

Lammers, Konrad

Working Paper

Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?

HWWA Discussion Paper, No. 75

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1999) : Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?, HWWA Discussion Paper, No. 75, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19178>

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.

Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?

Konrad Lammers

HWWA-Diskussionspapier

75

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

1999

ISSN 1432-4458

Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?

Konrad Lammers

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg
Öffentlichkeitsarbeit
Neuer Jungfernstieg 21 • 20347 Hamburg
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/35 19 00
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de/>

Konrad Lammers
Telefon: 040/428 34 268
e-mail: lammers@hwwa.de

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	7
Abstract	7
1. Einleitung	9
2. Nationen verlieren Kompetenzen an europäische Institutionen	10
3. Regionen gewinnen an Bedeutung für Strukturwandel und Wachstumsprozesse	14
4. Diskrepanz zwischen ökonomischer und institutioneller Bedeutung von Regionen	19
5. Die Zukunft der nationalen Ebene - einige Einschätzungen und Bewertungen	22
Literaturverzeichnis	28

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Schaubild 1:	Finanzwirtschaftliche Bedeutung der vier Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland (Anteile am Ausgabenvolumen in vH)	13
Schaubild 2:	Einwohner (in Tsd.) in den EU-Mitgliedsländern sowie in den deutschen Bundesländern 1997	25

Zusammenfassung

Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?

Im Zuge der europäischen Integration haben die nationalen Regierungen Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben. Die Folge ist, daß die ökonomische Entwicklung in der EU mehr und mehr von wirtschaftsräumlichen Faktoren anstatt von administrativen nationalen Unterschieden bestimmt wird. Der gestiegenen Bedeutung wirtschaftsräumlicher Faktoren müßte durch mehr gesetzgebende und administrative Kompetenzen regionaler Gebietskörperschaften entsprochen werden. Regionale Gebietskörperschaften in der EU sind in den letzten Jahren allerdings kaum substantiell gestärkt worden. Die Gestaltungskraft der nationalen Ebene ist nach wie vor groß, und es ist noch ein langer Weg, bis ein "Europa der Regionen" entstanden sein wird.

Abstract

European Integration and Regional Development - What Functions has the National Level?

In the course of European integration national states have lost regulative competence to European authorities. Consequently, regional factors have gained in importance for economic development. The location of firms and persons depends more and more on regional factors rather than national differences. The increased importance of regional factors requires a corresponding increase in the legislative and administrative power of regional authorities. However, regional authorities in Europe have not been strengthened substantially in recent years. The power of national authorities is still great and there is still a long way to go to a "Europe of Regions".

1. Einleitung

Im Zuge der europäischen Integration gerät die nationale Ebene, so scheint es, von zwei Seiten unter Druck. Auf der einen Seite müssen die Nationalstaaten Kompetenzen an die supranationale Ebene abgeben. Das jüngste, sehr gravierende Beispiel dafür ist die Abgabe der nationalen Kompetenzen in der Geldpolitik an die europäische Zentralbank. Es gibt Stimmen, die eine weitere Zentralisierung für wünschenswert halten. Weil, so wird argumentiert, die supranationale Ebene Kompetenzen in der Geldpolitik erhalten habe, sei es erforderlich, auch andere wirtschaftspolitische Bereiche wie z.B. die Beschäftigungspolitik oder auch die Steuer- und Sozialpolitik zu vereinheitlichen. Auf der anderen Seite verliert die nationale Ebene deshalb an Einfluß, weil nationale Grenzen ihre Bedeutung innerhalb des Integrationsraumes verlieren. Die ökonomische Integration innerhalb der Europäischen Union vollzieht sich dadurch, daß Güter, Dienstleistungen, Informationen und Kapital ungehindert von einem Land in andere Länder strömen und die Menschen frei ihren Wohn- und Arbeitsort wählen dürfen. In welchem Umfang und in welcher Qualität wo wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden, wird immer weniger durch administrative nationale Unterschiede bestimmt, sondern mehr und mehr durch die ökonomischen Standortgegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union. Die regionalen Bedingungen, befreit von verzerrenden Einflüssen der nationalen Standortpolitik, gewinnen an Bedeutung für Standortentscheidungen der Wirtschaftssubjekte. Hieraus wird vielfach gefordert, regionalen Gebietskörperschaften größere standortpolitische Kompetenzen zu verleihen. Es gelte, ein "Europa der Regionen" zu schaffen. Die nationale Ebene scheint also im Zuge des europäischen Integrationsprozesses an Bedeutung zu verlieren, sowohl durch Zentralisierungstendenzen hin zur europäischen als auch durch Dezentralisierungsbestrebungen hin zur regionalen Ebene ("Sandwichthese"; Zimmermann 1990).¹

Im folgenden wird zunächst aufgezeigt, inwieweit die Entscheidungsspielräume der nationalen Ebene durch die Übertragung von Kompetenzen auf europäische Institutionen zurückgegangen sind. Dann wird dargelegt, daß die Bedeutung von regionalen Standortgegebenheiten und Wirkungszusammenhängen für Wachstumsprozesse und zur Bewältigung des Strukturwandels im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung gestiegen ist. Anschließend wird untersucht, ob dem ökonomischen Bedeutungszuwachs von Regionen durch eine Abgabe von nationalen Kompetenzen an die re-

1 Dieser These ist Zimmermann (1990) schon einmal für die Bundesrepublik Deutschland nachgegangen. Er hat die Gültigkeit dieser These damals in bezug auf eine Gewichtsverschiebung zwischen Bund und Ländern zu Lasten des Bundes zurückgewiesen.

gionale Ebene auch politisch entsprochen worden ist. Abschließend wird diskutiert, wie sich das Gewicht der nationalen Ebene vermutlich in Zukunft entwickeln wird und welche Rolle die nationale Ebene im Verhältnis zur europäischen und regionalen Ebene im Zuge des weiteren europäischen Integrationsprozesses spielen sollte.

2. Nationen verlieren Kompetenzen an europäische Institutionen

Im Zuge der verschiedenen Schritte der Europäischen Integration hat die nationale Ebene zweifellos Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben.²

Im EWG-Vertrag von 1957 stand die Schaffung einer Zollunion und darüber hinaus eines gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Personen und - in eingeschränkter Form - auch für Kapital im Vordergrund. Folgerichtig ging die Kompetenz in der Handelspolitik auf die EG-Ebene über. Um zu verhindern, daß der innergemeinschaftliche Handel durch nationalstaatliche Interventionen verzerrt und damit die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedsländern unterlaufen wurde, unterliegt die Kontrolle nationaler Beihilfen seitdem der europäischen Ebene. Die EU-Ebene erhielt generell die Kompetenz, Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um den gemeinsamen Markt zu errichten. (Art. 100 EG-Vertrag). Die einzelnen Bereiche, in denen supranationalen Institutionen Befugnisse eingeräumt wurden, sind im EWG-Vertrag enumerativ aufgeführt. Darüber hinaus gab der EWG-Vertrag der Gemeinschaft aber auch ein Recht auf Tätigwerden in solchen Bereichen, für die zwar im Vertrag explizit keine Befugnisse vorgesehen sind, die aber zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes erforderlich erscheinen (sogenannte "Generalmächtigung" oder "Ermächtigung zur Kompetenzabrundung" nach Art. 235 EG-Vertrag). Neben Kompetenzen, um Zollunion und gemeinsamen Markt zu realisieren, sah der EWG-Vertrag aber auch schon Befugnisse für die supranationale Ebene in anderen Bereichen vor (Agrarpolitik und Verkehrspolitik). Insbesondere in der Agrarpolitik sind die Kompetenzen auf der supranationalen Ebene schnell und massiv wahrgenommen worden.

Die Einheitliche Europäische Akte, die 1987 in Kraft trat, erweiterte die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes sowie das Feld der Mehrheitsbeschlüsse des Rates und etablierte das Gericht Erster Instanz. Das zentrale inhaltliche Anliegen der Einheitlichen Europäischen Akte war die Vollendung des Binnenmarktes. Dazu wurde das Integrationskonzept erweitert. Neben der Harmonisierungsstrategie nach Art. 100 EG-Vertrag,

2 Vgl. zum folgenden auch Kösters (1998) sowie Vedder (1992).

nach der bis dahin auf der Gemeinschaftsebene die Rechtsangleichung erfolgt war, wurde das Ursprungslandprinzip zugelassen (Art. 100b EG-Vertrag). Das Ursprungslandprinzip gab der weiteren ökonomischen Integration neue Schubkraft, ohne daß die Regelungskompetenz der supranationalen Ebene im einzelnen ausgedehnt werden mußte. Allerdings erweiterte die Einheitliche Europäische Akte die Regelungsbefugnis europäischer Institutionen vornehmlich in solchen Bereichen, die nicht notwendigerweise mit dem Funktionieren des einheitlichen Binnenmarktes begründet werden können, so z.B. in den Bereichen Arbeitsumwelt, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung und Entwicklung sowie Umwelt, wengleich dadurch zum Teil nur das kodifiziert wurde, was gestützt auf andere Rechtsgrundlagen des EWG-Vertrages, insbesondere die Generalermächtigung, bereits zuvor praktiziert worden war. Insbesondere im Bereich "wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" wurden in der Folgezeit die Kompetenzen durch die Gemeinschaftsebene in großem Umfang wahrgenommen. Die Strukturfonds wurden erheblich aufgestockt und die Fördermaßnahmen und -programme deutlich ausgeweitet. Die Beihilfenkontrolle wurde zunehmend dazu genutzt, Ziele zu erreichen, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Binnenmarktes nicht notwendig waren oder sogar im Widerspruch dazu standen. Sie wurde immer stärker in den Dienst der regionalen Kohäsion gestellt anstatt zu gewährleisten, daß Beihilfen die Handelsströme zwischen den Mitgliedsländern nicht verzerren.³

Der 1992 in Maastricht unterzeichnete "Vertrag über die Europäische Union" entzog durch die Schaffung einer Währungsunion den Nationalstaaten die Kompetenz in der Währungs- und Geldpolitik. Im Bereich der Sozialpolitik wurden die schon bestehenden Kompetenzen der EU erweitert, wengleich hiervon das Vereinigte Königreich ausgenommen blieb. Aber auch darüber hinaus schuf der Maastrichter Vertrag eine Reihe neuer Kompetenzen für die europäische Ebene. Die EU erhielt Kompetenzen in der Visapolitik, der Industriepolitik, für transeuropäische Netze, Bildung und Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Verbraucherschutz, Energie, Katastrophenschutz, Reiseverkehr sowie im Gesundheitsschutz. Diese neuen Aufgaben sind dadurch gekennzeichnet, daß sie für das Funktionieren des Binnenmarktes in aller Regel nicht notwendig sind. Es sind vielmehr Kompetenzen für Regelungen und Interventionen allgemeiner politischer Natur zur Verfolgung von Zielen außerhalb der ökonomischen Integration.

Durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 erhielt die europäische Ebene schließlich auch Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik. Das in den EG-Vertrag

3 Vgl. zur Bewertung der Rolle der Beihilfenkontrolle im Integrationsprozeß Soltwedel et al. (1988, S. 37-52), Lammers (1992) sowie Laaser, Soltwedel et al. (1993, S. 67-72).

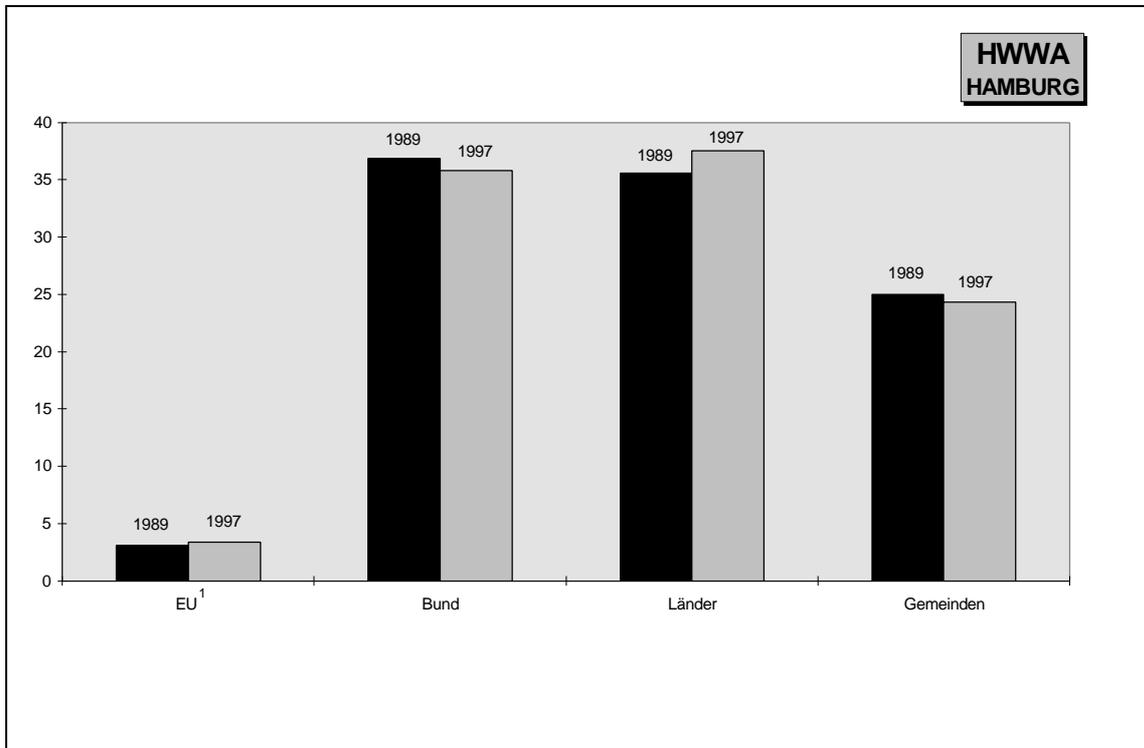
aufgenommene Beschäftigungskapitel sieht vor, daß eine koordinierte Beschäftigungspolitik in der Union zu verfolgen sei. Dazu werden vom Ministerrat beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet, die die Mitgliedsländer umsetzen müssen. Außerdem kann die EU beschließen, mit eigenen finanziellen Mitteln neben den Mitgliedsländern beschäftigungspolitisch aktiv zu werden.

Die Nationalstaaten haben also im Zuge der verschiedenen Stufen der europäischen Integration Kompetenzen in erheblichem Umfang an die supranationale Ebene abgegeben. Im Ergebnis hat die europäische Ebene heute die Primärkompetenz in der Zoll- und Handelspolitik, der Binnenmarktpolitik, der Verkehrspolitik, der Agrar- und Fischereipolitik, der Umweltpolitik, der Geld- und Währungspolitik, der Kohle- und Stahlpolitik sowie in Fragen der Atomenergie. Zwar liegt für die meisten Politikbereiche die Primärkompetenz immer noch bei den Mitgliedsstaaten, aber es gibt kaum noch einen Bereich, in dem nicht auch der EU-Ebene z.T. sehr weitreichende Kompetenzen zustehen wie in der Arbeits- und Sozialpolitik, der FuE-Politik, der Industriepolitik sowie der Struktur- und Regionalpolitik (Kösters 1998, S. 9).

Angesichts der Fülle der Kompetenzen, die die EU-Ebene inzwischen wahrnimmt, ist erstaunlich, daß erstens die finanzwirtschaftliche Bedeutung der EU-Ebene gering ist und daß zweitens diese im Zeitablauf auch nur sehr geringfügig zugenommen hat (vgl. Schaubild 1). Die Ausgaben des Bundes sind 11 bis 12mal so hoch wie diejenigen, die die Bundesrepublik an den Haushalt der Europäischen Union leistet.⁴ Auch könnte man argumentieren, daß dem Haushalt der europäischen Ebene nahezu alle Elemente fehlen, die man von einem Haushalt der zentralen Ebene in einem Bundesstaat erwarten würde. Es gibt keine eigene Steuerhoheit, vielmehr wird der Haushalt, abgesehen von Zolleinnahmen, durch Umlagen der Mitgliedsländer finanziert. Es fehlen auch Ausgabepositionen, die für einen Zentralstaat typisch sind wie solche für Verteidigung und interpersonelle Umverteilung. Statt dessen dominieren die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik. Allein die Ausgaben für die Strukturfonds würde man nach herkömmlichen Maßstäben im zentralen Budget erwarten (Zimmermann 1996, S. 46).

4 Würde man auf die Leistungen der Union abstellen, die auf die Bundesrepublik entfallen, wäre der Anteil aufgrund der Nettozahlerposition Deutschlands noch geringer.

Schaubild 1: Finanzwirtschaftliche Bedeutung der vier Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland (Anteile am Ausgabenvolumen in vH)



¹ Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an den Haushalt der Europäischen Union. Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik, Februar 1999 und Monatsbericht, März 1999.

Den EU-Haushalt und die Mitgliedsstaaten unter dem Blickwinkel einer föderal aufgebauten Union mit einer zentralen Ebene zu betrachten, entspricht allerdings nicht der tatsächlichen Verfaßtheit der Europäischen Union. Die Mitgliedsländer haben sich einige Institutionen auf der europäischen Ebene geschaffen, die bestimmte Aufgaben erfüllen sollen. Wichtige Entscheidungen werden im Ministerrat, der Vertretung der nationalen Regierungen getroffen. Die Staatlichkeit der Mitgliedsländer ist bislang nicht in Frage gestellt (Weidenfeld et al. 1995, S. 20), und die Zentralisierung politischer Entscheidungen in der EU ist noch weit geringer als in deren großen Mitgliedsstaaten selbst oder in den USA (Apolte 1996, S. 187-189). Dennoch hat die nationale Ebene zweifellos viele Kompetenzen im Zuge der europäischen Integration abgegeben, wie zuvor gezeigt wurde. Zum Teil ist dies die logische Folge des Zieles, einen gemeinsamen Markt zu realisieren. Aber es sind auch deutlich mehr Kompetenzen an die europäische Ebene abgetreten worden oder werden von ihr wahrgenommen, als es das Ziel, einen gemeinsamen Markt zu errichten, erfordert hätte. Dies ist zum Teil auf die verfolgte Integrationsstrategie zurückzuführen. So hätte eine konsequente und frühzeitige Anwendung des Ur-

sprungslandprinzips den Erlaß von länderübergreifenden Harmonisierungsvorschriften durch EU-Institutionen vielfach überflüssig gemacht. Die Nationalstaaten hätten weiterhin die Regelungsbefugnis gehabt und hätten selbst entscheiden können, ob sie es bei den bisherigen Regelungen belassen oder die anderer Mitgliedsländer übernehmen. Außerdem wurde die Generalermächtigung nach Art. 235 EG-Vertrag oft dazu genutzt, um auch Kompetenzen supranational wahrzunehmen, die im EG-Vertrag selbst nicht genannt sind (Weidenfeld et al. 1995, S. 21). Schließlich hat die europäische Ebene von Anfang an auch Kompetenzen erhalten, die nicht mit der Schaffung einer Zollunion oder einem gemeinsamen Markt begründet werden können wie z.B. in der Agrarpolitik. Mit dem Maastrichter Vertrag sind ebenfalls ganz explizit Kompetenzen auf die supranationale Ebene verlagert worden, die nicht der ökonomischen Integration dienen. Dies kann man als Einstieg in die Schaffung einer politischen Union werten.⁵

3. Regionen gewinnen an Bedeutung für Strukturwandel und Wachstumsprozesse

Die nationale Ebene hat Gestaltungskraft in der Standortpolitik verloren, weil sie Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben hat. Die Abgabe von nationalen Kompetenzen an die europäische Ebene bedeutet gleichzeitig, daß räumlichen Faktoren ein größeres Gewicht für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse zukommt. Wenn der grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungshandel ohne Behinderungen möglich ist, Niederlassungsfreiheit herrscht und die Produktionsfaktoren zwischen den Mitgliedsländern frei strömen können, dann gewinnen regionale Standortgegebenheiten an Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Binnenmarktes. Regionen gewinnen also durch den europäischen Integrationsprozeß an Bedeutung, weil Unternehmen und Arbeitskräfte, insbesondere hochqualifizierte, ihre Standortentscheidungen mehr und mehr nach regionalen Gegebenheiten treffen, die über nationale Grenzen hinweg unionsweit miteinander verglichen werden. Die Abgabe nationaler Kompetenzen impli-

5 Bei einer Bewertung der Abgabe von Kompetenzen an und deren Wahrnehmung durch europäische Institutionen ist zu berücksichtigen, daß die ökonomische Integration wohl immer auch als ein Vehikel für eine politische Integration angesehen wurde. Bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ende der fünfziger Jahre stand im Hintergrund, daß wohl eine politische Union letztlich anzustreben sei, daß aber nur das auf den Weg gebracht werden konnte, was damals durch politischen Kompromiß möglich war (vgl. hierzu Kösters 1998, S. 3-5). So ist auch zu erklären, daß im europäischen Integrationsprozeß neben der ökonomischen Integration auch immer Elemente der politischen Integration mit eine Rolle spielten. Dies brachte allerdings mit sich, daß der Boden für nationale Verteilungsinteressen sowie für europaweite Kartellisierung und Monopolisierung wirtschaftspolitischer Macht bereitet wurde.

ziert ein Aufbrechen “politisch definierter Staatsräume” und das Entstehen “natürlicher Wirtschaftsräume”.⁶ Dies hat weitreichende wirtschaftspolitische Implikationen.

Wenn Unternehmen und Arbeitskräfte bei ihren Standortentscheidungen regionalen Faktoren innerhalb der europäischen Union ein immer stärkeres Gewicht beimessen, so hat dies zur Folge, daß auch die Rolle der regionalen Ebene für Wachstumsprozesse in den einzelnen Mitgliedsländern und im europäischen Wirtschaftsraum anders als bislang zu bewerten ist (Porter 1998). Die Mitgliedsländer und die Union als Ganzes können ihre Wachstumschancen dann erhöhen, wenn es in ihnen möglichst viele Regionen und Standorte gibt, die sich im Standortwettbewerb positiv behaupten, eine gute Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung aufweisen und als räumliche Wachstumspole zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung auch für andere Gebiete werden. Gesamtwirtschaftliches Wachstum kann nicht länger als exogen gegeben betrachtet werden, das auf Regionen zu verteilen wäre. Die umgekehrte Blickrichtung gewinnt statt dessen an Relevanz: Das gesamtwirtschaftliche Wachstum hängt davon ab, wie viele Regionen und Standorte mit welcher wirtschaftlichen Dynamik in einem Wirtschaftsraum vorhanden sind und wie diese zueinander in Beziehung stehen.⁷

Diese Sichtweise gibt der Frage einen zentralen wirtschaftspolitischen Stellenwert, welche Standortbedingungen gegeben sein müssen, um Regionen wettbewerbsfähig zu machen. Sicherlich müssen günstige Bedingungen hinsichtlich der Faktor- und Infrastrukturausstattung sowie den Kosten für die Nutzung derselben gegeben sein. Aber angesichts der Tatsache, daß viele Regionen der Welt diese Bedingungen erfüllen und kleine Unterschiede in diesen Bedingungen aufgrund der gesunkenen Raumüberwindungskosten Standortverlagerungen für Unternehmen vorteilhaft machen, reicht dies nicht aus. Regionen haben dann eine Chance, Unternehmen trotz intensivem Standortwettbewerb an sich zu binden, wenn diesen einzigartigen Bedingungen geboten werden. In diesen Zusammenhang sind die regionalen Milieus oder die regionalen Netzwerke einzuordnen, die in der neueren regionalökonomischen Forschung eine große Rolle spielen.⁸ Regionale Milieus oder Netzwerke bieten bestimmten Firmen Vorteile, die sie nur an diesem Standort und sonst nirgendwo realisieren können und begründen damit einen spezifischen Wettbewerbsvorteil. Die Firmen selbst sind Teil des regionalen Netzwerkes. Nicht mehr die “footloose industry”, sondern die “embedded firm” (Grabher 1993) muß damit der Bezugspunkt standortpolitischer Überlegungen werden. Solche Netzwerke zu

6 Vgl. Straubhaar (1999) in Anlehnung an Predöhl (1949).

7 Auf diese unterschiedlichen Sichtweisen zum Zusammenhang zwischen regionalem und gesamtwirtschaftlichem Wachstum hat schon Richardson (1978, S. 145-147) hingewiesen.

8 Vgl. hierzu etwa Hansen (1992), Camagni (1995) oder Franz (1998).

schaffen und ein entsprechendes Milieu zu pflegen ist eine regionale und keine nationale Aufgabe. Die regionale Standortpolitik muß sich darauf konzentrieren, solche Bedingungen in Regionen herzustellen. Die nationale Standortpolitik könnte ihrerseits nur versuchen, bestimmte regionale Konstellationen von Netzwerken auszuschöpfen, in dem sie bestimmte Förderpolitiken oder Infrastrukturausgaben auf diese Regionen konzentriert.⁹

Die europäische Integration wie im übrigen auch die Globalisierung führen also dazu, daß nationale Grenzen durchlässiger werden, sie führen aber nicht zu einem Verschwinden von Regionen als einem Wirkungszusammenhang für wirtschaftliche Prozesse, im Gegenteil. Anders als die populären Kritiker der Globalisierung behaupten, sind Regionen nicht nur passiv Objekt weltweiter Entwicklungen. Sie sind zwar einerseits "Resonanzkörper" dieser Entwicklungen, aber andererseits kommt ihnen eine tragende Rolle im Strukturwandel und Wachstumsprozeß zu (Läpple 1998). Die regionalen und lokalen Wirkungszusammenhänge sind entscheidend, um globale und europaweite Anpassungszwänge erfolgreich aufzufangen und zu bewältigen. Regionale Strukturen und Standortfaktoren erweisen sich in den führenden Industrieländern als Schlüsselquelle für komparative Vorteile, da hiervon abhängt, ob und in welchem Umfang es zu Innovationen kommt (Audretsch und Weigand 1999).¹⁰

Auch in der ökonomischen Theorie haben europäische Integration und Globalisierung dazu geführt, daß räumlichen Entwicklungsprozessen mittlerweile sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies mag darauf beruhen, daß Globalisierung und europäische Integration im Prinzip nur analysierbar sind, wenn die räumliche Dimension ins Blickfeld gerückt wird, weil es sich dabei im Kern um raumwirtschaftliche Prozesse handelt. Die

9 Ansatzpunkte für eine solche Politikkonzeption sind in der Technologiepolitik der Bundesregierung in den letzten Jahren erkennbar. So hat das frühere Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie Wettbewerbe für Regionen um Fördermittel für bestimmte Technologien ausgeschrieben (z.B. Bio-Regio-Wettbewerb). Das jetzige Ministerium für Wirtschaft und Technologie will diese Praxis fortsetzen. Explizites Ziel ist es, solche Regionen zu fördern, die über die besten Voraussetzungen, u.a. über leistungsfähige Netzwerke von staatlichen und anderen Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen mit entsprechenden Kompetenzen verfügen, um den geförderten Technologiefeldern die gewünschten Impulse zu geben (sogenannte Kompetenzzentren). Regionale Wirkungszusammenhänge sollen also gezielt genutzt werden, um der nationalen Standortpolitik (Technologiepolitik interpretiert als ein Teil der nationalen Standortpolitik) zum Erfolg zu helfen. Man könnte diese Politik als regionalisierte Technologiepolitik bezeichnen oder auch als Teil einer wachstumsorientierten Regionalpolitik ansehen. Unter traditionellen Ausgleichsgesichtspunkten ist diese Form der Regionalpolitik allerdings als konfliktträchtig einzustufen, denn sie wird in der Regel solche Regionen fördern, die in der regionalen Wachstumshierarchie ohnehin an der Spitze stehen.

10 "The enduring competitive advantages in a global economy lie increasingly in local things -knowledge, relationship, motivation - that distant rivals cannot match" (Porter 1998, S. 77).

Regionalökonomie hat in den letzten Jahren dadurch zweifelsohne einen großen Aufschwung genommen. Vertreter der "neuen Außenwirtschaftstheorie" entdeckten, daß der traditionellen Außenwirtschaftstheorie wichtige Erklärungen für räumliche Differenzierungsprozesse fehlten, die die klassische Standorttheorie enthielt, obschon sie implizit verschiedene Wirtschaftsräume (Länder) in Beziehung zueinander setzt und die Arbeitsteilung zwischen diesen erklären will (Krugman 1991). Freilich hat es auch schon früher Autoren gegeben, die die enge Verbindung in der Fragestellung zwischen Außenwirtschaftstheorie und Standorttheorie gesehen haben. Ohlin (1933), Predöhl (1949), Giersch (1949, 1989) und auch andere hatten diesen Zusammenhang bereits zuvor deutlich herausgestellt.

Aber nicht nur die neuere Außenwirtschaftstheorie hat die regionale Dimension neu entdeckt, auch die Theorie des endogenen Wachstums hat hierzu einen bedeutsamen Beitrag geleistet. Diese Theorie hat wie die neuere Außenwirtschaftstheorie das lange Zeit dominierende, auf naiven neoklassischen Vorstellungen fußende Paradigma aufgeweicht, die ökonomischen Ausgleichsmechanismen würden eindeutig überwiegen und es würde quasi von allein zu regionalen Konvergenzprozessen kommen. Die Botschaft der neueren Theorieansätze ist, daß es sehr wohl divergente regionale Entwicklungsprozesse geben kann, gerade auch im Zuge von Integrationsprozessen. Damit werden in gewisser Weise die Aussagen von Myrdal (1959) und Kaldor (1970) bestätigt, zu denen diese - freilich weit weniger stringent und formal elegant abgeleitet - schon früher gelangt waren (Bröcker 1994). Allerdings gibt es auch Modellvarianten der Theorie des endogenen Wachstums, die regionale Ausgleichsprozesse zulassen. Und bei weitem nicht alle Modelle, die ihre Wurzeln in der neueren Außenhandelstheorie haben, führen zu dem Ergebnis, daß Divergenz immer überwiegt. Es kann auch sein, daß die Realisierung von Skaleneffekten im Zentrum eines Wirtschaftsraumes, welche räumliche Divergenz fördert, weniger wirksam ist als die Nutzung von Kostenvorteilen bei Produktionsfaktoren in der Peripherie, die Konvergenz begünstigt. Damit geben die neueren Theorieansätze letztlich keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob es im Zuge von Integrationsprozessen zur regionalen Konvergenz oder Divergenz kommt. Die Ergebnisse von empirischen Untersuchungen zur regionalen Entwicklung in Europa deuten allerdings darauf hin, daß es im Zuge der europäischen Integration zu regionalen Konvergenzprozessen gekommen ist. Diese haben allerdings nicht alle Regionen erfaßt, und die Konvergenzgeschwindigkeit ist sehr gering (Bröcker 1998).

Wenngleich die Aussagen der neueren Theorieansätze zu räumlichen Konvergenzprozessen nicht eindeutig sind und empirisch keineswegs Divergenzprozesse in Europa und

auch in anderen hochintegrierten Wirtschaftsräumen nachzuweisen sind, so können sich - anders als durch das naive neoklassische Paradigma - die Verfechter von ausgleichender Regionalpolitik über deren Notwendigkeit durch die neueren Theorieansätze bestätigt fühlen.¹¹ Da Konvergenzprozesse nicht sicher sind und - sofern sie überhaupt stattfinden - sehr lange dauern, sei es erforderlich, einkommensschwache Regionen durch Transfers aus anderen Regionen zu unterstützen, um dort Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen (Bröcker 1994). Dies hieße aber letztlich, daß die Verantwortung für regionale Entwicklungsprozesse auf übergeordnete Ebenen zu verlagern wäre. Regionen würden damit Objekte einer nationalen oder auch supranationalen Regionalpolitik. In Zeiten der europäischen Integration und der Globalisierung scheinen diese Schlußfolgerungen allerdings wenig erfolgversprechend und auch nicht folgerichtig. Die Theorie des endogenen Wachstums weist daraufhin, daß es letztlich die Bedingungen in den Regionen selbst sind, die den regionalen Wachstumspfad bestimmen und nicht die Verhältnisse in anderen Regionen. Darüber hinaus legt sie die Schlußfolgerung nahe, daß es möglich ist, durch eine gute Standortpolitik den Wachstumspfad einer Region positiv zu beeinflussen. Dies ist wohl insbesondere dann der Fall, wenn diese Politik neues Wissen generiert. Damit wird die aktive Rolle von Regionen herausgestellt, die sie im Integrationsprozeß spielen können. Oder mit anderen Worten: Nicht supranationale ausgleichende Regionalpolitik ist gefragt, sondern Standortpolitik vor Ort.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die europäische Integration die regionale Ebene in dem Sinne gestärkt hat, daß Unternehmen ihre Standortentscheidungen zunehmend nach regionalen Gegebenheiten ausrichten, die sie unionsweit miteinander vergleichen. Wirtschaftsräume gewinnen und Staatsräume verlieren an Bedeutung. Regionen können Unternehmen an sich binden, wenn sie ihnen einzigartige regionspezifische Vorteile bieten. Regionale Standortgegebenheiten sind generell wichtig für Wachstumsprozesse, und sie sind durch Standortpolitik beeinflussbar. Alles dies legt eine Stärkung regionaler Kompetenzen in der Standortpolitik nahe. Die Frage ist nun, ob in der Kompetenzverteilung zwischen europäischen, nationalen und regionalen Institutionen diesen Entwicklungen Rechnung getragen wurde.

11 Vgl. zum folgenden Lammers (1998, S. 199 f. sowie 1999, S. 26-29).

4. Diskrepanz zwischen ökonomischer und institutioneller Bedeutung von Regionen

Zunächst ist herauszustellen, daß im Zuge der europäischen Integration nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch regionale Gebietskörperschaften an Kompetenzen verloren haben. Dies ist in dem Maße der Fall, wie die Mitgliedsländer Entscheidungskompetenzen und Regelungsbefugnisse an die europäische Ebene abgegeben haben und diese nicht zuvor auf der nationalen Ebene sondern auf darunter liegenden Ebenen angesiedelt waren. Was zunächst wie eine Abgabe nationaler Kompetenzen aussieht, stellt sich bei näherer Betrachtung als eine Beschneidung regionaler Kompetenzen dar. Dieser Aspekt war für die deutschen Bundesländer z.B. durchaus gravierend. Den Bundesländern gingen Kompetenzen in der Agrar- und Fischereipolitik sowie in Fragen der Gesundheits- und Kulturpolitik verloren. Besonders spürbar war der Verlust an Eigenverantwortlichkeit in der Wirtschaftsförderung. Über die Beihilfenkontrollrechte der europäischen Ebene wurden die bis dahin bestehenden Möglichkeiten der Bundesländer, mit Hilfe von Subventionen die Wirtschaft zu fördern, stark eingeschränkt.¹² Faktum ist, daß die regionale Ebene, soweit ihr bis dahin Kompetenzen zustanden, durch die europäische Integration in ihren Befugnissen beschnitten wurde. Der Entzug von Entscheidungskompetenzen war von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich groß, je nachdem, wie stark regionale Ebenen vor der Integration mit Kompetenzen ausgestattet waren. In Deutschland dürfte aufgrund des föderalen Staatsaufbaus der Kompetenzverlust der regionalen Ebene im europäischen Vergleich bedeutsam gewesen sein. In Relation zur nationalen Ebene wiegt der Kompetenzverlust der regionalen Ebene deshalb schwer, weil der Abgabe nationaler Kompetenzen Mitwirkungsrechte in den europäischen Gremien, insbesondere im Ministerrat, gegenüberstanden, was für die Regionen nicht der Fall war (Wiedmann 1996, S. 348-349).

In Deutschland konnte der Bund bis 1992 nach Art. 24, Abs. 1 Grundgesetz nicht nur seine eigenen Hoheitsrechte, sondern auch die der Länder auf die europäische Ebene übertragen, ohne daß dies der Zustimmung der Länder oder des Bundesrates bedurft hätte. Der neugefaßte Art. 23 Grundgesetz sieht nunmehr vor, daß die Länder über den Bundesrat mitwirken, wenn ihre Hoheitsrechte durch die Abgabe von Kompetenzen tangiert sind (Wiedmann 1996, S. 352). Hierin ist aber keine Stärkung regionaler Kompetenzen gegenüber der nationalen Ebene zu sehen, sondern eine Bestimmung, die einer

12 Zu der Frage ob Wirtschaftsförderung über Subventionen sinnvoll ist und es in einem europäischen Binnenmarkt nicht einer Beihilfenkontrolle bedarf, die auf dieser Ebene angesiedelt ist, vgl. Soltwedel et al. (1988) und Lammers (1992, 1996).

weiteren Schwächung der regionalen Ebene zugunsten der europäischen durch nationale Entscheidungen einen Riegel vorschiebt.

Als eine Vorschrift, die die Hoheitsrechte der Regionen schützt, könnte auf den ersten Blick das in den Maastrichter Vertrag aufgenommene Subsidiaritätsprinzip gesehen werden. Aber abgesehen davon, daß dem Subsidiaritätsprinzip nur solche Regelungen unterliegen, die nicht der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen sowie abgesehen von seiner generellen Unbestimmtheit, ist dieses Prinzip für die Regionen deshalb ohne materiellen Wert, weil für sie kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof besteht. Falls sich Regionen in ihren Belangen durch EU-Regelungen tangiert sehen, sind sie auf den Beistand der nationalen Ebene angewiesen. Dies gilt selbst für Regionen mit eigener Gesetzgebungsbefugnis wie für die deutschen Bundesländer. Deshalb kann man in dem Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages schwerlich eine Stärkung regionaler gegenüber nationalen Kompetenzen sehen. Das Subsidiaritätsprinzip greift letztlich nur, soweit es überhaupt greift, im Verhältnis zwischen Mitgliedsländern und europäischer Ebene (Jochimsen 1998, S. 11).

Eine gewisse Stärkung der regionalen Ebene gegenüber der nationalen könnte zunächst auch in folgenden Sachverhalten gesehen werden, die sich seit Anfang der neunziger Jahre herausgebildet haben. Es scheint so, daß durch einige neue institutionelle Regelungen regionale Interessen direkt gegenüber der EU-Ebene vertreten werden können, indem die nationale Ebene teilweise umgangen wird:¹³

- Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Institution "Ausschuß der Regionen" (Art. 198a EG-Vertrag) begründet, in den die Mitgliedsländer Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entsenden. Der Ausschuß der Regionen muß vom Rat und der Kommission in einer Vielzahl von Entscheidungen zuvor gehört werden, und er kann auch selbst Stellungnahmen abgeben. Er hat allerdings nur eine Beratungs- und keine Entscheidungsbefugnis.
- Der Vertrag von Maastricht sieht auch vor, daß Regionsvertreter die Verhandlungsführung der Regierungsdelegation im Ministerrat übernehmen können, soweit ihr Zuständigkeitsbereich dabei betroffen ist. Eigenständige Regionsinteressen können hierbei allerdings nicht eingebracht werden. Die Verhandlungsstrategie der Regionsvertreter müssen nämlich mit der nationalen Ebene zuvor abgestimmt werden.

13 Vgl. zum folgenden auch Benz (1994, S. 28-33).

- Beim Vollzug von EU-Förderpolitiken insbesondere im Zuge der Strukturfonds sind nicht die Nationalstaaten, sondern die regionalen Institutionen vielfach die direkten Partner der Europäischen Kommission. Sie können den Einsatz der Mittel mitbestimmen, und zudem sind regionale Akteure in die Programmentwicklung integriert (Grundsatz der Partnerschaft). Allerdings sind die Regionen zunehmend der Ansicht, daß trotz ihrer Beteiligung zu sehr in ihre eigenen Befugnisse hineinregiert wird und daß das Subsidiaritätsprinzip in seinem ursprünglichen Gehalt nur unzureichend beachtet wird.

Auch durch nationalstaatliche Maßnahmen in den Mitgliedsländern selbst ist die regionale Ebene nicht umfassend gestärkt worden. Eine Ausnahme stellt allerdings Belgien dar, wo im Prinzip in den letzten 25 Jahren eine Regionalisierung des Zentralstaates stattgefunden hat. Ansonsten gibt es zwar Tendenzen in einigen Mitgliedsländern, die Regionen zu stärken, wie z.B. in Spanien, aber zu einer echten Föderalisierung ist es abgesehen von Belgien in keinem Mitgliedsland gekommen. In Skandinavien und den Niederlanden sind so gut wie keine Regionalisierungstendenzen erkennbar. In den föderal verfaßten Mitgliedsländern Österreich und Deutschland ist die Eigenstaatlichkeit der Länder durch zunehmende Politikverflechtung eher eingeschränkt denn gestärkt worden. Regionale Kompetenzen sind - sofern überhaupt vorhanden - stark durch eine fehlende Steuerhoheit eingeschränkt (Frey 1997, S. 69-71).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es seit Anfang der neunziger Jahre zwar einige Entwicklungen gibt, die die Regionen auch administrativ aufgewertet haben. Diese Entwicklungen haben aber abgesehen von Belgien eher symbolischen Charakter, als daß sie als eine materielle Stärkung der regionalen gegenüber der europäischen oder nationalen Ebene zu charakterisieren wären. Regionen sind zwar stärker ins Bewußtsein von Nationalstaaten und EU-Gremien gerückt worden, mehr Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse haben sie aber in der Regel nicht erhalten. Damit existiert eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen dem Bedeutungszuwachs von Regionen für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse auf der einen Seite und den Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften, die die regionale Ebene repräsentieren, auf der anderen Seite. Um die Anpassungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft zu verbessern, wäre eine institutionelle Stärkung der regionalen Ebene wünschenswert. Von einem Kompetenzverlust der nationalen Ebene zugunsten der Regionen, die der veränderten Bedeutung in ökonomischer Hinsicht entspräche, kann bislang nicht die Rede sein.

5. Die Zukunft der nationalen Ebene - einige Einschätzungen und Bewertungen

Wie wird sich die Bedeutung der nationalen Ebene weiter entwickeln und wie ist dies zu bewerten? Wird es zu einer weiteren Abgabe von Kompetenzen an Brüssel kommen? Wird die nationale Ebene Kompetenzen an regionale Gebietskörperschaften abgeben, um deren veränderter Rolle im Standortwettbewerb Rechnung zu tragen? Zu diesen auf die Zukunft gerichteten Fragen sollen zum Schluß einige einschätzende und bewertende Thesen vorgestellt werden.

Wenn sich die Europäische Union zu einer politischen Union weiterentwickelt, bedeutet dies im Kern, daß die Mitgliedsländer weitere Kompetenzen an Brüssel abgeben werden. Inwieweit dies der Fall sein wird, ist schwierig zu beantworten, weil die Finalität der europäischen Integration nicht definiert ist. Zwar ließen sich etwa aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus Anhaltspunkte dafür finden, welche Kompetenzen auf welcher Ebene wahrgenommen werden sollten, wenn man sich die Europäische Union als einen Bundesstaat vorstellt, aber solche "Reißbrettlösungen" haben mit den polit-ökonomischen Verhältnissen, unter denen sich die Integration vollzieht, nur wenig zu tun (Zimmerman 1996, S. 56-60). Dies zeigt die bisherige Geschichte der Integration, und dies wird auch so bleiben. Institutionenökonomische Erklärungsansätze können deshalb auch eher weiter helfen, um den bisherigen Integrationsprozeß zu erklären und die Richtung des zukünftigen Integrationsprozesses einzuschätzen. Die europäische Integration ist nach diesen Erklärungsansätzen als ein offener Prozeß zu interpretieren, der davon abhängt, wie es um die Interessenlage der einzelnen Mitgliedsstaaten bestellt ist. Diese Erklärungsansätze prognostizieren in der Tendenz weitere Zentralisierungstendenzen, d.h. eine weitere Abgabe von Kompetenzen bzw. eine Zunahme der Wahrnehmung von Aufgaben durch die supranationale Ebene (Vaubel 1992a, 1992b). Die nationale Ebene würde also danach weiter an Bedeutung verlieren. Dieselben Kräfte dürften allerdings tendenziell auch die nationale Ebene gegenüber der regionalen stärken.

Eine Beschränkung der Zentralisierungstendenzen könnte auf den ersten Blick vom Subsidiaritätsprinzip ausgehen, das durch den Maastrichter Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommen worden ist. Nach diesem Prinzip ist die Ausübung bestehender Gemeinschaftskompetenzen daran gebunden, daß die Ziele bestimmter Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht und die Regelungen besser auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden können. Dieses Prinzip ist allerdings auf solche Kompetenzen beschränkt, bei denen die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zu-

ständigkeit besitzt. Maßnahmen, die die Unionsebene ergreift, um den Gemeinsamen Markt sicherzustellen, unterliegen also nicht dem Subsidiaritätsprinzip. Für Maßnahmen, die mit der Generalermächtigung nach Art. 235 EG-Vertrag begründet wurden, ist das Subsidiaritätsprinzip damit nicht anwendbar. Außerdem ist es fraglich, ob das Subsidiaritätsprinzip generell eine wirksame Barriere gegen eine weitere Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene darstellt. Das Subsidiaritätsprinzip ist aufgrund seiner Unbestimmtheit einer gerichtlichen Kontrolle schwer zugänglich (Kösters 1998, S. 7-8).

Nun sind aber auch politische und ökonomische Konstellationen denkbar, die die Interessenlage der Mitgliedsländer und der handelnden Akteure in der Weise verändern, daß Zentralisierungstendenzen wenn auch nicht umgekehrt so doch zumindest abgeschwächt werden. So wäre möglich, daß die wachsende ökonomische Bedeutung der regionalen Ebene in mittel- bis langfristiger Perspektive eine Aufwertung regionaler Gebietskörperschaften in institutioneller Hinsicht erzwingt. Auch die inzwischen erreichte Zahl der Mitgliedsländer dürfte bremsend auf weitere Zentralisierungstendenzen wirken. Anzeichen dafür sind darin zu sehen, daß sich schon an den Integrationsschritten der neunziger Jahre nicht alle Mitgliedsländer in gleichem Maße beteiligt haben. Das Vereinigte Königreich nimmt an der gemeinschaftlichen Sozialpolitik, die der Maastrichter Vertrag möglich gemacht hat und die durch den Amsterdamer Vertrag als Sozialkapitel Eingang in den EG-Vertrag gefunden hat, nicht teil. Ferner sind das Vereinigte Königreich, aber auch Schweden und Dänemark bislang nicht der Europäischen Währungsunion beigetreten, obwohl alle drei Länder die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages erfüllt haben.

Wenn die Europäische Union mittel- und osteuropäische Länder aufnimmt, vergrößert sich das Spektrum der nationalen Vorstellungen und Interessenlagen gegenüber dem aktuellen Zustand in extremer Weise. Es scheint kaum vorstellbar, daß zwischen allen jetzigen Mitgliedsländern und den Ländern, die einen Antrag auf Aufnahme gestellt haben, der "acquis communautaire" anwendbar ist. Tendenziell sind also von der Erweiterung Bremseffekte auf eine Vertiefung der Integration und damit auch auf eine weitere Schwächung der nationalen Ebene gegenüber der europäischen zu erwarten. Im Umkehrschluß könnte sich der Konflikt zwischen weiterer Vertiefung und Erweiterung aber auch darin äußern, daß die Osterweiterung vertagt oder nur zögerlich durchgeführt wird. Der Zielkonflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung findet sich in flexibleren Integrationskonzepten, die zwar diskutiert werden, aber bislang nicht offizielle Politik sind: "Europa à la carte", "variable Geometrie", "Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten". Bei allen Unterschieden zwischen den Konzepten im einzelnen ist ihnen ge-

meinsam, daß danach einzelne Länder an einer tieferen Integration teilnehmen und andere nicht. Daß solche flexibleren Integrationskonzepte offizielle Politik werden, ist bislang nicht absehbar. Eines erscheint jedoch sicher: Weil Deutschland ein Interesse daran hat, sowohl Vertiefung als auch Erweiterung voranzubringen, dürfte Deutschland bei weiteren Maßnahmen der Vertiefung immer mit an der Spitze des Integrationsprozesses stehen und damit dürfte die nationale Ebene in Deutschland im europäischen Vergleich von der Abgabe von Kompetenzen auch mit am stärksten betroffen sein.

Was das Verhältnis der nationalen zur regionalen Ebene anbelangt, so ist zur Zeit nicht erkennbar, daß sich schnell ein Europa der Regionen herausbildet und dadurch die nationale Ebene in ihren Kompetenzen nennenswert reduziert wird oder gar verschwindet. Zwar wird eine Dezentralisierung von Kompetenzen allgemein für wünschenswert gehalten, aber diese Forderung wird, wenn überhaupt, politisch nur zögerlich umgesetzt. Die Bestrebungen in den Mitgliedsländern, die regionale Ebene zu stärken, sind zudem sehr heterogen.¹⁴ Abgesehen von Belgien, Österreich und Deutschland sind die Mitgliedsländer nicht föderal verfaßt, und es wird auch nicht erkennbar angestrebt, dieses zu ändern. Föderale Strukturen zumindest in den großen Mitgliedsländern wären aber Voraussetzung dafür, daß ein Europa der Regionen entstehen könnte.

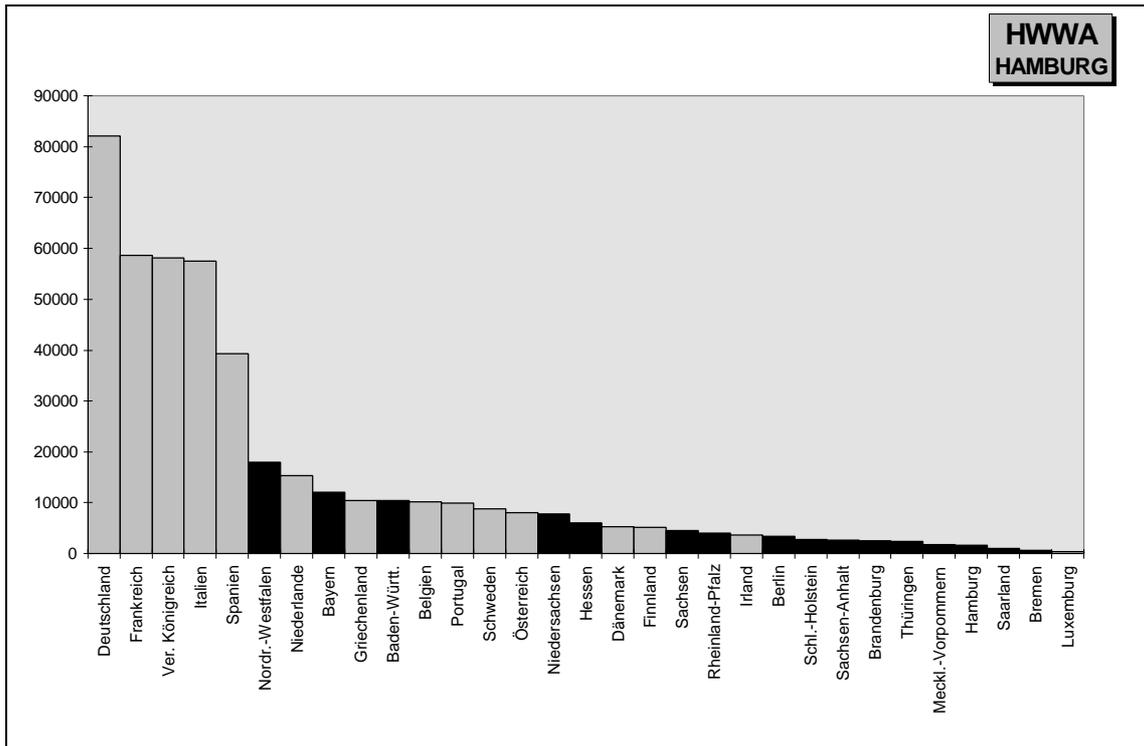
Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch die augenblickliche Verfaßtheit der Europäischen Union, die keine Anreize oder wenig Spielraum für ein Verschwinden der Mitgliedsländer anstatt regionaler Gebietskörperschaften läßt. Ein Gedankenexperiment mag dies verdeutlichen. Angenommen, die Bundesländer würden in Zukunft allein die staatliche Ebene in Deutschland repräsentieren. Setzte man die deutschen Bundesländer in eine Rangfolge mit den übrigen Mitgliedsländern (angenommen sei, dort würde keine Regionalisierung stattfinden), so wäre Nordrhein-Westfalen gemessen an den Einwohnern das fünftgrößte Land in der EU hinter Spanien und vor den Niederlanden. Bayern läge an siebenter Stelle vor Griechenland. Niedersachsen läge vor Dänemark, Finnland und Irland und auch Rheinland-Pfalz läge immer noch vor Irland (vgl. Schaubild 2). Wie soll das politische Gewicht der deutschen Bundesländer innerhalb der Europäischen Union berücksichtigt werden? Würde man den bestehenden Schlüssel der Stimmenverteilung im Ministerrat zugrunde legen, so müßten die deutschen Länder über mindestens 42 Stimmen verfügen gegenüber 10 Stimmen heute, die Deutschland zustehen.¹⁵ Es ist

14 Wiedmann (1996, S. 357) vertritt demgegenüber die Einschätzung, daß die Region als politisch autonome Gebietskörperschaft jetzt schon nahezu überall staatsrechtliche Konturen angenommen hat.

15 Die hypothetische Stimmenzahl wurde errechnet, indem jedem deutschen Bundesland die Zahl der Stimmen zugeordnet wurden, die dem nächst kleineren Mitgliedsland - gemessen an der Bevölkerung - zustehen.

schwer vorstellbar, daß dies in irgendeiner Weise auf europäischer Ebene verhandelbar wäre. Aber in einem Europa der Regionen wäre es andererseits auch schlecht vorstellbar, daß z.B. das Gewicht Nordrhein-Westfalens geringer berücksichtigt wäre als das der Niederlande.

Schaubild 2: Einwohner (in Tsd.) in den EU-Mitgliedsländern sowie in den deutschen Bundesländern 1997



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1998; OECD, Main Economic Indicators, March 1999.

Zu akzeptieren, daß die europäische Integration ein Prozeß ist, der mit polit-ökonomischen Kategorien zu erklären ist, heißt nicht, davon Abstand nehmen zu müssen, normativ Stellung zu beziehen. Bezüglich des Verhältnisses zwischen nationaler Ebene und EU-Ebene ist festzuhalten, daß es im Hinblick auf das Ziel einer ökonomischen Integration (dem Ziel, die 4 Grundfreiheiten zu verwirklichen) zu viel Zentralisierung gibt. Statt die ökonomische Integration durch die Beseitigung von Behinderungen und damit die Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der Privatwirtschaft zu fördern, sind oft Maßnahmen ergriffen worden, die auf eine Abschaffung bzw. Einschränkung des Wettbewerbs zwischen den Regierungen der Mitgliedsländer hinauslaufen (Kösters 1998). Es ist zu oft der Harmonisierung der Vorzug gegeben worden und zu wenig das Ur-

sprungslandprinzip angewendet worden. In diesem Sinne herrscht Überzentralisierung vor, und die nationale Ebene sollte darauf hinwirken, daß ihre Kompetenzen gemessen an diesem Referenzmaßstab nicht weiter beschnitten wird. Es gibt allerdings auch Stimmen, die mehr europäische Zentralstaatlichkeit für erforderlich halten, um die 4 Grundfreiheiten zu gewährleisten. Der Systemwettbewerb funktioniert nicht, so die Aussage, bei Einkommensumverteilung, dem Angebot öffentlicher Güter sowie in bestimmten Bereichen des Qualitätswettbewerbs. Dort, wo ein Versagen des privaten Wettbewerbs den Staat auf den Plan rief, stehe nicht zu erwarten, daß ein Wettbewerb der Mitgliedsländer zu ökonomisch befriedigenden Ergebnissen führt (Sinn 1995, 1997). Dieser Einwand ist im Prinzip sicherlich richtig; die Frage ist allerdings, ob er empirisch Relevanz für sich beanspruchen kann. Die bisherigen Erfahrungen sprechen wohl eher dafür, daß zuviel denn zuwenig harmonisiert oder zentralisiert wurde. Und selbst wenn es in einigen Bereichen ökonomisch geboten wäre, zu zentralisieren, so bliebe doch der Tatbestand bestehen, daß in vielen anderen Bereichen Überzentralisierung herrscht.

Eklatante Beispiele für Überzentralisierung sind die gemeinsame Agrarpolitik und die Regionalpolitik. Die Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben durch Brüssel ist nicht erforderlich, um das Funktionieren eines gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Es gibt auch ansonsten keine plausible Notwendigkeit dafür, diese Politikbereiche von Brüssel wahrnehmen zu lassen. Die gemeinsame Agrarpolitik hat unionsweit zu immensen Wohlfahrtsverlusten und zu unplausiblen Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedsländern und innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors geführt, die wohl nur von den unmittelbaren Nutznießern dieser Politik gutgeheißen werden können. Für die Regionalpolitik ist nicht nachzuvollziehen, daß es aus Gründen der Solidarität in Europa notwendig sei, alle Mitgliedsländer, also auch die reichen, Gegenstand regionaler Fördermaßnahmen aus Brüssel zu machen (Homburg 1997). Die Verhandlungen um die Agenda 2000 haben noch einmal sehr deutlich gemacht, daß es bei der Agrar- und Regionalpolitik der EU nicht um die Wahrnehmung von Aufgaben geht, für die die europäische Ebene besonders gut geeignet ist, sondern letztlich um die Finanzausgleichsinteressen der einzelnen Mitgliedsländer. Würde man unterstellen, daß der Finanzausgleich, der durch die Regional- und Agrarpolitik bewirkt wird, einen Konsens der Bürger der Union über die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft zur regionalen Umverteilung widerspiegelt, so könnte diesem viel einfacher durch einen einzigen Umverteilungsfond ohne Vorgaben für die Nationalstaaten über die mikroökonomische Verwendung entsprochen werden (Lammers 1993, Heinemann 1999). Des Umwegs über die europäische Agrar- und Regionalpolitik müßte man sich nicht bedienen. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Ebene gibt es also zuviel Zentrali-

sierung. Die nationale Ebene wäre deshalb gut beraten, bisherige und weitere Zentralisierungsschritte sorgfältig im Hinblick auf deren Notwendigkeit hinsichtlich zu erreichender Ziele zu überprüfen.

Im Verhältnis der nationalen zur regionalen Ebene ist insbesondere den großen Mitgliedsländern anzuraten, Reformen auf den Weg zu bringen, die dem gewachsenen ökonomischen Gewicht von Regionen Rechnung tragen. Die großen Volkswirtschaften der EU sind gegenüber den kleineren westeuropäischen im Nachteil, weil letztere eher die Möglichkeit haben, ihre jeweiligen Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung durch eine auf die Verhältnisse ihres Wirtschaftsraumes angepaßte Standortpolitik zur Geltung zu bringen.¹⁶ In der Bundesrepublik Deutschland wäre es z.B. dringlich erforderlich, eine Verfassungsreform auf den Weg zu bringen, die die Selbstverantwortung der Bundesländer hinsichtlich ihrer Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen stärkt. Gegenüber den anderen großen Mitgliedsländern der EU ist Deutschland im Prinzip im Vorteil, weil es bereits über ausgeprägte föderale Strukturen verfügt. Diesen standortpolitischen Vorteil gilt es zu nutzen. Zu einer Stärkung der regionalen Strukturen in Deutschland gehört auch, institutionelle Anreize dafür zu schaffen, daß durch Zusammenschluß oder neue Gliederungen Bundesländer entstehen können, deren Grenzen sich möglichst weitgehend mit ökonomischen Verflechtungsbereichen decken. Regionale Verantwortlichkeiten und föderale Strukturen zu stärken, ist eine nationale standortpolitische Aufgabe ersten Ranges. Es mag paradox erscheinen: Die nationale Ebene kommt ihrer standortpolitischen Verantwortung und Bedeutung im Zuge der europäischen aber auch der weltweiten Integrationsprozesse am ehesten dadurch nach, in dem sie institutionelle Reformen auf den Weg bringt, die ihr Regelungsbefugnisse nehmen und die regionale Gebietskörperschaften stärken.

16 Scharpf (1994, S. 163-166) vertritt die These, daß die vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung kleinerer westeuropäischer Länder wie Österreich, Dänemark und die Niederlande hierauf beruht. Er leitet hieraus die Forderung nach einer weitreichenden Kompetenzverlagerung insbesondere im Bereich der Legislative auf die Bundesländer und eine Abkehr von bundeseinheitlichen Regeln ab, damit Bundesländer ähnlich wie die kleineren westeuropäischen Nationalstaaten flexibler auf externe Anpassungserfordernisse reagieren können.

Literaturverzeichnis

Audretsch, David B.; Weigand, Claudia (1999):

Internalisierungsstrategien und Raumstruktur. Vortrag auf der 6. Konferenz des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, 5.-7. Mai.

Apolte, Thomas (1996):

Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa? List-Forum für Wirtschaft und Finanzpolitik, Band 22, S. 170-194.

Benz, Arthur (1994):

Einflußmöglichkeiten der Regionen auf die Politik der Europäischen Union. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), Bundesländer in der europäischen Integration, NIW-Workshop 1993. Hannover, S. 19-36.

Bröcker, Johannes (1994):

Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. In: Uwe Blien, Hajo Herrmann, Martin Koller (Hrsg.), Regionalentwicklung und Regionale Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg, S. 29-50.

Bröcker, Johannes (1998):

Konvergenz in Europa und die europäische Währungsunion. In: Bernhard Fischer, Thomas Straubhaar (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 41. Baden-Baden, S. 105-136.

Camagni, Roberto P. (1995):

The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies in European Lagging Regions. Papers in Regional Science, Vol. 74, S. 317-340.

Franz, Peter (1998):

Innovative Milieus: Extrempunkte der Interpenetration von Wirtschafts- und Wissenschaftssystem. IWH Diskussionspapiere Nr. 71. Halle.

Frey, Bruno S. (1997):

Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen.

Giersch, Herbert (1949):

Economic Union between Nations and the Location of Industries. Review of Economic Studies, Vol. 17, S. 87-97.

Giersch, Herbert (1989):

Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, S. 1-16.

Grabher, Gernot (1993):

The embedded firm: on the socioeconomies of industrial networks. London.

Hansen, Niles (1992):

Competition, Trust and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux. Papers in Regional Science, Vol. 71, S. 95-105.

Heinemann, Friedrich (1999):

Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+. Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 293-292.

Homburg, Stefan (1997):

Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 253. Berlin, S. 61-95.

- Jochimsen, Reimut (1998):*
 Perspektiven für eine neue Rolle der Regionen in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 18. Jg., Heft 1, S. 3-19.
- Kaldor, Niklas (1970):*
 The case for regional policy. Scottish Journal of Political Economy, Vol. 17, S. 337-348.
- Kösters, Wim (1998):*
 Europäische Integration: Wirtschaftspolitischer Autonomieverlust durch Supranationalisierung politischer Entscheidungen. Institut für Europäische Wirtschaft, Diskussionsbeiträge Nr. 20. Bochum.
- Krugman, Paul (1991):*
 Geography and trade. London.
- Laaser, Claus-Friedrich; Soltwedel, Rüdiger et al. (1993):*
 Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien Nr. 255. Tübingen.
- Lammers, Konrad (1992):*
 Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im europäischen Binnenmarkt? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 187. Hannover, S. 70-82.
- Lammers, Konrad (1993):*
 Braucht die EG einen Finanzausgleich? Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41. Berlin, S. 189-200.
- Lammers Konrad (1996):*
 Die europäische Beihilfenaufsicht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsziel und Kohäsionsanliegen. Wirtschaftsdienst, 76. Jg., S. 509-512.
- Lammers, Konrad (1998):*
 Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftspolitischen Diskussion. In: Bernhard Fischer, Thomas Straubhaar (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 41. Baden-Baden, S. 195-206.
- Lammers, Konrad (1999):*
 Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 9-18.
- Läpple, Dieter (1998):*
 Globalisierung - Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität. In: Hans Joachim Kujath et al. (Hrsg.), Strategien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61-82.
- Myrdal, Gunnar (1959):*
 Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.
- Ohlin, Bertil (1933):*
 Interregional and international trade. Cambridge.
- Porter, Michael E. (1998):*
 Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review, S. 77-90.
- Predöhl, Andreas (1949):*
 Aussenwirtschaft - Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik. Göttingen.

- Richardson, Harry W. (1978):*
Regional and Urban Economics. Bungay Suffolk.
- Scharpf, Fritz W. (1994):*
Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main, New-York.
- Sinn, Hans-Werner (1995):*
Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 240-249.
- Sinn, Hans-Werner (1997):*
Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 253. Berlin, S. 9-60.
- Soltwedel, Rüdiger et al. (1988):*
Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Kiel.
- Straubhaar, Thomas (1999):*
Beyond Globalisation. Vortrag vor dem Ausschuß für Außenwirtschaftstheorie und -politik des Vereins für Socialpolitik in Kiel, 13.-15. Mai.
- Vedder, Christoph (1992):*
Das neue Europarecht, EG-Vertrag und Europäische Union. Wiesbaden und München.
- Vaubel, Roland (1992a):*
Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch für politische Ökonomie, Band 11, S. 30-65.
- Vaubel, Roland (1992b):*
The Political Economy of Centralisation and the European Community. Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Vol. III, No. 1, S. 11-48.
- Weidenfeld, Werner et al. (1995):*
Europäische Strukturkommission: Europa 96 - Reformprogramm für die Europäische Union. In: Werner Weidenfeld et al. (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Gütersloh, S. 11-56.
- Wiedmann, Thomas (1996):*
Idee und Gestalt der Region in Europa. Baden-Baden.
- Zimmermann, Horst (1990):*
Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluss? Wirtschaftsdienst, 70. Jg., S. 451-456.
- Zimmermann, Horst (1996):*
Die Europäische Union als neuer föderativer Strukturtyp? In: Rolf-Dieter Postlepp (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 45-71.