

PETER DÜESBERG / REINHARD WALTHER

Das Verhältnis der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik zur Regionalpolitik

I. Der Rahmen der europäischen Verträge

1. Das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbs- und Regionalpolitik

Die Europäische Gemeinschaft hat sich auf ihrem Wege zur Integration das Ziel gesetzt, einen Gemeinsamen Markt zu errichten¹. Um dies zu erreichen, verpflichten sich die Mitgliedstaaten, für die „Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen“² zu sorgen und ein System zu errichten, „das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“³.

Diese grundsätzliche Wettbewerbsorientierung der Europäischen Gemeinschaft macht eine gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik notwendig.

Die Verfassung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthält jedoch auch regionalpolitische Zielsetzungen, wenn in der Präambel des EWG-Vertrages dem Bestreben Ausdruck verliehen wird, die „harmonische Entwicklung“ der Volkswirtschaften zu fördern, indem der „Abstand zwischen einzelnen Gebieten“ und der „Rückstand weniger begünstigter Gebiete“ verringert wird.

Sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft fördern die von ihnen jeweils als rückständig charakterisierten Regionen ihres Landes. Die dabei getroffenen regionalpolitischen Maßnahmen sind außerordentlich vielfältig. Sie reichen vom Ausbau der Infrastruktur über Standortentscheidungen staatlicher Industrien, Bevorzugung bei der staatlichen Auftragsvergabe, steuerliche Vergünstigungen, zinsverbilligte Kredite bis zu direkten Zuschüssen⁴. Im hier zu behandelnden Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik sind allerdings nur Zuwendungen von Vorteilen an Unternehmen relevant, die mit anderen Unternehmen in einem Wettbewerbsverhältnis stehen⁵. Solche regionalpolitischen Maßnahmen verfälschen den Wettbewerb und beeinträchtigen den Handel im Gemeinsamen Markt.

Zwischen Wettbewerbs- und Regionalpolitik besteht somit ein deutliches Spannungsverhältnis. Auf der Ebene des jeweiligen Mitgliedstaats kann man erwarten, daß die Regionalpolitik in ein umfassenderes wirtschaftspolitisches Zielsystem eingebunden ist. Dagegen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differie-

renden regionalpolitischen Zielsetzungen, die Auswahl der Fördergebiete und der Umfang der eingesetzten Finanzmittel auch auf die regionalpolitischen Ziele der anderen Mitgliedstaaten und die übergeordneten europäischen Ziele Rücksicht nehmen.

2. Wechselwirkungen zwischen europäischer Integration und nationalen Regionalpolitiken

Die Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten hängen in vielfältiger Weise mit dem durch die europäischen Verträge angestrebten wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozeß zusammen. Durch ihn wird vor allem die wirtschaftliche Datenkonstellation, also die Grundlage der regionalpolitischen Planung der Mitgliedstaaten, spürbar geändert. So hat insbesondere der mit der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes einhergehende Wegfall traditioneller handelspolitischer Schutzinstrumente zu einer enormen Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels geführt⁶. Dies bedeutete insgesamt gesehen mehr Wohlstand, mehr wirtschaftliches Wachstum, mehr Arbeitsplätze – allerdings aber auch verstärkten Wettbewerbsdruck, Zwang zu Umstrukturierung zahlreicher Unternehmen und damit Anpassungsprobleme in vielen Regionen.

Hinzu kommt, daß die nun bereits seit Jahren in allen Mitgliedstaaten herrschende allgemeine Wirtschaftskrise diese Lasten noch erschwert. Aus diesen Gründen sind die Mitgliedstaaten bestrebt, die Belastung bestimmter Regionen durch eine vermehrte Anwendung regionalpolitischer Maßnahmen auszugleichen. Die damit verbundenen Markteingriffe können jedoch die Wettbewerbsbedingungen so beeinträchtigen, daß der Wirtschaft der Mitgliedstaaten und allen in der Gemeinschaft wirkenden politischen Kräften die offenen Grenzen eines Gemeinsamen Marktes auf die Dauer nicht zugemutet werden können⁷. Außerdem kann die überzogene Förderung bestimmter Regionen dazu führen, daß sich die Lage anderer Regionen in der Gemeinschaft verschlechtert, weil sie an Anziehungskraft, insbesondere für investierende Unternehmen, verlieren. Solche Tendenzen sind in Krisenzeiten mit bereits allgemein verringerten Investitionen besonders spürbar. Die davon betroffenen Mitgliedstaaten können mit Recht darauf verweisen, daß eine solche Entwicklung der in der Präambel des EWG-Vertrages geforderten Verringerung des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete abträglich und insoweit ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft verletzt sei.

1 Artikel 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV).

2 Artikel 5 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

3 Artikel 3 Buchstabe f EWGV.

4 Vgl. dazu: Yuill, Douglas, Kevin Allen (Hrsg.): European regional incentives: 1981. – Glasgow 1981.

5 Damit wird im folgenden insbesondere der weite Bereich der Infrastrukturverbesserung nicht berücksichtigt.

6 Sie beträgt 3 000 Prozent (1958–1980). Vgl. The Economist vom 8. 11. 81 („Saving the EEC“).

7 Kommission der EG: Erster Wettbewerbsbericht. – Brüssel-Luxemburg 1971. S. 14.

Es ist Aufgabe der EG-Kommission, solche Konflikte zwischen den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten und den Zielen des Gemeinsamen Marktes dadurch zu vermeiden, daß die nationalen regionalpolitischen Maßnahmen auf der Grundlage des Artikels 92 EWG-Vertrag⁸ in eine gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik eingebunden werden.

3. Ordnungspolitische Anforderung an die Regionalpolitik aus Sicht der Wettbewerbspolitik

In der Erkenntnis, daß das freie Spiel von Angebot und Nachfrage am besten geeignet ist, eine an den Wünschen der Menschen ausgerichtete, ständig verbesserte Güterversorgung zu gewährleisten, ist es das Ziel der europäischen Wettbewerbspolitik, einen Gemeinsamen Markt zu schaffen und zu erhalten, in dem sich der Wettbewerb möglichst ungehindert entfalten kann. Dazu ist es notwendig, die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus zu stärken. Alle direkten Eingriffe und alle die Preisbildung verfälschenden Einflüsse auf das Marktgeschehen – und das heißt in dem hier zu behandelnden Zusammenhang auch: alle Beihilfen – sollten weitestgehend verhindert werden.

Die Regionalpolitik versucht dagegen gerade durch die Vergabe von Beihilfen, das heißt durch Beeinflussung des Marktgeschehens, regionale Unterschiede auszugleichen. Wenn dabei die regionalpolitischen Maßnahmen darauf gerichtet sind, in einer Problemregion wirtschaftliche Vorteile zu erzeugen, die der Marktprozeß allein nicht in genügendem Maße oder nicht innerhalb annehmbarer Fristen zustande bringt, dann zielt eine solchermaßen konzipierte Regionalpolitik auf die Entwicklung und Sicherung der Wirtschaftskraft einer Region ab und trägt, obschon sie kurzfristig mit Wettbewerbsbeeinträchtigungen verbunden sein kann, langfristig zu einer Erweiterung und Stärkung des Gemeinsamen Marktes bei. Eine solche Zielsetzung der Regionalpolitik ist deshalb mit dem Ziel der Wettbewerbspolitik vereinbar.

Wenn dagegen das Ziel der Regionalpolitik nicht auf die Verbesserung der Wirtschaftskraft einer Region gerichtet ist, sondern etwa auf die Erhöhung regionaler Einkommen, so handelt es sich um die Verfolgung letztlich außerwirtschaftlicher Ziele, die gegen den Marktprozeß durchgesetzt werden müssen. Eine an solchen Zielen ausgerichtete Regionalpolitik beeinträchtigt nicht nur kurzfristig, sondern auf Dauer den Wettbewerbsprozeß. Sie erfordert eine klare Entscheidung hinsichtlich der Prioritäten im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen der europäischen Verträge und muß die Ausnahme bleiben.

II. Die Einbindung der nationalen Regionalpolitiken in die europäische Wettbewerbspolitik

1. Koordinierungsgrundsätze

Wenn auch das Ziel der Kommission hinsichtlich der Einbindung der Regionalpolitiken in die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik, nämlich „dauerhafte Voraussetzungen für einen umfassenden Freihandel im Rahmen eines europäischen Binnenmarktes zu schaffen“⁹, klar ist, so sind doch bei der praktischen Ausführung dieser Maxime erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. Auf der Grundlage des Artikels 92 EWGV ist es Aufgabe der Kommission, zunächst festzustellen, ob eine regionale Beihilfe die Entwicklung der Wirtschaftskraft zum Ziel hat und ob die Form der Beihilfe geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Nur dann kann überhaupt erwartet werden, daß die mit der Vergabe der Beihilfe verbundene Wettbewerbsbeeinträchtigung, die ja eine Minderung der Effizienz des Gemeinsamen Marktes darstellt, vorübergehend ist und langfristig durch die Einbeziehung von Problemregionen in den Gemeinsamen Markt und die dadurch erreichte Erhöhung der Wettbewerbseffizienz kompensiert wird. Darüber hinausgehend muß die Kommission auch beurteilen, ob der Umfang der Wettbewerbsbeeinträchtigung durch das gemeinsame Interesse gerechtfertigt werden kann. Das läuft auf die Prüfung hinaus, ob unter gemeinschaftlichem Blickwinkel die Beihilfe den jeweiligen regionalen Schwierigkeiten angemessen ist, das heißt, ob die mit der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region angestrebte Verringerung des Abstands zwischen den einzelnen Gebieten innerhalb eines Mitgliedstaats nicht den Rückstand weniger begünstigter Gebiete in der Gemeinschaft vergrößert.

Die laufenden Prüfungen der Regionalbeihilfesysteme der Mitgliedstaaten und der damit verbundene intensive Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten führten zu einer Konkretisierung von Handlungsgrundsätzen, so daß die Kommission 1971 sogenannte „Koordinierungsgrundsätze“ veröffentlichen konnte¹⁰. Diese in der Zwischenzeit mehrfach erweiterten¹¹ wettbewerbspolitischen Grundsätze dienen zunächst der Verhinderung von Überbietungsprozessen beim Wettlauf um Industrieansiedlungen. Sie enthalten Kriterien, anhand derer geprüft werden kann, ob eine Beihilfe geeignet ist, regionale Zielsetzungen zu erreichen; sie ermöglichen die Vergleichbarkeit der verschiedenen Beihilfeformen und sie zielen darauf ab, solche Beihilfen zu verhindern, die lediglich zum Fortbestehen von veralteten Industriestrukturen beitragen.

Um der Gefahr eines Subventionswettlaufs der einzelnen Mitgliedstaaten beim Versuch der Industrieansiedlung zu be-

8 Das grundsätzliche Verbot von Beihilfen nach Artikel 92 Absatz 1 EWGV kennt u. a. folgende Ausnahmen: „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht; ... Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser ... Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.“ (Artikel 92 Absatz 3a und 3c EWGV).

9 Caspari, Manfred: Staatssubventionen und Wettbewerb. Vortrag anlässlich des Neunten Seminars für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Köln, 12. Oktober 1981, Manuskript S. 5.

10 Sie wurden in einer Entschließung vom Rat übernommen. Erste Entschließung vom 20. Oktober 1971 der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die allgemeinen Beihilferegelungen mit regionaler Zielsetzung, Amtsblatt der EG Nr. C 111 vom 4. 11. 1971, S. 1.

11 Zuletzt durch Mitteilung der Kommission über regionale Beihilferegelungen, Amtsblatt der EG Nr. C 31 vom 3. 2. 1979, S. 9.

gegenen – eine Gefahr, die zur Zeit der Formulierung der Koordinierungsgrundsätze im Jahre 1971 wegen der hohen amerikanischen Auslandsinvestitionen besonders groß war –, sehen die Grundsätze in der Gemeinschaft vier verschiedene Gebietskategorien vor, in denen nach dem jeweiligen regionalen Entwicklungsstand unterschiedliche Höchstgrenzen für die Beihilfengewährung gelten. Damit kann in gewissen Grenzen verhindert werden, daß sich durch die künstliche Steigerung der Subventionsbeträge die Beihilfen verschiedener Mitgliedstaaten in der Wirkung gegenseitig neutralisieren. So wird vermieden, daß die Empfänger regionalpolitisch nicht gerechtfertigte Renten erhalten und Finanzmittel aus gemeinschaftlicher Sicht ineffizient verwendet, das heißt verschwendet werden.

Neben dieser auf die Wirkung der Maßnahme abzielenden Überlegung kommt aber auch ein auf das regionalpolitische Ziel gerichteter Aspekt zum Tragen. Durch eine gemeinschaftseinheitliche, durchgängige Bewertung der Förderwürdigkeit der Regionen können die nationalen regionalen Zielsetzungen in den gemeinschaftlichen Kontext eingeordnet werden. Allerdings war diese Einordnung durch die Einteilung in nur vier unterschiedliche Förderwürdigkeitskategorien noch relativ grob. Sie stellte jedoch den Beginn einer Politik dar, der Tendenz entgegenzuwirken, daß die finanzkräftigen Mitgliedstaaten mit ihren größeren Budgetmitteln die Standortwahl ansiedlungswilliger Unternehmen auf Kosten der ärmeren und weniger entwickelten Gebiete beeinflussen.

Die in den Koordinierungsgrundsätzen weiter enthaltenen Kriterien zur Beurteilung der Zieladäquanz regionalpolitischer Maßnahmen beziehen sich auf die sogenannte „regionale Spezifität“: Beihilfen dürfen sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken; aus den allgemeinen Anwendungsmodalitäten muß sich eine klare regionale Begrenzung ergeben und die Mittel dürfen nicht „punktuell“ gewährt werden, das heißt, daß mit der Ausnahme von Entwicklungsschwerpunkten – wegen der dann unterstellten Auswirkungen auf die gesamte Region – rein lokalen Problemen nicht mit „regionalen“ Maßnahmen entgegengewirkt werden darf.

Da regionale Beihilfen nur kontrolliert und koordiniert werden können, wenn sie in ihren unterschiedlichen Formen meßbar und vergleichbar sind, enthalten die Koordinierungsgrundsätze eine Methode, mit der für die verschiedenen Beihilfeformen der gegenwärtige Wert der Vergünstigung nach Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlichen steuerlichen Behandlung berechnet und entweder als Prozentsatz der Investition oder als absoluter Betrag pro geschaffenen Arbeitsplatz ausgedrückt werden kann. Da sich auch die Beihilfehöchstgrenzen alternativ auf diese beiden Bemessungsgrundlagen beziehen, kann vermieden werden, daß regionalpolitische Maßnahmen durch einseitige Begünstigung entweder kapital- oder arbeitsintensiver Industrien strukturverzerrend wirken.

In den Koordinierungsgrundsätzen sind schließlich die grundsätzlichen Bedenken der Kommission gegen Betriebsbeihilfen formuliert; das sind Beihilfen, deren Höhe direkt von der Produktion, den variablen Kosten oder den Gewinnen des begünstigten Unternehmens abhängt. Da solche Beihilfen das Ausscheiden von Grenzbetrieben verhindern, das

heißt den notwendigen Strukturwandel nicht fördern, sondern im Gegenteil den Fortbestand nicht mehr wettbewerbsfähiger regionaler Industriestrukturen begünstigen, tragen sie nicht zur Entwicklung der Wirtschaftskraft einer Region bei. Sie stellen reine Transferzahlungen dar und beeinträchtigen die Wettbewerbseffizienz des Gemeinsamen Marktes.

2. Weitergehende Prüfung regionalpolitischer Maßnahmen

Bei der Beurteilung, ob die einzelnen Beihilfesysteme der Mitgliedstaaten sich in ihrer regionalpolitischen Zielsetzung mit dem gemeinsamen Interesse vereinbaren lassen, kann die sich aus den Koordinierungsgrundsätzen ergebende europäische Rangordnung der Förderwürdigkeit wegen ihrer Einteilung in nur vier Kategorien lediglich einen ersten Anhaltspunkt liefern. Die Kommission muß deshalb auch noch innerhalb der einzelnen Kategorien eine weitergehende Beurteilung der betreffenden Regionen und der dort geplanten regionalen Maßnahmen vornehmen.

Dies ist ein wesentlicher Bestandteil der ihr mit Artikel 93 EWGV übertragenen Prüfungsbefugnis¹². Die Kommission kann die von den Mitgliedstaaten anzumeldenden Beihilfen auf der Grundlage ihrer Beurteilung im Einzelfall mit höheren oder niedrigeren Höchstgrenzen genehmigen, als in den Koordinierungsgrundsätzen vorgesehen ist; sie kann aber auch die Beihilfenvergabe in bestimmten Regionen ganz untersagen. Besonders bedeutsam ist dies für die Gebietskategorie mit der niedrigsten Beihilfenhöchstgrenze (zur Zeit 20 %), welche die am weitesten entwickelten Regionen der Gemeinschaft umfaßt. Sie ist eine Art „Residualkategorie“, die auch Gebiete enthält, die überhaupt keine regionalen Probleme aufweisen.

Deshalb ist zu erwarten, daß die Prüfungen der Kommission gerade in dieser Kategorie zu Abweichungen von den in den Grundsätzen niedergelegten Höchstgrenzen oder auch zu vollständigen Beihilfeverböten führen. In der Tat hat die Kommission kürzlich die Vergabe von Beihilfen in einer Reihe von Regionen, die in dieser Kategorie liegen, verboten. Gegen die Vergabe oder die geplante Höhe von Beihilfen in anderen Regionen dieser Kategorie hat sie Bedenken erhoben¹³.

III. Beurteilung regionalpolitischer Maßnahmen unter gemeinschaftlichem Blickwinkel

1. Methodische Probleme

Bei ihrer Überprüfung der einzelnen Regionen ist die Kommission darauf angewiesen, die Feststellung der Förderwürdigkeit im Gemeinschaftsrahmen mit Hilfe von sozioökono-

12 „Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilfe Regelungen ...“ (Artikel 93 Absatz 1 EWGV) und „Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, daß sie sich dazu äußern kann ...“ (Artikel 93 Absatz 3 EWGV).

13 Die Verbote und die Bedenken gegen die Beihilfevergabe betreffen Regionen in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden.

mischen Indikatoren vorzunehmen, die sich auf die Gemeinschaft beziehen und dadurch eine Einordnung in den europäischen Zusammenhang ermöglichen. Dabei ist vor allem zu klären, wie diese Indikatoren zu gewichten und zu verknüpfen sind und welche Schwellenwerte jeweils für die Förderwürdigkeit festgelegt werden sollen.

Grundsätzlich muß von den zur Auswahl stehenden Indikatoren gefordert werden, daß sie die jeweiligen regionalen Hauptprobleme möglichst genau abbilden. Solche Probleme sind vor allem andauernde Rückstände im Einkommen und hohe strukturelle Arbeitslosigkeit. Die Ursachen und die Folgen dieser Probleme – insbesondere der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten – sind vielfältiger Natur. Dementsprechend bieten sich als Indikatoren u. a. das Pro-Kopf-Einkommen, der längerfristige Durchschnitt der Arbeitslosenquote, Angaben über die Wirtschaftsstruktur und Wanderungssalden an. Neben den schwierigen konzeptionellen Problemen dieser Indikatoren, die ja – weil auch auf nationaler Ebene zu lösen – keine spezifisch gemeinschaftlichen Schwierigkeiten sind, stellt sich auf gemeinschaftlicher Ebene vor allem die Frage der Verfügbarkeit dieser Indikatoren in genügend tiefer regionaler Gliederung für alle Mitgliedstaaten. Eine solche Verfügbarkeit ist zur Zeit nur in sehr eingeschränktem Maße gegeben. Immerhin lassen sich die beiden erstgenannten Indikatoren stets dann verwenden, wenn sie zumindest für die zu beurteilenden Regionen des Beihilfemaßnahmen planenden Mitgliedstaats vorhanden sind, da die Einordnung in den gemeinschaftlichen Rahmen über die für alle Mitgliedstaaten vorhandenen nationalen Durchschnittswerte möglich ist. Wegen dieser Lage muß die Kommission sich gegenwärtig auf die Verwendung von wenigen, möglichst unkomplizierten Indikatoren beschränken und kann damit auch auf komplexe Verknüpfungs- und Gewichtungsmethoden verzichten.

Solche Methoden werden in manchen Mitgliedstaaten verwendet, um bestimmten Indikatoren Priorität zuzuweisen. Ferner dient die Verknüpfung der Kompensation gegenläufiger Abweichungen bei verschiedenen Indikatoren. Dadurch kann eine Region mit unterdurchschnittlichem Einkommen bei überdurchschnittlich guter Arbeitsmarktlage als insgesamt problemlos ausgewiesen werden. Als problemlos können auch Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit erscheinen, wenn sie ein hohes Einkommen aufweisen. Diese Beispiele zeigen, daß die Kompensation verschiedener Indikatoren Einsichten und Bewertungen erfordert, welche über das bloße Erkennen extremer Disparitäten hinausgehen.

In den Mitgliedstaaten sind sowohl Methoden der verknüpften als auch der unverknüpften Indikatoren gebräuchlich. So werden in Deutschland, Dänemark und Italien verknüpfte Indikatoren, in anderen Ländern unverknüpfte Indikatoren verwendet. Die Kommission sieht beide Methoden als geeignet an, um Fördergebiete festzulegen. Allerdings ergibt sich für sie die praktische Schwierigkeit, daß ein für die Regionen eines Mitgliedstaates gültiges Gesamtindikatormodell bereits wegen der oben geschilderten statistischen Probleme nicht auf alle Regionen der Gemeinschaft angewendet werden kann. Um Regionen in die europäische Dimension einordnen zu können, muß die Kommission jedoch über vergleichbare Einzelindikatoren verfügen. Nur so ist es möglich,

die Regionen im Gemeinschaftsrahmen zu beurteilen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es den Mitgliedstaaten unmöglich gemacht wird, verknüpfte Indikatoren für die Auswahl ihrer Fördergebiete zu verwenden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Frage der Schwellenwerte einzugehen. Bei den Mitgliedstaaten, die unverknüpfte Indikatoren verwenden, ist direkt ersichtlich, wo die Förderschwelle liegt: zum Beispiel bei einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 20 Prozentpunkten unter dem nationalen Durchschnitt. Nationale Gesamtindikatoren dagegen sind weit weniger transparent¹⁴. Sie lassen darüber hinaus eine Beurteilung im europäischen Rahmen praktisch nicht zu. Europäische Schwellenwerte sind bisher in keinem Mitgliedstaat verwendet worden.

Die Kommission könnte zur Beurteilung der regionalen Förderwürdigkeit in allen Mitgliedstaaten gleich große Abweichungen vom europäischen Mittelwert als Schwellenwert einführen. Dies entspräche den national gebräuchlichen Methoden. Allerdings würde dies wahrscheinlich dazu führen, daß in Belgien und Italien zahlreiche, in Dänemark und Deutschland aber nur wenige oder sogar keine Regionen zu Fördergebieten erklärt würden. Der wesentliche Grund dafür liegt in den unterschiedlichen Niveaus der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der hauptsächlichsten wirtschaftlichen Gegebenheiten. Es scheint angebracht, die verschiedenen Schwellenwerte für die einzelnen Mitgliedstaaten so zu setzen, daß für die jeweilige nationale Regionalpolitik ein akzeptabler Spielraum geschaffen wird. Es soll also nicht nur auf europäische Durchschnitts- bzw. Normalsituationen, sondern auch auf nationale Durchschnitte und die jeweiligen Disparitäten der Region Rücksicht genommen werden. Auch dürfen auf nationaler Ebene festgestellte wirtschaftliche oder soziale Rückstände keinesfalls deshalb unberücksichtigt bleiben, weil die zur Beschreibung dieser Disparitäten dienenden Indikatoren auf europäischer Ebene nicht verfügbar sind.

Aus Sicht der Kommission ist es somit notwendig, die Beurteilung im Gemeinschaftsrahmen und im jeweiligen nationalen Rahmen vorzunehmen. Dies ergibt sich nicht nur als Konsequenz der vielfältigen konzeptionellen und technischen Schwierigkeiten bei der Einordnung der Regionen in den Gemeinschaftszusammenhang, sondern beruht vor allem darauf, daß die nationale Regionalpolitik in den Gesamtbereich der Wirtschaftspolitik des jeweiligen Mitgliedstaats eingefügt ist und deshalb der national unterschiedlichen Prioritätensetzung auch im Gemeinschaftsrahmen ein Spielraum eingeräumt werden muß.

2. Politische Widerstände

Obwohl die Kommission somit eine Konzeption vertritt, die den gemeinschaftlichen und den nationalen Belangen Rechnung trägt, ist sie in den Fällen, in denen sie Bedenken

14 Vgl. die Bemerkungen zur Festlegung des Schwellenwertes in der Bundesrepublik bei Noé, C.: Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Punkte IV. 5 und 6. In: Raumforschung und Raumordnung. 38. Jg. (1980) H. 3, S. 105.

gegen regionale Beihilfesysteme äußern mußte, auf großen Widerstand gestoßen. Dies ist verständlich, denn es fällt den Mitgliedstaaten naturgemäß schwer – insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene –, europäische Zielsetzungen zu berücksichtigen, die nicht dem eigenen regionalpolitischen Abstimmungsprozeß entstammen. Die Schwierigkeiten werden noch verstärkt, wenn Ergebnisse dieses häufig höchst mühsamen Prozesses wegen Bedenken der Kommission nachträglich korrigiert werden müssen.

Viele dieser Schwierigkeiten könnten durchaus vermieden werden. In jedem Fall aber gilt, daß die Kommission im gemeinsamen europäischen Interesse handelt: Beihilfen verfälschen den Wettbewerb und greifen – wenn sie sich weiter so ausbreiten wie in den letzten Jahren – die Grundlagen des Gemeinsamen Marktes an. Regionen, die den Anschluß an die Entwicklung verlieren oder ihn auch nach 25 Jahren EWG noch nicht finden konnten, enttäuschen Hoffnungen, die in die Gemeinschaft gesetzt wurden. Die Politik der Kommission, Beihilfen in den Regionen zu verhindern, in denen sie nicht unbedingt erforderlich sind, zielt darauf ab, die Ausbreitung der Beihilfen und die Verschlechterung der Situation bestimmter Regionen abzubremesen.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß ein Spannungsverhältnis zwischen der europäischen Wettbewerbspolitik und den nationalen Regionalpolitiken immer dann entsteht,

wenn das Ziel der Wettbewerbssicherung mit dem regionalpolitischen Ziel der räumlichen Umverteilung in Konflikt gerät. Der Vertrag von Rom trägt solchen Konfliktmöglichkeiten Rechnung, indem er vom grundsätzlichen Beihilfenverbot (Wettbewerbssicherung) des Artikels 92 Absatz 1 in Absatz 3 Ausnahmen (Beihilfen zur Entwicklung von Wirtschaftsgütern) zuläßt, falls das gemeinsame Interesse dem nicht entgegensteht.

Dies bedeutet, daß die Kommission im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik die von den Mitgliedstaaten vergebenen Regionalbeihilfen – von deren Wettbewerbsbeeinträchtigung ausgegangen werden kann – nur dann genehmigen darf, wenn sie unter gemeinschaftlichem Blickwinkel notwendig und angemessen sind. Die Förderwürdigkeit einer Region muß deshalb nicht nur im jeweiligen nationalen Rahmen, sondern auch im Gemeinschaftsrahmen feststellbar sein. Die dazu notwendige sozioökonomische Analyse der jeweiligen Regionen muß transparent sein und darf im Ergebnis keinen Mitgliedstaat diskriminieren. Da gegenwärtig nur wenige der für Regionalanalysen verwendbaren Indikatoren in so tiefer regionaler Gliederung verfügbar sind, daß sie einen Vergleich innerhalb der Gemeinschaft erlauben, muß die Kommission ihre Beurteilung im europäischen Rahmen auf eindeutige Sachverhalte beschränken. Im nationalen Rahmen dagegen zieht sie zur Beurteilung alle vom jeweiligen Mitgliedstaat verwendeten geeigneten Indikatoren heran. Auf diese Weise fügt die Kommission in die Beurteilung regionaler Probleme ein gemeinschaftliches Bewertungselement ein, ohne dadurch den notwendigen Freiraum der nationalen Regionalpolitiken über Gebühr einzuschränken.