden zur Herausbildung einer einheitlichen Zinsstruktur führen, so daß überall die gleichen Finanzmarktanreize zur Kapitalakkumulation herrschen werden. Die geplanten institutionellen Rahmenbedingungen leisten unter den Annahmen des neoklassischen Modells also bereits einen entscheidenden Beitrag zur Konvergenz.

Eine weitere wichtige Voraussetzung dafür, daß die Marktkräfte zu Konvergenz führen können, ist ein ausreichendes Angebot an *öffentlichen Gütern*.²⁴ Da die Marktkräfte aufgrund der Eigenschaften dieser Güter oder gesetzlicher Restriktionen nicht für ein ausreichendes Angebot sorgen können, besteht hier ein staatliches Aufgabenfeld. Das gilt insbesondere, wenn diese Güter komplementäre Produktionsfaktoren sind. Dann kommt ihnen eine Schlüsselfunktion für das Wachstum einer Volkswirtschaft zu: Ist ihr Angebot in einer Volkswirtschaft unzureichend, beschleunigt sich bei Kapitalakkumulation der Rückgang der Grenzproduktivität des Kapitals in dieser Volkswirtschaft schneller als in Volkswirtschaften, in denen das Angebot an öffentlichen Gütern ausreichend ist. Das Wachstum des Kapitalstocks erreicht also bereits bei einer niedrigeren Kapitalintensität die Wachstumsrate des technischen Fortschritts. Dies bedeutet, daß das Pro-Kopf-Einkommen einer Volkswirtschaft mit unzureichendem Angebot an öffentlichen Gütern auch bei freiem Handel nicht die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens von Volkswirtschaften mit ausreichendem Angebot an öffentlichen Gütern erreichen kann. Es verharrt langfristig auf einem niedrigeren Niveau.

Ein öffentliches Gut, dem aufgrund seiner Komplementarität zu anderen Produktionsfaktoren eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung von Regionen zukommt, ist die *Verkehrsinfrastruktur*. Sie ist aber kein originäres öffentliches Gut: Es gibt Rivalitäten im Konsum (die Kapazität einer Straße ist begrenzt), und Nichtzahler können vom Konsum ausgeschlossen werden (Errichtung von Zahlstellen). Sie ist allerdings ein derivatives öffentliches Gut: Grundsätzlich ist es in vielen Bereichen möglich, institutionelle Regeln gesetzlich zu etablieren, unter denen Infrastrukturkapazität von privaten Investoren in

²⁴ Man kann zwischen originären und derivativen öffentlichen Gütern unterscheiden. Originäre öffentliche Güter sind Güter, die aufgrund ihrer Eigenschaften von privaten Anbietern gar nicht bzw. nicht in ausreichendem Umfang angeboten werden. Dabei handelt es sich um Güter, bei denen Nichtzahler vom Konsum nicht ausgeschlossen werden können, und Güter, bei denen — in beträchtlichem Umfang — nichtrivalisierender Konsum möglich ist. Derivative öffentliche Güter sind Güter, die aufgrund gesetzlicher Restriktionen nicht von privaten Anbietern angeboten werden dürfen, bei entsprechender Änderung der gesetzlichen Regeln aber von privaten Anbietern in ausreichendem Umfang angeboten werden würden.

ausreichendem Maße angeboten wird.²⁵ Allerdings fehlen solche institutionellen Regeln in den meisten europäischen Ländern. Bei den folgenden Überlegungen wird dieser Tatbestand zugrundegelegt.

Unter den Annahmen des neoklassischen Modells sinkt die Rentabilität von Kapitalinvestitionen in Regionen mit geringer Infrastrukturkapazität schneller als in Regionen mit großer Kapazität, denn bei mangelnder Infrastrukturkapazität sind die Transportkosten größer. Dies hat zur Folge, daß der Aufbau des Kapitalstocks in Regionen mit geringer Infrastrukturkapazität von privaten Investoren früher eingestellt wird als in Regionen mit ausreichender Infrastrukturkapazität. Da der niedrigere Kapitalstock auch ein niedrigeres Volkseinkommen impliziert, bleibt das Pro-Kopf-Einkommen in Regionen mit mangelnder Infrastruktur hinter dem Pro-Kopf-Einkommen anderer Regionen zurück. Ein ausreichendes Infrastrukturangebot ist also notwendig, um die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zu fördern. Die Maßnahmen der EG zum Ausbau der regionalen Infrastruktur setzen insofern am richtigen Punkt an.²⁶

Im Unterschied zur Verkehrsinfrastruktur sind Ergebnisse der *Grundlagenforschung* originäre öffentliche Güter, weil sie nichtrivalisierend konsumiert werden können und weil Nichtzahler vom Konsum nicht ausgeschlossen werden können.²⁷ Überläßt man ihre Produktion dem Markt, wird zu wenig davon produziert, denn ausreichende private Investitionen in Grundlagenforschung werden nur dann getätigt, wenn die Investoren von den Forschungsergebnissen auch in vollem Umfang profitieren können. Da Nichtzahler aber nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können, ist dies nicht möglich. Damit es also

²⁵ Für den Eisenbahnverkehr vgl. Laaser (1991).

²⁶ Es kann aber bezweifelt werden, daß diese Maßnahmen durch einen Fonds auf EG-Ebene finanziert werden müssen. Die Regionen können sich Mittel für Infrastrukturmaßnahmen auch auf den Kapitalmärkten besorgen. Dies um so eher, als durch einen effizienten Ausbau der Infrastruktur aufgrund der daraus resultierenden Investitionsanreize für Private mittelfristig auch das Steueraufkommen der Regionen steigt, so daß sie Mittel zur Tilgung ihrer Kredite erhalten. Der bisher beachtenswerte Erfolg der EG-Infrastrukturprogramme in den strukturschwachen Regionen Portugals und Spaniens zeigt allerdings, daß diese Regionen dazu anscheinend nicht in der Lage (oder nicht bereit) sind. Das wirft die Frage auf, ob die Regionen in diesen Ländern nicht genügend fiskalpolitische Kompetenzen besitzen, um den Kapitalmarkt zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen beanspruchen zu können. Die Alternative zur Errichtung eines EG-Infrastrukturfonds könnte also auch in einer institutionellen Reform im Sinne eines föderalistischen Fiskalsystems liegen (vgl. dazu Abschnitt B.I).

²⁷ Definitionsgemäß umfaßt die Grundlagenforschung all jene Forschungsbereiche, deren Ergebnisse nicht patentierbar sind (OECD, a). Infolgedessen können keine Eigentumsrechte an Forschungsergebnissen der Grundlagenforschung etabliert werden: Nichtzahler können also nicht ausgeschlossen werden. Aber selbst wenn Nichtzahler über Patente ausgeschlossen werden könnten, käme es aufgrund der Eigenschaft der Nichtrivalität nicht zu einem ausreichenden Marktangebot.

zu einem ausreichenden Angebot kommt, ist es notwendig, daß die Grundlagenforschung vom Staat finanziell unterstützt wird.

Welche Auswirkungen hat ein zu geringes Angebot von Ergebnissen der Grundlagenforschung nun im Rahmen des neoklassischen Wachstumsmodells? Im reinen neoklassischen Modell ist der technische Fortschritt exogen vorgegeben. Es werden keine Annahmen darüber gemacht, welche Faktoren den technischen Fortschritt bestimmen. Berücksichtigt man jedoch, daß Ergebnisse der Grundlagenforschung öffentliche Güter sind, so liegt es nahe, davon auszugehen, daß die Rate des technischen Fortschritts ohne staatliche Unterstützung der Grundlagenforschung zu niedrig ist. Infolgedessen wächst eine Volkswirtschaft ohne eine staatliche Förderung der Grundlagenforschung langsamer. Im Gegensatz zur oben analysierten Infrastruktur hat die staatliche Förderung der Grundlagenforschung aber keine Auswirkung auf die Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens von Volkswirtschaften: Da Nichtzahler nicht von der Verwendung von Ergebnissen der Grundlagenforschung ausgeschlossen werden können, kommen sie allen Volkswirtschaften gleichermaßen zugute. Eine relative Differenz der Pro-Kopf-Einkommen kann durch Grundlagenforschung also nicht verändert werden. Grundlagenforschung ist daher kein geeigneter Ansatzpunkt zur Förderung der Konvergenz.

Es können im Bereich der Grundlagenforschung aber erhebliche strategische Interdependenzen auftreten, die dafür sprechen, die Förderung der Grundlagenforschung auf EG-Ebene zu organisieren. Denn da eine staatliche Forschungsförderung in einer Volkswirtschaft auch einen Anstieg der Wachstumsrate in anderen Volkswirtschaften zur Folge hat, resultiert für jede einzelne Regierung ein Anreiz zu Trittbrettfahrerverhalten: Jede Regierung ist bestrebt, von den Forschungsinvestitionen anderer Regierungen zu profitieren, ohne selbst Forschungsinvestitionen zu tätigen. Insgesamt würde dann also auf internationaler Ebene zu wenig in Grundlagenforschung investiert. Schließen sich alle Länder zusammen und organisieren die Finanzierung der Grundlagenforschung auf internationaler Ebene, so wird die Möglichkeit zu Trittbrettfahrerverhalten ausgeschlossen, weil jeder jeden kontrollieren kann.

b. Das Modell der "neuen" Wachstumstheorie

Zentrales Anliegen der "neuen" Wachstumstheorie ist es, wirtschaftliches Wachstum gleichsam aus sich selbst heraus zu erklären, um nicht auf die letztlich unerklärte Residualgröße eines exogenen technischen Fortschritts zurückgreifen zu müssen. Das Modell der neuen Wachstumstheorie unterscheidet sich vom neoklassischen Modell in erster Linie durch seine Annahmen bezüglich der Produktionstechnologien. Im Gegensatz zum neoklassischen Modell wer-

den nichtabnehmende Grenzerträge akkumulierbarer Produktionsfaktoren postuliert. Man kann die einzelnen Versionen der neuen Wachstumstheorie danach unterscheiden, bei welchen Produktionsfaktoren nichtabnehmende Grenzerträge unterstellt werden.²⁸ Hier soll in erster Linie auf die Version zurückgegriffen werden, die von konstanten Grenzerträgen des technischen Wissens, das im Forschungs- und Entwicklungsprozeß (FuE-Prozeß) von Firmen produziert wird, ausgeht. Denn die Implikationen dieser Modellversion für Volkswirtschaften, die untereinander Handel treiben, sind theoretisch am besten ausgearbeitet.

Das Postulat konstanter Grenzerträge technischen Wissens wird damit gerechtfertigt, daß Wissen nicht rivalisierend in der Produktion eingesetzt werden kann; d.h., eine bestimmte Technologie kann gleichzeitig von mehreren Produzenten verwendet werden, ohne daß sie sich dabei behindern (Romer, 1990). Wächst nun das technische Wissen an, so kann jeder Produzent von diesem Zuwachs profitieren und seinen Output steigern, ohne mehr von anderen Produktionsfaktoren einzusetzen. Diese Eigenschaft technischen Wissens reicht allerdings nicht aus, um daraus zwingend konstante Grenzerträge abzuleiten: Letztendlich kommt man nicht umhin, die Existenz konstanter Grenzerträge technologischen Wissens ohne mikroökonomische Begründung schlicht zu postulieren. Die Plausibilität dieser Annahme soll hier aber nicht diskutiert werden. Im folgenden werden lediglich ihre Implikationen für die Konvergenz von Volkswirtschaften beschrieben.

Konstante Grenzerträge führen dazu, daß Investitionen in den Forschungsbereich eine langfristig konstante Rendite erbringen, während im Vergleich dazu im neoklassischen Modell die Rendite von Investitionen in den akkumulierbaren Produktionsfaktor Sachkapital immer weiter sinkt. Das hat zur Folge, daß im Modell der neuen Wachstumstheorie ein permanenter Anreiz für Investitionen in die Forschung besteht. Diese permanenten Investitionen sind gleichsam der Wachstumsmotor des Modells. Sie führen dazu, daß das Pro-Kopf-Einkommen auch langfristig mit einer konstanten Rate wächst. Das langfristige Wachstum wird hier also nicht exogen — durch die Annahme einer bestimmten Fortschrittsrate — vorgegeben, sondern es wird aus dem Modell heraus erklärt.²⁹

²⁸ Ein Literaturüberblick findet sich in Stolpe (1992).

²⁹ Allerdings könnte man einwenden, daß die konstanten Skalenerträge des technischen Wissens nicht endogen erklärt werden, sondern einfach postuliert und damit also exogen vorgegeben werden. Das Postulat konstanter Skalenerträge der neuen Wachstumstheorie hat also den gleichen "deus ex machina"-Charakter wie das Postulat der konstanten Rate des technischen Fortschritts der neoklassischen Wachstumstheorie.

α. Bedingungen für Konvergenz

Ähnlich wie im neoklassischen Wachstumsmodell divergieren die Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einkommen zweier Volkswirtschaften auch im Modell der neuen Wachstumstheorie, wenn die Strukturparameter der beiden Volkswirtschaften sich unterscheiden und zwischen den Volkswirtschaften weder Güter- noch Wissensaustausch stattfindet. Anders als im neoklassischen Modell kann freier Handel die Einkommensunterschiede sogar noch verstärken, und zwar dann, wenn die Möglichkeiten zur Nutzung neuen technischen Wissens sektoral unterschiedlich sind.

Dies läßt sich verdeutlichen anhand eines Modells, in dem es zwei Länder und zwei Produktionsfaktoren gibt: einen Sektor, in dem High-Tech-Güter produziert werden, und einen zweiten Sektor, in dem Low-Tech-Güter hergestellt werden (Grossman, Helpman, 1991, Kap. 9). Da bei der Produktion von High-Tech-Gütern das technische Wissen mit konstanten Grenzerträgen eingeht und bei der Herstellung von Low-Tech-Gütern gar nicht, wächst der High-Tech-Sektor schneller. Ist eine Volkswirtschaft nun im Vergleich zu einer anderen relativ humankapitalarm, so wird sie sich bei der Aufnahme von freiem Handel tendenziell auf die Produktion von Low-Tech-Gütern spezialisieren, denn zur Produktion dieser Güter wird weniger Humankapital benötigt als zur Produktion von High-Tech-Gütern. Die humankapitalarme Volkswirtschaft hat in diesem Bereich demnach einen komparativen Vorteil. Im Gegenzug wird sich die humankapitalreiche Volkswirtschaft auf die Produktion von High-Tech-Gütern spezialisieren, weil in diesem Bereich ihr komparativer Vorteil liegt. Da der High-Tech-Sektor nun aber schneller wächst als der Low-Tech-Sektor, wird das reale Pro-Kopf-Einkommen der humankapitalreichen Volkswirtschaft schneller wachsen als das der humankapitalarmen Volkswirtschaft. Das Pro-Kopf-Einkommen beider Volkswirtschaften divergiert also langfristig.

Freier Handel kann unter den Annahmen der neuen Wachstumstheorie also zur Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen führen. Damit es bei freiem Handel zu einer Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen kommen kann, muß die Anfangsausstattung mit Humankapital in beiden Volkswirtschaften übereinstimmen. Die Förderung der Humankapitalausstattung oder — als Kompensation für relative Humankapitalknappheit — die Förderung von FuE-Aktivitäten in humankapitalärmeren Ländern kann also der Konvergenz dienlich sein.

Eine Förderung der Humankapitalbildung oder der anwendungsnahen Forschung empfiehlt sich unter den Annahmen der neuen Wachstumstheorie aber auch aus anderen Gründen: Wie schon unter den Annahmen des neoklassischen Modells muß eine ausreichende Versorgung mit *öffentlichen Gütern* in jedem Fall sichergestellt sein. Auch hier gilt deshalb das, was bereits zur Grundlagen-

forschung und Infrastrukturversorgung gesagt wurde. Die neue Wachstumstheorie geht jedoch darüber hinaus davon aus, daß Humankapitalbildung und FuE-Aktivitäten positive externe Effekte haben, und zwar nicht nur bei der Grundlagenforschung, sondern auch bei der angewandten Forschung. Dies hat zur Folge, daß Wirtschaftseinheiten von diesen Gütern teilweise profitieren können, ohne daß sie dafür zahlen müssen. Die Erträge von Investitionen in Humankapital und Forschung kommen also nicht in vollem Umfang den Investoren zugute. Der marktwirtschaftliche Anreiz zum Investieren ist deshalb, gemessen an den volkswirtschaftlichen Erträgen, zu gering. Folglich wird von privaten Investoren zu wenig in Humankapital und neues technisches Wissen investiert. Da die neue Wachstumstheorie von konstanten Grenzerträgen technischen Wissens ausgeht, hat eine Vernachlässigung dieser Externalitäten erhebliche Auswirkung auf das Wachstum der gesamten Volkswirtschaft: Sie kann dazu führen, daß eine rein marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaft erheblich langsamer wächst als eine Volkswirtschaft, in der Investitionen in Humankapital und FuE-Aktivitäten staatlich subventioniert werden.

Allerdings gibt es schwerwiegende informationsökonomische Einwände gegen eine staatliche Subventionierung von *FuE-Aktivitäten*. Denn im Gegensatz zur Förderung der Grundlagenforschung, bei der es um relativ weitgesteckte Forschungsgebiete geht, müssen bei der gezielten Förderung anwendungsnaher Forschungsaktivitäten sehr viel mehr Informationen ausgewertet werden, um eine richtige Entscheidung treffen zu können: Auf der einen Seite führt das schnelle Wachstum des technischen Wissens zu einer ständigen Vergrößerung der Anzahl möglicher Forschungsbereiche und damit zu einem ständig steigenden Verarbeitungsbedarf von technischen Informationen. Auf der anderen Seite führen immer kurzlebigere Produktzyklen — gerade im Bereich von High-Tech-Gütern — zu einem ständig steigenden Verarbeitungsbedarf von Marktinformationen. Es ist beispielsweise heute noch überhaupt nicht absehbar, ob die Tendenz zum Bau von Mikrochips mit immer größerer Speicherkapazität noch lange anhalten wird. Es ist durchaus möglich, daß die Marktentwicklung bald schon in eine ganz andere Richtung — etwa hin zum Bau hochdifferenzierter Spezialchips oder hin zur Verwendung völlig neuer Materialien — führen wird. Eine staatlich geförderte Produktion des 64-Megabit-Chips könnte sich infolgedessen sehr schnell als Subventionsruine erweisen. Die informationsökonomischen Anforderungen einer gezielten Forschungsförderung sind also immens und praktisch unlösbar. Gerade hier gilt das Hayek-Wort vom Markt als dem überlegenen Instrument der Informationsverarbeitung und von der gezielten staatlichen Intervention als Anmaßung von Wissen (von Hayek, 1975).

Anders sieht es bei der Förderung von *Humankapital* aus, solange sie sich nicht auf die Förderung von hochspezialisiertem sektorspezifischem Humankapital kapriziert, sondern auf die Förderung von Grundlagenwissen beschränkt.

Die informationsökonomischen Anforderungen für letzteres sind nämlich nicht so groß. Praktisch alle EG-Länder fördern die Humankapitalbildung mit ihren Schul- und Berufsausbildungssystemen. Die Qualität dieser Bildungssysteme ist aber sehr unterschiedlich. Dabei zeigt sich, daß die Qualität der Ausbildungssysteme in den EG-Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen tendenziell größer ist als in den ärmeren EG-Ländern. Eine Verbesserung der Qualität der Bildungssysteme in den ärmeren EG-Ländern könnte also einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Konvergenz leisten und ist aufgrund ihrer relativ geringen informationsökonomischen Anforderungen in der Praxis umsetzbar.³⁰

Insgesamt haben die Ausführungen dieses Abschnitts gezeigt, daß unter den Annahmen des neoklassischen Modells bei freiem Handel eine Tendenz zur Konvergenz der Inlands-Pro-Kopf-Einkommen existiert, während sich dieses Ergebnis unter den Annahmen des Modells der neuen Wachstumstheorie nicht einstellt, wenn die Humankapitalausstattung der einzelnen Volkswirtschaften divergiert. Unter beiden Modellen sind allerdings stabile und günstige institutionelle Rahmenbedingungen für den Handel und eine ausreichende Versorgung der Ökonomien mit öffentlichen Gütern notwendige — wenngleich nicht hinreichende — Bedingungen für Konvergenz. Die staatliche Förderung des Infrastrukturausbaus und der Humankapitalbildung können als geeignete Ansatzpunkte zur Förderung der Konvergenz gelten. Unter den Annahmen der neuen Wachstumstheorie kommt dabei der Förderung der Humankapitalbildung eine besondere Bedeutung zu. Aus der Wachstumstheorie lassen sich allerdings keine Argumente für eine gemeinschaftliche Finanzierung der Förderung des Infrastrukturausbaus und der Humankapitalbildung ableiten. Dies kann auch den einzelnen Ländern und Regionen selbst überlassen bleiben. Jedoch sprechen internationale Externalitäten der Grundlagenforschung für eine gemeinschaftliche Förderung. Aufgrund ihrer Nichtrivalität im Konsum ist sie allerdings kein geeigneter Ansatzpunkt zur Förderung von Konvergenz.

IV. Politökonomie: Die Organisationseffizienz nationaler und supranationaler Institutionen

Die Ansätze der ökonomischen Theorie der Politik verdeutlichen, daß der Einfluß ökonomischer Interessengruppen auf die wirtschaftspolitischen Entschei-

³⁰ Allerdings gilt auch hier wie bei der Verkehrsinfrastruktur: Dies ist nicht zwingend eine Gemeinschaftsaufgabe. Es gibt keinen Grund dafür, weshalb solche Investitionen nicht von den Ländern in Eigenregie durchgeführt werden sollten.

dungen öffentlicher Institutionen und somit letztlich auch auf die Effizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen wesentlich von dem Verhalten der relevanten Akteure der Wirtschaftspolitik, also von den Auftraggebern einerseits und den Aufgabenträgern andererseits, bestimmt wird. In nationalen öffentlichen Organisationen zählen zu den Auftraggebern die Regierung, das Parlament und die in Regierung und Parlament tätigen Politiker, während die Verwaltung und die in ihr agierenden Beamten die Rolle der Aufgabenträger übernehmen. Eine ähnliche Differenzierung gilt im Hinblick auf supranationale Organisationen. In der EG agieren der Ministerrat und das Europäische Parlament als Auftraggeber und die EG-Kommission als Aufgabenträger.³¹

Die Wirkungen, die vom Verhalten der Auftraggeber auf die Effizienz wirtschaftspolitischer Organisationen ausgehen, sind von der ökonomischen Theorie der Demokratie ausführlich beschrieben worden.³² Die Untersuchungen des nutzenmaximierenden Verhaltens von Politikern³³ zeigen, daß sich die Auftraggeber in nationalen und supranationalen Organisationen weitgehend als Stimmenmaximierer verhalten und daß der Zeithorizont der Wähler wesentlich kürzer ausfällt als der der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen. Dieses stimmenmaximierende Verhalten von Politikern hat sowohl Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Allokation als auch auf die Ressourcenallokation innerhalb des öffentlichen Sektors. Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Allokation spielt vor allem die in entwickelten Volkswirtschaften zu beobachtende Allokationsverlagerung zugunsten des öffentlichen Sektors eine Rolle, die kaum mit einer entsprechenden Zunahme des Marktversagens gerechtfertigt werden kann. Die Akkumulierung knapper Ressourcen im öffentlichen Sektor wird von Vertretern der ökonomischen Theorie der Politik auf das stimmenmaximierende Verhalten der Auftraggeber öffentlicher Institutionen zurückgeführt. Für die Stimmenmaximierungshypothese spricht auch die Beobachtung, daß vor Wahlen die Staatsausgaben extrem stark ansteigen (Stichwort: Wahlgeschenke).

Die Allokation innerhalb des öffentlichen Sektors betrifft die Aufteilung der Ressourcen dieses Sektors auf die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Aktivitäten öffentlicher Institutionen. Häufig ist zu beobachten, daß jene Aktivitäten des Staates von den Auftraggebern präferiert werden, bei denen der Nutzen der entsprechenden Maßnahmen möglichst frühzeitig und auffällig zutage tritt, die resultierenden Kosten jedoch möglichst spät anfallen und auf eine relativ große Gruppe von Wählern verteilt werden können. Auch diese intrasektorale

³¹ Vgl. zur Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen der EG Anhang B. Vgl. auch Luckenbach (1988).

³² Vgl. vor allem die grundlegende Arbeit von Downs (1957).

³³ Vgl. hierzu u.a. Frey (1981) sowie Frey und Schneider (1978).

Reallokation von Ressourcen wird im Rahmen der ökonomischen Theorie der Politik auf das stimmenmaximierende Verhalten der Auftraggeber zurückgeführt. Ein offensichtliches Indiz für diese Hypothese ist die Beobachtung, daß die Auftraggeber über die negativen Wirkungen und die betroffenen wirtschaftlichen Gruppen einer Umverteilung von Ressourcen allenfalls lange vor oder direkt nach Wahlterminen sprechen.

Hinweise auf die Auswirkungen des Verhaltens der Aufgabenträger öffentlicher Organisationen auf die Effizienz wirtschaftspolitischer Institutionen lassen sich aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie gewinnen.³⁴ Das nutzenmaximierende Verhalten von Bürokraten wird vor allem durch die Budgetmaximierungshypothese und durch die Hypothese von der Maximierung des Frei-raums öffentlicher Bediensteter (diskretionärer Spielraum) beschrieben.³⁵ Niskanen führt in seinem Modell der Verwaltung das budgetmaximierende Verhalten der Bürokratie auf eine Informationsasymmetrie zwischen Aufgabenträgern und Auftraggebern zurück. Er unterstellt, daß die Bürokratie im Gegensatz zum Parlament die aus politischen Programmen resultierenden Kosten kennt und daher in der Lage ist, gegenüber dem Parlament eine monopolähnliche Stellung einzunehmen, die es ihr ermöglicht, als Optionsfixierer aufzutreten. Unterstellt man, daß mit zunehmendem Angebot eines öffentlichen Gutes der Grenznutzen dieses Gutes abnimmt, während die Gesamtkosten mit steigenden Zuwachsraten zunehmen, so ist aus der Sicht des Parlaments die Angebotsmenge optimal, bei der die Differenz zwischen Gesamtnutzen und Gesamtkosten am höchsten ausfällt. Da das Parlament jedoch annahmegemäß nicht über die Kosten der Programme informiert ist, kann es die optimale Angebotsmenge nicht bestimmen und muß sich auf die Angaben der Bürokratie verlassen. Dies hat zur Folge, daß die Aufgabenträger bestrebt sein werden, die Angebotsmenge eines öffentlichen Gutes auszudehnen, bis sich Gesamtnutzen und Gesamtkosten entsprechen, um auf diese Weise ihren Einfluß und ihre Kompetenzen zu erhöhen. Diskretionäre Spielräume können sich die Aufgabenträger durch eine geringere als die implizit im Arbeitsvertrag vereinbarte Leistungsintensität (Luckenbach, 1988) oder eine Konzentration des verfügbaren Budgets auf Personalausgaben (Orzechowski, 1977; Parkinson, 1957) verschaffen.

In welchem Ausmaß das nutzenmaximierende Verhalten der Auftraggeber und Aufgabenträger die Effizienz der ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen beeinflußt, hängt wesentlich von der Intensität der Kontrolle der wirt-

³⁴ Vgl. zur Bürokratiethorie die grundlegende Arbeit von Downs (1965) sowie den Literaturüberblick bei Orzechowski (1977).

³⁵ Vgl. Frey (1981), Niskanen (1971), Williamson (1964) und die zusammenfassende Darstellung in Luckenbach (1986).

schaftspolitischen Akteure ab.³⁶ In nationalen und supranationalen Organisationen werden in der Regel die Auftraggeber durch die Wähler und die Aufgabenträger durch die Auftraggeber kontrolliert. Effizienzunterschiede zwischen zentralen und dezentralen Politikebenen dürften daher dann auftreten, wenn die Kontrollbereitschaft und die Kontrollmöglichkeiten in nationalen und supranationalen Institutionen differieren. Es spricht vieles dafür, daß die EG aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung Effizienzdefizite gegenüber nationalen Organisationen aufweist. Hinsichtlich der Bereitschaft zur Kontrolle der Auftraggeber und Aufgabenträger ist von Bedeutung, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der EG-Organe häufig keine direkt fühlbaren Folgen für die Bürger der Mitgliedsländer haben oder kaum den Auftraggebern und Aufgabenträgern der EG zurechenbar sind, da die resultierenden Politikmaßnahmen in der Regel von den nationalen Regierungsmitgliedern verkündet werden. In dieser Hinsicht ist daher die "Bürgernähe" supranationaler Organisationen wie der EG geringer als die nationaler Organisationen. Die Ergebnisse wirtschaftspolitischer Maßnahmen des EG-Ministerrats und der EG-Kommission sind für einzelne Wähler kaum meßbar. Dieses Informations- und Meßproblem wird noch dadurch verstärkt, daß die EG häufig durch idealisierende Schlagworte jeglichen Kontroll- und Kritikversuchen entzogen wird (Vaubel, 1985). Grundsätzlich positiv belegte Begriffe wie "Völkerverständigung", "Europäische Einigung", "Harmonisierung" oder "Solidarität" verringern von vornherein die Bereitschaft größerer Wählergruppen, die erheblichen Informationskosten einer kritischen Kosten-Nutzen-Analyse supranationaler Programme auf sich zu nehmen.³⁷

Die Intensität der Kontrolle der Aufgabenträger durch die Auftraggeber wird in der EG dadurch beeinträchtigt, daß sich der Ministerrat aus Regierungsmitgliedern verschiedener nationaler Volkswirtschaften zusammensetzt, die sich gegenüber ihren nationalen Regierungen zu rechtfertigen haben und daher eigene Interessen verfolgen und selbst eine Nutzenmaximierung anstreben. Einerseits werden die Mitglieder des Ministerrats ähnlich wie die der EG-Kommission bestrebt sein, das Ansehen der EG zu erhöhen, da ihre Leistung nicht zuletzt am Erfolg der europäischen Integration gemessen wird. Andererseits muß jedoch jedes Mitglied ebenfalls die Interessen seiner nationalen Regierung berücksichtigen. Daher dürfte es häufig zu Kompromißlösungen kommen, die die Effizienz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der EG ver-

³⁶ Vgl. zum folgenden auch die etwas abweichende Argumentation bei Luckenbach (1988).

³⁷ Zwar ist einzuräumen, daß auch nationale Regierungen die Möglichkeit haben, ihre Politik mit populären Schlagworten zu verbrämen. Doch auf nationaler Ebene lassen sich solche Strategien vom Wähler meist leichter durchschauen als auf supranationaler Ebene.

ringern. Hierzu trägt auch das Bestreben bei, offene Konflikte mit anderen Mitgliedsländern, die dem öffentlichen Ruf der EG schaden könnten, möglichst zu vermeiden. Aus diesen Gründen werden die Auftraggeber nur dann versuchen, die Arbeit der Aufgabenträger zu beeinflussen und zu kontrollieren, wenn die ergriffenen Maßnahmen erhebliche Konfliktpotentiale beinhalten. Die aus diesem Verhalten resultierenden Kompromißlösungen dürften jedoch nur in seltenen Fällen kostengünstige Alternativen darstellen, da die Berücksichtigung eines breiten Spektrums von Interessen in der Regel die Durchführung umfangreicher Programme begünstigt. Darüber hinaus ist die Effizienz der EG für die einzelnen Mitglieder des Ministerrats ein öffentliches Gut, so daß kaum ein Interesse an einer umfangreichen Kontrolle der Aufgabenträger bestehen dürfte.

Unterschiede in der Effizienz nationaler und supranationaler Organisationen werden aber nicht nur durch differierende Kontrollintensitäten, sondern auch durch die Kumulierung externer und interner Ineffizienzen in supranationalen Institutionen verursacht. Kumulationseffekte entstehen zunächst aus der Wahlabhängigkeit des Verhaltens der Auftraggeber. Es bestehen gute Gründe anzunehmen, daß die Effizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit der Häufigkeit von Wahlterminen abnimmt. Da sich die Auftraggeber in supranationalen Organisationen wie der EG aus Vertretern verschiedener nationaler Regierungen und Parlamente zusammensetzen, die in ihren Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten vor Wahlterminen stehen, während die Auftraggeber in nationalen Organisationen zu einem Zeitpunkt gewählt werden, dürfte die externe Effizienz nationaler Institutionen größer ausfallen als die supranationaler Organisationen. Ähnliche Kumulationseffekte ergeben sich im Hinblick auf die interne Effizienz der EG. Denn die Mitglieder des Ministerrats sind als Auftraggeber der EG gleichzeitig Auftraggeber nationaler Organisationen, so daß die interne Ineffizienz der EG durch die Ineffizienz nationaler Institutionen verstärkt wird.

In der EG kumulieren sich daher die X-Ineffizienzen der jeweiligen nationalen Organisationen und die der EG-Institutionen. Es ist also nicht auszuschließen, daß selbst in den Fällen, in denen anhand der in den Abschnitten B.I und B.II entwickelten Kriterien eine Kompetenzverlagerung zugunsten der EG sinnvoll erscheint, die theoretisch möglichen Effizienzgewinne durch bürokratische Ineffizienzen wieder aufgezehrt werden.

Aufgrund des politökonomischen Verhaltensmusters der Auftraggeber und Aufgabenträger der EG verspricht eine möglichst weitgehende Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in der EG erhebliche Effizienzgewinne. Anreize zu effizienzmindernden politökonomischen Verhaltensweisen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gehen jedoch nicht nur von der Eigendynamik staatlicher Institutionen, sondern auch von der Einflußnahme organisierter Interessengruppen aus. Werden im Zuge des europäischen Integrationsprozesses

die Strukturen der bestehenden Verteilungskonkordien aufgebrochen, so kann zumindest temporär, d.h. bis zur Herausbildung neuer Verteilungskartelle, eine Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene in dieser Hinsicht ökonomisch effizient sein. Der politische Einfluß etablierter Interessengruppen wird durch die ökonomische Integration vormals segmentierter nationaler Volkswirtschaften in eine supranationale Gemeinschaft auf zweierlei Weise beschnitten (Olson, 1982; 1987):

- Erstens hat die Verlagerung wirtschaftspolitischer Befugnisse auf eine überstaatliche Ebene zur Folge, daß die jeweiligen nationalen Verteilungskartelle ihre Monopolstellung verlieren und sich einem zunehmenden Wettbewerb mit konkurrierenden Verteilungskonkordien anderer Mitgliedsländer um wirtschaftliche "Wohltaten" der neuen supranationalen Politikebene ausgesetzt sehen. Dieser Wettbewerb dürfte um so intensiver ausfallen, je stärker die wirtschaftspolitischen Präferenzen der Interessengruppen variieren, da in diesem Fall die Bildung neuer supranationaler Verteilungskartelle erhebliche Konsensfindungskosten verursacht. Auch die Gruppenorganisation dürfte aufgrund der Vervielfachung der Mitgliederzahl beträchtlich verzögert und erschwert werden.
- Zweitens werden durch die Kompetenzverlagerung die bestehenden institutionellen und persönlichen Kontakte der Verteilungskonkordien zu den politischen Entscheidungsträgern in erheblichem Ausmaß gestört, da die ökonomischen und politischen Integrationsbestrebungen grundsätzlich mit einer Veränderung der institutionellen und persönlichen Aufgabenverteilung einhergehen. Der Aufbau neuer Verteilungskanäle dürfte ähnlich wie die Organisation supranationaler Interessengruppen nur innerhalb längerer Zeiträume möglich sein.

Es ist daher nicht auszuschließen, daß der durch eine Umverteilung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene ausgelöste Anpassungsschock für nationale Verteilungskartelle zumindest kurzfristig die im Vergleich zu nationalen Volkswirtschaften geringere Organisationseffizienz der Entscheidungsorgane der EG kompensieren kann. In den Bereichen der Wirtschaftspolitik, in denen Interessengruppen einen überdurchschnittlich großen Einfluß auf die politische Entscheidungsfindung ausüben, könnten unter diesen Bedingungen sogar Effizienzgewinne durch eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben erzielt werden. So dürfte nicht zuletzt die Übertragung der handelspolitischen Kompetenz auf die Entscheidungsgremien der EG und das damit verbundene Aufbrechen von Verteilungskartellen dazu beigetragen haben, daß die Binnenzölle für gewerbliche Erzeugnisse nach der Gründung der EG innerhalb von zehn Jahren vollständig abgebaut wurden.

Der Mißerfolg der EG bei der weiteren Liberalisierung des Handels und der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit sowie der Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs in den siebziger Jahren deutet jedoch darauf hin, daß zahlreiche Interessengruppen den durch die Bildung des Gemeinsamen Marktes ausgelösten Anpassungsschock spätestens seit der Mitte der siebziger Jahre überwunden haben. Auch die zunehmenden Aktivitäten der EG im Bereich der Regionalpolitik und der sektoralen Strukturpolitik in den achtziger Jahren lassen auf einen zunehmenden Einfluß von Verteilungskartellen schließen. Effizienzgewinne aus einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die supranationale Ebene scheinen daher nur kurzfristig möglich zu sein.

C. Beurteilung der EG-Strukturpolitik im einzelnen

I. Schwerpunkte der Strukturpolitik der EG

Die Analysen des Kapitels B geben den Referenzmaßstab, nach dem die Strukturpolitik der EG aus ökonomischer Sicht bewertet werden kann. Bei jedem einzelnen Politikbereich, der im weiteren Verlauf dieses Kapitels untersucht wird, steht die Frage im Vordergrund, ob die auf dem Weg des europäischen Integrationsprozesses entstandene Aufgabenteilung zwischen nationalen Regierungen und EG sachgerecht ist oder nicht. Dafür bietet es sich an, jene Politikbereiche besonders ausführlich zu analysieren, denen in der Strukturpolitik der EG ein hoher Stellenwert zukommt. Hinweise auf die Bedeutung einzelner Bereiche der EG-Strukturpolitik lassen sich sowohl aus qualitativen Kriterien als auch aus den finanziellen Aufwendungen für die Durchsetzung der differierenden strukturpolitischen Ziele der Gemeinschaft ableiten. Erste Anhaltspunkte für die Auswahl der zu untersuchenden Politikfelder lassen sich aus der Struktur des EG-Haushalts gewinnen.

Tabelle 1 verdeutlicht, daß auch im Haushalt 1992 die Agrarausgaben mit einem Anteil von 54,5 vH (einschließlich Währungsreserve) weiterhin den größten Ausgabenposten darstellen. Dabei liegt der tatsächliche Anteil der Ausgaben für die EG-Agrarpolitik noch über dieser Quote, da auch innerhalb der Strukturfonds agrarpolitische Ziele verfolgt werden. Der zweithöchste Ausgabenblock wird für die Strukturfonds, d.h. für den EFRE, den Europäischen Strukturfonds und den Landwirtschafts- und Fischereifonds, aufgewendet. Dieser Bereich hat in einer längerfristigen Perspektive auch überdurchschnittliche Wachstumsraten zu verzeichnen (Tabelle 2). Die Ziele der Strukturfonds umfassen nach dem EWG-Vertrag (Art. 130a, 130c):

- die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung rückständiger Regionen (Ziel 1),
- die strukturelle Umwandlung von Regionen, Grenzregionen und Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und Ballungszentren), die ernsthaft durch einen Rückgang der industriellen Produktion betroffen sind (Ziel 2),
- die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel 3),
- die Erleichterung der Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (Ziel 4) und

Tabelle 1 — Struktur des EG-Haushalts (Verpflichtungsermächtigungen) 1991–1992

	Mill. ECU		Veränderung (vH)	Anteil am Gesamthaushalt (vH)
	1991	1992	1991–1992	1992
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie	31516,0	35039,0	11,18	52,99
Strukturpolitische Maßnahmen	14804,0	18009,0	21,65	27,24
Strukturfonds	14367,4	17585,3	22,40	26,60
Sonderprogramme zur industriellen Entwicklung in Portugal	119,8	127,7	6,59	0,19
Technische Hilfe und Bewertung	16,8	16,0	-4,67	0,02
Flächenstillegung und Einkommensbeihilfen	300,0	280,0	-6,67	0,43
Politikbereiche mit mehrjähriger Mittelausstattung	2465,8	3114,9	26,33	4,71
Integrierte Mittelmeerprogramme	334,0	466,9	39,80	0,71
Forschung	2131,8	2648,0	24,21	4,00
Sonstige Politikbereiche	5601,9	5135,6	-8,32	7,77
Andere Ausgaben in der Landwirtschaft	173,0	196,6	13,47	0,30
Sonstige regionale Maßnahmen	72,9	86,1	18,15	0,13
Verkehr und Tourismus	140,5	157,2	11,90	0,25
Fischerei	530,8	594,9	12,08	0,90
Bildungs- und Jugendpolitik	218,9	269,8	23,26	0,40
Kultur, Information und Kommunikation	75,0	99,7	32,92	0,15
Sonstige Sozialmaßnahmen	111,7	149,7	33,95	0,23
Energie	167,5	186,4	11,25	0,28
Nukleare Sicherheit	7,9	9,6	22,14	0,01
Umwelt	119,0	121,0	1,73	0,19
Verbraucherschutz	14,5	20,5	41,56	0,03
Wiederaufbauhilfen	22,4	18,7	-16,74	0,03
Binnenmarkt, Industrie, Innovation, Informationsmarkt	258,1	268,3	3,96	0,40
Statistische Informationen	44,2	47,0	6,34	0,07
Nahrungsmittelhilfe	656,9	522,0	-20,53	0,79
Asien und Lateinamerika	479,8	590,0	22,97	0,89
Mittelmeerraum	326,7	429,7	31,54	0,66
Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit	391,4	335,4	-14,32	0,50
Mittel- und Osteuropa	803,0	1033,0	28,64	1,56
(ex-) UdSSR	400,0	0,0	-100,00	0,00
Hilfen im Rahmen der Golfkrise	587,0	0,0	-100,00	0,00
Erstattungen und Verwaltung	3981,8	3819,3	-4,08	5,77
Währungsreserve	1000,0	1000,0	0,00	1,52
Gesamtbetrag	59369,6	66117,9	11,37	100,00

Quelle: KOM (Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Vol. 24, 1991, Nr. 12, S. 127–128).

Tabelle 2 — Entwicklung des EG-Haushalts nach Obergruppen 1971–1992
(Mill. ECU)

	1971	1980	1984	1988	1992
EAGFL, Abteilung Garantie	1756,0	11485,5	18333,0	27500,0	35093,0
Agrarstrukturen		460,0	810,1	1201,6	
Regionalpolitik	} 118,0	1484,7	2267,4	4006,3	} 17585,3
Sozialpolitik		972,7	2059,9	3119,4	
Forschung, Energie	64,0	443,4	1018,3	1360,4	2834,3
Anderes	269,0	2645,6	4785,8	8156,5	10605,3
Insgesamt	2207,0	17491,9	29264,5	45344,2	66117,9

Quelle: EG (1989); KOM (Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Vol. 24, 1991, Nr. 12, S. 127–128).

- im Hinblick auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik die Beschleunigung struktureller Anpassungsmaßnahmen im Agrarsektor (Ziel 5a) sowie die Förderung der Entwicklung ländlicher Regionen (Ziel 5b).

Da auch mit der Arbeitsmarkt- und der Agrarpolitik innerhalb der Strukturfonds überwiegend regionale Zielsetzungen verfolgt werden, kann ein Großteil der Fondsmittel der Regionalpolitik zugeordnet werden. Neben der Agrar- und der Regionalpolitik weist auch die Forschungspolitik mit 4,0 vH einen hohen Anteil am EG-Haushalt auf, der auf eine überdurchschnittlich starke Ausweitung der verfügbaren Finanzmittel in den letzten fünf Jahren zurückzuführen ist (Tabellen 1 und 2). Die Ziele und Auswirkungen der regionalpolitischen und technologiepolitischen Maßnahmen der EG sollen daher im folgenden näher untersucht werden. Auf eine Analyse der EG-Agrarmarktpolitik wird hier jedoch verzichtet, da eine eingehende Untersuchung dieses Problemkreises den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

Andere EG-Politiken gewinnen ihre Relevanz weniger aus der Höhe der für sie aufgewendeten Mittel, sondern sind vielmehr ausschließlich aufgrund ihrer strukturellen Wirkungen von Bedeutung. Im Rahmen der sektorspezifischen Politiken sind vor allem die Stahlpolitik, die Verkehrspolitik, die Industriepolitik und die Energiepolitik von Interesse. So gibt der EGKS-Vertrag der EG-Kommission weitreichende Kompetenzen im Hinblick auf ein dirigistisches Zwangsquotensystem. Im Verkehrssektor und in der Energiepolitik gehen von der EG-Kommission wesentliche Anstöße zu einer Deregulierung nationaler Aufsichtssysteme aus, und die EG-Industriepolitik hat durch die Verträge von Maastricht einen neuen Stellenwert bekommen. Schließlich bildet die Wettbewerbspolitik seit jeher einen Grundpfeiler der EG-Strukturpolitik, da sie die

Grundlage der Sicherung des Gemeinsamen Marktes darstellt. Auch dieser Politikbereich ist daher in die Analyse der EG-Politik im Hinblick auf ihre Ziele, Wirkungen und Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik einzubeziehen.

II. Regionalpolitik

Die EG hat im wesentlichen zwei Instrumente, mit denen sie unmittelbar und gezielt auf regionalpolitische Zielsetzungen einwirken kann: die Strukturfonds und die Beihilfenaufsicht. Während die Beihilfenaufsicht schon in den Römischen Verträgen kodifiziert wurde, waren eigene regionalpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft zunächst nicht vorgesehen. Zwar enthielt die Präambel der Römischen Verträge schon die Zielformulierung, daß die Mitgliedsländer mit diesen Verträgen beabsichtigen, "ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern". Aber eine Handlungsverpflichtung für die Gemeinschaftsebene wurde nicht vorgegeben, auch wenn es in manchen Mitgliedsländern markante regionalpolitische Probleme gab und — insbesondere in Italien — räumlich gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ihrer Lösung eingesetzt wurden. Erst 1975, im Zuge der Erweiterung der Gemeinschaft um das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland, wurde — nicht zuletzt auf Drängen des Vereinigten Königreichs, aber auch Italiens — der Europäische Fonds für regionale Entwicklung geschaffen (EFRE), mit dem eigene regionalpolitische Maßnahmen der EG finanziert werden sollen (Krieger-Boden, 1987, S. 86 f.; Schoneweg, 1992, S. 2). Seither haben sich die rechtlichen Grundlagen der EG-Regionalpolitik nachhaltig in Art und Umfang geändert. Auch die Beihilfenaufsicht hat an Intensität zugenommen und zunehmend gestalterisches Profil entwickelt.

1. Ziele und Instrumente der aktiven Regionalpolitik der EG³⁸

Der EG-Kommission stehen vor allem zwei Gruppen von finanziellen Instrumenten zur Verfügung, um ihre operationale Regionalpolitik zu betreiben: die

³⁸ Dieser Abschnitt stützt sich stark auf Krieger-Boden (1987) und — vor allem — auf Waniek (1992b).

Strukturfonds sowie die sonstigen Instrumente. Die Strukturfonds umfassen den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung.

Die sonstigen Instrumente sind die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI).

a. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung

Mit der Einrichtung des Regionalfonds im Jahr 1975 wurde vor allem beabsichtigt, die regional unterschiedlichen Auswirkungen des EAGFL zu kompensieren. Der Agrarfonds begünstigte Länder mit landwirtschaftlichen Überschüssen vor allem bei Produkten wie Weizen, Milch und Rindfleisch. Länder wie das Vereinigte Königreich und Italien befanden sich gegenüber diesem Fonds in einer Nettozahlerposition. Vor allem die britische Regierung beharrte auf der Einführung eines Kompensationsinstruments, nicht zuletzt, um der innenpolitischen Opposition gegen den EG-Beitritt den Wind aus den Segeln zu nehmen. Sie konnten dies um so nachdrücklicher fordern, als das Durchschnittseinkommen im Vereinigten Königreich, ebenso wie das Italiens, unter dem der EG insgesamt lag. Der Regionalfonds sollte, so die erklärte Zielsetzung, im Rahmen der innergemeinschaftlichen Solidarität einen Umverteilungsbeitrag von den reichen an die armen Länder leisten. Die in den Römischen Verträgen implizit enthaltene Zielsetzung wurde damit für die Gemeinschaft als Handlungsauftrag vorgegeben. Grundsätzlich sollte die Gemeinschaft nur in stark benachteiligten Gebieten intervenieren. Dabei sollte der Fonds die regionalpolitischen Initiativen der Mitgliedsländer ergänzen, nicht jedoch ersetzen.

α. *Beteiligungsphase (1975–1979)*

Angesichts der speziellen Bedingungen des EFRE trug die gemeinsame Regionalpolitik in den Jahren 1975–1979 den Charakter einer Beteiligung der EG an den nationalen Regionalpolitiken. Die Mittel des Regionalfonds der Gemeinschaft wurden den Mitgliedsländern auf Antrag im Rahmen von Länderquoten gewährt. Dabei erhielten die Länder auf niedrigerem Entwicklungsniveau im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil höhere Quoten als Länder mit höherem Entwicklungsstand (Tabelle 3). Der Einsatz der EFRE-Mittel war nur in den Gebieten möglich, in denen die Mitgliedsländer selbst Regionalbeihilfen einsetzten. Über die Prioritäten hinsichtlich der zu fördernden Regionen und Pro-

Tabelle 3 — Verteilung der EFRE-Mittel auf die Mitgliedsländer 1975–1988 (vH)

	EFRE-Länderquoten			EFRE-Beteiligungsspannen			
	1975–1977	1979–1980	1981–1984	1985		1986–1988	
				Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Belgien	1,50	1,39	1,11	0,90	1,20	0,61	0,82
Bundesrepublik Deutschland	6,40	6,00	4,65	3,70	4,81	2,55	3,40
Dänemark	1,30	1,20	1,06	0,51	0,67	0,34	0,46
Frankreich	15,00	16,86	13,64	11,05	14,74	7,48	9,96
Griechenland	–	–	13,00	12,35	15,74	8,63	10,64
Irland	6,00	6,46	5,94	5,64	6,83	3,82	4,61
Italien	40,00	39,39	35,49	31,94	42,59	21,62	28,79
Luxemburg	0,10	0,09	0,07	0,06	0,08	0,04	0,06
Niederlande	1,70	1,58	1,24	1,00	1,34	0,68	0,91
Portugal	–	–	–	–	–	10,66	14,20
Spanien	–	–	–	–	–	17,97	23,93
Vereinigtes Königreich	28,00	27,03	23,80	21,42	28,56	14,50	19,31
Insgesamt	100,00	100,00	100,00	88,63	116,56	88,63	117,09

Quelle: ABl. (b, Nr. L73, 21.3.1975, Nr. L35, 9.2.1979); EFRE (1985).

jekte entschieden die Mitgliedsländer selbst im Rahmen von regionalen Entwicklungsprogrammen. Die EFRE-Beteiligung setzte eine Mindestinvestitionshöhe des zu fördernden Projektes von 50000 Europäischen Rechnungseinheiten (ERE) voraus. Es konnten sowohl private Investitionen im sekundären und tertiären Sektor als auch öffentliche Infrastrukturvorhaben im Rahmen des EFRE gefördert werden. Bei privaten Maßnahmen mußten mindestens zehn Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden; öffentliche Vorhaben mußten sich auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur beziehen. Die Fondsbeteiligung belief sich auf maximal 20 vH der Investitionssumme der privaten und auf 30 vH der öffentlichen Maßnahmen.

Der gemeinsamen Regionalpolitik in der Form der ersten EFRE-Verordnung werden vornehmlich folgende Kritikpunkte entgegengehalten (vgl. Waniek, 1992b, S. 50 f.):

- (1) Die Fondsmittel würden sich nicht auf besonders bedürftige Regionen konzentrieren (Gießkannenprinzip), sie substituierten lediglich nationale durch gemeinschaftliche Mittel. Beides zusammen liefe auf eine Art Ra-

batt auf die nationalen Beitragszahlungen hinaus, vor allem für die wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsländer.

- (2) Die Maßstäbe für die Förderungswürdigkeit seien zu eng gefaßt, um den vielfältigen und äußerst unterschiedlichen Problemlagen in den Mitgliedsländern gerecht zu werden.
- (3) Dem gemeinschaftlichen Konvergenzziel würde nicht genügend Rechnung getragen, da auch reiche Länder Regionalpolitik betreiben würden und daher relativ reiche Regionen finanzielle Mittel des Gemeinschaftsfonds erhielten, während einige Regionen der armen Länder national nicht gefördert würden und ihnen daher der Zugang zu Gemeinschaftsmitteln versperrt bliebe.

ß. *Abkoppelungsphase von den nationalen Regionalpolitiken (1979–1984)*

Weil dieser Zustand von den europäischen Gremien als unbefriedigend empfunden wurde, ist der Regionalfonds im Jahr 1979 umgestaltet worden. Der Rat betonte dabei die Notwendigkeit, daß der Fonds nicht nur wie bisher die Regionalpolitik der Mitgliedsländer durch die Beteiligung an ihren regionalpolitischen Aufwendungen unterstützen, sondern auch selbst mit "spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen" zur regionalen Entwicklung beitragen müsse. Um gemeinschaftliche Vorhaben finanzieren zu können, wurde eine "quotenfreie Abteilung" in Höhe von 5 vH der gesamten Fondsmittel geschaffen. Daraus ergab sich für die EG-Kommission ein größerer Spielraum, Regionen nach Maßgabe eigener Kriterien — auch außerhalb der nationalen Förderkulisse — zu unterstützen, um die regionalpolitisch unerwünschten Wirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auszugleichen oder den Folgen besonders schwerwiegender Strukturprobleme entgegenzuwirken. Die Mittel der quotenfreien Abteilung wurden in umfangreichen Sonderprogrammen vergeben, um u.a. die wettbewerblichen Wirkungen der Süderweiterung der EG abzufedern und die Umstrukturierungsbemühungen in Stahl-, Schiffbau- und Textilregionen zu erleichtern.³⁹ Mit der Einführung der quotenfreien Abteilung koppelte sich die EG-Regionalpolitik tendenziell von den nationalen Regionalpolitiken ab. Dennoch gelang es nicht, den Charakter des EFRE als eine Art Rabatt auf die na-

³⁹ Die Mitgliedsländer beantragten diese Art von Sonderprogrammen bei der Kommission, die ihrerseits die Anträge dem Rat zum — einstimmigen — Beschluß über Art der Fördermaßnahme, die Fördergebiete, die Höhe der EFRE-Beteiligung und die Finanzierungsmodalitäten vorlegte. Durch diese Programme konnten auch öffentliche Vorhaben gefördert werden, die sich nicht mehr allein auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur beziehen, sondern die der allgemeinen Entwicklung einer Region dienen. Für Beihilfen im Rahmen des quotengebundenen EFRE-Fonds erhöhte sich der Höchstsatz der Beteiligung an Infrastrukturinvestitionen von 30 vH auf 40 vH.

tionalen Beitragszahlungen zu beseitigen. Auch wurde das Diktat der Einstimmigkeit mit der daraus folgenden Mühsal der Beschlußfassung im Rat als negativ empfunden.

γ. *Konzipierung einer eigenständigen EG-Regionalpolitik (1985–1988)*

Im Jahr 1985 wurden vor allem die quotengebundenen Unterstützungsmaßnahmen, nunmehr als Interventionen bezeichnet, tiefgreifend umgestaltet. Die wichtigste Neuerung war die Abkehr von festen Quoten hin zu einem System von Beteiligungsspannen, die jeweils für einen Dreijahreszeitraum festgesetzt wurden (Tabelle 3). Garantiert wurden den einzelnen Mitgliedsländern Mittel in Höhe der angegebenen Untergrenzen. Im Rahmen der verbleibenden Mittel in Höhe von rund 11 vH konnte die Kommission nach eigenem Ermessen Fördermittel auf die Anträge der Mitgliedsländer verteilen; allerdings konnte kein Land über die vorgesehene Obergrenze hinaus gefördert werden. Reichten Länder Anträge über die Untergrenze hinaus ein, konnte die Kommission aus den vorgelegten Anträgen eine Auswahl treffen und hatte so einen deutlich erhöhten Entscheidungsspielraum über die jeweils realisierte Regionalpolitik in den Mitgliedsländern.

Eine weitere Veränderung bestand darin, daß neben die Finanzierung einzelner Projekte nun die Finanzierung umfassender Entwicklungsprogramme für bestimmte Gebiete trat. Vorgesehen sind Gemeinschaftsprogramme, die von der Kommission initiiert werden (wie z.B. STAR für Telekommunikation, VALOREN zur Erschließung des endogenen Entwicklungspotentials, RESIDER für die Umstrukturierung von Eisen- und Stahlrevieren, RENAVAL für die Strukturanpassung von Schiffbaugebieten), und Nationale Programme im Gemeinschaftlichen Interesse (NPGI). Bei den Gemeinschaftsprogrammen handelt es sich um ein Bündel kohärenter mehrjähriger Maßnahmen, die unmittelbar mit der Durchführung von Politiken der Gemeinschaft zusammenhängen und die prinzipiell die Hoheitsgebiete mehrerer Mitgliedsländer betreffen. Der Rat entscheidet über diese Programme mit qualifizierter Mehrheit. Die Beteiligung kann bis zu 55 vH der Maßnahmen betragen. Die NPGI betreffen Maßnahmen innerhalb einzelner Mitgliedsländer und sind an die nationale Förderkulisse gebunden. Bezüglich Förderhöhe und -modalitäten gelten die gleichen Vorschriften wie für die Gemeinschaftsprogramme. Eine Sonderform der NPGI sind die Integrierten Entwicklungsmaßnahmen (IEM). Bekanntestes Beispiel sind die Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP). Kernpunkt der IEM ist die horizontale Koordination der regionalpolitischen Instrumente des EFRE, der übrigen regionalen Finanzierungsinstrumente und der an Regionalentwicklungsprogrammen beteiligten Staaten.

Der EFRE hat sich somit von einer gemeinschaftlichen Ergänzungsförderung im Rahmen der nationalen Regionalpolitiken zu einer Institution entwickelt, mit der die Kommission selbst interventionistische Regionalpolitik betreibt. Dies ist vor allem auf die der Kommission neu zugefallene Kompetenz, die Marge auf die Mitgliedsländer zu verteilen, sowie auf die bevorzugte Programmförderung und nicht zuletzt auf die beträchtliche Ausweitung des EFRE-Etats zurückzuführen (Tabelle 4). Allerdings ist dadurch die Fondsverwaltung komplizierter geworden.

Tabelle 4 — Höhe, Entwicklung und Struktur des EG-Budgets nach politischen Bereichen 1975, 1980, 1985 und 1990^a

	Budgetbereich				
	insgesamt	EAGFL	EFRE	ESF	andere
	<i>Mill. ECU</i>				
1975	6214	4587	150	360	1117
1980	16057	11596	752	502	3208
1985	28223	20546	1624	1413	4629
1990	46809	30205	4705	3322	8577
	<i>Durchschnittliche jährliche Steigerung (vH)</i>				
1985/1975	16,3	16,2	26,9	14,6	15,3
1990/1975	14,4	13,4	25,8	16,0	14,4
	<i>Anteile (vH)</i>				
1975	100,0	73,8	2,4	5,8	18,0
1980	100,0	72,2	4,7	3,1	20,0
1985	100,0	72,8	5,8	5,0	16,4
1990	100,0	64,5	10,1	7,1	18,3

^aOhne EGKS-Verwaltungsbudget und Europäischen Entwicklungsfonds.

Quelle: KOM (n, statistischer Anhang; z).

δ. Reform durch die Einheitliche Europäische Akte 1986

Mit der EEA wurde dem Teil III des EWG-Vertrags über "die Politik der Gemeinschaft" der Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" hinzugefügt. In den neuen Art. 130a ff. wird das bereits in der Präambel formulierte Ziel, die Wirtschaft der Mitgliedsländer zu harmonisieren und Entwicklungsabstände und -rückstände abzubauen, noch einmal hervorgehoben; die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wie die Ausrichtung der Strukturfonds werden diesem Ziel ausdrücklich untergeordnet. Der markanteste Ausdruck des politi-

schen Willens, die Konvergenz zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedsländer durch ein beschleunigtes Wachstum in den rückständigen Gebieten der Gemeinschaft zu fördern, ist die reale Verdoppelung der Haushaltsmittel für die Strukturfonds von 1987 bis 1992. Dadurch stieg deren Anteil am Gesamthaushalt von 16 vH auf 25 vH im Jahr 1992.

Die Reform beruht auf drei Hauptgrundsätzen: (1) Konzentration der Maßnahmen auf fünf vorrangige Ziele, (2) Partnerschaft zwischen der Kommission und Mitgliedstaaten und (3) die Kohärenz, insbesondere die Übereinstimmung mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus strebt die Kommission mit der Reform eine höhere Effizienz bei der Fondsverwaltung sowie der Durchführung der Interventionsmaßnahmen an.⁴⁰

Die fünf vorrangigen Ziele sind in Übersicht 1 aufgeführt. Bei der Konzentration geht es darum, die strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft auf die Regionen und Gebiete mit den größten Schwierigkeiten (Ziele Nr. 1, 2 und 5b) sowie auf die prioritären Interventionsbereiche (Ziele Nr. 3, 4 und 5a) zu verdichten. Dabei ist eine ständige Koordinierung der jeweiligen Finanzinstrumente untereinander erforderlich. Der Gedanke, der bislang lediglich in den Integrierten Entwicklungsprogrammen zum Tragen kam, gilt nunmehr für die gesamte Palette der regionalpolitischen Interventionen.

Unter Partnerschaft versteht die Kommission eine "enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den von ihm bezeichneten, auf nationaler, lokaler und sonstiger Ebene zuständigen Behörden". Dabei erstreckt sich die Partnerschaft auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Aktionen. Wie die Partnerschaft konkret ausgeübt wird, hängt vom institutionellen Aufbau der einzelnen Mitgliedstaaten und ihren Gepflogenheiten ab. Die Partnerschaft wird mithin eine gewisse Dezentralisierung der gemeinschaftlichen Strukturvorhaben mit sich bringen, damit diese den realen Gegebenheiten vor Ort besser gerecht werden. Die Partnerschaft ist vom Grundsatz der Subsidiarität abgeleitet, was aus der Sicht der Kommission bedeutet, daß ihre Strukturpolitik ergänzend zu den vor Ort ergriffenen Initiativen hinzutreten muß.

Durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik soll die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten gefördert werden. Die gemeinschaftlichen Förderkonzepte und die Pläne sollen so umgestaltet werden, daß eine Verbindung zwischen den Interventionsprioritäten der Strukturfonds und den wirtschaftspolitischen Orientierungen der Mitgliedsländer hergestellt werden kann. Damit sollen größtmögliche Synergieeffekte zwischen den gemeinschaftlichen Strukturvorhaben und den nationalen Maßnahmen erzielt werden.

⁴⁰ Vgl. zum folgenden KOM (q, S. 13 ff.).

Übersicht 1 — Fünf vorrangige Ziele der Verwendung der EG-Strukturfonds

Ziel	Fonds
<i>Ziel Nr. 1</i> Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner unter oder nahe bei 75 vH des EG-Durchschnitts)	EFRE, ESF, EAGFL, EIB, EGKS
<i>Ziel Nr. 2</i> Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtischer Verdichtungsräume), die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind (Kriterien: Arbeitslosenquote im Schnitt über dem EG-Durchschnitt, rückläufige Beschäftigung in der Industrie)	EFRE, ESF, EIB, EGKS
<i>Ziel Nr. 3</i> Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Arbeitnehmer über 25 Jahre, die länger als 12 Monate arbeitslos sind)	ESF, EIB, EGKS
<i>Ziel Nr. 4</i> Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (Arbeitsplatzsuchende unter 25 Jahren)	ESF, EIB, EGKS
<i>Ziel Nr. 5</i> 5a: Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft; 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes	EAGFL EAGFL, EFRE, ESF, EIB

Quelle: KOM (q).

Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds wird nicht nur durch die reale Verdoppelung der Mittel in dem Zeitraum 1987–1992 verbessert; aufgrund des Gebots des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft dürfen auch über die für die Strukturfonds bereitgestellten Mittel hinaus noch weitere Haushaltsmittel der Gemeinschaft mobilisiert werden. Die erhebliche Aufstockung der Haushaltsmittel dürfte im übrigen, vor allem durch das Verfahren des kombinierten Einsatzes von Zuschüssen und Darlehen, eine Hebelwirkung auf die Vergabe von Gemeinschaftsdarlehen durch die EIB und die EGKS entfalten. Die Aufstockung der Finanzmittel soll in signifikanter Weise den unter Ziel Nr. 1 fallenden Regionen zugute kommen (vgl. Tabelle 5).

Mit der Reform der Strukturfonds ist eine konzeptionelle Änderung verbunden. Bei der Planung strukturpolitischer Maßnahmen wird nicht mehr in Vorhaben gedacht, sondern in Programmen. In operationaler Hinsicht ergeben sich aus der Reform vier Phasen, die sich teilweise zeitlich überschneiden können:

Tabelle 5 — Aufschlüsselung der Strukturfonds nach prioritären Zielen 1989–1993

Regionen	Mrd. ECU ^a			vH
	1989	1993	1989–1993	
Ziel Nr. 1	5,6	9,2	37,0	65,4
Ziel Nr. 2	1,0	1,5	6,4	11,3
Ziele Nr. 3 und 4	1,2	1,8	7,2	12,7
Ziel Nr. 5 a	0,6	0,7	3,3	5,8
Ziel Nr. 5 b	0,3	0,9	2,7	4,8
Ziele insgesamt	8,7	14,1	56,6	100,0
Übergangsmaßnahmen und innovatorische Aktionen (1989–1993)	0,3	0,4	1,7	
Fonds insgesamt	9,0	14,5	73,2	

^aZu Preisen von 1988.

Quelle: KOM (q).

- (1) Die Mitgliedstaaten bzw. die von ihnen benannten zuständigen Stellen auf nationaler, regionaler und sonstiger Ebene erstellen Mehrjahrespläne (in der Regel drei bis fünf Jahre), in denen der Handlungsbedarf dargestellt wird.
- (2) Die Kommission legt bei der Aufstellung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) in Abstimmung mit den Partnerinstitutionen die Prioritäten fest.
- (3) In der spezifisch-operationellen Phase, die ebenfalls partnerschaftlich gestaltet wird, werden die GFK unter Einsatz geeigneter Interventionsformen in die Tat umgesetzt.
- (4) Die GFK und die Interventionen werden gemeinsam von Kommission und Mitgliedstaaten begleitet, bewertet und gegebenenfalls angepaßt.

Die GFK können auch von der Kommission initiiert und in Übereinstimmung mit dem Mitgliedstaat umgesetzt werden.

Für die finanziellen Interventionen im Rahmen der GFK stehen folgende Instrumente zur Verfügung:

- Kofinanzierung operationeller Programme;
- Beteiligung an nationalen Beihilferegelungen;
- Gewährung von Globalzuschüssen an Mittlerorganisationen, die von den Nationalstaaten dazu ermächtigt werden, die Haushaltsmittel für Maß-

nahmen zu verwalten, die von einer Vielzahl kleinerer oder mittelgroßer Projektträger durchgeführt werden;

- Beihilfe für einzelne Projekte;
- Beteiligung an der Finanzierung von Analysen und Voruntersuchungen für Entwicklungspläne.

Die Bewilligung von Fördermitteln der Gemeinschaft richtet sich nach einem komplexen System von Kriterien, das sich an der Zuordnung der Projekte zu bestimmten Zielen orientiert. Die Interventionssätze der Gemeinschaftsbeteiligung werden vor allem bestimmt nach (i) der Intensität der regionalen und sozialen Probleme, (ii) der Finanzkraft des jeweiligen Mitgliedlandes und seines relativen Wohlstandsniveaus sowie (iii) dem besonderen gemeinschaftlichen und regionalen Interesse an der geförderten Maßnahme. Für die Ziel-1-Regionen, jenen Regionen also, denen das größte Interesse gilt, liegt der Fördersatz bei mindestens 50 und maximal 75 vH der insgesamt gewährten öffentlichen Beihilfen (für alle anderen Regionen 25 bis 50 vH). Die Beihilfen der Gemeinschaft dürfen in den Ziel-1-Regionen 50 und in den anderen Regionen 30 vH der Gesamtkosten eines Vorhabens nicht überschreiten. Die Reform der strukturpolitischen Interventionen der Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte ist also — neben der substantiellen Ausweitung der dafür zur Verfügung stehenden Mittel — durch eine tiefer gegliederte zwischenstaatliche Zusammenarbeit und durch eine deutlich ausgeweitete Kompetenz der EG bei der Planung regionalpolitischer Maßnahmen geprägt. Hervorzuheben ist auch, daß nach Maßgabe von Art. 130e EEA die den EFRE betreffenden Durchführungsbeschlüsse vom Rat nunmehr mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

b. Die anderen Strukturfonds

α. *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft*

Der EAGFL wurde 1962 als Agrarfonds der Gemeinschaft gegründet. Er besteht aus zwei Abteilungen, nämlich der Abteilung Garantie, aus der die marktpolitischen Interventionen finanziert werden, sowie der Abteilung Ausrichtung, die zur Finanzierung agrarstruktureller Interventionen dient. Während der Garantiefonds mit 53 vH den größten Anteil des gesamten EG-Haushalts auf sich vereint, sind die Mittel der Abteilung Ausrichtung ausgesprochen bescheiden (vgl. Abschnitt C.I). Die Abteilung Ausrichtung ist grundsätzlich unabhängig von den Strukturinstrumenten EIB und ESF, allerdings ist sie durch die Reform

der Einheitlichen Europäischen Akte ebenfalls in die integrierte Förderkonzeption mit den fünf vorrangigen Zielen eingebunden worden.

β. *Der Europäische Sozialfonds*

Der ESF wurde schon mit den Römischen Verträgen eingeführt (Art. 123 ff. EWGV). Sein Zweck ist nach dem Vertragstext darauf gerichtet, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die berufliche und örtliche Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern. Der ESF hat zwar eine primär auf den Arbeitsmarkt bezogene Funktion (Finanzierung von Ausbildung und Umschulung, insbesondere Jugendlicher und Langzeitarbeitsloser; Zuschüsse zur Erhöhung der regionalen Mobilität; Beihilfen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und für Firmengründungen). Die regionale Komponente des ESF ist aber stark ausgeprägt wegen der zumeist räumlichen Konzentration der Arbeitsmarktprobleme in den strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft. So werden rund vier Fünftel der Mittel des ESF durch regionale Kriterien bestimmt. Dabei ist vorgesehen, daß 40 vH aller Mittel, mit denen sich der ESF an Maßnahmen der Mitgliedstaaten beteiligt, den benachteiligten Gebieten im Mittelmeerraum und in Irland sowie den französischen überseeischen Departements zugute kommen müssen. Im Verhältnis zum EFRE übernimmt der ESF damit wegen seines anders gelagerten Aufgabenfeldes eine Ergänzungsfunktion. Diese regionalpolitische Funktion ist durch die Einheitliche Europäische Akte noch verstärkt worden.

γ. *Die Europäische Investitionsbank*⁴¹

Die EIB wurde schon 1957 durch den EWG-Vertrag als autonome Institution ins Leben gerufen (Art. 129, 130). Sie ist im Eigentum der Mitgliedsländer und soll zur "ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes" durch die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften beitragen. Die Mittel nimmt die EIB auf den internationalen Kapitalmärkten auf, mit der Vergabe der Mittel soll sie keinen Erwerbszweck verfolgen. Von 1986 bis 1990 wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 50 Mrd. ECU vergeben.

⁴¹ Die EIB verwaltet auch die Mittel des Neuen Gemeinschaftsinstruments. Dieses neue Finanzierungsinstrument wurde 1978 eingerichtet. Es erlaubt der Kommission, im Namen der EG auf den Kapitalmärkten Anleihen aufzunehmen und daraus Darlehen zur Investitionsfinanzierung zu vergeben. Ziel dieser Förderung ist die Erleichterung der Anpassung vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen an den sektoralen und regionalen Strukturwandel. Vor allem in der ersten Hälfte der achtziger Jahre wurde dieses Instrument verstärkt genutzt (1982 und 1983 jeweils rund 1,3 Mrd. ECU); im Jahr 1990 wurden lediglich Darlehen in Höhe von 24 Mill. ECU vergeben — dieses Instrument ist mithin nahezu bedeutungslos geworden.

Die Tätigkeit der EIB hat eine ausgeprägte regionale Dimension: Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete stehen an erster Stelle des in Art. 130 formulierten Aktivitätsbereichs, und auch die beiden anderen Vorgaben (Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen im Integrationsprozeß, gemeinsame Vorhaben von Mitgliedsländern) beziehen sich auf weniger finanzstarke Mitgliedstaaten. Von den Mitteln der EIB werden rund zwei Drittel für regionale Entwicklungsmaßnahmen verwendet. Die Reform der EG-Regionalpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte bindet auch die EIB in die Konzentration der Gemeinschaftspolitik auf die fünf Ziele ein; von den Gesamtmitteln der EIB wurden in den Haushaltsansätzen 1989–1993 drei Fünftel dafür vorgesehen, davon gehen wiederum knapp zwei Drittel in Beteiligungen an Projekten in Ziel-1-Regionen. Einen Überblick über die regionale und finale Aufteilung der Darlehen vermittelt Tabelle 6.

Tabelle 6 — Darlehen der EIB nach Standort der Vorhaben und gemeinschaftspolitischen Zielen 1986–1990 (Mill. ECU)

	Regional- entwick- lung	Infrastruk- tur von ge- meinsamem Interesse	Umwelt- schutz, Lebens- rahmen	Energie- politische Ziele	Wettbe- werbsfä- higkeit der Unterneh- men und eu- ropäische Integration	Kleine und mittlere Unterneh- men außer- halb der Förderge- biete
Belgien	154,6	6,0	10,4	–	83,3	64,1
Bundesrepublik Deutschland	1086,7	65,1	1270,4	508,5	498,8	154,0
Dänemark	831,1	904,3	85,3	963,5	8,2	141,9
Frankreich	3389,0	1441,0	182,2	294,0	443,7	564,4
Griechenland	1015,5	80,2	329,8	422,9	–	7,2
Irland	945,9	280,2	93,4	130,5	3,4	–
Italien	10492,6	1334,3	2625,0	4051,5	1936,1	1147,5
Luxemburg	11,8	19,8	–	–	–	–
Niederlande	359,7	355,7	3,0	3,2	371,1	69,6
Portugal	2467,4	245,3	71,9	467,7	329,0	36,3
Spanien	3347,4	2036,3	642,9	553,7	628,1	358,4
Vereinigtes Königreich	2938,4	1334,6	1758,5	1973,5	594,1	58,0
Insgesamt	27040,1	8102,8	7072,8	9369,0	4895,8	2601,4

Quelle: EIB (1990).

Mit ihren Beteiligungen an Investitionsprojekten fördert die EIB nicht nur größere Unternehmen, sondern kann durch das Zwischenschalten von Mittler-

organisationen auch kleine und mittlere Unternehmen erreichen (diese Konstruktion wurde ebenfalls bei der Reform der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt). Für die Darlehensnehmer erhöht sich durch die Aktivität der EIB die Verfügbarkeit von Krediten, die zudem zu günstigeren Konditionen als marktüblich gewährt werden. Dies dürfte gerade für Unternehmen und öffentliche Körperschaften in jenen Ländern erhebliche Vorteile bringen, die auf den internationalen Kapitalmärkten vergleichsweise hohe Zinsen zahlen müßten, sie partizipieren mithin an der hohen Bonität der EIB.

ö. *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*

Die EGKS ist gleichsam eine Monade der EG. Sie wurde 1951 gegründet, um einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl zu etablieren. Ihre Aufgabe, zinsverbilligte Kredite und Beihilfen an Unternehmen des Montanbereichs zu vergeben, ist zwar keine explizit regionalpolitische, sondern eine sektorale Aufgabe (vgl. Abschnitt C.IV.1). Wegen der regionalen Konzentration der Montanunternehmen hat diese Förderung jedoch eine deutliche regionalpolitische Relevanz. Dies wurde bei der Reform der EG-Regionalpolitik durch die Einheitliche Europäischen Akte ausdrücklich dadurch unterstrichen, daß auch die EGKS in die fünf vorrangigen Ziele eingebunden wurde. Dabei konzentriert sich die Aktivität der EGKS naturgemäß auf die Ziel-2-Regionen. Demzufolge entfallen die meisten EGKS-Darlehen auf die Bundesrepublik Deutschland (1988: 39 vH) und auf das Vereinigte Königreich (32 vH).

c. *Die Erweiterung der Instrumente durch Maastricht*

Im Vertrag über die Politische Union, der in Maastricht unterzeichnet wurde, wird die herausragende Rolle der Strukturfonds für den sozialen und ökonomischen Zusammenhalt der Gemeinschaft erneut betont sowie die Notwendigkeit hervorgehoben, im Verlauf des Jahres 1992 eine Bewertung der Gemeinschaftsaktivitäten vorzunehmen und in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die Fonds in finanzieller Hinsicht hinreichend ausgestattet sind vor dem Hintergrund der Verpflichtungen der Gemeinschaft für die Kohäsion. Im neu gefaßten Art. 130d die Einrichtung des Kohäsionsfonds beschlossen, der finanzielle Mittel zur Verfügung stellen soll für Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes und der transeuropäischen Netzwerke in der Verkehrsinfrastruktur in solchen Ländern, in denen das Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 90 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt und die ein Programm zur Erfüllung der in Art. 104B über die Wirtschafts- und Währungsunion festgelegten Konvergenzbedingungen durchführen.

Mit dieser Förderungsmöglichkeit soll sichergestellt werden, daß Maßnahmen der für die Integration und die regionale Entwicklung als unabdingbar angesehenen Infrastrukturverbesserungen nicht im Rahmen einer zur Konvergenz erforderlichen restriktiven Budgetpolitik auf der Strecke bleiben. Die EG verfügt mit ihren Strukturfonds über eine ganze Palette von Fördermaßnahmen, die sie im Sinne des Kohäsionsziels einsetzt.

2. Ziele und Instrumente der Beihilfenaufsicht

Bevor auf Ziele, Instrumente und Verfahren der Beihilfenkontrolle näher eingegangen wird, sollen im folgenden Abschnitt zunächst deren Objekte, nämlich die regionalen Beihilfen der einzelnen Mitgliedstaaten, vorgestellt werden. Diese unterscheiden sich z.T. recht deutlich voneinander.

a. Die Regionalbeihilfen der Mitgliedsländer im Überblick⁴²

Die Regierungen in allen EG-Ländern betreiben Regionalpolitik. Im allgemeinen zielt die Regionalpolitik darauf ab, Regionen und nicht einzelne Wirtschaftsbereiche zu begünstigen; allerdings haben die Maßnahmen in nahezu allen Ländern zwei systematische Selektivitäten: Sie bevorzugen überwiegend den industriellen Bereich und begünstigen dabei vor allem kapitalintensives Produzieren, weil sie vornehmlich an Investitionsvorhaben geknüpft sind. Art, Form und Umfang der Programme und demzufolge auch die Verzerrungen, die dadurch ausgelöst werden, sind von Land zu Land unterschiedlich.

In der *Bundesrepublik Deutschland* werden gegenwärtig vornehmlich vier Anreizmechanismen angeboten:

- (1) Ein projektgebundener Investitionszuschuß mit einem Fördersatz von maximal 18 vH (neue Bundesländer: 23 vH) des Investitionsvolumens in Abhängigkeit von Lage- und Projektcharakteristika. Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch;
- (2) Ein regionales Kreditverbilligungsprogramm, ebenfalls projektgebunden, jedoch nur für kleine und mittlere Unternehmen, die nicht berechtigt sind, den Investitionszuschuß zu beantragen;
- (3) Bis vor kurzem eine spezielle Abschreibungs erleichterung für Unternehmen im Zonenrandgebiet, die sofortige Abschreibungen in Höhe von bis

⁴² Dieser Abschnitt stützt sich auf Horn et al. (1991) und Yuill et al. (1991).

zu 50 vH der abschreibungsfähigen Kosten für Ausrüstungsgüter sowie von bis zu 40 vH auf Gebäude vorsieht. Seit der Vereinigung Deutschlands stehen diese Vergünstigungen auch allen Unternehmen in den neuen Bundesländern offen.

- (4) Nur in den neuen Bundesländern wird eine Investitionszulage gewährt, auf die Rechtsanspruch besteht. Der Fördersatz beträgt 12 vH für Vorhaben, die bis zum 31.12.1991 abgeschlossen waren, 8 vH für solche Vorhaben, die bis Ende 1994 abgeschlossen sind, aber schon vor dem 1.1.1993 begonnen wurden.

Investitionszuschüsse, Kreditverbilligungen und Abschreibungserleichterungen knüpfen allesamt an der Investitionssumme an und begünstigen daher kapitalintensive Projekte und damit letztlich kapitalintensive Industrien. Diese Instrumente sind auch die wichtigsten Regionalhilfen in *Belgien, Spanien, Portugal* und *Griechenland*. Investitionszuschüsse und Kreditverbilligungen stehen auch in *Dänemark, Frankreich, Italien* und dem *Vereinigten Königreich* im Vordergrund; in den Niederlanden sind es die Investitionszulagen. Allerdings haben manche Mitgliedstaaten regionale Anreizinstrumente konzipiert, die nicht auf die ursprüngliche Investitionssumme als Begünstigungstatbestand zurückgreifen und von daher nicht zugunsten kapitalintensiver Projekte diskriminieren. Dies ist vor allem der Fall in *Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien* und *Portugal*. Diese Instrumente werden im folgenden kurz erläutert.

In *Frankreich* machen regionale Entwicklungszuschüsse und Gemeindesteuervergünstigungen zusammengenommen ungefähr 80 vH der Ausgaben für die Regionalförderung aus. Der Umfang der Begünstigung hängt ab von der Zahl neu geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze sowie der Investitionssumme, die mit dem Projekt verbunden ist. Die Antragsteller machen Angaben zu diesen beiden Indikatoren, die dann von den Behörden überprüft werden. Die Vergünstigung wird dabei als Summe (je geförderten) Arbeitsplatz gewährt, die das Äquivalent eines bestimmten Prozentsatzes der Investitionssumme nicht übersteigen darf.⁴³

⁴³ Die Unternehmenssteuer (taxe professionnelle) wird jährlich vom jeweiligen Departement und von jeder Gemeinde von allen kommerziellen (d.h. auf Gewinnerzielung gerichteten) Unternehmen erhoben. Sie wird zum einen auf der Grundlage eines hypothetischen Mietwertes des gesamten Anlagevermögens der Unternehmung, zum anderen auf der Grundlage der jährlichen Lohn- und Gehaltssumme festgesetzt. Um die jeweilige Steuerpflicht eines Unternehmens zu ermitteln, wird diese Steuerbasis mit einem Steuersatz multipliziert, der von jedem Departement und jeder Gemeinde separat festgelegt wird. Die Steuervergünstigung seitens des Departements und der Gemeinde wird bis maximal fünf Jahre gewährt; sie kann bis zu 100 vH der Steuerpflicht in jedem der fünf Jahre betragen.

Neben diesen wichtigsten Instrumenten gibt es zwei Programme in dem regionalen Förderkorb, die direkt auf Dienstleistungsaktivitäten abzielen, also zum einen auf Dienstleistungsfirmen selbst und zum anderen auf Dienstleistungsaktivitäten von Unternehmen des produzierenden Gewerbes.⁴⁴ Darüber hinaus zahlt die französische Regierung einen Lohnkostenzuschuß im Rahmen eines speziellen Beschäftigungsförderungsprogramms für den industriellen Bereich, ebenfalls mit der Zielsetzung, die Ile-de-France zu entlasten.

In *Italien* gewährt die Regierung neben den oben erwähnten Maßnahmen auch Steuererleichterungen und Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen für Unternehmen, die in Problemregionen produzieren. Im allgemeinen zahlen die Unternehmen zwei Arten von Gewinnsteuern, nämlich ILOR, die sich auf alle Einkommensarten des Unternehmens einschließlich der Gewinne beziehen, sowie IRPEG, eine spezifische Unternehmensgewinnsteuer. Zwei der verfügbaren Vergünstigungen beziehen sich auf ILOR, eine auf IRPEG. Die erste ILOR-Vergünstigung läßt alle Gewinne aus industriellen Projekten im Mezzogiorno für zehn Jahre steuerfrei, ebenfalls für einige Regionen im Centro-Nord. Die zweite ist eine Befreiung von bis zu 70 vH der Gewinne, die sonstwo in Italien gemacht wurden, aber in begünstigungsfähige Projekte im Mezzogiorno reinvestiert werden. Die Steuervergünstigung für IRPEG betrifft neugegründete Unternehmen im Mezzogiorno; sie beinhaltet eine Verminderung der Steuerpflicht um die Hälfte für einen Zeitraum von zehn Jahren. Keines dieser Instrumente diskriminiert im Faktoreinsatz und zwischen Industrien. Die Verminderung der Beiträge zur INPS, dem wichtigsten italienischen Sozialversicherungsträger, hat sich mittlerweile zu einem komplizierten Rabattsystem für die Lohnkosten im Mezzogiorno entwickelt. Seit 1976 werden die Sozialversicherungsbeiträge voll von staatlicher Seite bezahlt.

Als Teil seines allgemeinen regionalpolitischen Programms hat das *Vereinigte Königreich* Dienstleistungsbeihilfen entwickelt, die dem französischen

⁴⁴ Der sogenannte Dienstleistungszuschuß (*prime de localisation de certaines activités tertiaires*), der projektgebunden ist und für Gründung, Erweiterung oder Verlagerung von bestimmten Unternehmensfunktionen aus der Region Paris (Ile-de-France) gewährt wird (Management, Verwaltung, Beratung und Datenverarbeitung). Bedingung für den Bezug: 30 neue Arbeitsplätze, im Fall von Erweiterungen muß diese Zahl eine Erhöhung der Dienstleistungsbelegschaft um 50 vH bedeuten. Begünstigungsfähig sind alle Gebiete außerhalb der Ile-de-France, wobei die Region Lyon zusätzlichen Einschränkungen unterliegt. Der sogenannte Forschungszuschuß (*prime de localisation d'activité de recherche*), der ebenfalls projektgebunden ist (Grundlagenforschung und angewandte Forschung) und ähnliche Anspruchsvoraussetzungen stellt. Die Steigerung beim Forschungspersonal muß mindestens zehn Personen umfassen und — bei Erweiterung — mindestens 30 vH der entsprechenden bisherigen Belegschaft betragen.

System ähneln. Dieser Zuschuß zielt darauf ab, Dienstleistungsbetriebe in Problemregionen zu schaffen.

In *Portugal* hat die Regierung die "traditionellen" Förderinstrumente um Trainingsprogramme für Arbeitskräfte in wenig entwickelten Regionen ergänzt, die darauf abzielen, den strukturellen Anpassungsprozeß in Richtung auf humankapitalintensive Produktionen und Produktlinien zu beschleunigen.

In summa zeigt sich, daß in dem regionalpolitischen Instrumentenkasten, so wie er sich seit einigen Jahren in den EG-Mitgliedsländern entwickelt hat, Kapitalzuschüsse dominieren — die Mittel für Zinssubventionen und Finanzhilfen wurden deutlich vermindert. Dies hat zur Folge, daß kapitalintensive Produktionsweisen und kapitalintensive Industrien bevorzugt werden. Dies wird jedoch häufig den in den jeweiligen Förderregionen vorherrschenden Problemlagen, insbesondere der in der Regel sehr hohen Arbeitslosigkeit, nicht gerecht.

An Bedeutung gewannen im Verlauf der letzten Dekade allerdings komplementäre Maßnahmen, die auf Technologietransfer, Innovation und Verbesserung des allgemeinen wirtschaftlichen Umfeldes abzielen. In bezug auf Administration, Förderkulisse und Förderausgaben insgesamt lassen sich die Entwicklungslinien in den Mitgliedsländern in groben Zügen folgendermaßen zusammenfassen:

In der Administration der Regionalförderung läßt sich nur eine zögerliche Dezentralisierung ausmachen, wohl in erster Linie wegen der Befürchtung eines Subventionswettkampfs um mobiles Investitionskapital auf nachgelagerten Verwaltungsebenen als Folge der Dezentralisierung. Hinzu kommt, daß nur die Bundesrepublik Deutschland und Belgien föderal verfaßte Staaten sind und über die politische, planerische und budgetäre Kompetenz auf subnationaler Ebene verfügen (Übersicht 2). Das Gewicht von diskretionären Fördermaßnahmen hat sich spürbar erhöht: Enthielten die Förderpakete zu Beginn der achtziger Jahre noch eine starke automatische Komponente mit festen Beihilfesätzen und Rechtsanspruch, dominiert nunmehr administrativer Entscheidungsspielraum. Dies ist im wesentlichen eine Folge von ausgeprägten Konsolidierungserfordernissen in den Budgets vieler Mitgliedsländer; es ist aber auch im Drängen der EG-Kommission begründet, die eine Verminderung der automatischen Beihilfen anstrebt. Gegenwärtig gewährt in erster Linie Italien noch bedeutsame automatische Beihilfen (Übersicht 3).

Bei der *Förderkulisse* haben sich die Gewichte in sektoraler Hinsicht geringfügig dadurch verschoben, daß nunmehr auch Dienstleistungsbereiche stärker als früher einbezogen werden. In der räumlichen Förderkulisse haben sich demgegenüber erhebliche Veränderungen vollzogen: Budgetprobleme haben vielfach eine Verminderung der förderungsfähigen Problemgebiete nach sich gezogen; allerdings wurden auch Gebiete, die besonders stark unter dem Struk-

Übersicht 2 — Dezentralisierung in der Regionalpolitik der EG-Mitglieds-länder

	Ausmaß der Dezentralisierung
<i>Belgien</i>	
Politikebene	Zentralisierung ist nur für Rahmengesetzgebung verantwortlich. Die Regionen (Wallonien und Flandern) interpretieren und implementieren das Gesetz in eigener Verantwortung
Entscheidungsebene	Individuelle Zuwendungsbescheide werden bis zur gesetzlichen Höchstgrenze auf der Regionenebene gefällt — entweder durch die Regionalregierung (bei Projekten über 750 Mill. bfr in Wallonien, über 350 Mill. bfr in Flandern) oder vom regionalen Wirtschaftsministerium
Budgetebene	Fördermittel aus den regionalen Haushalten
<i>Bundesrepublik Deutschland</i>	
Politikebene	Mindestförderbedingungen und maximale Fördersätze werden in jährlichen Bund-Länder-Gemeinschaftsplänen festgelegt; relativ hoher Ermessensspielraum der Länder
Entscheidungsebene	Entscheidungen auf Länderebene
Budgetebene	Mittel der Gemeinschaftsaufgabe (50 vH: Bund, 50 vH: Land); feste Verteilungsquoten der Länder
<i>Dänemark</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Keine Dezentralisierung; Anhörung nachgeordneter Gebietskörperschaften
Budgetebene	Keine Dezentralisierung
<i>Frankreich</i>	Auf keiner Ebene Dezentralisierung
<i>Griechenland</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Abhängigkeit von Projektumfang und -typ; über 350 Mill. Dr.: Wirtschaftsminister der (Zentral-)Regierung oder des Zentralberatungskomitees, kleinere Projekte auf regionaler Ebene
Budgetebene	Keine Dezentralisierung. Die Landwirtschaftsbank (ATE) ist für kleine landwirtschaftliche Projekte verantwortlich, EOMMEX für kleine Projekte im Handwerksbereich
<i>Irland</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Entscheidungen im allgemeinen von dem Irish Development Agency (IDA) Board. Bei Großprojekten (über 2,5 Mill. Ir£) ist Regierungserlaubnis nötig. Seit Januar 1988 ist Shannon Development für die industrielle Förderung in der Mid-West-Region verantwortlich
Budgetebene	Keine Dezentralisierung; Beihilfenvergabe aus IDA-Budget

noch Übersicht 2

	Ausmaß der Dezentralisierung
<i>Italien</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Keine Dezentralisierung. Nur Anträge im Handwerkssektor auf Investitionsvorhaben von 2 Mrd. Lit oder weniger werden auf regionaler Ebene entschieden (automatische Beihilfe)
Budgetebene	Keine Dezentralisierung
<i>Luxemburg</i>	Auf keiner Ebene Dezentralisierung
<i>Niederlande</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung. Fördergrenzen und -gebiete werden zentral festgesetzt
Entscheidungsebene	Dezentralisierung auf Provinzebene für Projekte mit förderfähigem Investitionsvolumen bis zu 4 Mill. hfl
Budgetebene	Provinzen verfügen über feste jährliche Budgets, aus denen sie dezentral Beihilfen gewähren
<i>Portugal</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Keine Dezentralisierung; Anhörung regionaler Komitees für erhöhte Fördersätze (bis zu 10 vH)
Budgetebene	Keine Dezentralisierung
<i>Spanien</i>	
Politikebene	Keine Dezentralisierung
Entscheidungsebene	Keine formale Dezentralisierung, aber faktisch werden Entscheidungen innerhalb der einzelnen Förderregionen gefällt — durch General Boards für große Projekte (über 1000 Mill. Pta); Arbeitsgruppen für kleinere Projekte. Die Regionen sind in den Arbeitsgruppen vertreten, nicht aber in den General Boards. Innerhalb der Arbeitsgruppen können die Regionen Vorschläge für Projekte unter 75 Mill. Pta unterbreiten
Budgetebene	Keine Dezentralisierung
<i>Vereinigtes Königreich</i>	
Politikebene	Separate Behandlung von Nordirland. Innerhalb Großbritanniens sind die Minister für Industrie und Handel, Schottland und Wales gemeinsam verantwortlich
Entscheidungsebene	Nordirland: Industrial Development Board. Innerhalb Großbritanniens haben Regionalbüros Ermessensspielraum auf der Grundlage von zentralbestimmten Richtlinien
Budgetebene	Separates Nordirland-Budget; keine Dezentralisierung innerhalb Großbritanniens

Quelle: Yuill et al. (1991, S. 433 ff.).

turwandel zu leiden hatten, zeitweilig in die Förderung einbezogen. Hinsichtlich der förderungsfähigen Unternehmen gab es kaum Änderungen, allenfalls

Übersicht 3 — Automatik versus diskretionäres Ermessen in der Regionalpolitik ausgewählter EG-Mitgliedsländer^a

	Überwiegend diskretionäre Beihilfen	Mischung von automatischen und diskretionären Beihilfen	Überwiegend automatische Beihilfen
	<i>1980</i>		
Belgien	x		
Bundesrepublik Deutschland		x	
Dänemark	x		
Frankreich		x	
Irland		x	
Italien			x
Luxemburg	x		
Niederlande		x	
Vereinigtes Königreich		x	
	<i>1990</i>		
Belgien		x	
Bundesrepublik Deutschland	x ^b		
Dänemark	x		
Frankreich	x		
Irland	x		
Italien			x
Luxemburg	x		
Niederlande		x	
Vereinigtes Königreich	x		
^a Auf automatische Beihilfen besteht ein Rechtsanspruch, auf diskretionäre nicht. —			
^b Auf Zulagen für Investitionen in den neuen Bundesländern besteht ein Rechtsanspruch.			

Quelle: Yuill et al. (1991, S. 346).

zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen; insgesamt gibt es aber nur wenig Programme, die direkt auf diese Gruppe zugeschnitten sind.

Bei den *Fördersätzen* wird stärker als zu Beginn der achtziger Jahre zwischen einzelnen Projekten diskriminiert, eine Folge der knappen Finanzmittel und des Wunsches, die Beihilfen stärker auf jene Aktivitäten, Gebiete und Projekttypen auszurichten, bei denen sie die höchsten Wirkungen erzielen. Zwischen den Mitgliedsländern lassen sich grob zwei Gruppen unterscheiden: (1)

Regionen mit Beihilfesätzen von 50 vH und mehr — Griechenland, Irland, Italien, Nordirland, Portugal und Spanien; (2) Regionen mit maximal der Hälfte dieser Unterstützungssätze — Benelux, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich und das Vereinigte Königreich. Im großen und ganzen spiegeln diese Unterschiede die EG-Richtlinien wider, die in den Ziel-1-Regionen ein Nettosubventionsäquivalent nach Steuern von 75 und in den anderen Regionen von 30 vH vorsehen. Rückzahlungsvorschriften sind zwar bisweilen etwas stringenter geworden — es wird mehr Gewicht auf "value-for-money" gelegt —, spielen aber insgesamt keine bedeutende Rolle.

Die *Pro-Kopf-Ausgaben* der Mitgliedsländer für Regionalhilfen zeigen (nach einem kräftigen Anstieg gegen Ende der siebziger Jahre) in den meisten Ländern einen deutlich sinkenden Trend im Verlauf der achtziger Jahre (Tabelle 7). Der Rückgang wurde 1988 unterbrochen, als es in nahezu allen Mitgliedsländern zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Regionalhilfen kam — ein Reflex auf die beschleunigte wirtschaftliche Aktivität in allen Ländern der Gemeinschaft. Da die meisten Parameter der Regionalhilfen aber auf eine Straffung der regionalen Hilfsmaßnahmen gerichtet sind, dürfte sich der Rückgang tendenziell fortsetzen. Betrachtet man die *Pro-Kopf-Ausgaben* der einzelnen Mitgliedsländer, so hebt sich eine Gruppe mit hohen Ausgaben heraus — Irland, Italien und seit kurzem Luxemburg. Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich befinden sich in mittlerer Position; Frankreich und Dänemark weisen die geringsten *Pro-Kopf-Ausgaben* auf. Überraschend ist hierbei sicherlich, daß sich der hohe Stellen-

Tabelle 7 — *Pro-Kopf-Ausgaben* für Regionalförderung in ausgewählten EG-Mitgliedsländern 1981, 1983, 1987 und 1988^a

	1981	1983	1987	1988
Belgien \	15	10	8	17
Bundesrepublik Deutschland	7	7	8	10
Dänemark	2	1	2	1
Frankreich	3	3	1	2
Irland	73	30	38	30
Italien	49	54	44	53
Luxemburg	16	14	61	79
Niederlande	8	6	4	8
Vereinigtes Königreich	20	15	11	11

^aNettozuschußäquivalent in £ (Preise von 1988).

Quelle: Yuill et al. (1991, S. 486).

wert, der in Frankreich der Regionalpolitik beigemessen wird, in diesen Zahlen nicht niederschlägt.

b. Ziele der Beihilfenaufsicht

Entsprechend ihrer Einbindung in die Wettbewerbspolitik liegt das ursprüngliche Ziel der Beihilfenaufsicht darin,

- gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu schaffen und zu wahren,
- wettbewerbsverzerrende Beihilfepolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden,
- einen Subventionswettlauf der Mitgliedstaaten zu verhindern und letztlich
- die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip auch in räumlicher Hinsicht sicherzustellen.

Dabei lassen sich allerdings mehrere Phasen unterscheiden, in denen die Wettbewerbsaufsicht mit unterschiedlicher Intensität ausgeübt wurde (Krieger-Boden, 1987, S. 83 f.):

- In der Anfangsphase nach Unterzeichnung der Römischen Verträge bis etwa zur Mitte der sechziger Jahre sah die Kommission regionale Beihilfen im allgemeinen als weniger schädlich an, weil sie vielfach nur dazu dienten, (i) übersteigerte städtische Ballungen zu vermeiden, (ii) ein Gleichgewicht zwischen einzelnen sozialen Gruppen zu erhalten und (iii) Industrieansiedlungen zu dezentralisieren.⁴⁵ In dieser ersten Phase wurde eine reine Wettbewerbskontrolle bei den Beihilfen ausgeübt, dies geschah jedoch sehr großzügig.
- Die Rezession in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre führte dazu, daß auch relativ reiche Industrieregionen regionale Fördermittel erhielten. Nunmehr wurde in der EG-Kommission die Befürchtung laut, es könne zu einem Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten kommen. Die Kommission intensivierte die Kontrolle der Anwendung der Beihilfen, wobei sie sich von dem Grundsatz leiten ließ, die Beihilfesätze je nach der Bedeutung der Anpassungsprobleme in einem ausgewogenen

⁴⁵ Auch regionale Beihilfen sind jedoch insofern wettbewerbsverzerrend, als sie die Raumstruktur der Produktion beeinflussen. Damit haben sie zugleich sektorale bzw. unternehmensspezifische Wirkungen. Derartige spezifische Wirkungen sind durch Wechselkursanpassungen nicht zu korrigieren.

Verhältnis zu variieren (KOM, f, S. 74). In dieser Phase wurde die Wettbewerbskontrolle deutlich intensiviert.

- Eine dritte Phase läßt sich seit etwa Mitte der siebziger Jahre ausmachen. Nunmehr wurden für alle Regionen der Gemeinschaft unterschiedliche Förderhöchstsätze je nach Entwicklungsstand festgelegt. Seit Anfang der achtziger Jahre entwickelte die Kommission zudem eine eigene interne und erst 1988 veröffentlichte Methode zur Bestimmung der Förderwürdigkeit von Regionen. Seither hat die ursprüngliche wettbewerbspolitische Zielsetzung mehr und mehr an Bedeutung verloren. Statt dessen wird verstärkt versucht, die nationalen Regionalbeihilfen in die europäische Regionalpolitik einzubinden, um eine stärkere Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Regionen innerhalb der EG zu erreichen. Beihilfen für Regionen mit einer (im EG-Vergleich) hohen Arbeitslosigkeit und einem niedrigen Einkommensniveau werden im allgemeinen als mit dem Wettbewerbsprinzip vereinbar angesehen, während an Beihilfen in vergleichsweise reichen Mitgliedstaaten strengere Maßstäbe angelegt werden (Lammers, 1992, S. 74).

Die Beihilfenaufsicht steht damit mehr und mehr in einem Spannungsfeld zwischen dem ursprünglichen Wettbewerbsziel und dem Kohäsionsziel, das auch bestimmend für den Einsatz der finanziellen Instrumente der EG-Regionalpolitik ist. Die Tendenz, dem Kohäsionsziel Vorrang einzuräumen, hat sich durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986 (Art. 130a sieht eine harmonische Entwicklung in den Regionen der EG und Art. 130b eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den EG-Staaten vor) und durch den auf dem Maastrichter Gipfel beschlossenen "Kohäsionsfonds" noch verstärkt.

c. Instrumente der Beihilfenaufsicht

α. Grundsätze des Verfahrens

Gesetzlich verankert ist die Beihilfenaufsicht im EWG-Vertrag in den Art. 92 ff. und damit im Kapitel über die Wettbewerbspolitik, die in den Art. 84-94 kodifiziert ist. Art. 92 Abs. 1 enthält zunächst ein grundsätzliches, gleichwohl an Bedingungen geknüpftes Beihilfenverbot, sofern nicht der EWG-Vertrag in bestimmten Fällen anderes bestimmt. Danach "... sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Von diesem generellen Beihilfenverbot gibt es Ausnahmen, in denen Beihilfen entweder grundsätzlich als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten oder im Wege des Ausnahmeverfahrens von der EG-Kommission für vereinbar erklärt werden können. Zu den grundsätzlichen Ausnahmen nach Art. 92 Abs. 2 zählen Beihilfen zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile durch die Teilung Deutschlands.⁴⁶

Art. 92 Abs. 3 bestimmt, daß regionale Beihilfen von der Kommission im Kontrollverfahren zugelassen werden können in den Fällen "a) ... von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist und eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;" und "c) ... zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft."

Abgesehen von den generellen Erlaubnistatbeständen in Abs. 2 sind für die Kontrolle regionaler Beihilfen daher die Abs. 3a) und 3c) die ausschlaggebenden Normen.⁴⁷ Anders als etwa bei sektoralen Beihilfen sind bei regionalen Beihilfen unter den genannten Bedingungen Subventionen und nationale Subventionssysteme auf Entscheidung der Kommission mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar. Im Falle von Abs. 3a) geht es um Regionalbeihilfen, die von weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vergeben werden, bei Abs. 3c) können auch Regionen in reicheren Mitgliedstaaten in den Genuß von regionalpolitisch orientierten Subventionen kommen. Nach herrschender Lesart betrifft das vor allem altindustrielle Regionen, die einen Umstrukturierungsprozeß durchmachen müssen (Waniek, 1992b, S. 109).

Bei den Ausnahmetatbeständen der Abs. 3a) und 3b) des Art. 92 EWGV liegt es im Ermessen der EG-Kommission, regionale Beihilfen als vereinbar mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes anzuerkennen. Die Kommission überprüft die Förderhöchstsätze für einzelne Typen von Regionen und die Kriterien für die Auswahl der Regionalfördergebiete. Um ihre Entscheidungspraxis für die Mitgliedstaaten berechenbar zu machen und um sich selbst zu binden, hat die Kommission ihre Auffassung von der Behandlung regionaler Beihilfen in Form von Grundsätzen präzisiert. Seit 1972 wendet sie die sogenannten Koordinierungsgrundsätze an, die sie 1973, 1975 und zuletzt 1979 verfeinert und

⁴⁶ Dieser Tatbestand ist mit der deutschen Vereinigung obsolet geworden. Weitere Ausnahmetatbestände in Art. 92 Abs. 2 sind nichtdiskriminierende Verbraucherbeihilfen und Beihilfen im Fall von Naturkatastrophen.

⁴⁷ Die Fälle b) und d) des Abs. 3 beziehen sich auf Subventionen zur Förderung von Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse bzw. zur Behebung einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens und Subventionen auf Beschluß des EG-Ministerrats. Diese Fälle sind für Regionalbeihilfen nicht relevant.

erweitert hat. Die Koordinierungsgrundsätze dienen dazu, (i) die Beihilfesätze zu begrenzen, (ii) die Transparenz über die Beihilfen zu erhöhen und (iii) allgemeingültige Regeln zur regionalen Differenzierung von Beihilfen aufzustellen.⁴⁸ Die Koordinierungsgrundsätze betreffen nur die Förderhöchstsätze, nicht jedoch die Fördergebietsauswahl.

In der ursprünglichen Fassung von 1971 wurde die Einhaltung der Intensitätshöchstgrenze nur in den am stärksten industrialisierten Gebieten der ursprünglichen Gemeinschaft der Sechs überwacht. Der Beihilfeshöchstsatz lag bei 20 vH der Investitionssumme.⁴⁹ In der Fassung von 1973 wurden auch die Regionen in den neuen Beitrittsländern Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich einbezogen.⁵⁰ Mit der Reform von 1975 wurden vier Gebietsklassen gebildet, für die abgestuft unterschiedliche Förderhöchstsätze festgelegt wurden (35, 30, 25 und 20 vH mit zunehmendem Entwicklungsstand).

In der ab 1979 gültigen Form der Koordinierungsgrundsätze wurden die Obergrenzen für die Förderung in den am wenigsten entwickelten Regionen deutlich angehoben und durch das alternative Kriterium "Betrag je geschaffenen Arbeitsplatz" ergänzt.⁵¹ Seit Anfang der achtziger Jahre wurde dann die bereits erwähnte Fördergebietsauswahl nach dem internen Verfahren angewendet, seit 1985 müssen die Regionalbeihilfen in koordinierten Regionalentwicklungsprogrammen der Mitgliedstaaten eingebracht werden. Die Rahmenpläne der deutschen "Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung" (GRW) entsprachen weitestgehend dem von der EG-Kommission dafür entwick-

⁴⁸ Regionale Beihilfen dürfen nur einen Teil des Staatsgebiets umfassen; Fördergebiete müssen eindeutig abgegrenzt sein; Beihilfen müssen in Nettosubventionsäquivalenten in vH der Erstinvestition oder in ECU je Arbeitsplatz meßbar sein; Beihilfen müssen nach Ausmaß regionaler Probleme abgestuft sein; sektorale Auswirkungen von Regionalbeihilfen sind zu berücksichtigen; Regionalbeihilfen dürfen innerhalb der Förderhöchstgrenzen mit anderen Beihilfen kumuliert werden (Krieger-Boden, 1987, S. 84; Tödtling-Schönhofer, 1992, S. 52).

⁴⁹ Dabei waren von der Beihilfenkontrolle West-Berlin, das Zonenrandgebiet, die französischen "Entwicklungsprämien"-Gebiete und der Mezzogiorno ausgenommen (Krieger-Boden, 1987, S. 85, Übersicht 1).

⁵⁰ Dies betraf dänische Fördergebiete und ganz Irland. Für die meisten britischen Fördergebiete galten die Koordinierungsgrundsätze zunächst nicht.

⁵¹ Dieses Kriterium spielt aber praktisch keine Rolle, weil der Betrag mit maximal 13000 ECU pro Arbeitsplatz unrealistisch niedrig angesetzt ist. Diese Grenze wird praktisch bei allen industriellen Investitionsprojekten weit überschritten. Daher können förderberechtigte Unternehmen eine höhere Fördersumme erhalten, wenn sie statt dessen über das alte Kriterium des investitionsbezogenen Höchstsatzes eine Beihilfe beantragen. Das investitionssummenbezogene Verfahren bewirkt, daß die Produktionstechnologie zugunsten sachkapitalintensiver Investitionen verändert wird, was die Allokation verzerrt und dem Ziel des Abbaus regionaler Arbeitslosigkeit entgegensteht (Horn, Stehn, 1992).

kelten einheitlichen Schema.⁵² Seit 1985 versucht die Kommission, in bilateralen Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten, die für diese geltenden Höchstsätze sukzessive unter die in den Koordinierungsrichtlinien festgelegten Sätze zu drücken (Übersicht 4).

Art. 93 EWGV sieht vor, daß alle Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten vor Inkraftsetzung bei der Kommission angemeldet (notifiziert) werden müssen. Innerhalb von zwei Monaten hat die Kommission die Möglichkeit, die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen. Schon in dieser Vorprüfungsphase gilt eine Sperrwirkung: Solange das Prüfungsverfahren nicht abgeschlossen ist, dürfen die entsprechenden Beihilfen vom Mitgliedstaat nicht gewährt werden.

Die Überprüfung betrifft sowohl neue Maßnahmen ("präventives" Verfahren) — dazu zählt auch die Umgestaltung bestehender Beihilfen und Beihilfesysteme — als auch bestehende Beihilfesysteme ("repressives" Verfahren). Zu jedem bestehenden nationalen Subventionsprogramm, das fortgeführt werden soll, müssen die Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht abliefern, aus dem hervorgeht, in welcher Höhe welche Regionen gefördert worden sind. Das betrifft etwa auch die Rahmenpläne der GRW in der Bundesrepublik Deutschland.

Erscheinen neue Beihilfen im Licht der Vorprüfung nicht vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht oder lehnt ein Mitgliedstaat Empfehlungen der Kommission zur Umgestaltung der Beihilfesysteme ab, so muß die Kommission das förmliche Hauptverfahren nach Art. 93 Abs. 2 EWGV einleiten. Nach Vollzug dieses Verfahrens, in dem alle Beteiligten zu hören sind, entscheidet die Kommission nach pflichtgemäßem Ermessen, ob die Beihilfe oder das Beihilfesystem mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar ist oder nicht. Sie kann dann den betreffenden Mitgliedstaat verbindlich veranlassen, die Beihilferegulierung umzugestalten oder aufzuheben. Gegen diese Entscheidung kann der Mitgliedstaat vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagen.

⁵² Praktische Probleme ergeben sich allerdings dadurch, daß die Kriterien zur Auswahl von Förderregionen zwischen GRW und EG-Beihilfenkontrolle voneinander abweichen. Die Beihilfenkontrolle ermöglicht Fördermaßnahmen in Regionen, die entweder ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen oder eine hohe Arbeitslosenquote aufweisen, während die GRW eine gewisse Substitution der Indikatorwerte zuläßt. Dadurch können bestimmte Regionen, die nach der GRW förderwürdig sind, von der Wettbewerbsaufsicht aus der Förderung genommen werden, während sie die Förderung von Regionen zuläßt, die nach der GRW nicht förderwürdig sind. Probleme können sich auch aufgrund von Unklarheiten bei den Berechnungsmethoden der nationalen Schwellenwerte für die Zulässigkeit von nationalen Regionalfördermaßnahmen ergeben (vgl. Eser, 1989b, S. 205 ff.; Gräber, Spehl, 1992, S. 58 ff.).

Übersicht 4 — Förderhöchstsätze für die Regionalförderung nach den Koordinierungsgrundsätzen der EG-Kommission

Ländergruppe	Land	Region	Förderhöchstsätze	
			Anteil an Erstinvestitionen (vH des Nettosubventionsäquivalents)	Betrag je neu geschaffenen Arbeitsplatz (ECU)
I	Bundesrepublik Deutschland	West-Berlin ^a	75	13000
	Frankreich	Übersee-Departements	75	13000
	Griechenland	Überwiegende Zahl der Fördergebiete	75	13000
	Irland	Ganzes Staatsgebiet	75	13000
	Italien	Mezzogiorno	75	13000
	Portugal	Überwiegende Zahl der Fördergebiete	60	13000
	Spanien	Einige Fördergebiete	50	13000
	Vereinigtes Königreich	Nordirland	75	13000
II	Frankreich	"Entwicklungsprämien"-Gebiete	30 (40) ^b	5500
	Griechenland	Einige Fördergebiete	30 (40) ^b	5500
	Italien	Norditalienische Fördergebiete	30 (40) ^b	5500
	Portugal	Einige Fördergebiete	30 (40) ^b	5500
	Spanien	Einige Fördergebiete	30 (40) ^b	5500
	Vereinigtes Königreich	Einige Fördergebiete	40 (50) ^b	5500
		Britische Fördergebiete	30 (40) ^b	5500
III	Bundesrepublik Deutschland	Neue Bundesländer	35 ^c	4500
	Deutschland	Zonenrandgebiet	18 (20) ^b	4500
	Dänemark	Alle Fördergebiete	25 (30) ^b	4500
IV	Alle Mitgliedsstaaten	Übrige Fördergebiete	18 (20) ^b	3500

^aLäuft nach einer Übergangszeit bis Ende 1994 aus. — ^bWert in Klammern gilt, wenn sich die Beihilfe nach der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bemißt. — ^cFörderhöchstsatz nach der GRW 23 vH; Kumulierung mit anderen Beihilfen bis 35 vH möglich.

Quelle: Horn et al. (1991, S. 13, Tab. 2); Krieger-Boden (1987, S. 85, Übersicht 1).

β. *Beihilfen für Regionen mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung nach Art. 92 Abs. 3a) EWGV*

Um als "Abs. 3a)-Region" anerkannt zu werden, muß in der Region das BIP je Kopf gemessen in Kaufkraftstandards um wenigstens 25 vH unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen. Damit kommt bei Abs. 3a) eindeutig das gemeinschaftliche Kohäsionsprinzip zum Tragen. Untersuchungsobjekt sind die Regionen auf der NUTS-III-Ebene, die in der Bundesrepublik Deutschland etwa den Kreisen entspricht. Eine NUTS-III-Region kann allerdings nur dann in den Genuß von Regionalbeihilfen nach Abs. 3a) kommen, wenn in ihrer übergeordneten NUTS-II-Region die Mehrzahl der NUTS-III-Regionen das genannte Kriterium der Unterentwicklung erfüllt.

Die Beihilfeobergrenze für die rückständigsten Regionen hat die EG-Kommission auf ein Nettosubventionsäquivalent von 75 vH der Erstinvestitionen festgelegt. Weniger rückständige Regionen, die gleichwohl unter dem Schwellenwert von 75 vH des EG-Durchschnitts beim BIP je Kopf liegen, dürfen nur geringere Beihilfesätze in Anspruch nehmen. Die Abstufung der möglichen Beihilfesätze nimmt die Kommission im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung vor (Waniek, 1992b, S. 117).

Da in keiner der Regionen der alten Bundesrepublik das BIP je Kopf 25 vH unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, war Abs. 3a) bisher ohne Relevanz für die deutsche Regionalpolitik. Bei der Anwendung dieser Methode konnten bislang nur Beihilfen für Regionen in den Ländern Griechenland, Irland und Portugal (jeweils ganzes Staatsgebiet), Italien, Spanien und Frankreich (nur Übersee-Departements) für vereinbar erklärt werden (Gräber, Spehl, 1992, S. 54). Explizite Ausnahmefälle sind darüber hinaus Nordirland und die Region Teruel/ Spanien, die zwar das 75 vH-Kriterium nicht erfüllen, aber dennoch als förderwürdig nach Abs. 3a) eingestuft wurden (Waniek, 1992b, S. 117).

γ. *Beihilfen für andere Regionen nach Art. 92 Abs. 3c) EWGV*

Für andere Regionen, darunter auch diejenigen der Bundesrepublik Deutschland, kann eine Regionalbeihilfe dennoch vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt sein, wenn die Region die Kriterien für die Anwendung von Abs. 3c) erfüllt. Auch bei Abs. 3c) wird das Kohäsionsziel verfolgt, allerdings nicht ausschließlich, denn es wird nicht nur auf den Gemeinschaftsdurchschnitt, sondern auch auf den nationalen Durchschnitt beim BIP je Kopf und bei der Arbeitslosigkeit zurückgegriffen. Dabei gilt, daß Regionen in reicheren Mitgliedstaaten weiter vom jeweiligen nationalen Durchschnitt abweichen müssen als in ärmeren Mitgliedstaaten, um als förderwürdig zu gelten. Das Prüfverfahren ist zweistufig.

Im 1. Prüfschritt wird zunächst die Abweichung des BIP je Kopf und der Arbeitslosenquote in einer Region vom nationalen Durchschnitt ermittelt. Ein im Durchschnitt der letzten 5 Jahre um 15 vH niedrigeres BIP je Kopf und eine um 10 vH höhere Arbeitslosenquote als es dem nationalen Durchschnitt entspricht, wird als Schwellenwert für Unterentwicklung im nationalen Rahmen angenommen. Dabei reicht es aus, wenn einer der beiden Indikatoren unter- bzw. überschritten wird. Für die einzelnen Mitgliedstaaten werden anschließend aber je nach ihrer relativen Position in der Gemeinschaft bei beiden Indikatoren die Schwellenwerte angepaßt.⁵³ Dadurch werden die Schwellenwerte für relativ reiche Mitgliedstaaten verschärft, eine Region ist dort im nationalen Rahmen erst dann förderwürdig, wenn ihre Indikatorwerte deutlich mehr vom nationalen Durchschnitt abweichen als in den ärmeren Ländern. In der Bundesrepublik Deutschland sind Regionen daher nur dann förderwürdig, wenn sie weniger als 74 vH des durchschnittlichen BIP je Kopf erzielen oder die Arbeitslosigkeit mehr als 45 vH über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote liegt.⁵⁴

Im 2. Prüfschritt werden alle Regionen, also auch diejenigen, die eines der Kriterien des 1. Prüfschritts erfüllen, weiteren sozioökonomischen Prüfkriterien unterzogen.⁵⁵ Erst wenn die betreffende Region auch die Kriterien des 2. Prüfschritts erfüllt, kann sie als förderwürdig im Sinne des Abs. 3c) gelten. Dabei kann eine Region, die im 1. Prüfschritt als förderwürdig eingestuft wurde, diese Eigenschaft im 2. Schritt durchaus wieder verlieren und umgekehrt. Es liegt allein im pflichtgemäßen Ermessen der Kommission, im Rahmen des 2. Prüfschritts zu entscheiden und gegebenenfalls den 1. Schritt wieder zu revidieren. Die Methode, nach der die Kommission im 2. Prüfschritt die weiteren Indikatoren bewertet, hat sie allerdings anders als bei den Indikatoren des 1. Schritts nicht veröffentlicht (Wanick, 1992b, S. 119, Fn. 213).

Wird eine Region nach der Anwendung beider Prüfschritte als förderwürdig eingestuft, legt die Kommission entsprechend den Koordinierungsgrundsätzen die für diese Region geltenden Förderhöchstsätze fest. Für die Bundesrepublik Deutschland galten bis 1991 ein Nettosubventionsäquivalent von maximal

⁵³ Dies geschieht mittels der Formel $SW(\text{BIP/Kopf}) = 42,5 \cdot (1 + 100/y)$ bzw. $SW(\text{Arbeitslosenquote}) = 55 \cdot (1 + 100/x)$, wobei y und x die am Gemeinschaftsdurchschnitt normierten Werte für das BIP je Kopf bzw. die Arbeitslosenquote des betreffenden Landes sind (Gräber, Spehl, 1992, S. 56, Abb. 3).

⁵⁴ Werte für 1989 finden sich in Tödting-Schönhofer, 1992, S. 53.

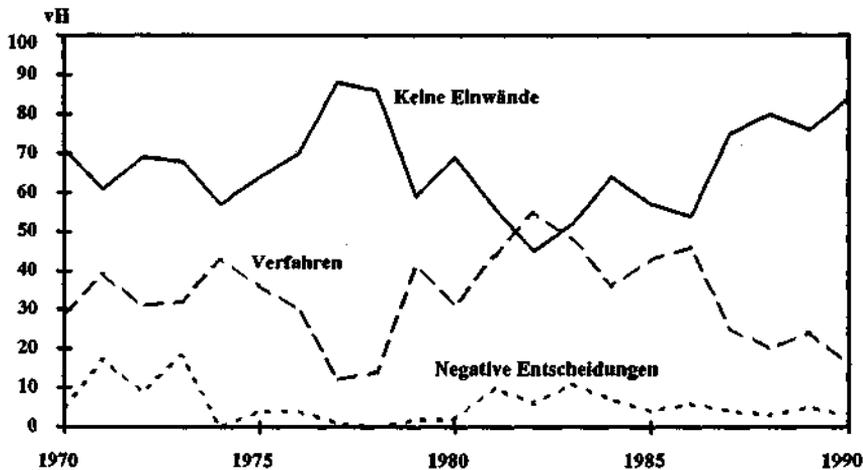
⁵⁵ Das sind Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Wanderungsbewegungen, demographische Entwicklung, Bevölkerungsdichte, Beschäftigtenzahlen, Wirtschaftsstruktur (insbesondere der Anteil schrumpfender Sektoren), Investitionen, geographische Lage, topographische Gegebenheiten und Infrastruktur (vgl. Gräber, Spehl, 1992, S. 56 f., Abb. 3).

18 vH der Erstinvestition bzw. 3500 ECU je Arbeitsplatz (im Zonenrandgebiet ein Nettosubventionsäquivalent von 23 vH bzw. 4500 ECU je Arbeitsplatz).

δ. *Die Entwicklung der Beihilfenaufsicht im Zeitablauf*

Vergleicht man die Zahl der von der Kommission abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen der Beihilfenaufsicht im Zeitablauf, so zeigt sich zunächst, daß bis 1976 die Zahl der Stellungnahmen gering war (1976: 47 Stellungnahmen), dann aber stark zunahm.⁵⁶ Der vorläufige Höhepunkt von 1984 (314) wurde nach 1988 weit übertroffen (1988: 387; 1989: 334; 1990: 421). In der Zunahme der Stellungnahmen spiegelt sich zunächst die Zunahme der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Beihilfevorhaben wider, deren Entwicklung von der EG-Kommission auf die verschlechterte Wirtschaftslage, aber auch auf die Erweiterung der Gemeinschaft und die verstärkte Beachtung der Meldepflicht durch die Mitgliedstaaten zurückgeführt wird (Soltwedel et al., 1988, S. 49). Bezogen auf die Zahl der Stellungnahmen geht der Anteil der Verfahren und insbesondere der Verfahren mit einer negativen Entscheidung seit 1984 zurück

Schaubild 3 — Entscheidungen bei Beihilfevorhaben (vH der Stellungnahmen)



Quelle: KOM (b, 1984, 1991).

⁵⁶ Vgl. KOM (b, 1984, 1991). Die Wettbewerbsberichte der EG differenzieren in ihrem statistischen Teil nicht nach sektoralen, regionalen und allgemeinen Beihilfen. Die Darstellung bezieht sich daher auf alle Beihilfearten.

(Schaubild 3). Die Kommission glaubt, daraus auf eine insgesamt stärkere Berücksichtigung der Beurteilungskriterien für Beihilfen in den Mitgliedstaaten und damit letztlich auf eine effektiv wahrgenommene Beihilfenkontrolle schließen zu können. Weil die Stellungnahmen der Kommission sich aber sowohl auf einzelne Beihilfen wie auch auf Beihilfesysteme beziehen, kann aus dem sinkenden Trend bei den Verfahren nicht notwendigerweise geschlossen werden, daß der Umfang der staatlichen Beihilfen zurückgegangen ist (ibid.).

3. Wirkungen der EG-Regionalpolitik: Ansatzpunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen

Die Bewertung der EG-Regionalpolitik erfolgt im wesentlichen aus ordnungspolitischer Sicht. Dabei geht es um die Frage, ob die Verteilung von Kompetenzen in der regionalen Wirtschaftspolitik zwischen EG-, nationaler und regionaler Ebene zu effizienten Ergebnissen führt, sowohl gesamtwirtschaftlich als auch im Hinblick auf die Ziele der regionalen Strukturpolitik. Als Beurteilungsinstrument finden die in Kapitel B diskutierten Kriterien Anwendung. Es wird analysiert, ob die Kompetenzverteilung diesen Kriterien genügt. Für die Beurteilung der Kompetenzverteilung spielt insbesondere eine Rolle, ob sich die von der EG angewendeten Instrumente und Methoden mit den Anforderungen an eine effektive Wirtschaftspolitik in Einklang bringen lassen und ob die Regionalpolitik widerspruchsfreie Ergebnisse liefert.

Ambivalent wird die Beurteilung der EG-Regionalpolitik durch den Umstand, daß sich bei ihr das ordnungspolitische Ziel der Wettbewerbsaufsicht und das interventionistische Ziel der aktiven und gestaltenden regionalen Strukturpolitik miteinander vermischen. Die Beihilfenaufsicht beruhte ursprünglich auf dem Ziel der Garantie des Wettbewerbs. Im Laufe der Zeit ist sie aber, wie dargestellt, mehr und mehr dem Konvergenzziel unterstellt worden, das auch für die finanziellen Instrumente der EG-Regionalpolitik bestimmend ist (Eser, 1989b, S. 204). Umgekehrt wird auch eine aktive Regionalpolitik mittels finanzieller Instrumente zuweilen mit dem Argument gerechtfertigt, sie diene lediglich dem Ausgleich von Startchancen und stelle überhaupt erst die Chancengleichheit innerhalb des Gemeinsamen Marktes her.⁵⁷

⁵⁷ Vgl. z.B. Fachgruppe Regionale Entwicklung der Beratenden Versammlung zur Vertretung von Wirtschaft und Gesellschaft (1986, S. 9).

a. Die aktive Regionalpolitik der EG

α. Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz

Das Subsidiaritätsprinzip legt es nahe, wirtschaftspolitische Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene anzusiedeln. Gerade im Bereich der Regionalpolitik, wo es um die Förderung zurückgebliebener oder strukturschwacher Regionen geht, sind sowohl regionale Problemlagen als auch die möglichen Maßnahmen zur Abhilfe sehr verschieden. Die Regionalpolitik steht vor dem generellen Informationsproblem, Regionen mit den vielversprechendsten Wachstumspotentialen oder Aufholchancen identifizieren zu müssen. Es lassen sich aber bestenfalls Minimalbedingungen herausarbeiten (z.B. hinsichtlich der Infrastrukturausstattung), die erfüllt sein müssen, damit eine Region wirtschaftlich aufholen kann. Eine befriedigende Lösung dieses Informationsproblems steht noch aus und wird vermutlich nie gefunden werden (Horn et al., 1991, S. 69).

Wie vielfältig bereits die Palette möglicher Problemlagen aus räumlicher Sicht ist, wird anhand des 3. periodischen Berichts zur sozioökonomischen Lage (KOM, s) deutlich. Dieser Bericht nennt eine Vielzahl von Beurteilungskriterien, nach denen man Regionen einteilen und dementsprechend Problemlagen identifizieren kann. Regionale Probleme können sich danach etwa in generell rückständigen Regionen, in Industrieregionen mit Strukturproblemen, Agrarregionen, städtischen Agglomerationen, peripheren Regionen, Inseln und Grenzregionen ergeben (Waniek, 1992b, S. 159). Zwar knüpft die gestaltende Regionalpolitik generell an eine niedrigere regionale Wirtschaftskraft oder eine hohe Arbeitslosigkeit an und zielt darauf ab, die Investitionen in der betreffenden Region zu erhöhen.⁵⁸ Die Aufzählungen der Problemlagen machen aber deutlich, daß eine Region möglicherweise viel stärker an Beharrungstendenzen überkommener Strukturen, an einem Mangel an überregionaler Verkehrsanbindung, an Umweltproblemen, an Ballungserscheinungen oder an Humankapitalmangel leidet.⁵⁹

Eine zentralistisch angelegte Regionalpolitik tendiert sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene schon aus rein praktischen Erwägungen zu einheitlichen Problemlösungen (Spiekermann et al., 1988, S. 31). Die aktive EG-Regionalpolitik stellt mit ihren Zielen 1 (Förderung von Regionen mit be-

⁵⁸ Von 1975 bis 1986 wurden über 80 vH der EFRE-Mittel für Infrastrukturprojekte ausgegeben (Spiekermann et al., 1988, S. 19), 1987 und 1988 sogar 90 vH. Die Kommission strebt seitdem aber an, einen größeren Anteil auf die Förderung von Investitionen zu verwenden (Schoneweg, 1992, S. 6).

⁵⁹ Letztlich wäre es sogar denkbar, daß die Bewohner einer Region eine Unterentwicklung im Sinne der genannten Indikatoren zugunsten besserer immaterieller Lebensbedingungen (Schönheit der Landschaft, Umweltqualität, Freizeitwert) bewußt in Kauf nehmen (Soltwedel, 1987, S. 130).

trächtlichem Entwicklungsrückstand), 2 (Förderung des Strukturwandels in alt-industriellen Regionen) und 5b (Förderung von ländlichen Regionen mit Agrarstrukturproblemen) denn auch nur auf drei Grundfälle regionalpolitischen Handlungsbedarfs ab. Andererseits belegen die Gemeinschaftsinitiativen, daß offenbar die EG-Kommission selbst unzufrieden damit ist, ihre regionalpolitischen Instrumente nicht hinreichend differenzieren zu können (Waniek, 1992b, S. 159). Gleichwohl kann die EG weder mit den Maßnahmen aus den Strukturfonds noch mit den vielfach sektorpolitisch orientierten Gemeinschaftsinitiativen auch nur annähernd der Problemvielfalt adäquate Lösungen bieten. Soll dieser Vielfalt in differenzierter Weise Rechnung getragen werden, dürften die Verwaltungskosten auf oberer Ebene stark ansteigen; bei einheitlichen — und damit weniger aufwendigen — Lösungen dagegen kann die Regionalpolitik nicht mehr allen Problemlagen gleichermaßen gerecht werden.

Allein die Informationsferne zwischen Brüssel und den betroffenen Regionen legt die Vermutung nahe, daß bei der Kommission die Informationen, die für eine effiziente, auf den Einzelfall abgestellte regionale Strukturpolitik vor Ort erforderlich sind, nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Etwas gemildert wird dieses Informationsdefizit zwar durch die im Rahmen der "regionalpolitischen Partnerschaft" in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen intensiven Konsultationen bei allen regionalpolitischen Maßnahmen (Schoneweg, 1992, S. 4). Gleichwohl läßt sich auch damit nicht verhindern, daß seitens der EG schon vom Instrumentarium her nur einheitliche Lösungen verfolgt werden können, die sich auf die Verhältnisse vor Ort häufig nicht zuschneiden lassen.⁶⁰

Auch in der praktizierten Regionalpolitik (Abschnitte C.II.1.b und C.II.2.a) ist das Subsidiaritätsprinzip nicht ohne Bedeutung. Anderenfalls hätte die EG-Regionalpolitik eine deutliche Überlegenheit gegenüber den vielfältigen nationalen Bemühungen, regionale Einkommensparitäten abzubauen, zeigen müssen. Das ist bisher aber nicht erkennbar (Spiekermann et al., 1988, S. 18). All dies spricht dafür, daß das Subsidiaritätsprinzip auch bei der Regionalpolitik Gültigkeit beanspruchen kann.

⁶⁰ Generell wäre es zwar vorstellbar, daß gemäß dem "Sandwich-Modell" der Bund als Mittelebene zwischen EG-Kommission und den Regionen relativ zu diesen an Bedeutung verliert und die EG-Regionalpolitik die nationale Regionalpolitik komplett ersetzt (vgl. Eser, 1992, S. 34 f., 40; Spiekermann, 1992, S. 40 f.). Dies ist aber mit der Einheitlichen Europäischen Akte nicht beabsichtigt worden (Haneklaus, 1991, S. 80 ff.) und würde in der Bundesrepublik Deutschland auch auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen, weil in diesem Fall der Bund praktisch nicht in der Lage wäre, eigenständig Ausgleichsziele zu verfolgen, und Finanzbeziehungen zwischen oberster und unterster Ebene unter Umgehung der Mittelebene im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland vom Grundgesetz verwehrt werden (Spiekermann et al., 1988, S. 35; Waniek, 1992b, S. 152 f.).

Das Verbundprinzip zwischen Zahlern, Nutzern und Entscheidern einer wirtschaftspolitischen Maßnahme (das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) ist zumindest auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die jeweils über eine eigene Einnahmehoheit und eigene regionale Förderprogramme verfügen, verwirklicht (Waniek, 1992a, S. 23). Regionale Fördermaßnahmen werden teilweise auch von darunterliegenden Körperschaften — wie in der Bundesrepublik Deutschland von den Bundesländern — vergeben. Die eigenständige Wirtschaftsförderung der Bundesländer machte beispielsweise zwischen 1979 und 1983 etwa die Hälfte des Fördervolumens der GRW aus (Lammers, 1987, S. 80). Es wäre sogar eine weitere Dezentralisierung von Fördermaßnahmen bis hinunter zur Gemeindeebene denkbar (Soltwedel, 1987, S. 139). Zwar ist auch das gegenwärtige Einnahmesystem der Bundesrepublik Deutschland nicht entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz konzipiert — problematisch sind etwa fehlende bzw. eingeschränkte Einnahmehoheiten der Länder und Gemeinden, der Steuerverbund und verschiedene Mischfinanzierungsformen —, gleichwohl spricht das nicht dagegen, daß zumindest tendenziell eine fiskalische Äquivalenz auch innerhalb des bestehenden Steuersystems widerspruchsfrei zu konzipieren wäre (Bothe, 1987; Rosenschon, 1991).

Eine aktive regionale Strukturpolitik auf zentraler Ebene ließe sich trotz der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips ökonomisch rechtfertigen, wenn sie für die Bereitstellung öffentlicher Güter sorgt, die eine Reichweite über das gesamte Gebiet der EG entfalten, wenn also dem räumlichen Kongruenzprinzip auf nationaler Ebene nicht mehr entsprochen würde (Krieger-Boden, 1987, S. 92; Eser, 1992, S. 38). Ob eine interventionistische Regionalpolitik, wie sie auch durch die Vergabe von Fördermitteln aus den Strukturfonds betrieben wird, diesem Kriterium gerecht wird, kann man jedoch bezweifeln. Denn regionale Spill-over-Effekte, also Vor- und Nachteile, die von der Politik einer Körperschaft auf das Wohlfahrtsniveau der Bewohner benachbarter Körperschaften ausgehen und die des Ausgleichs bedürfen, um die Allokation nicht zu verzerren, sind in ihrer Wirkung räumlich meist recht begrenzt. Instrumentell konzentriert sich die interventionistische Regionalpolitik auf Investitionsbeihilfen für Unternehmen und Vorhaben zugunsten der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Derartige Maßnahmen kommen im allgemeinen — wenn überhaupt — nur der betreffenden Arbeitsmarktregion zugute. Nicht umsonst stellt etwa die GRW bei ihrer Fördergebietsabgrenzung auf Arbeitsmarktregionen ab. Spill-over-Effekte sind vielleicht noch in den unmittelbaren Nachbarregionen (benachbarten regionalen Arbeitsmärkten) zu verzeichnen, keinesfalls aber in allen anderen Regionen der EG. Solange räumliche Externalitäten innerhalb von Mitgliedstaaten auftreten, kann der entsprechende Eingriff bereits auf dieser Ebene erfolgen (Waniek, 1992b, S. 130). Spill-over-Effekte über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg — etwa in Grenzregionen — be-

dürfen zwar grundsätzlich eines Eingriffs, der beide beteiligten Staaten einbezieht. Ein solcher Eingriff kann sich aber auf die Schaffung von Regeln beschränken, in deren Rahmen sich die beteiligten Mitgliedstaaten über den Ausgleich der externen Effekte einigen (Krieger-Boden, 1987, S. 92). Damit würde auf Regionen gewissermaßen das Coase-Prinzip Anwendung finden, also unter der Voraussetzung einer überschaubaren Zahl von Beteiligten (und demzufolge niedrigen Transaktionskosten) ein Ausgleich externer Nutzen oder Schäden durch private Verhandlungen erfolgen.⁶¹

Vorteile verspricht eine Zentralisierung regionalpolitischer Leistungen, wenn hierdurch Skalenerträge in der Bereitstellung der Politikmaßnahme erzielt werden können oder Effizienzgewinne aus der Koordinierung einzelner regionalpolitischer Fördermaßnahmen zu realisieren sind. Die EG-Kommission hat jedoch selbst verneint, daß bei einer Zentralisierung der Regionalpolitik Vorteile aus Skalenerträgen von Bedeutung sind (Franke, 1989, S. 89). Es erscheint auch wenig einsichtig, in welcher Weise bei der regionalen Förderpolitik Verwaltungsaufwendungen durch die Vereinheitlichung von Methoden zu sparen wären.

Demgegenüber hat die Kommission darauf verwiesen, daß sie Verbundvorteile bei einer regionalpolitischen Koordination auf EG-Ebene sieht (ibid.). Dies entspricht dem in Art. 130b EEA enthaltenen Gebot zur Koordination der Maßnahmen aus den verschiedenen Strukturfonds. Zwischen den verschiedenen Programmen, die es zu koordinieren gilt, gibt es aber nicht zu vernachlässigende Zielkonflikte. Schrader (1989) hat nachgewiesen, daß beispielsweise die Verteilungswirkungen der EG-Agrarpolitik dem gemeinschaftlichen Ausgleichsziel widersprechen. Ferner muß man bedenken, daß der EFRE im Zusammenhang mit dem Beitritt Dänemarks, des Vereinigten Königreichs und Irlands gerade deshalb geschaffen wurde, weil der EAGFL, Abteilung Garantie, die Produktion von Agrargütern gemäßigter Zonen (insbesondere Weizen, Milch, Rindfleisch) begünstigte. Das Vereinigte Königreich und Italien als Nettozahler verlangten einen Ausgleich für die Nachteile beim EAGFL, der dann durch die Einrichtung des EFRE gewährt wurde (vgl. Abschnitt C.II.1.a). Der EFRE ist damit von seiner Zielsetzung und seinen Wirkungen her dem EAGFL entgegengesetzt. Eine Koordination könnte also im Endeffekt nur zweierlei bedeuten: Entweder verzichtet die EG darauf, eine der beiden Politiken konsequent zu verfolgen, oder sie koordiniert die Maßnahmen so, daß letztlich alle

⁶¹ Man sollte in diesem Zusammenhang auch den Einwand berücksichtigen, daß sowohl derartige Spill-over-Effekte selbst als auch die Reichweite öffentlicher Güter ohnehin nie exakt meßbar und internalisierbar sind (Lammers, 1992, S. 73; Franke, 1989, S. 106 ff.). Angesichts dieser Probleme spricht vieles dafür, die Internalisierung der untersten Ebene zu überlassen.

etwas erhalten und damit niemand explizit gefördert wird. Letzteres liefe aber gerade dem verfolgten Ausgleichsziel zuwider.

Koordinierungsanforderungen ergeben sich im übrigen nicht nur zwischen den verschiedenen EG-Programmen, sondern auch zwischen verschiedenen Sparten der Wirtschaftspolitik. So muß eine regional oder sektoral ausgerichtet Förderung schon aus Finanzierungsgründen mit der allgemeinen Steuerpolitik oder mit anderen raumwirksamen Politiken wie etwa der Infrastrukturpolitik oder der Umweltpolitik harmonisieren. Diese Art von Koordinierung kann aber gerade nur auf der Ebene der unteren Körperschaften geschehen. Denn beim Angebot kollektiver Leistungen durch eine Gebietskörperschaft handelt es sich stets um ein Policy-Mix aus sehr verschiedenartigen Bestandteilen mehrerer Politikbereiche. Mit steigendem Zentralisierungsniveau nimmt die Anzahl solcher Maßnahmepakete ab, eine höhere Instanz tendiert zu uniformeren Lösungen. Damit nimmt nicht nur der Standortwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ab, sondern auch die Zahl der Wahlmöglichkeiten für den Bürger (vgl. Eser, 1989a, S. 128; Waniek, 1992b, S. 134).

Auch wenn aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wenig für eine zentrale Kompetenz bei der regionalen Strukturpolitik spricht, so könnte sich eine Berechtigung doch aus umverteilungspolitischer Sicht ergeben. Für eine solche Position könnte sprechen, daß nach traditioneller Ansicht Distributionsaufgaben auf der zentralen Ebene anzusiedeln sind.⁶²

Zunächst ist festzuhalten, daß in allen föderal verfaßten staatlichen Gebilden mehr oder minder intensiv Ausgleichs- und Konvergenzziele auf der obersten föderalen Ebene verfolgt werden. Derartige Ziele basieren nicht nur auf der Idee, jeder Bürger besitze so etwas wie ein "Grundrecht auf Heimat" und müsse dementsprechend auch am Ort seiner Wahl Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten vorfinden. Das Ziel der Gleichheit der Lebensverhältnisse kann auch so interpretiert werden, daß Bewohner reicher Regionen eine Abstandszahlung an diejenigen ärmerer Regionen leisten müssen. Letztere sollen davon abgehalten werden, in die reicheren Regionen zu wandern und hier zu negativen Ballungerscheinungen beizutragen. Schließlich läßt sich die Konvergenz der Lebensverhältnisse auch politisch rechtfertigen: Leistungen an ärmere Regionen sind dann als "Bestechungszahlung" gegen eine Abspaltung aus dem Staatsverband zu interpretieren. Auch aus Gemeinschaftssicht mag ein solches Umverteilungsziel Sinn machen, wenn damit größere Arbeitskräftewanderungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg verhindert werden sollen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel des regionalen Ausgleichs auf dem Weg der Anwendung der Strukturfonds der EG und der sonstigen Instru-

⁶² Für eine ausführliche Diskussion der Kompetenzzuordnung in der Distributionspolitik vgl. Abschnitt B.I.

mente effizient verfolgt werden kann oder ob dies besser auf anderem Weg geschehen sollte. Denn auch die Instrumente, mit denen das Konvergenzziel verfolgt wird, müssen dem *Prinzip der Wirtschaftlichkeit* unterliegen. Angesichts des Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EG-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EG-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können (Lammers, 1992, S. 75 ff.). Ein ungebundener Finanzausgleich steht damit in engem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Aus ordnungspolitischer Sicht spricht daher wenig für zentrale Kompetenzen der EG in der aktiven Regionalpolitik.

β. Regionale Inzidenz der Gemeinschaftspolitik

Betrachtet man die Wirkungen der EG-Politik in bezug auf die Einkommensdisparitäten in der Gemeinschaft, so ergibt sich folgendes Bild: An dem nachhaltigen Wachstumsprozeß in der Nachkriegszeit haben alle Mitgliedsländer teilgenommen. Dabei gab es eine Phase ausgeprägter Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen, die mit der wirtschaftlichen Rezession Mitte der siebziger Jahre endete. Bis zur Mitte der achtziger Jahre wurden die regionalen Disparitäten wieder größer und erreichten ein Niveau, das sie zu Beginn der siebziger Jahre oder sogar noch früher hatten. Seither haben sich die Einkommensunterschiede leicht vermindert. Das räumliche Disparitätenmuster weist vor allem den Süden und den Westen als wirtschaftsschwächere Gebiete aus, dabei gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen Zentren und den Randlagen der Gemeinschaft. Die absoluten Disparitäten sind nach Ansicht der Kommission so groß, daß das in Art. 130a EEA festgelegte Ziel einer Annäherung der schwächsten Mitgliedstaaten und der ärmsten Regionen an den Gemeinschaftsdurchschnitt voraussichtlich ein sehr langfristiger Prozeß sein wird (KOM, y, S. 21).

Hinsichtlich der Einkommenshierarchie in der Gemeinschaft und der zeitlichen Entwicklung der Einkommen in den Regionen zeigt sich für den Verlauf der achtziger Jahre, daß das traditionelle Zentrum der EG mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen durch das Dreieck Paris, London und Amsterdam unter Einschluß des Ruhrgebiets markiert wird. Daneben ist ein zweites wichtiges Entwicklungszentrum getreten, das sich von den wohlhabenden Regionen in Süddeutschland und Norditalien nach Westen über die sich schnell entwickeln-

den Gebiete um Barcelona und Valencia erstreckt. In der vergangenen Dekade hat diese Konzentration mehr und mehr die Formen zweier bogenförmiger Entwicklungszentren angenommen (KOM, x). Vielfach wird diese räumliche Gegebenheit als "Eurobanane" bezeichnet.

Im Rahmen dieser Studie kann nicht im einzelnen untersucht werden, ob und inwieweit die finanziellen Interventionen der europäischen Regionalpolitik den Wachstumsprozeß in den Zielgebieten stimuliert haben. Für eine derart umfassende Fragestellung reicht zum einen die statistische Datenlage nicht aus; wichtige Variable sind nicht in der erforderlichen regionalen Disaggregation verfügbar. Zum anderen sind die theoretischen Modelle, mit denen unterschiedlich starkes regionales Wachstum erklärt wird, noch wenig ausformuliert.⁶³

Statt dessen wird hier ein sehr viel weniger ehrgeiziges Ziel verfolgt, nämlich anhand von regionalen Inzidenzanalysen herauszufinden, ob die regionalpolitischen Fördermittel auch tatsächlich in die benachteiligten Gebiete geflossen sind. Dabei wird vor allem auf die umfassende Analyse von Franzmeyer et al. (1991) zurückgegriffen. In dieser Studie werden die regionalisierbaren Ausgaben des gesamten EG-Budgets — rund 84 vH im Jahr 1989 — den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zugerechnet. Dabei wird auf die Einnahmeeffekte durch die Zahlungsströme abgestellt; es werden also die finanzwirtschaftlichen Impulse gemessen, die durch die verschiedenen politischen Instrumente ausgelöst wurden, nicht aber die direkten und indirekten Einkommenseffekte, die von diesen Impulsen ausgehen. Den Berechnungen von Franzmeyer et al. liegt die Annahme zugrunde, daß von der Einnahmeseite des Gemeinschaftsbudgets keine regional desegalisierenden Effekte ausgehen.⁶⁴

Die Studie von Franzmeyer et al. hat folgende Zahlungsströme der EG auf ihre regionale Verteilung hin untersucht:

- die Zuschüsse des EFRE;
- die Zuschüsse des ESF;
- die Zuschüsse der Abteilung Ausrichtung des EAGFL;
- die Beiträge der EG-Kommission für FuE-Verträge;
- die Darlehen der EIB;
- die Zuschüsse und Darlehen der EGKS;

⁶³ Dies gilt schon für die Analyse der nationalen räumlichen Wachstumsunterschiede — vgl. z.B. Asmacher et al. (1987) und die Kritik bei Lammers (1989) — und in sehr viel stärkerem Maße für das regionale Wachstumsmuster in der EG (vgl. dazu Krieger et al. 1985, S. 5-26; Molle, Cappelin, 1988, S. 5 ff.).

⁶⁴ Inwieweit diese Annahme gerechtfertigt ist, läßt sich im Rahmen dieser Studie nicht prüfen.

- die Zahlungen der Abteilung Garantie des EAGFL für die wichtigsten Marktordnungsprodukte, auf die mehr als neun Zehntel aller Zahlungen für die Preisstützung entfallen.

Im einzelnen kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Die Investitionszuschüsse im Rahmen des EFRE haben starke Ausgleichseffekte, die im Zusammenhang mit der Reform der Strukturfonds noch stärker geworden sind. Im Durchschnitt der Jahre 1989 und 1990 entfielen knapp 80 vH der Investitionszuschüsse auf jene 20 vH der EG-Bevölkerung, die in den ärmsten Regionen der Gemeinschaft wohnen. Die stärkere Konzentration der Finanzausgleichseffekte auf die EG-10 weist darauf hin, daß Spanien und Portugal offensichtlich eine Zeit der Anpassung benötigten, um den EFRE voll in Anspruch nehmen zu können.
- Beim ESF ist die regionale Konzentration der Beihilfen nicht ganz so stark ausgeprägt, sie hat jedoch im Zeitverlauf zugenommen.
- Die Abteilung Ausrichtung des EAGFL konzentriert ihre Investitionszuschüsse auf die peripheren Regionen, und zwar annähernd gleich auf die ärmeren Regionen von Portugal und Spanien und jene der EG-10.
- Die Zahlungsströme im Rahmen der FuE-Förderung kommen den entwickelten Regionen stärker zugute.
- Die Beihilfen und Zuschüsse der EGKS verschärfen die regionalen Unterschiede.
- Die Darlehensvergabe der EIB hat einen durchweg egalisierenden Effekt, allerdings ist er in der EG-10 stärker ausgeprägt als in der erweiterten Gemeinschaft.
- Die Garantiezahlungen des EAGFL wirken zwar nicht erheblich, aber doch durchgängig egalisierend in der EG-10, nicht aber in der EG-12. Es sind im Durchschnitt der EG-12 vor allem die Regionen mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen, die in den Genuß der Garantiezahlungen kommen.⁶⁵

Werden die Wirkungen der Strukturfonds — EFRE, ESF, EAGFL, Abteilung Ausrichtung (1990 rund ein Fünftel des EG-Budgets) — zusammengekommen, so zeigt sich ein deutlicher Impuls zum Abbau regionaler Ungleichgewichte, der für die EG-10 stärker ausgeprägt ist als für die erweiterte Gemeinschaft. Insgesamt, also über alle betrachteten Ausgabenströme, ergibt sich

⁶⁵ Als EG-12 wird die EG in ihrer gegenwärtigen Form, als EG-10 die EG ohne Spanien und Portugal bezeichnet.

Tabelle 8 — Zur Abhängigkeit der Förderung durch die europäischen Struktur- und der EG-Mittel insgesamt vom Pro-Kopf-Einkommen und der Arbeitslosenquote in den Regionen der EG 1975, 1980, 1983, 1986/87 und 1990^a

	Regressionsgleichung	R ²	F-Test
1975 ^b	$x_1 = 0,075 - 0,0003 y_1 + 0,711 y_2$ (-1,784*) (4,494**)	0,307	17,0**
1980 ^b	$x_1 = 2,544 - 0,0009 y_1 + 2,032 y_2$ (-2,278*) (5,073**)	0,362	21,8**
1983 ^b	$x_1 = 12,410 - 0,0027 y_1 + 2,117 y_2$ (-3,195***) (2,805**)	0,232	11,2**
1986/87	$x_1 = 105,536 - 0,0066 y_1 + 0,002 y_2$ (-5,705***) (0,0226)	0,207	18,7**
1990	$x_1 = 57,744 - 0,0040 y_1 + 0,063 y_2$ (-6,800***) (1,355)	0,304	31,2**
1986/87	$x_2 = 146,757 - 0,0088 y_1 + 0,058 y_2$ (-6,370***) (0,569)	0,279	27,6**
1986/87	$x_3 = 582,755 - 0,019 y_1 - 0,699 y_2$ (-4,884***) (-2,271*)	0,143	11,9**

x_1 = EFRE-Mittel je Einwohner
 x_2 = Strukturfonds-Mittel je Einwohner
 x_3 = Regionalisierbare EG-Mittel insgesamt
 y_1 = BIP je Einwohner in jeweiligen Preisen (ECU)
 y_2 = Arbeitslosenquote; EG-Durchschnitt = 100
t-Werte in Klammern
* Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH
** Statistisch signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH
^aNUTS-2-Regionen (bis auf Vereinigtes Königreich: NUTS 1), ohne Übersee-Departements, Azoren und Madeira. — ^bEG-10 ohne Griechenland.

Quelle: Franzmeyer et al. (1991); KOM (y); Krieger-Boden (1987); eigene Berechnungen.

eine deutliche Nivellierung der finanziellen Impulse für den regionalen Ausgleich. Dies liegt vor allem daran, daß die Agrarpolitik das regionalpolitische Ziel insgesamt weniger unterstützt und damit dem Ausgleichseffekt der Struk-

turfonds entgegenwirkt (Schrader, 1989, S. 167 ff.). Sektorspezifische Politiken dominieren somit eindeutig gegenüber regionalen Zielsetzungen, und Regionalpolitik dient hauptsächlich dem Zweck, den regional schädlichen Wirkungen der Sektorpolitiken entgegenzuwirken.⁶⁶

Betrachtet man nun die regionale Inzidenz der Mittel des EFRE aus dem Blickwinkel der beiden Indikatoren, mit denen die EG regionale Förderbedürftigkeit definiert, also Durchschnittseinkommen und Arbeitslosenquote, so zeigt sich, daß auf der Ebene der Regionen der Zusammenhang zwischen der Höhe der finanziellen Aufwendungen des EFRE und dem Entwicklungsstand und der Arbeitslosigkeit nicht sehr eng gewesen ist (Tabelle 8). Nur ein Teil der regionalen Unterschiede beim Bezug von EFRE-Mitteln kann mit den regionalen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen und in der Arbeitslosenrate erklärt werden. Ein Vergleich der Schätzung für das Jahr 1990 mit jener für 1986/87 bestätigt die Vermutung von Franzmeyer et al. (1991), daß es durch die Reform der Strukturfonds im Jahr 1988 gelungen ist, die Mittel des EFRE stärker auf jene Regionen zu konzentrieren, die als förderbedürftig angesehen werden, wenn auch der Zusammenhang insgesamt gesehen noch relativ gering ist. Bezieht man die regionalisierten Finanzströme insgesamt, also vor allem einschließlich der Zahlungen aus dem Agrargarantiefonds, in die Betrachtung ein, zeigt sich, daß der finanzielle Gesamtimpuls der EG-Mittel 1986/87 nur einen schwachen Bezug zu Entwicklungsniveau und Arbeitslosigkeit aufwies, ja sogar nicht einmal positiv mit der Arbeitslosigkeit korreliert war.

b. Die Beihilfenaufsicht aus wettbewerbspolitischer und regionalpolitischer Sicht

Kennzeichen der Beihilfenkontrolle ist es, zugleich zwei Zielsetzungen dienen zu müssen, dem Verhindern von Subventionswettläufen auf der einen und dem Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite. Bei der wettbewerbspolitischen Bewertung wird zunächst vom distributiven Aspekt abstrahiert.

Die Offenheit der Märkte — das zentrale Anliegen der *Wettbewerbspolitik* — ist ein öffentliches Gut. Die Instanz, die die Offenheit der Märkte garantieren soll, muß unabhängig von allen Marktteilnehmern sein, anderenfalls wären Interessenkonflikte unausweichlich. Die Reichweite des öffentlichen Gutes "Garantie der Wettbewerbsordnung" muß alle potentiellen Marktteilnehmer erfassen. Die Festlegung dessen, was als Regelverstoß gegen diese Ordnung zu gelten hat, die Kontrolle des Verhaltens der Marktteilnehmer, die Entscheidung

⁶⁶ Vgl. hierzu auch Molle und Cappelin (1988).

darüber, wann ein Regelverstoß begangen wurde und das Verhängen von Sanktionen sind daher Aufgabe einer zentralen Gebietskörperschaft. Hier ist das Subsidiaritätsprinzip dem Prinzip der räumlichen Kongruenz unterzuordnen.

Beihilfen, auch regionalpolitisch orientierte, verzerren stets den Wettbewerb, weil sie die Investitionskosten für die geförderten Unternehmen vermindern und damit zugleich die nicht geförderten Unternehmen diskriminieren. Letztlich ist es nicht möglich, binnenwirtschaftliche Ziele durch die Vergabe von Subventionen zu verfolgen, ohne die internationalen Wettbewerbsbedingungen und damit den internationalen Handel zu stören (Soltwedel et al., 1988, S. 197; Horn et al., 1991, S. 41 ff., 75 ff.). Weil es mit Hilfe von Regionalbeihilfen gelingen kann, die Standortentscheidungen der Unternehmen zugunsten des geförderten, aber zu Lasten der anderen Standorte zu beeinflussen, ist die Gefahr von Retorsionsmaßnahmen und letztlich eines Subventionswettkampfs nicht von der Hand zu weisen (vgl. Abschnitt B.II). Im Prinzip wäre eine Wettbewerbsaufsicht über regionale Beihilfen durch die EG-Kommission als neutrale Instanz durchaus geeignet, einen derartigen Subventionswettkampf zu verhindern (Soltwedel et al., 1988, S. 198). Soweit also die EG-Kommission darauf abzielt, die Beihilfesätze generell zu begrenzen, erhöht dies aus ökonomischer Perspektive die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Das Problem der Beihilfenaufsicht der EG liegt daher nicht in der Wettbewerbskontrolle an sich, sondern in der Vermischung mit ausgleichspolitischen Anliegen.

Da die Beihilfenaufsicht zugleich *regionalpolitischen* Zielen dienen soll, kann sie nicht ohne Zielkonflikte und ohne widersprüchliche Entscheidungen funktionieren. Insbesondere wird dadurch das Ziel, einheitliche Wettbewerbsverhältnisse im Gemeinsamen Markt zu garantieren, ausgehöhlt. Das Wettbewerbsziel verlangt, daß die Spielregeln für alle Beteiligten gleich sind. Das würde implizieren, daß ein einheitlicher Maßstab angelegt werden muß, der angibt, wann staatliche Beihilfen als wettbewerbsbeschränkend anzusehen und dem gemeinschaftlichen Handel abträglich sind. Nur unter dieser Prämisse ist die Wettbewerbsaufsicht eine staatliche Leistung, die auf EG-Ebene, also oberhalb und unabhängig von der Ebene der Beihilfen vergebenden Regierungen, anzusiedeln ist. Wenn dagegen, wie es mehr und mehr die Praxis der Beihilfenaufsicht ist, an ärmere Mitgliedstaaten weniger strenge Maßstäbe angelegt werden als an reichere, verliert die EG-Beihilfenkontrolle ihren Charakter als supranationales öffentliches Gut (Lammers, 1992, S. 74).

Vermutlich führt die Doppelzielsetzung auch dazu, daß keines der beiden Ziele konsequent verfolgt werden kann. Die EG-Kommission steht vor der ständigen Herausforderung, im Rahmen ihres Ermessensspielraumes zwischen der Wettbewerbsverzerrung einer Maßnahme und deren möglichen Beitrag zum Konvergenzziel unterscheiden zu müssen (Waniek, 1992b, S. 151). Die Kommission hat schon recht früh, nämlich in ihrem ersten Gesamtbericht über die

Tätigkeit der Gemeinschaften (KOM, f), zu erkennen gegeben, daß ihr durchaus bewußt ist, daß jede Art von Beihilfe grundsätzlich den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt verfälscht und negative Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel hat. Dennoch hat sie verstärkt das Konvergenzziel in den Vordergrund ihrer Ermessensentscheidungen gestellt. Das impliziert zwangsläufig, daß angesichts des grundsätzlichen Zielkonflikts zwischen Wettbewerbsziel und Konvergenzziel ersteres nicht mehr konsequent verfolgt werden konnte.

Umgekehrt ist aber auch die Aufsicht über die regionalen Beihilfen hinsichtlich des Konvergenzziels ein nur wenig einflußreiches Instrument (Lammers, 1992, S. 77). Denn sie beschränkt sich auf staatliche Beihilfen an Unternehmen und für die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Allein von diesen hängen aber regionale Entwicklungsunterschiede kaum ab. Hinzu kommen die allgemeine Infrastrukturpolitik und die vielfältigen expliziten und impliziten Finanzausgleichsmaßnahmen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, die nicht von der EG-Kommission kontrolliert werden, weil sie nicht unter den Beihilfenbegriff fallen. Ein konsequentes Verfolgen des Konvergenzziels müßte eigentlich auch alle diese anderen Maßnahmen umfassen und würde implizieren,

- daß reichere Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland auf Finanzausgleichsmaßnahmen verzichten müßten, wenn dadurch Regionen begünstigt werden, deren BIP je Kopf über dem EG-Durchschnitt liegt (Zimmermann, 1986);
- daß ein Mitgliedstaat mit einem BIP je Kopf über dem Gemeinschaftsdurchschnitt keine allgemeine die Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten verbessernde Steuersenkung beschließen dürfte (Lammers, 1992, S. 78);
- daß Regionen mit überdurchschnittlichem BIP je Kopf keine aktive Ansiedlungspolitik durch Infrastrukturmaßnahmen und Wirtschaftsförderungsgesellschaften mehr betreiben dürften;
- daß in reichen EG-Ländern keine Infrastrukturpolitik mehr betrieben werden dürfte.

Da viele wirtschaftspolitische Maßnahmen raumwirksam sind, würde eine allumfassende Beihilfenaufsicht letztlich auf eine Auflösung nationaler wirtschaftspolitischer Kompetenzen hinauslaufen. Ein bis zur letzten Konsequenz verfolgtes Konvergenzziel stünde damit im Widerspruch zur wirtschaftspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten. Es liegt im übrigen auf der Hand, daß die Kommission mit einer umfassenden Aufsicht überfordert wäre. Allein der Überwachungsapparat für alle raumwirksamen Maßnahmen oder die modellmäßige Erfassung, um deren Beitrag zum Konvergenzziel zu messen, würde

unlösbare Probleme aufwerfen. Unter diesen Umständen sollte auch die Beihilfenaufsicht nicht länger dem Konvergenzziel unterstellt werden.

Hinzu kommt der Umstand, daß eine Beihilfenkontrolle, die am regionalen Konvergenzziel orientiert ist, nicht nur gegen das Wettbewerbsziel verstößt, sondern auch gegen andere Zielsetzungen, die von der EG-Kommission selbst verfolgt werden. Wenn etwa im Rahmen der aktiven gestaltenden Regionalpolitik regionale und sektorale Programme der EG gebündelt eingesetzt werden, kommen darin auch forschungs-, industrie-, energie- und umweltpolitische Zielsetzungen zum Ausdruck. Derartige Politiken werden auch auf nationaler Ebene verfolgt. Wenn die Kommission durch die Beihilfenkontrolle strikt die Konvergenzzielsetzung verfolgt, dann kann es sein, daß sie Beihilfen in reichen Mitgliedstaaten untersagt, die sie selbst aus den anderen Zielsetzungen heraus durchaus für angemessen hält. Dabei würde sie zugleich eigene Programme, die von denselben Zielsetzungen geleitet sind, konterkarieren. Beihilfen zur FuE-Förderung etwa dürften am ehesten in solchen Regionen etwas bewirken können, in denen es bereits eine reichhaltige Ausstattung mit Humankapital gibt. Das wären vermutlich eher die reicheren Regionen der Gemeinschaft. Ein Verbot von nationalen FuE-Beihilfen entspräche zwar dem Konvergenzziel, würde aber dem forschungspolitischen Ziel zuwiderlaufen, das im übrigen von der EG selbst durch entsprechende Gemeinschaftsprogramme verfolgt wird (Lammers, 1992, S. 78).

Eine Praxis der Beihilfenaufsicht, bei der unterschiedliche Regeln für alle Mitspieler gelten, stößt schließlich auch auf verfassungsrechtliche Bedenken (Waniek, 1992b, S. 153). Unterschiedliche Maßstäbe für die einzelnen Mitgliedstaaten bedeuten im Grunde nichts anderes, als daß den reicheren Mitgliedstaaten untersagt wird, eigene Ausgleichsziele für ihr jeweiliges Staatsgebiet zu verfolgen. Zwar kann aus der Unterschrift der reicheren Mitgliedstaaten unter die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht ein implizites Einverständnis mit dem Verfolgen eines gemeinschaftlichen Konvergenzziels abgeleitet werden, nicht jedoch ein völliger Verzicht auf entsprechende Politiken auf nationaler Ebene. Denn Art. 3 lit. g EWGV gibt der Kommission nur das Recht, die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren, nicht aber sie in ihrem Kern anzutasten (Franke, 1989, S. 66; Hane-klaus, 1991, S. 80 ff.). Insofern ist die Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten bei der Beihilfenkontrolle vom Standpunkt des föderalen Aufbaus der Gemeinschaft bedenklich.

III. Forschungs- und Technologiepolitik

1. Vertragsgrundlagen der gemeinschaftlichen Politik

Die Forschungs- und Technologiepolitik gehört zu den dynamischsten unter den Gemeinschaftspolitiken. Entstanden aus bescheidenen Anfängen in den frühen siebziger Jahren, ist sie mittlerweile ein fester Bestandteil der strukturellen Aktivitäten der EG. Gegenwärtig wird der Entwurf des 4. "Gemeinschaftlichen Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung" für die Jahre 1994–1998 diskutiert, das nach den Vorstellungen der Kommission mit 10 Mrd. ECU ausgestattet werden soll.

Dabei war die gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik im ursprünglichen Vertragswerk der EG praktisch gar nicht vorgesehen. Lediglich im Euratom-Vertrag (EAGV) ist eine forschungspolitische Kompetenz der Gemeinschaft verankert, wobei vor allem die folgenden Vertragsbestimmungen relevant sind:

- Art. 6 EAGV, der eine finanzielle und materielle Förderung der Kernforschung in den Mitgliedstaaten durch die Kommission ermöglicht;
- Art. 8 EAGV, der die Grundlage darstellt für die Errichtung der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) mit ihren Zentren in Ispra (Italien), Karlsruhe (Bundesrepublik Deutschland), Geel (Belgien) und Petten (Niederlande);⁶⁷
- Art. 45 ff. EAGV, nach denen gemeinsame Unternehmen für die Entwicklung der Kernindustrie errichtet werden können, wobei diese Möglichkeit genutzt wurde mit dem Joint European Torus (JET), einem Unternehmen, das in Culham (Großbritannien) einen Versuchsreaktor zur Fusionsforschung betreibt.⁶⁸

Außerhalb des Euratom-Bereichs wurde die gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik schrittweise durch entsprechende Ministerratsbeschlüsse etabliert. Die wichtigsten Etappen auf diesem Weg waren:

- die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Forschungs- und Technologiepolitik (PREST) im Jahr 1967;

⁶⁷ Die GFS trug ursprünglich den Namen Gemeinsame Kernforschungsstelle. In der Umbenennung wird deutlich, daß die GFS in zunehmendem Maße auch nichtnukleare Forschungsprojekte durchführt.

⁶⁸ Zu den Forschungsaktivitäten der EG im Energiebereich vgl. auch Abschnitt C.IV.3.

- die Verabschiedung eines Programms über europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST) im Jahr 1970;
- die Ratsentschließung über eine "Gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik" im Jahr 1974;
- die Verabschiedung des 1. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung im Jahr 1983;
- das von der Kommission zum Mailänder EG-Gipfel vorgelegte "Memorandum für eine Technologiegemeinschaft" aus dem Jahr 1985.

Die Ergebnisse des Mailänder Gipfeltreffens zeichneten weitgehend vor, wie die gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik dann schließlich in der Einheitlichen Europäischen Akte vertraglich verankert wurde.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 hat die Kommission eine eigene forschungspolitische Kompetenz und ist nicht mehr darauf angewiesen, jede einzelne der von ihr geplanten Maßnahmen vom Ministerrat beschließen zu lassen. Statt dessen stellt sie nach Art. 130i EWGV ein mehrjähriges Rahmenprogramm auf, in dem "alle ihre Aktionen zusammengefaßt werden" und über das der Ministerrat nach Art. 130q Abs. 1 EWGV als Gesamtpaket zu einem einstimmigen Beschluß kommen muß.⁶⁹ Die Durchführung des Rahmenprogramms erfolgt nach Art. 130k EWGV im Wege spezifischer Programme, die nach Art. 130q Abs. 2 EWGV vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit genehmigt werden müssen.⁷⁰

Das 1. Rahmenprogramm war bereits vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossen worden und legte die Gemeinschaftsausgaben zur Forschungsförderung für den Zeitraum von 1984 bis 1987 fest. Das 2. und das 3. Rahmenprogramm deckten die Zeiträume 1987–1991 und 1990–1994 ab, und das künftige 4. Rahmenprogramm wird für die Jahre 1994–1998 gelten. Daneben hat die Kommission nach den Vorschriften der Einheitlichen Europäischen Akte die Aufgabe, die Koordinierung nationaler Politikmaßnahmen zu fördern (Art. 130h EWGV) sowie die Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmen und der staatlichen Forschungseinrichtungen zu unterstützen (Art. 130f Abs. 2 EWGV). Schließlich ist sie gehalten, auf eine europaweite Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte zu drängen und durch Festlegung gemeinsamer Normen die technologische Zusammenarbeit der Unternehmen zu erleichtern.

⁶⁹ Im Maastrichter Vertrag zur Politischen Union ist allerdings vorgesehen, das Einstimmigkeitsprinzip in diesem Fall durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit zu ersetzen (Art. 130i, Abs. 1 in Verbindung mit Art. 189b).

⁷⁰ Die hier zitierten Artikel des EWGV sind nachträglich mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte in den EWGV integriert worden. Innerhalb der Einheitlichen Europäischen Akte finden sie sich als Unterabschnitt V in Art. 24.

All diese Zielsetzungen sind in den Verträgen von Maastricht nochmals bekräftigt worden, doch die dort gefaßten Beschlüsse gehen im Grunde nicht über die Regeln der EEA hinaus.⁷¹ Das Schwergewicht der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik liegt nach wie vor eindeutig bei der Durchführung der Rahmenprogramme, auf die im folgenden näher eingegangen wird.

2. Entwicklung und Struktur der gemeinschaftlichen Ausgaben

Der Anteil der von der EG finanzierten Aufwendungen an den gesamten öffentlich finanzierten Forschungsaufwendungen in den Ländern der EG ist nach wie vor relativ gering. Im Jahr 1990 betrug er 3,4 vH, während die von der deutschen, französischen und britischen Regierung finanzierten Aufwendungen über 70 vH ausmachten. Doch die Zuwachsraten sind bei den EG-Mitteln weit aus höher als bei den nationalen Fördermitteln. Seit 1975 wurden die von der Kommission vergebenen Forschungsgelder nominal verzwölffacht, während sich die national bereitgestellten öffentlichen Fördermittel lediglich vervierfachten (Schaubild 4).

Nach den im Delors-II-Paket vom Frühjahr 1992 dargelegten Vorstellungen der Kommission wird das Gewicht der gemeinschaftlichen Forschungspolitik auch künftig rasch steigen (KOM, v). Vorgeschlagen wird dort eine Ausweitung der EG-Mittel bis zum Jahr 1997 auf ein inflationsbereinigtes Niveau von 4,2 Mrd. ECU, was gegenüber den Ausgaben des Jahres 1992 in Höhe von 2,4 Mrd. ECU eine jährliche Steigerungsrate von 12 vH bedeuten würde (Du Bois, 1992). Auch wenn diese Zielvorstellungen nicht vollständig realisiert werden sollten, ist damit zu rechnen, daß die Forschungspolitik in Europa mehr und mehr von den gemeinschaftlichen Förderprogrammen geprägt werden wird.

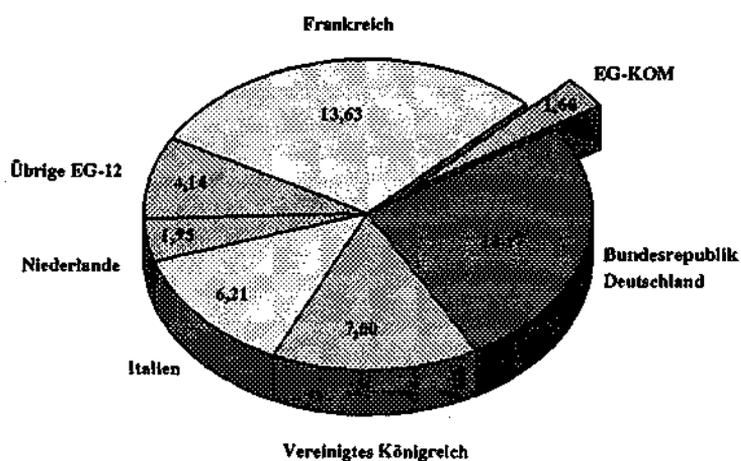
Die Steigerung der eingesetzten Mittel wird auch in der Dotierung der einzelnen Rahmenprogramme deutlich. Für das 1. Rahmenprogramm wurden insgesamt 3,75 Mrd. ECU bereitgestellt, für das 2. Rahmenprogramm waren es bereits 5,40 Mrd. ECU und für das 3. Rahmenprogramm 5,70 Mrd. ECU.⁷² Für das 4. Rahmenprogramm, das gegenwärtig vom Ministerrat beraten wird, hat die Kommission eine Mittelausstattung von 10 Mrd. ECU vorgeschlagen.

⁷¹ Allerdings sieht der in Maastricht beschlossene Vertrag zur Politischen Union eine Orientierung der Forschungs- und Technologiepolitik an industriepolitischen Zielen vor, die in der EEA nicht gegeben war. Darauf wird in Abschnitt C.IV.4 näher eingegangen.

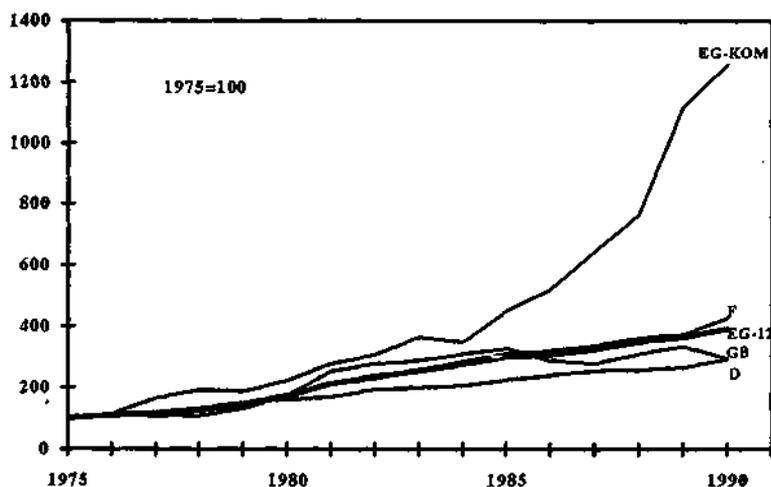
⁷² Gegenwärtig wird diskutiert, ob das 3. Rahmenprogramm nachträglich um 2 Mrd. ECU aufgestockt werden soll.

Schaubild 4 — Staatliche Aufwendungen für Forschung und Entwicklung
1975–1990

a. Anteile für das Jahr 1990 (Mrd. ECU)



b. Zeitliche Entwicklung 1975–1990



Quelle: EUROSTAT (c).

Das Schwergewicht des gegenwärtig laufenden 3. Rahmenprogramms liegt eindeutig bei der Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien, während die übrigen Förderbereiche mit deutlichem Abstand folgen (Tabelle 9). Gegenüber dem 2. Rahmenprogramm ist insbesondere die Energieforschung reduziert und die Förderung der Werkstofftechnologien sowie der Biowissenschaften ausgeweitet worden. Für das 4. Rahmenprogramm strebt die Kommission eine verstärkte Konzentration der Mittel auf sogenannte Schlüsseltechnologien an, wozu sie insbesondere die Herstellung mikroelektronischer Bauelemente, die Softwareentwicklung, die Molekularbiologie und die umweltschonende Automobiltechnologie zählt. -

Die Struktur der Ausgaben in den Rahmenprogrammen gibt allerdings kein völlig zutreffendes Bild der Schwerpunkte der gemeinschaftlichen Forschungspolitik, denn nicht alle gemeinschaftlichen Forschungsausgaben sind darin enthalten. Insbesondere die Energieforschung ist in den Rahmenprogrammen unterrepräsentiert, da sie beispielsweise nur einen Teil der Ausgaben für die GFS und den JET enthält.⁷³ Einen vollständigen Überblick über die forschungspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft bietet Tabelle 10.

Während auf die Energieforschung im 3. Rahmenprogramm lediglich 14,3 vH entfallen, weist die Aufstellung der Gesamtausgaben nach Forschungszielen für das Jahr 1990 einen Anteil von rund 30 vH aus. Dieser hohe Anteil, der weit über die entsprechenden Anteile in den Förderpolitiken der Mitgliedstaaten hinausgeht, ist letztlich nur historisch zu erklären. Die Wurzeln der gemeinschaftlichen Forschungspolitik liegen, wie bereits erwähnt, bei der EURATOM. Diese historisch bedingte Priorität wirkt offenbar bis heute nach, auch wenn die Kommission (ebenso wie die nationalen Regierungen) das Gewicht der Energieforschung gegenüber 1985 bereits deutlich reduziert hat.

Stark ausgebaut wurde von der EG dagegen die Förderung der industriellen Produktivität und Technologie, deren Anteil an den eingesetzten Mitteln mit fast der Hälfte ebenfalls weit über den entsprechenden Anteilen in den Mitgliedstaaten liegt. Einen überdurchschnittlich hohen Anteil weist bei der EG auch die Umweltforschung auf, während die Ausgaben zu den übrigen Förderzielen weniger ins Gewicht fallen und ähnliche Anteile wie in den nationalen Forschungsbudgets aufweisen. Insgesamt gesehen setzt die EG mit ihrer Konzentration auf einzelne Forschungsziele also deutliche Akzente, mit denen sich die Struktur ihrer Förderpolitik merklich von der Struktur in den Mitgliedstaaten unterscheidet.

⁷³ Darüber hinaus ist eine Reihe kleinerer Programme aus dem EGKS-Bereich sowie aus dem Bereich der wissenschaftlichen Kooperation nicht in den Rahmenprogrammen erfaßt.

Tabelle 9 — Das 3. gemeinschaftliche Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung 1990–1994

	Beträge in Mill. ECU	Anteil am Gesamtbudget in vH
<i>Grundlegende Technologien</i>		
Informations- und Kommunikationstechnologien	2221	38,9
Informationstechnologien	1352	
Kommunikationstechnologien	489	
Entwicklung von Telematiksystemen in Bereichen von allgemeinem Interesse	380	
Industrielle und Werkstofftechnologien	888	15,6
Industrielle und Werkstofftechnologien	748	
Messen und Prüfen	140	
<i>Nutzung der natürlichen Ressourcen</i>		
Umwelt	518	9,1
Umwelt	414	
Meereswissenschaften und -technologien	104	
Biowissenschaften und -technologien	741	13,0
Biotechnologie	164	
Agrar- und agrarwirtschaftliche Forschung (einschließlich Fischerei)	333	
Biomedizinische Forschung und Gesundheit	133	
Biowissenschaften und -technologien für die Entwicklungsländer	111	
Energie	814	14,3
Nichtnukleare Energie	157	
Sicherheit der Kernspaltung	199	
Kontrollierte Kernfusion	458	
<i>Nutzung der geistigen Ressourcen</i>	518	9,1
Mensch und Mobilität	518	
Insgesamt	5700	100,0

Quelle: KOM (k).

Tabelle 10 — Zivile Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nach Forschungszielen 1985 und 1990 (vH)

	EG		Alle Mitgliedstaaten		Bundesrepublik Deutschland		Frankreich		Vereinigtes Königreich	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
Erforschung und Nutzung der irdischen Umwelt	1,5	3,0	2,4	2,8	2,4	2,7	2,1	2,5	3,7	5,0
Infrastruktur, Raumgesamtplanung	0,6	2,3	2,9	1,8	2,2	2,2	4,5	1,6	2,5	2,5
Umweltschutz	5,4	4,9	2,1	3,1	3,6	4,8	0,7	1,1	2,3	2,6
Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit	4,2	3,2	4,8	5,2	3,4	3,9	5,8	5,5	7,6	9,5
Erzeugung, Verteilung u. rationelle Nutzung der Energie	55,8	29,3	12,8	5,5	14,3	6,9	11,4	4,7	9,4	5,1
Landwirtschaftliche Produktivität und Technologie	2,8	4,7	5,2	4,8	2,3	2,2	5,2	6,3	9,6	7,9
Industrielle Produktivität und Technologie	26,7	47,6	17,3	18,1	16,1	14,5	17,7	21,8	14,0	16,7
Gesellschaftliche Strukturen und Beziehungen	0,5	1,0	2,7	2,8	2,6	2,8	3,7	0,8	2,5	4,0
Weltraumforschung und -nutzung	1,0	0,8	5,6	8,4	4,4	7,0	8,2	12,7	3,8	5,5
Allgemeine Hochschul-forschung	—	—	28,2	30,2	35,7	37,5	17,3	18,5	30,4	31,7
Nicht zielorientierte Forschung	1,3	3,0	14,9	16,1	12,9	15,3	21,0	24,0	13,6	8,8
Nicht aufgliederbare Forschung	—	0,0	1,2	1,4	0,1	0,2	2,4	0,6	0,5	0,6

Quelle: EUROSTAT (c).

Auch innerhalb der einzelnen Forschungsziele sind die EG-Mittel stärker auf einzelne Programme konzentriert als die nationalen Fördermittel.⁷⁴ Im Bereich der Energieforschung entfällt etwa die Hälfte der von der EG finanzierten Ausgaben auf die Fusionsforschung, d.h. im wesentlichen auf das Gemeinschafts-

⁷⁴ Für einen Überblick über die EG-Förderprogramme vgl. KOM (k) sowie Sabathil und Sabathil (1990).

unternehmen JET in Culham (Großbritannien). Die restlichen Mittel aus diesem Bereich gehen überwiegend an die vier Zentren der GFS, wo sie in erster Linie zur Erforschung der Reaktorsicherheit und alternativer Energiequellen verwendet werden.⁷⁵

Die Maßnahmen der Kommission bezüglich des Forschungszieles industrielle Produktivität und Technologie werden dominiert vom European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology (ESPRIT). Bei diesem Programm geht es um die Entwicklung anwendungsspezifischer mikroelektronischer Bauelemente, die Softwareentwicklung sowie die Anwendung der Mikroelektronik in Peripheriegeräten, in Informationsverarbeitungssystemen, in der computerintegrierten Fertigung und Konstruktion sowie in anderen Bereichen. Nach einer Vorbereitungsphase, die 1982 begann, wurde die erste Fünfjahresphase (ESPRIT I) im Jahr 1984 gestartet. ESPRIT I war mit 750 Mill. ECU ausgestattet, während für ESPRIT II (Laufzeit: 1988–1992) 1600 Mill. ECU und für ESPRIT III (Laufzeit: 1991–1994) 1338 Mill. ECU veranschlagt wurden. Da die Laufzeit von ESPRIT III ein Jahr kürzer ist als die von ESPRIT II, ergibt sich trotz der Reduzierung des Gesamtbudgets eine Steigerung der jährlich eingesetzten Mittel um nominal 5 vH.

Insgesamt hat die Konzentration der EG-Fördermittel auf ausgewählte Bereiche im Zeitablauf sogar noch zugenommen. Im 2. Rahmenprogramm waren noch mehr als 30 spezifische Förderprogramme enthalten; im derzeit laufenden 3. Rahmenprogramm sind es nur noch 15 (BDI, 1992). So hat es die Kommission geschafft, daß ihre Maßnahmen in Teilbereichen durchaus ein spürbares Gewicht in der gesamten europäischen Forschungsförderung erlangt haben, obwohl ihr Anteil an den staatlichen Forschungsfördermitteln insgesamt in der EG nach wie vor relativ gering ist. Dennoch wird es im Delors-II-Paket als großer Mangel bezeichnet, daß die Forschungsförderung der EG immer noch zu wenig selektiv sei. Für die Zukunft ist also mit einer weiter zunehmenden Konzentration der Fördermittel auf einzelne Programme und Projekte zu rechnen.

⁷⁵ Auf die gemeinschaftlichen Programme zur Förderung alternativer Energiequellen wird in Abschnitt C.IV.3 näher eingegangen. Die GFS ist darüber hinaus im Bereich der Umweltforschung tätig.

3. Verhältnis von gemeinschaftlichen und nationalen Fördermaßnahmen

Nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus läßt sich das Verhältnis zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Forschungspolitik vorrangig nach zwei Kriterien bewerten (Klodt, 1989):

- (1) Von der EG sollten vorrangig solche Projekte gefördert werden, die einen grenzüberschreitenden Nutzen erwarten lassen, deren Erträge also mehreren Mitgliedstaaten zugute kommen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).
- (2) Die gemeinschaftlichen Fördermaßnahmen sollten subsidiär zu nationalen Maßnahmen sein, d.h., die Kommission sollte sich auf solche Projekte konzentrieren, bei denen die Effizienzgewinne bei der Durchführung der Förderprogramme größer sind als die zu erwartenden Wohlfahrtsverluste infolge der unzureichenden Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten (Subsidiaritätsprinzip).

Diese beiden theoretisch fundierten Kriterien bilden das Referenzsystem, mit dem die tatsächliche Aufgabenteilung in der Forschungspolitik beurteilt werden kann.

a. Fiskalische Äquivalenz

In ihren Grundsatzserklärungen hat die Kommission immer wieder betont, daß der Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Förderung von Forschungsprojekten eine zentrale Rolle spielt. Praktisch relevant ist dieses Kriterium insofern, als bevorzugt solche Projekte gefördert werden, an denen Partner aus mehr als einem Land der Gemeinschaft beteiligt sind. Für eine optimale Aufgabenverteilung zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Forschungsförderung nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kommt es darauf jedoch nicht an. Zu einer grenzüberschreitenden Kooperation sind auch nationale Regierungen in der Lage, wie es die Beispiele des deutsch-niederländischen Megachip-Projekts oder der EUREKA-Initiative zeigen. Worauf es ankommt, ist die regionale Verteilung der privatwirtschaftlich nicht internalisierbaren Forschungserträge, denn deren Kompensation ist die eigentliche Aufgabe der staatlichen Forschungsförderung (Klodt, 1987).

Es gibt gute Gründe für die Vermutung, daß die grenzüberschreitenden externen Erträge neuen Wissens um so stärker ins Gewicht fallen, je marktferner die Forschungsarbeiten sind. Folgt man der üblichen Dreiteilung der Forschung in die Bereiche Grundlagenforschung, angewandte Forschung und experimen-

telle Entwicklung, so sind überregionale soziale Erträge am ehesten bei der Grundlagenforschung zu vermuten.⁷⁶ Ihre Ergebnisse sind nicht patentierbar, und ihr kommerzieller Nutzen liegt oftmals weit in der Zukunft und zudem in Anwendungsbereichen, an die ursprünglich gar nicht gedacht war. Privatwirtschaftliche Unternehmen werden daher aus eigenem Antrieb weniger in die Grundlagenforschung investieren als gesamtwirtschaftlich erwünscht, und nationale Regierungen werden kaum bereit sein, jene Erträge mitzufinanzieren, die in anderen Regionen anfallen.

Auch mit der angewandten Forschung können externe Erträge verknüpft sein, aber sie dürften wesentlich geringer sein als bei der Grundlagenforschung. Daher stellt sich die Frage, ob der Staat die angewandte Forschung der Unternehmen überhaupt finanziell unterstützen sollte. Dies mag hier offenbleiben, doch für die ökonomische Beurteilung der Aufgabenteilung in der Forschungspolitik bleibt festzuhalten, daß eine Kompetenzverlagerung von den nationalen Regierungen zur EG-Kommission um so eher gerechtfertigt erscheint, je marktferner die geförderten Projekte sind. Die Kommission hat bei ihrer bisherigen Förderpolitik stets großen Wert auf die Feststellung gelegt, daß sie nur Projekte aus der "vorwettbewerblichen Phase" finanziell unterstützt. Dabei hat sie sich — wie ein Blick auf die tatsächlich geförderten Projekte zeigt — zwar keineswegs auf die reine Grundlagenforschung beschränkt, aber sie hat sich zumindest vom Grundsatz her die oben skizzierten Überlegungen zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu eigen gemacht.

Weitgehend verwirklicht ist dieses Prinzip bei der Fusionsforschung. Die Energiegewinnung durch Kernfusion ist auf den Themenlisten der nationalen Förderpolitiken praktisch nicht vertreten, wofür in erster Linie der hohe Finanzbedarf der Fusionsforschung verantwortlich sein dürfte. Auch eine privatwirtschaftliche Initiative ist in diesem Bereich kaum zu erwarten, da nicht absehbar ist, ob und wann ein Fusionsreaktor jemals zur Marktreife gelangen könnte. Die mit dem JET erzielten Ergebnisse nehmen eindeutig eine Spitzenstellung in der internationalen Fusionsforschung ein.

Ob die Fusionstechnologie überhaupt entwickelt werden sollte, d.h., ob die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Erträge den Aufwand rechtfertigen, läßt sich kaum beantworten, da der potentielle Nutzen aus heutiger Sicht nicht quantifizierbar ist. Doch wenn die Förderung dieser Technologie als sinnvoll angesehen wird, dann scheint die gemeinschaftliche Forschungspolitik der angemessene Rahmen für die Bereitstellung der dazu nötigen Mittel zu sein, denn der Nutzen dieser Technologie wird nicht auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt bleiben. Neben der Fortführung der Arbeiten mit dem JET ist geplant, zwei weitere Reaktortypen zu entwickeln, und zwar den Next European Torus

⁷⁶ Zur definitorischen Abgrenzung dieser Phasen vgl. OECD (a).

(NET) und den International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER). Insgesamt hat die Kommission für die Fusionsforschung in den Jahren 1991–1994 einen Mitteleinsatz von 412 Mill. ECU vorgeesehen.

Einen grenzüberschreitenden Nutzen haben sicherlich auch jene EG-Programme, die im 3. Rahmenprogramm unter der Rubrik "Mensch und Mobilität" eingeordnet sind und die im wesentlichen auf eine Förderung des Austausches von Informationen und Personen im Bereich der Wissenschaft abzielen. Zwar gibt es konkurrierend dazu eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen und Organisationen zwischen den Mitgliedstaaten, doch die Förderung einer europa-weiten Zusammenarbeit in der Wissenschaft kann sicherlich als originäre Aufgabe der EG angesehen werden.

In jüngster Zeit mehren sich allerdings die Bestrebungen, die Forschungsförderung der EG marktnäher auszurichten. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß die Verträge von Maastricht eine stärkere Orientierung der Forschungspolitik an industriepolitischen Zielen ermöglichen werden (vgl. Abschnitt C.IV.4). Zum anderen wird aus den Mitgliedstaaten darauf gedrängt, die EG-Programme marktnäher zu gestalten, und zwar nicht nur von Unternehmen, sondern auch von Regierungsseite.

Eine entsprechende Forderung vertritt die deutsche Bundesregierung in ihrem im Frühjahr 1992 vorgelegten "Deutschen Memorandum zur Europäischen Forschungspolitik". In diesem Zehn-Punkte-Memorandum wird zwar ausdrücklich betont, daß Forschungsförderung keine Branchenförderung sein sollte, aber es wird eine Konzentration auf die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung empfohlen. Auf sie sollten im künftigen 4. Rahmenprogramm 55–60 vH aller Mittel entfallen (Bundesregierung, 1992).

Diese Empfehlung ist um so überraschender, als das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) bei seiner eigenen Förderpolitik große Anstrengungen unternommen hat, Projekte der angewandten Forschung zurückzudrängen und den Anteil der Grundlagenforschung zu erhöhen. Nach Angaben des BMFT ist der Anteil seiner Forschungsausgaben, der auf die Grundlagenforschung entfällt, von 1982 bis heute von 26 auf rund 40 vH gestiegen (BMFT, 1990). Diese Gewichtsverlagerung ist für sich genommen durchaus sinnvoll, denn der Bedarf für staatliche Beteiligung an den Forschungsaufwendungen ist gerade bei der Grundlagenforschung am größten. Sie sollte aber nicht zum Anlaß genommen werden, quasi als Ersatz für die reduzierte Förderung der angewandten Forschung aus dem nationalen Budget eine erhöhte Förderung aus dem EG-Budget anzustreben.

Eine Aufgabenteilung zwischen Brüssel und Bonn, die dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz diametral entgegensteht, bahnt sich gegenwärtig im Bereich der Halbleiterproduktion an. Die EG-Kommission verfolgt das Ziel, die Produktion höchstintegrierter Speicherchips in Europa durch die Errichtung ei-

ner "Eurochip-Fabrik" zu sichern, wobei offenbar auch an eine staatliche Subventionierung der Produktionskosten gedacht ist. Der Bundesforschungsminister hat dazu erklärt, daß er eine Förderung der Forschung aus dem nationalen Etat und eine Förderung der Produktion aus dem EG-Etat für denkbar hält (FAZ, b). An anderer Stelle ist ausführlich dargelegt worden, daß große Zweifel bestehen, ob der Staat überhaupt die Produktion elektronischer Halbleiter subventionieren sollte (Blutschacher, Klodt, 1992). Doch wenn es tatsächlich dazu kommen sollte, dann wäre es ökonomisch wenig sinnvoll, der Kommission den marktnäheren und dem Bundesforschungsministerium den marktfernen Teil der Förderung zu übertragen.

b. Subsidiarität

Das Prinzip der Subsidiarität wird auch von der Kommission selbst immer wieder betont: "Alles, was in Forschung und technologischer Entwicklung auf privater Ebene geleistet werden kann, sollte nicht von der öffentlichen Hand übernommen werden; und alles, was auf nationaler Ebene zu realisieren ist, sollte nicht auf europäische Ebene gebracht werden" (KOM, k, S. 11).

Damit hat die Kommission allerdings ein etwas anderes Verständnis des Subsidiaritätsprinzips als die ökonomische Theorie. Nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus kommt es beim Subsidiaritätsprinzip nicht darauf an, ob die nationalen Regierungen in einem bestimmten Bereich tätig sind oder nicht, sondern darauf, ob bei einer Kompetenzverlagerung zur übergeordneten Ebene Kosteneinsparungen zu erwarten sind, die höher sind als die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung. Auch wenn in einem bestimmten Bereich die Mitgliedstaaten nicht tätig sind, so kann daraus noch nicht geschlossen werden, daß dafür nun die EG eingreifen müsse. Selbst bei solchen Projekten, für deren Finanzierung nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die EG zuständig sein sollte, kann es sinnvoll sein, die Durchführung der Programme den nationalen Regierungen zu übertragen, da auf diese Weise nationale Besonderheiten besser zur Geltung gebracht werden können.

Ob es zu Kosteneinsparungen durch eine zentrale Vergabe der Fördermittel kommen könnte, ist kaum abschätzbar; sie sind allerdings äußerst unwahrscheinlich, wenn nationale Fördersysteme neben der Gemeinschaftsförderung bestehenbleiben. Überall dort, wo es Überschneidungen zwischen nationalen Programmen und Gemeinschaftsprogrammen gibt, ist also mit großer Sicherheit davon auszugehen, daß durch die EG-Programme keine Kostenersparnisse realisiert werden können.

Deutliche Überschneidungen mit den Förderprogrammen nationaler Regierungen treten beispielsweise bei dem größten von der EG geförderten Vorha-

ben, dem Programm ESPRIT, auf. Die Entwicklung anwendungsspezifischer integrierter Schaltkreise (ASICs), die bei ESPRIT eine hohe Priorität hat, ist mittlerweile auch eines der vorrangigen Ziele des EUREKA-Projekts JESSI. Die Kommission ist zwar um eine Abstimmung zwischen ESPRIT und JESSI bemüht und beteiligt sich auch selbst an dem EUREKA-Projekt, doch es ist nicht zu verkennen, daß dieser Teilbereich des ESPRIT-Projekts eher in einer konkurrierenden als in einer subsidiären Beziehung zu dem von den nationalen Regierungen betreuten JESSI-Projekt steht. Ein Unternehmen, das in diesem Bereich staatliche Zuschüsse beantragen will, muß sich also entscheiden, ob es den Antrag in Brüssel oder bei den für EUREKA zuständigen nationalen Stellen stellt.

Bei der Software-Entwicklung wurde das potentielle Konkurrenzverhältnis zwischen ESPRIT und nationaler Förderpolitik dadurch gelöst, daß sich beispielsweise das deutsche Forschungsministerium aus der Förderung weitgehend zurückgezogen hat (BMFT, 1990, S. 121). Das mag zwar im Interesse der Entlastung des BMFT-Etats durchaus willkommen gewesen sein, doch es fragt sich, ob die Kommission hier tatsächlich Forschungsvorhaben unterstützt, die nicht auf nationaler Ebene gefördert werden könnten. Außerdem gibt es auch hier eine Überschneidung mit EUREKA, und zwar vor allem mit dem Projekt EUREKA-Software-Factory. Ähnlich ist die Situation bei der Förderung des Computer Integrated Manufacturing (CIM), die sowohl durch die Kommission im Rahmen von ESPRIT als auch durch das BMFT sowie im Rahmen verschiedener EUREKA-Projekte erfolgt.

Mit dem Gemeinschaftsprogramm ESPRIT werden also sicherlich keine Kostenvorteile bei der Programmdurchführung erzielt, so daß es nach dem Subsidiaritätsprinzip angezeigt wäre, die Mikroelektronik ausschließlich im Rahmen nationaler Programme zu fördern. Der Bundesforschungsminister hat bei der Präsentation seines neuen Konzepts für die Förderung der Informationstechnik allerdings erklärt, daß er sich überall dort zurückziehen wolle, wo die Kommission bestimmte Projekte fördere (FAZ, b). Nach dem Subsidiaritätsprinzip wäre jedoch eine umgekehrte Vorgehensweise angezeigt. Es ist eher die gemeinschaftliche Forschungspolitik, die sich zurückziehen sollte, wenn es zu Überschneidungen mit nationalen Förderprogrammen kommt.

Doch auch außerhalb des ESPRIT-Projekts wird das Subsidiaritätsprinzip häufig verletzt. Beispiele sind die Kommunikationstechnologie, bei der die Kommission die Integrierte Breitbandkommunikation (IBK) und das BMFT das ISDN fördert, oder die Werkstofftechnologie, in der sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf nationaler Ebene die Entwicklung von Hochleistungskeramik und anderen Strukturwerkstoffen staatlich unterstützt wird. Insgesamt gesehen gibt es vor allem dort Probleme bei der Abgrenzung von gemeinschaftli-

chen und nationalen Zuständigkeiten, wo es um die Förderung der Forschungsvorhaben von Unternehmen aus der verarbeitenden Industrie geht.

Anhaltspunkte dafür, inwieweit bei einer Verlagerung forschungspolitischer Kompetenzen an die EG mit organisatorischen Effizienzgewinnen zu rechnen ist, gibt die Kommission selbst in ihrem Delors-II-Bericht (KOM, v, S. 23). Dort weist sie darauf hin, daß das Aufnahmeverfahren von Förderanträgen bei der EG meist länger als zwei Jahre dauert — ein Wert, der deutlich über dem entsprechenden Wert bei nationalen Programmen liegen dürfte. Darüber hinaus scheint die EG kaum in der Lage zu sein, den Erfolg der von ihr geförderten Projekte zu kontrollieren, denn die endgültige Bewertung eines Forschungsprojekts durch die Kommission liegt in der Regel erst drei Jahre nach Abschluß der Forschungsarbeiten vor (Klodt et al., 1988). Für eine Berücksichtigung der Erfahrungen aus abgeschlossenen Programmen bei der Konzipierung von Folgeprogrammen dürfte es dann meist zu spät sein. Auch diese offenkundigen organisatorischen Mängel der Brüsseler Forschungsförderung sprechen dafür, das Subsidiaritätsprinzip stärker zur Geltung zu bringen.⁷⁷

Insgesamt gesehen machen die Überlegungen zu den beiden aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus abgeleiteten Prinzipien deutlich, daß sich aus dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eher Argumente für eine gemeinschaftliche Forschungspolitik ableiten lassen als aus dem Prinzip der Subsidiarität. Der potentielle Konflikt zwischen diesen beiden Prinzipien ist allerdings weniger groß, als es auf den ersten Blick scheinen mag, wenn man bedenkt, daß sich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vorrangig auf die Finanzierung und das Subsidiaritätsprinzip auf die Durchführung der Fördermaßnahmen bezieht. Überall dort, wo die fiskalische Äquivalenz eine Zuständigkeit der EG und die Subsidiarität eine nationale Zuständigkeit nahelegt, ließe sich der Konflikt dadurch lösen, daß die EG den Mitgliedstaaten zweckgebundene Finanzmittel für die Forschungsförderung zuweist und die konkrete Programmgestaltung sowie die Abwicklung der Förderverfahren den Mitgliedstaaten überläßt. Eine entsprechende Forderung ist in dem bereits angesprochenen deutschen Memorandum zur europäischen Forschungspolitik enthalten, in dem auf eine "Dezentralisierung der Programmverwaltung" gedrängt wird (Bundesregierung, 1992).

⁷⁷ Für eine detaillierte Darstellung und Kritik der organisatorischen Abwicklung der europäischen Technologierpolitik vgl. Starbatty und Vetterlein (1990).

c. Koordinierung der nationalen Forschungs- und Technologiepolitiken

Nach Art. 130h EWGV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre eigenen Fördermaßnahmen im Bereich von Forschung und Entwicklung untereinander zu koordinieren, wobei die Kommission eigene Initiativen ergreifen kann, die dieser Koordination förderlich sind. Welcher Art diese Initiativen sind, ist im Vertragswerk offengelassen worden.

Ob und inwieweit die nationalen Förderpolitiken tatsächlich durch informelle Kontakte zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt sind, läßt sich für Außenstehende kaum beurteilen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung dürfte jedoch mit der EUREKA-Initiative erreicht worden sein, die im Jahr 1985 gestartet wurde und bei der es darum geht, forschende Unternehmen aus europäischen Ländern zu einer grenzüberschreitenden Kooperation zu bringen. In welchem Umfang diese Forschungsarbeiten finanziell vom Staat unterstützt werden, bleibt jeder Regierung selbst überlassen, doch allein schon die Diskussion darüber, welche Forschungsprojekte mit dem EUREKA-Siegel versehen werden sollen und welche nicht, dürfte den gegenseitigen Kenntnisstand über die Förderungsstrategien in den jeweils anderen Mitgliedsländern deutlich verbessern.

Auch die EG ist als Partner an einigen EUREKA-Projekten beteiligt, doch die dabei zu erzielenden informellen Abstimmungen zwischen den Entscheidungsträgern der Forschungs- und Technologiepolitik reichen der Kommission offenbar nicht aus. Im Delors-II-Paket nennt sie die verstärkte Koordinierung der Forschungstätigkeiten in den Mitgliedstaaten als eines ihrer wichtigsten Ziele für die Zukunft. Welche Maßnahmen dazu konkret ergriffen werden sollen, bleibt allerdings genau wie im EWG-Vertrag offen.

In den Mitgliedstaaten wird gegewöhnt, die Kommission könnte für dieses Ziel unter anderem die Beihilfenaufsicht einsetzen, mit der sie die nationalen Förderprogramme kontrollieren kann.⁷⁸ Es wird befürchtet, die Kommission könnte die Vorschriften der Art. 92-94 EWGV bei solchen Förderprogrammen besonders restriktiv auslegen, die in Konkurrenz zu den Förderprogrammen anderer Mitgliedstaaten oder der EG selbst stehen. Sollte die Kommission tatsächlich eine solche Politik betreiben, so wäre das eindeutig eine Vertragsverletzung, denn die Beihilfenaufsicht dient nach den Vorschriften des EWG-Vertrags ausschließlich der Wettbewerbspolitik und nicht der Koordinierung nationaler Forschungspolitiken.

Eine vom Institut für Weltwirtschaft durchgeführte detaillierte Analyse der Praxis der Beihilfenaufsicht im Bereich der Forschungspolitik hat jedoch ge-

⁷⁸ Eine ausführliche Erörterung der Beihilfenaufsicht findet sich in Abschnitt C.V.1.

zeigt, daß diese Befürchtung bislang nicht gerechtfertigt ist (Klodt et al., 1988). Die Kommission hat im Jahr 1986 einen "Gemeinschaftsrahmen für staatliche FuE-Beihilfen" vorgelegt, in dem die Kriterien präzisiert sind, nach denen sie nationale Förderprogramme beurteilt (ABl., a, Nr. C 83, 11.4.1986). Im Zentrum steht dabei die Abstufung der Fördersätze nach der Marktnähe der geförderten Projekte, wobei die Kommission den staatlichen Anteil an den Forschungsaufwendungen der Unternehmen als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ansieht, wenn er bei der Grundlagenforschung nicht über 50 vH hinausgeht und bei der angewandten Forschung entsprechend niedriger liegt.

Gerade in jüngster Zeit gab es wiederholt Streitigkeiten zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen über die Zulässigkeit nationaler Förderprogramme, da die Kommission die Intensität ihrer Beihilfenaufsicht spürbar verschärft hat. Von einer systematischen Diskriminierung solcher Projekte, die nicht in die forschungspolitische Gesamtkonzeption der EG hineinpassen, kann jedoch keine Rede sein. Wenn die Kommission Beihilfen beanstandet hat, dann ging es zumeist darum, daß mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Produktionssubventionen von den nationalen Regierungen als Forschungssubventionen deklariert wurden oder daß die nach dem Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Höchstsätze der Beihilfenintensität überschritten wurden.

Gerade das letztere Kriterium sorgt immer wieder für Konfliktstoff zwischen der Kommission und dem BMFT. Nach den internen Regeln des BMFT erhalten unternehmerische Forschungsprojekte, die in die Förderung aufgenommen wurden, in aller Regel einen Zuschuß von mindestens 50 vH — unabhängig davon, ob es sich um Grundlagenforschung oder angewandte Forschung handelt. Da ein derartiger Fördersatz nach dem Gemeinschaftsrahmen aber nur für die Grundlagenforschung zulässig ist, hat das BMFT also bei vielen Projekten nur die Wahl, geplante Beihilfen gar nicht erst zu notifizieren (obwohl nach Art. 93 Abs. 3 EWGV eine Notifizierungspflicht besteht) oder die vorgesehenen Fördersätze im nachhinein an die Forderungen der Kommission anzupassen.⁷⁹

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, daß die Beihilfenaufsicht im Bereich der Forschungsförderung zwar ein konfliktreiches Feld ist, daß sie von der Kommission bislang aber nicht dazu eingesetzt wurde, auf die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderpolitik in den Mitgliedstaaten Einfluß zu nehmen. Sie dient in der gegenwärtig praktizierten Form eher dazu, einen ineffizienten Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, auf dessen Gefahren oben deutlich hingewiesen wurde (Abschnitt B.II). Die vertraglich vorgesehene

⁷⁹ Im Fall des Transrapid beispielsweise wurde das von der Kommission gegen die Bundesregierung eröffnete Verfahren erst eingestellt, nachdem die geplante Förderintensität von 75 auf 35 vH reduziert worden war (KOM, b, 1991, S. 160).

Koordinierung der Forschungsaktivitäten in den Mitgliedstaaten durch die Kommission dagegen findet derzeit praktisch nicht statt, auch nicht auf indirektem Weg über die Beihilfenaufsicht.⁸⁰ Es ist kaum anzunehmen, daß die Kommission ihre Vorstellungen dazu in Zukunft besser durchsetzen kann, da sie keine Handhabe hat, auf die inhaltliche Ausgestaltung der nationalen Politiken einzuwirken.

Aus ökonomischer Sicht wäre eine solche Koordinierung durch eine übergeordnete Instanz auch gar nicht sinnvoll. Wenn es um Projekte geht, die signifikante externe Erträge für die gesamte Gemeinschaft erwarten lassen, so sollte deren Finanzierung nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ohnehin in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen. Projekte dagegen, deren Erträge sich überwiegend national oder in wenigen Mitgliedstaaten niederschlagen, können nationale Regierungen vermutlich besser planen und koordinieren als die Kommission.

Auch das Argument, eine zentrale Koordinierung könne Parallelforschung vermeiden helfen, ist wenig überzeugend. Denn Parallelforschung ist oftmals nichts anderes als ein Zeichen für funktionierenden Wettbewerb, und eine Koordinierung der Forschung kann leicht eine Ausschaltung des Wettbewerbs nach sich ziehen. Im übrigen haben die Mitgliedstaaten durchaus die Möglichkeit, ihre Förderkonzepte bilateral aufeinander abzustimmen. Wenn sie darauf verzichten, kann es nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht Sache der Kommission sein, in die inhaltliche Ausgestaltung nationaler Förderkonzepte einzugreifen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das Gewicht der gemeinschaftlichen Forschungspolitik gegenüber der nationalen Forschungspolitik zwar immer noch recht gering ist, daß es aber kontinuierlich steigt. Durch die starke Bündelung ihrer Mittel hat es die Kommission schon heute erreicht, in ausgewählten Teilbereichen einen merklichen Einfluß auf die Förderpolitik in Europa auszuüben. Dabei kommt es gerade bei den Forschungsprogrammen für die Industrie immer wieder zu Überschneidungen mit nationalen Förderprogrammen, ohne daß dies durch Kosteneinsparungen gerechtfertigt wäre. Das Subsidiaritätsprinzip ist also nur unzureichend gewahrt. Es scheint wenig sinnvoll, diese Überschneidungen dadurch beseitigen zu wollen, daß sich die nationalen Regierungen auf die Grundlagenforschung und die EG auf die angewandte Forschung konzentrieren. Auf diese Weise würde das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf den Kopf gestellt. Sinnvoller wäre es, sowohl die nationale als auch die gemeinschaftliche Forschungsförderung vorrangig an der Grundlagen-

⁸⁰ In anderen Politikbereichen ist allerdings durchaus zu beobachten, daß die Beihilfenaufsicht zur Koordinierung nationaler Politiken eingesetzt wird (Abschnitt C.II).

forschung auszurichten. Dabei sollte sich die EG aus der direkten Programm-durchführung eher zurückziehen und statt dessen den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in jenen Bereichen gewähren, denen in besonderem Maße eine überregionale Bedeutung zukommt. Eine Koordinierung der nationalen Förderpolitiken durch die Kommission, wie sie Art. 130h EWGV vorsieht, wäre dann überflüssig.

IV. Sektorspezifische Politiken

1. Stahlpolitik

a. Ziele und Instrumente der EG-Stahlpolitik

Die konzeptionelle Grundlage der EG-Stahlpolitik bildet der EGKS-Vertrag (EGKSV) vom 23.9.1952 (Montanunion). Ziel des Vertrags ist der Aufbau eines Gemeinsamen Marktes für Kohle, Eisenerz und Schrott sowie Stahl und Edelstahl.⁸¹ Die Wettbewerbsordnung der EGKS untersagt daher grundsätzlich jegliche tarifäre und nichttarifäre Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Montanerzeugnissen (Art. 4a EGKSV)⁸². Unzulässig sind darüber hinaus staatliche Maßnahmen, die, vor allem im Hinblick auf die Preis- und Lieferbedingungen sowie die Beförderungstarife, zu Diskriminierungen zwischen Erzeugern, Käufern und Konsumenten führen oder die freie Lieferantwahl der Käufer einschränken (Art. 4b EGKSV). Auch Subventionen der Mitgliedsländer der Gemeinschaft sowie staatlich auferlegte Sonderlasten für die Montanindustrie sind nicht mit dem EGKS-Vertrag vereinbar (Art. 4c). Diese grundsätzlich liberale Ausrichtung der EG-Stahlpolitik wird durch ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Praktiken, die auf eine Aufteilung und "Ausbeutung" der Märkte abzielen (Art. 4d EGKSV), sowie durch ein weitgehendes Kartellverbot⁸³ (Art. 65 §1 EGKSV) und eine Fusionskontrolle (Art. 66 EGKSV) abgerundet.

⁸¹ Der Gemeinsame Markt für Kohle, Eisenerz und Schrott wurde am 1.2.1953, der für Stahl am 1.5.1953 und der für Edelstahl am 1.8.1953 errichtet.

⁸² Im EGKS-Vertrag fehlt jedoch das für eine Zollunion charakteristische Merkmal eines gemeinsamen Außenzolls. Im Rahmen einer ergänzenden Richtlinie wurden jedoch die Außenzölle der Mitgliedstaaten weitgehend angeglichen (Stotz, 1983).

⁸³ Unter eng begrenzten Bedingungen sind jedoch Ausnahmen vom grundsätzlichen Kartellverbot möglich (Art. 65 §2 EGKSV).

Neben der Überwachung und Sicherung des liberalen Ordnungsrahmens im Sinne des Art. 4 weist der EGKS-Vertrag den Gemeinschaftsorganen jedoch auch vielfältige Kompetenzen für interventionistische Eingriffe in den europäischen Stahlmarkt zu. Die Interventionsbefugnisse der EG-Kommission umfassen praktisch das gesamte Spektrum unternehmerischer Entscheidungsprozesse und reichen von der Subventionierung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten bis hin zur administrativen Festlegung der Absatzmengen und -preise einzelner Stahlunternehmen.⁸⁴ Das Ausmaß der Markteingriffe variiert daher wesentlich zwischen den einzelnen Interventionsinstrumenten. Zunächst ist die Kommission zur Einholung von Auskünften über die Unternehmenspolitik berechtigt.⁸⁵ Dieses Informationsrecht sieht die Kommission als Voraussetzung zur Erfüllung ihrer ordnungspolitischen Aufgaben an. Es bildet jedoch auch die Grundlage für weitergehende interventionistische Eingriffe wie die Gemeinschaftssubventionierung, die auf eine Förderung der angewandten Forschung in der Montanindustrie der EG abzielt, aber letztendlich vor allem der Finanzierung von Umstrukturierungsmaßnahmen dient. Wesentlich weitreichendere Kompetenzen hat die EG-Kommission im Rahmen der Preisregulierung, die ihr das Recht zur Festlegung von Höchst- und Mindestpreisen gibt (Art. 61 EGKSV), und im Rahmen der Importkontrolle für Montanerzeugnisse aus Drittländern. Noch stärker interventionistisch geprägt sind die Regelungen zum Aufbau eines Rationierungssystems für Stahlerzeugnisse in einer ernststen Mangellage (Art. 59 EGKSV) und insbesondere die Maßnahmen zur Einführung von Produktionsquoten für einzelne Stahlproduzenten in einer durch Nachfragerückgänge bedingten Überproduktionskrise (Art. 58 EGKSV).

Das interventionistische Instrumentarium, das der EGKS-Vertrag der EG-Kommission an die Hand gibt, steht im krassen Widerspruch zur Intention des Art. 4 EGKSV, der auf die Einführung und Sicherung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Montanerzeugnisse abzielt. Offensichtlich bezweifelt die EG-Kommission im Fall einer Absatzkrise das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Die Gründe, die zur Rechtfertigung interventionistischer Maßnahmen im Krisenfall angeführt werden, reichen von beschäftigungs-, regional- und industriepolitischen Zielen bis hin zu sozial-, integrations- und versorgungspolitischen Aspekten (Krägenau, 1986, S. 39). Ob das interventionistische Instrumentarium die EG-Kommission im Krisenfall in der Tat in die Lage versetzt, die angestrebten Ziele zu erreichen, und welche Aus-

⁸⁴ Vgl. zu den Instrumenten der EG-Stahlpolitik Dicke et al. (1987), Kerz (1991), Krägenau (1986) sowie Tsoukalis und Strauss (1987).

⁸⁵ Vgl. Art. 60 § 2 EGKSV. Die Preisveröffentlichungspflicht dient jedoch auch der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.

wirkungen eine solche Politik der Marktregulierung hat, läßt sich aus den Erfahrungen mit der Stahlkrise der siebziger und achtziger Jahre ableiten.

Im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren, in denen sich die EG-Stahlpolitik angesichts einer steigenden Weltnachfrage und Kapazitätsauslastungen von annähernd 90 vH weitgehend an dem liberalen Ordnungsrahmen des Art. 4 EGKSV orientierte⁸⁶, machte die EG-Kommission mit dem Beginn der Ölkrise im Jahr 1974 zunehmend von ihrem interventionistischen Instrumentarium Gebrauch. In Anbetracht des Preisverfalls von Stahlerzeugnissen um durchschnittlich 40 vH im Jahr 1975, des Rückgangs der Kapazitätsauslastung von 87 vH im Jahr 1974 auf 66 vH im darauffolgenden Jahr sowie stark steigender Inputpreise in der Montanindustrie verabschiedete die EG-Kommission im Dezember 1976 den ersten Stahlkrisenplan. Er sah auf der Basis eines Marktanalyse- und Überwachungssystems freiwillige Produktionsquoten für die Stahlproduzenten der Gemeinschaft vor. Der erste Stahlkrisenplan hatte mit Unterbrechungen bis zur Einführung eines Zwangsquotensystems im Jahr 1980 Gültigkeit.

Zur Durchsetzung der "freiwilligen" Selbstbeschränkungen bediente sich die EG-Kommission des europäischen Stahlverbands EUROFER, der Ende 1976 gegründet wurde. EUROFER strebte eine, dem EGKS-Vertrag widersprechende, Kartellierung der europäischen Stahlproduktion an, die Anfang 1978 mit dem EUROFER-I-Kartell in die Tat umgesetzt wurde. EUROFER kontrollierte mit Hilfe von Lieferquoten für einzelne nationale Märkte in den folgenden Jahren fast die gesamte europäische Stahlproduktion. Die EG-Kommission unterstützte die Kartellbildung, da sie hierin ein Instrument zur Durchsetzung ihres Stahlkrisenmanagements sah, und sicherte das Kartell durch einen drastisch verschärfen Einfuhrschutz gegenüber Produzenten in Drittländern. Im Rahmen von "freiwilligen" Exportselbstbeschränkungsabkommen, die bis heute mit 15 Ländern fortbestehen, wurden Einfuhrquoten und Mindestpreise für Importe aus Drittländern durchgesetzt. Letztendlich entwickelte sich ein Regulierungssystem, das weitgehend den Kartellen der Zwischenkriegszeit ähnelte.

Der infolge der zweiten Ölkrise einsetzende weitere Nachfragerückgang für Montanerzeugnisse führte Anfang 1980 zum Zusammenbruch des EUROFER-Kartells. Der Versuch einer Neufestsetzung der Produktionsquoten scheiterte insbesondere an dem Widerstand von Klöckner (Bundesrepublik Deutschland) und Italsider (Italien). Daraufhin rief die EG-Kommission im Oktober 1980 die "offensichtliche Krise" aus und ließ das im EGKS-Vertrag für diesen

⁸⁶ Aufgrund kleinerer Absatzprobleme strebte die EG-Kommission jedoch bereits im Jahr 1963 an, den europäischen Markt durch verstärkte Protektionsmaßnahmen (u.a. eine Erhöhung der harmonisierten Einfuhrzölle) zu entlasten. Auch erste Kartellierungsbestrebungen deuteten sich Ende der sechziger Jahre an.

Fall vorgesehene System verbindlicher Erzeugerquoten nach Art. 58 in Kraft treten. Es wurden für jedes Unternehmen Produktionsquoten und Exportquoten für Lieferungen in den Gemeinsamen Markt festgelegt. Mit Hilfe dieser Regelungen wurde gleichzeitig auch der Export von Stahlprodukten in Drittländer begrenzt.⁸⁷ Obwohl die Zwangsquotenregelung ursprünglich Mitte 1981 auslaufen sollte, wurde sie mehrfach verlängert und hatte letztendlich bis Juni 1988 Bestand. Neben der Einführung verbindlicher Erzeugerquoten wurden mit dem Ausrufen der "offensichtlichen Krise" auch die Subventionszahlungen aus EG-Haushaltsmitteln aufgestockt. Gleichzeitig wurde im Jahr 1980 ein EG-Aufsichtssystem für nationale Beihilfen an Stahlunternehmen errichtet⁸⁸ und somit in Verbindung mit den anderen Instrumenten des Krisenmanagements die Kompetenzen für die Stahlpolitik eindeutig auf die Ebene der EG-Organen übertragen. Aufgrund der verbesserten konjunkturellen Lage der Stahlindustrie beschränkt die EG ihre Strukturpolitik im Stahlbereich seit Juli 1988 auf die Beihilfenaufsicht. Die Kompetenzen für ein dirigistisches Zwangsquotensystem liegen jedoch weiterhin bei der EG-Kommission. Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß auch künftig im Fall eines Nachfragerückgangs die unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Stahlproduzenten in den Mitgliedsländern wesentlich eingeschränkt wird.

b. Wirkungen der EG-Stahlpolitik: Anhaltspunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen

Die Stahlpolitik der EG im Rahmen der EGKS verdeutlicht, daß die Kommission in Abhängigkeit von der konjunkturellen und strukturellen Lage der Stahlindustrie zwei unterschiedliche Ziele verfolgte. Im "Nicht-Krisen-Fall" der fünfziger und sechziger Jahre stand eindeutig die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl nach Art. 4 EGKSV im Vordergrund. In Zeiten einer konjunkturellen und strukturellen Krise strebten die EG-Organen hingegen einen "geregelten" Kapazitätsabbau an und verließen den liberalen Ordnungsrahmen. Im Hinblick auf eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten ist es offensichtlich, daß der Abbau der

⁸⁷ Die Begrenzung des Stahlexports in Drittländer war im Sinne des Krisenmanagements rational, da andernfalls damit zu rechnen gewesen wäre, daß die Stahlimportländer (insbesondere die Vereinigten Staaten) Gegenmaßnahmen ergreifen würden. Darüber hinaus wären angesichts der niedrigen Weltmarktpreise für Stahlerzeugnisse Exporte nur mit Verlusten möglich gewesen, die unter den geltenden Bedingungen des Krisensystems zusätzliche Subventionen von Seiten der EG erfordern hätten.

⁸⁸ Zur EG-Beihilfenaufsicht im Stahlbereich vgl. Abschnitt C.V.1.

Schranken im innergemeinschaftlichen Handel mit Stahlerzeugnissen ein supranationales öffentliches Gut darstellt und daher supranationale Regeln und Überwachungskompetenzen voraussetzt. Für eine Verantwortung der EG für den "geregelten" Kapazitätsabbau im Krisenfall bestehen dagegen aus der Sicht des fiskalischen Föderalismus nur dann gute Gründe, wenn ein bestehender Subventionswettbewerb zwischen den nationalen Regierungen die Reduzierung der gemeinschaftlichen Stahlproduktion behindert. In diesem Fall wären die Anreize für die Unternehmen gering, ihre Kapazitäten zu verringern, und die gemeinschaftliche Produktionseinschränkung würde kleiner ausfallen, als es angesichts der gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen angezeigt erscheint.⁸⁹

Betrachtet man die Wirkungen der freiwilligen Quotenregelung, die von Mai 1975 bis Oktober 1980 Bestand hatte, so scheinen Effekte dieser Art eine erhebliche Rolle zu spielen. Denn in diesem Zeitraum wurden die Produktionskapazitäten in allen bedeutenden Stahlerzeugerländern der EG noch ausgeweitet (vgl. Tabelle 11), was darauf hindeutet, daß die nationalen Stahlerzeuger und die nationalen Regierungen nicht bereit waren, die Stahlproduktion zugunsten anderer Länder einzuschränken. Ein gemeinschaftlicher Kapazitätsabbau ist unter diesen Bedingungen nur durch die Leistung von Kompensationszahlungen oder durch verbindliche supranationale Regeln sicherzustellen.

Schließungsprämien der verbleibenden Stahlproduzenten bzw. der jeweiligen nationalen Regierungen an die aus dem Markt ausscheidenden Unternehmen sind jedoch in einer Krisensituation, die wie die Stahlkrise im Zeitraum 1974–1979 von der Mehrzahl der Unternehmen als konjunkturell und vorübergehend eingestuft wird, recht problematisch. Denn die Höhe der Kompensationszahlungen müßte sich am Gegenwartswert der zukünftigen zusätzlichen Erträge der im Markt verbleibenden Unternehmen orientieren. Abgesehen vom Informationsproblem dürfte eine Einigung zwischen den betroffenen Unternehmen und Ländern auch daran scheitern, daß nach der Beendigung der vermeintlichen konjunkturellen Krise die überlebenden Unternehmen ihre Marktanteile ausweiten und unter Umständen sogar in eine marktbeherrschende Stellung hineinwachsen würden und dadurch die Anreize, aus dem Markt auszuscheiden, noch geringer ausfallen würden.

Supranationale Regeln für den gemeinschaftlichen Kapazitätsabbau, wie sie im Zwangsquotensystem der Jahre 1980–1988 definiert wurden, umgehen die-

⁸⁹ Aus politökonomischen Gesichtspunkten bestehen unter diesen Bedingungen Anreize für die nationalen Regierungen, überschüssige Produktionskapazitäten durch Subventionen aufrechtzuerhalten, da sich dadurch eine günstigere Ausgangsposition bei den Verhandlungen zum EG-weiten Kapazitätsabbau erreichen läßt.

Tabelle 11 — Stahlkapazitäten in wichtigen Erzeugerländern der EG 1975–1990 (Mill. Tonnen)

	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Vereinigtes Königreich	EG ^a
1975	62,9	33,6	32,8	27,1	190,8
1976	65,8	33,3	33,7	29,9	199,0
1977	67,7	33,0	34,0	28,9	202,6
1978	68,9	32,4	35,7	27,9	204,5
1979	68,8	32,0	37,0	28,9	205,6
1980	66,9	32,5	39,4	28,0	206,9
1981	67,8	29,6	39,8	25,5	200,3
1982	65,4	29,4	41,6	24,9	198,3
1983	61,4	26,7	39,4	24,5	190,9
1984	52,6	28,8	37,3	23,6	177,4
1985	49,0	28,5	36,2	23,7	171,6
1986	47,2	28,2	35,4	22,6	165,6
1987	47,1	27,1	36,5	22,9	165,3
1988	46,8	27,9	37,3	23,6	190,7
1989	47,1	25,2	39,4	23,9	188,4
1990 ^b	48,0	25,4	40,1	23,9	188,2

^aAb 1982: EG-10; ab 1986: EG-12. — ^bVorläufige Zahlen.

Quelle: Wirtschaftsvereinigung Stahl (1991, S. 86).

ses Problem und können unter günstigen Bedingungen aufgrund der Kompetenzverlagerung auf EG-Organe zu einer vorübergehenden Zerschlagung nationaler Verteilungskonstellationen beitragen. In der Tat konnten während des Bestehens des Zwangsquotenkartells die Kapazitäten der EG-Stahlerzeuger um 20 vH reduziert werden (vgl. Tabelle 11). Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit der Kapazitätsabbau auf die marktregulierenden Eingriffe der EG-Kommission zurückzuführen ist. Vor allem im Vereinigten Königreich und in Frankreich war die Umstrukturierung zu einem erheblichen Teil auf die hohen finanziellen Verluste der Stahlproduzenten in den Jahren nach 1980 und die Weigerung der Regierungen, die Verluste vollständig durch Subventionen zu decken, zurückzuführen (Tsoukalis, Strauss, 1987). Zwar dienten die Maßnahmen der Kommission den nationalen Regierungen als Rechtfertigung für den Kapazitätsabbau, die Umstrukturierungspläne wurden jedoch grundsätzlich auf nationaler Ebene entworfen und durchgeführt.

Darüber hinaus war die erzielte Kapazitätsverringering bei weitem nicht ausreichend, um ein Gleichgewicht auf den europäischen Stahlmärkten zu gewährleisten. Schätzungen zufolge bedingt eine Anpassung der europäischen

Stahlproduktion an die Weltnachfrage nach Stahlerzeugnissen eine weitere Reduzierung der Kapazität um ungefähr 15 vH (Kerz, 1991). Auch das Ziel einer möglichst gleichmäßigen Verteilung des Kapazitätsabbaus auf die führenden Stahlerzeugerländer der EG wurde nicht erreicht. Die Hauptanpassungslast hatten die zu Beginn der Krise relativ wettbewerbsfähigen deutschen Stahlproduzenten zu tragen, deren Marktanteil von 33 vH im Jahr 1980 auf 28,5 vH im Jahr 1988 sank, während Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich ihre Marktposition leicht verbessern konnten. Insgesamt gesehen war der Versuch der EG-Kommission, einen Kapazitätsabbau durch supranationale Regeln zu sichern, weniger erfolgreich, als es auf den ersten Blick erscheint. Hierfür dürften vor allem zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein:

Erstens basiert die Funktionsfähigkeit eines Zwangsquotensystems wesentlich auf einer korrekten Vorhersage der künftigen Stahlnachfrage. Die EG-Kommission ist dabei insbesondere auf Informationen der europäischen Stahlproduzenten angewiesen. Die Unternehmen haben jedoch ein Interesse, die EG-Organen zu täuschen, um so das Quotensystem zu unterlaufen und ihre Marktanteile zu erhöhen. Der Kapazitätsabbau fällt unter diesen Bedingungen geringer aus, als es die Kommission anstrebt.

Zweitens wurden durch das Zwangsquotensystem selbst und die begleitenden strukturellen Maßnahmen erhebliche Marktaustrittsbarrieren aufgebaut. Durch die Festsetzung produktspezifischer Quoten, wie es vor allem im Bereich der Walzstahlerzeugnisse der Fall war, fixierte das Regulierungssystem die Produktionsstruktur der Vergangenheit. Für eine Anpassung an die strukturelle Krise standen den Stahlproduzenten daher lediglich Rationalisierungsmaßnahmen offen. Der mit diesen Maßnahmen verbundene Anstieg der Kapitalintensität hatte zur Folge, daß sich der Fixkostenanteil in der europäischen Stahlproduktion weiter erhöhte. Dies war gleichbedeutend mit einer Ausweitung der Marktaustrittsbarrieren, da eine Aufrechterhaltung der Produktion so lange ökonomisch rational ist, wie der Preis zumindest die variablen Stückkosten deckt. Darüber hinaus stellt eine zugeteilte Quote einen Vermögenswert dar. Unternehmen haben daher ein Interesse, Quoten in Reserve zu halten, um die kurzfristige Anpassungsflexibilität der Produktionsstruktur zu erhöhen oder bei Fusionsverhandlungen eine ausreichende Verhandlungsmacht auszuüben (Tomann, 1985). Damit die Quote nicht erlischt, muß der Betrieb aufrechterhalten werden. Auch die das Zwangsquotensystem begleitenden Maßnahmen wie die Umstrukturierungsbeihilfen der EG verzögern den Marktaustritt. Subventionen für Strukturanpassungen sind jedoch in einem Zwangsquotensystem, das die Produktionsstruktur der Vergangenheit eher zementiert, eine notwendige Bedingung für eine Lösung der Strukturkrise, da andernfalls ökonomische Anreize zu Produktionsverlagerungen fehlen.

Die Erfahrungen der Stahlkrise der achtziger Jahre zeigen, daß das im EGKS-Vertrag vorgesehene Zwangsquotensystem unter der Führung der EG-Kommission nicht geeignet ist, den in einer strukturellen Krise notwendigen Kapazitätsabbau zu gewährleisten. Denn auch bei einer Zuständigkeit der EG für eine regulierende Stahlpolitik in Europa fehlen die Anreize, die der Preismechanismus den Unternehmen gibt, und dominieren nationale Umverteilungsinteressen. Die Produktionskapazität kann in diesem System daher nur durch den künstlichen Anreiz von Subventionen auf das Niveau der Nachfrage zurückgeführt werden. Einer EG-Stahlpolitik, die das Ziel eines "geregelten" Abbaus der Produktion verfolgt, fehlt daher die Legitimation. Dies sollte bei den anstehenden Verhandlungen über eine Verlängerung des im Jahr 2002 auslaufenden EGKS-Vertrags berücksichtigt werden. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, daß die EG-Kommission bereit ist, auf ihre umfassenden Regulierungskompetenzen im Stahlbereich zu verzichten (Europe, 1991). Ein anderes Bild bietet sich im Hinblick auf eine EG-Beihilfenaufsicht im Stahlsektor. Sie dient letztlich dem Aufbau und der Sicherung des Gemeinsamen Marktes im Sinne des Art. 4 EGKS-V. Kompetenzen der Kommission in diesem Bereich könnten unter bestimmten Bedingungen⁹⁰ wohlfahrtssteigernd wirken.

2. Verkehrspolitik

a. Zur Entwicklung der EG-Verkehrspolitik

Eine gemeinsame Verkehrspolitik ist bereits in den Römischen Verträgen niedergelegt worden. Art. 3 lit. e EWGV bestimmt die "Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs" als eine Aufgabe der Gemeinschaftsorgane. Ziele und Inhalte der gemeinsamen Verkehrspolitik sind in den Art. 74-84 EWGV festgeschrieben. Während in den anderen Bereichen von Gemeinschaftsinteresse — etwa im Bereich der Landwirtschaft und bei der Handelspolitik — die EG-Politik die im EWG-Vertrag festgelegten Handlungsanweisungen rasch verfolgt hat, ist sie auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik bis Mitte der achtziger Jahre kaum vorangekommen (Erdmenger, 1989, S. 21).

Erst nach dem Untätigkeitsurteil des EuGH vom 22.5.1985 ist Bewegung in die Verkehrspolitik der EG gekommen. Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte wurde zum Bestandteil des Binnenmarktprogramms der Kommission, und

⁹⁰ Für eine ausführliche Darstellung und Diskussion der EG-Beihilfenaufsicht vgl. Abschnitt C.V.1.

auch der Europäische Rat sowie der Rat der Verkehrsminister setzen seit Juni bzw. November 1985 auf die Schaffung freier Verkehrsmärkte. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 schreibt mit dem Binnenmarktprogramm auch für den Verkehrsbereich den europäischen Deregulierungsprozeß fort (Jannott, 1991, S. 22; Hamilton, 1990, S. 24 f.).

Eine neue Phase der europäischen Verkehrspolitik könnte mit den Beschlüssen von Maastricht eingeleitet worden sein. Denn nunmehr werden der Gemeinschaft Kompetenzen explizit auch im Bereich der Infrastrukturpolitik zum Aufbau transeuropäischer Netze eingeräumt (neuer Art. 129b EWGV). Mit Hilfe des zu schaffenden Kohäsionsfonds sollen in Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur finanziert werden (neuer Art. 129c EWGV).⁹¹

α. *Von den Römischen Verträgen bis zum Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes (1957–1985)*

Die Dienstleistungsfreiheit, also die Zulassung ausländischer Anbieter zum inländischen Markt, die nach Art. 59 f. EWGV mit den Römischen Verträgen für viele Dienstleistungen kodifiziert worden ist, wurde im Verkehrssektor zunächst nicht verwirklicht. Nach Art. 61 Abs. 1 EWGV war das Verkehrswesen von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen, statt dessen wurde in Art. 74 EWGV auf die künftige gemeinsame Verkehrspolitik verwiesen und diese in Art. 75 Abs. 1 a) und b) EWGV lediglich auf die Aufstellung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr und den Zugang zum innerstaatlichen Verkehr (Kabotage) festgelegt. Dafür war eine Übergangszeit bis zum 31.12.1969 (Art. 8 Abs. 1 EWGV) vorgesehen.

Der Grund für diese Ausnahme von der allgemeinen Dienstleistungsfreiheit liegt in den zwischen den Mitgliedstaaten stark divergierenden nationalen Verkehrsordnungssystemen und Regulierungssystemen. Die strikten Regulierungen in den Flächenstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien mit ihrem gemeinwirtschaftlich orientierten Umverteilungsapparat zugunsten bestimmter Branchen und Regionen mit der Eisenbahn im Zentrum stehen in deutlichem Gegensatz zu dem vergleichsweise liberalen Rahmen in den Beneluxstaaten.⁹² Die Gründungsmitglieder der EG konnten sich weder auf eine

⁹¹ Bereits im Gefolge der Einheitlichen Europäischen Akte wurde von der Kommission ein Fünfjahresplan zum Ausbau der innergemeinschaftlichen Verkehrsverbindungen bis und nach 1992 vorgeschlagen (Hamilton, 1990).

⁹² Vgl. Basedow (1987, S. 9 ff.) und Laaser (1991, Kap. VI). Auch in den 1973 beigetretenen Staaten Dänemark und Vereinigtes Königreich sind die Verkehrsmarktordnungen vergleichsweise liberal (vgl. Laaser, 1991, Kap. VI; Seidenfus, 1991, S. 24).

ausgesprochen wettbewerbsorientierte noch auf eine strikte Verkehrsordnungspolitik einigen. Dementsprechend verschwommen ist letztlich die anfängliche Umschreibung der gemeinsamen Verkehrspolitik ausgefallen.

Angesichts der ursprünglichen Interessenlage und der unklaren Formulierung der Verkehrspolitik im EWG-Vertrag ist es wenig verwunderlich, daß die gemeinsame Verkehrspolitik über Jahrzehnte hinweg praktisch nicht existent war,⁹³ nur magere Ergebnisse vorweisen konnte und innerhalb der ursprünglich gesetzten 12-Jahres-Frist kaum etwas passierte (Weidenfeld, 1992, S. 14 f.). Bis Ende 1969 konnte die EG lediglich marginale Fortschritte vorweisen (vgl. Basedow, 1987, S. 13 ff.; Erdmenger, 1987, S. 91 ff.; Jannott, 1991, S. 19 ff.).

Auch nach Ablauf der Frist tat sich zunächst wenig. Von den ergriffenen Maßnahmen ragen nur im Straßenverkehr die endgültige Einführung des Gemeinschaftskontingents (VO-Nr. 3164/76) und der Wahlmöglichkeit zwischen Margen- und unverbindlichen Referenztarifen im grenzüberschreitenden Güterfernverkehr (VO-Nr. 2831/77) heraus.

Über 25 Jahre war damit die gemeinsame Verkehrspolitik der EG kaum in Erscheinung getreten und wurde als "vielgestaltiger Flickenteppich" bezeichnet (Müller-Graff, 1991, S. 17). Zwar erließ der Rat in den Jahren 1961, 1973 und 1981 Aktionsprogramme mit dem Ziel, Maßnahmen zur Verkehrsordnungs- und -infrastrukturpolitik zu ergreifen (Hamilton, 1990, S. 15 f.), doch hatte dies kaum Bedeutung für die weitere Verkehrspolitik. Die Mitgliedstaaten, die einer protektionistisch ausgerichteten nationalen Verkehrspolitik den Vorrang gaben, widersetzten sich allen Liberalisierungsbestrebungen. Schon 1978 hatte das Europäische Parlament dem Rat mit einer Klage vor dem EuGH gedroht. Als auch die Resolution des Rates von 1981 keinen Fortschritt zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik brachte, verklagte das Europäische Parlament 1983 den Rat vor dem EuGH auf Untätigkeit bei der Einführung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor. Der EuGH gab der Klage im Jahr 1985 recht und leitete damit einen Umschwung in der europäischen Verkehrspolitik ein (Hamilton, 1990, S. 16).

β. *Verkehrspolitik als Bestandteil des Binnenmarktprogramms (1985–1990)*

Das Untätigkeitsurteil des EuGH bekräftigt die Verpflichtung des Rates, auch im Bereich des Verkehrs für die Dienstleistungsfreiheit zu sorgen. Es hält insbesondere fest, daß die Liberalisierung der Verkehrsmärkte nicht von einer

⁹³ In der Anfangszeit versuchte die Kommission wiederholt, in Richtung einer wettbewerbsorientierten Verkehrsordnung tätig zu werden, kam aber nicht weit voran (Hamilton, 1990, S. 14).

Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen abhängig gemacht werden darf. Damit war die insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland, aber auch von Frankreich und Italien vertretene Position, vor einer Liberalisierung müßten die Wettbewerbsbedingungen harmonisiert werden, hinfällig geworden (Erdmenger, 1987, S. 88). Nunmehr waren alle Mitgliedstaaten gezwungen, in einem angemessenen Zeitraum Abstand von einer protektionistischen Verkehrspolitik zu nehmen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1990, S. 3). Dies war insofern zwingend, als das Urteil des EuGH sich gegen die Nichterfüllung der einzigen konkreten Vorgaben des Art. 75, Abs. 1 EWGV richtete und damit die Möglichkeit für den EuGH gegeben war, bei weiterer Verzögerung die Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und die Zulassung von Unternehmen aus anderen EG-Staaten zur Kabotage notfalls selbst vollziehen zu können.

Das im Juni 1985 erschienene Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts sah dann einen freien Verkehrsmarkt in der Gemeinschaft als Bestandteil der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt vor. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 legte die Verwirklichung des Binnenmarkts auch im Hinblick auf den Verkehrsbereich fest.⁹⁴

Seither ist eine ganze Reihe von Gemeinschaftsmaßnahmen ergriffen worden, um die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs bei den verschiedenen Verkehrsträgern voranzutreiben. Es kann allerdings nicht verkannt werden, daß bis zum 1.1.1993 der freie gemeinsame Verkehrsmarkt noch nicht verwirklicht sein wird und daß die Intensität, mit der die EG die Deregulierung vorantreibt, zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern variiert (Busch, 1991, S. 36).

Im Bereich des *Güterkraftverkehrs* ist zumindest im grenzüberschreitenden Verkehr der Durchbruch zu einer Deregulierung weitgehend gelungen. Bereits als Folge der Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments waren durch die VO-Nr. 3568/83 unverbindliche Referenztarife als Regelfall, obligatorische Margentarife dagegen nur noch als Ausnahme zugelassen worden. Die obligatorischen Tarife wurden zum 1.1.1989 ganz abgeschafft (VO-Nr. 1991/88), zum 1.1.1990 schließlich auch die Referenztarife (VO-Nr. 4058/89), so daß im grenzüberschreitenden Verkehr nunmehr völlige Tariffreiheit herrscht. Die Gemeinschaftskontingente, die zum Güterkraftverkehr in der gesamten Gemeinschaft berechtigen, sind seit 1988 um jeweils 40 vH aufgestockt worden. Zum 1.1.1993 werden entsprechend der VO-Nr. 1841/88 alle mengenmäßigen

⁹⁴ Zugleich ergänzte sie den EWG-Vertrag dahingehend, daß nunmehr für alle Verkehrsträger Entscheidungen nur noch mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden müssen (Hamilton, 1990, S. 24 f.).

Zulassungsbeschränkungen zum Güterkraftverkehr, also bilaterale und Gemeinschaftskontingente abgeschafft (Jannott, 1991, S. 123).

Bei den Wettbewerbsbedingungen kam es zu einer Harmonisierung der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, der Regeln zur technischen Überwachung und der Lenk- und Ruhezeiten. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch der Wegfall der Grenzkontrollen zur Überprüfung der technischen Vorschriften und Genehmigungen.⁹⁵

Lediglich bei der Kabotage ist die endgültige Regelung noch offen. Nachdem der anfängliche Vorschlag der Kommission, im Anschluß an jede Auslandsfahrt zwei inländische Transporte zuzulassen (doppelte Anschlußkabotage), nicht aufgegriffen wurde, hat der EG-Ministerrat für Verkehr 1989 beschlossen, einen — freilich eng begrenzten — Einstieg in die Regelkabotage zu wagen. Danach wurde ab 1.7.1990 ein Kontingent von EG-weit 15000 Kabotagegenehmigungen pro Jahr geschaffen (Laufzeit: jeweils zwei Monate), von dem auf die Bundesrepublik Deutschland 2073 entfallen und das pro Jahr um 10 vH erhöht werden soll. Die Regelung ist bis zum 31.12.1992 befristet.⁹⁶ Bei Kabotagefahrten unterliegen ausländische Unternehmen den inländischen Tarifvorschriften, was jedoch kaum kontrolliert werden kann (Busch, 1991, S. 16).

Im *Straßenpersonenverkehr* sind dagegen bisher kaum Deregulierungsschritte zu beobachten. Marktzutritt und Tarife im grenzüberschreitenden Linien- und Ferienzele Reiseverkehr werden nach wie vor von allen beteiligten Genehmigungsbehörden reguliert (Busch, 1991, S. 20 f.). Kabotage ist noch weitgehend ausgeschlossen, wenn auch nach den Beschlüssen der Tagung des Rates der Verkehrsminister vom 22./23.6.1992 bestimmte Sonderformen des Linienverkehrs im grenznahen Raum (Schüler- und Arbeitnehmerbeförderung durch im Grenzraum ansässige Busunternehmen) zum 1.1.1993 liberalisiert werden. Das gleiche gilt auch für einen Teil des Gelegenheitsverkehrs (sogenannte Rundfahrten mit geschlossenen Türen, etwa Stadtrundfahrten oder örtliche Ausflüge einer Reisegruppe). Der gesamte grenzüberschreitende Gelegenheitsverkehr soll aber erst 1996 freigegeben werden. Der eigentliche Linienverkehr bleibt einstweilen weiterhin von der Kabotage ausgenommen.

⁹⁵ Vgl. Jannott (1991, S. 46), der noch weitere kleinere Harmonisierungsmaßnahmen aus dem technischen Bereich aufzählt, sowie Willeke (1987, S. 90). Darüber hinaus ist die EG auch im Bereich der Verkehrssicherheit tätig geworden (vgl. KOM, j, S. 11).

⁹⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMV (1990, S. 3 ff.) und Seidenfus (1991, S. 18). Ordnungspolitisch bedenklich an dieser Regel ist vor allem der "escape clause", wonach bei einer Konzentration der Kabotagefahrten auf ein Land von 30 vH der entsprechende Mitgliedstaat Schutzvorkehrungen treffen kann (Jannott, 1991, S. 43 f.).

Im *Eisenbahnbereich* ist die EG-Kommission 1990 dahingehend aktiv geworden, die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den europäischen Staatsbahnen durchzusetzen und zugleich den Zugang zum Betriebsbereich in den jeweiligen nationalen Netzen für alle staatlichen und privaten Eisenbahngesellschaften der Gemeinschaft zu öffnen. Am 20.6.1991 hat der Rat der Verkehrsminister beschlossen, die entsprechenden Vorlagen mit einigen Änderungen in eine Richtlinie aufzunehmen. Zwar ist in der Richtlinie nur von fakultativer organisatorischer und institutioneller Trennung die Rede, aber die Tendenz geht in Richtung einer vollständigen institutionellen Trennung. Hieraus folgt, daß ab 1993 Infrastrukturbenutzungsgebühren zu zahlen sind, die nationalen Staatsbahnen dem Wettbewerb geöffnet werden müssen und gemeinschaftliche Leistungen vertraglich zu vereinbaren und zu vergüten sind. Auch Joint-Ventures zwischen Unternehmen aus EG-Mitgliedstaaten und Drittländern außerhalb der EG sollen Betriebsrechte erwerben können. Die EG-Kommission plant weiterhin, technische Infrastrukturparameter zu harmonisieren (KOM, p. S. 51; Internationale Transportzeitschrift, 1991).

Im *Luftverkehr* wurden 1987 die bis dahin starren 50:50-Kapazitätsquoten (Aufteilung zwischen den Fluggesellschaften) im bilateralen Linienpersonenverkehr zwischen Mitgliedstaaten zunächst auf 55:45, später auf 75:25 gelockert (Entscheidung des Rates vom 14.12.1987, 87/602/EWG). 1990 beschloß der Rat der Verkehrsminister (VO-Nr. 2343/90), die Obergrenze für die Kapazität durch eine Fluggesellschaft jährlich um weitere 7,5 vH wachsen zu lassen. Neue Verkehrsrechte zwischen Knotenpunktflughäfen und Regionalflughäfen wurden seither automatisch vergeben, vielfach auch einschließlich von Rechten der "fünften Freiheit" (Verkehr zwischen ausländischen Zielflughäfen und Drittländern). Es war nunmehr auf Strecken mit höherem Fluggastaufkommen auch gestattet, daß mehrere Gesellschaften eines Landes Verkehrsrechte erwerben. Im Tarifbereich gibt es seit 1987 "discount" (90–65 vH der Normaltarife) und "deep discount" (65–45 vH der Normaltarife) Tarife, die allerdings nur unter einschränkenden Bedingungen vergeben werden (Richtlinie vom 14.12.1987, 87/601/EWG). Mit dem Ministerratsbeschluß von 1990 (VO-Nr. 2342/90) galten sie als automatisch genehmigt, wenn sie sich innerhalb festgelegter Referenzzonen (bezogen auf den Durchschnitt der Normaltarife der Fluglinien der Mitgliedstaaten) bewegen. Die Kommission plante ursprünglich, daß ab 1993 allgemein das "double disapproval"-Prinzip bei der Genehmigung aller Tarife (auch der Normaltarife) gelten sollte, wonach ein Tarif als genehmigt angesehen wird, solange nicht alle von der Fluglinie berührten Staaten zugleich widersprechen. Der Ministerrat hatte es in den genannten Verordnungen einstweilen aber bei einem vereinfachten Verfahren der Tarifgenehmigung belassen und das "double disapproval"-Prinzip lediglich als unverbindliche Zielvorstellung für 1993 in die Richtlinie aufgenommen. Schließlich wurde auch der Luft-

verkehr den Wettbewerbsregeln der EG unterstellt. Auf der Tagung des Rates der Verkehrsminister am 22./23.6.1992 wurde nunmehr das sogenannte "Dritte Liberalisierungspaket für den Luftverkehr" beschlossen. Danach werden ab 1.1.1993 die Fluggesellschaften im innergemeinschaftlichen Verkehr die Beförderungsentgelte frei einsetzen können. Mit dieser Maßnahme wird das System der automatischen Genehmigungen innerhalb der Referenzzonen durch die freie Preisbildung ersetzt. Ordnungspolitisch nicht unbedenklich ist freilich, daß die Verordnung einen "escape clause" enthält: Er erlaubt es betroffenen Mitgliedstaaten — wenn auch in Konsultation mit anderen beteiligten Mitgliedstaaten und der EG-Kommission —, bei vermuteten überhöhten Tarifen Preisobergrenzen zu setzen und bei weitreichenden Verlustlagen auf einzelnen Strecken Preissenkungen zu verbieten. Inwieweit damit die Tariffreigabe in der Praxis wieder eingeschränkt wird, muß sich zeigen.

Ab 1.1.1993 gilt darüber hinaus im innergemeinschaftlichen Luftverkehr praktisch freier Marktzutritt einschließlich der Rechte der "sechsten" und "siebten Freiheit" (Verkehr zwischen Drittländern einschließlich bzw. ausschließlich einer Zwischenlandung im Heimatland). Hinsichtlich der "achten Freiheit" (Inlandskabotage) wurde allerdings für eine Übergangszeit bis zum 1.4.1997 nur eine Ausschlußkabotage an internationale Flüge mit 50 vH der Sitzplatzkapazität des entsprechenden Dienstes zugelassen.⁹⁷ Schließlich wurde beschlossen, Betriebsgenehmigungen für Luftverkehrsunternehmen zu vereinheitlichen und — dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit entsprechend — nicht mehr nach der Nationalität der Kapitalgeber aus den Mitgliedstaaten zu differenzieren.

Im Bereich der *Seeschifffahrt* engagierte sich die EG bei der Formulierung von Wettbewerbsregeln. Den Reedereien der Mitgliedstaaten wurde das Recht eingeräumt, Transporte über See zwischen Mitgliedsländern oder zwischen Mitglieds- und Drittländern durchzuführen (VO-Nr. 4055/86). Die Wettbewerbsregeln der EG sind nunmehr auch im Bereich der Seeschifffahrt gültig (VO-Nr. 4056/86). Weiterhin wurde eine Verordnung zum Frachtratendumping erlassen (VO-Nr. 4057/86). Die Mitgliedstaaten sollen beim Versuch von Drittländern, Märkte für Reedereien der Gemeinschaft zu versperren, gemeinsam vorgehen (VO-Nr. 4058/86). Tätig wurde die EG weiterhin hinsichtlich eines

⁹⁷ Weitere Einschränkungen des Marktzutritts betreffen (i) die Möglichkeit, für die Bedienung peripherer Regionen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufzuerlegen, (ii) den auf zwei Jahre befristeten Schutz neu eingerichteter Regionalfluglinien mit geringer Kapazität, (iii) eine Reziprozitätsklausel, Verbindungen zu untersagen, wenn aufgrund von Slotknappheit in einem anderen Mitgliedstaat im Inland beheimatete Fluggesellschaften eine Verbindung dorthin nicht aufnehmen können, und (iv) eine Schutzklausel, die es bei Infrastrukturengpässen erlaubt, Luftverkehrsverbindungen auf andere Verkehrsträger zu verlagern.

europäischen Schiffsregisters (Busch, 1991, S. 22 f.). Der Rat der Verkehrsminister vom 22./23.6.1992 hat nunmehr die Kabotage in der Seeschifffahrt der Mitgliedstaaten beschlossen. Im Bereich der Binnenschifffahrt kam es lediglich zu einer internationalen Abwrackaktion in allen Rheinanliegerstaaten (Seidenfus, 1991, S. 19; Busch, 1991, S. 18 ff.).

Es wird deutlich, daß sich die Verkehrspolitik der EG nach 1985 auf Liberalisierungsmaßnahmen und damit auf die Ordnungspolitik im Verkehr konzentrierte.⁹⁸ Ungelöst ist im Straßengüterverkehr weiterhin die Kabotagefrage, da auch jüngste Versuche zu einer Einigung fehlgeschlagen sind. Im Luftverkehr ist zumindest eine mit Einschränkungen versehene Anschlußkabotage möglich; eine endgültige Freigabe wird es aber nach Ablauf der Übergangsfrist am 1.4.1997 geben. Damit ist nach wie vor ein wichtiger Eckpfeiler der Dienstleistungsfreiheit im Verkehr nur unvollständig realisiert. Zudem werden auch im Rahmen einer Kabotageregelung nur die Marktzutrittschranken für ausländische Unternehmen beseitigt, für inländische Transportunternehmen bestehen sie noch. Einen Gemeinsamen Markt im Verkehr wird die EG daher bis zum 1.1.1993 noch nicht verwirklicht haben. Das gilt im übrigen auch für die Harmonisierung der Wegekosten und der Besteuerung, wo zwar Vorgaben zugunsten des Territorialitäts- und Verursacherprinzips vorliegen, aber noch keine konkreten Lösungen ausgehandelt worden sind.⁹⁹

γ. *Der Kohäsionsfonds und die Infrastrukturpolitik nach Maastricht*

Mit den Beschlüssen von Maastricht hat die EG-Verkehrspolitik eine neue Dimension erreicht. Sie erstreckt sich nunmehr auch auf den Bereich der Infrastrukturpolitik. Zwar war bereits im Kommissionsvorschlag und im Aktionsprogramm zur Verkehrspolitik von 1973 die Forderung enthalten, die Gemeinschaft solle an der Planung und Finanzierung transnationaler Verkehrsnetze beteiligt werden (Hamilton, 1990, S. 15). Auch beteiligt sich die EG seit längerem im Rahmen ihrer Regionalpolitik finanziell am Ausbau eines ausgewoge-

⁹⁸ Die Abwrackaktion in der Binnenschifffahrt ist allerdings der Prozeßpolitik zuzurechnen, und die Deregulierungsschritte sind bei den einzelnen Verkehrsträgern unterschiedlich ausgeprägt. Busch (1991, S. 36 ff.) hegt überdies Zweifel, ob die EG sich wirklich von der Überzeugung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Verkehrswesen leiten läßt, ob der Ministerrat der Kommission in allen Vorschlägen folgen wird und ob die EG-Regeln nicht letztlich komplizierter als die nationalen Regulierungen sein werden.

⁹⁹ Der deutsche Versuch, eine Straßenbenutzungsgebühr für Lkw einzuführen, wurde auf Antrag der Kommission vom EuGH im Wege einer einstweiligen Verfügung im Jahr 1990 untersagt (Jannott, 1991, S. 114 ff.).

nen Verkehrsnetzes in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten.¹⁰⁰ Dennoch ist mit Maastricht ein entscheidender Schritt hin zu einer EG-Kompetenz in der Infrastrukturpolitik getan worden, weil diese nunmehr explizit in Art. 129b und 129c EWGV verankert wurden.

Die Gemeinschaft will danach zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze u.a. bei der Verkehrsinfrastruktur durch Mittel aus dem neu zu schaffenden Kohäsionsfonds beitragen.¹⁰¹ Sie wird damit im Rahmen ihrer Ausgleichszielsetzung tätig. Zugleich will sie aber auch den Verbund und die Interoperationalität der Netze fördern und in diesem Zusammenhang technische Normen harmonisieren. Dies betrifft alle Mitgliedsländer, wenn auch diese Ziele explizit mit der Förderung insularer und peripherer Räume verknüpft werden. Schließlich plant die EG, auch den Zugang zu diesen Netzen zu ermöglichen. Damit dürfte die schon erwähnte Liberalisierung im Eisenbahnwesen angesprochen sein.

b. Beurteilung der EG-Verkehrspolitik

Zumindest nach dem Untätigkeitsurteil des EuGH stellt sich die Verkehrspolitik der EG zum überwiegenden Teil als Wettbewerbs- und Ordnungspolitik dar, wenn auch die Deregulierungsintensität zwischen den Verkehrsträgern variiert und einige prozesspolitische Eingriffe auch im Rahmen des gemeinsamen Verkehrsmarktes nicht zu verkennen sind. Die Infrastrukturpolitik im Rahmen des regionalen Ausgleichsziels stellt sich dagegen als reine Prozesspolitik dar. Beide Politikbereiche werden im folgenden getrennt beurteilt.

α. Verkehrsordnungspolitik der EG

Das Ziel, einen gemeinsamen Verkehrsmarkt zu schaffen, in dem Anbieter aus den jeweils anderen EG-Ländern nicht diskriminiert werden und auf dem das Prinzip der freien Preisbildung gilt, entspricht den Kriterien der ökonomischen Effizienz. Verkehrsmärkte sind kein wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich, denn Wettbewerb kann auch in diesem Bereich zu überlegenen Ergebnissen

¹⁰⁰ Die Finanzierung erfolgt im Rahmen des Strukturfonds, vornehmlich des EFRE, und durch die EIB. Für den Straßenbau sind für den Fünfjahreszeitraum 1989–1993: 3,5 Mrd. ECU vorgesehen, für den Eisenbahnbau 1 Mrd. ECU, für Investitionen in Häfen und Flughäfen 500 Mill. ECU. Daneben wurde 1990 ein weiteres dreijähriges Straßenbauprogramm von 328 Mill. ECU aufgelegt (KOM, x, S. 77 f.).

¹⁰¹ Dies betrifft vornehmlich die Mitgliedstaaten mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen.

führen.¹⁰² Die Offenheit der Märkte zu garantieren, damit sich die vorteilhaften Wirkungen des Wettbewerbs auch im Verkehrsbereich entfalten können, ist im oben beschriebenen Sinne (Kapitel B) ein zentrales öffentliches Gut. Die Reichweite dieses Gutes umfaßt im Prinzip die ganze Gemeinschaft, und dies um so mehr, als sich die Märkte der EG-Länder mit zunehmender Integration immer mehr vernetzen. Transport ist nichts anderes als "der physische Vollzug des Handels und des Marktes und damit des Gemeinsamen Marktes" (Seefeld, 1984, S. 320 f.). Die Freiheit des gemeinsamen Verkehrsmarktes stellt daher ein Korrelat zur Handelsfreiheit innerhalb der EG dar. Wie die Handelsfreiheit fällt somit auch die Öffnung der Verkehrsmärkte in die Kompetenz einer zentralen Instanz, in diesem Fall der EG.

Diese Kompetenzteilung entspricht auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Den Nutzen aus wettbewerblich organisierten Transportmärkten können im Prinzip alle Konsumenten in allen EG-Ländern ziehen, da Transportkosten als Ressourcenverzehr mehr oder minder in den Preisen aller Produkte enthalten sind. Die Kosten der Ordnungspolitik, die zudem niedriger als die jeder aktiven Prozeßpolitik sind, müssen dementsprechend von der Gemeinschaft aller Bürger getragen werden. Die Entscheidung über diese Wettbewerbspolitik muß dann ebenfalls auf höchster Ebene liegen. Dagegen ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf nationaler Ebene nicht erfüllt. Denn wenn ein Land eine protektionistische Verkehrsordnungspolitik betreibt, dann entstehen indirekte Kosten aus überhöhten Transportpreisen für alle Konsumenten dieses Landes, während die Nutzen einseitig bei denjenigen Verkehrsanbietern anfallen, die bereits im Besitz einer der knappen Konzessionen zum Betreiben des Transportgewerbes sind.¹⁰³

Der Einschaltung der EG-Ebene als Regelungsinstanz für Wettbewerbs- und Ordnungsfragen im Verkehrsbereich kommt auch noch aus politökonomischer Sicht Bedeutung zu (Abschnitt B.IV). Die Geschichte der Verkehrspolitik in den großen europäischen Flächenstaaten ist eine Kette von Rentseeking-Prozessen.¹⁰⁴ Interessenkoalitionen aus etablierten Anbietern, aber auch aus verschiedenen Staatsorganen haben es immer wieder verstanden, den Verkehrsbereich dem Wirken des Wettbewerbsprinzips zu entziehen. So ist die

¹⁰² Vgl. ausführlich Laaser (1991, Kap. V). Empirische Ergebnisse aus verschiedenen Ländern belegen, daß wettbewerblich organisierte Transportmärkte die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen (ibid., Kap. VII).

¹⁰³ Dieses Argument impliziert, daß eigentlich auch die EG-Ebene nicht die höchste Regelungsinstanz sein sollte. Denn wenn Anbieter aus Nicht-EG-Staaten nicht zum EG-Binnenverkehr zugelassen werden, entsteht prinzipiell dasselbe Problem. Auch sie müßten aus ökonomischen Gründen ohne Diskriminierung zugelassen werden.

¹⁰⁴ Zur Interpretation der deutschen Verkehrspolitik unter dem Aspekt des Rentseeking vgl. Laaser (1983; 1991, Kap. VI).

Verstaatlichung der Eisenbahnen in Deutschland vorwiegend aus fiskalischen, zollpolitischen und militärischen Motiven heraus erfolgt. Die Regulierung der anderen Verkehrsträger in den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts diente dem Schutz der Eisenbahn. Denn der Eisenbahn war inzwischen ein kompliziertes regional- und strukturpolitisch orientiertes Umverteilungssystem zugunsten bestimmter Regionen, Branchen und Personengruppen auferlegt worden. Unterstützt wurde die Verkehrspolitik dabei stets von etablierten Anbietern der anderen Verkehrsträger, die unter dem Schuttschirm der Regulierung hohe Renteneinkommen erzielten.

Unter diesem Aspekt kommt der EG-Verkehrsordnungspolitik auch die Aufgabe des Aufbrechens nationaler Interessenkoalitionen zu. Das Urteil des EuGH und das Binnenmarktprogramm stellten eine Art "institutionelle Krise" für die bisherigen Strukturen der Interessenkoalitionen im Inland dar. Denn die bundesdeutschen Behörden und das Bundesministerium für Verkehr (BMV) konnten sich nunmehr analog dem Prinzip der externen Kontrolle (Schelling, 1984, S. 1 ff.) darauf berufen, daß ihnen die Initiative, zugunsten der Interessenkoalitionen tätig werden zu können, durch die Kompetenzverlagerung zur Kommission und zum Rat der EG abgenommen worden sei und konnten ohne größere Verluste an interner Unterstützung darauf verweisen, daß ihnen die Deregulierung von außen aufgezwungen worden sei. Mit Hilfe der Mitgliedsländer, die bereits liberaler gestaltete Verkehrsmarktordnungen aufwiesen (z.B. die Benelux-Staaten, Dänemark oder das Vereinigte Königreich) und deren Transportunternehmen schon mehr an Wettbewerb gewöhnt waren, hat sich hier gleichsam ein "Liberalisierungs-Club" (Giersch, 1985, S. 606 ff.) zusammengefunden. Insofern hat sich mit dem Binnenmarktprogramm erstmals nach langen Jahren eine wirkliche Chance ergeben, eine Deregulierung im Verkehrswesen auch in der Bundesrepublik Deutschland voranzutreiben (Laaser, 1991, S. 321 ff.).¹⁰⁵

Die von der EG durchgesetzte Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs hat nunmehr auch die überkommene Verkehrsmarktordnung in der Bundesrepublik unter Druck gesetzt.

Im Bereich des *Straßengüterfernverkehrs* wurde 1992 die Zahl der unbeschränkt gültigen Konzessionen deutlich erhöht, z.T. wurden beschränkt gültige

¹⁰⁵ Einschränkung muß man berücksichtigen, daß sich längerfristig auch auf zentraler Ebene wieder Verteilungskalitionen formieren könnten. Auch sind verschiedentlich Befürchtungen geäußert worden, die EG-Verkehrspolitik wolle lediglich nationale durch supranationale Regulierungen ersetzen, die dem Prinzip der Wettbewerbsfreiheit kaum näher stehen (Busch, 1991, S. 36 ff.). Einstweilen kann man aber nach den Erfahrungen mit der deutschen Verkehrspolitik (Laaser, 1991, Kap. VI) feststellen, daß die Verkehrspolitik auf EG-Ebene in jedem Fall aus ökonomischer Sicht einen Fortschritt gegenüber der bislang in der Bundesrepublik Deutschland betriebenen darstellt.

in unbeschränkt gültige umgewandelt (sogenannte Farbenbereinigung). Derzeit stellt die grundsätzlich noch weiter bestehende zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen vermutlich keine Restriktion dar. Die Tarife im Straßengüterverkehr sollen zum 1.1.1994 freigegeben werden.

Freilich gibt es in diesem Bereich — falls es doch noch zu einer Kabotage-Regelung kommt — zum 1.1.1993 das Problem der "Inländerdiskriminierung".¹⁰⁶ Nach einer neueren juristischen Ansicht hätte die Inländerdiskriminierung aber weder vor dem EWGV¹⁰⁷ noch vor dem Grundgesetz Bestand. Damit würde das, was an Beschränkungen durch die deutsche Verkehrsmarktordnung noch vorhanden wäre, zu Beginn des Binnenmarkts automatisch obsolet bzw. könnte durch Richterspruch beseitigt werden (Jannott, 1991, S. 145 ff., 166).

Im *Eisenbahnbereich* ist durch die geplante Umwandlung von Bundes- und Reichsbahn zu kommerziellen Unternehmen, verbunden mit einer Trennung von Fahrweg und Betrieb und der Möglichkeit für Dritte, im Netz Schienentransportleistungen zu erbringen, ebenfalls der Durchbruch erzielt worden (Regierungskommission Bundesbahn, 1991). Derzeit wird über die konkrete Ausgestaltung dieses Modells im BMV verhandelt. Der bisher favorisierte Vorschlag sieht vor, unter dem Dach einer Eisenbahn-Holdinggesellschaft "Deutsche Eisenbahn AG" (DEAG) eine Netz- und je eine Betriebsgesellschaft für Personen- und Güterverkehr zu gründen. Auch andere Gesellschaften, ausländische Staatsbahnen oder private Schienenverkehrsunternehmen sollen zum Transport zugelassen werden.¹⁰⁸ Insofern hat die EG-Verkehrspolitik bereits deutliche Spuren in der deutschen Verkehrspolitik hinterlassen.

β. *Infrastrukturpolitik der EG*

Anders als die Ordnungspolitik ist die Infrastrukturpolitik der EG zu beurteilen.¹⁰⁹ Die in Art. 129b und 129c EWGV angesprochene EG-Kompetenz zur

¹⁰⁶ Danach sind im Inland zugelassene Unternehmen durch die Konzessions- und Tarifpflicht noch gebunden, während für Unternehmen des EG-Auslands, die im Inland unbeschränkt Kabotagefahrten anbieten können, keine Einschränkung durch eine feste Anzahl von Konzessionen besteht.

¹⁰⁷ Zwar hat der EuGH die Nichtvereinbarkeit der Inländerdiskriminierung mit dem EWGV bisher verneint (Busch, 1991, S. 16), doch sprechen die Erwägungen von Jannott (1991, S. 150 ff.) dafür, daß diese Position vor dem Hintergrund des Vertragstextes und des Binnenmarktprogramms nicht mehr haltbar ist.

¹⁰⁸ Zu den Anforderungen für ein Modell des Wettbewerbs im Schienennetz vgl. Laaser (1991, Kap. IX).

¹⁰⁹ Soweit im neuen Art. 129b EWGV der Zugang von Anbietern aus dem EG-Ausland zu inländischen Infrastrukturnetzen angesprochen ist — gemeint ist

Mitgestaltung und Mitfinanzierung von transnationalen Verkehrsnetzen bei allen Verkehrsträgern erfüllt hinsichtlich der Reichweite der von der EG angebotenen Koordinierungsleistung nicht die Bedingungen des räumlichen Kongruenzprinzips. Worauf es bei der Schaffung eines Verkehrsnetzes über Ländergrenzen hinweg ankommt, ist die Koordination der Schnittstellen an den Grenzen. Hier können bei einer nationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik grenzüberschreitende Spill-over-Effekte auftreten. Die Koordination der Schnittstellen kann aber ebensogut durch bilaterale Kooperationen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten erfolgen. Was die EG bereitstellen müßte, wären höchstens Regeln zur Gründung entsprechender Zweckverbände und zur gütigen Einigung zwischen den Kooperationspartnern. Daß die bilaterale Kooperation im Verkehrswegebau in jüngerer Zeit funktioniert hat, dürfte daran deutlich werden, daß kein Fall bekannt ist, in dem in einem Mitgliedsland eine Autobahn zur Grenze geführt wurde, die im angrenzenden Mitgliedsland als Feldweg weiterführte. Im Eisenbahnbereich mag es demgegenüber technische Kompatibilitätsprobleme geben. Daß an Grenzen häufiger Spurweiten, Stromsysteme und Lichtraumprofile wechseln, ist historisch bedingt und auf eine Zeit zurückzuführen, in der eine militärisch motivierte Abgrenzung wichtiger war als Kooperationsbemühungen.¹¹⁰ Derartige Unterschiede sprechen daher nicht gegen eine bilaterale Kooperation, die im Zuge der fortschreitenden Marktintegration und des verstärkten Wettbewerbs im Verkehrswesen zunehmend wichtiger wird.

Die Beteiligung der EG an der Infrastrukturfinanzierung in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten ist nicht so eindeutig zu beurteilen. Einerseits ist die überregionale Anbindung peripherer Regionen an die Zentren in der Tat ein wichtiger Standortfaktor, dem vermutlich sogar eine größere Bedeutung zukommt als der aktiven Regionalförderung selbst (Hoffmeyer et al., 1990, S. 96 ff.). Weiterhin ist nicht zu verkennen, daß die Verknüpfung der Verkehrsnetze eine europäische Dimension hat. Andererseits legen es sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip nahe, daß über die Art und Weise (und die Notwendigkeit) einer infrastrukturellen Anbindung am effizientesten vor Ort entschieden werden kann. So zeigt etwa das Beispiel des Ärmelkanaltunnels, daß es ausreicht, wenn die unmittelbar Beteiligten sich über die Anbindung verständigen. In diesem Fall hat man sogar den Weg der privaten Finanzierung gewählt. Das zeigt, daß die fiskalische Äquivalenz auch auf einer niedrigeren föderalen Ebene erfüllt wird. In jenen Fällen, in denen

im Verkehrsbereich das Eisenbahnwesen —, gehört dies zur Ordnungspolitik und ist entsprechend positiv einzustufen.

¹¹⁰ Die abweichende spanische Spurweite von 1676 mm, die russische mit 1524 mm (die europäische Normalspur beträgt 1435 mm) und das schmalere britische Lichtraumprofil (dies trotz des noch nicht untertunnelten Ärmelkanals) sind Beispiele für eine Abgrenzung aus militärischen Gründen.

weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die Finanzmittel fehlen, um einen für notwendig erachteten Infrastrukturausbau vorzunehmen, wäre ihnen auch mit einem ungebundenen Finanzausgleich geholfen.

Die EG-Kompetenz aus den Art. 129b und 129c EWGV beinhaltet aber mehr. Die Auswahl der zu fördernden Projekte obliegt der Kommission und dem Rat, die damit auch die Kompetenz zur Mitarbeit und Planung erhalten. Damit fallen zusätzliche Transaktionskosten auf der zentralen Ebene an, da die Planungsaktivitäten der Mitgliedstaaten nicht zu ersetzen sind. Im Infrastrukturbereich erscheinen daher die Kompetenzen gemessen an den Kriterien der Theorie des fiskalischen Föderalismus als zu zentral angesiedelt. Bei einer — mit einem horizontalen Finanzausgleich verbundenen — Belassung der Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten könnten die Aufgaben der Infrastrukturpolitik vermutlich zu geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten erfüllt werden.

Im Bereich der Kompetenzen der EG-Infrastrukturpolitik sind unmittelbare Auswirkungen auf die deutsche Verkehrspolitik nicht in gleichem Maße zu erwarten wie bei der Verkehrsordnungspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland wird aber — wenn im Rahmen des regionalen Ausgleichszieles Infrastrukturprojekte in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten finanziert werden sollen — als Nettozahler zum EG-Haushalt in Zukunft verstärkt zur Kasse gebeten werden, und zwar mehr, als es bei einem zusätzlichen reinen Finanzausgleich zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten der Fall wäre. Dies folgt aus den zusätzlichen Transaktions- und Verwaltungskosten der zentralen Verkehrsinfrastrukturpolitik. Sollte sich die Netzwerkkompetenz in einer weiteren Stufe auf alle Mitgliedstaaten erstrecken, würden zusätzlich auch Planungskompetenzen des Bundes verlagert und dann teilweise von Brüssel aus wahrgenommen. Angesichts der höheren Informationskosten wäre dies vermutlich nachteilig für die Infrastrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

Eine Rechtfertigung für eine zentrale Infrastrukturpolitik könnte sich allerdings dann ergeben, wenn die nationale Infrastrukturpolitik bewußt als Instrument zur administrativen Beeinflussung der Verkehrsteilung eingesetzt würde. Tendenzen dazu sind durchaus erkennbar (Paqué, Soltwedel et al., 1992). Damit könnte auf einem Umweg die Deregulierungspolitik ausgehebelt werden. Denn die Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels, die nur im Rahmen einer liberal verfaßten Verkehrsmarkordnung zum Tragen kommt, würde dadurch eingeschränkt. Wenn sich die angedeuteten Tendenzen verstärken, könnte aus wettbewerbspolitischer Sicht eine EG-Kompetenz für die Infrastrukturpolitik gegeben sein.

In diesem Zusammenhang spielt die noch ausstehende Einigung über steuerliche Belastungen im Straßenverkehr eine Rolle, und zwar im Rahmen einer verursachungsgerechten Anlastung von Wege- und Umweltkosten. Solange es sich bei den Abgaben des Straßengüterverkehrs eher um Steuern handelt, ist ih-

re Ex-ante-Harmonisierung durch die EG allerdings weniger vordringlich. Denn die Unterschiede bewegen sich im Rahmen dessen, was durch Effizienzsteigerungen aufgefangen werden kann. Zudem wäre eine Ex-post-Harmonisierung im Rahmen des Wettbewerbs der Steuersysteme denkbar, indem Unternehmen ihren Betriebssitz verlagern. Anders könnte sich die Situation darstellen, wenn die Steuern in Abgaben für Wege- und Umweltkosten umgewandelt werden sollen. Für die Formulierung eines Regelsystems, das solche Kosten den Verursachern anlastet, ist durchaus eine zentrale Kompetenz angemessen. Denn bei Transporten fällt der Ressourcenverzehr an knappem Straßenraum und Umweltqualität entlang der Transportstrecke an. Werden die Kosten nach unterschiedlichen Regeln angelastet, dann weichen die Transporteure auf weniger mit Abgaben belastete Parallelstrecken aus. Damit wird für die Abgabepolitik das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und räumlichen Kongruenz verletzt. Denn die Kosten — in Form verstopfter Straßen und Umweltverschmutzung — fallen lokal an, während der Nutzen — weniger mit Transportabgaben belastete Produkte — bei anderen entstehen. Die zentrale Kompetenz gilt aber nur für das Regelwerk an sich, nicht für die aktuellen Wegekosten, die entsprechend den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten variieren müßten (Paqué, Soltwedel et al., 1992).

3. Energiepolitik

a. Energiesituation zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses

Auch im Energiebereich gehört die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts zu den erklärten Zielen der EG-Kommission. Eine offene Frage ist allerdings, wie weit die Kompetenzen der gemeinschaftlichen Energiepolitik reichen und wie die Chancen stehen, daß die Kommission ihre Vorstellungen gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt. Vertraglich klar geregelt ist die Aufgabenverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Politik in weiten Bereichen der Energieerzeugung, während vor allem bei der Energieverteilung Konflikte zwischen den Kompetenzansprüchen der verschiedenen Regierungsebenen auftreten. Die im europäischen Vertragswerk erfolgte Schwerpunktsetzung bei der Energieerzeugung hat letztlich historische Wurzeln, die im folgenden kurz skizziert werden sollen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Steinkohle der dominierende Energieträger in der Energiebilanz der westeuropäischen Länder; andere Energieträger und importierte Steinkohle spielten demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Steinkohle im allgemeinen und als der wichtigste Energieträger für die europäische Stahlindustrie war ein sehr knappes Gut. Für viele europäische Länder bestand ein vitales Interesse daran, einen ungehinderten und diskriminierungsfreien Zugang zu den europäischen Steinkohlenreserven zu erhalten und zu sichern. Diese Bemühungen führten zu dem Vertrag über die Gründung der EGKS vom 18.4.1951 mit einer Gültigkeitsdauer von 50 Jahren (Art. 97 EGKSV).

Gegen Ende der fünfziger Jahre änderten sich die energiewirtschaftlichen Voraussetzungen und Verhältnisse, die beim Abschluß des EGKS-Vertrags geherrscht hatten, sehr nachhaltig (Neu, 1980):

- Importierte Steinkohle wurde kostengünstiger angeboten als die heimische Steinkohle in den EGKS-Ländern.
- Neue Produktionskapazitäten von Erdöl drängten vor allem in die Energiemärkte Westeuropas.
- Kernenergie wurde zum Hoffnungsträger für eine billige und sichere Elektrizitätserzeugung und stand an der Schwelle der kommerziellen Nutzung.

Zusammen mit dem EWG-Vertrag vom 25.3.1957 wurde deshalb mit gleichem Datum der EURATOM-Vertrag ratifiziert; er regelte den diskriminierungsfreien Zugang zu den Uranressourcen sowie den sich entwickelnden Technologien. Der EWG-Vertrag selbst enthielt keinerlei energiewirtschaftliche Spezialvorschriften. Dies bedeutet freilich nicht, daß der EG nur eine energiewirtschaftliche Regelungskompetenz für die Energieträger Steinkohle und Kernenergie zuerkannt werden kann: Nach Art. 235 EWGV kann die Gemeinschaft in jedem der Erreichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes dienenden Bereich tätig werden. Daraus läßt sich jedoch keine generelle Handlungskompetenz auf energiewirtschaftlichem Gebiet ableiten, denn Maßnahmen nach Art. 35 EWGV können sich immer nur auf Ausnahmefälle beziehen und keine eigenständige Gemeinschaftspolitik begründen.

b. Heimische Ressourcen und nationale Energiepolitiken in der Gemeinschaft

Zunächst machte die EG von ihrer Regelungskompetenz auf energiewirtschaftlichem Gebiet keinen oder nur einen recht spärlichen Gebrauch. Die Steinkohlenförderung konnte nur auf der Basis nationaler Beihilfe- und Stützungsprogramme bei stark sinkenden Absatzmengen aufrechterhalten werden, so daß es de facto zu einer Renationalisierung der Steinkohlenmärkte kam (Neu, 1987). Hierdurch wurde zwar der diskriminierungsfreie Zugang zur Gemeinschafts-

kohle durch die Mitgliedsländer der EGKS nicht beeinträchtigt; gleichwohl wurde zunächst ein Ausnahmetatbestand gegenüber Art. 4 Abs. c) EGKSV (absolutes Subventionsverbot) hingenommen, gestützt auf Art. 65 Abs. 2 EGKSV. Die Energiepolitiken der einzelnen Länder der Gemeinschaft orientierten sich also zunächst und vorrangig daran, wie die energiewirtschaftlichen Ziele Versorgungssicherheit, Kostengünstigkeit und Umweltverträglichkeit aus nationaler Sicht am besten aufeinander abgestimmt werden konnten. Demzufolge kann es kaum verwundern, daß die Versorgungsbeiträge der einzelnen Energieträger am Primärenergieaufkommen der einzelnen Länder (Tabelle 12) höchst unterschiedlich sind, abhängig von der Ausstattung mit heimischen Energieressourcen, der geographischen Lage und den Prioritäten der nationalen Energiepolitik.

Ende der achtziger Jahre bestritten die Länder der Gemeinschaft gut die Hälfte ihres Primärenergieverbrauchs durch den Einsatz von heimischen Energieressourcen; nur das Vereinigte Königreich und die Niederlande sind in ihrer Energieversorgung nahezu autark (Tabelle 12). Hingegen sind Belgien, Italien, Luxemburg und Portugal fast vollständig auf die Energieressourcen anderer Länder angewiesen. Aber auch die Struktur des Primärenergieverbrauchs dieser Länder differiert erheblich: Belgien weist nach Frankreich den höchsten Anteil an Kernenergie aus.¹¹¹

Italien stützt sich überdurchschnittlich stark auf importiertes Erdgas, Luxemburg auf Steinkohle und Portugal auf Öl. Da Griechenland und Portugal noch nicht dem europäischen Erdgasverbundnetz angeschlossen sind, spielt dort der Verbrauch an Erdgas bislang kaum eine Rolle. Nur fünf der zwölf Mitgliedsländer bestreiten einen bedeutsamen Anteil ihres Primärenergieverbrauchs durch Kernenergie; Spitzenreiter ist hier Frankreich, das gut ein Drittel seines Primärenergieverbrauchs und gut 70 vH seiner Stromerzeugung durch diesen Energieträger abdeckt.

Auch die Energieintensitäten der Wirtschaft und der Energieverbrauch pro Kopf weisen zwischen den einzelnen Ländern der Gemeinschaft erhebliche Unterschiede auf (Tabelle 13). Dies ist nicht nur Ergebnis unterschiedlicher Energieeffizienzen, sondern auch unterschiedlicher Wirtschafts- und Verbrauchsstrukturen. Verglichen mit 1989 erzielten die Bundesrepublik Deutschland und Dänemark den mit Abstand stärksten Rückgang der Energieintensität der Wirtschaft; dies ist sicherlich vorrangig das Ergebnis einer überdurchschnittlich stark gestiegenen Effizienz des Energieeinsatzes.

Wie stark Europa nach wie vor von einem Gemeinsamen Markt für Energie entfernt ist, zeigt sich aber vor allem in den nationalen Unterschieden im Ener-

¹¹¹ Kernenergie gilt im Buchungsschema der EG als heimische Energiequelle, unabhängig von der Herkunft des Brennstoffes.

Tabelle 12 — Der Energiesektor in den EG-Mitgliedsländern 1989

	EG-12	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
	<i>Energie insgesamt (Mill t Rohöleinheiten)</i>												
Erzeugung von													
Primärenergieträgern	575,5	11,8	8,1	127,2	7,9	31,1	95,4	3,4	23,6	0,0	59,5	0,7	206,7
Nettoeinfuhr ^a	552,1	38,7	10,4	137,0	14,3	57,2	115,7	6,3	130,4	3,3	16,2	14,5	8,0
darunter: Erdöl	405,9	22,9	3,9	102,8	13,4	47,8	86,1	4,1	90,1	1,5	30,6	12,2	-9,4
Bruttoinlandsverbrauch	1098,4	46,8	16,8	266,1	20,9	84,2	209,9	9,5	149,5	3,4	65,2	14,7	211,4
Umwandlungen	954,9	49,8	13,9	207,5	25,0	87,4	174,4	4,7	131,7	0,6	74,0	15,4	170,4
Energetischer Endverbrauch	711,4	30,6	13,0	175,9	13,4	50,9	125,1	6,8	106,0	3,2	41,3	8,9	136,2
	<i>Anteil der verschiedenen Energieträger am Bruttoinlandsverbrauch (vH)</i>												
Steinkohle	17,8	20,4	33,2	19,6	4,1	18,8	9,2	23,6	9,0	33,6	12,5	16,3	30,7
Roehöl	44,7	40,1	52,8	39,6	62,1	52,5	41,8	41,4	60,9	43,3	36,7	78,8	38,5
Braunkohle	3,0	0,1	-	8,1	32,2	3,9	0,1	14,7	0,2	-	-	-	-
Erdgas	18,3	17,1	8,9	17,6	0,7	5,3	11,7	19,6	24,7	12,0	47,9	-	21,6
Kernenergie	14,3	22,1	-	13,8	-	17,1	36,6	-	-	-	1,5	-	8,4
Elektrische Primärenergie	1,2	-0,3	5,1	0,5	0,9	1,7	0,2	0,6	3,9	9,9	0,7	4,1	0,7
	<i>Anteil der wichtigsten Sektoren am Energieverbrauch (vH)</i>												
Energie	7,3	7,0	3,9	6,1	7,8	8,3	6,6	2,2	6,8	0,9	11,6	7,4	8,5
Industrie	29,0	34,1	18,6	32,3	27,5	31,7	27,1	26,6	31,3	54,6	26,4	34,7	23,5
Verkehr	28,8	23,1	29,8	26,1	37,1	38,5	30,0	27,4	28,7	26,3	21,6	36,3	29,8
Haushalte usw.	35,0	35,8	47,7	35,4	27,6	21,5	36,2	43,7	33,1	18,2	40,4	21,5	38,2
^a Einfuhr — Ausfuhr.													

Quelle: EUROSTAT (a); eigene Berechnungen.

Tabelle 13 — Energiewirtschaftliche Kennziffern in den EG-Mitgliedsländern 1980, 1986 und 1989

	EG-12 Ø	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
	<i>Energieintensität der Wirtschaft^a (kg Rohöleinheiten/1000 ECU)</i>												
1980	333	451	281	359	369	346	288	370	259	898	410	369	366
1986	305	419	237	315	390	320	279	366	234	643	374	395	334
1989	286	395	212	270	442	325	273	336	235	632	355	454	305
EG insgesamt 1989 = 100	100,0	138,1	74,1	94,4	154,5	113,6	95,5	117,5	82,2	221,0	124,1	158,7	106,6
	<i>Bruttoinlandsverbrauch/Einwohner (kg Rohöleinheiten/Einwohner)</i>												
1980	3257	4646	3691	4537	1575	1875	3436	2390	2381	9975	4614	983	3551
1986	3237	4552	3663	4344	1727	1848	3570	2543	2350	8352	4371	1093	3663
1989	3378	4732	3279	4313	2083	2169	3746	2711	2600	9032	4401	1430	3700
EG insgesamt 1989 = 100	100,0	140,1	97,1	127,7	61,7	64,2	110,9	80,3	77,0	267,4	130,3	42,3	109,5
^a Bruttoinlandsverbrauch: BIP zu Preisen und Wechselkursen von 1985.													

Quelle: EUROSTAT (a); eigene Berechnungen.

giepreisniveau (Tabellen 14 und 15). Die Preisdifferenzen reflektieren nicht zuletzt die höchst unterschiedliche Belastung mit indirekten Steuern und Abgaben bei den einzelnen Energieträgern. In allen Ländern der Gemeinschaft ist jedoch die Abgabenbelastung für die privaten Haushalte als Endverbraucher deutlich höher als für die Industrieverbraucher — und dies nicht nur wegen der Abwälzbarkeit der Mehrwertsteuer für die Industrie. Offensichtlich scheuen sich die Regierungen, für Industrieverbraucher landesspezifische Energieabgaben zu erheben, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen nicht zu beeinträchtigen.

Von den privaten Haushalten zahlen die Energieverbraucher im Vereinigten Königreich die mit Abstand niedrigsten Abgabesätze und Energiepreise, die in Dänemark die mit Abstand höchsten Abgabesätze und Energiepreise (Tabelle 14). Auf den industriellen Elektrizitätsverbrauch dagegen wird außer in Italien nur in der Bundesrepublik Deutschland eine spezifische Abgabe erhoben: der sogenannte Kohlepfennig zur Protektion des heimischen Steinkohlenbergbaus. Die deutschen industriellen Verbraucher von Elektrizität zahlen die mit Abstand höchsten Preise; diese waren 1990 um ca. 45 vH höher als im benachbarten Frankreich (Tabelle 15). Die nationalen Energiepolitiken gehen einher mit staatlichen Reglementierungen unterschiedlicher Eingriffstiefe und -intensität; in allen Mitgliedstaaten gehören die leitungsgebundenen Energieträger zu den wettbewerbsrechtlichen Ausnahmebereichen (Vogel, 1986; Eiss et al., 1990).

e. Suche nach Konvergenz der nationalen Energiepolitiken im Gefolge der Ölpreiskrisen

Der energiewirtschaftliche Attentismus der politischen Organe der EG endete mit den beiden Ölpreiskrisen 1973/74 und 1979/80. Die Gemeinschaftsorgane drängten nun darauf, die nationalen Energiepolitiken der Mitgliedsländer in Hinblick auf gemeinsam zu verfolgende Ziele zu harmonisieren und auf eine Konvergenz der eingesetzten Mittel hin zu koordinieren. Als neue Institution wurde unter Einbindung der übrigen OECD-Länder 1974 die Internationale Energie-Agentur (IEA) in Paris gegründet.¹¹² Die IEA widmet sich seitdem vorrangig den folgenden Aufgaben (KOM, e, S. 14):

- Gründung eines Datenzentrums für statistische Angaben aus dem Energiesektor;

¹¹² Die IEA ist somit keine EG-Institution, sondern eine eigenständige Institution der OECD-Länder.

Tabelle 14 — Energiepreise nach Energieträgern für die privaten Haushalte^a und darin enthaltene Steuern und Abgaben in den EG-Mitgliedsländern 1980 und 1990

		B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EG-12 Ø
<i>Erdgas (125,6 GJ/Jahr) (ECU/GJ)</i>														
1980	A	5,2	12,5	5,7	·	9,5	6,5	10,6	5,9	3,9	4,1	5,7	3,0	4,6
	B	5,6	30,6	11,5	·	2,7	15,0	0,0	21,3	4,8	15,4	0,0	0,0	5,6
1990	A	8,1	21,0	8,3	·	10,9	8,2	9,9	13,0	5,3	6,8	10,4	6,1	8,1
	B	14,5	18,0	17,0	·	10,7	13,8	9,2	27,3	5,7	15,7	7,4	0,0	13,8
<i>Elektrizität (13000 kWh/Jahr) (ECU/GJ)</i>														
1980	A	16,2	16,3	11,4	8,7	·	16,5	10,7	·	10,2	16,3	·	9,0	10,2
	B	13,6	34,5	15,8	7,4	·	22,0	0,0	·	4,8	15,2	·	0,0	13,6
1990	A	21,7	31,3	22,1	16,6	21,9	24,1	15,9	·	19,5	19,8	22,0	14,0	18,2
	B	14,5	55,2	19,7	13,8	10,7	23,7	4,8	·	5,7	15,6	7,5	0,0	13,8
<i>Leichtes Heizöl (ECU/GJ)</i>														
1980	A	6,3	7,8	7,1	5,5	·	6,7	5,5	6,7	5,5	6,7	·	5,6	6,5
	B	10,5	30,5	14,1	14,5	·	25,2	3,3	21,1	9,5	20,3	·	5,8	14,3
1990	A	5,3	14,6	6,3	5,5	7,3	9,2	7,4	16,0	6,2	8,4	·	5,7	8,5
	B	14,5	61,7	24,7	16,6	36,5	33,1	27,0	63,9	5,6	32,6	·	0,0	27,0
<i>Super-Benzin (ECU/1000 l)</i>														
1980	A	530,8	509,3	432,8	544,8	·	564,5	400,0	566,0	412,7	491,8	·	407,8	486,1
	B	53,3	63,1	52,3	47,3	·	59,5	44,7	63,6	46,6	54,7	·	43,7	52,8
1990	A	688,2	800,6	611,3	478,0	602,8	736,1	781,9	939,0	509,5	721,8	726,1	550,9	678,8
	B	67,3	71,2	64,8	64,4	68,0	75,7	70,5	77,1	56,6	67,7	67,2	63,0	67,5

A: Endverbraucherpreise einschließlich Steuern und Abgaben. B: Steuern und Abgaben in vH der Endverbraucherpreise.
^aEinschließlich Steuern und Abgaben sowie Mehrwertsteuer.

Quelle: EUROSTAT (b); eigene Berechnungen.

- Schaffung eines Mechanismus zur Einschränkung der Erdölnachfrage und zur Verteilung der vorhandenen Vorräte im Falle von Versorgungskrisen¹¹³;
- Erarbeitung und Ausführung von Programmen für langfristige Kooperation bei der Entwicklung und Nutzung von Energiequellen und bei der Energieeinsparung;
- Überprüfung nationaler Energieeinsparungsprogramme und Hilfe bei der Entwicklung neuer Energiequellen;
- Verbesserung des Informationssystems über die Erdöl- und Erdgasmärkte und Distribution dieser Informationen.

Die Kommission und der Rat verabschiedeten 1974 ihre energiepolitischen Zielsetzungen für das Jahr 1980 und im Gefolge der zweiten Ölpreiskrise 1979/80 einen erweiterten Zielkatalog für das Jahr 1990. Die Vorschläge zielten im wesentlichen darauf ab, die Energieeffizienz zu erhöhen und somit dämpfend auf den Energieverbrauch einzuwirken (was freilich schon aufgrund der deutlich gestiegenen Energiepreise zu erwarten war) sowie den Anteil der Mineralölzeugnisse am Energieverbrauch in den Ländern der Gemeinschaft zu vermindern (Substitutionspolitik eines "weg vom Öl").

Diese Zielvorgaben waren eher qualitativer Natur und für die nationale Energiepolitik der Länder der Gemeinschaft unverbindlich.

Im Frühjahr 1985 unterbreitete die Kommission neue energiewirtschaftliche Zielvorgaben mit quantifizierten Vorgaben für das Jahr 1995 (KOM, r), die 1986 vom Rat verabschiedet wurden. Für die nationale Energiepolitik der Mitgliedsländer wurden folgende Zielvorgaben für das Jahr 1995 formuliert:

- Steigerung des Wirkungsgrades der Endenergienutzung gegenüber 1985 um mindestens 20 vH, gemittelt über alle Verbrauchssektoren;
- Verminderung des Anteils des Verbrauchs an Mineralölzeugnissen am Energieverbrauch auf etwa 40 vH, um so den Anteil der Öleinfuhren aus Drittländern auf weniger als ein Drittel des gesamten Energieverbrauchs in der Gemeinschaft zu vermindern;
- Stabilisierung des Erdgasanteils in der Energiebilanz, um eine sichere und diversifizierte Versorgung sicherzustellen;
- Erhöhung des Anteils fester Brennstoffe am Energieverbrauch;
- Senkung des Anteils des aus Kohlenwasserstoffen erzeugten Stroms auf weniger als 15 vH;
- Steigerung des Anteils neuer und erneuerbarer Energien, damit diese Energiequellen wirksam zur Gesamtenergiebilanz beitragen können.

¹¹³ Auf diesen Krisenmechanismus mußte bislang noch nicht zurückgegriffen werden, auch nicht im Gefolge der zweiten Erdölpreiskrise von 1979/80.

Tabelle 15 — Energiepreise nach Energieträgern für Industrieverbraucher^a und darin enthaltene Steuern und Abgaben in den EG-Mitgliedsländern 1980 und 1990

		B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EG-12 Ø
<i>Naturgas (418600 GJ/Jahr) (ECU/GJ)</i>														
1980	A	3,0	·	4,1	·	3,3	3,2	·	3,2	·	3,0	·	4,2	3,6
	B	0,0	·	0,0	·	7,7	0,0	·	0,0	·	0,0	·	0,0	0,0
1990	A	3,9	·	5,4	·	3,8	3,4	2,5	3,4	4,3	3,2	·	3,7	4,0
	B	0,0	·	7,3	·	0,0	7,2	0,0	0,0	0,0	0,9	·	0,0	0,1
<i>Elektrizität (24 GWh/Jahr) (ECU/GJ)</i>														
1980	A	11,2	·	10,0	8,7	·	9,8	10,7	11,0	10,6	13,5	·	10,1	9,2
	B	0,0	·	5,0	0,0	·	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	·	0,0	0,1
1990	A	16,0	12,1	19,9	15,4	19,0	13,8	14,6	16,8	13,4	13,6	17,8	15,7	16,9
	B	0,0	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
<i>Schweres Heizöl (ECU/GJ)</i>														
1980	A	3,0	3,2	3,4	1,8	·	3,5	3,9	3,3	2,8	3,0	·	3,4	2,7
	B	2,1	0,0	4,4	4,1	·	0,0	4,4	0,6	2,2	4,6	·	7,8	3,2
1990	A	2,9	3,9	3,2	3,2	3,2	3,0	3,5	3,6	3,0	4,2	3,5	2,9	3,2
	B	0,0	0,0	11,5	22,0	10,1	15,8	7,2	25,5	1,9	10,3	7,1	9,0	9,5
<i>Steinkohle (ECU/GJ)</i>														
1980	A	2,3	·	2,5	·	·	1,7	·	1,8	·	·	·	1,8	1,8
	B	0,0	·	0,0	·	·	0,0	·	0,0	·	·	·	0,0	0,0
1990	A	2,9	·	5,1	·	·	3,2	·	3,8	·	·	·	2,3	2,7
	B	0,0	·	0,0	·	·	0,0	·	0,0	·	·	·	0,0	0,0

A: Endverbraucherpreise einschließlich Steuern und Abgaben. B: Steuern und Abgaben in vH der Endverbraucherpreise.
^aEinschließlich Steuern und Abgaben ohne Mehrwertsteuer und absetzbare spezielle Steuern.

Quelle: EUROSTAT (b); eigene Berechnungen.

Zur nachhaltigen Unterstützung des letztgenannten Zieles sowie zur Steigerung der Energieeffizienz beschlossen die politischen Organe der EG, auf Gemeinschaftsebene eine Reihe von Programmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie von Demonstrations- und Pilotprojekten aufzulegen (Alber, Fritsche, 1991, S. 42 f.; Deutscher Bundestag, 1991, S. 38):

- THERMIE (Förderung der europäischen Energietechnologien) soll die rationelle Energienutzung, erneuerbare Energiequellen, gleichzeitig auch sauberere Kohlenverwendung sowie Exploration und Erschließung von Öl- und Gasvorkommen unterstützen. THERMIE löst frühere Förderprogramme der EG ab.
- ALTENER (Aktion zur Weiterentwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen) und SAVE (Maßnahmen zur rationelleren Energienutzung) sollen Hemmnisse der Markteinführung erneuerbarer Energiequellen und Technologien der rationellen Energienutzung vor allem im rechtlichen und administrativen Bereich abbauen sowie zur Verbreitung entsprechender Informationen beitragen.
- JOULE soll ab 1989 der Forschung und Entwicklung im Bereich der nichtnuklearen Energien und der rationellen Energieverwendung gewidmet werden.

Bereits Anfang 1988 sah sich die Kommission auf der Grundlage zwischenzeitlich vorliegender Länderberichte zu einer 1985 für das Jahr 1995 angesteuerten Überprüfung und Neubewertung der energiewirtschaftlichen Zielvorgaben gezwungen (KOM, t). Die wichtigsten Revisionen sind die folgenden:

- Der Wirkungsgrad der Endenergienutzung wird sich, ausgehend von 1985, bis zum Jahr 1995 kaum um 20 vH erhöhen lassen.
- Der Anteil des Erdöls am Primärenergieverbrauch wird mit 43 vH die Zielmarke voraussichtlich leicht übersteigen; hingegen dürfte sich der Anteil der Nettoöleinfuhren am Primärenergieverbrauch — wie angestrebt — auf etwa ein Drittel vermindern.
- Der Anteil des Erdgases am Primärenergieverbrauch in den EG-Ländern dürfte sich leicht erhöhen, zumindest aber — zielkonform — nicht vermindern.
- Die Zielmarke, den Anteil von Kohlenwasserstoffen bei der Elektrizitätserzeugung der EG auf etwa 15 vH zu vermindern, dürfte sogar unterschritten werden.
- Erneuerbare Energiequellen dürften bis 1995 in der Gesamtenergiebilanz der EG einen Anteil von nur 2 vH erreichen.

Besonderen Nachdruck sollten die Mitgliedsländer nach Auffassung der Kommission bei ihren Energiepolitiken auf die Erhöhung der Energieeffizienz und die Erhöhung des Anteils der festen Brennstoffe am Energieverbrauch legen. Über diese Harmonisierungs- und Koordinierungsbestrebungen hinaus ist die Kommission in den letzten Jahren bemüht, im Zuge der Schaffung eines Europäischen Binnenmarkts die Regelungskompetenzen der nationalen Energiepolitiken durch eine energiepolitische Regelungskompetenz der EG einzuschränken oder — zumindest in Teilbereichen — zu ersetzen.

d. Europäischer Binnenmarkt für Energie und nationale Energiepolitik: Substitution oder Subsidiarität?

Weder im "Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts", das die Kommission im Juni 1985 vorlegte, noch in der 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte, hat die Energiepolitik eine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Kommission und Rat ließen aber keinen Zweifel daran, daß auch für die Energiewirtschaft, hierin die leitungsgebundenen Energieträger eingeschlossen, die Regeln des Binnenmarkts Geltung erhalten sollen.

Einen speziell den Aspekten der Energiewirtschaft und den sich aus dem Binnenmarkt ergebenden Problemfeldern gewidmeten Beitrag hat die Kommission mit dem Arbeitsbericht zum Binnenmarkt für Energie (KOM, c) im Mai 1988 vorgelegt. Hierin wird eine Bestandsaufnahme der bestehenden Reglementierungen für feste Brennstoffe, Erdöl, Erdgas, Elektrizität und Kernenergie vorgenommen, und es wird der Frage nachgegangen, welche Instrumente der Gemeinschaftspolitik in geeigneter Weise eingesetzt werden können. Wie bereits erwähnt, ist strittig, ob und in welcher Weise der EG eine spezielle energiepolitische Regelungskompetenz zugesprochen werden kann. Unstrittig dürfte hingegen sein, daß die allgemeinen Regeln und Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auch auf den Energiesektor — wie auch auf jeden anderen Sektor — angewendet werden können. Dies sind insbesondere (Heilemann, Knieper, 1990, S. 290 f.):

- Instrumente zur Sicherung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs (Art. 30–36, 59 ff. EWGV, Art. 4a EGKSV);
- Instrumente betreffend die staatlichen Handelsmonopole (Art. 37 EWGV), insbesondere in bezug auf Ausschließlichkeitsrechte;
- Wettbewerbsregeln (Art. 85, 86 EWGV sowie die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6.1.1962, Art. 65, 66 EGKS);
- Staatshilfen (für Kohle, insbesondere Entscheidung Nr. 2064/86/EGKS).

Strittig ist hingegen, inwieweit das Harmonisierungsmandat nach Art. 100a EWGV und die Generalklausel des Art. 235 EWGV als Grundlage für eine umfassende energiepolitische Kompetenz der EG herangezogen werden können.

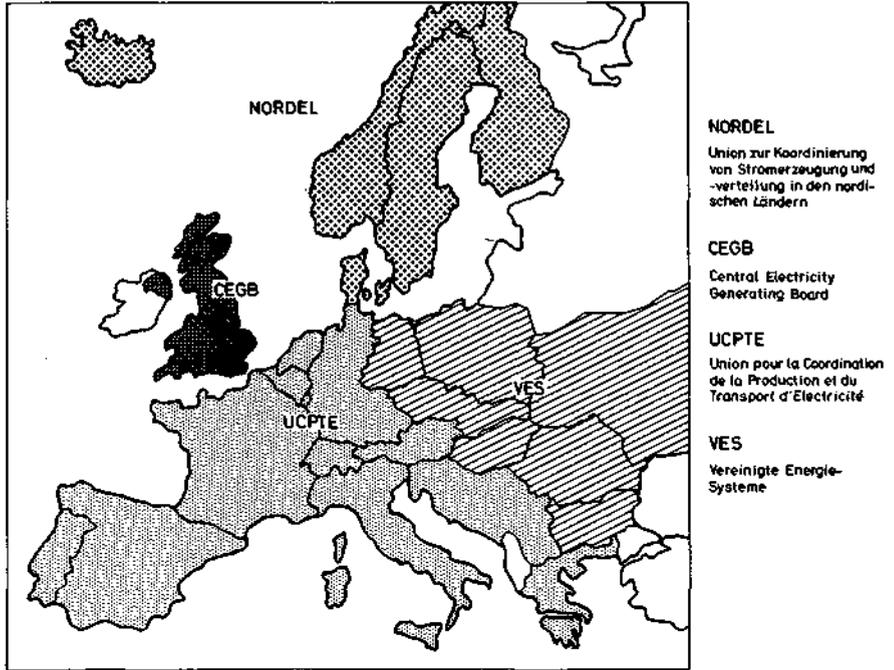
In einer ersten Stufe auf dem Weg zum Binnenmarkt für Energie wurden vom Rat auf Vorschlag der Kommission drei Richtlinien verabschiedet, die die Transparenz der Gas- und Strompreise für industrielle Endverbraucher sowie den Transit von Elektrizität und Gas zwischen den Mitgliedsländern betreffen.

Die Preistransparenz-Richtlinie (ABl., b, Nr. L 185/16, 17.7.1990) soll die Voraussetzung dafür schaffen, daß durch die Veröffentlichung der von den Versorgungsunternehmen industriellen Abnehmern in Rechnung gestellten Preise der Informationsstand der Marktbeteiligten sowie der staatlichen Behörden verbessert wird und gleichzeitig Anhaltspunkte für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs gewonnen werden können. Die Information über preisgünstigere Anbieter nützt dem industriellen Endverbraucher freilich wenig, solange er auf diese Angebote nicht zurückgreifen kann.

Mit der Transit-Richtlinie für Elektrizität (ABl., b, Nr. L 313/30, 13.11.1990) sollen die Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Stromaustausch zwischen den Hochspannungsverbundnetzen der Mitgliedstaaten verbessert werden. Hierzu ist anzumerken, daß in Westeuropa bereits ein Verbundsystem (UCPTE) seit 1951 existiert (Schaubild 5), über das ein grenzüberschreitender Stromaustausch erfolgt. Innerhalb dieses Systems findet ein Spitzenlastausgleich sowie ein Einsatz transnationaler Reservekapazitäten statt, bei dem sich die nationalen Lieferungen und Bezüge in etwa die Waage halten. Gleichzeitig werden aber auch nationale Nettostromausfuhren und -einfuhren über dieses westeuropäische Verbundnetz abgewickelt. So liefert die Electricité de France (EdF) erhebliche Strommengen an die Netze in Italien und in Belgien (UN/ECE, 1990, S. 118 f.). Über Tiefseekabel ist dieses Netz mit dem Verbundnetz der nordischen Länder (NORDEL) und dem des Vereinigten Königreichs (CEGB) gekoppelt. Eine direkte Koppelung mit dem VES-Verbundnetz (es umfaßt, neben den sonstigen ehemaligen RGW-Ländern, nur einen Teil der ehemaligen UdSSR, insofern ist es kein Verbundnetz der vormaligen RGW-Länder) ist wegen unterschiedlicher Spannungs- und Frequenztoleranzen nicht möglich. Für Stromübertragungen zwischen diesen Verbundsystemen bedarf es sehr aufwendiger Gleichstromkupplungen. Das noch ins VES-Verbundsystem integrierte Netz der neuen Bundesländer wird voraussichtlich im Verlauf des Jahres 1993 in das westeuropäische Verbundnetz eingebunden (Neu, 1992, S. 36)..

Die in der Transit-Richtlinie für Elektrizität enthaltenen Verpflichtungen der Netzbetreiber werden von den Marktbeteiligten auf vertraglicher Basis unter Einschaltung der nationalen Regierungen umgesetzt; über Schwierigkeiten

Schaubild 5 — Stromwirtschaftliche Verbundsysteme in Europa



Quelle: Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Vol. 41, 1991, S. 435).

hierbei ist nichts bekannt geworden. Wichtig ist: Weder die europäischen Verbundsysteme noch die Transit-Richtlinie für Elektrizität haben einen Strom-zu-Strom-Wettbewerb um Endverbraucher oder lokale Stromverteiler zum Ziel.

Die Transit-Richtlinie für Erdgas (ABl., b, Nr. L 147/37, 12.6.1991) zielt in die gleiche Richtung wie die für Elektrizität: Die Rahmenbedingungen für einen verstärkten Gasaustausch zwischen den Ferngasunternehmen der Mitgliedsländer sollen verbessert werden. Auch hier ist anzumerken, daß die Erdgasversorgung in Westeuropa auf der Ferngasstufe bereits in erheblichem Umfang vernetzt ist. Die Transportkapazitäten aus Fördergebieten außerhalb der EG werden in aller Regel als Common Carrier genutzt, und grenzüberschreitende

Erdgaslieferungen sind eher die Regel als die Ausnahme (UN/ECE, 1991, S. 52 f.). Auch bei der teilweise bereits vollzogenen Umsetzung dieser Richtlinie sind keine Schwierigkeiten bekannt geworden.

Zur Harmonisierung der Steuer- und Abgabesätze auf Energieträger hat die Kommission in Hinblick auf den Binnenmarkt mehrere Vorschläge vorgelegt, z.B. für Mineralöl (KOM, l). Diese zielen dahin, in der EG ein System verbindlicher Mindestabgabesätze einzuführen, die in den Mitgliedsländern aber überschritten werden können. Für einige Energieträger wird ein System von Mindest- und Höchstabgabesätzen vorgeschlagen. Beschlüsse hierzu liegen bislang noch nicht vor.

Ebenfalls im Stadium eines Kommissionsvorschlages befindet sich die sogenannte zweite Stufe des Binnenmarktkonzepts der Generaldirektion Energie der EG (KOM, w). Diese Vorschläge bergen eine erhebliche Brisanz, da sie auf eine völlige Neuordnung der Märkte für leitungsgebundene Energieträger hinauslaufen. Bis zum Beginn des Binnenmarkts am 1.1.1993 sollen u.a. die folgenden Vorschläge für den Elektrizitäts- und Gassektor der Mitgliedsländer verwirklicht werden:

- Abschaffung sämtlicher nationaler Sonderregelungen im Hinblick auf den Bau und Betrieb von Erzeugungsanlagen und Leitungen durch die Aufstellung fester, diskriminierungsfreier Kriterien sowie die Ermöglichung des Baus von Direktleitungen (Art. 3–6 Richtlinienvorschlag);
- weitgehende Verselbständigung des Betriebs der Übertragungs- und auch Verteilungsnetze, gekoppelt mit einem umfangreichen Pflichtenkatalog für den jeweiligen Netzbetreiber; bei vertikal integrierten Unternehmen einzuführen durch eine Trennung von Management und Rechnungsführung zwischen den Unternehmensbereichen Erzeugung, Transport und Verteilung (Unbundling; Art. 8–24 Richtlinienvorschlag);
- alleinige Entscheidung des Betreibers des Übertragungsnetzes über den Kraftwerkeinsatz bzw. der Netzkupplungen nach festen Kriterien. Diese müssen einen diskriminierungsfreien Zugang der Stromerzeuger sicherstellen; hiervon kann nur zugunsten kleiner Erzeugungsanlagen auf der Basis erneuerbarer Energieträger oder der Kraft-Wärme-Koppelung abgewichen werden (Art. 13 Richtlinienvorschlag);
- Plafondierung des vorrangigen Einsatzes an sich nicht wettbewerbsfähiger heimischer Energieträger aus Gründen der Versorgungssicherheit auf einen Verstromungsanteil von maximal 20 vH, mit einer Rückführung auf 15 vH bis zum Jahr 2001 (Art. 13 Abs. 4 Richtlinienvorschlag);
- Einführung des Zugangs Dritter zum Netz (Third-Party-Access (TPA)).

Dabei ist vor allem der letztgenannte Vorschlag von Bedeutung. Nach den Vorstellungen der Kommission soll der Third-Party-Access zunächst, d.h. vorerst bis 1996, durch die Mitgliedstaaten beschränkbar sein:

- in der Elektrizitätswirtschaft (Art. 7 Abs. 2 Richtlinienvorschlag) auf Großverbraucher mit einem jährlichen Gesamtverbrauch über 100 GWh und auf Verteilerunternehmen, die einzeln oder gemeinsam mindestens 3 vH der Gesamtabgabe in dem betreffenden Mitgliedstaat verkaufen (Art. 7 Richtlinienvorschlag);
- in der Gaswirtschaft (Art. 6 Abs. 2 Richtlinienvorschlag) auf Großverbraucher mit einem Gesamtverbrauch über 25 Mill. m³ und auf Verteilerunternehmen, die einzeln oder gemeinsam mindestens 1 vH der Gesamtabgabe in dem betreffenden Mitgliedstaat verkaufen.

Der Kreis der durch die letztgenannten Maßnahmen begünstigten industriellen Großabnehmer wird auf 400–500 geschätzt, schwerpunktmäßig sind sie in den Sektoren Aluminium, Chemie, Zement, Keramik und Glas angesiedelt. Der Kreis der begünstigten regionalen Versorgungsunternehmen wird auf jeweils 100 Elektrizitäts- und Gasgesellschaften geschätzt.

Es kann nicht verwundern, daß diese Vorschläge, ebenso wie vorangegangene Vorschläge in diese Richtung, bei den Energieversorgungsunternehmen auf erbitterten Widerstand stoßen, von den größeren Energieverbrauchern und ihren Verbänden hingegen begrüßt werden. Der Vorschlag der Generaldirektion Energie der Kommission weist im übrigen viele Übereinstimmungen mit den Vorschlägen der Deregulierungskommission in der Bundesrepublik Deutschland auf (Deregulierungskommission, 1991).

Auf die sehr umfangreiche kontroverse Diskussion über diesen Themenkomplex kann im Rahmen dieses Beitrags allerdings nur überblickartig eingegangen werden. Die Versorgungswirtschaft und ihre Verbände tragen gegen die Vorschläge vorrangig die folgenden Argumente und Einwände vor (EURELECTRIC, 1991; Giesel, 1991; Hartung, 1990; Klätte, 1988; Schütte, 1992):

- Eine Kostensenkung sei nicht zu erwarten, soweit Kosten- und Preisunterschiede auf regionalen und nationalen Auflagen beruhen und diese vorher nicht auf EG-Ebene harmonisiert werden.
- Eine gesetzliche Verpflichtung der vertikalen Entflechtung und des Zugangs Dritter zu den Übertragungsnetzen sei ein unzulässiger Eingriff in das Eigentum und die Gewerbefreiheit; dem stehe u.a. auch der Art. 222 EWGV entgegen.

- Der Begünstigung einzelner Abnehmer stehe eine Benachteiligung der übrigen Abnehmer gegenüber, die höhere Preise zu zahlen hätten ("Rosinentheorem").
- Eine kostengerechte Durchleitungsgebühr sei nicht zu ermitteln.
- Vertikale Desintegration und Durchleitungen gefährdeten die Versorgungssicherheit.
- Unterschiedliche nationale Konzentrationen auf der horizontalen Verteilungsebene würden eine Reziprozität des potentiellen Wettbewerbs praktisch ausschließen.

Die Befürworter von Vorschlägen, wie sie jetzt auch von der Generaldirektion Energie vorgetragen werden, führen demgegenüber ins Feld, daß in all den Fällen, in denen Entflechtungen und Durchleitungen stattgefunden haben (Niederlande, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten), keine der befürchteten negativen Folgen eingetreten sind (VIK, 1991; Deregulierungskommission, 1991; Soltwedel et al., 1986). Zu den oben genannten Punkten wird in den genannten Stellungnahmen insbesondere folgendes dargelegt:

- Die schon heute begrenzt möglichen Durchleitungsrechte sind durchaus ein geeignetes Mittel, um regionale und nationale Eingriffe wettbewerbsverzerrender Art zu beseitigen und zu verhindern.
- Den Eigentumsrechten der Netzbetreiber steht der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit entgegen; im übrigen sollen für die Durchleitungen angemessene Nutzungsgebühren erhoben und vergütet werden.
- Dem "Rosinentheorem" liegt eine falsche Kostenberechnung zugrunde, denn die Kosten sind bei geändertem Absatz in ihrer Höhe und Struktur veränderbar. Eine "Residualbelastung" der verbliebenen Abnehmer kann im übrigen verhindert werden, wenn ein Wettbewerb um lokale und regionale Versorgungsgebiete eingeleitet wird.
- Eine kostengerechte Durchleitungsgebühr ist nicht schwieriger zu ermitteln als ein kostengerechter Verbrauchertarif: In beiden Fällen muß auf das Prinzip der Gruppenkalkulation zurückgegriffen werden.
- Eine Gefährdung der Versorgungssicherheit im Sinne der Stabilität des Versorgungsnetzes kann nur dann auftreten, wenn die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten fehlspezifiziert sind.

Unbeschadet der oben dargelegten Argumente bleibt die Frage, ob die Gemeinschaft über eine hinreichende energiepolitische Handlungskompetenz verfügt, um dieses Ziel auf dem von der Kommission vorgeschlagenen Weg zu erreichen. Schütte (1992, S. 260 f.) ist sicherlich zuzustimmen, daß der Rückgriff auf Art. 100a EWGV (Harmonisierungskompetenz) sicherlich nicht ausreicht, um die beanspruchte Handlungskompetenz in diesem Bereich zu legitimieren.

Für eine unzureichende Handlungskompetenz im bisherigen Vertragswerk spricht auch der Versuch, im Gefolge des Gipfels von Maastricht den EWG-Vertrag um eine spezifisch energiewirtschaftliche Regelungskompetenz zu ergänzen, die freilich dort nicht beschlossen worden ist. Die im Maastrichter Vertrag zur Politischen Union beschlossenen Bestimmungen über transeuropäische Netze (Art. 129b–129d) gehen nicht über die bereits vom Rat beschlossenen Richtlinien für Strom und Gas hinaus.

Auch die Konferenz der deutschen Wirtschaftsminister der Länder hat sich am 20./21.3.1991 mit dem Wunsch der EG-Kommission beschäftigt, die Gemeinschaft mit einer besonderen Energiekompetenz auszustatten (Pick, 1991). Dort kam man, in Übereinstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft, zu dem Ergebnis, daß "keine zwingenden Gründe für eine weitergehende Verlagerung energiepolitischer Kompetenzen über den bisherigen Rahmen hinaus" zu erkennen sind.

4. Industriepolitik

a. Ansätze für einen neuen Schwerpunkt in der Gemeinschaftspolitik

Die Industriepolitik gehört ohne Zweifel zu den am intensivsten diskutierten und am stärksten umstrittenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik. Die Grundlagen dieser Politik sind gelegt worden mit dem Maastrichter Vertrag zur Politischen Union, der vorsieht, einen neuen Titel "Industrie" in den EWG-Vertrag zu integrieren. Wenn der Vertrag wie vorgesehen am 1.1.1993 in Kraft tritt, dann hat die EG die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen

- die Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen erleichtert (beschleunigt) wird;¹¹⁴
- ein günstiges Umfeld für Unternehmen in der Gemeinschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, geschaffen wird;
- die bessere Nutzung des industriellen Potentials der Forschungs- und Technologiepolitik gefördert wird.

Diese Vertragsbestimmungen begründen keineswegs eine eigenständige gemeinschaftliche Industriepolitik, die den gleichen Stellenwert hätte wie etwa

¹¹⁴ In der deutschen Version des Vertrags von Maastricht ist von der "Erleichterung" der Struktur Anpassung die Rede, während in der englischen Version der Begriff "speeding up" und in der französischen Version der Begriff "accélérer" verwendet wird. Alle drei Versionen haben die gleiche Rechtswirksamkeit.

die gemeinschaftliche Handels-, Forschungs- oder Umweltpolitik. Doch der EG wird erstmals eine Tür geöffnet, überhaupt industriepolitische Initiativen zu ergreifen und die bereits etablierten Gemeinschaftspolitiken stärker nach industriepolitischen Gesichtspunkten auszurichten. Die Bereitschaft dazu scheint bei der Kommission recht groß zu sein, insbesondere im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik (vgl. Abschnitt C.III). Wie die erweiterten Kompetenzen der Gemeinschaft konkret ausgefüllt werden, wird aber letztlich davon abhängen, ob und inwieweit der Ministerrat bereit ist, den dazu bereits vorliegenden und künftig zu erwartenden Kommissionsvorschlägen zu folgen. Der Vertragstext von Maastricht bietet dafür weite Interpretationsspielräume; in welche Richtung der Ministerrat diese Spielräume auslegen wird, ist noch weitgehend offen.¹¹⁵

Die Konturen des industriepolitischen Konzepts der Kommission sind dagegen schon heute erkennbar. Den Beratungen von Maastricht im Dezember 1991 war eine intensive Diskussion innerhalb der Kommission vorausgegangen, die schließlich in der Vorlage ihres Konzepts für eine "Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld" mündete (KOM, m). In diesem sogenannten Bangemann-Papier wird der Förderung des Wettbewerbs, der Öffnung der Märkte (auch gegenüber Drittländern) sowie der Schaffung investitions- und innovationsfördernder allgemeiner Rahmenbedingungen eindeutig oberste Priorität eingeräumt. Strukturerhaltende sektorspezifische Maßnahmen werden entschieden abgelehnt, und es wird — sicherlich zu Recht — kritisiert, daß die sektorale Strukturpolitik der Mitgliedstaaten meist eher sozialen Zielen als der Strukturanpassung dient. Die Kommission weist deutlich darauf hin, daß derartige strukturpolitische Konzepte stets die Gefahr der verschleppten Strukturanpassung und damit künftiger Arbeitsplatzverluste in sich bergen.

Doch diese Kritik gilt nach Ansicht der Kommission nicht für die gezielte Förderung von Hochtechnologiebranchen, da dadurch der Strukturwandel beschleunigt werde. Sie macht sich damit das ursprünglich von der OECD (c) entwickelte Konzept der "positive adjustment policies" zu eigen, in dem die Rolle der Strukturpolitik nicht darauf beschränkt ist, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und damit dem Strukturwandel Steine aus dem Weg zu räumen, sondern auch die gezielte Unterstützung vermeintlicher oder tatsächlicher Zukunftsindustrien umfaßt.

Die Grundidee einer solchen strategischen Industriepolitik liegt darin, heimischen Unternehmen in oligopolistischen internationalen Märkten einen Wett-

¹¹⁵ Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium weist darauf hin, daß die Formulierungen des Maastrichter Vertrags zur Industriepolitik so umfassend und zugleich so unbestimmt gehalten sind, daß sie keine wirkliche Begrenzung einer dirigistischen Industriepolitik gewährleisten (Neue Zürcher Zeitung, 4.3.1992).

bewerbsvorteil zu verschaffen, um sie in die Lage zu versetzen, Monopolrenten auf Kosten des Auslands zu erzielen. An anderer Stelle ist ausführlich dargelegt worden, daß eine solche Politik nur erfolgreich sein kann, wenn zahlreiche, recht restriktive Bedingungen erfüllt sind (Blitschacher, Klodt, 1992). Trotz der Skepsis, die aus theoretischer Sicht gegenüber einer derartigen Politik angezeigt erscheint, ist jedoch bei vielen Wirtschaftspolitikern die Neigung spürbar gewachsen, industriepolitische Instrumente gezielt zur Förderung strategischer Industriezweige einzusetzen.

Im Bangemann-Papier heißt es dazu allerdings, daß eine derartige Förderung nicht sektorspezifisch, sondern in Form einer "horizontalen" Industriepolitik erfolgen sollte, d.h. durch allgemeine, sektorübergreifende Maßnahmen. Genannt werden dabei:

- die Förderung einer vermehrten und stärker kooperativen vorwettbewerblichen Forschung;
- die Förderung des Transfers der Kenntnisse von der Grundlagenforschung bis zur Stufe der industriellen Anwendung;
- die Förderung der Nachfrage nach technologieintensiven Produkten durch eine entsprechende Ausgestaltung technischer Normen, die Errichtung moderner Kommunikationsnetze und eine technologieorientierte öffentliche Auftragsvergabe;
- die Verbesserung der technologischen Ausbildung, insbesondere im Rahmen spezialisierter Hochschulen.

All dies klingt wahrlich nicht nach interventionistischer Strukturlenkung, zumal im Bangemann-Papier wiederholt betont wird, daß intensiver Wettbewerb und nicht staatliche Protektion der Schlüssel zu einer Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit sei. Mittlerweile arbeitet die Kommission allerdings an mehreren "Aktionsprogrammen" für einzelne Industrien, in denen die Grundsätze des Bangemann-Papiers offenbar nicht immer konsequent eingehalten werden. Offiziell geht es auch dort um horizontale Industriepolitik, doch es liegt ein unverkennbarer Widerspruch darin, sektorspezifische Programme zu erstellen, die nicht sektorspezifisch ausgestaltet sein sollen. Fertiggestellt und dem Ministerrat zur Beratung zugeleitet sind die Aktionsprogramme für die Flugzeug- und die Automobilindustrie, während sich die Programme zur Elektronik, zur Biotechnologie, zum Schiffbau und zum Textilgewerbe noch in Vorbereitung befinden.

b. Aktionsprogramme für Schlüsselindustrien¹¹⁶

Ausgangspunkt des Aktionsprogramms für die *Flugzeugindustrie* (KOM, i) ist die Einschätzung der Kommission, daß Airbus Industrie zu zersplittert sei, um ähnlich kostengünstig wie Boeing Großflugzeuge produzieren zu können. Strittig ist allerdings auch innerhalb der Kommission, wie dieser Kostennachteil ausgeglichen werden kann. Von dem für die Forschungs- und Technologiepolitik zuständigen EG-Kommissar Filippo Pandolfi war vorgeschlagen worden, für die europäische Flugzeugindustrie Forschungsmittel aus dem EG-Haushalt in Höhe von 1,42 Mrd. DM bereitzustellen (Handelsblatt, 31.3.1992). Doch dieser Vorschlag fand in der Kommission keine Mehrheit: Auch die Vorstellung, aus dem EG-Haushalt könnten Mittel zur Wechselkursabsicherung von Flugzeugverkäufen bereitgestellt werden, wurde wieder aufgegeben, nachdem das GATT entsprechende Zahlungen der Bundesregierung für den Airbus als Verstoß gegen den GATT-Vertrag erklärt hat.¹¹⁷

Statt dessen strebt die Kommission nun an, einen "Garantiefonds" zur Absicherung des Wechselkursrisikos einzurichten, der von der Flugzeugindustrie selbst finanziert wird. Darüber hinaus schlägt sie vor, die gegenwärtig laufenden EG-Forschungsprogramme zur Werkstofftechnik (BRITE/EURAM, Industrielle Technologien und Werkstofftechnologien, EURET) stärker auf die Flugzeugindustrie auszurichten, d.h., weniger horizontal und stärker sektorspezifisch zu gestalten. Schließlich sollen Vorhaben mit technischer Priorität (TP-Projekte) verstärkt gefördert und in das 4. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung integriert werden.¹¹⁸ Bei der Flugzeugindustrie ist es also vorrangig die Forschungspolitik, die für industriepolitische Ziele eingesetzt werden soll.

In dem Aktionsprogramm für die *Automobilindustrie* (KOM, g), das dem Ministerrat ebenfalls zur Beratung vorliegt, bescheinigt die Kommission den europäischen Herstellern ausdrücklich, daß sie gegenwärtig durchaus konkurrenzfähig sind. Es wird allerdings befürchtet, die europäische Automobilindu-

¹¹⁶ In diesem und im folgenden Abschnitt wird insbesondere auf den Flugzeug- und den Automobilbau sowie auf die Mikroelektronik näher eingegangen. Für eine umfassende Analyse der Marktstrukturen und der industriepolitischen Maßnahmen in diesen drei Branchen sowie eine Darstellung der theoretischen Grundlagen der strategischen Handels- und Industriepolitik vgl. Bletschacher und Klodt (1992). Für eine Zusammenfassung der zentralen Aussagen dieser Studie und eine Ergänzung um die industriepolitischen Aspekte der "neuen" Wachstumstheorie vgl. Bletschacher und Klodt (1991).

¹¹⁷ Als Reaktion auf den Schiedsspruch des GATT hat die Bundesregierung mittlerweile die Wechselkurssicherung für den Airbus rückwirkend zum 15.1.1992 ausgesetzt (FAZ, c).

¹¹⁸ Zur Diskussion um das 4. Rahmenprogramm vgl. Abschnitt C.III.2.

strie könne bald in eine Krise geraten, wenn es nicht gelingt, den technologischen Vorsprung japanischer Unternehmen bei der "lean production" rasch aufzuholen. Diesen Aufholprozeß will die Kommission dadurch unterstützen, daß zum einen im Rahmen der Forschungspolitik — genau wie bei der Flugzeugindustrie — branchenspezifische TP-Projekte gefördert werden und zum anderen im Rahmen der Strukturfonds Maßnahmen zur beruflichen Bildung und Umschulung finanziert werden.

Besonders umstritten ist dabei die Frage, ob aus dem Sozialfonds der EG Gelder bereitgestellt werden sollen für die Qualifizierung von Arbeitskräften der Automobilindustrie. In dem Aktionsprogramm heißt es dazu, derartige "präventive" arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stünden durchaus in Einklang mit der Neufassung des Art. 123 EWGV, wie sie in den Verträgen von Maastricht vorgesehen sind. Es sei deshalb erforderlich, die Ziele 3 und 4 der Strukturfonds (vgl. Abschnitt C.II.1) neu zu bestimmen. Kritik kommt dagegen aus den Generaldirektionen für Wettbewerb und für Sozialpolitik, die argumentieren, der Einsatz des Sozialfonds für industriepolitische Zwecke wäre gleichbedeutend mit "robbing the poor to pay the rich" (Financial Times, 29.4.1992).

Ein weiterer Streitpunkt betrifft die Wettbewerbspolitik, und zwar die sogenannte Gruppenfreistellungsverordnung zum Kraftfahrzeughandel. Abweichend von den allgemeinen Wettbewerbsbestimmungen erlaubt diese Verordnung den Herstellern, ein exklusives und selektives Vertriebsnetz zu unterhalten und damit die innergemeinschaftlichen Handelsströme zu kontrollieren. Nach Einführung der einheitlichen Betriebszulassung ab Januar 1993, die es dem Kunden ermöglichen wird, sein Fahrzeug in einem beliebigen EG-Land zu erwerben, ist das Vertragshändlernetz das letzte Bollwerk, mit dem die Segmentierung der nationalen Automobilwerke verteidigt werden kann. Würde es als unvereinbar mit dem europäischen Wettbewerbsrecht erklärt, wäre es den Herstellern kaum noch möglich, die z.T. beträchtlichen Preisunterschiede für identische Fahrzeuge zwischen den nationalen Märkten aufrechtzuerhalten. Ursprünglich war vorgesehen, die im Jahr 1985 gewährte Gruppenfreistellung im Juni 1995 auslaufen zu lassen. In ihrem Aktionsprogramm für die Automobilindustrie spricht sich die Kommission nunmehr dafür aus, die Frist zumindest bis Ende 1999 zu verlängern. Wenn sie sich mit diesem Vorschlag beim Ministerrat durchsetzen sollte, wird es auch in Zukunft keinen Gemeinsamen Markt für Automobile geben.

Die industriepolitischen Aktivitäten im Bereich der Automobilindustrie sind vor dem Hintergrund der Handelsvereinbarungen zwischen der EG und der japanischen Automobilindustrie vom Juli 1991 zu sehen, in denen sich die japanischen Hersteller verpflichteten, die Gesamtexporte in die EG, die 1990 eine Höhe von 1,1 Mill. Stück pro Jahr erreicht hatten, bis zum Jahr 1999 nicht über

1,23 Mill. Stück ansteigen zu lassen.¹¹⁹ Trotz dieser recht knapp bemessenen Importmenge haben die europäischen Automobilfirmen allen Grund, die Konkurrenz aus Fernost zu fürchten. Denn zum einen werden die Importe japanischer Automobile aus Drittländern (beispielsweise aus den Vereinigten Staaten) von den Selbstbeschränkungen nicht erfaßt; zum anderen hat die EG zugesagt, die Errichtung japanischer Produktionsstätten innerhalb der europäischen Grenzen nicht zu behindern.

Es wird damit gerechnet, daß die Zahl der in Europa produzierten japanischen Transplants bis zum Jahr 1999 auf rund 1,2 Mill. Stück ansteigen wird. So könnte sich der Anteil der Automobile mit japanischem Firmenemblem auf dem europäischen Markt, der heute bei 8,6 vH liegt, bis zum Ende des Jahrzehnts durchaus mehr als verdoppeln. Betroffen wären davon vermutlich in erster Linie französische und italienische Hersteller, die deshalb auch am stärksten auf industriepolitische Maßnahmen der EG zugunsten ihrer Branche drängen. Die Kommission ist offenbar gewillt, diesem Druck nachzugeben und dafür eine Unterordnung der Forschungspolitik, der Sozialpolitik und der Wettbewerbspolitik unter die Industriepolitik in Kauf zu nehmen.

Den Aktionsprogrammen für die Flugzeug- und die Automobilindustrie kommt nach Vorstellung der Kommission eine Pilotfunktion für die Ausgestaltung weiterer Aktionsprogramme für andere Branchen zu. Von daher dürften alle künftigen industriepolitischen Aktivitäten der EG maßgeblich davon geprägt werden, wie die Beratungen des Ministerrats zu diesen beiden Aktionsprogrammen ausgehen werden. Weitgehend vorgezeichnet sind bislang lediglich die Grundlinien eines Aktionsprogramms für die *Mikroelektronik*, da die Kommission bereits im Jahr 1991 dem Ministerrat eine ausführliche Mitteilung über die europäische Elektronik- und Informatikindustrie vorgelegt hat (KOM, h).¹²⁰

In dieser Mitteilung wird festgestellt, daß die Gemeinschaftsindustrie in bestimmten Schlüsselsektoren nur schwach vertreten ist, wofür nicht zuletzt protektionistische Maßnahmen in Japan und den Vereinigten Staaten verantwortlich gemacht werden. Um der Gefahr von Versorgungsschwierigkeiten zu begegnen, müßten europäische Unternehmen vor allem bei elektronischen Halbleitern in der Lage sein, die benötigten Produkte selbst zu entwickeln. In engem Zusammenhang damit ist von EG-Kommissar Filippo Pandolfi die Errichtung

¹¹⁹ Das Selbstbeschränkungsabkommen gilt erst ab 1993. Bereits im Jahr 1991 stieg die Zahl der Importe aus Japan auf 1,26 Mill. Stück an, und für 1992 wird mit ähnlich hohen Zahlen gerechnet. Die EG-Kommission bemüht sich deshalb, schon für 1992 eine Begrenzung der Importe durchzusetzen, bislang allerdings ohne Erfolg (Buchan, Thomson, 1992).

¹²⁰ Zu den industriepolitischen Aktivitäten der EG im Bereich der Mikroelektronik vgl. auch Abschnitt C.III.

einer "European Semiconductor Company" vorgeschlagen worden — die sogenannte Eurochipfabrik. Dabei wurde diskutiert, ob die von Siemens und IBM geplante gemeinsame Entwicklung und Produktion eines 16-Megabit- sowie eines 64-Megabit-Speicherchips im Rahmen der Eurochipfabrik erfolgen könnte, wobei als mögliche Standorte Frankreich oder Dresden erwogen wurden (FAZ, a). Dabei ging es um ein Forschungs- und Investitionsvolumen von 4 bis 5 Mrd. DM, an dem sich die EG möglicherweise beteiligen würde. Mittlerweile hat Siemens die Pläne zur Errichtung einer Speicherfabrik jedoch völlig aufgegeben, so daß auch die darauf bezogenen Planungen zur Subventionierung dieser Fabrik hinfällig geworden sind.

Insgesamt gesehen haben die recht vage und unverbindlich gehaltenen Formulierungen der Maastrichter Verträge zur Industriepolitik die Kommission also nicht davon abgehalten, eine deutliche Umorientierung der Gemeinschaftspolitik in Richtung direkter Markteingriffe in die Wege zu leiten. Obwohl der Vertrag zur Politischen Union bislang weder ratifiziert noch in Kraft ist, wird bereits intensiv daran gearbeitet, die künftig zu erwartenden industriepolitischen Kompetenzen umfassend zu nutzen. Dabei beschränkt sich die Kommission — trotz gegenteiliger Beteuerungen — keineswegs darauf, Maßnahmen für eine "horizontale" Industriepolitik zu entwickeln; ihre Vorschläge enthalten zugleich Komponenten, die eindeutig als sektorspezifische Interventionen anzusehen sind.

Das größte Problem für die Kommission liegt jedoch darin, daß sie auch nach Inkrafttreten der Maastrichter Verträge nicht über eigene Haushaltsmittel für industriepolitische Zwecke verfügen wird. Ob und inwieweit es ihr gelingen wird, im Ministerrat eine entsprechende Verlagerung der Mittel aus anderen Politikbereichen (etwa der Forschungs- oder der Sozialpolitik) durchzusetzen, wird entscheidend dafür sein, ob in Zukunft mit einer stärker interventionistisch geprägten Industriepolitik der EG zu rechnen ist oder nicht.

c. Industriepolitik und Standortwettbewerb

Die Erfahrungen, die bisher mit einer aktiven Industriepolitik gemacht wurden, lassen kaum erwarten, daß auf diese Weise die technologische Leistungsfähigkeit Europas erhöht werden kann. Der Schutz der amerikanischen Automobilindustrie in den achtziger Jahren beispielsweise, der damit begründet wurde, sie bedürfe einer Schonfrist zum Aufholen des technologischen Rückstands gegenüber der japanischen Konkurrenz, hat diesen Rückstand nicht verringert, sondern eher noch vergrößert. Nach Auslaufen des entsprechenden japanischen Selbstbeschränkungsabkommens waren die amerikanischen Automobilkonzerne sogar weniger wettbewerbsfähig als zuvor. Es ist wenig wahrscheinlich,

daß die Protektion der europäischen Automobilindustrie in den neunziger Jahren erfolgreicher sein wird, zumal mit den vorgesehenen Maßnahmen lediglich die Segmentierung der nationalen Märkte in der EG zementiert wird, der Konkurrenzdruck japanischer Transplants aber kaum abgewehrt werden kann.

Auch die Subventionierung des Airbus läßt sich längst nicht mehr mit dem gelegentlich immer noch vertretenen Argument rechtfertigen, der Erfahrungsrückstand gegenüber den im Markt etablierten amerikanischen Anbietern müsse mit staatlicher Hilfe überwunden werden. Dieses Infant-industry-Argument wurde schon vor zwanzig Jahren ins Feld geführt, als die Subventionierung des Airbus begann. Mittlerweile ist das Kind erwachsen, doch der Subventionsbedarf ist immer noch hoch. Falls zu den nationalen Hilfen für den Airbus auch noch eine Unterstützung aus dem EG-Haushalt hinzukommen sollte, würde der Konflikt mit der US-Regierung in diesem Bereich unnötig weiter verschärft, ohne dadurch die Leistungsfähigkeit der europäischen Flugzeugindustrie zu verbessern.

Ebenso dürfte die Hoffnung trügen, mit einer staatlichen Beteiligung an den Kosten der Chipproduktion könnten europäische Unternehmen verlorene Weltmarktanteile in der Mikroelektronik zurückgewinnen. Die Markterfolge japanischer Anbieter von Speicherchips oder amerikanischer Anbieter von Mikroprozessoren sind keineswegs das Ergebnis staatlicher Subventionierung, sondern eher das Ergebnis eines harten Wettbewerbs, dem sich diese Anbieter stets stellen mußten. In Westeuropa dagegen wurden nicht nur höhere Subventionen gezahlt, sondern die heimischen Unternehmen wurden auch durch höhere Handelsschranken geschützt und bei öffentlichen Beschaffungsaufträgen bevorzugt. Oft wird beklagt, die europäische Industrie habe die Mikroelektronik verschlafen. Vielleicht wäre der Schlaf weniger tief gewesen, wenn er nicht vom Staat so sorgsam behütet worden wäre.

Bei der zunehmenden internationalen Verflechtung von Unternehmen macht staatliche Protektion für nationale Unternehmen ohnehin immer weniger Sinn. Ein Land, das hohe Einkommen mit technologieintensiven Produktionen erzielen will, sollte alles daransetzen, leistungsfähige Unternehmen aus dem Ausland für ein Engagement im Inland zu gewinnen, anstatt sie an der Grenze abzublocken. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, als ließen sich Vorteile im internationalen Standortwettbewerb gerade durch großzügige Subventionen erzielen, wenn nur die Subventionsprogramme für ausländische Unternehmen geöffnet würden. Bei der Diskussion des Tiebout-Modells (Abschnitt B.II) war jedoch darauf verwiesen worden, daß international mobile Investoren nicht nur das hohe Subventionsniveau, sondern auch die zwangsläufig damit einhergehende Steuerbelastung im Blick haben. Für sie dürften international offene Märkte allemal wichtiger sein als staatliche Finanzhilfen.

Überdies wäre wenig gewonnen, wenn ausländische Investoren nur deshalb ins Land kämen, weil hohe Subventionen zu erwarten sind. Da es in vielen Branchen im Zuge der technologischen Entwicklung immer leichter und kostengünstiger wird, verschiedene Bereiche der Produktion und der Forschung räumlich zu entkoppeln, muß zunehmend damit gerechnet werden, daß nur jene Aktivitäten ins Inland verlagert werden, die vom Staat mitfinanziert werden. Ob die erwarteten hohen Einkommen aus den subventionierten Branchen inländischen oder ausländischen Produzenten zufließen, läßt sich in einem von multinationalen Unternehmen geprägten Umfeld kaum vorhersagen (Klodt, 1991).

Schließlich wird durch das Bereitstellen von Subventionen und anderen Protektionsmaßnahmen das Interesse der Unternehmen verlagert auf das Erzielen dieser Vorteile. Statt der Behauptung am Markt rückt das Erlangen staatlicher Protektion in den Vordergrund — das Profitseeking wird zum Rentseeking. Dieses Argument kann natürlich ebenso gegen protektionistische Maßnahmen auf nationaler Ebene geltend gemacht werden; es gilt aber erst recht für eine gemeinschaftliche Industriepolitik, da bei einer zentralisierten Mittelvergabe die Erfolgskontrolle und die Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen noch schwieriger ist als bei einer dezentral betriebenen Politik.

In zahlreichen Mitgliedstaaten ist die interventionistische Industriepolitik eher auf dem Rückzug, und zwar nicht zuletzt aufgrund des Drucks leerer öffentlicher Kassen. Wenn nun die nationale durch eine gemeinschaftliche Industriepolitik ersetzt würde, wäre die Entlastung der Staatshaushalte wieder hinfällig, denn auch die gemeinschaftliche Industriepolitik muß letztlich aus nationalen Steuerquellen finanziert werden. Manch ein Mitgliedstaat mag sich zwar ausrechnen, durch die Verlagerung industriepolitischer Programme aus dem nationalen Haushalt in den EG-Haushalt könnten Kosten gespart werden, doch für alle Mitgliedstaaten zusammengenommen kann diese Rechnung nicht aufgehen.

5. Umweltpolitik

a. Vertragliche Grundlagen

Seit Gründung der EG hat die Umweltpolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen: Während sie in den Römischen Verträgen noch keine explizite Erwähnung fand — sieht man von der sehr allgemeinen Verpflichtung der Gemeinschaft zur "Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen" ihrer Bürger ab — wurde ihr in der Einheitlichen Europäischen Akte ein ganzes Kapitel (Titel VII) gewidmet, in dem erstmals die Ziele einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik

definiert werden. Dieses Kapitel wurde in den Maastrichter Verträgen in einer revidierten Fassung aufgenommen (Titel XII). Danach verfolgt die Umweltpolitik der EG die folgenden Ziele (Art. 130r Abs. 1):

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Im Vergleich zur Einheitlichen Europäischen Akte wurde mit diesem Zielkatalog der Kompetenzbereich der EG durch die Hinzufügung des letzten Spiegelstrichs auch auf weltweite Umweltprobleme ausgeweitet. Bei den Maßnahmen, die zur Umsetzung dieser Ziele ergriffen werden, soll sich die EG nach dem Beschluß des Maastrichter Vertrags an folgenden Prinzipien orientieren (Art. 130r Abs. 2):

- Die gemeinschaftliche Umweltpolitik soll präventiv und kausal angelegt sein.
- Es soll das Verursacherprinzip gelten.
- Unterschiedliche Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen sollen berücksichtigt werden.
- Gewinne und Verluste umweltpolitischer Maßnahmen sollen gegeneinander abgewogen werden.
- Die ökonomische und soziale Entwicklung der gesamten Gemeinschaft und eine ausgeglichene Entwicklung der Regionen sollen berücksichtigt werden.

Neben diesen speziellen Prinzipien gilt auch im Bereich des Umweltschutzes das allgemeine Subsidiaritätsprinzip, das in Art. 3b des Maastrichter Vertrags zur Politischen Union verankert ist: Danach soll der Rat nur dann Politikziele, die nicht explizit in den Europäischen Verträgen genannt sind, verfolgen, wenn diese auf einzelstaatlicher Ebene nicht zufriedenstellend erreicht werden können.

Geändert wird mit dem Maastrichter Vertrag die Regelung des Entscheidungsprozesses. Muß der Europäische Rat bislang in umweltpolitischen Fragen nach Art. 130s EEA grundsätzlich nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschließen, so gilt künftig die qualifizierte Mehrheitsentscheidung als Regelfall. Ausgenommen davon sind allerdings folgende Maßnahmen, bei denen weiterhin zur Beschlußfassung Einstimmigkeit notwendig ist:

- Maßnahmen, die primär steuerlicher Natur sind;

- Maßnahmen im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung mit Ausnahme der Müllbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen;
- Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedsstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seines Energieangebots betreffen.

b. Bisherige Umweltpolitik

In der bisherigen gemeinschaftlichen Umweltpolitik kam den sogenannten Rahmenplänen, die nach dem EWG-Vertrag zur Verfolgung prioritärer Ziele aufgestellt werden sollen, eine bedeutende Rolle zu. Während die ersten beiden Rahmenprogramme Umwelt, die bereits 1973 und 1977 anliefen, noch vor allem auf die Bekämpfung akuter Umweltschäden ausgerichtet waren, wurde mit dem 3. Rahmenprogramm, das 1983 anlief, erstmals eine mehr prophylaktisch ausgerichtete Strategie eingeschlagen. Im Mittelpunkt stand dabei eine Gemeinschaftsrichtlinie von 1985, die die Genehmigung des Baus großer Industrie- und Infrastrukturvorhaben von einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung abhängig macht. Einen weiteren Schwerpunkt dieses Programms bildet das Programm GUA (Gemeinschaftliche Umweltaktionen), mit dem die Erforschung und Entwicklung umweltfreundlicher Technologien und Recycling-Techniken finanziell gefördert werden sollen. Das zur Zeit laufende 4. Rahmenprogramm (1987–1992) hält weiterhin an einer prophylaktischen Strategie fest. Es ist auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet:

- Systematische Einbeziehung der Umweltpolitik in die übrigen Politikbereiche der Gemeinschaft, insbesondere in den Bereichen Industrie, Verkehr, Fremdenverkehr und Energie.
- Aufstellung gemeinsamer Umweltnormen im Rahmen der Vollendung des Binnenmarkts, sowohl im Hinblick auf Herstellungsverfahren als auch im Hinblick auf Produkte.
- Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Umwelt. Dazu wurden Mittel einer ganzen Reihe von Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung gestellt: von der EIB, vom EFRE, vom GUA-Programm und vom MEDSPA-Programm (Programm zur Verbesserung der Umwelt im Mittelmeerraum). Darüber hinaus plant die Kommission die Schaffung eines Europäischen Umweltfonds.
- Verbesserung des Informationsflusses umweltrelevanter Daten zwischen Behörden und Bürgern.
- Maßnahmen zur schnelleren Umsetzung gemeinschaftlicher Umweltgesetze auf Länderebene.

Die bisherige Umweltpolitik der EG hat sich auch in einer Reihe von Gesetzen und Richtlinien niedergeschlagen. Diese betreffen sowohl die Bekämpfung länderübergreifender als auch die länderinterner Umweltverschmutzung. Beispiele für Richtlinien, die sich gegen eine länderübergreifende Umweltverschmutzung richten, sind die Höchstnormen für die Schadstoffbelastung von Flüssen, Küstengewässern und der Luft. Beispiele für Richtlinien, die sich gegen länderinterne Umweltverschmutzung richten, sind Qualitätsnormen für Trinkwasser und Badegewässer sowie der Lärmschutz.

c. Zukünftige Perspektiven: Zentralisierung oder Dezentralisierung?

Insgesamt zeichnen sich in der bisherigen Umweltpolitik der Gemeinschaft zwei deutliche Tendenzen ab: Zum einen werden ordnungsrechtliche Instrumente (Zulassungsgenehmigungen, Emissionsgrenzwerte, Produktnormen, Verbote) im Vergleich zu ökonomischen Anreizmechanismen (Eigentumsrechte, Nutzungssteuern) eindeutig bevorzugt eingesetzt.¹²¹ Zum anderen wird eine weitgehende Vereinheitlichung (Harmonisierung) nationaler Umweltschutznormen, die mit einer zunehmenden Zentralisierung der Umweltpolitik einhergeht, angestrebt (Klemmer, 1992). Diese Entwicklungen sind aus ökonomischer Sicht zu kritisieren.

Ordnungsrechtliche Instrumente besitzen einige Charakteristika, die sie bei politischen Entscheidungsträgern beliebt machen. Sie sind in ihrer Wirkung im Vergleich zu ökonomischen Anreizmechanismen leichter prognostizierbar und deshalb dem Wähler auch leichter zu vermitteln. Sie haben im Vergleich zu Nutzungssteuern in der Regel geringere Meßkosten, und sie vermeiden im Vergleich zur Etablierung von Eigentumsrechten (etwa durch Umweltzertifikate) verteilungspolitisch unerwünschte Agglomerationseffekte der Umweltverschmutzung. Dem stehen aber ganz erhebliche Nachteile gegenüber, die sich in höheren Kosten des Umweltschutzes niederschlagen. Der Einsatz ökonomischer Anreizmechanismen ermöglicht im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Instrumenten eine effiziente Anpassung der Wirtschaftssubjekte an den, durch die Anzahl der Nutzungszertifikate oder die Höhe der Nutzungssteuer vorgegebenen, Knappheitsgrad der Umweltgüter. Bei der Rationierung von Umweltgütern über ordnungsrechtliche Instrumente stellt sich dieses Ergebnis nicht ein. Da bei ordnungsrechtlichen Instrumenten die Konsummengen des Umweltguts ein-

¹²¹ Allerdings ist in einigen Richtlinien (wie in der Altöl- und Großfeuerungsanlagenrichtlinie) auch ausdrücklich der Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente zugelassen. Deren Einsatz unterbleibt aber häufig, weil auch auf nationaler Ebene im allgemeinen ordnungspolitische Instrumente bevorzugt werden.

heitlich für alle Wirtschaftssubjekte vorgegeben wird, ist der Grenznutzen, den die Wirtschaftssubjekte aus der Nutzung des Umweltguts (in der Produktion oder zum direkten Konsum) ziehen, unterschiedlich. Der resultierende Zustand ist also ineffizient. Diese Ineffizienz bedeutet letztlich, daß beim Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente zu den gleichen Opportunitätskosten mehr Umweltschutz realisiert werden kann als beim Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente.¹²² Im Interesse einer "umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen" (Art. 130r EEA) sollte die zukünftige Umweltpolitik der EG also verstärkt auf den Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente setzen.

Auch die zunehmende Zentralisierung der Umweltpolitik der EG und die damit einhergehende Vereinheitlichung der Umweltschutznormen können zu Ineffizienzen führen. Die Frage, inwieweit die Entscheidung über die Höhe von Umweltschutzaufgaben zentral oder dezentral gefällt werden soll, läßt sich nur auf der Grundlage von Fallunterscheidungen beantworten (Siebert, 1987). Die Antwort hängt nämlich ganz entscheidend davon ab, ob die Externalitäten des Konsums eines bestimmten Umweltguts regional, national oder international sind. Umweltgüter mit regionalen Externalitäten sind z.B. die Schadstoffaufnahmekapazitäten stehender Gewässer, des Bodens und regionaler Ökosysteme sowie die Lärmbelastung der Umwelt. Die Beanspruchung der Luft oder fließender Gewässer als Schadstoffaufnahme-reservoir kann dagegen — je nach meteorologischen oder geographischen Gegebenheiten — regionale, nationale oder auch internationale Externalitäten mit sich bringen.

Die Entscheidung über die Höhe von Umweltschutzaufgaben, d.h. über die Kosten der Inanspruchnahme von Umweltgütern, sollte idealtypischer Weise — nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Abschnitt B.I) — stets von denjenigen Wirtschaftssubjekten getroffen werden, die von den Externalitäten betroffen sind. Auf diese Weise können die Externalitäten internalisiert werden.¹²³ In der Praxis ist dies aber nicht möglich, weil die von den Externalitäten betroffenen Gebiete in der Regel nicht mit den institutionell entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften übereinstimmen. Trotzdem läßt sich das idealtypische Konzept des "perfect mapping" zumindest näherungsweise in ein operationales Konzept umsetzen: Da das Ausmaß der Externalität von der Art des Umweltguts abhängt, sollten die umweltpolitischen

¹²² Eine ausführlichere Diskussion umweltpolitischer Instrumente findet sich in KOM (a).

¹²³ Allokationstheoretisch spielt es dabei keine Rolle, ob die Internalisierung über das Verursacherprinzip oder das "Opferprinzip" erfolgt. Bei beiden Prinzipien treten jedoch Anreize zu strategischem Verhalten auf. Durch die Etablierung geeigneter Präferenzenthüllungsmechanismen (institutionelle Arrangements) können diese Anreize reduziert werden. Allerdings ist auch beim Einsatz solcher Mechanismen in der Praxis eine vollständige Internalisierung nicht möglich.

Entscheidungskompetenzen je nach Art der einzelnen Güter verteilt werden. Entscheidungen über Umweltschutzaufgaben in bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder Lärmbelastung sollten prinzipiell auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden, während Entscheidungen in bezug auf die Luftbelastung oder die Belastung fließender Gewässer je nach den natürlichen Gegebenheiten auf regionaler, nationaler oder europaweiter Ebene getroffen werden sollten. Auf diese Weise könnte wenigstens eine tendenzielle Deckung zwischen den von Externalitäten betroffenen Gebieten und den entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften erzielt werden. Auch wenn ein solches institutionelles Arrangement keine erstbeste Lösung darstellt, so ist es doch eine sehr viel bessere Lösung als undifferenzierte europaweit einheitliche Umweltschutznormen.

Europaweit einheitliche Umweltschutznormen sind nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen der Knappheitsgrad eines Umweltguts europaweit einheitlich ist. Dies dürfte freilich nur selten der Fall sein. Ein Industriebetrieb, der sich in einem ohnehin schon stark belasteten dichtbesiedelten Industriegebiet niederläßt, verursacht dort mit seinen Schadstoffemissionen einen größeren Grenzscha-den als in einem dünnbesiedelten Agrargebiet. Der Anreiz zur Emissionsvermeidung sollte für ihn deshalb in einem Industriegebiet größer sein als in einem Agrargebiet. Unterschiedliche Umweltkosten sollten deshalb auch in unterschiedlichen Umweltschutznormen ihren Ausdruck finden, denn nur wenn die Umweltschutznormen auch die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln, kann eine Anpassung der Nutzer an diese Knappheitsverhältnisse volkswirtschaftlich effizient sein. Eine solche Differenzierung der Umweltschutzaufgaben wäre darüber hinaus auch ganz im Sinne einer auf "ökonomische und soziale Kohäsion" ausgerichteten Regionalpolitik (Art. 130a EEA). Denn auf diese Weise könnten strukturschwache ländliche Regionen die Standortvorteile, die sie aufgrund ihres ungenutzten Potentials als Schadstoffaufnahmereservoir besitzen, im Standortwettbewerb der Regionen besser nutzen (Siebert, 1991b).

Gelegentlich wird allerdings auch beklagt, regional differenzierte Umweltaufgaben würden wettbewerbsverzerrend wirken und jenen Unternehmen un gerechtfertigte Vorteile verschaffen, die sich in Regionen mit niedrigen Umweltschutzaufgaben niederlassen. Ein solcher Wettbewerbsvorteil hat jedoch nichts mit einer Wettbewerbsverzerrung zu tun, denn er beruht auf einem tatsächlichen Kostenvorteil. Ein Unternehmen, das in einer Region produziert, in der die dabei entstehenden Umweltkosten niedriger sind als bei einem Unternehmen in einer anderen Region (in der vielleicht die Transportkosten oder die Löhne niedriger sind) erhält diesen Vorteil unter allokationstheoretischen Kriterien vollkommen zu Recht.

In der EG-Kommission werden derzeit Konzepte diskutiert, nach denen die Umweltpolitik mit der von einigen Gemeinschaftsländern angestrebten Industriepolitik verzahnt werden soll. In diesen Konzepten wird dabei insbesondere auf eine weitgehende Angleichung internationaler Umweltschutzaufgaben gesetzt, um den Unternehmen der Umweltindustrie einen möglichst großen und einheitlichen Markt zu verschaffen. Auf diese Weise soll das Entstehen einer "wettbewerbsfähigen" europäischen Umweltindustrie gefördert werden. Ein solches Ansinnen ist aus ökonomischer Sicht scharf zu kritisieren. Ziel der Umweltschutzpolitik muß es sein, das gewünschte Maß an Umweltschutz zu den niedrigsten volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen. Dieses Ziel kann, wie in diesem Abschnitt gezeigt, nur durch eine weitgehende Differenzierung der Umweltschutzaufgaben nach regionalen Gegebenheiten erreicht werden. Eine Instrumentalisierung des Umweltschutzes zum Zwecke industriepolitischer Ambitionen ist aus ökonomischer Sicht abzulehnen.

Allerdings steht eine Differenzierung der Umweltschutzaufgaben nicht einer einheitlichen Normierung von Schadstoffdefinitionen und Schadstoffmaßen entgegen. Diese wiederum könnte einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des Marktes für Umweltschutzgüter leisten und so den Wettbewerb auf diesem Markt fördern.

V. Wettbewerbspolitik

Die Mitgliedstaaten der EG haben sich vertraglich verpflichtet, ein System zu errichten, "das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt" (Art. 3 lit. f EWGV). Anders als die nationalen Wettbewerbspolitiken erstreckt sich die Wettbewerbspolitik der EG auch auf die Kontrolle staatlicher Markteingriffe, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird. Daneben sind, ähnlich wie etwa im deutschen Kartellgesetz, wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen von Unternehmen nach EG-Recht verboten. Dieser Teil der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik, der mittlerweile um die Fusionskontrolle ergänzt worden ist, wird in Abschnitt C.V.2 analysiert.

1. Die Beihilfenaufsicht der EG

Mit der Beihilfenaufsicht verfolgt die EG-Kommission das Ziel, die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen der Mitgliedsländer der EG zu begrenzen, um

auf diese Weise innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Mit dem Instrument der Beihilfenaufsicht hat die EG jedoch auch die Möglichkeit, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfepolitik in die nationalen Subventionssysteme einzubringen. Gemeinschaftsbeihilfen, die von der EG selbst gewährt werden, fallen dagegen nicht unter die Beihilfenaufsicht.

Grundsätzlich sind nach dem EWG-Vertrag staatliche Beihilfen, die bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigen, unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der EWG-Vertrag läßt jedoch Ausnahmen vom generellen Verbot regionaler,¹²⁴ sektoraler und allgemeiner Subventionen zu. So gelten Finanzhilfen, die sektoralen und allgemeinen Zielsetzungen dienen, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, "soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft" (Art. 92 Abs. 3c) EWGV). Darüber hinaus gibt es Ausnahmen nach Art. 42 bzw. Art. 77 EWGV für Subventionen an die Landwirtschaft und den Verkehrssektor sowie für Finanzhilfen an den Montanbereich, die in Art. 4 EGKSV geregelt werden. Auch der Schiffbau ist von der restriktiven Regelung des Beihilfeverbots ausgenommen. Da die Beihilfen für den Schiffbau zum Zeitpunkt der Gründung der EG lediglich als ein Ersatz für Protektionsmaßnahmen angesehen wurden, gelten in diesem Sektor alle Subventionen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, die bereits vor dem 1.1.1957 bestanden. Nach Art. 92 Abs. 3c) EWGV sollen diese Beihilfen jedoch entsprechend den Bestimmungen für den Abbau von tarifären Handelshemmnissen schrittweise reduziert werden.

Die Kommission überprüft fortlaufend die bestehenden Beihilferegelungen in den Mitgliedstaaten der EG. Sie hat das Recht, eine Änderung der Subventionssysteme zu fordern, wenn ihrer Ansicht nach die bestehenden Regelungen zu Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel führen (repressives Verfahren). Darüber hinaus muß die Kommission von einer beabsichtigten Einführung neuer oder einer Umgestaltung bereits bestehender Beihilfesysteme unterrichtet werden (präventives Verfahren). Art. 92 EWGV läßt der Kommission einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung nationaler Subventionssysteme. Um die Transparenz ihrer Beurteilungspraxis für die Mitgliedstaaten zu erhöhen und die Definition wettbewerbsverzerrender Beihilfen zu präzisieren, hat die Kommission jedoch detaillierte Grundsätze und Richtlinien für die Gewährung sektoraler und allgemeiner Beihilfen erlassen.

¹²⁴ Zur Beihilfenaufsicht im Rahmen der Regionalpolitik vgl. Abschnitt C.II.

a. Die Koordinierung sektoraler Beihilfen

Grundsätze und Richtlinien für die Koordinierung sektoraler Beihilfen hat die Kommission sowohl für "Krisenindustrien", zu denen sie neben der Textil-, Schiffbau- und Stahlindustrie sowie den Kohlenbergbau auch die Kraftfahrzeugindustrie zählt, als auch für technologieintensive Wirtschaftszweige aufgestellt.

a. *Textilindustrie*

Im Jahr 1971 erließ die Kommission einen Gemeinschaftsrahmen für sektorale Hilfen an die Textilindustrie. Die hierin enthaltenen Koordinierungsgrundsätze untersagen grundsätzlich alle Hilfen, die einen direkten Einfluß auf die Produktpreise und damit auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nehmen. So sind insbesondere Produktions- und Betriebsbeihilfen für die Textilindustrie nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar (KOM, b, 1971, Ziff. 172). Die Beurteilungspraxis verdeutlicht, daß die Kommission den Begriff der Produktions- und Betriebsbeihilfen sehr eng auslegt. So wurden Modernisierungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für die niederländische Textilindustrie abgelehnt. Die Kommission stuft diese Subventionen als Produktionsbeihilfen ein, da diesem Wirtschaftszweig bereits ähnliche Hilfen über einen längeren Zeitraum gewährt wurden (KOM, b, 1980, Ziff. 203, 204).

Sehr restriktiv behandelt die Kommission auch Investitionsbeihilfen an einzelne Unternehmen der Textilindustrie. Das gilt auch für Subventionen, die der Modernisierung der Produktion dienen. Da diese Beihilfen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen auslösen, werden sie nur genehmigt, wenn besonders schwerwiegende soziale Probleme aufgrund von Stilllegungen oder Produktionseinschränkungen zu erwarten sind. Darüber hinaus dürfen diese Beihilfen nur gewährt werden, wenn sie zu Effizienzsteigerungen in den betroffenen Unternehmen führen und keine Ausweitung der Gesamtkapazität des Textilsektors im Europäischen Binnenmarkt zur Folge haben (KOM, b, 1974, Ziff. 153–155).

Wesentlich positiver steht die Kommission Beihilfen für kollektive Maßnahmen öffentlicher, wissenschaftlicher oder beruflicher Organisationen gegenüber, deren Ziel darin besteht, die Grundlagenforschung und die angewandte Forschung zur Entwicklung neuer Fasern sowie zur Verbesserung der Verfahren für die Behandlung und Verarbeitung bereits bekannter Fasern zu fördern (KOM, b, 1971, Ziff. 182, 183). Sie unterstützt auch kollektive Maßnahmen, die dazu dienen, die Prognose konjunktureller Schwankungen auf dem Textilmarkt zu verbessern. Die Gewährung dieser Beihilfen ist jedoch an eine wesentliche Beteiligung der Textilindustrie an den Kosten der beihilfegünstigten Maßnahmen gebunden. Weiterhin fördert die Kommission Maßnahmen

zur Strukturpassung in der Textilindustrie, die darauf abzielen, den Abbau von Überkapazitäten in den einzelnen Subsektoren zu erleichtern und die Umstellung von Unternehmen auf andere Produktlinien zu unterstützen. Strukturbeihilfen in diesem Sinne werden von der Kommission jedoch nur dann genehmigt, wenn sie eine begrenzte Laufzeit haben, eine wesentliche Eigenbeteiligung der Begünstigten an den Kosten und Risiken der strukturellen Anpassungsmaßnahmen vorsehen und den Wettbewerb und den Handel nicht "mehr als unerlässlich" beeinträchtigen.

Im Jahr 1976 wurde die Beihilfenaufsicht in der Textilindustrie erweitert, um neuen Entwicklungen in den nationalen Subventionssystemen Rechnung zu tragen (KOM, b, 1976, Ziff. 153–155). Da einige Mitgliedstaaten spezielle Beihilfeprogramme für Subsektoren der Textilindustrie eingeführt hatten, untersagte die Kommission jegliche Beihilfen an Sektorbereiche, die eine strukturelle Überkapazität oder eine stagnierende Nachfrage aufweisen. Hilfen an Subsektoren können daher nur noch gewährt werden, wenn sie dazu dienen, die Produktionslinien an die sich ändernde Nachfrage anzupassen. Neben dieser Einschränkung gab es jedoch auch Ausweitungen des Beihilfekatalogs. So werden seit 1976 Subventionen zur Modernisierung der Produktionstechniken und für die angewandte Forschung nicht mehr als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen. Allerdings müssen die Forschungsergebnisse allen europäischen Unternehmen auf kommerziellem Wege zugänglich gemacht werden.

Insgesamt verdeutlicht die Aufsichtspraxis, daß die Kommission ihre Hauptaufgabe in der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Unternehmen und Mitgliedsländern der EG sieht. Andererseits sind jedoch auch Bestrebungen unverkennbar, eine eigenständige EG-Politik im Rahmen der Beihilfenaufsicht für die Textilindustrie durchzusetzen. Dies wird insbesondere an der positiven Beurteilung kollektiver Maßnahmen öffentlicher, wissenschaftlicher und beruflicher Organisationen deutlich, die auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden sollen. Die Änderung der Beihilfenaufsicht im Jahr 1976 zeigt darüber hinaus, daß die Kommission einen erheblichen Spielraum bei der Anpassung von Gemeinschaftsregeln hat und diesen Freiraum auch dazu nutzen kann, eine mehr eigenständige EG-Sektorpolitik durchzusetzen.

β. *Schiffbauindustrie*

Die rechtliche Basis für die Beihilfenaufsicht im Bereich der Schiffbauindustrie bilden Art. 92 Abs. 3c) und 113 EWGV. Art. 92 EWGV versetzt die Kommission in die Lage, Produktionsbeihilfen für die Schiffbauindustrie zu genehmigen, die gemäß den allgemeinen Bestimmungen des EWG-Vertrags als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten würden. Auf der Grundlage von

Art. 92 EWGV hat der Ministerrat mehrere Richtlinien erlassen. Zur Zeit ist die sechste Richtlinie aus dem Jahr 1984 in Kraft. Sie erklärt nicht nur Produktionsbeihilfen, sondern auch Beihilfen an Reeder sowie Umstrukturierungsbeihilfen als grundsätzlich vereinbar mit Art. 92 EWGV (ABl., b, 1987, Nr. L 69, 12.3.1987). Produktionsbeihilfen zugunsten des Schiffneubaus und des Schiffumbaus dürfen jedoch einen von der Kommission festgelegten Prozentsatz des vereinbarten Vertragspreises nicht überschreiten. Bei der Bestimmung der Beihilfenhöchstgrenze berücksichtigt die Kommission die Differenz zwischen den Kosten der wettbewerbsfähigsten Werften der Gemeinschaft und den Preisen ihrer weltweit bedeutendsten Wettbewerber. Der Grenzwert wird jährlich überprüft und gemäß der relativen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftswerften auf den Weltmärkten angepaßt. Er gilt nicht nur für alle sektoralen, regionalen und allgemeinen Beihilfen, sondern auch für Reederbeihilfen. Allerdings werden unter bestimmten Bedingungen auch höhere Beihilfesätze von der EG genehmigt, wie die jüngsten Ausnahmeregelungen für die Subventionierung ostdeutscher Werften verdeutlichen. Um die hieraus resultierenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen zu minimieren, hat die Kommission im Sinne des Art. 92 EWGV die Gewährung der Beihilfen jedoch an einen strikten Abbau der ostdeutschen Werftkapazitäten gebunden. Darüber hinaus sollen Produktionsbeihilfen grundsätzlich nur auf der Basis einzelner Aufträge vergeben werden. Die Subventionierung des Gesamtumsatzes einer Werft ist nur dann vereinbar mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes, wenn die betroffene Werft einen Liquiditätsengpaß infolge einer beträchtlichen Unterauslastung der Produktionskapazitäten zu überwinden hat.

Finanzhilfen für die Umstrukturierung der nationalen Schiffbauindustrien können in der Form von Investitionsbeihilfen, Schließungsbeihilfen und Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen gewährt werden. Subventionen für die Gründung neuer Werften oder für Investitionen in eine bestehende Werft sind jedoch dann unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, wenn hierdurch die Schiffbaukapazität des betreffenden Mitgliedstaates erhöht wird. Zuschüsse zu den aus einer teilweisen oder völligen Schließung von Werften resultierenden Kosten dürfen von den nationalen Regierungen gewährt werden, wenn hierdurch ein endgültiger Kapazitätsabbau herbeigeführt werden kann. Die beihilfefähigen Kosten umfassen vor allem Weiterbildungshilfen für freigesetzte oder vorzeitig in den Ruhestand getretene Arbeitnehmer, Aufwendungen zur Wiederherrichtung des Werftgeländes für andere Verwendungen oder bei völliger Schließung der Werft den Restbuchwert der betreffenden Anlagen. Da für Umstrukturierungsbeihilfen wie auch für Investitionsbeihilfen keine bindenden Höchstgrenzen festgelegt wurden, entscheidet die Kommission in jedem Einzelfall über die zulässige Subventionshöhe. Für die Bewertung der Forschungs-

und Entwicklungsbeihilfen gilt der entsprechende Gemeinschaftsrahmen, auf den unten näher eingegangen wird.

γ. *Stahlindustrie*

Im Zeitraum 1981–1985 wurden beträchtliche Subventionen zur Umstrukturierung der Stahlindustrie der EG gewährt. Aufgrund der recht befriedigenden finanziellen Entwicklung der meisten Stahlunternehmen zur Mitte der achtziger Jahre entschied die Kommission, daß ab dem 1.1.1986 Subventionen nur noch an eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen für bestimmte eng definierte Zwecke vergeben werden dürfen (ABl., b, Nr. L 228, 17.9.1981, Nr. L 110, 3.5.1985). Nach dem Auslaufen dieses Rahmenplans am 31.12.1988 veröffentlichte die Kommission neue Koordinierungsgrundsätze, die das Recht der Mitgliedstaaten zur Vergabe von Subventionen an die Stahlindustrie weiter einschränkten. Nach dem neuesten Rahmenplan vom 27.11.1991 (ABl., b, 1991, Nr. L 362/58) gelten lediglich Forschungs- und Entwicklungs- sowie Umweltschutz und Schließungsbeihilfen unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Stahlsektor findet der allgemeine FuE-Rahmenplan Anwendung, nach dem das Beihilfenniveau für die industrielle Grundlagenforschung 50 vH und das für die angewandte Forschung 25 vH der Bruttokosten eines Projekts nicht überschreiten soll. Beihilfefähig sind nur die Aufwendungen, die unmittelbar aus den FuE-Aktivitäten einzelner Unternehmen resultieren. Zuschüsse zu Kosten, die mit der industriellen Nutzung und der kommerziellen Verwertung in Verbindung stehen, dürfen nicht gewährt werden.

Umweltschutzbeihilfen sollen dazu dienen, die Anpassung der Produktionsanlagen in der Eisen- und Stahlindustrie an neue Umweltnormen zu erleichtern. Sie dürfen ein Nettosubventionsäquivalent von 15 vH der mit den Umweltschutzmaßnahmen verbundenen Investitionskosten nicht übersteigen.

Schließungsbeihilfen können lediglich in Form von Zuschüssen für Zahlungen der Unternehmen an freigesetzte oder vorzeitig in den Ruhestand getretene Arbeitnehmer gewährt werden. Neben Bedingungen, die sich auf den Zeitpunkt der Gründung der Unternehmen und auf ihre Produktions- und Anlagenstruktur beziehen, hat die Kommission festgelegt, daß die Höhe der Schließungsbeihilfen den höheren der beiden folgenden Werte nicht übersteigen darf (ABl., b, Nr. L 38, 10.2.1989):

- “den über drei Jahre diskontierten Fixkostenbetrag der betreffenden Anlagen abzüglich aller sonstigen Vorteile, die dem begünstigten Unternehmen aus deren Stilllegung erwachsen;

- den Restbuchwert der stillzulegenden Anlagen, wobei im Fall der Neubewertungen nach dem 1.1.1990 der die nationale Inflationsrate übersteigende Anteil nicht berücksichtigt wird.”

δ. *Steinkohlenbergbau*

Die Beihilfenaufsicht der Kommission im Bereich des Steinkohlenbergbaus stützt sich auf den EGKS-Vertrag, insbesondere auf Art. 95 Abs. 1. Die derzeit gültige Entscheidung der Kommission zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Kohleindustrie vom 30.6.1986 läßt den nationalen Regierungen einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der Maßnahmen zur Förderung des Steinkohlenbergbaus (ABl., b, Nr. L 177, 1.7.1986). Als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten, Absatzhilfen, Investitionsbeihilfen sowie Beihilfen für das Untertage arbeitende Personal, die Finanzierung von Sozialleistungen und die Deckung von Altlasten.

Beihilfen zum Ausgleich von Betriebsverlusten dürfen grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr gewährt werden, können jedoch bis zu 100 vH der Verluste betragen. In Ausnahmefällen, in denen das finanzielle Gleichgewicht eines Unternehmens durch nicht abgedeckte Verluste der Vergangenheit ernsthaft gefährdet ist, können Beihilfen jedoch auch rückwirkend für die letzten zwei vorangegangenen Haushaltsjahre bewilligt werden.

Beihilfen für den Export von Kohle und Koks in andere Mitgliedsländer werden als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen, sofern die resultierenden Exportpreise die Weltmarktpreise nicht unterschreiten. Innovationsbeihilfen können sowohl für Investitionsprogramme als auch für einzelne Investitionsvorhaben gewährt werden. Bei der Durchführung von Investitionsprogrammen müssen die Mitgliedsländer der Kommission mindestens einmal jährlich den Umfang der Investitionstätigkeit sowie die Höhe der bewilligten Subventionen melden. Die Beihilfenintensität darf jeweils 50 vH nicht überschreiten.

Neben den Beihilfen für das Untertage arbeitende Personal sind auch Zuschüsse zu den Sozialleistungen im Steinkohlenbergbau grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Sie werden von der Kommission jedoch nur dann zugelassen, wenn der Anteil der Sozialleistungen an den Bruttolöhnen der im Steinkohlenbergbau beschäftigten Arbeiter über dem Durchschnitt anderer Wirtschaftszweige liegt. Schließlich können staatliche Beihilfen für die Kosten, die Unternehmen aus der Umstrukturierung ihrer Produktion entstanden sind und die nicht in Zusammenhang mit der laufenden Kohleförderung stehen, gewährt werden.

ε. *Kraftfahrzeugindustrie*

Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Kraftfahrzeugindustrie vom 18.5.1989 beschränkt die Subventionsvergabe der nationalen Regierungen auf einige wenige Beihilfeformen (ABl., a, Nr. C 123, 18.5.1989, 1991 verlängert). Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen sollen grundsätzlich nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Sie werden von einem Umstrukturierungsplan des betroffenen Unternehmens abhängig gemacht und dürfen die Begünstigten nicht in die Lage versetzen, ihren Marktanteil zu Lasten nicht geförderter Wettbewerber zu erhöhen. In Bereichen wie dem Nutzfahrzeugsektor, in dem erhebliche Überschußkapazitäten bestehen, kann die Kommission einen Kapazitätsabbau als Beitrag zur strukturellen Anpassung dieses Sektors verlangen. Auch gegenüber Investitionsbeihilfen vertritt die Kommission einen sehr restriktiven Standpunkt. Betriebsbeihilfen werden ebenfalls in der Regel nicht genehmigt, da sie unmittelbar verzerrende Auswirkungen auf den Wettbewerb in der Kraftfahrzeugindustrie haben. Neben den zu den allgemeinen Beihilfen zählenden Subventionen für Forschung und Entwicklung sowie den Umweltschutz, deren Vergabe in den entsprechenden Gemeinschaftsrahmen geregelt wird, gelten daher lediglich Ausbildungs- und Umschulungsprogramme für die Arbeitnehmer der Kraftfahrzeugindustrie als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Aufgrund dieses sehr restriktiven Gemeinschaftsrahmens ist zu erwarten, daß Subventionen an die Kraftfahrzeugindustrie zukünftig ausschließlich zur Erfüllung regionalpolitischer Zielsetzungen gewährt werden dürfen.

ζ. *Technologieintensive Industrien*

Die EG-Kommission steht staatlichen Beihilfen für technologieintensive Wirtschaftszweige grundsätzlich positiv gegenüber (KOM, b, 1976). Sie vertritt die Ansicht, daß Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten die wirtschaftliche Entwicklung der EG wesentlich fördern und daher gute Gründe für staatliche Subventionen in diesem Bereich bestehen, wenn die private Forschungs- und Entwicklungstätigkeit nicht ausreicht, ein stetiges Wachstum in der Gemeinschaft zu sichern. Zur Begründung weist die Kommission darauf hin, daß zwischen der Entwicklung technologischer Neuerungen und ihrer praktischen Anwendung in der Produktion ein erheblicher Zeitraum liegt und daß angemessene Gewinne aus der Forschungstätigkeit erst realisiert werden können, wenn technologieintensive Industrien eine gewisse Mindestgröße erreicht haben, die es ihnen erlaubt, Skalenerträge zu erzielen. Aus dieser Sichtweise erscheint es durchaus konsequent, daß die Kommission, abgesehen von einigen sehr allgemeinen Richtlinien für Beihilfen an die Computer-, Elektronik- und Luftfahrtindustrie, keine bindenden Richtlinien für die Koordinierung der Subventionen an technologieintensive Wirtschaftszweige festgelegt hat. Die Kommission for-

dert lediglich, daß die Finanzhilfen für technologieintensive Industrien die Kooperation zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten fördern.

Oberflächlich betrachtet scheint die Kommission den nationalen Regierungen einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der geeigneten Förderinstrumente für technologieintensive Industrien zu gewähren. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Kommission alle Subventionssysteme der Mitgliedsländer in diesem Bereich als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ansieht. Ein charakteristisches Beispiel stellt die Beurteilung der Beihilfen der französischen Regierung an die Compagnie Internationale pour l'Informatique dar. Die französische Regierung beabsichtigte, diesem Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stets dann den Zuschlag zu geben, wenn das Angebot dieses Unternehmens in technischer Hinsicht dem anderer Wettbewerber überlegen ist. Die Kommission sah diese Art der Beihilfe als unvereinbar mit dem Prinzip des freien Handels für Güter und Dienstleistungen und dem Prinzip der Niederlassungsfreiheit an. Die Entscheidung verdeutlicht, daß das Fehlen von detaillierten und quantifizierbaren Richtlinien die Kommission in die Lage versetzt, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung nationaler Beihilfen im Rahmen von Einzelfallbeurteilungen durchzusetzen.

b. Die Koordinierung allgemeiner Beihilfen

Unter allgemeinen Beihilfen versteht die EG-Kommission Subventionen, die trotz ihrer Bindung an bestimmte Förderbedingungen allen Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Regionen der Gemeinschaft gewährt werden können. Zu diesen Subventionen gehören Beihilfen für den Export von Gütern und Dienstleistungen in andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft und in Drittländer, allgemeine Investitionsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Subventionen zur Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Umweltschutzbeihilfen und Subventionen für Energiesparmaßnahmen. Nach Auffassung der Kommission haben allgemeine Beihilfen nur sehr geringe Wettbewerbsverzerrungen im Handel zwischen den Mitgliedern der EG zur Folge, da diese Hilfen allen Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Regionen der EG zugänglich sind und aufgrund ihres horizontalen Charakters nicht zu einer Diskriminierung zwischen Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedsländern führen (KOM, b, 1981, Ziff. 183, 1976, Ziff. 253–256). Daher hat die Kommission grundsätzlich auf die Aufstellung detaillierter Rahmenpläne für die Gewährung allgemeiner Beihilfen verzichtet. Lediglich für die Beihilfen zur Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Gemeinschaft und für Umweltschutzbeihilfen sind spezielle und bindende Grundsätze festgelegt worden.

α. Förderung von Forschung und Entwicklung

Der im Dezember 1985 verabschiedete Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zielt generell auf eine Ausweitung der Kontrolle nationaler Beihilfeprogramme im Bereich der Forschung und Entwicklung ab (ABl., a, 1986, Nr. C 83, 11.4.1986). Im einzelnen ist festgelegt, daß Projekte der Grundlagenforschung, die weder direkte noch indirekte kommerzielle Ziele verfolgen, mit den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind. Unter dem Begriff der industriellen Grundlagenforschung versteht die Kommission eigenständige theoretische oder experimentelle Arbeiten, deren Ziel es ist, ein neues oder verbessertes Verständnis der Gesetze von Wissenschaft und Technik einschließlich ihrer Anwendung auf bestimmte Wirtschaftszweige zu gewinnen. Neben der Subventionierung der industriellen Grundlagenforschung fallen auch Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeit an Hochschulen oder staatlichen Forschungsinstituten nicht unter Art. 92 EWGV, sofern sie nicht im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen durchgeführt werden. Da Beihilfen für die angewandte Forschung und Entwicklung grundsätzlich nicht mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind, überprüft die Kommission in diesem Bereich die potentiellen Wettbewerbswirkungen der nationalen Subventionen von Fall zu Fall. Die angewandte Forschung beinhaltet nach Auffassung der Kommission Forschungs- und Experimentierarbeiten auf der Basis der Ergebnisse der industriellen Grundlagenforschung mit dem Ziel, neue Kenntnisse zu gewinnen, um die Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen zu fördern.

Die Intensität der Beihilfen für die industrielle Grundlagenforschung ist in der Regel auf 50 vH der Bruttokosten eines Vorhabens oder Programms begrenzt. Die Kommission strebt an, die Beihilfenintensität mit zunehmender Marktnähe der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit zu verringern. Der zugelassene Umfang der Förderung angewandter Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wird daher von der Kommission im Einzelfall beurteilt. Bei Vorhaben von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung, die an gemeinschaftliche Programme geknüpft sind und in den am stärksten benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft oder in Verbindung mit speziellen Sozialleistungen durchgeführt werden, kann ein höheres Beihilfenniveau gewährt werden. In ihrer Entscheidungspraxis läßt die EG-Kommission in der Regel ein Beihilfenniveau von 25 vH der Bruttokosten zu. Für die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung und der Grundlagenforschung in kleinen und mittleren Unternehmen können die Beihilfehöchstgrenzen um 10 Prozentpunkte angehoben werden.

β. *Umweltschutzbeihilfen*

Mit dem im Jahr 1974 verabschiedeten Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, der ursprünglich lediglich für eine Übergangsperiode bis Ende 1980 Gültigkeit haben sollte, aber zweimal bis Ende 1992 verlängert wurde, strebt die Kommission neben einer möglichst weitgehenden Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel vor allem die Durchsetzung nationaler und gemeinschaftlicher Umweltschutzregelungen an, die auf dem Verursacherprinzip beruhen (KOM, b, 1974). Staatliche Hilfen sollen daher lediglich für die Anpassung der bestehenden Produktionstechniken an die neuen Umweltschutznormen gewährt werden. Betriebsbeihilfen mit dem Ziel, den Unternehmen die Anpassung an bereits bestehende Umweltschutzaufgaben zu erleichtern, gelten dagegen nach diesem Rahmenplan als mit dem Gemeinsamen Markt grundsätzlich nicht vereinbar. Umweltschutzbeihilfen dürfen nur bereits bestehenden Unternehmen zur Anpassung solcher Produktionsanlagen gewährt werden, die bereits seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind. Neugegründete Unternehmen und neu installierte Anlagen dürfen nicht unterstützt werden.

Ausnahmen von dieser Regelung sind jedoch zugelassen, wenn die Umweltschutzbestimmungen der EG zu schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen für die Unternehmen in den Mitgliedsländern führen. Diese Ausnahmeregelung hat vor allem dann Gültigkeit, wenn in Drittländern keine oder weniger restriktive Umweltauflagen bestehen oder diese Länder selbst Umweltschutzbeihilfen vergeben. Die Beihilfenintensität ist jedoch in allen Fällen auf ein Nettosubventionsäquivalent von 15 vH der Investitionskosten beschränkt.

c. *Wirkungen der Beihilfenaufsicht: Anhaltspunkte für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen*

Obwohl staatliche Subventionen seit der Gründung der EG von den Mitgliedsländern als Instrument der nationalen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden und die Beihilfenaufsicht schon seit Inkrafttreten des EWG-Vertrags zu den Aufgaben der Kommission gehört, begann die EG erst Anfang der siebziger Jahre, Richtlinien für die Gewährung nationaler Beihilfen aufzustellen. Im Hinblick auf die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes strebte sie vorrangig an, die tarifären Handelshemmnisse in der EG abzubauen. Erst als deutlich wurde, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten nationale Subventionen als Substitute für direkte Handelsschranken einsetzen, erkannte die Kommission die Bedeutung einer supranationalen Beihilfenaufsicht für die Sicherung eines verbesserten

Wettbewerbs zwischen den EG-Mitgliedsländern und machte in zunehmendem Maße Gebrauch von ihren Kompetenzen nach Art. 92–94 EWGV.

Aus fiskalföderalistischer Sicht gehört die Beihilfenaufsicht zu den fundamentalen Aufgaben der EG-Kommission, da die Wahrung der Wettbewerbs- und Handelsfreiheit als Teil der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes ein supranationales öffentliches Gut darstellt und daher eindeutig in die Kompetenz supranationaler Organe fällt. Auch aus politökonomischen Gründen weist eine zentrale europäische Subventionsaufsicht Vorteile auf, da sie dazu beiträgt, nationale Distributionskanäle zu verschließen und so den Einfluß ökonomischer Interessengruppen zu begrenzen sowie einen Subventionswettbewerb zwischen den nationalen Regierungen zu verhindern. Sieht man jedoch die Gewährung von sektoralen und allgemeinen Beihilfen als ein sinnvolles Instrument der Wirtschaftspolitik an, so verspricht andererseits eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnis über die Instrumente und Schwerpunkte der Beihilfepolitik erhebliche Effizienzgewinne. Denn regionale und nationale Kompetenzen im Rahmen der Subventionspolitik ermöglichen eine Orientierung der Beihilfestruktur an den variierenden Präferenzen in den Regionen der Gemeinschaft. Auf diese Weise werden die fiskalische Äquivalenz zwischen den regionalen Ausgaben und Einnahmen gefördert und die Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik erhöht. In welchem Ausmaß Wohlfahrtsgewinne durch eine dezentrale Beihilfepolitik erzielt werden können, hängt wesentlich von der Variationsbreite der Präferenzen in den Mitgliedsländern der EG ab.

Tabelle 16 verdeutlicht, daß die Mitgliedsländer der EG von ihrer Gestaltungsfreiheit im Rahmen der EG-Beihilfenaufsicht Gebrauch machen und unterschiedliche Schwerpunkte für die Subventionsvergabe gewählt haben. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Verteilung der gewährten Finanzmittel zwischen den drei großen Bereichen Strukturförderung, Regionalförderung und Allgemeinförderung als auch für die Allokation der Subventionen innerhalb dieser Gruppen. So variiert der Anteil der Sektorbeihilfen an den gesamten Subventionen zwischen 91,6 vH in Luxemburg und 27,6 vH in Griechenland. Der Anteil der regionalen Fördermittel schwankt zwischen 21,1 vH in Italien und 1,3 vH in Dänemark, während für allgemeine Beihilfen in Griechenland 55,1 vH und in Luxemburg lediglich 3,5 vH des Gesamtetats aufgewendet werden. Auch innerhalb der Gruppen der sektoralen und allgemeinen Subventionen, die hier von besonderem Interesse sind, erfolgt eine nach Ländern unterschiedliche Schwerpunktlegerung. Im Bereich der Sektorförderung ragen aus dem EG-Durchschnitt vor allem die Subventionen für den Agrarsektor in Dänemark, Irland und den Niederlanden, für die Eisen- und Stahlindustrie in Luxemburg, Belgien und Frankreich, für den Schiffbau in Dänemark und dem Vereinigten Königreich sowie für den Kohlenbergbau in Belgien, der Bundes-

Tabelle 16 — Beihilfen in den EG-Mitgliedsländern nach Zielen und Wirtschaftszweigen 1981–1988 (vH)

	B	DK	D	F	GR	IRL	I	L	NL	UK	EG-10
Allgemeine Beihilfen	4,3	18,9	12,9	20,3	55,1	33,8	32,3	3,5	25,5	16,8	22,6
Forschung und Entwicklung	2,8	8,5	7,2	1,3	5,7	0,9	2,6	0,2	4,6	5,8	3,9
Umwelt und Energie	0,2	3,9	1,3	0,5	0,0	0,0	0,4	0,0	3,1	0,2	0,7
Kleine und mittlere Unternehmen	2,9	0,3	2,5	0,4	3,4	1,2	2,6	1,2	13,0	1,4	2,3
Handel, Export	2,4	5,9	0,5	12,5	45,9	31,7	4,8	0,3	1,5	7,9	6,4
Investitionshilfen	3,4	0,5	0,5	5,5	0,0	0,0	4,5	1,7	2,9	1,5	3,2
Andere	2,6	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	17,4	0,0	0,4	0,1	6,2
Sektorbeihilfen	81,1	79,8	69,0	77,4	27,6	50,7	46,6	91,6	67,0	68,6	63,1
Agrar, Fischerei	4,2	30,3	7,4	17,5	0,4	24,5	7,0	8,7	21,0	12,3	10,5
Eisen und Stahl	10,6	0,8	1,9	9,1	0,0	2,7	5,9	27,2	1,6	7,5	5,8
Schiffbau	1,5	14,2	0,9	3,0	0,4	0,4	0,9	0,0	3,3	5,1	2,0
Transport	34,7	34,2	31,0	26,4	12,9	12,4	23,4	55,7	31,2	16,1	25,7
Kohlenbergbau	27,7	0,0	26,2	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,9	12,7
Andere	2,4	0,3	1,5	7,7	13,9	10,6	9,4	0,0	9,9	5,7	6,4
Regionalbeihilfen	4,6	1,3	18,0	2,3	17,3	15,5	21,1	4,9	7,5	14,6	14,3

Quelle: OECD (b); eigene Zuordnungen und Berechnungen.

republik Deutschland und dem Vereinigten Königreich heraus. Unterstellt man, daß die Unterschiede in den Beihilfestrukturen die Präferenzen der Leistungsträger und -empfänger in den EG-Mitgliedstaaten widerspiegeln, so dürfte eine dezentrale Kompetenzverteilung im Rahmen der Beihilfepolitik durchaus wohlfahrtssteigernd wirken.

Die praktizierte Beihilfenaufsicht in der EG kann daher aus fiskalföderalistischer Sicht als ein Versuch angesehen werden, supranationale öffentliche Güter wie die Handels- und Wettbewerbsfreiheit zu sichern, einen Subventionswettbewerb zwischen den nationalen Regierungen zu vermeiden und gleichzeitig die Effizienzvorteile dezentraler Entscheidungen über die Struktur der Beihilfeprogramme zu realisieren. Einerseits engt die Beihilfenaufsicht den Entscheidungsspielraum nationaler und regionaler Gebietskörperschaften ein, aber andererseits lassen die supranationalen Regeln durchaus eine regionale Variation der Subventionspraxis zu und ermöglichen so eine Annäherung an ein "perfect mapping", das die Eigenverantwortung der Regionen ausweitet und die Preiselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen erhöht. Da eine Vielzahl der gewährten Beihilfen auf beschäftigungspolitische Maßnahmen abzielt, ge-

hen von der Variation der Subventionspraxis darüber hinaus Mobilitätsanreize für die Bewohner einzelner Gebietskörperschaften aus, die die Effizienz dezentraler Entscheidungen zusätzlich fördern.

Der Spielraum, der den nationalen Regierungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht der EG verbleibt, resultiert vor allem aus dem weitgehenden Fehlen eindeutiger, bindender supranationaler Regeln. Die Richtlinien der Kommission für die nationale Vergabepraxis geben zwar grobe Anhaltspunkte über die genehmigungsfähigen Beihilfeninstrumente in den einzelnen Wirtschaftszweigen, aber die Vielzahl der in den Koordinierungsgrundsätzen enthaltenen qualitativen Bedingungen lassen Fall-zu-Fall-Entscheidungen zur Regel werden. Übersicht 5 verdeutlicht darüber hinaus, daß lediglich in Einzelfällen bestimmte Subventionsarten als völlig unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden. Auch Beihilfeshöchstgrenzen sind nur in Ausnahmefällen festgelegt worden.

Die Präferenzierung von fallweisen Entscheidungen gibt gleichzeitig der EG-Kommission die Möglichkeit, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfepolitik durchzusetzen und auf indirektem Wege Ansätze einer EG-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird vor allem an der unterschiedlichen Behandlung der Beihilfen für Krisenindustrien einerseits und für technologieintensive Wirtschaftszweige andererseits deutlich. (Übersicht 5). Während im letzteren Bereich grundsätzlich alle Subventionsinstrumente als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, ist die Aufsichtspraxis im Hinblick auf Krisenindustrien weitaus restriktiver. Eine tendenzielle Verlagerung der Kompetenz für die Ausgestaltung sektoralpolitischer Maßnahmen auf EG-Organe ist im Hinblick auf eine Förderung technologieintensiver Wirtschaftszweige fiskalföderalistisch jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Bildung von Humankapital an einem Standort landesübergreifende externe Effekte zur Folge hat, wie es die "neue" Wachstumstheorie impliziert (vgl. Abschnitt B.III.2). Hierfür gibt es bisher allerdings keine empirischen Belege.

Darüber hinaus läßt die EG-Kommission im Rahmen ihrer Beihilfenaufsicht zu, daß nationale Regierungen mit der Vergabe sektorspezifischer Hilfen auch regionalpolitische Zielsetzungen verfolgen. Dies steht jedoch im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel. Das Wettbewerbsziel verlangt, daß für alle Beteiligten die gleichen supranationalen Spielregeln gelten. Nur unter dieser Bedingung ist die Wettbewerbsaufsicht eine staatliche Leistung, die auf EG-Ebene anzusiedeln ist (vgl. Abschnitt C.II). Werden dagegen, wie im Rahmen der Regionalpolitik, auch Konvergenzziele verfolgt und an Beihilfen in relativ ärmeren Regionen der Gemeinschaft weniger restriktive Maßstäbe angelegt als an reichere, wie es zunehmend die Praxis der Subventionskontrolle ist,

Übersicht 5 — Sektorale Beihilfenaufsicht der EG: Zulässige Subventionsinstrumente

	Instrument	Zulässig				Nicht zulässig
		ohne Einschränkungen	mit Höchstgrenze	mit leichten qualitativen Einschränkungen	mit starken qualitativen Einschränkungen	
Textil-industrie	Produktionsbeihilfen					x
	Investitionsbeihilfen				x	
	Umstrukturierungsbeihilfen			x		
	Beihilfen für kollektive Maßnahmen			x		
Schiffbau-industrie	Produktionsbeihilfen		x	x		
	Investitionsbeihilfen				x	
	Umstrukturierungsbeihilfen				x	
	Reedereibeihilfen		x		x	
Eisen- und Stahlindustrie	Produktionsbeihilfen					x
	Investitionsbeihilfen					x
	Umstrukturierungsbeihilfen					x
	Schließungsbeihilfen				x	
Kohlenbergbau	Produktionsbeihilfen		x	x		
	Investitionsbeihilfen			x		
	Umstrukturierungsbeihilfen			x		
	Absatzhilfen		x		x	
Kraftfahrzeugindustrie	Produktionsbeihilfen					x
	Investitionsbeihilfen					x
	Umstrukturierungsbeihilfen				x	
	Ausbildungsbeihilfen			x		
Technologieintensive Unternehmen	Produktionsbeihilfen	x	(Entscheidung grundsätzlich auf Fall-zu-Fall-Basis)			
	Investitionsbeihilfen	x				
	Umstrukturierungsbeihilfen	x				
	Absatzhilfen	x				

so verliert die EG-Beihilfenaufsicht ihren Charakter eines supranationalen öffentlichen Gutes.

Die Problematik der geltenden Aufsichtspraxis besteht darin, daß sie gleichzeitig drei unterschiedliche Ziele anstrebt. Erstens soll sie zu einer Sicherung

der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes beitragen, zweitens aber gleichzeitig den nationalen Regierungen einen Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die Struktur der vergebenen Subventionen einräumen und drittens die Durchsetzung einer eigenständigen EG-Strukturpolitik ermöglichen. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten ist jedoch dem Wettbewerbsziel der Vorrang zu geben, da die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen nicht nur ein supranationales öffentliches Gut darstellt, sondern ebenfalls eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung von Effizienzgewinnen im Rahmen des Binnenmarktprogramms ist. Die gegenwärtig praktizierte Beihilfenaufsicht, die sich mehr auf die Skizzierung der zulässigen Subventionsinstrumente und weniger auf eine Begrenzung der Subventionshöhe konzentriert, ist daher reformbedürftig. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die fallweise Prüfung der Wettbewerbswirkungen einzelner Beihilfen.

Die derzeit geltenden interpretationsfähigen Aufsichtsregeln haben den EuGH dazu veranlaßt, im Rahmen seines Leeuwarden-Urteils¹²⁵ eine detaillierte quantitative Überprüfung der Handelswirkungen jeder einzelnen Beihilfe zu fordern. Eine solche Regelung würde den strukturpolitischen Spielraum der EG-Kommission weiter erhöhen, da die wettbewerblichen Folgen einzelner Subventionen in der Regel kaum quantitativ abzuschätzen sind. Die künftige Beihilfepolitik sollte daher ihren Schwerpunkt mehr auf eine Selbstbindung der EG-Entscheidungsorgane legen. Dies könnte vorrangig durch die Festlegung absoluter Höchstgrenzen für die Beihilfen in den einzelnen Wirtschaftszweigen erreicht werden.

Bisher ist das Instrument der Beihilfeshöchstgrenzen in der sektoralen Subventionskontrolle nur vereinzelt angewendet worden (vgl. Übersicht 5), obwohl es gleichzeitig eine Minimierung der Wettbewerbsverzerrungen und eine begrenzte Gestaltungsfreiheit für die nationalen Regierungen ermöglicht. Um die Einflußnahme der EG-Kommission in Richtung nationaler Strukturpolitiken zu begrenzen, sollten für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen festgelegt werden. Auf eine Differenzierung der Beihilfenintensität nach Sektoren und Regionen sollte auch aus fiskalföderalistischen und politökonomischen Gründen verzichtet werden. Will man das Wettbewerbsziel noch weiter in den Vordergrund stellen, so könnte man auch darüber nachdenken, nach unten fle-

¹²⁵ Im Prozeß der Leeuwardener Papierwarenfabrik BV gegen die EG-Kommission ging es um die Frage, ob und inwieweit die staatlichen Subventionen der Niederlande den Wettbewerb der Gemeinschaft beeinträchtigen. Die EG-Kommission hatte die Beihilfen an Leeuwarden als nicht mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar eingestuft. Der EuGH widersprach dieser Auffassung, da nach seiner Meinung eine Beurteilung der resultierenden Wettbewerbswirkungen nur im Rahmen einer quantitativen Marktanalyse möglich ist, die die Kommission jedoch nicht vorlegen konnte (vgl. Schina, 1987, S. 25).

xible Höchstgrenzen einzuführen, deren jeweiliges Niveau sich an der niedrigsten vergebenen Subvention aller Mitgliedstaaten orientiert. Auf diese Weise könnte gleichzeitig der Standortwettbewerb der Regionen intensiviert werden.

2. Fusionskontrolle

a. Abgrenzung von gemeinschaftlichem und nationalem Kartellrecht

Die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen gehört erst seit wenigen Jahren zu den Aufgaben der EG. Im EWG-Vertrag war neben der Beihilfenaufsicht lediglich ein Kartellverbot (Art. 85 EWGV) sowie eine Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (Art. 86 EWGV) vorgesehen. Eine gemeinschaftliche Fusionskontrolle gab es zunächst nur für den Bereich der Montanindustrien (Art. 66 EGKSV). Der EuGH hat sich zwar in einigen Fällen bemüht, aus Art. 86 EWGV eine europäische Fusionskontrolle auch für andere Wirtschaftsbereiche herzuleiten, doch der Anwendungsbereich des EWG-Vertrags blieb dabei äußerst eng.¹²⁶

Ein erster Entwurf für eine EG-Verordnung zur Fusionskontrolle war von der Kommission bereits im Jahr 1973 erarbeitet worden. Der Durchbruch wurde jedoch erst im April 1988 erzielt, als die Kommission eine grundlegende Neufassung ihres Entwurfs vorlegte. Nach zähen Verhandlungen wurde schließlich am 21.12.1989 vom Ministerrat die "Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen" beschlossen, die am 21.9.1990 in Kraft trat (KOM, o).

Nach dieser Verordnung müssen alle Zusammenschlußvorhaben mit gemeinschaftsweiter Bedeutung, an denen Unternehmen mit einem Weltumsatz von mehr als 5 Mrd. ECU und einem EG-Umsatz von mehr als 250 Mill. ECU beteiligt sind, bei der Kommission angemeldet werden (Art. 1 Abs. 2). Wenn die beteiligten Unternehmen im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil dieses Marktes einen Anteil von mehr als 25 vH besitzen, hat die Kommission die Möglichkeit, die Fusion zu untersagen. Dabei hat sie abzuwägen zwischen der zu erwartenden Beeinträchtigung des Wettbewerbs und den möglichen Effizienzgewinnen, die durch die Fusion erzielt werden können.

¹²⁶ Bei der Beurteilung der Fusion von Continental Can und Schmalbach-Lubeca im Jahr 1973 stellte der EuGH fest, daß Fusionen prinzipiell den Tatbestand des mißbräuchlichen Verhaltens erfüllen können, hob allerdings in dem zu beurteilenden Fall die Untersagung der Fusion durch die Kommission aus anderen Gründen wieder auf (EuGH, RS 6/72, Slg. 1973, S. 215).

Durch die Einführung der EG-Fusionskontrolle sind die Zuständigkeiten der nationalen Kartellbehörden stark eingeschränkt worden. Sie sind jetzt nur noch zuständig für jene Fälle, die nicht von den Aufgreifkriterien der EG-Verordnung, aber von den nationalen Aufgreifkriterien erfaßt werden. Im deutschen Kartellrecht beispielsweise unterliegen Zusammenschlußvorhaben bereits dann der Kontrolle, wenn die beteiligten Unternehmen zusammen einen Umsatz von 500 Mill. DM oder mehr erzielen; die Aufgreifschwelle der EG-Verordnung liegt wie gesagt bei 5 Mrd. ECU Weltumsatz (etwa 10 Mrd. DM). Darüber hinaus liegt die Zuständigkeit bei den nationalen Behörden, wenn die beteiligten Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres Umsatzes in einem und demselben Mitgliedstaat erzielen (Art. 1 Abs. 2).

Schließlich hat die Kommission die Möglichkeit, die Entscheidung an die nationalen Behörden zu verweisen, wenn damit zu rechnen ist, daß die geplante Fusion zwar keine gemeinschaftsweite Bedeutung hat, aber zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen in dem betreffenden Mitgliedstaat führen kann (Art. 9). Diese "deutsche Klausel", die den nationalen Behörden eine gewisse Restkompetenz auch für Großfusionen gibt, war bei den Beratungen um die Verabschiedung der EG-Verordnung heftig umstritten. Sie ist letztlich als Zugeständnis an die deutsche Verhandlungsseite anzusehen, mit der dem Bundeskartellamt die Möglichkeit gegeben werden soll, mit den strengeren Regeln des deutschen Kartellrechts gegen solche Fusionen vorzugehen, die nach den schwächeren Regeln des europäischen Kartellrechts nicht zu beanstanden sind.¹²⁷

b. Argumente für eine gemeinschaftliche Fusionskontrolle

Die Einführung einer alle Wirtschaftsbereiche umfassenden gemeinschaftlichen Fusionskontrolle erscheint aus mehreren Gründen angezeigt (Monopolkommission, 1989):

- (1) In Art. 3 lit. f EWGV haben sich die Vertragsparteien zur Errichtung eines Systems verpflichtet, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt. Daraus folgt erst recht, wie auch der EuGH in der oben zitierten Entscheidung festgestellt hat, daß der Wettbewerb nicht ausgeschaltet wird. Ein solcher Schutz dürfte sich ohne Fusionskontrolle kaum wirksam durchsetzen lassen.

¹²⁷ Von der Möglichkeit, die Beurteilung eines Fusionsvorhabens an die nationalen Behörden zu verweisen, wurde erstmals im Februar 1992 Gebrauch gemacht, und zwar im Fall der Fusion zweier britischer Baustoffhersteller (euro brief, 1992).

- (2) Eine nationale Fusionskontrolle gibt es innerhalb der EG lediglich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und ansatzweise in Irland. Es kann also nicht darauf vertraut werden, daß die nationale Wettbewerbspolitik hinreichend dafür sorgt, den Wettbewerb in der gesamten Gemeinschaft zu sichern.
- (3) Nationale Kontrollbehörden wie etwa das Bundeskartellamt können bei ihren Entscheidungen lediglich berücksichtigen, welche Auswirkungen ein Zusammenschlußvorhaben auf die nationalen Märkte hat; Auswirkungen auf Märkte in anderen Mitgliedstaaten oder auf den innergemeinschaftlichen Handel bleiben zwangsläufig außer Betracht. Analog dazu haben die nationalen Behörden keine Handhabe, um Zusammenschlüsse außerhalb ihres Landes, die den Wettbewerb auf den heimischen Märkten beeinträchtigen, wirksam zu unterbinden.

Auch im Bereich der Wettbewerbspolitik stehen die Mitgliedstaaten in einem institutionellen Wettbewerb untereinander, doch es ist fraglich, ob er in diesem Bereich zu effizienten Ergebnissen führt. Die Investitionsentscheidungen von Unternehmen können durchaus davon beeinflußt werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist, und sie werden sich im Zweifel vermutlich für solche Standorte entscheiden, an denen sie weniger scharf von staatlichen Wettbewerbsbehörden überwacht werden. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben also einen Anreiz, im Wettlauf mit anderen Regierungen ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft sinnvoll wäre. Dieser Gefahr eines ineffizienten Wettlaufs, der modelltheoretisch in Abschnitt B.II.2 beschrieben ist, läßt sich auf zweierlei Weise begegnen, und zwar entweder durch die Harmonisierung nationalen Wettbewerbsrechts durch die EG oder durch die Einführung eines gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts.

Hinzu kommt, daß ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Fusionen auf nationaler Ebene oftmals nur schwer durchsetzbar ist, wenn die beteiligten Unternehmen relativ groß sind und entsprechend gute Möglichkeiten zur Ausübung von politischem Druck auf die Entscheidungsträger haben. Die Gefahr, daß die gemeinschaftliche Fusionskontrolle von einzelnen Unternehmen oder Unternehmensgruppen zum eigenen Vorteil beeinflußt wird, ist dagegen geringer, und zwar vor allem deshalb, weil Unternehmen, die in nationalem Maßstab groß sind, im Maßstab der gesamten EG deutlich weniger Gewicht haben (vgl. Abschnitt B.IV). Die geringere Anfälligkeit größerer Institutionen für die Beeinflussung durch organisierte Interessengruppen bietet also ein weiteres Argument für eine europäische Fusionskontrolle.

Starken Auftrieb erhielt die Diskussion um die europäische Fusionskontrolle, als es im Vorfeld der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms zu einer regelrechten Fusionswelle in Europa kam (Tabelle 17). So willkommen es war, daß sich die Unternehmen frühzeitig auf die Globalisierung der Märkte einstellten, so groß waren die Befürchtungen, die Intensivierung des Wettbewerbs durch den Wegfall der innereuropäischen Grenzschränken könnte durch eine zunehmende Unternehmenskonzentration wieder zunichte gemacht werden. Gestützt wurden die Befürchtungen durch die Ergebnisse einer Studie, nach der in zahlreichen Wirtschaftszweigen die Gefahr einer Monopolisierung bestünde, wenn es nicht zu einer europäischen Fusionskontrolle käme (Jacquemin et al., 1989).

Um mehr Klarheit über die Hintergründe der verstärkten Fusionstätigkeit zu gewinnen, hat die Kommission für den Zeitraum von Juni 1989 bis Mai 1990 alle Operationen näher analysiert, an denen die 1000 umsatzstärksten Industrieunternehmen der Gemeinschaft, die 500 größten Unternehmen der Welt oder die größten Unternehmen aus den Bereichen Handel, Banken und Versicherungen beteiligt waren. Nach dieser Analyse, die sich im wesentlichen auf Berichte der Fachpresse stützt, ist die Stärkung der Marktposition das mit Abstand wichtigste Motiv für einen Unternehmenszusammenschluß und die Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften (Tabelle 18). Das in der öffentlichen Diskussion so stark betonte Erzielen von Synergieeffekten dagegen, das in den Motiven der Komplementarität, der Restrukturierung, der Forschung und Entwicklung sowie der Kooperation zum Ausdruck kommt, spielt offenbar nur bei der Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften eine größere Rolle. Nach diesen Ergebnissen kann also davon ausgegangen werden, daß die Fusionstätigkeit überwiegend nicht zu Effizienzgewinnen, sondern eher zu Wettbewerbsbeschränkungen führt.

Tabelle 17 — Wert der grenzübergreifenden Fusionen mit Beteiligung europäischer Unternehmen 1985–1989 (Mrd. US-\$)

	Fusionen insgesamt	Intra-europäische Fusionen	Fusionen mit Unternehmen aus Drittländern
1985	16,8	8,3	8,5
1986	33,2	11,9	21,3
1987	74,4	38,3	36,1
1988	107,8	63,4	44,4
1989	120,4	74,4	46,0

Quelle: Safarian (1992).

Tabelle 18 — Wichtige Motive für Unternehmenszusammenschlüsse und Gründungen gemeinsamer Tochtergesellschaften 1989/90

	Mehrheitsbeteiligungen (einschließlich Übernahmen und Fusionen)	Gründungen gemeinsamer Tochtergesellschaften
Stärkung der Marktposition	212	38
Expansion	126	15
Komplementarität	26	3
Diversifizierung	14	3
Restrukturierung (einschließlich Rationalisierung und Synergie)	57	22
Forschung und Entwicklung sowie Herstellung und Vertrieb	3	18
Kooperation	6	18
Sonstiges	24	12
Nicht näher angegeben	154	27
Insgesamt	622	156

Quelle: KOM (b, 1991).

c. Spannungsfeld von wettbewerbs- und industriepolitischen Kriterien

Die mit der Verabschiedung der Verordnung zur Fusionskontrolle getroffene Entscheidung, nationales Wettbewerbsrecht durch Gemeinschaftsrecht zu ersetzen bzw. zu ergänzen, war zwar zunächst stark umstritten, ist mittlerweile jedoch von allen Beteiligten weitgehend akzeptiert. Intensiv diskutiert wird dagegen nach wie vor, welche institutionellen Regelungen auf der Gemeinschaftsebene selbst getroffen werden sollten, um zu einem möglichst wirksamen Schutz des Wettbewerbs zu gelangen. Bei den Beratungen der Fusionskontrollverordnung gab es einen heftigen Streit um die "französische Klausel", nach der die Kommission verpflichtet ist, bei ihrer Beurteilung von Fusionen auch deren Wirkungen auf "die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts" zu beachten (Art. 2 Abs. 1 lit. b). Insbesondere von britischer und deutscher Seite wurde befürchtet, daß damit einer industriepolitischen Verwässerung der europäischen Wettbewerbspolitik Tür und Tor geöffnet würde.

Bislang läßt sich kaum beurteilen, inwieweit diese Befürchtungen gerechtfertigt sind. Seit Inkrafttreten der EG-Verordnung sind der Kommission knapp 100 Fusionsfälle gemeldet worden, die ganz überwiegend auch genehmigt wur-

den. Die "französische Klausel" ist dabei offiziell in keinem dieser Fälle zur Anwendung gekommen.

Daraus kann aber nicht geschlossen werden, die europäische Fusionskontrolle sei bislang nach rein wettbewerbpolitischen Kriterien erfolgt. So gab es beispielsweise bei der Fusion von Magneti Marelli und CEAG (zwei Herstellern von Autobatterien) eine offene Auseinandersetzung innerhalb der Kommission. Die für Wettbewerbsfragen zuständige Generaldirektion IV wollte die Fusion untersagen, doch die für Industriepolitik zuständige Generaldirektion III setzte sich durch und brachte die Mehrheit der EG-Kommissare auf ihre Seite. Später wurde dann, möglicherweise aus Gründen der Gleichbehandlung, auch die Fusion von Bosch und Varta (zwei weiteren Batterieherstellern) genehmigt, obwohl auch hier wesentliche Bedenken wegen der Wettbewerbswirkungen bestanden (Wefers, 1991).

Am deutlichsten trat dieser Konflikt jedoch bei dem Kauf des kanadischen Flugzeugherstellers deHavilland durch die französische Aerospatiale und die italienische Alena zutage. Hier wurde insbesondere von französischer und italienischer Seite nachdrücklich gefordert, die "französische Klausel" zur Anwendung zu bringen.¹²⁸ Am 2.10.1991 entschied die Kommission mit knapper Mehrheit, die Fusion zu untersagen — übrigens der erste und bisher einzige Fall, in dem ein Fusionsverbot nach dem neuen EG-Recht ausgesprochen wurde.

In diesem Fall wurde zwar der Vorrang der Wettbewerbspolitik vor der Industriepolitik noch einmal gewahrt, aber im Gefolge der deHavilland-Entscheidung verstärkte sich der Druck, die Zuständigkeiten innerhalb der Kommission bei der Fusionskontrolle zu ändern. Aufgrund einer internen Vereinbarung war es zunächst die alleinige Aufgabe der Generaldirektion IV gewesen, den Sachverhalt einer Fusion zu definieren, bevor das eigentliche Prüfverfahren aufgenommen wurde. Dadurch, so der Vorwurf aus anderen Generaldirektionen, seien die endgültigen Entscheidungen oftmals bereits präjudiziert worden. Mittlerweile ist dieses Verfahren geändert worden, so daß die für Industriepolitik zuständige Generaldirektion jetzt frühzeitiger die für sie relevanten Gesichtspunkte zur Geltung bringen kann.

Dabei wird auch von den Vertretern einer strikten Wettbewerbspolitik durchaus akzeptiert, daß eine rein an Wettbewerbskriterien ausgerichtete Fusionskontrolle politisch kaum durchsetzbar wäre. Zielkonflikte sind immer möglich und lassen sich nicht durch geänderte institutionelle Regelungen vermei-

¹²⁸ Außerdem gab es innerhalb der Kommission einen Streit darüber, ob bei Flugzeugen der europäische Markt oder der Weltmarkt relevant ist für die Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen. Für eine ausführliche Diskussion des deHavilland-Falles vgl. Bletschacher und Klodt (1992).

den. Bei der europäischen Fusionskontrolle müssen diese Konflikte jedoch innerhalb eines einzigen Entscheidungsprozesses gelöst werden (einstufiges Verfahren), während etwa nach deutschem Kartellrecht die wettbewerbsrechtliche Prüfung durch das Kartellamt erfolgt und die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Aspekte dem Bundeswirtschaftsminister im Rahmen der Ministererlaubnis vorbehalten bleibt (zweistufiges Verfahren). Sowohl die Bundesregierung (Groger, 1991) als auch die Monopolkommission (1989) fordern, auch im EG-Recht ein zweistufiges Verfahren einzuführen, und zwar dadurch, daß einem neu zu errichtenden, unabhängigen europäischen Kartellamt die wettbewerbsrechtliche und der EG-Kommission die gesamtwirtschaftliche Beurteilung von Fusionen übertragen wird.

Bei einem solchen Verfahren wäre die Kommission als zweite Instanz natürlich gehalten, ihre Entscheidungen in Einklang mit dem gesamten EG-Recht zu fällen und nicht willkürlich einzelne Politikbereiche (etwa die Industriepolitik) in den Vordergrund zu stellen. Insbesondere hätte sie die Generalklausel des Art. 3 lit. f EWGV zu beachten, nach der der Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen zu schützen ist. Außerdem könnte sie sich nicht über Art. 85 und 86 EWGV hinwegsetzen, die Kartelle und mißbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen vorbehaltlos untersagen. Es wäre also kaum zu befürchten, daß mit einem zweistufigen Verfahren die "industriepolitischen Geister" überhaupt erst gerufen würden, denn erstens sind diese Geister längst da, und zweitens hätten sie infolge der erhöhten Transparenz eher geringere Chancen sich durchzusetzen als beim gegenwärtigen einstufigen Verfahren.

Eine derartige institutionelle Trennung würde nicht nur die Zielkonflikte innerhalb der Kommission vermeiden helfen; sie würde auch dazu beitragen, die Entscheidungsprozesse transparenter zu machen (Schmidt, 1992). Beim deHavilland-Fall beispielsweise setzte die breite öffentliche Diskussion erst ein, als die Entscheidung bereits gefallen war. Den Entscheidungen zur Ministererlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland dagegen geht in aller Regel eine intensive Auseinandersetzung in Wissenschaft, Politik und Medien voraus. Die Gefahr, daß eine verdeckte Politik zum Schutz organisierter Interessengruppen betrieben wird, ist beim zweistufigen Verfahren sicherlich geringer als beim einstufigen.

Insgesamt gesehen gibt es wohl kaum einen Zweifel, daß bei der Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen eine teilweise Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene sinnvoll ist. Mit der voranschreitenden Globalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft stoßen nationale Kartellbehörden immer häufiger an die Grenzen ihrer Macht, den Wettbewerb wirksam zu sichern. Die Einführung einer europäischen Fusionskontrolle war überfällig, und der Kompromiß, der in der EG-Verordnung zur Aufga-

beteiligung zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Zuständigkeiten gefunden wurde, kann durchaus als sachgerecht angesehen werden.

Die Kritik entzündet sich eher an der Frage, nach welchen Kriterien die Entscheidungen innerhalb der Kommission gefällt werden. Wegen der mangelnden Transparenz des gegenwärtigen Verfahrens bleibt das ungute Gefühl, industriepolitische Erwägungen könnten vielleicht doch eine größere Rolle spielen, als offiziell eingeräumt wird. Da bis Ende 1993 ohnehin eine Novellierung der EG-Fusionsverordnung im Lichte der bis dahin gesammelten Erfahrungen vorgesehen ist, sollte die Errichtung eines unabhängigen europäischen Kartellamts noch einmal auf die Tagesordnung gesetzt werden.

D. Leitlinien für eine optimale Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Strukturpolitik

Die Strukturpolitik der EG strebt mit den Beschlüssen von Maastricht unverkennbar in eine neue Dimension hinein. Der Vertrag zur Politischen Union, auf den es für die Strukturpolitik ankommt, enthält zwar nur wenige konkrete Bestimmungen, mit denen die Kompetenzen der Gemeinschaft eindeutig erweitert würden, aber dafür sieht er eine Reihe allgemeiner, oftmals recht vage formulierter Ergänzungen zum EWG-Vertrag vor, die einen weiten Interpretationsspielraum für den Ausbau der gemeinschaftlichen Strukturpolitik eröffnen. Dabei schimmert als Grundtendenz immer wieder das Bestreben durch, die Maßnahmen der EG stärker von der Beeinflussung allgemeiner Rahmenbedingungen hin zu direkten Marktinterventionen zu verlagern.

Die EG-Kommission scheint entschlossen zu sein, den erweiterten Spielraum für strukturpolitische Maßnahmen möglichst weitgehend zu nutzen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, die ihre Standpunkte über den Ministerrat in den Entscheidungsprozeß einbringen können, haben also allen Grund, das Für und Wider einer Kompetenzverlagerung nach Brüssel sorgfältig abzuwägen, zumal das ablehnende Referendum in Dänemark Zweifel geweckt hat, ob die Beschlüsse von Maastricht den Wünschen der Bevölkerung entsprechen. Im bisherigen Verlauf des europäischen Integrationsprozesses wurde über die Aufgabenteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Strukturpolitik eher aus tagespolitischen Erwägungen heraus entschieden, da die Abstimmungsmodalitäten im Ministerrat das Erkaufen von Zugeständnissen in einigen Bereichen mit eigenen Zugeständnissen in anderen Bereichen begünstigen. Angesichts der Tragweite der Beschlüsse von Maastricht erscheint es jedoch dringend an der Zeit, ein in sich konsistentes Konzept zu entwickeln, das die Leitlinien für die künftige Strukturpolitik in der EG vorgibt.

In Kapitel B dieser Studie wird analysiert, welchen Beitrag die ökonomische Theorie für den Entwurf eines solchen Konzepts leisten kann:

- Aus der *Theorie des fiskalischen Föderalismus* wird abgeleitet, daß strukturpolitische Kompetenzen nur dann von der nationalen Ebene auf die EG-Ebene übertragen werden sollten, wenn die dadurch möglichen Effizienzgewinne bei der Erstellung der öffentlichen Leistung die zu erwartenden Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren. Damit wird eine Definition des Subsidiaritätsprinzips entwickelt,

die den Vorzug hat, theoretisch fundiert zu sein. Bei allokativen Politikmaßnahmen ist zudem anzustreben, den Kreis der Begünstigten möglichst weitgehend mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen zur Deckung zu bringen, um ineffiziente Kompromißlösungen bei Konflikten zwischen Nutznießern und Zahlern zu vermeiden. Dieses Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist allerdings nicht auf die Verfolgung distributiver Ziele übertragbar.

- Aus der *Theorie des institutionellen Wettbewerbs* ergeben sich vor allem zwei Konsequenzen für die Strukturpolitik. Zum einen geht von der Intensivierung des institutionellen Wettbewerbs ein zunehmender Druck auf die nationalen Regierungen aus, die Standortbedingungen im eigenen Land zu verbessern, da es weltweit mobilen Investoren immer leichter fällt, sich den Belastungen einer ineffizienten Politik durch Abwanderung zu entziehen. Zum anderen laufen die nationalen Regierungen Gefahr, in ihrem Bestreben um die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren in einen Wettlauf zu geraten, aus dem sie sich aus eigener Kraft nicht mehr lösen können. Dies rechtfertigt, daß der EG die Aufgabe einer wettbewerbspolitischen Überwachung nationaler Protektionsmaßnahmen übertragen worden ist. Darüber hinaus macht die Theorie des institutionellen Wettbewerbs deutlich, daß der Handlungsspielraum für redistributive Maßnahmen bei einer zunehmenden Mobilität von Produktionsfaktoren sowohl auf nationaler als auch auf EG-Ebene immer enger wird. Sozial- und regionalpolitische Ziele müssen daher verstärkt mit allokativen und weniger mit redistributiven Instrumenten angestrebt werden.
- Die *Wachstumstheorie* macht deutlich, daß die Konvergenz unterschiedlich entwickelter Volkswirtschaften gefördert werden kann, indem die Schranken für internationalen Handel und internationale Faktorwanderungen abgebaut werden. In Modellen der "neuen" Wachstumstheorie ist allerdings gezeigt worden, daß eine Öffnung der Grenzen auch zu divergierenden wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus führen kann, und zwar dann, wenn sich humankapitalreiche Länder verstärkt auf technologieintensive Produktionen spezialisieren und von dieser Spezialisierung wiederum das gesamtwirtschaftliche Wachstum begünstigt wird. Von daher kann die Förderung der Humankapitalbildung durchaus einen sinnvollen Ansatzpunkt für regionalpolitische Maßnahmen bieten. Weder nach der traditionellen noch nach der neuen Wachstumstheorie ist dagegen mit vollständiger Konvergenz zu rechnen, wenn der Wachstumsprozeß in einigen Ländern stärker durch eine unzureichende Ausstattung mit öffentlichen Gütern gebremst wird als in anderen Ländern. Ob sich daraus ein Argument für eine gemeinschaftliche Finanzierung von Infrastruk-

turinvestitionen ableiten läßt, muß allerdings bezweifelt werden, da sich die einzelnen Länder die nötigen Finanzmittel auch auf den internationalen Kapitalmärkten beschaffen können.

- Die *ökonomische Theorie der Politik* verdeutlicht, daß die Effizienz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen nationaler und supranationaler Institutionen wesentlich abhängt von der Intensität, mit der die jeweiligen wirtschaftspolitischen Akteure kontrolliert werden können. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die EG aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung Effizienzdefizite gegenüber nationalen Organen aufweist. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Kommission und des Ministerrats haben häufig keine direkt fühlbaren Folgen für die Bürger der Mitgliedstaaten oder sind kaum den Auftraggebern und Aufgabenträgern der EG zurechenbar. Darüber hinaus wird die Kontrolle der Aufgabenträger durch die Auftraggeber in der EG dadurch beeinträchtigt, daß sich der Ministerrat aus Regierungsmitgliedern verschiedener nationaler Volkswirtschaften zusammensetzt, die sich gegenüber ihren nationalen Regierungen zu rechtfertigen haben und daher eigene Interessen verfolgen. Hieraus resultiert, daß sich in der EG die X-Ineffizienzen der jeweiligen nationalen Organisationen und die der EG-Institutionen kumulieren.

In Kapitel C der Studie wird aufgezeigt, welche Ziele die EG im Rahmen der einzelnen Strukturpolitiken verfolgt, welche Wirkungen die jeweiligen Politikmaßnahmen vor allem im Hinblick auf den Gestaltungsspielraum der nationalen Strukturpolitiken haben und wie eine effiziente Aufgabenteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der in Kapitel B abgeleiteten ökonomischen Kriterien aussehen könnte. Hinsichtlich des ökonomischen Zentralisierungsbedarfs lassen sich drei Gruppen von Strukturpolitiken unterscheiden:

Die *erste Gruppe* umfaßt mit der Wettbewerbspolitik sowie der Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik diejenigen Politikbereiche, bei denen der ökonomische Zentralisierungsbedarf — im Vergleich zu den anderen Strukturpolitiken — am weitesten geht. Die Beihilfenaufsicht dient als ein Teil der Wettbewerbspolitik der EG der Wahrung der Wettbewerbs- und Handelsfreiheit und ist daher ein wichtiges Instrument zu Sicherung der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes. Das Subsidiaritätsprinzip kommt in diesem Fall nicht zum Zuge. Auch aus politökonomischen Gründen weist eine zentrale europäische Subventionsaufsicht Vorteile auf, da sie dazu beiträgt, nationale Distributionskanäle zu schließen und so den Einfluß ökonomischer Interessengruppen zu begrenzen und einen Subventionswettbewerb zwischen den nationalen Regierungen zu verhindern. Andererseits strebt die EG-Kommission im Rahmen ihrer Bei-

hilfenaufsicht auch an, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfepolitik durchzusetzen und auf indirektem Wege Ansätze einer EG-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird im Bereich der sektoralen Strukturpolitik an der unterschiedlichen Behandlung der Beihilfen für Krisenindustrien einerseits und für technologieintensive Wirtschaftszweige andererseits deutlich, im Bereich der Regionalpolitik an der unterschiedlichen Konsequenz, mit der die Beihilfenaufsicht in reicheren und ärmeren Regionen ausgeübt wird. Die Differenzierung der Aufsichtsintensität steht im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel. Das Wettbewerbsziel verlangt, daß für alle Beteiligten die gleichen Spielregeln gelten. Nur unter dieser Bedingung ist die Beihilfenaufsicht eine staatliche Leistung, die auf EG-Ebene anzusiedeln ist.

Auch für eine Zentralisierung der Fusionskontrolle im Rahmen der Wettbewerbspolitik gibt es gute ökonomische Gründe, da nationale Kartellbehörden wie etwa das Bundeskartellamt bei ihren Entscheidungen lediglich berücksichtigen können, welche Auswirkungen ein Zusammenschlußvorhaben auf die nationalen Märkte hat und eine nationale Fusionskontrolle in der EG ohnehin nur in einigen Mitgliedstaaten besteht. Aus der Sicht der Theorie des institutionellen Wettbewerbs erscheint es durchaus realistisch, daß die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auch davon beeinflußt werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben also einen Anreiz, im Wettlauf mit anderen Regierungen ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft sinnvoll wäre. Ein weiteres Argument für eine europäische Fusionskontrolle bietet die geringere Anfälligkeit supranationaler Institutionen wie der EG für die Beeinflussung durch organisierte Interessengruppen. Denn auf nationaler Ebene ist ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Fusionen oftmals nur schwer durchsetzbar, wenn die beteiligten Unternehmen relativ groß sind und entsprechend gute Möglichkeiten zur Ausübung von politischem Druck auf die Entscheidungsträger haben.

Bei der Ableitung einer effizienten Kompetenzverteilung in der Verkehrspolitik ist zwischen der Verkehrsordnungspolitik und der Infrastrukturpolitik zu trennen. Für eine gemeinschaftliche Verkehrsordnungspolitik gelten ähnliche Argumente wie für die Beihilfenaufsicht. Denn auch im Verkehrsbereich ist die Wahrung der Handels- und Wettbewerbsfreiheit eine Aufgabe der EG. Zentrale Kompetenzen in der Verkehrsordnungspolitik entsprechen darüber hinaus dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Einen Nutzen aus wettbewerblich organisierten Transportmärkten können im Prinzip alle Konsumenten in den EG-Mitgliedstaaten ziehen, da Transportkosten als Ressourcenverzehr mehr oder minder in den Preisen aller Produkte enthalten sind. Anders als die Ver-

kehrsordnungspolitik ist die Verkehrsinfrastrukturpolitik der EG zu beurteilen, denn die Mitgestaltung und Mitfinanzierung von transnationalen Verkehrsnetzen erfüllt hinsichtlich der Reichweite der von der EG angebotenen Koordinierungsleistung nicht die Bedingungen des räumlichen Kongruenzprinzips. Eine bilaterale Kooperation der betroffenen Länder erscheint hier ausreichend.

Wettbewerbspolitische Ziele spielen auch bei der gemeinschaftlichen Energiepolitik eine Rolle. Im Brennpunkt steht dabei gegenwärtig die Öffnung nationaler Stromnetze für Stromerzeuger aus anderen EG-Ländern (third-party-access). Eine solche Marktöffnung läßt sich vermutlich von Gemeinschaftsorganen besser durchsetzen als von nationalen Politikorganen. Sie sollte allerdings von einem Aufbrechen nationaler Monopole bei der Elektrizitätserzeugung und -verteilung begleitet werden, um dem Stromverbraucher die Wahl zwischen verschiedenen Anbietern zu ermöglichen. Für eine über diese Wettbewerbsfragen hinausgehende Zentralisierung der energiepolitischen Kompetenzen gibt es dagegen keine Rechtfertigung; sie sollten den nationalen Regierungen überlassen bleiben.

Welche Bereiche der Umweltpolitik in die Kompetenzen der EG fallen sollten, hängt wesentlich davon ab, inwieweit die Umweltschäden regional, national oder international streuen. Grundsätzlich gilt, daß die Kosten der Inanspruchnahme von Umweltgütern stets von jenen Wirtschaftssubjekten festgelegt werden sollten, die von den Externalitäten betroffen sind. Entscheidungen über Umweltschutzaufgaben in bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder Lärmbelastigung sollten prinzipiell auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden, Entscheidungen hinsichtlich der Luftbelastung oder der Belastung fließender Gewässer dagegen je nach den natürlichen Gegebenheiten auf regionaler, nationaler oder supranationaler Ebene. Europaweit einheitliche Umweltschutznormen sind nur in Fällen sinnvoll, in denen der relative Knappheitsgrad eines Umweltguts europaweit einheitlich ist.

Die *zweite Gruppe* von Strukturpolitiken umfaßt mit der Regionalpolitik sowie der Forschungs- und Technologiepolitik Bereiche, in denen nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz unter eng begrenzten Bedingungen eine Zentralisierung einzelner Leistungsbestandteile angezeigt erscheint, während nach dem Subsidiaritätsprinzip eindeutig eine dezentrale Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu fordern ist. Bei der Beurteilung der Regionalpolitik ist zwischen der Beihilfenaufsicht, die oben bereits diskutiert wurde, und der aktiven Regionalpolitik der EG zu unterscheiden. Mit ihrer aktiven Regionalpolitik verfolgt die Kommission einerseits das Ziel, einen gestaltenden Einfluß auf die wirtschaftlichen Fördermaßnahmen in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten auszuüben. Nach dem Subsidiaritätsprinzip gibt es für eine gestaltende EG-Regionalpolitik keine ökonomische Rechtfertigung, da die Präferenzen der Bewohner einzelner Regionen in der EG beträchtlich variieren dürften

und daher eine regionale Auswahl der Fördermaßnahmen Wohlfahrtsgewinne verspricht. Auch nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist eine zentrale EG-Kompetenz für die Förderung einzelner Regionen abzulehnen, wenn man von dem unrealistischen Fall grenzüberschreitender Externalitäten regionalpolitischer Maßnahmen absieht. Andererseits dient die aktive Regionalpolitik der EG auch der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die Erfüllung verteilungspolitischer Zielsetzungen bedingt zwar die Einschaltung der EG als zentraler Instanz, wenn grenzüberschreitende Nutzeninterdependenzen bestehen. Ein geeignetes Instrument hierfür sind jedoch eher Finanztransfers für investive Zwecke an die ärmeren Länder der Gemeinschaft als direkte Eingriffe in die konkrete Ausgestaltung der Regionalförderung.

Ähnliche Schlußfolgerungen gelten im Hinblick auf die Forschungs- und Technologiepolitik der Gemeinschaft. Einerseits legt das Subsidiaritätsprinzip nahe, eine möglichst strikte Dezentralisierung der Aufgaben in der EG vorzunehmen. Andererseits gibt es gute Gründe für die Vermutung, daß nicht alle Erträge der privaten Forschung internalisierbar sind und die grenzüberschreitenden externen Erträge neuen Wissens um so stärker ins Gewicht fallen, je marktferner die Forschungsarbeiten sind. Überregionale soziale Erträge sind am ehesten bei der Grundlagenforschung zu vermuten. Ihre Ergebnisse sind nicht patentierbar, und ihr kommerzieller Nutzen liegt oftmals weit in der Zukunft. Nationale Regierungen werden daher kaum bereit sein, jene Erträge mitzufinanzieren, die in anderen Regionen anfallen. Um das europaweit gewünschte Niveau der Grundlagenforschung zu verwirklichen, legt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz unter diesen Bedingungen nahe, die Kompetenzen für eine Förderung marktferner Produkte der EG zu übertragen. Der potentielle Konflikt zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz läßt sich wie im Rahmen der Regionalpolitik dadurch lösen, daß überall dort, wo die fiskalische Äquivalenz eine Zuständigkeit der EG und die Subsidiarität eine nationale Kompetenz nahelegt, die EG den Mitgliedstaaten zweckgebundene Finanzmittel für die Forschungsförderung zuweist und die konkrete Programmgestaltung den Mitgliedstaaten überläßt.

Die *dritte* und letzte Gruppe von Strukturpolitiken umfaßt Bereiche, in denen nach den in dieser Studie abgeleiteten Kriterien eine Übertragung von Kompetenzen auf EG-Organen mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten verbunden ist. Dazu gehört die bereits angesprochene aktive Regionalpolitik der EG, die wesentlich tiefer in den Gestaltungsspielraum nationaler Regierungen eingreift, als es zur Förderung der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich wäre. Ob und auf welche Weise regionale Disparitäten innerhalb eines Landes ausgeglichen werden sollen, braucht nicht auf Gemeinschaftsebene entschieden zu werden. Auch die nötigen Mittel für die Umverteilung von reicheren zu är-

meren Regionen eines Landes können sich die nationalen Regierungen selbst beschaffen. Auch bei der Verkehrs- und der Energiepolitik sollten direkte Markteingriffe, wenn man sie nicht vollständig unterlassen will, eher auf nationaler als auf gemeinschaftlicher Ebene erfolgen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur sowie für die vorgesehene Harmonisierung gesetzlicher Vorschriften bei den leitungsgebundenen Energieträgern. Bei der Technologiepolitik ist es die Förderung der angewandten marktnahen Forschung, bei der Umweltpolitik sind es die Auflagen zur Vermeidung regional begrenzter Umweltschäden; die besser den nationalen Regierungen überlassen werden sollten.

In die dritte Gruppe fallen darüber hinaus zwei Politikbereiche, bei denen eine Gemeinschaftspolitik völlig entbehrlich erscheint, und zwar die Stahlpolitik und die Industriepolitik. Im Hinblick auf eine europäische Stahlpolitik verdeutlichen die Erfahrungen mit der Stahlkrise der siebziger und achtziger Jahre, daß supranationale Regeln für den gemeinschaftlichen Kapazitätsabbau, wie sie im Zwangsquotensystem der Jahre 1980–1988 definiert wurden, zum Scheitern verurteilt sind. Die Festsetzung produktspezifischer Quoten fixierte zwangsläufig die Produktionsstruktur der Vergangenheit und ließ den Produzenten für die Anpassung an die strukturelle Krise lediglich Rationalisierungsmaßnahmen offen. Der mit diesen Maßnahmen verbundene Anstieg der Kapitalintensität hatte zur Folge, daß der Fixkostenanteil in der europäischen Stahlproduktion weiter zunahm und so die Marktaustrittsbarrieren zusätzlich erhöhte. Die gemeinschaftliche Stahlpolitik hat also nicht die Märkte stabilisiert, sondern die Produktionsstrukturen der Vergangenheit zementiert.

Die gemeinschaftliche Industriepolitik schließlich, für die in Maastricht überhaupt erst die Grundlagen gelegt worden sind, läßt sich aus ökonomischer Sicht schwerlich rechtfertigen. Erfahrungen, die auf nationaler Ebene mit einer aktiven Industriepolitik gemacht wurden, lassen kaum erwarten, daß auf diese Weise die technologische Leistungsfähigkeit Europas erhöht werden kann. Wenn nationale Regierungen dennoch der Ansicht sind, einzelnen Unternehmen oder Branchen müsse ein künstlicher Wettbewerbsvorteil verschafft werden, dann sollten die Mittel dafür auch aus nationalen Kassen aufgebracht werden. Überdies läßt sich nur so sicherstellen, daß die Industriepolitik nicht der Beihilfenaufsicht entzogen wird, denn Gemeinschaftsbeihilfen unterliegen nicht den Vorschriften der Art. 92 ff. EWGV.

Insgesamt ergeben sich aus dieser kritischen Bestandsaufnahme eine Reihe von Konsequenzen, wie die Strukturpolitik in der EG effizienter gestaltet werden könnte. Der Grundtenor dabei lautet, die wettbewerbspolitische Komponente der EG-Politik zu stärken und die Eingriffe in die konkrete Ausgestaltung strukturpolitischer Maßnahmen zu reduzieren. Die gegenwärtige Entwicklung, die vor allem durch den in Maastricht beschlossenen Vertrag zur Politischen

Union gekennzeichnet ist, geht dagegen in die entgegengesetzte Richtung. Es gibt kaum einen Politikbereich, der in den Verträgen von Maastricht angesprochen ist und in dem nicht eine weitere Zentralisierung von Kompetenzen vorgesehen ist. Wie die Grundsatzbeschlüsse von Maastricht in die Praxis umgesetzt werden, hängt jedoch nicht nur vom Ausgang der Referenden in verschiedenen Mitgliedstaaten ab, sondern auch von den Entscheidungen des Ministerrats zu den vorliegenden und zu erwartenden Kommissionsvorschlägen.

Im einzelnen lassen sich aus den Analysen der vorangegangenen Kapitel folgende konkrete Reformvorschläge ableiten:

- (1) Weitgehender Rückzug der EG aus der aktiven Regionalpolitik. Das Konvergenzziel sollte mit Hilfe von ungebundenen Finanzzuweisungen von der EG an die Mitgliedstaaten angestrebt werden; die Verwendung der Mittel und der Ausgleich innerstaatlicher Disparitäten fällt in den Zuständigkeitsbereich nationaler oder regionaler Gebietskörperschaften. Die Kommission sollte darauf verzichten, regionalpolitische Ziele mit Hilfe der Beihilfenaufsicht durchzusetzen.
- (2) Beschränkung der forschungs- und technologiepolitischen Maßnahmen der EG auf die Beteiligung an der Finanzierung der allgemeinen Grundlagenforschung. Bei der Durchführung der entsprechenden Förderprogramme sollten nationale Instanzen stärker einbezogen werden. Aus der Förderung der angewandten Forschung sollte sich die EG weitgehend zurückziehen.
- (3) Verzicht auf eine europäische Stahlpolitik. Eine Möglichkeit dazu wäre, den EGKS-Vertrag, der im Jahr 2002 ausläuft, nicht zu verlängern.
- (4) Konzentration der Verkehrs- und Energiepolitik auf das Ziel, die nationalen Märkte für den Wettbewerb zu öffnen. Für direkte Eingriffe der EG in die Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur oder der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Energiewirtschaft gibt es dagegen kaum eine ökonomische Rechtfertigung.
- (5) Verzicht auf die Etablierung einer gemeinschaftlichen Industriepolitik. Andere Politikbereiche sollten nicht industriepolitischen Zielen untergeordnet werden.
- (6) Konzentration der umweltpolitischen Maßnahmen auf grenzübergreifende europaweite Umweltprobleme. Bei regional begrenzten Umweltproblemen sollte darauf verzichtet werden, nationale Regulierungssysteme zu harmonisieren.
- (7) Stärkung der Beihilfenaufsicht der Kommission. Die Kommission sollte bei der Festlegung der zulässigen Förderintensitäten keine Ausnahmen von ihren allgemeinen Grundsätzen zulassen. Die Beihilfenaufsicht ist allein an wettbewerbspolitischen Kriterien auszurichten, d.h. keine sek-

toral differenzierten, sondern für alle Branchen gleiche Höchstsätze der zulässigen Förderintensität. Darüber hinaus sollte sie nicht zwischen verschiedenen Instrumenten der nationalen Strukturpolitik diskriminieren.

- (8) Umgestaltung der europäischen Fusionskontrolle zu einem zweistufigen Verfahren. Um der Gefahr zu begegnen, daß Wettbewerbs- und Industriepolitik vermischt werden, und um das Entscheidungsverfahren transparenter zu machen, sollte ein europäisches Kartellamt errichtet werden, das von Weisungen unabhängig ist.

Diese Reformvorschläge mögen auf den ersten Blick als allzu rigoros und politisch undurchführbar erscheinen. Wer Zweifel äußert an der Grundtendenz, wirtschaftspolitische Kompetenzen von der nationalen auf die EG-Ebene zu verlagern, setzt sich leicht dem Vorwurf aus, den Gedanken der europäischen Integration insgesamt in Frage zu stellen. Dabei wird aber verkannt, daß die europäischen Zentralisierungsbestrebungen künftig ohnehin unter starken Druck geraten werden, und zwar vor allem durch die bereits eingeleitete EFTA-Erweiterung und die sich längerfristig abzeichnende Ost-Erweiterung. Überspitzt ausgedrückt könnte man sagen, die EG in ihrer gegenwärtigen Form ist durch die politischen Umwälzungen der vergangenen Jahre obsolet geworden, und eine einheitliche EG-Politik vom Atlantik bis zum Ural (oder auch nur bis zum Bug) ist eine Illusion. Zwischen der Vertiefung und der Erweiterung der EG besteht ein inhärenter Zielkonflikt, der nur zu lösen sein wird, wenn auf mehr Flexibilität und weniger Zentralisierung gesetzt wird.

Anhang

A. Chronik der europäischen Integration¹²⁹

- 18.4.1951 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in Paris unterzeichnet.
- 25.3.1957 Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) in Rom unterzeichnet.
- 1.1.1958 Inkrafttreten der "Römischen Verträge".
- 3.5.1960 Inkrafttreten des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).
- 10.-11.2.1961 Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Paris: Beschluß zur Schaffung einer politischen Union der Sechs.
- 14.1.1962 Im EWG-Vertrag festgesetzte Ziele für die erste Stufe zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes sind erreicht. Übergang zur zweiten Stufe. Grundverordnung für den gemeinsamen Agrarmarkt erlassen.
- 8.4.1965 Vertrag der Sechs über die Fusion der Exekutiven von EGKS, EWG und EURATOM zu einem gemeinsamen Rat und einer gemeinsamen Kommission der EG.
- 1.1.1966 Dritte und letzte Stufe der Übergangszeit des Gemeinsamen Marktes der EWG beginnt. Einstimmigkeitsprinzip wird in vielen Fällen durch Mehrheitsprinzip ersetzt.
- 1.7.1967 Fusionsvertrag vom 8.4.1965 tritt in Kraft.
- 1.7.1968 Errichtung der Zollunion. Zölle zwischen den Mitgliedstaaten werden abgeschafft; nach außen gilt der gemeinsame Zolltarif.
- 1.-2.12.1969 Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag; Einigung in den Bereichen Agrarpolitik, Zuweisung eigener Mittel an die Gemeinschaft, stärkere Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, Aufnahme von Verhandlungen mit vier beitriftswilligen Ländern, Start der Wirtschafts- und

¹²⁹ Diese Chronik ist eine eigene Zusammenstellung auf der Grundlage verschiedener Quellen. Für eine ausführliche Chronik von 1957 bis 1987 vgl. KOM (d).

- Währungsunion und Einführung eines Kooperationsystems in der Außenpolitik.
- 1.2.1970 Abkommen der Zentralbanken über ein System des kurzfristigen Währungsbeistands.
- 21.–22.4.1970 Endgültige Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaft.
- 7.–8.10.1970 Annahme des Werner-Berichts über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion.
- 12.5.1971 Einführung eines Systems von Währungsausgleichsbeträgen im Handel mit Agrarerzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten.
- 21.3.1972 Einführung der "Währungsschlange".
- 25.9.1972 Referendum in Norwegen gegen den Beitritt zur Gemeinschaft.
- 1.1.1973 Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks zur EG. Freihandelsabkommen mit Österreich, der Schweiz, Portugal und Schweden tritt in Kraft.
- 9.–10.12.1974 Gipfelkonferenz der EG in Paris. Institutionelle Beschlüsse: ab 1978 allgemeine Direktwahl zum Europäischen Parlament; Einrichtung des "Europäischen Rates", der aus den Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Kommissionspräsidenten besteht und regelmäßig Tagungen zur politischen Zusammenarbeit abhalten soll.
- 1.7.1977 Vollständige Verwirklichung der Zollunion in der erweiterten Gemeinschaft.
- 4.–5.12.1978 Beschluß des Europäischen Rates zur Einführung eines Europäischen Währungssystems (EWS) und einer Europäischen Währungseinheit (ECU).
- 7.–10.6.1979 Erste allgemeine Direktwahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments in Straßburg.
- 1.1.1981 Beitritt Griechenlands zur EG.
- 25.1.1983 Einigung über eine gemeinsame Fischereipolitik.
- 17.–19.6.1983 Deklaration des Europäischen Rates zur Europäischen Union.
- 1.2.1985 Austritt Grönlands aus der EG.
- 14.6.1985 Vorlage des "Weißbuchs" der Kommission über die Vollen-
dung des Binnenmarkts; Festlegung der Maßnahmen zum Ab-

- bau der materiellen, technischen und steuerlichen Schranken bis Ende 1992.
- 1.1.1986 Beitritt Spaniens und Portugals zur EG.
17. u. 28.2.1986 Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte durch die Vertreter der Regierungen der zwölf Mitgliedstaaten.
- 1.7.1987 Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte.
- 27.-28.6.1988 Beschluß des Ministerrats zur vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs zum 1.7.1990 in acht Mitgliedstaaten, zu späteren Zeitpunkten in den übrigen Mitgliedstaaten.
- 12.4.1989 Vorlage des "Delors-Berichts" über die Wirtschafts- und Währungsunion in der EG.
- 3.10.1990 Erweiterung der Gemeinschaft durch den Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.
- 9.-10.12.1991 Europäischer Rat beschließt auf dem EG-Gipfel von Maastricht die Verträge zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union.
- 16.12.1991 Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens (Europa-Abkommen) mit der CSFR, Polen und Ungarn.
- 12.2.1992 Vorlage des "Delors-II-Berichts" durch die Kommission, in dem Vorschläge zur Finanzierung der Beschlüsse von Maastricht präsentiert werden.
- 27.2.1992 Unterzeichnung der Verträge von Maastricht durch die Regierungen der Mitgliedstaaten.
- 2.6.1992 In einem Volksentscheid in Dänemark werden die Verträge von Maastricht mit knapper Mehrheit abgelehnt.
- 17.6.1992 In einem Volksentscheid in Irland werden die Verträge von Maastricht angenommen.
- 20.9.1992 In einem Volksentscheid in Frankreich werden die Verträge von Maastricht mit knapper Mehrheit angenommen.
- 1.1.1993 Stichtag zur Vollendung des Binnenmarkts. Voraussichtliches Inkrafttreten der Verträge von Maastricht sowie des Vertrags zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraums von EG und EFTA.

B. Die Organe der EG

Die vertragsmäßigen Organe der EG sind (1) das Europäische Parlament, (2) der Ministerrat, (3) die Kommission, (4) der Europäische Gerichtshof und (5) der Europäische Rat.

Das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof waren von Beginn an für alle drei europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EURATOM) zuständig. Ministerrat und Kommission sind dagegen erst durch den Fusionsvertrag von 1967 zu einheitlichen Organen zusammengefaßt worden. Der Europäische Rat wurde 1974 gegründet und 1986 vertraglich etabliert.

Europäisches Parlament

Die Abgeordneten des Parlaments wurden bis 1979 von den nationalen Parlamenten delegiert. Seitdem werden die mittlerweile 518 Abgeordneten direkt von der Bevölkerung für 5 Jahre gewählt. Der Sitz des Parlaments ist Straßburg, Tagungsorte können aber auch Luxemburg und Brüssel (Ausschüsse) sein.

Das Parlament kontrolliert die Kommission und kann sie durch ein Mißtrauensvotum zum kollektiven Rücktritt zwingen. Die Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments sind gering; es besteht ein Konsultationsrecht im Rechtsetzungsverfahren und außerdem die Möglichkeit, Ministerratsbeschlüsse mit einer absoluten Mehrheit im Parlament innerhalb von 3 Monaten abzulehnen oder zu ändern.

Seit 1975 wird der EG-Haushalt vom Ministerrat und dem Parlament als gemeinsamer Haushaltsbehörde beschlossen. Der Beitritt und die Assoziation neuer Staaten zur Gemeinschaft bedarf der Zustimmung des Parlaments.

Ministerrat

Der Ministerrat ist das zentrale Entscheidungs- und Rechtsetzungsorgan der EG.¹³⁰ Da die Kompetenzen des Europäischen Parlaments eng begrenzt sind, kann der Ministerrat als die eigentliche Legislative der EG angesehen werden. Er setzt sich zusammen aus den nationalen Vertretern (Ministern oder Staatssekretären) der Regierungen, die auf nationaler Ebene für die zur Verhandlung anstehenden Sachfragen verantwortlich sind. Der Ministerrat tagt in Brüssel

¹³⁰ Im Bereich der Montanunion ist der Rat allerdings nur Zustimmungsorgan bei wichtigen Entscheidungen, die im übrigen von der Kommission getroffen werden.

und wird vom Ausschuß der Ständigen Vertreter (Beamte der Mitgliedstaaten) in seiner Arbeit unterstützt.

Der Rat soll die nationalen Wirtschaftspolitiken koordinieren und in Streitfragen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten vermitteln. Außerdem hat er die Aufgabe, die Kommission zu kontrollieren und wenn nötig die Enthebung der Kommission zu veranlassen. Völkerrechtliche Verträge werden vom Ministerrat geschlossen. Darüber hinaus beschließt er Verordnungen und Erlasse. Gemeinsam mit dem Parlament ist der Ministerrat für den Haushaltsplan verantwortlich.¹³¹

Entscheidungen des Ministerrats werden nach den Vorschriften der EG-Verträge mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig getroffen. Bei Fragen, die mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, hat jedes Land eine Stimme; im Fall der qualifizierten Mehrheitsentscheidung sind die Stimmen nach einem Verteilungsschlüssel aufgesplittet (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien je 10 Stimmen, Spanien 8 Stimmen, Belgien, Griechenland, Niederlande und Portugal je 5 Stimmen, Dänemark und Irland je 3 Stimmen und Luxemburg 2 Stimmen). Für eine qualifizierte Mehrheit sind 54 der insgesamt 76 Stimmen erforderlich.

Bis 1966 mußten alle Entscheidungen des Ministerrats einstimmig getroffen werden, um eine von allen Mitgliedern akzeptierte Basis zu schaffen. Bei nicht grundlegenden Fragen sollte eine einfache oder qualifizierte Mehrheit genügen, um den Entscheidungsprozeß nicht vollständig durch die Einstimmigkeitsklausel zu blockieren. Durch den sogenannten Luxemburger Kompromiß können die einzelnen Staaten jedoch weiterhin bei überragend wichtigen Fragen die Einstimmigkeit fordern. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 ist in zahlreichen Artikeln des EWG-Vertrags das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt worden.

Kommission

Die Kommission der EG besteht aus 17 Mitgliedern, die von den nationalen Regierungen im Einvernehmen für 4 Jahre ernannt werden. Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien entsenden jeweils 2 Mitglieder, die anderen Mitgliedstaaten jeweils ein Mitglied.

¹³¹ Die weitreichenden Befugnisse des Ministerrats stehen im Grunde in Widerspruch zu Montesquiens Prinzip der Gewaltenteilung, da das von den nationalen Exekutiven gebildete Organ legislative Kompetenzen hat, die aufgrund des prinzipiellen Vorrangs von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht die Entscheidungsfreiheit der nationalen Legislativen einschränken.

Den einzelnen Kommissaren, aus deren Mitte die nationalen Regierungen den Präsidenten und die sechs Vizepräsidenten ernennen, unterstehen insgesamt 22 Generaldirektionen mit ungefähr 12000 Beamten. Der Sitz der Kommission ist Brüssel, einige Dienststellen sind jedoch in Luxemburg.

Die Kommission kann als Exekutivgewalt der Gemeinschaft angesehen werden; sie ist ein von Weisungen unabhängiges Organ und wird deshalb auch als "Hüterin der Verträge" oder "Hüterin der Gemeinschaftsinteressen" bezeichnet. Die Kommission hat das Initiativrecht, dem Rat Vorschläge und Entwürfe über Gemeinschaftsregelungen zu unterbreiten. Außerdem hat sie die Aufgabe, die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu überwachen und auf Weisung des Rates Vorschläge auszuarbeiten. In Teilbereichen ist die Kommission für die Ausführung von Bestimmungen der EG-Verträge verantwortlich (insbesondere Haushaltsplan und Kartellrecht). Im Bereich des EGKS und im Agrarbereich hat die Kommission eine große Zahl von Rechtsetzungsbefugnissen mit unterschiedlichem Gewicht.

Europäischer Gerichtshof

Die 13 Richter des Europäischen Gerichtshofes werden von den nationalen Regierungen einvernehmlich für eine Amtszeit von 6 Jahren bestimmt. Entscheidungen fallen grundsätzlich im Plenum, jedoch sind auch Entscheidungen in den sechs Kammern (besetzt mit 3 bis 5 Richtern) zulässig. Dem Gerichtshof stehen sechs richterlich unabhängige Generalanwälte zu Seite. Der Sitz des Gerichtshofes ist Luxemburg.

Vor dem Gerichtshof werden Klagen der Kommission gegen Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen aus den Verträgen nicht nachkommen, behandelt sowie auch die Klagen von Mitgliedstaaten gegen EG-Organen. Außerdem kann vom Parlament vor dem Gerichtshof geklagt werden. Schließlich können auch Einzelpersonen sowohl gegen Organe der EG als auch gegen nationale Gesetze klagen, wenn sie gegen geltendes europäisches Recht (begründet auf die Verträge) verstoßen. Allgemein hat Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Recht.

Europäischer Rat

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission treffen sich im Europäischen Rat. Seit 1975 finden zwei bis drei Tagungen pro Jahr statt, durch die die europäische politische Zusammenarbeit gefördert werden soll. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 ist der Europäische Rat von einem informellen Gremium zu ei-

nem offiziellen Organ geworden, das gleichwertig neben den anderen vier Organen der Gemeinschaft steht. Die Aufgaben des Europäischen Rates sind vertraglich nicht festgelegt. Dem Europäischen Rat, der von den Außenministern der Mitgliedstaaten und einem Mitglied der Kommission unterstützt wird, steht der Ausschuß der Ständigen Vertreter beratend zur Seite, der die Treffen vorbereitet.

Hilfsorgane

Neben den genannten fünf Organen existieren mehrere Hilfsorgane, die die Arbeiten der Hauptorgane unterstützen.

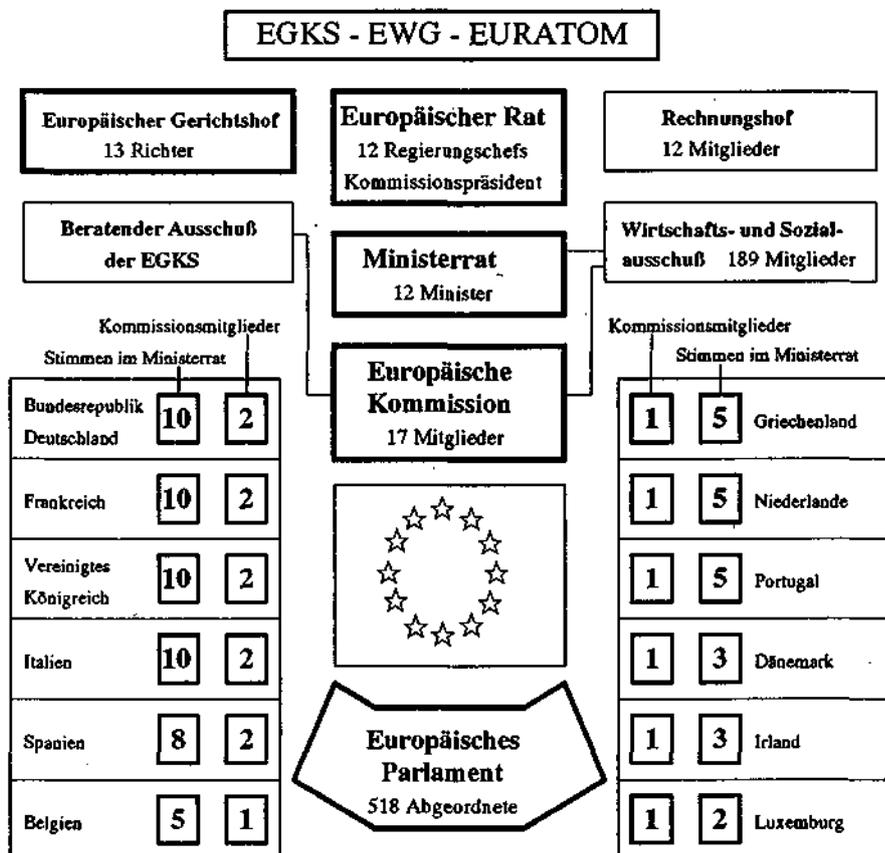
Der Europäische *Rechnungshof* mit Sitz in Luxemburg hat die Aufgabe, die Gesetzmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts zu prüfen und damit zu einer wirtschaftlichen Verwendung beizutragen.

Der *Wirtschafts- und Sozialausschuß* steht der Kommission und dem Ministerrat als beratender Ausschuß zur Verfügung. Er setzt sich zusammen aus Vertretern verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Gruppen der Mitgliedsländer.

Die *Europäische Investitionsbank* mit Sitz in Brüssel soll eine reibungslose Finanzierung der Investitionen in der Gemeinschaft sicherstellen. In ihren unabhängigen Verwaltungsorganen ist neben den Mitgliedstaaten die Kommission vertreten.

Der *Beratende Ausschuß der EGKS* wird von der Kommission in jenen Fällen angehört, in denen sie es für angebracht hält oder in denen die Anhörung vertraglich vorgeschrieben ist. Die Ausschußmitglieder sind Vertreter der Unternehmer, Arbeitgeber, Verbraucher und Händler; sie werden vom Ministerrat aufgrund von Vorschlägen der jeweiligen Interessenverbände ernannt.

Schaubild A1 — Organe der Europäischen Gemeinschaft



Quelle: Thiel (1989).

Literaturverzeichnis

1. Aufsätze und Bücher

- ALBER, Gotelind, Uwe FRITSCHKE, unter Mitarbeit von Stephan KOHLER, Energie Report Europa. Daten zur Lage. Ein Binnenmarkt für Europa? Strategien für eine europäische Energiewende. Herausgegeben vom ÖKO-Institut, Freiburg/Br., Frankfurt am Main 1991.
- ASMACHER, Christoph, Hans-Joachim SCHALK, Rainer THOSS, Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. Münster 1987.
- BASEDOW, Jürgen, "Einleitung: Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgabe". In: Jürgen BASEDOW (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, 16, Tübingen 1987, S. 1-28.
- BISH, Robert L., "Federalism: A Market Economics Perspective". Cato Journal, Vol. 7, 1987, S. 377-396.
- BLETSCHACHER, Georg, Henning KLODT, Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 177, Dezember 1991.
- , —, Strategische Handels- und Industriepolitik. Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen. Kieler Studien, 244, Tübingen 1992.
- BOTHE, Adrian, "Regionalpolitik und Marktwirtschaft". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 116-128.
- BRENNAN, Geoffrey, James M. BUCHANAN, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge 1980.
- BRETON, Albert, "A Theory of Government Grants". The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, 1965, S. 175-187.
- , "Public Goods and the Stability of Federalism". Kyklos, Vol. 23, 1970, S. 882-902.
- BUCHAN, David, Robert THOMSON, "EC asks Japan to cut exports of cars by 100,000". Financial Times vom 10.4.1992.

- BUCHANAN, James M., "Federalism and Fiscal Equity". *The American Economic Review*, Vol. 40, 1950, S. 583–599.
- , Charles J. GOETZ, "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model". *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, S. 25–44.
- , Richard E. WAGNER, "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization". In: Julius MARGOLIS (Ed.), *The Analysis of Public Output*. New York 1970, S. 139–162.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE e.V. (BDI), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik — Weichenstellung für die 90er Jahre. Köln, April 1992.
- BUSCH, Berthold, Die Verkehrspolitik der EG unter dem Einfluß der Binnenmarktvollendung. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 188, Köln 1991.
- COMMITTEE FOR THE STUDY OF ECONOMIC AND MONETARY UNION, Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Luxemburg 1989.
- DEREGULIERUNGSKOMMISSION, Markt und Wettbewerb in der Stromwirtschaft. Sonderdruck aus dem Bericht der Deregulierungskommission. Viertes Kapitel: Die Stromwirtschaft. Stuttgart 1991.
- DICKE, Hugo, Jürgen STEHN, "Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 172–182.
- , Adrian BOTHE, Hans BÖHME, Ernst-Jürgen HORN, Harmen LEHMENT, Eckhard KANTHACK, Henning SICHELSCHEIDT, Joachim ZIETZ, EG-Politik auf dem Prüfstand. Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 209, Tübingen 1987.
- DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*. New York 1957.
- , "A Theory of Bureaucracy". *The American Economic Review*, Vol. 55, 1965, S. 439–446.
- DuBOIS, Martin, "EC's New R&D Policy Draws Mixed Reactions". *The Wall Street Journal Europe* vom 23.4.1992.
- EISS, Harald, Rudolf LUKES, Hartmut PICK, Walter SCHULZ, Die Ordnung des Elektrizitätsmarktes in der Europäischen Gemeinschaft. München 1990.

- ERDMENGER, Jürgen, "Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtshofurteil vom 22. Mai 1985". In: Jürgen BASEDOW (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, 16, Tübingen 1987, S. 83–108.
- , "Die zukünftige Marktordnung im Verkehrssektor der EG". In: INSTITUT FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNSTER e.V. (Hrsg.), Der Verkehr in der Phase der Anpassung an den vollendeten Binnenmarkt der EG. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, 117, Göttingen 1989, S. 21–23.
- ESER, Thiemo W. (1989a), Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaften auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, 17, November 1989.
- (1989b), "Die Kontrolle regionaler Beihilfen im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaften". Raumforschung und Raumordnung, Vol. 47, 1989, S. 202–216.
- , "Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik in Deutschland". ETH Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), 1992, H. 108, S. 34–42.
- EURELECTRIC, "Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Stellungnahme des Europäischen Komitees Eurelectric zur Frage der Öffnung der Versorgungsnetze". Elektrizitätswirtschaft, Vol. 90, 1991, S. 627–666.
- EURO BRIEF, Informationen rund um den Binnenmarkt, "Wettbewerbs- und sozialpolitische Tendenzen". Vol. 2, 1992, Nr. 3, S. 12.
- FINANCIAL TIMES, "Brussels split on car industry training plan". 29.4.1992.
- FRANKE, Jürgen, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft. Bochumer Wirtschaftswissenschaftliche Studien, 125, 1989.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ) (a), "Chiphersteller verlangen von Bonn neue Subventionen". 25.3.1992.
- (b), "Riesenhuber: Europa braucht den eigenen Chip". 30.4.1992.

- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ) (c), "Wechselkurssicherung für Airbus ausgesetzt". 30.4.1992.
- FRANZMEYER, Fritz, Peter HRUBESCH, Bernhard SEIDEL, Christian WEISE, unter Mitarbeit von Inge SCHWEIGER, Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, Sammlung Wissenschaft und Dokumentation, Reihe Regionalpolitik und Verkehr, 17, Luxemburg 1991.
- FREY, Bruno S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München 1981.
- , Friedrich SCHNEIDER, "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States". The Review of Economics and Statistics, Vol. 60, 1978, S. 174–183.
- GIERSCHE, Herbert, "Perspektiven der Weltwirtschaft". In: Herbert GIERSCHE (Hrsg.), Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 148 (Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Travemünde 1984), Berlin 1985, S. 595–616.
- , "Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkanatz". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, 1989, S. 1–16.
- GIESEL, Harald B., "Die EG-Energiepolitik aus der Sicht der deutschen Volkswirtschaft". Glückauf, Zeitschrift für Technik und Wirtschaft des Bergbaus, Vol. 127, 1991, S. 711–715.
- GRÄBER, Heinrich, Harald SPEHL, "Die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission und ihre Bedeutung für die nationale Fördergebietsabgrenzung". In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover 1992, S. 51–69.
- GROGER, Thomas, "Die Bundesregierung besteht auf der Einrichtung eines EG-Kartellamtes". Handelsblatt vom 25./26.10.1991.
- GROSSMAN, Gene M., Elhanan HELPMAN, Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge, Mass., 1991.
- HAMILTON, Alexander, John JAY, James MADISON, The Federalist. New York, o.J.
- HAMILTON, Kerry, Transport Policy. Spicers European Policy Reports. London 1990.
- HANDELSBLATT, "Konfliktstoff Fusionskontrolle". 31.3.1992.

- HANEKLAUS, Winfried, Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Ziele, Kompetenzen und Instrumente von Gemeinschaft, Bund und Ländern nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 140, Münster 1991.
- HARTUNG, Roland, "Europäische Energiepolitik und Common Carriage (Common Carrier)". Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 13, 1990, S. 40-52.
- HAYEK, Friedrich A. von, "The Pretence of Knowledge". The Swedish Journal of Economics, Vol. 77, 1975, S. 433-442. -
- HEILEMANN, Ullrich, Onke KNIEPER, "Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für Energie auf die Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland". Zeitschrift für Energiewirtschaft, Vol. 14, 1990, S. 290-301.
- HOBBS, Thomas, Leviathan (1651). Wiederabdruck, London 1962.
- HOFFMEYER, Martin, Christiane KRIEGER-BODEN, Claus-Friedrich LAASER, Konrad LAMMERS, Monika MERZ, Struktur und Perspektiven der Wirtschaft Schleswig-Holsteins. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Sonderpublikationen, 1990.
- X
HORN, Ernst-Jürgen, Jürgen STEHN, "Mehrwertsteuerpräferenzen statt Kapitalsubventionen: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalbeihilfen in der EG". Die Weltwirtschaft, 1992, H. 2, S. 172-188.
- , —, Karl-Heinz PAQUE, Frank D. WEISS, The Competition Distortion Effects of Aid to Capital Intensive Industries. Report for the Commission of the European Communities. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Dezember 1991, unveröffentlicht.
- INTERNATIONALE TRANSPORTZEITSCHRIFT, "Die Trennung von Bahninfrastruktur und -betrieb ist beschlossen". Vol. 53, 1991, S. 2381-2382.
- JACQUEMIN, Alexis, Pierre BUIGUES, Fabienne ILZKOVITZ, Horizontale Konzentration, Fusionen und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Nr. 40, Luxemburg 1989.
- JANNOTT, Dirk, Die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Güterkraftverkehr der EG. Das Ende nationaler Verkehrsordnungen. Nomos Universitätschriften Recht, 48, Baden-Baden 1991.

JOULFAIAN, David, Michael L. MARLOW, "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data". *Southern Economic Journal*, Vol. 56, 1990, S. 1094–1102.

KERZ, Sebastian, *Bewältigung der Stahlkrisen in den USA, Japan und der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. Wirtschaftspolitische Studien aus den Instituten für Europäische Wirtschaftspolitik und für Industrie- und Gewerbepolitik der Universität Hamburg*, 83, Göttingen 1991.

KLÄTTE, Günther, *Die Auswirkungen des Wettbewerbs und des EG-Binnenmarktes auf die Sicherheit der Stromversorgung*. Essen 1988.

KLEMMER, Paul, "Harmonisierungsbedarf oder Zentralismus — zu den umweltpolitischen Kompetenzen der EG". *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Vol. 5, 1992, S. 14–19.

KLODT, Henning, *Wettlauf um die Zukunft. Technologiepolitik im internationalen Vergleich*. Kieler Studien, 206, Tübingen 1987.

—, *Europäische Integration: Welcher Spielraum bleibt für die nationale Industriepolitik?* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 392, September 1989.

—, *Strategic Trade Policy and Multinational Enterprises*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers, 492, Oktober 1991.

X —, Martin HOFFMEYER, Christiane KRIEGER-BODEN, Rüdiger SOLTWEDEL, *Forschungspolitik unter EG-Kontrolle*. Kieler Studien, 220, Tübingen 1988.

KRÄGENAU, Henry, *Stahlpolitik und Strukturanpassung in der EG-Stahlindustrie*. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, HWWA-Report, Nr. 27, Hamburg 1986.

KRIEGER, Christiane, Carsten S. THOROE, Wolfgang WESKAMP, *Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft*. Kieler Studien, 194, Tübingen 1985.

KRIEGER-BODEN, Christiane, "Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 82–96.

LAASER, Claus-Friedrich, *Rentseeking im deutschen Verkehrswesen*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 177, Juni 1983.

—, *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 236, Tübingen 1991.

- LAMMERS, Konrad, "Die Bund-Länder-Regionalförderung — Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61–81.
- , Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. Kie-ler Studien, 224, Tübingen 1989.
- X —, "Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Bin-
nenmarkt?" In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDES-
PLANUNG (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur euro-
päischen Integration. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover
1992, S. 70–82.
- LUCAS, Robert E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development". Jour-
nal of Monetary Economics, Vol. 22, 1988, S. 3–42.
- LUCKENBACH, Helga, Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik.
München 1986.
- , Effizienzprobleme weltwirtschaftlicher Organisationen. Gießener Arbeits-
kreis für Wirtschaftspolitische Studien, Diskussionsbeiträge, 2, Gießen
1988.
- MARLOW, Michael L., "Fiscal Decentralization and Government Size". Pub-
lic Choice, Vol. 56, 1988, S. 259–269.
- MIESZKOWSKI, Peter, George R. ZODROW, Taxation and the Tiebout Mo-
del: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and
Property Taxes. The Journal of Economic Literature, Vol. 27, 1989,
S. 1098–1146.
- MOLLE, Willem, Ricardo CAPPELIN (Eds.), Regional Impact of Community
Policies in Europe. Aldershot 1988.
- MONOPOLKOMMISSION, Konzeption einer europäischen Fusionskontrolle.
Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 24b Abs. 5 Satz 4
GWB. Baden-Baden 1989.
- MÜLLER-GRAFF, Peter C., "Der völkerrechtliche Rahmen der europäischen
Integration unter besonderer Beachtung des Verkehrs". In: IG AIESEC
Dresden, Hochschule für Verkehrswesen "Friedrich List", Technische Uni-
versität Dresden (Hrsg.), Verkehrsmarkt Europa. Tendenzen — Problemfel-
der — Lösungskonzepte. Internationales Seminar 8.–10. Mai 1991, Dresden
1991, S. 8–24.
- MUSGRAVE, Richard A., The Theory of Public Finance. New York 1959.

- NELSON, Michael A., "Searching for Leviathan: Comment and Extension". *The American Economic Review*, Vol. 77, 1987, S. 198–204.
- NEU, Axel D., Die künftige Rolle der Steinkohle in der Energieversorgung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 70, August 1980.
- , "Subventionen im deutschen Steinkohlenbergbau". *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, Vol. 11, 1987, S. 159–174.
- , Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Energiewirtschaft. Analyse und Bewertung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 179/180, Februar 1992.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, "Wider eine dirigistische EG-Industriepolitik". 4.3.1992.
- NISKANEN, William A., Jr., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago 1971.
- OATES, Wallace E., *Fiscal Federalism*. New York 1972.
- , "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism". In: Wallace E. OATES (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington 1977, S. 3–20.
- , "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *The American Economic Review*, Vol. 75, 1985, S. 748–757.
- OLSON, Mancur, Jr., "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *The American Economic Review*, Vol. 59, 1969, S. 479–487.
- , *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven 1982.
- , "Economic Nationalism and Economic Progress". *World Economy*, Vol. 10, 1987, S. 241–264.
- , Richard ZECKHAUSER, "An Economic Theory of Alliances". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, 1966, S. 266–279.
- ORZECZOWSKI, William, "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence". In: Thomas E. BORCHERDING (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham 1977, S. 229–259.

- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso, *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*. Wiesbaden 1988.
- PAQUE, Karl-Heinz, *Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit*. Kieler Studien, 203, Tübingen 1986.
- , Rüdiger SOLTWEDEL et al., *Shaping Factors in the Post-1992 Period. Final Report for the Cellule de Prospective of the Commission of the European Communities*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Mai 1992, unveröffentlicht.
- PARKINSON, C. Northcote, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. New York 1957.
- PAULY, Mark V., "Optimality, 'Public' Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis". *Journal of Political Economy*, Vol. 78, 1970, S. 572–585.
- , "Income Redistribution as a Local Public Good". *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, S. 35–58.
- PESTIEAU, Pierre, "The Optimality Limits of the Tiebout Model". In: Wallace E. OATES (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington 1977, S. 173–186.
- PICK, Hartmut, "Report. Europäische Energiewirtschaft. Energiekompetenz der Europäischen Gemeinschaft — Beschluß der bundesdeutschen Wirtschaftsministerkonferenz". *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, Vol. 15, 1991, S. 142.
- RASMUSEN, Eric, *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford 1989.
- ROMER, Paul M., "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, Vol. 94, 1986, S. 1002–1037.
- , "Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?". *The American Economic Review*, Vol. 80, 1990, S. 97–103.
- ROSENSCHON, Astrid, *Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland — Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 482, August 1991.

- ROTHENBERG, Jerome, "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government". In: Julius MARGOLIS (Ed.), *The Analysis of Public Output*. New York 1970, S. 31–64.
- SABATHIL, Gerhard, Maria SABATHIL, *Förderprogramme der EG 1990/91*. 3. Aufl., Bonn 1990.
- SAFARIAN, Albert E., "Foreign Direct Investment and International Co-Operative Agreements: Trends and Issues". In: Hans-Eckart SCHARRER (Ed.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. Hamburg 1992, in Vorbereitung.
- SAMUELSON, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economic and Statistics*, Vol. 36, 1954, S. 387–389.
- SANDLER, Todd, "Pareto Optimality, Pure Public Goods, Impure Public Goods and Multiregional Spillovers". *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 22, 1975, S. 25–38.
- , Richard SHELTON, "Fiscal Federalism, Spillovers and the Exports of Taxes". *Kyklos*, Vol. 25, 1972, S. 736–753.
- SCHELLING, Thomas C., "Self-Command in Practice, in Policy, and in a Theory of Rational Choice". *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 74, 1984, S. 1–11.
- SCHINA, Despina, *State Aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*. Oxford 1987.
- SCHMIDT, Ingo, "The New EEC Merger Control System". In: Hans-Eckart SCHARRER (Ed.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. Hamburg 1992, in Vorbereitung.
- SCHONEWEG, Egon, "Die Regionalpolitik der EG zwischen europäischem Finanzausgleich und Mittel für den Wandel der Industriestruktur". In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover 1992, S. 1–21.
- SCHRADER, Jörg-Volker, *EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 143, September 1988.
- , "EC-Agricultural and Regional Policy — Consistent Interventions of Cumulative Inconsistencies?". *Intereconomics*, Vol. 24, Juli/August 1989, S. 167–173.

SCHÜTTE, Matthias, "Richtlinienvorschlag für Elektrizität im Rahmen des EWG-Vertrages. Vereinbarkeit mit bestehendem EG-Kompetenzrahmen und Grundrechten der Unternehmen". *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Vol. 42, 1992, S. 258–261.

SCHULER, Richard E., "The Interaction Between Local Government and Urban Residential Location". *The American Economic Review*, Vol. 64, 1974, S. 682–696.

SCOTT, Anthony, "A Note on Grants in Federal Countries". *Economica*, Vol. 17, 1950, S. 208–217.

—, "The Economic Goals of Federal Finance". *Public Finance*, Vol. 19, 1964, S. 241–288.

SEEFELD, Horst, "Gemeinsamer Markt und gemeinschaftliche Verkehrspolitik". *Die Neue Gesellschaft*, Vol. 31, 1984, S. 319–323.

SEIDENFUS, Hellmuth St., "Der europäische Binnenmarkt im Verkehr — Marktordnungspolitische und infrastrukturelle Schranken für Drittländer?". In: INSTITUT FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNSTER e.V. (Hrsg.), *Die Anbindung europäischer Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, 125, Göttingen 1991, S. 7–30.*

SIEBERT, Horst, *Economics of the Environment: Theory and Policy*. 2., rev. und erw. Aufl., Berlin 1987.

—, *The Completion of the Internal Market*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Symposium 1989, Tübingen 1990.

— (1991a), *The New Economic Landscape in Europe*. Oxford 1991.

— (1991b), "Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Zentralisierung oder Dezentralisierung?". Beihefte der Konjunkturpolitik, *Umweltschutz. Herausforderungen und Chancen für die Wirtschaft*, 1991, H. 38, S. 9–25. (Wiederabgedruckt in: *Kiel Reprints*, 27, 1991).

X → Michael J. KOOP, "Institutional Competition. A Concept for Europe?". *Aussenwirtschaft*, Vol. 45, 1990, S. 439–462. (Wiederabgedruckt in: *Kiel Reprints*, 24, 1990).

SINN, Stefan, *The Taming of Leviathan: Competition among Governments*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 433, August 1990.

- SOLOW, Robert M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, 1956, S. 65–94.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 129–145.
- , Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- , Adrian BOTHE, Reinhard HILGART, Christiane KRIEGER-BODEN, Konrad LAMMERS, *Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Theoretische Analysen und Fallbeispiele*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Sonderpublikationen, 1988.
- SPIEKERMANN, Bernd, "Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik unter EG-Rahmenbedingungen". In: *AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG* (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover 1992, S. 36–43.
- , Viktor Freiherr von MALDNIS, August ORTMAYER, Franz SCHUSTER, Josef OLBRICH, *Europäische Regionalpolitik. Empfehlungen zur Weiterentwicklung*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Institut für Kommunalwissenschaften, Köln 1988.
- STARBATTY, Joachim, Uwe VETTERLEIN, *Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden 1990.
- STOLPE, Michael, *Ansätze der neuen Wachstumstheorie — ein Literaturüberblick*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 508, Februar 1992.
- STOTZ, Rüdiger, *Die EGKS-Stahlkrise im Lichte der Wirtschaftsverfassung des EGKS-Vertrages*. Baden-Baden 1983.
- TANNER, Egon, *Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen*. Bonn 1982.
- THIEL, Elke, *Die Europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union*. 4. Aufl., München 1989.
- TIEBOUT, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, S. 416–424.
- TÖDTLING-SCHÖNHOFER, Herta, "Beihilfenkontrolle im Rahmen der EG-Wettbewerbsregeln mit besonderer Berücksichtigung der Beihilfen der Regionalpolitik". ETH Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landespla-

- nung, Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), 1992, H. 108, S. 50–56.
- TOMANN, Horst, "Die neue EG-Stahlmarktordnung: Einstieg in die Liberalisierung?". *Wirtschaftsdienst*, Vol. 65, 1985, S. 619–625.
- TSOUKALIS, Loukas, Robert STRAUSS, "Community Policies on Steel 1974–1982: A Case of Collective Management". In: Yves MENG, Vincent WRIGHT (Eds.), *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974–1984)*. Berlin 1987, S. 186–221.
- VAUBEL, Roland, "Von der normativen zu einer positiven Theorie der internationalen Organisationen". In: Herbert GIERSCHE (Hrsg.), *Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 148 (Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Travemünde 1984)*, Berlin 1985, S. 403–421.
- VEREINIGUNG INDUSTRIELLE KRAFTWIRTSCHAFT (VIK), Dokumentation "Durchleitung als Wettbewerbsinstrument in der Stromversorgung". VIK Bericht, Nr. 200, Essen 1991.
- VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 16, Bonn, 12.2.1992, S. 113–184.
- VOGEL, Hans-Josef, *Wettbewerb und Regulierung im Bereich der leitungsgelassenen Energieversorgung — Internationale Erfahrungen und Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland*. Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik e.V., Bonn 1986.
- WANIEK, Roland W. (1992a), "Ordnungspolitische Elemente und Defizite der europäischen Regionalpolitik". *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 1992, Nr. 51, S. 19–24.
- (1992b), *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft — eine kritische Bestandsaufnahme*. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum 1992.
- WEFERS, Angela, "Die EG braucht ein Kartellamt". *Börsen-Zeitung* vom 20.9.1991.
- WEIDENFELD, Werner, "Einführung: Verkehrspolitik im Europa von morgen". In: BERTELSMANN-STIFTUNG (Hrsg.), *Europäische Verkehrspolitik — Wege in die Zukunft. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas*. Grundlagen, 8, Gütersloh 1992, S. 11–26.

- WEISS, Frank D., Bernhard HEITGER, Karl-Heinz JÜTTEMEIER, Grant KIRKPATRICK, Gernot KLEPPER, Trade Policy in West Germany. Kieler Studien, 217, Tübingen 1988.
- WILLEKE, Rainer, "Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 58, 1987, S. 71-99.
- WILLIAMSON, Oliver E., The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J., 1964.
- WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG STAHL (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der Stahlindustrie 1991. Düsseldorf 1991.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (BMV) — GRUPPE VERKEHRSWIRTSCHAFT, "Kabotage im Straßengüterverkehr". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 61, 1990, S. 3-14.
- YUILL, Douglas, Kevin ALLEN, John BACHTLER, Keith CLEMENT, Fiona WISHLADE (Eds.), European Regional Incentives, Vol. 11. University of Strathclyde, The European Policies Research Centre, London 1991.
- ZAX, Jeffrey S., "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?". The American Economic Review, Vol. 79, 1989, S. 560-567.
- ZIMMERMANN, Horst, "EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik". Wirtschaftsdienst, Vol. 66, 1986, S. 92-97.

2. Amtliche Quellen

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABl.) (a), Mitteilungen und Bekanntmachungen. Luxemburg, versch. Jgg.
- (b), Rechtsvorschriften. Luxemburg, versch. Jgg.
- BUNDESMINISTER FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE (BMFT), Faktenbericht 1990 zum Bundesbericht Forschung 1988. Bonn 1990.
- BUNDESREGIERUNG, Deutsches Memorandum zur Europäischen Forschungspolitik. Bonn 1992, unveröffentlicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Das energiepolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung. Energiepolitik für das vereinte Deutschland. Bundestags-Drucksache 12/1799 vom 11.12.1991, Bonn 1991.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), Haushaltsvademecum der Gemeinschaften. Ausgabe 1989. Luxemburg 1989.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (EIB), Jahresbericht. Luxemburg 1990.

EUROPÄISCHER FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG (EFRE), Elfter Jahresbericht. Brüssel 1985.

EUROPE, Agence Internationale D'Information Pour La Presse, European Commission Guidelines On The Future Of The ECSC Treaty (Which Expires In The Year 2002). Europe Documents, 1704, Luxemburg, 10. April 1991.

FACHGRUPPE REGIONALE ENTWICKLUNG DER BERATENDEN VERSAMMLUNG ZUR VERTRETUNG VON WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT, Staatliche Finanzhilfen für die regionale Entwicklung. Informationsbericht. Berichterstatter: Paul Broicher. Brüssel 1986.

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (EuGH), Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Luxemburg 1973.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOM) (a), Bericht der Arbeitsgruppe von Experten der Mitgliedstaaten über den Einsatz ökonomischer und steuerlicher Instrumente in der EG-Umweltpolitik. Brüssel 1990.

— (b), Bericht über die Wettbewerbspolitik. Brüssel, versch. Jgg.

— (c), Der Binnenmarkt für Energie: Arbeitsdokumente der Kommission. Dokumente. Luxemburg, 2.5.1988, KOM (88) 238 endg.

— (d), Chronik der Europäischen Gemeinschaft 1957–1987. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/87, Luxemburg 1987.

— (e), Energie in der Europäischen Gemeinschaft. Reihe Europäische Dokumentation, 7/1990, 4. Ausg., Luxemburg 1990.

— (f), Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1967. Brüssel 1968.

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOM) (g),**
 Die europäische Automobilindustrie: Situation und vorrangige Aktionen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß. Luxemburg, 8.5.1992, KOM (92) 166 endg.
- (h), Die europäische Elektronik- und Informatikindustrie: Situation, Chancen und Risiken, Aktionsvorschläge. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/91, Luxemburg 1991.
 - (i), Die europäische Luftfahrtindustrie: Bestandsaufnahme und mögliche Gemeinschaftsaktionen. Mitteilung der Kommission an den Rat. Luxemburg, 29.4.1992, KOM (92) 164 endg.
 - (j), Die europäische Verkehrspolitik in der Perspektive 1992. Stichwort Europa, Nr. 9, Luxemburg 1990.
 - (k), Forschungs- und Technologieförderung der EG. Das 3. Rahmenprogramm 1990–1994. Luxemburg 1991.
 - (l), Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Mineralöle. (Von der Kommission vorgelegt). Dokumente. Luxemburg, 19.12.1989, KOM (89) 526 endg.
 - (m), Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/91, Luxemburg 1991.
 - (n), Jahreswirtschaftsbericht 1989–1990. Brüssel 1989.
 - (o), Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen im Gemeinschaftsrecht. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/90, Luxemburg 1990.
 - (p), "Koordination der Strukturpolitik". Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Vol. 24, 1991, Nr. 6, S. 51–52.
 - (q), Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft. Brüssel 1989.
 - (r), Neue energiepolitische Ziele für die Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat. Dokumente. Luxemburg, 28.5.1985, KOM (85) 245 endg.
 - (s), Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft. 3. periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Dokumente. Luxemburg 1987.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOM) (t),
Überprüfung der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten durch die Kommission — wichtigste Ergebnisse: die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1995. Mitteilung der Kommission an den Rat. Dokumente. Luxemburg, 3.5.1988, KOM (88) 174/I und II Rev. endg.

- (u), Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (Mailand 28.–29.6.1985). Dokumente. Luxemburg, 14.6.1985, KOM (85) 310 endg.
- (v), Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/92, Luxemburg 1992.
- (w), Generaldirektion Energie, Task Force 1: Integration der Gemeinschaft, Vollendung des Binnenmarktes, Vollendung des Binnenmarktes für Elektrizität und Gas. Brüssel, 21.1.1992.
- (x), Generaldirektion Regionalpolitik, Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Luxemburg 1991.
- (y), Generaldirektion Regionalpolitik, Die Regionen in den 90er Jahren. 4. periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Luxemburg 1991.
- (z), Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Nr. 42, Luxemburg 1989.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (a), The Measurement of Scientific and Technological Activities. Frascati Manual 1980. Paris 1981.

- (b), National Accounts, Vol. II. Paris, lfd. Jgg.
- (c), Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change: Summary and Conclusions. Paris 1982.

REGIERUNGSKOMMISSION BUNDESBAHN, Bericht der Regierungskommission Bundesbahn. Bonn, Dezember 1991.

STATISTISCHES AMT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (EUROSTAT) (Hrsg.) (a), Energie. Statistisches Jahrbuch 1989. Luxemburg 1991.

STATISTISCHES AMT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
(EUROSTAT) (Hrsg.) (b), Energiepreise — eine Übersicht über die
Verbraucherpreise für Gas, Elektrizität, Erdölprodukte und Kohle in der
Gemeinschaft bis Juli 1990. Luxemburg 1991.

— (c), Öffentliche Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Luxem-
burg, lfd. Jgg.

UNITED NATIONS/ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UN/ECE),
Annual Bulletin of Electric Energy Statistics for Europe, Vol. 35. New York
1990.

—, Annual Bulletin of Gas Statistics for Europe, Vol. 35. New York 1991.