

Grundlagen der EU-Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung

Von Christian Weise*

Zusammenfassung: Der Artikel behandelt die theoretische Fundierung der EU-Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung. Die Modelle der neuen Außenhandelstheorie zeigen, dass Liberalisierung nicht immer und unmittelbar für alle Teilnehmer vorteilhaft ist. Auch wenn die langfristigen Vorteile von Liberalisierung unbestritten sind, können temporäre Anpassungskosten Liberalisierung verhindern. Periphere Länder könnten ihre Zustimmung verweigern, solange ihre Schwierigkeiten, an den Integrationsfortschritten teilzuhaben, dabei nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dies ist ein Argument für Regionalpolitik nicht (nur) als Verteilungs-, sondern auch als Allokationsinstrument. Eine solche Regionalpolitik sollte nicht als ungebundener Finanzausgleich organisiert sein, sondern in Form einer Kofinanzierung zielgerichteter Entwicklungsprogramme erfolgen. Anderenfalls würden die Empfänger versucht sein, den Mittelzufluss auch distributiv zu verwenden, was in jedem Fall zu vermeiden ist. Künftige Reformen könnten auf eine stärkere Konzentration der Mittel auf arme Mitgliedstaaten, auf eine stärkere Regelbindung bei der Festsetzung der Förderhöhe und auf eine graduelle Kopplung der Förderung an eine wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitik zielen.

Summary: The paper deals with the theoretical foundations of regional development measures of the European Union (EU) and options for its development in the future. It appears that, according to new trade theory models, liberalisation is not always immediately beneficial for all participants. Although the long-term benefits of liberalisation are undisputed, temporary adjustment costs may prevent liberalisation measures. Peripheral countries may not agree to them as long as their problems in participating in an integrated market are not taken into account. This is an argument in favour of regional policy as an instrument of allocation, not (only) distribution. Such a regional policy should be implemented not in the form of unconditional grants but as co-financing of targeted regional development programmes. Otherwise, receivers would be tempted to use grants for distributional purposes which is to be avoided. Future reforms might aim at a higher concentration of funding on poor Member States, at an allocation of funding that follows rules rather than political discretion and at coupling support gradually to a growth-orientated national economic policy.

1 Einführung

In vielerlei Hinsicht bietet ein Blick auf die Lebensumstände in der Europäischen Union (EU) ein sehr heterogenes Bild. Dies gilt sowohl für den dominierenden Indikator für den Entwicklungsstand, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKP), als auch für die Arbeitslosenquote, die Struktur der Arbeitsmarktprobleme und zahlreiche andere Entwicklungsindikatoren. Durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten mit 75 Mill. Einwohnern und einem BIP pro Kopf in KKP von 46 % der EU 15 (im Jahr 2001) haben sich die schon zuvor erheblichen Entwicklungsunterschiede

* European Commission, DG Budget, E-Mail: christian.weise@cec.eu.int. Der Beitrag fußt auf einer ausführlichen Analyse des Autors in Weise (2002). Er gibt allein die persönlichen Ansichten des Autors wieder, bindet in keiner Weise die Europäische Kommission und ist nicht als deren Position zu verstehen.

zwangsläufig noch einmal deutlich verstärkt. Diese Disparitäten innerhalb der EU können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden.¹ Vielmehr soll die politische Antwort der Union auf die Entwicklungsunterschiede im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen.

Die Budgetansätze für diesen Politikbereich haben seit Ende der 80er Jahre überproportional zugenommen. Heute entfallen auf die EU-Strukturpolitik ca. 35 % des EU-Haushalts. Nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission (2004b) für die nächste Finanzplanungsperiode von 2007 bis 2013 soll es auch künftig etwa ein Drittel sein. Der Einsatz dieser Mittel lässt sich mit gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Gründen rechtfertigen. Dies gilt gerade auch deswegen, weil die Europäische Union nicht nur ein integrierter Markt ist (beziehungsweise sein will), sondern auch eine politische Integration angestrebt wird. Ein Appell an die Solidarität und der lapidare Verweis auf die politische Funktion der Fonds als integrationspolitische „trouble shooter“ sind zwar als Begründung für die Strukturfonds nicht von der Hand zu weisen. Beide Argumente reichen aber nicht aus, um die Fonds gegenüber den Steuerzahlern in den Zahlerländern zu rechtfertigen. Dafür ist auch zu zeigen, inwiefern strukturpolitische Unterstützungsprogramme im Rahmen der europäischen Integration aus Sicht der volkswirtschaftlichen Theorie gerechtfertigt sind.

In diesem Beitrag geht es zum einen um die theoretische Begründung für eine Regionalpolitik auf EU-Ebene. Zunächst wird unter Rückgriff auf die neue Außenhandelstheorie gezeigt, warum eine den Liberalisierungsprozess begleitende Regionalpolitik auch allokativ sinnvoll sein kann. Im Anschluss wird erläutert, auf welcher Ebene diese Politik betrieben und finanziert werden sollte und welche Vor- und Nachteile ungebundene Finanztransfers im Vergleich zur Kofinanzierung zielgerichteter Förderprogramme haben. Zum anderen behandelt der Beitrag einige grundlegende Optionen für die mittelfristige Gestaltung der EU-Regionalpolitik.² Dazu gehören eine stärkere Konzentration der Förderung auf besonders wirtschaftsschwache Mitgliedstaaten, die stärkere Regelbindung bei der Festlegung der Förderintensität sowie die Kopplung der Förderung an eine wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitik.

2 Integration und Konvergenz aus theoretischer Sicht

2.1 Traditionelle Außenhandelstheorie

Aus Sicht der traditionellen Außenhandelstheorie bedarf es nicht unbedingt wirtschaftspolitischer Eingriffe, um eine Angleichung der regionalen Entwicklungsstände zu erreichen (vgl. Dluhosch 1995: 251).³ Die Intensivierung außenwirtschaftlicher Verflechtung ist im

¹ Ein detailliertes Bild auf Grundlage aktueller Daten findet sich im dritten Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission (2004a); der Zusammenhang von Erweiterung und Entwicklungsdisparitäten wurde z. B. in einem Hintergrundbericht zum zweiten Kohäsionsbericht analysiert (Weise et al. 2001).

² Die Europäische Kommission (2004a und 2004c) hat ihre Vorschläge zu einer graduellen Weiterentwicklung der EU-Regionalpolitik für die unmittelbare Zukunft im dritten Kohäsionsbericht präsentiert und entsprechende Verordnungsvorschläge am 14. Juli 2004 vorgelegt.

³ Die einfachen Grundmodelle der traditionellen Außenhandelstheorie analysieren allerdings den Austausch zwischen Staaten und thematisieren regionale Effekte innerhalb eines Landes nicht. Letzten Endes besteht aber in der Modellwelt der reinen Außenhandelstheorie kein systematischer Unterschied zwischen zwei Regionen innerhalb eines integrierten nationalen Marktes und zwei nationalen Ökonomien in einem integrierten supranationalen Markt, wenn man – in Ergänzung des Grundmodells der Außenhandelstheorie – international mobile Faktoren annimmt.

Regelfall mit einer Wohlfahrtssteigerung für alle beteiligten Staaten verbunden, weil offene Märkte die optimale Nutzung eigener komparativer Vorteile ermöglichen und weil sie insgesamt den Wettbewerbsdruck für alle Akteure erhöhen und so dauerhafte Anreize für Produktivitätssteigerungen setzen (vgl. Mankiw 1998: 45 ff., Krugman und Obstfeld 1997). Nach dem Faktorpreisausgleich-Theorem kommt es dabei zu einer Angleichung der Faktorentlohnungen. Gleiches gilt auch für die ricardianische Version der Theorie, die von zunächst unterschiedlicher Technologie in den Handel treibenden Ländern ausgeht und im Falle vollständiger Diffusion des technischen Fortschritts Konvergenz der Faktorentlohnungen ableitet. Da Integration die Diffusion des technologischen Fortschritts erleichtert, ist im Regelfall von positiven Wirkungen der Integration auf die Konvergenz zweier Ökonomien auszugehen.⁴

Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen, warum die aus der traditionellen Außenhandelstheorie abgeleiteten Aussagen nicht ausreichen, um eine regionalpolitische Begleitung der europäischen Integration abzulehnen. Dazu zählen die Abstraktion von den Kosten des Strukturwandels, die mangelnde Berücksichtigung der zeitlichen Dimension, also von temporären Anpassungsschwierigkeiten bei außenwirtschaftlicher Liberalisierung und ihren politischen Konsequenzen, die Spezialfälle, in denen es auch in der klassischen Außenhandelstheorie nicht zum Faktorpreisausgleich kommt, die Tatsache, dass der inner-europäische Handel zum größten Teil intra-industriellen Charakter hat, und schließlich der Umstand, dass die traditionelle Außenhandelstheorie nicht genug zur Analyse dynamischer Prozesse beim Übergang von Liberalisierung zu Konvergenz beiträgt.

2.2 Neue Außenhandelstheorie: Das Modell von Krugman und Venables

Neuere theoretische Arbeiten über die Wirkungen ökonomischer Integration verbinden die Weiterentwicklung der Außenhandelstheorie mit regionalökonomischen Erkenntnissen. Vor allem durch Krugman (1987) sowie Krugman und Venables (1990) wurden diese Ansätze schon vor dem offiziellen Start des EU-Binnenmarktes am 1. Januar 1993 auf die europäische Integration angewandt. Die wesentlichen Neuerungen dieser Modelle gegenüber der traditionellen Außenhandelstheorie sind die Berücksichtigung von steigenden Skalenerträgen in Verbindung mit Agglomerationsvorteilen sowie die Betonung des Prozesscharakters von regionaler Entwicklung.⁵ Kernaussage des Modells von Krugman und Venables ist es, dass Integration unter bestimmten Bedingungen zumindest vorübergehend zu Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen führen kann, bevor es auf relativ hoher Integrationsstufe zu Konvergenz kommt (sog. U-These, vgl. Krugman und Venables 1990).

Krugman und Venables (1990) betonen vor allem die Folgen unterschiedlicher (Absatz-) Marktnähe für die Unternehmen aus den beiden Ländern ihrer Modellwelt. Sie unterschei-

⁴ Dieser Effekt wird auch in Modellen der Theorie endogenen Wachstums betont (vgl. z.B. Grossman und Helpman 1990 oder Lane 1996), wenn es auch in der neuen Wachstumstheorie gerade nicht immer automatisch zu Konvergenz kommen muss. Die klassische Wachstumstheorie postuliert die Konvergenz unterschiedlich wohlhabender Regionen ohne staatliche Eingriffe, bietet aber keinen direkten Bezug zu integrationspolitischen Maßnahmen.

⁵ Im Einzelnen finden sich entsprechende Erklärungsansätze bereits in den grundlegenden regionalökonomischen Arbeiten von v. Thünen (1875), Weber (1922) und Lösch (1939), in den Polarisierungstheorien von Myrdal (1957) und Hirschman (1958) oder bei v. Böventer (1962). Diese Ansätze waren jedoch nicht in vergleichbarer Weise formalisiert und erlaubten keine entsprechend ausdifferenzierten Ergebnisse. Vgl. für eine Übersicht über den Beitrag der neuen Außenhandelstheorien zu regionalökonomischen Theorien Krieger-Boden (1995a) und Martin und Sunley (1996).

den ein zentrales und ein peripheres Land. Das Zentrum hat eine relativ große Bevölkerungszahl; in der Peripherie leben relativ wenige Menschen. Die Existenz steigender Skalenerträge impliziert, dass die Konzentration der Produktion an einem Standort die günstigste Lösung ist, wenn man lediglich die unmittelbaren Produktionskosten berücksichtigt. Die – im Ausgangszustand – hohen Transaktionskosten führen jedoch zu einer Produktion an beiden Standorten bei keinem oder nur geringem Außenhandel.

Integrationsfortschritte, also sinkende Transaktionskosten, haben im Modell gegenläufige Effekte auf die Peripherie. Zum einen ergeben sich die aus der traditionellen Außenhandels­theorie bekannten positiven Wirkungen des Außenhandels. Wegen der sinkenden Kosten und des erhöhten Wettbewerbs sinken die Preise und die Konsumentenwohlfahrt steigt. Für die Unternehmen der Peripherie ist zudem die Ausweitung der Bezugs- und Absatzmärkte per definitionem quantitativ bedeutender als für die Unternehmen aus den Zentren. Hinzu kommen längerfristig positive Folgen wegen der leichteren Diffusion technologischen Fortschritts in stärker integrierten Märkten. Diese Wirkungen betreffen alle Sektoren der Volkswirtschaft, unabhängig davon, ob sie mit steigenden oder konstanten Skalenerträgen produzieren.

In dem Sektor mit steigenden Skalenerträgen überwiegen jedoch in der Peripherie zunächst die kontraktiven Wirkungen. Sie ergeben sich aus den Preisvorteilen der Konkurrenz aus den zentralen Regionen, die wiederum zwangsläufige Folge der Produktion höherer Stückzahlen für die ergiebigeren Märkte des Zentrums sind. Diese Preisvorteile haben nun, bei fortgeschrittener Integration, ein höheres Gewicht als die Transaktionskosten, die bei der Belieferung der Peripherie aus den Zentren anfallen.

Unter den vereinfachenden Annahmen des Grundmodells würden die mit steigenden Skalenerträgen produzierenden Unternehmen der Peripherie komplett von der Konkurrenz aus dem Zentrum verdrängt. Realistischere Annahmen, insbesondere zu den Faktorkosten, führen jedoch zu differenzierten Ergebnissen. Im Zuge der Integration kommt es nun zu Änderungen der Faktorentlohnung. Dies ist plausibel, da eine Konzentration der Produktion eines Sektors im Zentrum in der Peripherie zu fallenden relativen Löhnen führen würde. In diesem Fall stände dem Druck zur Produktionsverlagerung ins Zentrum ein Arbeitskostenvorteil der Peripherie entgegen. Dieser wäre umso wirksamer, je geringer die Transaktionskosten sind. Deshalb kommt es bei permanent fortschreitender Integration zu einer Rückverlagerung der Produktion vom Zentrum in die Peripherie; die Entlohnung gleicht sich dann wieder an. Hieraus ergibt sich ein U-förmiger Verlauf für die Kurve der Produktion des mit steigenden Skalenerträgen arbeitenden Sektors in der Peripherie und für die Entlohnung in diesem Sektor in Abhängigkeit vom Transaktionskostenniveau.

Noch deutlicher zeigt sich dies, wenn man von unterschiedlicher Faktorausstattung ausgeht. Es kommt auch dann zunächst zu einer Produktionsverlagerung ins Zentrum, wenn die periphere Region einen komparativen Vorteil in der Produktion des Gutes mit steigenden Skalenerträgen hat (wenn z.B. in der Peripherie geringere Lohnsätze vorherrschen und einfache Arbeit der besonders benötigte Produktionsfaktor ist). Solange die Transaktionskosten des Handels noch hoch sind und den Arbeitskostenvorteil der Peripherie überwiegen, sind die Unternehmen des Zentrums vor der Konkurrenz aus der Peripherie in ihren Heimatmärkten geschützt und können hohe Skalenerträge und damit niedrige Stückkosten realisieren. Die Transaktionskosten, die bei Belieferung der relativ kleinen

Märkte der Peripherie entstehen, machen den Stückkostenvorteil der Unternehmen des Zentrums nicht wett, so dass sie einer Verdrängung der Unternehmen in der Peripherie nicht entgegenstehen. Erst wenn die Handelskosten bei fortschreitender Integration immer unbedeutender werden, führt der hier angenommene Arbeitskostenvorteil in der Peripherie zu einer Rückverlagerung der Produktion und schließlich zu Nettoexporten des peripheren Landes.

Die Möglichkeit negativer Auswirkungen der Integration auf periphere Regionen ergibt sich im Krugman-Venables-Modell nicht nur aus den steigenden Skalenerträgen, sondern auch aus der Erhöhung der Faktormobilität in einem integrierten Markt. Generell gilt, dass jede Tendenz zur Angleichung der Faktorpreise bei gegebenem Transaktionskostenniveau die Bedeutung der Nähe zu ergiebigen Absatzmärkten erhöht. Diese Angleichung folgt im Modell bereits aus der Mobilität des Kapitals. Im Falle internationaler Mobilität der Arbeit werden die zentripetalen Kräfte nicht nur dadurch gestärkt, dass das Lohngefälle abnimmt, sondern auch durch die Erhöhung der Kaufkraft im Zentrum.

Im Krugman-Venables-Modell werden die Agglomerationsvorteile ausschließlich in der größeren Ergiebigkeit des Absatzmarktes gesehen. Die aus der neuen Außenhandelstheorie hervorgegangene Neue Ökonomische Geografie (Krugman 1991, Fujita et al. 1999) hat eine Reihe von Modifikationen und Ergänzungen des Modells entwickelt. Analog zur Größe des Absatzmarktes stellt z.B. auch die Größe des Bezugsmarktes einen wesentlichen Vorteil bei Produktion an zentralen Standorten dar.

Das Entstehen von Agglomerationen kann durch externe Faktoren begünstigt werden (Schnittstelle von Transportwegen, Rohstoffvorkommen), ist aber auch als Folge zufälliger Entwicklungen oder politischer Entscheidungen denkbar. Ausschlaggebend ist die Pfadabhängigkeit, d.h. die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung einmal existierender Agglomerationen durch kumulative Prozesse. Diese Entwicklung kommt dann zum Ende, wenn die Agglomerationsnachteile überwiegen, die aus der allmählichen Überfüllung bzw. Überlastung der Zentren mit negativen ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen resultieren.⁶

Wichtige Elemente und Aussagen des Modells von Krugman und Venables werden durch die Empirie gestützt (vgl. Amiti 1998). Der Kontext intra-industriellen Handels im Krugman-Venables-Modell hat für die Länder der EU insgesamt höhere Relevanz als die Theorie inter-industriellen Handels. Molle (1997: 18) stellt fest, dass sich die wirtschaftlichen Strukturen aller Regionen der EU relativ ähnlich sind, wobei allerdings die Regionen mit einem noch relativ hohen Spezialisierungsgrad (in der Regel auf traditionelle Industrien) allesamt periphere Regionen sind. Fingleton und McCombie (1998) finden starke Anhaltspunkte für die Existenz erheblicher steigender Skalenerträge im verarbeitenden Sektor (inklusive Energie) in der EU. Die unterschiedliche Größe der jeweils erreichbaren Märkte Anfang der 90er Jahre – also zu Beginn des starken Ausbaus der EU-Regionalpolitik – zeigt eine Untersuchung der BfLR (1995) für das Jahr 1992 sehr deutlich. Untersucht wurde für alle Nuts 3-Regionen der EU 12, wie viele Menschen in drei Stunden über Straße

⁶ Die regionalökonomische Forschung hat eine Reihe von weiteren Erklärungsansätzen für ein – zumindest zeitweise – stärkeres Wachstum der Agglomerationen entwickelt, die hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden können. Für eine Übersicht über die verschiedenen Ansätze vgl. Krieger-Boden (1995a und 1995b); zu forward und backward linkages sowie zu Agglomerationsvor- und -nachteilen vgl. auch Audretsch (1998), Krugman und Venables (1995), Schulz (1995), Stahl (1997) und Venables (1997).

oder Schiene oder im kombinierten Verkehr (einschließlich Luftfahrt) erreicht werden können. Für die Regionen der Beneluxländer und die Kreise der zentralen deutschen Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) waren dies über das Straßennetz in der Regel über 40 Millionen Menschen, aus einigen Kreisen Nordrhein-Westfalens waren sogar 60 Millionen erreichbar. Demgegenüber erreichte keine einzige Region aus den Kohäsionsländern auch nur einen zweistelligen Wert, oft waren es unter fünf Millionen. Für das Schienennetz ergab sich ein ähnliches Bild; bei Berücksichtigung des Luftverkehrs stellte sich die Lage für einige wenige Regionen der Kohäsionsländer etwas besser dar.

2.3 Bewertung der theoretischen Ansätze

Trotz aller Unterschiede zwischen traditionellen und neuen Modellen ist ein Ergebnis der theoretischen Analyse eindeutig: Protektionistische Ansätze bieten keine Lösung regionaler Entwicklungsprobleme. Aus der neoklassischen Außenhandelstheorie folgt die Vorteilhaftigkeit der Integration, wenn die Faktorausstattung – insbesondere die mit Humankapital – nicht so ungleich ist, dass die Diffusion überlegener Produktionstechnologien dauerhaft nicht gelingt und ein Handelspartner auf die Produktion von Gütern festgelegt bleibt, mit denen nur geringes Einkommen zu erzielen ist. Die Bedeutung der Verbreitung technischen Fortschritts für die positiven Wirkungen der Integration wird auch durch Ansätze der neuen Wachstumstheorie betont. Auch das Modell von Krugman und Venables unterstützt die statischen und dynamischen Vorteile des Außenhandels. Ein hoher Stand der Integration führt im Regelfall zum Ausgleich der Faktorpreise und damit – in der Modellwelt – zu Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen.

Entscheidend ist allerdings nicht der Vergleich zweier Extrempunkte (mit und ohne Integration), sondern die Analyse des Integrationsprozesses in seinen einzelnen Stadien. Das Modell von Krugman und Venables weist hier auf die zentrale Rolle der Transaktionskosten hin, die einem beiderseitigen Ausschöpfen der Integrationsvorteile entgegenstehen können. Es zeichnet ein konsistentes Bild der Wirkungen ökonomischer Integration im Zeitverlauf und ist mit weiteren regionalökonomischen Ansätzen kompatibel (vgl. Abraham und van Rompuy 1992: 286 ff.).

Eine direkte empirische Überprüfung des Modells liegt bislang nicht vor (vgl. Krugman 1998: 15). Krugman und Venables (1995: 859) selbst verweisen auf die Vielzahl weiterer Einflussgrößen auf das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und auf die Schwierigkeit, die erreichte Integrationstiefe bzw. das Niveau der Transaktionskosten zu operationalisieren. Insbesondere sei unbekannt, wo sich eine Volkswirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt befindet, ob also weitere Integrationschritte divergente oder konvergente Entwicklungen bewirken werden. Das Modell zeigt aber zumindest die Möglichkeit von Divergenz im Verlauf der Integration unter relativ realistischen Annahmen. Insofern bietet es bereits eine konkretisierte Begründung für die politische Forderung nach Solidarität reicherer Regionen in einem gemeinsamen Markt mit Regionen, die einen Entwicklungsrückstand aufweisen. Auf der Basis dieses Modells lässt sich europäische Regionalpolitik nicht nur distributiv, sondern auch allokativ begründen. Es macht deutlich, dass es für die Regierung eines peripheren Landes politisch rational sein kann, sich einer Liberalisierung ohne Flankierung zu verweigern, da unsicher ist, wie schnell sich der Konvergenzprozess auch für die Wählerschaft bemerkbar macht. Die Gefahr zumindest temporärer Verluste im

Integrationsprozess kann die peripheren Länder von einer Teilnahme an der Integration abhalten, obwohl diese auf lange Sicht für alle Beteiligten vorteilhaft ist, wenn ein ausreichend niedriges Transaktionskostenniveau erreicht wird. Ohne vorübergehende regionalpolitische Unterstützung käme es dann nicht zur optimalen Ressourcenallokation.

Die Voraussetzungen dafür, dass die europäische Integration für alle EU-Staaten möglichst vorteilhaft ist, ergeben sich relativ deutlich aus den besprochenen theoretischen Ansätzen. Vor allem müssen die Transaktionskosten möglichst schnell minimiert werden. Dies gilt zwar ganz besonders für die Divergenzphase im Krugman-Venables-Modell. Ein zügiger Abbau der verbleibenden Integrationsbarrieren ist aber auch dann wichtig, wenn sich die periphere Region bereits auf Konvergenzkurs befindet, da er den Ausgleich der Faktorentlohnung beschleunigt. Hierbei kommt es auch auf einen gut ausgebauten Humankapitalstock an, um die (potentiellen) Vorteile eines integrierten Marktes auch tatsächlich nutzbar machen zu können, also z.B. technische und organisatorische Innovationen zügig selbst anzuwenden und auf sich schnell ändernde Anforderungen eines dynamischen Marktes reagieren zu können.

3 Regionalpolitik als Aufgabe der EU

Aus pointiert ordnungspolitischer Sicht sind nationale oder supranationale Subventionsprogramme schädlich und unnötig. Solange den Regionen Gelegenheit gegeben wird, ihre jeweiligen komparativen Vorteile voll einzubringen, führt der Wettbewerb der Regionen zu den gewünschten Ergebnissen. Das Konzept vom Wettbewerb der Regionen ist eine wichtige Grundlage für regionale Entwicklung; es bietet aber allein keine ausreichende Lösung für die Lage der peripheren Regionen der EU. Der „Abstimmung mit den Füßen“ stehen soziale und kulturelle Migrationshindernisse entgegen; zudem kann Migration – in den Modellen von Krugman und Venables – die Divergenz noch verstärken. Vor allem aber ist Entwicklung ein zu komplexer Prozess, als dass er lediglich von einem ausreichend niedrigen Lohnniveau abhinge. Hinzu kommen müssen erhebliche Investitionen in Humankapital und Infrastruktur. Diese können die Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht aus eigenen Mitteln finanzieren. Für die Angleichung der Startchancen für den Wettbewerb der Regionen ist externe finanzielle Unterstützung notwendig.

Die Frage danach, welche überregionale Ebene für derartige Unterstützung zuständig ist, lässt sich mit Hilfe der beiden zentralen Konzepte des fiskalischen Föderalismus, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und dem Subsidiaritätsprinzip, analysieren.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt, dass die Institution, die ein öffentliches Gut anbietet, so abgegrenzt wird, dass der Kreis derjenigen, die Nutzen aus dem Gut ziehen, mit dem Kreis derjenigen übereinstimmt, die seine Kosten tragen (vgl. Olson 1969: 483). Die wirtschaftliche Integration in der EU ist ein öffentliches Gut, da die Bedingungen der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität erfüllt sind. Kein wirtschaftlicher Akteur innerhalb der EU kann rechtlich vom EU-Markt ausgeschlossen werden, und es gibt auch keine Überfüllungseffekte.

Für die folgende Argumentation kann es hilfreich sein, Integrationspolitik umfassender zu verstehen als lediglich den Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelsbarrieren. Zusätzlich zur Liberalisierung kommt es auch darauf an, ob alle Marktteilnehmer in der Lage sind, die Chancen der Liberalisierung ausreichend nutzen zu können.⁷ In einer Situation ohne regionalen Ausgleich können Kosten und Nutzen von Liberalisierungsmaßnahmen auseinander fallen. Die zentralen Mitgliedstaaten und Regionen profitieren unmittelbar von den Vorteilen intensivierter internationaler Arbeitsteilung. Eventuell auftretende Kosten tragen in der Anfangsphase vor allem die peripheren Regionen und andere Regionen mit Anpassungsproblemen. Dies gilt solange, wie sich Integrationspolitik lediglich auf den Abbau von Zöllen oder sonstigen administrativen Hemmnissen konzentriert – also, insbesondere aus Sicht der Peripherie, ein relativ hohes Transaktionskostenniveau (Infrastrukturschwächen, mangelnde Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Arbeitskräfte an die Bedingungen internationaler Arbeitsteilung) erhalten bleibt. Unter diesen Bedingungen können Liberalisierungsmaßnahmen den Interessen der Peripherie entgegenstehen, wenn die peripheren Länder sich nicht in der Lage sehen, an den Chancen der Liberalisierung voll teilzuhaben. Das öffentliche Gut wird dann nicht oder nur in geringem Umfang angeboten.

Integration ist langfristig dann für alle Beteiligten vorteilhaft, wenn auch die genannten nichtadministrativen Hemmnisse abgebaut werden. Eine zentral finanzierte Politik mit diesem Ziel vergrößert also sowohl den Kreis der Nutznießer als auch den der Kostenträger der Integration. Die zentralen Regionen beteiligen sich an den Anpassungslasten, und durch gezielte Entwicklungsmaßnahmen werden die peripheren Regionen in die Lage versetzt, zügig an den Vorteilen der Integration zu partizipieren. Eine regionalpolitische Begleitung der europäischen Integration lässt sich so mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz begründen.

Das Subsidiaritätsprinzip

Eine Kopplung von Integrationsfortschritten an Hilfsprogramme für alle Regionen, für die die Integration mit Kosten verbunden ist, birgt aber eine Zentralisierungstendenz, die mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht zu vereinbaren ist. Dieses Prinzip besagt im Kern, dass Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene anzusiedeln sind. Erstens sind auf dezentraler Ebene die für eine optimale Politik notwendigen Informationen über Rahmenbedingungen und Präferenzen besser als in der Zentrale. Zweitens können zentrale Lösungen Unterschiede in der Situation der verschiedenen Regionen nicht ausreichend berücksichtigen. Das Angebot an öffentlichen Gütern weicht also bei einheitlichen Lösungen im Regelfall von der jeweiligen Nachfrage ab. Der Grundsatz „So zentral wie nötig, so dezentral wie möglich“ führt zu einem effizienteren Angebot. Darüber hinaus ermöglichen unterschiedliche Politikansätze in verschiedenen Regionen einen Lernprozess im Wettbewerb um die beste Lösung.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein wesentliches Organisationsprinzip für alle Politiken der Europäischen Union. Mit der Maastrichter Neufassung des EG-Vertrages (dort Art. 3b) wurde es explizit definiert:

⁷ Integration wird hier als Dreiklang aus Liberalisierung, gegebenenfalls erforderlichen begleitenden Ausgleichsmaßnahmen sowie Wettbewerbskontrolle verstanden; der dritte Aspekt wird in der EU durch die DG Wettbewerb der Europäischen Kommission abgedeckt und hier nicht weiter verfolgt.

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 EGV, Amsterdamer Fassung).

Das Prinzip begrenzt damit die Aktivitäten der EU-Regionalförderung in entscheidender Weise. Anpassungsprobleme von Regionen in relativ wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten sind Aufgabenfeld dieser Staaten. Die EU muss sich dagegen auf Gebiete konzentrieren, deren eigene Leistungsfähigkeit nicht ausreicht, im Wettbewerb der Regionen zu bestehen, und die auch von ihrer jeweiligen nationalen Ebene keine ausreichende Unterstützung erhalten können. Hierzu bedarf es spezieller politischer Maßnahmen, da der restliche EU-Haushalt, also vor allem die gemeinsame Agrarpolitik, keine implizite umverteilende Wirkung auf die Regionen entfaltet (vgl. Franzmeyer et al. 1991).

Ungebundener Finanzausgleich ...

Bestandteil einer effizienten EU-Regionalpolitik sind sowohl ihre Finanzierung aus dem EU-Haushalt als auch eine wesentliche Mitwirkung der Regionen bei der Gestaltung und Umsetzung der Förderprogramme. Offen ist dagegen, ob beziehungsweise wie stark übergeordnete Ebenen an Formulierung und Abwicklung der Förderung zu beteiligen und wie Begleitung, Überwachung und Kontrolle der Programme zu organisieren sind. Auch hier gibt es eine einfache theoretische Antwort. Entscheidend für eine demokratische Wirtschaftspolitik ist die Berücksichtigung der Präferenzen der Bevölkerung. Diese Präferenzen sind am besten auf der regionalen Ebene bekannt; sie ist am ehesten direkten Sanktionen unterworfen, wenn die Präferenzen verfehlt werden – sei es durch Meinungsäußerung („Voice“), Abwahl oder Abwanderung („Exit“). Effizient ist aus dieser Sicht nur ein ungebundener Finanztransfer an die bedürftigen Regionen bzw. Mitgliedstaaten (vgl. Klodt et al. 1992: 230).⁸ Jede zentrale Mitgestaltung der Förderung kann vor allem wegen der Informationsdefizite der zentralen Ebene bestenfalls zufällig effizient wirken. Die Kontrollfunktion übt die Bevölkerung in den Transfers empfangenden Regionen gegenüber ihrer Regierung aus. Als europäischer Beitrag verbliebe dann die Beihilfenaufsicht gegen einen ruinösen Steuer- und Subventionswettbewerb.

... oder gebundene Transfers?

Das zentrale Interesse der Steuerzahler in den finanzierenden Staaten ist eindeutig.

„Ein europäisches Transfersystem, das größere Beträge stets in dieselbe Richtung befördert, (kommt) nur in Betracht, wenn es sich tendenziell überflüssig macht, und zwar in dem positiven Sinn, dass die Transfers die Empfänger in die Lage versetzen, ihre Strukturschwäche schnell zu überwinden und damit das Wachstum der Gemeinschaft zu beschleunigen

⁸ Im Extremfall wird gefordert, etwaige distributive Elemente der Ausgleichspolitik über eine personelle Umverteilung zu organisieren (vgl. Krieger-Boden 1995b: 202). Dies wäre jedoch im hier diskutierten Fall gleichbedeutend mit einer Ausdehnung der EU-Sozialpolitik, die vielfältige neue Probleme aufwirft, welche hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Insbesondere ist aber darauf hinzuweisen, dass die personelle Einkommensverteilung stark vom nationalen Steuer- und Abgabensystem abhängt. Solange diese Systeme in der EU heterogen sind, lässt sich eine personenbezogene Umverteilung auf EU-Ebene kaum sinnvoll operationalisieren.

und nicht in dem negativen Sinn, dass die Reichen unter der Last ihrer Transferzahlungen an Wachstumsstärke verlieren" (Hesse 1993: 48).

Aus Sicht der Zahler müssen die finanziellen Transfers also voll in den Dienst des Wirtschaftswachstums der Empfänger gestellt werden. Dies ist vollkommen unabhängig davon, ob die Transfers ursprünglich allokativ oder distributiv begründet sind. Wichtig ist nur, dass sie – nach dem Subsidiaritätsprinzip – geleistet werden, weil der empfangende Mitgliedstaat nicht über ausreichende Mittel zur Selbsthilfe verfügt. Diese Fähigkeit zur Selbsthilfe muss er so schnell wie möglich erlangen.

Aus verschiedenen Gründen ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die Orientierung am Wählerwillen im Empfängerland jederzeit zu einer klaren Priorität für eine wachstumsorientierte Politik führen wird. Im Gegenteil ergibt sich für jede Regierung ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen Wachstum und Verteilung. Erstens ist es im Zweifel für den Wahlerfolg wichtiger, eine Mehrheit der Bevölkerung hinter sich zu bringen, als das Pro-Kopf-Einkommen insgesamt zu erhöhen. Dabei kann es zu einer regionalpolitisch unerwünschten Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Zentralregierung kommen. Zweitens können die langfristigen ökonomischen Interessen der Wähler – bewusst oder unbewusst – bei der Wahlentscheidung von anderen Einflüssen überlagert werden (politisch-ideologische Grundhaltung, regionale, ethnische oder religiöse Zugehörigkeit etc.). Drittens ist Wirtschaftswachstum (und die durch diese erhoffte Einkommenssteigerung) nicht das einzige ökonomische Ziel der Wähler; andere wichtige Ziele sind z. B. die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation oder die Sicherung einer gerechten Einkommensverteilung. Diese Ziele können zumindest auf kurze Frist im Konflikt zueinander stehen. Viertens kann keine vollständige Information der Wähler unterstellt werden. Die Informationsgewinnung ist für die Wähler mit erheblichen Kosten verbunden, denen nur ein relativ begrenzter Grenznutzen gegenübersteht, da eine Wählerstimme nur geringes Gewicht hat. Ideologische Grundhaltung oder Stammwählerverhalten können aus der Sicht der einzelnen Wähler rational sein. Fünftens ist es – in Deutschland sogar explizit im Grundgesetz (Art. 21,1) verankerte – Aufgabe der um die Regierungsmacht konkurrierenden Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Es ist keineswegs auszuschließen, dass es den Parteien dabei gelingt, die unvollständig informierten Wähler von ihren politischen Zielen zu überzeugen, auch wenn die Parteiziele nicht den langfristigen Interessen der Wähler entsprechen. Analoges gilt für die Lobbyarbeit von Interessengruppen und Verbänden. Aus Sicht der Regionalpolitik ist interessant, dass für die Regierung bei einem ungebundenen Finanzausgleich die Konzentration der empfangenen Transfers auf 51 % der Bevölkerung effizienter ist als eine gleichmäßige Aufteilung auf die gesamte Bevölkerung; ob die Empfänger allerdings auch die (im Sinne einer effizienten Regionalpolitik) Bedürftigsten sind, ist a priori völlig offen.

Fazit: Eine Organisation der EU-Regionalpolitik im Wege eines ungebundenen Finanzausgleichs wäre ineffizient. Die Standardargumente für ungebundene Transfers, die Regierungen der Empfängerländer bzw. -regionen hätten die besten Informationen darüber, wie die Mittel am besten einzusetzen seien und ständen unmittelbar in der Verantwortung ihrer Wähler, überzeugen nicht, da die Interessen von Zahlern und Empfängern nicht identisch sind. Während für die Zahler das Interesse am Wirtschaftswachstum der Empfänger durchweg dominiert, befinden sich die Regierungen der Empfängerländer in einem Zielkonflikt zwischen Wachstum und Verteilung. Gerade wegen der beiden genannten Argu-

mente gegen gebundene Transfers können die Zahler also nicht auf einen in ihrem Sinne zielgerichteten Mitteleinsatz vertrauen. Vorzuziehen ist die Vergabe gebundener Transfers, die in explizit benannte und kontrollierbare Programme fließen. Die Mittel sind ausschließlich mit dem Ziel einzusetzen, die Bedingungen für langfristiges Wirtschaftswachstum zu verbessern.

4 **Ansätze zur Weiterentwicklung der EU-Regionalpolitik**

Ausgehend von der theoretischen Analyse und angesichts des starken Ausbaus von Finanzvolumen und Instrumentarium der EU-Strukturpolitik in den letzten 15 Jahren scheinen vor allem drei Aspekte wesentlich für ihre Weiterentwicklung zu sein. Dies ist erstens ihre Konzentration im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Zweitens gibt es grundsätzlich die Gefahr, dass die Mittelaufteilung im Rahmen der Strukturpolitik von sachfremden Erwägungen beeinflusst wird. Um dies zu vermeiden und auch um ein degressives Auslaufen der Förderung bei Erfolg, also bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen, zu gewährleisten, sollte die Mittelvergabe klaren und einfachen Regeln folgen. Drittens können die Fonds immer nur ergänzend zur nationalen Wirtschaftspolitik wirken. Ist diese nicht wachstumsorientiert, ist auch der Einsatz der Fonds gegenüber den Zahlern kaum zu rechtfertigen. Grundsätzlich liegt es also nahe, die Vergabe der Strukturfonds an eine wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitik zu koppeln; die konkrete Umsetzung dieses Gedankens wirft allerdings Schwierigkeiten auf.

Konzentration auf arme Mitgliedstaaten

In der laufenden Finanzperiode entfallen ohne Berücksichtigung der jüngsten Erweiterung unter 50 % der Strukturfonds auf Mitgliedstaaten mit einem deutlich unterdurchschnittlichen BIP pro Kopf (Spanien, Portugal, Griechenland). Da durchschnittlich oder überdurchschnittlich reiche Mitgliedstaaten offensichtlich zumindest genauso gut wie die EU insgesamt in der Lage sind, ihren eigenen Problemregionen zu helfen, steht die dort betriebene EU-Strukturpolitik unter besonderem Rechtfertigungsdruck. Einzelne Initiativen, etwa zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder zur Bewältigung gleich gelagerter – z. B. migrationsbedingter – Probleme in europäischen Städten können sehr wohl ein europäisches Engagement erklären; hierauf entfallen aber gegenwärtig weniger als 5 % der Mittel. Insgesamt wäre eine sehr viel stärkere Konzentration auf arme Mitgliedstaaten denkbar.

Eine solche stärkere Konzentration würde nicht nur in besserem Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen, sondern auch andere Vorteile mit sich bringen. So hängt die Mittelverteilung bei der heutigen regionalen Vorgehensweise sehr stark von den Daten zum regionalen BIP pro Kopf in KKP ab. Diese sind aber, insbesondere wegen der Verwendung nationaler Kaufkraftparitäten, also dem Ausblenden regionaler Preisunterschiede, deutlich weniger zuverlässig als Daten zum nationalen BIP pro Kopf. Zudem würde die Konzentration auf weniger Empfänger die Relation von Verwaltungsaufwand und Mitteleinsatz stark verbessern. Darüber hinaus ist es heute ein typisches Phänomen, dass die Wachstumspole weniger entwickelter Mitgliedstaaten aus der prioritären EU-Förderung herausfallen (Lissabon, Prag, Bratislava, Budapest). Zwar sollte hier sicherlich nicht der Großteil der Mittel eingesetzt werden. Die Möglichkeit zur Förderung in einem kohärenten Wirt-

Übersicht 1

Fünf Schritte bei der Vergabe von Strukturfondsmitteln

1. **Ermittlung der Bedürftigkeit**
Kriterium: Nationales Pro-Kopf-BIP unter xx % des EU-Durchschnitts
2. **Erarbeitung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts**
Zusammenarbeit von Kommission, Mitgliedstaat und Regionen bei der Festlegung der Förderinhalte
3. **Ermittlung der potentiellen Förderhöhe**
Regel: Förderhöhe umgekehrt proportional zum relativen Pro-Kopf-BIP, Berücksichtigung der Absorptionsfähigkeit der Empfänger
4. **Prüfung der nationalen Wirtschaftspolitik**
Zweistufiges Verfahren, Konsolidierungsplan, Sanktionen, Finanzpolitisches Monitoring aller Empfänger
5. **Gegebenenfalls: Abschlüsse von der potentiellen Förderhöhe**
Regel: Abschlag proportional zum Grad der Zielverfehlung

schaftsraum wäre aber vorteilhaft. Außerdem entfielen die in der Vergangenheit zu beobachtende strategische Neugliederung von Regionen zur Maximierung des Mittelzuflusses.

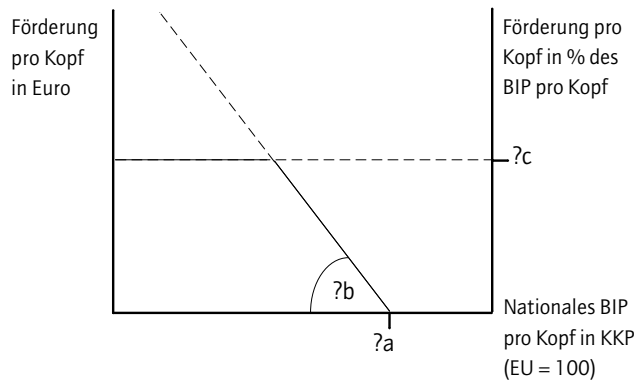
Die wesentliche Umstellung im Vergleich zum heutigen Fördersystem wäre die Verwendung des nationalen anstelle des regionalen BIP pro Kopf bei der Auswahl der Fördergebiete und entsprechend die Förderung kompletter Mitgliedstaaten (Übersicht 1). Die Einbindung der regionalen Ebene wäre – je nach der Situation im Mitgliedstaat – bei der Erstellung der Förderprogramme zu gewährleisten.

Regelbindung bei der Mittelvergabe

Nach Festlegung des Fördergebietes und nach Erarbeitung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes ist die Ermittlung der Förderhöhe der zentrale Schritt. Dies erfolgt heute in einem relativ komplexen Verfahren. Die Kriterien zur Mittelvergabe sind nicht durchweg quantifiziert, ihre genaue Verwendung bei der Berechnung der Allokation ist nicht transparent genug.

Demgegenüber wäre ein Modell vorstellbar, in dem die Pro-Kopf-Förderung eindeutig vom Pro-Kopf-Einkommen abhängig wäre (Abbildung 1). Sie würde ab einer gewissen oberen Einkommensschwelle gleichmäßig ansteigen, je ärmer der Empfängerstaat wäre, bis eine maximale Förderhöhe pro Kopf – ausgedrückt in Prozent des nominalen Pro-Kopf-BIP – erreicht wäre. Bei Einführung eines solchen Systems wären drei Parameter einmal politisch festzulegen: die Einkommensobergrenze, bis zu der Förderung geleistet wird (a), die Progression, mit der die Förderung umgekehrt proportional zum Pro-Kopf-Einkommen steigt (b), sowie die maximale Grenze für die Absorptionsfähigkeit (c). Wichtig wäre ein allmähliches Auslaufen bei Annäherung an die obere Einkommensgrenze.

Abbildung 1

Modell einer regelbasierten Verteilung der Strukturfonds*Kopplung an nationale Wachstumspolitik*

Dieser Vorschlag soll stärker noch als die beiden zuvor abgeleiteten Forderungen vor allem als Diskussionsanregung dienen; tiefer gehende theoretische und empirische Studien wären hier noch notwendig, bevor der Vorschlag in praktische Politik einfließen sollte. Die Grundüberlegung ist, dass der Einsatz der Strukturfonds nur dann die erwünschten Wachstumsimpulse bringen kann, wenn die nationale Wirtschaftspolitik der Empfänger selbst wachstumsorientiert ist, also nicht z.B. das Verteilungsziel in den Vordergrund stellt. Abstrakt dürfte diese Aussage schon allein deshalb unstrittig sein, weil die Fonds auch in den Kohäsionsländern makroökonomisch ein viel geringeres Gewicht haben als die staatlichen Aktivitäten insgesamt und weil die Regierungen auch über nichtbudgetwirksame Maßnahmen das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen. Schwierig ist es jedoch, eine konsensfähige Definition von „wachstumsorientierter nationaler Wirtschaftspolitik“ zu finden.

Bei einem Versuch, die Fördermittelvergabe an die konkrete Politik eines Landes zu koppeln, sind verschiedene Bedingungen zu beachten. Erstens müssen die Indikatoren, anhand derer die Wirtschaftspolitik beurteilt wird, tatsächlich von der Regierung beeinflusst werden können. Zweitens sollte die Fördermittelvergabe graduell auf unterschiedliche Politik reagieren können; die Entscheidung sollte also nicht zwischen „volle Förderung“ und „keinerlei Förderung“ fallen. Drittens muss schon deshalb eine quantitative Messung und Beurteilung möglich sein; ordnungspolitische Regelungen eignen sich also nicht. Viertens ist es vermutlich sowohl ökonomisch einfacher als auch politisch überzeugender, sich auf die Vermeidung von Fehlverhalten zu konzentrieren und nicht allen Empfängern eine theoretisch abgeleitete optimale Wachstumspolitik einheitlich vorzuschreiben. Dies lässt den Empfängern Spielraum bei der Gestaltung ihrer Politik und erlaubt so einen Wettbewerb um die erfolgreichsten Ansätze.

Nach diesen Kriterien eignet sich vor allem die Fiskalpolitik für eine Prüfung der Wachstumsorientierung der nationalen Wirtschaftspolitik. Sowohl Höhe wie Struktur der Staats-

Übersicht 2

Prüfung der nationalen Wirtschaftspolitik

Erster Prüfungsschritt:

Ist die Staatsausgabenquote

- über dem EU-Durchschnitt? → Konsolidierungsplan und Sanktion
- unter dem EU-Durchschnitt? → Zweiter Prüfungsschritt

Zweiter Prüfungsschritt:

Anteil "unproduktiver" Ausgaben an Gesamtausgaben

- über dem EU-Durchschnitt? → Konsolidierungsplan und Sanktion
- unter dem EU-Durchschnitt? → Förderung ohne Abschläge

Finanzpolitisches Monitoring aller Empfänger während der Förderperiode

- Aktualisierung der Höhe der Sanktionen
- Verletzung der Kriterien während der Förderperiode?
- Einhalten des Konsolidierungsplans?

ausgaben können das Wachstum beeinflussen. Dabei geht es keineswegs um eine radikale Verringerung jeglicher Staatsaktivitäten, sondern darum, eine optimale Staatsquote nicht zu überschreiten. Empirische Studien kommen – bei allen unvermeidbaren Unschärfen – tendenziell zu dem Schluss, dass die Senkung der Staatsquote eines hypothetischen „durchschnittlichen EU-Mitglieds“ wachstumsfördernd wirken würde (vgl. Kneller et al. 1999 und den Überblick in Weise 2002). Eine Senkung der Staatsquoten sollte über den Abbau „unproduktiver“ Ausgaben erfolgen; dazu werden hier Unternehmenssubventionen, Transfers an Haushalte und Personalausgaben gezählt.⁹

Danach wäre es also vorstellbar, bei der Prüfung der Wachstumsorientierung der Wirtschaftspolitik eines potentiellen Empfängerlandes in zwei Schritten vorzugehen (Übersicht 2). Zunächst würde geprüft, ob die Staatsquote über dem EU-Durchschnitt liegt. Für die Länder mit unterdurchschnittlichen Quoten würde dann zusätzlich geprüft, ob die „unproduktiven Ausgaben“ einen EU-überdurchschnittlichen Anteil an den Gesamtausgaben haben. Diese Prüfung würde jährlich wiederholt. Wird eine der beiden Fragen mit „Ja“ beantwortet, wäre die Fördersumme, die sich nach dem Modell in Abbildung 1 ergibt, graduell zu kürzen. Das Ausmaß, in dem eine Entfernung vom EU-Durchschnitt bei den Ausgaben zu einer prozentualen Kürzung bei den Transfers führt, wäre bei Einführung eines solchen Systems ex ante zu entscheiden. Strukturfondsempfänger, die lediglich eingeschränkte Förderung erhalten, müssten zusätzlich in einem Konsolidierungsplan festhalten, wie sie innerhalb einer Förderperiode die Prüfkriterien zu erfüllen gedenken. Probe-rechnungen für die 90er Jahre zeigen, dass nach diesem Verfahren Portugal und Griechenland sowie allerdings auch Irland mit Abschlägen hätten rechnen müssen.

⁹ Die Staatsquoten sollten dabei zunächst um Zinszahlungen und Übertragungen an die übrige Welt bereinigt werden. Die genannten speziellen Ausgaben müssen nicht in jedem Einzelfall „unproduktiv“ sein. Öffentliche Gehaltszahlungen z.B. im Bildungsbereich, aber auch Ausgaben für soziale Sicherheit können im Gegenteil auch wachstumsfördernd wirken. Ökonometrische Studien deuten aber daraufhin, dass sie in der EU insgesamt ein wachstumshemmendes Ausmaß angenommen haben.

Das vorgeschlagene Verfahren bedeutet einen Eingriff in die Souveränität der Empfänger von Strukturfonds. Dies ist jedoch zum einen bei jeder Konditionalität unvermeidbar, zum anderen liegt sie im Interesse der Zahler (in deren Souveränität über die Besteuerung ebenfalls eingegriffen wird). Die Vorteile dieses Vorschlags liegen darin, dass es die richtigen Anreize setzt, an einfachen und relativ belastbaren Indikatoren anknüpft sowie graduell, zeitnah und weitgehend automatisch wirkt. Der Handlungsspielraum der Empfänger wird relativ zurückhaltend eingeschränkt, da die Bezugsgröße jeweils der EU-Durchschnitt ist und das Ausmaß der „unproduktiven Ausgaben“ im Aggregat beurteilt wird. Die Verfolgung von nicht wachstumspolitischen Zielen bleibt ebenso möglich wie der Wettbewerb um die geeignetsten Politikinstrumente.

5 Fazit

Wesentliche Elemente der EU-Regionalpolitik lassen sich auch mit Konzepten der ökonomischen Theorie rechtfertigen. Dazu gehören insbesondere die Förderung besonders wirtschaftsschwacher Regionen bzw. Staaten, die Bindung der Förderung an Programme und die Konzentration deren inhaltlicher Schwerpunkte auf Infrastruktur, Humankapital und produktive Investitionen. Grundsätzliche Weiterentwicklungen der EU-Regionalpolitik sollten vor allem auf eine stärkere Konzentration der Förderung auf arme Mitgliedstaaten gerichtet sein, zu einer klareren Regelbindung bei der Berechnung der Förderhöhe beitragen und schließlich zu einer graduellen Kopplung der Förderung an eine wachstumsorientierte Politik der Empfänger führen.

Literaturverzeichnis

- Abraham, F. und P. van Rompuy (1992): Convergence-Divergence and the Implications for Community Structural Policy. *Cahiers Economiques de Bruxelles*, Nr. 3, 279–318.
- Amiti, Mary (1998): New Trade Theory and Industrial Location in the EU: A Survey of Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2), 45–53.
- Audretsch, David B. (1998): Agglomeration and the Location of Innovative Activity. *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2), 18–29.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (1995): Laufende Raumbewertung Europa – Daten zur Struktur und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union. *Materialien zur Raumentwicklung*, Heft 71. Bonn.
- Böventer, E. von (1962): *Theorie des räumlichen Gleichgewichts*. Tübingen.
- Dluhosch, Barbara (1995): Eine neue europäische Spaltung? Zur Dynamik wirtschaftlicher Integration aus Sicht der Außenhandelstheorie. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 44 (3) 233–254.
- Europäische Kommission (2004a): *A new Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Co-operation*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004b): Building our Common Future, Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013. COM (2004), 101.
- Europäische Kommission (2004c): Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. COM (2004), 492.

- Fingleton, B. und J.S.L. McCombie (1998): Increasing Returns and Economic Growth: Some Evidence for Manufacturing from the European Union Regions. *Oxford Economic Papers*, 50 (1), 89–105.
- Franzmeyer, Fritz, Peter Hrubesch, Bernhard Seidel und Christian Weise (1991): Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken. *Europäisches Parlament, Reihe Regionalpolitik und Verkehr*, Nr. 17. Brüssel, Luxemburg.
- Fujita, M., P. Krugman und A.J. Venables (1999): *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA, The MIT Press.
- Grossman, Gene M. und Elhanan Helpman (1990): Trade, Innovation, and Growth. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 80 (2), 86–91.
- Hesse, Helmut (1993): Finanzausgleich im Bundesstaat: Implikationen für Europa. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 4 (1), 43–55.
- Hirschman, Albert O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT.
- Klodt, Henning, Jürgen Stehn, Claus-Friedrich Laaser, Rainer Maurer, Axel D. Neu und Rüdiger Soltwedel (1992): *Die Strukturpolitik der EG – Ziele, Auswirkungen, Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik*. Schwerpunktstudie im Rahmen der Strukturberichterstattung. Kiel.
- Kneller, Richard, Michael F. Bleaney und Norman Gemmill (1999): Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74, 171–190.
- Krieger-Boden, Christiane (1995a): Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie – Ältere und neuere Erklärungsansätze. Kiel.
- Krieger-Boden, Christiane (1995b): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. *Die Weltwirtschaft*, Nr. 2, 193–215.
- Krugman, Paul R. (1987): Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa. In: Tommaso Padoa-Schioppa, Mervyn King, Jean H.-P. Paelinck, Lucas D. Papademos, Alfredo Pastor, und Fritz W. Scharpf (1987): *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit – Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*. Anhang A. Brüssel.
- Krugman, Paul R. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99, 483–499.
- Krugman, Paul R. (1998): What's New About the New Economic Geography? *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2), 7–17.
- Krugman, Paul R. und Maurice Obstfeld (1997): *International Economics – Theory and Policy*. 4 Aufl. Reading, MA.
- Krugman, Paul R. und Anthony J. Venables (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry. In: Bliss Christopher und Jorge Braga de Macedo (Hrsg.): *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*. Cambridge, 56–75.
- Krugman, Paul R. und Anthony J. Venables (1995): Globalization and the Inequality of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (4), 857–880.
- Lane, Philip (1996): Trade Specialization, Endogenous Innovation and Growth. *Journal of Economic Integration*, 11 (4), 492–509.
- Lösch, A. (1939): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena.
- Mankiw, N. Gregory (1998): *Principles of Economics*. Fort Worth.
- Martin, Ron und Peter Sunley (1996): Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment. *Economic Geography*, 72 (3), 259–292.

- Molle, Willem (1997): The Regional Economic Structure of the European Union: An Analysis of Long-term Developments. In: Hans-Jürgen Vosgerau (Hrsg.): *Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa*. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1995. Berlin, 13–32.
- Myrdal, Gunnar (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London.
- Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among different Levels of Government. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 78, 479–487.
- Schulz, Norbert (1995): Agglomeration als Gleichgewichtsergebnis in neueren Beiträgen der Standorttheorie. In: Bernhard Gahlen, Helmut Hesse, und Hans Jürgen Ramser (Hrsg.): *Standort und Region – Neue Ansätze zur Regionalökonomik*. Tübingen, 53–75.
- Stahl, Konrad (1997): Divergenz und Konvergenz der regionalen Wirtschaftsentwicklung aus der Sicht der Raumwirtschaftstheorie. In: Hans-Jürgen Vosgerau (Hrsg.): *Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa*. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1995. Berlin, 53–72.
- Thünen, J.H. von (1875): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Berlin.
- Venables, Anthony J. (1997): Economic Integration and Centre-Periphery Inequalities: The View from Trade Theory. In: Hans-Jürgen Vosgerau (Hrsg.): *Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa*. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1995. Berlin, 33–51.
- Weber, A. (1922): *Über den Standort der Industrien*. Erster Teil: Reine Theorie des Standorts. Tübingen.
- Weise, Christian (2002): *Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU: Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Weise, Christian, John Bachtler, Ruth Downes, Irene McMaster und Kathleen Toepel (2001): *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*. Background Report for the Preparation of the 2nd Report on Economic and Social Cohesion. Studie für die Europäische Kommission. Berlin und Glasgow. Download unter: www.diw.de/deutsch/projekte/docs/wlt_enlargement_cohesion.html (Stand: Dezember 2004)