

Karin Beckmann

Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes



Karin Beckmann

Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes

Seit der Einführung einer gemeinsamen EG-Regionalpolitik lassen sich über die letzten Jahre eine zunehmende Verlagerung von Kompetenzen an die EG-Ebene sowie eine erhebliche Erhöhung der gemeinschaftlichen Ausgaben für regionalpolitische Zwecke beobachten. In dieser Arbeit wird untersucht, inwieweit sich die regionalpolitischen Aktivitäten der EG normativ begründen lassen und welche allokativen und distributiven Effekte im Zuge der Durchführung der Maßnahmen zu erwarten sind. Auf der Basis einer kritischen Bewertung der EG-Regionalpolitik wird abschließend ein institutioneller Reformvorschlag vorgestellt, der auf eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen abzielt.

Karin Beckmann wurde 1965 in Stuttgart geboren. Von 1983 bis 1988 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim. Von 1989 bis 1994 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Hohenheim. Promotion 1993.

**Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung
des Europäischen Binnenmarktes
Eine ökonomische Analyse**

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Jörn Kruse,
Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch, Prof. Dr. Ingo Schmidt,
Prof. Dr. Peter Spahn, Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter, Prof. Dr. Josua Werner †

Band 19



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Karin Beckmann

**Probleme der
Regionalpolitik im Zuge
der Vollendung des
Europäischen
Binnenmarktes**

Eine ökonomische Analyse



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Karin Beckmann - 978-3-631-75480-1

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 04:27:29AM

via free access

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Beckmann, Karin:

Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes : eine ökonomische Analyse / Karin Beckmann. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1995

(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 19)

Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-631-47396-6

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-47396-6

ISBN 978-3-631-75480-1 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1995

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Karin Beckmann - 978-3-631-75480-1

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 04:27:29AM

via free access

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hohenheim im Wintersemester 1993/94 als Dissertation angenommen. Die Untersuchung wurde im Juni 1993 abgeschlossen, so daß das Inkrafttreten der Verträge von Maastricht nicht berücksichtigt werden konnte.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Cay Folkers, der diese Untersuchung angeregt und betreut hat und mit kritischen Hinweisen und konstruktiven Anmerkungen einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen des Vorhabens geleistet hat.

Darüber hinaus möchte ich meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen Dipl.oec. Hans Pitlik, Dr. Peter Mender, Dr. Stefan Elßer, Dipl.oec. Oliver Letzgus, Dr. Thomas März, Dipl.oec. Bernhard Neumärker, Dr. Sabine Richard und Dipl.-Volkswirt Hannes Wirth danken, die mir nicht nur mit ihrer Bereitschaft zu hilfreichen Diskussionen zur Seite gestanden sind. Für ihre vielfältige Unterstützung und technische Hilfe sei Silke Dahlke, Uwe Burkert, Andreas Friese und Petra König gedankt.

Für die Gewährung eines Stipendiums nach dem Landesgraduiertenförderungsgesetz, das mir die Möglichkeit gab, mich auf mein Promotionsvorhaben zu konzentrieren, bin ich dem Land Baden-Württemberg zu Dank verpflichtet.



Bedanken möchte ich mich auch für die freundliche Unterstützung der LG-Stiftung: Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, einer Stiftung der Landesgirokasse Stuttgart, die die Veröffentlichung dieser Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß gefördert hat.

Meine Familie und mein Freundeskreis haben in den letzten Jahren viel Verständnis für meine Situation aufgebracht. Für ihre stete Bereitschaft, mich in schwierigen Phasen zu unterstützen und aufzumuntern, danke ich ihnen herzlich.

Stuttgart-Hohenheim, im Februar 1994

Karin Beckmann

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|----------|
| Verzeichnis der Abkürzungen..... | VII |
| Verzeichnis der Tabellen..... | IX |
| A. Einleitung..... | 1 |
| I. Problemstellung..... | 1 |
| II. Gang der Untersuchung..... | 2 |
| B. Der europäische Integrationsprozeß..... | 5 |
| I. Die Grundlagen ökonomischer und politischer Integration..... | 5 |
| 1. Zum Begriff der Integration..... | 5 |
| 2. Institutionelle Merkmale verschiedener Integrationsstufen..... | 6 |
| 3. Alternative Strategien ökonomischer Integration..... | 8 |
| a. Die Strategie der ex ante-Harmonisierung..... | 9 |
| b. Die Strategie des institutionellen Wettbewerbs..... | 10 |
| II. Die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaft..... | 14 |
| 1. Der Vertrag von Rom als Grundlage der Europäischen Gemeinschaft..... | 14 |
| a. Das Grundanliegen des EWG-Vertrags..... | 14 |
| b. Ausblick: Der Vertrag über die Europäische Union..... | 16 |
| 2. Die Organe der Europäischen Gemeinschaft..... | 18 |
| a. Die Hauptorgane..... | 19 |
| aa. Die Kommission..... | 19 |
| bb. Der Rat..... | 21 |
| cc. Das Europäische Parlament..... | 23 |
| dd. Der Europäische Gerichtshof..... | 24 |
| b. Weitere organisatorische Einheiten..... | 25 |
| III. Das Programm "EG-Binnenmarkt 1992"..... | 26 |
| 1. Eine Bilanz des bisherigen Integrationsverlaufs..... | 26 |
| 2. Die Ziele des Binnenmarktprogramms..... | 30 |

| | |
|---|----|
| 3. Systematisierung der Maßnahmen zum Abbau bestehender Marktbarrieren | 31 |
| 4. Die institutionellen Innovationen des Binnenmarktprogramms | 36 |
| a. Die Änderungen im Integrationskonzept | 36 |
| b. Die Schaffung neuer Politikbereiche..... | 38 |
| 5. Die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Effekte der Vollendung des Binnenmarktes | 39 |
| a. Auswirkungen der Herstellung eines freien Güter- und Dienstleistungsverkehrs..... | 40 |
| b. Auswirkungen der Aufhebung von Faktormobilitätshemmnissen | 46 |
| aa. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen | 47 |
| bb. Wirkungen des Abbaus von Migrationshemmnissen | 49 |
| | |
| C. Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes auf die Regionen der Gemeinschaft und die Begründung einer EG-Regionalpolitik | 51 |
| | |
| I. Zum Problem regionaler Disparitäten in der EG..... | 52 |
| 1. Die Abgrenzung räumlicher Teileinheiten | 53 |
| 2. Das Ausmaß regionaler Disparitäten in der Gemeinschaft | 56 |
| a. Die Disparitäten im Einkommen..... | 56 |
| b. Die Disparitäten in der Beschäftigung..... | 57 |
| | |
| II. Zur Frage nach der Entwicklung regionaler Disparitäten im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes..... | 59 |
| 1. Der Beitrag der regionalen Wachstumstheorie..... | 60 |
| a. Die Konvergenzthese | 60 |
| aa. Die Determinanten regionalen Wachstums | 60 |
| bb. Der Anpassungsmechanismus an die Gleichgewichtswerte..... | 62 |
| b. Die Divergenzthese | 64 |
| 2. Regionale Disparitäten im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes: Konvergenz oder Divergenz?..... | 67 |
| | |
| III. Die normative Begründung regionalpolitischer Eingriffe in den Marktmechanismus | 69 |
| 1. Das Grundanliegen der Regionalpolitik..... | 69 |

III

| | Seite |
|--|-------|
| 2. Die Begründungsansätze im einzelnen..... | 70 |
| a. Der allokativer Begründungsansatz..... | 70 |
| aa. Privater Sektor und regionale Faktorallokation..... | 70 |
| bb. Öffentlicher Sektor und regionale Faktorallokation..... | 72 |
| b. Die verteilungs- bzw. ausgleichspolitische Begründung..... | 74 |
| IV. Die Begründung einer Zentralisierung der Regionalpolitik auf EG-Ebene..... | 75 |
| 1. Die Grundaussagen der ökonomischen Theorie des Föderalis- mus bezüglich der Aufgabenzuweisung in föderativen Systemen..... | 76 |
| a. Die Zuweisung der Allokationsfunktion..... | 76 |
| aa. Die Begründung einer Zentralisierung..... | 76 |
| bb. Die Kosten der Zentralisierung..... | 78 |
| b. Die Zuweisung der Distributionsfunktion..... | 81 |
| 2. Die Begründbarkeit der Zentralisierung regional- politischer Maßnahmen..... | 83 |
| D. Die Praxis der Regionalpolitik im Europäischen Binnenmarkt..... | 86 |
| I. Das regionalpolitische Instrumentarium der EG-Mitgliedstaaten im Überblick..... | 86 |
| II. Die Entwicklung der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene..... | 88 |
| 1. Die Legitimation einer EG-Regionalpolitik im EWG-Vertrag..... | 88 |
| 2. Die Implementierung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dessen Reformen..... | 90 |
| a. Die Errichtung des EFRE im Jahr 1975..... | 90 |
| b. Die erste Reform des EFRE von 1979..... | 93 |
| c. Die zweite Reform des EFRE von 1985..... | 94 |
| 3. Die Reform der Strukturfonds von 1989 auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte..... | 97 |
| III. Das regionalpolitische Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft im einzelnen..... | 100 |
| 1. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)..... | 101 |
| a. Die Aufgaben des EFRE..... | 101 |

| | Seite |
|--|---------|
| b. Die Auswahl förderungswürdiger Regionen..... | 103 |
| c. Die Verteilung der EFRE-Mittel..... | 105 |
| d. Die Durchführung der EFRE-Maßnahmen..... | 108 |
| 2. Der regionalpolitische Beitrag sonstiger Finanzinstrumente..... | 110 |
| a. Der Europäische Sozialfonds (ESF) | 111 |
| b. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)..... | 112 |
| c. Die Darlehensvergabe durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) | 114 |
| d. Die Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank (EIB) | 115 |
| 3. Die Kontrolle nationaler Beihilfen als Instrument der EG-Regionalpolitik..... | 118 |
| a. Die Ziele und rechtlichen Grundlagen der Beihilfenkontrolle | 118 |
| b. Das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen des Art. 92 Abs. 1 EWGV | 120 |
| c. Die Anwendung der Ausnahmetatbestände des Art. 92 Abs. 2 und Abs. 3 EWGV auf Regionalbeihilfen..... | 122 |
| d. Das Verfahren der Beihilfeaufsicht nach Art. 93 EWGV | 127 |
| e. Konsequenzen für den regionalpolitischen Handlungs- spielraum der Mitgliedstaaten..... | 128 |
| E. Ökonomische Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen im Europäischen Binnenmarkt..... | 131 |
| I. Wirkungen auf das Ausgabenverhalten der Mitgliedstaaten | 132 |
| 1. Die Reaktion staatlichen Ausgabenverhaltens unter der Ziel- setzung der Wohlfahrtsmaximierung..... | 135 |
| 2. Die Reaktion staatlichen Ausgabenverhaltens unter der Budgetmaximierungshypothese | 144 |
| II. Analyse der ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen im privaten Sektor | 150 |
| 1. Anreizwirkungen regionalpolitischer Maßnahmen..... | 150 |
| a. Wirkungen auf die private Investitionstätigkeit | 150 |
| aa. Das neoklassische Investitionsmodell ohne Staat..... | 151 |

| | Seite |
|---|------------|
| bb. Die Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen auf die Investitionstätigkeit | 154 |
| cc. Grenzen des neoklassischen Investitionsmodells..... | 158 |
| b. Wirkungen auf die Höhe der Beschäftigung | 159 |
| aa. Komplementarität von Arbeit und Kapital..... | 160 |
| bb. Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital..... | 161 |
| c. Grenzen der Anreizwirkungen | 164 |
| aa. Mitnahmeeffekte | 165 |
| bb. Das Problem des Subventionswettlaufs | 167 |
| cc. Wohlfahrtseffekte der Anreizmaßnahmen | 170 |
| dd. Marktliche und politische Anpassungsreaktionen..... | 173 |
| 2. Verteilungswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen | 174 |
| a. Verteilungswirkungen auf dem Kapitalgütermarkt | 175 |
| b. Grenzen der Partialanalyse..... | 181 |
| III. Analyse der Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen..... | 181 |
| 1. Das neoklassische allgemeine Gleichgewichtsmodell als Analyserahmen | 182 |
| a. Die Modellannahmen | 182 |
| b. Die Herleitung der Modellgleichungen | 184 |
| aa. Die Gleichungen des Gütermarkts..... | 184 |
| bb. Die Gleichungen des Faktormarkts | 185 |
| cc. Die Beziehungen zwischen Güter- und Faktorpreisen | 188 |
| dd. Das Gleichungssystem..... | 190 |
| 2. Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die Anreizeffekte regionalpolitischer Maßnahmen..... | 191 |
| a. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen..... | 191 |
| b. Wirkungen des Abbaus aller Faktormobilitätshemmnisse | 193 |
| 3. Wohlfahrtseffekte regionalpolitischer Maßnahmen im allgemeinen Gleichgewicht | 196 |
| 4. Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die Inzidenz regionalpolitischer Maßnahmen | 197 |
| a. Preiseffekte und interregionale Inzidenz..... | 198 |

| | Seite |
|---|---|
| b. Die Inzidenz regionalpolitischer Maßnahmen bei alternativen Mobilitätsannahmen | 201 |
| aa. Die Ausgangssituation der vollkommenen Faktorimmobilität..... | 201 |
| bb. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen | 202 |
| cc. Wirkungen des Abbaus aller Faktormobilitätshemmnisse..... | 207 |
| F. Die institutionellen Regelungen der Regionalpolitik in der EG: Ein Reformvorschlag | 211 |
| I. Die Kritik an der gegenwärtigen Organisationsstruktur der Regionalpolitik in der EG..... | 211 |
| 1. Probleme der Aufgabenteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten..... | 211 |
| 2. Probleme einer interventionistischen Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene | 214 |
| a. Die Abgrenzung der Fördergebiete..... | 214 |
| b. Die Streuung der Fördermittel..... | 215 |
| c. Die Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die Ziele der EG-Regionalpolitik..... | 217 |
| II. Ansätze für institutionelle Reformen der Organisations- struktur der Regionalpolitik in der EG | 219 |
| 1. Zur Begründung der Notwendigkeit institutioneller Reformen..... | 219 |
| 2. Die Aufgabenverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Allokations- und Ausgleichsziel der Regionalpolitik..... | 220 |
| a. Die Vorteile einer Dezentralisierung der Regionalpolitik..... | 220 |
| b. Die Verfolgung des Konvergenzanliegens über ein System ungebundener Übertragungszahlungen anstelle gebundener Zuweisungen der EG | 222 |
| G. Zusammenfassung..... | 227 |
| Literaturverzeichnis | 233 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|----------|--|
| ABl. | Amtsblatt der EG |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft ("Euratom") |
| EAGFL | Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| ECU | Europäische Währungseinheit (European Currency Unit) |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl ("Montanunion") |
| EGKSV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EIB | Europäische Investitionsbank |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUR 12 | EG seit dem Beitritt von Spanien und Portugal (1.1.1986) |
| Euratom | vgl. EAG |
| EUROSTAT | Statistisches Amt der EG |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| Fn. | Fußnote |
| FuE | Forschung und Entwicklung |
| GRW | Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" |
| GFK | Gemeinschaftliche Förderkonzepte |
| KKP | Kaufkraftparitäten |
| KKS | Kaufkraftstandard |
| NUTS | Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) |
| NGI | Neues Gemeinschaftsinstrument |
| RE | Rechnungseinheit |
| Rn. | Randnummer |
| Rs. | Rechtssache |
| u.a.O. | und andere Orte |
| WSA | Wirtschafts- und Sozialausschuß |

Abkürzungen der EG-Mitgliedstaaten

| | |
|------------|--|
| B | Belgien |
| D | Bundesrepublik Deutschland |
| DK | Dänemark |
| GR | Griechenland |
| E | Spanien |
| F | Frankreich |
| IRL | Irland |
| I | Italien |
| L | Luxemburg |
| NL | Niederlande |
| P | Portugal |
| UK | Vereinigtes Königreich von Großbritannien |

Verzeichnis der Tabellen

| | Seite |
|--|-------|
| Tabelle B.1: Stimmengewichtung im EG-Ministerrat..... | 22 |
| Tabelle B.2: Maßnahmen zur Herstellung eines freien Güter- und Dienstleistungsverkehrs..... | 33 |
| Tabelle B.3: Maßnahmen zur Herstellung eines freien Faktorverkehrs..... | 35 |
| Tabelle C.1: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP und der Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten | 53 |
| Tabelle C.2: Die Regionen der Gemeinschaft in der NUTS-Gliederung..... | 55 |
| Tabelle C.3: Disparitäten im BIP pro Einwohner zwischen den Regionen der Gemeinschaft (in Kaufkraftparitäten, EUR 12 = 100), 1980 - 1988 | 57 |
| Tabelle C.4: Entwicklung der regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit | 58 |
| Tabelle C.5: Wachstumsraten des BIP und Entwicklung der Pro-Kopf- Einkommen in den Mitgliedstaaten | 68 |
| Tabelle D.1: EFRE-Länderquoten 1979 - 1984 in % | 93 |
| Tabelle D.2: Die EFRE-Beteiligungsspannen in %..... | 96 |
| Tabelle D.3: Verpflichtungsermächtigungen des EFRE 1975 - 1986..... | 97 |
| Tabelle D.4: Die Mittelausstattung der Strukturfonds - Verpflichtungser- mächtigungen nach Zielen (Mrd. ECU in Preisen von 1988)..... | 100 |
| Tabelle D.5: Richtanteile der einzelnen Mitgliedstaaten für 85 % der auf die Ziele 1, 2 und 5b entfallenden EFRE-Verpflichtungsermächti- gungen für den Zeitraum von 1989 bis 1993 | 106 |
| Tabelle D.6: Mittelbindungen des EFRE nach Ländern und Zielen - 1990 (in Mio. ECU)..... | 107 |
| Tabelle D.7: Mittelbindungen des ESF nach Ländern und Zielen - 1990 (in Mio. ECU)..... | 112 |
| Tabelle D.8: Mittelbindungen des EAGFL nach Ländern und Zielen - 1990 (in Mio. ECU)..... | 113 |
| Tabelle D.9: EGKS-Darlehen - 1990 (in Mio. ECU) | 115 |
| Tabelle D.10: Die Aufteilung der EIB-Darlehen nach Zielen und Standorten der Vorhaben 1986 - 1990 (in Mio. ECU)..... | 117 |
| Tabelle D.11: Vorgesehene EIB-Beteiligungen für vorrangige Ziele 1989 bis 1993 (in Mrd. ECU)..... | 117 |

A. Einleitung

I. Problemstellung

Die von der EG-Kommission seit Beginn der achtziger Jahre verstärkten Bemühungen um eine Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Integration im Hinblick auf die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, innerhalb dessen ein freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital gewährleistet sein sollte, mündeten im Jahre 1985 in die Präsentation des Weißbuchs "Vollendung des Binnenmarktes"¹. Den rechtlichen Rahmen für das Binnenmarktprogramm stellt die auf der Grundlage des Weißbuchs am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte dar, die den EWG-Vertrag in verschiedenen Bereichen modifiziert, ergänzt und erweitert. Wenn auch in der Diskussion Einigkeit darüber besteht, daß die Vollendung des Binnenmarktes gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erwarten läßt, so wird die Frage doch unterschiedlich beurteilt, wie sich die Gewinne und möglichen Verluste auf die Regionen in der Gemeinschaft verteilen werden.

Nachdem die Heterogenität der Gemeinschaft im Hinblick auf zahlreiche ökonomische Merkmale insbesondere im Zusammenhang mit der Süderweiterung erheblich zugenommen hatte, wurde der daraus abgeleiteten Notwendigkeit einer Berücksichtigung regionaler Effekte der Vollendung des Binnenmarktes insoweit Rechnung getragen, als mit der Einfügung des Titels V - Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt - das Ziel der Verringerung regionaler Disparitäten explizit in den EWG-Vertrag aufgenommen wurde, womit zugleich auch die Diskussion um die Notwendigkeit einer europäischen Regionalpolitik sowie deren zieladäquate Ausgestaltung erneut an Aktualität gewann. Die Vorschläge bewegten sich dabei im wesentlichen im Rahmen der herkömmlichen regionalpolitischen Konzeption der Gemeinschaft und forderten dementsprechend eine verbesserte Mittelausstattung und eine verstärkte Koordination gemeinschaftlicher und nationaler Maßnahmen.

Die schließlich im Jahre 1988 vollzogene Reform der Strukturfonds, die mit einer beträchtlichen Aufstockung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke verbunden ist, führte dazu, daß diese nach den Agrarausgaben den zweitgrößten Posten im EG-Haushalt einnehmen und eine steigende Tendenz aufweisen². Zusammen mit der Übertra-

¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985a).*

² So sieht das Delors II-Paket die Schaffung eines zusätzlichen Kohäsionsfonds zur Unterstützung der strukturschwächsten Regionen vor. Zudem sollten sich die für strukturpoli-

gung regionalpolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft ist schließlich auch eine Einschränkung der nationalen Handlungsspielräume auf diesem Gebiet verbunden, so daß einige Gründe dafür sprechen, der Frage nach der grundsätzlichen Rechtfertigung einer Regionalpolitik auf EG-Ebene mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Diese setzt voraus, daß die angestrebten Zielsetzungen aus normativer Sicht als gestaltungsbedürftig und aus positiver Sicht als systematisch einflußbar angesehen werden und daß die Maßnahmen besser auf der übergeordneten Ebene der EG als auf den nationalen bzw. regionalen Ebenen durchgeführt werden können. Gegenstand dieser Arbeit ist es daher zu untersuchen, inwieweit sich die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes verstärkten regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft normativ begründen lassen und welche ökonomischen Effekte mit der Durchführung der Maßnahmen verbunden sind. Erst die Kenntnis der positiven Wirkungen erlaubt eine Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf die Effizienz des Mitteleinsatzes.

II. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung ist in fünf Abschnitte gegliedert. Als Grundlage der Analyse befaßt sich Kapitel B zunächst mit dem Verlauf des europäischen Integrationsprozesses. Nachdem der Übergang von der Zollunion zur nächsthöheren Integrationsstufe des Gemeinsamen Marktes durch den Abbau von sämtlichen Hindernissen eines grenzüberschreitenden Güter- und Faktorverkehrs gekennzeichnet ist, wird der Frage nachgegangen, auf welche Art und Weise der Abbau von Marktsegmentierungen, deren Ursache in national abweichenden staatlichen Rechtsnormen und Regulierungen zu finden ist, vonstatten gehen sollte. Im Anschluß daran wird auf der Grundlage einer Darstellung der institutionellen Struktur der Gemeinschaft und des bisherigen Integrationsverlaufs aufgezeigt, welche Zielvorstellungen mit dem Schlagwort "EG-Binnenmarkt 1992" verbunden sind und welche institutionellen Innovationen zur Realisierung dieser Zielsetzungen vorgenommen wurden. Weiterhin wird analysiert, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes erwartet werden. Zu diesem Zweck wird differenziert zwischen Wirkungen, die sich aus dem Abbau von Hemmnissen des Güter- und Dienstleistungsverkehrs ergeben und Wirkungen, die aus dem Abbau von Faktormobilitätshemmnissen zu erwarten sind.

Auch wenn weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß der Abbau von Marktbarrieren zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führt, so ist die Frage nach den regio-

sche Zwecke insgesamt bereitgestellten Mittel 1997 gegenüber 1992 verdoppeln. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993), S. 13.

nen Effekten Gegenstand einer kontrovers geführten Diskussion. In Kapitel C wird zunächst ein Überblick über das Ausmaß der regionalen Disparitäten in der Europäischen Gemeinschaft gegeben. Im Anschluß daran werden anhand von Modellansätzen zur Erklärung regionalen Wachstums die Bestimmungsgründe einer Konvergenz bzw. Divergenz regionaler Disparitäten hergeleitet. Allein das Vorhandensein regionaler Unterschiede in bezug auf bestimmte ökonomische Indikatoren stellt jedoch noch keine Rechtfertigung für regionalpolitisch motivierte Eingriffe in den Marktprozeß dar. Daher werden anschließend normative Begründungsansätze für die Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen analysiert. Davon zu trennen ist die Frage nach der Begründung einer Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene. Zu diesem Zweck werden die Aussagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus bezüglich der Aufgabenzuweisung in föderativen Systemen übertragen.

Kapitel D befaßt sich mit der institutionellen Ausgestaltung des Instrumentariums der Europäischen Gemeinschaft zur Verfolgung regionalpolitischer Zielsetzungen. Da sich eine Umsetzung der regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft über das auf nationaler Ebene zur Verfügung stehende Instrumentarium vollzieht, wird zunächst ein zusammenfassender Überblick über die regionalpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten gegeben. Im Anschluß daran wird aufgezeigt, welche Entwicklung bezüglich des Stellenwertes der Regionalpolitik als Gemeinschaftsaufgabe seit dem Gründungszeitpunkt zu verzeichnen ist. Bei der Analyse des auf EG-Ebene zur Verfügung stehenden Instrumentariums steht der im Jahr 1975 errichtete und in der Folgezeit mehrfach reformierte Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Mittelpunkt. Neben dem Regionalfonds sind auch die anderen Strukturfonds, der Europäische Sozialfonds sowie der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung, sowie die Darlehensaktivitäten der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zumindest teilweise auf regionalpolitische Ziele ausgerichtet. Die EG-Regionalpolitik vollzieht sich jedoch nicht nur über die angeführten Finanzinstrumente, sondern auch über die der Kommission überantwortete Kontrolle nationaler Beihilfen auf der Grundlage der Art. 92 - 94 EWGV, die von der Kommission zunehmend als weiteres Instrument zur Verfolgung regionalpolitischer Ziele eingesetzt wird.

In Kapitel E erfolgt eine Analyse der ökonomischen Effekte regionalpolitischer Aktivitäten in der Europäischen Gemeinschaft. Da die von der Gemeinschaft vergebenen Mittel in die Haushalte der Mitgliedstaaten einfließen und nach der Vorstellung der Kommission stets komplementär zu nationalen Mittel für regionalpolitische Zwecke eingesetzt werden sollen, wird zunächst der Frage nachgegangen, wie sich die Finanzie-

rungsbeteiligung der Gemeinschaft über die zweckgebundenen Zuweisungen aus dem Regionalfonds auf die nationalen Haushaltsentscheidungen auswirkt. Im Anschluß daran wird im Rahmen einer partialanalytischen Betrachtung untersucht, wie sich private Wirtschaftssubjekte an regionalpolitische Maßnahmen anpassen und welche ökonomischen Effekte daraus zu erwarten sind, wobei der Schwerpunkt auf die Wirkungen der staatlichen Förderung privater Investitionstätigkeit gelegt wird. Im Rahmen eines neoklassischen Investitionsmodells wird dabei zunächst der Einfluß auf die Höhe der Investitionen untersucht. Weiterhin werden die Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage betrachtet. Außerdem wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich unerwünschte Nebeneffekte bzw. Grenzen der angestrebten Anreizwirkungen ergeben. Anschließend werden die Verteilungswirkungen der Maßnahmen analysiert. Im nächsten Schritt wird untersucht, welche Veränderungen der Anreiz- und Verteilungswirkungen der als Kapitalförderung ausgestalteten regionalpolitischen Maßnahmen resultieren, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Hemmnisse, die einem freien Faktorverkehr im Wege stehen, schrittweise abgebaut werden. Zu diesem Zweck erfolgt der Übergang auf ein neoklassisches allgemeines Gleichgewichtsmodell, das es erlaubt, Interdependenzen zwischen den regionalen Güter- und Faktormärkten einzubeziehen.

Im abschließenden Teil F erfolgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte an dem gegenwärtig praktizierten Konzept der EG-Regionalpolitik. Die Kritik setzt an der Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die angestrebten Ziele und damit an der ökonomischen Begründbarkeit einer zentralisierten EG-Regionalpolitik an. Auf der Grundlage dessen wird ein Ausblick auf institutionelle Reformvorschläge im Hinblick auf die Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen in der Europäischen Gemeinschaft gegeben.

B. Der europäische Integrationsprozeß

Historische Erfahrungen zeigen, daß die Diskussion um eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration zwischen Staaten regelmäßig dann in den Mittelpunkt des Interesses rückt, wenn die nationale wirtschaftliche Entwicklung hinter den Erwartungen zurückbleibt und aus der Integration und Kooperation neue wirtschaftliche Impulse erhofft werden¹. Angesichts dessen erklärt sich auch der Umstand, daß gerade Mitte der achtziger Jahre in einer Phase unbefriedigender wirtschaftlicher Entwicklung in den Mitgliedsländern der EG eine Rückbesinnung auf die Idee eines gemeinsamen europäischen Marktes erfolgte. Die Bemühungen um eine Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit mündeten schließlich im Jahr 1985 in der Präsentation des Weißbuchs der EG-Kommission mit der Aufstellung eines detaillierten Zeitplans zur Vollendung des Binnenmarktes², auf dessen Grundlage die erste Revision der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte erfolgte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat.

Gegenstand des ersten Teils der Arbeit ist es herauszuarbeiten, worin sich die im Binnenmarktprogramm formulierten Zielvorstellungen von dem bisher zwischen den Mitgliedstaaten erreichten Integrationsstand unterscheiden und welche institutionellen Innovationen und daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Effekte im Gefolge der Umsetzung des Binnenmarktprogramms erwartet werden. Als Ausgangspunkt der Diskussion werden zunächst einige für die spätere Diskussion grundlegende Zusammenhänge der Theorie der ökonomischen Integration vorgestellt.

I. Die Grundlagen ökonomischer und politischer Integration

1. Zum Begriff der Integration

Da der Integrationsbegriff sowohl in der Literatur als auch in der politischen Praxis häufig in abweichenden Bedeutungen Verwendung findet³, wird den folgenden Ausführungen zunächst eine Abgrenzung des Integrationsbegriffs in bezug auf den Zusammenschluß der EG-Mitgliedstaaten vorangestellt. Zu diesem Zweck soll auf ein Zitat von *R. Vaubel* zurückgegriffen werden, der den europäischen Integrationsprozeß folgendermaßen charakterisiert: "Hinter dem Ziel der europäischen Integration verbergen sich zwei völlig verschiedene Konzepte: die Integration der Märkte und die Inte-

¹ Vgl. *Berthold* (1990a), S. 33.

² Vgl. *Berthold* (1990a), S. 20.

³ Vgl. *Machlup* (1977), S. 198.

gration der Politik. Bei der Integration der Märkte geht es darum, Beschränkungen und Verzerrungen des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs zu beseitigen. Die Integration der Politik hat dagegen zum Ziel, die Politik der verschiedenen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen, d.h. sie entweder über Absprachen einander anzugleichen oder über gemeinschaftliche Institutionen zu zentralisieren"⁴.

Die Integration der Märkte vollzieht sich dabei über Maßnahmen, die zum Abbau bestehender Marktsegmentierungen beitragen und die Möglichkeit eröffnen, Effizienzgewinne infolge einer Reallokation der Ressourcen zu realisieren⁵. Dabei bedeutet die Segmentierung von Märkten, "... daß die Partei einer Marktseite nicht mit allen Parteien der anderen Marktseite kontrahieren kann, sondern in ihrer Vertragswahl eingeschränkt ist. Auch kann diese Segmentierung nicht durch Arbitrage aufgehoben werden"⁶. Ursache der Marktsegmentierungen können neben Marktbarrieren, die den Güter- und Faktorverkehr direkt behindern, auch durch diskriminierende Maßnahmen der öffentlichen Hand ausgelöste Marktverzerrungen sein⁷.

Während Einigkeit darüber besteht, daß es ein "Zuviel an Marktintegration"⁸ nicht geben kann, ist die Frage nach dem optimalen Umfang der politischen Integration umstritten. Auch wenn die Verflechtung der Märkte im Zuge des Abbaus von Marktsegmentierungen erhöht wird und nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen grenzüberschreitende Wirkungen aufweisen, läßt sich daraus noch keine Notwendigkeit zur Integration der Politik ableiten⁹. Da die Frage nach einer normativen Begründung der Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen jedoch an anderer Stelle aufgegriffen wird¹⁰, soll hier auf eine ausführliche Diskussion verzichtet werden.

2. Institutionelle Merkmale verschiedener Integrationsstufen

Im Rahmen der integrationstheoretischen Diskussion ist es allgemein üblich, zwischen verschiedenen Integrationsgraden zu differenzieren¹¹. Ausgehend vom Zustand vollständiger Autarkie läßt sich eine Rangordnung von Integrationsformen erstellen, die durch einen zunehmenden Integrationsgrad gekennzeichnet sind. Der Übergang zur

⁴ *Vaubel* (1992), S. 30.

⁵ Vgl. *Robson* (1984), S. 1.

⁶ *Siebert* (1989a), S. 182.

⁷ Vgl. *Whalley* (1983), S. 162 f. und *Siebert* (1989a), S. 182.

⁸ *Vaubel* (1992), S. 31.

⁹ Vgl. *Vaubel* (1992), S. 31, Fn. 1

¹⁰ Siehe Gliederungsabschnitt C.IV. dieser Arbeit.

¹¹ Vgl. z.B. *Balassa* (1961a), S. 2; *Prichard, Benedickson* (1983), S. 6.

nächsthöheren Integrationsstufe vollzieht sich dabei zunächst über die Integration von Güter- und Faktormärkten, später dann auch über eine politische Integration, d.h. eine Vereinheitlichung der Politik der dem Integrationsraum zugehörigen Mitgliedstaaten¹².

Kennzeichnendes Merkmal aller *Freihandelszonen* ist der vollständige Abbau aller Binnenzölle zwischen den Mitgliedstaaten, während die Zölle gegenüber Drittländern von den Mitgliedern der Freihandelszone weiterhin autonom festgesetzt werden können¹³. Bestehende Präferenzabkommen mit Drittländern können beibehalten werden, so daß der Souveränitätsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Außenhandelspolitik somit in relativ geringem Maße eingeschränkt wird. Da im Inneren der Freihandelszone ein im wesentlichen freier Austausch von Gütern stattfinden kann, jedoch kein gemeinsamer Außenzoll existiert, besteht die Möglichkeit kurzfristiger Preisdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Außenzölle, die langfristig durch Arbitrage abgebaut werden¹⁴.

Der Übergang zur nächsthöheren Integrationsstufe, der *Zollunion*, resultiert aus der Errichtung eines einheitlichen Außenzolls für Importe aus Nichtmitgliedstaaten. Eine Zollunion stellt sich demnach dar als ein Zusammenschluß zweier oder mehrerer politisch, wirtschaftlich und rechtlich selbständiger Staaten zu einem einheitlichen Zollgebiet, innerhalb dessen ein vollständiger Abbau der Binnenzölle zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt, so daß Zollgrenzen und Staatsgrenzen auseinanderfallen¹⁵. Nachdem eine Zollunion in der Europäischen Gemeinschaft bereits seit Ende der sechziger Jahre als realisiert anzusehen ist, ist der Übergang zur nächsten Integrationsstufe eines Gemeinsamen Markts Gegenstand des Binnenmarktprogramms.

Während die Integrationsstufen der Freihandelszone sowie der Zollunion lediglich einen freien Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten, werden im *Gemeinsamen Markt* darüber hinaus auch Marktbarrieren beseitigt, die der vollständigen Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital entgegenstehen¹⁶. Dies bedeutet im einzelnen die Herstellung von Freizügigkeit für Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen sowie die Aufhebung von Kapitalverkehrshemmnissen¹⁷.

¹² Vgl. *Balassa* (1961b), S. 5 f.

¹³ Vgl. *Vorbach* (1979), S. 11 f.

¹⁴ Vgl. *Siebert* (1982), S. 667.

¹⁵ Vgl. *Viner* (1950), S. 5.

¹⁶ Vgl. z.B. *Balassa* (1961b), S. 2, *El-Agraa, Jones* (1981), S. 2 und *Safarian* (1974), S. 2.

¹⁷ Vgl. *Dieckheuer* (1990), S. 485 f.

Durch das Vertragswerk von Maastricht wurde bereits der Übergang zur nächsten Integrationsstufe, der Wirtschafts- und Währungsunion eingeleitet, die später zu einer umfassenden politischen Union ausgebaut werden soll. Im Rahmen einer *Wirtschaftsunion* werden Maßnahmen zur Herstellung einer vollständigen Güter- und Faktormobilität ergänzt durch eine Harmonisierung bestimmter Politikbereiche, deren national unterschiedliche Ausgestaltung bislang Diskriminierungen erzeugt hat¹⁸. Hierbei ist insbesondere zu denken an die Bereiche der Stabilisierungs- und Wachstumspolitik, der Steuer- und Ausgabenpolitik sowie der Wettbewerbspolitik¹⁹. Neben der Harmonisierung ist dabei eine zunehmende Übertragung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf gemeinschaftliche Einrichtungen festzustellen. "Die Wirtschaftsunion geht normalerweise mit einer Währungsunion einher, in der eine einheitliche Währung geschaffen ist und damit ein einheitlicher Wechselkurs nach außen gilt ..."²⁰.

Der *Einheitliche Wirtschaftsraum* als höchste Stufe ökonomischer und politischer Integration ist erreicht, wenn alle Mitgliedstaaten des Integrationsraums sämtliche wirtschaftspolitischen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen zugunsten einer supranationalen Behörde abgegeben haben. Durch die vollständige Eliminierung nationaler Divergenzen zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitglieder werden einheitliche ökonomische und politische Rahmenbedingungen hergestellt²¹.

3. Alternative Strategien ökonomischer Integration

Im Verlauf integrationspolitischer Diskussionen zeigt sich immer wieder, daß die Einigung auf die Integrationsziele oft leichter fällt als die Festlegung auf die zur Realisierung dieser Ziele als geeignet erachtete Integrationsstrategie²². Die Diskussion um die Frage, auf welche Art und Weise der zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes angestrebte Abbau von Marktsegmentierungen, deren Ursache in national abweichenden staatlichen Rechtsnormen und Regulierungen zu finden ist²³, vonstatten gehen sollte, hat auch in der Literatur breiten Raum eingenommen. Grundsätzlich werden zwei Alternativen diskutiert, nämlich zum einen die institutionelle Strategie einer ex ante-

¹⁸ Vgl. Balassa (1961a), S. 2.

¹⁹ Vgl. Siebert (1982), S. 667.

²⁰ Siebert (1982), S. 667.

²¹ Vgl. Dieckheuer (1990), S. 487.

²² Vgl. Mayrzedt (1988), S. 305.

²³ Vgl. Besters (1989), S. 241 ff. und Donges (1989), S. 257 ff.

Harmonisierung nationaler Regelungen und zum anderen die marktanaloge Strategie eines Wettbewerbs unterschiedlicher institutioneller Systeme²⁴.

a. Die Strategie der ex ante-Harmonisierung

Von den Verfechtern einer Strategie der ex ante-Harmonisierung nationaler institutioneller Regelungen wird die Ansicht vertreten, daß eine Aufhebung von Marktsegmentierungen nur über die Angleichung der unterschiedlichen institutionellen Arrangements auf dem Verhandlungsweg im voraus durchzuführen sei²⁵, um Wettbewerbsverzerrungen und Handelsumlenkungen zu vermeiden²⁶. Grundlage dieser Argumentation ist die herkömmliche Vorstellung, Unvollkommenheiten ökonomischer Märkte wie Informationsasymmetrien oder externe Effekte²⁷ durch staatliche Eingriffe verringern bzw. beseitigen zu können. Die Voraussetzung, um eine eindeutige Überlegenheit des Konzepts der ex ante-Harmonisierung konstatieren zu können, sind jedoch demokratische Wahlmechanismen, die gewährleisten, daß sich politische Entscheidungsträger an den Präferenzen der Individuen orientieren²⁸.

Die Annahme funktionierender politischer Märkte muß jedoch bei Einbeziehung politisch-ökonomischer Aspekte in Frage gestellt werden. Da Unzulänglichkeiten demokratischer Wahlmechanismen sowie Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs den politischen Entscheidungsträgern einen diskretionären Handlungsspielraum zur Verfolgung eigener Interessen gewähren²⁹, ist die Gefahr ineffizienter staatlicher Lösungen nicht von der Hand zu weisen. Es erscheint unter diesem Gesichtspunkt fragwürdig, ob eine Politik der ex ante-Harmonisierung tatsächlich auf eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt aller Mitgliedstaaten gerichtet ist oder ob nicht vielmehr erhebliche Anreize für bislang von nationalen Regulierungen profitierenden Interessengruppen bestehen, lobbyistischen Einfluß im politischen Entscheidungsprozeß geltend zu machen und politische Entscheidungsträger dazu zu bringen, im Interesse ihrer spezifischen politischen Klientel zu agieren³⁰.

²⁴ Vgl. dazu z.B. *Kay, Posner* (1989), S. 55 ff., *Siebert* (1989a), S. 185 und *Donges* (1989), S. 262 f.

²⁵ Vgl. *Siebert* (1990), S. 53.

²⁶ Vgl. *Donges* (1989), S. 262.

²⁷ Vgl. *Kay, Posner* (1989), S. 57.

²⁸ Vgl. *Berthold* (1990a), S. 35 f.

²⁹ Vgl. *Folkers* (1984), S. 502.

³⁰ Vgl. *Berthold* (1990a), S. 40.

Ein weiterer Kritikpunkt läßt sich im Hinblick auf die Informationserfordernisse konstatieren, die eine Strategie der ex ante-Harmonisierung mit sich bringt. Zum einen darf es als wahrscheinlich angesehen werden, daß die staatlichen Instanzen nicht notwendigerweise über die für eine rationale Entscheidung unerläßlichen Informationen verfügen³¹. Zum anderen muß davon ausgegangen werden, daß aus Gründen unterschiedlicher nationaler und regionaler Präferenzen, einer divergierenden Ausstattung mit immobilien Produktionsfaktoren sowie Produktivitätsunterschieden die im Zuge einer ex ante-Harmonisierung zu erwartenden europaweit einheitlichen Regelungen zu suboptimalen Ergebnissen führen³², da die Präferenzen zumindest eines Teils der Individuen nur unzureichend berücksichtigt werden und somit Wohlfahrtsverluste resultieren können.

b. Die Strategie des institutionellen Wettbewerbs

Die Alternative zum Konzept der institutionellen Harmonisierung stellt eine Integrationsstrategie dar, die als "*Wettbewerb der Systeme*" bezeichnet wird. Analog zur Konkurrenz auf Märkten konkurrieren nun unterschiedlich ausgestaltete institutionelle Rahmenbedingungen der Produktion³³ im Rahmen eines Standortwettbewerbs um mobile Faktoren, um auf diesem Wege die Entlohnung der immobilien Faktoren innerhalb der Gebietskörperschaft zu steigern³⁴. Die Koordination bleibt in diesem Fall darauf beschränkt, die Anwendung von "beggar my neighbour"-Maßnahmen, "... die auf den Import von Wachstums- und Stabilitätsgewinnen zu Lasten anderer gerichtet sind ..." ³⁵ zu verhindern, um bereits erzielte Integrationserfolge nicht zu gefährden³⁶. Über den Verlauf des Integrationsprozesses und über die daraus resultierenden Ergebnisse wird im Rahmen eines Wettbewerbs national unterschiedlich regulierter Systeme entschieden, über dessen Regeln vorab Einigung erzielt werden muß³⁷.

Die Strategie des institutionellen Wettbewerbs findet ihren Ausdruck in einer konsequenten Anwendung des Ursprungslandprinzips: wenn eine Ware oder Dienstleistung in einem Mitgliedstaat eines Integrationsraums rechtmäßig hergestellt bzw. zum Ver-

³¹ Vgl. *Berthold* (1990a), S. 43.

³² Vgl. *Pelkmans, Winters* (1988), S. 55 f.

³³ Diese umfassen beispielsweise die Besteuerung, Regulierungsmaßnahmen, aber auch die Bereitstellung öffentlicher Güter. Vgl. *Siebert, Koop* (1990), S. 440.

³⁴ Vgl. *Siebert, Koop* (1990), S. 442.

³⁵ *Bender* (1988), S. 299.

³⁶ Vgl. *Stegemann* (1966), S. 94 ff.

³⁷ Vgl. *Berg* (1990), S. 29.

kauf gebracht wurde, soll sie auch in den übrigen Mitgliedstaaten ohne Behinderung angeboten werden können. Damit eröffnet sich für Haushalte und Unternehmen die Möglichkeit, Preisunterschiede auf Güter- und Faktormärkten, die aus unterschiedlichen institutionellen und steuerlichen Regelungen resultieren, zu nutzen³⁸. Als Konsequenz dieser Arbitrage der Produzenten und Konsumenten wird sich im wettbewerblichen Prozeß herausstellen, welches System nationaler Regulierung von den Individuen präferiert wird³⁹. Die Angleichung unterschiedlicher nationaler Regelungen wird demnach nicht als Voraussetzung des Wettbewerbs betrachtet, sondern stellt sich vielmehr als Ergebnis des wettbewerblichen Such- und Entdeckungsprozesses im Hayekschen Sinne⁴⁰ ein, dem sich nicht mehr nur Unternehmen, sondern auch nationale Regulierungs- und Steuersysteme sowie nationale Wirtschaftspolitiken stellen müssen⁴¹. Da im Verlauf dieses Prozesses, "... so die Vermutung, die schlechtere durch die bessere Lösung verdrängt wird, kommt es im Zeitablauf zu einer zunehmenden Angleichung der nationalen Regelungen und Praktiken"⁴². Ein weiterer Vorteil besteht darin, daß die Kosten entfallen, die mit jedem Verhandlungsprozeß verbunden sind und die mit der Zahl der Verhandlungspartner sowie dem Ausmaß der Interessendivergenzen ansteigen⁴³.

Die Hoffnung auf eine gegenüber dem Konzept der *ex ante*-Harmonisierung verbesserten Lösung beruht letztendlich darauf, daß über die Implementierung offener Märkte eine wirksame Begrenzung der diskretionären Handlungsspielräume sowohl politischer Entscheidungsträger als auch nationaler bürokratischer Systeme möglich wird, ohne deren Kompetenzen formal einzuschränken oder zu verlagern⁴⁴, da die Begrenzung der Spielräume zur Verfolgung eigener Zielsetzungen ausschließlich über die Garantie offener Märkte stattfindet. Auch dem Einfluß nationaler Interessengruppen auf innerstaatliche politische Entscheidungsprozesse wird dann vermutlich eine geringere Bedeutung zukommen⁴⁵. Angesichts dieser Überlegungen wird jedoch deutlich, daß die

³⁸ Vgl. *Siebert* (1989a), S. 189.

³⁹ Vgl. *Siebert* (1989b), S. 6 und ders. (1990), S. 53.

⁴⁰ Vgl. *von Hayek* (1968).

⁴¹ Vgl. *Berthold* (1990a), S. 40.

⁴² *Berg* (1990), S. 29.

⁴³ Vgl. *Koop* (1993), S. 82.

⁴⁴ Vgl. *Buchanan* (1990), S. 11 und *Berg* (1990), S. 31. Die Möglichkeit der Begrenzung eines als Leviathan modellierten Staates durch freien Handel und Freizügigkeit der Faktoren wird diskutiert bei *Brennan, Buchanan* (1980/88), S. 216 f.

⁴⁵ Vgl. *Buchanan* (1990), S. 11.

Implementierung eines derartigen Wettbewerbsmechanismus vermutlich nicht ohne Widerstände ablaufen wird⁴⁶.

Theoretische Grundlage des Konzepts ist das *Tiebout-Modell*⁴⁷, das sich auf den Wettbewerb zwischen lokalen Gebietskörperschaften bezieht und zum Ergebnis kommt, daß eine "Abstimmung mit den Füßen" infolge der Möglichkeit einer Wanderung zwischen Gebietskörperschaften zu einem effizienten Angebot an lokalen öffentlichen Gütern und zu einer effizienten Verteilung der Faktoren im Raum führt. Voraussetzung der Funktionsfähigkeit dieses Prozesses ist eine genügend große Anzahl von Gebietskörperschaften, die unterschiedliche Bündel öffentlicher Leistungen anbieten. Die Individuen wandern nun in diejenigen Gebietskörperschaften, in denen ihr Grenznutzen aus dem Angebot öffentlicher Leistungen den Grenzkosten in Form lokaler Steuern entspricht. Die lokalen Gebietskörperschaften weiten dagegen ihr Güterangebot solange aus, bis die Grenzkosten der Bereitstellung den zusätzlichen Steuereinnahmen entsprechen. Je mobiler die Faktoren, desto schärfer der Wettbewerb und desto größer wird der Zwang für die jeweiligen politischen Entscheidungsträger, die institutionellen Rahmenbedingungen an den Präferenzen der Bevölkerung auszurichten. Wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des institutionellen Arbitragemechanismus ist, daß die Faktoren auch tatsächlich auf eine relative Verschlechterung des Leistungsangebots innerhalb einer Gebietskörperschaft mit einer Wahrnehmung ihrer Abwanderungsoption reagieren. Nur in diesem Fall resultiert ein Konkurrenzdruck zwischen Gebietskörperschaften als Voraussetzung eines effizienten Angebots öffentlicher Leistungen⁴⁸.

Einer uneingeschränkten Anwendung der Strategie des institutionellen Wettbewerbs sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn externe Effekte auftreten⁴⁹. So muß davon ausgegangen werden, daß die Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme nicht auf nationaler Ebene erfolgen kann, sondern einer wie auch immer gearteten kooperativen Lösung bedarf. Auch im Zusammenhang mit einer Anwendung des Ursprungslandprinzips im Hinblick auf die Wettbewerbspolitik, die Forschungspolitik und die Außenhandelspolitik werden Probleme vermutet⁵⁰.

Eine weitere Einschränkung der effizienzsteigernden Effekte eines institutionellen Wettbewerbs könnte sich in Anbetracht der Tatsache ergeben, daß die Anzahl der in-

⁴⁶ Vgl. *Brennan, Buchanan* (1980/88), S. 229 ff.

⁴⁷ Vgl. *Tiebout* (1956), S. 416 ff.

⁴⁸ Vgl. *Klodt u.a.* (1992), S. 25.

⁴⁹ Vgl. *Kay, Posner* (1989), S. 57 und *Siebert* (1989a), S. 190.

⁵⁰ Vgl. *Siebert* (1990), S. 68 ff.

stitutionellen Systeme im europäischen Markt relativ klein und das gehandelte Gut nicht homogen ist, so daß sich Regierungen der Mitgliedstaaten in der Position eines Oligopolisten befinden. Für nationale politische Entscheidungsträger kann nun ein Anreiz bestehen, sich strategisch zu verhalten und bei ihren Entscheidungen die erwarteten Reaktionen der "Konkurrenten" um mobile Faktoren einbeziehen⁵¹. In diesem Zusammenhang wird die Gefahr gesehen, daß sich die Gebietskörperschaften in die Situation eines Wettlaufs hineinmanövrieren, der letztendlich zu einer "Null-Regulierung"⁵² führt, was am Beispiels eines Wettbewerbs um ansiedlungswillige Unternehmen über die Senkung von lokalen Steuern, der im Extremfall zu Steuersätzen von null führen kann, belegt wird. Strategisches Verhalten wird jedoch in der Literatur regelmäßig nur für einen speziellen Ausschnitt öffentlicher Aktivitäten analysiert, so beispielsweise für die Besteuerung von Kapitaleinkünften oder die Exportförderung, wobei die Opportunitätskosten der staatlichen Aktivitäten nicht einbezogen werden. So führt die Senkung von Steuersätzen zu einer Einengung der budgetären Handlungsspielräume und demzufolge zu einer eingeschränkten Erfüllung anderer staatlicher Aufgaben, was wiederum die Gefahr von Abwanderung induziert. Gleiches gilt für eine Erhöhung von Subventionszahlungen. Wenn daher die Opportunitätskosten des strategischen Verhaltens einbezogen werden, wird dessen Bedeutung vermutlich abnehmen⁵³.

Eine Aussage darüber, welche der beiden angeführten Integrationsstrategien im Hinblick auf den Abbau staatlicher Schranken auf Güter- und Faktormärkten in der Europäischen Gemeinschaft zu bevorzugen ist, hängt letztendlich von der Gewichtung der Unvollkommenheiten auf ökonomischen und politischen Märkten ab und läßt sich auf die Frage reduzieren, ob tendenziell ein Überwiegen des marktlichen oder des staatlichen Versagens⁵⁴ erwartet werden kann. Eine Strategie der *ex ante*-Koordination ist demnach dann zu präferieren, wenn Unvollkommenheiten auf ökonomischen Märkten dominieren und man "... die Unvollkommenheiten auf politischen Märkten gering schätzt und damit die politischen Kosten wirtschaftspolitischer Aktivitäten des Staates vernachlässigbar sind"⁵⁵. Dieser Ansatz geht jedoch von der Fiktion eines Staates aus, "... der alle relevanten Informationen und politischen Fähigkeiten besitzt, um gesell-

⁵¹ Vgl. *Siebert, Koop* (1990), S. 452 ff.

⁵² *Koop* (1993), S. 84.

⁵³ Vgl. *Siebert* (1990), S. 62 ff. und *Siebert, Koop* (1990), S. 454. Das Problem eines regionalen Wettlaufs in bezug auf die Gewährung von Investitionsanreizen wird ausführlicher in Gliederungsabschnitt E.II.1.c.bb. dieser Arbeit aufgegriffen.

⁵⁴ Vgl. zum Begriff des Staatsversagens *Buchanan* (1977), S. 11 f.; *Folkers* (1986a).

⁵⁵ *Berthold* (1990a), S. 55.

schaftlich optimale oder doch zumindest superiore Ergebnisse zu erzeugen⁵⁶. Wenn jedoch von realen politischen Prozessen ausgegangen wird, muß berücksichtigt werden, daß einer Strategie der ex ante-Harmonisierung nationaler Regulierungen gravierende Nachteile gegenüberstehen, die zum einen aus unvollkommener Information politischer Entscheidungsträger und zum anderen aus ineffizienten politischen Entscheidungsprozessen resultieren⁵⁷. Als Fazit läßt sich daher festhalten, daß die angeführten Gründe dafür sprechen, den Abbau staatlicher Schranken auf Güter- und Faktormärkten generell über den Weg eines institutionellen Wettbewerbs im Sinne einer gegenseitigen Anerkennung nationaler Regulierungen zu vollziehen und die Vereinheitlichung maximal auf die Bereiche zu beschränken, in denen grenzüberschreitende Gefährdungen des Gemeinwohls zu befürchten sind und die aus diesem Grunde einer einheitlichen europäischen Regelung bedürfen⁵⁸.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erfolgt eine Analyse des bisherigen Verlaufs des europäischen Integrationsprozesses sowie eine Bewertung der im Rahmen des Binnenmarktprogramms vollzogenen institutionellen Innovationen. Als Grundlage der Untersuchung wird jedoch zunächst die institutionelle Struktur der Gemeinschaft einer näheren Betrachtung unterzogen.

II. Die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaft

1. Der Vertrag von Rom als Grundlage der Europäischen Gemeinschaft

a. Das Grundanliegen des EWG-Vertrags

Nach der bereits 1951 erfolgten Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) durch die sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien und Luxemburg⁵⁹ traten am 1. Januar 1958 die Römischen Verträge in Kraft, mit deren Unterzeichnung die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) ins Leben gerufen wurden⁶⁰. Seit der offiziellen Fusion der wichtigsten Entscheidungs- und Kontrollorgane der drei Gemeinschaften im Jahr 1967 wird meist übergreifend von der Europäischen Gemeinschaft gesprochen.

⁵⁶ Vgl. *Folkers* (1986a), S. 149.

⁵⁷ Vgl. *Berthold* (1990b), S. 116.

⁵⁸ Vgl. *Dicke* (1989), S. 97.

⁵⁹ Vgl. *Leonhard* (1989), S. 6 ff.

⁶⁰ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 68.

Durch die spätere Aufnahme Großbritanniens, Irlands und Dänemarks im Jahr 1973, Griechenlands 1981 sowie Spaniens und Portugals 1986 erreichte die Gemeinschaft den heutigen Stand von zwölf Vollmitgliedern.

Der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellt die Grundlage für die Legitimation der EG-Institutionen dar, die zusammen mit den ebenfalls im EWG-Vertrag festgelegten rechtsverbindlichen Normen die Gesamtordnung der Gemeinschaft begründen⁶¹. Der Vertrag von Rom wird vielfach als Verfassung der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet⁶², die die Regeln festschreibt, unter deren Anwendung die Errichtung eines gemeinsamen Marktes sowie die Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten zustande kommen sollte. Eine Gleichsetzung mit dem Begriff einer Staatsverfassung ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht zutreffend. So übt die Gemeinschaft zwar über die Verträge begründete legislative, exekutive und judikative Funktionen aus, verfügt aber nicht über eine umfassende Staatsgewalt⁶³, sondern ist in ihren Kompetenzen auf die ihr vertraglich zugewiesenen Aufgaben beschränkt. Da die weitgefaßten Formulierungen des Vertrags den Gemeinschaftsorganen einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Durchführung von Maßnahmen zur Realisierung der Vertragsziele einräumen, ist es allerdings möglich, daß gewisse Bereiche bereits vor der Schaffung vertraglicher Grundlagen auf Gemeinschaftsebene geregelt werden, wie es in der Vergangenheit beispielsweise hinsichtlich der gemeinsamen Regionalpolitik sowie der Umwelt- und Forschungspolitik der Fall war⁶⁴.

Die mit dem Zusammenschluß der EG-Mitgliedstaaten angestrebten Ziele werden in Art. 2 EWGV inhaltlich umrissen. Der Gemeinschaft wird es danach zur Aufgabe gesetzt, "... durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind". Die Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft im einzelnen sind Gegenstand des Art. 3 EWGV. Zentrales Anliegen des EWG-Vertrags ist demnach die Schaffung einer Zollunion (Art. 9 - 37), wobei dem Markt für

⁶¹ Vgl. *Mestmäcker* (1987), S. 17.

⁶² Vgl. z.B. *Coombes* (1970), S. 41, *Faber, Breyer* (1980), S. 219 und *Mestmäcker* (1987), S. 13

⁶³ Vgl. *Glaesner* (1985), S. 224.

⁶⁴ Vgl. *Glaesner* (1985), S. 224.

Agrarprodukte (Art. 38 - 47) eine Sonderstellung eingeräumt wurde⁶⁵. Darüber hinaus sieht der Vertrag einen Abbau von Faktormobilitätshemmnissen (Art. 48 - 73) sowie eine gemeinsame Verkehrspolitik (Art. 74 - 84) und Wettbewerbspolitik (Art. 85 - 94) vor. Inwieweit die Regelungen über eine Koordinierung der nationalen Konjunktur-, Wirtschafts- und Währungspolitiken (Art. 103 ff.) sowie über die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften (Art. 100) lediglich als Maßnahmen zur Absicherung der Zollunion anzusehen sind oder vielmehr als Instrument zur Realisierung der in der Präambel verankerten Absicht, einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen, zu interpretieren sind, ist umstritten⁶⁶.

Obwohl mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft primär auf die Realisierung ökonomischer Zielsetzungen abgestellt wurde, könnte der Wortlaut des Vertrags auch in die Richtung einer umfassenden politischen Vereinigung Europas interpretiert werden⁶⁷. Diese bereits in den Gründungsverträgen angelegte Möglichkeit findet ihren Niederschlag in dem Vertragswerk von Maastricht, dessen Kernpunkte im folgenden zusammengefaßt umrissen werden.

b. Ausblick: Der Vertrag über die Europäische Union

Der im Rahmen der Tagung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1991 in Maastricht gebilligte und am 7. Februar 1992 unterzeichnete Entwurf eines "Vertrages über die Europäische Union" stellt eine weitreichende Revision und Ergänzung der Römischen Verträge dar und soll die Grundlage für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie für weitere politische Integrationsschritte bilden. Obwohl der Vertrag bislang noch nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, müssen die dort festgeschriebenen Beschlüsse als politische Absichtserklärung bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Gemeinschaft gewertet werden und werden daher zusammengefaßt dargestellt. Der Vertrag über die Europäische Union sollte gemäß Art. A des Vertrages eine "... neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" darstellen, was die Vermutung aufkommen läßt, daß eine verfassungsmäßige Umgestaltung der Gemeinschaft ein Anliegen gewesen sein könnte. Tatsächlich zeigt ein Blick auf das neue Regelwerk jedoch, daß die Grundstruktur der Gemeinschaft, ungeachtet der neuen Kompetenzzuweisung

⁶⁵ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 29.

⁶⁶ Vgl. Art. 99 ff. EWGV.

⁶⁷ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 29.

gen, unverändert geblieben ist und gemäß der in den Römischen Verträgen verankerten Struktur fortbesteht.

In Abkehr von dem Prinzip einer Förderung des institutionellen Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten weisen die Beschlüsse von Maastricht auf eine zunehmende Zentralisierung und Unitarisierung hin. Dies läßt sich unter anderem anhand des Kernstücks des Vertrags, der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, belegen, die für die Mitgliedstaaten neben einer gemeinsamen Währung auch eine gemeinsame Zentralbank vorsieht, was bedeutet, "... daß für den gesamten Bereich der monetären Einflußnahme die nationale Souveränität abgegeben wird"⁶⁸. Auch in zahlreichen anderen Politikbereichen wurden der Gemeinschaft Befugnisse neu zugewiesen bzw. bestehende Kompetenzen ausgebaut, so beispielsweise in bezug auf die Bildungs- und Kulturpolitik⁶⁹, die Sozialpolitik⁷⁰, die Industriepolitik⁷¹, die Forschungs- und Technologiepolitik⁷², die Umweltpolitik⁷³ und im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts⁷⁴.

Einer der Punkte, der im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Europäische Union vielfach positiv angeführt wird, ist die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips durch Art. 3b in den EG-Vertrag⁷⁵. Zwar finden sich im Maastrichter Vertrag an einigen Stellen Hinweise auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, nach dem die Gemeinschaft in allen Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, "... sofern und soweit diese Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können"⁷⁶. Angesichts der Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft in Bereichen, deren Regelungsbefugnis aus der Sicht der Föderalismustheorie

⁶⁸ *Ohr* (1992), S. 39 (Hervorhebung im Original, Anm. d. Verf.).

⁶⁹ Vgl. Art. 126, 127 und 128.

⁷⁰ Vgl. Art. 123 und 125 sowie das Protokoll über die Sozialpolitik und das Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland.

⁷¹ Vgl. Art. 129 b, c, d und Art. 130.

⁷² Vgl. Art. 130 f ff.

⁷³ Vgl. Art. 130 r ff.

⁷⁴ Vgl. Art. 130 a - e sowie das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

⁷⁵ Gemäß Art. G Abs. A des Vertrags über die Europäische Union soll im gesamten EWG-Vertrag der Begriff "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" durch "Europäische Gemeinschaft" ersetzt werden.

⁷⁶ Art. 3b des Vertrags über die Europäischen Union.

auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. untergeordneter Gebietseinheiten verbleiben sollte⁷⁷, besteht jedoch die Gefahr, daß der Begriff der Subsidiarität in seiner Bedeutung als Prinzip der Kompetenzabgrenzung "nach oben"⁷⁸ zu einer Leerformel verkommt, während Politikbereiche, die eher einer zentralisierten Regelung bedürfen, so beispielsweise die Außen- und Sicherheitspolitik, der Gemeinschaft weiterhin vorenthalten werden⁷⁹.

Die Beschlüsse von Maastricht sind somit auf die Errichtung institutioneller Strukturen gerichtet, die durch eine zunehmende Vereinheitlichung und Zentralisierung, verbunden einer Zunahme interventionistischer Eingriffe in den Marktprozeß gekennzeichnet sind⁸⁰. Da die Ausweitung der EG-Kompetenzen nicht mit einer entsprechenden Einschränkung auf nationaler Ebene verbunden ist, ist zudem ein Ansteigen der gesamten öffentlichen Ausgaben in der Europäischen Gemeinschaft vorgezeichnet.

2. Die Organe der Europäischen Gemeinschaft

Aufgrund der sich ständig fortentwickelnden institutionellen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft fällt eine Einordnung in die üblichen Kategorien des Völkerrechts schwer⁸¹. Zwar stellt die Europäische Gemeinschaft einerseits mehr als nur eine zwischenstaatliche Organisation dar, da den gemeinsamen Organen eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie eigenständige Kompetenzen zugeordnet wurden. Andererseits läßt sich das gegenwärtige institutionelle System auch nicht mit dem Begriff eines "unvollendeten Bundesstaats" umschreiben, der gegenüber nationalen Regierungen über umfassende hoheitsrechtliche Weisungsbefugnis verfügt⁸². Ihrer Grundstruktur nach entspricht die EG zunächst einer Staatengemeinschaft⁸³, was sich insbesondere darin widerspiegelt, daß die Rechtsetzungshoheit dem Rat als Vertreter der Mitgliedstaaten überantwortet wurde. Auch sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht Repräsentanten eines "europäischen Volkes", sondern der Völker der

⁷⁷ Dies gilt beispielsweise für die Bereiche der Bildungs- und Kulturpolitik, der Jugendpolitik, der Gesundheitspolitik und der Sozialpolitik. Vgl. zur allgemeinen Begründung einer Aufgabenübernahme durch die Zentralebene auf der Grundlage der ökonomischen Theorie des Föderalismus auch Abschnitt C.IV.

⁷⁸ *Bohley* (1993), S. 37.

⁷⁹ Vgl. *Bohley* (1993), S. 38.

⁸⁰ Vgl. *Vollmer* (1992), S. 36.

⁸¹ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 67.

⁸² Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 67.

⁸³ Vgl. *Seidel, M.* (1992), S. 127.

Mitgliedstaaten. Die Nominierung der Mitglieder der Kommission, der Richter und der Generalanwälte erfolgt ebenfalls durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Zweifels- ohne weist die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaft jedoch auch Merkmale einer supranationalen Organisation auf⁸⁴, in der die Mitgliedstaaten vertraglich klar definierte Souveränitätsrechte auf gemeinschaftliche Organe übertragen haben, die über legislative und administrative Kompetenzen verfügen⁸⁵. Supranationale Ausprägungen i.S. einer Überordnung der Gemeinschaft finden sich in den Bereichen, in denen der Kommission unmittelbar Kompetenzen zugeordnet wurden, wie beispielsweise in der Wettbewerbsaufsicht, bzw. für die im Ministerrat Mehrheitsent- scheidungen vorgesehen sind⁸⁶.

In allen drei EG-Verträgen wurden von den Mitgliedstaaten als Träger der gemein- schaftlichen Hoheitsgewalt zur Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben und der an die EG abgetretenen Rechte vier Hauptorgane eingesetzt. Da sich die Zuständigkeiten dieser gemeinsamen Organe zum Teil erheblich von den Kompetenzen entsprechender Organe auf nationaler Ebene unterscheiden, soll die institutionelle Struktur der Ge- meinschaft im folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Neben den vier Verbandsorganen der Kommission, des Rates, des Europäischen Parlaments sowie des Europäischen Gerichtshofs werden auch die den Hauptorganen kraft der Verträge zugeordneten Neben- und Unterorgane sowie rechtsfähigen Glieder in die Betrachtung einbezogen.

a. Die Hauptorgane

aa. Die Kommission

Obwohl die Entscheidungskompetenz auf Gemeinschaftsebene unmittelbar bei dem von Vertretern nationaler Regierungen gebildeten Ministerrat liegt⁸⁷, kommt der Kommission nach wie vor eine herausragende Stellung zu. Die Kommission war im Ur- sprung als europäisches Exekutivorgan im Sinne einer Vorstufe zu einer europäischen Regierung konzipiert und könnte als "Verkörperung der europäischen Idee"⁸⁸ angesehen werden, da ihre Mitglieder gemäß der Formulierung des EWG-Vertrags aus-

⁸⁴ Vgl. Hasse (1989), S. 327, *Lepsius* (1992), S. 21 sowie *Seidel, M.* (1992), S. 128.

⁸⁵ Vgl. *Lepsius* (1991), S. 21.

⁸⁶ Vgl. Hasse (1989), S. 327 und *Seidel, M.* (1992), S. 128.

⁸⁷ Vgl. *Möller* (1980), S. 476.

⁸⁸ *Leonhard* (1989), S. 35.

schließlich dem Gesamtinteresse der Gemeinschaft als Ganzes verpflichtet sind⁸⁹. Die Kommission setzt sich aus 17 Mitgliedern⁹⁰ zusammen, die von den nationalen Regierungen (einvernehmlich) auf vier Jahre ernannt werden⁹¹. Gemäß der Zielsetzung der Gründungsverträge, mit der Einrichtung der Kommission ein "echtes" europäisches Organ zu schaffen, sind die EG-Kommissare von Weisungen ihrer nationalen Regierungen unabhängig und können von diesen auch nicht abberufen werden⁹².

Die Aufgabenbereiche der Kommission ergeben sich aus Art. 155 EWGV und beziehen sich im wesentlichen auf die drei Komplexe der Exekutiv-, Initiativ- und Kontrollaufgaben. Die Kommission ist zunächst "... ausführendes Organ für die in den Verträgen vorgesehenen Maßnahmen sowie für alle Aufgaben, die der Rat ihr überträgt"⁹³. Zu den *Exekutivaufgaben* gehören beispielsweise die Erarbeitung eines Entwurfs des EG-Haushalts, die Verwaltung der Haushaltsmittel sowie der von der Gemeinschaft eingerichteten Fonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Allgemeiner Ausrichtungs- und Garantiefonds usw.)⁹⁴. Weiterhin obliegt der Kommission die Durchführung der vom Rat verabschiedeten Erlasse, Verordnungen und Richtlinien sowie die Vertretung der Gemeinschaft nach außen⁹⁵. Die *Initiativaufgaben* der Kommission beziehen sich auf die Erarbeitung von Vorschlägen für Beschlüsse des Rates, wobei der Kommission hierbei das Vorschlagsmonopol⁹⁶ zukommt. Ohne Vorschlag der Kommission ist eine Beschlußfassung durch den Rat nicht möglich, Änderungen der Kommissionsvorschläge bedürfen einer einstimmigen Übereinkunft der Ratsmitglieder. Die *Kontrollaufgaben*⁹⁷

⁸⁹ Artikel 10,2 des Fusionsvertrags bestimmt, daß die Mitglieder der Kommission ihre Tätigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft in voller Unabhängigkeit von den Interessen nationaler Regierungen ausüben sollen. Vgl. zur betont gesamteuropäischen Ausrichtung der Kommission auch *Coombes* (1970), S. 78.

⁹⁰ Dabei stellen die "großen" Mitgliedstaaten Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien jeweils zwei Kommissare, während die "kleinen" Mitgliedstaaten Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg, die Niederlande sowie Portugal durch je einen Kommissar vertreten sind. Vgl. z.B. *Uterwede* (1990), S. 115 und *Leonhard* (1989), S. 36.

⁹¹ Aus der Mitte der Kommissare erfolgt die Ernennung des Präsidenten sowie der sechs Vizepräsidenten, wobei jedoch festzuhalten ist, daß die Beschlüsse der Kommission in gemeinsamer Verantwortung nach dem "Kollegialprinzip" gefaßt werden.

⁹² Vgl. Art. 10 ff. des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

⁹³ *Uterwede* (1990), S. 114.

⁹⁴ Vgl. *Collins* (1990), S. 33.

⁹⁵ Vgl. *Hitiris* (1988), S. 28.

⁹⁶ Vgl. *Ebers* (1989), S. 359, *Coombes* (1970), S. 78 ff. und *Swann* (1975), S. 35 f.

⁹⁷ Vgl. Art. 88 EGKS, Art. 155 und 169 EWGV und Art. 124 bzw. 141 EAGV.

beziehen sich schließlich auf die Überwachung der Einhaltung der Verträge, die der Gemeinschaft zugrunde liegen (primäres Gemeinschaftsrecht) sowie der Beachtung des sekundären, durch die Gemeinschaftsorgane geschaffenen Rechts⁹⁸. Im Falle der Feststellung eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht kann die Kommission beim Europäischen Gerichtshof ein Verfahren anstreben. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat sich in der Kommission eine Verwaltungsstruktur herausgebildet, die derzeit 22 Generaldirektionen und zehn Sonderdienste umfaßt⁹⁹.

Angesichts der ihr übertragenen Kompetenzen verfügt die Kommission im politischen Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft über einen erheblichen Einfluß, ohne jedoch in nennenswertem Ausmaß vom Wählerwillen abhängig zu sein¹⁰⁰. "Mißt man die Macht nicht am Haushaltsumfang, sondern am diskretionären Handlungsspielraum (dem Mangel an Kontrolle), so ist die EG-Kommission wohl allen Mitgliedsregierungen voraus"¹⁰¹.

bb. Der Rat

Der Ministerrat stellt das Entscheidungsorgan der Gemeinschaft dar und ist zugleich das einzige Gemeinschaftsorgan, das explizit der Interessenvertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten dient¹⁰². Die Regierungen werden dabei in Abhängigkeit von den zur Diskussion stehenden Sachfragen durch das jeweils zuständige Regierungsmitglied repräsentiert¹⁰³, was den Charakter der EG als Staatengemeinschaft widerspiegelt¹⁰⁴. Die wohl wichtigste Aufgabe des Rats besteht in der Ausgestaltung der Politik der Gemeinschaft sowie der Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. Die Rechtsetzung im Rahmen des sekundären Gemeinschaftsrechts kann zwar nur auf Vorschlag der Kommission erfolgen, jedoch ermöglicht es das Initiativrecht des Art. 152 EWGV, die Kommission zur Unterbreitung entsprechender Vorschläge aufzufordern. Alle maßgeblichen Fragen obliegen somit der Entscheidungskompetenz des Rats bzw. der dort versammelten Vertreter der Mitgliedstaaten, "... der nicht unmittelbar parlamentarisch verantwortlich ist und selbst durch die Gesamtheit der nationalen

⁹⁸ Vgl. *Ebers* (1989), S. 359 und *Hitiris* (1988), S. 28.

⁹⁹ Vgl. *Ebers* (1989), S. 359.

¹⁰⁰ Vgl. *Vibert* (1990a), S. 74 f.

¹⁰¹ Vgl. *Vaubel* (1992), S. 58.

¹⁰² Vgl. *Hitiris* (1988), S. 26.

¹⁰³ Eine Ausnahmeregelung besteht für die Bundesrepublik Deutschland, die auch durch Staatssekretäre vertreten werden kann. Vgl. *Ebers* (1989), S. 360.

¹⁰⁴ Vgl. *Seidel, M.* (1992), S. 127.

Parlamente dann nicht mehr kontrolliert werden kann, wenn er laut Vertrag ... nicht mehr einstimmig, sondern mehrheitlich entscheiden sollte"¹⁰⁵. Die Beschlußfassung mit einfacher Mehrheit ist nach den Vertragsbestimmungen als Regelfall vorgesehen, ein Übergang auf die Einstimmigkeitsregel bzw. qualifizierte Mehrheitsregel ist nur dann vorgesehen, wenn die Verträge dies ausdrücklich vorschreiben¹⁰⁶. Verlangt ein Ratsbeschluß eine qualifizierte Mehrheit, so wird den Stimmen der Mitgliedstaaten ein unterschiedliches Gewicht beigemessen (vgl. Tabelle B.1).

Tabelle B.1: Stimmengewichtung im EG-Ministerrat

| | | | |
|----------------|----|--------------|---|
| BR Deutschland | 10 | Griechenland | 5 |
| Frankreich | 10 | Belgien | 5 |
| Großbritannien | 10 | Niederlande | 5 |
| Italien | 10 | Portugal | 5 |
| Spanien | 8 | Dänemark | 3 |
| Irland | 3 | Luxemburg | 2 |

Quelle: Art. 148 Abs. 2 EWGV.

Neben den Kompetenzen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens stehen dem Rat schließlich noch Kontrollrechte gegenüber dem Gerichtshof und der Kommission zu. So ist der Rat insbesondere für die Annahme des Gemeinschaftshaushalts zuständig¹⁰⁷.

Über den Ministerräten steht formal das in den Römischen Verträgen zunächst nicht vorgesehene jüngste Organ der Gemeinschaft, der *Europäische Rat*, der mit dem Ziel eingerichtet wurde, regelmäßige Gipfeltreffen zwischen den Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft zu institutionalisieren. Eine rechtliche Anerkennung erfolgte erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte¹⁰⁸ im Jahr 1985, wobei jedoch auf eine Definition der Befugnisse verzichtet wurde. Aufgabe dieses Organs ist es, Impulse für eine Weiterentwicklung der EG zu geben und allgemeine politische Leitlinien und Grundsatzbeschlüsse zu verabschieden.

¹⁰⁵ *Elsner* (1977), S. 229.

¹⁰⁶ Vgl. Art. 148 Abs. 1 EWGV bzw. Art. 118 EAGV.

¹⁰⁷ Vgl. *Ebers* (1989), S. 361.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA).

cc. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament stellt nach den Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge die Vertretung der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Völker dar. Die 518 Abgeordneten werden in direkter Wahl bestimmt und sind weisungsunabhängig. Die Zahl der ein Land repräsentierenden Abgeordneten ist dabei abhängig von der Bevölkerungszahl¹⁰⁹. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments sind jedoch stark eingeschränkt und nicht mit denen nationaler Parlamente zu vergleichen. So ist dem Europäischen Parlament beispielsweise die klassische Kompetenz einer Volksvertretung, nämlich die Gesetzgebung sowie die Wahl der Exekutive, verwehrt. Der Aufgabenbereich des Europäischen Parlaments umfaßt nach mehrfachen Erweiterungen heute drei Bereiche. Das Parlament fungiert zunächst als *Kontrollinstanz* gegenüber der Kommission. Die Kontrollbefugnisse umfassen dabei die Erörterung des von der Kommission jährlich vorzulegenden Gesamtberichts¹¹⁰, die Ausübung eines Fragerechts¹¹¹ sowie die Entlastung der Kommission bezüglich der Durchführung des Haushalts. Schließlich verfügt das Parlament über die Möglichkeit, die Kommission über ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen¹¹², was jedoch die eingeschränkte Kompetenzausstattung des Parlaments nicht kompensieren kann. Der zweite Aufgabenbereich des Parlaments bezieht sich auf die *Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren*, die jedoch weitgehend auf eine beratende Funktion beschränkt ist und eine direkte Einflußnahme auf die Gesetzgebung ausschließt. Die weitreichendsten Kompetenzen sind dem Europäischen Parlament im Rahmen seiner *Haushaltsbefugnisse* zugeteilt. So stellt die Aufstellung des Haushaltsplans heute¹¹³ eine gemeinsame Aufgabe von Rat und Parlament dar, wobei das Parlament insbesondere bei den nicht obligatorischen Ausgaben¹¹⁴ über

¹⁰⁹ Derzeit entfallen je 81 Abgeordnete auf Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und Großbritannien, 25 auf die Niederlande, 24 auf Belgien und Griechenland, 16 auf Dänemark, 15 auf Irland und 6 auf Luxemburg. Vgl. *Leonhard* (1989), S. 47.

¹¹⁰ Vgl. Art. 143 EWGV, Art. 24 EGKSV und Art. 113 EAGV.

¹¹¹ Vgl. Art. 140 EWGV, Art. 23 EGKSV und Art. 110 EAGV.

¹¹² Vgl. Art. 144 EWGV, Art. 24 EGKSV und Art. 114 EAGV.

¹¹³ Die Übertragung von Haushaltsbefugnissen an das Europäische Parlament erfolgte erst durch die Haushaltsverträge aus den Jahren 1970 bzw. 1975. Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 110.

¹¹⁴ Obligatorische Ausgaben, deren endgültige Festlegung dem Rat obliegt, sind der Teil der Gesamtausgaben, der sich "... zwingend aus den Gemeinschaftsverträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ..." ergibt. *Harbrecht* (1984), S. 110. Unter die nicht obligatorischen Ausgaben fallen insbesondere die Verwaltungsausgaben der Gemeinschaft sowie die operationalen Ausgaben, d.h. die Mittelverwendung durch den Regionalfonds, den Sozialfonds usw. Vgl. dazu auch *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989a), S. 67 f.

die Möglichkeit verfügt, sowohl auf deren Verteilung als auch in gewissen Grenzen auf die Höhe Einfluß zu nehmen.

Die Beschränkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments auf beratende und kontrollierende Funktionen hat der EG vielfach den Vorwurf eines demokratischen Defizits eingetragen, verbunden mit der Forderung nach einer Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments insbesondere im Hinblick auf legislative Befugnisse. Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung der Gemeinschaft bedeutet eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments jedoch nicht zwangsläufig ein Mehr an Demokratie. Eine Lösung des Problems eines Demokratiedefizits im Rahmen der gegenwärtigen institutionellen Ordnung erscheint eher möglich, indem die Kommission einer wirksamen Kontrolle unterworfen wird¹¹⁵ und die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Politik gestärkt wird¹¹⁶.

dd. Der Europäische Gerichtshof

Dem judikativen Organ der Europäischen Gemeinschaft mit Sitz in Luxemburg kommt nach den Bestimmungen der Gründungsverträge die Aufgabe zu, die Wahrung des Rechts¹¹⁷ bei der Anwendung und Auslegung der EG-Verträge sicherzustellen¹¹⁸. Der Gerichtshof besteht derzeit aus dreizehn Richtern sowie sechs Generalanwälten, die in gegenseitigem Einvernehmen von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf sechs Jahre ernannt werden. Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs beschränken sich im wesentlichen auf die Verhandlung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Vertragsanwendung bzw. -auslegung, zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, zwischen den einzelnen Organen sowie zwischen privaten und juristischen Personen und der Gemeinschaft. Weiterhin hat der EuGH auf Anfragen nationaler Gerichte hin Vorabentscheidungen bezüglich der Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis zum nationalen Recht zu treffen. Dadurch soll eine einheitliche Anwendung des gemeinschaftlichen Rechts gewährleistet werden. Diese Aufgabe ergibt sich aus der Stellung des Europäischen Gerichtshofs, der in keiner

¹¹⁵ Vgl. *Vibert* (1990b), S. 100.

¹¹⁶ Vgl. *Lepsius* (1991), S. 39.

¹¹⁷ Zur ausführlichen Diskussion des Rechtsbegriffs in den EG-Verträgen vgl. *Krück* (1991) S. 4391 ff. und die dort nachgewiesene Literatur.

¹¹⁸ Vgl. Art. 164 EWGV sowie die ähnlich lautenden Formulierungen der Art. 31 EGKSV und Art. 164 EAGV.

hierarchischen Beziehung zu den nationalen Gerichten steht¹¹⁹ und dessen Entscheidung in Fragen, die das Verhältnis von nationalem und Gemeinschaftsrecht betreffen, von den nationalen Gerichten in ihrer Entscheidung berücksichtigt werden muß.

b. Weitere organisatorische Einheiten der Gemeinschaft

Neben den vier Hauptorganen sehen die Gründungsverträge eine Reihe weiterer Nebenorgane und Verwaltungseinheiten vor, die Aufgaben der Gemeinschaft wahrnehmen¹²⁰. Der 1977 gegründete *Europäische Rechnungshof* ist ein unabhängiges Organ der Gemeinschaft, dem nach der Einführung eigener gemeinschaftlicher Haushaltseinnahmen die Aufgabe der Prüfung und Überwachung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs sowie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zukommt¹²¹.

Der *Wirtschafts- und Sozialausschuß* (WSA) verfügt, ähnlich wie das Europäische Parlament, ausschließlich über eine beratende Funktion, wobei seine Konsultation durch Kommission bzw. Ministerrat jedoch in bestimmten, vertraglich festgelegten Bereichen zwingend vorgeschrieben ist. Seine 189 Mitglieder setzen sich gemäß Art. 193 EWGV aus Repräsentanten verschiedener Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammen, somit kann der WSA als Forum für Interessengruppen aller Mitgliedstaaten verstanden werden¹²².

Eine Sonderstellung im institutionellen System der Europäischen Gemeinschaft nimmt die *Europäische Investitionsbank* ein, die ein organisatorisch und finanziell unabhängiges Glied der Europäischen Gemeinschaft darstellt und deren Aktivitäten nicht in den EG-Haushalt eingehen. Gemäß Art. 130 EWGV kommt ihr die Aufgabe zu, über die Gewährung von Bürgschaften und Darlehen die Finanzierung von Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete, zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten zu erleichtern.

¹¹⁹ Der oft angeführte Vergleich des EuGH mit dem Supreme Court der USA ist somit nur partiell zutreffend. Zwar fungieren beide Gerichtshöfe als oberste Instanzen, gegen deren Entscheidungen keine Rechtsmittel möglich sind, jedoch ist der Supreme Court den Gerichten, über deren Entscheidungen er zu verhandeln hat, hierarchisch übergeordnet, während dem EuGH im Bereich nationaler Gesetze keinerlei Kompetenz zukommt. Vgl. *Leonhard* (1989), S. 56 f.

¹²⁰ Vgl. *Ebers* (1989), S. 363 ff.

¹²¹ Vgl. zu den Aufgaben des Rechnungshofs Art. 4 bzw. 206 f. EWGV.

¹²² Vgl. *Leonhard* (1989), S. 53 f.

Weiterhin existieren noch verschiedene Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die der Kommission zugeordnet sind. Hier sind in erster Linie der *Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)*¹²³ und der *Europäische Sozialfonds (ESF)*¹²⁴ anzuführen, auf deren Aufgaben an anderer Stelle ausführlicher eingegangen wird¹²⁵.

III. Das Programm "EG-Binnenmarkt 1992"

Als erste umfangreiche Revision des EWG-Vertrages trat am 1. Juli 1987 die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Kraft, die die rechtliche Grundlage des Binnenmarktprogramms darstellt. Im folgenden wird untersucht, welche Zielvorstellungen sich hinter dem Schlagwort "EG-Binnenmarkt '92" verbergen und welche Einzelmaßnahmen und institutionellen Innovationen mit der Durchführung des Binnenmarktprogramms verbunden sind. Anschließend werden die potentiellen gesamtwirtschaftlichen Effekte, die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes erwartet werden, einer Analyse unterzogen. Als Ausgangspunkt dieser Überlegungen wird jedoch der Frage nachgegangen, inwieweit es bislang gelungen ist, die in den Römischen Verträgen verankerten Zielvorgaben zu erfüllen und welche Zusammenhänge als ursächlich für eine Verzögerung des Integrationsprozesses diskutiert werden.

1. Eine Bilanz des bisherigen Integrationsverlaufs

Gemäß Art. 8 des EWG-Vertrags sollte die Errichtung des Gemeinsamen Marktes während einer Übergangszeit von zwölf Jahren bis zum 31. Dezember 1969 verwirklicht werden. Dieses Ziel wurde jedoch weit verfehlt: Zwar gelang es im Zuge des europäischen Integrationsprozesses, bis zum 1. Juli 1968 alle Binnenzölle für gewerbliche Erzeugnisse¹²⁶ zwischen den Mitgliedstaaten abzuschaffen sowie ein System einheitlicher Außenzölle für Drittländer zu errichten und somit die oft als "Kernstück" des EWG-Vertrags bezeichnete Zollunion zu vollenden, jedoch konnten in den Folgejahren keine weiteren Fortschritte in Richtung auf das angestrebte Ziel des Gemeinsamen

¹²³ Vgl. Art. 130 c EWGV.

¹²⁴ Vgl. Art. 3 bzw. 123 ff. EWGV.

¹²⁵ Vgl. Abschnitt D.III. dieser Arbeit.

¹²⁶ Das Ziel der Realisierung eines gemeinsamen Marktes gilt sowohl für industrielle als auch für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Der Agrarsektor nimmt jedoch in allen Mitgliedstaaten und in den EG-Verträgen eine Sonderstellung ein, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden soll.

Marktes durchgesetzt werden¹²⁷. Die Grund für die überraschend reibungslos erfolgte Vollendung der Zollunion liegt wohl darin begründet, daß die Unterschiede im Industrialisierungs- und Entwicklungsniveau zwischen den sechs Gründungsmitgliedern eher gering waren und als Konsequenz einer Handelsliberalisierung unter diesen Umständen allgemein eher eine Intensivierung der intraindustriellen Arbeitsteilung¹²⁸ zu erwarten ist, die "... die Grobstruktur der Industrie ziemlich unberührt (läßt), im Gegensatz zu einem arbeitsteiligen Handel mit weniger entwickelten Ländern, der in diese Grobstruktur eingreift, also ganze Industriezweige zum Erliegen bringen kann"¹²⁹. Somit fielen die Anpassungskosten und damit auch die Widerstände gegen den Zollabbau eher gering aus. Von der Errichtung der Zollunion nicht betroffen blieben jedoch eine Vielzahl nichttarifärer Handelshemmnisse¹³⁰, deren Abbau sich in den folgenden Jahren als nahezu unlösbares Problem erwies¹³¹.

Für diese Stagnation des Integrationsprozesses werden verschiedene mögliche Ursachen diskutiert¹³². So haben die mehrfachen *Erweiterungen der Gemeinschaft* von ursprünglich sechs relativ homogen strukturierten Industrieländern auf mittlerweile zwölf Mitgliedstaaten die Heterogenität im Hinblick auf verschiedene ökonomische Merkmale innerhalb der EG erheblich gesteigert. Dies läßt vermuten, daß sich die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes entstehenden Integrationsgewinne und möglicherweise auch Integrationsverluste ungleichmäßig auf die beteiligten Staaten verteilen werden. Wenn daher im Gefolge der weiterführenden Integrationsbemühungen zur Aufrechterhaltung der inneren Stabilität der Gemeinschaft Verhandlungen über Kompensationen der Verlierer des Integrationsprozesses notwendig werden, so "...kann sich die große Zahl der Mitglieder der heterogenen Gruppierungen als Problem erweisen, da mit zunehmender Mitgliederzahl die Zahl der möglichen Sonderwünsche und Interessenkonflikte überproportional anwächst"¹³³. Durch die lange praktizierte Einstim-

¹²⁷ Vgl. *Giersch* (1988), S. 4 ff. sowie *Werner* (1989), S. 3.

¹²⁸ Vgl. *Giersch* (1988), S. 6. Eine ausführliche Darstellung der neueren Erklärungsansätze des intraindustriellen Handels in ähnlichen Produkten findet sich z.B. bei *Owen* (1983) oder *Helpman, Krugman* (1985).

¹²⁹ *Giersch* (1988), S. 6.

¹³⁰ Der Begriff der nichttarifären Handelshemmnisse bezieht sich auf alle Formen quantitativer Handelsrestriktionen, nationale Beihilfen und Ausgleichszölle, technische Handelshemmnisse wie Normierungs- und Verpackungsfragen sowie administrative Zollprobleme. Vgl. dazu den allgemeinen Überblick von *Gröner* (1977), S. 313 bzw. in bezug auf die EG *Langhammer* (1993), S. 50 ff.

¹³¹ Vgl. *Werner* (1989), S. 8.

¹³² Vgl. *Pelkmans, Winters* (1988), S. 87.

¹³³ *Nienhaus* (1987), S. 14.

migkeitsregel für Entscheidungen im Ministerrat wurde diese Problematik noch verschärft.

Als gravierende Ursache für die bislang als nicht hinreichend empfundenen Integrationserfolge wird aber insbesondere das *Integrationskonzept der Gemeinschaft* diskutiert. So ließ sich seit längerem feststellen, "... daß die "Gemeinschaftsmethode", also das Zusammenwirken (vor allem) von Kommission und Ministerrat zur gemeinsamen Willensbildung und Entscheidungsfindung weitgehend funktionsunfähig geworden war ..."134. Die Ursache dafür wurde zum einen der bei Entscheidungsprozessen im Ministerrat praktizierten Einstimmigkeitsregel und zum anderen dem in den sechziger und siebziger Jahren vorherrschenden Bemühen um eine ex ante-Harmonisierung nationaler Regeln zugeschrieben135.

Nachdem auf die grundsätzlichen Probleme, die mit der integrationspolitischen Strategie einer ex ante-Harmonisierung verbunden sind, bereits an anderer Stelle eingegangen wurde136, soll hier nur an die Diskussionen um die Erhaltung des Reinheitsgebots des deutschen Bieres oder den italienischen "Teigwarenstreit"137 erinnert werden. Die beiden Fälle sind nur zwei Beispiele aus einer Vielzahl von Aktivitäten sektoraler Interessengruppen mit dem Ziel, nationale Standards auf Gemeinschaftsebene durchzusetzen und eine Harmonisierung und Öffnung der Märkte zu verhindern oder zu mindest erheblich zu verzögern138.

Eine integrationshemmende Wirkung wurde auch dem *politischen Entscheidungsprozeß* in der Gemeinschaft angelastet. Es läßt sich feststellen, daß die auf nationaler Ebene hauptsächlich verwendete einfache Mehrheitsregel trotz anderslautender Vertragsbestimmungen in internationalen bzw. supranationalen Organisationen eher die Ausnahme darstellt. Im Bereich internationaler Zusammenarbeit kommen vielmehr verschiedene Formen der qualifizierten Mehrheit bis hin zur Einstimmigkeitsregel zur Anwendung139. Dies trifft für die Europäische Gemeinschaft insbesondere für Entscheidungen im Ministerrat zu, wo sich als Folge des sogenannten "Luxemburger Kom-

134 *Berg* (1990), S. 14. Vgl. zum Begriff der "community method" auch *Coombes* (1970), S. 20.

135 Vgl. *Berg* (1990), S. 14 ff.

136 Vgl. dazu Abschnitt B.I.3.

137 Gegenstand der Auseinandersetzung war hier das Verbot des Imports bzw. Verkaufs anderer als nicht ausschließlich aus Hartweizen produzierter Teigwaren in Italien, das mit Verbraucherschutzargumenten bzw. einem Erzeugerschutz für Hartweizenproduzenten aus dem Mezzogiorno begründet wurde. Vgl. *Krägenau* (1989), S. 29.

138 Vgl. *Berthold* (1990), S. 44.

139 Vgl. *Frey* (1985), S. 131.

promisses¹⁴⁰ die Anwendung der Einstimmigkeitsregel bei sämtlichen Entscheidungen durchgesetzt hatte. Diese Vorgehensweise kann auf der Grundlage der Theorie der optimalen Verfassungsregel¹⁴¹ mit dem Bemühen um Pareto-superiore Entscheidungen begründet werden. Die bei kollektiven Entscheidungsprozessen anzuwendende optimale Wahlregel bestimmt sich unter Einbeziehung zweier Kostenfunktionen: den externen Kosten oder Kosten der Ineffizienz und den Entscheidungskosten¹⁴². Die externen Kosten entstehen auf seiten der in der Abstimmung unterlegenen Minderheit durch eine Abweichung vom Pareto-optimalen Ergebnis. Im Falle einstimmiger Entscheidungen werden diese auf null reduziert, da keiner der Beteiligten einem Ergebnis zustimmen wird, das dem eigenen Interesse zuwiderläuft. Sofern vom Auftreten von Entscheidungskosten abstrahiert wird, führt die Einstimmigkeitsregel somit stets zu einem Pareto-optimalen Ergebnis. Diesem potentiellen Effizienzgewinn, der aus einer umfassenderen Wahlregel resultiert, stehen jedoch die Kosten der Entscheidungsfindung gegenüber. Diese umfassen Kosten der Informationsgewinnung sowie Verhandlungs- und Zeitkosten, die durch das Bemühen um das Erreichen der jeweiligen Mehrheit entstehen. Das Veto-Recht jedes Beteiligten führt zudem dazu, daß Investitionen in strategisches Verhalten in den Verhandlungen um die Aufteilung der Gewinne aus der gemeinsamen Aktion lohnend werden, was die Kosten der Entscheidungsfindung ebenfalls erhöht¹⁴³.

Die Schwierigkeiten, unter Anwendung der Einstimmigkeitsregel zu einer Übereinkunft zu kommen, ließen sich in der Vergangenheit bei Entscheidungen im EG-Ministerrat beobachten. Um überhaupt zu konsensfähigen Kompromissen zu kommen, wurde häufig der Versuch unternommen, "... von der Sache her höchst unterschiedliche Probleme und die ihnen zugedachten Lösungen so zu einer Gesamtheit zu verknüpfen, daß für jedes Land Leistung und Gegenleistung ... einander entsprechen"¹⁴⁴. Zwar sind die effizienzsteigernden Effekte eines impliziten Stimmentauschs im Zusammenhang mit einstimmigen Entscheidungen nicht von der Hand zu weisen¹⁴⁵. Als Nachteil ist je-

¹⁴⁰ Um Frankreich nach dessen Rückzug aus dem Ministerrat im Jahr 1965 erneut zu einer Mitarbeit zu bewegen, wurde 1966 im Rahmen des "Luxemburger Kompromisses" zugesichert, daß keine Entscheidung gegen wesentliche Interessen eines Mitgliedstaates getroffen werden würde, was zu Folge hatte, daß bei sämtlichen Ratsentscheidungen die Einstimmigkeitsregel zur Anwendung kam. Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 96 f.

¹⁴¹ Vgl. *Buchanan, Tullock* (1962), S. 43 ff.

¹⁴² Vgl. *Buchanan, Tullock* (1962), S. 43 ff.

¹⁴³ Vgl. *Buchanan, Tullock* (1962), S. 68 f.

¹⁴⁴ *Berg* (1990), S. 15.

¹⁴⁵ Vgl. *Buchanan, Tullock* (1962), S. 276 f.

doch anzuführen, daß eine Revision einzelner Bestandteile des Abstimmungspakets, die sich beispielsweise infolge neuer Informationen als notwendig erweisen kann, das gesamte Paket in Frage stellt, so daß eine Korrektur einmal getroffener Entscheidungen vermutlich mit großen Schwierigkeiten verbunden sein wird¹⁴⁶.

2. Die Ziele des Binnenmarktprogramms

Die von der EG-Kommission seit Anfang der achtziger Jahre vorgenommenen Anstrengungen zur Wiederbelebung der Idee eines einheitlichen Europa mündeten in das Weißbuch "Vollendung des Binnenmarktes"¹⁴⁷, das dem Europäischen Rat im Jahre 1985 als Empfehlung der Kommission für die künftig zu verfolgenden Richtlinien der gemeinschaftlichen integrationspolitischen Bestrebungen in Europa vorgelegt wurde. Das Weißbuch beinhaltet eine umfassende Aufstellung aller zum damaligen Zeitpunkt noch vorhandenen Marktschranken, die einem freien Waren-, Dienstleistungs- und Faktorverkehr entgegenstanden sowie einen detaillierten Zeitplan zur schrittweisen Beseitigung dieser Hemmnisse¹⁴⁸. Auf der Grundlage des Weißbuchs der Kommission wurde schließlich am 28. Februar 1986 von den Staats- und Regierungschefs der zwölf EG-Mitgliedstaaten ein völkerrechtlicher Vertrag unterzeichnet, der den rechtlichen Rahmen für das Binnenmarktprogramm bilden sollte. Durch das als *Einheitliche Europäische Akte* bezeichnete Dokument wurde der EWG-Vertrag in zahlreichen Belangen modifiziert, ergänzt und erweitert¹⁴⁹. So wurde zum einen der Auftrag an die Gemeinschaftsorgane erneuert, einen Raum ohne Binnengrenzen gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrags zu errichten¹⁵⁰. Zum anderen wurden die Rechte der EG-Organe teilweise neu definiert¹⁵¹ und es wurden die Grundlagen zur Schaffung neuer Politikbereiche gelegt, die noch nicht explizit Gegenstand der Gründungsvereinbarungen waren.

Bei der Benennung der Ziele des Programms "Binnenmarkt '92" im einzelnen muß zwischen politischen und ökonomischen Zielen differenziert werden¹⁵². Die politischen Ziele des Binnenmarktprogramms werden in Art. 1 der Einheitlichen Europäischen Akte in einer allerdings äußerst vagen Formulierung umrissen. So erklären die Euro-

¹⁴⁶ Vgl. *Faber, Breyer* (1980), S. 218.

¹⁴⁷ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985a).

¹⁴⁸ Vgl. *Pelkmans, Robson* (1987), S. 181 ff.

¹⁴⁹ Vgl. *Krägenau* (1989), S. 21 f.; *Berg* (1990), S. 10.

¹⁵⁰ Vgl. Art. 8a der Einheitlichen Europäischen Akte.

¹⁵¹ Vgl. dazu *Dicke* (1990), S. 130.

¹⁵² Vgl. *Berg* (1990), S. 11.

päischen Gemeinschaften hier ihre Absicht, "... gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen." Das ökonomische Ziel, die Vollendung des Binnenmarktes, wird in Art. 13 der EEA näher spezifiziert: "Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist". Als Termin, an dem die Liberalisierungsbemühungen in bezug auf diese vier "Grundfreiheiten" abgeschlossen sein sollen, wird der 31.12.1992 genannt, wobei dieser Vorgabe jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt.

Somit handelt es sich bei der Zielvorgabe des Binnenmarktprogramms um nichts anderes als die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten bereits mit der Unterzeichnung der Gründungsverträge eingegangen sind¹⁵³. Betrachtet man die Bestimmungen dieser Verträge, so hätten die Probleme, deren Lösung durch die Formulierung des Binnenmarktprogramms erhofft wird, jedoch gar nicht entstehen dürfen. Angesichts dessen stellt sich die im Anschluß an die Systematisierung der geplanten Maßnahmen zur Herstellung der vier Grundfreiheiten zu diskutierende Frage, auf welche durch die EEA einzuführenden institutionellen Neuerungen sich die Hoffnungen auf den tatsächlichen Abbau bestehender Hemmnisse des Güter- und Faktorverkehrs stützen.

3. Systematisierung der Maßnahmen zum Abbau bestehender Marktbarrieren

Die Hindernisse, die dem mit der Vollendung des Binnenmarktprogramms angestrebten freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapital entgegenstehen, sind, wie bereits angesprochen, im Weißbuch der Kommission von 1985 im einzelnen benannt und werden hier in drei Kategorien eingeteilt:¹⁵⁴

- (i) **materielle Schranken**, die sich im wesentlichen auf die bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren und Personen auftretenden Formalitäten und Gebühren beziehen und die weitgehend als Konsequenz der bestehenden technischen Schranken betrachtet werden können¹⁵⁵;
- (ii) **technische Schranken**, unter die im Weißbuch eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte subsumiert werden, so beispielsweise Umweltschutz- und Gesundheitsvorschriften, der Bereich der technischen Harmonisierung, die öf-

¹⁵³ Vgl. *Werner* (1989), S. 3 und *Dicke* (1990), S. 132.

¹⁵⁴ Vgl. z.B. *Pelkmans, Robson* (1987), S. 185 ff.

¹⁵⁵ Vgl. *Grimm, Schatz, Trapp* (1989), S. 4.

- fentliche Auftragsvergabe sowie institutionelle Hindernisse bezüglich der Mobilität von Arbeitskräften und des Kapitalverkehrs;
- (iii) **steuerliche Schranken**, die aus der unterschiedlichen Ausgestaltung allgemeiner und spezieller Verbrauchsteuern resultieren.

Da die zum Abbau sämtlicher derzeit noch bestehender Marktbarrieren vorgeschlagenen Maßnahmen meist wechselseitig miteinander verbunden sind¹⁵⁶, wird eine Systematisierung immer auf Abgrenzungsprobleme stoßen. Dennoch soll in den Tabellen B.2 und B.3 ein Überblick über die Maßnahmen des Binnenmarktprogramms gegeben werden, wobei nicht die Unterscheidung der Kommission in materielle, technische und steuerliche Schranken übernommen wird, sondern eine Untergliederung gemäß der Zielsetzung der Herstellung eines ungehinderten Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapital vorgenommen wird¹⁵⁷.

Nach dem Erreichen des Zieldatums 31.12.1992 ist festzustellen, daß in vielen Bereichen im Ministerrat Einigung erzielt wurde, was als Erfolg der partiellen Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip gewertet werden kann¹⁵⁸. Ein Problem, das einer vollständigen Durchführung aller im Weißbuch angesprochenen Maßnahmen jedoch noch entgegensteht, ist die nur verzögert ablaufende Umsetzung in nationales Recht. Die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten mit der immer umfangreicher werdenden Zahl der bindenden EG-Regelungen dokumentieren sich auch in der Anzahl der eingeleiteten Verfahren wegen Verletzungen des EWG-Vertrags, die sich im Zeitraum von 1982 bis 1989 mehr als verdoppelt hat¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Vgl. Hauser, Hösli, Nydegger (1988), S. 334.

¹⁵⁷ Vgl. Hauser, Hösli, Nydegger (1988), S. 343 ff. sowie Dichtl (1989), S. 333 ff.

¹⁵⁸ Vgl. van Suntum (1992), S. 14. Bei über 95 % der knapp 300 Kommissionsvorschläge im Rahmen des Weißbuchs konnte mittlerweile Einigung erzielt werden.

¹⁵⁹ Vgl. van Suntum (1992), S. 14, Fn. 11.

Tabelle B.2: Maßnahmen zur Herstellung eines freien Güter- und Dienstleistungsverkehrs

| Bereich | Rechtsangleichung | Liberalisierung |
|-------------------------------------|--|---|
| Normen und Standards | Ausarbeitung europäischer Normen, Harmonisierung der Mindestanforderungen für Produkte bzgl. Gesundheits- und Sicherungsschutz (z.B. für Lebensmittel und Medikamente) | wo Harmonisierung noch nicht erreicht wurde, gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Normen und Standards |
| Prüfungen und Zertifikate | | gegenseitige Anerkennung der nationalen Prüf- und Zertifizierungsverfahren |
| Gesundheitspolizeiliche Kontrollen | Harmonisierung der veterinären und phytosanitären Anforderungen | |
| Straßengüterverkehr | Vereinfachung der Grenzformalitäten durch einheitliche Warenbegleitdokumentation, gleiche Maß-, Gewichts- und Sozialvorschriften (Fahr- und Ruhezeiten) für den Lastwagenverkehr | Abschaffung verbleibender Wettbewerbsbeschränkungen für Transportdienstleistungen |
| Luftverkehr | Einheitliche Regelung bzgl. des Erhalts von Betriebsgenehmigungen und des Zugangs zu Strecken des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs | Abschaffung verbleibender Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Tarif- und Kapazitätsab-sprachen) |
| Nationale Einfuhrquoten | | Abschaffung aller nationalen Einfuhrquoten und aller einzelstaatlichen Schutzmaßnahmen entsprechend der EG-Handelspolitik |
| Geistiges und gewerbliches Eigentum | Schaffung einer EG-Marke und eines Gemeinschaftspatents | |

Fortsetzung Tabelle B.2:

| Bereich | Rechtsangleichung | Liberalisierung |
|------------------------------|---|--|
| Indirekte Steuern | Festlegung einer Untergrenze von 15 % für den Mehrwertsteuerregelsatz bzw. von 5 % für den ermäßigten Steuersatz. Einführung eines Clearing-Systems zur Sicherung der nationalen Haushaltseinnahmen auch nach der geplanten uneingeschränkten Anwendung des Ursprungslandprinzips nach dem 1.1.1997. Vereinheitlichung der Mindeststeuersätze für spezielle Verbrauchsteuern (Alkohol, Tabak, Benzin) | |
| Öffentliches Auftragswesen | | mehr Transparenz in der Vergabepolitik; vollständige Liberalisierung |
| Banken | Vereinheitlichung der Minimalanforderungen; Prinzip der Heimlandkontrolle | Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit |
| Versicherungen | Vereinheitlichung der Minimalanforderungen; Prinzip der Heimlandkontrolle | Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit |
| Informationsdienstleistungen | | Abschaffung aller Restriktionen im Markt für Informationsdienstleistungen |
| Medien | Harmonisierung nationaler Vorschriften (z.B. bzgl. Werbung und Jugendschutz) | Liberalisierung des Medienmarktes; Schaffung einer europäischen Rundfunkzone |

Quelle: in Anlehnung an Hauser, Hösli, Nydegger (1988), S. 334; Bundesregierung (1993).

Tabelle B.3: Maßnahmen zur Herstellung eines freien Faktorverkehrs

| Bereich | Rechtsangleichung | Liberalisierung |
|--|--|--|
| Sicherheits- und Identitätskontrollen an den Grenzübergängen | Abschaffung aller Maßnahmen, die bisher Polizeikontrollen an innergemeinschaftlichen Grenzen erforderlich machen; verstärkte Zusammenarbeit bei den Polizeibehörden (z.B. zur Bekämpfung von Drogenhandel und Terrorismus) | |
| Asylrecht | Harmonisierung des Asylrechts und der Bestimmungen bezüglich der Flüchtlingspolitik | |
| Visumpolitik | Harmonisierung der einzelstaatlichen Visumpolitiken | |
| Auslieferungsvorschriften | Harmonisierung der einzelstaatlichen Auslieferungsvorschriften | |
| Hochschul- und Berufsabschlüsse | | Gegenseitige Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen (solange kein einheitlicher Ausweis besteht) |
| Integration der Finanzmärkte | Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. der Bankengesetzgebung und der Börsenregeln | Abschaffung aller Kapitalverkehrskontrollen und diskriminierenden Regulierungen (z.B. Devisenbeschränkungen, rechtliche und steuerliche Barrieren) |
| Gesellschaftsrecht | Einheitliche Rechnungslegung für internationale Firmen. Harmonisierung der Mindestanforderungen bzgl. Reservebildung, Bewertung und Konsolidierung. Verabschiedung eines Status für eine Europäische Aktiengesellschaft | Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenkünfte |

Quelle: Hauser, Hösli, Nydegger (1988), S. 334; Bundesregierung (1993).

4. Die institutionellen Innovationen des Binnenmarktprogramms

a. Die Änderungen im Integrationskonzept

Anknüpfend an die oben diskutierten Begründungsansätze für die Stagnation des Integrationsprozesses setzt die Einheitliche Europäische Akte an den Problemen an, die dem bislang verfolgten Integrationskonzept der Gemeinschaft zugeschrieben wurden. Insbesondere ergeben sich Neuerungen hinsichtlich der Integrationsstrategie und des politischen Entscheidungsprozesses in der Gemeinschaft¹⁶⁰.

Bezüglich der Integrationsstrategie kündigte die EG-Kommission bereits in ihrem Weißbuch eine wesentliche Änderung ihrer bislang gepflegten Praxis einer Harmonisierung aller nationalen Regelungen als Voraussetzung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs¹⁶¹ zugunsten einer Anwendung des Prinzips der Äquivalenz einzelstaatlicher Normen und Standards¹⁶² an. Bei der Durchführung des Binnenmarktprogramms sollte die durch Ratsbeschluß herbeizuführende ex ante-Harmonisierung darauf beschränkt werden, "... zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben sein müssen und bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann"¹⁶³. Die Mitgliedstaaten haben sich in der Einheitliche Europäischen Akte den Kommissionsvorschlägen insoweit angeschlossen, als mit der Ergänzung des EWG-Vertrags um Art. 100b die rechtliche Grundlage für eine gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften geschaffen wurde¹⁶⁴.

Die zweite institutionelle Neuerung¹⁶⁵ wurde durch Art. 100a in den EWG-Vertrag aufgenommen, der bestimmt, daß über "... Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben ...", vom Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Zudem wurden die Kompetenzen des Europäi-

¹⁶⁰ Vgl. z.B. *Pelkmans, Winters* (1988), S. 8, *Bieber* u.a. (1988), S. 24 ff. und *Mestmäcker* (1987), S. 23 f.

¹⁶¹ "Die generelle Stoßrichtung der Kommission ... ist es, vom Ansatz der Rechtsangleichung wegzukommen und das Gewicht auf die gegenseitige Anerkennung und die Gleichwertigkeit der nationalen Regeln zu legen". *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985), S. 6, Ziff. 3.

¹⁶² Vgl. zur Gegenüberstellung der alternativen Integrationsstrategien Gliederungsabschnitt B.II.3. dieser Arbeit.

¹⁶³ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985), S. 19, Ziff. 65.

¹⁶⁴ "Der Rat kann gemäß Art. 100a beschließen, daß die in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften als den Vorschriften eines anderen Mitgliedstaates als gleichwertig anerkannt werden müssen". Art. 19 EEA bzw. Art. 100b EWGV.

¹⁶⁵ Vgl. *Mestmäcker* (1987), S. 23 f.

schen Parlaments durch die Neuformulierung des Art. 149 EWGV dahingehend erweitert, daß Ratsentscheidungen künftig zunächst dem Parlament vorzulegen sind. Im Falle einer Ablehnung durch das Parlament ist dann für die endgültige Beschlußfassung im Rat ein einstimmiges Ergebnis erforderlich¹⁶⁶.

Das Abrücken von der bislang geübten Praxis einer umfassenden Harmonisierung sowie von dem bei Ratsentscheidungen üblichen Einstimmigkeitsprinzip haben der Einheitlichen Europäischen Akte viel Beifall eingetragen. Bei näherer Betrachtung dieser institutionellen Innovationen ist jedoch eine gewisse Skepsis bezüglich des dadurch erreichten Integrationsfortschritts angebracht. So wird die effektive Beschleunigung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens entscheidend dadurch determiniert, ob die Mitgliedstaaten tatsächlich die Bereitschaft aufbringen, Mehrheitsbeschlüsse gegen sich gelten zu lassen¹⁶⁷. Eine Unterstützung der Vermutung, daß auch zukünftig ein starkes Bemühen um Entscheidungen mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten vorherrschend sein wird, findet sich in Art. 18 der EEA, der den EWG-Vertrag zwar durch die Einfügung des Art. 100a um das Bekenntnis zum Mehrheitsprinzip ergänzt, jedoch auch schon die ersten Ausnahmeregelungen enthält. So ist bei Entscheidungen über Fragen der Besteuerung, der Freizügigkeit sowie der Rechte und Interessen der Arbeitnehmer weiterhin die Einstimmigkeitsregel anzuwenden. Zudem bleibt es den Mitgliedstaaten unbelassen, entgegen den mit qualifizierter Mehrheit erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen auch in Zukunft abweichende einzelstaatliche Regelungen anzuwenden, sofern eines der Kriterien des Art. 36 EWGV¹⁶⁸ erfüllt ist. Auch wenn die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vermutlich zu einer Beschleunigung des Entscheidungsprozesses beiträgt, ist allerdings durchaus nicht sichergestellt, daß die Resultate den unter Anwendung der Einstimmigkeitsregel getroffenen Übereinkünften überlegen sind¹⁶⁹. Zum einen ist beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen mit einem Ansteigen der externen Kosten zu rechnen¹⁷⁰. Zum anderen resultiert aus der Möglichkeit des Stimmenhandels die Gefahr, daß die Mitglie-

¹⁶⁶ Vgl. *Krägenau* (1989), S. 22 und *Dicke* (1990), S. 134.

¹⁶⁷ Vgl. *Berg* (1990), S. 18.

¹⁶⁸ Eine Abweichung nationaler Regelungen von mehrheitlich getroffenen Gemeinschaftsvereinbarungen läßt sich nach Art. 36 EWGV rechtfertigen aus "... Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums ...".

¹⁶⁹ Vgl. *Siebert* (1989b), S. 4 und *Dicke* (1990), S. 134.

¹⁷⁰ Vgl. *Buchanan, Tullock* (1962), S. 63 ff.

der einer Mehrheitskoalition bei Ratsentscheidungen zu Lasten der Minderheit begünstigt werden und letztendlich eine ineffiziente Ausdehnung von Gemeinschaftsausgaben erfolgt¹⁷¹.

Im Hinblick auf die Integrationsstrategie einer gegenseitigen Anerkennung nationaler Regulierungen muß es als fraglich erachtet werden, ob tatsächlich mit einer konsequenten Anwendung des Ursprungslandprinzips gerechnet werden kann. Auffallend bei der Betrachtung der Vielzahl vorgeschlagener Einzelmaßnahmen bzw. der entsprechenden Beschlüsse im EG-Ministerrat ist, daß entgegen dem deutlichen Bekenntnis zum Ursprungslandprinzip und dem Abrücken von der Strategie der ex ante-Harmonisierung neben den in einigen Bereichen geplanten Liberalisierungsmaßnahmen, die auf eine gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Vorschriften hinauslaufen, doch an vielen Stellen auf eine Harmonisierung nationaler Regeln abgestellt wurde. Zwar läßt sich für Waren und Dienstleistungen, die grenzüberschreitende Gefährdungen des Gemeinwohls verursachen, wie beispielsweise der Transport gefährlicher Güter, eine einheitliche europäische Regelung rechtfertigen¹⁷². Zahlreiche Richtlinienvorschläge der Kommission betreffen jedoch Vorschriften, bei denen es sicherlich ausreichend wäre, für eine entsprechende Aufklärung über regelungsbedingte Qualitätsunterschiede zu sorgen und ansonsten die unterschiedlichen nationalen Regulierungen einem Wettbewerb auszusetzen¹⁷³.

b. Die Schaffung neuer Politikbereiche

Eine weitere wesentliche Neuerung der Einheitlichen Europäischen Akte besteht in der nachträglichen Implementierung vertraglicher Grundlagen für Politikbereiche, die schon seit längerem auf Gemeinschaftsebene praktiziert wurden, jedoch nicht explizit vertraglich legitimiert waren. Als Konsequenz dessen mußte jede Maßnahme in diesen Bereichen auf der Grundlage des Art. 235 EWGV einstimmig im Ministerrat beschlossen werden¹⁷⁴.

¹⁷¹ Vgl. zum Problem des Stimmenhandels bei Mehrheitsentscheidungen *Buchanan, Tullock* (1962), S. 134 ff. und S. 276.

¹⁷² Vgl. *Dicke* (1989), S. 97.

¹⁷³ Dies gilt beispielsweise für die vom Ministerrat verabschiedeten Richtlinienvorschläge in bezug auf Aromen, die zulässigen Schalleistungspegel von Rasenmähern oder die Umsturzschildvorrichtungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspurzugmaschinen. Vgl. dazu die Übersicht bei *Dicke* (1989), S. 106 ff.

¹⁷⁴ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt D.II.1.

Neben der Präzisierung sozialpolitischer Aufgaben wurden die Bereiche der Forschungspolitik (Art. 130 f - q) und der Umweltpolitik (Art. 130 r - t) neu in den Vertrag aufgenommen, die jedoch zugleich mit gewissen Schutzklauseln verbunden wurden: auf dem Gebiet der Sozialpolitik sowie der Umweltpolitik bleibt es den Mitgliedstaaten weiterhin überlassen, nationale Regelungen beizubehalten bzw. einzuführen¹⁷⁵. Bei der Festlegung des Rahmenprogramms im Bereich Forschung und technologische Entwicklung sowie bei der gemeinsamen Umweltpolitik sind einstimmige Ratsentscheidungen erforderlich¹⁷⁶.

Desweiteren wurde der Vertrag um den Titel V - Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt - erweitert. Durch die Einfügung der Art. 130 a - e EWGV wurde die gemeinschaftliche Regionalpolitik auf eine vertragliche Grundlage gestellt und die Voraussetzungen dafür geschaffen, Anpassungsprobleme der wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten an die Bedingungen des Gemeinsamen Marktes zu verringern.

5. Die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Effekte der Vollendung des Binnenmarktes

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte als Konsequenz der Maßnahmen zum Abbau von Güter- und Faktormobilitätshemmnissen zu erwarten sind. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Allokationswirkungen gelegt. Da der Versuch, die nach Ablauf aller ökonomischen Anpassungsreaktionen resultierenden Gewinne und Verluste eines Vorhabens wie der Integration der Märkte in Europa abschätzen zu wollen, vermutlich zum Scheitern verurteilt ist, wird im Rahmen dieser Arbeit auf eine Quantifizierung der Effekte verzichtet¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Vgl. Art. 118 a Abs. 3 EWGV für die Sozialpolitik und Art. 130 t EWGV für die Umweltpolitik.

¹⁷⁶ Vgl. Art. 130 q bzw. Art. 130 s EWGV.

¹⁷⁷ Der Aspekt der Quantifizierung der Effekte der Vollendung des EG-Binnenmarktes steht im Mittelpunkt einer von der EG-Kommission initiierten Studie über die "Kosten der Nichtverwirklichung Europas" (vgl. *Cecchini* (1988)). Die im Rahmen dieses Berichts geschätzten Wachstums- und Beschäftigungseffekte wurden insbesondere in der politischen Diskussion teilweise so unkritisch als Argumentationsgrundlage verwendet, als ob an den ermittelten Ergebnissen keinerlei Zweifel bestehen könne. Dem muß jedoch entgegengehalten werden, daß die Möglichkeiten der Kostenersparnis auf seiten der Unternehmen sowie die aus dem Abbau von Marktbarrieren resultierenden potentiellen Wohlfahrtsgewinne sich erst nach Ablauf sämtlicher Anpassungsprozesse an die veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ergeben und somit ex ante nicht zu ermitteln sind.

Die Integration der Güter- und Faktormärkte eröffnet den beteiligten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Aufnahme grenzüberschreitenden Handels aus vorhandenen Unterschieden Nutzen zu ziehen und als Konsequenz einer inländischen und zwischenstaatlichen Reallokation der Ressourcen Wohlfahrtsgewinne zu erzielen¹⁷⁸. Weiterhin können sich Gewinne auch aus der Markterweiterung und der dadurch ausgelösten Veränderung von Produktionsmöglichkeiten und -funktionen ergeben¹⁷⁹. Zur übersichtlicheren analytischen Erfassung sollen im folgenden die Effekte, die sich aus der Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungsverkehrs sowie aus der Herstellung eines freien Faktorverkehrs ergeben können, getrennt herausgearbeitet werden.

a. Auswirkungen der Herstellung eines freien Güter- und Dienstleistungsverkehrs

In der integrationstheoretischen Literatur hat es sich eingebürgert, zur Systematisierung potentieller ökonomischer Wirkungen einer Handelsliberalisierung zwischen "statischen" und "dynamischen" Integrationseffekten zu differenzieren¹⁸⁰. Die aus der Reallokation eines gegebenen Ressourcenbestandes resultierenden Änderungen von Produktionsmenge und Einkommen bei gegebenem technischem Wissen werden dabei mit dem Begriff der statischen Effekte¹⁸¹ ökonomischer Integration umfaßt, während alle übrigen Integrationseffekte, so beispielsweise die durch die Markterweiterung induzierten Veränderungen der Wettbewerbsintensität sowie Möglichkeiten der Realisierung von economies of scale, die zu einer Veränderung der Wachstumsrate des realen Sozialprodukts führen können, als dynamische Integrationseffekte bezeichnet werden¹⁸².

Der Abbau von Hemmnissen des internationalen Güter- und Dienstleistungsverkehrs bedeutet zunächst eine Senkung der allgemeinen Transaktionskosten des grenzüberschreitenden Handels. Diese beinhalten die Zeitkosten der Grenzabfertigung sowie administrative Kosten der Grenzkontrollen, deren Notwendigkeit in der Überprüfung der Einhaltung nationaler Regulierungen (z.B. Produktnormen), in dem aufgrund abweichender nationaler Mehrwertsteuersätze notwendigen Mehrwertsteuererstattungs-

¹⁷⁸ Vgl. *Krugman* (1987), S. 118.

¹⁷⁹ Vgl. *Nienhaus* (1987), S. 159.

¹⁸⁰ Vgl. z.B. *Balassa* (1961a), S. 19 ff. und *Kreinin* (1975), S. 335.

¹⁸¹ Vgl. stellvertretend für viele *Kreinin* (1975), S. 335.

¹⁸² Vgl. z.B. *Balassa* (1961a), S. 101 ff., *Siebert* (1982), S. 673 und *El-Agraa* (1990a), S. 87. Die statischen Integrationseffekte führen somit zu einer Bewegung in Richtung auf eine gegebene Produktionsmöglichkeitenkurve einer Volkswirtschaft, die dynamischen Effekte bewirken dagegen deren Verschiebung nach außen. Vgl. *Balassa* (1961a), S. 13.

system sowie in der Notwendigkeit zur Erfassung der grenzüberschreitenden Güterströme aus statistischen Zwecken begründet liegen¹⁸³.

Neben der direkten Kostensenkung für die Unternehmen bei gegebenem Output und gegebener Ressourcenverteilung können sich aus dem Abbau von Marktbarrieren für den Güter- und Dienstleistungsverkehr bereits eingangs erwähnte Spezialisierungsvorteile aus der Ausnutzung komparativer Kostenvorteile¹⁸⁴ ergeben. Die Veränderung der internationalen Arbeitsteilung infolge der Existenz solcher Kostenvorteile wird im allgemeinen im Rahmen der traditionellen, komparativ-statischen Zollunionstheorie analysiert¹⁸⁵, die auf der Grundlage des neoklassischen Prämissensystems die durch die Zollunionsgründung induzierten Wohlfahrtseffekte in bezug auf einzelne Mitgliedstaaten, den gesamten Integrationsraum, die Drittländer sowie den Weltmarkt ermittelt. Die Ableitung der grundlegenden Aussagen der Zollunionstheorie beruht auf der Annahme vollständiger Konkurrenz auf Güter- und Faktormärkten. Um ausschließlich die Effekte zu erfassen, die sich aus einer Liberalisierung des Güterhandels ergeben, wird nationale Mobilität, jedoch internationale Immobilität der Produktionsfaktoren unterstellt, die annahmegemäß stets voll beschäftigt sind¹⁸⁶. Die Wohlfahrtseffekte resultieren im Rahmen dieses Grundmodells aus handelsschaffenden ("trade creation") und handelsablenkenden Effekten ("trade diversion"¹⁸⁷) sowie Änderungen der terms of trade¹⁸⁸.

"Handelsschaffung bedeutet, daß als Folge der Zollunionsbildung solche inländischen Güter (ganz oder teilweise) durch entsprechende Güter aus anderen Unionsländern ersetzt werden, die dort kostengünstiger als im Inland selbst produziert werden kön-

¹⁸³ Vgl. *Siebert* (1989a), S. 182 f. und *Walter, Areskong* (1981), S. 223.

¹⁸⁴ Komparative Kostenvorteile bei der Produktion vergleichbarer und somit gegeneinander substituierbarer Güter lassen sich vor allem auf Unterschiede in der relativen Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren bzw. auf unterschiedliche Faktorproduktivitäten zurückführen. Daneben können sich internationale Preisdifferenzen aber auch als Resultat staatlicher Eingriffe in den marktlichen Prozeß ergeben. Vgl. *Rose* (1989), S. 311 ff. bzw. *Dieckheuer* (1990), S. 29.

¹⁸⁵ Vgl. *Lipsey* (1960), S. 496.

¹⁸⁶ Vgl. *El-Agraa, Jones* (1981), S. 8 ff.

¹⁸⁷ Die frühe Beurteilung von Zollunionen war von der Ansicht geprägt, daß in einer Welt mit Zöllen der Zollabbau zwischen den Mitgliedstaaten einer Zollunion immer wohlfahrtssteigernd sei. Erst *Viner* machte darauf aufmerksam, daß neben dem eindeutig wohlfahrtssteigernden Effekt des internen Zollabbaus auch ein wohlfahrtsmindernder Effekt auftreten könne, so daß das Gesamtergebnis der Zollunionsgründung indeterminiert ist. Vgl. *Viner* (1950), S. 32 ff.

¹⁸⁸ Vgl. *Kreinin* (1975), S. 335.

nen¹⁸⁹. Die Neuverteilung der Nachfrage von teurer zu billiger produzierten Produkten führt dann zu entsprechenden Veränderungen der Handelsströme. Im einzelnen ergeben sich zwei unabhängige Effekte auf der Produktions- und der Konsumseite. Mit dem Begriff des *Produktionseffekts* wird der Sachverhalt umschrieben, daß die Aufhebung der Binnenzölle zwischen den Mitgliedstaaten gemäß der Theorie der komparativen Kostenvorteile eine Produktionsverlagerung vom Heimatland auf das kostengünstiger produzierende Mitgliedsland der Zollunion bewirkt¹⁹⁰. Die freigesetzten Faktoren können einer produktiveren, wohlfahrtssteigernden Verwendung zugeführt werden.

Neben dem Produktionseffekt wird ein ebenfalls wohlfahrtssteigernder *Konsumeffekt*¹⁹¹ erwartet, der sich " ... im wesentlichen (als) der nutzentheoretische Ausdruck der Produktionseffekte darstellt"¹⁹² und aus der durch den Zollabbau (den Abbau von Handelshemmnissen) bewirkten Änderung der relativen Preise zugunsten der Produkte aus den Mitgliedsländern resultiert¹⁹³. Die inländischen Konsumenten sind nach dem Zollabbau in der Lage, teure einheimische Produkte durch billigere Produkte aus den Mitgliedstaaten zu substituieren. Aus dieser Anpassung der individuellen Konsumpläne an die neuen Preisrelationen ergibt sich eine Steigerung der Konsumentenrente¹⁹⁴.

Dem wohlfahrtssteigernden Prozeß der Handelsschaffung steht jedoch ein wohlfahrtsmindernder Effekt der Handelsablenkung entgegen. "Handelsablenkung liegt vor, wenn durch die Bildung der Zollunion Importe aus Drittländern (d.h. vom Weltmarkt) ersetzt werden durch Importe von Gütern, die zu höheren Kosten in Unionsländern produziert werden"¹⁹⁵. Dieser Effekt führt auf der Produktionsseite zu einer Abnahme der produzierten Menge bei gleichem Faktoreinsatz und somit zu einer Effizienzminde- rung¹⁹⁶. Die Verteilung dieses negativen Produktionseffekts auf die Zollunion und die Drittländer wird im wesentlichen durch die Veränderung der terms of trade determiniert. Auf der Konsumseite kommt es aufgrund des diskriminierenden Außenzolls zu einer Nachfrageverlagerung von dem im Drittland billiger produzierten Gut auf das teurere, innerhalb der Zollunion hergestellte Gut.

¹⁸⁹ Nienhaus (1987), S. 85.

¹⁹⁰ Vgl. Viner (1950), S. 33.

¹⁹¹ Vgl. Lipsey (1957), S. 40 f.

¹⁹² Elsner (1977), S. 138.

¹⁹³ Vgl. Nienhaus (1987), S. 85.

¹⁹⁴ Vgl. Nienhaus (1987), S. 85.

¹⁹⁵ Nienhaus (1987), S. 85.

¹⁹⁶ Vgl. Walter, Areskong (1981), S. 222.

Neben den Spezialisierungsvorteilen durch Ausschöpfung komparativer Kostenvorteile können sich unter bestimmten Annahmen auch Änderungen der terms of trade ergeben. "Die Veränderung der internationalen Arbeitsteilung gibt dabei das *Ausmaß* der Integrationseffekte an, die Entwicklung der terms of trade ist hauptsächlich für die internationale *Verteilung* der Integrationseffekte ausschlaggebend"¹⁹⁷. Da an dieser Stelle die allokativen Integrationseffekte im Mittelpunkt stehen, soll auf die Analyse der Wirkungen auf die terms of trade verzichtet werden.

Eine generelle Aussage darüber, ob die Gründung einer Zollunion auf der Grundlage der statischen Analyse insgesamt positive oder negative Wohlfahrtseffekte mit sich bringt, ist abhängig von der relativen Stärke der gegenläufigen Effekte und läßt sich somit nicht vorab treffen¹⁹⁸. Das Ergebnis wird determiniert durch die Höhe der Zolltarife in der Ausgangssituation, durch die Nachfrageelastizitäten und durch das Ausmaß der nationalen Kostenunterschiede. Zudem sind die Effekte in Produktion und Konsum sowohl bei Handelsschaffung als auch bei Handelsablenkung in ihren Ursachen voneinander unabhängig und können sich sowohl gegenseitig verstärken als auch kompensieren, so daß trotz einer Handelsablenkung Wohlfahrtssteigerungen denkbar sind¹⁹⁹. Auch wenn sich die Nettowohlfahrtseffekte einer Zollunion kaum abschätzen lassen, so können doch bestimmte Bedingungen angeführt werden, die das Entstehen positiver Wohlfahrtseffekte begünstigen²⁰⁰:

- Je größer der Integrationsraum der Zollunion und je größer die Zahl der beteiligten Länder, desto eher ist davon auszugehen, daß die handelsschaffenden Effekte die handelsablenkenden Effekte übersteigen²⁰¹.
- Mit einem Überwiegen der handelsschaffenden Effekte ist umso eher zu rechnen, "... je substitutiver (..) die Angebotsstrukturen im Ausgangspunkt waren, sich aber nach der Unionsbildung (d.h. nach Wegfall der zollbedingten Verzerrungen von relativen Preisen und komparativen Vorteilen) zu komplementären Strukturen entwickeln können"²⁰². Je mehr die Kosten bei der Produktion ähnlicher Güter dabei zwischen

¹⁹⁷ *Elsner* (1977), S. 137.

¹⁹⁸ Vgl. *Lipsey* (1970), S. 30.

¹⁹⁹ Vgl. *Nienhaus* (1987), S. 86.

²⁰⁰ Vgl. grundlegend zu den Kriterien zur Bestimmung der Vorteilhaftigkeit einer Zollunion *Meade* (1955) und *Lipsey* (1960).

²⁰¹ Vgl. *Robson* (1984), S. 19.

²⁰² *Nienhaus* (1987), S. 86. Vgl. auch *Swann* (1981), S. 67.

den Mitgliedstaaten der Zollunion differieren, desto größer sind die Möglichkeiten für eine wohlfahrtssteigernde Spezialisierung²⁰³.

- Eine Nettowohlfahrtssteigerung ist umso wahrscheinlicher, je höher die Zölle zwischen den Mitgliedern des Integrationsraumes waren und je niedriger sie gegenüber Drittländern sind. In diesem Fall sind im Zuge des Abbaus von Zöllen auf den Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Zollunion relativ hohe Wohlfahrtsgewinne zu erwarten, während niedrige Außenzölle zu entsprechend geringen Handelsumlenkungen führen.

Die Vorteilhaftigkeit der Gründung einer Zollunion läßt sich somit am ehesten für eine Gruppe von größeren Ländern begründen, zwischen denen ein relativ intensiver Austausch von ähnlichen Produkten herrscht²⁰⁴. Eine Rechtfertigung der Bildung von Zollunionen allein auf der Grundlage der im Rahmen der formalisierten Zollunionsmodelle erfaßten statischen Reallokationswirkungen²⁰⁵ läßt jedoch eine Reihe von Vorteilen unberücksichtigt, die unter Abkehr vom Prämissenrahmen des Grundmodells als dynamische Integrationseffekte bezeichnet werden²⁰⁶. Unter diesem Begriff werden verschiedene Effekte subsumiert, die als Konsequenz der Markterweiterung und Veränderung der Wettbewerbssituation resultieren und die sich letztendlich in einer Veränderung der Wachstumsrate des realen Sozialprodukts niederschlagen²⁰⁷. Den dynamischen Effekten wird im Zusammenhang mit der europäischen Integration der Gütermärkte besondere Bedeutung beigemessen²⁰⁸.

Die bisher durchgeführte Betrachtung unterstellt die Annahme konstanter, jedoch regional differierender Produktionskosten und abstrahiert somit von der Möglichkeit, daß im Zuge einer Änderung der Ausbringungsmengen auch Änderungen der Kosten-

²⁰³ Vgl. *Robson* (1984), S. 19 f.

²⁰⁴ Vgl. zur zusammenfassenden Darstellung empirischer Studien zur Quantifizierung der Wohlfahrtseffekte der Zollunion für die Europäische Gemeinschaft *Pelkmans* (1984), S. 18 ff.; *Clapham* (1993), S. 37 ff.

²⁰⁵ Hier muß auf den Beitrag von *Corden* (1972) verwiesen werden, der die Zollunionstheorie um die Einbeziehung von Größeneffekten, die bei steigendem Output zu einer Stückkostendegression führen, erweitert hat. Als zentrales Ergebnis wird jedoch festgehalten, daß es unter den Prämissen des komparativ-statischen Modells nicht möglich ist, den Gleichgewichtszustand, der nach der Gründung einer Zollunion erreicht wird, zu beschreiben. Es besteht zwar die Möglichkeit, daß sich die Produktion eines anfangs in allen Mitgliedstaaten hergestellten Guts in einem Mitgliedsland konzentriert, es ist jedoch nicht vorhersagbar, in welchem Land dies der Fall sein wird. Vgl. dazu auch *Nienhaus* (1987), S. 88.

²⁰⁶ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 13; *Elsner* (1977), S. 140.

²⁰⁷ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 118 f.; *Elsner* (1977), S. 141.

²⁰⁸ Vgl. *Krugman* (1987), S. 119.

funktionen resultieren können²⁰⁹. So ergeben sich die im Zuge der Errichtung einer Zollunion auftretenden Spezialisierungseffekte nicht nur durch die Ausschöpfung komparativer Kostenvorteile, sondern möglicherweise auch durch die Realisierung von economies of scale²¹⁰, die als Konsequenz der Markterweiterung auftreten können. Economies of scale lassen sich auf eine Vielzahl produktionstechnischer Gründe zurückführen. Zum einen können Größeneffekte dadurch entstehen, daß vorhandene Kapazitäten stärker ausgelastet und Fixkosten auf eine größere Zahl von Produktionseinheiten verteilt werden²¹¹. Zum anderen kann den sinkenden Stückkosten auch eine Ausdehnung der Betriebsgröße zugrunde liegen. Hier ist die Stückkostendegression darauf zurückzuführen, daß die Ausdehnung der Produktion bei unverändertem Faktoreinsatzmengenverhältnis zu einem überproportionalen Anstieg der Ausbringungsmenge führt. Ursache der Effizienzsteigerung ist eine Verbesserung der Arbeitsteilung infolge einer zunehmenden Spezialisierung. So ist auf der Seite des Faktors Kapital der Einsatz bestimmter Anlagen oft erst bei großen Produktionsmengen möglich²¹². Auf der Seite des Faktors Arbeit ergeben sich economies of scale vor allem durch Lerneffekte und den Einsatz hochqualifizierter Arbeitskräfte, der erst bei größeren Ausbringungsmengen lohnend wird²¹³.

Neben den positiven Effekten aus einer Erhöhung der Ausbringungsmenge werden schließlich weitere Effizienzgewinne aus einer Intensivierung des Wettbewerbs erwartet²¹⁴. Dies ist offensichtlich immer dann der Fall, wenn im Zuge der Handelsliberalisierung bislang geschützte Monopole der Konkurrenz aus den Mitgliedstaaten der Zollunion ausgesetzt werden und Monopolrenten abgebaut werden²¹⁵ bzw. der erhöhte

²⁰⁹ Vgl. *Bahadır* (1984), S. 63.

²¹⁰ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 120 ff. Ein umfassender Überblick über die im Rahmen von Integrationsprozessen auftretenden Größeneffekte findet sich bei *Nienhaus* (1987), S. 159 ff.

²¹¹ Wenn die Stückkostenminderung lediglich auf eine verbesserte Auslastung bislang brachliegender Produktionskapazitäten zurückzuführen ist, liegt keine Änderung der Betriebsgröße vor und der Größeneffekt ist statischer Natur. "Sofern die nun ausgefüllten Überkapazitäten auf Fehlinvestitionen zurückzuführen sind und bei richtiger Einschätzung der Nachfrage vermeidbar gewesen wären, ist die Kostendegression auch kein Ausdruck einer Effizienzsteigerung, sondern nur einer Ineffizienzminderung". *Nienhaus* (1987), S. 160.

²¹² Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 227 und *Wilson* (1981), S. 134 ff.

²¹³ Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 227.

²¹⁴ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 163 ff.

²¹⁵ Vgl. *Bahadır* (1984), S. 76.

Konkurrenzdruck zu einer Verdrängung ineffizienter durch effiziente Produzenten und somit zu einer Minderung betrieblicher Ineffizienzen führt²¹⁶.

Kommt es im Integrationsraum als Folge einer Intensivierung des Wettbewerbs schließlich zu Produktivitätssteigerungen, "... die über bloße Verlagerung der Produktion von ineffizienten zu effizienten Erzeugern ... hinausgeht, d.h. löst die Erhöhung des Konkurrenzdrucks innovative Prozesse aus ..."217, können sich weitere Wohlfahrtseffekte ergeben, die ebenfalls im Rahmen der traditionellen Wirkungsanalyse von Zollunionen nicht erfaßt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß den positiven Wohlfahrtseffekten der Zollunion durchaus erhebliche wohlfahrtsmindernde Nachteile insbesondere im Zusammenhang mit Handelsbeziehungen zu Drittländern gegenüberstehen können. Aus diesem Grund wurde die Rolle der Zollunion innerhalb des Europäischen Integrationsprozesses mit gewisser Skepsis beurteilt, die nicht zuletzt in dem Schlagwort von einer "Festung Europa" zum Ausdruck kommt²¹⁸.

b. Auswirkungen der Aufhebung von Faktormobilitätshemmnissen

Während die traditionelle Zollunionstheorie unter der Prämisse international immobiler Faktoren argumentiert und somit potentielle Allokationseffekte, die sich aus der internationalen Faktorwanderung ergeben können, unberücksichtigt läßt, soll jetzt untersucht werden, welche Wirkungen sich aus dem Übergang von der Zollunion zum Gemeinsamen Markt, der durch die Aufhebung von Faktormobilitätshemmnissen zustande kommt, ergeben können²¹⁹.

Für die folgenden Ausführungen soll unterstellt werden, daß die Ursache für Faktorwanderungen allein in Unterschieden in den Faktorentlohnungen begründet liegt. Zwar kann gezeigt werden, daß es unter bestimmten Bedingungen bei freiem Außenhandel zu einer internationalen Angleichung aller Faktorpreise kommen kann, selbst

²¹⁶ Vgl. *Emerson* u.a. (1988), S. 4. An dieser Stelle muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß multinationale Integrationsvorhaben durchaus nicht zwangsläufig zu einer Intensivierung des Wettbewerbsdrucks führen. Vielmehr besteht sogar die Möglichkeit, daß Monopolbildung nicht behindert, sondern gefördert wird. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn steigende Skalenerträge zur Verdrängung von Anbietern führen.

²¹⁷ *Bahadır* (1984), S. 76. Die Frage, ob eine Intensivierung des Wettbewerbs tatsächlich zu einer Beschleunigung der Innovationsaktivitäten führt, wird in der Literatur konträr diskutiert. Vgl. in diesem Zusammenhang *Herb* (1988), S. 58 ff.

²¹⁸ Vgl. *Clapham* (1993), S. 31.

²¹⁹ Vgl. *Nienhaus* (1987), S. 128.

wenn die Mobilität der Faktoren nicht gewährleistet ist, da Güter- und Faktorbewegungen nach dem Faktorpreisausgleichstheorem²²⁰ vollkommene Substitute darstellen. Somit kann eine international effiziente Allokation entweder durch vollständigen Freihandel oder durch Faktorbewegungen erzielt werden²²¹. Der Theorie vom Ausgleich der Faktorpreise liegen jedoch eine Reihe sehr restriktiver Annahmen zugrunde²²², so daß der Faktorpreisausgleich infolge internationalen Handels als Spezialfall angesehen werden muß²²³ und vielmehr davon auszugehen ist, daß auch bei freiem Güterhandel Faktorpreisdifferenzen bestehen bleiben²²⁴.

aa. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen

Die im Gefolge der Integration nationaler Kapitalmärkte erwarteten Wohlfahrtseffekte ergeben sich durch eine Änderung der Aufteilung des Gesamtkapitalbestandes auf die beteiligten Länder als Reaktion auf Differenzen in den Kapitalerträgen. Der Kapitalfluß wird dabei solange anhalten, bis es zum Ausgleich der Kapitalertragsraten kommt²²⁵. Dieser Zusammenhang läßt sich anhand von Abbildung B.1 graphisch belegen²²⁶. Es wird der einfachste Fall der Produktion eines Gutes mit zwei Faktoren Arbeit und Kapital betrachtet. Weiterhin werden vollkommene Konkurrenz auf allen Märkten, konstante Skalenerträge sowie Vollbeschäftigung der Faktoren unterstellt²²⁷. Der Faktor Kapital wird nach seiner Grenzproduktivität im jeweiligen Land entlohnt. Wie der fallende Verlauf von MP^A und MP^B zeigt, wird ein abnehmendes Grenzprodukt des Kapitals bei steigendem Kapitalstock unterstellt. Im Ausgangsgleichgewicht liegen vollkommen separierte nationale Märkte vor, d.h. aufgrund von Kapitalverkehrsbeschränkungen kann der Faktor Kapital nicht dort zum Einsatz kommen, wo er den höchsten Grenzertrag erzielt. Eine solche Situation wird in der Graphik dargestellt durch die Vertikale KVB²²⁸. Der Kapitalstock in Land A (K_A^0) beträgt OG, der Kapitalstock in Land B (K_B^0) dagegen GJ. Da der Grenzertrag des Faktors Kapital in Land

²²⁰ Vgl. *Samuelson* (1949), S. 181 ff. und *Mundell* (1957), S. 321 ff.

²²¹ Vgl. Vgl. *Samuelson* (1949), S. 181 ff. und *Mundell* (1957), S. 321 ff.

²²² Vgl. *Samuelson* (1949), S. 187 f.

²²³ Vgl. *Markusen, Melvin* (1988), S. 282.

²²⁴ Vgl. *Rose* (1989), S. 292 f.

²²⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Kemp* (1964), S. 192 ff., *Ruffin* (1984), S. 255 ff. sowie *Smeets* (1990), S. 78 ff.

²²⁶ Vgl. zur algebraischen Herleitung des Ergebnisses *Ruffin* (1984), S. 249 ff. mit der dort nachgewiesenen Literatur.

²²⁷ Vgl. *Ruffin* (1984), S. 249.

²²⁸ Vgl. *Smeets* (1990), S. 79.

A deutlich höher ist als in Land B, hat dies zur Folge, daß im Ausgangszustand der Kapitalstock in A ineffizient niedrig, in Land B dagegen zu hoch ist. Werden die Kapitalverkehrshemmnisse aufgehoben und handelt es sich bei den Kapitalgütern "... um vollkommene Substitute, deren Handel nicht durch fühlbare Transaktionskosten belastet wird ..."229, kommt es zu einer Reallokation des Faktors Kapital von Land B nach Land A.

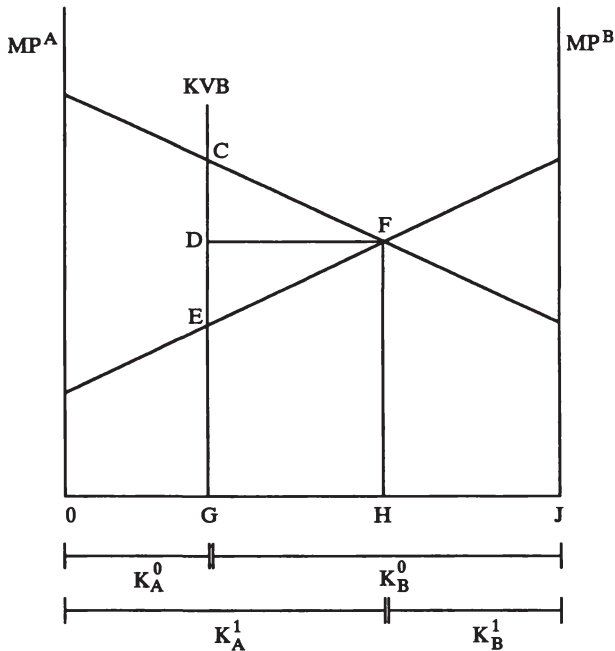


Abbildung B.1

Der Kapitalfluß vom Niedrig- zum Hochzinsgebiet hält dabei solange an, bis es zum Ausgleich der Kapitalgrenzerträge in beiden Ländern kommt. Im neuen Gleichgewicht in Punkt F hat sich der Kapitalstock in Land A auf K_A^1 erhöht, der Kapitalstock in Land B dagegen ist auf K_B^1 gesunken. Durch die Kapitalreallokation entsteht ein Net-

²²⁹ Smeets (1990), S. 79.

towohlfahrtsgewinn in Höhe des Dreiecks CFE, der in Höhe der Fläche CFD Land A zukommt, während ein Wohlfahrtsgewinn von DFE in Land B entsteht.

Der Gewinn ergibt sich in A als Differenz zwischen dem Produktionszuwachs CFHG als Fläche unter der Grenzertragskurve und den an B abzuführenden Zinszahlungen DFHG. In Land B resultiert der Nettogewinn daraus, daß die von A geleisteten Zinszahlungen DFHG den Produktionsrückgang von EFHG übersteigen²³⁰. Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß beide Länder durch die Aufhebung der Kapitalverkehrshemmnisse eine Wohlfahrtssteigerung erfahren²³¹. Der Gesamtgewinn fällt dabei umso höher aus, je unelastischer die Grenzproduktivität des Faktors Kapital auf Veränderungen des Kapitalstocks in beiden Ländern reagiert²³² und je größer die Differenz zwischen den Grenzproduktivitäten im Ausgangszustand ist²³³.

bb. Wirkungen des Abbaus von Migrationshemmnissen

Sofern Arbeitskräftewanderungen durch Einkommensunterschiede²³⁴ induziert sind und Wanderungskosten ausgeschlossen werden, läßt sich die für den Faktor Kapital durchgeführte Analyse auf den Faktor Arbeit analog übertragen²³⁵. Die resultierenden Allokationseffekte sind grundsätzlich identisch, ein möglicher Unterschied kann sich allerdings in bezug auf die Verteilung des Nettogewinns ergeben, sofern unterstellt wird, daß das Arbeitseinkommen jeweils in dem Land verbleibt, in dem es erzielt wurde²³⁶. So ergibt sich unter Verwendung von Abb. B.1 nach abgeschlossener Arbeitskräftewanderung von Land B nach Land A ein Gewinn von GCFH in A und ein Verlust von GEFH in B²³⁷. Dieser negative Effekt im Emigrationsland kann jedoch gemindert werden, wenn mit einem zumindest teilweisen Rückfluß der Arbeitseinkommen gerechnet werden kann²³⁸.

²³⁰ Vgl. *Bhagwati* (1979), S. 94 f.; *Walter, Areskong* (1981), S. 246 f.

²³¹ Vgl. *Bhagwati* (1979), S. 94 f.

²³² Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 246.

²³³ Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 237.

²³⁴ Ursache solcher Einkommensdifferenzen können sowohl Reallohnunterschiede als auch Unterschiede in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik sein. Vgl. *Smeets* (1990), S. 80.

²³⁵ Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 237 f.

²³⁶ Bezüglich des Faktors Kapital wird dagegen allgemein Immobilität der Kapitaleigner unterstellt, so daß die im Ausland erzielten Erträge dem Inlandseinkommen zugerechnet werden. Vgl. *Bhagwati* (1979), S. 95 f.

²³⁷ Vgl. *Walter, Areskong* (1981), S. 237 f.

²³⁸ Vgl. *Bhagwati* (1979), S. 92 f.; *Bhagwati, Srinivasan* (1983), S. 211.

Die Aufhebung staatlicher Schranken grenzüberschreitender Arbeitskräftewanderungen stellt zwar eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Voraussetzung für Arbeitskräftewanderungen dar²³⁹. Neben ökonomischen Motiven wie internationalen Unterschieden in der Faktorentlohnung oder dauerhafte Arbeitslosigkeit müssen bei der Analyse von Wanderungsentscheidungen des Faktors Arbeit zusätzliche Determinanten einbezogen werden²⁴⁰. So wird das individuelle Mobilitätsverhalten auch wesentlich durch persönliche Merkmale und Lebensumstände wie Alter, Geschlecht, familiäre Beziehungen, aber auch durch das soziokulturelle Umfeld des Einwanderungslandes geprägt²⁴¹. Diese Faktoren können erhebliche Mobilitätshemmnisse darstellen, so daß in bezug auf den Faktor Arbeit selbst bei einem vollständigen Abbau aller zwischenstaatlichen Barrieren grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen mit einer im Vergleich zum Faktor Kapital deutlich geringeren Mobilität gerechnet wird. Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse empirischer Analysen bestätigt²⁴². Es ist daher fraglich, ob es tatsächlich gelingen wird, innerhalb der Europäischen Gemeinschaft einen vollständig integrierten Arbeitsmarkt zu schaffen und die damit verbundenen potentiellen Effizienzgewinne in gesamtem Umfang auszuschöpfen²⁴³.

Wie die Untersuchung der ökonomischen Effekte der Vollendung des Binnenmarktes verdeutlicht, eröffnet der Abbau von Güter- und Faktormobilitätshemmnissen dennoch zahlreiche Möglichkeiten, gesamtwirtschaftliche Nettowohlfahrtsgewinne zu erzielen. Im folgenden Abschnitt wird nun der Frage nachgegangen, inwieweit das Ergebnis eindeutiger Wohlfahrtsgewinne zu relativieren ist, wenn von der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung abgesehen wird und Wirkungen der Integration der Märkte auf die Regionen der Gemeinschaft analysiert werden.

²³⁹ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 90.

²⁴⁰ Vgl. *Bourguignon* (1977), S. 22 ff.; *Tuchtfeld, Straubhaar* (1985), S. 94.

²⁴¹ Vgl. *Balassa* (1961a), S. 87 und *Tuchtfeld, Straubhaar* (1985), S. 99.

²⁴² Vgl. dazu die Ergebnisse der Untersuchungen von *Straubhaar* (1988) und *Frankel* (1989).

²⁴³ Vgl. *Pelkmans* (1984), S. 182; *Krugman* (1987), S. 131; *Tondl* (1993), S. 132, Fn. 1.

C. Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes auf die Regionen der Gemeinschaft und die Begründung einer EG-Regionalpolitik

Bezüglich der im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zu erwartenden Wohlfahrtseffekte besteht innerhalb der Europäischen Gemeinschaft weitgehend Einigkeit darüber, daß der Abbau von Marktbarrieren zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führen wird. Die Frage nach der Verteilung der Gewinne und möglichen Verluste auf die Regionen in der Gemeinschaft wird demgegenüber abweichend diskutiert. Nachdem die Notwendigkeit der Berücksichtigung regionaler Effekte der Vollendung des EG-Binnenmarktes insbesondere im Zusammenhang mit der Süderweiterung der Gemeinschaft erheblich verstärkt wurde, wurde dieser Tatsache in der Einheitlichen Europäischen Akte insoweit Rechnung getragen, als das Ziel der Verringerung regionaler Disparitäten explizit in den EWG-Vertrag aufgenommen wurde¹, womit zugleich auch die Diskussion um die Notwendigkeit einer europäischen Regionalpolitik sowie deren zieladäquate Ausgestaltung erneut an Aktualität gewann. Die Vorschläge bewegten sich dabei im wesentlichen im Rahmen der herkömmlichen regionalpolitischen Konzeption der Gemeinschaft² und forderten dementsprechend eine Ausweitung der regionalpolitischen Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene, was zum einen eine Erhöhung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke und zum anderen eine verstärkte Koordinierung nationaler Maßnahmen umfassen sollte³. Die schließlich im Jahr 1988 vollzogene Reform der Strukturfonds, die mit einer beträchtlichen Aufstockung der Ausgaben für strukturpolitische Zwecke verbunden ist, sowie die im Rahmen des Vertrags über die Europäische Union vorgesehene Möglichkeit zur Errichtung weiterer Fonds durch die Gemeinschaft weisen darauf hin, daß der Frage nach der Entwicklung der Regionen Europas und dem sich daraus ergebenden politischen Handlungsbedarf erhebliches Gewicht beigemessen wird.

Die Rechtfertigung eines diskretionären Einsatzes regionalpolitischer Instrumente erfordert jedoch zunächst eine Diagnose der existierenden Probleme sowie eine Prognose über die zu erwartende Entwicklung im Zuge der mit der Vollendung des Binnenmarktes eintretenden Änderungen ökonomischer Rahmenbedingungen. Ausgehend von einer Skizzierung des Problems räumlicher Disparitäten in der EG wird daher im folgenden untersucht, mit welcher Fortentwicklung der Disparitäten im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes tendenziell gerechnet werden kann. Daran anknüpfend

¹ Vgl. Art. 23 der Einheitlichen Europäischen Akte bzw. Art. 130 a - e EWGV.

² Vgl. *Franke* (1989), S. 8.

³ Vgl. z.B. *Padoa-Schioppa* (1987), S. 93 ff.

werden die Argumente näher beleuchtet, die im allgemeinen zur Rechtfertigung regionalpolitischer Eingriffe in den Preismechanismus herangezogen werden. Davon zu trennen ist die zum Abschluß dieses Kapitels zu untersuchende Frage, inwieweit sich die Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene rechtfertigen läßt.

I. Zum Problem regionaler Disparitäten in der EG

Die Kommission untersucht in ihren periodischen Berichten über die Lage der Regionen in der Gemeinschaft regelmäßig die Entwicklung der regionalen Disparitäten. Die hierfür herangezogenen Indikatoren sind insbesondere das Einkommen, gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt sowie die Arbeitslosenquote in den Regionen, d.h. die Kriterien, die auch bei der Abgrenzung der im Rahmen der EG-Regionalpolitik als förderungswürdig erachteten Regionen eine zentrale Rolle einnehmen⁴.

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft von der ursprünglichen Zahl von sechs auf mittlerweile zwölf Vollmitglieder hat bezüglich der Struktur der Gemeinschaft erhebliche Veränderungen bewirkt und die Heterogenität insbesondere auf regionaler Ebene, aber auch auf nationaler Ebene erheblich vergrößert. Wie Tabelle C.1 belegt, wird schon anhand des Vergleichs zwischen den Mitgliedstaaten deutlich, daß teilweise beträchtliche Differenzen in bezug auf die Indikatoren des Pro-Kopf-Einkommens und der Arbeitslosenquote bestehen.

Das Problem wird jedoch noch verschärft, wenn auf eine Betrachtung kleinerer räumlicher Gebietseinheiten zurückgegriffen wird und dabei die ausgleichende Wirkung der Bildung nationaler Durchschnittswerte wegfällt. Bei der Bestimmung regionaler Disparitäten ist jedoch zunächst das grundlegende Problem der Abgrenzung der zu untersuchenden räumlichen Teileinheiten zu lösen.

⁴ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt D.III.1.b.

Tabelle C.1: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP und der Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten

| Mitgliedstaat | BIP je Einwohner ¹ (in Kaufkraftparitäten, EUR 12= 100) | | | Arbeitslosenquoten ² | | |
|-----------------|--|-------|-------|---------------------------------|------|------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1980 | 1985 | 1990 |
| B | 104,5 | 101,6 | 103,0 | 7,4 | 11,6 | 7,8 |
| DK | 109,0 | 117,0 | 107,2 | 5,2 | 7,2 | 8,2 |
| D | 113,8 | 114,4 | 113,4 | 2,7 | 7,1 | 6,0 |
| GR ³ | 58,2 | 56,8 | 53,0 | 2,7 | 7,8 | 8,1 |
| E ⁴ | 73,4 | 71,8 | 76,3 | 11,6 | 21,8 | 15,8 |
| F | 111,9 | 110,7 | 108,6 | 6,2 | 10,2 | 8,9 |
| IRL | 64,5 | 65,1 | 67,3 | 8,0 | 18,2 | 16,5 |
| I | 102,5 | 103,6 | 105,2 | 7,1 | 9,4 | 10,2 |
| L | 115,6 | 124,0 | 128,7 | 2,4 | 2,9 | 1,7 |
| NL | 111,0 | 107,2 | 103,1 | 6,4 | 10,5 | 7,4 |
| P ⁴ | 54,2 | 52,1 | 55,4 | 7,6 | 8,8 | 4,4 |
| UK | 101,1 | 103,7 | 103,7 | 5,6 | 11,4 | 6,4 |
| EUR 12 | 100 | 100 | 100 | 6,0 | 10,8 | 8,3 |

¹ Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 86.

² Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990b), S. 235.

³ Beitritt zum 1.1.1981.

⁴ Beitritt zum 1.1.1986.

1. Die Abgrenzung räumlicher Teileinheiten

Die Untersuchung sozialer und ökonomischer Probleme in bezug auf einzelne Regionen setzt zunächst eine Definition des Begriffs der Region voraus. Die räumliche Abgrenzung von Teileinheiten eines Wirtschaftsraums stellt ein zentrales Problem der regionalen Wirtschaftspolitik dar, da von der Auswahl des Abgrenzungskriteriums erhebliche Einflüsse auf die Existenz und die Größenordnung regionaler Disparitäten bezüglich bestimmter ökonomischer Merkmale ausgehen⁵. Dies hat zur Folge, daß Aussagen über bestehende regionale Ungleichgewichte stets im Zusammenhang mit dem verwendeten Konzept der räumlichen Untergliederung des Gesamtwirtschaftsraums der Europäischen Gemeinschaft gesehen werden müssen. In der Literatur werden eine Reihe theoretischer Ansätze diskutiert, die sich auf unterschiedliche regionale Abgrenzungskriterien stützen. Funktionale Regionen werden auf der Grundlage von

⁵ Vgl. *Klemmer* (1979), S. 3.

Austauschbeziehungen zwischen Raumpunkten ermittelt und "... basieren immer darauf, daß Angebot und Nachfrage räumlich divergieren und diese Entfernung durch Pendelbewegungen überbrückt werden muß⁶". Das Konzept homogener Regionen hingegen verwendet zur Abgrenzung von Regionen Kriterien, die Gleichartigkeit hinsichtlich bestimmter Merkmale zum Ausdruck bringen sollen⁷. Typisches Beispiel hierfür ist die anhand des Kriteriums der Bevölkerungsdichte vorgenommene Abgrenzung von Ballungsräumen einerseits und ländlichen Räumen andererseits⁸.

Für regionalpolitische Zwecke hat sich die Europäische Gemeinschaft jedoch für eine normative Abgrenzung der Regionen der Gemeinschaft auf der Grundlage administrativer Grenzen entschieden. Als Argument für die institutionelle Abgrenzung wird zum einen der Umstand angeführt, daß die Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen nationalen und regionalen Gebietskörperschaften, also Verwaltungseinheiten, obliegt. Zum anderen erfolgt die Zusammenstellung von Regionalstatistiken im wesentlichen für administrative Regionen, während für andere Abgrenzungskonzepte keine gemeinschaftsweiten Daten bereitgestellt werden⁹.

Grundlage der Definition der Regionen der Gemeinschaft stellt die zwischen EUROSTAT und den Mitgliedstaaten vereinbarte Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) dar. Im Rahmen dieser Systematik wird zwischen drei Ebenen der regionalen Untergliederung differenziert. So umfaßt die Regionalstatistik 66 Regionen der Ebene I, 176 Hauptverwaltungseinheiten der Ebene II sowie 829 Untergliederungen der Ebene III¹⁰. Allerdings wird nicht jedes Mitgliedsland in entsprechender Weise disaggregiert. So wird Luxemburg auf allen Ebenen als eine Einheit betrachtet, während Irland erst auf der NUTS III-Ebene unterteilt wird.

⁶ Eckey (1978), S. 89.

⁷ Vgl. Eckey (1978), S. 88.

⁸ Fürst, Klemmer, Zimmermann (1976), S. 15.

⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987a), S. 11 des statistischen Anhangs.

¹⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 85.

Tabelle C.2: Die Regionen der Gemeinschaft in der NUTS-Gliederung

| | Regionen der Ebene | | | | | | | | |
|-------|--------------------|-----------------------|----------------------------|---------|-----------------------|----------------------------|----------|-----------------------|----------------------------|
| | NUTS I | | | NUTS II | | | NUTS III | | |
| | Anzahl | Ø Fläche ¹ | Ø Bevölkerung ² | Anzahl | Ø Fläche ¹ | Ø Bevölkerung ² | Anzahl | Ø Fläche ¹ | Ø Bevölkerung ² |
| B | 3 | 10,2 | 3290 | 9 | 3,4 | 1097 | 43 | 0,7 | 230 |
| DK | 1 | 43,1 | 5127 | 3 | 14,4 | 1709 | 15 | 2,9 | 342 |
| D | 11 | 22,6 | 5552 | 31 | 8,0 | 1970 | 328 | 0,8 | 186 |
| GR | 4 | 33,0 | 2498 | 13 | 10,1 | 768 | 51 | 2,6 | 196 |
| E | 7 | 72,1 | 5548 | 18 | 28,0 | 2158 | 52 | 9,7 | 747 |
| F | 8 | 71,1 | 6327 | 26 | 24,6 | 2190 | 100 | 6,4 | 569 |
| IRL | 1 | 68,9 | 3543 | 1 | 68,9 | 3543 | 1 | 7,7 | 394 |
| I | 11 | 27,4 | 5213 | 20 | 15,1 | 2867 | 95 | 3,2 | 604 |
| L | 1 | 2,6 | 372 | 1 | 2,6 | 372 | 1 | 2,6 | 372 |
| NL | 4 | 10,4 | 3666 | 12 | 3,5 | 1222 | 40 | 1,0 | 367 |
| P | 3 | 30,7 | 3416 | 7 | 13,1 | 1464 | 30 | 3,2 | 342 |
| UK | 11 | 22,2 | 5175 | 35 | 7,0 | 1627 | 65 | 3,8 | 876 |
| EUR12 | 66 | 35,6 | 4904 | 176 | 13,3 | 1839 | 829 | 2,8 | 390 |

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 85.

¹ in 1000 km².

² in 1000 Einwohner.

Die Wahl der administrativen Abgrenzung räumlicher Teileinheiten bringt verschiedene Probleme mit sich. Zum einen werden Verflechtungen zwischen Raumpunkten ignoriert, so daß die auf die Verwaltungsregionen bezogenen Indikatoren unter Umständen ein verzerrtes Bild der Realität widerspiegeln¹¹. Zum anderen sind innerhalb der Ebenen Regionen zusammengefaßt, die sich, wie Tabelle C.2 belegt, bezüglich der Fläche, der Bevölkerungszahl und anderer Merkmale erheblich unterscheiden. In der Ebene NUTS II variiert die Fläche der Regionen in einer Spannweite von 30 km² bis zu 94200 km² bei einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 13300 km², während sich die Größe der Bevölkerung bei einem EG-Durchschnittswert von 1,8 Mio. Einwohnern zwischen 87000 bis über 10 Mio. bewegt¹². Dies hat zur Folge, daß die Regionen nur

¹¹ Vgl. Waniek (1992), S. 154 f.

¹² Die Daten beziehen sich auf das Jahr 1987. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 85.

bedingt vergleichbar sind¹³. Insbesondere in den großen, oftmals heterogen strukturierten Regionen ist zudem mit unerwünschten Nivellierungstendenzen hinsichtlich der Indikatoren zur Bestimmung regionaler Probleme zu rechnen, deren Aussagekraft somit eingeschränkt wird¹⁴.

2. Das Ausmaß regionaler Disparitäten in der Gemeinschaft

a. Die Disparitäten im Einkommen

Die Messung regionaler Einkommensdisparitäten erfolgt anhand der gewichteten Standardabweichung der regionalen BIP-Werte, ausgedrückt in Kaufkraftparitäten¹⁵. Bei der Betrachtung der langfristigen Einkommensentwicklung läßt sich vom Beginn der sechziger Jahre bis zur Mitte der siebziger Jahre eine Konvergenz beobachten, die jedoch durch eine Phase wieder zunehmender Disparitäten im Pro-Kopf-Einkommen abgelöst wurde¹⁶. Seit Mitte der achtziger Jahre blieben die regionalen Disparitäten nahezu konstant bzw. sind sogar geringfügig gesunken.

Die regionalen Unterschiede in den Einkommen sind jedoch nach wie vor beträchtlich. So bewegt sich das Pro-Kopf-BIP (in KKP, EUR 12 = 100) im Durchschnitt der Jahre 1986-1988 zwischen 39,9 (Voreio Aigaio, GR) und 183,1 (Groningen, NL). Wie aus Tabelle C.3 ersichtlich, beträgt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den zehn schwächsten Regionen weniger als ein Drittel des Einkommens in den zehn wirtschaftsstärksten Regionen. Die Regionen mit weit unterdurchschnittlichem Einkommen sind im wesentlichen in Griechenland und Portugal konzentriert.

¹³ Vgl. *Spiekermann* u.a. (1988), S. 3.

¹⁴ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 41; *Franke* (1989), S. 13.

¹⁵ Die Standardabweichung wird mit der Bevölkerungsanzahl der jeweiligen Region gewichtet und läßt sich durch folgende Formel ausdrücken:

$$S = \sqrt{\sum (X_r - X)^2 (W_r / W)},$$

wobei X dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP (= 100), X_r dem regionalen BIP pro Kopf, ausgedrückt in Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts und (W_r/W) dem Verhältnis der Bevölkerung einer Region zur Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft entspricht. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 21, Fn. 1.

¹⁶ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 19.

Tabelle C.3: Disparitäten im BIP pro Einwohner zwischen den Regionen¹ der Gemeinschaft (in Kaufkraftparitäten, EUR 12 = 100), 1980 - 1988

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Durchschnitt der 10 schwächsten Regionen | 47 | 46 | 46 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| Durchschnitt der 10 stärksten Regionen | 145 | 146 | 149 | 149 | 149 | 150 | 151 | 151 | 151 |
| Durchschnitt der 25 schwächsten Regionen | 57 | 56 | 56 | 56 | 55 | 56 | 55 | 56 | 56 |
| Durchschnitt der 25 stärksten Regionen | 135 | 136 | 136 | 136 | 137 | 138 | 138 | 137 | 137 |
| Disparität ² | 26,1 | 26,5 | 26,8 | 27 | 27,2 | 27,5 | 27,9 | 27,5 | 27,5 |

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 87.

¹ Regionen der NUTS II-Ebene ohne die französischen Überseedépartements, die Azoren und Madeira wegen fehlender Daten.

² Gewichtete Standardabweichung.

b. Die Disparitäten in der Beschäftigung

Während in den siebziger und frühen achtziger Jahren ein Anstieg der Arbeitslosenquote in der Gemeinschaft von 2 % im Jahr 1970 auf nahezu 11 % in den Jahren 1985 und 1986 bei zunehmenden regionalen Disparitäten zu verzeichnen war, ist in den letzten Jahren eine rückläufige Entwicklung sowohl hinsichtlich des EG-Durchschnittswerts als auch hinsichtlich der regionalen Disparitäten festzustellen (vgl. Tabelle C.4). Nach wie vor bewegt sich die Arbeitslosenquote jedoch auf der NUTS II-Ebene zwischen Werten von 1,5 % (Luxemburg) bis über 28 % (Ceuta y Melilla, E) bei einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 8,3 %¹⁷. Die Problemregionen im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit sind im wesentlichen in den südlichen Randlagen der Gemeinschaft konzentriert und weisen vielfach ein über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegendes Bevölkerungswachstum auf¹⁸.

¹⁷ Die Werte beziehen sich auf das Jahr 1990. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 102 ff.

¹⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991c), S. 26.

Tabelle C.4: Entwicklung der regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit

| | Jahr | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| Arbeitslosenquoten (EUR 12) | 9,6 | 10,6 | 10,7 | 10,7 | 10,5 | 9,9 | 9,0 | 8,3 |
| Durchschnitt der 25 höchsten ¹ | 18,3 | 21,0 | 22,7 | 22,2 | 21,6 | 20,6 | 19,3 | 17,8 |
| Durchschnitt der 25 niedrigsten ¹ | 5,3 | 5,4 | 5,2 | 4,5 | 4,3 | 3,9 | 3,2 | 3,1 |
| Disparitäten zw. allen Regionen ¹ | 3,7 | 4,4 | 4,7 | 4,9 | 5,1 | 5,0 | 4,1 | 4,2 |

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 89.

¹ Regionen der Ebene NUTS II.

Wie aus den Tabellen C.3 und C.4 ersichtlich wird, liegen in bezug auf die ausgewählten Indikatoren des Pro-Kopf-Einkommens sowie der Arbeitslosenquote erhebliche regionale Disparitäten vor. Die Betrachtung der Entwicklung der Disparitäten seit Beginn der achtziger Jahre zeigt, daß diese sich trotz zunehmender Ausgaben der Gemeinschaft für regionalpolitische Zwecke nicht nennenswert verringert haben. Allerdings muß hierbei berücksichtigt werden, daß dieses Ergebnis angesichts der angeführten Mängel der administrativen Abgrenzung räumlicher Teileinheiten gewissen Verzerrungen unterliegen kann¹⁹. Auch der Beitritt von Spanien und Portugal im Jahre 1986 hat zu einer Verstärkung der Disparitäten sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene beigetragen. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, daß regionale Disparitäten nicht zwangsläufig auf Probleme spezifisch regionaler Natur zurückgeführt werden können. Angesichts der Tatsache, daß bereits auf nationaler Ebene beträchtliche Divergenzen bei den betrachteten Indikatoren vorliegen, sind die regionalen Disparitäten auch wesentlich auf nationale Niveauunterschiede zurückzuführen²⁰. Die Auswahl adäquater wirtschaftspolitischer Maßnahmen kann daher nicht auf ausschließlich re-

¹⁹ Vgl. *Spiekermann* u.a. (1988), S. 8.

²⁰ Vgl. *Begg* (1989), S. 91.

gional ausgerichtete Strategien beschränkt bleiben, sondern muß an den bestehenden nationalen Entwicklungsunterschieden ansetzen²¹.

II. Zur Frage nach der Entwicklung regionaler Disparitäten im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes

Nachdem in der Europäischen Gemeinschaft im internationalen und mehr noch im interregionalen Vergleich erhebliche Differenzen insbesondere zwischen den Indikatoren des Pro-Kopf-Einkommens sowie der Arbeitslosenquote bestehen, stellt sich im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Abbau von Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Güter- und Faktorverkehrs die Frage nach der zu erwartenden Entwicklung des regionalen Wohlstandsgefälles. Die Fragestellung gewinnt insbesondere angesichts der Tatsache an Bedeutung, daß sich die EG nicht nur dem Ziel einer beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung verschrieben hat, sondern sich gemäß Art. 130 a EWGV auch zum Ziel gesetzt hat, "... den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen ... zu verringern". Die gewählte Formulierung läßt zwar Raum für mögliche Interpretationen des Begriffs der regionalen Disparitäten, aus ökonomischer Sicht erscheint jedoch die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens als das geeignete Kriterium, um Aussagen über regionale Wohlstandsunterschiede zu treffen.

Wenn interregionale Einkommensdifferenzen als Ergebnisse dynamischer Prozesse interpretiert werden²², liegt es nahe, zur Klärung der Frage nach der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes theoretische Erklärungsversuche für räumliches Wirtschaftswachstum heranzuziehen. Dabei lassen sich zwei Ansätze unterscheiden, die zu gegensätzlichen Ergebnissen gelangen²³ und aus denen sich unterschiedliche Aussagen über die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die Regionalentwicklung ableiten lassen. Während Vertreter der Konvergenzthese auf der Basis eines neoklassischen Ansatzes zu dem Ergebnis kommen, daß der Marktmechanismus unter bestimmten Voraussetzungen über einen ausgleichenden Wachstumsprozeß zu einem Abbau regionaler Disparitäten im Einkommen führt, geht die Divergenzthese davon aus, daß eher mit einem polarisierenden Wachstumsprozeß zu rechnen sei, da der Integrationsprozeß Ballungszentren vor peripheren Regionen begün-

²¹ Vgl. *Molle* (1990a), S. 79.

²² Vgl. *Siebert* (1970), S. 174.

²³ Vgl. *Richardson* (1973), S. 14 ff. sowie *Molle* (1990a), S. 177 ff.

stige und Wachstumsdifferenzen noch verschärfe²⁴. Theoretische Grundlage sind hier polarisationstheoretische Vorstellungen bzw. Modelle kumulativer Verursachung²⁵.

1. Der Beitrag der regionalen Wachstumstheorie

a. Die Konvergenzthese²⁶

Die Konvergenzthese unterstellt, daß unter der Voraussetzung eines ungehinderten Ablaufs marktlicher Anpassungsprozesse eine Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen zu erwarten ist²⁷. Voraussetzung eines Abbaus regionaler Einkommensdifferenzen ist, daß die Wachstumsraten des Einkommens in den wirtschaftsschwächeren Regionen bis zur Herstellung eines interregionalen Ausgleichs höher ausfallen als in den wirtschaftsstärkeren Regionen²⁸. Auf der Grundlage eines einfachen neoklassischen Ein-Sektoren-Wachstumsmodells werden zunächst die Determinanten regionalen Wachstums hergeleitet. Im Anschluß daran wird gezeigt, wie der Mechanismus einer Angleichung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen im Idealfall verläuft.

aa. Die Determinanten regionalen Wachstums

Betrachtet wird eine Modellwirtschaft, in der der Output Y durch den Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit (L) und Kapital (K) erstellt wird. Die Faktoren seien stets vollbeschäftigt und vollkommen mobil zwischen den Regionen. Die Produktionsfunktion sei durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet. Unter der Annahme vollständiger Konkurrenz auf allen Märkten entspricht die Entlohnung der Faktoren somit dem jeweiligen Grenzprodukt²⁹. Von der Existenz technischen Fortschritts wird abgesehen. Auf der Grundlage der Modellannahmen läßt sich die aggregierte Produktionsfunktion der Region i formulieren:

$$(C-II.1) \quad Y_i = F(L_i, K_i),$$

die aufgrund der Annahme konstanter Skalenerträge auch in der Form

$$(C-II.2) \quad Y_i = L_i f(V_i)$$

²⁴ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990a), S. 236 ff.

²⁵ Vgl. *Buttler, Gerlach, Liepmann* (1977), S. 58.

²⁶ Vgl. dazu *Krieger, Thoroe, Weskamp* (1985), S. 7 ff., *Molle* (1990a), S. 177 ff. und ders. (1990b), S. 64 ff.

²⁷ Vgl. *McCombie* (1988), S. 267.

²⁸ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 41; *Koll* (1992), S. 6.

²⁹ Vgl. *Richardson* (1973), S. 22 ff.

geschrieben werden kann, wobei V_i die Kapitalintensität (K_i / L_i) in Region i repräsentiert³⁰.

Wenn n_i die natürliche Wachstumsrate der Bevölkerung³¹ und m_{ji} den jährlichen Nettomigrationsstrom von Region j nach Region i , dividiert durch die Arbeitsmenge in Region i bezeichnen, kann die Wachstumsrate des regionalen Arbeitsangebots l_i definiert werden als³²:

$$(C-II.3) \quad l_i = n_i \pm \sum_j m_{ji}.$$

Das Wachstum des regionalen Kapitalstocks wird einerseits durch den Umfang der Ersparnis, der wiederum von der Kapitalintensität abhängig ist³³ und andererseits durch interregionale Kapitalwanderungen determiniert. Die Definitionsgleichung der Wachstumsrate des regionalen Kapitalstocks k_i ergibt sich daher wie folgt³⁴:

$$(C-II.4) \quad k_i = \frac{s_i(V_i)Y_i}{K_i} \pm \sum_j q_{ji} \\ = \frac{s_i(V_i)f(V_i)}{V_i} \pm \sum_j q_{ji}.$$

Dabei bezeichnen s_i die Sparquote (S_i / Y_i) in der Region i und q_{ji} den jährlichen Nettokapitalstrom von Region j nach Region i , dividiert durch den Kapitalstock K_i ³⁵. Die interregionalen Faktorströme m_{ji} und q_{ji} ergeben sich als Reaktion der Faktoranbieter auf regionale Faktorpreisdifferenzen:

$$(C-II.5) \quad m_{ji} = f(w_i - w_j),$$

$$(C-II.6) \quad q_{ji} = f(r_i - r_j),$$

wobei w den Lohnsatz und r die Ertragsrate des Faktors Kapital bezeichnen³⁶.

³⁰ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 231 und *Schumann* (1987), S. 117.

³¹ Damit wird unterstellt, daß die Zahl der Erwerbstätigen mit der gleichen Rate wie die Gesamtbevölkerung wächst.

³² Vgl. *Richardson* (1973), S. 26.

³³ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 232.

³⁴ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 231 und *Richardson* (1973), S. 26. Die Lebensdauer des Kapitalstocks wird hier als unbegrenzt unterstellt, so daß Abschreibungen auf den Kapitalstock nicht zu berücksichtigen sind.

³⁵ Vgl. *Richardson* (1973), S. 26.

³⁶ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 232.

Die aus der Produktionsfunktion abzuleitende Wachstumsrate des Outputs y_i läßt sich nun als der mit den partiellen Produktionselastizitäten³⁷ gewichtete Durchschnitt der Wachstumsraten der Faktoreinsatzmengen darstellen:

$$(C-II.7) \quad y_i = \alpha_i l_i + \beta_i k_i$$

mit

$$(C-II.8) \quad \alpha_i = \frac{\partial Y_i}{\partial L_i} \cdot \frac{L_i}{Y_i}, \quad \beta_i = \frac{\partial Y_i}{\partial K_i} \cdot \frac{K_i}{Y_i}.$$

Wenn das regionale Pro-Kopf-Einkommen (Y_i / L_i) mit G_i bezeichnet wird, ergibt sich dessen Wachstumsrate g_i wie folgt³⁸:

$$(C-II.9) \quad g_i = y_i - l_i = \beta_i (k_i - l_i) = \beta_i v_i,$$

wobei v_i die Veränderungsrate der Kapitalintensität bezeichnet.

Interregionale Differenzen zwischen den Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens als Voraussetzung eines Abbaus von Einkommensdivergenzen lassen sich im Rahmen dieses Modells mit abweichenden Veränderungsrate der regionalen Kapitalintensitäten erklären³⁹.

bb. Der Anpassungsmechanismus an die Gleichgewichtswerte

Nachdem Gleichung (C-II.9) die tatsächliche Wachstumsrate des Outputs beschreibt, stellt sich die Frage nach der gleichgewichtigen Wachstumsrate. Ein Wachstum auf dem Gleichgewichtspfad setzt eine konstante Wachstumsrate des Outputs voraus. Unter der Annahme, daß die Wachstumsrate der Arbeitsmenge als exogen gegeben und konstant unterstellt werden kann, muß k_i ebenfalls konstant bleiben. Da k_i dem Verhältnis von Investitionen zum Gesamtkapitalstock entspricht, gilt folgender Zusammenhang⁴⁰:

$$(C-II.10) \quad k_i = \frac{I_i}{K_i} = \frac{S_i}{K_i} = s_i \frac{Y_i}{K_i}.$$

³⁷ Die Produktionselastizität entspricht dem Verhältnis des Grenzprodukts eines Faktors zu seinem Durchschnittsprodukt bzw. dem Anteil des Faktors am Volkseinkommen. Vgl. *Borts, Stein* (1964), S. 5 und *Rose* (1977), S. 78.

³⁸ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 232.

³⁹ Vgl. *Borts, Stein* (1964), S. 50 f.

⁴⁰ Vgl. *Rose* (1977), S. 80 ff.

Bei gegebener Sparquote s_i ändert sich k_i nur dann nicht, wenn die Kapitalproduktivität Y_i / K_i konstant bleibt. Dies ist dann der Fall, wenn Einkommen und Kapitalstock mit gleicher Rate wachsen, d.h. wenn $k_i = y_i$. Eingesetzt in Gleichung (C-II.9) ergibt sich nach Umformung:

$$(C-II.11) \quad y_i = \frac{\alpha_i}{1 - \beta_i} l_i.$$

Für $\alpha_i + \beta_i = 1$ gilt somit $y_i = l_i$. Die nach Ablauf aller marktlichen Anpassungsreaktionen erreichte gleichgewichtige regionale Wachstumsrate des Outputs y_i stimmt mit den Wachstumsraten des Kapitalstocks k_i und des Arbeitsangebots l_i überein⁴¹:

$$(C-II.12) \quad y_i = k_i = l_i.$$

Die Anpassung an die Gleichgewichtswerte vollzieht sich durch Änderungen der Kapitalintensität und der relativen Faktorpreise. Interregional divergierende Pro-Kopf-Einkommen sind im Rahmen dieses Modells auf unterschiedliche Anfangsausstattungen mit Produktionsfaktoren zurückzuführen. Da jede Region ein homogenes Gut mit identischen Produktionsfunktionen produziert, verfügt die Region mit höherer Kapitalintensität über den höheren Reallohn und die geringere Grenzproduktivität des Kapitals, während die Region mit der niedrigeren Kapitalintensität entsprechend den geringeren Reallohn und den höheren Zinssatz aufweist⁴². Vollkommene Mobilität unterstellt, werden die Faktoren im Zuge der Integration der Märkte auf regionale Faktorpreisdifferenzen mit Wanderungen reagieren. Wenn die Lohnsätze in entwickelten Regionen, d.h. den Regionen mit größerer Kapitalintensität, relativ höher sind, wandern Arbeitskräfte aus unterentwickelten Regionen zu. Als Konsequenz der Änderung der relativen Faktorknappheiten gleichen sich die Lohnsätze an. Wenn andererseits Lohnsätze und Grenzproduktivität des Faktors Kapital invers korreliert sind, wandert der Faktor Kapital in die Regionen mit hoher Arbeitsintensität und mindert dort die Abwanderung der Arbeitskräfte. Es kommt solange zu einem Kapitalfluß, bis die Grenzproduktivitäten des Faktors Kapital ausgeglichen sind. Regionen mit relativ niedrigem Lohnsatz weisen aufgrund des Zuflusses von Kapital und des Abflusses von Arbeit die höchste Wachstumsrate der Kapitalintensität und der Lohnsätze auf⁴³.

Das neoklassische Modell kommt zu dem Ergebnis, daß regionale Einkommensdifferenzen durch entsprechende Faktorwanderungen abgebaut werden. Eine unterschiedliche Ausstattung der Regionen mit Faktoren stellt sowohl in quantitativer als auch in

⁴¹ Vgl. *Rose* (1977), S. 82.

⁴² Vgl. *Richardson* (1969), S. 52.

⁴³ Vgl. *Borts, Stein* (1964), S. 49 ff.

qualitativer Hinsicht kein Problem dar, sofern eine vollständige Mobilität der Faktoren unterstellt wird⁴⁴. Aufgrund der ohne zeitliche Verzögerung ablaufenden Anpassungsreaktionen resultiert eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen, so daß staatliche Eingriffe in den Preismechanismus unter diesen Voraussetzungen nicht notwendig sind.

b. Die Divergenzthese

Während das neoklassische Modell zu dem Ergebnis kommt, daß bei ungehindertem Ablauf marktlicher Anpassungsprozesse Unterschiede in den regionalen Einkommen über einen ausgleichenden Wachstumsprozeß abgebaut werden, vertreten die Anhänger der Divergenzthese die Auffassung, daß der Marktmechanismus eher regionale Konzentrationsprozesse und eine Ausweitung bereits bestehender Einkommensdifferenzen hervorbringen wird. Allerdings lassen sich auch im Rahmen des neoklassischen Modells durch eine entsprechende Modifikation der Annahmen kumulative Entwicklungen und regionale Konzentrationsprozesse herleiten. Die These einer Angleichung der Einkommen steht und fällt mit der im neoklassischen Modell unterstellten Annahme eines im Hinblick auf die interregionale Faktorallokation voll funktionsfähigen Preismechanismus. Ist diese Voraussetzung nicht mehr gegeben, so kann es auch im Rahmen des neoklassischen Ansatzes zu dauerhaften Einkommensunterschieden kommen⁴⁵.

Mit den Modifikationen der Annahmen des neoklassischen Modells wird der Übergang zu einer Kategorie regionaler Wachstumsmodelle erreicht, die mit dem Begriff der *polarisationstheoretischen Ansätze*⁴⁶ umschrieben werden können. Diesen Ansätzen ist gemeinsam, daß sie die Wirksamkeit neoklassischer Anpassungsmechanismen in Frage stellen und auf der Basis modifizierter Annahmen zur Prognose regionaler Konzentrationsprozesse und einer tendenziellen Verstärkung von Einkommensdivergenzen gelangen, wobei den bereits angesprochenen dynamischen Integrationseffekten⁴⁷ besondere Bedeutung beigegeben wird. Insbesondere das von *Myrdal*⁴⁸ formulierte

⁴⁴ Vgl. *Buttler, Gerlach, Liepmann* (1977), S. 73.

⁴⁵ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt C.III.

⁴⁶ Die polarisationstheoretischen Modelle sind eher deskriptiver Natur und beschränken sich meist auf die Formulierung einzelner, aus empirischer Beobachtung hergeleiteter Wirkungszusammenhänge.

⁴⁷ Vgl. Abschnitt B.III.5.

⁴⁸ *Myrdal* (1957). Eine ähnliche Argumentation findet sich bei *Hirschman* (1958). Vgl. zu einer Modifikation des Ansatzes *Kaldor* (1970), S. 340 ff.

"cumulative causation model" hat in diesem Zusammenhang erhebliche Resonanz gefunden.

Untersucht werden die Wechselbeziehungen regionaler Wachstumsprozesse zwischen zentralen, d.h. wirtschaftsstarken Regionen und peripheren, d.h. wirtschaftsschwächeren Regionen. Dabei wird unterstellt, daß von regionalen Wachstumsprozessen in expandierenden Regionen zwei gegenläufige Effekte auf das Wachstum anderer Regionen ausgehen, nämlich zum einen Ausbreitungs- bzw. Nivellierungseffekte (*spread effects*), die sich zugunsten weniger entwickelter Regionen auswirken, und zum anderen Verstärkereffekte (*polarization* bzw. *backwash effects*⁴⁹), die zu Konzentrationsprozessen und einer Verschärfung der Einkommensdisparitäten beitragen.

Die "*spread effects*", die zu einer Ausbreitung der Wachstumseffekte auf andere Regionen führen, können das Gesamtwachstum einer Volkswirtschaft bzw. des Gemeinsamen Marktes durch eine verstärkte regionale Spezialisierung und die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile erhöhen. So können rückständige Regionen von Wachstumsprozessen in expandierenden Regionen beispielsweise durch verbilligte Importe profitieren. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer Auslastung bislang unbeschäftigter Ressourcen, die entweder direkt von den aufstrebenden Regionen absorbiert werden oder die aufgrund einer Erhöhung der externen Nachfrage innerhalb einer Region Beschäftigung finden können⁵⁰.

Das Auftreten von "*polarization effects*" wird mit der Realisierung von Skalenerträgen und dem Auftreten positiver externer Effekte begründet⁵¹, die in der regionalökonomischen Diskussion mit dem Stichwort der Agglomerationsvorteile in Zusammenhang stehen und die als wesentliche Ursache regionaler Konzentrationsprozesse und zunehmender Einkommensdivergenzen angeführt werden. Unternehmensinterne Ersparnisse können dann auftreten, wenn Unteilbarkeiten des Kapitaleinsatzes bei der Produktion vorliegen und die Vergrößerung des Absatzmarkts infolge regionaler Ballungsprozesse über eine bessere Auslastung der Kapazitäten zu einer Stückkostensenkung führt⁵² bzw. die Produktion erst möglich macht. Dies kann dazu führen, daß sich die Produktion bestimmter Güter langfristig auf wenige Standorte konzentriert⁵³.

⁴⁹ Vgl. *Bird* (1967), S. 395.

⁵⁰ Vgl. *Bird* (1967), S. 399.

⁵¹ Vgl. *Bird* (1967), S. 396 und *Isard* (1975), S. 113 ff. Siehe auch *Zimmermann* (1991), S. 22 ff.

⁵² Vgl. *Isard* (1975), S. 113.

⁵³ Vgl. *Fürst, Klemmer, Zimmermann* (1976), S. 10.

Bei den externen Effekten, die beim gleichzeitigen Tätigwerden von Wirtschaftseinheiten an einem Standort auftreten können, kann zwischen technologischen und pekuniären Effekten differenziert werden. Technologische Externalitäten resultieren aus Abhängigkeiten der Produktionsfunktionen außerhalb des Marktmechanismus und beschreiben den Sachverhalt, daß der Output einer Aktivität auch von Inputs und Outputs anderer Aktivitäten abhängig ist⁵⁴. Pekuniäre externe Effekte werden dagegen über marktliche Beziehungen wirksam und umfassen "... Änderungen von Faktorpreisen bzw. der Preise von Vorprodukten im weitesten Sinne ..., die aufgrund des Hinzutretens zusätzlicher Nachfrager nach diesen Faktoren bzw. Produkten entstehen"⁵⁵. Als Beispiele für die zu räumlicher Konzentration führenden Externalitäten können das Vorhandensein eines qualifizierten Arbeitsmarkts, ein breites Angebot an Zulieferern und spezialisierten Dienstleistungen, die Möglichkeit der Kooperation mit branchengleichen Unternehmen und schließlich auch ein umfangreiches Angebot an öffentlichen Einrichtungen angeführt werden⁵⁶.

In Abhängigkeit von der relativen Stärke der beschriebenen Effekte erlauben Polarisationsmodelle somit nicht nur die Erklärung von Konzentrations-, sondern auch von Diffusionsprozessen. *Myrdal* kommt insbesondere aufgrund der Wirksamkeit der Agglomerationseffekte zu dem Ergebnis, daß dem Polarisierungseffekt eine tendenziell stärkere Wirkung zugesprochen werden muß und daß das Regionalprodukt in den besser entwickelten Regionen ein höheres Wachstum aufweist als in peripheren Regionen⁵⁷, so daß sich der "... Nettoeffekt einer ungehinderten Entfaltung der Marktkräfte ..." ⁵⁸ nachteilig auf die relativ weniger entwickelten Gebiete auswirkt. Da das Wachstum des Sozialprodukts und das Wachstum der Produktivität nach der Verdoorn-Hypothese positiv korreliert sind, ist in den wirtschaftsstärkeren Regionen bei interregional einheitlicher Lohnentwicklung eine relativ höhere Senkung der Lohnstückkosten zu erwarten. Infolgedessen kommt es in den expandierenden Regionen zu vermehrten Investitionen und zu einer zusätzlichen Beschleunigung des Wachstums, was zu weiteren Produktivitätssteigerungen führt⁵⁹. Dieser Prozeß der kumulativen Verstärkung führt

⁵⁴ Vgl. *Siebert* (1970), S. 187.

⁵⁵ *Van Suntum* (1981b), S. 80.

⁵⁶ Vgl. *Krieger, Thoroe, Weskamp* (1985), S. 9.

⁵⁷ Vgl. *Richardson* (1973), S. 29.

⁵⁸ *Buttler, Gerlach, Liepmann* (1977), S. 65.

⁵⁹ Vgl. *Krieger, Thoroe, Weskamp* (1985), S. 9.

schließlich dazu, daß interregionale Einkommensdivergenzen im Zuge des Abbaus von Marktbarrieren eher vergrößert als abgebaut werden⁶⁰.

2. Regionale Disparitäten im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes: Konvergenz oder Divergenz?

Während feststeht, daß innerhalb der Europäischen Gemeinschaft beträchtliche regionale Disparitäten in bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen bestehen, können über deren zeitliche Entwicklung im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes kaum eindeutige Aussagen getroffen werden. Durch den empirischen Befund lassen sich die Ergebnisse des neoklassischen bzw. des polarisationstheoretischen Ansatzes weder bestätigen noch verwerfen. In bezug auf den Umfang der bestehenden Disparitäten kann von seiten der polarisationstheoretischen Richtung der Einwand vorgebracht werden, daß allein die regionalpolitischen Eingriffe der EG eine Ausweitung der Disparitäten verhindert haben, während Vertreter des neoklassischen Ansatzes darauf verweisen können, daß eben diese staatlichen Eingriffe in den marktlichen Prozeß die Ursache dafür waren, daß Anpassungsprozesse nicht störungsfrei ablaufen konnten und daher kein stärkerer Abbau regionaler Disparitäten erfolgte⁶¹.

Wären die Hypothesen der neoklassischen Theorie zutreffend, so müßte ein Kapitalzufluß in die ärmeren Mitgliedstaaten bzw. Regionen der Gemeinschaft zu einer Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen führen, ohne daß eine Abwanderung des Faktors Arbeit aus den Problemregionen notwendig wäre. Wird den Ergebnissen des neoklassischen Ansatzes der tatsächliche empirische Befund in der EG gegenübergestellt, fällt jedoch auf, daß der Faktor Kapital nicht in dem zu erwartenden Umfang in die ärmeren Regionen der Gemeinschaft fließt⁶², was zur Folge hat, daß der Faktor Arbeit dort nicht in ausreichendem Ausmaß Beschäftigung findet. Im Gegenzug ist in den reicheren Ländern die Entstehung regionaler Agglomerationen zu beobachten, die durch einen Zufluß von hochqualifizierten Arbeitskräften und Kapital charakterisiert sind⁶³.

⁶⁰ Einen ebenfalls auf der Existenz von Agglomerationsvorteilen basierenden Begründungsansatz für zunehmende Divergenzen zwischen zentralen, wachstumsstarken Regionen und peripheren Gebieten bietet die Dominationstheorie von *Perroux* (1955). Ein Überblick über die polarisationstheoretischen Ansätze findet sich bei *Krieger, Thoroe, Weskamp* (1985), S. 9 f.

⁶¹ Vgl. *Krieger, Thoroe, Weskamp* (1985), S. 15.

⁶² Vgl. *Lucas* (1988), zitiert nach *Berthold* (1992), S. 601.

⁶³ Vgl. *Berthold* (1992), S. 601.

Angesichts dessen kann kaum von einem idealtypischen Verlauf eines Konvergenzprozesses ausgegangen werden.

Dennoch ist festzuhalten, daß in den letzten Jahren ein wenn auch geringer Abbau regionaler Einkommensdivergenzen zu verzeichnen ist⁶⁴. Gleiches gilt für die Entwicklung auf nationaler Ebene. Tabelle C.5 vergleicht die Wachstumsraten der vier Mitgliedstaaten (EUR 4), deren Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1990 unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag, mit der übrigen Gemeinschaft (EUR 8).

Tabelle C.5: Wachstumsraten des BIP und Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen in den Mitgliedstaaten

| Mitgliedstaat | Jährliche Wachstumsraten | | | | | | BIP/Kopf (EUR 12 = 100) | |
|----------------------|--------------------------|------|------|------|------|------------------------|----------------------------|------|
| | BIP | | | | | Bevölkerung 1986-90 | 1986 | 1990 |
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | | | |
| GR | 0,8 | -0,1 | 4,0 | 2,9 | 1,6 | 0,3 | 56 | 53 |
| E | 3,3 | 5,5 | 5,0 | 4,9 | 3,8 | 0,4 | 72 | 77 |
| IRL | -0,3 | 4,9 | 3,7 | 5,7 | 4,6 | 0,1 | 63 | 65 |
| P | 4,1 | 5,3 | 3,9 | 5,4 | 4,0 | 0,3 | 53 | 56 |
| Insgesamt (EUR 4) | 2,9 | 4,8 | 4,7 | 4,8 | 3,6 | 0,3 | 66 | 69 |
| Andere (EUR 8) | 2,6 | 2,6 | 3,7 | 3,2 | 2,9 | 0,3 | 108 | 107 |
| EUR 12 | 2,6 | 2,9 | 3,8 | 3,4 | 3,0 | 0,3 | 100 | 100 |

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 93.

Zwar lag die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP in den vier wirtschaftsschwächsten Staaten in den Jahren 1986-1990 mit 4,2 % deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt von 3 %, dennoch erhöhte sich das Pro-Kopf-BIP lediglich von 66 % auf 69 % des EG-Durchschnitts⁶⁵. Auch wenn davon ausgegangen wird, daß sich die seit 1988 festzustellende leichte Verringerung der Disparitäten zukünftig fortsetzen wird, so

⁶⁴ Vgl. Tabelle C.3 bzw. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 21 und S. 41.

⁶⁵ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 41.

kann angesichts des hohen Niveaus der bestehenden Disparitäten beim regionalen Pro-Kopf-Einkommen nur langfristig mit einem signifikanten Abbau gerechnet werden⁶⁶.

III. Die normative Begründung regionalpolitischer Eingriffe in den Marktmechanismus

1. Das Grundanliegen der Regionalpolitik

Das Vorhandensein regionaler Disparitäten allein stellt noch keine Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in den Marktprozeß dar. Eine Begründung staatlicher Maßnahmen ergibt sich allgemein erst dann, wenn der Marktmechanismus im Hinblick auf bestimmte Ziele nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führt. Grundlage einer Rechtfertigung regionalpolitisch motivierter Eingriffe in den Preismechanismus ist somit die Feststellung einer Abweichung der Ergebnisse des marktlichen Prozesses von der normativ vorgegebenen Soll-Situation. Bei den Zielen, die im Zusammenhang mit dem Einsatz regionalpolitischer Instrumente angesprochen werden, handelt es sich um allgemeine Oberziele eines rationalen Einsatzes wirtschaftspolitischer Instrumente, nämlich das *Allokationsziel* und das *Verteilungsziel*⁶⁷, das in diesem Zusammenhang als räumliches Ausgleichsziel interpretiert werden kann. Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik stellt den Versuch dar, regionale Besonderheiten zur Verfolgung dieser gesamtwirtschaftlichen Ziele auszunutzen⁶⁸. Mit Hilfe des Einsatzes regionalpolitischer Maßnahmen sollen dabei die Wettbewerbsverhältnisse zwischen räumlich untergliederten Teileinheiten eines Gesamtwirtschaftsraumes zugunsten der Fördergebiete verschoben werden⁶⁹, um auf diesem Wege eine Beeinflussung der regionalen Faktorallokation zu bewirken⁷⁰. Somit lassen sich staatliche Aktivitäten, die zwar eine räumlich differenzierte Wirkung aufweisen, jedoch nicht bewußt daraufhin ausgestaltet sind, nicht unter den Begriff der Regionalpolitik subsumieren⁷¹.

⁶⁶ Vgl. *Krieger-Boden* (1987), S. 94 f.

⁶⁷ Vgl. *Bird* (1967), S. 386. Eine stabilisierungspolitische Zielsetzung der "... Vermeidung räumlich ungleichmäßig verlaufender struktureller oder konjunktureller Krisen ..." (*Ort* (1980), S. 37) kann ebenfalls Ziel des Einsatzes regionalpolitischer Maßnahmen sein, wird jedoch im Zusammenhang mit einer Begründung der EG-Regionalpolitik im Rahmen dieser Arbeit nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Vgl. zum Stabilisierungsziel der Regionalpolitik *van Suntum* (1981b), S. 28 und S. 42 ff.

⁶⁸ Vgl. *Klemmer* (1978), S. 27.

⁶⁹ Vgl. *Ort* (1980), S. 37.

⁷⁰ Vgl. *van Suntum* (1981b), S. 18.

⁷¹ Vgl. *van Suntum* (1981b), S. 18.

Im folgenden wird aufgezeigt, inwieweit durch regionalpolitische Eingriffe in den marktlichen Koordinationsmechanismus erwünschte Wirkungen im Hinblick auf das Allokations- bzw. das Verteilungsziel erreicht werden können.

2. Die Begründungsansätze im einzelnen

a. Der alloкатive Begründungsansatz

Der aus dem Wachstums- bzw. Allokationsziel abgeleitete ökonomische Begründungsansatz regionalpolitisch motivierter Eingriffe in den Marktprozeß basiert auf der Annahme, daß nicht von dem oben beschriebenen, zur Konvergenz der Faktorpreise führenden idealtypischen marktlichen Prozeß ausgegangen werden kann, sondern daß vielmehr marktliches Versagen im Hinblick auf die regionale Faktorallokation zu einer divergierenden Einkommensentwicklung führt⁷². Die Kritik an der Konvergenzthese setzt dabei insbesondere an den Annahmen der vollkommenen und kostenlosen Mobilität der Faktoren sowie an der Nichtberücksichtigung technologischer externer Effekte an⁷³. Ziel der korrigierenden staatlichen Eingriffe in die regionale Faktorallokation ist es, Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, die auf Faktormärkten zu Lasten derjenigen Regionen bestehen, in denen langfristig die höchste Faktorgrenzproduktivität vermutet wird⁷⁴. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß die Ursache für regionale Fehlentwicklungen nicht zwangsläufig in einem Versagen der Marktkräfte zu suchen ist, sondern auch durch die Konstruktion des öffentlichen Finanzsystems bedingt sein kann. So besteht die Möglichkeit, daß selbst bei Vorliegen eines voll funktionsfähigen marktlichen Mechanismus eine Verzerrung der Standortwahl bzw. Wohnortwahl durch das Einnahmen- und Ausgabenverhalten des öffentlichen Sektors verursacht wird⁷⁵. Die Frage nach den Ursachen räumlicher Verzerrungen der Faktorallokation stellt daher eine Voraussetzung eines effizienten Einsatzes regionalpolitischer Instrumente dar.

aa. Privater Sektor und regionale Faktorallokation

Der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus basiert auf der Annahme, daß Marktpreise als Knappheitsindikatoren fungieren. Voraussetzung dessen ist, daß Preise alle relevanten Kosten widerspiegeln. Eine Fehlallokation der Ressourcen ist jedoch dann

⁷² Vgl. z.B. *Lammers* (1989), S. 12.

⁷³ Vgl. *Robson* (1984), S. 116; *Peschel* (1989), S. 549.

⁷⁴ Vgl. *Ort* (1980), S. 37.

⁷⁵ Vgl. *van Suntum* (1981a), S. 216 f.

zu erwarten, wenn nicht die gesamten sozialen Kosten einer wirtschaftlichen Aktivität in die Preiskalkulation Eingang finden bzw. wenn bestimmte nutzenstiftende Vorteile nicht über Marktpreise entgolten werden. Damit werden die bereits im Zusammenhang mit den Agglomerationseffekten erwähnten *technologischen externen Effekte* angesprochen. Wenn in einzelnen Regionen die privaten Kosten bzw. Nutzen einer Ansiedlung nicht mit den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Größen übereinstimmen, hat dies zur Folge, daß die räumliche Konzentration beschleunigt wird und möglicherweise das Ballungsoptimum überschreitet, das dann erreicht ist, wenn die marginalen sozialen Kosten einer Erhöhung der Ballungsgröße dem gesamtwirtschaftlichen Grenznutzen entsprechen⁷⁶. Aufgrund der mit dem Auftreten derartiger externer Effekte verbundenen allokativen Verluste wird die Notwendigkeit der Internalisierung durch die Gewährung öffentlicher Anreize abgeleitet⁷⁷.

Da unter dem Begriff der Agglomerationsvorteile und -nachteile jedoch äußerst unterschiedliche Effekte subsumiert werden, die weder einer quantitativen Erfassung noch einer Zurechnung auf einzelne Wirtschaftseinheiten zugänglich sind, müssen effizienzsteigernde Effekte durch regionalpolitische Eingriffe in diesem Zusammenhang eher als Ausnahme denn als Regel betrachtet werden. Auch findet in der Regel nur eine Internalisierung sozialer Nutzen in Form von positiven Anreizmaßnahmen statt, während soziale Kosten einer Ansiedlung dem Verursacher, beispielsweise in Form einer "Ballungssteuer", nicht in Rechnung gestellt werden. Da zudem davon ausgegangen werden muß, daß Entscheidungen über die Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen vor dem Hintergrund unzureichender Informationen über die relevanten privaten und sozialen Grenzertrags- bzw. Grenzkostenfunktionen getroffen werden, ist regelmäßig damit zu rechnen, daß die ursprüngliche Zielsetzung verfehlt wird und mit dem Auftreten von Wohlfahrtsverlusten zu rechnen ist.

Ein weiterer Begründungsansatz für eine allokatiospolitisch motivierte Regionalpolitik ergibt sich bei *räumlicher Immobilität* der Faktoren, wobei im Zusammenhang mit Mobilitätsproblemen in der Regel auf den Faktor Arbeit Bezug genommen wird⁷⁸. Da

⁷⁶ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 29.

⁷⁷ Vgl. *van Suntum* (1981b), S. 77.

⁷⁸ Als Ursache der räumlichen Immobilität von Arbeitskräften kann zum einen mangelnde Information über die Möglichkeit, besser entlohnte Tätigkeiten auszuüben, angeführt werden (vgl. *Isard* (1975), S. 175). Aber auch bei vorliegender Information über Faktorpreisdifferenzen stehen Wanderungsprozessen zur Realisierung einer gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorallokation vielfach außerökonomische Motive entgegen. Vgl. dazu auch Abschnitt B.III.5.b.

eine Maximierung des Outputs einer Volkswirtschaft die Vollauslastung aller Faktoren bedingt, kann sich die Notwendigkeit eines staatlichen Eingreifens dann ergeben, wenn dadurch ansonsten unbeschäftigte Arbeitnehmer mit geringer Mobilitätsneigung in Beschäftigung versetzt werden⁷⁹. Eine Situation regionaler Unterbeschäftigung kann entstehen, wenn der Lohnsatz die Grenzproduktivität des Faktors Arbeit übersteigt⁸⁰, z.B. als Folge staatlicher Mindestlohnvorschriften oder einheitlicher Tarifverträge, die unterschiedliche Arbeitsmarktsituationen in verschiedenen Regionen nicht berücksichtigen⁸¹. In diesem Fall wird regelmäßig gefordert, durch den Einsatz von Anreizmaßnahmen zugunsten der regionalen Investitionstätigkeit die Grenzproduktivität des Faktors Arbeit an die Höhe des Lohnsatzes anzugleichen und auf diesem Wege eine Steigerung der Beschäftigung herbeizuführen.

Im Zusammenhang mit räumlichen Faktormobilitätsproblemen muß jedoch zwischen zwei unterschiedlichen Begründungsansätzen differenziert werden. Wenn durch entsprechende Anreizmaßnahmen der Faktor Kapital in Regionen gelenkt wird, die über die höchsten Wachstumsreserven in der Volkswirtschaft verfügen, liegt dem eine ökonomische Begründung zugrunde. Wenn dagegen allein die Abschwächung sozialer Begleiterscheinungen notwendiger Anpassungsprozesse das Ziel regionalpolitischer Eingriffe darstellt, ist von einer primär nichtökonomischen Motivation auszugehen. In diesem Falle sind regionalpolitische Eingriffe unter das Ausgleichsziel zu subsumieren⁸².

bb. Öffentlicher Sektor und regionale Faktorallokation

Nachdem sich die bislang diskutierten Motive für eine allokationstheoretisch zu begründende Regionalpolitik ausschließlich aus Unzulänglichkeiten des marktlichen Steuerungsmechanismus herleiten lassen, wird im folgenden der Frage nachgegangen, welche Einflüsse von den Aktivitäten des öffentlichen Sektors auf die Allokation im privaten Sektor ausgehen. Die fiskalischen Aktivitäten untergeordneter Gebietskörperschaften können Wanderungsanreize für mobile Faktoren darstellen, die zu einer ineffizienten räumlichen Allokation der Ressourcen führen. Ineffiziente Wanderungsbewegungen können dabei aus zwei Ursachen resultieren⁸³. Zum einen können unerwünschte Verzerrungen der räumlichen Allokation dann entstehen, wenn lokale Ge-

⁷⁹ Vgl. *Andel* (1977), S. 501.

⁸⁰ Vgl. *Andel* (1970), S. 82 f.

⁸¹ Vgl. *Buchanan, Moes* (1960), S. 434.

⁸² Vgl. *Fürst, Klemmer, Zimmermann* (1976), S. 11.

⁸³ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S. 522.

bietskörperschaften Umverteilungsmaßnahmen vornehmen. Bei ansonsten identischen Bedingungen zwischen zwei Regionen ist es für ein Individuum vorteilhaft, in die Region zu wandern, in der die Summe der privaten Einkommen höher ist, da hier das fiskalische Residuum als Differenz zwischen Steuerzahlung und öffentlichen Leistungen größer ist⁸⁴. Gesamtwirtschaftlich betrachtet, handelt es sich jedoch lediglich um einen Scheingewinn, da dem individuellen Vorteil Verluste der übrigen Einwohner in gleichem Umfang gegenüberstehen. Allokative Ineffizienzen entstehen in diesem Zusammenhang dann, wenn das private Einkommen eines Individuums in der Zuwanderungsregion geringer ist als in der Heimatregion. Während der individuelle Einkommensverlust durch das erhöhte fiskalische Residuum überkompensiert wird, verbleiben bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung volkswirtschaftliche Kosten im Umfang der Einkommensminderung⁸⁵.

Zum zweiten besteht die Möglichkeit fiskalisch induzierter, ineffizienter Faktorwanderungen, wenn lokale öffentliche Güter bereitgestellt werden und Wanderungsbewegungen mit externen Effekten verbunden sind⁸⁶. Externe Nutzen entstehen hierbei durch die Beteiligung an der Finanzierung der Bereitstellungskosten öffentlicher Güter, externe Kosten können sich aufgrund von Überfüllungstendenzen ergeben. Analog zum Problem externer Effekte im privaten Sektor resultiert auch hier eine ineffiziente räumliche Allokation der Ressourcen, sofern die regionalen Steuern nicht den sozialen Grenzkosten eines Zuwanderers entsprechen. Hier zeigt sich, daß in vielen Fällen nicht der Markt, sondern der Staat selbst dafür verantwortlich zu machen ist, wenn der Agglomerationsprozeß infolge einer mangelnden Anrechnung negativer externer Effekte des Ballungsprozesses über ein wie auch immer zu ermittelndes Optimum hinausgeht⁸⁷. Wenn sich die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen zudem noch an Überfüllungstendenzen orientiert und diese zum Anlaß zusätzlicher Investitionen in Ballungsgebieten nimmt, kann die Agglomerationsproblematik durch fiskalische Aktivitäten der öffentlichen Hand noch verstärkt werden⁸⁸. Sofern dies der Fall ist, erfordert eine effizienzsteigernde Reallokation der Ressourcen keine regionalpolitischen Eingriffe in den marktlichen Prozeß, sondern vielmehr eine Korrektur des öffentlichen Finanzsystems. Dieses Ergebnis macht deutlich, daß der Frage nach der Ursache räumlicher Verzerrungen der Faktorallokation bei der Wahl der adäquaten Politikstra-

84 Vgl. *Buchanan* (1969), S. 267.

85 Vgl. *Buchanan, Flowers* (1987), S. 399 f.

86 Vgl. *Buchanan, Goetz* (1972), S. 28 ff.

87 Vgl. *Klemmer* (1986), S. 30.

88 Vgl. *van Suntum* (1981b), S. 70 f.

ategie im Hinblick auf die Realisierung von Effizienzgewinnen eine zentrale Bedeutung zukommt und nicht automatisch auf die Notwendigkeit korrigierender Eingriffe des Staates in den Preismechanismus geschlossen werden kann.

b. Die verteilungs- bzw. ausgleichspolitische Begründung

Eine Regionalpolitik, die dem Ausgleichsziel verpflichtet ist, basiert im Gegensatz zum wachstumspolitischen Begründungsansatz auf einem nichtökonomischen Hintergrund. Nachdem auch ein im Hinblick auf die räumliche Ressourcenallokation voll funktionsfähiger Preismechanismus keine Konvergenz der Einkommen garantieren kann bzw. wenn die Kosten der Mobilität insbesondere des Faktors Arbeit als zu hoch erachtet werden⁸⁹, unterstellt der verteilungspolitische Begründungsansatz, daß bestehende Einkommensdivergenzen aus ausgleichs- bzw. verteilungspolitischen Überlegungen heraus unerwünscht sind⁹⁰.

Die Forderung nach einem räumlichen Ausgleich kann dabei sowohl auf die Möglichkeiten der privaten Einkommenserzielung als auch auf die Versorgung mit öffentlichen Leistungen bezogen sein. Während das Ziel einer Angleichung der öffentlichen Leistungsabgabe eher Gegenstand von Finanzausgleichsmaßnahmen ist, stellt eine unter dem Ziel eines regionalen Ausgleichs verfolgte Regionalpolitik primär darauf ab, die Einkommenserzielungsmöglichkeiten für die Bewohner einer Region durch den Einsatz allokativer Maßnahmen wie die Förderung privater Investitionen bzw. der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zu verbessern⁹¹. Die allokativ orientierte Ausgleichspolitik versucht im Gegensatz zu einer Verteilungspolitik, die mit direkt einkommenswirksamen Transfers arbeitet, auf die regionale Einkommensentstehung dahingehend einzuwirken, daß die Förderregionen das angestrebte Einkommensziel aus eigener Kraft erreichen können und zielt daher darauf ab, durch entsprechende Anreizmaßnahmen regionale Wachstumsprozesse zu beschleunigen mit dem Ziel, das Gesamteinkommen in der geförderten Region zu erhöhen und Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten⁹². Begründet wird das Ziel der Schaffung eines interregionalen Ausgleichs in den Lebensbedingungen nicht nur mit exogenen Gerechtigkeitspostulaten, sondern auch mit einem politisch zu begründenden Integrationsanliegen. Die Existenz umfangreicher räumlicher Disparitäten wird allgemein als Belastung für den inneren Frieden

⁸⁹ Vgl. *Robson* (1984), S. 117.

⁹⁰ Vgl. *van Suntum* (1981b), S. 36 und *Robson* (1984), S. 117.

⁹¹ Vgl. *Zimmermann* (1987), S. 58 und *Klemmer* (1986), S. 30.

⁹² Vgl. *Lammers* (1989), S. 25 ff.

und die Stabilität einer Gesellschaft betrachtet, so daß ein Abbau regionaler Wohlstandsunterschiede zur Erhaltung stabiler politischer und sozialer Rahmenbedingungen beiträgt⁹³.

In bezug auf die Gewichtung von Allokations- und Ausgleichszielsetzung im Rahmen der EG-Regionalpolitik läßt zwar die Ausgestaltung der EG-Maßnahmen die Vermutung aufkommen, daß es sich um ökonomisch motivierte Maßnahmen handelt, mit deren Einsatz primär das Ziel einer Maximierung des Wachstums im gesamten Integrationsraum realisiert werden sollte. Bei näherer Betrachtung insbesondere der Kriterien zur Auswahl förderungswürdiger Regionen⁹⁴ wird jedoch deutlich, daß die EG-Regionalpolitik im wesentlichen ausgleichspolitisch motiviert ist. Auch wenn die Förderung des regionalen Wachstums über investitionsfördernde Maßnahmen im Mittelpunkt steht, dient dies primär dem Ziel einer Angleichung der regionalen Einkommenserzielungsmöglichkeiten an den Gemeinschaftsdurchschnitt. Im Rahmen einer positiven Analyse wird daher an anderer Stelle untersucht, inwieweit die EG-Maßnahmen geeignet erscheinen, diesem Ziel Rechnung zu tragen⁹⁵.

IV. Die Begründung einer Zentralisierung der Regionalpolitik auf EG-Ebene

Die Frage nach einer normativen Rechtfertigung regionalpolitischer Eingriffe in den Preismechanismus ist von der Frage zu trennen, auf welcher institutionellen Ebene die entsprechenden Aktivitäten angesiedelt sein sollten. Der Vorgehensweise eines von der EG in Auftrag gegebenen Gutachtens⁹⁶ folgend, wird im folgenden zunächst auf die grundlegenden Ergebnisse der Theorie des Föderalismus in bezug auf die optimale Aufgabenzuweisung auf die verschiedenen Ebenen eines föderativ organisierten Staatswesens eingegangen, um im Anschluß daran aufzuzeigen, inwieweit sich daraus eine Rechtfertigung der Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft ableiten läßt. Das Problem der Rechtfertigung regionalpolitischer Eingriffe in den marktlichen Prozeß wird dabei als gelöst betrachtet.

⁹³ Vgl. *Waniek* (1992), S. 20 und *Spahn* (1993), S. 25 ff.

⁹⁴ Die EG greift zur Abgrenzung förderungswürdiger Regionen auf die Kriterien des regionalen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts sowie die regionale Arbeitslosenquote zurück. Kriterien, die Rückschlüsse auf regionale Entwicklungspotentiale zulassen, kommen nicht zur Anwendung. Vgl. dazu Abschnitt C.II. dieser Arbeit.

⁹⁵ Vgl. Abschnitt E.III.

⁹⁶ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1977), S. 49 ff.

1. Die Grundaussagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus bezüglich der Aufgabenzuweisung in föderativen Systemen

Im Rahmen der Theorie des Föderalismus erfolgt keine Zuweisung einzelner Politikbereiche, sondern es wird danach gefragt, auf welcher staatlichen Ebene die grundlegenden staatlichen Aufgaben der Allokation, Distribution und Stabilisierung gelöst werden sollten. Da mit dem Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen der Gemeinschaft zugleich Allokations- und Verteilungsziele verfolgt werden, bleibt die Frage nach der Zuweisung von stabilisierungspolitischen Kompetenzen aus der Betrachtung ausgeklammert.

a. Die Zuweisung der Allokationsfunktion

Die Zuweisung der Allokationsaufgaben wird im allgemeinen im Hinblick auf die Versorgung mit öffentlichen Gütern im engeren Sinne diskutiert. Im folgenden wird unter dem Begriff der staatlichen Allokationsfunktion jedoch allgemein der Einsatz staatlicher Einnahmen oder Ausgaben zum Zwecke der Beseitigung oder zumindest der Abschwächung der durch den Marktmechanismus erzeugten allokativen Ineffizienzen verstanden⁹⁷. Angesprochen sind demzufolge "... staatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit allokativen Aspekten des Marktprozesses"⁹⁸, so auch "... Aufgaben in Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum, d.h. mit der Investitions- und Strukturpolitik von Unternehmen und den produktiven Investitionen des Staates .."⁹⁹.

aa. Die Begründung einer Zentralisierung

Eine Zuweisung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die Zentralebene läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn untere Ebenen nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen. Eine Begründung für eine Zentralisierung ergibt sich zunächst auf der Grundlage des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz¹⁰⁰, das eine Übereinstimmung des Nutzerkreises öffentlicher Güter mit dem Kreis der Kostenträger fordert. Eine ineffiziente Bereitstellung öffentlicher Güter aufgrund fehlender fiskalischer Äquivalenz läßt sich dann feststellen, wenn mit der öffentlichen Leistungserstellung innerhalb einer Gebietskörperschaft *Spillover-Effekte* verbunden sind. Als Spillover-Effekte werden externe Effekte bezeichnet, die von den Maßnahmen einer Regierung über die Grenzen

⁹⁷ Vgl. zu der weiten Fassung des Gutsbegriffs auch *Neumann* (1971), S. 494.

⁹⁸ *Forte* (1977), S. 338.

⁹⁹ *Forte* (1977), S. 338. Vgl. dazu auch *Neumann* (1971), S. 494 f. sowie *Frey* (1977), S. 25 f.

¹⁰⁰ *Olson* (1969), S. 483. Der Begriff der lokalen Äquivalenz geht zurück auf *Tiebout* (1956).

ihres Zuständigkeitsbereichs hinaus ausgehen und die die Wohlfahrt der Einwohner anderer Gebietskörperschaften beeinflussen. Wenn eine staatliche Maßnahme mit grenzüberschreitenden externen Effekten verbunden ist, führt deren Nichtberücksichtigung stets zu einem suboptimalen Ergebnis, wie im folgenden belegt werden kann¹⁰¹. Unterstellt wird die Existenz von N Regionen, in denen jeweils ein privates Gut X und ein öffentliches Gut Y produziert und konsumiert wird, wobei aus der Bereitstellung des öffentlichen Gutes positive externe Effekte auf alle anderen Regionen ausgehen. Der Grenznutzen des Individuums i in der Region j wird durch u^{ij} repräsentiert. Die marginale Rate der Transformation zwischen Gut X und Gut Y entspricht dem Verhältnis (f_X/f_Y), das die Grenzkosten der Bereitstellung einer zusätzlichen Einheit des öffentlichen Gutes in Einheiten des privaten Gutes ausdrückt. Bei unabhängiger Bereitstellung läßt sich das Gleichgewicht in einer Region j durch folgenden Ausdruck beschreiben:

$$(C-IV.1) \quad \sum_{i \text{ in Region } j} \frac{u_X^{ij}}{u_Y^{ij}} = \frac{f_X}{f_Y}$$

Die Bereitstellung wird solange ausgedehnt, bis die Summe der individuellen Grenznutzen der Einwohner der Region j den Grenzkosten entspricht. Eine pareto-optimale Bereitstellung verlangt jedoch, daß die Summe der Grenzbewertungen aller betroffenen Individuen über alle Regionen den Grenzkosten gleichgesetzt werden:

$$(C-IV.2) \quad \sum_j \sum_i \frac{u_X^{ij}}{u_Y^{ij}} = \frac{f_X}{f_Y}$$

Blieben die den Nutzen von Einwohnern anderer Regionen tangierenden externen Effekte unberücksichtigt, so erfolgt eine suboptimale Bereitstellung. Um eine Unterversorgung zu vermeiden, erscheint es aus wohlfahrtstheoretischer Sicht sinnvoll, die Kompetenzen zur Bereitstellung einer öffentlichen Leistung mit überregionalem Nutzerkreis der übergeordneten Ebene zuzuweisen¹⁰².

Aus der Tatsache, daß eine optimale Ressourcenallokation nicht nur eine möglichst umfassende Berücksichtigung der Präferenzen, sondern auch eine effiziente Produktion verlangt, können sich weitere Argumente für eine zentrale Aufgabenerfüllung ergeben. Sind bestimmte öffentliche Güter aufgrund von *Unteilbarkeiten* nur in großen Einheiten zu erstellen, sind untergeordnete Gebietskörperschaften unter Umständen

¹⁰¹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Pauly* (1970), S. 574 ff. und *Sandler, Loehr, Cauley* (1978), S. 61 f.

¹⁰² Vgl. *Sandler, Loehr, Cauley* (1978), S. 63.

nicht in der Lage, derartige Güter effizient anzubieten. Gleiches gilt, wenn bei der Produktion einer öffentlichen Leistung *Skalenerträge* realisiert werden können. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, ein öffentliches Leistungsangebot über den Bedarf einer Region hinaus auszubauen, um die mit jeder zusätzlichen Einheit verbundene Senkung der Durchschnittskosten auszunutzen¹⁰³. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die optimale Kollektivgröße nur dann durch derartige produktionstechnische Aspekte mitbestimmt wird, wenn die Bereitstellung auch die Produktion einer staatlichen Leistung bedingt. Ist dies nicht der Fall, so stellen die Argumente der Unteilbarkeit bzw. der Realisierung von economies of scale kein Argument für eine Zentralisierung der öffentlichen Leistungserstellung dar¹⁰⁴.

bb. Die Kosten der Zentralisierung

Wird im Rahmen der Entscheidung über die optimale Kompetenzzuweisung auf die verschiedenen Ebenen eines föderativ organisierten Staates nur auf mögliche Effizienzgewinne durch Internalisierung interregionaler Spillover-Effekte bzw. die Ausschöpfung von Größenvorteilen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter abgestellt, so werden die Opportunitätskosten ignoriert, die aus dem Verzicht auf mögliche Wohlfahrtsgewinne einer Dezentralisierung resultieren können.

Das Dezentralisierungstheorem¹⁰⁵ basiert auf dem grundlegenden Prinzip der Konsumentensouveränität: Bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sollten die individuellen Präferenzen berücksichtigt werden und das Angebot gemäß den Wünschen der Bevölkerung erfolgen¹⁰⁶. Eine Dezentralisierung kann sich daher als vorteilhaft erweisen, wenn regionale Unterschiede in den Präferenzen der Individuen bestehen, die im Fall der Zentralisierung der Aufgabenerfüllung möglicherweise nicht in ausreichendem Umfang Berücksichtigung finden. Werden öffentliche Güter von der Zentralebene angeboten, so wird bezüglich der Art und der Menge des Angebots vermutlich anstelle einer präferenzgerechten regionalen Differenzierung eher eine einheitliche Lösung getroffen werden. Dies hat zur Folge, daß die Nachfrage eines Teils der Individuen die angebotene Menge übersteigt, während andere Gruppen zu "forced riders"¹⁰⁷ werden

¹⁰³ Vgl. *Tullock* (1969), S. 19 ff. und *Pefferkoven* (1980), S. 613.

¹⁰⁴ Vgl. *Tullock* (1969), S. 20 f.

¹⁰⁵ Vgl. *Oates* (1972), S. 35 ff.

¹⁰⁶ Vgl. *Frey* (1977), S. 26.

¹⁰⁷ *Sandler, Loehr, Cauley* (1978), S. 41.

und gezwungen sind, sich an der Finanzierung einer Menge öffentlicher Güter zu beteiligen, die größer ist, als es ihren Präferenzen entspricht.

Abbildung C.1 verdeutlicht den Zusammenhang am Beispiel der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes X. Betrachtet werden zwei Gebietskörperschaften A und B, in denen die individuellen Präferenzen für die Menge eines öffentlichen Gutes X jeweils einheitlich, zwischen den Regionen jedoch verschieden seien. Die Grenzkosten der Bereitstellung werden als konstant angenommen und sind für A und B identisch, wobei alle Individuen den gleichen marginalen Steuerpreis p_0 zu entrichten haben. Die individuellen Nachfragekurven werden mit D_A^0 und D_B^0 bezeichnet. Die in den Regionen A und B jeweils präferierte Menge beträgt X_A und X_B .

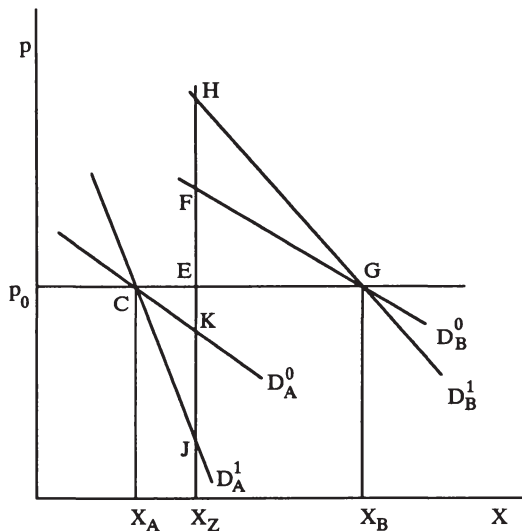


Abbildung C.1

Unter der Annahme, daß eine Zentralregierung eine einheitliche Menge X_Z bereitstellt, entspricht der Pro-Kopf-Wohlfahrtsverlust in Region A der Fläche CEK , weil der Steuerpreis für jede Einheit über X_A hinaus den Grenznutzen übersteigt. Der Wohlfahrtsverlust pro Einwohner in Region B wird durch die Fläche EFG dargestellt, da für alle Einheiten zwischen X_Z und X_B der Grenznutzen aus dem Konsum von X den Steuerpreis übersteigt. Divergieren die Grenzbewertungen bei der Menge X_Z stärker, in der Graphik dargestellt durch die Nachfragekurven D_A^1 und D_B^1 , so erhöht sich der

Wohlfahrtsverlust auf CEJ bzw. EHG¹⁰⁸. Eine dezentrale Aufgabenerfüllung führt somit stets zu Wohlfahrtsgewinnen gegenüber einer zentralen Leistungserstellung, sofern vom Auftreten von Spillover-Effekten, Unteilbarkeiten oder abnehmenden Durchschnittskosten abstrahiert wird¹⁰⁹.

Der Spielraum für Wohlfahrtsgewinne erweitert sich, wenn Präferenzen innerhalb einer Region inhomogen sind und Mobilität der Individuen unterstellt wird. Da Budgetentscheidungen durch Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, muß sich eine mehr oder weniger große Minderheit den Wünschen der Mehrheit unterwerfen. Dieser Minderheit steht in föderativ organisierten Systemen die Wahrnehmung der Abwanderungsoption in eine andere Gebietskörperschaft offen, deren Angebot an öffentlichen Gütern den Präferenzen der Individuen eher entspricht¹¹⁰. Als Resultat solcher Wanderungen werden sich Individuen mit ähnlichen Präferenzen in einer Gebietskörperschaft zusammenschließen, wodurch letztendlich das Problem der Nichtbeachtung von Minderheitenpräferenzen reduziert wird¹¹¹.

Die mit einer Dezentralisierung verbundene "Bürgernähe" politischer Entscheidungsträger kann zudem dazu beitragen, sowohl die Kosten der Wahrnehmung von Präferenzen der Individuen als auch die Kosten der Überwachung der politischen Entscheidungsträger zu senken. Dieses Argument gewinnt insbesondere dann an Gewicht, wenn unterstellt wird, daß Politiker und Bürokraten aufgrund unvollständiger demokratischer Kontrolle über diskretionäre Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener, nicht den Wählerpräferenzen entsprechenden Interessen verfügen¹¹². Eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Güter kann schließlich auch aufgrund der in kleineren Gebietskörperschaften gegebenen engeren Verknüpfung von Ausgabenentscheidungen mit der notwendigen Einnahmenbeschaffung erwartet werden. Wenn eine Gebietskörperschaft gezwungen ist, öffentliche Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, kann davon ausgegangen werden, daß die Individuen die Nutzen eines Programms eher gegen die gesamten Kosten abwägen, während im Fall einer Finanzierungsbeteiligung

¹⁰⁸ Vgl. *Klodt u.a. (1992)*, S. 11.

¹⁰⁹ Vgl. *Oates (1972)*, S. 35; ders. (1977b), S. 5 ff.

¹¹⁰ Vgl. zu dem Mechanismus der "Abstimmung mit Füßen" *Tiebout (1956)*.

¹¹¹ Vgl. *Peffekoven (1980)*, S. 612.

¹¹² Vgl. *Frey (1977)*, S. 37. Vgl. zu den Unvollkommenheiten der politischen Institutionen *Folkers (1984)*, S. 501 f.

durch die Zentralebene die Gefahr besteht, daß ein Teil der Kosten verschleiert wird und eine ineffizient hohe Nachfrage resultiert¹¹³.

Als weiterer Vorteil einer dezentralen staatlichen Aufgabenerfüllung wird schließlich eine erhöhte Innovationsbereitschaft bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bzw. der Entwicklung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes angeführt, während zentralen Organisationsformen eine geringere Tendenz zu Innovationen unterstellt wird. Dies wird zum einen darauf zurückgeführt, daß in letzteren aufgrund mangelnder Konkurrenz nur wenig Anreize für Effizienzsteigerungen bestehen und zum anderen die Kosten eines mißglückten "Experiments" in großen Gebietskörperschaften als wesentlich höher eingeschätzt werden¹¹⁴.

Die angeführten Vorteile einer Dezentralisierung stellen letztendlich die Grundlage des Subsidiaritätsprinzips dar, das eine Aufgabenerfüllung durch untergeordnete Gebietskörperschaften fordert, es sei denn, die Zuweisung von Kompetenzen an die Zentralebene führt eindeutig zu Effizienzgewinnen. Bei dem Subsidiaritätsprinzip handelt es sich somit nicht nur um ein politisches Schlagwort, sondern vielmehr um ein theoretisch begründetes Kriterium einer effizienten staatlichen Aufgabenerfüllung.

b. Die Zuweisung der Distributionsfunktion

Da allokativen Maßnahmen der Regionalpolitik auch zur Verfolgung distributiver Ziele eingesetzt werden, ist zu prüfen, inwieweit sich hieraus eine Rechtfertigung für eine Aufgabenzuweisung an die Europäische Gemeinschaft ergibt. In der Literatur wird die Aufgabe der Umverteilung des sich aus dem Marktprozeß ergebenden Einkommens regelmäßig der Zentralebene zugewiesen¹¹⁵. Als Begründung in bezug auf die interpersonelle Umverteilung wird die regionale Mobilität der Individuen herangezogen, die auf lokal unterschiedliche Umverteilungsmaßnahmen mit Wanderungsentscheidungen reagieren, so daß den Spielräumen für die Verfolgung von interpersonellen Verteilungszielen enge Grenzen gesetzt sind¹¹⁶.

Die Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften kann als Unterfall der Zielsetzung einer interpersonellen Umverteilung aufgefaßt werden, "... weil letztlich die regionale

¹¹³ Vgl. *Oates* (1972), S. 13. Vgl. zur Integration von Steuer- und Ausgabenentscheidungen als prozedurale fiskalische Restriktion *Folkers* (1983b), S. 33 f.

¹¹⁴ Vgl. *Breton, Scott* (1980), S. 18.

¹¹⁵ Vgl. z.B. *Oates* (1972), S. 6 f.

¹¹⁶ Vgl. *Oates* (1972), S. 7.

Bevölkerung und damit personale Verteilungsaspekte, wengleich auf den Durchschnitt der Region bezogen"¹¹⁷, angesprochen sind. Umverteilungsbestrebungen zwischen Gebietskörperschaften richten sich neben der bereits angesprochenen Angleichung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten¹¹⁸ insbesondere auf den Abbau von erheblichen Unterschieden in den Lebensbedingungen, die durch eine unterschiedliche regionale Steuerkraft bedingt sind und die dem Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zuwiderlaufen¹¹⁹. Wenn untergeordnete Gebietskörperschaften sehr stark in ihren Möglichkeiten der Bereitstellung öffentlicher Güter differieren, wird gefordert, die Möglichkeiten der Leistungsabgabe anzugleichen und in jeder Gebietskörperschaft eine angemessene Ausstattung mit öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Die Notwendigkeit einer Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in bezug auf die Ausstattung mit öffentlichen Gütern wird damit begründet, daß Individuen mit gleichem privaten Einkommen ansonsten eine Ungleichbehandlung durch den öffentlichen Sektor erfahren würden und somit das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit verletzt wird¹²⁰.

Die Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften muß jedoch nicht auf exogen vorgegebenen Gerechtigkeitspostulaten basieren. Wenn ausgehend von einer gegebenen Anfangsverteilung die Vorstellung von Redistribution als Null-Summen-Spiel aufgegeben wird und statt dessen unterstellt wird, daß nicht nur auf seiten des Empfängers, sondern auch auf seiten des Mittelgebers Nutzengewinne entstehen¹²¹, ergibt sich eine Begründung für die Durchführung von Umverteilungsmaßnahmen aus Gründen allokativer Effizienz¹²². Sofern die Nettozahler ihren Nutzen nicht aus der Aktion des Gebens als solche ziehen, sondern der erreichte Verteilungszustand als Argument in deren Nutzenfunktion eingeht, stellt Umverteilung ein reines öffentliches Gut dar¹²³, so daß die in bezug auf die Allokationsfunktion angeführten Argumente analog gelten. Eine Begründung für eine Aufgabenübernahme durch die Zentralebene ergibt sich wiederum aufgrund des Spillover-Arguments. Wenn die Unterstützung der ärmeren

¹¹⁷ Zimmermann (1987a), S. 57.

¹¹⁸ Vgl. Gliederungsabschnitt C.III.2.b.

¹¹⁹ Vgl. Zimmermann (1987a), S. 58 f.

¹²⁰ Vgl. Buchanan (1950), S. 583 ff.; Oates (1977b), S. 12 f.

¹²¹ Vgl. Buchanan (1974), S. 22.

¹²² Vgl. zum Konzept der Pareto-optimalen Umverteilung Hochman, Rodgers (1969) und Brennan (1974).

¹²³ Vgl. Thurow (1971), S. 328.

Gebietskörperschaften ein überregionales öffentliches Gut darstellt, ist die Aufgabe aus Effizienzgründen der Zentralebene zuzuweisen¹²⁴.

2. Die Begründbarkeit der Zentralisierung regionalpolitischer Maßnahmen

Wie die Kommission selbst einräumt, spielt der Aspekt der Realisierung von Skalenerträgen im Zusammenhang mit einer Zentralisierung der Regionalpolitik keine Rolle¹²⁵. Die Rechtfertigung der Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen an die Gemeinschaft stützt sich vielmehr auf die Annahme, daß von den Maßnahmen auf nationaler Ebene positive *Spillover-Effekte* ausgehen, die sich nicht nur über andere Regionen des gleichen Mitgliedstaates erstrecken, sondern auch Regionen anderer Mitgliedstaaten betreffen und die zu einer Unterbereitstellung des öffentlichen Gutes Regionalpolitik auf nationaler bzw. regionaler Ebene führen¹²⁶. Positive Spillover-Effekte nationaler Maßnahmen der Regionalpolitik im Hinblick auf das Allokationsziel können beispielsweise dann resultieren, wenn bislang unbeschäftigte Faktoren in Beschäftigung versetzt werden und dadurch "... Investitionsmöglichkeiten verbessert, Absatzchancen erhöht und beiderseitige Handelsgewinne innerhalb des gemeinsamen Marktes gesteigert werden"¹²⁷. Externe Effekte können weiterhin auftreten, wenn eine durch den Einsatz regionalpolitischer Instrumente induzierte Reallokation der Produktionsfaktoren ineffiziente Ballungsprozesse in anderen Regionen abschwächt. Es erscheint allerdings fraglich, ob sich die beschriebenen Spillover-Effekte tatsächlich über alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auswirken werden oder ob die Externalitäten, von Ausnahmen abgesehen, auf die nationale Ebene begrenzt sind und demzufolge auch dort internalisiert werden sollten. Zudem stehen den positiven externen Effekten immer dann negative Externalitäten gegenüber, wenn regionalpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene ineffiziente Wanderungsentscheidungen induzieren¹²⁸. Selbst wenn von der Existenz gemeinschaftsübergreifender, eindeutig positiver externer Effekte auf das Allokationsziel ausgegangen werden kann, wird eine wohlfahrtssteigernde Internalisierung vermutlich an Informationsproblemen scheitern. Sollte die gemeinschaftliche Regionalpolitik tatsächlich zu einer effizienten Allokation im Raum führen, so müßte zum einen bekannt sein, in welchen Regionen regionalpolitische Aktivitäten die angesprochenen externen Effekte auslösen. Zum anderen müßten sowohl das Ausmaß der

¹²⁴ Vgl. *Brown, Oates* (1987), S. 308.

¹²⁵ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1977), S. 54.

¹²⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1977), S. 53.

¹²⁷ Vgl. *Forte* (1977), S. 360.

¹²⁸ Vgl. *Armstrong* (1983), S. 298, Fn. 8.

Externalitäten als auch die materiellen Wirkungen der regionalpolitischen Maßnahmen bekannt sein, um eine effizienzsteigernde Internalisierung herbeizuführen¹²⁹.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Zentralisierung zugleich einen Verzicht auf die oben genannten Effizienzgewinne durch eine dezentrale Aufgabenerfüllung bedeutet. Eine abschließende Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer Zentralisierung staatlicher Aktivitäten ist daher erst nach einer Gegenüberstellung sämtlicher Nutzen und Kosten möglich. So ist insbesondere fraglich, ob eine zentralisierte Regionalpolitik in der Lage ist, den spezifischen regionalen Problemen gerecht zu werden oder ob nicht vielmehr einheitliche Problemlösungsstrategien zu erwarten sind, die zu einem nicht hinreichend differenzierten Mitteleinsatz führen. Auch die mit einer Zentralisierung verbundenen Informations- und Kontrollkosten sowohl auf seiten der Wähler als auch auf seiten der nationalen politischen Entscheidungsträger lassen es fraglich erscheinen, ob die äußerst unsicheren Effizienzgewinne der Zentralisierung die Nachteile tatsächlich überwiegen.

Auch wenn sich die Zentralisierung der Regionalpolitik im Hinblick auf das Allokationsziel nur schwerlich begründen läßt, so könnte sich aus der verteilungs- bzw. ausgleichspolitischen Zielsetzung der EG-Regionalpolitik eine Begründung für die Aufgabenzuweisung an die Gemeinschaft ergeben. Da bei Entscheidungen im Ministerrat einzelne Mitgliedstaaten Entscheidungen blockieren bzw. durch entsprechende Koalitionsbildung Sperrminoritäten bei Mehrheitsentscheidungen bilden können¹³⁰ und ein Transfer finanzieller Ressourcen von ärmeren zu reicheren Mitgliedstaaten somit unterbunden werden könnte, stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit auch die wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten aus zwischenstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen Nutzen ziehen. Als Motiv lassen sich zunächst altruistische Beweggründe anführen. Hierbei wird unterstellt, daß eine gemeinschaftsübergreifende Solidarität mit ärmeren Gebietskörperschaften existiert. Von seiten der Kommission wird in diesem Zusammenhang das Kriterium der *politischen Homogenität* herangezogen. Damit ist der "... Grad der Bindung zwischen Mitgliedstaaten gemeint, der es ermöglichen würde, daß eine bestimmte Funktion auf Gemeinschaftsebene gehandhabt würde, wenn andere Gründe dafür sprächen"¹³¹. Anhand dieses Kriteriums läßt sich der Grad an Solidarität bestimmen, der den Umfang einer möglichen zwischenstaatlichen Umverteilung de-

¹²⁹ Vgl. *Lammers* (1992), S. 73.

¹³⁰ Die gemäß Art. 158 EWGV erforderliche Sperrminorität von 23 Stimmen im Rat kommt beispielsweise mit den Stimmen von Deutschland, den Benelux-Staaten und Dänemark zustande.

¹³¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1977), S. 53.

terminiert¹³². Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit dieses insbesondere auf die interpersonelle Umverteilung abzielende Argument auf Transfers zwischen Gebietskörperschaften angewendet werden kann. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, ist zudem fraglich, ob von einer gemeinschaftsübergreifenden Solidarität ausgegangen werden kann oder ob die räumliche Umverteilung in diesem Zusammenhang nicht vielmehr ein öffentliches Gut darstellt, dessen Nutzenreichweite maximal auf die Mitgliedstaaten begrenzt ist¹³³.

Stichhaltiger erscheint hier eine andere Argumentationsebene. Wird aufgrund bestehender oder sich sogar ausweitender interregionaler Wohlstandsunterschiede der politische Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährdet¹³⁴ und die Bereitstellung supranationaler öffentlicher Güter wie die Offenhaltung der Märkte bzw. die Erhaltung der vier Grundfreiheiten in Frage gestellt, so können die regionalpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft als Kompensationszahlungen im Sinne einer pareto-optimalen Umverteilung der Integrationsgewinne interpretiert werden¹³⁵. Da die wirtschaftsschwächeren Mitglieder ebenfalls die Möglichkeit haben, Sperrminoritäten zu bilden und jede Entscheidung über den Binnenmarkt zu verhindern, liegt es im Interesse der reicheren Mitgliedstaaten, einer gleichmäßigeren Verteilung der Integrationsgewinne und -verluste über Kompensationszahlungen zuzustimmen¹³⁶. Die Notwendigkeit einer Umverteilung der Integrationsgewinne stellt jedoch ebenfalls keine Begründung für eine Zentralisierung der allokativen Maßnahmen der Regionalpolitik dar, sondern spricht vielmehr für die Errichtung eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichsmechanismus mit zweckfreier Verwendung¹³⁷.

Obwohl eine Zuweisung der Kompetenzen zur Durchführung allokativer Maßnahmen der Regionalpolitik, wie die Analyse zeigt, kaum zu rechtfertigen ist, wurde der EG ein umfangreiches Instrumentarium zu Verfolgung ihrer regionalpolitischen Zielvorstellungen zur Verfügung gestellt, dessen Ausgestaltung einer näheren Betrachtung bedarf.

¹³² Vgl. *Biehl* (1980), S. 711.

¹³³ Vgl. *Forte* (1977), S. 370. Die Auffassung von Umverteilung als lokales öffentliches Gut findet sich erstmals bei *Pauly* (1973). Vgl. dazu auch *Molle* (1991a), S. 72.

¹³⁴ Vgl. *Oates* (1977a), S. 311.

¹³⁵ Vgl. zum Verständnis der Regionalfondszuweisungen als "paretianische Kompensationslösung" *Vaubel* (1992), S. 37. Siehe auch *Emerson* (1977), S. 145.

¹³⁶ "Manche Zentralisierungsmaßnahmen sind der Preis dafür, daß sich Gruppen von Mitgliedsregierungen ihre Vetorechte abkaufen lassen". *Vaubel* (1992), S. 48. Vgl. auch ders. (1992), S. 37; *Emerson* (1977), S. 145 sowie *Seidel, B.* (1992), S. 59 f.

¹³⁷ Vgl. *Lammers* (1992), S. 75.

D. Die Praxis der Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Im folgenden wird gezeigt, welche Möglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft eröffnet wurden, um auf die Realisierung regionalpolitischer Ziele hinzuwirken. Da sich eine Umsetzung der regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft über das auf nationaler Ebene zur Verfügung stehende Instrumentarium vollzieht und die Mitgliedstaaten parallel zu den Gemeinschaftsaktionen noch eine ausschließlich auf nationale Ziele ausgerichtete Regionalpolitik betreiben, wird zunächst ein zusammenfassender Überblick über die Spannweite der regionalpolitischen Aktivitäten der zwölf Mitgliedstaaten gegeben. Im Anschluß daran wird dargestellt, welche Entwicklung sich bezüglich der Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik vom Gründungszeitpunkt bis zur Reform der Strukturfonds im Jahre 1989 vollzogen hat, was sich insbesondere am Wandel der institutionellen Grundlagen einer Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene sowie dem Volumen der für regionalpolitische Zwecke zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel dokumentieren läßt. Abschließend erfolgt eine Darstellung der Ausgestaltung und Funktionsweise des auf EG-Ebene zur Verfügung stehenden Instrumentariums mit regionalpolitischer Zweckbestimmung.

I. Das regionalpolitische Instrumentarium der EG-Mitgliedstaaten im Überblick¹

Zur Realisierung regionalpolitischer Ziele stehen den zuständigen nationalen Institutionen eine Vielzahl unterschiedlich ausgestalteter Instrumente zur Verfügung, die jedoch in nahezu allen Mitgliedstaaten überwiegend selektiv zugunsten des Faktors Kapital gewährt werden und an die Förderung von Investitionshaben geknüpft sind. Da eine Darstellung der regionalpolitischen Aktivitäten aller Mitgliedstaaten im einzelnen jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, wird im folgenden nur ein zusammenfassender Überblick über die wichtigsten Interventionsformen mit regionalpolitischer Zielsetzung gegeben.

In der *Bundesrepublik Deutschland* kommen derzeit im wesentlichen vier unterschiedliche Maßnahmen zur Anwendung, nämlich

- (a) ein projektgebundener Investitionszuschuß bis maximal 18 % der Investitionssumme (bzw. 23 % für die neuen Bundesländer),

¹ Eine ausführliche Darstellung des nationalen regionalpolitischen Instrumentariums der EG-Mitgliedstaaten findet sich bei Yuill u.a. (1991). Vgl. dazu auch den zusammenfassenden Überblick bei Vanhove, Klaassen (1987), S. 307 ff.

- (b) ein regionales Kreditverbilligungsprogramm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen,
- (c) Abschreibungserleichterungen,
- (d) auf die neuen Bundesländer beschränkte Investitionszulagen².

Die ersten drei der angeführten Instrumente stellen auch die wichtigsten Formen regionaler Beihilfen in den Mitgliedstaaten *Belgien*, *Griechenland*, *Portugal* und *Spanien* dar. Auch in *Dänemark*, *Frankreich*, *Italien* und dem *Vereinigten Königreich* kommen insbesondere Investitionszuschüsse und Kredithilfen zur Anwendung, während in den *Niederlanden* regionalpolitische Eingriffe vornehmlich über Investitionszulagen erfolgen.

In einigen Mitgliedstaaten kommen jedoch auch nicht ausschließlich auf die Investitionstätigkeit gerichtete Anreizinstrumente zur Anwendung. In *Italien* werden neben den auf den Kapitaleinsatz gerichteten Förderinstrumenten auch nicht zwischen Faktoren diskriminierende Gewinnsteuererleichterungen in Problemregionen sowie den Faktor Arbeit begünstigende Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen gewährt. Auch in *Portugal* wurde das regionalpolitische Instrumentarium durch die Einbeziehung von Ausbildungsbeihilfen für Arbeitnehmer um Maßnahmen zur Förderung des Arbeitseinsatzes erweitert. In *Frankreich* existieren neben den Instrumenten der Investitionsförderung Möglichkeiten zur Unterstützung von Dienstleistungsaktivitäten sowie ein Lohnkostenzuschußprogramm zur Förderung der Beschäftigung im industriellen Bereich³. Zusammenfassend läßt sich jedoch festhalten, daß Anreizmaßnahmen zugunsten des Faktors Kapital und hierbei insbesondere die Interventionsform des Investitionszuschusses im regionalpolitischen Instrumentarium der EG-Mitgliedstaaten eine dominierende Rolle einnehmen⁴.

² Vgl. *Klodt u.a.* (1992), S. 68.

³ Vgl. *Klodt u.a.* (1992), S. 68 f.

⁴ Vgl. *Vanhove, Klaassen* (1987), S. 320 und S. 332 ff. sowie *Klodt u.a.* (1992), S. 70.

II. Die Entwicklung der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene

Bei der Entwicklung der EG-Regionalpolitik seit der Gründung der Gemeinschaft lassen sich verschiedene Phasen abgrenzen, in denen der Regionalpolitik als Gemeinschaftsaufgabe ein veränderter Stellenwert zugewiesen wurde, was insbesondere in der Gestaltung der rechtlichen Grundlagen der EG-Regionalpolitik und in deren Mittelausstattung seinen Niederschlag fand.

1. Die Legitimation einer EG-Regionalpolitik im EWG-Vertrag

Im Gegensatz zu der vertraglichen Festschreibung gemeinschaftlicher Politiken in den Bereichen der Agrar-, Wettbewerbs-, Handels-, Verkehrs- und Sozialpolitik enthielten die Römischen Verträge zum Gründungszeitpunkt der Gemeinschaft zunächst keine Bestimmungen über eine gemeinschaftliche Regionalpolitik⁵. Die Väter des EWG-Vertrags hatten bei dessen Abfassung vielmehr das marktwirtschaftliche Konzept der Wirtschafts- und Wettbewerbsfreiheit im Auge, das mit einer aktiven Regionalpolitik im Sinne lenkender Eingriffe in den marktlichen Allokationsmechanismus nicht zu vereinbaren ist. Im Vordergrund des integrationspolitischen Konzepts der Römischen Verträge stand vielmehr das Streben nach einer wachstumssteigernden Reallokation des Gesamtressourcenbestandes im Integrationsraum, neben dem das Problem der internationalen bzw. interregionalen Einkommensentwicklung und Umverteilung in den Hintergrund rückte⁶.

Ogleich es an einer expliziten Institutionalisierung der EG-Regionalpolitik im EWG-Vertrag fehlt, finden sich in den Verträgen allerdings an verschiedenen Stellen Hinweise darauf, daß dem Problem regionaler Ungleichgewichte schon zum damaligen Zeitpunkt Beachtung geschenkt wurde⁷. So ist in der Präambel des EWG-Vertrags von dem Erfordernis die Rede, den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand der weniger begünstigten Gebiete zu verringern. Art. 2 EWGV weist der Gemeinschaft die Aufgabe zu, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern⁸. Weitere Hinweise auf einen regionalpolitischen

⁵ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 209 f. und *Nevin* (1990), S. 332.

⁶ Vgl. *von der Groeben* u.a. (1980), S. 98.

⁷ Vgl. *Düesberg, Walther* (1983a), S. 28; *Harbrecht* (1984), S. 209.

⁸ "Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Gemeinschaft, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen

Anspruch des Vertrags finden sich in den Bestimmungen über die Europäische Investitionsbank, der gemäß Art. 130 EWGV die Aufgabe der Finanzierung von Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete zugewiesen wird. Weiterhin finden sich auch unter den Vorschriften über den Gemeinsamen Agrarmarkt⁹, über die Verkehrspolitik¹⁰ sowie über die Gewährung staatlicher Beihilfen¹¹ Bestimmungen, die als impliziter Hinweis auf eine regionalpolitische Orientierung des Vertrags gewertet werden können¹².

Desweiteren wurden schon seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der Art. 92 bis 94 EWGV dazu herangezogen, die Konformität nationaler Regionalbeihilfen mit den Vorschriften des Gemeinsamen Marktes zu überprüfen. Da diese Regeln jedoch gerade auf den Schutz des Wettbewerbs vor diskriminierenden staatlichen Eingriffen in den marktlichen Prozeß abzielen, ist hieraus keine Rechtsgrundlage einer aktiven, subventionierenden Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene abzuleiten.

Die rechtliche Grundlage für die Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist nach herrschender Meinung vielmehr in der "Generalmächtigung"¹³ des Art. 235 EWGV zu finden, der allgemein dann zur Anwendung kommen kann, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Hinblick auf die Realisierung eines der im Vertrag festgelegten Ziele erforderlich erscheint, der Vertrag aber die entsprechenden Befugnisse zur Erfüllung der Aufgaben nicht vorsieht. Die Einfügung des Art. 235 sollte die Gemeinschaft in die Lage versetzen, die vertraglichen Ziele auch in Fällen zu verwirklichen, in denen der Vertrag den Gemeinschaftsorganen notwendige Handlungsbefugnisse gar nicht oder in nur unzureichendem Umfang erteilt¹⁴.

zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind".
Art. 2 EWGV.

⁹ Vgl. Art. 42b und Art. 39 Abs. 2a EWGV.

¹⁰ Vgl. Art. 80 Abs. 2 und Art. 82 EWGV.

¹¹ Vgl. Art. 92 Abs. 3a EWGV.

¹² Vgl. *Vanhove, Klaassen* (1987), S. 394 f. und *Hitiris* (1988), S. 181.

¹³ Vgl. *Püttner, Spannowsky* (1986), S. 87.

¹⁴ Vgl. *Schwartz* (1991), Art. 235, Rn. 6.

2. Die Implementierung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dessen Reformen

a. Die Errichtung des EFRE im Jahr 1975

Obwohl die Kommission bereits frühzeitig nach der Unterzeichnung der Gründungsverträge begonnen hatte, Aktivitäten in Richtung auf die Institutionalisierung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik zu entwickeln¹⁵, stießen die Vorschläge zunächst nicht auf fruchtbaren Boden. Erst nachdem die Phase stetigen Wachstums zu Beginn der siebziger Jahre von einer Zeitspanne abgelöst wurde, die durch Stagnation bzw. Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in nahezu allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gekennzeichnet war¹⁶ und deutlich wurde, daß die Hoffnung auf eine Reduzierung regionaler Ungleichgewichte im Zuge eines Abbaus von Handelsschranken nicht erfüllt wurde, sondern vielmehr eine tendenzielle Verstärkung regionaler Disparitäten sowie eine zunehmende Abwanderung aus strukturschwachen Regionen zu konstatieren war, rückte die Konvergenzzielsetzung in den Vordergrund des Interesses¹⁷. Mit seiner Entschließung vom März 1971¹⁸ gab der Rat seinen Willen zum Ausdruck, den Integrationsprozeß in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben und betonte in diesem Zusammenhang explizit die Notwendigkeit und Bedeutung einer gemeinsamen Regionalpolitik als Voraussetzung weiterer Integrationsfortschritte. Er verpflichtete sich zugleich, der Kommission auf deren Vorschlag hin ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, um Hindernisse zu beseitigen, die einer erfolgreichen Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion im Wege stehen. Ein Anlaß, der die Einführung einer gemeinsamen Regionalpolitik aus politischen Gründen erforderlich machte, war die Erweiterung der Gemeinschaft auf neun Mitglieder, die mit dem Beginn des Jahres 1973 in Kraft treten sollte. Insbesondere Großbritannien machte seinen Beitritt davon abhängig, daß die Finanzierung der Anpassung unterentwickelter Regionen an den Gemeinsamen Markt über Gemeinschaftsmittel erfolgen sollte¹⁹. Auf der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 schließlich erfolgte eine Übereinkunft über die Errichtung eines Regionalfonds, wobei

¹⁵ Vgl. *Molle, Paelinck* (1979), S. 156 f. und *von der Groeben* u.a. (1980), S. 99.

¹⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985c), S. III.

¹⁷ Vgl. *Nevin* (1990), S. 335 f.

¹⁸ *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1971).

¹⁹ Vgl. *Harbrecht* (1984), S. 210. Im Hintergrund stand wohl hauptsächlich der Wunsch des Agrarimportlandes Großbritannien, über Transfers aus dem Gemeinschaftshaushalt seine Nettozahlungsposition zu verbessern und auf diesem Wege für Nachteile aus der Agrarpolitik der Gemeinschaft kompensiert zu werden. Vgl. *Dicke* u.a. (1987), S. 135.

die Erarbeitung von Vorschlägen über dessen Aufgaben und die konkrete Ausgestaltung an die Kommission übertragen wurde²⁰.

Auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge vom Juli 1973 wurde vom Rat mit der Verabschiedung der Verordnung über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung²¹ ein entscheidender Schritt in die Richtung einer gemeinsamen Regionalpolitik vollzogen. Der EFRE stellt keinen Fonds im Sinne eines Sonderhaushalts dar, sondern ist Bestandteil des über den Gesamthaushalt finanzierten Ausgabenbereichs der Gemeinschaft. Seine Aufgabe sollte darin bestehen, "... die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu berichtigen, namentlich diejenigen, die aus einer überwiegend ländlichen Struktur, industriellen Wandlungen und struktureller Unterbeschäftigung entstanden sind"²². Dem Regionalfonds wurde dabei die Funktion einer Ergänzung der nationalen Regionalpolitiken zugewiesen²³. Den Vorrang für EFRE-Interventionen erhielten demnach solche Gebiete, denen bereits auf einzelstaatlicher Ebene Priorität eingeräumt wurde. Als finanzielle Ausstattung des Regionalfonds wurden für das Jahr 1975 ein Betrag von 300 Mio. Rechnungseinheiten (RE) und für die Jahre 1976 und 1977 jeweils eine Summe von 500 Mio. RE festgelegt. Auf Antrag der Mitgliedstaaten beteiligte sich die Gemeinschaft im Rahmen der in der Fondsverordnung festgelegten nationalen Anteile an der Mittelausstattung²⁴ an der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben sowie der Förderung gewerblicher Investitionen mit einer Mindestinvestitionshöhe von 50000 RE²⁵. Der Anteil der Gemeinschaftsbeteiligung wurde bei der Förderung privater Investitionen auf 20% der Investitionskosten

²⁰ Vgl. Zingel (1975), S. 50.

²¹ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a).

²² Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a), S. 1.

²³ Vgl. Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a).

²⁴ Vgl. Art. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a). Danach werden die Fondsmittel wie folgt auf die Mitgliedstaaten verteilt:

| | |
|----------------------------|--------|
| Belgien | 1,5 % |
| Dänemark | 1,3 % |
| Frankreich | 15,0 % |
| Irland | 6,0 % |
| Italien | 40,0 % |
| Luxemburg | 0,1 % |
| Niederlande | 1,7 % |
| Bundesrepublik Deutschland | 6,4 % |
| Vereinigtes Königreich | 28 % |

²⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a).

sten bzw. maximal 50% der gesamten öffentlichen Beihilfen beschränkt. Für Infrastrukturinvestitionen wurden die Beteiligungssätze auf 30% der Ausgaben der öffentlichen Hand bei Investitionen unter 10 Mio. RE und auf 10% bis 30% bei Investitionskosten von 10 Mio. RE oder mehr festgesetzt²⁶.

Zusammen mit dem Regionalfonds wurde 1975 auch der *Ausschuß für Regionalpolitik* geschaffen²⁷, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt. Der Ausschuß ist ein unabhängiges Organ, das jedoch nur über beratende Funktion verfügt. Seine Aufgabe besteht insbesondere in der Koordination der gemeinschaftlichen Regionalpolitik mit den Maßnahmen auf nationaler Ebene sowie der Information der Kommission über die regionalen Probleme der Mitgliedstaaten.

Von einer eigenständigen Regionalpolitik der Gemeinschaft konnte zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesprochen werden. Da sich eine Einigung auf einheitliche gemeinschaftliche Kriterien zur Festlegung der förderungswürdigen Regionen als politisch nicht durchsetzbar erwiesen hatte²⁸, orientierte sich die Vergabe der EFRE-Mittel an der Regionalpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, so daß nur solche Regionen berücksichtigt wurden, die bereits auf nationaler Ebene als förderungswürdig erachtet wurden. Der gemeinschaftlichen Regionalpolitik wurde in diesem Zusammenhang kritisch entgegengehalten, daß die praktizierte Vorgehensweise lediglich die relative Position einer Region im nationalen Rahmen, nicht aber im gesamteuropäischen Zusammenhang berücksichtige und insbesondere benachteiligte Regionen in ärmeren Mitgliedstaaten diskriminiere. Aufgrund der Vielzahl der geförderten Projekte und der daraus resultierenden mangelnden Konzentration der Mittel wurde der EG-Regionalpolitik zu diesem Zeitpunkt ein signifikanter Einfluß auf die räumliche Entwicklung in der Gemeinschaft abgesprochen²⁹. Letztendlich sei "... eine zentrale Bürokratie vor allem damit beschäftigt, ... enorme Finanzmittel erst bei den Mitgliedstaaten einzusammeln und sie anschließend, nach Ländern quotiert, projektweise zurückzugeben"³⁰.

²⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 724/75, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975a).

²⁷ Vgl. Beschluß des Rates (75/186/EWG), *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1975b).

²⁸ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 109 und *Nevin* (1990), S. 337.

²⁹ Vgl. *Nevin* (1990), S. 338.

³⁰ *Noé* (1983), S. 16. Vgl. auch *Mälich* (1983), S. 143 und *Klemmer* (1986), S. 110.

b. Die erste Reform des EFRE von 1979

Erst in der zweiten Phase des Ausbaus kann von einer partiellen Loslösung der EG-Regionalpolitik von den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten gesprochen werden³¹. Dies kam insbesondere in der im Rahmen der revidierten Fondsverordnung³² vorgenommenen Aufgliederung des Regionalfonds in eine quotengebundene und eine quotungebundene Abteilung zum Ausdruck. Während die Mittel der quotengebundenen Abteilung (95 % der EFRE-Mittel) nach wie vor nur für Interventionen in den von den Mitgliedstaaten als Fördergebiete ausgewiesenen Regionen verwendet werden durften und entsprechend den festgelegten Länderquoten (vgl. Tabelle D.1) auf die Mitgliedstaaten verteilt wurden, erlaubte der quotenfreie Teil die Auswahl von Fördergebieten nach gemeinschaftlichen Kriterien unabhängig von räumlichen Verwendungsauflagen³³ im Rahmen sogenannter "spezifischer Gemeinschaftsprogramme".

Tabelle D.1: EFRE-Länderquoten 1979 - 1984 in %

| Mitgliedstaat | 1979 - 1980 ¹ | 1981 - 1984 ² |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Belgien | 1,39 | 1,11 |
| Deutschland | 6,00 | 4,65 |
| Dänemark | 1,20 | 1,06 |
| Griechenland | — | 13,00 |
| Frankreich | 16,86 | 13,64 |
| Irland | 6,46 | 5,49 |
| Italien | 39,39 | 35,49 |
| Luxemburg | 0,09 | 0,07 |
| Niederlande | 1,58 | 1,24 |
| Vereinigtes Königreich | 27,03 | 23,80 |

¹ Art. 2 Abs. 3a der Verordnung (EWG) Nr. 214/79, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1979).

² Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3325/80, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1980).

Diese umfaßten Maßnahmen, die von der EG und einem oder mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert wurden und die unabhängig von einer bestehenden nationalen Förderung gewährt werden konnten. Ziel dieser Aktivitäten sollte es sein, unerwünschte Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken abzuschwächen bzw. strukturelle

³¹ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 110.

³² Verordnung (EWG) Nr. 214/79, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1979).

³³ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 214/79, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1979).

Probleme besonders schwerwiegender Art in bestimmten Gebieten zu beheben³⁴. Auf Antrag der Mitgliedstaaten bei der Kommission erfolgte die Festlegung der Fördergebiete und die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung durch einen einstimmigen Ratsbeschluß. Im Gegensatz zur Finanzierung einzelner Projekte war die quotenfreie Abteilung auf die Finanzierung mehrjähriger regionaler Entwicklungsprogramme ausgerichtet. Als weitere Neuerung wurde zudem noch die regelmäßige Erstellung eines "Periodischen Berichts über die sozio-ökonomische Lage der EG-Regionen" eingeführt, der als Grundlage zukünftiger regionalpolitischer Entscheidungen dienen sollte.

Zwar kann die Einrichtung der quotenfreien Abteilung als Loslösung von den nationalen Regionalpolitiken gewertet werden, doch allein schon aufgrund der im Vergleich zur quotierten Abteilung äußerst begrenzten Mittelausstattung kann noch nicht von einer eigenständigen Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene gesprochen werden. Der Zwang zur Einstimmigkeit bei den Ratsentscheidungen über die Verwendung der quotenfreien Mittel führte zudem dazu, daß alle zehn Mitgliedstaaten durch Sonderprogramme begünstigt wurden, deren Aufstellung regelmäßig Ergebnis langwieriger Verhandlungsprozesse war³⁵.

c. Die zweite Reform des EFRE von 1985

Aufgrund der Befürchtung, daß der Regionalfonds trotz der aufgezeigten Reformbemühungen aufgrund der starren Quotenregelung zu einem reinen Finanztransfersystem ohne die Möglichkeit der Anpassung an die jeweiligen regionalen Probleme verkommen würde, wurde 1984 wiederum eine Neufassung der Fondsverordnung vorgenommen. Die am 1. Januar 1985 mit der Verordnung Nr. 1787/84³⁶ in Kraft getretene neue Konzeption der EG-Regionalpolitik unterschied sich im wesentlichen in zwei Aspekten von der bislang praktizierten Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene. Zum einen gab der Ministerrat dem Drängen der Kommission insoweit nach, als in Zukunft mehr Gewicht auf die Förderung regionaler Entwicklungsprogramme gelegt werden sollte anstatt auf die einmalige Förderung von Einzelprojekten, was dazu beitragen sollte, die Effizienz der EFRE-Interventionen zu erhöhen. Die Neufassung der Fondsverordnung

³⁴ Vgl. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 214/79, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1979).

³⁵ Vgl. *Waniek* (1992), S. 58.

³⁶ *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

sah zwei Arten von Programmen vor, nämlich die Gemeinschaftsprogramme³⁷, die stets das Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten betrafen und die Nationalen Programme von Gemeinschaftlichem Interesse³⁸. Bei den Gemeinschaftsprogrammen handelte es sich um ein "... Bündel kohärenter Maßnahmen, die unmittelbar mit der Erreichung gemeinschaftlicher Ziele und mit der Durchführung von Politiken der Gemeinschaft zusammenhängen"³⁹ und die auf Vorschlag der Kommission durch Ratsbeschluß eingeleitet wurden. Die Nationalen Programme von Gemeinschaftlichem Interesse waren dagegen als "... Maßnahmen, die einzelstaatlichen Zielen entsprechen und zur Erreichung bzw. Durchführung von gemeinschaftlichen Zielen und Politiken beitragen"⁴⁰, an die nationale Förderung gebunden. Die Beurteilung der von den Mitgliedstaaten eingereichten Programme sowie die Entscheidung über eine EFRE-Kofinanzierung wurde ins Ermessen der Kommission gestellt.

Zum zweiten wurde die Mittelvergabe aufgrund der dem Quotensystem zugesprochenen Mängel dahingehend revidiert, daß für jeden Mitgliedstaat eine Beteiligungsspanne festgelegt wurde, die die Ober- und Untergrenzen des Anteils jeden Landes an der Gesamtausstattung des EFRE für einen Zeitraum von drei Jahren festlegte (vgl. Tabelle D.2)⁴¹.

Die Untergrenzen stellten dabei den garantierten Mindestanteil eines Mitgliedstaats an den EFRE-Mitteln dar, sofern ein ausreichendes Volumen an Beihilfeanträgen eingereicht wurde, die den in der Neufassung der Fondsverordnung festgesetzten Anforderungen genügten⁴². Reichte ein Mitgliedstaat Anträge über die ihm zustehende Untergrenze hinaus ein, so oblag die Auswahl der Kommission. Bei der Addition der Untergrenzen ergibt sich eine Marge von rund 12%, deren Verteilung in das Ermessen der Kommission gestellt wurde⁴³, wobei die Obergrenze eines Landes nicht überschritten werden durfte.

³⁷ Vgl. Abschnitt 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

³⁸ Vgl. Abschnitt 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

³⁹ Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

⁴⁰ Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

⁴¹ Vgl. Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

⁴² Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1986), S. 7.

⁴³ Vgl. Art. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1984).

Tabelle D.2: Die EFRE-Beteiligungsspannen in %

| Mitgliedstaat | Spannen 1985 | | Spannen ab 1.1.1986 | |
|---------------------------|--------------|------------|---------------------|------------|
| | Untergrenze | Obergrenze | Untergrenze | Obergrenze |
| Belgien | 0,90 | 1,20 | 0,61 | 0,82 |
| Deutschland | 3,76 | 4,81 | 2,55 | 3,40 |
| Dänemark | 0,51 | 0,67 | 0,34 | 0,46 |
| Griechenland | 12,35 | 15,74 | 8,36 | 10,64 |
| Frankreich | 11,05 | 14,74 | 7,48 | 9,96 |
| Irland | 5,64 | 6,83 | 3,82 | 4,61 |
| Italien | 31,94 | 42,59 | 21,62 | 28,79 |
| Luxemburg | 0,06 | 0,08 | 0,04 | 0,06 |
| Niederlande | 1,00 | 1,34 | 0,68 | 0,91 |
| Vereinigtes Königreich | 21,42 | 28,56 | 14,50 | 19,31 |
| Portugal | — | — | 10,66 | 14,20 |
| Spanien | — | — | 17,97 | 23,93 |
| Insgesamt | 88,63 | 116,56 | 88,63 | 117,09 |

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1986), S. 6.

Im Rahmen der zweiten Reform hatte sich der EFRE zu einem Instrument entwickelt, das es der Kommission ermöglichte, in Abkopplung von der Regionalpolitik der Mitgliedstaaten eigene Zielvorstellungen zu verfolgen. Die Erweiterung der Kompetenzen dokumentiert sich in der der Kommission zugewiesenen Befugnis, die Marge auf die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen zu verteilen sowie in der zunehmenden Gewichtung der Programmförderung, innerhalb derer der Kommission ebenfalls umfangreiche Kompetenzen zugewiesen wurden. Die zunehmende Bedeutung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik ergibt sich nicht zuletzt auch aus der deutlichen Ausweitung des EFRE-Mittelvolumens (Tabelle D.3).

Tabelle D.3: Verpflichtungsermächtigungen des EFRE 1975 - 1986

| Jahr | Verpflichtungsermächtigungen | | | Jährliche Zunahme in % | Anteil am Gemeinschafts- haushalt in % |
|------|------------------------------|--------------------------|-----------|---------------------------|--|
| | Beteiligungen | Spezifische Maßnahmen | Insgesamt | | |
| 1975 | — | — | 257,6 | — | 4,8 |
| 1976 | — | — | 394,3 | 53,1 | 5,6 |
| 1977 | — | — | 378,5 | - 4,0 | 4,9 |
| 1978 | — | — | 581,0 | 53,5 | 4,6 |
| 1979 | 900,0 | 45,9 | 945,0 | 62,7 | 6,1 |
| 1980 | 1106,8 | 58,2 | 1165,0 | 23,3 | 6,7 |
| 1981 | 1463,0 | 77,0 | 1540,0 | 32,2 | 7,3 |
| 1982 | 1669,0 | 90,5 | 1759,5 | 14,3 | 7,6 |
| 1983 | 1909,5 | 100,5 | 2010,0 | 14,2 | 7,6 |
| 1984 | 2025,0 | 115,0 | 2140,0 | 6,5 | 7,3 |
| 1985 | 2174,9 | 115,0 | 2289,9 | 7,0 | 7,5 |
| 1986 | 3003,0 | 95,0 | 3098,0 | 35,3 | 8,6 |

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987b), S. 75.

3. Die Reform der Strukturfonds von 1989 auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte

Mit der Änderung und Erweiterung des EWG-Vertrags durch die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde nach der Implementierung und den beiden Reformen des EFRE die vierte Phase des Ausbaus der EG-Regionalpolitik eingeleitet. Für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik sind dabei insbesondere die unter dem Titel V -"Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt"- in den EWG-Vertrag eingefügten Art. 130 a-e bedeutsam. Art 130 a betont zunächst nochmals die bereits in der Präambel des EWG-Vertrags formulierten allgemeinen Ziele der europäischen Integration und hebt dabei insbesondere den Abbau interregionaler Disparitäten heraus⁴⁴. Art. 130 b fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Wirtschaftspolitik so zu koordinieren, daß die in Art. 130 a angeführten Ziele auch realisiert werden können. Unterstützt werden sollen diese Bemühungen von seiten der Gemeinschaft durch den Einsatz der drei Strukturfonds, d.h. den Europäischen Regionalfonds, den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung. Mit der Formulierung des Art.

⁴⁴ Vgl. Spiekermann u.a. (1988), S. 16.

130 c wurden neben der Schaffung einer eigenständigen rechtlichen Grundlage im EWG-Vertrag auch die Aufgaben des EFRE erstmals näher spezifiziert. Aufgabe des Regionalfonds ist es danach, "... durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Unterschiede beizutragen". Art. 130 d EWGV verpflichtet die Kommission schließlich, Vorschläge zur Umgestaltung der Strukturfonds im Hinblick auf einen effizienteren Mitteleinsatz vorzulegen.

Zur Realisierung der in Art. 130 EWGV formulierten grundsätzlichen Zielsetzungen wurde eine umfassende Reform der Strukturfonds durchgeführt, die sich in einer Rahmenverordnung⁴⁵ und vier Durchführungsverordnungen⁴⁶ niederschlägt, die am 1. Januar 1989 in Kraft getreten sind. Während die Rahmenverordnung eine Konkretisierung der Aufgaben aller drei Strukturfonds sowie der Koordinierung ihrer Aktivitäten sowohl untereinander als auch mit anderen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft umfaßt, beinhalten die Durchführungsverordnungen spezifische Regelungen der Fondsinerventionen zur Umsetzung der in der Rahmenverordnung formulierten Ziele. Zur Stärkung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik wurden folgende Grundsätze formuliert⁴⁷:

- (1) Stärkung der räumlichen und funktionalen Mittelkonzentration
- (2) Erhöhung der finanziellen Ausstattung der Strukturfonds
- (3) Durchführung mehrjähriger Programme anstelle von Einzelprojekten
- (4) Verstärkung der Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.

Um eine *Konzentration der strukturpolitischen Ausgaben* auf die als förderungswürdig erachteten Regionen zu gewährleisten, sollten sich die Aktivitäten der Strukturfonds in Zukunft auf folgende fünf Konvergenzziele beschränken⁴⁸:

1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand ("Ziel Nr. 1");
2. Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind ("Ziel Nr. 2");

⁴⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁴⁶ Verordnungen (EWG) Nrn. 4053/88 bis 4256/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b), (1988c), (1988d), (1988e).

⁴⁷ Vgl. *Wäldchen* (1988), S. 40 f. und *van Ginderachter* (1989), S. 568.

⁴⁸ Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ("Ziel Nr. 3");
4. Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben ("Ziel Nr. 4");
5. Im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
 - a) beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen,
 - b) Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ("Ziele Nr. 5a) und 5b)").

Den drei Strukturfonds wurde dabei folgende Aufgabenverteilung im Hinblick auf die fünf Ziele zugeordnet⁴⁹:

- Ziel Nr. 1: EFRE, ESF, EAGFL - Abteilung Ausrichtung,
- Ziel Nr. 2: EFRE, ESF,
- Ziel Nr. 3: ESF,
- Ziel Nr. 4: ESF,
- Ziel Nr. 5a): EAGFL - Abteilung Ausrichtung,
- Ziel Nr. 5b): EAGFL - Abteilung Ausrichtung, ESF, EFRE.

Was die *finanzielle Ausstattung* der Fonds betrifft, so wurde beschlossen, die Verpflichtungsermächtigungen im Zeitraum von 1987 bis 1993 schrittweise real zu verdoppeln⁵⁰. Die Aufstockung der für strukturpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel würde zu einem Anstieg des Anteils am Gesamthaushalt von bislang 10% bis zu 25% führen. Bei der Aufstellung des Gesamthaushaltsplans für 1988 wurde die in Tabelle D.4 dargestellte Entwicklung des Umfangs der Verpflichtungsermächtigungen und deren Verteilung auf die Ziele vorgeschlagen.

Neben der Erhöhung der Mittelausstattung und der Konzentration der Fondsinterventionen auf die oben genannten Zielregionen wurden außerdem organisatorische Änderungen bezüglich der Erstellung und Abwicklung der Interventionspläne vorgenommen. An die Stelle der Förderung von Einzelprojekten treten in Zukunft *mehrfährige Programme*, die auf die unterschiedlichen Ziele ausgerichtet sein sollen, so daß die unabhängige, jährlich vorzunehmende Finanzplanung für die einzelnen Fonds entfällt. Zudem sollten die Aktivitäten aller drei Strukturfonds untereinander sowie mit anderen Finanzierungsinstrumenten der Gemeinschaft koordiniert werden⁵¹.

⁴⁹ Art. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁵⁰ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 17.

⁵¹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 16 ff.

Tabelle D.4: Die Mittelausstattung der Strukturfonds - Verpflichtungsermächtigungen nach Zielen (Mrd. ECU in Preisen von 1988)

| Regionen | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Ziel Nr. 1 | — | — | 5,6 | 6,6 | 7,4 | 8,2 | 9,2 |
| Ziel Nr. 2 | — | — | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 |
| Ziele Nr. 3 u. 4 | — | — | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,8 |
| Ziel Nr. 5a | — | — | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Ziel Nr. 5b | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 |
| Ziele insgesamt | — | — | 8,7 | 9,9 | 11,3 | 12,6 | 14,1 |
| Übergangsmaßnahmen und neue Aktionen (1989 - 1993) | — | — | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Fonds insgesamt | 7,2 | 7,7 | 9,0 | 10,3 | 11,6 | 12,9 | 14,5 |

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 18.

So wird insbesondere eine bessere Kombination von Zuschüssen und Darlehen angestrebt, wobei erstere hauptsächlich aus den drei Strukturfonds vergeben werden, während sich die Vergabe von Darlehen über die Europäische Investitionsbank, das "Neue Gemeinschaftsinstrument" und die EGKS vollzieht⁵². Zur Entlastung des Haushalts soll die Beteiligung in Form von Zuschüssen umso geringer ausfallen, je höher die zu erwartende Rentabilität ist⁵³. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend soll schließlich eine engere *Zusammenarbeit* zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten unter Einbeziehung lokaler und regionaler Entscheidungsträger sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung und Erfolgskontrolle der Programme erfolgen⁵⁴.

III. Das regionalpolitische Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft im einzelnen

Unter den Finanzinstrumenten der Gemeinschaft stellt der Europäische Fonds für regionale Entwicklung das zentrale Instrument zur Realisierung der im Rahmen der Reform der Strukturfonds vorgegebenen regional orientierten Ziele Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 5b dar. Daneben werden auch die beiden anderen Strukturfonds, d.h. der Europäische

⁵² Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 10.

⁵³ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 20.

⁵⁴ Vgl. *Wäldchen* (1988), S. 43.

Sozialfonds und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung, die Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank sowie die Darlehensvergabe gemäß Art. 54 - 56 EGKSV für strukturpolitische Zwecke eingesetzt.

Neben dem Einsatz finanzieller Mittel, die aus dem Gemeinschaftshaushalt bzw. Sonderhaushalten finanziert werden, ist die Kontrolle der nationalen Regionalpolitiken als zweites Standbein einer Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene zu benennen, deren rechtliche Grundlage in den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EWG-Vertrags zu finden ist.

1. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

a. Die Aufgaben des EFRE

Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Rahmenverordnung über die Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds⁵⁵ wird dem EFRE zur Aufgabe gesetzt, die Ziele Nr. 1 und Nr. 2 in den betreffenden Regionen zu unterstützen sowie sich an der Aktion betreffend das Ziel Nr. 5b zu beteiligen. Der eindeutige Schwerpunkt der Mittelvergabe soll dabei auf die Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand gelegt werden, in denen rund die Hälfte der in EFRE-Fördergebieten lebenden Bevölkerung ansässig ist⁵⁶ und denen bis zu 80 % der EFRE-Mittel zugewiesen werden können⁵⁷.

Die EFRE-Finanzierungsbeteiligung sollte nach Vorstellung der Kommission neben der Förderung von Infrastrukturinvestitionen, "... die mit der Entwicklung von Wirtschaftstätigkeiten in Verbindung stehen ..." ⁵⁸, insbesondere auf die Förderung produktiver *Investitionen* zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze⁵⁹ gelegt werden, deren Anteil an den EFRE-Gesamtausgaben gesteigert werden sollte. Als Begründung dieser Vorgehensweise wird angeführt, daß der Abbau regionaler Disparitäten bezüglich Einkommen, Beschäftigung und Produktivität nur dann möglich wäre, "... wenn die Produktion und die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den benachteiligten Mitgliedstaaten und Regionen deutlich schneller zunehmen als im Gemeinschafts-

⁵⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁵⁶ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 54.

⁵⁷ Vgl. Art. 12 Abs. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁵⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 44.

⁵⁹ Vgl. Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

durchschnitt⁶⁰. Während die Regionen mit Entwicklungsrückstand tendenziell eher durch einen Mangel an Basisinfrastruktur gekennzeichnet sind und demzufolge die EFRE-Ausgaben dort verstärkt für Erschließungsmaßnahmen verwendet werden, soll in den Ziel Nr. 2-Regionen der Schwerpunkt auf die Unterstützung von Investitionen innerhalb des produktiven Sektors gelegt werden, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen als Ersatz für die in rückläufigen Industriezweigen abgebauten Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen sollen. Der EFRE beteiligt sich desweiteren durch Zuschüsse an der Finanzierung von Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potentials der als förderungswürdig erachteten Regionen. Hierzu sind Maßnahmen wie Beihilfen zu Dienstleistungseinrichtungen von Unternehmen, die Finanzierung des Technologietransfers oder die Verbesserung des Zugangs der Unternehmen zu den Kapitalmärkten vorgesehen. Zudem erfolgt eine Kofinanzierung von vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen⁶¹ sowie von Investitionen im Umweltschutz, sofern diese mit der Regionalentwicklung in Zusammenhang stehen⁶².

Ein Vergleich der vom EFRE kofinanzierten Maßnahmen mit dem auf nationaler Ebene zum Einsatz kommenden Instrumentarium⁶³ zeigt, daß im Hinblick auf die Förderung privater Investitionen und wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen in der Regel eine Einbindung in die nationale Förderung keine Probleme schafft⁶⁴. Allerdings gehen die Gemeinschaftsmaßnahmen teilweise über die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente hinaus. Dies gilt beispielsweise im Hinblick auf die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) für die Finanzierung von Beratungsleistungen und die Förderung nicht-gewerbenaher Infrastrukturmaßnahmen⁶⁵. Wenn die von der EG kofinanzierten Maßnahmen den nationalen Förderkatalog eines der Mitgliedstaaten überschreiten, so ist auf nationaler Ebene generell zu entscheiden, ob der eigene gesetzliche Rahmen zur Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen erweitert werden soll oder ob auf die Durchführung

⁶⁰ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 28.

⁶¹ Die durch den EFRE geförderten vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen beinhalten "... insbesondere Studien, auch solche allgemeiner Art, die sich auf die regionalpolitische Tätigkeit der Gemeinschaft beziehen sowie Maßnahmen zur technischen Unterstützung oder Information, zu denen insbesondere Maßnahmen zur Information lokaler und regionaler Entwicklungsberater gehören". Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

⁶² Vgl. Art. 1c) der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

⁶³ Vgl. Gliederungsabschnitt D.I.

⁶⁴ Vgl. *Spiekermann* (1992), S. 37.

⁶⁵ Vgl. *Spiekermann* (1992), S. 37.

der betreffenden Maßnahmen und somit auch auf die EFRE-Mittel verzichtet werden soll.

b. Die Auswahl förderungswürdiger Regionen

Bis zum Jahr 1989 handelte es sich bei den von EFRE-Zahlungen begünstigten Regionen "... im allgemeinen um Gebiete, die unter die einzelstaatlichen Beihilferegelungen mit regionaler Zweckbestimmung fallen und die von der Kommission gemäß Artikel 92 und 94 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als solche anerkannt werden"⁶⁶. Seit der Reform der Strukturfonds und der damit verbundenen Formulierung gemeinschaftlicher Kriterien zur Abgrenzung regionaler Fördergebiete hat sich die Situation dahingehend verändert, daß einerseits bestimmte nationale Fördergebiete nicht für EFRE-Zuschüsse in Betracht kommen, während im Gegenzug einige nach Gemeinschaftskriterien ausgewiesene Förderregionen bislang nicht unter nationale Beihilfekonzeppte fallen. Um in den Genuß der EG-Fördermittel zu kommen, bedeutet dies für die einzelnen Mitgliedstaaten unter Umständen eine Ausweitung der nationalen Fördergebietskulisse.

Die Kommission hat entschieden, eine Operationalisierung regionaler Probleme anhand der Arbeitslosenquote sowie sowie des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner vorzunehmen. Ziel ist es, die Förderung auf die Entwicklung besonders benachteiligter Regionen zu konzentrieren. Aus diesem Grund sollen 80 % der Mittel auf das Ziel Nr. 1 verwendet werden. Unter den Begriff der "*Regionen mit Entwicklungsrückstand*", die den Gegenstand des Ziels Nr. 1 darstellen, fallen "... diejenigen auf der Verwaltungsebene NUTS II .. abgegrenzten Regionen ..., deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Kaufkraftparitäten weniger als 75 v.H. des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, sowie andere Regionen, deren Pro-Kopf-BIP den Regionen unter 75 v.H. nahekommt und für deren Aufnahme in das Verzeichnis besondere Gründe bestehen ..." ⁶⁷. Die nach diesem Abgrenzungskriterium unter das Ziel Nr. 1 fallenden Regionen sind in einem Verzeichnis im Anhang der Verordnung (EWG) 2052/88 aufgeführt, das fünf Jahre Gültigkeit hat⁶⁸. Allen Regionen mit Entwicklungsrückstand ist die periphere

⁶⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1987a), S. vii.

⁶⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a), S. 10.

⁶⁸ Neben Regionen in Spanien und Italien, den französischen Überseedépartements und Korsika sowie Nordirland fallen derzeit auch das gesamte Staatsgebiet von Griechenland, Irland und Portugal unter das Ziel Nr. 1. Vgl. Anhang zur Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

Lage im Süden oder Westen der Gemeinschaft gemeinsam, wie vielfach auch eine sehr ungleichmäßige Verteilung der Bevölkerungsdichte. Insbesondere in den drei vollständig unter das Ziel Nr. 1 fallenden Mitgliedstaaten ist ein Drittel bis nahezu die Hälfte der Bevölkerung in wenigen Ballungsräumen konzentriert⁶⁹.

Bei den mit Ziel Nr. 2 angesprochenen *Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung* handelt es sich NUTS III-Gebiete oder Teile dieser Gebietseinheiten, die gemäß Art. 9 Abs. 2 der Rahmenverordnung⁷⁰ folgende Kriterien erfüllen müssen:

- a) eine durchschnittliche Arbeitslosenquote, die über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, der während der letzten drei Jahre verzeichnet wurde;
- b) einen Anteil der in der Industrie beschäftigten Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, der in einem beliebigen Bezugsjahr seit 1975 dem Gemeinschaftsdurchschnitt entsprach oder über diesem liegt;
- c) ein festgestellter Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen in der Industrie im Vergleich zu dem gemäß Buchstabe b) ausgewählten Bezugsjahr".

Die Förderung kann ausgedehnt werden auf Gebiete, die an Ziel Nr. 2-Regionen angrenzen, auf städtische Ballungszentren, deren Arbeitslosenquote den Gemeinschaftsdurchschnitt um mindestens 5% übersteigt und in denen die Zahl der in der Industrie Beschäftigten rückläufig ist und auf andere Gebiete, in denen für die regionale wirtschaftliche Entwicklung entscheidende Industriesektoren Arbeitsplatzverluste hinnehmen mußten bzw. zu erwarten haben, so daß mit einer Verschärfung des Problems der Arbeitslosigkeit in der Region zu rechnen ist⁷¹. Die Kriterien zur Abgrenzung der Fördergebiete⁷² nach Ziel Nr. 2 können vom Rat nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung revidiert werden⁷³.

Für die Auswahl der unter das Ziel Nr. 5b fallenden *ländlichen Gebiete* legte die Kommission folgende Kriterien fest:

- a) hoher Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen im Vergleich zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen;
- b) niedriges Agrareinkommen, ausgedrückt insbesondere als landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung je landwirtschaftlicher Arbeitseinheit (LAE);

⁶⁹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 47.

⁷⁰ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁷¹ Vgl. Art. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁷² Das Verzeichnis der Fördergebiete nach Ziel Nr. 2 findet sich in *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 112.

⁷³ Vgl. Art. 9 Abs. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

- c) niedriger sozio-ökonomischer Entwicklungsstand, beurteilt nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf⁷⁴.

Die Förderung kann auf Antrag der Mitgliedstaaten auf weitere ländliche Gebiete ausgedehnt werden, sofern diese den Kriterien des Art. 4 Abs 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88⁷⁵ genügen. Bei den Ziel Nr. 5b-Regionen handelt es sich meist um Gebiete der NUTS III-Ebene, in Ausnahmefällen auch um NUTS II-Gebiete. Die Auswahl der zu fördernden Regionen liegt letztendlich im Ermessen der Kommission, die gehalten ist, die zu vergebenden Mittel auf die ländlichen Gebiete mit den gravierendsten Problemen zu konzentrieren⁷⁶.

c. Die Verteilung der EFRE-Mittel

Die finanzielle Ausstattung des EFRE wird jährlich im Haushaltsplan festgeschrieben. Die nachschüssige Zahlungsweise erfordert eine Trennung der Haushaltsansätze in Verpflichtungsermächtigungen und in Zahlungsermächtigungen. Die Anwendung dieser sogenannten Technik der getrennten Mittel bedeutet, daß der EFRE Mittel zunächst binden und in den folgenden Jahren nach Maßgabe der Fertigstellung der kofinanzierten Projekte auszahlen kann, wobei zur Beschleunigung des Verfahrens auch Vorschüsse im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel möglich sind. Die Verpflichtungsermächtigungen stellen dabei die finanzielle Obergrenze des Mittelvolumens dar, das einem Mitgliedstaat im Haushaltsjahr zur Verfügung steht⁷⁷. Die tatsächliche Inanspruchnahme der gebundenen Mittel ist wesentlich davon abhängig, inwieweit die Administrationen der Mitgliedstaaten in der Lage sind, Förderungsanträge einzureichen, die das finanzielle Volumen ausschöpfen. Die Auszahlung der Mittel erfolgt dabei nicht direkt an die Träger geförderter Projekte, sondern fließt aufgrund der Erfordernis der Kofinanzierung⁷⁸ staatlichen Stellen zu, die die EG-Mittel zusammen mit nationalen Beihilfen auszahlen⁷⁹.

⁷⁴ Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b). Vgl. auch *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 69.

⁷⁵ *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

⁷⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b). Eine Auflistung der derzeitigen Fördergebiete nach Ziel Nr. 5b findet sich in *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 113.

⁷⁷ Vgl. zu den haushaltstechnischen Details der Technik der getrennten Mittel *Strasser* (1982).

⁷⁸ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989b), S. 38.

⁷⁹ *Van Ginderachter* (1989), S. 584. Dies führt dazu, daß die EG-Beteiligung an der Finanzierung von Fördermaßnahmen dem Empfänger oftmals nicht bekannt ist.

Die Verteilung der EFRE-Mittel erfolgt gemäß Art. 12 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88⁸⁰ durch Entscheidung der Kommission, die für den Zeitraum von 1989 bis 1993 die Richtgrößen für die Aufteilung von 85 % der Verpflichtungsermächtigungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der für die einzelnen Ziele erstellten Verzeichnisse festgelegt hat (vgl. Tabelle D.5). Die verbleibenden 15 % der Mittel sind für Gemeinschaftsinitiativen, Studien und Pilotprojekte vorgesehen.

Tabelle D.5: Richtanteile der einzelnen Mitgliedstaaten für 85% der auf die Ziele 1, 2 und 5b entfallenden EFRE-Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum von 1989 bis 1993

| Mitgliedstaat | Richtanteile | | |
|---------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | Ziel Nr. 1 ¹ | Ziel Nr. 2 ² | Ziel Nr. 5b ³ |
| B | — | 4,3 | 1,2 |
| DK | — | 0,4 | 0,7 |
| D | — | 8,9 | 27,5 |
| GR | 16,2 | — | — |
| E | 32,6 | 20,7 | 7,2 |
| F | 2,1 | 18,3 | 37,2 |
| IRL | 5,4 | — | — |
| I | 24,5 | 6,3 | 16,4 |
| L | — | 0,2 | 0,1 |
| NL | — | 2,6 | 2,2 |
| P | 17,5 | — | — |
| UK | 1,7 | 38,3 | 7,5 |
| Insgesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

¹ Entscheidung (89/250/EWG), Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989c).

² Entscheidung (89/289/EWG), Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989d).

³ Entscheidung (89/379/EWG), Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989e).

Die Aufteilung der im Rahmen des Ziels Nr. 1 zu verwendenden Mittel wurde auf der Grundlage der Anteile der betreffenden Regionen bzw. Staaten an der in Ziel Nr. 1-Regionen insgesamt ansässigen Bevölkerung vorgenommen, wobei eine Abstufung zwischen den Ziel 1-Regionen nach dem regionalen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und dem Bruttosozialprodukt je Einwohner des betreffenden Staates vorgenommen wurde. Die Richtgröße für die Aufteilung der Mittel im Rahmen des Ziels Nr. 2 ist der regionale Anteil an der gesamten förderungswürdigen Bevölkerung in der Gemein-

⁸⁰ Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988a).

schaft, abgestuft nach den regionalen Arbeitslosenquoten. Die Anteile eines Staates an den für Ziel Nr. 5b bereitgestellten Mittel bemessen sich nach dem Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl in der Region⁸¹. Die Regelungen bezüglich der Verwendung der Regionalfondsmittel führten im Jahr 1990 zu der in Tabelle D.6 dargestellten Verteilung der EFRE-Mittelbindungen.

Tabelle D.6: Mittelbindungen des EFRE nach Ländern und Zielen - 1990 (in Mio. ECU)

| Mitglied- staat | (1) Mittel- bindungen insgesamt ¹ | davon für Ziel Nr. 1 | | davon für Ziel Nr. 2 | | davon für Ziel Nr. 5b | |
|--------------------|---|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| | | (2) insgesamt | (3) in % von (1) | (4) insgesamt | (5) in % von (1) | (6) insgesamt | (7) in % von (1) |
| B | 66,803 | — | — | 59,608 | 84,7 | — | — |
| DK | 18,390 | — | — | 9,614 | 52,3 | 1,866 | 10,1 |
| D | 113,941 | — | — | 40,869 | 35,9 | 28,762 | 25,2 |
| GR | 561,693 | 561,675 | 100,00 | — | — | — | — |
| E | 1802,226 | 1470,164 | 81,6 | 224,439 | 12,5 | 6,184 | 0,3 |
| F | 442,739 | 72,496 | 16,4 | 245,480 | 55,4 | 53,908 | 12,2 |
| IRL | 291,997 | 289,673 | 99,2 | — | — | — | — |
| I | 837,113 | 776,030 | 92,7 | 61,038 | 7,3 | — | — |
| L | 2,975 | — | — | 2,975 | 100,0 | — | — |
| NL | 45,677 | — | — | 24,359 | 53,3 | 4,586 | 10,0 |
| P | 533,722 | 533,675 | 99,9 | — | — | — | — |
| UK | 469,548 | 34,197 | 7,3 | 371,341 | 79,1 | 57,783 | 12,3 |
| Kommission | 40,747 | — | — | — | — | — | — |
| Insgesamt | 5227,571 | 3737,910 | 100 | 1039,768 | 100 | 153,089 | 100 |

¹ Einschließlich Übergangsmaßnahmen und innovationsorientierter Maßnahmen.

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992b), S. 90 und eigene Berechnungen.

Zwar kann im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der Ziel Nr. 1-Regionen tendenziell von einer Konzentration der Mittel auf die Mitgliedstaaten mit den gravierendsten regionalen Problemen gesprochen werden. Dennoch fällt auf, daß die gesamten Mittelbindungen eine relativ breite Streuung aufweisen, da auch die wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten insbesondere über die Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung (Ziel Nr. 2) aus dem EFRE "bedient" werden.

⁸¹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 33.

d. Die Durchführung der EFRE-Maßnahmen

Grundlage der Umsetzung der EFRE-Maßnahmen sind die von den zuständigen nationalen Stellen ausgearbeiteten *regionalen Entwicklungspläne*. Diese beziehen sich auf einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren und geben Aufschluß über die Einzelheiten bezüglich der geplanten Interventionsstrategie und des Umfangs der gemeinschaftlichen Finanzierungsbeteiligung⁸². Auf der Basis der einzelstaatlichen Entwicklungspläne erstellt die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sogenannte *gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK)*. Die Erstellung der GFK erfolgt in Absprache mit zuständigen Institutionen auf nationaler Ebene. Sie enthalten neben detaillierten Angaben über Förderungsschwerpunkte, Form und Laufzeit der Interventionen auch einen Finanzierungsplan, der über Umfang und Quellen der Gemeinschaftsmittel Auskunft gibt⁸³.

Die im Rahmen eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts geplanten Interventionen werden meist in Form *operationeller Programme* durchgeführt⁸⁴. Dabei handelt es sich um Bündel mehrjähriger Maßnahmen für eine Region, die durch mehrere gemeinschaftliche Instrumente gleichzeitig finanziert werden können. Die Programme können entweder von nationalen Stellen eingereicht oder auf Vorschlag der Kommission durchgeführt werden⁸⁵. Als weitere Interventionsformen im Rahmen der GFK stehen die Beteiligung an nationalen Beihilferegelungen⁸⁶, Beihilfen für einzelne Projekte⁸⁷, die Gewährung von Globalzuschüssen⁸⁸ und die Beteiligung an der Finanzierung von Vorstudien und Maßnahmen der technischen Hilfe⁸⁹ zur Verfügung⁹⁰.

⁸² Vgl. Art. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

⁸³ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

⁸⁴ Vgl. Art. 12 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

⁸⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c). Siehe auch *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 48 f.

⁸⁶ Vgl. Art. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

⁸⁷ Vgl. Art. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

⁸⁸ Vgl. Art. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

⁸⁹ Vgl. Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c).

Die Finanzierungsbeteiligung der Gemeinschaft an den Kosten der geförderten Projekte wird von der Kommission differenziert festgelegt. Die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung bestimmt sich insbesondere nach dem Ausmaß der regionalen und sozialen Probleme, der Finanzkraft des Mitgliedstaats unter besonderer Berücksichtigung seiner relativen Position in der Gemeinschaft und dem Ausmaß des gemeinschaftlichen Interesses an den geplanten Vorhaben⁹¹. Dabei darf die Gemeinschaftsbeteiligung "... höchstens 75 v. H. der Gesamtkosten und generell mindestens 50 v. H. der öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen in den Regionen, die für Interventionen im Rahmen des Ziels Nr. 1 in Betracht kommen ..." ⁹² betragen. In den anderen Regionen wurden die Grenzen auf höchstens 50 v. H. der Gesamtkosten des unterstützten Projekts und mindestens 25 v. H. der öffentlichen Beihilfen festgelegt. Die Beteiligung im Rahmen der Förderung von Unternehmensinvestitionen darf jedoch 50 % in den Ziel Nr. 1- Regionen und 30 % in den anderen Regionen nicht übersteigen⁹³. Bei der Förderung von Vorstudien sowie von der Kommission initiierten "Maßnahmen der technischen Hilfe"⁹⁴ kann eine Übernahme der Kosten durch die Gemeinschaft bis zu 100 % erfolgen.

Neben den auf einzelstaatlichen Entwicklungsplänen basierenden Gemeinschaftlichen Förderkonzepten ist die Kommission dazu ermächtigt, sogenannte *Gemeinschaftsinitiativen* durchzuführen⁹⁵. Dabei handelt es sich um länderübergreifende Gemeinschaftsinterventionen, die von der Kommission mit dem Ziel initiiert werden,

- zur Lösung schwerwiegender Probleme beizutragen, die sich unmittelbar aus der Verwirklichung anderer Gemeinschaftspolitikern ergeben;
- die regionale Durchführung von Gemeinschaftspolitikern zu fördern;

⁹⁰ Vgl. dazu ausführlicher *Waniek* (1992), S. 82 ff.

⁹¹ Vgl. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁹² Vgl. Art. 13 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

⁹³ Vgl. Art. 17 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

⁹⁴ Der Begriff der "technischen Hilfe" bezieht sich auf ein breites Spektrum von Maßnahmen, die der Kommission zur Verfügung gestellt wurden, um den Mitgliedstaaten Unterstützung bei der Durchführung der Reform der Strukturfonds zu gewähren. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 90.

⁹⁵ Rechtsgrundlagen der Gemeinschaftsinitiativen stellen die Art. 11 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b) bzw. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c), dar.

- zur Lösung gemeinsamer Probleme bestimmter Regionen beizutragen⁹⁶.

Für den Zeitraum von 1989 bis 1993 stehen für Gemeinschaftsinitiativen 5,5 Mio. ECU zur Verfügung, was einem Anteil von rund 9% der Summe der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds entspricht. Während ein Betrag von 1,7 Mio. ECU für die Finanzierung bereits laufender Gemeinschaftsprogramme aus der nicht quotengebundenen Abteilung des EFRE vor der Reform der Strukturfonds benötigt wird, stehen für neue Gemeinschaftsinitiativen 3,8 Mio. ECU zur Verfügung, die zu rund 90% auf die Ziele mit regionalem Charakter Nr. 1, 2 und 5b verwendet werden sollen⁹⁷.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Reform der Strukturfonds den Handlungsspielraum der EG in bezug auf die Ausgestaltung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten stark erweitert hat. Die Festlegung der Mittelverteilung und der Ausgestaltung von Gemeinschaftsprogrammen nicht mehr durch den Rat, sondern durch die Kommission bedeutet zugleich, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten erheblich reduziert wurden⁹⁸.

2. Der regionalpolitische Beitrag sonstiger Finanzinstrumente

Neben dem explizit auf den Abbau regionaler Disparitäten gerichteten Regionalfonds stehen der Gemeinschaft weitere Finanzinstrumente zur Verfügung, die sich auf die Regionalentwicklung auswirken und die im Rahmen der Reform der Strukturfonds auf die regional orientierten Ziele Nr. 1, 2 und 5b verpflichtet wurden. Hierbei handelt es sich insbesondere um die beiden anderen Strukturfonds, d.h. den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung (EAGFL) sowie die Darlehenstätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁹⁹, über deren Aufgaben und Funktionsweise im folgenden ein zusammenfassender Überblick gegeben wird.

⁹⁶ Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c). Vgl. auch *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 56.

⁹⁷ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 57 f.

⁹⁸ Vgl. *Spiekermann* (1992), S. 39.

⁹⁹ Vgl. *Ridinger* (1992), S. 653.

a. Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Im Gegensatz zum EFRE war der ESF bereits Gegenstand des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und nahm seine Tätigkeit am 1.1.1960 auf. Gemäß Art. 123 EWGV ist dem Sozialfonds die Aufgabe zugewiesen, "... innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern". Die Verwendung seiner Mittel zielt im wesentlichen darauf ab, über die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten zu einer Hebung der Lebensverhältnisse beizutragen. Die Mittelverwaltung obliegt der Kommission, der zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein Fondsausschuß zur Seite gestellt wurde¹⁰⁰.

Im Zusammenhang mit der Reform der Strukturfonds wurde dem Sozialfonds auferlegt, seine Aktivitäten insbesondere auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 3) und der Jugendarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 4) zu konzentrieren¹⁰¹. Erst in zweiter Linie kann sich der ESF an der Finanzierung von berufsbildenden Maßnahmen sowie Einstellungs- und Existenzgründungshilfen in den durch den EFRE geförderten Regionen, die unter die Ziele Nr. 1, 2 und 5b fallen, beteiligen¹⁰².

Da die vom ESF angesprochenen Arbeitsmarktprobleme vielfach in den strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft konzentriert sind und wie aus Tabelle D.7 ersichtlich, ein beträchtlicher Anteil der ESF-Mittel in die durch die Ziele Nr. 1, 2 und 5b angesprochenen Regionen fließt, hat der Europäische Sozialfonds eine unterstützende Funktion bezüglich der EFRE-Aktivitäten. Trotz seiner mehrfachen Aufstockungen und der Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten kann aufgrund seiner anderweitigen Orientierung von einem gezielten Mitteleinsatz zur Beeinflussung regionaler Disparitäten jedoch nicht gesprochen werden¹⁰³.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 124 EWGV bzw. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

¹⁰¹ Vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

¹⁰² Vgl. Art. 3 Abs. 2c) der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988a).

¹⁰³ "Die Aufgaben des Sozialfonds sind in erster Linie funktional, d.h. vom Arbeitsmarkt her definiert; erst in zweiter Linie treten regionale Kriterien für die Verteilung der Interventionen hinzu. Die Aufgaben des Regionalfonds sind hingegen in erster Linie raumbezogen, während funktionale Auswahlkriterien, wie die bestimmter Arten von Investitionen erst in zweiter Linie hinzukommen. Dieser Unterschied ist entscheidend für die wesentlich größere räumliche Streuung der Sozialfondsinterventionen wie auch die von den Aufgabenstellungen her unterschiedlichen Auswahlkriterien der beiden Fonds." *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1987a), S. 72.

Tabelle D.7: Mittelbindungen des ESF nach Ländern und Zielen - 1990 (in Mio. ECU)

| Mitgliedstaaten | Mittelbindungen | | Verwendung in Ziel Nr. 1, 2 und 5b-Regionen | | Verwendung in Ziel Nr. 3 und 4-Regionen | |
|-----------------|------------------|-------------|---|------------------------|---|------------------------|
| | (1) insgesamt | (2) in % | (3) insgesamt | (4) in % von (1) | (5) insgesamt | (6) in % von (1) |
| B | 63,256 | 1,82 | 14,297 | 22,60 | 48,963 | 77,40 |
| DK | 37,191 | 1,07 | 1,379 | 3,71 | 35,807 | 96,28 |
| D | 211,420 | 6,09 | 41,783 | 19,76 | 169,336 | 80,09 |
| GR | 337,787 | 9,72 | 337,780 | 100,00 | — | — |
| E | 722,240 | 20,79 | 506,364 | 70,11 | 215,876 | 29,89 |
| F | 388,439 | 11,18 | 104,777 | 26,97 | 283,659 | 73,03 |
| IRL | 304,900 | 8,78 | 304,900 | 100,00 | — | — |
| I | 499,203 | 14,37 | 315,720 | 63,24 | 183,481 | 36,75 |
| L | 2,164 | 0,06 | — | — | 2,164 | 100,00 |
| NL | 86,220 | 2,48 | 13,634 | 15,81 | 72,585 | 84,19 |
| P | 284,126 | 8,18 | 284,126 | 100,00 | — | — |
| UK | 537,160 | 15,46 | 180,211 | 33,55 | 356,947 | 66,45 |
| Insgesamt | 3474,106 | 100,00 | 2104,971 | 60,59 | 1368,8181 | 39,40 |

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 126 und eigene Berechnungen.

b. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)

Ziel der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist es, die europäischen Agrarmärkte zu stabilisieren und die europäische Agrarproduktion vor einem verfälschten Wettbewerb von außen zu schützen¹⁰⁴. Die Aufgabe der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik obliegt dem im Jahre 1962 auf der Grundlage des Art. 40 Abs. 4 EWGV errichteten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)¹⁰⁵. Wie bereits aus der Bezeichnung ersichtlich, umfaßt der EAGFL zwei Abteilungen. Während der Abteilung "Garantie" die Aufgabe der Finanzierung der durch die Errichtung des gemeinsamen Agrarmarkts entstehenden öffentlichen Ausgaben zugewiesen wurde, werden die Ziele der Abteilung "Ausrichtung" in Art. 3 Abs. 3 der Rahmenverordnung zur Reform der Strukturfonds¹⁰⁶ wie folgt umschrieben:

¹⁰⁴ Vgl. Cappellin, Molle (1988), S. 184.

¹⁰⁵ Vgl. Franzmeyer u.a. (1975), S. 82.

¹⁰⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988a).

- a) Stärkung und Umgestaltung der Agrarstrukturen ...;
- b) Umstellung der Agrarproduktion und Förderung komplementärer Tätigkeiten für die Landwirte;
- c) Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte;
- d) Beitrag zur Entwicklung des sozialen Gefüges in den ländlichen Gebieten ... und zur Erhaltung des ländlichen Raums ...".

Zwar wurde der EAGFL-Abteilung Ausrichtung im Zuge der Reform der Strukturfonds auf die dort formulierten Ziele 1, 5a und 5b verpflichtet, jedoch sind seine regionalpolitisch wirksamen Effekte aufgrund der beschränkten Mittelausstattung sowie der breiten Streuung der Mittel (Tabelle D.8) im Vergleich zu den Aktivitäten des EFRE eher als gering einzuschätzen. So flossen im Jahr 1990 knapp 30 % der Mittel nach Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, was dem gleichen Anteil entspricht, den auch Griechenland und Spanien aus dem EAGFL-Abteilung Ausrichtung erhalten haben.

*Tabelle D.8: Mittelbindungen des EAGFL nach Ländern und Zielen - 1990
(in Mio. ECU)*

| Mitgliedstaaten | Mittelbindungen ¹ | | davon in Ziel Nr. 1 und 5b-Regionen | | davon in Ziel Nr. 5a-Regionen | |
|-----------------|------------------------------|-------------|-------------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | (1) insgesamt | (2) in % | (3) insgesamt | (4) in % von (1) | (5) insgesamt | (6) in % von (1) |
| B | 23,0 | 1,2 | — | — | 23,0 | 100,0 |
| DK | 18,6 | 1,0 | — | — | 18,6 | 100,0 |
| D | 185,8 | 9,7 | 3,0 | 1,6 | 182,8 | 98,4 |
| GR | 270,6 | 14,1 | 270,6 | 100,0 | — | — |
| E | 293,0 | 15,3 | 257,6 | 87,9 | 35,4 | 12,1 |
| F | 378,3 | 19,7 | 54,1 | 14,3 | 324,2 | 85,7 |
| IRL | 130,9 | 6,8 | 130,9 | 100,0 | — | — |
| I | 250,4 | 13,1 | 155,6 | 62,1 | 94,8 | 37,9 |
| L | 5,0 | 0,3 | — | — | 5,0 | 100,0 |
| NL | 11,0 | 0,6 | — | — | 11,0 | 100,0 |
| P | 249,2 | 13,0 | 249,2 | 100,0 | — | — |
| UK | 100,5 | 5,2 | 29,6 | 29,5 | 70,9 | 70,5 |
| Insgesamt | 1916,3 | 100,0 | 1150,6 | 60,0 | 765,7 | 40,0 |

¹ ohne Übergangsmaßnahmen

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 124 und eigene Berechnungen.

c. Die Darlehensvergabe durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

Aufgrund der Tatsache, daß die Entstehung regionaler Probleme vielfach auf eine einseitige Wirtschaftsstruktur der betroffenen Regionen zurückgeführt werden kann, kommt der sektoralen Förderung nach dem EGKS-Vertrag auch Bedeutung im Hinblick auf die regionale Entwicklung zu¹⁰⁷. Gemäß dem Wortlaut des Art. 2 EGKSV ist es Aufgabe der Montanunion, "... zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung und zur Hebung der Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten beizutragen". Im Vordergrund der Aktivitäten steht die Darlehensgewährung. Der EGKS-Vertrag unterscheidet dabei im wesentlichen zwei Arten von Darlehen¹⁰⁸:

- Darlehen auf der Grundlage des Art. 54 EGKSV, die an Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie mit dem Ziel vergeben werden, Investitionen zu fördern,
- Darlehen des Art. 56 Abs. 2a EGKSV, die dazu beitragen sollen, die Anpassung von Unternehmen an veränderte Absatzbedingungen der Kohle- und Stahlindustrie zu unterstützen und die Wiederbeschäftigung freigesetzter Arbeitskräfte zu gewährleisten. Die Darlehen werden in aller Regel mit Zinszuschüssen versehen, die in Abhängigkeit von der geschätzten Zahl neugeschaffener Arbeitsplätze festgesetzt werden. Die Nachfrage nach den Darlehen stieg von 304 Mio. ECU im Jahr 1987 auf 585 Mio. ECU im Jahr 1990¹⁰⁹.

Die Darlehensvergabe erfolgt hauptsächlich in Form von Globaldarlehen an zwischen-geschaltete Institutionen, aber auch in Form direkter Darlehen an die Investitionsträger¹¹⁰. Obgleich es sich bei den EGKS-Darlehen um eine Sektoralförderung handelt, weisen die Beihilfen aufgrund der räumlichen Konzentration der geförderten Industrien durchaus spezifische regionale Effekte auf, insbesondere, nachdem die EGKS im Rahmen der Reform der Strukturfonds auf die dort festgelegten fünf vorrangig zu realisierenden Ziele verpflichtet wurde¹¹¹. So entfielen, wie aus Tabelle D.9 ersichtlich, im Jahr 1990 rund 85% der EGKS-Darlehen auf Ziel 1- und Ziel 2-Regionen, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung der von der rückläufigen industriellen Entwicklung betroffenen Ziel Nr. 2-Regionen lag.

¹⁰⁷ Vgl. *Klodt* u.a. (1992), S. 66.

¹⁰⁸ Die nach Art. 55 EGKSV mögliche Förderung technischer und wirtschaftlicher Forschung im Kohle- und Stahlsektor ist in diesem Zusammenhang nicht von Interesse.

¹⁰⁹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 107.

¹¹⁰ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 107.

¹¹¹ Vgl. Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

Tabelle D.9: EGKS-Darlehen - 1990 (in Mio. ECU)

| Mitgliedstaaten | Darlehen gemäß Art. 54 EGKSV | | | Darlehen gemäß Art. 56 EGKSV ¹ | | | EGKS-Darlehen insgesamt | | |
|-----------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------|---|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | insg. | davon in Ziel 1-Regionen | davon in Ziel 2-Regionen | insg. | davon in Ziel 1-Regionen | davon in Ziel 2-Regionen | insg. | davon in Ziel 1-Regionen | davon in Ziel 2-Regionen |
| B | — | — | — | 15,8 | — | 15,8 | — | — | 15,8 |
| DK | 6,1 | — | — | — | — | — | 6,1 | — | — |
| D | 3,0 | — | 3,0 | 186,3 | — | 136,3 | 189,3 | — | 139,3 |
| E | 114,9 | 68,9 | 45,9 | 12,6 | 2,1 | 10,5 | 127,5 | 71,0 | 56,4 |
| F | 107,9 | — | 82,7 | 40,6 | — | 31,1 | 148,5 | — | 113,8 |
| I | 76,2 | — | 71,7 | 55,0 | — | 47,8 | 131,2 | — | 119,5 |
| L | — | — | — | 2,4 | — | — | 2,4 | — | — |
| NL | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| P | 67,3 | 67,3 | — | — | — | — | 67,3 | 67,3 | — |
| UK | 22,9 | — | 22,9 | 272,6 | — | 228,2 | 295,5 | — | 251,1 |
| Insgesamt | 398,3 | 136,2 | 226,2 | 585,4 | 2,1 | 496,7 | 983,7 | 138,3 | 695,9 |

¹ Auf die Untergliederung in globale und direkte Darlehen wurde verzichtet.

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 135 und eigene Berechnungen.

d. Die Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank (EIB)

Die Europäische Investitionsbank wurde nach den Bestimmungen der Art. 3 j) und Art. 129 EWGV als finanziell und organisatorisch unabhängige Anstalt öffentlichen Rechts errichtet, deren Mittel nicht in den Gemeinschaftshaushalt einfließen. Die Grundsätze der Geschäftstätigkeit sowie die Bestimmungen über die Organe sind in der Satzung der EIB geregelt, die dem EWG-Vertrag als Protokoll beigefügt wurde¹¹². Eine Kontrolle der Aktivitäten der EIB erfolgt durch die Mitgliedstaaten¹¹³, die das Kapital der Bank in unterschiedlicher Höhe gezeichnet haben¹¹⁴.

Nach dem Wortlaut des Vertrages wurde es der Bank zur Aufgabe gesetzt, durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften "... zu einer ausgewogenen und reibungslosen

¹¹² Nach Art. 239 EWGV stellt die Satzung der EIB einen Bestandteil des Vertrags dar.

¹¹³ Vgl. Art. 129 EWGV und Art. 3 der Satzung der EIB.

¹¹⁴ Vgl. Art. 4 der Satzung der EIB.

Entwicklung des Gemeinsamen Marktes beizutragen ..."¹¹⁵ und ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks die Finanzierung folgender Vorhaben zu erleichtern:

- "a) Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete;
- b) Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der schrittweisen Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können;
- c) Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können"¹¹⁶.

Zur Finanzierung der ihr zugewiesenen Ausgaben ist die Bank ermächtigt, Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten aufzunehmen¹¹⁷. Dabei handelt es sich um alle üblichen Formen von Finanzmitteln, d.h. private und öffentliche Anleihen, Darlehen von Banken und anderen Kapitalsammelstellen¹¹⁸. Eine Darlehensaufnahme zu anderen Zwecken, beispielsweise zur Ausnutzung von Zinsunterschieden, ist der Bank untersagt¹¹⁹. Obgleich die EIB gemäß Art. 19 und 20 ihrer Satzung nur bankmäßige Geschäfte tätigen darf, werden Kreditnehmer dennoch gegenüber einer Finanzierung über den Kapitalmarkt in verschiedener Hinsicht begünstigt¹²⁰. Da der Zinssatz der vergebenen Darlehen dem der von der Bank auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Anleihen entspricht, besteht für die Kreditnehmer zum einen die Möglichkeit, in den Genuß der aufgrund der Bonität der EIB besseren Konditionen zu kommen und Fremdkapital zu günstigeren Bedingungen als auf dem heimischen Kapitalmarkt zu beschaffen¹²¹. Zum zweiten gehen von der EIB-Darlehensvergabe insofern Förderwirkungen aus, als sie insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt erleichtert oder u.U. überhaupt erst ermöglicht¹²². Wie Tabelle D.10 zeigt, stand die Förderung der Regionalentwicklung nach Art. 130 a) EWGV in den letzten Jahren im Mittelpunkt der Aktivitäten der EIB.

¹¹⁵ Art. 130 EWGV.

¹¹⁶ Art. 130 EWGV.

¹¹⁷ Vgl. Art. 22 der Satzung.

¹¹⁸ Vgl. *Müller-Borle* (1991a), Rn. 38 bzw. ders. (1991b), Rn. 1.

¹¹⁹ Vgl. *Müller-Borle* (1991b), Rn. 1.

¹²⁰ Vgl. zum Subventionscharakter öffentlicher Kredithilfen *Mendler* (1992), S. 8 ff.

¹²¹ Vgl. *Schäfers, Starbatty* (1990), S. 6.

¹²² Da die EIB nur Darlehen mit einem Mindestumfang von fünf Mio. ECU vergibt, eröffnet die Vergabe von Globaldarlehen an zwischengeschaltete Institutionen diesen die Möglichkeit, in Abstimmung mit der EIB eine größere Zahl von Teilkrediten zur Förderung kleiner und mittlerer Vorhaben zu vergeben. Vgl. *Waniek* (1992), S. 89 f.

Tabelle D.10: Die Aufteilung der EIB-Darlehen nach Zielen und Standorten der Vorhaben 1986 - 1990 (in Mill. ECU)

| Mitgliedstaaten | Regionalentwicklung | Infrastruktur von gemeinsamem Interesse | Umweltschutz und Lebensrahmen | Energiepolitische Ziele | Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und europäische Integration | Kleine und mittlere Unternehmen außerhalb der Fördergebiete |
|-----------------|---------------------|---|-------------------------------|-------------------------|--|---|
| B | 154,6 | 6,0 | 10,4 | — | 83,3 | 64,1 |
| D | 1086,7 | 65,1 | 1270,4 | 508,5 | 498,8 | 154,0 |
| DK | 831,1 | 904,3 | 85,3 | 963,5 | 8,2 | 141,9 |
| F | 3389,0 | 1441,0 | 182,2 | 294,0 | 443,7 | 564,4 |
| GR | 1015,5 | 80,2 | 329,8 | 422,9 | — | 7,2 |
| IRL | 945,9 | 280,2 | 93,4 | 130,5 | 3,4 | — |
| I | 10492,6 | 1334,3 | 2625,0 | 4051,5 | 1936,1 | 1147,5 |
| L | 11,8 | 19,8 | — | — | — | — |
| NL | 359,7 | 355,7 | 3,0 | 3,2 | 371,1 | 69,6 |
| P | 2467,4 | 245,3 | 71,9 | 467,7 | 329,0 | 36,3 |
| E | 3347,4 | 2036,3 | 642,9 | 553,7 | 628,1 | 358,4 |
| UK | 2938,4 | 1334,6 | 1758,5 | 1973,5 | 594,1 | 58,0 |
| Insgesamt | 27040,1 | 8102,8 | 7072,8 | 9369,0 | 4895,8 | 2601,4 |

Quelle: Europäische Investitionsbank (1991).

Seit der Einbindung der EIB in die strukturpolitische Konzeption der Gemeinschaft im Rahmen der Reform der Strukturfonds ist die Bank zur Koordinierung ihrer Aktivitäten mit den Fondsinterventionen und zu deren Ausrichtung auf die fünf vorrangigen Ziele verpflichtet¹²³. Von den Gesamtmitteln waren in den Jahren 1989 bis 1993 dafür rund 60% der Haushaltsansätze eingeplant¹²⁴. Wie aus Tabelle D.11 ersichtlich, wird dem Ziel Nr. 1 mit einem Anteil von 63,5% Priorität eingeräumt.

Tabelle D.11: Vorgesehene EIB-Beteiligungen für vorrangige Ziele 1989 bis 1993 (in Mrd. ECU)

| Ziel Nr. | 1 | 2 | 3 und 4 | 5a | 5b | andere ¹ | Gesamt |
|----------|------|------|---------|-----|-----|---------------------|--------|
| Mrd. ECU | 38,3 | 7,2 | 7,4 | 3,4 | 2,8 | 1,2 | 60,3 |
| in v.H. | 63,5 | 11,9 | 12,3 | 5,6 | 4,6 | 2,0 | 100,0 |

¹ Übergangsmaßnahmen und innovatorische Aktionen

Quelle: Europäische Investitionsbank (1990), S. 14.

¹²³ Vgl. Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988a).

¹²⁴ Vgl. Klodt u.a. (1992), S. 65.

Neben der Darlehensvergabe aus eigenen Mitteln wurden der Bank seit 1977 auch verwaltende Funktionen im Hinblick auf Kreditprogramme der Gemeinschaft übertragen, so auch für das "*Neue Gemeinschaftsinstrument für Anleihen und Darlehen (NGI)*". Die Einführung des "Neuen Gemeinschaftsinstruments" auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 16. Oktober 1978 ermächtigt die Kommission zur Aufnahme von Anleihen am Kapitalmarkt mit dem Ziel, die Mittel über die EIB als Darlehen zur Förderung von Investitionsvorhaben einzusetzen, die "... zu einer zunehmenden Konvergenz und Integration der Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten beitragen. Diese Vorhaben müssen den vorrangigen Zielen der Gemeinschaft in den Bereichen Energie, Industrie und Infrastruktur entsprechen, wobei unter anderem der regionalpolitischen Auswirkung dieser Vorhaben sowie der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen"¹²⁵. Das NGI wird seit Beginn der achtziger Jahre vornehmlich zur Finanzierung von produktiven Investitionen bei kleinen und mittleren Unternehmen eingesetzt¹²⁶. Während der Kommission die Untersuchung der Förderungswürdigkeit im Einzelfall obliegt, übernimmt die EIB die bankmäßige Prüfung sowie die Entscheidung über die Darlehensvergabe¹²⁷.

3. Die Kontrolle nationaler Beihilfen als Instrument der EG-Regionalpolitik

Das regionalpolitische Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft ist nicht auf die zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente innerhalb und außerhalb des Gemeinschaftshaushalts beschränkt. Die Kommission setzt zudem das in ihren Kompetenzbereich fallende Instrument der Beihilfenkontrolle zur Verfolgung eigener regionalpolitischer Zielsetzungen ein¹²⁸.

a. Die Ziele und rechtlichen Grundlagen der Beihilfenkontrolle

Die Kontrolle der Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Realisierung des in der Einheitlichen Europäischen Akte festgeschriebenen Konvergenzziels verfügt über keine eigenständige Legitimation im EWG-Vertrag. Vielmehr werden die

¹²⁵ Art. 1 des Ratsbeschlusses (78/870/EWG), *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1978).

¹²⁶ Vgl. *Europäische Investitionsbank* (1990), S. 115.

¹²⁷ Vgl. *Waniek* (1992), S. 92.

¹²⁸ Vgl. *Krieger-Boden* (1987), S. 82.

wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Art. 92 - 94 EWGV dazu herangezogen, Einfluß auf einzelstaatliche Maßnahmen zu nehmen¹²⁹.

Ziel der europäischen Wettbewerbspolitik ist es, gemäß der Vorgabe des Art. 3f) EWGV, einen gemeinsamen Markt zu errichten und zu erhalten, den innergemeinschaftlichen Wettbewerb vor Verfälschungen zu schützen und somit zu einer effizienten Allokation der Ressourcen beizutragen. Einflüsse von privater oder staatlicher Seite, die die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus behindern und einschränken, sollen soweit als möglich verhindert werden. Ziel regionalpolitischer Maßnahmen ist es aber gerade, durch staatliche Eingriffe in den marktlichen Prozeß dessen Ergebnis zu korrigieren. Demzufolge besteht ein ständiger Konflikt zwischen den wettbewerbspolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft und den regionalpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten.

Die Kommission mißt der Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Überwachung nationaler Beihilfen insbesondere im Zusammenhang mit einer fortschreitenden Marktintegration im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zunehmende Bedeutung bei, da die Gefahr gesehen wird, daß Mitgliedstaaten auf die mit dem Abbau von Marktbarrieren verbundene Intensivierung des Wettbewerbs mit einer Ausweitung nationaler Subventionsaktivitäten reagieren werden¹³⁰. Wenn den Mitgliedstaaten gestattet wird, ihre nationale Beihilfenpolitik ausschließlich auf einzelstaatliche Ziele abzustellen, besteht nach Auffassung der Kommission nicht nur die Gefahr einer Konterkarierung gemeinschaftlicher Ziele, sondern auch die Gefahr eines Subventionswettkaufs, der "... zur Wiedererrichtung von Handelshemmnissen zwischen Mitgliedstaaten sowie einer falschen Ressourcenverwendung führt"¹³¹.

Neben der Sicherung eines unverzerrten Wettbewerbs richtet sich die Beihilfepolitik entgegen der Intention der Art. 92 - 94 EWGV zunehmend auf die gemeinschaftliche Konvergenzzielsetzung. So wird die Kommission nach eigenem Bekunden zukünftig verstärkt durch eine restriktive Handhabung ihrer Kontrollbefugnis in bezug auf die reicheren Mitgliedstaaten den Versuch unternehmen, ein Fördergefälle zugunsten der wirtschaftlich schlechter gestellten Regionen aufrechtzuerhalten, um auf diesem Wege den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft zu unterstützen¹³².

¹²⁹ Vgl. Zimmermann (1986), S. 92 ff.

¹³⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989b), S. 1 ff.

¹³¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989b), S. 3.

¹³² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991d), S. 2.

b. Das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen des Art. 92 Abs. 1 EWGV

Art. 92 Abs. 1 EWGV erklärt grundsätzlich wettbewerbsverfälschende Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, sofern der Handel zwischen den Mitgliedstaaten eine Beeinträchtigung erfährt. Die Formulierung verzichtet dabei auf eine Konkretisierung des Begriffs der Beihilfe und der Unvereinbarkeit. Insbesondere der Auslegung des Beihilfenbegriffs kommt große Bedeutung für den Anwendungsbereich des Art. 92 Abs. 1 EWGV zu. Einigkeit besteht darüber, daß der Beihilfenbegriff weit auszulegen ist. Dem Wortlaut eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs folgend, umfaßt der Begriff der Beihilfen neben Subventionen¹³³ auch Maßnahmen, "... welche in verschiedener Form die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und die somit zwar keine Subventionen im engeren Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen"¹³⁴. Auch die Kommission hat sich der extensiven Interpretation des Beihilfenbegriffs angeschlossen. Wie sie im Zusammenhang mit einer Anfrage konkretisierte, fallen darunter Maßnahmen wie "... Zuschüsse, die Befreiung von Steuern und Abgaben, die Befreiung von parafiskalischen Abgaben, Zinszuschüsse, die Übernahme von Bürgschaften zu besonders günstigen Bedingungen, die unentgeltliche oder besonders preiswerte Überlassung von Grundstücken oder Gebäuden, die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, die Übernahme von Verlusten oder jede andere Maßnahme gleicher Wirkung"¹³⁵. Die Tatsache, daß auch jede andere Maßnahme gleicher Wirkung unter den Beihilfenbegriff subsumiert wird, hat den Zweck, eine Umgehung des Beihilfeverbots des Art. 92 Abs. 1 EWGV durch die Mitgliedstaaten zu verhindern. Gleichwohl ist zu beachten, daß sich das Beihilfeverbot nur auf Wirtschaftssubventionen, nicht dagegen auf Zuwendungen an private Haushalte bezieht¹³⁶. Bezüglich der Interpretation des Begriffs der Unvereinbarkeit besteht im neueren Schrifttum weitgehend Einigkeit darüber, daß hier von einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt¹³⁷ auszugehen ist. Kommt die Kommission zur der Ansicht, daß eine staatliche Maßnahme als

¹³³ Unter Subventionen sind in diesem Zusammenhang "... positive Leistungen, also Geld- und Sachleistungen, die Unternehmen gewährt werden", zu verstehen. *Von Wallenberg* (1988), Art. 92, Rn. 3.

¹³⁴ *Europäischer Gerichtshof* (1961), S. 42 f. Obgleich sich dieses Urteil auf Art. 4c EGKSV bezieht, der explizit zwischen Beihilfen und Subventionen differenziert, ist es auch für den Art. 92 EWGV von Bedeutung. Vgl. *von Wallenberg* (1988), Art. 92, Rn. 3.

¹³⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1963), S. 2235.

¹³⁶ Vgl. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 7.

¹³⁷ Vgl. *Püttner, Spannowsky* (1986), S. 142 sowie *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 2 mit der dort nachgewiesenen Literatur.

Beihilfe gemäß Art. 92 Abs. 1 EWGV zu qualifizieren ist, ist sie verpflichtet, zunächst zu überprüfen, ob sich die Beihilfe unter eine der Legalausnahmen des Art. 92 Abs. 2 und Abs. 3 EWGV subsumieren läßt, denen somit "... ein höherer Rang eingeräumt (wird) als der in Absatz 1 enthaltenen Forderung nach unverfälschtem Wettbewerb"¹³⁸.

Wird der Beihilfecharakter einer Maßnahme nach Prüfung durch die Kommission bejaht, ist zu untersuchen, inwieweit die zu einer Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt führenden Kriterien erfüllt sind. So ist Art. 92 Abs. 1 EWGV ausschließlich auf *staatliche oder aus staatlichen Mitteln* gewährte Beihilfen anwendbar. Unter das Beihilfenverbot fallen somit nur über öffentliche Mittel finanzierte Interventionen, während private Leistungen¹³⁹ nicht betroffen sind. Von einer staatlichen Beihilfe ist allerdings bereits immer dann auszugehen, wenn die Entscheidungsautonomie der die Beihilfe gewährenden Einrichtung durch staatliche Einflußmöglichkeiten eingeschränkt ist¹⁴⁰. Weiterhin muß die Finanzierung aus Mitteln eines Mitgliedstaates erfolgen. Nicht unter den Begriff der staatlichen Beihilfe fallen daher Vergünstigungen, die von Institutionen der Europäischen Gemeinschaft gewährt werden¹⁴¹.

Eine weitere Eingrenzung des Anwendungsbereich des Art. 92 Abs. 1 EWGV ergibt sich infolge der Beschränkung des Beihilfeverbots ausschließlich auf regional oder sektoral differenziert durchgeführte Fördermaßnahmen, die nur einem *beschränkten Kreis von begünstigten Unternehmen bzw. Produktionszweigen* zugute kommen. Somit fallen jegliche staatliche Maßnahmen, die nicht selektiv gewährt werden, nicht unter den Grundsatz der Unvereinbarkeit des Art. 92 Abs. 1 EWGV¹⁴². Aus diesem Grund wird allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in wettbewerbsneutraler Weise allen Marktteilnehmern innerhalb eines Mitgliedstaats gewährt werden, der Beihilfe-

¹³⁸ *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 2.

¹³⁹ Als Beispiele für nicht-staatliche Beihilfen sind "... Leistungen aus privat-, verbands- oder kirchenrechtlich organisierten Unterstützungskassen, Spenden, Zuschüsse oder sonstige Leistungen von nicht-staatlichen Unternehmen oder von Selbsthilfeorganisationen ..." anzuführen. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 9.

¹⁴⁰ Vgl. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 10.

¹⁴¹ Vgl. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 11 und *Caspari* (1987), S. 79.

¹⁴² Die Regelung nichtselektiver Maßnahmen fällt vielmehr unter den Anwendungsbereich der Art. 101 und Art. 102 EWGV. Falls infolge allgemeiner Maßnahmen Wettbewerbsverzerrungen erzeugt werden, verbleibt der Kommission lediglich die Möglichkeit, Empfehlungen an die nationale Regierung auszusprechen bzw. von ihrem Vorschlagsrecht beim Rat für den Erlaß geeigneter Richtlinien Gebrauch zu machen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989b), S. 6 f.

charakter abgesprochen¹⁴³. Bezüglich der Anwendung des Beihilfenverbots auf regionalpolitisch motivierte Beihilfen der Mitgliedstaaten ist daher festzuhalten, daß lediglich selektiv gewährte Beihilfen an Unternehmen bzw. Produktionszweige betroffen sind, nicht dagegen allgemeine Maßnahmen, die auf den Ausbau der Infrastruktur gerichtet sind¹⁴⁴, ohne bestimmte Unternehmen zu begünstigen.

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 92 Abs. 1 EWGV ist es weiterhin, daß eine Beihilfe den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Da die Beihilfavorschriften darauf gerichtet sind, Wettbewerbsverzerrungen jeder Form zu vermeiden, ist der Begriff der *Wettbewerbsverfälschung* extensiv auszulegen¹⁴⁵. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt dann vor, wenn die Maßnahme in ein tatsächlich bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreift¹⁴⁶. Entgegen der früher geübten Praxis werden staatliche Beihilfen seit der Entscheidung des EuGH vom Oktober 1987¹⁴⁷ nicht mehr automatisch als wettbewerbsverfälschend klassifiziert. Vielmehr muß geprüft werden, inwieweit die Beihilfe für den Begünstigten einen "spürbaren" Vorteil darstellt.

Um den Geltungsbereich der gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle gegenüber nationalem Recht abzugrenzen, kann ein Verbot einzelstaatlicher Beihilfen auf der Grundlage des Art. 92 Abs. 1 EWGV schließlich nur dann ausgesprochen werden, wenn von der Maßnahme eine *Beeinträchtigung des Handels* zwischen den Mitgliedstaaten ausgeht, d.h. wenn die Einfuhr künstlich erschwert bzw. die Ausfuhr künstlich erleichtert wird¹⁴⁸. Das grundsätzliche Verbot nationaler Beihilfen erstreckt sich demnach nicht auf Begünstigungen, die sich lediglich auf den innerstaatlichen Handel auswirken können¹⁴⁹.

c. Die Anwendung der Ausnahmetatbestände des Art. 92 Abs. 2 und Abs. 3 EWGV auf Regionalbeihilfen

Unabhängig von der Möglichkeit einer Wettbewerbsverfälschung ist der Grundsatz der Unvereinbarkeit für bestimmte Arten von Beihilfen nach Art. 92 Abs. 2 und Abs. 3

¹⁴³ Unter die sog. allgemeinen Maßnahmen fallen z.B. nationale Steuersysteme. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989b), S. 8.

¹⁴⁴ Vgl. *Püttner, Spannowsky* (1986), S. 160.

¹⁴⁵ Vgl. *von Wallenberg* (1988), Art. 92, Rn. 24.

¹⁴⁶ *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 17.

¹⁴⁷ Vgl. *Europäischer Gerichtshof* (1987), S. 4041, Rn. 18

¹⁴⁸ Vgl. *von Wallenberg* (1988), Art. 92, Rn. 28.

¹⁴⁹ Vgl. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 22.

EWGV eingeschränkt anzuwenden. Die obligatorischen Ausnahmetatbestände¹⁵⁰ sind in Art. 92 Abs. 2 EWGV abschließend aufgeführt. So werden die Maßnahmen der Zonenrandförderung zum Ausgleich der durch die deutsche Teilung entstandenen Nachteile grundsätzlich als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet¹⁵¹. Gleiches gilt für unter sozialen Aspekten gewährte Verbraucherbeihilfen sowie Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die auf Naturkatastrophen zurückzuführen sind. Zwar erfüllen auch diese Beihilfen die Tatbestandsmerkmale des Art. 92 Abs. 1 EWGV, werden jedoch hingenommen, um existierende Wettbewerbsnachteile der Begünstigten zu kompensieren¹⁵². Die Notifizierungspflicht des Art. 93 bleibt allerdings auch für die Legalausnahmen des Art. 92 Abs. 2 bestehen.

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Regionalbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt sind vielmehr die genehmigungsfähigen Beihilfen des Art. 92 Abs. 3 EWGV von besonderem Interesse, der der Kommission einen Ermessensspielraum bezüglich der Ausübung ihres Beihilfeaufsichtsrechts einräumt. Zwar eröffnet lit. d) dem Rat die Möglichkeit, auch für andere als in lit. a) - c) aufgeführten Fällen Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen. Da der Rat jedoch nur auf Vorschlag der Kommission hin tätig werden kann, obliegt die gesamte gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle der Kommission. Wenn festgestellt wurde, daß eine grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe i.S.d. Art. 92 Abs. 1 vorliegt, die nicht unter die Legalausnahmen des Art. 92 Abs. 2 fällt, muß überprüft werden, ob eine Ermessensausübung nach Abs. 3 in Betracht zu ziehen ist. Aufgrund des Interessenkonflikts zwischen dem Ziel der Erhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs und strukturpolitischen Erwägungen ist die Kommission gehalten, insbesondere drei Kriterien bei der Überprüfung von Beihilfen zu berücksichtigen¹⁵³. So muß die fragliche Beihilfe zunächst dazu geeignet sein, eines der in Abs. 3 genannten Ziele zu verwirklichen. Weiterhin muß sich die Gewährung der Beihilfe als notwendig erweisen, um die angestrebte Entwicklung herbeizuführen. Die Notwendigkeit wird dann als gegeben erachtet, wenn die geförderte Maßnahme ohne die Beihilfe gar nicht vorgenommen werden würde oder ihre Durchführung mit Nebenwirkungen verbunden wäre, die dem gemeinsamen Interesse entgegenlaufen würden. Schließlich muß die konkrete Ausgestaltung

¹⁵⁰ Vgl. *Püttner, Spannowsky* (1986), S. 175.

¹⁵¹ Aufgrund der deutschen Vereinigung ist mit der Aufhebung dieser Regelung zu rechnen.

¹⁵² Vgl. *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 28.

¹⁵³ Vgl. *Caspari* (1987), S. 81.

der Beihilfe in einem angemessenen Verhältnis zum Zielbeitrag stehen und soll das zur Zielerreichung unbedingt erforderliche Maß nicht überschreiten¹⁵⁴.

Die Möglichkeit, regionale Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu betrachten, eröffnet sich über lit. a) und lit. c) des Art. 92 Abs. 3 EWGV. Art. 92 Abs. 3a) wurde in der Vergangenheit nur in geringem Umfang zur Beurteilung nationaler Regionalbeihilfen herangezogen. Infolge der Ausweitung regionaler Disparitäten im Zuge der Süderweiterung der Gemeinschaft kommt den Beihilfen zur Förderung rückständiger Regionen jedoch verstärkt Bedeutung zu¹⁵⁵.

Gemäß Art. 92 Abs. 3a) können "Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht", als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden. Bei den Regionen, auf die Abs. 3a) anwendbar ist, handelt es sich gemäß einer Entscheidung der Kommission um Gebiete der Ebene NUTS III, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, gemessen in Kaufkraftstandards¹⁵⁶, 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts nicht überschreitet. Um als Region i.S.d. Art. 92 Abs. 3a) eingestuft zu werden, genügt es bereits, wenn die Mehrzahl der in einem NUTS II-Gebiet liegenden Regionen der Ebene III den Schwellenwert nicht überschreiten. Die Förderung kann somit auch auf Regionen ausgedehnt werden, die zwar den Schwellenwert nicht einhalten, aber in ansonsten unterentwickelten Gebieten liegen, während im umgekehrten Fall eine rückständige Region, deren umliegende Regionen über dem Schwellenwert liegen, nicht nach Art. 92 Abs. 3a) eingestuft werden kann. Bezüglich der Festlegung der regional zulässigen Beihilfeintensitäten wurde der Kommission ein Ermessensspielraum eingeräumt, um ihr die Möglichkeit zu geben, regionalen Proble-

¹⁵⁴ Vgl. *Caspari* (1987), S. 81.

¹⁵⁵ Vgl. Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 2.

¹⁵⁶ Da für die Gebietseinheiten der Ebene NUTS III der in der Mitteilung der Kommission (88/C212/02) gewählte Indikator, das Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards, nicht verfügbar ist, wird davon ausgegangen, daß auch hier die üblicherweise verwendete Größe, nämlich das Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards, zur Anwendung kommen soll (vgl. *Waniek* (1992), S. 116). Dieser Indikator ermittelt sich anhand des Vergleichs der Preise eines einheitlichen Warenkorbs in den Mitgliedstaaten. Die Kommission hat sich zur Ermittlung der relativen Position einer Region innerhalb der Gemeinschaft für die Wahl dieses Indikators entschieden, da sie ihn für geeignet hält, den Unterschieden in den Lebenshaltungskosten zwischen den Regionen Rechnung zu tragen. Vgl. Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 3.

men "... nach Maßgabe der Art, der Intensität oder der Dringlichkeit ..."157 gerecht zu werden.

Im Gegensatz zu lit. a) stellt Art. 92 Abs. 3c) strengere Anforderungen an regionale Beihilfen¹⁵⁸. Danach können "Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete" nur unter der zusätzlichen Bedingung als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden, daß die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert werden, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft¹⁵⁹. Die Anwendung des Art. 92 Abs. 3c) erfordert somit eine Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die geförderten Gebiete bzw. Wirtschaftszweige und der negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs¹⁶⁰.

Bei der Anwendung des Art. 92 Abs. 3c) auf Beihilfen mit regionaler Zielsetzung hat die Kommission ein zweistufiges Prüfverfahren entwickelt, das die soziale und wirtschaftliche Lage einer Region sowohl im nationalen Rahmen als auch im Hinblick auf die Gemeinschaft berücksichtigen soll. Die Abgrenzung der regionalen Gebietseinheiten erfolgt dabei auf Grundlage der Ebene NUTS III, wobei in Ausnahmefällen auch kleinere räumliche Einheiten herangezogen werden können¹⁶¹.

Im ersten, entscheidenden Prüfschritt erfolgt zunächst eine Beurteilung der relativen sozialen und wirtschaftlichen Lage einer Region im nationalen Rahmen anhand von zwei Kriterien, dem Einkommen, ausgedrückt durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner bzw. die Bruttowertschöpfung je Einwohner und der strukturellen Arbeitslosigkeit¹⁶². Für jeden Indikator werden nationale Schwellenwerte festgesetzt, anhand derer die Zulässigkeit regionaler Beihilfen beurteilt wird. Um ein Gebiet für förderungsberechtigt i.S.d. Art. 92 Abs. 3c) zu erklären, muß eine gewisse absolute Mindestabweichung von den nationalen Durchschnittswerten der beiden Indikatoren gegeben sein. Die Kommission sieht die notwendige absolute Mindestabweichung des Entwicklungsstands einer Region vom Entwicklungsstand des Mitgliedstaates dann als gegeben, wenn das Einkommen den Landesdurchschnitt um wenigstens 15% unterschreitet bzw. die strukturelle Arbeitslosigkeit mindestens 10% über dem Landesdurchschnitt liegt.

¹⁵⁷ Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 3.

¹⁵⁸ Vgl. von Wallenberg (1988), Art. 92, Rn. 48

¹⁵⁹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985b), Rn. 202.

¹⁶⁰ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985b), Rn. 202.

¹⁶¹ Vgl. Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 4.

¹⁶² Die strukturelle Arbeitslosigkeit ermittelt sich als durchschnittliche Arbeitslosenquote über einen Zeitraum von fünf Jahren. Vgl. *Klemmer* (1986), S. 112.

Unter der Voraussetzung, daß alle Mitgliedstaaten die gleichen nationalen Durchschnittswerte aufweisen, gelten Regionen somit nur dann als förderungswürdig, wenn der BIP/BWS-Index den Basisschwellenwert von 85 nicht übersteigt bzw. der Index für die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht unter dem Basisschwellenwert von 110 liegt, wobei der Index für den Mitgliedstaat 100 beträgt¹⁶³.

Da in aller Regel aber die nationalen Durchschnittswerte Abweichungen vom Gemeinschaftsdurchschnitt aufweisen, müssen die absoluten regionalen Mindestabweichungen vom nationalen Durchschnitt zu den jeweiligen Gemeinschaftsdurchschnittswerten in Beziehung gesetzt werden. Zu diesem Zweck werden für jeden Mitgliedstaat für das Pro-Kopf-Einkommen bzw. die strukturelle Arbeitslosenquote relative Mindestabweichungen berechnet, die Ausdruck der relativen Position eines Staates innerhalb der Gemeinschaft sind¹⁶⁴. Die relativen Mindestabweichungen erhält man, indem man die absoluten Mindestabweichungen der beiden Indikatoren durch die jeweiligen relativen nationalen Durchschnittswerte dividiert. Die letzteren ermitteln sich für die beiden Indikatoren durch Division des nationalen Durchschnittswerts durch den EG-Durchschnittswert. Die nationalen Schwellenwerte (NSW), die die relative Situation einer Region innerhalb der Gemeinschaft einbeziehen, errechnen sich als arithmetisches Mittel aus absoluter und relativer Mindestabweichung¹⁶⁵. Die nationalen Schwellenwerte in bezug auf das Pro-Kopf-BIP bzw. die Arbeitslosenquote ermitteln sich somit als:¹⁶⁶

$$(D-III.1) \quad NSW_{BIP} = \frac{85(1 + 100/x_i)}{2}$$

und

¹⁶³ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 113 und Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 5.

¹⁶⁴ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 113 f.

¹⁶⁵ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 113 und Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 5.

¹⁶⁶ Vgl. *Gräber, Spehl* (1992), S. 56. Die Vorgehensweise soll an folgendem Beispiel erläutert werden: Läge die durchschnittliche Arbeitslosenquote eines Mitgliedstaats bei 9 % und der EG-Durchschnitt bei 15 %, beträgt die relative Arbeitslosenquote des Landes 60 % des EG-Durchschnitts. Die relative Mindestabweichung ergibt sich aus $110(100:60) = 183,33$ %. Der nationale Schwellenwert bezüglich der strukturellen Arbeitslosigkeit errechnet sich als arithmetisches Mittel von absoluter Mindestabweichung (= 110) und relativer Mindestabweichung (183,33), in diesem Fall also 146,67 %. Als förderungswürdig werden nur diejenigen Regionen des Mitgliedstaats erachtet, deren Arbeitslosenquote mindestens 46,67 % über dem nationalen Durchschnitt liegt. Vgl. *Klemmer* (1986), S. 113 f.

$$(D-III.2) \quad NSW_{ALQ} = \frac{110(1+100/y_i)}{2}.$$

wobei x_i bzw. y_i die am EG-Durchschnitt normierten Indikatorwerte für das Pro-Kopf-BIP bzw. die Arbeitslosenquote bezeichnen¹⁶⁷. Je besser die Lage eines Mitgliedstaats im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Gemeinschaft, desto größer müssen somit die Abweichungen innerhalb einer Region vom nationalen Durchschnitt ausfallen, um regionale Beihilfen des Mitgliedstaats für zulässig zu erklären¹⁶⁸.

Im zweiten Prüfschritt wird der Kommission unter Einbeziehung weiterer Informationen ein Ermessensspielraum eingeräumt, die Entscheidungen des ersten Prüfschritts zu revidieren. Um zu einem genaueren Bild der Situation einer Region zu gelangen, können Indikatoren wie die Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, die Produktivität, die Höhe der Investitionen, die demographische Entwicklung, die geographische Lage u.a. einbezogen werden. Als Ergebnis dieses zweiten Prüfschritts können Beihilfen für Regionen, die im ersten Prüfschritt die notwendigen Schwellenwerte nicht erreicht haben, dennoch für zulässig erklärt werden und umgekehrt¹⁶⁹.

Letztendlich ist die Entscheidung über die Vereinbarkeit regionaler Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt, wie oben gezeigt, weitgehend in das Ermessen der Kommission gestellt und basiert auf politischen Entscheidungen. Dementsprechend kann die ursprünglich wettbewerbspolitisch motivierte Beihilfenkontrolle als Instrument zur Verfolgung anderer politischer Zielsetzungen eingesetzt werden.

d. Das Verfahren der Beihilfenaufsicht nach Art. 93 EWGV

Die prozeduralen Beihilferegeln des Art. 93 EWGV bestimmen das Verfahren für die Anwendung der materiellen Beihilfenvorschriften des Art. 92. Für die Ausübung des Beihilfenaufsichtsrechts durch die Kommission sind zwei Verfahrenswege vorgesehen. Mit der in Abs. 1 auferlegten Pflicht zur fortlaufenden Überprüfung *bereits bestehender Beihilfen* soll der Kommission die Möglichkeit eröffnet werden, auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Informationen abzuwägen, ob die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt im Zuge von Änderungen der

¹⁶⁷ Vgl. *Gräber, Spehl* (1992), S. 56, Abb. 3.

¹⁶⁸ *Wenig* (1991), Art. 92, Rn. 91.

¹⁶⁹ Vgl. Mitteilung (88/C212/02), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988), S. 5. In welcher Art und Weise die angeführten Indikatoren in die Entscheidungsfindung einfließen, wurde von seiten der Kommission jedoch nicht offengelegt. Vgl. *Waniek* (1992), S. 119, Fn. 213.

wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in der Gemeinschaft auch zu einem späteren Zeitpunkt noch den Anforderungen des Art. 92 Abs. 2 oder Abs. 3 genügt. Kommt die Kommission bei ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, daß eine Maßnahme mit den Bestimmungen des Vertrags konform geht, so trifft sie eine positive Entscheidung. Hat sie dagegen Bedenken über die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt, leitet sie das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 ein. Nachdem dem betroffenen Mitgliedstaat eine angemessene Frist zur Stellungnahme eingeräumt wurde, trifft die Kommission ihre Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beihilfe¹⁷⁰. Stellt die Kommission die Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt fest, so ordnet sie eine Aufhebung bzw. Umgestaltung der Maßnahme an. Vor der *Einführung neuer Beihilfen* oder der *Umgestaltung bereits bestehender Beihilfen* sind die Mitgliedstaaten zur rechtzeitigen Notifizierung geplanter Maßnahmen bei der Kommission verpflichtet, so daß die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit den Voraussetzungen des Art. 92 in einem Präventivverfahren überprüft werden kann¹⁷¹. Bestehen Zweifel über die Vereinbarkeit, trifft die Kommission gemäß den Verfahrensregeln des Art. 92 Abs. 2 nach einer Anhörung des betreffenden Mitgliedstaats ihre abschließende Entscheidung.

Im Falle negativer Entscheidungen durch die Kommission steht den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Klageerhebung beim EuGH offen. Auf Antrag eines Mitgliedstaats kann der Rat auf der Grundlage der Ausnahmebestimmung des Art. 93 Abs. 2 in Abweichung von negativen Kommissionsentscheidungen die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt erklären.

e. Konsequenzen für den regionalpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten

Da die Abgrenzung von Fördergebieten weniger anhand des Kriteriums der Handelsbeeinträchtigung als anhand regionalökonomischer Indikatoren erfolgt und sich die Kommission bei der Ausübung ihres Beihilfeaufsichtsrechts verstärkt an Gemeinschaftsdurchschnittswerten bei der Festlegung der förderungswürdigen Regionen orientiert, bewirkt dies eine erhebliche Einschränkung des einzelstaatlichen regionalpolitischen Handlungsspielraums insbesondere der wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten¹⁷²,

¹⁷⁰ Vgl. Caspari (1987), S. 77; Düesberg, Walther (1983b), S. 111.

¹⁷¹ Vgl. von Wallenberg (1988), Art. 93, Rn. 46.

¹⁷² So will die Kommission bei zukünftigen Entscheidungen über die Vereinbarkeit von Beihilfen verstärkt darauf achten, "... daß Beihilfen nur dann genehmigt werden können, wenn sie anerkannten Gemeinschaftszielen dienen und die Entwicklung hin zum Binnenmarkt nicht gefährden. Die Kommission hat dabei insbesondere das Ziel des wirtschaftlichen und

da umso eher mit einer Begrenzung der nationalen Fördergebiete gerechnet werden muß, je größer die Abweichung nationaler Durchschnittswerte der zur Bestimmung der Fördergebiete herangezogenen Indikatoren zum Gemeinschaftsdurchschnitt ausfällt. Dieses Problem rückt insbesondere deshalb in den Vordergrund, weil die über die Strukturfonds betriebene gemeinschaftliche Regionalpolitik ebenfalls in erster Linie die im zwischenstaatlichen Vergleich rückständigen Regionen zu begünstigen sucht. Gerade in den wohlhabenden Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit des Abbaus regionaler Disparitäten im nationalen Rahmen somit stark eingeschränkt. Das oben skizzierte Prüfverfahren führt auch dazu, daß jede Erweiterung der Gemeinschaft wie auch jede erfolglose nationale Wirtschaftspolitik zu nicht kalkulierbaren Änderungen der Durchschnittswerte führt¹⁷³. Die daraus resultierende zwangsläufige Neufestsetzung nationaler Schwellenwerte führt zu nicht vorhersehbaren Änderungen im Umfang der nationalen Fördergebiete und wirft für eine längerfristig konzipierte Regionalpolitik Probleme auf. Dies kann wiederum zum Konflikt mit den einzelstaatlichen Zielen der Regionalpolitik führen, die sich beim Ausweis von Fördergebieten an nationalen Gegebenheiten orientiert und auf den Abbau innerstaatlicher regionaler Disparitäten gerichtet ist. Die Verwendung nationaler Durchschnittswerte läßt zudem keine Aussage über regionalpolitische Probleme innerhalb der einzelnen Länder zu. Wenn sämtliche Regionen eines Mitgliedstaates hinsichtlich der Prüfkriterien ein beträchtlich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegendes Niveau aufweisen, so liegt das Problem eines nationalen Entwicklungsrückstandes vor, dessen Beseitigung nicht Gegenstand der Regionalpolitik ist¹⁷⁴, sondern vielmehr gesamtwirtschaftlich orientierter Maßnahmen auf nationaler Ebene bedarf.

Aus der Tatsache, daß die Kommission das Beihilfenaufsichtsrecht der Art. 92 - 94 nicht nur dazu benutzt, wettbewerbspolitische Ziele zu verfolgen, sondern auch gerade in wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten als Instrument zum Abbau von Disparitäten im Rahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik einsetzt, ergeben sich Ansatzpunkte

sozialen Zusammenhalts im Auge, das Beihilfen zur Förderung von Randregionen und ärmeren Regionen der Gemeinschaft rechtfertigen kann". *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991d), S. 144.

¹⁷³ In Fortführung des Zahlenbeispiels aus Fußnote 166 ergibt sich bei einer Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in der EG auf 16% ein nationaler Schwellenwert von 152,7 %. Die nationale Fördergebietsschulisse beschränkt sich nun auf Regionen, deren Arbeitslosenquote mindestens 52,7 % über dem nationalen Durchschnitt liegt. Entsprechend führt eine Erhöhung der nationalen durchschnittlichen Arbeitslosenquote auf 10 % zu einer Senkung des Schwellenwerts auf 137,5 %.

¹⁷⁴ Vgl. *Klemmer* (1986), S. 117.

für eine kritische Beurteilung der Beihilfenpolitik der EG aus ordnungsrechtlicher Sicht. Eine konsequente Handhabung des Beihilfenaufsichtsrechts durch die Kommission ist unter ökonomischen Gesichtspunkten grundsätzlich positiv zu beurteilen, da eine auf die Sicherung eines verzerrungsfreien Wettbewerbs gerichtete Beihilfenaufsicht dazu beitragen kann, daß die positiven Effekte, die aus dem Abbau von Hemmnissen des Güter-, Dienstleistungs- und Faktorverkehrs erwartet werden, nicht durch die Gewährung selektiv begünstigender staatlicher Beihilfen konterkariert werden. Die Kontrolle nationaler Regionalbeihilfen zur Aufrechterhaltung eines freien und ungehinderten Wettbewerbs stellt in diesem Zusammenhang ein gemeinschaftliches öffentliches Gut dar und ist daher zu Recht der Europäischen Gemeinschaft als zentraler Ebene zugeordnet¹⁷⁵. Voraussetzung einer effizienzsteigernden Wirkung der Beihilfenkontrolle ist jedoch, daß der Einsatz auf das Ziel der Sicherung des Wettbewerbs beschränkt bleibt und nicht anderen, politisch begründeten Zielen, untergeordnet wird¹⁷⁶. Dies ist jedoch bei der von der Kommission derzeit praktizierten Beihilfenaufsicht der Fall, die das Instrument der Beihilfenkontrolle nach eigenem Bekunden verstärkt zur Erreichung regionaler Umverteilungszielsetzungen einsetzen will¹⁷⁷. Eine diskretionäre Handhabung der Beihilfenaufsicht zur Verfolgung regionalpolitischer Ziele widerspricht jedoch dem Charakter der Wettbewerbspolitik, die vielmehr dauerhafte Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Aktivitäten im privaten Sektor schaffen soll. In letzter Konsequenz bedeutet der Einsatz des Beihilfenkontrollrechts zu regionalpolitischen Zwecken, "... daß es eine eigenständige legitime Aufgabenstellung der nationalen Regionalpolitik nicht mehr geben würde, ihr vielmehr nur eine unterstützende Funktion für eine in Brüssel zentralisierte Gesamtkompetenz der Regionalförderung mit dem Ziel der "Konvergenz" im europäischen Maßstab zugewiesen würde"¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Vgl. *Lammers* (1992), S. 73.

¹⁷⁶ Vgl. *Lammers* (1992), S. 74.

¹⁷⁷ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991d), S. 143 f.

¹⁷⁸ *Stahl* (1983), S. 125.

E. Ökonomische Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen im Europäischen Binnenmarkt

Im folgenden wird untersucht, welche ökonomischen Effekte im Zuge der Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen im europäischen Binnenmarkt zu erwarten sind. Da die gemeinschaftlichen Instrumente der Regionalpolitik neben der Kofinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen insbesondere darauf abzielen, das Investitionsvolumen in den geförderten Regionen zu erhöhen¹, beschränkt sich die zunächst im Rahmen einer partialanalytischen Betrachtung durchgeführte Untersuchung auf die Wirkungen regionaler Fördermaßnahmen zugunsten des Faktors Kapital. Im Anschluß daran wird untersucht, inwiefern sich eine Modifikation der Ergebnisse ergibt, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Marktschranken, die einem freien Faktorverkehr entgegenstehen, abgebaut werden. Um Wirkungen, die sich aus der Interdependenz von Märkten ergeben, einzubeziehen, erfolgt zu diesem Zweck der Übergang auf ein allgemeines Gleichgewichtsmodell.

Die Analyse der ökonomischen Wirkungen der EG-Regionalpolitik soll jedoch nicht auf die Betrachtung des privaten Sektors beschränkt bleiben. Da die Mitgliedstaaten ihrerseits Mittel zur Verfolgung regionalpolitischer Ziele einsetzen, ist davon auszugehen, daß das Ausgabenverhalten der empfangenden Gebietskörperschaften durch die Finanzierungsbeteiligung der Europäischen Gemeinschaft an nationalen regionalpolitischen Maßnahmen nicht unbeeinflußt bleibt. Zwar geht aus den EFRE-Bestimmungen das Ziel einer Lenkung nationaler öffentlicher Ausgaben nicht explizit hervor, jedoch zeigt der Verweis auf die angestrebte Komplementarität nationaler regionalpolitischer Ausgaben und Regionalfondsausgaben, daß die EFRE-Zuweisungen keinesfalls als bloße Ausweitung des budgetären Handlungsspielraums betrachtet werden sollen und demzufolge von einer intendierten Beeinflussung nationaler öffentlicher Haushaltsentscheidungen gesprochen werden kann².

Der Analyse der Wirkungen im privaten Sektor wird daher die Frage vorangestellt, inwieweit die EFRE-Ausgaben tatsächlich eine Lenkungsfunktion bezüglich der natio-

¹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 44.

² So betont die Kommission in ihrem ersten Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds: "Wenn die Verdopplung der finanziellen Ausstattung der Strukturfonds Erfolg zeigen soll, so müssen die Mitgliedstaaten unter anderem den Grundsatz der Gemeinschaftsaktion beachten. Konkret bedeutet dies, daß der höhere Gemeinschaftsbeitrag zumindest mit real gleich hohen öffentlichen Ausgaben des Mitgliedstaates einhergeht, so daß sich das Volumen der Interventionen zu strukturpolitischen Zwecken insgesamt erhöht". *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 6.

nalen Ausgaben für regionalpolitische Zwecke übernehmen und welche Änderungen des nationalen Ausgabenverhaltens bzw. der Ausnutzung eigener Einnahmenquellen³ als Reaktion auf die Finanzierungsbeteiligung von seiten der Gemeinschaft induziert werden können.

I. Wirkungen auf das Ausgabenverhalten der Mitgliedstaaten

Aufgrund des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft liegt es im Zusammenhang mit der Frage nach den Wirkungen der Regionalfondszahlungen auf die Allokationsentscheidungen der Empfängerhaushalte nahe, Aspekte der Theorie des Föderalismus und insbesondere des Finanzausgleichs zwischen Gebietskörperschaften zu übertragen. Zum Zweck dieser Untersuchung können die EG-Institutionen als Zentralregierung einer übergeordneten Gebietskörperschaft betrachtet werden, die Ressourcen von untergeordneten Gebietskörperschaften, nämlich den Mitgliedstaaten, erhält und einen Teil der Mittel über Finanzzuweisungen wieder zurückführt⁴. Die aus dem EFRE finanzierten regionalpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft stellen ihrem Charakter nach i.d.R. gebundene Zuweisungen mit finanzieller Eigenbeteiligung⁵ des Empfängers dar. Da diese Form der Zuweisung einen umfangreichen bürokratischen Aufwand verursacht und zudem die aufwendige Haushaltstechnik der getrennten Mittel erforderlich macht⁶, wird im Zusammenhang mit der Frage nach den Wirkungen auf die Allokationsentscheidungen der öffentlichen Hand auch überprüft, inwieweit die Zweckbindung im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung ungebundenen Finanztransfers überlegen ist.

Ziel der gemeinschaftlichen regionalpolitischen Maßnahmen ist es, daß die Fondsmittel komplementär zu den nationalen Ausgaben für regionalpolitische Zwecke verwendet werden. Die sogenannte "Zusätzlichkeit der Mittel" ist daher ein wesentliches Kriterium bei der Beurteilung der Zielerreichung der gemeinschaftlichen Ausgaben für regionalpolitische Zwecke. Dem Wortlaut des Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr.

³ Vgl. *Bös* (1978), S. 110.

⁴ Vgl. *Wildasin* (1990), S. 70.

⁵ Die Gewährung von Unterstützungszahlungen aus dem Regionalfonds ohne Eigenbeteiligung der Mitgliedstaaten ist nur zur Förderung der von der Kommission initiierten "Maßnahmen der technischen Hilfe" sowie der Förderung von Vorstudien möglich, bei denen eine Kostenübernahme durch die Gemeinschaft in Ausnahmefällen bis zu 100% betragen kann. Vgl. dazu Gliederungsabschnitt D.III.1.d.

⁶ Vgl. *Bock* (1985), S. 5 f.

4253/88⁷ folgend, sollen die Kommission und die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, daß "... sich die vorgesehene Aufstockung der Fondsmittel ... tatsächlich auf die Wirtschaft der betroffenen Regionen auswirkt und mindestens zu einer entsprechenden Zunahme der gesamten öffentlichen (gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen) oder gleichwertigen Interventionen zu strukturpolitischen Zwecken in dem betreffenden Mitgliedstaat führt ..."8. Das Prinzip der Zusätzlichkeit verpflichtet nach den Vorstellungen der Kommission somit "... die Mitgliedstaaten, die Transferzahlungen aus den Strukturfonds zur Verfolgung der Reformziele erhalten, .. ihre eigenen finanziellen Anstrengungen zur Verfolgung dieser Ziele nicht zu verringern"9. Da die regionalpolitischen Ausgaben der Gemeinschaft vom einzelstaatlichen Mitteleinsatz abhängig sind, ist die Zusätzlichkeit der Regionalfondsmittel zwar formal sichergestellt, Aussagen über die effektive Zusätzlichkeit sind indes nicht möglich. Selbst wenn die Aufrechterhaltung der nationalen Haushaltsansätze für regionalpolitische Zwecke formal gewährleistet ist, so muß davon ausgegangen werden, daß die Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld die Zuweisung der gemeinschaftlichen Fördermittel antizipieren und bei der Budgetaufstellung berücksichtigen, zumal die Festlegung der nationalen Richtanteile für 85 % der auf die Ziele Nr. 1, 2 und 5b entfallenden Verpflichtungsermächtigungen eine grobe Abschätzung der von der Europäischen Gemeinschaft zu erwartenden Finanzierungsbeteiligung ermöglicht. Eine effektive Möglichkeit der Kontrolle bleibt der Kommission aufgrund der Informationsprobleme jedoch verwehrt¹⁰.

Bezüglich der Reaktion des Empfängerhaushalts sind grundsätzlich drei Varianten denkbar¹¹. Zunächst besteht die Möglichkeit, daß die Ausgaben für regionalpolitische Zwecke R stärker ansteigen, als es dem Betrag der Zuweisung Z entspricht ($dR/dZ > 1$). In diesem Fall werden durch die Unterstützung der übergeordneten Gebietskörperschaft zusätzliche eigene Ausgaben des Empfängerhaushalts für regionale Fördermaßnahmen induziert, die über eine Erhöhung der Abgaben bzw. eine Einschränkung der Ausgaben für andere öffentliche Leistungen finanziert werden. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, daß die Ausgaben für R um einen geringeren Betrag als die Zuweisung ansteigen ($dR/dZ < 1$). In diesem Fall profitiert die Gesamtheit der Steuerzahler von der Senkung der Steuern und der damit einhergehenden Erhöhung des für den pri-

7 *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

8 Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988b).

9 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 24.

10 So wurde im Jahr 1990 eine Überprüfung der Zusätzlichkeit durch die Kommission vorgenommen, die jedoch auf Angaben der Mitgliedstaaten basierte. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a), S. 25.

11 Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Smekal* (1980), S. 177.

vaten Konsum verfügbaren Einkommens bzw. der Ausdehnung der Ausgaben für sonstige öffentliche Leistungen, so daß die Regionalfondsmittel lediglich eine Rückerstattung eigener Ausgaben darstellen. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, daß die Reaktionen beim Empfänger auf eine Erhöhung der Ausgaben um den Transferbetrag ($dR/dZ = 1$) beschränkt sind, was der erwünschten Komplementarität der EFRE-Zahlungen gleichkommt. Die Überprüfung der quantitativen Zusätzlichkeit der Gemeinschaftsmittel stellt jedoch, wie die Kommission selbst einräumt, ein schwerlich zu lösendes Problem dar¹². Aus diesem Grunde beschränkt sich die folgende Wirkungsanalyse darauf, die tendenziellen Wirkungen der Fondszuschüsse auf das Verhalten der empfangenden Gebietskörperschaften zu ermitteln und die Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen die Hoffnung auf eine Ausweitung regionaler Fördermaßnahmen um den Zuweisungsbetrag tatsächlich gerechtfertigt erscheint.

Um die Wirkungen der EFRE-Zuweisungen auf die Allokationsentscheidungen des Empfängerhaushalts abschätzen zu können, müssen Annahmen bezüglich des Verhaltens der begünstigten Gebietskörperschaft getroffen werden¹³. Im folgenden wird zunächst von dem häufig verwendeten Verhaltensmodell ausgegangen, das die Theorie des Konsumentenverhaltens auf lokale Gebietskörperschaften überträgt und unterstellt, daß die Präferenzen der der Gebietskörperschaft zugehörigen Individuen so aggregiert werden können, daß sie durch ein Indifferenzkurvensystem dargestellt werden können. Die Gebietskörperschaft sieht sich einer Budgetbeschränkung gegenüber, die Ausdruck des begrenzten aggregierten Einkommens ist¹⁴. Für den staatlichen Sektor wird zunächst ein am Gemeinwohl orientiertes Verhalten angenommen, d.h. die Interessen der politischen Entscheidungsträger und der Bürokratie und die Interessen der Individuen innerhalb der Gebietskörperschaft sind bezüglich der Verwendung der Zuweisung als kongruent anzusehen¹⁵, so daß die Maximierung der aggregierten Wohlfahrt als Zielfunktion unterstellt werden kann.

Die Annahme des Staates als wohlwollender Alleinherrscher stellt jedoch nicht die einzig denkbare Alternative eines staatlichen Verhaltensmusters dar, sondern muß

¹² Zwar räumt die Kommission "technische Probleme" bei der Überprüfung der Zusätzlichkeit ein, kam aber dennoch auf der Grundlage nicht näher erläuterter Schätzungen im elften EFRE-Jahresbericht zu dem Ergebnis, "... daß insbesondere in Mitgliedstaaten wie Irland, Griechenland, Italien und dem Vereinigten Königreich globale Zusätzlichkeit vorliegt". *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1986), S. 17 und dies. (1992a), S. 25.

¹³ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S. 529.

¹⁴ Vgl. z.B. *Wilde* (1968), S. 340, *Bradford, Oates* (1971), S. 441 und *Wildasin* (1986), S. 37. Vgl. zur Analyse im Rahmen eines Medianwähler-Modells *Bradford, Oates* (1971).

¹⁵ Vgl. *Smekal* (1980), S. 178.

vielmehr als Extremfall angesehen werden. Wenn berücksichtigt wird, daß bei der Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen Bürokratien eine aktive Rolle einnehmen, wird der Hypothese *Niskanens*¹⁶ folgend die Annahme bezüglich des staatlichen Verhaltens im nächsten Abschnitt dahingehend modifiziert werden, daß ein budgetmaximierendes Verhalten der öffentlichen Hand unterstellt wird.

1. Die Reaktion staatlichen Ausgabenverhaltens unter der Zielsetzung der Wohlfahrtsmaximierung

Die Wirkungen der EFRE-Maßnahmen auf das Ausgabenverhalten des Empfängerfiskus werden zunächst unter der Annahme des Ziels der Maximierung des Nutzens der Individuen in der Gebietskörperschaft untersucht, d.h. es wird auch eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter unterstellt¹⁷. Insbesondere wird dabei auch der Frage nachgegangen, welche Unterschiede sich zwischen den zweckgebundenen Zuweisungen aus dem Regionalfonds und ungebundenen Finanztransfers im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung der Erhöhung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke ergeben. Dieser Aspekt ist insofern von Interesse, da die zweckgebundenen Zuweisungen mit Eigenbeteiligung einen wesentlich höheren bürokratischen Aufwand erfordern, als dies bei ungebundenen Finanztransfers an die Fördergebiete der Fall wäre. Auch auf die unübersichtliche und aufwendige Haushaltstechnik der getrennten Mittel könnte im Fall einer Substitution der EFRE-Zuweisungen durch ungebundene Finanzzuweisungen verzichtet werden.

Für die Gebietskörperschaft wird folgende aggregierte Nutzenfunktion unterstellt¹⁸:

$$(E-I.1) \quad U = U(R, V),$$

wobei R = Ausgaben für das öffentliche Gut "Regionalpolitik",
und V = Menge aller anderen öffentlichen und privaten Güter¹⁹.

Wenn die Mengeneinheiten der beiden Güter so definiert werden, daß die Preise gleich eins sind, resultiert im Ausgangsgleichgewicht vor Gewährung der Zuweisung bei gegebenem Einkommen Y als Budgetbeschränkung der Gebietskörperschaft:

$$(E-I.2) \quad R + V = Y$$

¹⁶ Vgl. *Niskanen* (1971).

¹⁷ Vgl. *Wildasin* (1986), S. 37.

¹⁸ Vgl. *Tresch* (1981), S. 631.

¹⁹ Vgl. *Wilde* (1968), S. 341.

und für den Verlauf der Budgetgeraden im Zwei-Güter-Modell, in dem auf der Abszisse die Ausgaben für R, auf der Ordinate dagegen die Menge aller anderen Güter V abgetragen werden²⁰:

$$(E-I.3) \quad V = Y - R$$

Die Entscheidungsträger in der Empfängergebietskörperschaft stehen nun vor der Aufgabe, die nutzenmaximierende Kombination der durch die Zuweisung geförderten Ausgaben für regionalpolitische Zwecke und der Menge aller anderen öffentlichen und privaten Gütern zu bestimmen, wobei sich die Zuweisung aus den Regionalfondsmitteln in einer Modifizierung der Budgetrestriktion niederschlägt²¹. Als Referenzsituation wird zunächst eine nicht zweckgebundene und nicht an eine Finanzierungsbeteiligung des Empfängers geknüpfte Finanzausweisung in der Höhe Z eingeführt, die zu einer Ausweitung des budgetären Handlungsspielraums führt und lediglich einen Einkommenseffekt aufweist. Die Budgetbeschränkung der Gebietskörperschaft verändert sich zu:

$$(E-I.4) \quad R + V = Y + Z$$

bzw.

$$(E-I.5) \quad V = Y + Z - R^{22}$$

Bei der im Zusammenhang mit der EFRE-Mittelvergabe relevanten Form von Zuweisungen, die mit einer Finanzierungsbeteiligung des Empfängerhaushalts verbunden sind, beteiligt sich die übergeordnete Gebietskörperschaft mit dem Anteil α an den Kosten von R:

$$(E-I.6) \quad (1 - \alpha)R + V = Y$$

bzw.

$$(E-I.7) \quad V = Y - (1 - \alpha)R.$$

²⁰ Vgl. *Tresch* (1981), S. 631.

²¹ Es wird im folgenden unterstellt, daß der Empfänger der Zuweisungen auch über die Ausgabenkompetenz bzgl. der Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik verfügt. In einigen Mitgliedstaaten, so z.B. in Deutschland und Italien, verfügt die empfangende Ebene jedoch über keine oder nur über eine gemeinsam mit anderen Trägern der Regionalpolitik ausübende Handlungsbefugnis und kann nur durch Vergabe von Zuweisungen ihrerseits Einfluß auf regionalpolitische Ausgaben untergeordneter Gebietskörperschaften nehmen. Vgl. *Bock* (1985), S. 91 ff.

²² Vgl. *Tresch* (1981), S. 632.

In diesem Fall resultiert eine Drehung der Budgetgeraden, deren Steigung nunmehr auf $(1 - \alpha)$ sinkt. Bei zweckgebundenen Zuweisungen, die an eine Finanzierungsbeteiligung des Empfängerhaushalts geknüpft sind, tritt neben den Einkommenseffekt, d.h. die Ausweitung des finanziellen Handlungsspielraums noch ein Substitutionseffekt, da der relative Preis des geförderten Gutes im Vergleich zu allen anderen Gütern abnimmt. Der bezüglich des geförderten Gutes positiv wirkende Substitutionseffekt führt zu einer stärkeren Erhöhung der Ausgaben für R als im Fall nicht mit Eigenbeteiligung ausgestatteter Zuweisungen²³. Mit dem Auftreten des Substitutionseffekts ist allerdings nur dann zu rechnen, wenn die einem Mitgliedstaat zustehenden EFRE-Mittel nicht vollständig ausgeschöpft werden. Wenn dagegen der einem Mitgliedstaat zustehende Anteil an der Regionalfondsausstattung eine Begrenzung des Zuweisungsbetrags darstellt, sind die Wirkungen der Zuweisung, wie gezeigt werden wird, auf den Einkommenseffekt beschränkt.

Als Referenzsituation wird in Abbildung E.1 zunächst der Fall einer *ungebundenen Finanzzuweisung* dargestellt. Auf der Abszisse sind die Ausgaben für regionalpolitische Aktivitäten R abgetragen, auf der Ordinate die Menge aller anderen (öffentlichen und privaten) Güter V²⁴. Das Ausgangsgleichgewicht E ergibt sich im Tangentialpunkt einer Indifferenzkurve mit der Budgetgeraden AB.

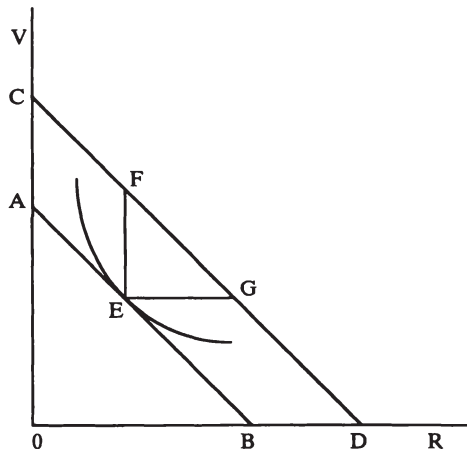


Abbildung E.1

²³ Vgl. Tresch (1981), S. 637.

²⁴ Vgl. Wilde (1968), S. 341.

Die Zuweisung Z der übergeordneten Gebietskörperschaft in Höhe von BD führt zu einer Parallelverschiebung der Budgetgeraden nach CD . Das neue Gleichgewicht liegt im Segment FG , solange keine der beiden Einkommenselastizitäten der Nachfrage einen negativen Wert annimmt, d.h. wenn keines der Güter inferiore Gutseigenschaften aufweist.

Die Ausgaben für beide Güter werden erhöht, wobei $0 < dR/dZ < 1$ und $0 < dV/dZ < 1^{25}$. Je größer das Verhältnis der Einkommenselastizität der Nachfrage nach V im Vergleich zur Einkommenselastizität der Nachfrage nach R , desto eher "versickert" ein Teil der Zuweisung in die Verwendung V . Eine vollständige Komplementarität i.S. einer Erhöhung der Ausgaben für R um den gesamten Zuweisungsbeitrag ist nur dann gewährleistet, wenn die Nachfrage nach allen anderen Gütern eine Einkommenselastizität von null hat und die Ausweitung des budgetären Handlungsspielraums ausschließlich zur Ausdehnung der Ausgaben für regionalpolitischen Maßnahmen verwendet wird. Wenn die Einkommenselastizität der Nachfrage nach V einen negativen Wert annehmen sollte, erfolgt als Reaktion auf die Zuweisung zusätzlich eine partielle Umschichtung eigener Mittel in die Verwendung R bei sinkenden Ausgaben für V . Abgesehen von den angeführten Extremfällen führt eine ungebundene Zuweisung nur unter Inkaufnahme von "Sickerverlusten" zur angestrebten Ausweitung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke. Die ungebundene Zuweisung führt zwar zu einem Nutzenmaximum des Empfängers, erscheint aber als Instrument zur lenkenden Einflußnahme auf Allokationsentscheidungen untergeordneter Gebietskörperschaften wenig geeignet.

Bei der im Zusammenhang mit den EFRE-Mittelzuweisungen entscheidenden Form der *zweckgebundenen Zuweisungen mit Eigenbeteiligung* muß danach differenziert werden, ob der einem Mitgliedstaat zugewiesene Anteil an der EFRE-Mittelausstattung voll ausgeschöpft wird und die Zuweisungen somit lediglich die Budgetbeschränkung tangieren oder ob auch eine Veränderung der relativen Preise zwischen der geförderten Ausgabenkategorie und allen anderen Gütern erfolgt und somit der Substitutionseffekt zum Tragen kommt²⁶.

Zunächst wird der Fall betrachtet, daß die einem Mitgliedstaat zustehenden Mittel nicht voll ausgeschöpft werden. Hier wird neben dem Einkommenseffekt stets auch ein Substitutionseffekt zugunsten des relativ billiger gewordenen Gutes R ausgelöst, so daß eine verzerrende Wirkung auf die Allokationsentscheidung des Empfängers entsteht,

²⁵ Vgl. *Smekal* (1980), S. 180.

²⁶ Vgl. *Gramlich* (1977), S. 225.

der infolge der auftretenden Mehrbelastung immer einen geringeren Nutzenzuwachs realisieren wird als im Fall einer ungebundenen Zuweisung gleicher Höhe²⁷. Bezüglich der intendierten Wirkung einer Ausweitung der regionalpolitisch motivierten Ausgaben des Empfängers ist die zweckgebundene Zuweisung der ungebundenen Form jedoch vorzuziehen. In welchem Umfang die Zuweisung auch zusätzliche Ausgaben für alle anderen Güter und Dienstleistungen stimuliert, hängt von der relativen Stärke des in bezug auf V negativ wirkenden Substitutionseffekts ab²⁸. Abbildung E.2 stellt unterschiedliche Reaktionen auf zweckgebundene Zuweisungen mit Eigenbeteiligung dar.

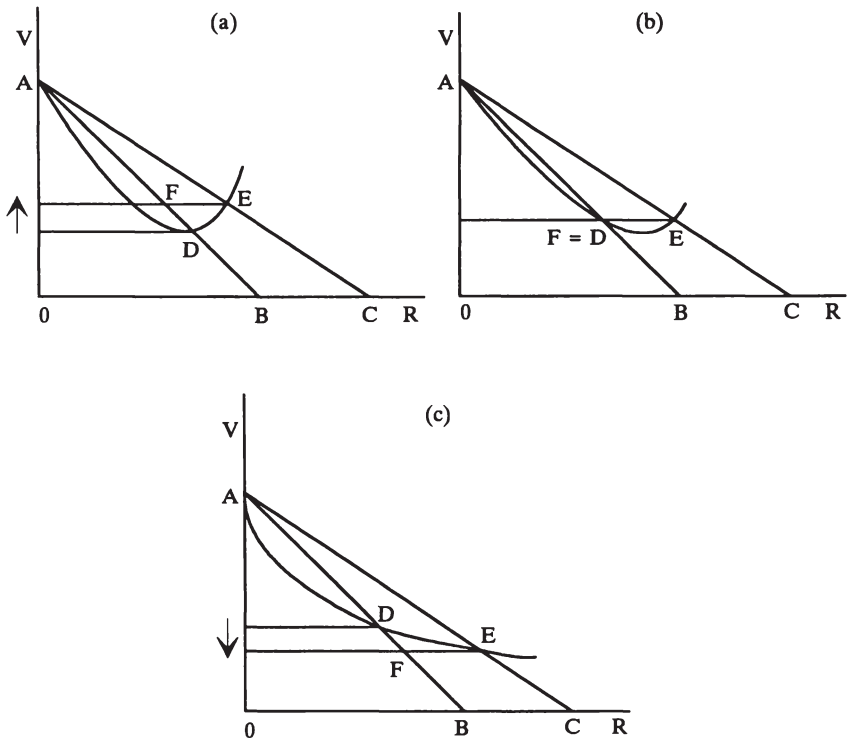


Abbildung E.2

²⁷ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S.

²⁸ Vgl. *Wilde* (1971), S. 144.

Ausgehend von der Budgetgeraden AB und der Gütermengenkombination D dreht sich die Budgetgerade nach AC, wobei die Zuweisung der Strecke EF entspricht. In Abbildung (a) liegt das Ausgangsgleichgewicht D bei einer Preiselastizität der Nachfrage nach R kleiner eins im steigenden Abschnitt der Preis-Konsum-Kurve. Da $(dR/dZ) < 1$, versickert ein Teil der Zuweisung in einer Erhöhung der Ausgaben für andere Zwecke, deren Einkommenselastizität so hoch ist, daß der bezüglich der nicht geförderten Verwendung positiv wirkende Einkommenseffekt den negativ wirkenden Substitutionseffekt überkompensiert.

Ist die Preiselastizität von R gleich eins, so liegt das neue Gleichgewicht in Punkt E und es gilt $(dR/dZ) = 1$ (Abbildung (b)), d.h. die Ausgaben für R werden genau um den Zuweisungsbetrag erhöht. Befindet sich das Ursprungsgleichgewicht im fallenden Teil der Preis-Konsum-Kurve (Abbildung (c)) bei einer Preiselastizität der Nachfrage nach R größer eins, übersteigt die Erhöhung der Ausgaben für R den Zuweisungsbetrag, so daß $(dR/dZ) > 1$ ²⁹. Die Ausgaben für alle anderen Güter nehmen in diesem Fall ab, da der negativ wirkende Substitutionseffekt den positiven Einkommenseffekt übersteigt. Je höher der ursprüngliche relative Preis von R, d.h. je elastischer die Nachfrage auf Preisänderungen reagiert, desto eher ist mit einer Erhöhung der Ausgaben für R über den Zuweisungsbetrag hinaus zu rechnen. Je unelastischer die Nachfrage nach R auf Preissenkungen reagiert, desto größer ist dagegen der auf andere Verwendungen entfallende Anteil der Zuweisung, womit deren Zweck zumindest partiell verfehlt wird.

Eine weitere Einschränkung der Wirksamkeit der EFRE-Zuweisungen im Hinblick auf das Ziel der Erhöhung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke kann sich auch daraus ergeben, daß eine eindeutige Abgrenzung des Verwendungszwecks nicht möglich ist³⁰. Da ungebundene Zuweisungen beim Empfänger stets einen höheren Nutzen Gewinn entstehen lassen als zweckgebundene Zuweisungen, kann für lokale Entscheidungsträger unter dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung ein Anreiz bestehen, den ursprünglichen Zweck der Zuweisung zu umgehen. So kann beispielsweise der Versuch unternommen werden, nicht geförderte Ausgabenkategorien als regionalpolitische Aktivitäten zu deklarieren und auf diese Art und Weise kofinanzierungsfähig zu machen³¹. Je eher dies gelingt, desto mehr werden die Ziele der Finanzierungsbeitragung

²⁹ Vgl. Gramlich (1977), S. 223.

³⁰ Vgl. McGuire (1979), S. 36.

³¹ Vgl. McGuire (1979), S. 35 ff.

durch die Gemeinschaft konterkariert und die zweckgebundenen Zuweisungen kommen den Wirkungen ungebundener Finanztransfers gleich.

Die denkbaren Reaktionen auf eine zweckgebundene Zuweisung mit Eigenbeteiligung, die *der Höhe nach begrenzt* ist, wird in Abbildung E.3 dargestellt. Der Finanzierungsanteil der übergeordneten Gebietskörperschaft entspricht BD/OD ³², wobei die maximale Höhe der Zuweisung auf BD beschränkt ist. Die neue Budgetgerade ACD weist zwei unterschiedliche Steigungen auf. Bis zum Erreichen des maximalen Zuweisungsbetrags, d.h. im Segment AC ist der relative Preis von R reduziert und die Steigung beträgt $(1 - \alpha)$. Im Abschnitt CD dagegen weist die Budgetgerade die ursprüngliche Steigung auf.

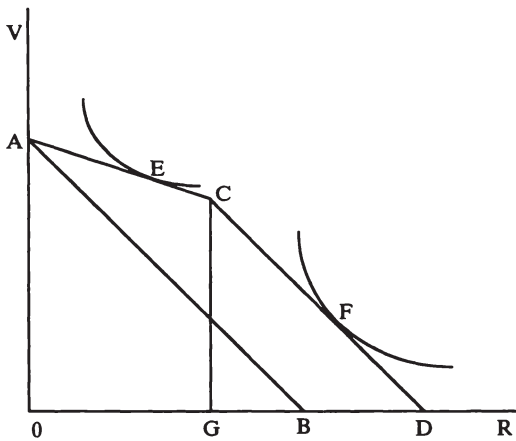


Abbildung E.3

Die Wirkungen von gebundenen Zuweisungen begrenzter Höhe auf die Budgetentscheidungen untergeordneter Gebietskörperschaften sind nun davon abhängig, ob die Zuweisungen lediglich die Budgetbeschränkung betreffen oder ob auch eine Veränderung der relativen Preise zwischen dem geförderten Verwendungszweck und allen anderen Gütern erfolgt und somit der Substitutionseffekt zum Tragen kommt. Dies wird determiniert durch die Preis- und Einkommenselastizitäten der empfangenden Gebietskörperschaft bezüglich des geförderten Guts, durch das Ausmaß der relativen Preisänderung sowie durch die maximale Höhe des Zuweisungsbetrags³³. Das Vermeiden einer Erhöhung der Ausgaben für alle anderen Güter und somit eine vollständige

³² Vgl. Tresch (1981), S. 639.

³³ Vgl. Gramlich (1977), S. 225.

Komplementarität der Zuweisungen ist bei positiver Einkommenselastizität der Nachfrage nach V nur dann möglich, wenn die Preis-Konsum-Kurve die neue Budgetgerade im flacheren Abschnitt, d.h. im Segment AC schneidet (hier im Punkt E).

Nur dann wirkt der bezüglich der nicht geförderten Güter negativ wirkende Substitutionseffekt dem auf eine Steigerung der Ausgaben für die anderen Güter hin wirkenden Einkommenseffekt entgegen. Befindet sich das neue Gleichgewicht in diesem Abschnitt, so gelten die für den unbegrenzten Fall getroffenen Aussagen, wobei, wie gezeigt, die Komplementarität jedoch auch beim Auftreten eines Substitutionseffekts zugunsten von R nicht sichergestellt ist.

Ist der maximale Zuweisungsbetrag BD ausgeschöpft, muß jede weitere Ausgabensteigerung vollständig aus eigenen Mitteln finanziert werden. Im Segment CD nimmt die Budgetgerade somit die ursprüngliche Steigung an und es muß für jede Erhöhung der Ausgaben für R der Ausgangspreis entrichtet werden. Die Wirkungen entsprechen nun denen eines ungebundenen Finanztransfers, da die relativen Preise nicht tangiert werden. Ist das neue Gleichgewicht durch Punkt F bestimmt, gelten wieder die für den Fall der ungebundenen Zuweisung getroffenen Aussagen. Bei positiven Einkommenselastizitäten der Nachfrage werden die Ausgaben für beide Güter erhöht, wobei der auf alle anderen Güter verwendete Anteil der Zuweisung vom Verhältnis der Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach V und R bestimmt wird. Eine vollständige Komplementarität i.S. konstanter eigener Ausgaben für R ist wiederum nur in dem Extremfall gewährleistet, wenn die Nachfrage nach allen anderen Gütern eine Einkommenselastizität von 0 aufweist und die Ausweitung des budgetären Handlungsspielraums ausschließlich zur Ausdehnung der regionalpolitischen Maßnahmen verwendet wird. Aus der Höhe der Ausgaben für R nach Gewährung der Zuweisung läßt sich eine Aussage über deren Wirkung treffen. Wenn die Ausgaben für R nach Erhalt der Zuweisung den Betrag OG übersteigen, verliert die Zweckbindung ihren Sinn, da die Wirkungen denen einer ungebundenen Zuweisung entsprechen. Wird ein Betrag kleiner OG auf R verwendet, so erübrigt sich die Festlegung einer Höchstgrenze der Zuweisung³⁴ und die Wirkungen entsprechen denen einer gebundenen Zuweisung unbegrenzter Höhe.

Die Wirkungen unterschiedlich hoher Maximalbeträge sind in Abbildung E.4 dargestellt. Bei gegebener Preis-Konsum-Kurve (PKK) und Einkommens-Konsum-Kurve (EKK) nimmt die Budgetgerade bei einer Obergrenze von BD den Verlauf ACD. Das neue Gleichgewicht J liegt zwar im Segment AC, in dem der Substitutionseffekt zum

³⁴ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S. 529.

Tragen kommt, dennoch erhöhen sich, ausgehend vom Ursprungsgleichgewicht K, auch die Ausgaben für alle anderen Güter. Wird die Obergrenze auf BF festgesetzt, so wählt die Gebietskörperschaft auf der Budgetgeraden AEF den Eckpunkt E. Da der Substitutionseffekt zugunsten von R hier nicht in vollem Umfang zum Tragen kommt, steigen die Ausgaben für alle anderen Güter stärker als es bei einer unbegrenzten Zuweisung gleicher Höhe der Fall wäre. Ist der Zuweisungsbetrag dagegen auf BH begrenzt, so daß die Budgetgerade den Verlauf AGH nimmt, bewirkt die Festlegung des Maximalbetrags, daß die Zuweisung nur zu einem Einkommenseffekt führt und die Gütermen- genkombination L gewählt wird³⁵, so daß die Zweckbindung bzw. die Eigenbeteiligung ihr Ziel verfehlt.

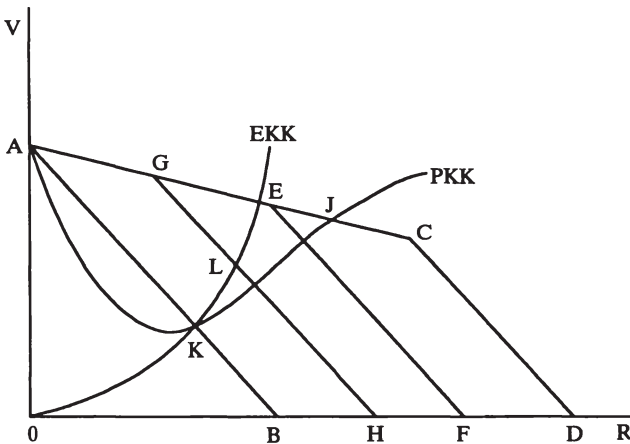


Abbildung E.4

Die Begrenzung der Maximalzuweisung kann die Wirkung einer gebundenen Zuweisung auf die geförderte Ausgabenkategorie erheblich mindern, da sie das Auftreten eines Substitutionseffekts infolge einer Änderung der relativen Preise im Marginalbereich unter Umständen verhindert bzw. dessen Wirkung einschränkt³⁶. Die zweckgebundene Zuweisung begrenzter Höhe entspricht dann den Wirkungen einer unbegrenzten Zuweisung gleicher Ausgestaltung, wenn der Maximalbetrag nicht ausgeschöpft wird und im Marginalbereich die Änderung der relativen Preise wirksam wird. Sie kommt im Gegenzug immer dann einer ungebundenen Finanzausweisung gleich,

³⁵ Vgl. *Wilde* (1971), S. 145 f.

³⁶ Vgl. *Wilde* (1971), S. 145.

wenn der Maximalbetrag so angesetzt wird, daß er eine Begrenzung der Inanspruchnahme darstellt und für marginale Einheiten des geförderten Gutes der ursprüngliche Preis entrichtet werden muß³⁷.

Nachdem in den letzten Jahren die von den Mitgliedstaaten gestellten Förderanträge regelmäßig das den einzelnen Ländern zustehende Mittelvolumen überstiegen haben und die verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen des EFRE nahezu vollständig in Anspruch genommen wurden³⁸, so ist auf der Grundlage dieser Ergebnisse tendenziell davon auszugehen, daß die Aktivitäten des EFRE für die Mitgliedstaaten den Charakter ungebundener Finanzzuweisungen erhalten. Die von der Kommission angestrebte Zusätzlichkeit der Mittel muß somit in Frage gestellt werden, da die Möglichkeit, daß die EFRE-Unterstützungsleistungen lediglich zu einer Ausweitung der nationalen Budgets führen, ohne jedoch nennenswerte Lenkungseffekte zu bewirken, nicht von der Hand zu weisen ist. Wenn eine Begrenzung der Gemeinschaftsausgaben erfolgen soll, so erscheint eine Begrenzung der Förderungshöchstsätze eher geeignet als eine Festlegung der maximalen Zuweisungshöhe³⁹.

2. Die Reaktion des staatlichen Ausgabenverhaltens unter der Budgetmaximierungshypothese

Die bislang unterstellte Zielsetzung einer Maximierung des aggregierten Nutzens der Mitglieder der empfangenden Gebietskörperschaft stellt nicht die einzig denkbare Zielfunktion dar. Aufgrund der Tatsache, daß bei den Allokationsentscheidungen Bürokratien beteiligt sind, die eigene Interessen verfolgen⁴⁰, wird im folgenden auf der Grundlage des Bürokratiemodells von *Niskanen* untersucht, inwieweit sich eine Veränderung der Wirkungen von Zuweisungen ergibt, wenn von einer aktiven Bürokratie, die unter der Zielsetzung der Budgetmaximierung⁴¹ agiert, ausgegangen wird. Die Situa-

³⁷ Vgl. *Gramlich* (1977), S. 224.

³⁸ Vgl. dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991b), S. 22 ff. bzw. dies. (1992a), S. 112.

³⁹ Kritikwürdig erscheinen in diesem Zusammenhang die Maximalfördersätze der Gemeinschaft, die infolge von Kumulationen verschiedener Instrumente "in besonders gerechtfertigten Fällen" eine Höhe bis zu 90 % erreichen können. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 20.

⁴⁰ Vgl. *McGuire* (1973), S. 208 und ders. (1979), S. 32.

⁴¹ Das Ziel der Budgetmaximierung wird zum einen damit begründet, daß die Argumente der Nutzenfunktion eine positive, monoton steigende Funktion der Budgethöhe sind und demzufolge ein Nutzenmaximum dann erreicht wird, wenn das Budget maximiert wird.

tion läßt sich als bilaterales Monopol beschreiben, in dem die Bürokratie als Anbieter einer öffentlichen Leistung und die politischen Entscheidungsträger als Nachfrager auftreten, wobei der Bürokratie aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung über die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung die Position eines Optionsfixierers zugesprochen wird⁴². Die Situation wird in Abbildung E.5 dargestellt, wobei davon ausgegangen wird, daß es sich bei der betrachteten Verwaltungseinheit um ein "Ein-Produkt-Unternehmen" handelt, dem lediglich die Verwaltung der Ausgaben für regionalpolitische Zwecke obliegt, die auf der Abszisse abgetragen werden⁴³. Die marginale Zahlungsbereitschaft der Politiker wird dargestellt durch die Nachfragekurve AR'_{\max} . Die allokativ effiziente Lösung ergibt sich im Schnittpunkt der Grenzkostenkurve BH mit AR'_{\max} bei der Menge R_{\min} . Unter der Zielsetzung der Budgetmaximierung wird der Output jedoch bis R_{\max} ausgedehnt.

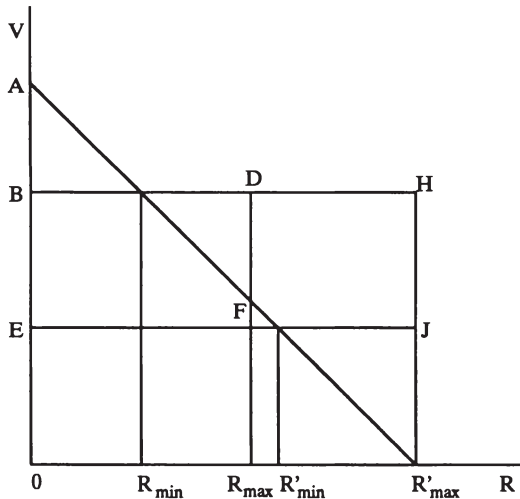


Abbildung E.5

Zum anderen besteht nach ein Zwang zur Budgetmaximierung von Seiten Untergebener, aber auch von Seiten der Politiker, der die Budgetmaximierung zur langfristige einzig mögliche Zielsetzung macht. Vgl. *Niskanen* (1971), S. 38 ff. Vgl. zur Darstellung des Grundmodells mit verschiedenen Erweiterungen auch *Mueller* (1989), S. 254 ff.

⁴² Vgl. zu den grundlegenden Modellannahmen *Niskanen* (1971), S. 24 ff.

⁴³ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Maggadino, Meiners* (1979), S. 467 ff.

Bei dieser Menge entsprechen die Gesamtkosten $0BDR_{\max}$ dem Budget $0AFR_{\max}$ d.h. der Fläche unter der Nachfragekurve. Falls eine partielle Kontrolle der Verwaltung möglich ist⁴⁴, wird die Menge zwischen R_{\min} und R_{\max} liegen. Eine Ausdehnung der Menge über R_{\max} hinaus ist aufgrund der unterstellten Annahme eines Defizitverbots nicht möglich. Die Budgetmaximierung bewirkt, daß die Konsumentenrente abgeschöpft und zur Finanzierung der über das effiziente Niveau hinausgehenden Ausgaben für R verwendet wird⁴⁵, wobei die Bereitstellung der allokativ ineffizienten Menge zu minimalen Kosten erfolgt.

Nach Einführung einer zweckgebundenen Zuweisung mit einem Beteiligungssatz von 50 % erhält die Grenzkostenkurve für die begünstigte Gebietskörperschaft den Verlauf EJ. Der Output wird nun über die allokativ effiziente Menge R'_{\min} bis zur Sättigungsmenge R'_{\max} ausgedehnt. Bei einem Gesamtkostenbetrag von $0BHR'_{\max}$ hat die Gebietskörperschaft nur den Anteil $0EJR'_{\max}$ aus eigenen Einnahmen zu tragen, während die andere Hälfte der Kosten durch die Zuweisung EBHJ gedeckt werden⁴⁶.

Beim Übergang zum Zwei-Güter-Fall stellt sich die Allokationsentscheidung bezüglich der Bereitstellung des öffentlichen Gutes R und allen privaten Gütern Q gemäß Abbildung E.6 dar, wobei Abbildung (a) den unbegrenzten Fall, Abbildung (b) dagegen den Fall einer Begrenzung der Zuweisungshöhe zeigt. Während unter der Zielsetzung der Wohlfahrtsmaximierung die Punkte E und F gewählt werden, kommen unter der Zielsetzung der Budgetmaximierung die Mengenkombinationen G und H zustande. Die Begrenzung der Zuweisung spielt hier keine Rolle, da die budgetmaximierende Bürokratie in beiden Fällen alle Substitutionsmöglichkeiten ausnützen wird. Da die gesamte Konsumentenrente abgeschöpft wird, verbleiben die Individuen auf dem ursprünglichen Nutzenniveau⁴⁷.

⁴⁴ Vgl. dazu *Breton, Wintrobe* (1975), S. 198 ff.

⁴⁵ Vgl. *McGuire* (1973), S. 209.

⁴⁶ Vgl. *Magaddino, Meiners* (1979), S. 469.

⁴⁷ Vgl. *McGuire* (1973), S. 209 f. Wenn allerdings die Finanzierungserfordernisse der Gemeinschaftsausgaben einbezogen werden, ist die Möglichkeit einer Nutzeneinbuße nicht von der Hand zu weisen.

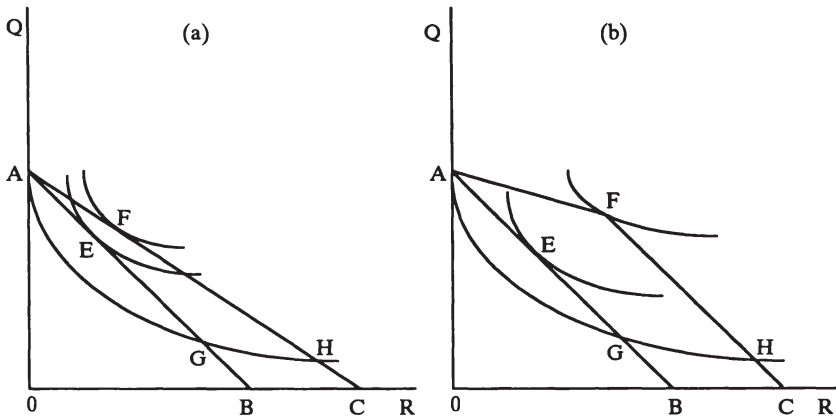


Abbildung E.6

Die Ergebnisse erfahren jedoch bereits bei geringfügiger Änderung der bei Niskanen getroffenen Annahmen eine Modifikation. So gelten die Aussagen in vollem Umfang nur für den Fall, daß die für die Durchführung regionaler Fördermaßnahmen zuständige Verwaltungseinheit als selbständiger Monopolist agieren und ihr Budget unabhängig von den übrigen Ressorts maximieren kann. Wenn realistischerweise davon ausgegangen wird, daß die betrachtete Verwaltungseinheit mehrere öffentliche Leistungen bereitstellt und unter der Zielsetzung einer Gesamtbudgetmaximierung agiert, muß dies nicht zugleich eine Maximierung aller Einzelbudgets bedeuten. Werden mehrere öffentliche Leistungen gemeinsam bereitgestellt, die unterschiedliche Kostenfunktionen aufweisen, so besteht die Möglichkeit einer Umgehung des Defizitverbots mit Hilfe der sogenannten "Quersubventionierung"⁴⁸. Dies bedeutet, daß nicht der Output aller Leistungen separat maximiert wird. Es besteht unter diesen Voraussetzungen vielmehr ein Anreiz für die Verwaltung, das Angebot der Leistung einzuschränken, deren Grenzkosten der Bereitstellung stärker mit dem Output ansteigen und entsprechend das Angebot an Gütern, deren Grenzkosten geringer ansteigen, auszudehnen. Der im ersten Fall erzeugte Nettoüberschuß wird dazu verwendet, die Erhöhung des Outputs der zweiten Leistung zu finanzieren⁴⁹.

⁴⁸ Roppel (1979), S. 125.

⁴⁹ Vgl. Niskanen (1971), S. 106 und S. 111 f. Vgl. auch Roppel (1979), S. 125.

Auch die aus der Budgetmaximierungshypothese abgeleitete Outputmaximierung, die zwar zu allokativen Ineffizienzen, jedoch nicht zu betrieblichen Ineffizienzen führt, muß kritisch beleuchtet werden. So kommen *Migué/Bélanger*⁵⁰ zu dem Ergebnis, daß die Budgets zwar regelmäßig zu hoch sind, dies aber für den Output, gemessen am Pareto-Optimum, nicht zwangsläufig gelten muß, da die Bürokratie auch Nutzen aus nichtproduktiven Ausgaben zieht und bei der Entscheidung über die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen anstelle einer Mengensteigerung auch die Alternative der Kostenerhöhung bei gegebener Menge wählen kann⁵¹. In diesem Fall versickert ein Teil der Zuweisungen nicht in der Verwendung für andere private oder öffentliche Güter wie unter der Zielsetzung der Wohlfahrtsmaximierung, sondern in einer ineffizienten Verwendung der bereitgestellten Mittel für regionalpolitische Zwecke.

Zudem erscheint es unrealistisch, daß untereinander im Wettbewerb stehende Politiker⁵² keinen Versuch unternehmen, eine zumindest partielle Kontrolle des Verwaltungshandelns durch eine Reduzierung des Informationsvorsprungs der Bürokratie durchzusetzen, wenn unterstellt wird, daß der Abbau allokativer und betrieblicher Ineffizienzen mit Stimmenzuwachs honoriert wird. Ein rational handelnder Politiker wird dabei bereit sein, die Kontrolle bürokratischer Aktivitäten soweit auszudehnen, bis die Grenzkosten der Kontrolle dem Grenznutzen in Form von Stimmengewinnen entsprechen⁵³. Allerdings muß im Zusammenhang mit Fördermaßnahmen der Regionalpolitik durchaus keine Interessenantinomie zwischen Bürokraten und Politikern unterstellt werden. Auch wenn Politiker durch Wahlen nicht vollständig auf die Realisierung der Wählerpräferenzen verpflichtet werden können, sondern vielmehr über einen gewissen Spielraum zu Verfolgung eigener Ziele verfügen, so kann doch davon ausgegangen werden, daß ein Teil der fiskalischen Überschüsse an die Wähler ausgeschüttet werden muß⁵⁴. In Anbetracht der Tatsache, daß die Finanzierungsbeteiligung der Europäischen Gemeinschaft für politische Entscheidungsträger den Spielraum zur Verga-

⁵⁰ *Migué, Bélanger* (1974), S. 27 ff.

⁵¹ Vgl. *Blankart* (1991), S. 399.

⁵² In diesem Zusammenhang werden Politiker als Individuen modelliert, die danach streben, ihren Nutzen dadurch zu maximieren, daß sie die zur Wiederwahl erforderliche Stimmenanzahl zu erlangen versuchen. Attraktiv sind aus Sicht politischer Entscheidungsträger daher diejenigen politischen Maßnahmen, die einen Nettostimmengewinn erwarten lassen. Vgl. dazu die Analyse von *Downs* (1957/68).

⁵³ Vgl. *Breton, Wintrobe* (1975), S. 200 sowie *Blankart* (1991), S. 399 f.

⁵⁴ Vgl. zum Verhaltensmuster eines Vergünstigungsstaates *Folkers* (1986b), S. 25.

be von Sondervergünstigungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen erhöht⁵⁵, ist in bezug auf die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsmittel von einer Interessenkoalition von Politikern und Bürokraten auszugehen. Sofern von seiten der Europäischen Gemeinschaft eine finanzielle Unterstützung von Maßnahmen angeboten wird, die die Gewährung individuell zurechenbarer Vorteile bei breiter Streuung der Nachteile ermöglichen, kann daher unterstellt werden, daß die Hilfe in Anspruch genommen wird, auch wenn die Fördersumme einen ineffizient hohen Umfang erreicht⁵⁶. Im Widerspruch zu der Forderung, Subventionen auf nationaler Ebene abzubauen, wird durch die Finanzierungsbeteiligung vielmehr ein Ausbau vorangetrieben⁵⁷.

Im Vergleich zur Annahme der Wohlfahrtsmaximierung ist somit davon auszugehen, daß die gemeinschaftliche Finanzierungsbeteiligung unter der Annahme eines eigennutzorientierten Verhaltens der Bürokratie bzw. der politischen Entscheidungsträger tendenziell zu einem stärkeren Anstieg der Ausgaben für regionale Fördermaßnahmen führt. Somit unterschätzen die auf der Annahme der Wohlfahrtsmaximierung basierenden Ergebnisse das Wachstum der Ausgaben für die kofinanzierte staatliche Leistung⁵⁸. Auch wenn die angestrebte Komplementarität der EG-Ausgaben im Rahmen dieses Modellansatzes eher gewährleistet ist, so ist zu berücksichtigen, daß regelmäßig mit dem Auftreten von Wohlfahrtsverlusten infolge einer allokativ ineffizienten Bereitstellung oder einer nicht kostenminimalen Bereitstellung gerechnet werden muß.

⁵⁵ Vgl. *Kuhn, Eichenberger* (1992), S. 576.

⁵⁶ Als möglicher Beleg für diese Hypothese kann die Entwicklung der nationalen Ausgaben für regionalpolitische Zwecke herangezogen werden. Zwar läßt sich seit Beginn der achtziger Jahre ein realer Rückgang der regionalpolitischen Ausgaben der Mitgliedstaaten verzeichnen. Diese Entwicklung ging jedoch mit einer Änderung der Gewichtung zwischen den Maßnahmen einher. So läßt sich eine Verlagerung von den Ausgaben für automatische Maßnahmen hin zu einem verstärkten Einsatz von diskretionären Maßnahmen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, feststellen (vgl. *Yuill* u.a. (1991), S. 30 und S. 346). Diese Vorgehensweise entspricht nach Auffassung der Kommission "... dem selektiveren Konzept der Regionalpolitik, bei dem Vorhaben und Unternehmen nur noch gefördert werden, wenn ein spezifischer Nutzen (als Zuwachs an Arbeitsplätzen oder Produktionsleistungen) nachgewiesen werden kann". *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 60 f.

⁵⁷ Vgl. *Bohley* (1993), S. 39.

⁵⁸ Vgl. *Magaddino, Meiners* (1979), S. 470.

II. Analyse der ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen im privaten Sektor

Da die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft zur Realisierung ihrer Ziele einer Verbesserung von Einkommenserzielungsmöglichkeiten und einer Erhöhung der Beschäftigung neben der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen insbesondere an der Förderung von Unternehmensinvestitionen ansetzt⁵⁹, beschränkt sich die positive Analyse auf die Wirkungen, die im Gefolge der Durchführung staatlicher Maßnahmen zugunsten des Kapitaleinsatzes im privaten Sektor zu erwarten sind.

1. Anreizwirkungen regionalpolitischer Maßnahmen

Im Rahmen einer positiven Analyse allokativer Konsequenzen staatlicher Maßnahmen kann allgemein zwischen Anreiz- und Wohlfahrtseffekten unterschieden werden. Während der Begriff der Anzeizeffekte auf Mengenreaktionen abhebt, bezieht sich der Begriff der Wohlfahrtseffekte auf resultierende Nutzenänderungen⁶⁰. Gegenstand der folgenden Untersuchung sind zunächst die von den regionalpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft ausgehenden Anreizwirkungen auf die Investitionstätigkeit um aufzuzeigen, inwieweit regionale investitionsfördernde Maßnahmen tatsächlich in der Lage sind, zusätzliche Investitionen zu induzieren. Da die Steigerung der regionalen Investitionen jedoch nur ein Zwischenziel darstellt und die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten im wesentlichen auf die gezielte räumliche Beeinflussung solcher Investitionsvorhaben abzielt, die der Schaffung oder zumindest der Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Fördergebieten dienen⁶¹, werden im Anschluß daran die Wirkungen der Investitionsförderung auf die Arbeitsnachfrage analysiert.

a. Wirkungen auf die private Investitionstätigkeit

Im folgenden wird zunächst im Rahmen eines einfachen neoklassischen Investitionsmodells gezeigt, welche Determinanten das Ausmaß der privaten Investitionstätigkeit bestimmen, wobei zunächst noch von staatlichen Eingriffen in den marktlichen Prozeß abstrahiert wird. Im zweiten Schritt werden dann staatliche Aktivitäten in das Modell einbezogen und es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Einflußgrößen der un-

⁵⁹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 60.

⁶⁰ Vgl. *Mendler* (1992), S. 149.

⁶¹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 44.

ternehmerischen Investitionsentscheidungen von regionalen investitionsfördernden Maßnahmen tangiert werden.

aa. Das neoklassische Investitionsmodell ohne Staat⁶²

Die neoklassische Investitionstheorie⁶³ beruht in ihrer einfachsten Version auf der Annahme eines repräsentativen Ein-Produkt-Unternehmers, der sich sowohl auf dem Güter- als auch auf den Faktormärkten als Mengenanpasser verhält und der eine Maximierung des langfristigen Gewinns anstrebt⁶⁴. Die Analyse vollzieht sich im Rahmen eines partialanalytischen Modellrahmens⁶⁵, d.h. es wird unterstellt, daß von den zusätzlichen Investitionen keinerlei Auswirkungen auf das allgemeine ökonomische Gleichgewicht ausgehen und alle relevanten ökonomischen Größen wie Produktpreise, Faktorpreise sowie die Produktionstechnologie nicht durch die Investitionsentscheidung tangiert werden. Es besteht zudem vollkommene Sicherheit über die Einkommensströme zukünftiger Perioden⁶⁶. Weiterhin wird von der Existenz eines vollkommenen Kapitalmarkts ausgegangen.

Hergestellt werde das Gut X mittels der beiden Produktionsfaktoren Arbeit L und Kapital K . Der im Zeitpunkt t erstellte Output X läßt sich dabei durch folgende substitutionale Produktionsfunktion umschreiben:

$$(E-II.1) \quad X_t = X(L_t, K_t).$$

Die Grenzprodukte der Faktoren werden dabei als positiv, jedoch mit steigender Faktoreinsatzmenge abnehmend unterstellt. Die periodischen Nettoeinnahmen E_t sind definiert durch⁶⁷:

$$(E-II.2) \quad E_t = pX_t(L_t, K_t) - wL_t - qI_t + \Delta A_t - rA_t,$$

mit: E_t : Nettoerlös in der Periode t ,
 K_t : Kapitalstock in t ,

⁶² Vgl. dazu die grundlegenden Beiträge von *Jorgenson* (1963) sowie *Hall, Jorgenson* (1967).

⁶³ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Hall, Jorgenson* (1967), S. 390 ff. und *Sandmo* (1974), S. 288 ff. Die Analyse erfolgt hier auf der Grundlage des diskreten Falls.

⁶⁴ Vgl. *Jorgenson* (1963), S. 248 und *Sandmo* (1974), S. 289.

⁶⁵ Vgl. *Sandmo* (1974), S. 288.

⁶⁶ Vgl. *Boadway* (1979), S. 265.

⁶⁷ Vgl. *Herb* (1988), S. 44.

- L_t : Arbeitseinsatz in t ,
 I_t : Bruttoinvestitionen in t ,
 ΔA_t : Fremdkapitalaufnahme in t ,
 A_t : Fremdkapitalbestand in t ,
 p : Produktpreis,
 w : Lohnsatz,
 q : Kapitalgüterpreis,
 r : Zinssatz.

Investitionen haben im Rahmen dieses Modellansatzes den Zweck, den Kapitalbestand eines Unternehmens an den optimalen Kapitalbestand anzupassen. Dieser ist definiert als derjenige Kapitalbestand, der zu einer Maximierung des Barwertes aller periodischen Differenzen von Erlös und Kosten führt. Die Bruttoinvestitionen I_t einer Periode ergeben sich als Nettoinvestitionen ($K_{t+1} - K_t$) zuzüglich den Ersatzinvestitionen. Diese ermitteln sich als Abschreibungen auf den Kapitalstock mit dem als zeitlich konstant unterstellten Abschreibungssatz δ :

$$(E-II.3) \quad I_t = (K_{t+1} - K_t) + \delta K_t^{68}.$$

Weiterhin wird eine vollständige Fremdfinanzierung des Kapitalstocks unterstellt⁶⁹. Somit geht jede Erhöhung des Gesamtkapitalbestandes einher mit einer Erhöhung des Fremdkapitalbestandes. Die Kreditaufnahme ΔA_t zur Finanzierung der Kapitalstockerhöhung einer Periode läßt sich als

$$(E-II.4) \quad \Delta A_t = A_{t+1} - A_t \\ = q(K_{t+1} - K_t)$$

ausdrücken.

Werden die Gleichungen (E-II.3) und (E-II.4) nach geeigneten Umformungen in Gleichung (E-II.2) eingesetzt, ergibt sich folgende modifizierte Funktion der Nettoerlöse der Periode t :

$$(E-II.5) \quad E_t = p X_t(L_t, K_t) - w L_t - q(r + \delta)K_t.$$

⁶⁸ Vgl. Sandmo (1974), S. 288.

⁶⁹ Der Fremdkapitalbestand entspricht somit dem Kapitalgüterbestand, bewertet in Geldeinheiten, d.h. $A_t = qK_t$. Vgl. Boadway (1979), S. 266.

Unter den unterstellten Annahmen ist die unternehmerische Zielsetzung einer Maximierung des langfristigen Gewinns gleichzusetzen mit einer Maximierung des Barwerts aller zukünftigen Nettoeinnahmen V :

$$(E-II.6) \quad V = \sum_{t=0}^{\infty} (1+r)^{-t} (pX_t(L_t, K_t) - wL_t - q(r+\delta)K_t).$$

Der Gegenwartswert der Nettoeinnahmen wird dann maximiert, wenn die Überschüsse in jeder Periode maximiert werden. Durch partielle Differentiation erhält man folgende Maximierungsbedingungen:

$$(E-II.7) \quad \frac{dE_t}{dK_t} = p \frac{dX_t}{dK_t} - (r+\delta) = 0 \quad \text{für } t = 0, \dots, \infty$$

und

$$(E-II.8) \quad \frac{dE_t}{dL_t} = p \frac{dX_t}{dL_t} - w = 0 \quad \text{für } t = 0, \dots, \infty.$$

Die Maximierung des Barwertes aller zukünftigen Nettoeinnahmen führt bezüglich des optimalen Faktoreinsatzes zu der Bedingung, daß die Nutzungskosten der Faktoren in jeder Periode dem jeweiligen Wertgrenzprodukt entsprechen müssen. So zeigt Gleichung (E-II.8), daß der durch den Einsatz einer zusätzlichen Arbeitseinheit erzeugte Erlöszuwachs dem Lohnsatz entsprechen muß. Durch Umformulierung von Gleichung (E-II.7) erhält man als notwendige Bedingung für die Höhe des optimalen Kapitalbestands:

$$(E-II.9) \quad p \frac{dX_t}{dK_t} = (r+\delta)q = c.$$

Die Kapitalnutzungskosten c , die den optimalen Kapitaleinsatz und somit das Ausmaß der Investitionstätigkeit bestimmen, sind Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes und lassen sich interpretieren als Preis für erhaltene Kapitaleleistungen⁷⁰. Sie entsprechen im Gleichgewicht dem Wertgrenzprodukt des Faktors Kapital und setzen sich zusammen aus den Kosten, die durch Abschreibung der Kapitalgüter entstehen und den Kosten, die für die Verzinsung einer Kapitaleinheit anzusetzen sind⁷¹. Unter der Annah-

⁷⁰ Vgl. Schalk (1988), S. 580.

⁷¹ Vgl. Boadway (1979), S. 267 f.

me abnehmender Grenzproduktivität des Kapitals führt eine Senkung der Kapitaleinsatzkosten zu einer Erhöhung des Kapitaleinsatzes.

Aus Gleichung (E-II.9) läßt sich der Kalkül eines Investors beim Erwerb einer marginalen Kapitalgütereinheit ableiten:

$$\begin{aligned}
 \text{(E-II.10)} \quad q &= \sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{-t} c (1+\delta)^{-t} \\
 &= c \sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{-t} (1+\delta)^{-t} \\
 &= c (r+\delta)^{-1}.
 \end{aligned}$$

Im Gleichgewicht entspricht demzufolge der Kapitalgüterpreis q dem Barwert aller zukünftigen Erträge einer Kapitalgütereinheit, berichtigt um die Abschreibungen⁷².

bb. Die Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen auf die Investitionstätigkeit

Bevor verschiedene Formen investitionsfördernder Maßnahmen in den Ausdruck für die Kapitalnutzungskosten einbezogen werden, wird dieser zunächst um die Einbeziehung steuerrechtlicher Bestimmungen modifiziert. Dazu gehören ein Gewinnsteuersatz u und vom steuerpflichtigen Gewinn absetzbare Beträge, die mit ihrem Barwert in die Gleichung für die Kapitalnutzungskosten eingehen⁷³. Dabei entspricht z dem Gegenwartswert der steuerlich anerkannten Absetzungen für Abnutzung pro Kapitalgütereinheit und y dem Barwert der steuerlich anerkannten Absetzung für Zinsen⁷⁴.

$$\begin{aligned}
 \text{(E-II.11)} \quad q &= \sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{-t} c (1-u)(1+\delta)^{-t} + quz + quy \\
 &= c \frac{(1-u)}{r+\delta} + quz + quy.
 \end{aligned}$$

In der zweiten Zeile von Gleichung (E-II.11) entspricht der erste Ausdruck der rechten Seite dem Barwert der zukünftigen Erträge einer Kapitalgütereinheit nach Besteuerung, während der zweite und dritte Ausdruck den Barwert der Steuerersparnis auf-

⁷² Vgl. *Boadway* (1979), S. 267 f.

⁷³ Vgl. *Herb* (1988), S. 46.

⁷⁴ Vgl. *Boadway* (1979), S. 268.

grund der Abzugsfähigkeit der steuerlich anerkannten Abschreibungen sowie der Absetzung von Zinsen wiedergeben⁷⁵.

Durch Umformulierung von Gleichung (E-II.11) ergibt sich der Ausdruck für die Kapitaleinsatzkosten nach Einführung einer Gewinnsteuer:

$$(E-II.12) \quad c = \frac{(1-uz-uy)}{(1-u)}(r+\delta)q.$$

Anhand dieser modifizierten Form der Kapitaleinsatzkosten lassen sich nun die Wirkungen verschiedener regionalpolitischer Maßnahmen auf die Höhe der regionalen Investitionen untersuchen. Ziel des Einsatzes regionaler Förderinstrumente ist es, die regionalen Kosten für den Einsatz des Faktors Kapital zu reduzieren und die unternehmerische Investitionstätigkeit in den jeweiligen Regionen anzuregen. Bezüglich des grundlegenden Wirkungszusammenhangs treten zwischen den unterschiedlichen regionalen Fördermaßnahmen keine Unterschiede auf: da im Gleichgewicht die Kapitaleinsatzkosten dem Wertgrenzprodukt entsprechen, bedeutet eine Senkung der Kosten durch den Einsatz regionaler Fördermaßnahmen ein geringeres Wertgrenzprodukt und somit einen höheren optimalen Kapitalbestand, zu dessen Erreichung Investitionen induziert werden. Da eine Einbeziehung aller Einzelmaßnahmen der EG-Regionalpolitik bzw. der nationalen Förderpolitiken den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, werden im folgenden die in den Mitgliedstaaten hauptsächlich eingesetzten Formen investitionsfördernder Maßnahmen, nämlich Abschreibungserleichterungen, Investitionszuschüsse und -zulagen sowie Finanzierungserleichterungen betrachtet⁷⁶.

Im Gegensatz zu einer Senkung des Gewinnsteuersatzes u , der undifferenzierte Wirkungen aufweist und nicht nur, wie beabsichtigt, Neuinvestitionen, sondern auch bereits laufende Investitionsprojekte begünstigt, können Umgestaltungen steuerlicher Abschreibungsregeln, die darauf abzielen, den Gegenwartswert der Absetzungen für Kapitalkosten z zu erhöhen, einen Anreiz für zusätzliche Investitionen darstellen. Wie Gleichung (E-II.13) zeigt, reduziert jede Erhöhung des Barwertes der steuerlich anerkannten Abschreibungen die Kapitaleinsatzkosten:

$$(E-II.13) \quad \frac{\partial c}{\partial z} = -u \frac{(r+\delta)}{1-u} q.$$

⁷⁵ Vgl. *Boadway* (1979), S.268 f.

⁷⁶ Vgl. dazu den Überblick über das regionalpolitische Instrumentarium der Mitgliedstaaten in Gliederungsabschnitt D.I.

Der finanzielle Vorteil auf Seiten des begünstigten Unternehmens ist dabei umso höher, je größer der steuerpflichtige Gewinn ausfällt bzw. je höher der Steuersatz ist. Der steuerlastreduzierende Effekt einer Erhöhung der Abschreibungsmöglichkeiten über die ökonomischen Abschreibungen hinaus hat bei konstantem Gewinnsteuersatz zudem den Vorteil, daß Sachinvestitionen gegenüber Finanzanlagen begünstigt werden. Eine Reduzierung des Steuersatzes führt demgegenüber zu einer Erhöhung der Opportunitätskosten von Realinvestitionen und wird daher tendenziell eher zu einer unerwünschten Umschichtung von Sach- in Finanzanlagen führen⁷⁷. Der gemeinsame Nachteil aller steuerlicher Maßnahmen der Regionalförderung besteht darin, daß diese an einer Reduzierung der Steuerschuld ansetzen. Dies setzt wiederum voraus, daß Gewinne vorhanden sind, die zu einer Steuerschuld führen, was gerade bei neuen Projekten in den ersten Jahren unter Umständen nicht gegeben ist⁷⁸.

Da sich die Förderung produktiver Investitionen durch die Gemeinschaft über die Gewährung von Zuschüssen aus den Strukturfonds bzw. die Bereitstellung von (zinsverbilligten) Darlehen über die Aktivitäten der EIB bzw. der EGKS vollzieht⁷⁹, sind die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Investitionstätigkeit von besonderem Interesse. "Erhält ein Investor zur Finanzierung seiner Investitionen für beliebige Investitionsbeträge permanent eine Kredithilfe in Form eines mit $(r-z)$ zu verzinsenden Darlehens oder eines Zinszuschusses, so reduzieren sich die marginalen Finanzierungskosten auf $q(r-z)$ "⁸⁰. Insbesondere die Bereitstellung zinsverbilligter Kredite kommt auch Investoren zugute, denen der Zugang zum Kapitalmarkt erschwert ist und ermöglicht eine gezielte Förderung kleiner oder neu errichteter Unternehmen. Der Vorteil reduziert sich allerdings in dem Maße, wie die Minderung der Absetzungen für Fremdkapitalzinsen zu einer Erhöhung der Steuerschuld führt.

Die teilweise Übernahme der Investitionskosten durch die öffentliche Hand kann zum einen über die Gewährung von steuerfreien Investitionszulagen erfolgen, die den Kapitalgüterpreis q um den Satz g senken. Hier wird ein Teil der Investitionsausgaben von seiten des Staates erstattet und auf diesem Wege der Kapitalgüterpreis gesenkt. Bei der Vergabe der Mittel wird meist der Weg einer Reduzierung der Steuerschuld um die Zulage gewählt.

⁷⁷ Vgl. *Schalk* (1988), S. 585 f.

⁷⁸ Vgl. *Boadway* (1979), S. 270.

⁷⁹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989f), S. 11.

⁸⁰ *Mendler* (1992), S. 157.

Für die Kapitaleinsatzkosten ergibt sich⁸¹:

$$(E-II.14) \quad c = \frac{1 - uz - uy - g}{1 - u} (r + \delta)q.$$

Erfolgt die Förderung in Form eines steuerpflichtigen Investitionszuschusses, so hat der Investor meist die Wahl, den Zuschuß sofort als außerordentlichen Ertrag zu versteuern oder die Bemessungsgrundlage für zukünftige Abschreibungen entsprechend zu mindern. Da sich bei der zweiten Alternative die Möglichkeit eines Zinsgewinns sowie Liquiditätsvorteile ergeben, wird meist die Minderung der Abschreibungsbasis vorgezogen. Bei einem Fördersatz von v ergibt sich für die Kapitaleinsatzkosten:

$$(E-II.15) \quad c = \frac{1 - (1 - v)uz - uy - v}{1 - u} (r + \delta)q.$$

Im Hinblick auf den Vergleich zwischen der Gewährung öffentlicher Darlehen und Investitionszuschüssen können sich dann Unterschiede ergeben, wenn Unsicherheit in das Modell einbezogen wird und Investitionen mit einem Risiko behaftet sind, so daß nicht mehr von einem vollkommenen Kapitalmarkt ausgegangen werden kann⁸². Um die beiden Alternativen vergleichbar zu machen, „.. soll der Investitionszuschuß pro Investitionseinheit dem Gegenwartswert der durchschnittlichen Zinsverbilligung bei öffentlichen Darlehen entsprechen“⁸³. Die Gewährung eines verbilligten Darlehens führt dann zu einer relativ größeren Senkung der Kapitaleinsatzkosten und somit zu einer höheren Investitionstätigkeit, wenn ein Investor bei überdurchschnittlichem Investitionsrisiko bzw. einem entsprechenden Kreditrisiko am Kapitalmarkt einen überdurchschnittlichen Preis zu entrichten hätte. Investoren mit unterdurchschnittlichem Risiko werden dagegen mit dem Investitionszuschuß besser gestellt⁸⁴.

Unterschiede in den Wirkungen der verschiedenen Formen investitionsfördernder Maßnahmen auf die Höhe des optimalen Kapitalbestandes können sich, wie oben gezeigt, auch durch eine abweichende steuerliche Behandlung ergeben⁸⁵. Sofern durch Investitionszulagen die Abschreibungsgrundlage vermindert wird bzw. durch ein zinsverbilligtes Darlehen die steuerlich absetzbaren Finanzierungskosten gesenkt werden,

81 Vgl. *Boadway* (1979), S. 269.

82 Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 150.

83 *Mendler* (1992), S. 234.

84 Vgl. *Aaron* (1972), S. 582.

85 Vgl. *Vanhove, Klaassen* (1987), S. 322. Ein Überblick über die steuerliche Behandlung von Investitionsfördermaßnahmen auf nationaler Ebene findet sich bei *Yuill* u.a. (1991), S. 463 f.

verringert sich der finanzielle Vorteil des Empfängers. Im Vergleich zur steuerfreien Vorteilsgewährung sind die Grenzkosten des Kapitaleinsatzes höher und der optimale Kapitalbestand entsprechend niedriger. Obwohl die Anreizeffekte auf die Investitionstätigkeit vermindert werden, erfolgt in den meisten Mitgliedstaaten jedoch eine Besteuerung der finanziellen Vorteile auf seiten des Empfängers. Eine Ausnahme stellen die in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Nordirland gewährten steuerfreien Investitionszuschüsse dar⁸⁶, denen im Hinblick auf das Ziel der Förderung zusätzlicher Investitionen eine größere Wirksamkeit zukommt.

In bezug auf alle angeführten Möglichkeiten staatlicher Förderung privater Investitionen ist allerdings darauf hinzuweisen, daß sich eine Minderung des finanziellen Vorteils ergibt, wenn berücksichtigt wird, daß sowohl der mit der Antragstellung verbundene bürokratische Aufwand sowie die Beschaffung von Informationen über die Möglichkeiten einer staatlichen Förderung von Investitionsvorhaben Kosten verursachen⁸⁷. Die Vernachlässigung dieser Kosten führt dazu, daß das Ausmaß der induzierten Investitionen überschätzt wird.

cc. Grenzen des neoklassischen Investitionsmodells

Die Grenzen der Aussagefähigkeit der Ergebnisse hinsichtlich der Wirkung regionaler Fördermaßnahmen auf die private Investitionstätigkeit ergeben sich aufgrund der zum Teil sehr restriktiven Modellannahmen. Im Grundmodell wird unterstellt, daß die Anpassung des Kapitalbestands an den optimalen Kapitalbestand kostenlos und ohne zeitliche Verzögerung erfolgt. Zur Annäherung an die Realität muß jedoch die Tatsache einbezogen werden, daß zum einen Datenänderungen, die zu einer Änderung des optimalen Kapitalbestandes führen, erst mit zeitlicher Verzögerung zu Investitionen führen und zum anderen Installationskosten auftreten⁸⁸, die zu einer Verkleinerung des optimalen Kapitalbestands und somit zu geringeren Nettoinvestitionen führen können⁸⁹.

Annahmegemäß werden Investitionsentscheidungen auf der Grundlage gegenwärtiger institutioneller Gegebenheiten getroffen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß auch

⁸⁶ Vgl. *Vanhove, Klaassen* (1987), S. 322.

⁸⁷ Vgl. *Streit* (1981), S. 53; *Gröbner* (1983), S. 133.

⁸⁸ Vgl. *Klein* (1992), S. 210.

⁸⁹ Vgl. zur mathematischen Herleitung der neoklassischen Investitionstheorie mit Anpassungskosten *König* (1976), S. 338 ff. und *Klein* (1992), S. 215 ff. mit der dort nachgewiesenen Literatur.

Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen in die Entscheidung einbezogen werden, die die Reaktionen auf gegenwärtige Investitionsfördermaßnahmen unter Umständen erheblich beeinflussen können. Die Wirkungen der Regionalförderung können somit nur unter Einbeziehung der unternehmerischen Erwartungsbildung korrekt abgeschätzt werden⁹⁰.

Im vorgestellten Grundmodell erfolgen Investitionsentscheidungen unter vollkommener Sicherheit über die Entwicklung der Güter- und Faktorpreise und die angewendete Produktionstechnologie⁹¹. Wenn Unsicherheit in das Modell einbezogen wird und Investitionen mit einem Risiko behaftet sind, läßt sich die Annahme eines vollständigen Kapitalmarktes nicht mehr halten. Wenn ein Unternehmer riskante Investitionen tätigt und die Erwartungen von Kreditgeber und Kreditnehmer über die zukünftigen Erträge der Investition differieren, besteht nicht mehr die Möglichkeit der unbegrenzten Fremdkapitalbeschaffung zum konstanten Marktzinssatz r . Vielmehr muß mit dem Auseinanderfallen von Soll- und Habenzinsen gerechnet werden. Das Ausmaß der Investitionstätigkeit wird dann nicht mehr ausschließlich durch die Kapitalnutzungskosten, sondern auch durch die Finanzierungsmöglichkeiten bestimmt⁹². Da die Möglichkeit der Fremdfinanzierung bei riskanten Investitionen typischerweise begrenzt ist, wird sich auch die Finanzierungsstruktur des Investors in Richtung auf eine Senkung der Fremdkapitalquote verändern⁹³.

Schließlich sind der Aussagekraft der Ergebnisse auch aufgrund des partialanalytischen Charakters des Modells Grenzen gesetzt. Wenn Einflüsse und Rückwirkungen aus anderen Bereichen der Volkswirtschaft einbezogen werden, ist die Folge, daß wesentliche Daten nicht mehr konstant bleiben können. So können beispielsweise ein Anstieg der Investitionsgüterpreise sowie der Finanzierungskosten nicht ausgeschlossen werden, wenn die Nachfrage nach Investitionsgütern infolge regionaler Fördermaßnahmen ansteigt⁹⁴.

b. Wirkungen auf die Höhe der Beschäftigung

Nachdem gezeigt wurde, daß die verschiedenen Formen regionaler Investitionsförderung in unterschiedlichem Ausmaß zu einer Steigerung der Investitionstätigkeit beitra-

⁹⁰ Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 157 f.

⁹¹ Vgl. *Sandmo* (1974), S. 299.

⁹² Vgl. *Atkinson, Stiglitz* (1980), S. 150.

⁹³ Vgl. *Boadway* (1979), S. 274 f.

⁹⁴ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt D.II.2.

gen können, wird im folgenden untersucht, inwieweit die Strategie der Kapitalsubventionierung geeignet ist, zur Realisierung des Ziels einer Beschäftigungssteigerung beizutragen. Als entscheidende Determinanten sind hierbei die produktionstechnischen Voraussetzungen bezüglich der Substituierbarkeit der Faktoren sowie die Verfügbarkeit des Faktors Arbeit anzuführen. Um ausschließlich die Restriktionen zu analysieren, die sich bezüglich des Zielerreichungsgrades kapitalfördernder Maßnahmen von der Produktionsseite her ergeben, wird für die folgenden Ausführungen unterstellt, daß jedes zusätzliche Angebot durch eine entsprechende Nachfrage absorbiert wird.

aa. Komplementarität von Arbeit und Kapital

Die zur Realisierung regionalpolitischer Zielsetzungen primär auf eine Förderung des Faktors Kapital ausgerichteten Maßnahmen der Regionalpolitik basieren auf der gedanklichen Grundlage der von Harrod und Domar entwickelten postkeynesianischen Wachstumstheorie und gehen implizit von folgenden Hypothesen aus⁹⁵:

$$(1a) \quad Y \rightarrow \text{Max}$$

$$(2a) \quad kY \leq \bar{K}$$

$$(3a) \quad lY = L$$

Die erste Annahme unterstellt, daß in den Regionen für jede produzierte Outputmenge Y mit entsprechender Nachfrage gerechnet werden kann, so daß die Höhe der Produktion ausschließlich durch die Menge der eingesetzten Faktoren bestimmt wird und von der Nachfrageseite her keinerlei Restriktionen bestehen. Die Hypothesen (2a) und (3a) unterstellen eine limitationale Produktionstechnik, d.h. die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit müssen stets in einem konstanten Verhältnis des Kapitalkoeffizienten k zum Arbeitskoeffizienten l eingesetzt werden und können sich nicht gegenseitig substituieren. Dabei stellt gemäß Hypothese (2a) der vorhandene Kapitalstock \bar{K} den Engpaß für eine Ausweitung der produzierten Menge dar, deren möglicher Umfang bestimmt wird durch den Kapitalbedarf je Outputeinheit (k) und die Höhe der Kapitaleinsatzmenge. Voraussetzung für eine Produktionsausweitung ist unter diesen Voraussetzungen eine Steigerung der Kapitalproduktivität $1/k$ bzw. eine Erhöhung des Kapitalstocks \bar{K} . Ausdruck (3a) beschreibt schließlich die Arbeitsnachfrage L , die durch den Arbeitseinsatz je Outputeinheit (l) bestimmt wird. Wenn unterstellt wird, daß von seiten des Faktors Arbeit keine Beschränkungen der Produktionsmöglichkei-

⁹⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Thoss* (1982), S. 80 f.

ten ausgehen, Arbeit also in beliebiger Menge und Qualifikation vorhanden ist, wird die Höhe der Produktion und die Auslastung des Faktors Arbeit allein durch die Kapitaleinsatzmenge K bzw. den Kapitalbedarf pro Outputseinheit k determiniert.

Wenn durch die Harrod-Domar-Hypothesen die regionalen Produktionsverhältnisse korrekt beschrieben werden, läßt sich die Frage nach einem geeigneten Ansatzpunkt regionalpolitischer Eingriffe des Staates leicht beantworten. Eine Förderung des Arbeitseinsatzes scheitert an der fehlenden Substituierbarkeit der Faktoren, auch eine Steigerung der regionalen Nachfrage bleibt ohne Erfolg, da die produzierte Menge von der Angebotsseite her determiniert wird. Die einzig erfolversprechende Maßnahme zur Steigerung des regionalen Outputs bzw. Einkommens und der regionalen Beschäftigung stellt in diesem Zusammenhang die Förderung des Engpaßfaktors Kapital dar⁹⁶. Aufgrund der Komplementarität der Faktoren tritt kein Substitutionseffekt auf und somit auch keine negativen Anreizeffekte auf die Arbeitsnachfrage.⁹⁷

bb. Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital

Im Rahmen neoklassischer Ansätze wird jedoch traditionell eine begrenzte Substituierbarkeit der Faktoren unterstellt⁹⁸, die produktionstechnisch durch einen konvexen Isoquantenverlauf zum Ausdruck kommt. Die für den Fall komplementärer Faktoren formulierten Bedingungen müssen daher modifiziert und um die Begrenzungen der Faktoreinsatzmengen ergänzt werden. An die Stelle der Bedingungen (2a) und (3a) tritt nun eine substitutive Produktionsfunktion (2b). Die maximalen Einsatzmengen der Faktoren sind auf \bar{L} bzw. \bar{K} begrenzt⁹⁹, d.h.

$$(1a) \quad Y \rightarrow \text{Max}$$

$$(2b) \quad Y = f(K, L)$$

$$(3b) \quad K \leq \bar{K}$$

$$(4) \quad L \leq \bar{L}$$

Unter diesen Voraussetzungen ist Kapital nicht mehr der ausschließliche Engpaßfaktor sondern kann vielmehr in begrenztem Ausmaß durch Arbeit substituiert werden und umgekehrt. Im Zuge einer Reduzierung der Kapitaleinsatzkosten durch regionale Inve-

⁹⁶ Vgl. *Thoss* (1982), S. 81.

⁹⁷ Vgl. *Buck, Atkins* (1976), S. 216

⁹⁸ Vgl. *Buck, Atkins* (1976), S. 216.

⁹⁹ Vgl. *Thoss* (1982), S. 82.

stitutionsfördermaßnahmen ist in diesem Fall mit zwei gegenläufigen Effekten zu rechnen. Durch die einseitige Begünstigung des Kapitaleinsatzes wird Arbeit relativ teurer. Bei normal reagierender Arbeitsnachfrage wird die Tendenz bestehen, Arbeit durch den relativ billiger gewordenen Faktor Kapital zu ersetzen. Sobald also die Annahme der vollständigen Komplementarität der Faktoren aufgegeben wird, wird eine Reduzierung der Kapitalkosten durch investitionsfördernde Maßnahmen immer einen Substitutionseffekt nach sich ziehen¹⁰⁰, der zwar zu einer Steigerung der Investitionsgüternachfrage, jedoch zu einer Senkung der Arbeitsnachfrage führen wird. Das Ausmaß des Substitutionseffekts wird bestimmt durch die Faktorsubstitutionselastizität. Diese ist definiert als die relative Änderung des Faktoreinsatzmengenverhältnisses bezüglich einer relativen Änderung des Faktorpreisverhältnisses¹⁰¹. Je größer die Substitutionselastizität, d.h. je leichter die Faktoren substituiert werden können, desto mehr erhöht sich bei gesunkenem Zins-Lohn-Verhältnis die Kapitalintensität.

Der neben dem Substitutionseffekt auftretende Outputeffekt einer regionalen Förderungsmaßnahme zugunsten des Faktors Kapital beschreibt den Umstand, daß aufgrund der gesunkenen Kapitalkosten bei konstanten Produktionsgesamtkosten ein höherer Output produziert werden kann. Im Gefolge der Produktionssteigerung kommt es dann zu einer Steigerung sowohl der Kapital-, als auch der Arbeitsnachfrage. Das Ausmaß des Outputeffekts ist dabei umso höher, je mehr zusätzliche Faktoreinsatzmengen für eine gegebene Outputerhöhung benötigt werden, d.h. je geringer die Skalenelastizität¹⁰².

In bezug auf die Einsatzmenge des Faktors Kapital läßt sich somit eine eindeutige Aussage treffen. Sowohl der Substitutionseffekt als auch der Outputeffekt einer Senkung der Kapitaleinsatzkosten wirken hier auf eine Erhöhung des Kapitaleinsatzes. Für den Faktor Arbeit steht dem nachfragesteigernden Outputeffekt dagegen der nachfrage-senkende Substitutionseffekt entgegen. Das Endergebnis ist daher indeterminiert und abhängig von der relativen Stärke der in Bezug auf die Arbeitsnachfrage gegenläufig wirkenden Effekte. Auch bei positiver Wirkung auf den Arbeitseinsatz ist jedoch stets eine Erhöhung der Kapitalintensität (K/L) zu verzeichnen. Die beiden gegenläufigen Effekte der Regionalförderung lassen sich anhand von Abbildung E.7 verdeutlichen. Bei gegebenem Preis w für den Einsatz einer Arbeitskraft (L) und dem Preis r für die Nutzung einer Einheit des Faktors Kapital (K) ergibt sich die ursprüngliche Minimal-

¹⁰⁰ Vgl. *Buck, Atkins* (1976), S. 216.

¹⁰¹ Vgl. *Varian* (1981), S. 74 f.

¹⁰² Vgl. zu den produktionstechnischen Grundlagen *Schumann* (1987), S. 114 ff.

kostenkombination I im Tangentialpunkt der Isoquante Q_0 und der ursprünglichen Isokostenlinie BC, die die Steigung $(r/w)_0$ aufweist. Die regionale Fördermaßnahme, die auf eine Senkung der Kapitaleinsatzkosten hin wirkt, führt nun zu einer Drehung der Isokostenlinie nach BD, wobei sich die Steigung infolge der relativ gesunkenen Kapitalkosten auf $(r/w)_1$ reduziert. Die optimale Faktormengenkombination beim neuen Output Q_1 wird nun durch Punkt III repräsentiert.

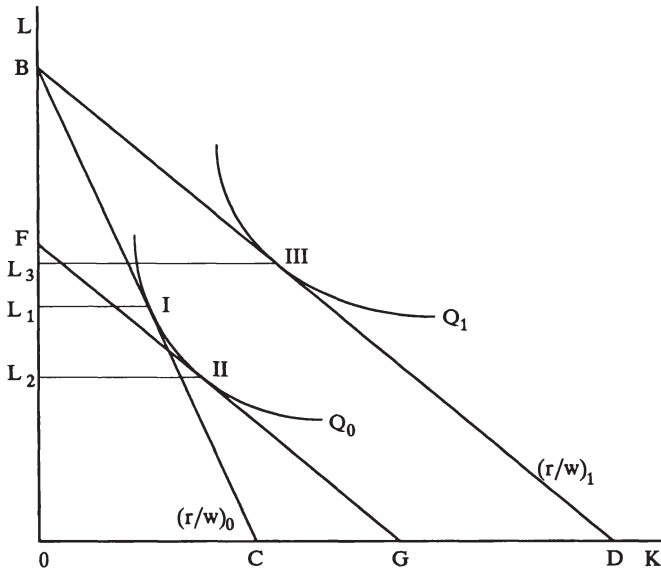


Abbildung E.7

Die Bewegung von I nach III läßt sich in zwei Schritte zerlegen. Die ausschließlich durch die relative Faktorpreisänderung ausgelöste Änderung des Faktoreinsatzmengenverhältnisses beim Output Q_0 entspricht der Bewegung von I nach II. Hier wird deutlich, daß die Produzenten den relativ teureren Faktor Arbeit durch Kapital ersetzt haben. Als Folge des Substitutionseffekts sinkt die eingesetzte Menge des Faktors Arbeit von L_1 auf L_2 . Der durch die Gesamtkostensenkung bei konstantem Preisverhältnis $(r/w)_1$ ausgelöste Outputeffekt stellt sich graphisch dar in der Bewegung von II nach III bei steigendem Einsatz von Arbeit und Kapital. Wie die Graphik verdeutlicht, induzieren sowohl der Substitutions- als auch der Outputeffekt der Regionalförderung eine Steigerung des Kapitaleinsatzes. Die Wirkung auf die Arbeitsnachfrage ist im Beispiel ebenfalls positiv, da der Outputeffekt die negativen Wirkungen des Substitutions-

effekts überkompensiert. Falls sich der Outputeffekt jedoch als zu gering erweist, resultiert aus einer einseitig den Faktor Kapital begünstigenden Regionalpolitik eine Stagnation bzw. sogar Abnahme der Nachfrage nach Arbeit. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der positive Beschäftigungseffekt umso höher ausfallen wird, je geringer die Substitutionsmöglichkeit der Faktoren bzw. je geringer die Skalenerträge¹⁰³.

Aus dieser Analyse wird deutlich, daß die Unterstellung bestimmter einschränkender Annahmen bezüglich der produktionstechnischen Voraussetzungen zu einer erheblichen Fehleinschätzung der tatsächlichen Effekte der Regionalpolitik führen kann. Sobald realistischerweise unterstellt wird, daß zumindest eine begrenzte Substituierbarkeit der Faktoren gegeben ist, hat die einseitige Förderung des Faktors Kapital stets eine diskriminierende Wirkung zu Lasten des Faktors Arbeit.

Für eine Beurteilung der langfristigen Effizienz der regionalen Fördermaßnahmen muß jedoch auch die Tatsache einbezogen werden, daß jede Anpassung an einen optimalen Kapitalbestand mit zeitlicher Verzögerung abläuft und somit die Wirkungen der Regionalförderung bei kurzfristiger Betrachtung möglicherweise unterschätzt werden. Wenn unterstellt wird, daß kurzfristig eher Rationalisierungsinvestitionen getätigt werden, die einen geringeren Installationsaufwand erfordern, kann zunächst ein Rückgang der Arbeitsnachfrage resultieren. Die Vornahme von Erweiterungs- und Neuinvestitionen wird sich dagegen vermutlich eher längerfristig in einer Erhöhung der Produktionskapazitäten und des Arbeitsplatzangebots niederschlagen. "Es ist daher möglich, daß sich die Regionalförderung auf die private Investitionstätigkeit relativ schnell, auf die Beschäftigung aber erst nach einiger Zeit positiv auswirkt"¹⁰⁴.

c. Grenzen der Anreizwirkungen

Im folgenden werden einige Probleme diskutiert, mit deren Auftreten im Zusammenhang mit staatlichen Anreizmaßnahmen regelmäßig zu rechnen ist und die die Effizienz des Mitteleinsatzes mindern bzw. zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten führen können. Die angeführten Aspekte sind nicht speziell mit den diskriminierenden Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft in Verbindung zu bringen, sondern gelten analog auch für die in ausschließlich nationaler Verantwortung durchgeführten regionalpolitischen Aktivitäten.

¹⁰³ Vgl. *Asmacher, Schalk, Thoss* (1987), S. 48.

¹⁰⁴ *Asmacher, Schalk, Thoss* (1987), S. 52.

aa. Mitnahmeeffekte

Im Zusammenhang mit begünstigenden staatlichen Maßnahmen wird in der Literatur vielfach das Problem der "Mitnahmeeffekte" diskutiert. "Ein Mitnahmeeffekt liegt dann vor, wenn der - private oder öffentliche - Adressat einer finanziellen Anreizmaßnahme diejenige Aktivität, die nach Absicht des Gebers der Anreiz bewirken soll, teilweise oder in vollem Umfang auch ohne diesen Anreiz entfaltet hätte"¹⁰⁵. Anreizmaßnahmen zielen im allgemeinen darauf ab, nicht nur den finanziellen Handlungsspielraum des Empfängers zu vergrößern, sondern auch über eine Änderung relativer Preise die Substitution einer Aktivität durch eine andere zu bewirken. Der Begriff des Mitnahmeeffekts beschreibt somit den Fall, daß solche angestrebten Substitutionsprozesse nicht bzw. nur in begrenztem Umfang stattfinden und die Wirkungen einer Anreizmaßnahme auf den Einkommenseffekt beschränkt bleibt¹⁰⁶. Es wird regelmäßig gefordert, die Mitnahmeeffekte soweit als möglich zu reduzieren¹⁰⁷, da diese als Transfer ohne Gegenleistung von seiten des Begünstigten und somit als reine Umverteilungsmaßnahme zu qualifizieren sind.

Im Zusammenhang mit der Anpassung des Ausgabenverhaltens von Gebietskörperschaften als Reaktion auf Finanzzuweisungen einer übergeordneten Ebene wurde bereits in Abschnitt E.I aufgezeigt, daß die EFRE-Zuweisungen nur unter spezifischen Bedingungen zu einer vollständigen Verwendung für regionalpolitische Zwecke führen, während in anderen Fällen die Gemeinschaftsmittel lediglich eine Rückerstattung eigener Ausgaben darstellen und somit als Transfer finanzieller Mittel mit rein budget erhöhender Wirkung zu qualifizieren sind. Von Mitnahmeeffekten im Zusammenhang mit investitionsfördernden Maßnahmen der Regionalpolitik wird analog dann gesprochen, wenn Investitionen nicht durch die Gewährung staatlicher Vergünstigungen induziert, sondern unabhängig davon getätigt werden, wobei die öffentlichen Mittel zwar einen finanziellen Entlastungseffekt, jedoch keinen Lenkungseffekt bewirken. Der Mitnahmeeffekt erhöht sich mit abnehmender Reaktion der begünstigten Aktivität auf eine Kostenreduzierung¹⁰⁸.

Generell werden Investitionen nur dann in vollem Umfang durch Fördermaßnahmen induziert, wenn sie ohne staatliche Anreize nicht durchgeführt worden wären. Da bei gewinnmaximierendem Verhalten des Investors nur Investitionen mit positivem Kapi-

¹⁰⁵ Zimmermann (1987b), S. 339 (Hervorhebungen im Original, Anm. d. Verf.).

¹⁰⁶ Vgl. Zimmermann (1987b), S. 340.

¹⁰⁷ Vgl. Albrecht, Thormählen (1985), S. 55.

¹⁰⁸ Vgl. Asmacher, Schalk, Thoss (1987), S. 122.

talwert rentabel sind, ist für den Fall unteilbarer Investitionsprojekte der vollständige Ausschluß von Mitnahmeeffekten dann gegeben, wenn deren Nettogegenwartswert allein nach Gewährung einer staatlichen Förderung positiv wird¹⁰⁹. Demgegenüber wird die angestrebte Zielsetzung einer Realisierung von Investitionen, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären, vollständig verfehlt, wenn das geförderte Projekt auch ohne staatlichen Eingriff einen Kapitalwert > 0 aufweist und Mittel in dem Umfang vorhanden sind, daß alle rentablen Investitionen durchgeführt werden können¹¹⁰.

Wenn dagegen von teilbaren Investitionsprojekten ausgegangen wird, so sind unter der Annahme eines vollkommenen Kapitalmarkts inframarginale Investitionseinheiten auch ohne Förderung rentabel. Bei konstantem Fördersatz fließt dem Investor eine zusätzliche Rente bis zu der Investitionshöhe zu, die auch ohne staatliche Förderung realisiert worden wäre, so daß in diesem Fall Mitnahmeeffekte eher die Regel als die Ausnahme darstellen¹¹¹. Falls die Fördermittel der Höhe nach begrenzt sind, können daraus ebenfalls Mitnahmeeffekte resultieren¹¹². Voraussetzung für das Auftreten eines Substitutionseffekts ist eine Senkung der marginalen Nettoertragsrate bzw. der marginalen Kapitaleinsatzkosten. Wenn die Gesamtkosten des Investitionsprojekts durch die staatliche Förderung aufgrund der Begrenzung nicht gedeckt werden, werden jedoch lediglich die durchschnittlichen Kosten gesenkt, während über den Maximalbetrag hinausgehende Investitionen zu ursprünglichen Kosten vorgenommen werden müssen. In diesem Zusammenhang besteht zwar die Möglichkeit einer Erhöhung des Gesamtinvestitionsvolumens, jedoch nicht eine zusätzliche Substitution sonstiger Aktivitäten durch die infolge der staatlichen Förderung relativ verbilligte Aktivität¹¹³. Eine weitere Ursache des Auftretens von Mitnahmeeffekten kann sich ergeben, wenn Fördermaßnahmen zeitlich begrenzt gewährt werden. Investoren werden in diesem Fall ihr Verhalten möglicherweise dahingehend anpassen, daß zu einem späteren Zeitpunkt geplante Investitionen zeitlich vorgezogen werden. Auch in diesem Fall kann von einem Mitnahmeeffekt gesprochen werden, ohne daß die Gesamtsumme der Investitionen über die Zeit eine Veränderung erfahren hätte.

Grundlegende Voraussetzung für die Anreizwirkungen investitionsfördernder Maßnahmen ist, daß, wie bislang unterstellt, die Maximierung der Rendite das zentrale Kriterium bezüglich der Entscheidung über die Durchführung eines Investitionsprojekts

¹⁰⁹ Vgl. *Mendler* (1992), S. 163.

¹¹⁰ Vgl. *Lüder* (1984), S. 535.

¹¹¹ Vgl. *Mendler* (1992), S. 163.

¹¹² Vgl. dazu Gliederungsabschnitt E.I.1.

¹¹³ Vgl. *Zimmermann* (1987b), S. 340.

darstellt. Gerade im Zusammenhang mit Standortentscheidungen treten neben die Maximierung des Gewinns jedoch unter Umständen Standortfaktoren, die nicht durch Instrumente der Regionalpolitik beeinflusst werden können¹¹⁴. Falls Investitionsentscheidungen unabhängig von Fördermaßnahmen auf der Grundlage anderer Kriterien getroffen werden, werden staatliche Anreizmaßnahmen ebenfalls lediglich mitgenommen. Wenn, wie gezeigt wurde, nur in Ausnahmefällen mit einem grundsätzlichen Ausschluß von Mitnahmeeffekten gerechnet werden kann, wird das induzierte Investitionsvolumen regelmäßig überschätzt, wenn die Fördersumme als Maßstab herangezogen wird¹¹⁵.

bb. Das Problem des Subventionswettlaufs

Voraussetzung für eine erfolgreiche Anreizwirkung regionaler Investitionsfördermaßnahmen ist eine relative Besserstellung der als förderungswürdig erachteten Regionen bezüglich der Möglichkeit, Ansiedlungsanreize zu gewähren. Wenn fiskalische Investitionsanreize in vielen Regionen gewährt werden, beeinflussen sie jedoch nicht länger die relativen Kosten zusätzlicher Investitionen an unterschiedlichen Standorten, sondern führen zu einer Aufrechterhaltung der ursprünglichen Kostendifferenzen bei nunmehr gleichmäßig gesenkten Investitionskosten.

Die Tatsache, daß ähnliche fiskalische Anreize von nahezu allen Mitgliedstaaten angeboten werden, erscheint als zwangsläufiges Ergebnis eines internationalen Wettbewerbs¹¹⁶. Die Anzahl der beteiligten Staaten ist zwar zu groß, um eine Übereinkunft über eine Selbstbeschränkung nationaler Regionalbeihilfen herbeizuführen, jedoch wiederum nicht so groß, daß die Wirkungen der gewährten Anreize nicht abgeschätzt werden könnten und spürbar wären. Das Ergebnis ist somit vergleichbar mit der Wirkung von Preissenkungen auf oligopolistischen Märkten¹¹⁷. Die Konsequenzen einer in einem Subventionswettlauf endenden unabhängigen einzelstaatlichen Politik sollen exemplarisch an Beispiel der Gewährung von Investitionsanreizen aufgezeigt werden¹¹⁸.

¹¹⁴ Vgl. *Richardson* (1969), S. 81.

¹¹⁵ Vgl. *Mendler* (1992), S. 168.

¹¹⁶ Das Problem eines internationalen Steuerwettbewerbs wird diskutiert bei *Boadway, Wildasin* (1984), S. 504.

¹¹⁷ Vgl. *Fisher* (1987), S. 465.

¹¹⁸ Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Fisher* (1987), S. 465.

Abbildung E.8 erfaßt die Reaktionen von Marktpreis und Output in zwei Regionen X und Y, die sich jeweils auf die Produktion eines Gutes spezialisiert haben und die gleichermaßen Fördermaßnahmen zugunsten des Faktors Kapital durchführen.

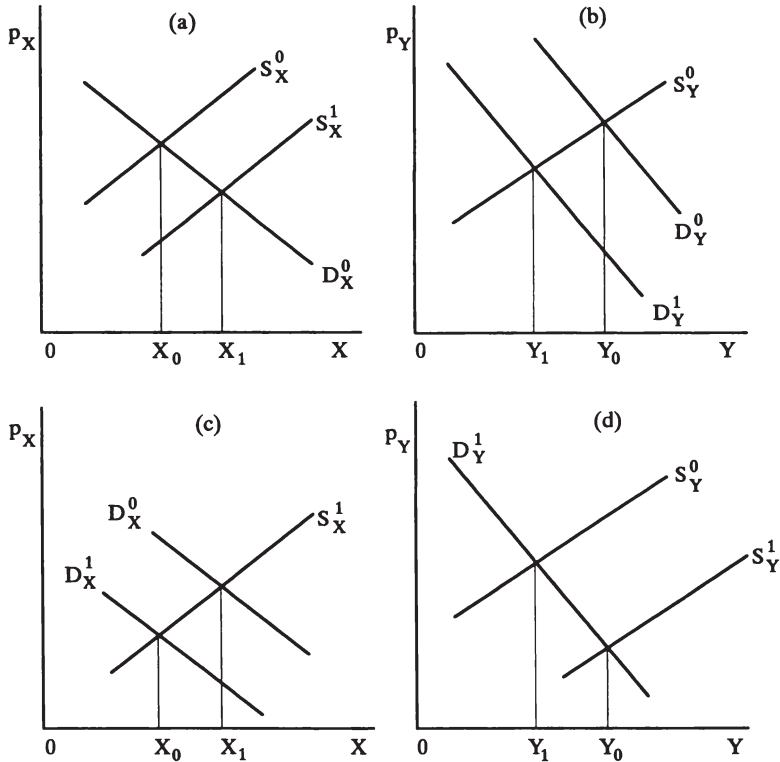


Abbildung E.8

Ausgehend von Graphik (a) bietet Region X Ansiedlungsanreize, die zu einer Senkung der Kapitalkosten und einer daraus resultierenden Verschiebung der Grenzkostenkurve von S_X^0 nach S_X^1 führen. Der Output steigt von der ursprünglichen Menge X_0 auf X_1 . Als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage nach dem in Region X produzierten Gut sinkt die Nachfrage nach Gut Y und somit der Output zunächst von Y_0 auf Y_1 (Abbildung (b)). Wenn hier nun ebenfalls kostensenkende Investitionsanreize gewährt werden, verschiebt sich auch hier die Angebotskurve von S_Y^0 auf S_Y^1 und die Produktion steigt. In Abbildung (d) führen die in Y gewährten Fördermaßnahmen zu einer Outputsteigerung auf das Ausgangsniveau Y_0 .

Im Gegenzug nimmt die relative Attraktivität der Produktion in Region X ab und der Output sinkt auf die ursprüngliche Menge X_0 (Abbildung (c)). Keine der beiden Regionen hat letztendlich einen relativen Vorteil zu ihren Gunsten erzielen können. Das absolute Kostenniveau wurde in beiden Regionen zwar gesenkt, das relative Verhältnis wurde jedoch nicht verändert. Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Subventionskonkurrenz zu einem überhöhten Niveau regionaler Fördermaßnahmen führen kann, ohne jedoch die Faktorallokation wesentlich zu beeinflussen. Die einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen können sich dem Subventionswettkampf dabei kaum entziehen, weil sie sich in der Situation eines typischen "prisonner's dilemma" befinden¹¹⁹, in der das individuell rationale Verhalten jeder Region, sich im Wettbewerb um knappe Investitionsmittel Vorteile zu verschaffen, zu einem kollektiv suboptimalen Ergebnis führt. Zwar wäre eine Reduzierung der Förderausgaben für alle Mitgliedstaaten von Vorteil, jedoch führt eine unabhängige Kürzung der Fördermittel zum Ausschluß aus dem Wettbewerb um Investitionen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen stellt eine zentralisierte Kontrolle der nationalen Regionalpolitiken tatsächlich eine notwendige Bedingung dar, um die erwünschten Anreizeffekte in den nach den Gemeinschaftskriterien als förderungswürdig erachteten Regionen zu gewährleisten und eine Konterkarierung gemeinschaftlicher Ziele durch einzelstaatliche Maßnahmen zu vermeiden.

Dieses Ergebnis muß jedoch relativiert werden, wenn die Finanzierungserfordernisse der angeführten Maßnahmen einbezogen werden. Eine Ausdehnung der Anreizmaßnahmen verursacht Opportunitätskosten in Form höherer Steuereinnahmen bzw. einer Senkung der Ausgaben für andere öffentliche Leistungen¹²⁰. Entspricht jedoch ein öffentliches Leistungspaket dem Umfang bzw. der Struktur nach nicht mehr den Präferenzen der Einwohner, so wird dies der Hypothese *Tiebouts*¹²¹ zufolge durch entsprechende Abwanderungsbewegungen sanktioniert. Solange daher das Prinzip der regionalen Äquivalenz gewahrt bleibt und die Finanzierung regionaler Ausgaben durch eigene Einnahmen erfolgt, stehen Wanderungsbewegungen dem befürchteten ruinösen Subventionswettkampf entgegen. Dieses Prinzip wird allerdings durch die Finanzierungs-beteiligung der EG an regionalpolitischen Maßnahmen untergeordneter Ebenen verletzt. Da viele Gebietskörperschaften von Maßnahmen profitieren, die sie nicht selbst

¹¹⁹ Vgl. *Scharpf, Reissert, Schnabel* (1976), S. 78; *Gröbner* (1983), S. 182.

¹²⁰ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt B.I.3.b.

¹²¹ Vgl. *Tiebout* (1956).

finanzieren müssen, kann sich als Konsequenz der Mischfinanzierung tatsächlich ein "Subventionswettlauf mit fremdem Geld"¹²² ergeben.

cc. Wohlfahrtseffekte der Anreizmaßnahmen

Im Zuge der Durchführung staatlicher Maßnahmen, die in die Lenkungsfunktion der Marktpreise eingreifen und Anpassungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte hervorrufen, ist regelmäßig mit dem Auftreten wohlfahrtsmindernder allokativer Verzerrungen zu rechnen. Der Wohlfahrtsverlust durch Abweichung vom Allokationsoptimum ergibt sich für den Fall einer begünstigenden staatlichen Maßnahme allgemein aus der Differenz zwischen der tatsächlichen Wohlfahrtsänderung und der bei effizienzneutraler Vorteilsgewährung möglichen Wohlfahrtsänderung.

Die infolge von Substitutionseffekten auftretende Mehrbelastung wird im allgemeinen anhand der Harberger-Formel¹²³ ermittelt. Für die folgenden Überlegungen wird unterstellt, daß die Nachfrage nach einem Investitionsgut Q durch eine Wertsubvention gefördert wird, d.h. der Preis des Gutes reduziert sich um den Anteil s . Im Ausgangsgleichgewicht wird die Menge Q_0 beim Preis p_0 nachgefragt. Die Mehrbelastung W der Maßnahme berechnet sich wie folgt¹²⁴:

$$(E-II.16) \quad W = \frac{1}{2} S dQ,$$

wobei dQ der Änderung der nachgefragten Menge und S der Stücksubvention im neuen Gleichgewicht, d.h. der Differenz zwischen dem von den formal begünstigten Nachfragern nun zu entrichtenden Nettopreis p_D und dem Bruttopreis p_S , der den Anbietern zukommt, entspricht:

$$(E-II.17) \quad S = p_S - p_D = s p_S.$$

Für die Änderung des Netto- bzw. Bruttopreises gilt:

$$(E-II.18) \quad dp_D = p_D - p_0$$

und

$$(E-II.19) \quad dp_S = p_S - p_0$$

¹²² *Soltwedel* (1987), S. 145.

¹²³ Vgl. *Harberger* (1974), S. 34.

¹²⁴ Vgl. zu den folgenden Überlegungen *Hyman* (1990), S. 395 ff. und S. 421 ff., der die Wohlfahrtseffekte der Auferlegung einer Wertsteuer analysiert.

Die Preiselastizitäten der Nachfrage η und des Angebots ε sind definiert als

$$(E-II.20) \quad \eta = \frac{(dQ/Q_0)}{(dp_D/p_0)} \\ = \frac{(dQ/Q_0)}{(p_D - p_0)/p_0}$$

und

$$(E-II.21) \quad \varepsilon = \frac{(dQ/Q_0)}{(dp_S/p_0)} \\ = \frac{(dQ/Q_0)}{(p_S - p_0)/p_0}.$$

Durch Umformulieren ergibt sich:

$$(E-II.22) \quad p_D = p_0 + \left(\frac{dQ}{Q_0} \cdot \frac{p_0}{\eta} \right)$$

und

$$(E-II.23) \quad p_S = p_0 + \left(\frac{dQ}{Q_0} \cdot \frac{p_0}{\varepsilon} \right).$$

Nach Einsetzen von (E-II.22) und (E-II.23) in (E-II-17) erhält man für den Subventionsbetrag S pro Mengeneinheit folgenden Ausdruck:

$$(E-II.24) \quad S = p_0 \frac{dQ}{Q_0} \cdot \frac{(\eta - \varepsilon)}{\eta \varepsilon}.$$

Für die resultierende Änderung der nachgefragten Menge ergibt sich:

$$(E-II.25) \quad dQ = S \frac{Q_0}{p_0} \cdot \frac{\eta \varepsilon}{(\eta - \varepsilon)}.$$

Nach Einsetzen von (E-II.25) in (E-II.16) erhält man für die Höhe der Mehrbelastung:

$$(E-II.26) \quad W = \frac{1}{2} S^2 \cdot \frac{Q_0}{p_0} \cdot \frac{\eta \varepsilon}{(\eta - \varepsilon)} \\ = \frac{1}{2} (s \cdot p_S)^2 \frac{Q_0}{p_0} \cdot \frac{\eta \varepsilon}{(\eta - \varepsilon)}.$$

Für infinitesimal kleine Preisänderungen kann die Differenz zwischen dem ursprünglichen Preis p_0 und dem neuen Bruttopreis p_S vernachlässigt werden und (E-II.26) reduziert sich auf

$$(E-II.27) \quad W = \frac{1}{2} s^2 p_0 Q_0 \frac{\eta \varepsilon}{\eta - \varepsilon}.$$

Das Ausmaß des Wohlfahrtsverlustes infolge allokativer Verzerrungen ist direkt abhängig von den Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage, die wiederum die resultierende Mengenänderung bestimmen. Je größer die mit der Einführung einer Fördermaßnahme verbundenen Mengenänderungen, d.h. je stärker die Anreizwirkungen, desto höher ist der zwangsläufig entstehende Wohlfahrtsverlust in Form der Mehrbelastung¹²⁵.

Weitere wohlfahrtsmindernde Effekte können sich ergeben, wenn die Konsequenzen der Finanzierung zusätzlicher staatlicher Anreizmaßnahmen einbezogen werden¹²⁶. Auch wenn die für regionalpolitische Zwecke verwendeten EG-Mittel letztendlich wieder an die Mitgliedstaaten rückerstattet werden, so bedingt eine Ausdehnung der gemeinschaftlichen Ausgaben zunächst eine entsprechende Erhöhung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten. Die notwendigen marginalen Steuereinnahmen können wiederum zu Mehrbelastungen führen, deren Höhe durch die Steuersatzelastizität der Bemessungsgrundlage und die Höhe des marginalen Steuersatzes determiniert wird.

Das Entstehen von Wohlfahrtsverlusten kann nur für den Fall ausgeschlossen werden, daß die Maßnahmen zum Ausgleich bestehender allokativer Verzerrungen eingesetzt werden. In diesem Fall resultiert kein zusätzlicher Wohlfahrtsverlust, sondern vielmehr eine Effizienzsteigerung¹²⁷. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine vollständige Information der politischen Entscheidungsträger hinsichtlich der Ursache bestehender Ineffizienzen und der Wirkung der zur Korrektur eingeführten Maßnahmen¹²⁸. Gerade im Hinblick auf die überwiegend verteilungspolitisch motivierten regionalpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft sowie aufgrund der Informationsprobleme ist dieser Effekt jedoch vermutlich zu vernachlässigen.

¹²⁵ Vgl. *Harberger* (1974), S. 34.

¹²⁶ Dies gilt zumindest immer dann, wenn unterstellt wird, daß der öffentliche Haushalt langfristig betrachtet materiell ausgeglichen sein muß. Vgl. *Mendler* (1992), S. 148.

¹²⁷ Vgl. *Folkers* (1988), S. 216.

¹²⁸ Vgl. dazu Gliederungsabschnitt C.III.2.a.

dd. Marktliche und politische Anpassungsreaktionen

Wie oben gezeigt, besteht die Möglichkeit, durch Gewährung regionaler Fördermaßnahmen positive Anreizeffekte auf private Investitionen auszuüben. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die angestrebte Allokationsänderung nicht längerfristig durch marktliche oder politisch-ökonomische Anpassungsreaktionen rückgängig gemacht wird. Bewirken staatliche Vergünstigungen Nachfragesteigerungen im geförderten Sektor, führt dies bei nicht vollständig elastischem Angebot zu Preissteigerungen, die die Wirkungen der begünstigenden Maßnahme zumindest teilweise kompensieren¹²⁹. Im Extremfall besteht die Möglichkeit, daß das mit dem Einsatz investitionsfördernder Maßnahmen verfolgte Ziel komplett verfehlt wird und anstelle der Investoren ausschließlich die Anbieter von Kapitalgütern begünstigt werden bzw. eine Verdrängung geförderter durch nicht geförderte Projekte resultiert, ohne daß eine Ausdehnung des regionalen Investitionsvolumens erreicht wird.

Ebenso wie auf Märkten muß auch im politischen Bereich mit Anpassungsreaktionen an selektiv begünstigende staatliche Maßnahmen gerechnet werden, die den angestrebten Zielen zuwiderlaufen können. "Während auf Märkten "natürliche" Renten anfallen, werden durch staatliche Aktivitäten sogenannte politische Renten geschaffen, um die durch Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß konkurriert werden kann"¹³⁰. Die Konkurrenz um politische Renten wird allgemein mit dem Begriff des "Rent-Seeking"¹³¹ umschrieben. "Im Rahmen von "Rent-seeking"-Aktivitäten werden .. von konkurrierenden Interessengruppen Ressourcen zur Förderung begünstigender Entscheidungen investiert, welche die Vorteile für die Begünstigten weiter mindern bzw. Nachteile für diejenigen erzeugen, die ihre Forderungen nicht durchsetzen können .."¹³². Die Begünstigten werden solange bereit sein, Kosten der politischen Einflußnahme und eine Erhöhung der Mehrbelastung in Kauf zu nehmen, als ihr Gewinn aus einer selektiv gewährten staatlichen Maßnahme die Summe ihrer Kosten übersteigt¹³³. Die für Zwecke der politischen Einflußnahme eingesetzten Ressourcen werden einer produktiven Verwendung entzogen und stellen einen volkswirtschaftlichen Verlust dar, der die mit einer diskriminierenden staatlichen Maßnahme verbundenen Wohlfahrtsverluste über das Ausmaß der Mehrbelastung hinaus erhöht, so daß den aus staatlichen Eingriffen in den marktlichen Prozeß resultierenden Gewinnen daher Verluste nicht

¹²⁹ Vgl. dazu ausführlicher Gliederungsabschnitt E.II.2.

¹³⁰ März (1990), S. 15.

¹³¹ Der Begriff "Rent-Seeking" findet sich erstmals bei Krueger (1974), S. 291.

¹³² Folkers (1988), S. 233.

¹³³ Vgl. Folkers (1983a), S. 195.

nur in Form der Mehrbelastung, sondern auch in Form der Kosten des Rent-Seeking und der Kosten der Erhaltung von Privilegien gegenübergestellt werden¹³⁴. In diesem Zusammenhang erscheint auch das Problem des Subventionswettkampfs in einem anderen Licht. So werden Interessengruppen auf eine Subventionierung von Wettbewerbern hin den Versuch unternehmen, mit dem Hinweis auf Wettbewerbsnachteile politischen Einfluß dahingehend auszuüben, ihrerseits entsprechende Vergünstigungen zu erhalten, was wiederum Gegenreaktionen auslösen wird.

Weitere volkswirtschaftliche Verluste können sich als Konsequenz einer durch staatliche Förderung möglicherweise induzierten Änderung des Unternehmensverhaltens ergeben. Wenn die marktliche Kontrollfunktion durch die Gewährung staatlicher Subventionen zumindest partiell außer Kraft gesetzt wird, reduziert sich für die Begünstigten der Wettbewerbsdruck mit der Konsequenz, daß Tendenzen zur Kostensteigerung¹³⁵ auftreten können, die zusätzliche Ineffizienzen erzeugen¹³⁶.

Auch wenn sich von staatlicher Seite gewährte Anreizmaßnahmen im Zeitablauf infolge marktlicher oder politischer Anpassungsreaktionen als wirkungslos herausstellen sollten, wird es politischen Entscheidungsträgern kaum möglich sein, Maßnahmen gegen den Widerstand der materiell Begünstigten aufzuheben. Vielmehr ist zu erwarten daß infolge des Abbaus von Vergünstigungen durch Anpassungsreaktionen sowie die Abschwächung von Anzeizeffekten durch den Mechanismus des Subventionswettkampfs eine ständige Ausdehnung der Förderaktivitäten resultieren wird, die zu einer Einschränkung der budgetären Handlungsspielräume führt, ohne jedoch die angestrebten Ziele zu realisieren.

2. Verteilungswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt bereits marktliche Anpassungsreaktionen als Begrenzung der Wirkung von Anreizmaßnahmen angesprochen wurden, wird im folgenden untersucht, welche Verteilungswirkungen im Gefolge der regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft, die auf die Förderung privater Investitionen gerichtet sind, tatsächlich zu erwarten sind. Um zu einer aussagefähigen Beurteilung der Verteilungswirkungen der durch den EFRE mitfinanzierten Maßnahmen zu

¹³⁴ Vgl. *Tollison* (1987), S. 151. Siehe auch *Märtz* (1990), S. 58.

¹³⁵ Das Phänomen des ineffizienten Ressourceneinsatzes bei unzureichendem Wettbewerb wird im einzelnen dargestellt bei *Leibenstein* (1978).

¹³⁶ Vgl. *Hiemenz, Weiss* (1984), S. 14 ff.

kommen, darf die materielle Begünstigung nicht mit dem Mittelzufluß auf seiten des Zahlungsempfängers gleichgesetzt werden. Vielmehr müssen die marktmäßigen Anpassungsreaktionen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen in die Analyse einbezogen werden. Wie im folgenden gezeigt wird, "... tendieren diskriminierende staatliche Maßnahmen jeglicher Art dazu, durch ökonomische Mechanismen abgebaut zu werden"¹³⁷. Somit können die im Rahmen einer Analyse der formalen Inzidenz ermittelten Verteilungsergebnisse durch die Einbeziehung einer Anpassung der Marktpreise erheblich modifiziert werden¹³⁸. Die Gleichsetzung der Inanspruchnahme der Fördermittel mit einer Begünstigung des Empfängers im selben Ausmaß kann sich damit als Trugschluß erweisen.

Jede Analyse, die sich ausschließlich auf die Frage nach der Verteilung der formalen Begünstigung beschränkt, läßt zudem die Tatsache außer acht, daß diskriminierende staatliche Maßnahmen regelmäßig Substitutionseffekte zur Folge haben, aus denen Effizienzverluste resultieren¹³⁹, die Kosten der Umverteilung darstellen. Für die Ermittlung der materiellen Inzidenz selektiv begünstigender staatlicher Maßnahmen muß neben den marktlichen Anpassungsreaktionen daher auch die Verteilung der aus den Verhaltensanpassungen resultierenden Mehrbelastung einbezogen werden¹⁴⁰.

Die materielle Inzidenzanalyse wird zunächst im Rahmen eines mikroökonomischen Partialmodells durchgeführt. Die Verteilungswirkungen einer begünstigenden staatlichen Maßnahme lassen sich analog der mikroökonomischen Analyse von Steuerwirkungen bestimmen. Das Ergebnis wird dabei insbesondere durch die Marktform, den Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven sowie durch die Ausgestaltung der zu analysierenden Maßnahme determiniert¹⁴¹. Der Vorgehensweise einer Partialanalyse entsprechend, wird nur derjenige Markt untersucht, auf dem die begünstigende Maßnahme direkt ansetzt.

a. Verteilungswirkungen auf dem Kapitalgütermarkt

Da im folgenden die Verteilungswirkungen der regionalpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft, die auf die Förderung privater Investitionen, d.h. auf die Aufstockung des Realkapitalbestandes von Unternehmen gerichtet sind, untersucht werden sollen,

¹³⁷ *Folkers* (1985), S. 284.

¹³⁸ Vgl. *Folkers* (1988), S. 215.

¹³⁹ Vgl. *Folkers* (1985), S. 281.

¹⁴⁰ Vgl. *Folkers* (1988), S. 217.

¹⁴¹ Vgl. *Folkers* (1985), S. 284.

wird in Abbildung E.9 exemplarisch der Markt für ein Kapitalgut K herangezogen¹⁴². Als Beispiel für eine begünstigende Maßnahme wird im folgenden unterstellt, daß ein prozentualer Anteil der Investitionskosten in Form einer Investitionszulage erstattet wird. Dies entspricht einer Drehung der Nachfragekurve von D_0 auf D_S . Die Verteilungseffekte werden nun anhand unterschiedlich verlaufender Angebotskurven diskutiert.

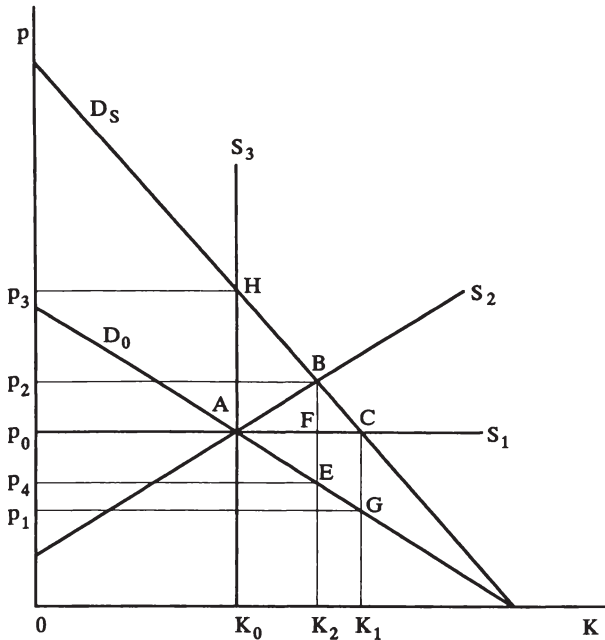


Abbildung E.9

Wenn unterstellt wird, daß der Marktpreis für Kapitalgüter nicht auf Änderungen der Nachfrage reagiert, das Angebot also vollkommen elastisch ist, impliziert dies einen horizontalen Verlauf der Angebotskurve, dargestellt durch S_1 . In diesem Fall resultiert eine Ausweitung der Menge von K_0 auf K_1 bei konstantem Marktpreis für Investitionsgüter p_0 . Der Gesamtzuschuß p_0CGp_1 begünstigt ausschließlich die Nachfrager von

¹⁴² Da ein Teil der regionalen Fördermaßnahmen in Form öffentlicher Kredithilfen vergeben wird, ergeben sich dadurch auch Verteilungseffekte auf dem Kreditmarkt. Vgl. zur Analyse der materiellen Inzidenz öffentlicher Kredithilfen auf dem Kreditmarkt *Mendler* (1992), S. 196 ff.

Kapitalgütern, deren zu entrichtender Nettopreis auf p_1 gesunken ist. Der effektive Verteilungsgewinn entspricht aufgrund der entstehenden Mehrbelastung¹⁴³ ACG jedoch nur der Fläche p_0AGp_1 .

Wenn dagegen Preisänderungen auf dem Kapitalgütermarkt in Reaktion auf die Nachfragesteigerung einbezogen werden und eine Angebotselastizität $< \infty$ unterstellt wird (S_2), verringert sich im Vergleich zum Fall des vollständig elastisch reagierenden Angebots der Mengeneffekt bei zusätzlich auftretendem Preiseffekt. Im neuen Gleichgewicht beim Marktpreis p_2 und der Menge K_2 erfahren auch die Anbieter eine Rentensteigerung in Höhe der Fläche p_2BAp_0 , während der materielle Gewinn der formal Begünstigten p_0AEP_4 beträgt. Auch hier überschreitet der Förderungsbetrag p_2BEP_4 die Summe der effektiven Verteilungsvorteile um die Mehrbelastung ABE.

Im letzten Fall werden bei vollständig unelastischem Angebot, dargestellt durch S_3 , schließlich nur die Anbieter von Kapitalgütern begünstigt, deren Verteilungsgewinn dem Zuschußbetrag p_3HAp_0 entspricht. Der Marktpreis steigt um den vollen Förderungsbetrag auf p_3 , während der erwünschte Effekt einer Erhöhung der Nachfrage nach Investitionsgütern durch marktliche Anpassungsreaktionen voll kompensiert wird. Bereits hier wird deutlich, daß infolge marktlicher Anpassungsreaktionen und allokativer Verzerrungen das Verteilungsergebnis in erheblichem Umfang von der formalen Begünstigung abweichen kann.

Weitergehende Abweichungen der materiellen Verteilung von der formalen Begünstigung ergeben sich, wenn berücksichtigt wird, daß die staatlichen Vergünstigungen nicht allen Gruppen von Nachfragern gewährt werden. In diesem Fall bleiben die selektiven Maßnahmen "... aufgrund ihrer Preiseffekte entgegen verbreiteten Vorstellungen nicht ohne Auswirkungen auf diejenigen Individuen, denen die Privilegien versagt sind"¹⁴⁴. Es soll dazu der einfachste Fall mit zwei Nachfragergruppen A und B innerhalb einer Region unterstellt werden, wobei nur Gruppe B in den Genuß der Investitionsförderung kommt¹⁴⁵. In Abbildung E.10 stellen D_A und D_B^0 die Nachfragekurven der beiden Gruppen A und B dar, während D_{AB}^0 die Marktnachfrage repräsentiert. Bei gegebener Angebotskurve S ergibt sich im Ausgangsgleichgewicht ein Marktpreis p_0 bei der Menge K^0 , wobei Gruppe A die Menge K_A^0 , Gruppe B dagegen die Menge K_B^0 nach-

¹⁴³ Zur Berechnung der Wohlfahrtsverluste selektiv begünstigender Maßnahmen vgl. Abschnitt E.II.1.c.cc.

¹⁴⁴ *Folkers* (1988), S. 227.

¹⁴⁵ Die Nachfragergruppen können auch als Gesamtheit aller Unternehmen einer Region interpretiert werden, so daß A die nicht geförderte Region, B dagegen die geförderte Region repräsentiert.

fragt. Wenn nun wiederum die oben beschriebene investitionsfördernde Maßnahme eingeführt wird, die nur Gruppe B begünstigt, dreht sich deren Nachfragekurve nach D_B^1 . Entsprechend resultiert eine neue aggregierte Nachfragekurve D_{AB}^1 .

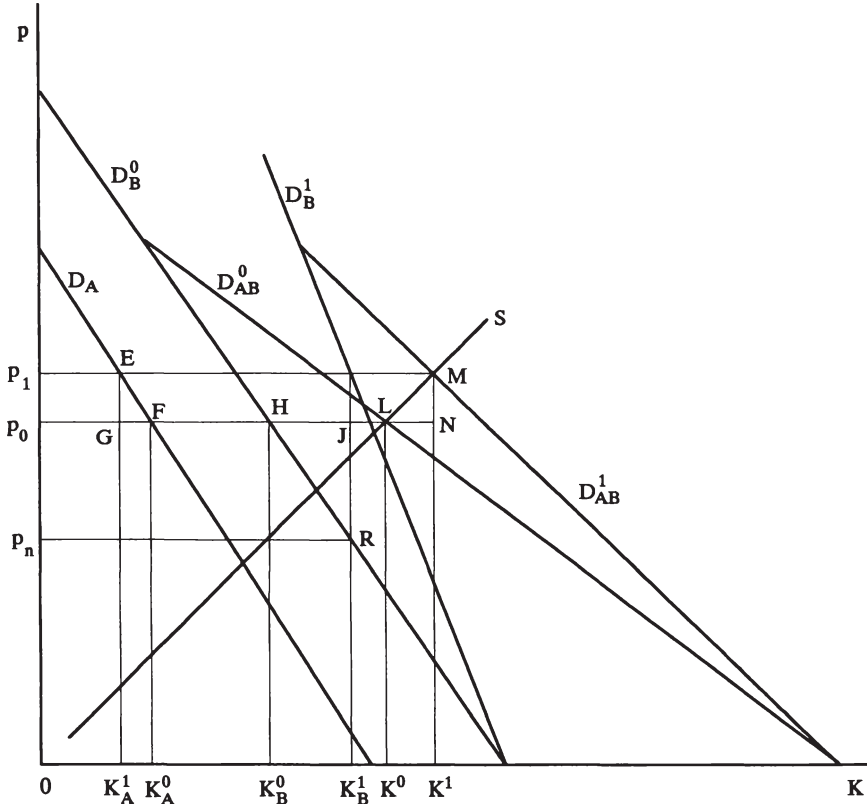


Abbildung E.10

Im neuen Schnittpunkt mit der Angebotskurve ergibt sich eine Erhöhung der Marktnachfrage auf K^1 bei gestiegenem Marktpreis p_1 . Während die nachgefragte Menge der Gruppe A aufgrund der Preiserhöhung auf K_A^1 gesunken ist, hat B aufgrund der selektiv gewährten Investitionsfördermaßnahme nur den Nettopreis p_n zu entrichten, was zu einer Nachfragesteigerung bis zur Menge K_B^1 führt. Gruppe B realisiert dabei einen Verteilungsgewinn im Ausmaß der Fläche p_0HRp_n . Auch die formal nicht begünstigten Anbieter werden im Ausmaß der Steigerung der Produzentenrente in Höhe von

p_1MLp_0 bessergestellt. Auch in diesem Fall stellt sich der materielle Verteilungsgewinn der Empfänger geringer dar, als die formale Begünstigung scheinen läßt. Zudem treten Verluste auf seiten der durch die Maßnahme nicht tangierten Nachfrager auf, die eine Renteneinbuße von p_1EFp_0 in Kauf nehmen müssen¹⁴⁶.

Die volkswirtschaftlichen Verluste der Maßnahme ergeben sich als Summe der Flächen EFG, HJR und LMN. Wohlfahrtsverluste resultieren hier zum einen aus der Lenkung von Ressourcen in den Kapitalgütersektor, zum zweiten aus einem Ressourcentransfer zwischen den unterschiedlich begünstigten Gruppen infolge der Mengeneinschränkung der nicht geförderten Nachfrager und der Mengenausweitung der begünstigten Nachfrager¹⁴⁷. Insbesondere diese zweite Ursache allokativer Verluste ist dafür verantwortlich, daß das Ausmaß der Mehrbelastung infolge diskriminierender staatlicher Maßnahmen bei einer ausschließlichen Betrachtung aggregierter Größen regelmäßig unterschätzt wird. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn die zeitliche Dimension des Anpassungsprozesses einbezogen wird und von einem kurzfristig relativ unelastischen Kapitalgüterangebot ausgegangen wird. Bei vertikal verlaufender Angebotskurve stellt sich das Verteilungsergebnis einer Kapitalsubventionierung im Vergleich zur Abbildung E.9 insofern verändert dar, als nunmehr nicht nur die Anbieter, sondern auch die begünstigten Nachfrager Rentensteigerungen auf Kosten der nicht in den Genuß der Förderung kommenden Nachfrager erzielen können. Aus der Umverteilung zwischen den Nachfragergruppen resultiert jedoch ein Wohlfahrtsverlust, der unabhängig vom Verlauf der Angebotskurve auftritt und zu einer Minderung des Verteilungsvolumens führt¹⁴⁸. Bei einer undifferenzierten Betrachtung der Nachfrageseite reduziert sich dagegen die Höhe der Mehrbelastung, ermittelt im Schnittpunkt der Marktnachfragekurve mit der Angebotskurve, auf Null. Der aus der Diskriminierung zwischen den Nachfragergruppen resultierende Wohlfahrtsverlust wird bei einer Betrachtung der aggregierten Marktnachfrage somit vollständig vernachlässigt. Jede Analyse der materiellen Inzidenz und der Wohlfahrtseffekte einer begünstigenden

¹⁴⁶ Weitere Verteilungsnachteile für Nichtbegünstigte können sich dann ergeben, wenn nur der Erwerb neuer Kapitalgüter begünstigt wird, der Kauf gebrauchter Kapitalgüter dagegen nicht und beide Güter vollkommene Substitute darstellen. Wenn der Preis neuer Kapitalgüter durch eine Investitionsfördermaßnahme relativ gesenkt wird, ist bei gebrauchten Kapitalgütern tendenziell mit einem Nachfragerückgang und einer Preissenkung zu rechnen. Vgl. *Kotlikoff, Summers* (1987), S. 1085 f. sowie *Mendler* (1992), S. 203.

¹⁴⁷ Vgl. dazu die Darstellung am Beispiel der Wohnungsbauförderung bei *White, White* (1977), S. 117 f.

¹⁴⁸ Vgl. *Mendler* (1992), S. 201 f.

staatlichen Maßnahme muß daher die Wirkungen auf alle beteiligten Marktsegmente einbeziehen¹⁴⁹.

Eine materielle Benachteiligung der Nichtbegünstigten kann allerdings dann ausgeschlossen werden, wenn die Anbieter über die Möglichkeit verfügen, monopolistische Preisdiskriminierung zwischen den verschiedenen Gruppen von Nachfragern zu betreiben. In diesem Fall wird der Marktpreis für die begünstigten Nachfrager solange steigen, bis sich die Grenzerträge der Anbieter in beiden Marktsegmenten angeglichen haben. Die Diskriminierung durch die Anbieter kompensiert die durch staatliche Diskriminierung entstehenden Effekte vollständig und es resultiert kein Wohlfahrtsverlust¹⁵⁰.

Auch wenn im Rahmen der partialanalytischen Vorgehensweise keine vollständige Analyse aller Verteilungskonsequenzen der durch die Gemeinschaft kofinanzierten regionalpolitischen Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital erfolgen kann, wird jedoch deutlich, daß die Verteilungsvorteile der formal Begünstigten tendenziell durch marktliche Anpassungsmechanismen abgebaut werden. Die mit diskriminierenden staatlichen Maßnahmen regelmäßig verbundenen Ineffizienzen bleiben allerdings bestehen¹⁵¹. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse läßt sich im Hinblick auf die distributiven Wirkungen der regionalpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft festhalten, daß zum einen mit einer unsystematischen Streuung der Vorteile gerechnet muß, so daß die Gewinne der Begünstigten in Relation zum eingesetzten Mittelvolumen voraussichtlich eher gering zu veranschlagen sind. Zum anderen treten neben Verteilungsverlusten unbeteiligter Dritter regelmäßig sowohl bei Nichtbegünstigten als auch bei den Adressaten einer Maßnahme Wohlfahrtsverluste auf, die zu einer weiteren Minderung der Vorteile führen. Somit können sich innerhalb einer Region unerwünschte Verteilungsänderungen und allokativer Verluste ergeben, wenn bei der Förderung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten diskriminiert wird. Wenn die betrachteten Nachfragergruppen als Gesamtheit aller Unternehmen innerhalb einer Region betrachtet werden, bedeutet dies, daß neben den grundsätzlich aus der Förderkulisse fallenden Regionen auch die aufgrund der Mittelbegrenzung nicht berücksichtigten Regionen nicht nur formal benachteiligt werden, sondern effektive Verluste erleiden.

¹⁴⁹ Vgl. *White, White* (1977), S. 115.

¹⁵⁰ Vgl. zu den mikroökonomischen Grundlagen monopolistischer Preisdifferenzierung *Schumann* (1987), S. 253 ff. Siehe auch *Mendler* (1992), S. 205.

¹⁵¹ Vgl. *Folkers* (1988), S. 225.

b. Die Grenzen der Partialanalyse

Die partialanalytische Vorgehensweise beschränkt sich auf die Betrachtung eines einzelnen Marktes, wobei einige Variablen - beispielsweise die Preise auf anderen Märkten - exogen auf einem vorbestimmten Niveau fixiert werden. Die im Rahmen des partialanalytischen Modells ermittelten Preis- und Mengeneffekte sind allerdings lediglich Ausgangsdaten zur Analyse von Verteilungswirkungen. Die bei den einzelnen Märkten eintretenden Effekte werden in vielen Fällen auch Angebots- und Nachfragebeziehungen in anderen Bereichen der Wirtschaft beeinflussen. So können Substitutionen in der Produktions- und Konsumstruktur hervorgerufen werden, die im Rahmen partialanalytischer Untersuchungen nicht erfaßt werden können. Die Beachtung derartiger Sekundäreffekte kann eine Abweichung der effektiven Verteilungswirkungen nach Abschluß aller ökonomischen Anpassungsprozesse von der Verteilung der Primärwirkungen und somit eine Modifikation der im partialanalytischen Rahmen ermittelten Ergebnisse bewirken. Um neben den Primärwirkungen der regionalen Fördermaßnahmen der Gemeinschaft auch solche Sekundäreffekte einbeziehen zu können, erfolgt im nächsten Abschnitt der Übergang auf ein allgemeines Gleichgewichtsmodell.

III. Analyse der Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen

Im folgenden wird untersucht, inwieweit mit Änderungen der ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen zu rechnen ist, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Schranken des Faktorverkehrs abgebaut werden. Die Analyse erfolgt im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells, das es erlaubt, interregionale Interdependenzen einzubeziehen und die Effekte zu erfassen, die sich im Zuge des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die Wirkungen regionalpolitischer Aktivitäten ergeben. Zu diesem Zweck wird der von *Harberger*¹⁵² ursprünglich zur Analyse der Verteilungswirkungen der Körperschaftsteuer entwickelte neoklassische Modellansatz herangezogen, der explizit die Preis- und Mengenänderungen infolge einer staatlichen Maßnahme auf allen Märkten einbezieht und demnach sowohl zur Analyse der Effekte einer diskriminierenden Regionalfördermaßnahme in bezug auf die Faktoral-

¹⁵² Vgl. *Harberger* (1962), S. 215 ff. sowie ders. (1974), S. 144 ff.

lokation als auch zur Untersuchung der Konsequenzen bezüglich der funktionalen bzw. regionalen Einkommensverteilung geeignet ist¹⁵³.

1. Das neoklassische allgemeine Gleichgewichtsmodell als Analyserahmen

a. Die Modellannahmen

Da die Einbeziehung von Preis- und Mengenänderungen auf allen durch eine staatliche Maßnahme tangierten Märkten wohl eine kaum lösbare Aufgabe darstellt, wird für die Zwecke dieser Analyse zur Vereinfachung eine Modellwirtschaft mit zwei Regionen und zwei Gütern angenommen, wobei sich jede Region vollständig auf die Produktion eines Gutes spezialisiert hat. Der aggregierte Output der Regionen wird dabei mit X bzw. Y bezeichnet. Die Produktion erfolgt durch den Einsatz zweier Produktionsfaktoren Arbeit L und Kapital K , deren Bestand insgesamt als gegeben unterstellt wird und die in begrenztem Maß gegeneinander substituiert werden können. Das Modell beschreibt somit eine stationäre Wirtschaft, in der das Faktorangebot nicht durch ökonomische Faktoren determiniert wird. Sowohl auf den Gütermärkten als auch auf den Faktormärkten herrscht vollkommene Konkurrenz. Beide Regionen weisen linear-homogene Produktionsfunktionen auf, können sich jedoch hinsichtlich ihrer Produktionstechnologien, der Kapitalintensitäten sowie der Faktorsubstitutionselastizitäten unterscheiden. Die relativen Faktorpreise in einer Region sind damit unabhängig vom Outputniveau und werden in Abhängigkeit von der Faktorsubstitutionselastizität ausschließlich von der regionalen Kapitalintensität bestimmt¹⁵⁴. Die Annahmen vollkommener Konkurrenz und konstanter Skalenerträge implizieren, daß die Entlohnung der Faktoren in der Höhe ihres Wertgrenzprodukts erfolgt. Die Faktor- und Güterpreise werden als in beiden Richtungen flexibel unterstellt, so daß stets Vollbeschäftigung der Faktoren gegeben ist. Bezüglich der interregionalen Mobilität der Faktoren werden im folgenden verschiedene Fallkonstellationen analysiert, um die Veränderung der ökonomischen Effekte einer regionalpolitischen Fördermaßnahme zugunsten des Faktors Kapital im Zuge des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen differenziert abschätzen zu können. Dabei wird unterstellt, daß nur die Region X die Kriterien der Förderwürdigkeit erfüllt und daß sich die Gemeinschaft an der Finanzierung der Maßnahme beteiligt.

¹⁵³ Vgl. *McLure, Thirsk* (1975), S. 1.

¹⁵⁴ Vgl. *Folkers* (1987), S. 150.

Zur Vereinfachung der Analyse werden die Mengeneinheiten der Güter und Faktoren so definiert, daß alle Preise im Ausgangsgleichgewicht den Wert eins annehmen. Dies impliziert, daß sich absolute und relative Preisänderungen entsprechen und somit jede auf eine Mengeneinheit bezogene Subvention auch eine Wertsubvention darstellt¹⁵⁵. Weiterhin wird unterstellt, daß alle Gruppen von Faktoranietern und der Staat für Gut *X* die gleiche marginale Konsumneigung sowie die gleiche einkommenskompensierte Elastizität der Nachfrage bezüglich der relativen Güterpreise aufweisen¹⁵⁶. Die durchschnittlichen Konsumneigungen nach Gut *X* können dagegen unterschiedlich sein¹⁵⁷. Die Güternachfrage wird somit nicht durch die Verteilung des Realeinkommens determiniert¹⁵⁸. Weiterhin wird von der Tatsache abstrahiert, daß staatliche Eingriffe in den marktlichen Prozeß zu allokativen Verzerrungen und Wohlfahrtsverlusten führen können. Es wird vielmehr davon ausgegangen, daß die Höhe des Gesamtreal-einkommens von den staatlichen Aktivitäten unberührt bleibt¹⁵⁹.

Ohne Annahmen über die Herkunft der zur Finanzierung der staatlichen Maßnahmen notwendigen Einnahmen sind die Ergebnisse bezüglich der resultierenden Veränderungen der Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen jedoch wenig aussagekräftig. Analog der Untersuchung von Allokations- und Verteilungseffekten der Besteuerung können grundsätzlich zwei verschiedene Wege beschritten werden: zum einen können die Gewährung einer staatlichen Fördermaßnahme zugunsten des Faktors Kapital in einer Region mit einem Pauschaltransfer gleichen Umfangs verglichen und die differentiellen Effekte der beiden Transferarten ermittelt werden und zum anderen können im Rahmen einer Analyse der Budgetinzidenz die kombinierten Effekte von Steuer- und Ausgabenänderungen betrachtet werden. In diesem Zusammenhang kann die Subventionierung des Kapitaleinsatzes als Negativsteuer behandelt werden, die mit einer entsprechenden Kürzung staatlicher Ausgaben verbunden ist. Dem Originalbeitrag *Harbergers* folgend wird hier die letztere Vorgehensweise gewählt¹⁶⁰, d.h. es findet eine Umverteilung vom öffentlichen zum privaten Sektor statt¹⁶¹.

¹⁵⁵ Vgl. *McLure* (1975), S. 133.

¹⁵⁶ Vgl. *McLure* (1969), S. 461.

¹⁵⁷ Die Zulässigkeit abweichender durchschnittlicher Konsumneigungen impliziert, daß bei der Analyse von Verteilungswirkungen auch Effekte von der Einkommensverwendungsseite einbezogen werden müssen.

¹⁵⁸ Vgl. *McLure* (1970a), S. 114.

¹⁵⁹ Vgl. *McLure* (1969), S. 465; ders. (1970b), S. 257, Fn. 8.

¹⁶⁰ Vgl. *Harberger* (1962), S. 145.

¹⁶¹ Vgl. *McLure* (1970b), S. 257.

b. Die Herleitung der Modellgleichungen

aa. Die Gleichungen des Gütermarkts

Da in der Ausgangssituation unterstellt wird, daß sämtliche Hindernisse, die einem freien Güterverkehr im Wege stehen, beseitigt sind, können die Einwohner, obwohl die beiden Regionen jeweils auf die Produktion eines Gutes spezialisiert sind, dennoch beide Güter nachfragen. Im folgenden wird jedoch nur die Nachfragebeziehung für das Gut X hergeleitet. Die Nachfragegleichung für Gut Y muß nicht explizit in das Modell einbezogen werden, da die Nachfragefunktionen nach den Gütern X und Y aufgrund der Annahme steter Vollbeschäftigung nicht unabhängig voneinander sind. Ist die Nachfrage nach X bei gegebenen Preisen und Einkommen bekannt, so bestimmt sich die Nachfrage nach Y residual. Da die Höhe des gesamten Realeinkommens annahm gemäß konstant bleibt und alle Nachfragergruppen, d.h. Private und Staat identische marginale Ausgabenneigungen bezüglich des Gutes X aufweisen¹⁶², bleibt die Nachfrage nach Gut X im Marginalbereich von Verteilungsänderungen unberührt¹⁶³. Da Nachfragefunktionen homogen vom Grad null in allen Preisen und Einkommen sind¹⁶⁴, wird die Nachfrage nach Gut X lediglich durch die relativen Güterpreise bestimmt:

$$(E-III.1) \quad X = X \left(\frac{p_X}{p_Y} \right).$$

Bildet man das totale Differential von (E-III.1) und dividiert anschließend durch X , so erhält man für die relative Mengenänderung infolge einer Änderung der relativen Güterpreise¹⁶⁵:

$$(E-III.2) \quad \frac{dX}{X} = \frac{\partial X}{d(p_X/p_Y)} \cdot \frac{1}{X} \left(\frac{dp_X}{p_Y} - \frac{p_X}{p_Y^2} dp_Y \right).$$

Unter Berücksichtigung der Annahme, daß die Güterpreise p_X und p_Y im Ausgangsgleichgewicht gleich eins gesetzt werden, kann (E-III.2) wie folgt dargestellt werden:

$$(E-III.3) \quad \frac{dX}{X} = -\eta(dp_X - dp_Y),$$

¹⁶² Vgl. *McLure* (1971a), S. 33.

¹⁶³ Vgl. *McLure* (1971a), S. 34.

¹⁶⁴ Vgl. *Schumann, J.* (1987), S. 29.

¹⁶⁵ Vgl. *Tresch* (1981), S. 399.

wobei η der einkommenskompensierten Elastizität der Nachfrage nach X in bezug auf die relativen Güterpreise entspricht¹⁶⁶ :

$$(E-III.4) \quad \eta = \frac{\partial X}{\partial(p_X/p_Y)} \cdot \frac{(p_X/p_Y)}{X}.$$

Analog der Beschreibung der Güternachfrage kann auch die Herleitung der Güterangebotsbeziehung auf Gut X beschränkt bleiben. Grundlegend für die Bestimmung der Veränderung der Angebotsmenge ist die Produktionsfunktion, die eine Beziehung zwischen dem regionalen Output X und den regional verfügbaren Faktoreinsatzmengen L_X und K_X herstellt:

$$(E-III.5) \quad X = X(L_X, K_X).$$

Die absolute Änderung des Outputs infolge einer Variation der Faktoreinsatzmengen erhält man durch totale Differentiation der Produktionsfunktion:

$$(E-III.6) \quad dX = \frac{\partial X}{\partial L_X} dL_X + \frac{\partial X}{\partial K_X} dK_X.$$

Dividiert man die Gleichung durch X , so ergibt sich nach geeigneten Erweiterungen für die relative Änderung der Angebotsmenge:

$$(E-III.7) \quad \frac{dX}{X} = \frac{\partial X}{\partial L_X} \cdot \frac{L_X}{X} \cdot \frac{dL_X}{L_X} + \frac{\partial X}{\partial K_X} \cdot \frac{K_X}{X} \cdot \frac{dK_X}{K_X}.$$

Da die Produktionsfaktoren unter den getroffenen Modellannahmen mit ihrem Wertgrenzprodukt entlohnt werden, gilt für den Lohnsatz w :

$$(E-III.8) \quad w = \frac{\partial X}{\partial L_X} p_X$$

bzw.

$$(E-III.9) \quad \frac{w}{p_X} = \frac{\partial X}{\partial L_X}.$$

¹⁶⁶ Vgl. *Mieszkowski* (1967), S. 260. Zur Ableitung der einkommenskompensierten Preiselastizität aus der Preiselastizität der Marshall'schen Nachfragekurve mit Hilfe der Slutsky-Gleichung vgl. *Henderson, Quandt* (1983), S. 26 f.

Analog gilt für die Kapitalertragsrate r :

$$(E-III.10) \quad r = \frac{\partial X}{\partial K_X} p_X$$

bzw.

$$(E-III.11) \quad \frac{r}{p_X} = \frac{\partial X}{\partial K_X}.$$

Nach Einsetzen von (E-III.9) und (E-III.11) in (E-III.7) erhält man für die relative Änderung der Angebotsmenge des Gutes X folgende Beziehung:

$$(E-III.12) \quad \frac{dX}{X} = \frac{wL_X}{p_X X} \frac{dL_X}{L_X} + \frac{rK_X}{p_X X} \frac{dK_X}{K_X} \\ = f_L \frac{dL_X}{L_X} + f_K \frac{dK_X}{K_X}.$$

Dabei bezeichnen f_L den Anteil des Faktors Arbeit an den Kosten bzw. der Wertschöpfung in Region X und f_K den Anteil des Faktors Kapital, so daß $f_L + f_K = 1$.

bb. Die Gleichungen des Faktormarkts

Neben den Änderungen des Güterangebots und der Güternachfrage sind die entsprechenden Gleichungen für die Faktormärkte in das Modell einzubeziehen. Während das Faktorangebot für beide Regionen insgesamt als gegeben unterstellt wird, kann sich das Faktorangebot innerhalb der Regionen im Zuge der Einführung regionalpolitischer Maßnahmen verändern, wenn interregionale Mobilität der Faktoren zugelassen wird. Der Grad der Faktormobilität wird im folgenden durch Mobilitätskoeffizienten zum Ausdruck gebracht¹⁶⁷, die für den Faktor Arbeit mit e_L und für den Faktor Kapital mit e_K bezeichnet werden¹⁶⁸. Die Mobilitätskoeffizienten geben an, in welchem Umfang die Faktoren auf Veränderungen der interregionalen Faktorpreisunterschiede mit einer räumlichen Verlagerung reagieren:

¹⁶⁷ Vgl. *McLure* (1970a), S. 116.

¹⁶⁸ Für den Mobilitätskoeffizienten des Faktors Kapital gilt:

$$e_K^* = \frac{d(K_X/K_Y)/(K_X/K_Y)}{d(r_X/r_Y)/(r_X/r_Y)} \quad \text{und} \quad e_K = e_K^* \frac{K_Y}{K_X + K_Y}.$$

Vgl. *McLure* (1970a), S. 116, Fn 12.

$$(E-III.13) \quad \frac{dK_X}{K_X} = e_K \frac{d(r_X/r_Y)}{(r_X/r_Y)} = e_K (dr_X - dr_Y)$$

und

$$(E-III.14) \quad \frac{dL_X}{L_X} = e_L \frac{d(w_X/w_Y)}{(w_X/w_Y)} = e_L (dw_X - dw_Y).$$

Die Mobilitätskoeffizienten können sich zwischen den Werten null und ∞ bewegen. Folgende Extremfälle bezüglich der interregionalen Faktormobilität sind dabei denkbar:

$$(1) \quad e_K = e_L = 0 :$$

Beide Faktoren sind vollständig immobil und reagieren nicht auf Änderungen der Faktorpreisdifferenzen.

$$(2) \quad e_K = e_L = \infty :$$

Beide Faktoren sind vollkommen mobil, so daß Faktorpreisdifferenzen im Zuge von Faktorwanderungen abgebaut werden. Es existieren in beiden Regionen einheitliche Faktorpreise, d.h. $dw_X = dw_Y = dw$ bzw. $dr_X = dr_Y = dr$.

Da das Faktorangebot für beide Regionen insgesamt als gegeben unterstellt wird, müssen sich die Änderungen der Faktoreinsatzmengen zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung stets ausgleichen, d.h. der Faktorimport einer Region muß dem Faktorexport der anderen Region entsprechen:

$$(E-III.15) \quad dK_X = -dK_Y$$

und

$$(E-III.16) \quad dL_X = -dL_Y.$$

Die beiden Gleichungen implizieren, daß die Ersparnis nicht von Veränderungen der Kapitalertragsrate und die Arbeit-Freizeit-Entscheidung nicht durch Veränderungen des Lohnsatzes tangiert wird¹⁶⁹.

Die Faktornachfrage der Unternehmen wird analog der Güternachfrage der Haushalte durch die relativen Faktorpreise bestimmt und läßt sich demnach darstellen als :

$$(E-III.17) \quad \frac{K_X}{L_X} = \frac{K_X}{L_X} \left(\frac{dr_X}{dw_X} \right).$$

¹⁶⁹ Vgl. *McLure* (1975), S. 136 und *McLure, Thirsk* (1975), S. 3.

Durch Differentiation nach (dr_X/dw_X) erhält man die Veränderung des Faktormengenverhältnisses:

$$(E-III.18) \quad d\left(\frac{K_X}{L_X}\right) = \frac{d(K_X/L_X)}{d(r_X/w_X)} d(r_X/w_X).$$

Dividiert man durch (K_X/L_X) und erweitert den rechten Ausdruck um (r_X/w_X) , so ergibt sich:

$$(E-III.19) \quad \frac{d(K_X/L_X)}{(K_X/L_X)} = \left[\frac{d(K_X/L_X)}{(K_X/L_X)} \cdot \frac{(r_X/w_X)}{d(r_X/w_X)} \right] \frac{d(r_X/w_X)}{(r_X/w_X)}.$$

Der Ausdruck in der eckigen Klammer entspricht der Substitutionelastizität σ_X , die hier positiv definiert wird und die die relative Änderung des Faktoreinsatzmengenverhältnisses in einer Region bezüglich einer relativen Änderung des Faktorpreisverhältnisses ausdrückt.

Aus (E-III.19) erhält man somit:

$$(E-III.20) \quad \frac{dK_X}{K_X} - \frac{dL_X}{L_X} = -\sigma_X(dr_X - dw_X).$$

Aus der Faktorsubstitutionsbeziehung wird deutlich, daß staatliche Maßnahmen, die beide Faktorpreise in gleichem Ausmaß ändern, das Faktoreinsatzmengenverhältnis nicht tangieren. Diskriminierende Maßnahmen stellen demgegenüber einen Anreiz zur Faktorsubstitution dar, deren Ausmaß bestimmt wird durch die Höhe der Substitutionelastizität. Nach Einführung der Regionalfördermaßnahme S_{KX} zugunsten des Faktors Kapital in Region X modifiziert sich (E-III.20) wie folgt:

$$(E-III.21) \quad \frac{dK_X}{K_X} - \frac{dL_X}{L_X} = -\sigma_X(dr_X - dS_{KX} - dw_X).$$

Für Region Y ermittelt sich die Veränderung der Faktornachfrage analog in Abhängigkeit von der Substitutionelastizität σ_Y :

$$(E-III.22) \quad \frac{dK_Y}{K_Y} - \frac{dL_Y}{L_Y} = -\sigma_Y(dr_Y - dw_Y).$$

cc. Die Beziehungen zwischen Güter- und Faktorpreisen

Um die Auswirkungen der Fördermaßnahme auf die Güterpreise einzubeziehen, muß ein Zusammenhang zwischen Güter- und Faktorpreisen entwickelt werden. Unter den

Bedingungen vollständiger Konkurrenz und konstanter Skalenerträge entsprechen die Erlöse jeder Region den Kosten des Faktoreinsatzes¹⁷⁰:

$$(E-III.23) \quad p_X X = w_X L_X + r_X K_X.$$

Die totale Differentiation dieses Ausdrucks ergibt:

$$(E-III.24) \quad dp_X X + p_X dX = dw_X L_X + w_X dL_X + dr_X K_X + r_X dK_X.$$

Aus Gleichung (E-III.12) erhält man nach Multiplikation mit $(p_X X)$:

$$(E-III.25) \quad p_X dX = w_X dL_X + r_X dK_X.$$

Wenn der Ausdruck aus (E-III.25) von (E-III.24) subtrahiert wird und anschließend durch X dividiert wird, ergibt sich folgender Zusammenhang zwischen dem Preis des Gutes X und den Faktorpreisen:

$$(E-III.26) \quad dp_X = dw_X \frac{L_X}{X} + dr_X \frac{K_X}{X}.$$

Da Güter- und Faktorpreise im Ausgangsgleichgewicht gleich eins sind, können die Faktorkoeffizienten (L_X/X) bzw. (K_X/X) durch die Einkommensanteile der Faktoren, f_L und f_K substituiert werden:

$$(E-III.27) \quad dp_X = f_L dw_X + f_K dr_X.$$

Die Einführung einer Subvention zugunsten des Faktors Kapital in Region X beeinflusst den Preis des Gutes X über die Änderung der Nettokapitalertragsrate:

$$(E-III.28) \quad dp_X = f_L dw_X + f_L (dr_X - dS_{KX}).$$

Die Beziehung zwischen Güter- und Faktorpreisen in Region Y läßt sich analog herleiten und stellt sich folgendermaßen dar:

$$(E-III.29) \quad dp_Y = g_L dw_Y + g_L dr_Y.$$

¹⁷⁰ Vgl. Tresch (1981), S. 401.

dd. Das Gleichungssystem

Um das System mit zehn Gleichungen und elf Unbekannten lösbar zu machen, kann das Gleichungssystem entweder um eine unabhängige Gleichung erweitert werden oder es wird der Wert einer Variable exogen vorgegeben. Da im Rahmen dieses Modellansatzes nur die relativen Preise entscheidend sind, wird für die folgende Analyse das in Region Y produzierte Gut als Numéraire gewählt und unterstellt, daß dessen Preis nicht durch die Einführung regionalpolitischer Maßnahmen verändert wird¹⁷¹, so daß

$$(E-III.30) \quad dp_Y = 0.$$

Durch entsprechende Substitutionen und Umformungen lassen sich die Gleichungen (E-III.3), (E-III.12), (E-III.13), (E-III.14), (E-III.15), (E-III.16), (E-III.21), (E-III.22), (E-III.28), (E-III.29) und (E-III.30) auf ein System von sechs Gleichungen mit den sechs Unbekannten dr_X , dw_X , dr_Y , dw_Y , dK_X/K_X und dL_X/L_X reduzieren¹⁷²:

$$(E-III.31) \quad f_L \frac{dL_X}{L_X} + f_K \frac{dK_X}{K_X} + \eta f_L dw_X + \eta f_K dr_X - \eta g_L dw_Y - \eta g_K dr_Y = \eta f_K dS_{KX},$$

$$(E-III.32) \quad -\frac{K_X}{K_Y} \cdot \frac{dK_X}{K_X} + \frac{L_X}{L_Y} \cdot \frac{dL_X}{L_X} + \sigma_Y dr_Y - \sigma_Y dw_Y = 0,$$

$$(E-III.33) \quad \frac{dK_X}{K_X} - \frac{dL_X}{L_X} + \sigma_X dr_X - \sigma_X dw_X = \sigma_X dS_{KX},$$

$$(E-III.34) \quad dp_Y = g_L dw_Y + g_K dr_Y = 0,$$

$$(E-III.35) \quad -\frac{dL_X}{L_X} + e_L dw_X - e_L dw_Y = 0,$$

$$(E-III.36) \quad -\frac{dK_X}{K_X} + e_K dr_X - e_K dr_Y = 0.$$

¹⁷¹ Vgl. *McLure* (1971a), S. 35.

¹⁷² Vgl. *McLure* (1971a), S. 35 und S. 46.

In Matrixschreibweise ergibt sich:

$$(E-III.37) \quad \begin{bmatrix} \eta f_K & \eta f_L & -\eta g_K & -\eta g_L & \frac{f_L}{L_X} & \frac{f_K}{K_X} \\ 0 & 0 & \sigma_Y & -\sigma_Y & \frac{L_Y}{L_X} & -\frac{K_Y}{K_X} \\ \sigma_X & -\sigma_X & 0 & 0 & -1 & 1 \\ 0 & 0 & g_K & g_L & 0 & 0 \\ 0 & e_L & 0 & -e_L & -1 & 0 \\ e_K & 0 & -e_K & 0 & 0 & -1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr_X \\ dw_X \\ dr_Y \\ dw_Y \\ \frac{dK_X}{K_X} \\ \frac{dL_X}{L_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f dS_{KX} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KX} \\ 0 \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}$$

Das Gleichungssystem aus (E-III.37) läßt sich darstellen als:

$$(E-III.38) \quad [D][d] = [T].$$

2. Die Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die Anreizeffekte regionalpolitischer Maßnahmen

Nachdem gezeigt wurde, daß investitionsfördernde Maßnahmen in partialanalytischer Betrachtung des Kalküls eines Investors unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Steigerung der Investitionstätigkeit führen können, zugleich aber unter Umständen unerwünschte Effekte auf die Arbeitsnachfrage nach sich ziehen, soll im folgenden herausgearbeitet werden, welche Determinanten die Reagibilität des Kapitals auf die Gewährung staatlicher Anreizmaßnahmen innerhalb einer Region im allgemeinen Gleichgewicht bestimmen und welche Effekte sich in bezug auf den Faktor Arbeit ergeben, wenn Faktormobilitätshemmnisse schrittweise abgebaut werden. Dabei muß insbesondere den bislang vernachlässigten Substitutionsmöglichkeiten im Konsum und in der Produktion sowie dem Ausmaß der Faktormobilität Beachtung geschenkt werden. Die Analyse vollzieht sich im Rahmen des oben entwickelten neoklassischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells, d.h. das Faktorangebot wird insgesamt als gegeben unterstellt, so daß der Faktorzufluß in einer Region stets mit einer entsprechenden Faktorabwanderung in der anderen Region verbunden ist.

a. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen

Die Änderungen der regionalen Kapitaleinsatzmengen in Reaktion auf die Subventionierung des Kapitaleinsatzes in der Region X werden zunächst für den Fall analysiert,

daß lediglich Kapitalverkehrshemmnisse beseitigt sind und der Faktor Kapital vollkommen mobil, der Faktor Arbeit aber immobil ist, wobei beide Faktoren voll beschäftigt sein sollen. Die Mobilitätskoeffizienten nehmen einen Wert von unendlich für e_K und einen Wert von null für e_L an. Da $dL_X/L_X = 0$, kann das Gleichungssystem aus (E-III.37) um die fünfte Spalte in [D] und die entsprechenden Zeilen in jeder Matrix gekürzt werden¹⁷³. Die vollkommene Kapitalmobilität führt zu einem Ausgleich der Kapitalertragsraten in beiden Regionen, so daß die Koeffizienten der Spalten eins und drei addiert werden können:

$$(E-II.39) \quad \begin{bmatrix} \eta(f_K - g_K) & \eta f_L & -\eta g_L & \frac{f_K}{K_X} \\ \sigma_Y & 0 & -\sigma_Y & -\frac{K_X}{K_Y} \\ \sigma_X & -\sigma_X & 0 & 1 \\ g_K & 0 & g_L & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr \\ dw_X \\ dw_Y \\ \frac{dK_X}{K_Y} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f_K dS_{KX} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KX} \\ 0 \end{bmatrix}.$$

Für die Veränderungen der Faktoreinsatzmengen in Region X als Reaktion auf die Kapitalfördermaßnahme ergibt sich:

$$(E-III.40) \quad \frac{dK_X}{K_X} = \frac{\eta \sigma_X \sigma_Y}{\sigma_Y (\eta f_L + \sigma_X f_K) + \eta \sigma_X g_L} \frac{K_X}{K_Y} dS_{KX}$$

und

$$(E-III.41) \quad \frac{dL_X}{L_X} = 0.$$

Sofern weder die Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X noch die Faktorsubstitutionselastizitäten in den beiden Regionen den Wert null annehmen, ist der Nenner in (E-III.40) eindeutig positiv, da die Faktoranteile f_L und g_L sowie (K_X/K_Y) ebenfalls positiv sind. Die Verbilligung des Kapitaleinsatzes in X führt somit zu einem Kapitalzufluß in Region X sowie einer Outputsteigerung. Die Anreize für Kapitaleigner, Kapital von Region Y nach Region X zu transferieren, sind umso größer, (a) je leichter Arbeit durch Kapital in Region X substituiert werden kann, (b) je eher Kapital aus der Produktion in Y abgegeben werden kann und (c) je mehr Gut X ein Substitut für Gut Y darstellt¹⁷⁴. Ein Kapitalzufluß ist nur dann ausgeschlossen, wenn eine Substitution der Produktionsfaktoren in einer der beiden Regionen nicht möglich ist, so daß σ_X oder σ_Y

¹⁷³ Vgl. zum Fall der Besteuerung des Faktors Kapital *McLure* (1971a), S. 46 f.

¹⁷⁴ Vgl. *McLure* (1970a), S. 125.

den Wert null annehmen. Das Ergebnis entspricht dann dem im Rahmen der Partialanalyse untersuchten Fall des völlig unelastischen Kapitalangebots. Gleiches gilt für den Fall, daß bei einer völlig unelastischen Nachfrage nach Gut X keine Substitution der Güter im Konsum stattfindet und demzufolge keine Nachfrageverschiebung von Y nach X resultiert. Jeder geringste Kapitalfluß von Y nach X und entsprechend erhöhter Produktion von X würde zu einer drastischen Senkung des relativen Preises von Gut X und zu einer Angleichung der Kapitalertragsraten in beiden Regionen ohne Kapitalwanderung führen¹⁷⁵. Eine Substitution von Arbeit durch Kapital in Region X bei konstantem Output ist aufgrund der Immobilität des Faktors Arbeit ausgeschlossen.

Die Höhe der Beschäftigung bleibt in beiden Regionen aufgrund der unterstellten Immobilität des Faktors Arbeit konstant. Beschäftigungsänderungen können sich allerdings dann ergeben, wenn in Region X ein vollkommen elastisches Arbeitsangebot bei gegebenem Nominallohn angenommen wird, so daß eine Lohnsatzsteigerung durch eine entsprechende Erhöhung des Arbeitskräfteangebots abgebaut wird. Demgegenüber kann es zu einer Situation der Unterbeschäftigung kommen, wenn aus institutionellen Gründen ein Sinken des Lohnsatzes nicht möglich ist¹⁷⁶.

b. Wirkungen des Abbaus aller Faktormobilitätshemmnisse

Da es bei vollständiger Mobilität des Faktors Arbeit ebenfalls solange zu Faktorwanderungen kommt, bis Lohnsatzdifferenzen abgebaut sind, existieren in diesem Fall ein einheitlicher Lohnsatz und eine einheitliche Kapitalertragsrate, so daß die Koeffizienten der ersten und dritten Spalte der Matrix [D] sowie die Koeffizienten der zweiten und vierten Spalte addiert werden können. Das Gleichungssystem stellt sich nun wie folgt dar:

$$(E-III.42) \quad \begin{bmatrix} \eta(f_K - g_K) & \eta(f_L - g_L) & \frac{f_L}{L_X} & \frac{f_K}{K_X} \\ \sigma_Y & -\sigma_Y & \frac{L_Y}{L_X} & -\frac{K_Y}{K_X} \\ \sigma_X & -\sigma_X & -1 & 1 \\ g_K & g_L & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr \\ \frac{dw}{dL_X} \\ \frac{L_X}{dK_X} \\ \frac{K_X}{K_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f_K dS_{KX} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KX} \\ 0 \end{bmatrix}.$$

¹⁷⁵ Vgl. *McLure* (1970a), S. 125.

¹⁷⁶ Vgl. zur Reaktion der Faktorpreise auf die Investitionsfördermaßnahme in Region X Gliederungsabschnitt E.III.4.b. dieser Arbeit.

Wenn beide Faktoren vollständig mobil sind, kann eine Änderung der relativen Faktorpreise Wanderungsbewegungen beider Faktoren induzieren:

$$(E-III.43) \quad \frac{dK_X}{K_X} = \frac{\sigma_Y(\eta f_K + f_L \sigma_X) + \eta \sigma_X g_K \frac{L_X}{L_Y}}{D_1} dS_{KX},$$

$$(E-III.44) \quad \frac{dL_X}{L_X} = \frac{\sigma_Y f_K (\eta - \sigma_X) + \eta \sigma_X g_K \frac{K_X}{K_Y}}{D_1} dS_{KX},$$

wobei
$$D_1 = \eta \left(\frac{K_X}{K_Y} - \frac{L_X}{L_Y} \right) (f_K - g_K) + \sigma_Y + \sigma_X \left(f_L \frac{K_X}{K_Y} + f_K \frac{L_X}{L_Y} \right).$$

Da $[(K_X/K_Y) - (L_X/L_Y)]$ sowie $(f_K - g_K)$ immer das gleiche Vorzeichen aufweisen, ist der Nenner D_1 stets positiv. Die Wirkungen auf den Faktor Kapital sind somit wieder eindeutig zu bestimmen. Falls die Nachfrage nach Gut X auf Preisänderungen reagiert, kommt es nach Einführung der Kapitalfördermaßnahme in X zu einem Kapitalfluß von Region Y nach Region X im Gegensatz zum Fall immobilier Arbeit auch dann, wenn die Substitution der Faktoren in einer Region nicht möglich sein sollte, da nun auch Wanderungsbewegungen des Faktors Arbeit möglich sind und auf diesem Weg ein konstantes Faktoreinsatzmengenverhältnis aufrechterhalten werden kann.

Bei völlig unelastischer Nachfrage kommt es im Gegensatz zum Fall immobilier Arbeit ebenfalls zu einem Kapitalzufluß, verbunden mit einer Substitution von Arbeit durch Kapital in Region X bei konstantem Output und somit einer Abwanderung von Arbeitskräften. Dieser Effekt entfällt allerdings, wenn sowohl die Preiselastizität der Nachfrage nach X als auch eine der beiden Faktorsubstitutionselastizitäten gleich null werden. In diesem Fall sind Reaktionen des Faktors Kapital auf Anreizmaßnahmen in Region X ausgeschlossen, da es weder zu einer Erhöhung des Outputs noch zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital kommen kann. Gleiches gilt, wenn in beiden Regionen konstante Faktoreinsatzmengenverhältnisse aufrechterhalten werden müssen, d.h. wenn σ_X und σ_Y gleich null sind.

Während die Anzeifeffekte auf den Faktor Kapital eindeutig positiv sind, ist der Beschäftigungseffekt in der Region X unbestimmt. Bezüglich der Veränderung des Arbeitseinsatzes bestätigt sich hier das Ergebnis der Partialanalyse. Die Beschäftigungswirkungen sind abhängig vom Verhältnis der Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X zur Faktorsubstitutionselastizität in Region X . Wenn $\eta > \sigma_X$, so steigt die Beschäftigung in Region X bei gesunkenem Arbeitseinsatz in Y eindeutig. Sofern die Nachfrage

nach Gut X auf die Preissenkung elastisch reagiert, wird der bezüglich des Arbeitseinsatzes negativ wirkende Substitutionseffekt durch den positiv auf den Arbeitseinsatz in X wirkenden Outputeffekt überkompensiert¹⁷⁷. Andernfalls ist mit einer Abwanderung des Faktors Arbeit in die nicht geförderte Region zu rechnen. Der Arbeitseinsatz in X bleibt dann konstant, wenn die Nachfrage nach Gut X völlig unelastisch reagiert und in einer der beiden Regionen ein konstantes Faktoreinsatzmengenverhältnis aufrechterhalten werden muß.

Bezüglich der angestrebten Anreizeffekte auf den Faktor Kapital läßt sich festhalten, daß grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Kapitalwanderungen in die geförderten Regionen auszulösen, wobei, wie oben beschrieben, auch Konstellationen denkbar sind, in denen ein Kapitalzufluß in die Förderregion ausgeschlossen werden muß, so daß die Maßnahme wirkungslos bleibt. Eine genaue Kenntnis der produktionstechnischen Bedingungen sowie der Reaktion der Nachfrager auf Änderungen der relativen Güterpreise sind daher Voraussetzung eines effizienten Einsatzes investitionsfördernder Maßnahmen.

In bezug auf den Faktor Arbeit bestätigt sich im Rahmen dieser Analyse das Ergebnis des Partialmodells, demzufolge die einseitige Förderung des Faktors Kapital zu negativen Anreizeffekten auf die Beschäftigung führen kann. Wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Hemmnisse bezüglich eines grenzüberschreitenden Verkehrs von Arbeitskräften abgebaut werden, kann der Kapitalzufluß zu Abwanderungen des Faktors Arbeit führen. Wenn der Faktor Arbeit trotz des Abbaus staatlicher Schranken auf den Arbeitsmärkten dagegen nicht auf regionale Differenzen in seiner Entlohnung reagiert¹⁷⁸, so besteht sogar die Gefahr einer Freisetzung von Arbeitskräften, wenn der durch die relative Verbilligung des Faktors Kapital ausgelöste Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt und der Lohnsatz aus institutionellen Gründen nach unten nicht flexibel ist¹⁷⁹. Das angestrebte Ziel, durch zusätzliche Investitionen Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten, wird in diesem Fall vollständig verfehlt.

¹⁷⁷ Vgl. zur ausführlichen Erläuterung dieser Effekte Abschnitt E.III.4.a.

¹⁷⁸ Vgl. zu den Determinanten des Mobilitätsverhaltens von Arbeitskräften Abschnitt B.III.5.b.

¹⁷⁹ Vgl. *McLure* (1971b), S. 548.

3. Wohlfahrtseffekte regionalpolitischer Maßnahmen im allgemeinen Gleichgewicht

Wie bereits im partialanalytischen Ansatz für einen Markt gezeigt¹⁸⁰, sind mit der Durchführung von Anreizmaßnahmen bzw. der induzierten Veränderung der Ressourcenallokation als Reaktion auf die durch die staatliche Maßnahme veränderten relativen Preise regelmäßig Wohlfahrtsverluste¹⁸¹ verbunden, deren Umfang im Rahmen des allgemeinen Gleichgewichtsmodells anhand der Änderung der Kapitalallokation bemessen werden kann¹⁸².

In Abbildung E.11 wird die Kapitalnachfrage in den beiden Regionen durch die Nachfragekurven D_X^K und D_Y^K dargestellt. Im Ausgangsgleichgewicht resultiert bei der infolge der Mobilität des Faktors Kapital einheitlichen Kapitalertragsrate r_0 eine Nachfrage von K_X^0 in Region X und von K_Y^0 in Region Y, wobei die Summe der regionalen Kapitaleinsatzmengen dem als konstant unterstellten Gesamtkapitalbestand K entspricht. Nach Einführung einer Mengensubvention zugunsten des Kapitaleinsatzes in Region X in Höhe von S_{KX} wird solange Kapital von Region Y nach Region X transferiert, bis die Kapitalertragsrate in Y der Ertragsrate in X einschließlich des Subventionsbetrags r_1 entspricht.

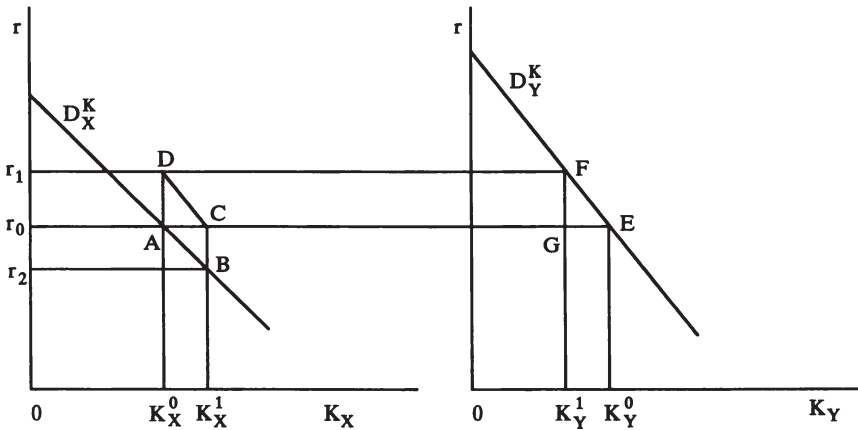


Abbildung E.11

¹⁸⁰ Vgl. Gliederungsabschnitt E.II.1.c.cc. dieser Arbeit.

¹⁸¹ Die Möglichkeit einer Wohlfahrtssteigerung infolge eines diskriminierenden staatlichen Eingriffs wird hierbei außer acht gelassen. Vgl. *McLure, Thirsk* (1975), S. 20, Fn. 42.

¹⁸² Vgl. *Harberger* (1974), S. 163 ff., *McLure, Thirsk* (1975), S. 20 f., *Shoven, Whalley* (1972), S. 291 ff. und *Shoven* (1976), S. 1263 für den Fall der Besteuerung des Faktors Kapital in einem Sektor.

Im neuen Gleichgewicht steigt die Kapitalnachfrage in Region X bei einer Opportunitätskostenrate von $r_2 = r_1 - S_{KX}$ auf K_X^1 , während der Kapitaleinsatz in Region Y auf K_Y^1 sinkt. Die Erhöhung des Kapitaleinsatzes in X führt zu einem Anstieg des Gesamtprodukts in Höhe der Fläche $K_X^0 ABK_X^1$, während das Gesamtprodukt in Region Y infolge des verminderten Kapitaleinsatzes um den Betrag $K_Y^0 EFK_Y^1$ abnimmt¹⁸³. Aufgrund der Annahme der Vollbeschäftigung gilt $K_X^1 - K_X^0 = K_Y^0 - K_Y^1$. Der Wohlfahrtsverlust ΔW infolge des Kapitaltransfers von der Verwendung mit der höheren Produktivität in Y zur Verwendung mit der geringeren Produktivität¹⁸⁴ in X entspricht somit der Fläche ABCD als der Differenz zwischen $K_X^0 ABK_X^1$ und $K_Y^0 EFK_Y^1$.

Der Gesamtwohlfahrtsverlust setzt sich zusammen aus der in Region X entstehenden Mehrbelastung ABC und der in Region Y resultierenden Minderung der Produzentenrente in Höhe von EFG und läßt sich durch folgende Gleichung ausdrücken¹⁸⁵:

$$(E-III.45) \quad \Delta W = \frac{1}{2}(r_0 - r_2)(K_X^1 - K_X^0) + \frac{1}{2}(r_1 - r_0)(K_Y^0 - K_Y^1) = \frac{1}{2}S_{KX} \Delta K_X.$$

Der zu erwartende Wohlfahrtsverlust steigt mit der Höhe des Subventionsbetrags und mit dem Umfang der Reallokation des Faktors Kapital als Reaktion auf die staatliche Anreizmaßnahme. Auch im Ergebnis der Analyse im Rahmen des allgemeinen Gleichgewichts bestätigen sich somit die im partialanalytischen Modellansatz hergeleiteten Aussagen bezüglich der mit staatlichen Anreizmaßnahmen verbundenen Wohlfahrtseffekte, die sowohl zu einer Minderung der Vorteile der formal Begünstigten als auch zu Wohlfahrtseinbußen auf seiten der durch die Maßnahme nicht tangierten Marktteilnehmer führen können.

4. Die Wirkungen des Abbaus von Faktormobilitätshemmnissen auf die Inzidenz regionalpolitischer Maßnahmen

Auf der Grundlage des in Abschnitt E.III.1. entwickelten allgemeinen Gleichgewichtsmodells wird nun untersucht, inwieweit sich eine Veränderung der materiellen Verteilungswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital ergibt, wenn Marktschranken, die einem freien Faktorverkehr entgegenstehen, schrittweise abgebaut werden. Da die Gemeinschaft mit dem Einsatz ihres regionalpolitischen In-

¹⁸³ Vgl. *Shoven* (1976), S. 1263.

¹⁸⁴ Vgl. *Harberger* (1974), S. 164.

¹⁸⁵ Vgl. *Shoven, Whalley* (1972), S. 293.

strumentariums insbesondere einen Ausgleich interregionaler Einkommensdifferenzen anstrebt, wird auf der Grundlage der Analyse der Effekte auf die Faktor- und Güterpreise der Frage nachgegangen, inwieweit es - analog zum Begriff des Steuerexports - zu einem "Subventionsexport" kommen kann, der dazu führt, daß die nicht geförderte Region Y von der Einführung der Investitionsfördermaßnahme in Region X begünstigt wird und somit den materiellen Verteilungsgewinn des Fördergebiets schmälert.

a. Preiseffekte und interregionale Inzidenz

Da sich die Haushalte nicht nur hinsichtlich ihrer Faktorausstattungen, sondern auch hinsichtlich ihrer Präferenzen für die Güter unterscheiden, ergeben sich die aus dem Anpassungsprozeß an die regionalpolitische Maßnahme resultierenden Verteilungsänderungen als Summe der bei den Haushalten auftretenden Effekte auf der Einkommensentstehungsseite, die durch Faktorpreisänderungen bestimmt werden, und den Effekten auf der Einkommensverwendungsseite, die von den Veränderungen der Güterpreise determiniert werden. Die Inzidenz der Kapitalfördermaßnahme kann daher nur durch die kombinierten Effekte von Einkommensentstehungs- und Einkommensverwendungsseite her bestimmt werden¹⁸⁶. Auf der Einkommensentstehungsseite kann differenziert werden zwischen dem Output- oder Faktorintensitätseffekt und dem Faktorsubstitutionseffekt.

Der *Outputeffekt* erfaßt die Wirkungen der Ressourcenreallokation auf das Faktorpreisverhältnis, läßt aber die infolge der Diskriminierung des Faktors Arbeit in Region X entstehenden allokativen Ineffizienzen außer acht und entspricht daher den Effekten einer speziellen Gütersubvention¹⁸⁷. Sein Entstehen ist darauf zurückzuführen, daß lediglich die Produktion eines Gutes durch die Fördermaßnahme begünstigt wird und sich infolge der Grenzkostensenkung in Region X die relativen Güterpreise zugunsten von p_X verändern. Infolgedessen steigt die Nachfrage nach dem in der geförderten Region X produzierten Gut bei entsprechend abnehmender Nachfrage nach dem Output der Region Y. Die Nachfrageverschiebung zieht eine Reallokation der Ressourcen und infolge der Änderung der relativen Faktorknappheiten auch eine Änderung der Faktorpreise nach sich. Während die Wirkungen des Outputeffekts auf die relativen Güterpreise wesentlich von der Möglichkeit der Faktorsubstitution in beiden Regionen abhängig sind, wird der Outputeffekt auf die relativen Faktorpreise entscheidend durch

¹⁸⁶ Vgl. zum Fall einer speziellen Verbrauchsteuer *Folkers* (1987), S. 154.

¹⁸⁷ Vgl. *McLure* (1971a), S. 44.

die Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X sowie durch die relativen Faktorintensitäten in den beiden Industrien bestimmt¹⁸⁸. Der Outputeffekt kann die relativen Faktorpreise in beide Richtungen beeinflussen, je nachdem, ob in der geförderten Region kapitalintensiv oder arbeitsintensiv produziert wird.

Der *Faktorsubstitutionseffekt* hingegen umfaßt die aus der Maßnahme resultierenden Ineffizienzen in der Produktion. Er entspricht dem differentiellen Effekt der Substitution einer speziellen Gütersubvention auf X durch eine spezielle Faktorsubvention, in diesem Fall zugunsten von Kapital in der Region X ¹⁸⁹. Sein Auftreten ist darauf zurückzuführen, daß nur innerhalb der Region X zwischen den Faktoren diskriminiert wird und somit Verzerrungen auf dem Kapitalmarkt erzeugt werden¹⁹⁰. Die Einführung der Kapitalfördermaßnahme bewirkt zunächst eine Erhöhung der Kapitalertragsrate in Region X . Wie im vorigen Abschnitt dargelegt, besteht für Kapitaleigner somit ein Anreiz, Kapital von Region Y nach Region X zu transferieren. Der Kapitalfluß wird solange anhalten, bis die Kapitalintensität in Region X (Region Y) genug gestiegen (gesunken) bzw. das Wertgrenzprodukt des Faktors Kapital entsprechend abgenommen (zugenommen) hat, so daß der Kapitalertrag nach Subventionierung in X dem in Y zu erzielenden Kapitalertrag entspricht. Im neuen Gleichgewicht stimmen die Grenzraten der technischen Substitution (GRTS) zwischen den beiden Regionen nicht mehr überein, sondern es gilt¹⁹¹:

$$(E\text{-III.46}) \quad GRTS_{KL}^X = \frac{r - S_{KX}}{w} \quad \text{und} \quad GRTS_{KL}^Y = \frac{r}{w} .$$

Im Gegensatz zum Outputeffekt sind die Wirkungen des Faktorsubstitutionseffekts auf die relativen Faktorpreise eindeutig zu bestimmen. Er führt zu einer Erhöhung des Zins-Lohn-Verhältnisses und somit zu einer Diskriminierung der Anbieter von Arbeit im Vergleich zu den Kapitaleignern¹⁹².

Neben den Änderungen der Faktorpreise, d.h. den Effekten von der Einkommenseinstehungsseite, wird die Inzidenz der zu analysierenden Maßnahme auf der Einkommensverwendungsseite durch *Nachfrageeffekte* infolge einer Veränderung der Güterpreise bestimmt¹⁹³. Da die Individuen zwar annahmegemäß gleiche marginale Ausga-

¹⁸⁸ Vgl. *McLure* (1971a), S. 43.

¹⁸⁹ Vgl. *McLure* (1971a), S. 44.

¹⁹⁰ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S. 366.

¹⁹¹ Vgl. *Boadway, Wildasin* (1984), S. 365.

¹⁹² Vgl. *McLure* (1971a), S. 43

¹⁹³ Vgl. *Mieszkowski* (1967), S. 253.

benneigungen, jedoch unterschiedliche durchschnittliche Ausgabenneigungen aufweisen, wirken sich Güterpreisänderungen unterschiedlich auf die Einkommen aus. Da der Preis des Gutes Y als Numéraire definiert wurde und somit $dp_Y = 0$, werden die Verteilungswirkungen von der Einkommensverwendungsseite her ausschließlich durch die Änderung des Preises von Gut X determiniert. Eine eindeutige Bestimmung der Verteilungsänderungen ist immer dann möglich, wenn entweder auf der Entstehungs- oder der Verwendungsseite keine Änderungen der Verteilungsrelationen erfolgen oder wenn beide Effekte in die gleiche Richtung gehen.

Da im Rahmen neoklassischer Inzidenzmodelle von der Existenz von Mehrbelastung abgesehen wird und die Summe aus staatlichem und privatem Einkommen aus beiden Regionen daher konstant bleibt, können die regionalen Verteilungswirkungen unmittelbar aus den absoluten Realeinkommensänderungen der Faktoranbietergruppen abgeleitet werden, wobei dR_{KX} und dR_{LX} die Realeinkommensänderungen der Anbieter von Kapital bzw. Arbeit in Region X repräsentieren und dR_{KY} und dR_{LY} die entsprechenden Größen in Region Y . Die Realeinkommensänderung kann dabei sowohl auf Änderungen der Faktorpreise auf der Einkommensentstehungsseite als auch auf Änderungen der Güterpreise auf der Einkommensverwendungsseite zurückzuführen sein. Der Ausschluß von Mehrbelastung bedeutet zugleich, daß die staatlichen Ausgaben dS_{KX} zur Förderung des Kapitaleinsatzes in Region X und die aggregierte Einkommenserhöhung der Privaten dR identisch sind¹⁹⁴. Es gilt somit:

$$(E-III.47) \quad dS_{KX} = dR,$$

$$(E-III.48) \quad dR = dR_X + dR_Y,$$

$$(E-III.49) \quad dR_X = dR_{KX} + dR_{LX},$$

$$(E-III.50) \quad dR_Y = dR_{KY} + dR_{LY}.$$

Im folgenden wird zunächst die Ausgangssituation der vollständigen Faktorimmobilität analysiert, in der unterstellt wird, daß Mobilitätsbarrieren bestehen, die eine Faktorzwanderung als Reaktion auf Änderungen der Faktorpreisdifferenzen verhindern. Im Anschluß daran wird gezeigt, inwiefern sich Veränderungen der Inzidenz regionalpolitischer Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital ergeben, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Faktormobilitätsbarrieren schrittweise abgebaut werden. Dazu wird die Immobilitätshypothese wiederum zunächst im Hinblick auf den Faktor Kapital aufgegeben. Im Anschluß daran wird untersucht, welche Veränderungen der

¹⁹⁴ Vgl. *McLure* (1969), S. 464 ff.

Preiseffekte der betrachteten staatlichen Maßnahme resultieren, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts im Idealfall sämtliche Faktormobilitätshindernisse abgebaut werden und die Faktoren vollkommen elastisch auf interregionale Faktorpreisdifferenzen reagieren.

b. Die Inzidenz regionalpolitischer Fördermaßnahmen bei alternativen Mobilitätsannahmen

aa. Die Ausgangssituation der vollkommenen Faktorimmobilität

Wenn die Faktoren vollständig immobil sind, nehmen die beiden Mobilitätskoeffizienten e_L und e_K den Wert null an und es gilt:

$$(E-III.51) \quad \frac{dL_X}{L_X} = \frac{dK_X}{K_X} = 0.$$

Somit können die fünfte und sechste Spalte der Matrix [D] sowie die entsprechenden Zeilen aus Gleichung (E-III.37) eliminiert werden und das Gleichungssystem reduziert sich auf:

$$(E-III.52) \quad \begin{bmatrix} \eta f_K & \eta f_L & -\eta g_K & -\eta g_L \\ 0 & 0 & \sigma_Y & -\sigma_Y \\ \sigma_X & -\sigma_X & 0 & 0 \\ 0 & 0 & g_K & g_L \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr_X \\ dw_X \\ dr_Y \\ dw_Y \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f_K dS_{KK} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KK} \\ 0 \end{bmatrix}.$$

Für die infolge der Einführung einer Kapitalsubvention resultierenden Änderungen der Güter- und Faktorpreise ergibt sich nach Anwendung der Cramerschen Regel¹⁹⁵:

$$(E-III.53) \quad dr_X = dS_{KK},$$

$$(E-III.54) \quad dw_X = 0,$$

$$(E-III.55) \quad dr_Y = 0,$$

$$(E-III.56) \quad dw_Y = 0,$$

$$(E-III.57) \quad dp_X = 0.$$

Im Fall vollständiger Faktorimmobilität schlägt sich die Gewährung einer Investitionsfördermaßnahme lediglich in einer Erhöhung der Kapitalertragsrate in der Region X

¹⁹⁵ Vgl. *Henderson, Quandt* (1983), S. 380 ff.

um den Subventionsbetrag nieder, während die Preise aller übrigen Faktoren sowie die Güterpreise unverändert bleiben. Als Begünstigte der Maßnahme lassen sich eindeutig die Eigner des in Region X investierten Kapitals identifizieren¹⁹⁶, womit das Ergebnis dem des im Partialmodell untersuchten Falls des völlig unelastischen Kapitalangebots entspricht. Da der Preis eines Kapitalguts im Gleichgewicht dem Barwert aller zukünftigen Erträge entspricht, führt die Maßnahme ausschließlich zu einer Wertsteigerung von Kapitalgütern in Region X ¹⁹⁷, d.h. es resultiert eine vollständige Kapitalisierung der Investitionsfördermaßnahme¹⁹⁸. Da die Güterpreise unverändert bleiben, entstehen keine Effekte von der Verwendungsseite des Einkommens her.

Um von den Preiseffekten der Maßnahme zu Aussagen über die regionale Inzidenz zu gelangen, muß eine Zuordnung der Kapitaleigner auf die Regionen X und Y erfolgen. Von einer materiellen Begünstigung der Region X in vollem Umfang der Investitionsfördermaßnahme kann nur dann gesprochen werden, wenn die Eigner des dort investierten Kapitals K_X auch in der Region ansässig sind. Die resultierende Realeinkommensänderung des privaten Sektors in Region X entspricht dann:

$$(E-III.58) \quad dR_X = dR_{KX} = dr_X K_X.$$

Wenn sich dagegen ein Teil des in X investierten Kapital im Besitz von in Region Y ansässigen Individuen befindet, d.h. wenn sich Region X in einer Nettoschuldnerposition befindet und $NK > K_Y$, wird ein Teil des Vorteils in die formal nicht begünstigte Region exportiert, wobei N den Besitzanteil der in Y ansässigen Individuen am Gesamtkapitalbestand K bezeichnet:

$$(E-III.59) \quad dR_Y = (NK - K_Y) dr_X.$$

Für $NK \leq K_Y$ bleibt R_Y unverändert.

b. Wirkungen des Abbaus von Kapitalverkehrshemmnissen

Wenn unterstellt wird, daß die Hemmnisse, die einem freien Kapitalverkehr im Wege stehen, vollständig abgebaut werden, so daß $dr_X = dr_Y = dr$ und Arbeit weiterhin im-

¹⁹⁶ Vgl. *McLure* (1971a), S. 37.

¹⁹⁷ Vgl. *McLure* (1971a), S. 37.

¹⁹⁸ Vgl. zum Begriff der Kapitalisierung *Musgrave, Musgrave* (1989), S. 259 f. Siehe auch *Kotlikoff, Summers* (1987), S. 1086 ff., die die Kapitalisierung einer diskriminierenden Steuer auf einen immobilien Faktor im allgemeinen Gleichgewicht untersuchen.

mobil ist, d.h. $dL_X/L_X = 0$, kann wiederum die aus (E-III.39) bekannte modifizierte Form des Gleichungssystems (E-III.37) verwendet werden:

$$(E-III.39) \quad \begin{bmatrix} \eta(f_K - g_K) & \eta f_L & -\eta g_L & \frac{f_K}{K_X} \\ \sigma_Y & 0 & -\sigma_Y & -\frac{K_X}{K_Y} \\ \sigma_X & -\sigma_X & 0 & 1 \\ g_K & 0 & g_L & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr \\ dw_X \\ dw_Y \\ \frac{dK_X}{K_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f_K dS_{KX} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KX} \\ 0 \end{bmatrix}.$$

Für die Preiseffekte der Kapitalsubventionierung in X ergibt sich nun:

$$(E-III.60) \quad dr = \frac{g_L \eta \sigma_X \frac{K_X}{K_Y}}{D_1} dS_{KX},$$

$$(E-III.61) \quad dw_X = \frac{f_K \sigma_Y (\eta - \sigma_X)}{D_1} dS_{KX} \quad \text{und}$$

$$(E-III.62) \quad dw_Y = -\frac{g_K \eta \sigma_X \frac{K_X}{K_Y}}{D_1} dS_{KX},$$

$$\text{wobei } D_1 = \sigma_Y (\eta f_L + \sigma_X f_K) + \eta \sigma_X g_L \frac{K_X}{K_Y}.$$

Die resultierende Änderung des Preises von Gut X kann nun durch Einsetzen der Faktorpreisänderungen in Gleichung (E-III.28) ermittelt werden:

$$(E-III.63) \quad dp_X = -\frac{f_K \sigma_X \sigma_Y}{D_1} dS_{KX}.$$

Sofern weder die Faktorsubstitutionselastizitäten noch die Preiselastizität der Nachfrage den Wert Null annehmen, ist die Nennerdeterminante D_1 stets positiv. Die Änderungen der Faktor- bzw. Güterpreise in Reaktion auf die Kapitalfördermaßnahme werden somit durch den Wert des Zählers bestimmt.

Die Auswirkungen der Subvention auf die Kapitalertragsrate ist auch beim partiellen Abbau von Faktormobilitätshemmnissen weiterhin eindeutig positiv, sofern weder die Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X noch die Faktorsubstitutionselastizität in Region X den Wert null annehmen. Da für beide Regionen eine einheitliche Kapitalertragsrate existiert, profitieren nun auch die Eigner des in Region Y investierten Kapi-

tals von der Subventionierung in X . Der durch die Förderung in X ausgelöste Kapitalstrom von Y nach X erhöht die Grenzproduktivität des Kapitals in Y und senkt die Grenzproduktivität in X solange, bis sich die Nettoerträge des Faktors Kapital in den beiden Regionen angeglichen haben¹⁹⁹. Die Kapitalertragsrate steigt dabei umso höher, (a) je die kapitalintensiver in Region X produziert wird, (b) je höher die Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X und (c) je eher die Faktoren in Region X substituierbar sind.

Eine Änderung der Kapitalertragsrate in Reaktion auf die Verbilligung des Kapitaleinsatzes in Region X ist dann auszuschließen, wenn die Nachfrage nach Gut X völlig unelastisch auf Preisänderungen reagiert. Da eine Substitution von Arbeit durch Kapital bei konstantem Output aufgrund der Immobilität des Faktors Arbeit nicht möglich ist, bleiben die Kapitalnachfrage und die Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes konstant. Gleiches gilt, wenn eine Substitution der Faktoren bei der Produktion in X nicht möglich ist und die Immobilität des Faktors Arbeit eine Erhöhung des Kapitaleinsatzes in Region X verhindert.

Die Wirkung auf die Höhe des Lohnsatzes in Region X ist dagegen unbestimmt. Einem positiven Outputeffekt der Kapitalsubventionierung ($f_K s_Y \eta$) steht ein negativer Faktorsubstitutionseffekt ($-f_K s_Y s_X$) gegenüber, dessen Ausmaß insbesondere durch die Faktorsubstitutionsmöglichkeit in der geförderten Region bestimmt wird²⁰⁰. Der Lohnsatz in Region X wird dann steigen, wenn die Preiselastizität der Nachfrage nach Gut X den Wert der Faktorsubstitutionselastizität in X übersteigt. In diesem Fall werden die durch die relative Verbilligung des Faktors Kapital ausgelösten lohnsatzsenkenden Effekte durch den lohnsatzsteigernden Effekt der Ausweitung der Nachfrage nach dem relativ billiger gewordenen Gut X überkompensiert. Im umgekehrten Fall müssen die Anbieter des Faktors Arbeit in X eine Reduzierung ihres Einkommens in Kauf nehmen. Die Wirkungen auf den Preis des Faktors Arbeit in Region Y sind demgegenüber eindeutig: Der Kapitalfluß von Y nach X senkt die Produktivität des nun relativ weniger knappen Faktors Arbeit in Region Y , so daß der Lohnsatz in Region Y abnimmt.

Bezüglich der Entwicklung der Faktoreinkommen infolge einer Subventionierung des Faktors Kapital in Region X läßt sich festhalten, daß die Kapitaleigner in beiden Regionen von der Einkommenseinbußen- zur Einkommensgewinnseite zu den Begünstigten der Maßnahme zählen. Einkommenseinbußen haben dagegen die Anbieter von Faktor Arbeit in der

¹⁹⁹ Vgl. zur Argumentation bezüglich einer Besteuerung des Faktors Kapital in Region X *McLure* (1969), S. 470.

²⁰⁰ Vgl. *McLure* (1971a), S. 43.

Region Y zu verzeichnen. Weiterhin besteht die Möglichkeit, daß unter bestimmten Bedingungen auch die Arbeiter in Region X mit einer Senkung ihrer Entlohnung rechnen müssen.

Die Verteilungswirkungen von der Verwendungsseite her lassen sich eindeutig bestimmen. Im Gegensatz zur Ausgangssituation der vollkommenen Faktorimmobilität sinkt der Preis von X in Abhängigkeit von den Faktorsubstitutionselastizitäten und vom Anteil f_K der Kapitalkosten an den Gesamtkosten in Region X . Je höher der Anteil des Faktors Kapital an den Produktionskosten in X , desto mehr führt die Kapitalverbilligung zu einer Gesamtkostensenkung und einer Marktpreisreduzierung. Von der Einkommensverwendungsseite her werden somit alle Konsumenten des Gutes X in Abhängigkeit von der Höhe des für den Erwerb von Gut X verwendeten Anteils am Einkommen begünstigt.

Um von den Veränderungen der Güter- und Faktorpreise infolge der Einführung einer regionalen Fördermaßnahme in Region X zu Aussagen über die Inzidenz der Maßnahme zu gelangen, werden wiederum die aus der Einführung der Investitionsfördermaßnahme resultierenden Einkommensänderungen der Faktoranbietergruppen betrachtet. Bezüglich der Anbieter des Faktors Arbeit wird zu diesem Zweck differenziert zwischen einer Gruppe, die in Region X arbeitet und ansässig ist und einer entsprechenden Gruppe in Region Y , während für die Kapitaleigner demgegenüber unterstellt wird, daß diese nicht unbedingt in der Region ansässig sein müssen, in der ihr Kapital investiert wird. Wenn N den Anteil des Gesamtkapitalbestandes K bezeichnet, der sich im Besitz der Einwohner von Region Y befindet, beträgt der sich im Besitz der Einwohner von Region X befindliche Anteil am Kapitalbestand demzufolge $(1-N)$. Wenn angenommen wird, daß Kapitaleigner unabhängig von interregionalen Kapitalwanderungen ihren Wohnsitz beibehalten, kann N als konstant angenommen werden. Die von den Faktoranbietergruppen konsumierten Mengen des Gutes X werden mit X_{KX} , X_{LX} , X_{KY} und X_{LY} bezeichnet, entsprechend die jeweiligen Mengen des Gutes Y .

Die Realeinkommensänderungen der vier Gruppen können demnach wie folgt ausgedrückt werden²⁰¹:

$$(E\text{-III.64}) \quad dR_{LX} = dw_X L_X - (dp_X X_{LX} + dp_Y Y_{LX}),$$

$$(E\text{-III.65}) \quad dR_{LY} = dw_Y L_Y - (dp_X X_{LY} + dp_Y Y_{LY}),$$

$$(E\text{-III.66}) \quad dR_{KX} = (1-N)K dr - (dp_X X_{KX} + dp_Y Y_{KX}),$$

²⁰¹ Vgl. *McLure* (1969), S. 466 f.

$$(E-III.67) \quad dR_{KY} = NK dr - (dp_X X_{KY} + dp_Y Y_{KY}).$$

Der erste Term der rechten Seite aller vier Gleichungen entspricht den Wirkungen von der Einkommensentstehungsseite her, während der zweite Term jeweils Ausdruck der einkommensverwendungsseitigen Effekte ist. Da $dp_Y = 0$, erhöht sich das Realeinkommen in beiden Regionen von der Verwendungsseite her in Abhängigkeit von den Gesamtausgaben jeder Gruppe für das Gut X ²⁰².

Die mit dR_X^S bzw. dR_Y^S bezeichneten regionalen Einkommensänderungen von der Einkommensentstehungsseite her stellen sich wie folgt dar²⁰³:

$$(E-III.68) \quad dR_X^S = (1-N)K dr + L_X dw_X,$$

$$(E-III.69) \quad dR_Y^S = NK dr + L_Y dw_Y.$$

Zwischen dw_Y und dr ergibt sich gemäß Gleichung (E-III.34) folgende Beziehung:

$$(E-III.70) \quad dw_Y = -\frac{g_K}{g_L} dr.$$

Eingesetzt in (E-III.69) erhält man für dR_Y^S ²⁰⁴:

$$(E-III.71) \quad dR_Y^S = (NK - K_Y) dr.$$

Bei steigender Kapitalertragsrate erzielt die formal nicht begünstigte Region Y dann Verteilungsvorteile von der Einkommensentstehungsseite her bzw. reduziert sich die materielle Begünstigung der Region X , wenn Y eine Nettogläubigerposition gegenüber Region X einnimmt, d.h. wenn sich ein Teil des in X investierten Kapitals im Besitz von Einwohnern der Region Y befindet. Das Gesamtrealeinkommen in der nicht geförderten Region wird demgegenüber abnehmen, wenn Region Y die Nettoschuldnerposition innehat und die Einkommensverluste der Arbeitnehmer nicht durch entsprechende Gewinne der Kapitaleigner kompensiert werden²⁰⁵.

²⁰² Vgl. *McLure* (1969), S. 466.

²⁰³ Vgl. *McLure* (1969), S. 467.

²⁰⁴ Aus $dR_{LY}^S = L_Y dw_Y = -L_Y (g_K / g_L) dr = -K_Y dr$ folgt:

$$dR_Y^S = dR_{LY}^S + dR_{KY}^S = (NK - K_Y) dr.$$

Vgl. *McLure* (1969), S. 467, Fn. 28.

²⁰⁵ Vgl. *McLure* (1969), S. 467 ff.

c. Wirkungen des Abbaus aller Faktormobilitätshemmnisse

Wenn es gelingt, im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes sämtliche Faktormobilitätshemmnisse abzubauen, so daß beide Faktoren vollkommen elastisch auf interregionale Faktorpreisdifferenzen reagieren, kommt es solange zu Faktorverschiebungen, bis ein interregionaler Ausgleich der Faktorpreise hergestellt ist und $dr_X = dr_Y = dr$ sowie $dw_X = dw_Y = dw$. Das Gleichungssystem reduziert sich wieder auf:

$$(E-III.42) \quad \begin{bmatrix} \eta(f_K - g_K) & \eta(f_L - g_L) & \frac{f_L}{L_X} & \frac{f_K}{K_X} \\ \sigma_Y & -\sigma_Y & \frac{L_X}{L_Y} & -\frac{K_X}{K_Y} \\ \sigma_X & -\sigma_X & -1 & 1 \\ g_K & g_L & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dr \\ dw \\ \frac{dL_X}{L_X} \\ \frac{dK_X}{K_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \eta f_K dS_{KX} \\ 0 \\ \sigma_X dS_{KX} \\ 0 \end{bmatrix}.$$

Unter der Annahme vollkommener Mobilität der Faktoren ergeben sich im Zuge der Kapitalförderung in Region X folgende Preisänderungen:

$$(E-III.72) \quad dr = \frac{g_L \left[\eta f_K \left(\frac{K_X}{K_Y} - \frac{L_X}{L_Y} \right) + \sigma_X \left(f_L \frac{K_X}{K_Y} + f_K \frac{L_X}{L_Y} \right) \right]}{D_2} dS_{KX},$$

$$(E-III.73) \quad dw = \frac{g_K \left[\eta f_K \left(\frac{L_X}{L_Y} - \frac{K_X}{K_Y} \right) - \sigma_X \left(f_L \frac{K_X}{K_Y} + f_K \frac{L_X}{L_Y} \right) \right]}{D_2} dS_{KX} \text{ und}$$

$$(E-III.74) \quad dp_X = - \frac{f_K \sigma_Y + \left[g_K \sigma_X \left(f_K \frac{L_X}{L_Y} + f_L \frac{K_X}{K_Y} \right) \right]}{D_2} dS_{KX},$$

$$\text{wobei } D_2 = \eta \left(\frac{K_X}{K_Y} - \frac{L_X}{L_Y} \right) (f_K - g_K) + \sigma_Y + \sigma_X \left(f_L \frac{K_X}{K_Y} + f_K \frac{L_X}{L_Y} \right).$$

Die Determinante im Nenner ist unzweifelhaft positiv, da $[(K_X/K_Y) - (L_X/L_Y)]$ und $(f_K - g_K)$ stets das gleiche Vorzeichen aufweisen. Somit wird die Veränderung der Güter- und Faktorpreise wiederum durch den Wert des Zählers bestimmt.

Im Fall vollkommener Faktormobilität lassen sich bezüglich der Veränderung der Kapitalertragsrate a priori keine eindeutigen Aussagen mehr treffen. Der Outputeffekt der Investitionsfördermaßnahme, $[\eta f_K (K_X/K_Y) - (L_X/L_Y)]$, ist nur dann positiv, wenn die Produktion in Region X im Vergleich zur Region Y relativ kapitalintensiv er-

folgt und demzufolge $(K_X/K_Y) > (L_X/L_Y)$. In diesem Fall wird in Region X infolge der Nachfragesteigerung bei gegebener Kapitalertragsrate mehr Kapital nachgefragt, als in Region Y freigesetzt wird, so daß sich der Outputeffekt in Richtung auf eine Erhöhung der Entlohnung des relativ knapp gewordenen Faktors Kapital auswirkt. Der Faktorsubstitutionseffekt $\sigma_X [f_L(K_X/K_Y) + f_K(L_X/L_Y)]$ wirkt demgegenüber unabhängig von den relativen Faktorintensitäten stets positiv auf die Kapitalertragsrate²⁰⁶.

Die Wirkung der Investitionsfördermaßnahme auf die Kapitalertragsrate ist somit dann eindeutig zu bestimmen, wenn die Produktion in X relativ kapitalintensiv erfolgt und sowohl der Faktorsubstitutionseffekt als auch der Outputeffekt zu einer Erhöhung der Entlohnung des Faktors Kapital führen. Erfolgt die Produktion in X jedoch arbeitsintensiv, so steht dem positiven Faktorsubstitutionseffekt ein negativer Outputeffekt gegenüber: da infolge der Produktionseinschränkung in Region Y mehr Kapital freigesetzt wird, als in Region X zu gegebenen Zinssatz absorbiert wird, muß die Kapitalertragsrate bei isolierter Betrachtung des Outputeffekts zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sinken. Die Gesamtwirkung auf die Kapitalertragsrate wird durch die relative Stärke der beiden Effekte bestimmt. Tendenziell ist in diesem Fall umso eher mit einer Steigerung der Kapitalertragsrate zu rechnen, je unelastischer die Nachfrage nach Gut X auf Preisänderungen reagiert bzw. je leichter die Faktoren bei der Produktion des Gutes X zu substituieren sind.

Ist die Nachfrage nach X vollkommen unelastisch, entfällt der Outputeffekt und es resultiert auch bei arbeitsintensiver Produktion in X eindeutig eine Erhöhung der Kapitalertragsrate. Erfordert dagegen die Produktion in X ein konstantes Einsatzmengenverhältnis, so daß $\sigma_X = 0$, entsteht kein Faktorsubstitutionseffekt und die Kapitalertragsrate sinkt, wenn in X relativ arbeitsintensiv produziert wird. Eine Auswirkung investitionsfördernder Maßnahmen auf die Kapitalertragsrate ist schließlich dann auszusprechen, wenn die Nachfrage nach Gut X völlig unelastisch auf Preisänderungen reagiert und in Region X zugleich eine Substitution der Faktoren nicht möglich ist, so daß keine interregionalen Kapitalbewegungen induziert werden.

Auch die Effekte auf den Lohnsatz sind nicht eindeutig zu bestimmen. Während der Faktorsubstitutionseffekt $-\sigma_X [f_L(K_X/K_Y) + f_K(L_X/L_Y)]$ eindeutig auf eine Lohnsatzsenkung hin wirkt, ist die Richtung des Outputeffekts $\eta f_K [(L_X/L_Y) - (K_X/K_Y)]$ wiederum von den relativen Faktorintensitäten der beiden Regionen abhängig. Eine Lohnsatzsenkung ist immer dann zu erwarten, wenn die Kapitalintensität der Region X

²⁰⁶ Vgl. analog zum Fall der Kapitalbesteuerung *Mieszkowski* (1967), S. 254.

die der Region Y übersteigt, so daß $[(K_X/K_Y) > (L_X/L_Y)]$. In diesem Fall gehen Output- und Substitutionseffekt in die gleiche Richtung. Da in der arbeitsintensiv produzierenden Region Y aufgrund des Nachfrageausfalls und der daraus resultierenden Produktionseinschränkung mehr Arbeit freigesetzt wird, als in Region X zum bestehenden Preis absorbiert wird, ändern sich die relativen Faktorknappheiten. Um Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, muß die Arbeitsintensität in beiden Regionen steigen und die Entlohnung des relativ weniger knapp gewordenen Faktors Arbeit wird sinken. Die Substitution von Arbeit durch den relativ billiger gewordenen Faktor Kapital in Region X wirkt ebenfalls in Richtung auf eine Lohnsatzminderung. Wenn in Region X dagegen relativ arbeitsintensiv produziert wird, so wirkt sich der Outputeffekt isoliert betrachtet in Richtung auf eine Lohnsatzsteigerung aus, da die zusätzliche Arbeitsnachfrage in X die in Y freigesetzte Menge übersteigt. In diesem Fall ist der Gesamteffekt auf den Preis des Faktors Arbeit von der relativen Stärke der beiden Effekte abhängig²⁰⁷. Überwiegt die positive Wirkung des Outputeffekts, so steigt das Einkommen der Anbieter des Faktors Arbeit in beiden Regionen. Überwiegt dagegen der Faktorsubstitutionseffekt, so werden die Arbeitnehmer beider Regionen schlechtergestellt. Wenn davon ausgegangen wird, daß die nach Gemeinschaftskriterien als förderungswürdig erachteten Regionen tendenziell eher durch arbeitsintensive Produktionsstrukturen gekennzeichnet sind, lassen sich lohnsatzsteigernde Effekte in der formal begünstigten Region zwar nicht ausschließen. Aufgrund der Streuung der Vorteile auf alle Anbieter von Arbeit muß der materielle Verteilungsgewinn jedoch eher als gering eingeschätzt werden.

Im Gegensatz zu der Entwicklung der Faktorpreise lassen sich die Effekte auf die relativen Güterpreise eindeutig bestimmen. Sowohl Output- als auch Faktorsubstitutionseffekt wirken in Richtung auf eine Senkung des Preises von Gut X . Die Wirkung des Outputeffekts auf die relativen Güterpreise hängt dabei insbesondere von der Möglichkeit der Faktorsubstitution in den beiden Regionen ab, während das Ausmaß des Faktorsubstitutionseffekts von den relativen Faktorintensitäten und der Faktorsubstitutionselastizität in Region X determiniert wird²⁰⁸. Von der Einkommensverwendungsseite her werden wiederum diejenigen Konsumenten relativ begünstigt, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil ihres Einkommens für den Konsum des Gutes X verwenden. Wenn die Nachfrage nach X vollkommen unelastisch ist, profitieren die Konsumenten beider Regionen im Ausmaß ihres ursprünglichen Konsumanteils an der produzierten Menge des Gutes X . Wenn die Nachfrage dagegen völlig elastisch rea-

²⁰⁷ Vgl. *McLure* (1971b), S. 548.

²⁰⁸ Vgl. *McLure* (1971a), S. 43.

giert, bleiben die Güterpreise konstant und es ergeben sich keine Verteilungsänderungen von der Einkommensverwendungsseite her.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß regionalpolitische Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital umso breitere und unsystematischere Verteilungswirkungen aufweisen, je eher es gelingt, Hemmnisse, die einem interregionalen Faktorverkehr entgegenstehen, zu beseitigen. Während es im Fall vollkommener Faktorimmobilität noch gelingt, die Begünstigten der Maßnahme eindeutig zu identifizieren, ist dies bei vollkommener Faktormobilität kaum mehr möglich. Insbesondere die potentiellen negativen Effekte auf die Entlohnung des Faktors Arbeit lassen es fraglich erscheinen, ob das Ziel einer Erhöhung des Einkommens in der begünstigten Region tatsächlich realisiert werden kann. So ist im Extremfall eine Situation denkbar, in der die Förderung des Kapitaleinsatzes zu Lohnsatzsenkungen bzw. bei mangelnder Flexibilität der Löhne zu Unterbeschäftigung in der formal begünstigten Region führt, während die Gewinne aufgrund einer Erhöhung der Kapitalertragsrate den Kapitaleignern außerhalb der Region zufließen.

Nachdem bereits die Wirkungen der Regionalfördermaßnahme auf die Einkommenspositionen der Faktoreigner nicht genau zu bestimmen sind, kann auch keine eindeutige Aussage bezüglich der Wirkungen auf die Höhe des aggregierten Einkommens in der geförderten Region getroffen werden. Tendenziell ist jedoch damit zu rechnen, daß ein Teil der Vergünstigung Regionen zugute kommt, die die gemeinschaftlichen Kriterien der Förderungswürdigkeit nicht erfüllen. Die Strategie, einen Abbau interregionaler Disparitäten in der Einkommensentwicklung über allokativen Maßnahmen der Regionalpolitik anzustreben, erscheint unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse zumindest fragwürdig.

F. Die institutionellen Regelungen der Regionalpolitik in der EG: Ein Reformvorschlag

I. Die Kritik an der gegenwärtigen Organisationsstruktur der Regionalpolitik in der EG

Angesichts der Tatsache, daß sich die regionalen Disparitäten beim Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt und bei der Arbeitslosigkeit, wie die Tabellen C.3 und C.4 belegen, bei ständig ansteigenden Ausgaben der EG für regionalpolitische Zwecke nicht nennenswert verringert haben, müssen Zweifel an der Wirksamkeit der von der EG unter der Konvergenzzielsetzung durchgeführten Maßnahmen gehegt werden. Im folgenden werden auf der Grundlage der Ergebnisse der ökonomischen Analyse regionalpolitischer Maßnahmen mögliche Ursachen für die Ineffizienz des derzeit verfolgten Konzepts der EG-Regionalpolitik zusammengefaßt. Dabei wird differenziert zwischen Problemen, die sich aus der Aufgabenteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten ergeben und Problemen, die allgemein mit dem interventionistischen Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen in den marktlichen Prozeß verbunden sind und somit auch in Grundzügen für derartige Eingriffe auf nationaler Ebene gelten.

1. Probleme der Aufgabenteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten

Bei der Beurteilung der EG-Regionalpolitik in bezug auf die optimale Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geht es insbesondere um die Frage, ob die Verlagerung regionalpolitischer Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene tatsächlich zu wohlfahrtssteigernden Effekten führt. Die auf der Grundlage der ökonomischen Theorie des Föderalismus basierenden Argumente zugunsten einer Zentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen stellen, wie bereits dargelegt¹, keine überzeugende Rechtfertigung dar. Zwar kann die Existenz von Spillover-Effekten regionalpolitischer Aktivitäten auf untergeordneter Ebene nicht ausgeschlossen werden. Es muß jedoch davon ausgegangen werden, daß diese Effekte auf die Ebene der Mitgliedstaaten beschränkt sind und gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch dort internalisiert werden sollten. Selbst wenn es sich um gemeinschaftsübergreifende Externalitäten handelt, steht eine effizienzsteigernde Internalisierung vor kaum lösba-

¹ Vgl. Abschnitt C.IV.

Informationsproblemen hinsichtlich der Auswahl der Fördergebiete und der Höhe des Förderbetrags².

Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Finanzierung nationaler Maßnahmen, die keine gemeinschaftsübergreifenden Wirkungen aufweisen, bedeutet dagegen, daß der Kreis der Kostenträger den Kreis der Nutznießer übersteigt und somit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt wird. "Demzufolge profitieren viele Gebietskörperschaften von regionalpolitischen Maßnahmen, die sie nicht selbst finanzieren müssen, und haben daher eine ausgeprägte Neigung zur Ausschöpfung dieser finanziellen Vorteile"³, ohne daß sich die Ausdehnung regionalpolitischer Aktivitäten in diesen Regionen unter dem Aspekt einer effizienten räumlichen Faktorallokation begründen läßt. Das gegenwärtig praktizierte System der gemischten Finanzierung mit Gemeinschaftsbeteiligung unterstützt somit einen "Subventionswettbewerb mit fremdem Geld"⁴. Unterstützt wird dies noch durch die Höhe der Maximalfördersätze. So kann die EG-Finanzierungsbeteiligung in Ziel Nr. 1-Gebieten bis zu 75 % und in den Ziel Nr. 2- und 5b-Regionen maximal 50 % der Gesamtkosten betragen. Je mehr die Finanzierung öffentlicher Ausgaben einer Gebietskörperschaft nicht von den eigenen Einwohnern getragen werden muß, desto größer wird die Neigung der Empfänger sein, regionalpolitische Ausgaben über das effiziente Maß hinaus auszuweiten.

Neben dem möglichen Auseinanderfallen von Nutznießern und Kostenträgern ist eine zentralisierte Regionalpolitik mit weiteren gravierenden Nachteilen behaftet. Die Betrachtung des regionalpolitischen Instrumentariums bestätigt die Annahme, daß eine zentralisierte Durchführung öffentlicher Aufgaben tendenziell zu vereinheitlichten Lösungen führt und regional differierende Präferenzen nicht in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden⁵. Auch nach der Reform der Strukturfonds tendiert die EG-Regionalpolitik zu pauschalen Zielvorgaben und einheitlichen Strategien zur Realisierung dieser Ziele, was angesichts des Problems der Beschaffung von Informationen über die Ursachen regionaler Probleme sowie die regionalen Präferenzen auch nicht verwundert. So werden durch die regionalpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft nur drei Typen von Problemregionen angesprochen, nämlich die Regionen mit Entwicklungsrückstand, die Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung und die ländlichen Regionen. Die Problemlösungsstrategien sind auf den Einsatz kapitalorientierter In-

² Vgl. *Lammers* (1992), S. 73.

³ *Klemmer* (1986), S. 124.

⁴ *Soltwedel* (1987), S. 145. Vgl. zur Problematik der Mischfinanzierung auch *Seidel, B.* (1992), S. 208 ff.

⁵ Vgl. *Seidel, B.* (1992), S. 154.

strumente zur Förderung privater und öffentlicher Investitionen beschränkt, ohne zu prüfen, ob eine zu geringe Ausstattung mit Realkapital tatsächlich den regionalen Engpaßfaktor darstellt. Die zentrale Beeinflussung regionaler Wachstumsprozesse setzt letztendlich "... ein Wissen über die zukünftige Entwicklung regionaler Produktionsfunktionen voraus, das aufgrund der dynamischen Anpassungsprozesse der Wirtschaft an Datenänderungen und die daraus resultierende zeitliche Veränderlichkeit der Produktionsgesetzmäßigkeiten, ex ante nicht vorliegen kann"⁶. Nicht berücksichtigt wird zudem, daß aufgrund historisch gegebener Unterschiede in den jeweiligen Ausgangssituationen die regionalen Ansprüche an die Höhe des Einkommens, die Versorgung mit Arbeitsplätzen sowie die Ausstattung mit öffentlichen Leistungen unterschiedlich sein können⁷.

Die Nachteile einer zentral gesteuerten Regionalpolitik sind umso stärker zu gewichten, als durch den verstärkten Einsatz des Instruments der Beihilfenkontrolle durch die Kommission der Spielraum für eigenständige Maßnahmen auf nationaler Ebene zunehmend eingeschränkt und die Möglichkeit der Koordination mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen stark vermindert wird. Die Mitgliedstaaten werden zunehmend in die Rolle von Antragstellern auf Gemeinschaftsmittel gedrängt, was mit der Gefahr verbunden ist, daß die auf nationaler Ebene konzipierten Programme immer stärker an Zielen und Kriterien der Gemeinschaft ausgerichtet werden und nicht unbedingt den Programmen entsprechen, die bei vollständiger Eigenfinanzierung durchgeführt worden wären, da es für den Empfänger der EG-Mittel bereits ausreichend ist, wenn die Nutzen eines Programms den eigenen Finanzierungsanteil, jedoch nicht unbedingt die Gesamtkosten übersteigen⁸. Der Versuch der Gemeinschaft, die Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten mittels des Instruments der Beihilfenkontrolle aufeinander abzustimmen, kann somit auch zu einem ineffizienten Einsatz nationaler Mittel für regionalpolitische Zwecke führen.

Wenn sich die Beihilfenaufsicht der Kommission, wie diese selbst betont, zukünftig stärker an dem Ziel eines Ausgleichs regionaler Disparitäten in Einkommen und Beschäftigung orientieren wird, so widerspricht dies der ursprünglichen Orientierung der Art. 92 - 94 EWGV, die auf die Sicherung eines unbeschränkten Wettbewerbs ausgerichtet sind. Selbst wenn die ordnungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Verfolgung der Konvergenzzielsetzung durch das Instrument der Beihilfenkontrolle zurückgewie-

⁶ *Waniek* (1992), S. 132.

⁷ Vgl. *Klemmer* (1979a), S. 18; ders. (1986), S. 124 f.

⁸ Vgl. *Waniek* (1992), S. 139.

sen werden, scheint das von der Kommission praktizierte Konzept der Beihilfenaufsicht nicht geeignet, Konvergenzvorstellungen durchzusetzen. Die Kommission kann nur Einfluß auf Beihilfen nehmen, die den Kriterien des Art 92. EWGV genügen. Es existieren jedoch in allen Mitgliedstaaten explizite oder implizite Finanzausgleichsmaßnahmen zugunsten untergeordneter Gebietskörperschaften, die der Kontrolle durch die Kommission entzogen sind. Derartige Maßnahmen zugunsten von Regionen, deren Wohlstand den EG-Durchschnitt übersteigt, müßten unter Konvergenzgesichtspunkten ebenfalls in die Beihilfenaufsicht einbezogen werden⁹. Zudem existieren in allen Mitgliedstaaten Beihilfen, die auf andere, nicht regionalpolitisch orientierte Zielsetzungen ausgerichtet sind, wie beispielsweise die FuE-Förderung¹⁰. Eine dem Konvergenzziel verpflichtete Beihilfenkontrolle müßte derartige nationale Maßnahmen konsequent untersagen, wenn dadurch Regionen begünstigt werden, die nicht unter die Ziele Nr. 1, 2 oder 5b fallen. Auf der Grundlage dieser Überlegungen muß daher eine EG-Beihilfenpolitik abgelehnt werden, die

- ihre Ziele anstelle der nationalen Ziele setzt,
- mit ihren Instrumenten den nationalen Instrumenteneinsatz behindert,
- ihre normativen Entscheidungen bezüglich der Festlegung von Förderbedürftigkeit bzw. -würdigkeit anstelle der nationalen Entscheidungen setzt"¹¹.

2. Probleme einer interventionistischen Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene

a. Die Abgrenzung der Fördergebiete

Das von der EG ausgewählte Konzept der räumlichen Untergliederung in Verwaltungseinheiten ist mit zahlreichen Problemen behaftet, die das Diagnoseergebnis bezüglich der Existenz regionaler Disparitäten in Frage stellen. So werden durch die administrative Abgrenzung Verflechtungen zwischen Raumpunkten ignoriert, die sich aus der Mobilität von Faktoren und Gütern ergeben können. Als Folge dessen weist beispielsweise der von der EG herangezogene Indikator des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts für Ballungszentren wie die deutschen Stadtstaaten sehr hohe Werte auf, während deren Umland als relativ arm qualifiziert wird, ohne zu berücksichtigen, daß ein sicherlich nicht zu unterschätzender Anteil des Einkommens in Ballungszentren von im Umland ansässigen Pendlern erwirtschaftet wird¹², so daß die auf die Verwaltungsre-

⁹ Vgl. *Lammers* (1992), S. 77.

¹⁰ Vgl. *Lammers* (1992), S. 78.

¹¹ *Gräber, Spehl* (1992), S. 65.

¹² Vgl. *Waniek* (1992), S. 154 f.

gionen bezogenen Indikatoren ein verzerrtes Bild der Realität widerspiegeln. Eine weitere Quelle möglicher Fehldiagnosen ergibt sich daraus, daß sich die Regionen der Gemeinschaft sowohl hinsichtlich der Fläche als auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl in teilweise beträchtlichem Umfang unterscheiden. Insbesondere in den großen, oftmals heterogen strukturierten Regionen besteht die Gefahr des Auftretens von Nivellierungstendenzen, die zu Fehleinschätzungen regionaler Problemsituationen führen können. Die Abgrenzung nach Verwaltungseinheiten führt weiterhin zu dem Problem, daß die nach EG-Kriterien abgegrenzten räumlichen Teileinheiten nicht unbedingt mit den Gebieten übereinstimmen, die auf nationaler Ebene Gegenstand der Regionalpolitik sind¹³. Es ist daher nicht verwunderlich, daß eine EG-Regionalpolitik, die bereits im Stadium der Problemdiagnose mit Schwächen behaftet ist, zu Ineffizienzen bei der Mittelvergabe führt.

b. Die Streuung der Fördermittel

Die relative Besserstellung der als förderungswürdig erachteten Regionen bezüglich der Möglichkeit, Ansiedlungsanreize zu gewähren, stellt eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen dar. Als weiterer Kritikpunkt an der EG-Regionalpolitik ist daher auch die breite Streuung der Fördermittel anzuführen, die dem im Rahmen der Reform der Strukturfonds formulierten Grundsatz einer Konzentration der Maßnahmen auf die wirtschaftsschwächsten Regionen zuwiderläuft und die der Wirksamkeit der Maßnahmen in den einzelnen Regionen Grenzen setzt.

Gegenwärtig leben rund 43 % der Bevölkerung der Gemeinschaft in förderungsberechtigten Gebieten¹⁴. Von den gesamten strukturpolitischen Ausgaben der Gemeinschaft flossen im Jahre 1990 lediglich knapp 50 % in die vier Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt den Gemeinschaftsdurchschnitt unterschreitet. Die gegenwärtige Ausgestaltung der strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft kann daher wohl zu recht als "... ein unbefriedigender Kompromiß zwischen der Gewährung der Unterstützung an die Bedürftigsten auf der Grundlage von EG-weiten Kriterien

¹³ Dies gilt beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland, wo die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" angesprochenen Arbeitsmarktregionen nicht unbedingt mit der von der EG verwendeten Regionenabgrenzung übereinstimmen.

¹⁴ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 55.

und der Garantie einer gewissen Rückzahlung für alle Mitgliedstaaten"¹⁵ kritisiert werden. Verstärkt werden die aus einer breiten Streuung der Gemeinschaftsmittel resultierenden Ineffizienzen noch durch die Tatsache, daß das Nebeneinander nationaler und gemeinschaftlicher Maßnahmen eine Ausweitung der Fördergebiete auf nationaler Ebene begünstigt. Da nur solche Regionen für die EG-Förderung in Frage kommen, die auch Gegenstand nationaler Maßnahmen sind, besteht für die Mitgliedstaaten ein Anreiz, ihre Fördergebietskulisse entsprechend auszudehnen und auch Regionen in die nationale Förderung einzubeziehen, die nach nationalen Kriterien eigentlich nicht als förderungswürdig erachtet werden.

Auch die Probleme unzureichender Koordinierung sowohl der regionalpolitischen Instrumente der Gemeinschaft untereinander als auch zwischen der EG und den Mitgliedstaaten können durch die Reform der Strukturfonds nicht als beseitigt betrachtet werden. Zunächst ist als Kritikpunkt die Tatsache anzuführen, daß die Unterstützung der als förderungswürdig erachteten Regionen nicht durch ein Instrument erfolgt, sondern neben den drei Strukturfonds auch die Darlehenstätigkeit der EIB sowie die Umstellungsdarlehen der EGKS zumindest teilweise auf regionalpolitische Ziele ausgerichtet sind, was die Koordination der einzelnen Maßnahmen erheblich erschwert. Da in der Praxis die Koordinierung eher über einen Informationsaustausch anstelle einer echten Zusammenarbeit bzw. Abstimmung vollzogen wird¹⁶, kommt es regelmäßig zu einer Kumulation von Fördermitteln, so daß der Gemeinschaftsanteil an der Finanzierung von regionalpolitischen Maßnahmen häufig mehr als 75% beträgt.

Die Festlegung von Länderquoten, verbunden mit der auf einen Zeitraum von drei Jahren fixierten Fördergebietskulisse trägt ebenfalls dazu bei, daß die EG-Maßnahmen nicht auf die Regionen mit den gravierendsten Problemen beschränkt bleiben. Da einmal gewährte Förderungen oftmals als Besitzstand betrachtet werden, wird eine regelmäßige Anpassung der Förderaktivitäten an eine Veränderung regionaler Disparitäten voraussichtlich am Widerstand derjenigen scheitern, die eine Kürzung der Gemeinschaftsmittel zu erwarten haben, so daß die Aufnahme weiterer Regionen in die Fördergebietskulisse tendenziell mit einer Ausweitung der Anzahl begünstigter Regionen verbunden sein wird.

¹⁵ Werner (1992), S. 87.

¹⁶ Vgl. Werner (1992), S. 92; Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (1991), S. 284.

c. Die Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die Ziele der EG-Regionalpolitik

Im Mittelpunkt der Regionalsubventionen steht der Versuch, über die Stimulierung zusätzlicher Investitionen Wachstumsprozesse zu induzieren. Wenn davon ausgegangen wird, daß die Ausrichtung regionalpolitischer Maßnahmen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel aufgrund der damit verbundenen Informationserfordernisse in den Hintergrund rückt¹⁷, so ist die EG-Regionalpolitik insbesondere im Hinblick darauf zu bewerten, inwieweit sie zu einer im Rahmen des räumlichen Ausgleichsziels angestrebten Verbesserung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten bzw. der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Fördergebieten beitragen kann.

Zwar besteht die Möglichkeit, über die Förderung des Kapitaleinsatzes bzw. die Senkung der Kapitaleinsatzkosten die Investitionstätigkeit zunächst anzuregen. Anreizeffekte auf den Kapitaleinsatz stoßen jedoch dann an ihre Grenzen, wenn marktliche Anpassungsreaktionen einbezogen werden. Sofern nicht von einem völlig elastischen Kapitalangebot ausgegangen werden kann, werden die Wirkungen der begünstigenden Maßnahme zumindest partiell durch entsprechende Preissteigerungen auf dem Kapitalgütermarkt kompensiert und es resultiert eine Verdrängung geförderter durch nicht geförderte Investitionen. Auch wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes regionale Faktorwanderungen als Reaktion auf Faktorpreisdifferenzen auftreten können, so sind die Anreizwirkungen auf den Kapitaleinsatz abhängig von produktionstechnischen Voraussetzungen sowie von den Reaktionen der Nachfrageseite auf Angebotsausweitungen. Bei vollkommener interregionaler Faktormobilität resultiert zudem ein interregionaler Ausgleich der Faktorpreise, so daß auch nicht begünstigte Regionen von den Maßnahmen profitieren, was die Vorteile in den formal begünstigten Regionen entsprechend mindert. Aufgrund der Tatsache, daß auf das Ausgleichsziel ausgegerichtete Maßnahmen darauf abzielen, ein Allokationsergebnis zu erzeugen, das nicht dem effizienten Ergebnis entspricht, resultiert eine weitere Minderung der Vorteile aufgrund von Wohlfahrtsverlusten infolge allokativer Verzerrungen. Schließlich besteht die Gefahr, daß eine im Hinblick auf das regionale Ausgleichsziel durchgeführte Regionalpolitik eher strukturkonservierend auf eine Erhaltung unrentabel gewordener Produktionen hin wirkt und somit notwendige strukturelle Anpassungsprozesse eher behindert als gefördert werden¹⁸.

¹⁷ Vgl. zu den Problemen einer wachstumspolitischen Orientierung der Regionalpolitik *Junkerheinrich* (1985), S. 577 ff.; *Lammers* (1989), S. 69 ff.

¹⁸ Vgl. *Berthold* (1993), S. 113.

Selbst wenn es gelingt, in den Fördergebieten zusätzliche Investitionen zu induzieren, sind mit der einseitig kapitalorientierten Förderpolitik regelmäßig dem Ausgleichsziel zuwiderlaufende Effekte auf den Faktor Arbeit verbunden. So kann die relative Verbilligung des Faktors Kapital von einer Senkung der Lohnsätze begleitet sein bzw. bei unzureichender Flexibilität des Lohnsatzes sogar zu Freisetzungen von Arbeitskräften führen. Bei vollkommener interregionaler Mobilität der Arbeitskräfte werden diese auf eine Senkung ihrer Entlohnung dagegen mit Abwanderung reagieren, so daß die Kapitalmobilisierungspolitik in ihren Wirkungen einer Politik der "passiven Sanierung" gleichkommt, die regionale Entwicklungsprobleme durch eine Abwanderung der Bevölkerung zu lösen sucht¹⁹, was aus sozialen, aber auch ökonomischen²⁰ Erwägungen heraus meist abgelehnt wird.

Neben marktlichen Anpassungsreaktionen können selektiv gewährte Anreizmaßnahmen auch zu Änderungen im Verhaltensmuster der beteiligten Unternehmen führen. Analog zu dem Verhalten von Gebietskörperschaften bezüglich der Anpassung eigener Ausgaben im Hinblick auf eine maximale Ausschöpfung der Gemeinschaftsmittel besteht die Gefahr, daß Unternehmen ihre Aktivitäten nicht mehr an Marktsignalen ausrichten, sondern bestrebt sind, anstelle der im marktlichen Prozeß zu erzielenden Gewinne staatliche Transfers zu maximieren. In der Konsequenz führt dieses Verhalten zu Ineffizienzen, die umso höher ausfallen, je länger die Förderung durch die öffentliche Hand aufrecht erhalten wird²¹. Eine weitere Ursache von Ineffizienzen, die durch eine selektive staatliche Förderpolitik ausgelöst werden können, liegt in der Möglichkeit begründet, daß Renten nun auch durch eine entsprechende Einflußnahme im politischen Entscheidungsprozeß erzielt werden können. Die für Zwecke der politischen Einflußnahme eingesetzten Ressourcen werden einer produktiven Verwendung entzogen und stellen einen volkswirtschaftlichen Verlust dar, der die mit einer diskriminierenden staatlichen Maßnahme verbundenen Wohlfahrtsverluste über das Ausmaß der Mehrbelastung hinaus erhöht²².

¹⁹ Vgl. *Fürst, Klemmer, Zimmermann* (1976), S. 6 f.

²⁰ Vgl. zur Problematik des "brain drain" den Beitrag von *Bhagwati, Rodriguez* (1975) mit der dort nachgewiesenen Literatur.

²¹ Vgl. zu der Vorstellung eines "subventionsmaximierenden" Unternehmers *Finger* (1971), S. 74 ff.

²² Vgl. *Tollison* (1987), S. 151.

II. Ansätze für institutionelle Reformen der Organisationsstruktur der Regionalpolitik in der EG

1. Zur Begründung der Notwendigkeit institutioneller Reformen

Eine Rechtfertigung der Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft setzt voraus, daß die angestrebten Zielsetzungen aus normativer Sicht als gestaltungsbedürftig und aus positiver Sicht als systematisch beeinflussbar angesehen werden und daß die Maßnahmen besser auf der übergeordneten Ebene der EG als auf den nationalen bzw. regionalen Ebenen durchgeführt werden können. Nachdem im Rahmen der ökonomischen Analyse deutlich wurde, daß die regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft neben den allgemein mit interventionistischen Eingriffen in den Marktmechanismus verbundenen Problemen zusätzliche Ineffizienzen aus der Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erwarten lassen, muß die von der Kommission angestrebte weitere Ausdehnung der regionalpolitischen Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene abgelehnt werden. Notwendig erscheinen vielmehr ordnungspolitische Vorkehrungen, die sicherzustellen, daß eine "Überzentralisierung" bzw. eine unerwünscht hohe Ausgabentätigkeit auf Gemeinschaftsebene verhindert wird und finanzwirtschaftliche Entscheidungen gemäß den Präferenzen der Bürger getroffen werden²³.

Im folgenden wird daher ein in der Literatur diskutierter Alternativvorschlag vorgestellt, der vor dem Hintergrund der aufgezeigten Mängel der EG-Regionalpolitik anregt, die Kompetenzen zur Durchführung allokativer Maßnahmen der Regionalpolitik dezentral zuzuweisen²⁴. Dem gemeinschaftsübergreifenden Ausgleichsziel sollte im Rahmen dieses Vorschlags durch die Substitution der interventionistischen Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene durch einen ungebundenen Finanzausgleich Rechnung getragen werden. Die Separation von Allokations- und Distributionsentscheidungen und die Implementierung eines institutionellen Wettbewerbs auch im Hinblick auf die Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen erhält in diesem Zusammenhang den Charakter einer prozeduralen Restriktion²⁵ nach dem Verständnis der konstitutionel-

²³ Vgl. *Folkers* (1983b), S. 29.

²⁴ Vgl. zu den Vorteilen einer dezentralen Planung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen auch *Seidel, B.* (1992), S. 167 ff.

²⁵ Das Konzept fiskalischer Restriktionen differenziert grundsätzlich zwischen verfahrensmäßigen und ergebnisbezogenen Restriktionen. Während ergebnisbezogene Restriktionen auf quantitativ festgelegte Grenzen staatlicher Aktivitäten abstellen, zeichnen sich verfahrensmäßige Restriktionen dadurch aus, "... daß sie die Regeln und damit die Prozesse der

len Wirtschaftstheorie. Fiskalischen Restriktionen kommt allgemein die Funktion zu, "... bestehende Unvollkommenheiten der allgemeinen politischen Institutionen im Hinblick auf finanzwirtschaftliche Entscheidungen durch geeignete Verfahrensvorschriften zu kompensieren, indem unerwünschte Ergebnisse politischer Entscheidungen ausgeschlossen bzw. Anreize für erwünschte Ergebnisse geschaffen werden ..."26. Im folgenden wird aufgezeigt, inwieweit eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausgestaltung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen zu einer Effizienzsteigerung beitragen kann.

2. Die Aufgabenverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Allokations- und Ausgleichsziel der Regionalpolitik

a. Die Vorteile einer Dezentralisierung der Regionalpolitik

Wie bereits im Zusammenhang mit der Diskussion über die Vorteilhaftigkeit alternativer Strategien wirtschaftlicher Integration deutlich wurde, erscheint aus ökonomischer Perspektive eine dezentralisierte, auf der Öffnung von Märkten basierende Ordnung wünschenswert, die politische Entscheidungsträger einem Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren aussetzt. Im Zuge dieses Wettbewerbs wird, analog zu einer Wettbewerbsintensivierung im privaten Sektor, eine Effizienzsteigerung auch im Hinblick auf staatliche Aktivitäten erwartet.

Durch die Implementierung eines institutionellen Wettbewerbs ist zu erwarten, daß eine Ausweitung regionalpolitischer Aktivitäten über das von den Wählern präferierte Maß hinaus verhindert werden kann. Wenn davon ausgegangen wird, daß politische Entscheidungsträger auf untergeordneter Ebene einer stärkeren Kontrolle durch die Wähler unterliegen und daher eher gezwungen sind, deren Präferenzen zu berücksichtigen, als es bei den Gemeinschaftsorganen der Fall ist, so ist davon auszugehen, daß eine Ausgabenerhöhung dann an ihre Grenzen stößt, wenn die Finanzierung aus eigenen Einnahmen erfolgen muß und Gebietskörperschaften gezwungen sind, die Grenzkosten regionalpolitischer Maßnahmen den Grenznutzen gegenüberzustellen. Je eher den Individuen die Möglichkeit offensteht, auf eine unerwünschte Gestaltung von Einnahmen oder Ausgaben innerhalb einer Gebietskörperschaft mit Abwanderung zu

fiskalischen Entscheidungen ändern, nicht jedoch auf ein spezifisches Ergebnis abstellen".

Folkers (1983b), S. 31.

²⁶ *Folkers* (1986a), S. 389.

reagieren, desto mehr wächst der Druck auf politische Entscheidungsträger im Hinblick auf eine effiziente Verwendung von Mitteln. Daher „.. tendieren die Gebietskörperschaften dazu, bei Projekten, die aus eigenen Einnahmequellen finanziert werden, höhere Effizienzanforderungen zu beachten als bei Projekten, die teilweise aus (zweckgebundenen) Übertragungszahlungen finanziert werden“²⁷.

Die Dezentralisierung der Regionalpolitik trägt somit dazu bei, den räumlichen Nutzenstreubereich regionalpolitischer Maßnahmen mit dem Kreis der Kostenträger in Übereinstimmung zu bringen und Ineffizienzen, die sich aus einem räumlichen Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen ergeben können, weitgehend zu vermeiden. Den untergeordneten Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eröffnet, Ziele und Maßnahmen ihrer regionalpolitischen Aktivitäten selbstverantwortlich zu gestalten, so daß divergierende regionale Präferenzen vermutlich in weitaus größerem Maße Rechnung getragen wird, als es bei einer zentralisierten Aufgabenübernahme durch die Gemeinschaft der Fall ist. Weitere Vorteile der Dezentralisierung ergeben sich im Hinblick auf die Möglichkeit einer Reduzierung von Informations- und Koordinationskosten, da das administrativ aufwendige Verfahren der Information der EG durch die Mitgliedstaaten ebenso wie die auf Gemeinschaftsebene notwendige Bürokratie zur Verwaltung der Regionalfondsmittel entfallen²⁸.

Die Dezentralisierung bietet den betroffenen Regionen bzw. Mitgliedstaaten die Gelegenheit, zur Anpassung an die durch die Vollendung des Binnenmarktes veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen im Rahmen eines wettbewerblichen Suchprozesses eigenverantwortlich Fördermaßnahmen zu entwickeln, die geeignet sind, den spezifischen regionalen Problemen Rechnung zu tragen. Damit wird gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, Nachteile des traditionellen Förderkonzepts insbesondere im Hinblick auf negative Anreizeffekte auf den Faktor Arbeit zu vermindern. Nachdem die positive Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen belegt hat, daß die Anreiz- und Verteilungswirkungen regionalpolitischer Aktivitäten umso weniger abzuschätzen sind, je eher es gelingt, Faktormobilitätshemmnisse abzubauen, desto eher scheint die Notwendigkeit gegeben, im Hinblick auf die Gestaltung regionalpolitischer Eingriffe nach Wegen zu suchen, die eine Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotentiale ermöglichen, ohne mit den unerwünschten Begleiterscheinungen einer einseitig kapitalorientierten Förderpolitik verbunden zu sein.

²⁷ *Folkers* (1983b), S. 36.

²⁸ Vgl. zu den Problemen der Koordinierung gemeinschaftlicher und nationaler regionalpolitischer Aktivitäten *Seidel, B.* (1992), S. 191f.

Gegen die Einführung eines dezentralisierten Systems wird vorgebracht, daß es eine Korrektur der Mängel des marktlichen Allokationsmechanismus in bezug auf eine optimale Faktorallokation im gesamten Integrationsraum behindere. Dem läßt sich jedoch entgegenhalten, daß eine Lenkung der Produktionsfaktoren aufgrund der damit verbundenen Informationsprobleme als unrealistisch erachtet werden muß²⁹. Selbst wenn die Identifizierung der mit dem höchsten Wachstumspotential ausgestatteten Regionen als möglich erachtet wird, so wird eine rein auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum ausgerichtete Regionalpolitik an der Inflexibilität der Entscheidungen auf der EG-Ebene scheitern. Eine derart ausgerichtete Politik verlangt eine ständige Modifikation der Fördergebietskulisse und der Höhe der Förderbeträge nach Maßgabe der in den Regionen zu erwartenden Wachstumsbeiträge. Dem steht jedoch bereits die institutionelle Ausgestaltung der regionalpolitischen Instrumentariums entgegen. Die Festlegung von Länderquoten, verbunden mit der auf einen Zeitraum von drei Jahren fixierten Fördergebietskulisse läßt kaum erwarten, daß sich die EG-Maßnahmen stets auf diejenigen Regionen konzentrieren werden, die den höchsten Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten werden.

b. Die Verfolgung des Konvergenzanliegens über ein System ungebundener Übertragungszahlungen anstelle gebundener Zuweisungen der EG

Sofern Einigkeit über die Notwendigkeit einer Umverteilung der Integrationsgewinne besteht, ist dies wahrscheinlich nur über die Zentralebene der Europäischen Gemeinschaft möglich. Dies bedeutet jedoch nicht, "... daß alle Elemente dieses Ausgleichs dorthin verlagert werden müssen, noch daß der Ausgleich sich von der Zentralebene auf alle Ebenen erstrecken muß"³⁰. Ausreichend ist bereits, daß die Zentralinstanz für einen Ausgleich auf der nachgelagerten Ebene, im Falle der EG also zwischen den Mitgliedstaaten, sorgt. Durch die Angleichung der budgetären Ausgangssituationen und somit der Möglichkeiten der Leistungsabgabe werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, allokativen Maßnahmen selbstverantwortlich wahrzunehmen bzw. ihrerseits durch Ausgleichsmaßnahmen zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene für eine Chancengleichheit bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu sorgen. Auf diese Weise kann ein effizienter wettbewerblicher Prozeß der Mitgliedstaaten bzw. Regionen um Standortentscheidungen in Gang gesetzt werden. Auf seiten der Empfänger haben ungebundene Transfers zudem den Vorteil,

²⁹ Vgl. *Lammers* (1992), S. 73.

³⁰ *Zimmermann* (1987a), S. 65.

daß sie zur freien Verfügung gemäß den Präferenzen der Individuen verwendet werden können und nicht verzerrend in die Faktorallokation eingreifen. Aus Gründen der allokativen Effizienz ist somit die Substitution der regionalpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft durch einen expliziten zwischenstaatlichen Finanzausgleich zu befürworten³¹.

Gegen die Substituierung der EG-Regionalpolitik durch einen ungebundenen Finanzausgleichsmechanismus sind verschiedene Einwände denkbar³². Zum ersten kann argumentiert werden, daß durch ungebundene Finanztransfers nicht gewährleistet ist, daß auch tatsächlich die Regionen in den Genuß der Mittel kommen, die nach gemeinschaftlichen Kriterien als förderungswürdig erachtet werden und somit eine Realisierung des Konvergenzziels nicht gewährleistet ist. In der Tat ist nicht sichergestellt, daß die Mitgliedstaaten die Mittel in die Region fließen lassen, die in bezug auf die Konvergenzielsetzung den höchsten Zielbeitrag erwarten lassen. Es spricht jedoch nichts für die Annahme, daß die Gemeinschaft eher in der Lage sein sollte, regionale Probleme zu erkennen und Fördergebiete abzugrenzen. Wie in Abschnitt C.I. gezeigt wurde, beruhen regionale Disparitäten zudem in beträchtlichem Umfang auf Entwicklungsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, so daß dem Ziel eines regionalen Ausgleich durchaus auch dann Rechnung getragen werden kann, wenn im Zuge von zwischenstaatlichen Transfers ein Ausgleich auf nationaler Ebene hergestellt wird.

Zum zweiten läßt sich gegen ein ungebundenes Finanzausgleichssystem einwenden, daß in den Fördergebieten nicht die Maßnahmen durchgeführt werden, die von der Europäischen Gemeinschaft präferiert werden. Da die Ursachen regionaler Entwicklungsunterschiede äußerst vielfältig sein können und die Bestimmung des optimalen Instrumenteneinsatzes a priori nicht möglich ist, spricht auch dieses Argument nicht gegen den zwischenstaatlichen Finanzausgleich. Aber selbst in dem Fall, in dem die Gemeinschaftsmaßnahmen nationalen Maßnahmen überlegen wären, ist, wie die Analyse der Wirkungen der EG-Finanzierungsbeteiligung auf das Ausgabenverhalten der Mitgliedstaaten belegt, nicht sichergestellt, daß die Mittel für die entsprechenden Zwecke zusätzlich verwendet würden und nicht vielmehr als Substitut für nationale Ausgaben eingesetzt werden³³.

³¹ Vgl. *Krieger-Boden* (1987), S. 96; *Lammers* (1992), S. 75.

³² Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Lammers* (1992), S. 76 f.

³³ Vgl. dazu Abschnitt E.I.

Als drittes Argument gegen die Implementierung eines Finanzausgleichs könnten Probleme administrativer Art angeführt werden³⁴. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, daß die gegenwärtig praktizierte gemeinschaftliche Regionalpolitik mit einem erheblichen Maß an administrativem Aufwand in bezug auf die Festlegung von Fördergebieten und Förderprogrammen verbunden ist. Die Implementierung eines Finanzausgleichssystems erfordert dagegen lediglich die Bestimmung des Umfangs der zu verteilenden Mittel sowie die Festsetzung von Kriterien über die Mittelvergabe. Um eine Aufblähung des Gemeinschaftshaushalts sowie mögliche allokativer Verluste infolge der Finanzierungserfordernisse auf nationaler Ebene zu vermeiden, kann die zwischenstaatliche Umverteilung über eine entsprechende Staffelung der Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten vollzogen werden, was derzeit bereits ansatzweise im Rahmen der Finanzierung des EG-Haushalts durch die BSP-Eigenmittel praktiziert wird³⁵.

Nachdem deutlich gemacht wurde, daß die Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft mit zahlreichen Problemen behaftet ist und eine allokativer Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene schwerlich begründet werden kann, stellt sich die Frage, aus welchen Gründen dennoch der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Kommission diesbezüglich umfangreiche Befugnisse erteilt wurden. Auch wenn unter Aspekten allokativer und auch administrativer Effizienz vieles für die Substitution der regionalpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft durch einen ungebundenen Finanzausgleich spricht, so lassen sich insbesondere aus polit-ökonomischer Sicht auch Argumente zugunsten des gegenwärtig praktizierten Konzepts einer zwischenstaatlichen Umverteilung über die EG-Regionalpolitik anführen. Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, erweitert die Finanzierungsbeitragung der EG für nationale politische Entscheidungsträger den Spielraum zur Gewährung von Sondervergünstigungen für ausgewählte Wählergruppen³⁶. Die Befriedigung der Gruppeninteressen kann dabei zu relativ geringen Kosten erfolgen, die zudem noch breit gestreut sind, so daß nicht mit einem zu massiven Stimmenverlusten führenden Widerstand anderer Wählergruppen gerechnet werden muß³⁷. Zwar führt die Gewährung derartiger Sondervergünstigungen regelmäßig zu Ineffizienzen³⁸ und ist daher aus allokativer Sicht abzulehnen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß es sich bei den durch Subventionen di-

³⁴ Vgl. *Lammers* (1992), S. 76 f.

³⁵ Vgl. zum Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft *Messal* (1991).

³⁶ Vgl. dazu Abschnitt E.I.2.

³⁷ Vgl. *Vaubel* (1985), S. 413.

³⁸ Vgl. *Folkers* (1986b), S. 25.

rekt geförderten Unternehmen tendenziell "... um jene strukturschwachen Branchen handelt, welche einen starken politischen Druck ausüben können"³⁹. Daher ist es naheliegend, daß diese sich im Kampf um den Erhalt ihrer Marktposition gegen einen zunehmenden Wettbewerbsdruck durch lobbyistische Aktivitäten zur Wehr setzen und durch die Einflußnahme auf politische Entscheidungsprozesse die Vollendung des Binnenmarktes gefährden können. Wenn jedoch die Realisierung weiterer Integrationsfortschritte bzw. die Erhaltung des bislang erzielten Integrationserfolgs in der Europäischen Gemeinschaft als Zielsetzung akzeptiert wird, so eröffnen die Zahlungen aus dem Regionalfonds den nationalen politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit, relative Verlierer des Integrationsprozesses auf nationaler Ebene direkt über EG-Maßnahmen zu kompensieren⁴⁰ und deren zu erwartende Widerstände gegen die Öffnung der Märkte zu mindern, um auf diesem Wege die Realisierung von Effizienzgewinnen aus dem Abbau von Marktbarrieren zu gewährleisten.

Neben der Möglichkeit, Verlierern des Integrationsprozesses direkte, durch die EG gewährte Vorteile anbieten zu können, besteht auch die Möglichkeit, daß auf seiten der Nettozahler der Umverteilungsmaßnahmen bestimmte Interessen an einer Verwendung der Mittel speziell für regionalpolitische Zwecke bestehen. So könnten Arbeitnehmer in den nördlichen Ballungszentren beispielsweise ein Interesse an der Sicherung bestehender bzw. der Schaffung neuer Arbeitsplätze in den südlichen Regionen der Gemeinschaft haben, um eine auf eine Lohnsenkung hin wirkende Zunahme des Arbeitskräfteangebots infolge von Zuwanderungen aus den Problemregionen zu verhindern⁴¹. In diesem Falle ist die Bereitschaft auf nationaler Ebene, zwischenstaatliche Unterstützungszahlungen zu leisten, vermutlich größer, wenn über die Zweckbindung die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Verwendung der Mittel in einer den eigenen Interessen dienlichen Weise besteht⁴².

Festzuhalten ist somit, daß das bislang praktizierte System der Aufgabenteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten in bezug auf die Planung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen weniger einer ökonomischen Rechtfertigung zugänglich ist als vielmehr den spezifischen Interessen der politischen Entscheidungsträger und Bürokraten sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft dienlich ist. Demzufolge müssen auch die Forderungen nach einer Ausweitung der durch die EG für regionalpolitische Zwecke verwendbaren Mittel bzw. die

³⁹ *Kuhn, Eichenberger* (1992), S. 577. Vgl. auch *Bernholz, Breyer* (1984), S. 377.

⁴⁰ Vgl. *Kuhn, Eichenberger* (1992), S. 576 f.

⁴¹ Vgl. *Kuhn, Eichenberger* (1992), S. 577.

⁴² Vgl. *Cutler u.a.* (1989), S. 100 ff.; *Bliss* (1990), S. 39 sowie *Seidel, B.* (1992), S. 60.

Ergänzung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums zur Verfolgung des Konvergenzanliegens als primär aus politischen Interessen heraus begründbare Maßnahmen qualifiziert werden, die, wie diese Untersuchung belegt, einer ökonomischen Begründung weitgehend entbehren. Das Ziel, die Gewinne aus dem europäischen Integrationsprozeß gleichmäßig zu verteilen und in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft annähernd ähnliche Lebensverhältnisse herzustellen, kann über den Weg einer zunehmenden Zentralisierung der regionalpolitischen Aktivitäten in der Europäischen Gemeinschaft kaum effizient realisiert werden. Die aus ökonomischer Sicht zu präferierende Strategie stellt daher nicht die Aufstockung der gemeinschaftlichen regionalpolitisch motivierten Ausgaben als vielmehr die Implementierung eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichsmechanismus, verbunden mit einer konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in bezug auf die Planung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen, dar.

G. Zusammenfassung

Nachdem der europäische Integrationsprozeß nach der Vollendung der Zollunion im Jahre 1968 ins Stocken geriet und eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshemmnisse den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Faktoren behinderten, wurden seit Mitte der achtziger Jahre wieder verstärkt Bemühungen unternommen, die Integration der Märkte in Europa voranzutreiben. Als Ergebnis erfolgte im Jahre 1985 die Präsentation des Weißbuchs der EG-Kommission mit zahlreichen Vorschlägen zum Abbau bestehender Hemmnisse eines freien Güter-, Dienstleistungs- und Faktorverkehrs, auf dessen Grundlage 1986 die erste Revision der Gründungsverträge durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte erfolgte. Nachdem es sich bei den Ziel der Herstellung dieser vier "Grundfreiheiten" um Verpflichtungen handelt, die die Mitgliedstaaten bereits mit der Unterzeichnung der Gründungsverträge eingegangen waren, ohne diese jedoch bislang zu erfüllen, wurde das Integrationskonzept der Gemeinschaft insbesondere in zwei Belangen geändert: Zum einen wurde in Abkehr von der bislang gepflegten Praxis einer ex ante-Harmonisierung sämtlicher nationaler Regulierungen eine gegenseitige Anerkennung nationaler gesetzlicher Regelungen eingeführt. Zum zweiten wurde von der Einstimmigkeitsregel bei Ratsentscheidungen Abstand genommen zugunsten mehrheitlich zu treffender Entscheidungen. Wenn es infolge dieser institutionellen Neuerungen gelingt, sämtliche Schranken eines grenzüberschreitenden Güter- und Faktorverkehrs abzubauen, wird die Möglichkeit geschaffen, aus vorhandenen Unterschieden Nutzen zu ziehen und im Gefolge einer zwischenstaatlichen Reallokation der Ressourcen Wohlfahrtsgewinne zu erzielen. Neben den statischen Integrationseffekten sind zudem auch Effizienzgewinne in dynamischer Sicht zu erwarten, die sich aus der Markterweiterung und der dadurch ausgelösten Veränderung von Produktionsmöglichkeiten und -funktionen ergeben können.

Nachdem die Analyse in Kapitel B auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte beschränkt war, befaßte sich Kapitel C zunächst mit der Frage nach den Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes auf die Regionen der Gemeinschaft, um daran anknüpfend zu analysieren, inwieweit sich die Durchführung allokativer Maßnahmen der Regionalpolitik durch die Gemeinschaft normativ rechtfertigen läßt. Ein Vergleich der Indikatoren des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitslosenquoten hat gezeigt, daß innerhalb der Europäischen Gemeinschaft im zwischenstaatlichen und verstärkt im regionalen Vergleich erhebliche Disparitäten bestehen. Da die EG sich mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte nicht nur dem Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes verschrieben hatte, sondern sich mit der Einfügung des Art. 130 a

in den EWG-Vertrag auch die Verpflichtung auferlegt hatte, den Abstand zwischen den Regionen der Gemeinschaft zu verringern, kommt der Frage nach der Entwicklung des regionalen Wohlstandsgefälles im Gefolge des Abbaus von Beschränkungen des Güter- und Faktorverkehrs besondere Bedeutung zu. Auf der Grundlage theoretischer Erklärungsansätze regionalen Wirtschaftswachstums wurden daher zunächst zwei Ansätze vorgestellt, die zu diametral entgegengesetzten Thesen in bezug auf die Entwicklung regionaler Einkommensunterschiede bei zunehmender Integration der Güter- und Faktormärkte kommen. Während auf der Grundlage eines neoklassischen Modells gezeigt wurde, daß ein ungehinderter Ablauf marktlicher Anpassungsprozesse dazu führt, daß Unterschiede in den regionalen Einkommen im Zuge von Faktorwanderungen abgebaut werden, kommt der polarisationstheoretische Ansatz demgegenüber zu dem Ergebnis, daß interregionale Einkommensdivergenzen im Zuge des Abbaus von Marktbarrieren eher vergrößert als abgebaut werden. Die Prognose regionaler Konzentrationsprozesse wird dabei insbesondere mit dem Auftreten externer Effekte der Agglomeration begründet, die in Ballungszentren kostenlos genutzt werden können und die dazu führen, daß wirtschaftliche Aktivitäten ungleichmäßig im Raum verteilt sind. Durch den empirischen Befund lassen sich die Ergebnisse des neoklassischen bzw. des polarisationstheoretischen Ansatzes im Hinblick auf die zu erwartende Entwicklung in der EG allerdings weder bestätigen noch verwerfen. Festzuhalten ist jedoch, daß ein durch den neoklassischen Ansatz prognostizierter Kapitalstrom in die wirtschaftsschwächeren Regionen nicht festzustellen ist, während in den reicheren Mitgliedstaaten die Entstehung bzw. Ausweitung regionaler Agglomerationen durch den Zufluß von Kapital und hochqualifizierten Arbeitskräften beobachtet werden kann. Dennoch ist in den letzten Jahren ein geringfügiger Abbau regionaler Disparitäten zu verzeichnen. Auch wenn von einer Fortsetzung dieser Entwicklung ausgegangen wird, so wird sich ein signifikanter Abbau angesichts des hohen Niveaus bestehender Disparitäten sicherlich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Im nächsten Schritt wurden die normativen Bestimmungsgründe für regionalpolitische Eingriffe in den Marktmechanismus untersucht. Diese unterstellen, daß regelmäßig mit dem Auftreten eines allokativen oder distributiven Marktversagens gerechnet werden muß, das durch den entsprechenden Einsatz wirtschaftspolitischer Maßnahmen korrigiert werden kann. Ein allokatives Versagen des Marktmechanismus kann zum einen auf die Existenz technologischer externer Effekte zurückgeführt werden. Eine wohlfahrtssteigernde Internalisierung durch regionalpolitische Maßnahmen wird jedoch aufgrund der damit verbundenen Informationserfordernisse eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Eine zweite Ursache wird vielfach in der Immobilität des Faktors Arbeit gesehen, die zu Unterbeschäftigung führen kann, wenn aus institutionellen Grün-

den der regionale Lohnsatz die Grenzproduktivität des Faktors Arbeit übersteigt. In diesem Fall soll durch den Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen die Kapitalintensität erhöht und damit zu einer Auslastung des Faktorbestandes beigetragen werden. Der auf einem distributiven Marktversagen beruhende Begründungsansatz ist dagegen nichtökonomischer Natur und unterstellt, daß hohe Einkommensunterschiede aus Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitserwägungen heraus abzulehnen sind und demzufolge ein staatliches Eingreifen erforderlich machen.

Von der allgemeinen normativen Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in den marktlichen Prozeß zu trennen ist die Frage nach der Begründung einer Zuweisung regionalpolitischer Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene. Hierzu wurden die Aussagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus bezüglich der Aufgabenzuweisung in föderativen Systemen übertragen, wobei gezeigt wurde, daß die von der Kommission herangezogenen Argumente die Zentralisierung der Regionalpolitik nicht überzeugend zu begründen vermögen. Zwar kann das Auftreten grenzüberschreitender Wirkungen nationaler regionalpolitischer Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden. Daraus die zwangsläufige Notwendigkeit einer Zentralisierung auf Gemeinschaftsebene abzuleiten, scheint indes verfehlt, zumal den möglichen Wohlfahrtsgewinnen infolge einer Zentralisierung erhebliche Nachteile gegenüberstehen. Auch wenn sich sowohl aus Gerechtigkeits-, als auch aus Effizienzüberlegungen heraus die Durchführung zwischenstaatlicher Umverteilungsmaßnahmen durch die Gemeinschaft begründen läßt, spricht nichts dafür, Verteilungsziele über den Einsatz allokativer Instrumente der Regionalpolitik zu verfolgen.

Obwohl die Durchführung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik schwerlich normativ zu rechtfertigen ist, verfügt die Gemeinschaft heute über ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfolgung ihrer regionalpolitischer Zielvorstellungen, dessen institutionelle Ausgestaltung in Kapitel D näher untersucht wird. Nachdem die Einführung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik erst mit der Implementierung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Jahre 1975 erfolgte, ist seit diesem Zeitpunkt ein stetiger Ausbau der regionalpolitischen Aktivitäten zu verfolgen. Insbesondere seit der Reform der Strukturfonds im Jahre 1989 wurden die Kompetenzen der Gemeinschaft im Hinblick auf die eigenständige Verfolgung regionalpolitischer Ziele unabhängig von den Mitgliedstaaten ausgeweitet. Auch das für regionalpolitische Zwecke zur Verfügung stehende Mittelvolumen hat sich beträchtlich erhöht, insbesondere da neben dem EFRE auch die beiden anderen Strukturfonds sowie die Darlehensaktivitäten der EIB und der EGKS zum Teil auf regionale Ziele verpflichtet wurden. Neben dem Einsatz ihres finanziellen Instrumentariums verfolgt die Gemeinschaft

ihre regionalpolitischen Ziele auch zunehmend über die Kontrolle nationaler Regionalbeihilfen auf der Grundlage der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der Art. 92 - 94 EWGV. Diese Vorgehensweise führt jedoch zu einem zu dem Problem, daß nationale Spielräume zur Verfolgung eigener regionalpolitischer Ziele insbesondere in den wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten erheblich beschränkt werden, so daß dort nur eingeschränkt Möglichkeiten verbleiben, auf einen Abbau regionaler Disparitäten im nationalen Rahmen hinzuwirken. Zum zweiten widerspricht eine selektive Wahrnehmung des Beihilfenkontrollrechts zur Verfolgung politischer Ziele dem Grundanliegen der Wettbewerbspolitik, die Aufrechterhaltung eines freien und ungehinderten Wettbewerbs in der Gemeinschaft zu gewährleisten und erscheint somit auch unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich.

In Kapitel E wurde eine Analyse der ökonomischen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen im EG-Binnenmarkt vorgenommen. Da die Gemeinschaftsmittel zunächst in die nationalen Haushalte einfließen und nach der Vorstellung der Kommission stets komplementär zu nationalen Mitteln für regionalpolitische Zwecke eingesetzt werden sollen, wurde zunächst untersucht, wie sich die Finanzierungsbeteiligung der Gemeinschaft auf die Haushaltsentscheidungen der Mitgliedstaaten auswirkt. Für die Analyse der Reaktion des Ausgabenverhaltens des Empfängers wurden alternative Annahmen bezüglich des zu erwartenden Verhaltens der begünstigten Gebietskörperschaft getroffen. Wenn unterstellt wird, daß staatliche Entscheidungsträger unter der Zielsetzung der Wohlfahrtsmaximierung agieren, wird eine vollständige Komplementarität der EG-Mittel nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die Ziele der EG-Finanzierungsbeteiligung teilweise konterkariert werden und die Regionalfondszuweisungen den Charakter ungebundener Finanzzuweisungen erhalten. Dadurch wird zugleich die Notwendigkeit des verwaltungstechnisch aufwendigen Vergabemechanismus in Frage gestellt. Wenn demgegenüber berücksichtigt wird, daß bei der Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen Bürokratien eine aktive Rolle einnehmen und daher ein budgetmaximierendes Verhalten der öffentlichen Hand unterstellt wird, so ist im Vergleich zur Annahme der Wohlfahrtsmaximierung mit einem stärkeren Anstieg regionalpolitischer Ausgaben auf nationaler Ebene zu rechnen. Da die Finanzierungsbeteiligung der EG den an einer Wiederwahl interessierten nationalen politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit einräumt, einzelnen Wählergruppen stimmenbringende Sondervergünstigungen zukommen zu lassen, kann durchaus von einer Harmonie der Interessen der Bürokratie und der politischen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene ausgegangen werden.

Im Anschluß daran wurde zunächst im Rahmen einer partialanalytischen Betrachtung untersucht, welche Anreiz- und Verteilungswirkungen von den regionalpolitischen Interventionen im privaten Sektor ausgehen, wobei sich die Analyse auf Maßnahmen zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit konzentrierte. Im Rahmen eines neoklassischen Investitionsmodells wurde der Einfluß regionalpolitischer Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital auf die Investitionstätigkeit herausgearbeitet. Zwar besteht durchaus die Möglichkeit, über Maßnahmen zur Senkung der Kapitaleinsatzkosten zusätzliche Investitionen zu induzieren. Als unerwünschter Nebeneffekt ist jedoch regelmäßig mit negativen Anreizeffekten auf den Einsatz des Faktors Arbeit zu rechnen. Zudem sind der Wirksamkeit der Anreizeffekte auf die Investitionstätigkeit Grenzen gesetzt, wenn Mitnahmeeffekte auftreten. Auch ein internationaler Subventionswettbewerb um Investitionsmittel kann zu einem überhöhten Niveau regionaler Fördermaßnahmen führen, ohne jedoch die Faktorallokation nennenswert zu beeinflussen. Schließlich können auch marktliche und politische Anpassungsreaktionen Ursache dafür sein, daß die Verteilungsvorteile der formal Begünstigten im Zuge marktlicher Anpassungsreaktionen abgebaut werden. Die mit staatlichen Anreizmaßnahmen regelmäßig verbundenen Wohlfahrtsverluste bleiben jedoch bestehen. Dieses Ergebnis wird auch durch die Analyse der Verteilungswirkungen investitionsfördernder Maßnahmen zugunsten des Faktors Kapital belegt. Hierbei läßt sich festhalten, daß tendenziell mit einer unsystematischen Streuung der Vorteile gerechnet werden muß, die zudem noch durch allokativen Verluste gemindert werden.

Im nächsten Schritt wurde untersucht, welche Veränderungen der Anreiz- und Verteilungswirkungen der als Kapitalförderung ausgestalteten regionalpolitischen Maßnahmen resultieren, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes Hemmnisse, die einem freien Faktorverkehr im Wege stehen, schrittweise abgebaut werden. Zu diesem Zweck erfolgt der Übergang auf ein neoklassisches, allgemeines Gleichgewichtsmodell, das es erlaubt, Interdependenzen zwischen den regionalen Güter- und Faktormärkten einzubeziehen. Es zeigt sich, daß ohne genaue Kenntnis der Substitutionsmöglichkeiten in Produktion und Konsum sowie des Ausmaßes der Faktormobilität eine Abschätzung der materiellen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen kaum möglich ist. Im Hinblick auf die materielle Inzidenz regionaler Fördermaßnahmen zugunsten der Investitionstätigkeit ist festzustellen, daß mit um so unsystematischeren Verteilungswirkungen zu rechnen ist, je eher Faktoren in der Lage sind, infolge des Abbaus von Marktbarrieren auf regionale Faktorpreisdifferenzen zu reagieren. Die Strategie, einen Abbau interregionaler Einkommensdisparitäten über allokativen Maßnahmen der Regionalpolitik anzustreben, erscheint unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse fragwürdig.

In Kapitel F wurde schließlich eine zusammenfassende Kritik an den institutionellen Regelungen der Regionalpolitik in der EG vorgenommen und auf dieser Grundlage ein Vorschlag für eine institutionelle Reform der Organisationsstruktur vorgestellt. Die Kritikpunkte an der Regionalpolitik der Gemeinschaft beziehen sich zum einen auf die normativ kaum begründbare Zentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen und zum anderen auf die mangelnde Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die Ziele der EG-Regionalpolitik. Auf der Grundlage dessen wurde ein Vorschlag zur Reform der Aufgabenverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten vorgestellt. Dabei wurde angeregt, von einer weiteren Aufstockung der Gemeinschaftsausgaben für regionalpolitische Zwecke Abstand zu nehmen und statt dessen durch eine Dezentralisierung der Kompetenzen zur Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen politische Entscheidungsträger einem Wettbewerb auszusetzen, der, analog zur Wettbewerbsintensivierung im privaten Sektor, eine Effizienzsteigerung auch im Hinblick auf die Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen erwarten läßt. Zur Verwirklichung des Ziels einer räumlichen Umverteilung sollte nicht auf den Einsatz allokativer Instrumente der Regionalpolitik zurückgegriffen werden. Statt dessen sollte dem Konvergenzziel durch die Implementierung eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichsmechanismus Rechnung getragen werden.

Literaturverzeichnis

- Aaron, H.Y.* (1972)
Federal Housing Subsidies, in: C.S. Shoup, J. Jasinoski (Hrsg.), *The Economics of Federal Subsidies Programs: A Staff Study*, Joint Economic Committee, Washington, D.C., S. 571 - 596
- Albrecht, D., Thormählen, T.* (1985)
Subventionen - Politik und Problematik, Frankfurt u.a.O.
- Andel, N.* (1970)
Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen
- Andel, N.* (1977)
Subventionen, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 7, Stuttgart u.a.O., S. 491 - 510
- Armstrong, H.W.* (1983)
The Assignment of Regional Policy Powers within the EC, in: A.M. El-Agraa (Hrsg.), *Britain within the European Community*, London, Basingstoke, S. 271 - 298
- Asmacher, C., Schalk, H.-J., Thoss, R.* (1987)
Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 120, Münster
- Atkinson, A.B., Stiglitz, J.E.* (1980)
Lectures on Public Economics, London u.a.O.
- Bahadir, S.A.* (1984)
Theorien und Strategien der regionalen Wirtschaftsintegration von Entwicklungsländern, Berlin
- Balassa, B.* (1961a)
The Theory of Economic Integration, Homewood, Ill.
- Balassa, B.* (1961b)
Towards a Theory of Economic Integration, in: *Kyklos* 14, S. 1 - 17
- Begg, I.* (1989)
European Integration and Regional Policy, in: *Oxford Review of Economic Policy* 5, S. 90 - 104
- Bender, D.* (1988)
Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, in: D. Cassel, B.-T. Ramb, H.J. Thieme (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München
- Berg, H.* (1990)
Strategien wirtschaftlicher Integration: Zu Rationalität und Realisierungschance des Programms "EG-Binnenmarkt '92", in: E. Kantzenbach (Hrsg.), *Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 199, Berlin, S. 9 - 31
- Bernholz, P., Breyer, F.* (1984)
Grundlagen der Politischen Ökonomie, Tübingen

- Berthold, N.* (1990a)
Wirtschaftliche Integration in Europa - Sind wir auf dem richtigen Weg?, in: E. Kantzenbach (Hrsg.), Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 199, Berlin, S. 33 - 65
- Berthold, N.* (1990b)
Internationale Koordination der Ordnungspolitik - Eine effiziente institutionelle Innovation?, in: E. Boettcher, P. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 9, Tübingen, S. 108 - 125
- Berthold, N.* (1992)
Das "Binnenmarktprojekt 1992". Konvergenz oder Divergenz in Europa?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 21, S. 598 - 604
- Berthold, N.* (1993)
Wirtschaftspolitik in Europa - Neue Wege nach Maastricht?, in: S. Griller (Hrsg.), Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Wien, S. 99 - 129
- Besters, H.* (1989)
Europäischer Binnenmarkt 1992, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 15, S. 241 - 256
- Bhagwati, J., Rodriguez, C.* (1975)
Welfare Theoretical Analyses of the Brain Drain, in: Journal of Development Economics 2, S. 195 - 221
- Bhagwati, J.N.* (1979)
International Factor Movements and National Advantage, in: Indian Economic Review 14, S. 73 - 100
- Bhagwati, J.N., Srinivasan, T.N.* (1983)
On the Choice between Capital and Labour Mobility, in: Journal of International Economics 14, S. 209 - 221
- Bieber, R. u.a.* (1988)
Introduction, in: R. Bieber u.a. (Hrsg.), 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, Baden-Baden, S. 13 - 31
- Biehl, D.* (1980)
Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 689 - 713
- Bird, R.M.* (1967)
Regional Policies in a Common Market, in: C. Shoup (Hrsg.), Fiscal Harmonization in Common Market, Vol. 1: Theory, New York, London, S. 385 - 456
- Blankart, C.B.* (1991)
Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München
- Bliss, C.* (1990)
Adjustment, compensation and factor mobility in integrated markets, in: C. Bliss, J. Braga de Marcedo (Hrsg.), Unity within diversity in the European economy: the Community's Southern frontier, Cambridge u.a.O., S. 18 - 52
- Boadway, R.W.* (1979)
Public Sector Economics, Cambridge, Mass.

- Boadway, R.W., Wildasin, D.E.* (1984)
Public Sector Economics, 2. Aufl., Boston, Toronto
- Bock, S.* (1985)
Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG, Frankfurt u.a.O.
- Bös, D.* (1978)
Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/I, Berlin, S. 45 - 133
- Bohley, P.* (1993)
Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 1 vom 1. Januar 1993, S. 34 - 45
- Borts, G.H., Stein, J.L.* (1964)
Economic Growth in a Free Market, New York, London
- Bourguignon, F.* (1977)
Migration of Labour and Capital - General Considerations, in: F. Bourguignon, G. Gallais-Hamonno, B. Fernet (Hrsg.), International Labour Migrations and Economic Choices, Paris, S. 17 - 39
- Bradford, D.F., Oates, W.E.* (1971)
Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants, in: American Economic Review 61, S. 440 - 448
- Brennan, G.* (1974)
"Pareto-Optimal Redistribution": A Perspective, in: Finanzarchiv N.F. 33, S. 237 - 271
- Brennan, G., Buchanan, J.M.* (1980/88)
The Power to Tax, Cambridge u.a.O. (zitiert nach der deutschen Übersetzung: Besteuerung und Staatsgewalt, Hamburg)
- Breton, A., Scott, A.* (1980)
The Design of Federations, Montreal
- Breton, A., Wintrobe, R.* (1975)
The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau, in: Journal of Political Economy 83, S. 195 - 207
- Brown, C.C., Oates, W.E.* (1987)
Assistance to the Poor in a Federal System, in: Journal of Public Economics 32, S. 307 - 330
- Buchanan, J.M.* (1950)
Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review 40, S. 583 - 599
- Buchanan, J.M.* (1969)
Überfüllung der öffentlichen Einrichtungen, in: ORDO 20, S. 261 - 276
- Buchanan, J.M.* (1974)
Who should distribute what in a Federal System, in: H.M. Hochman, G.E. Rodgers (Hrsg.), Redistribution through Public Choice, New York, S. 22 - 41

- Buchanan, J.M.* (1977)
Why does Government Grow?, in: T.E. Borcherding (Hrsg.), *Budgets and Bureaucrats. The Source of Government Growth*, Durham, N.C., S. 3 - 18
- Buchanan, J.M.* (1990)
Europe's Constitutional Opportunity, in: Institute of Economic Affairs (Hrsg.), *Europe's Constitutional Future*, London, S. 1 - 20
- Buchanan, J.M., Flowers, M.R.* (1987)
The Public Finances, 6. Aufl., Homewood, Ill.
- Buchanan, J.M., Goetz, C.J.* (1972)
Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: *Journal of Public Economics* 1, S. 25 - 43
- Buchanan, J.M., Moes, J.E.* (1960)
A Regional Countermeasure to National Wage Standardization, in: *American Economic Review* 50, S. 434 - 438
- Buchanan, J.M., Tullock, G.* (1962)
The Calculus of Consent, Ann Arbour
- Buck, T.W., Atkins, M.H.* (1976)
Capital Subsidies and Unemployed Labour. A Regional Production Function Approach, in: *Regional Studies* 10, S. 215 - 222
- Bundesregierung* (1993)
Die Vollendung des Binnenmarktes. Die wichtigsten Regelungen im einzelnen, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 6/1993 vom 18. Januar 1993*
- Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.* (1977)
Grundlagen der Regionalökonomie, Hamburg
- Cappelin, R., Molle, W.* (1988)
Conclusions, in: W. Molle, R. Cappelin (Hrsg.), *Regional Impact of Community Policies in Europe*, Aldershot u.a.O., S. 184 - 199
- Caspari, M.* (1987)
Die Beihilferegeln des EWG-Vertrags und ihre Anwendung, in: E.-J. Mestmäcker, H. Möller, H.-P. Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*, Baden-Baden, S. 69 - 91
- Cecchini, P.* (1988)
Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden
- Clapham, R.* (1993)
Die Zollunionstheorie als Grundlage eines regionalen wirtschaftlichen Integrationskonzeptes, in: W. Zippel (Hrsg.), *Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration*, München, S. 25 - 40
- Collins, C.D.E.* (1990)
History and Institutions of the EC, in: A.M. El-Agraa (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York u.a.O., S. 19 - 74
- Coombes, D.* (1970)
Politics and Bureaucracy in the European Community, Woking, London

- Corden, W.M.* (1972)
Economies of scale and Customs Union Theory, in: *Journal of Political Economy* 80, S. 465 - 475
- Courchene, T.* (1981)
A Market Perspective on Regional Disparities, in: *Canadian Public Policies* 7, S. 506 - 518
- Cutler, T. u.a.* (1989)
1992 - The Struggle for Europe, New York u.a.O.
- Dichtl, E.* (1989)
Schritte zum Europäischen Binnenmarkt, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 18, S. 333 - 350
- Dicke, H.* (1989)
Vollendung des Binnenmarktes - der Versuch einer Zwischenbilanz, in: *Weltwirtschaft*, S. 88 - 111
- Dicke, H.* (1990)
Vollendung des Binnenmarktes: Bau einer Wagenburg als Reaktion auf verstärkten internationalen Wettbewerb?, in: E. Boettcher, P. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 9, Tübingen, S. 129 - 148
- Dicke, H. u.a.* (1987)
EG-Politik auf dem Prüfstand: Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik, Tübingen
- Dieckheuer, G.* (1990)
Internationale Wirtschaftsbeziehung, München
- Donges, J.* (1989)
Deregulierung als ordnungspolitische Aufgabe im EG-Binnenmarkt, in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 15, S. 257 - 270
- Downs, A.* (1957/1968)
An Economic Theory of Democracy, New York; deutsche Übersetzung: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen
- Düesberg, P., Walther, R.* (1983a)
Das Verhältnis der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik zur Regionalpolitik, in: *Raumforschung und Raumordnung* 41, S. 28 - 32
- Düesberg, P., Walther, R.* (1983b)
Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland, in: J.H. Müller, T. Dams (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern* 36, Berlin, S. 109 - 120
- Ebers, M.* (1989)
Die Europäischen Gemeinschaften. Ihre institutionelle Struktur, Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren und Finanzen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 18, S. 357 - 370
- Eckey, H.-F.* (1978)
Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln

- El-Agraa, A.M. (1990a)*
Measuring the impact of economic integration, in: A.M. El-Agraa (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York u.a.O., S. 122 - 133
- El-Agraa, A.M. (1990b)*
The theory of economic integration, in: A.M. El-Agraa (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York u.a.O., S. 79 - 96
- El-Agraa, A.M., Jones, A.J. (1981)*
Theory of Customs Unions, Oxford
- Elsner, W. (1977)*
Die Beeinflussung der sozioökonomischen Lage durch die Westeuropäische Integration, Bielefeld
- Emerson, M. (1977)*
The Finances of the European Community: A Case Study in Embryonic Fiscal Federalism, in: W.E. Oates (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass., Toronto, S. 129 - 169
- Emerson, M. u.a. (1988)*
The Economics of 1992. The E.C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market, Oxford u.a.O.
- Europäische Investitionsbank (1990)*
Jahresbericht 1989, Brüssel, Luxemburg
- Europäische Investitionsbank (1991)*
Jahresbericht 1990, Brüssel, Luxemburg
- Europäischer Gerichtshof (1961)*
Urteil vom 23. 2.1961 - Gezamelijike Steenkolenmijnen in Limburg/ Hohe Behörde der EGKS, Rs. 30/59 -, Sammlung Rechtsprechung des EuGH Bd. 1961-7, S. 2 - 62
- Europäischer Gerichtshof (1987)*
Urteil vom 14.10.87 - Bundesrepublik Deutschland/ Kommission, Rs. 284/84 -, Sammlung Rechtsprechung des EuGH Bd. 1987-9, S. 4036 - 4043
- Faber, M., Breyer, F. (1980)*
Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 31, S. 213 - 227
- Finger, N. (1971)*
The Impact of Government Subsidies on Industrial Management, New York
- Fisher, R.C. (1987)*
State and Local Public Finance, Glenview, Ill., London
- Folkers, C. (1983a)*
Zu einer positiven Theorie der Steuerreform, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 134, Berlin, S. 189 - 211
- Folkers, C. (1983b)*
Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA. Eine Untersuchung über Formen, Ursachen und Wirkungen vorgeschlagener und realisierter fiskalischer Restriktionen, Baden-Baden

- Folkers, C.* (1984)
Fiskalische Begrenzungen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 13, S. 500 - 506
- Folkers, C.* (1985)
Steuerreforminteressen und Steuervergünstigungen in positiver und institutioneller Perspektive, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 36, S. 274 - 301
- Folkers, C.* (1986a)
Die Konsequenzen des Staatsversagens, in: *Wirtschaftsdienst* 66, S. 208 - 212
- Folkers, C.* (1986b)
Die politische Ökonomie der Besteuerung, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim 30
- Folkers, C.* (1987)
Wandlungen der Verbrauchsbesteuerung, in: *K. Häuser (Hrsg.), Wandlungen der Besteuerung*, Berlin S. 89 - 212
- Folkers, C.* (1988)
Wer wird durch Steuervergünstigungen eigentlich begünstigt? Zu einem Problem der materiellen Steuerinzidenz, in: *Finanzarchiv N.F.* 46, S. 214 - 235
- Forte, F.* (1977)
Grundsätze der Zuordnung öffentlicher ökonomischer Funktionen im Rahmen von Gebietskörperschaften, in: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration ("MacDougall-Bericht")*, Bd. 2: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel, S. 333 - 376
- Franke, J.* (1989)
Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft, Bochum
- Frankel, J.* (1989)
Quantifying Capital Mobility, NBER Working Paper 2856, Cambridge, Mass.
- Franzmeyer, F. u.a.* (1975)
Einflüsse der Europäischen Gemeinschaft auf die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen
- Frey, B.S.* (1985)
Internationale Politische Ökonomie, München
- Frey, R.L.* (1977)
Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern, Frankfurt/M.
- Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.* (1976)
Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen, Düsseldorf
- Giersch, H.* (1988)
Der EG- Binnenmarkt als Chance und Risiko, Kieler Diskussionsbeiträge 147

- Giersch, H.* (1989)
Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 125, S. 1 - 16
- Ginderachter, J. van* (1989)
Die Reform der Strukturfonds, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9, S. 567 - 579
- Glaesner, H.-J.* (1985)
Kooperation und Konflikt zwischen den Gemeinschaftsorganen im Spannungsfeld der Gemeinschaftsentwicklung, in: S. Magiera (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin, S. 223 - 242
- Gräber, H., Spehl, H.* (1992)
Die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission und ihre Bedeutung für die nationale Fördergebietsabgrenzung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*, Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover, S. 51 - 69
- Gramlich, E.M.* (1977)
Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass., Toronto, S. 219 - 239
- Grimm, D., Schatz, K.-W., Trapp, P.* (1989)
EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, *Kieler Diskussionsbeiträge* 151
- Groeben, H. von der u.a.* (1980)
Der Stand der Europäischen Integration in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, in: H. von der Groeben u.a. (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 1: Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden, S. 37 - 142
- Gröbner, B.F.* (1983)
Subventionen - eine kritische Analyse, Göttingen
- Hall, R.E., Jorgenson, D.W.* (1967)
Tax Policy and Investment Behavior, in: *American Economic Review* 57, S. 391 - 414
- Harberger, A.C.* (1962)
The Incidence of the Corporation Income Tax, in: *Journal of Political Economy* 70, S. 215 - 240
- Harberger, A.C.* (1974)
Taxation and Welfare, Chicago, London
- Harbrecht, W.* (1984)
Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart
- Hasse, R.* (1989)
Die Europäische Integration. Bilanz und Perspektiven, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 18, S. 325 - 331
- Hauser, H., Höfli, M., Nydegger, A.* (1988)
Die Schweiz vor dem EG-Binnenmarkt, in: *Außenwirtschaft* 43, S. 327 - 366

- Hayek, F.A. von* (1968)
Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel
- Hayek, F.A. von* (1975)
Die Anmassung von Wissen, in: ORDO 26, S. 12 - 21
- Helpman, E., Krugman, P.R.* (1985)
Market Structure and Foreign Trade, Cambridge, Mass., London
- Henderson, J.M., Quandt, R.E.* (1983)
Mikroökonomische Theorie, 5. Aufl., München
- Herb, F.* (1988)
Marktwirtschaftliche Innovationspolitik, Frankfurt a.M. u.a.O.
- Hiemenz, U., Weiss, F.D.* (1984)
Das internationale Subventionskarussell, Kieler Diskussionsbeiträge 98
- Hirschman, A.O.* (1958)
The Strategy of Economic Development, New Haven
- Hitiris, T.* (1988)
European Community Economics, New York u.a.O.
- Hochman, H., Rodgers, J.* (1969)
Pareto-Optimal Redistribution, in: American Economic Review 60, S. 542 - 557
- Holzheu, F.* (1991/92)
Strukturpolitik und Integration. Ordnungspolitische Herausforderungen für Deutschland, in: Finanzarchiv N.F. 49, S. 375 - 405
- Hyman, D.N.* (1990)
Public Finance, 3. Aufl., Chicago u.a.O.
- Isard, W.* (1975)
Introduction to Regional Science, Englewood Cliffs, N.J.
- Jorgenson, D.W.* (1963)
Capital Theory and Investment Behavior, in: American Economic Review 53, S. 247 - 259
- Junkernheinrich, M.* (1985)
Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst 65, S. 576 - 581
- Kaldor, N.* (1970)
The Case for Regional Policies, in: Scottish Journal of Political Economy 17, S. 337 - 348
- Kay, J.A., Posner, M.V.* (1989)
Routes to Economic Integration: 1992 in the European Community, in: National Institute Economic Review 129, S. 55 - 68
- Kemp, M.C.* (1964)
The Pure Theory of International Trade, Englewood Cliffs, N.J.

- Klein, M. (1992)*
Neoklassische und keynesianische Investitionstheorien. Synopse und Synthese, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 209, S. 207 - 222
- Klemmer, P. (1978)*
Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik, in: H. Besters (Hrsg.), *Strukturpolitik - wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik*, Baden-Baden, S. 25 - 40
- Klemmer, P. (1979a)*
Zentrale oder dezentrale Organisation der regionalen Wirtschaftspolitik?, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Dezentralisierung des politischen Handelns (II)*, St. Augustin, S. 9 - 29
- Klemmer, P. (1979b)*
Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Standort* 12, S. 3 - 7
- Klemmer, P. (1986)*
Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln
- Klodt, H. u.a. (1992)*
Die Strukturpolitik der EG, Tübingen
- König, H. (1976)*
Neoklassische Investitionstheorie und Investorenverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 190, S. 316 - 347
- Koll, R. (1992)*
Die Entwicklung der europäischen Regionen und Großstädte, in: *Ifo-Schnelldienst* 45, S. 5 - 12
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1963)*
Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 48 des Abgeordneten Burgbacher, in: *Amtsblatt der EG* vom 17.8.1963, S. 2235.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1977)*
Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration ("MacDougall-Bericht"), Bd. 1: Generalbericht, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985a)*
Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985b)*
14. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985c)*
Regionale Ungleichgewichte und gesamtwirtschaftliche Leistung, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986)*
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Elfter Jahresbericht (1985), Brüssel, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987a)

Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft. Dritter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987b)

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Zwölfter Jahresbericht (1986), Brüssel, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988)

Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a) und c) auf Regionalbeihilfen (88/C212/02), in: Amtsblatt der EG Nr. C 212 vom 12.8.88, S. 2 - 11

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989a)

Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989b)

Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989c)

Entscheidung der Kommission vom 25. Januar 1989 zur Festlegung von Richtgrößen für die Aufteilung von 85 v.H. der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des in der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates festgelegten Ziels Nr. 1 (89/250/EWG), in: Amtsblatt der EG Nr. L 101 vom 13.4.89, S. 41 - 42

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989d)

Entscheidung der Kommission vom 8. März 1989 zur Festlegung von Richtgrößen für die Aufteilung von 85 v.H. der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des in der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates festgelegten Ziels Nr. 2 (89/289/EWG), in: Amtsblatt der EG Nr. L 113 vom 26.4.89, S. 29 - 30

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989e)

Entscheidung der Kommission vom 25. Januar 1989 zur Festlegung von Richtgrößen für die Aufteilung von 85 v.H. der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des in der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates festgelegten Ziels Nr. 5b (89/379/EWG), in: Amtsblatt der EG Nr. L 180 vom 27.6.89, S. 54 - 55

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989f)

Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg 1989

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990a)

Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion - eine Bewertung, in: Europäische Wirtschaft Nr. 44

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990b)

Die Europäische Gemeinschaft in den 90er Jahren: auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europäische Wirtschaft Nr. 46

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a)
Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds 1989, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991b)
Der EFRE 1989, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c)
Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991d)
20. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992a)
Zweiter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds 1990, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992b)
Der EFRE im Jahr 1990, Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993)
26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft (1992), Brüssel, Luxemburg
- Koop, M.J.* (1993)
Integration durch Wettbewerb: Europa auf dem Weg zur Einheit, in: G. Prosi, C. Watrin (Hrsg.), Dynamik des Weltmarktes - Schlankheitskur für den Staat?, Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung 37, Köln, S. 81 - 86
- Kotlikoff, L.J., Summers, L.H.* (1987)
Tax Incidence, in: A.J. Auerbach, M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Bd. 2, Amsterdam u.a.O., S. 1043 - 1092
- Krägenau, H.* (1989)
Binnenmarktstrategie - Vom Weißbuch bis heute, in: O.G. Mayer, H.-E. Scharer, H.-J. Schmahl (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, Hamburg, S. 15 - 56
- Kreile, M.* (1989)
Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 24-25 vom 9. Juni 1989, S. 25 - 35
- Kreinin, M.E.* (1975)
European Integration and the Developing Countries, in: B. Balassa (Hrsg.), European Economic Integration, Amsterdam, Oxford, New York, S. 327 - 364
- Krieger, C., Thoroe, C.S., Weskamp, W.* (1985)
Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der EG, Tübingen
- Krieger-Boden, C.* (1987)
Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Weltwirtschaft, S. 82 - 96

- Krück, H.* (1991)
 Kommentar zu Artikel 164, in: H. von der Goeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 3, 4. Aufl., Baden-Baden, S. 4379 - 4407
- Krueger, A.O.* (1974)
 The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review 64, S. 291 - 301
- Krugmann, P.* (1987)
 Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues, Anhang A in: T. Padoa-Schioppa u.a., Efficiency, Stability and Equity - A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community, Oxford, S. 117 - 140
- Kuhn, B., Eichenberger, R.* (1992)
 Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 21, S. 575 - 578
- Lammers, K.* (1989)
 Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik, Tübingen
- Lammers, K.* (1992)
 Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover, S. 70 - 82
- Langhammer, R.* (1993)
 Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte Nicht-tarifärer Handelshemmnisse am Beispiel der EG und ihres Binnenmarktprogramms, in: W. Zippel (Hrsg.), Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München, S. 41 - 59
- Leibenstein, H.S.* (1978)
 General X-Efficiency Theory and Economic Development, New York 1978
- Leonhard, D.* (1989)
 Das EG-Handbuch, Frankfurt a.M.
- Lepsius, M.R.* (1991)
 Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: R. Wildenmann, Staatswerdung Europas?, Baden-Baden, S. 19 - 40
- Lipsey, R.G.* (1957)
 The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare, in: *Economica* 24, S. 40 - 46
- Lipsey, R.G.* (1960)
 The Theory of Customs Unions: A General Survey, in: *Economic Journal* 70, S. 496 - 513
- Lipsey, R.G.* (1970)
 The Theory of Customs Unions - A General Equilibrium Analysis, London

- Lucas, R.E. (1988)*
On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22, S. 3 - 42
- Lüder, K. (1984)*
Zum Einfluß staatlicher Investitionsfördermaßnahmen auf unternehmerische Investitionsentscheidungen, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 54, S. 531 - 547
- Machlup, F. (1977)*
Conceptual and Causal Relationships in the Theory of Economic Integration in the Twentieth Century, in: B. Ohlin, P.-O. Hesselborn, P.M. Wijkman (Hrsg.), *The International Allocation of Economic Activity*, London, Basingstoke, S. 196 - 215
- Mälich, W. (1982)*
Das Konzept der Regionalförderung in der Europäischen Gemeinschaft - Darstellung und kritische Würdigung, in: J.H. Müller, T. Dams (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 36, Berlin, S. 139 - 152
- Märtz, T. (1990)*
Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie, Frankfurt/M. u.a.O.
- Magaddino, J.P., Meiners, R.E. (1979)*
Bureaucracy and grants-in-aid, in: *Public Choice* 34, S. 467 - 471
- Markusen, J.R., Melvin, J.R. (1988)*
The Theory of International Trade, New York u.a.O.
- Mayrzedt, H. (1988)*
Eine Zwischenbilanz der europäischen Integration: Diagnosen und Strategien, in: *Außenwirtschaft* 43, S. 305 - 326
- McCombie, J.S.L. (1988)*
A Synoptic View of Regional Growth and Unemployment: I - The Neoclassical Theory, in: *Urban Studies* 25, S. 267 - 281
- McGuire, M. (1973)*
Notes on Grants-In-Aid and Economic Interactions among Governments, in: *Canadian Journal of Economics* 6, S. 207 - 221
- McGuire, M.C. (1979)*
The Analysis of Federal Grants into Price and Income Components, in: P. Mieszkowski, W.H. Oakland (Hrsg.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington D.C., S. 31 - 50
- McLure, C.E. (1969)*
The Inter-Regional Incidence of General Regional Taxes, in: *Public Finance* 24, S. 457 - 483
- McLure, C.E. (1970a)*
Taxation, Substitution, and Industrial Location, in: *Journal of Political Economy* 78, S. 112 - 132

- McLure, C.E. (1970b)*
Tax Incidence, Macroeconomic Policy, and Absolute Prices, in: Quarterly Journal of Economics 84, S. 254 - 267
- McLure, C.E. (1971a)*
The Theory of Tax Incidence with Imperfect Factor Mobility, in: Finanzarchiv, N.F. 30, S. 27 - 48
- McLure, C.E. (1971b)*
The Design of Regional Tax Incentives for Columbia, in: M. Gillis (Hrsg.), Fiscal Reform for Columbia, Cambridge, Mass., S. 545 - 556
- McLure, C.E. (1975)*
General Equilibrium Incidence: The Harberger Modell after ten years, in: Journal of Public Economics 4, S. 125 - 161
- McLure, C.E., Thirsk, W.R. (1975)*
A Simplified Exposition of the Harberger Model I: Tax Incidence, in: National Tax Journal 28, S. 1 - 27
- Meade, J.E. (1955)*
The Theory of Customs Unions, Amsterdam
- Mendler, P. (1992)*
Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen, Frankfurt a.M. u.a.O.
- Messal, R. (1991)*
Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden
- Mestmäcker, E.-J. (1987)*
Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: E.-J. Mestmäcker, H. Möller, H.P. Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa, Baden-Baden, S. 1 - 49
- Mieszkowski, P.M. (1967)*
On the Theory of Tax Incidence, in: Journal of Political Economy 75, S. 250 - 262
- Migué, J.-L., Bélanger, G. (1974)*
Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice 17, S. 31 - 47
- Möller, H. (1980)*
Europäische Gemeinschaften, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 472 - 503
- Molle, W. (1990a)*
Regional Policy, in: P. Coffey (Hrsg.), Main Economic Policy Areas of the EEC - Toward 1992, 3. Aufl., Dordrecht u.a.O., S. 63 - 99
- Molle, W. (1990b)*
Will the Completion of the Internal Market Lead to Regional Divergence?, in: H. Siebert (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen, S. 174 - 196

- Molle, W., Paelinck, J.* (1979)
Regional Policy, in: P. Coffey (Hrsg.), *Economic Policies of the Common Market*, London u.a.O., S. 146 - 171
- Mueller, D.C.* (1989)
Public Choice II, Cambridge u.a.O.
- Müller-Borle, J.* (1991a)
Vorbemerkung zu den Artikeln 129 und 130 EWGV, in: H. von der Goeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 3, 4. Aufl., Baden-Baden, S. 3565 - 3588
- Müller-Borle, J.* (1991b)
Kommentar zu Art. 22 der Satzung der EIB, in: H. von der Goeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 3, 4. Aufl., Baden-Baden, S. 3657 - 3679
- Mundell, R.A.* (1957)
International Trade and Factor Mobility, in: *American Economic Review* 47, S. 321 - 335
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B.* (1989)
Public Finance in Theory and Practice, 5. Aufl., New York u.a.O.
- Myrdal, G.* (1957)
Economic Theory and Under-Developed Regions, London
- Neumann, M.* (1971)
Zur Ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: *Kyklos* 24, S. 493 - 510
- Nevin, E.T.* (1990)
Regional policy, in: A.M. El-Agraa (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York u.a.O., S. 325 -345
- Nienhaus, V.* (1987)
Außenwirtschaftliche Integrationstheorie und die Integrationspolitik großer Entwicklungsländer-Gruppierungen, Berlin
- Niskanen, W.A.* (1971)
Bureaucracy and Representative Government, Chicago
- Noé, C.* (1983)
Wo sind die 19,5 Mrd. DM geblieben?, in: *Raumforschung und Raumordnung* 41, S. 15 - 20
- Oates, W.* (1972)
Fiscal Federalism, New York
- Oates, W.* (1977a)
"Finanz-Föderalismus" (fiscal federalism) in Theorie und Praxis: Lehren für die Europäische Gemeinschaft, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration ("MacDougall-Bericht")*, Bd. 2: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel, Luxemburg, S. 291 - 331

- Oates, W.* (1977b)
An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, in: W.E. Oates (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass., S. 3 - 20
- Ohr, R.* (1992)
Europäische Währungsunion - Eine Gefahr für Europa?!, in: P. Bareis, R. Ohr (Hrsg.), *Europa auf Abwegen. Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von "Maastricht"*, Referate, gehalten auf dem Hohenheimer Europa-Colloquium 21. - 22. Mai 1992, S. 39 - 47
- Olson, M. Jr.* (1969)
The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 59, S. 479 - 487
- Ort, W.* (1980)
Die regionale Dimension in der Wirtschaftspolitik, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 31, S. 36 - 62
- Overturf, S.F.* (1986)
The Economic Principles of European Integration, New York u.a.O.
- Owen, N.* (1983)
Economies of Scale, Competitiveness, and Trade Patterns within the European Community, Oxford
- Padoa-Schioppa, T. u.a.* (1987)
Efficiency, Stability and Equity - A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community, Oxford u.a.O.
- Pauly, M.V.* (1970)
Optimality, "Public" Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis, in: *Journal of Political Economy* 78, S. 572 - 585
- Pauly, M.V.* (1973)
Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics* 2, S. 35 - 58
- Peffekoven, R.* (1980)
Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 608 - 636
- Pelkmans, J.* (1984)
Market Integration in the European Community, Den Haag u.a.O.
- Pelkmans, J., Robson, P.* (1987)
The Aspirations of the White Paper, in: *Journal of Common Market Studies* 25, S. 187 - 192
- Pelkmans, J., Winters, L.A.* (1988)
Europe's domestic market, London
- Perroux, F.* (1955)
Note sur la notion de pôle de croissance, *Économie Appliquée* 7, S. 307 - 320
- Peschel, K.* (1989)
Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9, S. 549 - 565

Prichard, J.R.S., Benedickson, J. (1983)

Securing the Canadian economic union: federalism and internal barriers to trade, in: M.J. Trebilcock u.a. (Hrsg.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto u.a.O., S. 3 - 50

Püttner, G., Spannowsky, W. (1986)

Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, Bonn

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1971)

Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, in: *Amtsblatt der EG Nr. C 28 vom 27.3.71*, S. 1 - 4

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1975a)

Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 73 vom 21.3.75*, S. 1 - 7

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1975b)

Beschluß (75/185/EWG) des Rates vom 18. März 1975 über die Einsetzung eines Ausschusses für die Regionalpolitik, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 73 vom 21.3.75*, S. 48 - 49

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1979)

Verordnung (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 6. Februar 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 35 vom 9.2.79*, S. 1 - 7

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1980)

Verordnung (EWG) Nr. 3325/80 des Rates vom 16. Dezember 1980 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 349 vom 23.12.80*, S. 10

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1984)

Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 169 vom 28.6.84*, S. 1 - 16

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988a)

Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Entwicklungsinstrumente, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 185 vom 15.7.88*, S. 9 - 20

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988b)

Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, in: *Amtsblatt der EG Nr. L 374 vom 31.12.88*, S. 1 - 14

- Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988c)
Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG Nr. L 374 vom 31.12.88, S. 15 - 20
- Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988d)
Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt der EG Nr. L 374 vom 31.12.88, S. 21 - 24
- Rat der Europäischen Gemeinschaften* (1988e)
Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, Amtsblatt der EG Nr. L 374 vom 31.12.88, S. 25 - 28
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften* (1991)
Jahresbericht 1990, Brüssel, Luxemburg
- Reding, K.* (1976)
Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. von der Groeben, H. Müller (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 2: Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden, S. 199 - 222
- Richardson, H.W.* (1969)
Elements of Regional Economics, Harmondsworth
- Richardson, H.W.* (1973)
Regional Growth Theory, London, Basingstoke
- Richardson, H.W.* (1978)
Regional and Urban Economics, Harmondsworth
- Ridinger, R.* (1992)
Aktuelle Diskussionen zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung, in: *Wirtschaftsdienst* 72, S. 649 - 654
- Robson, P.* (1984)
The Economics of International Integration, 2. Aufl., London u.a.O.
- Roppel, U.* (1979)
Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg i.Br.
- Rose, K.* (1977)
Grundlagen der Wachstumstheorie, 3. Aufl., Göttingen
- Rose, K.* (1989)
Theorie der Außenwirtschaft, 10. Aufl., München
- Ruffin, R.J.* (1984)
International Factor Movements, in: R.W. Jones, P.B. Kenen (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. I, Amsterdam, New York, Oxford, S. 237 - 288
- Safarian, A.E.* (1974)
Canadian Federalism and Economic Integration, Ottawa

- Samuelson, P.A.* (1949)
International Factor-Price Equalisation Once again, in: *Economic Journal* 59, S. 181 - 197
- Sandler, T.M., Loehr, W., Cauley, J.T.* (1978)
The Political Economy of Public Goods and International Cooperation, Denver
- Sandmo, A.* (1974)
Investment Incentives and the Corporate Income Tax, in: *Journal of Political Economy* 82, S. 287 - 302
- Schäfers, M., Starbatty, J.* (1990)
Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 28/29 vom 6. Juli 1990*, S. 3 - 15
- Schalk, H.-J.* (1988)
Regionalförderung und private Investitionstätigkeit, in: *Wirtschaftsdienst* 68, S. 579 - 586
- Scharpf, F.W., Reissert, B., Schnabel, F.* (1976)
Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Schumann, J.* (1987)
Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 5. Aufl., Berlin u.a.O.
- Schwartz, I.E.* (1991)
Kommentar zu Art. 235, in: H. von der Goeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 4, 4. Aufl., Baden-Baden, S. 5754 - 5834
- Scott, A.D.* (1952)
The Evaluation of Federal Grants, in: *Economica* 19, S. 377 - 394
- Seidel, B.* (1992)
Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt a.M. u.a.O.
- Seidel, M.* (1992)
Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: *Europarecht*, S. 125 - 144
- Shoven, J.B.* (1976)
The Incidence and Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital, in: *Journal of Political Economy* 84, S. 1261 - 1283
- Shoven, J.B., Whalley, J.* (1972)
A General Equilibrium Calculation of the Effects of Differential Taxation of Income from Capital in the U.S., in: *Journal of Public Economics* 1, S. 281 - 321
- Siebert, H.* (1970)
Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen
- Siebert, H.* (1982)
Zölle IV: Zollunionen und Präferenzonen, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 9, Stuttgart, New York

- Siebert, H.* (1989a)
 Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, in: *Kyklos* 42, S. 181 - 201
- Siebert, H.* (1989b)
 The Single European Market - A Schumpeterian Event?, *Kieler Diskussionsbeiträge* 157
- Siebert, H.* (1990)
 The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: *H. Siebert (Hrsg.), The Completion of the Internal Market*, Tübingen, S. 53 - 75
- Siebert, H., Koop, M.J.* (1990)
 Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Außenwirtschaft* 45, S. 439 - 462
- Smeets, H.-D.* (1990)
 Vorteile des EG-Binnenmarktes, in: *E. Kantzenbach (Hrsg.), Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992*, Schriften des Vereins für Wirtschafts- und Socialpolitik N.F. 199, Berlin, S. 67 - 89
- Smekal, C.* (1980)
 Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) - Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten, in: *D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II, Berlin, S. 151 - 220
- Soltwedel, R.* (1987)
 Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: *Weltwirtschaft*, S. 129 - 145
- Spahn, P.B.* (1993)
 The Community Budget for an Economic and Monetary Union, Basingstoke, London
- Spiekermann, B.* (1992)
 Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik unter EG-Rahmenbedingungen, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*, Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover, S. 36 - 43
- Spiekermann, B.* u.a. (1988)
 Europäische Regionalpolitik - Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Institut für Kommunalwissenschaften, Köln u.a.O.
- Stahl, K.* (1982)
 Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland aus deutscher Sicht, in: *J.H. Müller, T. Dams (Hrsg.), Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern 36, Berlin, S. 123 - 136
- Stegemann, K.* (1966)
 Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln

- Strasser, D.* (1982)
Die Finanzen Europas, 2. Aufl., Bonn 1982
- Straubhaar, T.* (1988)
International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience, in: *Journal of Common Market Studies* 27, S. 45 - 62
- Streit, M.E.* (1981)
Regionale Entwicklung und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Raumforschung und Raumordnung* 39, S. 49 - 55
- Suntum, U. van* (1981a)
Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: *Kyklos* 34, S. 216 - 229
- Suntum, U. van* (1981b)
Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981
- Suntum, U. van* (1992)
Wettbewerb und Wachstum im europäischen Binnenmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 7-8 vom 7. Februar 1992*, S. 13 - 22
- Swann, D.* (1975)
The Economics of the Common Market, 3. Aufl., Harmondsworth
- Thoss, R.* (1983)
Förderung des Faktors "Kapital" versus Förderung des Faktors "Arbeit", in: J.H. Müller, T. Dams (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern* 36, Berlin, S. 80 - 86
- Thurow, L.C.* (1971)
The Income Distribution as a Public Good, in: *Quarterly Journal of Economics* 85, S. 327 - 336
- Tiebout, C.* (1956)
A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416 - 424
- Tollison, R.D.* (1987)
Is the Theory of Rent-Seeking Here to Stay?, in: C.K. Rowley (Hrsg.), *Democracy and Public Choice*, Oxford, New York, S. 143 - 157
- Tondl, G.* (1993)
Herausforderungen für die EG-Regionalpolitik in den 90er Jahren, in: S. Griller (Hrsg.), *Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Wien, S. 131 - 193
- Tresch, R.W.* (1981)
Public Finance: A Normative Theory, Plano, Tex., Georgetown, Ont.
- Tuchtfeld, E., Straubhaar, T.* (1985)
Internationale Arbeitskräftewanderungen - ein vernachlässigtes Kapitel in der Außenwirtschaftspolitik, in: *ORDO* 36, S. 89 - 109
- Tullock, G.* (1969)
Federalism: Problems of Scale, in: *Public Choice* 6, S. 19 - 29

- Uterwede, H.* (1990)
Die Europäische Gemeinschaft, Opladen
- Vanhove, N., Klaassen, L.H.* (1987)
Regional Policy: A European Approach, 2. Aufl., Aldershot u.a.O.
- Varian, H.* (1981)
Mikroökonomie, München
- Vaubel, R.* (1985)
Von der normativen zur einer positiven Theorie der internationalen Organisationen, in: H. Giersch (Hrsg.), Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 148, Berlin, S. 403 - 422
- Vaubel, R.* (1992)
Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: E. Boettcher, P. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11, Tübingen, S. 30 - 65
- Vibert, F.* (1990a)
Europe's Constitutional Deficit, in: Institute of Economic Affairs (Hrsg.), Europe's Constitutional Future, London, S. 69 - 95
- Vibert, F.* (1990b)
The Powers of the European Parliament: The Westminster Deficit, in: Institute of Economic Affairs (Hrsg.), Europe's Constitutional Future, London, S. 97 - 120
- Viner, J.* (1950)
The Customs Unions Issue, New York
- Vollmer, L.* (1992)
Fordert das System des Wettbewerbs einen Wettbewerb der Systeme, in: P. Bareis, R. Ohr (Hrsg.), Europäische Integration auf Abwegen. Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von "Maastricht", Referate, gehalten auf dem Hohenheimer Europa-Colloquium 21. - 22. Mai 1992, S. 29 - 38
- Vorbach, H.* (1979)
Integrationstheorie und Messung von Integrationswirkungen, Wien
- Wäldchen, P.* (1988)
Neuere Überlegungen zur Fortentwicklung der EG-Regionalpolitik vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen und Gemeinden, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Eigenständige Entwicklung von Regionen und Gemeinden und die Politik der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge Bd. 105, Hannover, S. 39 - 50
- Wallenberg, G.von* (1988)
Kommentar zu Artikel 92 und 93, in: H. Grabitz, (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München
- Walter, I., Areskong, K.* (1981)
International Economics, 3. Aufl., New York u.a.O.

- Waniek, R.W.* (1992)
Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft -eine kritische Bestandsaufnahme -, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 1/1992, Bochum
- Wenig, F.-H.* (1991)
Kommentar zu Artikel 92 und 93, in: H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 2, 4. Aufl., Baden-Baden, S. 2631 - 2745
- Werner, G.* (1992)
EG-Finzen. Vorrang für Einsparungen, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Sonderinformation 16
- Werner, H.* (1989)
Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 24-25 vom 9. Juni 1989, S. 3 - 14
- Whalley, J.* (1983)
Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues, in: M.J. Trebilcock u.a. (Hrsg.), Federalism and the Canadian Economic Union, Toronto u.a.O., S. 161 - 200
- White, M.J., White, L.J.* (1977)
The Tax Subsidy to Owner-Occupied Housing: Who Benefits?, in: Journal of Public Economics 3, S. 111 - 126
- Wildasin, D.E.* (1986)
Urban Public Finance, Chur u.a.O.
- Wildasin, D.E.* (1990)
Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 80, S. 69 - 74
- Wilde, J.A.* (1968)
The Expenditure Effects of Grant-In-Aid Programs, in: National Tax Journal 21, S. 340 - 348
- Wilde, J.A.* (1971)
Grants-In-Aid: The Analytics of Design and Response, in: National Tax Journal 24, S. 143 - 156
- Wilson, J.H.* (1981)
Microeconomics: Concepts and Applications, New York
- Yuill, D. u.a.* (1991)
European Regional Incentives, 11. Auflage, London
- Zimmermann, H.* (1976)
Die Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum als integrationspolitisches Problem, in: H. von der Groeben, H. Müller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 2: Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden, S. 17 - 31
- Zimmermann, H.* (1986)
EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik?, in: Wirtschaftsdienst 66, S. 92 - 97

Zimmermann, H. (1987a)

Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: K. Schmidt (Hrsg.), Beiträge zu Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 166, Berlin, S. 35 - 69

Zimmermann, H. (1987b)

Der Mitnahmeeffekt, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 16, S. 339 - 343

Zimmermann, H. (1991)

Zentrifugale und zentripetale Kräfte im Binnenmarktprozeß - das Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie -, in: F. Franzmeyer (Hrsg.), Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin, S. 13 - 51

Zingel, W.-P. (1976)

Grundsätzliche Fragen einer europäischen Regionalpolitik, in: H. von der Groeben, H. Müller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 2: Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden- Baden, S. 33 - 69

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallararithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mandler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

Reinhard Scharff

**Regionalpolitik und
regionale Entwicklungspotentiale**
Eine kritische Analyse

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1993. IV, 282 S.
Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften. Bd. 18
Verantwortlicher Herausgeber: Klaus Herdzina
ISBN 3-631-46315-4 br. DM 84.--*

Die Ausgestaltung und die Ergebnisse der praktizierten deutschen Regionalpolitik geben für viele Anlaß zur Unzufriedenheit. In den letzten Jahren wurde daher eine Umorientierung der Regionalpolitik auf eine Integration der Konzeption der regionalen Entwicklungspotentiale vorgeschlagen und eingeleitet. In der vorliegenden Arbeit wird das Konzept der regionalen Entwicklungspotentiale auf seine Brauchbarkeit für regionalpolitische Maßnahmen überprüft. Dazu bedarf es zunächst einer grundlegenden Analyse der bislang praktizierten Regionalpolitik. Im Anschluß wird das Konzept der regionalen Entwicklungspotentiale in seinen verschiedenen Varianten vorgestellt, und es werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur bislang praktizierten Regionalpolitik herausgearbeitet.

Aus dem Inhalt: Ziele und Ausgestaltung der Regionalpolitik · Theorie der Regionalpolitik · Erfolg der Regionalpolitik · Produktions-, außenhandelstheoretische und dissoziationstheoretische Entwicklungspotentialkonzeption · Regionale Entwicklungspolitik

Peter Lang  **Europäischer Verlag der Wissenschaften**

Frankfurt a.M. · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (004131) 9411122, Telefax (004131) 9411131

- Preisänderungen vorbehalten - *inklusive Mehrwertsteuer

Karin Beckmann - 978-3-631-75480-1

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 04:27:29AM
via free access

