

Fachhochschule
Pforzheim

**Hochschule
für Gestaltung
Technik und
Wirtschaft**



*Pforzheim University
of Applied Sciences*

**BEITRÄGE DER
FACHHOCHSCHULE PFORZHEIM**

Ansgar Häfner u.a. (Hrsg.)

**Zur Theorie und Praxis der
Regionalpolitik in der
Europäischen Union**

Nr. 97

Herausgeber: Ansgar Häfner, Norbert Jost, Karl-Heinz Rau,
Roland Scherr, Christa Wehner, Helmut Wienert
(geschäftsführend; wienert@fh-pforzheim.de)

Sekretariat: Alice Dobrinski
Fachhochschule Pforzheim,
Tiefenbronner Str. 65
75175 Pforzheim
dobrinski@vw.fh-pforzheim.de
Telefon: 07231/28-6201
Telefax: 07231/28-6666

Ausgabe: April 2001

Zur Theorie und Praxis der Regionalpolitik in der Europäischen Union

Vorwort der Herausgeber Seite 1

Bernd Noll:

Die EU-Kommission als Hüterin des
Wettbewerbs und Kontrolleur von
sektoralen und regionalen Beihilfen

Seite 3

Peter Frankenfeld:

Konzepte und Umsetzungsprobleme
der gemeinschaftlichen Regionalpolitik
sowie Anpassungserfordernisse
angesichts der Osterweiterung

Seite 27

Prof. Dr. Bernd Noll
Fachhochschule Pforzheim
Fachbereich 7
Studiengangübergreifendes Fachgebiet Volkswirtschaftslehre
noll@fh-pforzheim.de

Bernd Noll ist seit 1989 Professor für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsgeschichte und gegenwärtig Dekan des Fachbereichs 7. Seine derzeitigen Arbeitsgebiete sind die Ordnungs-, Wettbewerbs- und Sozialpolitik. Darüber hinaus beschäftigt er sich als Ethikreferent der Hochschule mit wirtschaftsethischen Fragestellungen.

Prof. Dr. Peter Frankenfeld

Fachbereich

pfranken@fhn-hsbremen.de

Peter Frankenfeld ist

Vorwort der Herausgeber

Das vorliegende Heft der „Beiträge der Fachhochschule Pforzheim“ befasst sich erneut mit regionalwirtschaftlichen Fragen. Im Heft 91 standen vom Strukturwandel getroffene altindustrialisierte Gebiete im Mittelpunkt¹, so zusagen die „Patienten“ der Regionalpolitik. In diesem Heft liegt der Focus auf wettbewerbstheoretischen und wettbewerbspolitischen Fragen; wenn man im Bilde bleiben will, geht es also um die Gesundheitsprophylaxe, das theoretische Rüstzeug der Ärzte und die Kummernisse der ärztlichen Praxis im Umgang mit gelegentlich schwiagen Patienten, die bei Schnupfen Antibiotika verlangen oder trotz hartnäckiger Gesundheitsprobleme am problematischen Lebenswandel festhalten.

Die Arbeiten entstanden aus Vorträgen in Bremen und Pforzheim und vermitteln zusammen einen guten Überblick über die regionalpolitischen Aktivitäten in der Europäischen Union. Der Focus der Ausführungen von **Bernd Noll** liegt auf wettbewerbstheoretischen, insbesondere ordnungspolitischen Grundlagen der EU-Regionalpolitik. Er skizziert zunächst den wettbewerbsrechtlichen Rahmen, gibt einen knappen Überblick über Theorie und Praxis der EU-Kommission bei der Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und ungerechtfertigten, wettbewerbsverzerrenden nationalen Beihilfen. Den Abschluss bilden Überlegungen, wie man das Dilemma der Politik – einerseits gleiche Bedingungen für Alle zu setzten, andererseits den in diesem Regime nicht erfolgreichen Unternehmen und Regionen zu helfen – auflösen könnte.

In der Arbeit von **Peter Frankenfeld** steht die zum Teil sehr widersprüchliche, häufig auch wenig transparente Praxis der EU-Regionalpolitik im Vordergrund. Zunächst zeigt er den Bedeutungsgewinn, den die Regionalpolitik im letzten Jahrzehnt innerhalb der EU gewonnen hat anhand der aufgewendeten Mittel auf: Sie haben sich vervierfacht. Ein wesentlicher Grund dafür ist nach seiner Ansicht, dass die makroökonomischen Instrumente zur Bekämpfung von Ar-

¹ H. Wienert, Probleme des sektoralen und regionalen Wandels am Beispiel des Ruhrgebiets, April 2000.

beitslosigkeit stumpf geworden sind, so dass die Regionalpolitik angesichts der brennenden Probleme vor Ort in die Bresche springen muss. Aus eigener Erfahrung als ehemaliger Fondsverwalter des Europäischen Regionalfonds EFRE kennt er die „Tricks“, mit denen alle Regionen – die starken wie die schwachen – versuchen, sich im schärfer werdenden regionalen Wettbewerb zu behaupten; die Grenze zwischen erlaubten und unerlaubten Praktiken wird dabei nicht selten überschritten. Die Regionalpolitik in der EU steht nach seiner Diagnose in einer schwer aufzulösenden Zwickmühle: Die drängenden Forderungen aus den Regionen stoßen nicht nur auf ordnungspolitische Bedenken, sondern erreichen auch Grenzen der Finanzierbarkeit. Frankenfeld weist besonders darauf hin, dass mit der Osterweiterung der EU auch die Stunde der Wahrheit für die Regionalpolitik schlägt. Ohne grundlegende Reformen auf diesem Gebiet ist die EU seiner Ansicht nach nicht beitragsfähig.

Für den Herausgeberkreis
Helmut Wienert

Bernd Noll

**Die EU-Kommission als Hüterin des
Wettbewerbs und Kontrolleur von
sektoralen und regionalen Subventionen**

Schriftliche Fassung eines
am 31. Mai 2000
an der Hochschule Bremen
gehalten Vortrags

Inhaltsverzeichnis

Bernd Noll

1	Bedeutung der Europäischen Integration für das Wirtschaftsgeschehen.....	5
2	Die wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen	7
3	Die Praxis der EU-Kommission gegenüber Wettbewerbsbeschränkungen von Unternehmen	10
4	Die Praxis der EU-Beihilfenaufsicht	14
5	Zum Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Regionalpolitik.....	20
	Literaturverzeichnis	25

Inhaltsverzeichnis

Peter Frankenfeld

1	Einleitung: Zur Komplexität der EU-Regionalpolitik.....	29
2	Bedeutung der EU-Regionalpolitik	31
3	Einen Schritt zurück: Unterschiedliche theoretische Fundierungen von Regionalökonomie	38
4	Einige Anmerkungen zu den Wirkungen von regionaler Wirtschaftspolitik .	45
5	Erfahrungen mit der europäischen Regionalpolitik im Westen - Konsequenzen für die MOEL.....	48
	Literaturverzeichnis	52

Zusammenfassung: Der vorliegende Aufsatz geht auf die ordnungs- und wettbewerbspolitischen Grundlagen der Europäischen Union ein. Europäische Wettbewerbspolitik hat – anders als das nationale Wettbewerbsrecht - zwei Schutzrichtungen; sie soll nicht nur wettbewerbsbeschränkenden Praktiken von Unternehmen verhindern, sondern auch den Wettbewerb vor wettbewerbsverzerrenden oder -hemmenden Praktiken der öffentlichen Hände bewahren. Von besonderer wettbewerbspolitischer Relevanz ist daher die EU-Beihilfenaufsicht, mit der die Gewährung spezieller finanzieller Vorteile an Unternehmen aus nationalen öffentlichen Mitteln dahingehend überprüft werden, ob mit ihnen wettbewerbsverfälschende Effekte für den Europäischen Binnenmarkt verbunden sind. Die Praxis der europäischen Kontrolle über nationale Beihilfen wie die eigenen regionalpolitischen Aktivitäten der EU zeigen, dass das Spannungsverhältnis von Wettbewerbs- und Regionalpolitik nur schwer lösbar ist.

Summary

The following publication examines the principles/basis of market and competition policy of the European Union. The European competition policy follows two major protection strategies and therefore differing from national competition laws/regulations. Its objective is not only to hinder corporations to apply practices, which restrain competition, but also to ban the influence of national interests which may distort competition. Regarding the before mentioned it is obvious why the EU regulatory authority of allowances is of significant relevance. Its main purpose is to supervise and control granted financial advantages to corporations from public funds, examining possible distortions of competition for the European domestic market. The practices applied for the European control/supervision of national allowances as well as regional activities of the EU show that the contradiction of competition and regional policy goals is tense and can not easily be resolved.

1 Bedeutung der Europäischen Integration für das Wirtschaftsgeschehen

(1) Europäische Einigungsideen haben in der Geschichte eine lange Tradition, doch sie gewannen eine neue Intensität und Schubkraft in und unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg². Weitsichtige Politiker zahlreicher Länder erkannten, dass bei Schaffung einer Nachkriegsordnung die alten nationalstaatlichen Egoismen und Konflikte durch eine europäische Integration überwunden werden mussten. Der französische Sozialist und zweimalige Ministerpräsident Frankreichs Leon Blum schrieb bspw. 1941 aus dem Gefängnis: „Aus diesem Krieg müssen endlich durch und durch starke internationale Einrichtungen und eine durch und durch wirksame internationale Macht hervorgehen, sonst wird er nicht der letzte gewesen sein“³. Der politischen Ausgewogenheit wegen nun auch das Statement eines Konservativen. Winston Churchill, englischer Premierminister, hat in seiner berühmt gewordenen Züricher Rede im September 1946 betont: „Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten... Der erste Schritt bei der Neubildung der europäischen Familie muss ein Zusammengehen zwischen Frankreich und Deutschland sein... Bei diesem so dringend notwendigen Werk müssen Frankreich und Deutschland zusammen die Führung übernehmen“⁴.

(2) Nun, dem europäischen Integrationsprozess ist in den letzten 50 Jahren zwar kein kontinuierlicher Entwicklungsfortschritt beschieden gewesen; es hat Phasen geradezu dynamischen Fortschritts gegeben; es gab aber auch Phasen der Stagnation, ja sogar zeitweiliger Desintegration. Dennoch: schaut man sich den Stand der wirtschaftliche Integration ein gutes halbes Jahrhundert nach Kriegsende an, so ist das Ergebnis erstaunlich und beeindruckend. Das bisherige Resultat ist damals wohl selbst von den optimistischsten Zeitgenossen nach dem zweimaligen barbarischen Kräftenessen im 20. Jahrhundert nicht vorausgesehen worden.

² W. Loth, 1990, S. 9 ff.; V. Nienhaus, 1998, S. 5 ff.

³ Zitiert nach W. Loth, 1990, S. 15.

⁴ Zitiert nach R. Hasse, 1989, S. 325.

(3) Die europäische Integration hat sich v.a. im wirtschaftlichen Bereich mit besonderer Dynamik vollzogen; hingegen gestaltete sich die politische Integration sehr viel zäher und ist dementsprechend auch viel weniger weit gediehen. Schaut man sich die ökonomische Integration genauer an, so wird man auf zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen hinweisen können:

- Die „Öffnung“ der Grenzen führte zum Zusammenwachsen der Märkte. Diese Entwicklung ermöglichte neue Formen der Aufgabenteilung und brachte positive Effekte für das wirtschaftliche Wachstum mit sich. Für die Unternehmen bedeutet dies eine Zunahme des Wettbewerbsdrucks, denn vormals staatlich gesetzte Zugangsschranken zu den nationalen Märkten werden abgebaut und die Markttransparenz erhöht sich. Der Wettbewerb intensiviert sich und zwingt die Unternehmen, Rationalisierungspotenziale stärker zu nutzen, zu niedrigeren Preisen anzubieten und Innovationen schneller als bislang am Markt durchzusetzen. Unzweifelhafter Gewinner ist der Verbraucher; ihm steht dementsprechend ein breiteres und preisgünstigeres Gütersortiment zur Verfügung.

Daneben ist eine Kompetenzverlagerung in der Wirtschafts- wie insbesondere auch der Wettbewerbspolitik von den nationalen Institutionen hin zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Gerichtshof festzustellen. Teilweise hängt dies damit zusammen, dass für die europäischen Institutionen neue Kompetenzen geschaffen wurden, teilweise hängt dies aber auch damit zusammen, dass bereits seit langem bestehende Regelungen stärker ausgefüllt, stärker wahrgenommen werden⁵. In der Summe werden inzwischen die bedeutenderen wettbewerbspolitischen Entscheidungen von der Europäischen Kommission in Brüssel getroffen. Die deutsche Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik wird also immer stärker durch das Gemeinschaftsrecht verdrängt, ergänzt oder überlagert.

⁵ Vgl. zur Praxis der Beihilfenkontrolle instruktiv M. Caspari, 1996, pass.

2 Die wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen

(1) Ein kurzer Überblick: Erste Regelungen einer europäischen Wettbewerbspolitik finden sich schon in dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, dem EGKS-Vertrag, aus dem Jahre 1951. Bedeutsamer für unsere Fragestellung ist allerdings der Vertrag über die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der EWG-Vertrag, aus dem Jahre 1957. In diesem Vertrag wurden die entscheidenden Wettbewerbs- und Beihilferegulungen niedergelegt, wie sie auch heute noch gelten.

Lange Zeit bestand eine Lücke im EWG-Vertrag hinsichtlich der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. Diese Lücke wurde dann nach langen und zähen Verhandlungen im Jahre 1989 geschlossen. 1989 wurde vom Europäischen Rat eine Fusionskontrollverordnung verabschiedet⁶. Inzwischen haben die Mitgliedsländer der Europäischen Union einen Binnenmarkt geschaffen. In diesem Binnenmarkt soll der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen, von Personen und Kapital ungehindert vonstatten gehen. Anders formuliert: der europäische Binnenmarkt soll primär marktwirtschaftliche Züge tragen. Entsprechend kann man das Binnenmarktprogramm als großes **Deregulierungsprogramm** interpretieren, dass die Wettbewerbskräfte in der EU stärker zum Zuge kommen lässt. In zahlreichen Branchen – so im Straßengüterfernverkehr, im Banken- und Versicherungswesen oder in der Stromwirtschaft - wurden wettbewerbsfeindliche Regulierungen abgebaut, die Unternehmen einem Wettbewerbsregime unterstellt.

Mit den Maastrichter Verträgen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion wurde 1991 das Anliegen des Binnenmarktprogramms erneut bekräftigt. Nach dem Motto „Ein Markt, eine Währung“ wurde vereinbart, eine gemeinsame Währung, den Euro, zu schaffen. Die gemeinsame Währung führt zu weiterem Abbau von Transaktionskosten und zur Erhöhung der Markttransparenz und vertieft damit die Verflechtung der europäischen Märkte weiter.

⁶ Überblick bei I. Schmidt, 1990, S. 90 ff.

(2) Die große Linie ist damit klar: Europäische Wirtschaftspolitik dient der Durchsetzung einer Wettbewerbsordnung, und Wettbewerbspolitik muss diese Ordnung vor Wettbewerbsverfälschungen, vor Vermachtungen oder Verzerrungen, schützen. Was heißt das konkret? Bei erster Präzisierung wird man zwei Schutzrichtungen erkennen können, und das ist ein Novum in der Wettbewerbspolitik:

- Einmal geht es darum, die Unternehmen in der Gemeinschaft zu einem Verhalten zu veranlassen, das mit einem Wettbewerbsregime vereinbar ist. Wettbewerbspolitik soll also wettbewerbsbeschränkende Praktiken von Unternehmen unterbinden. Dies ist bekanntlich auch die Zielsetzung des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, des GWB. Eine solche eigenständige europäische Wettbewerbspolitik findet ihre Rechtfertigung darin, dass *private*, nationale Märkte übergreifende Wettbewerbsbeschränkungen dieselben Wirkungen haben können wie die nunmehr abgeschafften *staatlichen* Handelsschranken. Ein Beispiel zur Illustration: So könnte ein europaweites Gebietskartell für die darin engagierten Hersteller die zu beliefernden Absatzräume abstecken und hätte damit im Prinzip dieselben Wirkungen wie ein staatlicher Zollschutz vor internationaler Konkurrenz. Dies gilt es zu verhindern. Insofern ist die EU also Hüterin des Wettbewerbs vor wettbewerbsschädlichen Praktiken von Unternehmen.
- Daneben gibt es aber auch einen fundamentalen Unterschied zwischen nationaler und europäischer Wettbewerbspolitik. Nicht nur private Unternehmen, sondern auch staatliche Einflussnahme auf das Wirtschaftsgeschehen kann den Wettbewerb zwischen den Unternehmen auf europäischer Ebene verhindern oder verzerren. So kann der Staat – wie bspw. in der Bundesrepublik bis Mitte der 90er Jahre - ein Vermittlungsmonopol für Arbeitskräfte organisieren und damit jeglichen Wettbewerb bei der Vermittlung von Personal verhindern. Der Europäische Gerichtshof hat inzwischen das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit zu Fall gebracht⁷. Ähnlich kann der Staat durch Vergabe von Subventionen an heimische Unternehmen den Wettbewerb verzerren. Denn Subventionen mögen dafür sorgen, dass

⁷ Vgl. dazu ausführlicher B. Noll, 2000, S. 126.

nicht das kostengünstigste oder innovativste Unternehmen am Markt Erfolg hat, sondern dasjenige, das den solventesten Finanzminister im Rücken weiß. Der EU-Vertrag überträgt der europäischen Wettbewerbspolitik deshalb auch die Aufgabe, staatliches Handeln, das zu Verfälschungen des Wettbewerbs führen kann, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu unterbinden. Insofern ist die EU also Hüterin des Wettbewerbs vor wettbewerbs-schädlichen Praktiken der öffentlichen Hände.

(3) Wir können also festhalten, in der EU gibt es neben der nationalen Wettbewerbsaufsicht durch das Bundeskartellamt in Bonn auch eine europäische Wettbewerbskontrolle durch die EU-Kommission in Brüssel. Dabei gilt für die Arbeitsteilung zwischen der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits folgende Regelung:

- Die Brüsseler Behörden haben sich primär um den Wettbewerb in der Gemeinschaft, also zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt zu kümmern. Genauer formuliert: Für die Anwendung der europäischen Regeln des Kartellverbotes oder der Kontrolle von monopolistischen Missbräuchen ist Raum, wenn die wettbewerbsbeschränkende Maßnahme den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen kann⁸. Für die Zusammenschlusskontrolle gilt ähnlich, dass Unternehmenszusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung von der Brüsseler Behörde zu kontrollieren sind.
- Die deutsche Wettbewerbspolitik ist demnach grundsätzlich nur noch für regionale oder nationale Sachverhalte zuständig.

(4) Jede Arbeitsteilung bedarf natürlich der klaren Abgrenzung der Kompetenzen. Die beschriebene Aufgabenteilung birgt ja die Gefahr in sich, dass die Arbeit der nationalen und supranationalen Wettbewerbsbehörden miteinander kollidiert. So kann ein unternehmerisches Verhalten nach nationalem Recht verboten, nach europäischem Recht aber erlaubt sein wie auch umgekehrt. Der Europäische Gerichtshof hat für solche Konfliktfälle den generellen Vorrang des Gemeinschaftsrechts postuliert, um eine einheitliche Gestaltung der Wettbe-

⁸ Diese Begrenzung gilt auch für die Beihilfenkontrolle

werbsbedingungen in der Gemeinschaft zu gewährleisten. D.h., nationales und europäisches Wettbewerbsrecht bleiben zwar grundsätzlich nebeneinander anwendbar, im Konfliktfalle tritt indessen das nationale Recht zurück.

3 Die Praxis der EU-Kommission gegenüber Wettbewerbsbeschränkungen von Unternehmen

Seit Inkrafttreten der europäischen Fusionskontrollverordnung am 21. 9. 1990 verfügt die europäische Union über ein voll ausgebildetes Wettbewerbsrecht gegenüber Unternehmen mit den drei Säulen Kartellverbot, Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und Fusionskontrolle.

(1) Die Behandlung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen ist in Art. 81 EGV⁹ geregelt. Danach sind wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen Unternehmen grundsätzlich verboten, die geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Dieser Art 81 EGV erfasst horizontale Vereinbarungen, die zwischen Unternehmen abgeschlossen werden, und entspricht insoweit dem **Kartellverbot** nach deutschem Recht. Er verbietet aber auch wettbewerbsbeschränkende Absprachen in vertikalen Beziehungen, also Lieferanten-Abnehmer-Verhältnissen, z.B. Ausschließlichkeitsbindungen oder Vertriebsbeschränkungen. Allerdings gibt es – genau wie im deutschen Recht – die Möglichkeit der Freistellung.

Zur Illustration ein Leitfall, der zwar schon 1964 entschieden wurde, aber die Funktion der europäischen Wettbewerbspolitik gut illustriert. Es ist der sog. Grundig / Consten - Fall, in dem über einen Alleinvertriebsvertrag mit absolutem Gebietsschutz zu entscheiden war. Grundig und Consten schlossen einen Vertriebsvertrag mit zahlreichen gegenseitigen Verpflichtungen.

So durfte Grundig in Frankreich ausschließlich an Consten liefern. Consten durfte andererseits Grundig-Produkte nicht exportieren. Auf Consten sollte zu-

⁹ Der Amsterdamer Vertrag, seit 1. 5. 1999 in Kraft, hat eine gewöhnungsbedürftige neue Nummerierung der Artikel des EGV eingeführt. Aus den Art. 85 und 86 wurden nun die Art. 81 ff. EGV

dem eine Eintragung des Grundig-Warenzeichens in Frankreich vorgenommen werden. Alle diese Vertragsklauseln hatten das Ziel, den französischen Markt vor Parallelimporten abzuriegeln; damit sollte das – im Vergleich zum deutschen - höhere Preisniveau in Frankreich aufrecht erhalten werden. Europäische Kommission und Gerichtshof werteten das Verhalten von Grundig und Consten als Wettbewerbsverstoß; sie sahen im Verhindern der Parallelimporte eine Einschränkung und Verfälschung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt¹⁰.

(2) In Art. 82 EGV wird der **Missbrauch marktbeherrschender Stellungen** durch ein Unternehmen verboten, soweit dadurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Damit werden sowohl Missbrauchspraktiken gegenüber vor- und nachgelagerten Wirtschaftsstufen als auch der Behinderungsmissbrauch auf horizontaler Ebene erfasst. Missbräuche im Sinne dieser Vorschrift können bspw. eine Lieferverweigerung, die Erzwingung von unangemessenen Preisen, die Diskriminierung von Handelspartnern oder die sachlich nicht gerechtfertigte Kopplung verschiedener Leistungen miteinander darstellen.

Als missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung wurden bspw. mehrere Praktiken von deutschen Automobilherstellern gebrandmarkt, so z.B. die Weigerung eines Herstellers, unabhängigen Reparaturwerkstätten Ersatzteile zu liefern; oder die Praxis eines Automobilkonzerns, Ersatzteile für ein bestimmtes Pkw-Modell nicht mehr herzustellen, obwohl noch viele Autos dieses Typs im Verkehr waren; schließlich vor kurzem die Praxis des größten deutschen Automobilproduzenten, die Vertragshändler in verschiedenen EU-Staaten zu unterschiedlichen Preisen zu beliefern, verbunden mit der Behinderung des Weiterexports in andere Mitgliedstaaten, um so nationale Preisunterschiede aufrechtzuerhalten.

(3) Die meiste Aufmerksamkeit erregte in den letzten Jahren die Zusammenschluss- bzw. **Fusionskontrolle**. Angesichts der zahlreichen Megafusionen in den letzten Jahren kann dies kaum verwundern. Mit der seit 1990 existierenden

¹⁰ Zitiert nach R. Kampmann / T. Siebe / J. Walter, 1999, S. 254.

Fusionskontrollverordnung wurde der EU-Kommission die Aufgabe übertragen, alle Unternehmenszusammenschlüsse von gemeinschaftswelter Bedeutung daraufhin zu überprüfen, ob durch sie eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Schutzzweck der Regelung ist also die Erhaltung kompetitiver Marktstrukturen. Erkennbar sind insoweit strukturelle Ähnlichkeiten zwischen deutscher und europäischer Fusionskontrollregelung¹¹.

Bedeutsamer für die Praxis sind indes 2 wichtige Unterschiede zur deutschen Regelung:

- Bei der Ermittlung der marktbeherrschenden Stellung ist auch zu prüfen, ob durch den Zusammenschluss „die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts (gefördert wird)“, sofern dieser den Verbrauchern dient und den Wettbewerb nicht behindert (Art. 2 FKVO). Bei diesem Beurteilungskriterium setzten sich Italien und Frankreich mit ihrer Auffassung durch, die Zusammenschlusskontrolle auch als Instrument der Industriepolitik zu nutzen; wirtschaftliche Konzentrationsvorgänge sollten dann staatlicherseits gefördert werden, wenn sie als gesamtwirtschaftlich günstig angesehen werden¹². Aus einer wettbewerbspolitischen Perspektive ist dieses Marktergebnis-Kriterium wenig verständlich, denn von funktionsfähigem Wettbewerb wird ja gerade erwartet, dass er für die Durchsetzung des Fortschritts sorgt.
- Auch die institutionelle Ausgestaltung der europäischen Fusionskontrolle lässt keine eindeutige wettbewerbspolitische Zielrichtung der Fusionskontrolle erkennen. Für alle wettbewerbspolitischen Sachverhalte ist die Europäische Kommission zuständig. Dies ist ordnungspolitisch bedenklich, da die Kommission nicht wie das Bundeskartellamt nur wettbewerbspolitischen Zielsetzungen verpflichtet ist, sondern eine politische Institution ist. Es ist daher nicht auszuschließen, dass für die Kommissare bei ihren Entscheidungen nationale oder regionale Partialinteressen oder das Wohlergehen einzelner Industriezweige eine wichtigere Rolle spielen als der Schutz eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt.

¹¹ B. Noll, 1999, S. 16 ff.

¹² Vgl. auch I. Schmidt, 1999, S. 233.

Sowohl die weite Formulierung der Beurteilungskriterien als auch die problematische organisatorische Verankerung der Fusionskontrolle lassen vermuten, dass eine starke Vermischung industrie- bzw. struktur- und wettbewerbspolitischer Zielsetzungen erfolgt. Einige Verfahren der Zusammenschlusskontrolle deuten denn auch auf eine Politisierung dieses wettbewerbspolitischen Instrumentes hin. Einige Beispiele zur Illustration:

Schon die erste Untersagung der EU gegen einen Zusammenschluss von Herstellern für Regionalverkehrsflugzeuge erntete massive Kritik¹³. Die Zusammenschlusspartner waren u.a. ein italienisches und ein französisches Staatsunternehmen und entsprechend tönte es aus Frankreich und Italien, die EG-Kommission habe ein „Verbrechen an Europa“ begangen und „gegen fundamentale Interessen von Frankreich und Europa gehandelt“. Da war dann zweitrangig, dass die Untersagungsentscheidung der EU-Kommission gut begründet war.

Angesichts dieser Reaktionen in den betroffenen EG-Partnerländern kann nicht verwundern, dass es einige Jahre bis zur nächsten Untersagungsentscheidung dauerte und stärker nach Wegen gesucht wurde, um weitere Untersagungen von „im nationalen Interesse“ stehenden Zusammenschlüssen schon im Vorfeld zu verhindern. Dies zeigt der Zusammenschlussfall Alcatel / AEG, der ohne eingehende Prüfung von der EG-Kommission freigegeben wurde; das Bundeskartellamt äußerte wettbewerbspolitische Bedenken und plädierte für eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Bundesregierung sah hiervon jedoch aus „politischer Rücksichtnahme“ gegenüber Frankreich ab.

Ähnliches gilt für den Zusammenschlussfall Daimler Benz / Kässbohrer; hier „übersah“ der deutsche Bundeswirtschaftsminister die festgelegten Kompetenzen im europäischen Zusammenschlussverfahren und sorgte dafür, dass der Zusammenschluss nicht an eventuellen Bedenken des Bundeskartellamtes

¹³ B. Noll, 1999, S. 116 ff.; vgl. zum Zusammenschlussfall Aerospatale-Alenia / de Havilland auch H. Berg, 1992. Zurückhaltender in der Würdigung der bisherigen Fusionskontrollpraxis I. Schmidt, 1999, S. 234 und K. Herdzina, 1999, S. 242.

scheitern konnte. Auch bei dem untersagten Zusammenschluss von Kirch und Bertelsmann beim digitalen Abonnementfernsehen zeigten die an die Öffentlichkeit gedruckten Auseinandersetzungen in der Kommission, dass wettbewerbspolitische Überlegungen für die Entscheidung nicht immer im Vordergrund stehen.

Die Grenzen einer europäischen Fusionskontrolle wurden besonders in dem spektakulären Zusammenschlussfall Boeing / Mc Donnell Douglas (MDC) im Juli 1997 deutlich. Die beiden Zusammenschlusspartner sind auf dem hochkonzentrierten Weltmarkt für Zivilflugzeuge tätig; das enge Oligopol von 3 Unternehmen verengt sich durch die Übernahme von MDC durch Boeing weiter; lediglich das Airbus-Konsortium verbleibt nun gegenüber Boeing als weiterer unabhängiger Anbieter aktiv. Da die Zusammenschlussbeteiligten keine Produktionsstätten in Europa besitzen und zudem die US-amerikanische Regierung ein massives Interesse an dem Zusammenschluss hatte, kam eine Untersagung durch die Europäische Kommission nicht in Betracht, obwohl der Zusammenschluss auf die europäischen Märkte erhebliche Auswirkungen hat. Immerhin konnte die Europäische Kommission Boeing die Zusage abringen, ihre langjährigen Exklusivlieferverträge mit den führenden amerikanischen Luftfahrtgesellschaften American-, Delta- und Continental-Airlines aufzugeben.

4 Die Praxis der EU-Beihilfenaufsicht

(1) Was ist überhaupt eine Beihilfe? Es gibt keine allgemein gültige Definition, die sofort eine eindeutige Zuordnung erlauben würde. Doch helfen drei Kriterien weiter, bei deren Zusammenfallen von einer Beihilfe auszugehen ist¹⁴:

Bei Beihilfen geht es um die Gewährung eines **finanziellen Vorteils** an ein Unternehmen, gleich welcher Art dieser ist. Als Beihilfen gelten zum einen Geld- und Sachleistungen in Form von Kapitalzuführungen, verbilligte Darlehen und Kredite, Zinszuschüsse, Bürgschaften, Garantien, verbilligte Grundstückspreise

¹⁴ Vgl. M. Caspari, 1996, S. 55; G. Püttner / W. Spannowsky, 1998, S. 326 f.; W. Möschel, 1995, S. 58 ff.

oder Mieten, Steuerermäßigungen oder Bürgschaften. Es geht also nicht nur um Gewährung von Leistungen, sondern auch um die Befreiung von Lasten, so dass der Begriff der Subvention zu eng ist¹⁵.

Diese Vorteile müssen weiterhin speziell sein¹⁶, mithin ein **diskriminierendes Element** enthalten. Sie müssen also bestimmten Unternehmen, Branchen oder Regionen zukommen. Allgemeine Maßnahmen, wie Infrastrukturmaßnahmen oder generelle Abschreibungsvergünstigungen, gehören deshalb im Regelfalle nicht dazu. Doch auch allgemeine Abgaben wie der inzwischen für verfassungswidrig erklärten Kohlepfennig, der einer bestimmten Branche (direkt der Stromwirtschaft, indirekt dem Bergbau) zugute kam, wird man als Beihilfe anzusehen haben.

Die Beihilfen im Sinne des Art. 87 EGV stammen schließlich aus **öffentlichen Mitteln**; das können die Kassen der Kommunen, der Länder oder der Mitgliedstaaten sein, aber auch andere Einrichtungen der öffentlichen Hand. Bei den kontrollpflichtigen Beihilfen handelt es sich also stets um Subventionen oder andere finanzielle Vorteile der einzelnen EU-Partner, also nicht um Subventionen aus der europäischen Gemeinschaftskasse¹⁷.

(2) Woraus ergibt sich die wettbewerbspolitische Problematik der Beihilfen? Einerseits mag es gute Gründe für Beihilfen geben; so können sie u.U. Wettbewerb initiieren oder befördern, Anpassungen an neue Marktsituationen oder den Aufholprozess rückständiger Regionen erleichtern. Es ist offensichtlich, dass bspw. solch extreme Strukturbrüche wie in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung nur über staatliche Finanzhilfen aufgefangen werden können¹⁸. Andererseits sind die wettbewerbsverfälschenden Effekte offensichtlich. Das lässt sich insbesondere an den nicht von Subventionen begünstigten Unternehmen verdeutlichen. Sie wissen nicht nur, dass sie mit anderen Unter-

¹⁵ Unter Subventionen versteht man Leistungen der öffentlichen Hand, die ohne Gegenleistung gewährt werden. Vgl. z.B. Monopolkommission, 1996, Tz. 136.

¹⁶ Kriterium der Spezifität.

¹⁷ Lenz, C.O., Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Aufl., Köln 1994, Art. 92, Ziffer 2-5, S. 546-547.

¹⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang B. Noll, 1994, S. 84 ff. und U. Wagner, 1994, S. 207 ff.

nehmen im Wettbewerb stehen, die öffentliche Zuwendungen erhalten, sondern sie müssen außerdem noch über ihre Abgaben für diese Subventionen mit aufkommen.

Bei voneinander abgeschotteten nationalen Märkten ist dies ein Problem nationaler Wirtschaftspolitik¹⁹, doch mit fortschreitender europäischer Integration treten die wettbewerbsverfälschenden Effekte auch auf europäischer Ebene deutlicher zu Tage und beschädigen die Integration. Insofern ist es folgerichtig, dass die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle in den letzten anderthalb Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen hat.

(3) Welche Regeln gelten für die europäische Beihilfenaufsicht? Grundsätzlich werden durch Art. 87 Abs.1 EGV – vormals Art. 92 Abs. 1 EGV - staatliche Beihilfen jedweder Art verboten. Dieser stringente Grundsatz der Unvereinbarkeit von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt ist allerdings durch eine Vielzahl von Ausnahmen durchbrochen. Für unsere Fragestellungen von besonderer Relevanz sind die Ausnahmen des Art. 87 Abs. 3a und 3c des EU-Vertrages²⁰. Genehmigt werden können nach Art. 87 Abs. 3a EGV Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von besonders unterentwickelten Regionen in der EU. Als Kriterium wird dafür in erster Linie das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf herangezogen. Unter diese Regelung fallen diejenigen Gebiete, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 75 % oder weniger des Gemeinschaftsdurchschnittes²¹ beträgt. Dies trifft bspw. für die Länder Griechenland, Portugal und Irland in Gänze zu. Seit der Wiedervereinigung besitzt diese Vorschrift auch für die neuen Bundesländer Relevanz²².

Der wichtigste Ausnahmetatbestand vom Beihilfenverbot bildet der Art. 87 Abs. 3c EGV. Danach können Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Gebiete für zulässig erklärt werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse entgegenläuft. Diese Vorschrift ermöglicht also die Zulassung von sektoralen wie auch

¹⁹ Allerdings gab und gibt es in der Bundesrepublik keine nationale Beihilfenkontrolle.

²⁰ Ausführlich dazu S. Baumann, 1997, S. 201 ff.

²¹ Das BIP pro Kopf wird dabei in Kaufkraftparitäten gemessen.

²² T. Dietz, 1999, S. 18 f.; G. Püttner / W. Spannowsky, 1998, S. 338, S. S. 367.

von Regionalbeihilfen, und zwar auch dann, wenn die Begünstigten nicht in besonders einkommensschwachen Regionen entsprechend Art. 87 Abs.3 a EGV leben. Für diese Ausnahme hat die EU inzwischen konkretisierende Leitlinien entwickelt. Die Details sind kompliziert²³, die Grundüberlegung ist: Je höher das betreffende Mitgliedsland insgesamt entwickelt ist, desto stärker müssen die zu fördernden Regionen vom Lebensstandard abweichen, um eine Regionalbeihilfe zu rechtfertigen.

Dazu wird zunächst die relative Lage eines Mitgliedsstaates im Gemeinschaftsrahmen bestimmt, und zwar anhand des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf und der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit. Darauf aufbauend werden dann für jedes Mitgliedsland sog. Schwellenwerte vorgegeben, ab denen eine Region als förderwürdig gilt. Soll die Regionalförderung zulässig sein, dann muss die Abweichung einer Region in reicheren Mitgliedstaaten gegenüber dem nationalen Durchschnitt größer sein als bei anderen Mitgliedstaaten. Zur Verdeutlichung: in der Bundesrepublik gelten aufgrund der besseren ökonomischen Gesamtsituation restriktivere Kriterien bei der Festlegung von Fördergebieten als bspw. in Italien mit einem geringeren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und höherer struktureller Arbeitslosigkeit. Die so abgegrenzten Förderregionen werden in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstand wieder in verschiedene Gebietskategorien unterteilt und unterschiedliche Höchstgrenzen für die Beihilfeintensität festgelegt.

(4) Wie sieht die Praxis der Beihilfen und der Beihilfenaufsicht aus? Für die Bundesrepublik ist die Beihilfenaufsicht deshalb von besonderer Relevanz, weil die Bundesrepublik inkl. Länder und Kommunen ein besonders eifriger Subventionsgeber ist. Gemessen an den durchschnittlich gezahlten Beihilfen pro Beschäftigten nimmt die Bundesrepublik mit Italien im letzten Jahrzehnt den Spitzenplatz ein. Dabei machen in der Bundesrepublik – wie auch in Italien - die Regionalbeihilfen drei Viertel aller gezahlten Beihilfen aus. So vergibt Deutschland knapp die Hälfte und Italien rund ein Viertel aller Regionalbeihilfen in der gesamten EU. Nun, das darf nicht verwundern, die beiden Länder haben die

²³ Vgl. z.B. G. Püttner / W. Spannowsky, 1998, S. 352 ff.; S. Baumann, 1997, S. 202 ff.

größten Problemgebiete – Ostdeutschland und den Mezzogiorno – und sie verfügen auch über die nötigen Mittel²⁴. Doch ist die deutsche Subventionsmentalität kein jüngerer Problem, das wir leichthin mit der Wiedervereinigung begründen könnten. So deckte 1984 die Bundesrepublik die Förderkulisse mit fast zwei Dritteln des Staatsgebietes und ca. 50 % der Bevölkerung ab²⁵. Dies war kaum mehr selektive Regionalpolitik. Inzwischen liegen die genannten Anteile an Fläche wie Bevölkerung in Westdeutschland wie auch das Subventionsvolumen allerdings wesentlich niedriger.

Die Praxis der Beihilfenaufsicht hat mit vielen Problemen zu kämpfen²⁶. Der Erfindungsreichtum der Politiker bei neuen Beihilfen und eine Vielzahl von allgemeinen Leitlinien und Grundsätzen mit unterschiedlichen Kriterien für gewisse Fallgruppen machen die Transparenz – zumindest für den Nicht-Regionalpolitiker - fast unmöglich. Bis zu Beginn der 80er Jahre hatte die Europäische Kommission kaum eine systematische Beihilfenkontrolle betrieben, im letzten Jahrzehnt setzte sie dieses Instrument dann zunehmend konsequenter ein. Die beabsichtigte Beihilfevergabe muss von den Mitgliedstaaten zuvor angemeldet (notifiziert) und genehmigt werden. Nur geringfügige Beihilfen sind automatisch freigegeben²⁷. Jährlich werden 500 bis 600 Einzelbeihilfen oder Beihilfeprogramme notifiziert und von der EU-Kommission überprüft²⁸. Die meisten „staatlichen Beihilfen“ werden nach kurzer Zeit freigegeben, doch regelmäßig auch einige nur unter Auflagen genehmigt oder abgelehnt.

Einige Beispiele zur Illustration: Für die Investitionsvorhaben von VW in Mosel und Chemnitz haben der Freistaat Sachsen und die Bundesregierung insgesamt einen Zuschuss von 703,31 Mio. DM gewährt. Das sind insgesamt 21% des gesamten Investitionsvorhabens. Die Europäische Kommission genehmigte jedoch nur 539,1 Mio. DM mit dem Hinweis darauf, dass es sich bei einem Teil nicht um Neuinvestitionen, sondern um Modernisierungsinvestitionen nach Be-

²⁴ T. Dietz, 1999, S. 18; zu weiteren Zahlen vgl. auch M. Caspari, 1996, S. 63 ff.

²⁵ Vgl. M. Caspari, 1996, S. 65.

²⁶ Vgl. aber die sehr klare Darstellung von G. Püttner / W. Spannowsky, 1998.

²⁷ Sog. „De-Minimis-Klausel“. So dürfen bspw. an ein Unternehmen nicht mehr als 50.000 ECU Fördermittel innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraumes fließen.

²⁸ European Commission, 2000, S. 109.

endigung des Umstrukturierungsprozesses handelte, die der Kapazitätserweiterung dienen. Sachsen hat die nicht genehmigten Beihilfen dennoch ausbezahlt und damit den Bruch europäischen Rechts hingenommen. Allerdings ist die im Vergleich zu anderen Fällen „restriktive“ Handhabung dieser Beihilfe der Europäischen Kommission wenig verständlich, wenn man sie mit den Umstrukturierungsbeihilfen für EKO-Stahl im Land Brandenburg vergleicht. Dort haben sich der Staat und das Land Brandenburg mit 100 Prozent am Investitionsvolumen beteiligt, um den zweifellos problematischen Stahlstandort Eisenhüttenstadt zu erhalten.

Ebenfalls von regionalpolitischer Bedeutung ist die jüngste Diskussion, ob die sog. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für die Sparkassen und insbesondere für die großen Landesbanken wie ganz normale öffentliche Beihilfen zu betrachten seien. Diese Haftung gewährt dem öffentlichen Bankensektor eine in Zeit und Umfang unbegrenzte Einstandspflicht, für die die Kreditinstitute keine Gegenleistung zu erbringen haben, obwohl sich damit die Kreditwürdigkeit der Institute z.T. erheblich verbessert. Dies zeigen jedenfalls die Bewertungen von Rating-Agenturen. Ein gutes Rating reduziert wiederum die Kosten der Kapitalbeschaffung²⁹. Insofern ist die Gewährträgerhaftung der Kommunen bzw. Länder mit einem finanziellen Vorteil verbunden, der wettbewerbsrechtlich als Beihilfe zu bewerten ist. Wie diese Diskussion ausgehen wird, wissen wir noch nicht, aber das Anliegen ist berechtigt³⁰. Die EU weist daraufhin, dass Beihilfen oder Garantien an Landesbanken oder andere Unternehmen so lange gerechtfertigt seien, wie sie einen öffentlichen Auftrag, etwa die Versorgung in der Fläche wahrnehmen. Sobald diese Banken jedoch in Konkurrenz zu den Privatbanken internationale Aktivitäten entfalten, greift die EU-Beihilfeaufsicht³¹. Angesichts dieser Rechtslage werden Kommunen und Länder ihre Beziehungen zu ihren Kreditinstituten vermutlich neu ordnen und transparenter gestalten müssen.

²⁹ M. Monti, 2000, weist deshalb zu Recht darauf hin, dass verschiedene Landesbanken ein triple-A-rating genießen, dass im privaten Bankensektor außerordentlich selten zu finden ist.

³⁰ Vgl. demgegenüber die Argumentation der Interessenvertreter bei P. Eichhorn, 2000.

³¹ Vgl. o.V., FAZ vom 9.2.2000; M. Monti, 2000.

Die Beihilfenaufsicht der EU-Kommission ist manches Mal schwer nachvollziehbar. Zur gleichen Zeit, als die EU mit dem Freistaat Sachsen um die Höhe der Beihilfen an VW stritt, genehmigte sie eine staatliche Beihilfe für die Notleidende französische Luftverkehrsgesellschaft Air France in Höhe von 20 Milliarden Franc. Auf Grundlage einer Beschwerde der Fluggesellschaften SAS, KLM und Lufthansa hat die EU kurze Zeit später eine Untersuchung durchgeführt, in der der Verdacht bestätigt wurde, dass Air France diese Beihilfen zur Kampfpreisunterbietung nutzte, um effizientere, aber nicht subventionierte Anbieter aus dem Markt zu drängen.

5 Zum Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Regionalpolitik

(1) Es ist unbestritten, dass der Wettbewerb als grundlegendes Lenkungsprinzip des marktwirtschaftlich ausgerichteten Binnenmarktes geschützt werden muss. Europäischer Binnenmarkt wie Währungsunion wurden geschaffen, weil man sich davon Effizienzgewinne erhoffte bzw. erhofft, denn der Wettbewerb als offener Prozess gilt bekanntlich als wirksamste Methode, Neues zu entdecken und Wohlstand herbeizuführen.

Dementsprechend müssen die europäischen Märkte vor wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen von Unternehmen wie wettbewerbsverzerrenden Fördermaßnahmen öffentlicher Institutionen geschützt werden. Wettbewerbsaufsicht gegenüber Unternehmen wie Beihilfenaufsicht gegenüber öffentlichen Einrichtungen sind daher grundsätzlich zielkonform. Eine unabhängige und zentrale, also auf EU-Ebene angesiedelte Institution muss diese Aufsichts- und Schiedsrichterfunktion wahrnehmen. Dies gilt *insbesondere* für die Beihilfenaufsicht, denn während die EU-Kommission Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes trägt, sind wesentliche Bereiche der Wirtschafts- und Finanzpolitik in nationaler Verantwortung geblieben. Es wäre also falsch, hier von einem überzogenen EU-Zentralismus zu reden und eine Dezentralisierung der Kompetenzen zu fordern.

(2) Die genannte Aufgabe ist umso wichtiger, als jegliche Spielart interventionistischer Politik, sei es nun im Gewande regionaler oder sektoraler Strukturpolitik, sei es als strategische Handelspolitik oder als Forschungsförderung für Schlüsseltechnologien zwar in gewissen Situationen unvermeidlich ist, indes im Regelfalle gravierende Schwierigkeiten mit sich bringt. Stichworte mögen hier genügen: Allokative Verzerrungen durch Fehlanreize und Verschwendung von Ressourcen, ungünstige Finanzierungseffekte durch Erhöhung von Steuer- und Abgabenlasten sowie manche negative Konsequenzen eines Defektes des demokratisch-politischen Entscheidungsmechanismus; hier wäre zu nennen die Förderung von „rent seeking groups“ und Subventionswettläufen, von Mitnahme- und Sperrklinkeneffekten.

(3) Doch trotz aller mit Beihilfen verbundenen Ineffizienzen und Ungereimtheiten hat die immer wieder erhobene Forderung nach einem Subventionsbegrenzungsgesetz wenig Realisierungschancen. Für Politiker sind Subventionen nun einmal ein ideales Instrument im Wettbewerb um Wählerstimmen. Ein auf Wiederwahl bedachter Politiker wird die Asymmetrie in der Wahrnehmung der Wähler nutzen. Während die Minderheit der von den Subventionen gezielt Begünstigten die Hilfe als merklich oder gar existenziell einschätzt und dem Politiker durch Stimmabgabe dankt, entstehen für die Mehrheit der Bevölkerung daraus nur diffuse Belastungswirkungen, die ihre Stimmabgabe daher kaum beeinflussen³².

Mario Monti, der neue Wettbewerbskommissar, hat die daraus resultierende Gefangenendilemma-Problematik in einer Rede vor den deutschen Ministerpräsidenten kürzlich folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „Jeder Mitgliedstaat neigt wie selbstverständlich dazu, seine heimischen Unternehmen oder Industrien schützen oder stützen zu wollen, ohne auf die Konsequenzen für die anderen Mitgliedsländer oder die Gemeinschaft zu achten. Jedoch verlangt derselbe Mitgliedstaat mit demselben Selbstverständnis eine strikte Kontrolle von staatlichen Hilfen in den Nachbarländern“³³.

³² Vgl. dazu H. Wienert, 2000, S. 3

³³ M. Monti, 2000; deutsche Übersetzung vom Verfasser.

(4) Mit diesen Überlegungen soll nicht die Legitimität jeglicher Subventionsmaßnahme zur Erreichung regionalpolitischer Ziele in Abrede gestellt werden, aber es sollte deutlich werden, dass nicht das Wettbewerbsregime in der Begründungspflicht ist, sondern die Ausnahme vom Wettbewerb. Dieser Zusammenhang ist im Bereich der Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen nach langen Auseinandersetzungen um das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in den 50er Jahren inzwischen allgemein akzeptiert; im Bereich des Subventionswesens werden wir vermutlich den teureren Weg des „pathologischen Lernens“³⁴ gehen.

(5) Vor allem dient die Kritik an den Bestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen, mit Subventionen regionalpolitische Ziele zu verfolgen, nicht dazu, die praktizierte Beihilfenaufsicht der EU-Kommission zu rechtfertigen. Auch wenn diese Aufsicht der EU grundsätzlich ein Schritt in die richtige wettbewerbspolitische Richtung ist, sind doch 3 Aspekte mit großer Skepsis zu betrachten:

Die EU-Beihilfekontrolle leidet **erstens** unter gravierenden Informationsmängeln. Zwar sind der EU-Kommission aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe in den Art. 87 ff. weite Ermessensspielräume eingeräumt, die EU-Kommission hat vor einiger Zeit aber selbst eingeräumt, dass die Messung der Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen kaum möglich ist. Zum einen gibt es aufgrund von Geheimhaltungsvorschriften für Unternehmensdaten keine allgemein zugängliche Quelle, in der notifizierte Fälle nationaler Beihilfen systematisch aufbereitet und dokumentiert werden. Zum anderen benötigt man für die Abschätzung wettbewerbsverzerrender Wirkungen von nationalen Beihilfen Informationen über die Kostenstrukturen geförderter Investitionsvorhaben, die nicht verfügbar sind.

Die Kommission steckt **zweitens** in einem Interessenkonflikt. Seit einigen Jahren besitzt die EU eine selbständige regionalpolitische Kompetenz. Mit der Ein-

³⁴ W.Möschel.

heitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 und dem Maastrichter Vertrag 1992 wurde das Ziel Verringerung regionaler Disparitäten explizit in den EG-Vertrag aufgenommen (Art. 158 a EGV). Dies heißt nichts anderes, als dass die Forderung nach gleichen Lebensverhältnissen nun nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene festgeschrieben wurde.

Die EU-Regionalpolitik wird wesentlich mit Fördermitteln der neu eingeführten Strukturfonds betrieben. Imposant sind die Steigerungsraten der in diesen Fonds zur Verfügung gestellten Mittel³⁵. Doch mit dieser Aufgabenverteilung wird der Konflikt gleichsam institutionalisiert. Die EU-Kommission wird nämlich zum Schiedsrichter und zum Mitspieler. Dies ist ordnungspolitisch verfehlt. Die EU hat die nationalen Beihilfen unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten zu prüfen und verfolgt eigenständige industrie- bzw. regionalpolitische Ziele. Damit gerät die Beihilfenaufsicht nolens volens immer mehr in ein Spannungsverhältnis zwischen der wettbewerbspolitischen und der kohäsionspolitischen Zielsetzung³⁶. Insbesondere für reichere Mitgliedsstaaten wird dies zum Ärgernis, wenn – wie oben aufgeführt – die Abweichung einer Region vom Lebensstandard eines Mitgliedsstaates umso größer sein muss, je besser sich die sozioökonomische Lage dieses Mitgliedstaates im Gemeinschaftsrahmen darstellt. Warum der Abbau regionaler Unterschiede in weniger entwickelten Mitgliedsländern vordringlicher sein soll als in entwickelten Mitgliedsländern, ist nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips³⁷.

Die materiellen Einwände gegen die Beihilfenaufsicht auf EU-Ebene gewinnen **drittens** vor dem Hintergrund Gewicht, dass mit der EU-Kommission ein primär politisch-gestaltendes, nicht aber ein administrativ-vollziehendes Organ die wettbewerbspolitischen Kompetenzen inne hat. Anders ausgedrückt: vollzieht eine politische Institution die Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht, dann wird je nach Interessenlage die Wettbewerbszielsetzung nicht immer Priorität genie-

³⁵ L. Wößmann, 1999, S. 62.

³⁶ S. Baumann, 1997, S. 215 f.; T. Dietz, 1999, S. 23.

³⁷ Vgl. skeptisch zur Legitimierung einer europäischen Regionalpolitik, wenn man das Subsidiaritätsprinzip ernst nimmt, denn auch P. Klemmer, 1998, S. 478 ff.

ßen. Dies lässt sich für große Zusammenschlussfälle ebenso zeigen wie für gewichtige Beihilfefälle³⁸.

(6) Aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht missfällt mir diese Entwicklung; meine Antwort darauf wäre, es müssen sinnvolle Formen der Selbstbindung für die europäischen Institutionen gefunden werden, um den Wettbewerb auf EU-Ebene fester zu verankern. Dies können *prozedurale* Vorschriften sein. So wie seit langem gefordert wird, die Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen auf ein unabhängiges Kartellamt wie in der Bundesrepublik zu übertragen, wäre auch erwägenswert, die Beihilfeaufsicht dem politischen Konkurrenzkampf zu entziehen.

Zum anderen könnte man auch inhaltlich *materielle* Begrenzungen erwägen. Es ist ja keineswegs zwingend, dass die EU-Regionalpolitik weitgehend dem Konzept einer interventionistischen Strukturpolitik folgt. Sie könnte ja stärker auf die Verfolgung ordnungspolitische Alternativen festgelegt werden³⁹. Zumindest aber könnte man, wie es W. Möschel fordert, die Beihilfenregelung des EGV auch auf das Finanzgebaren der Gemeinschaft erstrecken⁴⁰.

³⁸ Mitte der 90er Jahre hatte die EU gegen die Stimmen des Wettbewerbs- und Handelskommissars Karel van Miert und Leon Brittan zwei Mal eine beträchtliche Kapitalzufuhr des spanischen Staates an seine notleidende Fluggesellschaft Iberia genehmigt. Vgl. Monopolkommission, 1996, Tz. 148.

³⁹ Vgl. dazu P. Klemmer, 1998, S. 464 ff.

⁴⁰ W. Möschel, 1995, S. 65.

Literaturverzeichnis

- Baumann, Silke, Strukturpolitik in den neuen Bundesländern: die Problematik eines Erhalts industrieller Kerne, Bayreuth 1997.
- Berg, Hartmut, Die EG-Zusammenschlusskontrolle im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 21. Jg. (1992), S. 322 ff.
- Caspari, Manfred, Subventionskontrolle – ein Kernstück der europäischen Wettbewerbspolitik, in: Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg.), Protokollendienst 20 / 96, Soziale Marktwirtschaft. Wird sie den globalen Herausforderungen gerecht?, vervielfältigtes Manuskript einer Tagung der Evangelischen Akademie Bad Boll vom 10. bis 11. Mai 1996, S. 53 ff.
- Dietz, Thomas M., Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21 – 22 / 99 vom 21. Mai 1999, S. 17ff.
- Eichhorn, Peter, Öffentliche Banken gehören zur Sozialen Marktwirtschaft, Handelsblatt vom 11. Feb. 2000.
- European Commission, XXVIIth Report on Competition Policy 1998, <http://158.169.50.70/comm/dg04/annual-reports/1998/en/>
- Hasse, Rolf, Die Europäische Integration, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18. Jg. (1989), S. 325 ff.
- Loth, Winfried, Der Weg nach Europa, Göttingen 1990.
- Kampmann, Ricarda / Siebe, Thomas / Walter, Johann, Markt und Wettbewerb. Eine Einführung in die Vwl, 1999.
- Klemmer, Paul, Regionalpolitik, in: Paul Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 457 ff.
- Möschel, Wernhard, Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, Frankfurter Institut, Band 13, Bad Homburg 1995.
- Monti, Mario, The Community's State Aid Policy, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&.../113.
- Monopolkommission, Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs. 11. Hauptgutachten 1994 / 1995, Baden Baden 1996.
- Nienhaus, Volker, Geschichte, Institutionen und Strategien der Europäischen Union, in: Paul Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 1 ff.
- Noll, Bernd, Wettbewerbspolitische Aspekte des Vereinigungsprozesses, in: Gernot Gutmann / Ulrich Wagner (Hrsg.), Ökonomische Erfolge und Misserfolge der deutschen Vereinigung – eine Zwischenbilanz, Stuttgart u.a. 1994, S. 77 ff.

- Noll, Bernd, Globalisierung und Megafusionen – Möglichkeiten und Grenzen internationaler Wettbewerbspolitik, in: Helmut Wienert (Hrsg.), Wettbewerbspolitische und strukturpolitische Konsequenzen der Globalisierung, Beiträge der Fachhochschule Pforzheim Nr. 88, Pforzheim 1999, S. 6 ff.
- Noll, Bernd, Soziale Marktwirtschaft, Unternehmertum und Wettbewerb, Lehrbrief Fernstudium Internationales Marketing, Reutlingen 2000.
- o.V., Auch öffentliche Einrichtungen müssen EU-Beihilferecht beachten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Feb. 2000, S. 19.
- Püttner, Günter / Spannowsky, Willi, Beihilfenrecht und Beihilfenaufsicht, in: Paul Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 321 ff.
- Ingo Schmidt, Die Europäische Fusionskontroll-Verordnung, Wirtschaftsdienst, 70. Jg., 1990, S. 90 ff.
- Ingo Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 6. Auflage, Stuttgart 1999.
- Wagner, Ulrich, Von der Arbeitskräftebilanzierung zur Tarifautonomie – der Weg der neuen Bundesländer in die Arbeitslosigkeit, in: Gernot Gutmann / Ulrich Wagner (Hrsg.), Ökonomische Erfolge und Misserfolge der deutschen Vereinigung – eine Zwischenbilanz, Stuttgart u.a. 1994, S. 185ff.
- Wienert, Helmut, Probleme des sektoralen und regionalen Wandels am Beispiel des Ruhrgebiets, Beiträge der Fachhochschule Pforzheim, Nr. 91, Pforzheim 2000.
- Wößmann, Ludger, Dynamische Raumwirtschaftstheorie und EU-Regionalpolitik, Studien zur Ordnungsökonomik Nr. 24, Stuttgart 1999.

Peter Frankenfeld

**EU-Regionalpolitik
und Konsequenzen der Osterweiterung**

Schriftliche Fassung eines
am 11. Dezember 2000
an der Hochschule Pforzheim
gehalten Vortrags

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung: Zur Komplexität der EU-Regionalpolitik.....	29
2 Bedeutung der EU-Regionalpolitik	31
3 Einen Schritt zurück: Unterschiedliche theoretische Fundierungen von Regionalökonomie	38
4 Einige Anmerkungen zu den Wirkungen von regionaler Wirtschaftspolitik .	45
5 Erfahrungen mit der europäischen Regionalpolitik im Westen - Konsequenzen für die MOEL.....	48
Literaturverzeichnis	52

Zusammenfassung

Regionalökonomie und –politik – insbesondere auf europäischer Ebene – ist seit mehr als einem Jahrzehnt zum Fokus einer aktiven Wirtschaftspolitik avanciert und wird mit den bevorstehenden Osterweiterungen der EU noch an Bedeutung zunehmen. Manche sprechen auch von einem Keynes-Ersatz. Dabei steht die regionale Wirtschaftspolitik – verstanden als Standortwettbewerb im Prozess der Globalisierung – in der traditionellen Theorie noch unter dem Vorzeichen einer Nachteilsausgleichs-Politik, die eher mit außerökonomischen Argumenten begründet wird. Jedoch bei Lichte besehen und auf eine breitere theoretische Basis gestellt gerät regionale Wirtschaftspolitik zu einem zentralen Element einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik. Vor allem die europäischen Strukturfonds haben durch ihre Programm-Planung einer neuen Kultur der Regionalpolitik zum Durchbruch verholfen. Aber im Gegensatz zu der überzeugenden Konzeption ist die europäische Regionalpolitik mit ungeheuren Umsetzungsschwierigkeiten belastet. Diese dürften sich bei der Anwendung der Strukturfonds in den MOEL noch nachhaltig verstärken und den europäischen Integrationsprozess behindern.

Summary

Since more than ten years especially on the European level regional economics and regional economic policy have moved into the centre of an active economic policy and will even become more relevant in the accession countries in middle and east Europe. Some spoke of regional policy as a substitute for Keynesianism. Regional economic policy can be characterized as a competition struggle between locations that are points of investments in a process of globalisation. But in terms of the traditional economic theory it is mainly understood as a compensation policy that is mostly founded on non-economic reasons. Hold up to the light and put on a broader theoretical basis regional economic policy changes to a central element of a general theory of economic policy. Above all the European Structural Funds and their approach of programme planning have developed a new culture of regional policy. In contrary to the convincing concept there are a bunch of severe problems in the implementation process. It is to be expected that these problems will increase by the application of the European Structural Funds in the middle and east European countries and will hamper the process of European integration.

1 Einleitung: Zur Komplexität der EU-Regionalpolitik

Regionalpolitik - oder genauer: regionale Wirtschaftspolitik - gilt für Ökonomen wie für Politologen als ein schwer zugängliches Thema. Man benötigt normalerweise Spezialisten, welche die Kommunikation unter Spezialisten herstellen. Dies gilt insbesondere für die europäische Regionalpolitik. Zig Hundertschaften - vielleicht sogar mehr als eine Tausendschaft - der rund 25 Tausend Bediensteten der EU-Kommission beschäftigen sich ganz oder überwiegend mit Regionalpolitik. Rechnet man die wesentlich höhere Zahl an involvierten Personen auf nationaler und regionaler Ebene hinzu, dürften es einige zehntausend Fachleute in Europa sein, die sich tagtäglich ihr Brot mit Regionalpolitik verdienen müssen oder dürfen.

Der Gegenstand zeichnet sich gleichsam durch eine große Unübersichtlichkeit aus. Ich kann hier nicht ins Detail gehen, welche komplexen Verstrickungen von Regelwerken und Verordnungen insbesondere der europäischen Ebene sich im Einzelfall über den sog. Anwender ergießen, der mit EU-Regionalpolitik befasst ist. Lassen Sie mich nur einige Dimensionen „antippen“: Regionalpolitik hat mit Wettbewerbspolitik, mit öffentlichem Auftragswesen, mit administrativer Effizienz, mit Finanz- und Haushaltspolitik, mit Kontrolle und Wirkungsanalysen, mit Evaluierungen und nicht zuletzt mit politischer Entscheidungsfindung zu tun. Darüber hinaus ist Regionalpolitik grundsätzlich ein Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, beschäftigt sich mit Investitionen materieller und immaterieller Art, ist oder soll sein: Wachstums- und Entwicklungspolitik, eine Politik zur Steigerung der Beschäftigung, aktueller Problemlöser und Vorsorger bezüglich regionaler Wettbewerbsfähigkeit, ist zugleich mit Zielsetzungen des technologischen Fortschritts, der Ökologie und der Gleichstellung verknüpft. Und, und, und...

Wegen dieser Unübersichtlichkeit der Zielstellungen und Handlungsebenen fällt es selbst täglich mit diesen Fragen befassten Personen schwer, den Überblick zu behalten. Nach meiner Erfahrung dürfte es unter den Zehntausenden von Personen, die regionalpolitisch handeln, keine hundert Personen geben, die das Feld der Regionalökonomie auch nur annähernd überblicken (können) und

sich der Gesamtheit der Folgen ihres Tuns gewiss sind (oder sein können). So dürfte Stückwerk das Schicksal vieler Akteure sein - Effizienz und Verantwortung für „das Ganze“ werden zwar angemahnt, spielen in der Praxis aber nicht die eigentlich erwünschte Rolle

2 Bedeutung der EU-Regionalpolitik

Ungeachtet aller Komplexität und Verstrickungen kann, wer von der europäischen Regionalpolitik redet, sich der Bedeutung und der Aktualität des Themas gewiss sein. Dies aus einer Vielzahl von Gründen.

Erstens: Mehr als ein Drittel der Ausgaben des Budgets der Europäischen Union - jährlich knapp 30 Milliarden Euro - sind inzwischen für Regionalpolitik - oder sagen wir es in der Terminologie des Integrations-Vertrages⁴¹ - für die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft veranschlagt. Seit 1989 haben sich die diesbezüglichen Finanzmittel - in realen Größen - gleich zwei Mal verdoppelt: Von 1989 bis 1993 und von 1994 bis 1999. Regionalpolitik stellt in den Ausgaben der Europäischen Union inzwischen den zweitgrößten Block dar - hinter der (überwiegend als problematisch und antagonistisch anzusehenden) Agrarpolitik, die knapp 50 Prozent des EU-Budgets ausmacht. Diese beiden - in ihren Wirkungen sehr unterschiedlich zu bewertenden - Politikbereiche machen zusammen rund 85 Prozent des Haushaltes der Integrations-Gemeinschaft aus. Und dies wird bis zum Jahre 2006 im Grundsatz auch so bleiben, wie die finanziellen Festlegungen des Ministerrates ausweisen⁴². Sieht man die EU-Ausgaben insgesamt, so könnte man zu der

⁴¹ Aktuell gültige Fortschreibung der sog. Römischen Verträge: Vertrag von Amsterdam. Dort im Titel XVII die Artikel 158 (ex-Artikel 130 a) bis Artikel 162 (ex-Artikel 130e). Im Artikel 150 heißt es: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.“ Neu hinzugefügt wurde dem Artikel 150: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

⁴² In der sog. finanziellen Vorausschau EU-15 sind für die Jahre 2000-2006 für strukturpolitische Maßnahmen innerhalb der EU jährlich zwischen 32 und 29 Mrd. Euro vorgesehen (mit absteigender Tendenz). Die beitriffsbedingten Ausgaben steigen von 4,1 auf 14,2 Mrd. Euro (mit Dominanz der Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen), sowie erste Beitritte erfol-

Einschätzung gelangen, dass alle anderen Politiken der EU schier nebensächlich seien. Letzteres ist sicherlich etwas übertrieben und hebt einseitig auf die budgetäre Seite ab. Dennoch zeigt dies die Bedeutung der Regionalpolitik und der sie speisenden Strukturfonds auf europäischer Ebene für den gegenwärtigen wie zukünftigen Integrationsprozess. Die Ausgaben für Regionalpolitik stellen den Hauptblock der „potenziell“ - ich benutze bewusst diese Relativierung - zukunftsorientierten Ausgaben der EU dar.

Zweitens: Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die Europäische Union - außer Malta und Zypern allesamt aus Mittel- und Osteuropa - wird die ökonomischen und sozialen Disparitäten in der Gemeinschaft mehr als jemals zuvor vergrößern. Fraglos sind auch frühere Erweiterungen mit großen Unterschieden im Wohlstandsniveau und in der Wettbewerbsstärke einhergegangen. Die ursprüngliche Sechsergemeinschaft aus Frankreich, Italien, Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg war ein homogener Raum, was zentrale Indikatoren zur Wirtschaftskraft und auch sonstiger gesellschaftlicher Verfasstheit betraf und auch heute noch betrifft. (Unterschiede lagen und liegen höchstens in den unterschiedlichen Bevölkerungsstärken, wie uns beispielsweise Luxemburg äußerst sinnfällig macht).

Die erste Runde der Erweiterung 1973 um Großbritannien, Dänemark und Irland brachte - wirtschaftlich betrachtet - lediglich einen ökonomisch „schwächeren“, momentan allerdings boomenden Partner in die Gemeinschaft, nämlich Irland. Mit den Beitritten von Griechenland 1981 und von Spanien und Portugal 1986 (Süderweiterungen) waren dann gravierendere ökonomische Entwicklungsunterschiede zu schultern, und es ist wahrlich kein Zufall, dass die Geburtsstunde einer „echten“ europäischen Regionalpolitik auf wenige Jahre später (1988/89) zu datieren ist.

gen. Ohne Beitritte sind gut 3 Mrd. Euro jährlich für vorbereitende Strukturmaßnahmen vorgesehen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft für die Jahre 2000-2006 sind jährlich mit rund 41 Mrd. Euro veranschlagt. Der Gesamtbetrag für Zahlungen des gesamten EU-Haushaltes beträgt in diesem Zeitraum jährlich zwischen knapp 90 und 96 Mrd. Euro, jener für Verpflichtungen zwischen 90 und 94 Mrd. Euro. Diese Zahlen verstehen sich ohne die Berücksichtigung von Beitritten.

Bisweilen werden in Diskussionen Rechnungen aufgemacht, dass schon in den 80er Jahren die Disparitäten quantitative Ausmaße annahmen, die den heutigen Entwicklungsunterschieden zwischen dem Kerneuropa und den Beitrittskandidaten gleichkämen. Zu solchen Vergleichen folgende Anmerkungen:

- Spanien wies in den 80er Jahren einen ungleich höheren ökonomischen Leistungsgrad im Verhältnis zum damaligen EU-Durchschnitt auf als die aktuellen Beitrittskandidaten aus den mittelosteuropäischen Ländern (MOEL). Lediglich Slowenien und Zypern sind mit Spanien mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung ungefähr vergleichbar. Spanien repräsentiert(e) zudem rund doppelt so viel Bevölkerung wie die anderen beiden Beitrittsländer Portugal und Griechenland zusammen, war somit die "entscheidende Masse"⁴³.
- Portugal und Griechenland waren in ihrem BIP, gemessen in Kaufkraftparitäten, den Transformationsländern nicht unähnlich. Sie stellten jedoch nur zwei zusätzliche Länder mit relativ geringen Bevölkerungen von jeweils rund zehn Mio. Menschen dar, die zudem in einem Abstand von jeweils fünf Jahren beitraten⁴⁴. Ihre Wirtschaftsstruktur war durchaus atypisch für den Block der Industrieländer in der Integrationsgemeinschaft und erfordert(e) einen fundamentalen Wandel, gleichwohl waren sie nicht noch zusätzlich mit Transformationsproblemen belastet, die mit der Umstellung von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu markverfassten Ökonomien und Gesellschaften einhergehen.
- Frühere Beitritte erfolgten zu einem relativ homogenen Block der Integrationsländer, durch die Süderweiterung ist die EU heterogen geworden. Ein Bezug zum Durchschnitt des BIP ist wegen der größeren Streuung nicht mehr derselbe wie vor 20 Jahren.
- Zudem haben sich die ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern seit den 80er Jahren zunehmend verschlechtert, was Arbeitslosigkeit, Wachstum, Budgetprobleme etc. betrifft.

⁴³ Vgl. zu den Daten in Spanien (BIP in realen Größen und in Kaufkraftparitäten) sowie zu Portugal und Griechenland. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland und das Ausland, verschiedenen Jahrgänge, Stuttgart.

⁴⁴ Die neuen Beitrittsaspiranten sollen ebenfalls nach und nach bzw. in Gruppen je nach ihrer Integrationsfähigkeit beitreten. Jedoch handelt es sich insgesamt um deutlich mehr als 100 Mio. Menschen, selbst wenn die Türkei nicht mit einbezogen wird.

Dies schränkt die Handlungs-Parameter und damit die Aufnahmefähigkeit der jetzigen EU-Staaten wesentlich ein.

- Überdies hat der europäische Integrationsprozess in seinen wesentlichen Bereichen - in der Landwirtschaft wie in der Regionalpolitik - Anspruchs- und Ausgaben-Budgets aufgebaut, die nicht einfach in die Zukunft fortgeschrieben werden können, sondern unfinanzierbar sind, wenn sie nicht mit dem Beitritt weiterer Mitglieder - für alle! - modifiziert werden.
- Schließlich ist nicht außer Acht zu lassen, dass die bisherigen institutionellen Regelungen der EU einer grundlegenden Reform bedürfen, um in einer Gemeinschaft von 20 oder mehr Mitgliedstaaten funktionieren zu können. Darum ging es auch in Nizza: Hier kreiste ein Berg und gebar eine Maus.

Die beiden letzten Punkte weisen darauf hin, dass nicht nur die zukünftigen Mitgliedstaaten umfassende Leistungen zu erbringen haben, um aufgenommen werden zu können, sondern dass die EU selbst zurzeit in keiner Hinsicht beitragsfähig ist⁴⁵. Wir haben es also - was manchmal in der gegenwärtigen Diskussion nicht ausreichend akzentuiert wird - mit einer gegenseitigen Beitritts-Unfähigkeit zu tun, und das wird auch die weiteren Verhaltensparameter wesentlich bestimmen.

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die regionale Wirtschaftspolitik durch die Erweiterung einen zusätzlichen Bedeutungszuwachs erfahren wird. Zugleich bedarf es grundlegender Reformen der EU selbst: sowohl der Organisations- und Entscheidungsstrukturen wie vor allem einschneidender Reformen in der Agrarpolitik. Zudem dürften die regional- und strukturpolitischen Förderungen in den MOEL mit Zurückschneidungen im Europa der 15 einhergehen (in der AGENDA 2000 als „Konzentration“ der Mittel bezeichnet).

Drittens: Ein weiterer Aspekt ist für den Bedeutungszuwachs von regionaler Wirtschaftspolitik konstitutiv: Der Verlust an makroökonomischen Instrumenten

⁴⁵ Siehe dazu beispielsweise: P. Frankenfeld, Die europäische Regionalpolitik im Lichte der Ost-Erweiterung, in: BAW-Monatsbericht 11/1996, S. 2ff; derselbe, Wer bestimmt zukünftig die Fördergebiete? Reform der Strukturfonds und Auswirkungen auf die nationale Regionalpolitik, in: BAW-Monatsbericht 2/1998, insbesondere S. 3.

zur Erhöhung von Beschäftigung und Wachstum. Es spricht vieles dafür, dass eine regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik quasi als ein Substitut für eine aktive makroökonomische Interventionspolitik fungiert. Seit gut 20 Jahren können wir beobachten: Die Instrumente einer aktiven makro-ökonomischen Wirtschaftspolitik der Nachfragesteuerung zur kurzfristigen Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und zur Stimulierung von Wachstum und Entwicklung scheinen stumpf geworden zu sein. Dieses Politikdefizit auf volkswirtschaftlicher Ebene ist vom Grundsatz her in allen westlichen Industrieländern zu beobachten. Es dürfte nicht übertrieben sein, von einem empirischen Faktum zu sprechen. Somit ist zu konstatieren, dass eine nationale Wirtschaftspolitik zur Schaffung von Beschäftigung à la Keynes sich just in jener historischen Situation als nicht mehr anwendbar erwies, als sie seit etwa Mitte der 70er Jahre in einer fundamental veränderten ökonomischen Welt mit überkonjunkturell moderaten Wachstumsraten und sich ständig aufbauenden Beschäftigungsproblemen dringend benötigt worden wäre⁴⁶. Die nationale Wirtschaftspolitik in den Industriestaaten verlegte sich makro-ökonomisch auf eine angemessene und berechenbare Geldpolitik, auf die Setzung klarer Rahmenbedingungen und auf ordnungspolitische Instrumente, mit dem Ziel, den nationalen Wirtschaftsstandort zu stärken - in Konkurrenz mit anderen Volkswirtschaften. Im globalen Standortwettbewerb kämpfen die großen ökonomischen Blöcke USA – Japan - Europa auch mit alternativen Wirtschaftsstandorten in so genannten Schwellenländern sowie zunehmend auch in Mittel- und Osteuropa.

Damit schlug die Stunde für die regionale Wirtschaftspolitik. Es sind vor allem die regionale und die lokale Ebene, auf der Arbeitslosigkeit und die Friktionen des strukturellen Wandels konkret spürbar werden. Im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik wurden dann Lösungen gesucht. Dass heute die Regionen alle

⁴⁶ Den Ursachen des „Versagens“ des sogenannten Keyneschen Instrumentariums wird hier nicht nachgegangen: Sei es beispielsweise „lediglich“ die sich aufbauende Verschuldung, welche die Politik in „guten Zeiten“ abzubauen nicht fähig war; sei es die mittel- und langfristige Untauglichkeit jeglicher staatlicher Interventionen in die Wirkungsweise der realwirtschaftlichen und monetären Marktprozesse; sei es, dass die gemeinhin auf Keynes verweisende Stabilisierungspolitik eine einseitig-perverse Interpretation seiner Idee wäre; oder sei es beispielsweise, dass Mechanismen wie das sogenannte Diktat der Zahlungsbilanz und der Austeritätswetlauf in einer globalen Welt der Konkurrenz bei grundsätzlich zur Instabilität neigenden Marktkräften den Nationalstaat zur Nicht-Intervention zwingen.

Register ziehen und die Instrumente im Standortwettbewerb meist bis zum Limit fahren - dies ist auch dem Politikdefizit auf nationalökonomischer Ebene geschuldet.

Und die Regionen ziehen - auch mit Hilfe von nationalen und europäischen Finanzmitteln - in der Tat alle Register: Diversifizierungs-, Dienstleistungs-, Technologie-, Mittelstands-, Existenzgründungs-, Qualifizierungs-, Ökologie-, Logistik-Strategien und andere Politiken und Maßnahmen. Wer heute nach den aktiven Elementen zeitgemäßer Wirtschaftspolitik sucht, findet sie vor allem einerseits in der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik wie andererseits in der Technologiepolitik, und größtenteils treten beide miteinander verschränkt auf. In welchem Umfang dieser Politikansatz allerdings den Erwartungen entsprechen kann, soll später noch thematisiert werden. Hier bleibt abschließend festzuhalten: So wie die regionale Wirtschaftspolitik bei der Integration der sog. Neuen Bundesländer in Deutschland den Fokus der Integrationsstrategie darstellt(e), so zeichnet sich dies auch für die MOEL ab.

Viertens: Regionalismus und regionale Wirtschaftspolitik stehen nicht etwa im Gegensatz zum Globalismus - wie es auf dem ersten Blick vielleicht anmuten kann -, sondern Regionalismus und regionale Wirtschaftspolitik sind im Gegenteil die andere Seite derselben Medaille. Die zunehmenden weltweiten Vernetzungen, Internationalisierungen und integrativen Prozesse vor allem in ökonomischer Hinsicht verschärfen die Standortkonkurrenz in einem noch nie da gewesenen Ausmaß. Gerade um den internationalen Herausforderungen und der universellen Mobilität des Faktors Kapital zu begegnen, müssen die einzelnen Regionen - verstanden als Standorte - sich formieren und ihre Eigenanstrengungen mehr als je steigern. Die einzelnen Wirtschaftsräume müssen sich wie nie zuvor darauf einrichten, für ein international mobiles Kapital und in der globalen Standortkonkurrenz attraktiv zu sein und/oder zu bleiben. Auf der regionalen Ebene ist ein Gutteil der ökonomischen und auch gesellschaftlichen Anpassungsleistungen zu erbringen, die die Globalisierung uns abverlangt. Das etwas abgegriffene Aperçu „global denken, lokal und regional handeln“ bringt dies vielleicht auf einen anschaulichen Nenner.

Von der Position einer Region im Standortwettbewerb hängen nicht allein Wachstums- und Beschäftigungschancen ab, sondern überdies die Fähigkeiten, sich als ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Raum zu reproduzieren. Dies meint vor allem eine ausreichende Wirtschafts- und Steuerkraft, um perspektivisch insbesondere die notwendigen Infrastrukturbedarfe (in wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Hinsicht) alimentieren zu können.

Fünftens: Regionalpolitik ist politisch „verwertbar“. Sie ist auf europäischer, nationaler, regionaler wie auf lokaler Ebene in aller Munde und erfreut sich in der Regel einer großen Beliebtheit (wenn es nicht gerade um zu finanzierende Haushaltsansätze geht - wie beim Bund und der sog. Gemeinschaftsaufgabe; GA⁴⁷). Ich hatte in der Vergangenheit das Vergnügen, in verschiedenen Landesministerien unter staatstragenden Ministern und Senatoren (alphabetisch) gelb-blauer, roter und schwarzer Couleur zu dienen. Was mich während dieser Tätigkeiten immer frappiert hat: In der regionalen Wirtschaftspolitik konnte ich - von Sonntagsreden abgesehen - keine nennenswerten Unterschiede in der Einstellung zur regionalen Wirtschaftspolitik feststellen. Ordnungspolitische Grundsätze waren die eine - unwichtige - Seite; die Wahrnehmung der Interessen der Region(en) die andere und zugleich die bestimmende Seite. Zudem möchte ich eine handfeste Zuneigung der politischen Entscheidungsträger bezüglich der Regionalpolitik nicht verschweigen. Denn über Regionalpolitik können - interessensgeleitete - Wohltaten für die Region (und das Wählervolk) verkündet werden. Dieses Projekt, dieses Förderprogramm, diese Zielsetzung – Regionalpolitik erfreut sich unabhängig von der Couleur einer äußerst großen Beliebtheit im politischen Raum und ist im Grundsatz quasi unumstritten.

Sechstens: Last but not least: Insbesondere die europäische Regionalpolitik hat in den letzten zehn Jahren umfangreiche neue Ideen in die Regionalpolitik eingebracht und - das halte ich persönlich nicht für übertrieben - eine neue Kultur

⁴⁷ Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Zum aktuellen Stellenwert siehe z.B. P. Frankenfeld, Was wird aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe? in: BAW-Monatsbericht 2/1996; derselbe, Regional-Ökonomie als Studium, in: BAW-Monatsbericht 7/1997.

regionaler Programme und Interventionen bewirkt oder zumindest „angestoßen“. Diese Aussage bezieht sich auf die eingeforderten analytischen Anforderungen an Regionalprogramme. Dies bezieht sich auf die eingeforderte Formulierungen von kohärenten Strategien in den Regionalprogrammen. Dies bezieht sich nicht zuletzt auf Evaluierungen und Feed-back-Prozesse.

Mit welchen Effektivitäten und Effizienz-Beurteilungen diese europäische Regionalpolitik einherging und -geht, werde ich weiter unten einschätzen. Was hier zunächst von viel größerer Tragweite und Wichtigkeit ist: Der Bedeutungsgewinn und die Beliebtheit der Regionalpolitik - insbesondere jener auf europäischer Ebene - stehen in einem krassen Gegensatz zu ihrer theoretischen Fundierung.

3 Einen Schritt zurück: Unterschiedliche theoretische Fundierungen von Regionalökonomie

Um etwas genauer zu klären, wovon die Rede ist, will ich versuchen Regionalökonomie (im Gegensatz zur Nationalökonomie) und zugleich regionale Wirtschaftspolitik als deren Ausfluss zu definieren. Meine Definition weicht dabei in mehrfacher Hinsicht von gängigen Definitionen wie von Klemmer oder Fürst/Zimmermann oder anderen ab⁴⁸.

Regionalökonomie beschäftigt sich mit räumlichen Einheiten unterhalb der nationalen Ebene. Diese Räume (= Diagnoseeinheiten) werden insbesondere nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten analysiert und vor allem hinsichtlich ihrer Branchen- und Größenstruktur, ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Beschäftigungs- und Entwicklungspotenziale untersucht (= Strukturanalyse). Über diese Analyse hinaus werden die Aktivitäten und Strategien der regionalen Akteure im Standortwettbewerb detailliert betrachtet (= Analyse regionaler Aktivitäten).

⁴⁸ Vgl. P. Klemmer, Regionalpolitik, in: derselbe (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 459ff; derselbe, Zur Begründung einer regionalen Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft, in: wisu - das wirtschaftsstudium, 1977, S. 120 ff; D. Fürst, P. Klemmer und K. Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen und Düsseldorf 1976; H.-F. Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978.

Schließlich kann die regionalökonomische Analyse Vorschläge in Gestalt von Empfehlungen machen, wie sich Regionen in der Standortkonkurrenz strategisch und zielorientiert verbessern können. Regionale Wirtschaftspolitik kann sich der Erkenntnisse der regionalökonomischen Analyse bedienen und ist in der Regel hoheitlich getragen, um die Position der Regionen im (globalen) Wettbewerb zu verbessern. Dabei ist zwischen Regionalpolitik als Nachteilsausgleich (enge traditionelle Sicht) und Regionalpolitik als Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik (dynamische weite und allgemeine Sicht) zu unterscheiden.

In der traditionellen Sichtweise⁴⁹ ist Regionalökonomie⁵⁰ oder regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik⁵¹ in erster Linie Nachteilsausgleich. Die Volkswirtschaft wird in Teilgebiete zerlegt, und in ausgewählten, als Fördergebiete ausgewiesen sog. (struktur-)schwachen Regionen werden wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaft ergriffen. Die Fördermaßnahmen bestehen zum einen aus dem Medium Geld (vor allem Finanzhilfen für Infrastruktur oder direkte Subvention von privaten Unternehmen). Zum anderen gehen die Finanzhilfen mit dem Medium Recht einher, nämlich der Erlaubnis, in einem festgelegten Ausmaß Beihilfen (= Subventionen) an private Unternehmen - zumeist für die Schaffung von Arbeitsplätzen - geben zu dürfen (Ausnahme vom grundsätzlichen Beihilfeverbot aufgrund von wirtschaftlicher Strukturschwäche)⁵².

Die traditionelle Regionaltheorie ist stark durch das Modell-Denken der statischen neoklassischen Allokationstheorie geprägt. In ihr lassen sich nur in einem geringen Ausmaß ökonomisch zentrierte Begründungen finden, um regionale Wirtschaftspolitik im Sinne von Nachteilsausgleich zu betreiben. Zwar gibt es abstrakte Vorstellungen von einer räumlichen Optimalstruktur; diese lassen sich jedoch nicht operationalisieren und in das Denkmodell integrieren. Einzig sog.

⁴⁹ Siehe beispielsweise H. W. Richardson, *Elements of Regional Economics*, Harmondsworth u.a. 1969; D. Fürst, P. Klemmer und K. Zimmermann, *Regionale Wirtschaftspolitik*, Tübingen und Düsseldorf 1976.

⁵⁰ Der Begriff Regionalökonomie steht hier im Gegensatz zu „Nationalökonomie“.

⁵¹ Regionalökonomie, regionale Wirtschaftspolitik und regionale Strukturpolitik werden hier weitgehend als Synonyme gebraucht. Der erste Begriff ist etwas umfassender, die letzteren sind stärker aktionsorientiert.

⁵² Vgl. EG-Vertrag von Amsterdam, Art. 87 (ex-Artikel 92).

externe Effekte passen vollständig in das traditionelle und statische Weltbild, um aufgrund von Marktversagen regionalökonomische Interventionen zu rechtfertigen (vgl. Nr. 2.1 und 2.2 in der Übersicht). Damit ständen Regionalökonomie und regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik jedoch insgesamt auf einer sehr schwachen Basis, was ihre ökonomische Begründbarkeit angeht. Das Ausgleichsziel gerät - sowie nicht externe Effekte vorliegen - in Konflikt mit dem Effizienzziel. Nicht zuletzt deshalb werden in der traditionellen Diskussion außerökonomische Argumente bemüht, um regionale Wirtschaftspolitik zu rechtfertigen. Im Vordergrund steht vor allem die politische Forderung nach Angleichung der Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen (vgl. 1.1 in der Übersicht). Bisweilen wird auch vorgetragen, dass Regionen in der Vergangenheit aufgrund von politischen Entscheidungen heute benachteiligt wären (z.B. militärpolitische Entscheidungen, vgl. 1.2), die durch regionale Wirtschaftspolitik zu korrigieren seien.

Zusätzlich lassen sich zwei ökonomische ad hoc Begründungen anführen, die sich jedoch mit den Grundannahmen des neoklassischen Modells nicht vertragen: Zum einen räumliche Mobilitätsprobleme insbesondere des Faktors Kapital, zum anderen der Mangel an wirtschaftlicher Infrastruktur als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum⁵³. Wir folgen hier der traditionellen Sichtweise und rechnen ihr diese Gründe zu, wenngleich sie unter die dynamischen Argumente in der dritten Abteilung gut und besser passen würden. In der Tat sind unzureichende Mobilität und fehlende Infrastruktur starke Argumente für regionale Wirtschaftspolitik im Sinne von Nachteilsausgleich (vgl. 2.3 und 2.4).

⁵³ Siehe im Überblick beispielsweise P. Klemmer, Regionalpolitik, in: derselbe, Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 476f; siehe auch: D. Fürst, P. Klemmer und K. Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen und Düsseldorf 1976, S. 8ff.

Übersicht: Gründe für regionalpolitische Eingriffe

Gründe bzw. Rechtfertigungen für regionale Wirtschaftspolitik	Regionalökonomie als									
	Nachteilsausgleich					Entwicklungs politik				
	sehr relevant	relevant	teils/teils	kaum relevant	ohne Bedeutung	sehr relevant	relevant	teils/teils	kaum relevant	ohne Bedeutung
1. Außerökonomische bzw. allgemeinpolitische Begründungen										
1.1 Gleichmäßige Lebensbedingungen (= Integrationsargument, Ausgleichspostulat, Ablehnung passiver Sanierung)		X								X
1.2 Politische Entscheidungen der Vergangenheit wirken ausgleichshindernd (z.B. militärpolitische Entscheidungen)			X							X
1.3 Finanzwirtschaftliche Gründe verhindern Reproduktion von Räumen (Konservierung/Abwärtsspirale)	X					X				
1.4 Bei Ländern als Regionen wie neue deutsche Länder: Dauerempfänger im Bund-Länder-Finanzausgleich	X					X				
2. Ökonomische Gründe aus traditioneller / statischer Sicht										
2.1 Verletzung der Vorstellungen von räumlicher Optimalstruktur				X					X	
2.2 Fehlallokationen aufgrund externer Effekte (z.B. nicht internalisierte ökologische Kosten in Ballungsräumen)			X					X		
2.3 Räumliche Mobilitätsprobleme insbesondere des Faktors Kapital (Allokation erfolgt nicht wie im Modell)	X							X		
2.4 Mangel an Infrastruktur als Wachstumsvoraussetzung / Wirtschaftliche Entwicklung als Infrastrukturkonkurrenz	X					X				
3. Ökonomische Gründe in dynamischer Sicht										
3.1 Bei Unterbeschäftigung kein Effizienzproblem, sondern das Problem der Ressourcennutzung	X						X			
3.2 Aktivierung endogener Potenziale durch gezielte Regionalpolitik sowohl in strukturschwachen wie -starken Regionen	X					X				
3.3 Statische Optima sind eher nachrangig für Wachstum und Entwicklung; Wachstumspole wachsen bevorzugt (+1.3+1.4)	X					X				
3.4 Bedeutung der Regionalpolitik im interregionalen wie globalen Wettbewerb (Effizienzsteigerung, technischer Fortschritt u. Infrastruktur)	X					X				
3.5 Regionalpolitik als einzige Alternative zur aktiven Bekämpfung von Arbeitslosigkeit		X					X			

Etwas moderner sind zwei andere Begründungen. Wenn Wirtschaftsräume ihre minimalen Finanzbedarfe nicht aufbringen können, geraten sie in Abwärtsspiralen und sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, am Standortwettbewerb angemessen teilzunehmen (vgl. 1.3). Ähnlich gelagert ist eine Begründung, die sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den Neuen Bundesländern ableiten lässt: Wenn nicht die wirtschaftsstrukturellen Ursachen von Finanzschwäche abgebaut werden, werden bestimmte Länder und ihre Regionen zu Dauerempfängern im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (vgl. 1.4).

Verlässt man, auch auf die Gefahr hin, nicht mehr über ein geschlossenes theoretisches Paradigma zu verfügen, die statische Theoriewelt neoklassischer Prägung, so sind aus dynamischer Sicht ökonomische Argumente für Regionalpolitik als Nachteilsausgleich ableitbar: Bei vorherrschender Unterbeschäftigung der Ressourcen, also insbesondere hoher Arbeitslosigkeit, stellt sich kein ökonomisches Effizienzproblem (vgl. 3.1). Ferner kann Regionalpolitik zugetraut werden, endogene Potenziale zu aktivieren, falls der Markt spontan nicht zu Vollbeschäftigung führt, also auch in qualitativer Hinsicht wachstumssteigernd zu wirken (vgl. 3.2). Aus diesen beiden Argumenten lässt sich zusammenfassend generalisieren, dass die traditionelle Auffassung von Effizienz die Nutzung brachliegender Ressourcen und damit Wachstum und technischen Fortschritt ausblendet (vgl. 3.3)⁵⁴. In dynamischer Sicht kann regionale Wirtschaftspolitik auch als ein Parameter im Standortwettbewerb aufgefasst werden, mit dem sich Regionen für die globalen Herausforderungen rüsten (vgl. 3.4).

Last but not least kann in regionaler Wirtschaftspolitik die einzige Alternative zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen werden. Aber Vorsicht: Andere Regionen setzen ebenfalls ihre regionalpolitischen Instrumente ein. Ein eher umgekehrter Kausalzusammenhang scheint daher angebracht: Wer sich nicht wie andere im Standortwettbewerb regionalpolitisch formiert, dem brechen zukünftig die Beschäftigungsmöglichkeiten weg. Alle Regionen müssen mehr oder weniger intensiv regionale Wirtschaftspolitik betreiben, um im Standortwettbewerb

⁵⁴ Dies gilt gleichfalls für die neoklassische Wachstumstheorie, welche das Wachstum von Output durch das Wachstum von Inputs erklärt und den (großen) „Rest“ tautologisch dem technischen Fortschritt zurechnet.

mithalten zu können. Regionalpolitik ist in der wirklichen Welt folglich keineswegs ein Privileg von strukturschwachen Räumen, in denen Nachteile ausgeglichen werden sollen. Vielmehr ist Regionalpolitik in einer globalisierten Welt zu einem Wettbewerbsparameter aller Regionen geworden, und diese ziehen dabei meistens alle (erlaubten und teilweise auch nicht erlaubten) Register.

Daraus folgt: Wer begreifen will, was regionale Wirtschaftspolitik ist und wer sie anwendet, der muss die Sichtweise aufgeben, Regionalökonomie und regionale Wirtschaftspolitik diene in erster Linie und überwiegend dem Nachteilsausgleich. Vielmehr haben wir es mit einer Sicht von Regionalökonomie im weiteren Sinne zu tun, nämlich als umfassende Entwicklungs- und Wettbewerbspolitik (vgl. 3.1 bis 3.5), denn die einzelnen Regionen sind allesamt geradezu gezwungen, sich in ihren Standortfaktoren ständig zu steigern. Wer hier nicht mitmacht oder zu spät kommt, den bestraft das Leben. Wer keine regionale Standortpolitik macht, der verliert. Wer eine kluge Regionalpolitik macht, kann dagegen mithalten. Und es wird in der Regel immer nur wenige Gewinner geben - meist jene, die schon über erhebliche wirtschaftliche Potenziale verfügen. Aber es kann viele Verlierer geben: Jene Regionen, die nicht in Not sind, jedoch die Anpassungen versäumen. Und insbesondere jene Regionen, die ihre Strukturschwächen nicht sukzessive durch gezielte Regionalpolitik mittel- und langfristig zum Besseren wenden. In diesem Lichte betrachtet erfährt regionale Wirtschaftspolitik eine ganz andere Relevanz - sie wird Bestandteil einer allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sie thematisiert, wie sich Regionen den Herausforderungen von außen stellen, die in der Globalisierung bestehen.

Wie stehen nun aber Regionalökonomie und -politik im engeren und weiteren Sinne zueinander? Schließt letztere nicht erstere aus? Das ist in der Tat partiell der Fall. Wenn alle dieselben Instrumente einsetzen, können diese nicht speziell für den Nachteilsausgleich vorbehalten sein. Allerdings sind für Regionalpolitik als Nachteilsausgleich zwei exklusive Privilegien im Sinne einer positiven Diskriminierung vorgesehen:

- Erlaubnis der Gewährung von Regionalbeihilfen⁵⁵ an private Unternehmen adäquat zu der Schwere ihrer Strukturprobleme
- Ausstattung mit finanziellen Ressourcen von dritter Seite (Europäischen Strukturfonds, oftmals auch nationale Mittel).

Dies schafft Unterschiede. Regionalpolitisch gesehen spielen Paris, Hamburg, London und München in einer anderen Liga im Standortwettbewerb als beispielsweise das Ruhrgebiet in Deutschland, die Stahlgebiete in Nordfrankreich oder Neapel in Italien - und zwar bezüglich ihrer Wettbewerbsstärke, aber auch in den Möglichkeiten, die Strukturschwächen durch Beihilfen und Alimentationen zu bekämpfen. Umgekehrt haben Regionen der oberen Liga durch ihre Finanzkraft und durch die Opportunitäten, wirtschaftsnahe Infrastrukturen zu schaffen (die im Grundsatz nicht der Beihilfen-Kontrolle unterliegen), schlagkräftige regionalpolitische Instrumente. Erst recht schwierig wird die Angelegenheit, wenn in großräumigen, insgesamt nicht so entwickelten Gebieten wiederum ein großes inneres Entwicklungsgefälle besteht. Genau dies ist in Mittel- und Osteuropa der Fall, und dies kann zum Offenbarungseid der Regionalpolitik führen, denn Regionalpolitik bleibt immer zugleich (1) allgemeine Standortpolitik und (2) Nachteilsausgleich in spezifischen Fällen. Dies kann in der sozialen Wirklichkeit in verquerer Weise auftreten.

Nehmen wir als Beispiel den Aufbau Ost in Deutschland nach 1990. Zum einen war - und ist - die Herausforderung zu leisten, die Entwicklungsdiskrepanz zwischen den ehemaligen Gebieten der DDR und Westdeutschlands einzuebnen, wobei hier notgedrungen auf so genannte Wachstumspole wie Dresden, Leipzig, Berlin gesetzt wurde und wird. Zum anderen impliziert forcierte ökonomische Entwicklung in den Wachstumspolen der Neuen Länder - und die Pole sind eindeutig die Motoren in der aufholenden Entwicklung -, dass das intraregionale Wachstums- und Entwicklungsgefälle zunimmt, also der Nachteilsausgleich als partielle Herausforderung innerhalb einer Strategie nachholender Entwicklung eingefordert werden müsste.

⁵⁵ Unabhängig davon können alle Regionen in der Europäischen Union in einem jeweils festgelegten Ausmaß Beihilfen für spezifische Zwecke gewähren: Zum Beispiel für kleine und mittlere Unternehmen, für die FuE-Förderung, für Umwelttechnologien u.a.

Dies dürfte exakt der Situation in den mittel- und osteuropäischen Transformationsökonomien entsprechen, die der Europäischen Union beitreten möchten. Dieser generelle Zielkonflikt zwischen einer Wachstums- und einer Ausgleichsstrategie ist politisch schwer zu handhaben. Die ökonomische Effizienz würde es gebieten, die vorhandenen finanziellen Ressourcen vor allem auf die Wachstumspole zu konzentrieren, weil dort der Einsatz des Mediums Geld nach allgemeiner Erfahrung am meisten „bringt“. Zudem genießen die Transformationsgebiete insgesamt die höchsten Beihilfesätze für die Subventionierung privater Unternehmen. Hier wären zwar Abstufungen möglich, diese gingen jedoch auf Kosten der Wachstumsgebiete, so dass hier politisch kaum ein großer Spielraum für eine Besserbehandlung bestimmter benachteiligter Gebiete innerhalb der Regionen in einer Transformationsökonomie gegeben ist, denn dies würde auf Kosten der Entwicklung der Wachstumspole gehen und damit die Entwicklung allgemein beeinträchtigen.

Dies ist kein kleines Intermezzo von wenigen Jahren. Wer 1990 in Deutschland politischen Suggestionen und „Fachleuten“ gefolgt ist, die deutsche Einigung sei erstens wirtschaftsstrukturell aus der Portokasse zu finanzieren, und zweitens treffe man nach wenigen Jahren auf blühende Landschaften, der wird spätestens heute eines Besseren belehrt sein. Strukturwandel und wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in Transformationsökonomien und -gesellschaften sind Prozesse, die eher Generationen denn Jahre beanspruchen. Hinter der Transformation in Deutschland steck(t)en enorme Finanzmassen - jetzt noch ca. 150 Mrd. DM per anno -, die demonstrieren, welchen Restriktionen eine Heranführungsstrategie unterliegt, selbst wenn Geld eigentlich kein Engpass ist, jedenfalls wenn wesentlich mehr davon vorhanden ist, als die MOEL jemals je Kopf gerechnet erhalten dürften.

4 Einige Anmerkungen zu den Wirkungen von regionaler Wirtschaftspolitik

Ich muss mir hier ersparen, auf die im Reglement der Strukturfonds festgelegten vielfältigen technischen Details und Ausgestaltungen der europäischen Regionalpolitik einzugehen, obwohl dies für einen ehemaligen Fondsverwalter des Europäischen Regionalfonds EFRE, der ich über viele Jahre war, ein Lieblingsthema ist. Wichtiger sind die Wirkungen. Dazu liegt eine Vielfalt an Evaluierungen⁵⁶ zu spezifischen Programmen wie zu übergeordneten Schwerpunkten vor - bis hin zum Benchmarking. Diese Evaluierungen sind selbstredend alle sehr situativ und in nicht geringem Ausmaß von den Intentionen der Auftraggeber bestimmt. Unabhängige und neutrale Evaluierungen gibt es in der sozialen Wirklichkeit eigentlich nicht - auch wenn diese mangelnde Neutralität oftmals ausgeblendet wird.

Zudem ist darauf aufmerksam zu machen, dass es in Sozialwissenschaften generell nur in einem beschränkten Ausmaß möglich ist, theoretische Aussagen mit der sozialen Wirklichkeit zu konfrontieren. „Beweise“ im strengen Sinne gibt es nicht; man kann Theorien bestenfalls empirisch fundieren und plausibel machen. Und umgekehrt: Für jede Theorie - verstanden als Abstraktion von der Wirklichkeit - können Sie empirische Belege finden. Auch die Regenanbieter und Regentänzer können für ihre impliziten theoretischen Unterstellungen auf die Erfahrungen verweisen. Denn irgendwann wird es tatsächlich regnen. Wie gut, dass man sich darum gekümmert hat.

Ähnlich verhält es sich mit dem Erfolg und den Wirkungen der europäischen Regionalpolitik. In ihren periodischen Berichten zur sozioökonomischen Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft sowie im sog. Kohäsions-

⁵⁶ Siehe zu theoretischen und empirischen Aspekten im Überblick: P. Frankenfeld, Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/94, S. 5-68; ferner: P. Frankenfeld, M. Wildner und A. Frede, Wandel der Instrumente - Wandel der Bewertungen; Evaluierungen von bremischen Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik, in: BAW-Monatsbericht 4/1995, S. 1-15; P. Frankenfeld, Leitgedanken der WAP-Evaluierung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/96, S. 7-27; derselbe, Evaluierung Europäischer Strukturfonds-Programme: Zum Stand der Kunst - Teil II, in: BAW-Monatsbericht 4/1997, S. 1-12; derselbe, Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen, Bewertungen regionaler Strukturpolitik im Spannungsfeld zwischen überzogenen Erwartungen und Verweigerungen, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/97, S. 5-49; derselbe, Wirtschaftspolitische Strategieansätze zur Hebung der bremischen Standortattraktivität, in: M. Weigand und K. Wohlmuth (Hrsg.), Bremen im nationalen und internationalen Standortwettbewerb, Hamburg 1998, S. 219-234.

bericht 1996 hat die Europäische Kommission regelmäßig Analysen über die Wirkungen ihrer Regionalpolitik vorgelegt⁵⁷. Vergleiche zwischen den reichsten und ärmsten Regionen der Europäischen Union bezüglich der Jahre 1986 und 1996 zeigen folgende Ergebnisse:

- Das BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) der ärmsten 25 Regionen im Integrations-Europa ist von 52 Prozent 1986 auf 59 Prozent im Jahr 1996 gestiegen. Folglich hat der Entwicklungsabstand der schwächsten Regionen abgenommen.
- Gleichzeitig ist das BIP pro Kopf der 25 reichsten Regionen von 136 auf 143 Prozent gestiegen. Das heißt: Trotz der Aufholprozesse der ärmsten Regionen wachsen die reichsten Regionen überdurchschnittlich.
- Die Aufholprozesse der ärmsten 25 Regionen korrespondieren keinesfalls mit einer Zunahme der Beschäftigung. Im Gegenteil: Die Arbeitslosigkeit in diesen Regionen hat zugenommen - sowohl absolut von 20,1 auf 23,7 Prozent als auch im Verhältnis zum Gemeinschaftsdurchschnitt.

Interpretiert man obige Daten, so sind drei Schlussfolgerungen m.E. von Bedeutung:

- Die 25 ärmsten Regionen haben im Wachstum beachtlich aufgeholt. Wir wissen allerdings nicht, in welchem Ausmaß dies auf die regionale Wirtschaftspolitik und auf die Strukturfonds zurückgeht. Man kann die Einflüsse des Gemeinsamen Marktes als Wachstumspromoter nicht sauber von denen der Regionalpolitik trennen, auch wenn dies immer wieder auf Basis von Modellen versucht worden ist.
- Ferner ist von großer Bedeutung - auch in Hinblick auf die MOEL -, die insbesondere von Politikern, aber auch von der Europäischen Kommission propagierte These zu relativieren, regionale Wirtschaftspolitik würde direkt und merklich zu einer Zunahme von Beschäftigung führen. Dies kann - von Einzelfällen abgesehen - in der europäischen Dimension nicht behauptet

⁵⁷ Siehe: Sechster periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, www.inforegio.wbdoc vom 23.06.00

werden. Vielmehr ist die nahe liegende und realitätsgerechte Interpretation der oben genannten Daten: Regionale Wirtschaftspolitik scheint kurzfristig vor allem zu Steigerungen der Arbeitsproduktivität und zu einer Zunahme an Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb zu führen. Dies ist fraglos wichtig und essenziell für zukünftige Beschäftigungswirkungen und auch für die Sicherung gegenwärtig vorhandener Arbeitsplätze, deckt sich jedoch nicht mit vielfältig gehegten Erwartungen.

- Wenn Regionalpolitik zumindest kurzfristig keine Arbeitsplätze schafft, hat dies zur Folge, dass die vorherrschende / gängige Akzeptanz von Regionalpolitik einer Relativierung bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit bedarf.

Damit schließt sich der Kreis zu den theoretischen Ausführungen im vorausgegangenen Abschnitt 3.

5 Erfahrungen mit der europäischen Regionalpolitik im Westen - Konsequenzen für die MOEL⁵⁸

Seit der grundlegenden Reform der Europäischen Strukturfonds im Jahr 1989 wird Regionalpolitik in Europa als Ergänzung und Korrektur der "reinen" marktvermittelten Integrationsstrategie verstanden. Regionale Wirtschaftspolitik dient zur aktiven Intervention zur Beschleunigung der Beseitigung der regionalen Disparitäten oder - je nach Standpunkt - zur Kompensation von zunehmenden Disparitäten im Prozess der Marktintegration.

Die Erfahrungen mit dieser europäischen Regionalpolitik sind vielfältig - wie nicht anders zu erwarten ist. Wir wollen sie hier bezüglich der Osterweiterungen ordnen. Es wurde schon erwähnt, dass die europäische Regionalpolitik in vielfacher Weise eine neue Kultur der Regionalpolitik begründet hat. Dies ist ihren tragenden Elementen geschuldet wie Programm-Ansatz, Ausarbeitung von regionalen Entwicklungsstrategien, insbesondere auf der Grundlage von Stärke-Schwäche- und Potenzial-Analysen, umfassende Evaluierungen bei Planung,

⁵⁸ Siehe ausführlicher: P. Frankenfeld, *European Structural Funds and Regional Policy in Accession Countries: Experience of Ten Years in Western Europe*, im Erscheinen, Riga.

Implementierung und Abschluss der Programme, Beteiligung der regionalen Akteure (insbesondere Wirtschafts- und Sozialpartner) sowie insgesamt der Implementierung eines Steuerungsregimes in Form eines multi-level-governance system.

Gleichzeitig sind jedoch die Kritikpunkte bezüglich der bisherigen Erfahrungen mit der europäischen Regionalpolitik gravierend, und diese werden in den MOEL heftig durchschlagen, wie sich auch schon bislang in der Annäherungsstrategie abzeichnet:

- Die Praxis der Europäischen Strukturfonds und deren Praxis ist zu bürokratisch und verlangt zu lange Entscheidungsprozesse. Die Annahme von Programmen geschieht selten in weniger als 12 Monaten, meistens dauert diese Prozedur mehrere Jahre.
- Das ganze Regulierungssystem der europäischen Regionalpolitik ist viel zu kompliziert. Die Kommission selbst blickt zu oft nicht durch. Dadurch ist die gesamte europäische Regionalpolitik durch weit gehende Unsicherheit der handelnden Akteure sowohl in den Regionen wie auch in der Kommission geprägt. Dies mindert gleichfalls die Wirkungen der Programme und des eingesetzten Geldes.
- Alle bisherigen Reformen der europäischen Regionalpolitik versprochen, zu Vereinfachungen zu führen. Tatsächlich ist das System immer komplizierter geworden. Nicht zuletzt durch die Reform der Agenda 2000⁵⁹.
- Viele Erfordernisse der Regularien der EU-Strukturfonds sind überzogen. Dies betrifft insbesondere die aufwendigen Planungsprozesse, die Evaluierungen, aber auch die Beteiligungsprozesse auf regionaler und lokaler Ebene.
- Bei aller vorgeblichen Dezentralisierung: Die Kommission ist in der europäischen regionalen Wirtschaftspolitik so machtvoll wie niemals zuvor. Durch die neuen finanziellen Regelungen kann die Kommission jeden Programm-Abschnitt sanktionieren und Wohlverhalten erzielen.

⁵⁹ P. Frankenfeld: AGENDA 2000, in: BAW-Monatsbericht 9/1997, S. 1-6

- Schließlich: Der Programmierungsprozess beinhaltet noch mehr Inkonsistenzen als zuvor und insbesondere den Widerspruch, dass die Kommission das Wettbewerbsverhalten in der Regionalpolitik der Mitgliedstaaten kontrolliert, jedoch selbst ein Akteur ist, wie die geschilderten finanziellen Engagements zur Regionalpolitik sinnfällig machen.

Diese Probleme der Regionalpolitik, an denen die westlichen Mitgliedstaaten in der Praxis leiden und oftmals fast zerbrechen, treffen vergleichsweise unvorbereitet auf die MOEL. Insofern lässt sich resümieren:

Regionalpolitik ist einerseits das wichtigste Feld, um die Probleme der Disparitäten aktiv anzugehen und zugleich die MOEL in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen. Gleichzeitig und andererseits zeigen uns die Erfahrungen in Westeuropa wie auch die vielfältigen Ladehemmungen bei der Implementierung der Strukturfonds in den MOEL, dass die zukünftigen Mitgliedsländer ein Opfer der Kompliziertheit und Disfunktionalitäten des bisherigen Reglements der Strukturfonds in West-Europa werden. Die gilt ungeachtet der Tatsache - und wird vielleicht durch sie zugedeckt -, dass West-Europa zurzeit selbst nicht beitriffähig ist. Dennoch ist das jetzige System der europäischen Regionalpolitik vom Grundsatz her alternativlos. Wohlgererkt: Das System eines zentral-dezentralen Regimes - nicht die Notwendigkeit der Anpassung der Mittelausstattungen und der Anpassung der Vergabekriterien.

Es ist zur erwarten, dass institutionelle Reformen der EU-Strukturen sich nur schleppend ereignen und wahrscheinlich halbherzige Anpassungen aufgrund des Problemdrucks in den Institutionen und den Politikinstrumenten in den nächsten ein bis zwei Jahrzehnten vorherrschen werden. Ferner dürfte zur erwarten sein, dass die Nicht-Beitriffähigkeit der Union mit (sicherlich auffindbaren) Argumenten fehlender Anpassungsleistungen in den MOEL zu überdecken versucht wird. Dabei führt jedoch längerfristig an grundlegenden Reformen der EU bezüglich ihrer Institutionen, ihrer Politiken und Instrumente kein Weg vorbei. Dessen ungeachtet ist zu erwarten, dass sich in dem Regime und den Steuerungsmechanismen der Regionalpolitik und der Strukturfonds in den

nächsten Jahrzehnten keine grundlegenden Veränderungen ergeben werde. Dazu mangelt es an Alternativen, die zudem einerseits politikfähig, andererseits regionalökonomisch zu fundieren wären.

Literaturverzeichnis

- Eckey, H.-F., Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978.
- Frankenfeld, P., Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/94, S. 5-68;
- Frankenfeld, P., Was wird aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe?, in: BAW-Monatsbericht 2/96.
- Frankenfeld, P., Leitgedanken der WAP-Evaluierung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/96, S. 7-27.
- Frankenfeld, P., Die europäische Regionalpolitik im Lichte der Ost-Erweiterung, in: BAW-Monatsbericht 11/96.
- Frankenfeld, P., Evaluierung Europäischer Strukturfonds-Programme: Zum Stand der Kunst - Teil II, in: BAW-Monatsbericht 4/97, S. 1-12.
- Frankenfeld, P., Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen, Bewertungen regionaler Strukturpolitik im Spannungsfeld zwischen überzogenen Erwartungen und Verweigerungen, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/97, S. 5-49.
- Frankenfeld, P., Regional-Ökonomie als Studium, in: BAW-Monatsbericht 7/97.
- Frankenfeld, P., AGENDA 2000, in: BAW-Monatsbericht 9/97, S. 1-6
- Frankenfeld, P., Wer bestimmt zukünftig die Fördergebiete? Reform der Strukturfonds und Auswirkungen auf die nationale Regionalpolitik, in: BAW-Monatsbericht 2/98.
- Frankenfeld, P., Wirtschaftspolitische Strategieansätze zur Hebung der bremischen Standortattraktivität, in: M. Weigand und K. Wohlmuth (Hrsg.), Bremen im nationalen und internationalen Standortwettbewerb, Hamburg 1998, S. 219-234.
- Frankenfeld, P., European Structural Funds and Regional Policy in Accession Countries: Experience of Ten Years in Western Europe, im Erscheinen, Riga.
- Frankenfeld, P., Wildner, M. und Frede, A., Wandel der Instrumente - Wandel der Bewertungen; Evaluierungen von bremischen Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik, in: BAW-Monatsbericht 4/95, S. 1-15.
- Fürst, D., Klemmer, P. und Zimmermann, K., Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen und Düsseldorf 1976.
- Klemmer, P., Regionalpolitik, in: derselbe (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 459ff.
- Klemmer, P., Zur Begründung einer regionalen Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft, in: wisu - das wirtschaftsstudium, 1977, S. 120 ff.
- Richardson, H. W., Elements of Regional Economics, Harmondsworth u.a. 1969.