

CLAUS NOÉ

Wo sind 19,5 Milliarden DM geblieben?

Bemerkungen zu Zielen, Mitteln und Wirkungsweise regionalpolitischer Versuche der Europäischen Gemeinschaft

Diese Bemerkungen zum Regionalfonds, zur Koordination und zur wettbewerblichen Beurteilung der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, die die persönliche Auffassung des Autors wiedergeben und nur von ihm verantwortet werden, sind als – vielleicht schmerzlicher – Beitrag zur Entwicklung einer Beschäftigung und Wachstum fördernden Regionalpolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gedacht.

1. Nationale Politik bewirkt regionale Disparitäten

Zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bestehen erhebliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft, im Pro-Kopf-Einkommen, bei der Einkommensverteilung und -verwendung, bei der Produktivität und im Ausbildungsstand der Beschäftigten. Diese Unterschiede sind teilweise auf den generellen Entwicklungsstand zurückzuführen, wenn man etwa Irland mit Dänemark oder Griechenland mit Italien vergleicht. Stellt man eher gleichartig entwickelte Wirtschaften, beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreiches gegenüber, zwei alte Industriestaaten, so zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede in der Produktivität, im Pro-Kopf-Einkommen, bei der Einkommensverwendung.

Ergeben sich beim Vergleich ganzer Volkswirtschaften deutliche Niveauunterschiede, so ist selbstverständlich, daß die Gegenüberstellung von einzelnen Regionen dieser Volkswirtschaften ebenfalls große Differenzen aufzeigt. Nur – dies hat zunächst nichts mit regionalpolitischer Aktivität oder Inaktivität zu tun. Um mit einem Beispiel deutlich zu werden: Die im Vergleich mit deutschen Regionen seit Jahren stärker steigende Arbeitslosigkeit in schwachen Regionen des Vereinigten Königreiches ist vornehmlich eine Folge der hier nicht zu qualifizierenden nationalen Fiskal- und Geldpolitik. Diese regional auftretende Arbeitslosigkeit kann somit der Gemeinschaft nicht auf die regionalwirtschaftliche Rechnung gesetzt werden. Die Kommission läuft bei naiven Regionalanalysen Gefahr, die Gemeinschaft zum Lückenbüßer für nationale Wirtschaftspolitiken zu machen, indem sie die Ursachen für regionale Disparitäten im Gemeinschaftsrahmen nicht sauber unterscheidet.

Betrachtet man das binnenwirtschaftliche regionale Gefälle einzelner Mitgliedstaaten, so ergibt sich beispielsweise: In eher zentral verwalteten Flächenstaaten sind diese Unterschiede erheblich größer als in Staaten mit einer ausgeprägten dezentralen, föderativen Verwaltung, siehe Vereinigtes Königreich oder Frankreich oder Italien versus Bundesrepublik Deutschland.

Es bestehen in Mitgliedstaaten binnenwirtschaftliche Disparitäten, deren Existenz auf Gründe zurückzuführen ist, die nichts oder nur wenig mit der Gemeinschaft zu tun haben, sondern in politischen Entscheidungen, klimatischen Bedingungen oder geographischen Gegebenheiten wurzeln. Sie sind für die Gemeinschaft sozusagen vorkonstitutionell. Viele Disparitäten zwischen Regionen in einzelnen Mitgliedsländern der Gemeinschaft sind wesentlich sich fortsetzende Tendenzen der jeweilig andauernden nationalen Politik.

Es wird beklagt, daß binnenwirtschaftliches Gefälle in Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft nicht abgebaut worden sei. Wenn Mitgliedstaaten über viele Jahrzehnte Versorgung mit Infrastruktur und Bevölkerung in bestimmten Regionen konzentriert und damit die staatliche Voraussetzung zum nunmehr beklagten regionalen Einkommensgefälle, zur regionalen Schere bei Wirtschaftsstruktur geschaffen haben, so mag man verstehen, daß die Gemeinschaft als Ausrede für diesen Zustand benutzt wird – insbesondere wenn es darum geht, mit dieser Schuldzuweisung den EG-Haushalt zu bemühen. Aber richtig ist daran so gut wie nichts. Was in Jahrhunderten entstanden oder zugelassen worden ist, kann nicht insgesamt oder wesentlich der EG zugerechnet oder von der Gemeinschaft gelöst werden.

Gleichwohl stellt das Gefälle zwischen den Regionen in einzelnen Mitgliedstaaten die Gemeinschaft vor wirtschaftspolitische Probleme, zu deren Lösung sie beitragen könnte und sollte.

Bei der Freizügigkeit von Kapital, Arbeitskräften und im Warenverkehr müssen sich die Niveau- und Entwicklungsunterschiede schrittweise annähern, wenn eine konsistentere Globalpolitik in der Gemeinschaft politisch tolerabel werden soll. Erste Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten dieses Ziel vorrangig verfolgt. Absurd wäre es, Wachstumsprozesse in den höher entwickelten Staaten weiter abzubremsen in der falschen Hoffnung, das Kapital wandere dann in die weniger entwickelten. Das Kapital wandert eher in die wachstumsträchtigeren Industriestaaten außerhalb der Gemeinschaft – beispielsweise in solche Staaten mit unternehmensfreundlichen Rahmenbedingungen und einem leistungsbezogenen, durch staatliche und private Ausbildungsinvestitionen qualifizierten Beschäftigungspotential.

Eine Gemeinschaftspolitik, die Mitgliedstaaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu bremsen versucht, führt bestenfalls dazu, deren Zahlungsfähigkeit an dem Gemeinschaftshaushalt zu verringern (die Mehrwertsteuer korreliert eng mit dem Wachstum des Bruttosozialprodukts [BSP]) – damit aber werden die nicht über den Markt laufenden Transfers – also die der Gemeinschaft – zu Lasten der Schwächeren vermindert. Somit bleibt es erste Aufgabe der nationalen Wirt-

schaftspolitik, sich attraktiv zu machen in einem fairen Wettbewerb.

Der enge Zusammenhang zwischen nationaler Globalpolitik und der Wanderungsrichtung des privaten Kapitals muß beachtet werden. Hier wird die „Musik gemacht“; hier wird Investitionsverhalten der Inländer und möglicher Kapitalimport (oder eben Export) bewirkt. Erst lange danach beginnt binnenwirtschaftliche Regionalpolitik zu greifen – sofern vorhanden und effizient.

Die Disparitäten zwischen den Regionen verschiedener Mitgliedstaaten werden erheblich stärker durch die nationale gesamtwirtschaftliche Prozeßpolitik und die Rahmenbedingungen der nationalen Instanzen beeinflußt als durch die spezifische Regionalpolitik. Wenn die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate im Verlauf von fünf Jahren in einem Land höher ist als in einem anderen, erhöht sich in der Regel das Gefälle zwischen den Einzelregionen dieser Länder. Gegen diese durch nationale Globalpolitik bewirkten Scherenbildungen zwischen Regionen verschiedener Mitgliedstaaten kann kein regionalpolitisches Instrument erfolgreich ankämpfen, sie sind das Ergebnis (regionalwirtschaftlich) zulänglicher oder unzulänglicher Fiskal- und Geldpolitik.

Oder anders formuliert: Manche naiv vergleichende regionalwirtschaftliche Analyse verschiedener Volkswirtschaften führt zu dem unsinnigen Ergebnis, das Verhältnis zwischen den Regionen habe sich verändert, und deshalb müsse mehr Regionalpolitik gemacht werden. Dies ist ein Kurzschluß. Niveauunterschiede zwischen Volkswirtschaften, die sich in Einzelregionen widerspiegeln, müssen mit gesamtwirtschaftlichen Politikansätzen verändert werden. Der Regionalfonds der EG ist weder seiner Bestimmung noch seinen Wirkungsmöglichkeiten nach fähig, solche Disparitäten zu bekämpfen; er ist ein Instrument spezifischer Regionalpolitik.

Der Stellenwert der EG-Regionalpolitik ist somit bestenfalls zweitrangig. Die EG-Regionalpolitik kann Einzelstaaten helfen, ihre regionalen Disparitäten abzubauen, wenn diese Staaten tatsächlich eine solche Politik betreiben. Für diese subsidiäre Regionalpolitik der Gemeinschaft gilt folgende bekannte Überlegung: Ein zu starkes binnenwirtschaftliches Gefälle bei Infrastrukturausbau, Produktivität, im Ausbildungsstand der Bevölkerung, im Lebensstandard und bei der Beschäftigung erschwert national eine konsistente Wirtschaftspolitik des Wachstums, der Beschäftigung, der Stabilität und der internationalen Arbeitsteilung (sprich der Teilnahme am wachsenden Welthandel). Damit müßte das Ziel der Verminderung regionaler Disparitäten zuallererst im nationalen Interesse des jeweiligen Mitgliedstaates liegen; danach ist es Interesse der Gemeinschaft, zu einer konvergenteren Globalpolitik auf EG-Ebene zu kommen. Die subsidiäre EG-Regionalpolitik kann ein (kleines) Element in Richtung einer konvergenteren Gemeinschaftspolitik sein, indem sie Mitgliedstaaten Anreize gibt, das Richtige zu tun.

2. Vier Bedingungen für die EG-Regionalpolitik

Aus der gesamtwirtschaftlichen Sicht der Gemeinschaft müßten, sofern Regionalpolitik etwas mit der Fähigkeit zu

mehr Konvergenz zu tun haben soll, für die Mitgliedstaaten vier Bedingungen erfüllt werden:

Erstens: Die Haushalte der Mitgliedstaaten mit dem besonders extremen binnenwirtschaftlichen Gefälle müssen eindeutig überproportionale Wachstumsraten von Ausgaben zur Entwicklung der Infrastruktur, der Ausbildung der Arbeitskräfte und der Förderung der privaten Investitionen in den schwächer entwickelten Regionen ausweisen.

Zweitens: Die Mittel des EG-Regionalfonds müssen auf solche Mitgliedstaaten konzentriert werden, deren gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei aller Konzentration auf regionale Entwicklungsdefizite nicht ausreicht, die notwendigen Investitionen in den Regionen in angemessener Zeit zu finanzieren.

Drittens: Die Mittel des Regionalfonds müssen in allen Empfängerländern zusätzlich zu den nationalen Beihilfen verwendet werden.

Viertens: Die Überproduktion von international nicht wettbewerbsfähigen Gütern muß zurückgeführt werden, um Haushaltsmittel und Produktionsfaktoren produktiver für am Markt erzielbare, nicht subventionierte Einkommen einsetzen zu können.

3. Der Regionalfonds – eine Ausgleichskasse?

Der EG-Regionalfonds hat von 1975 bis 1982 über 19,5 Mrd. DM zur Verfügung gestellt; der EG-Haushalt hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt, der Regionalfonds hat sich vervierfacht. Man kann also von einer exorbitanten Steigerung dieser Ausgaben sprechen.

Jedoch: Von einer Konzentration der EG-Fondsmittel auf die schwächsten Mitgliedsländer kann bisher keine Rede sein. Der Nachweis, auch nur ein geringer Anteil dieser Mittel sei zusätzlich für regionale Entwicklungsmaßnahmen von den Mitgliedsländern ausgegeben worden, ist nicht möglich. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten, indem sie das Ziel der Zusätzlichkeit technisch operationalisierte, um die Bereitschaft der Begünstigten zur Zusätzlichkeit zu testen, nie herausgefordert. Wenn aber, was zu vermuten und zu beklagen ist, die Mittel der Gemeinschaft nationale Mittel ersetzt haben, so haben 19,5 Mrd. DM auf dem Weg zu mehr Konvergenz in der Gemeinschaft wenig bewirkt¹.

Es wäre eine zentrale Bürokratie vor allem damit beschäftigt gewesen, enorme Finanzmittel erst bei den Mitgliedstaaten einzusammeln und sie anschließend, nach Ländern quotiert, projektweise wieder zurückzugeben.

Fazit: Bisher war der Regionalfonds eher ein finanzwirtschaftliches Instrument des marginalen Ausgleichs im Gemeinschaftshaushalt zwischen den Beitragszahlern als ein Instrument der Wirtschaftspolitik. Es liegt auf der Hand, daß eine falsch organisierte Politik in eine Zwickmühle kommen muß:

1 Es kommt, verfolgt man die Annäherung der Produktivitäten und der Faktoreinkommen in den Mitgliedstaaten, wesentlich darauf an, wie die Nettotransfers aus dem Gemeinschaftshaushalt verwendet werden. Zahlungen der Gemeinschaft an ein Land sind eine Voraussetzung zu mehr Konvergenz, aber keine ausreichende Bedingung.

Da noch immer fast jede ausreichende Vorschrift zum zielgerichteten Mitteleinsatz fehlt oder nicht stringent angewendet wird, verbessert sich die Lage nicht. Die regionalen binnenwirtschaftlichen Disparitäten verändern sich wenig oder werden im EG-Vergleich sogar größer.

Da die Regionalpolitik der Kommission aber den Anspruch erhebt, regionale Disparitäten mit der etablierten, dazu wenig tauglichen Politik verringern zu können, wird die Tür zu immer größeren Finanzvolumina im Regionalfonds aufgestoßen. Mißerfolge werden damit begründet, es werde zu wenig Geld ausgegeben. Aber jedwedes Fondsvolumen kann nicht reichen, wenn nicht sichergestellt ist, daß es zu zusätzlichen gesamtwirtschaftlich und einzelwirtschaftlich produktiven Investitionen in den schwächeren Regionen führt. Die Mitgliedstaaten ersetzen bisher wohl weitgehend eigene Regionalausgaben durch EG-Mittel. Die öffentliche Verantwortung für die regionalen Disparitäten wird der Gemeinschaft zugeschoben, weil sie angeblich zu wenig Geld zur Verfügung stelle.

4. Politische Verantwortung bei mangelnder Kompetenz

So verständlich es scheinen mag, daß die Kommission mit dem EG-Regionalfonds für die Gemeinschaft wirbt, so unverständlich ist es, wenn sie den Eindruck erweckt oder sich gar die Kompetenz beschaffen wollte, die sie zur hauptverantwortlichen Instanz für die Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten macht. Diese Verantwortung zu zentralisieren, statt auf den flankierenden, subsidiären Charakter der EG-Regionalpolitik hinzuweisen und klare Bedingungen für die Hilfe der Gemeinschaft zu setzen, heißt den Mißerfolg der Politik zu programmieren, heißt Verantwortung für einen Bereich zu übernehmen, in dem man nur subsidiäre Entscheidungskompetenz hat und haben kann, ohne freilich diese Kompetenz bisher ausgefüllt zu haben.

Fairerweise muß geschrieben werden, daß die Versäumnisse in der EG-Regionalpolitik wesentlich 1975 begangen worden sind. Man hat seinerzeit, statt die Politik zu definieren, statt wirksame Regeln zu setzen, Quoten verteilt und den Wünschen von Mitgliedstaaten nachgegeben, die den Regionalfonds als Haushaltsausgleich betrachteten. Natürlich ist es heute ungleich schwerer, Regeln einzuführen, nachdem die Begünstigten über Jahre die konkrete Erfahrung gemacht haben, wie leicht der Fonds zahlt. So werden dann Besitzstände energisch verteidigt.

5. Vom Mut zur Zusätzlichkeit

Auch der Entwurf der Kommission zur Novellierung der Fondsverordnung enthält wesentliche Mängel. Zielgerecht sind die Vorschläge zur geographischen Konzentration der Hilfen auf die schwächsten Regionen. Zielgerecht (die Fähigkeit zur Konvergenz zu erhöhen) ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, regionale Entwicklungsprogramme vorzulegen und nicht Einzelprojekte, die nur quasi-betriebswirtschaftlich, aber nicht regionalwirtschaftlich beurteilt werden können.

Weiterhin verharret die Kommission auf ihren Unwillen zur sachlichen Konzentration; praktisch kann nach dem Fonds-Verordnungs-Entwurf jede Infrastrukturausgabe aus dem Regionalfonds finanziert werden. Damit würde zugelassen, daß Mitgliedstaaten die Basisinfrastruktur jedes zivilisierten Staates des 20. Jahrhunderts (wie Schulen, Krankenhäuser, Feuerwehren, Kläranlagen für Privathaushalte) flugs zur regionalen Infrastruktur umtaufen, um sich aus EG-Mitteln das zahlen zu lassen, was sie ohnehin investieren würden.

Die Verwendungszwecke des Fonds werden im Entwurf der Kommission noch erweitert durch nichtinvestive Maßnahmen. Unternehmensberatung, die zur Mittelstandspolitik jedes Staates gehört oder gehören könnte, soll mit EG-Regionalfondsmitteln subventioniert werden.

Der Versuch, Kriterien zur Messung von Zusätzlichkeit aufzustellen, fehlt gänzlich. Solche Kriterien gibt es: Man kann die Mitgliedstaaten veranlassen, ihre Ausgaben für die Regionalpolitik für ein Basisjahr zu quantifizieren und dann die Wachstumsraten am Budget der Folgejahre zu messen.

Ebenso fehlt eine eindeutige Bestimmung, die die Kommission verpflichtet, solchen Mitgliedstaaten keine Mittel aus dem Regionalfonds zu zahlen, solange deren regionalpolitische Information (Entwicklungsprogramme) über Ziele, nationale Mittel, Einwohner und Erwerbstätige in den begünstigten Gebieten mangelhaft sind.

Die Kommission hat mit gutem Grund das Initiativrecht in der Gemeinschaft. Gerade, wenn Erfahrungen zeigen sollten, daß im Ministerrat stringente Regeln abgeschliffen werden, hätte man erwarten müssen, daß die Kommission mit möglichst konkreten operationalen Texten in die politischen Beratungen eintritt und in ihren „Orientierungen“ nicht vage bleibt. Wer sich in der Strukturpolitik am schnell Machbaren orientiert, springt zu kurz.

Die Gemeinschaft, Ministerrat, Parlament und Kommission haben sehr wohl die Kompetenz festzulegen, an welcher Art von regionalpolitischen Aktivitäten sie sich in welcher Region beteiligen wollen. Hier entscheidet die Auslese über die Strategie zur Konvergenz. Subsidiarität der Regionalpolitik der Gemeinschaft bedeutet nicht, daß die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsmittel nach Gutdünken verwenden dürfen. Subsidiarität bedeutet, daß die Gemeinschaft nicht den Mitgliedstaaten die regionalpolitischen Ziele und Mittel vorgeben, wohl aber, daß sie entscheiden kann, welche Zielsetzungen in welchen Regionen sie finanziell unterstützen will.

6. Eine Alternative zum Regionalfonds

Die genannten Bedingungen müßten erfüllt sein, wenn der Regionalfonds ein Instrument einer subsidiären regionalen Entwicklungspolitik der Gemeinschaft werden soll. Bleibt der Regionalfonds, was er de facto weit überwiegend ist, ein Instrument zur marginalen Korrektur von nationalen Beiträgen zum EG-Haushalt, so müssen seine Bestimmungen schwammig bleiben: Er dient nur dazu, die Quoten ins jeweilige Mitgliedsland zu schaffen. Man fragt sich – bei aller Skepsis doch –, ob es nicht besser wäre, derartige Korrekturen auf der Einnahmenseite zu bewerkstelligen, um nicht falsche Erwar-

tungen zu zeugen und die Bürokratie in Brüssel und in den Mitgliedstaaten mit der regionalpolitischen – nur als Etikett benötigten aber zum diffusen Inhalt sich verselbständigenden – Begündung für längst entschiedene Rückzahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt zu befassen.

Nach den Erfahrungen mit dem Regionalfonds muß man weiter fragen: Könnte sich die Gemeinschaft für die schwach entwickelten Länder nicht eher für einen – *horribile dictu* – Entwicklungsfonds entscheiden, beispielsweise bei Erweiterung der Gemeinschaft? Mit einem Entwicklungsfonds könnte die Gemeinschaft den schwächsten Mitgliedern insgesamt beim Aufbau notwendiger Strukturen helfen; vielleicht könnte bei neuen Beitritten den tatsächlich betroffenen (Grenz-) Regionen im Mittelmeerraum in „alten“ Mitgliedstaaten für eine Übergangszeit Hilfe zur Anpassung an die neuen Wettbewerbsverhältnisse gewährt werden. Die bestehende Dynamik des Regionalfonds in Richtung Nettofonds weist bereits in diese Richtung.

7. Vom Elend der Koordination

Man hört es immer wieder: Die Regionalpolitik in der Gemeinschaft erschöpfe sich nicht im Fonds, sie habe einerseits noch wesentliche Ansätze bei der Koordinierung der übrigen Gemeinschaftsaktivitäten und andererseits bei der wettbewerbsrechtlichen Prüfung der nationalen Beihilfesysteme durch die Kommission.

Es ist unbestritten richtig, daß insbesondere vom Agrarfonds (und hier vorrangig bei der Preisstützung und Exportsubvention) erheblich stärkere regionalwirtschaftliche Allokations- und Einkommenseffekte ausgehen als von dem Regionalfonds. Ähnliches gilt möglicherweise auch von der Außenwirtschaftspolitik. Billig wäre es festzuhalten, daß die Kommission bei der Koordinierung der Politikbereiche bisher nicht sonderlich weit gekommen sei.

Sie hat eine Reihe Untersuchungen anstellen lassen, die erste Hinweise auf regionalwirtschaftliche Wirkungen von Gemeinschaftsaktivitäten geben. Aber das Problem ist institutionell nicht gelöst – sprich: Die Frage, wer koordiniert in der Kommission wen nach welchen Kriterien, ist nicht beantwortet – jedenfalls nicht wirkungsvoll. Es wäre auch ein Wunder, wenn sich beispielsweise die voluminöse Agrarpolitik und die dahinterstehenden nationalen und berufsständischen Interessen von der noch in systematischen und statistischen Wehen steckenden EG-Regionalpolitik unter regionalwirtschaftlichen Aspekten einreihen ließen. Institutionell bedürfte es dazu der Verknüpfung von strukturpolitischer Kompetenz mit der Kompetenz für den Gesamthaushalt der EG in der Kommission.

Eine solche Instanz hätte die Möglichkeit, die einzelnen Aktivitäten mit Blick auf die angestrebte Konvergenz zu evaluieren und danach Prioritäten in die Ausgabenströme insgesamt zu bringen. Das Ziel muß ernsthaft verfolgt werden. Die Initiative liegt bei der Kommission, sie sollte sie ergreifen, selbst wenn fraglich bleibt, im wievielten Anlauf sich die Politik von den Prioritäten der Konvergenz überzeugen läßt.

8. Wettbewerbs- und Regionalpolitik

Während die Kommission bisher wettbewerbspolitische Regeln auch für die Regionalförderung, beispielsweise in Form der Koordinierungsgrundsätze aus 1971 und deren Ergänzungen, setzte (was ihre Kompetenz und Pflicht ist), beginnt sie nunmehr (vielleicht unversehens), Regionalpolitik en détail unter wettbewerbspolitischem Vorwand zu betreiben. Zunächst wird flugs aus dem wettbewerblichen Begriff „Gemeinschaftsrahmen“ ein statistisch dubioser „Gemeinschaftsdurchschnitt“ gemacht, an dem sich die Regionalförderung der Mitgliedstaaten zu orientieren habe. Dahinter steht ein grandioses Ziel: Schwache Regionen in einem Mitgliedstaat dürfen nicht national gefördert werden, solange es in anderen Mitgliedstaaten noch schwächere Regionen gibt. Diese Art von Regionalpolitik würde bewirken, daß in einigen Mitgliedstaaten entgegen bestehender gesetzlicher Verpflichtungen der Staat nicht eingreifen dürfte, wenn aus einer, am nationalen Durchschnitt gemessen, schwachen Region die Menschen in Ballungszentren abwandern, nur weil diese Region besser entwickelt wäre als fernab liegende Regionen in der Gemeinschaft unter anderer nationaler Souveränität.

Offensichtlich lebt hinter dieser Vorstellung die empirisch nicht belegte Vermutung, man könne, indem man kleinräumige Wanderungsbewegungen in den höher entwickelten Mitgliedstaaten hinnehme, großräumige Kapitalbewegungen in die schwächsten Regionen der schwächeren Länder befördern. Es spricht wenig für die Mutmaßung, vielmehr gilt: Wenn in den schwächeren Gebieten der wirtschaftlich stärkeren Staaten nicht gefördert wird, wandert das Kapital nicht in die schwächeren Länder, sondern es bleibt in den Agglomerationen der entwickelten Staaten. Bei der Kommission herrscht der fatale Irrtum, daß Regionalpolitik das Verhältnis der Nationalwirtschaften zueinander verändern könne. Regionalpolitik beeinflusst weit überwiegend kleinräumige binnenwirtschaftliche Allokationsprozesse. Verbote, Regionalpolitik national zu betreiben, wenn Gemeinschaftsdurchschnitte überschritten seien, führen tendenziell dazu, regional ausgewogeneren Nationalwirtschaften das gleiche regionale Gefälle zu verordnen, an dem andere Staaten leiden.

Die Thesen der Kommission auf den Bau von Kläranlagen übertragen, würde bedeuten, daß, hätte sie dafür eine Kompetenz, sie die öffentliche Förderung des Baus von Kläranlagen in Wales, in der Bretagne oder im Bayerischen Wald untersagt würde, nur weil im Durchschnitt der Regionen Europas der Mangel an Kläranlagen noch größer sein mag – ohne freilich dafür Sorge tragen zu können, daß die Anlagen in den noch schwächeren Regionen gebaut würden. Im Durchschnitt der Gemeinschaft könnte somit die Wasserverschmutzung nur steigen – dies wäre ein Beitrag zu einer seltsamen Konvergenz.

Oder ein anderes Beispiel: Viele Mitgliedstaaten fördern Regionen, die 40 bis 50 Kilometer von ihren Ballungszentren entfernt sind, um Investitionen aus den Zentren in das Umland der Zentren zu verlagern. Die geförderten Regionen liegen häufig über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Absehbare Wirkung eines Verbots der Förderung: Entweder die Arbeitslosigkeit in den Randregionen

steigt an oder die Menschen wandern zu den Ballungszentren. Die Randregionen sacken weiter ab, in den entfernteren, noch schwächeren Regionen ändert sich allenfalls nichts.

Der an irgendeinem Gemeinschaftsdurchschnitt orientierte Ansatz der Kommission leitet also schon deshalb in die Irre, weil er den entscheidenden Unterschied zwischen großräumigen und kleinräumigen Mobilitäten vernachlässigt und daher offenbar Wettbewerb um Produktionsfaktoren zwischen weit entfernten Regionen annimmt, die nicht im Wettbewerb zueinander stehen. Dieser Ansatz erhöht das regionale Gefälle in vielen Ländern, ohne es in den übrigen Ländern zu vermindern; er erzeugt zusätzliche regionale Disparitäten. Er wirkt dem Konvergenzziel entgegen, statt es zu fördern. Das schärfste und unbestritten wirksame Instrument der Kommission – die Wettbewerbspolitik – wird zudem desavouiert, weil es überfordert wird. Es ist untauglich, als autonomes Instrument der Regionalpolitik zu wirken. Die Wettbewerbspolitik als Mittel zu fairem Wettbewerb bleibt unverzichtbar.

Eine weitere Überlegung: Schwächen der Wirtschaftsstruktur einer Region sind zumeist Folge der hier für die Unternehmen bestehenden Standort- und damit Wettbewerbsnachteile. Die Regionalpolitik muß daher darauf ausgerichtet sein, solche regionalen Standortnachteile für Unternehmen auszugleichen. Sie leistet dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung ausgewogener Wettbewerbsbedingungen. Mit dieser unbestreitbaren Funktion der regionalen Wirtschaftsförderung ist aber die These unvereinbar, daß jede regionale Beihilfe per se den Wettbewerb verfälsche. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich vielmehr nur dann, wenn Regionalhilfen an die Wirtschaft nicht im Verhältnis zu den in der jeweiligen Region bestehenden Standort- und Wettbewerbsnachteilen stehen. Daraus ergibt sich: Unterläßt eine Regierung regionalpolitische Maßnahmen auf ihrem Staatsgebiet, so bewirkt sie dann lediglich, daß die Unternehmen in den standortgünstigsten nationalen Regionen, d.h. in der Regel den Ballungszentren, bleiben und ihre Produktionen nicht in schwächere periphere Gebiete verlagern. Oder: Unternehmen wandern aus Gebieten mit Standortnachteilen in die nationalen Ballungszentren ab. An der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens im Vergleich mit Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten ändert sich nichts. Entweder das Unternehmen produziert in den Ballungsgebieten zu den nationalen Wettbewerbsbedingungen, oder es produziert in benachteiligten Regionen unter Ausgleich des Standortnachteils – gemessen am nationalen Durchschnitt der Indikatoren.

Wird eine – an nationalen Indikatoren gemessene – ausgleichende regionale Beihilfe verboten, so ergibt sich daraus lediglich eine Verstärkung der Ballungstendenzen der jeweiligen Nationalwirtschaft. Durch ein solches Verbot können Unternehmen veranlaßt werden, aus benachteiligten Gebieten in die nächstliegenden Ballungszentren zu verlagern. Die dadurch entstehenden, zusätzlichen erheblichen Kosten benachteiligen sie obendrein zunächst im Wettbewerb. Oder: Die Unternehmen bleiben in den benachteiligten Standorten, weil sie die Kosten einer Verlagerung nicht aufbringen können, und werden durch die Wettbewerbsvorsprünge der konkurrierenden Unternehmen zu ausscheidenden Grenzanbietern.

Auch diese Überlegung zeigt: Gemeinschaftsdurchschnitte führen, als Maßstab für nationale Fördergebietsabgrenzung,

zu Ballungstendenzen und darüber hinaus zu Wettbewerbsverzerrungen und Benachteiligungen gegenüber Konkurrenten in wirtschaftlich besser situierten nationalen Regionen. Man mag nun argumentieren, ab welcher Abweichung vom nationalen Durchschnitt ein Ausgleich von Standortnachteilen im Sinne des fairen Wettbewerbs notwendig oder nicht mehr angemessen erscheint. Man kann auch zu dem Schluß kommen, daß bei im internationalen Vergleich geringem Gefälle der Wirtschaftskraft von Regionen einer Nationalwirtschaft die regionalen Beihilfeintensitäten niedriger sein müssen als in Staaten mit steilerem Regionalgefälle. Letztlich kann man auch noch argumentieren, daß zwischen der Spanne des regionalen Gefälles innerhalb eines Mitgliedstaats und der Größe der Förderregionen in diesem Mitgliedstaat auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ein angemessenes Verhältnis herrschen müsse, um die Masse der regionalen Beihilfen insgesamt zu begrenzen. Dazu bedarf es keiner abstrusen Durchschnitte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sondern es bedarf dazu eines gegebenenfalls anspruchsvolleren Schwellenwerts in der nationalen Rangfolge für die Regionalförderung in der jeweiligen Volkswirtschaft.

Es gilt hier abzuwägen zwischen dem Ausmaß der auszugleichenden Standortnachteile der Unternehmen und dem marktwirtschaftlichen Grundsatz, Subventionen soweit wie möglich zu begrenzen. Dies ist eine ordnungspolitische und eine wettbewerbsrechtliche Frage zugleich.

9. Wenn mit Äpfeln und Birnen gerechnet wird

Ganz abgesehen vom dargelegten wirtschaftlichen Widerspruch einer solchen Politik, die statistischen Daten für die regionalen Analysen auf Gemeinschaftsebene sind extrem mangelhaft und teilweise überhaupt nicht verfügbar. Da werden Regionen miteinander verglichen, deren Einwohnerzahlen oder Flächen sich zueinander wie 1 : 10 und mehr verhalten; da werden ökonomisch zufällige Verwaltungseinheiten mit wirtschaftlichen Verflechtungsregionen verglichen. Da werden national höchst unterschiedlich ermittelte Arbeitslosenquoten oder BIP/WOP-Werte einander gegenüber gestellt, obwohl sie als Niveaugrößen nicht vergleichbar sind; mittelfristige Veränderungsraten aber liegen zeitnah auf EG-Ebene nicht vor. Der Ausschuß für Regionalpolitik, dem Experten aller Mitgliedsländer und der Kommission angehören, hat in einem einstimmigen Votum zum Ersten Periodischen Bericht vornehm und zurückhaltend zu den Analysen der Kommission am 28. November 1980 festgestellt:

„Bei der Formulierung des Berichts war es natürlich notwendig, einen Mittelweg zwischen der Suche nach Vollkommenheit und der Notwendigkeit einer Veröffentlichung innerhalb einer gesetzten Frist zu finden ... Gleichzeitig ist der Ausschuß der Ansicht, daß – wenn der Bericht für zukünftige Diskussionen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik verwendet wird – größte Vorsicht ... geboten ist. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Lage eines Gebietes oder Teilgebietes im Zusammenhang einer nationalen Wirtschaft, um die Grenzen der Statistiken der Ebene II ...“

Die regionalstatistischen Ausarbeitungen der Kommission – so verdienstvoll sie sind als quantitative Orientierung auf dem Weg zur Entwicklung von Schwerpunkten der Förderung aus dem EG-Regionalfonds –, als Abgrenzungskriterien für nationale Regionalpolitik herangezogen, bewirken in ihrer Grobheit und Ungenauigkeit dasselbe, als wenn man sich mit einer schartigen Sense zu rasieren suchte.

10. Dringliche Aufgaben der EG-Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik der Kommission, im Gemeinschaftsrahmen auf die Regionalpolitik angelegt, kann dafür Sorge tragen:

1. Die genannten Koordinierungsgrundsätze weiter zu entwickeln, weitere Subventionstatbestände zu erfassen.
2. Die Beihilfeintensitäten stringenter zu fassen.
3. Den Mißbrauch von regional eingesetzten Subventionen zu verhindern und zu bewirken, daß in Mitgliedstaaten gemessen am Durchschnitt des jeweiligen Mitgliedstaats – nicht der Gemeinschaft – die Regionalförderung dem Umfang nach nicht ausufert.

Der Wettbewerb muß fair bleiben, das zu bewirken ist Aufgabe der EG-Kommission. Hier könnte sie ihre Möglichkeiten nutzen, indem sie der um sich greifenden „Subventionitis“ in der beschriebenen Weise entgegenwirkt.

11. Trotz aller Kritik

Es steht außer Frage, daß die Kommission bemüht ist, die Fehlentwicklungen der Regionalpolitik in den Griff zu bekommen, die durch den Bruttofonds und die kaum vorhandenen und kaum wirksamen Vergaberegeln von 1975 entstanden sind. Es scheint, daß immer noch zu sehr auf den kurzfristigen Haushaltskonsens aller geachtet wird und so das Ziel, den Bedürftigen auf dem Weg zur Konvergenz zu helfen, immer wieder ins Hintertreffen gerät. In der Wettbewerbspolitik bahnt sich, hoffentlich, eine Korrektur an, die nationalen Regionalbeihilfen wettbewerbspolitisch in den Griff zu bekommen. Auf beiden Feldern freilich bedarf die Kommission der Unterstützung der Mitgliedstaaten, die häufig nur zögerlich gewährt wird.