

THIEMO W. ESER

Die Kontrolle regionaler Beihilfen im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaften*

Kurzfassung

Im Jahr 1988 wurde das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und der ergänzenden Länderförderung um 7 % von 45 % auf 38 % der Wohnbevölkerung (WOB) der Bundesrepublik Deutschland verringert. Eine Reduzierung des bundesdeutschen Fördergebietes in dieser Größenordnung ist in der Geschichte der regionalen Wirtschaftspolitik bisher einzigartig.

Die Kontrolle regionaler Beihilfen im Rahmen der Wettbewerbspolitik der EG hatte einen wesentlichen, wenn nicht den ausschlaggebenden Einfluß auf diese Reduktion des Fördergebietes. In Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungen zur Vollendung des Binnenmarktes ist zu erwarten, daß die Einwirkungsmöglichkeiten der EG auf die nationalen Regionalpolitiken weiter steigen werden. Um so wichtiger erscheint deshalb eine Analyse der bestehenden Einflußmöglichkeiten: Wie erfolgt die Kontrolle regionaler Beihilfen der Wettbewerbspolitik der EG, die eine "Oberaufsicht" beansprucht, auf die Träger der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland?

Das Ziel dieses Aufsatzes besteht darin, neben der bisherigen Entwicklungsgeschichte den heutigen Stand der Beihilfenkontrolle in der Regionalpolitik darzustellen, die Implikationen für die regionale Wirtschaftspolitik und insbesondere die GRW herauszuarbeiten und einige Schlußfolgerungen zu ziehen.

Die Analyse erfolgt auf zwei Ebenen: Zunächst wird das Kontrollverfahren selbst diskutiert; anschließend werden die empirische Überprüfung und Gegenüberstellung der Gebietsauswahl durch die EG und die GRW in zwei Perspektiven — hinsichtlich der Berücksichtigung verschiedener Regionstypen sowie der Verteilung der Gebietsauswahl auf die Bundesländer — vorgenommen.

1. Die Grundlagen der Kontrolle regionaler Beihilfen durch die EG

Ziel der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik ist die Schaffung und Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen innerhalb des gemeinsamen Marktes. Deshalb soll eine wettbewerbsverzerrende Beihilfepolitik durch die Mitgliedstaaten (MGS) verhindert werden¹. Gleichzeitig haben sich die einzelnen MGS im Rahmen ihrer nationalen Aufgaben aber dazu verpflichtet, regionale wirtschaftliche Disparitäten auszugleichen². Maßnahmen eines Ausgleichs sind ohne Interventionen nicht möglich. Insofern ist ein Konflikt zwischen EG-Wettbewerbspolitik und nationaler Regionalpolitik schon vorprogrammiert. Daß zum regionalen Aus-

gleich Beihilfen benötigt werden, ist für die EG prinzipiell unstrittig, doch werden dort eigene Maßstäbe angelegt.

Die Wettbewerbskontrolle regionaler Beihilfen stützt sich auf Art. 92—94 des EWG-Vertrages. In Art. 92 Abs. 3 a) und c) werden regionale Beihilfen zugelassen:

- "a) . . . von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist und eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht; . . .
- c) . . . zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelshemmnisse nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft; . . ."

Hauptziel der Beihilfenkontrolle ist es, die gegenseitige Überbietung von Regionen insbesondere bei monetären Investitionsanreizen für die gewerbliche Wirtschaft zu verhindern.

Neues Gewicht hat die Wettbewerbspolitik in diesem Zusammenhang durch Art. 130 der Einheitlichen Europäischen Akte erlangt, denn dort werden eine harmonische Entwicklung in den Teilräumen der EG (Art. 130 a) und eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 130 b) gefordert.

2. Das Verfahren der Beihilfeaufsicht

Die Beihilfeaufsicht nach Art. 93 kennt zwei Verfahren zur Beurteilung von regionalen Beihilfen. Alle Maßnahmen der MGS müssen durch die Kommission notifiziert, d.h. dort angemeldet werden. Nach Gemeinschaftsrecht ist es nicht möglich, eine Maßnahme vor Abschluß des Prüfverfahrens einzuleiten.

Zuerst wird ein Vorprüfverfahren durchgeführt, das i.d.R. nach zwei Monaten abgeschlossen ist. Wenn keine Bedenken bestehen, stellt die Kommission eine Unbedenklichkeitsbescheinigung aus. Anderenfalls ist das Hauptprüfverfahren aufzunehmen, das die globalen und pauschalen Abwägungen der Vorprüfung weiter spezifiziert. Die Beihilfenkontrolle unterscheidet bei ihrer Beurteilung zwischen einzelnen Förderfällen einerseits und Förderprogrammen andererseits. Der Kommission steht bei ihrer Beurteilung ein Ermessensspielraum zur Verfügung.

Diese drei Komponenten der inhaltlichen Ausgestaltung des Beihilfenkontrollverfahrens werden im folgenden diskutiert.

2.1 Die Beurteilung einzelner Förderfälle

Die Anwendung der Beurteilung konkreter Beihilfen bedeutet, daß im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik ausge-

wiesene Förderfälle ab einer bestimmten Größenordnung ("de minimis-Regelung"³ im Bezug auf ihre Handelsbeeinträchtigung und ihre Wettbewerbsverzerrung überprüft werden⁴. Folgende Kriterien finden dabei Anwendung⁵:

1. Wäre die geförderte Investition auch ohne Beihilfe getätigt worden?

Prinzipiell erscheint dieses Kriterium angemessen. Seine Anwendung in der regionalen Wirtschaftsförderung ist jedoch nicht unproblematisch, da es einerseits methodisch sehr schwierig ist, die Frage überhaupt richtig zu beantworten, und andererseits die Wirksamkeit der Regionalförderung nicht zuletzt auf eine gewisse Kontinuität in der Mittelgewährung angewiesen ist. Die langfristige Sicherheit, in den Genuß von Fördermitteln zu gelangen, ist ein relativ wichtiges Kriterium bei der unternehmerischen Standortwahl.

2. Bleibt der wettbewerbsverfälschende und handelsbeeinträchtigende Effekt hinter der Zielverwirklichung durch die Beihilfe zurück?

Hier steht zur Debatte, welche Ziele mit der Beihilfe verfolgt werden, wobei der Ermessensspielraum der Kommission zur Definition dieser Ziele von besonderer Bedeutung ist und diese Ziele mit den Zielen in der Bundesrepublik Deutschland nicht vollständig übereinstimmen (vgl. Abschnitt 2.3).

3. Ist eine Gegenleistung des Empfängers der Beihilfe zu erkennen, die einen Ausgleich der negativen Effekte durch die Beihilfe nach sich zieht?

Einerseits wird sich die Überprüfung dieses Kriteriums in der Praxis sehr schwierig gestalten, da in der regionalen Wirtschaftsförderung allein die Ansiedlung in einer bestimmten Region zählt. Andererseits ist dieses Kriterium als Bedingung in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen.

Insgesamt kann die Anwendung dieses Verfahrens im Rahmen der Regionalbeihilfenkontrolle als eine Überschreitung der Kompetenzen der EG betrachtet werden, die nicht durch den EWG-Vertrag gedeckt ist. Da die Kriterien teilweise von der Kommission selbst bestimmt werden, wird die Beihilfenaufsicht damit zu einer Beihilfenpolitik ausgedehnt. Besonders problematisch in bezug auf die regionale Wirtschaftspolitik erscheint schließlich, daß der Ausgangspunkt für die Beurteilung im einzelnen Unternehmen und weniger in der Zielsetzung der fördernden Institution — in diesem Fall der regionalwirtschaftlichen Zielsetzung — liegt.

Die regionale Förderung von Infrastrukturvorhaben hält die Kommission dagegen für grundsätzlich zulässig, solange sie nicht der unternehmensnahen Infrastruktur zuzurechnen ist und nur einem Unternehmen zugute kommt. Diese Form der Förderung wird den Unternehmensbeihilfen gleichgesetzt und entsprechend überprüft.

2.2 Die Beurteilung regionaler Beihilfensysteme

Die Beurteilung regionaler Beihilfensysteme setzt sich aus zwei Komponenten zusammen:

- Überprüfung der Förderhöchstsätze (ist in den Koordinierungsgrundsätzen geregelt);
- Überprüfung der Fördergebietsauswahl (dazu hat die Kommission ein eigenes Verfahren entwickelt).

Bezüglich des Einsatzes bestimmter Instrumente innerhalb regionaler Beihilfensysteme besteht keine weitere Einschränkung.

1971 wurden erstmals Koordinierungsgrundsätze zur Festlegung der Förderhöchstsätze entwickelt⁶. Diese Koordinierungsgrundsätze besaßen nur für industrialisierte Regionen Geltung, da bezüglich der weniger entwickelten Regionen keine Befürchtung eines Überbietungswettbewerbs bestand⁷.

Bei der Neuauflage der Koordinierungsgrundsätze⁸ im Jahre 1975 erfolgte eine Erweiterung des Wirkungsraumes auf alle Regionstypen. 1979 wurde eine Fassung geschaffen⁹, die alle Arten von Beihilfen koordiniert. Entsprechend dieser Fassung galten für die Bundesrepublik Deutschland nun folgende Förderpräferenzen:

- Im Zonenrandgebiet sind 25 % Nettosubventionsäquivalent (NSÄ) der Erstinvestition oder 4 500 Europäische Rechnungseinheiten (ERE)¹⁰ pro geschaffenen Arbeitsplatz zulässig.
- Für alle übrigen Gebiete gelten 20 % NSÄ oder 3 500 ERE. Diese Sätze sollen nach den Vorstellungen der EG künftig weiter abgesenkt werden.

Die letzte Festlegung, die auch für alle anderen MGS Gültigkeit besitzt, wurde jedoch im Zuge des noch eingehender zu betrachtenden *Bangemann-Sutherland-Kompromisses* speziell für die Bundesrepublik Deutschland um weitere 2 % des NSÄ eingeschränkt.

Darüber hinaus sind laut Europäischem Parlament von der Kommission intern detaillierte Förderhöchstsätze gemäß Art. 92/93 für die einzelnen Regionen festgelegt. Sie "... haben die Beihilfehöchstgrenzen im Rahmen der Koordinierungsgrundsätze wirkungsvoll ersetzt, sind bisher jedoch nicht veröffentlicht."¹¹

Außerdem versucht die Kommission die Fördersätze zusätzlich im Zuge des Genehmigungsverfahrens zu senken und setzt dazu ihren Ermessensspielraum ein. Hier macht sich das am Anfang dieses Kapitels vermerkte Ziel einer prinzipiellen Senkung aller Beihilfen wegen ihres grundsätzlich wettbewerbsverzerrenden Charakters bemerkbar.

Im Gegensatz zu den Koordinierungsgrundsätzen bestand lange Zeit Unklarheit über die Kriterien zur Gebietsauswahl der förderfähigen Regionen entsprechend dem Prüfverfahren nach Art. 92 Abs. 3 a und c. Unter dem Titel "Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Art. 92 Abs. 3 a und 3 c auf Regionalbeihilfen"¹² legte die Kommission ihr Prüfverfahren offen; es besitzt seit 1.1.88 Gültigkeit. Nach dieser Mitteilung hat allerdings der Absatz 3 a dieses Artikels keine Relevanz für die Auswahl von deutschen Förderregionen. Um nach Maßgabe dieses Artikels als förderwürdig erklärt zu werden, müßte das Bruttosozialprodukt (BSP) einer Region (in Kaufkraftstandards, gemessen pro Kopf) um 25 % unter dem EG-Durchschnitt liegen.

Für die Regionen in der Bundesrepublik Deutschland ist deshalb das Verfahren nach Art. 92 Abs. 3 c in zwei Prüfschritten einzuleiten. Der Beurteilung zugrunde gelegt werden die für die GRW gemeinschaftlich abgegrenzten Arbeitsmarktregionen (AMR):

1. Prüfschritt: Ausgangspunkt zur Auswahl der Förderregionen ist die Über- oder Unterschreitung eines Schwellenwertes gegenüber dem nationalen Durchschnitt bezüglich zweier Indikatoren:
 - Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (BWSF) pro Kopf, Mindestabweichung vom nationalen Durchschnitt : < 85 % (= Basisschwellenwert für BWSF);

- Arbeitslosenquote (ALQ), Mindestabweichung vom nationalen Durchschnitt : > 110 % (= Basisschwellenwert für ALQ).

Die gemeinschaftliche Komponente bei diesem Verfahren ergibt sich durch die individuelle Variation des Basisschwellenwertes für die einzelnen MGS entsprechend ihrem Entwicklungsstand im Vergleich zur Gemeinschaft. Das heißt, je höher der Entwicklungsstand eines MGS ist, desto größer müssen die Abweichungen einer Region vom nationalen Durchschnitt sein, um in das Fördergebiet aufgenommen zu werden.

Um diesen Entwicklungsstand zu ermitteln, wird für jeden MGS ein sogenannter Gemeinschaftsindex¹³ gebildet. Auf Grundlage dieses Indexes und der alten Schwellenwerte werden jährlich die Schwellenwerte neu bestimmt¹⁴. Entsprechend dieser Berechnung ergaben sich für die Bundesrepublik Deutschland die Schwellenwerte 74 % der BWSF und 136 % der ALQ des jeweiligen bundesdeutschen Durchschnittes für das Jahr 1988. Damit ist die Prüfung jedoch noch nicht abgeschlossen.

2. Prüfschritt: Auf alle Regionen — auch auf diejenigen, die nach dem ersten Prüfschritt für förderwürdig erklärt worden sind — können nach dem Ermessen der Kommission weitere Indikatoren angewandt werden¹⁵, was nachträglich zum Ausschluß oder zur Aufnahme in das Fördergebiet führen kann. Erst dann ist endgültig die Auswahl des Fördergebiets festgelegt. Somit ist das Ergebnis des ersten Prüfschrittes nicht bindend.

Insgesamt zeigen diese Ausführungen, daß der Kommission durch ihren erweiterten Ermessensspielraum eine entscheidende Rolle bei der Zulassung von nationaler Regionalförderung zufällt. Dieser Sachverhalt wird im folgenden weiter vertieft.

2.3 Der Ermessensspielraum der Kommission

Die Diskussion um den Ermessensspielraum der Kommission wurde insbesondere ausgelöst durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Förderfall Philip Morris BV¹⁶. Ein wesentlicher Streitpunkt im Rahmen dieses Prozesses war die Förderbedürftigkeit der Region Bergen op Zoom in den Niederlanden. Die Kommission hatte die Förderung abgelehnt, weil die "Lebenshaltung" in dem betreffenden Gebiet nicht "außergewöhnlich niedrig" sei und keine "erhebliche Unterbeschäftigung" herrsche. Außerdem seien die Niederlande in einer wirtschaftlich günstigeren Lage als andere MGS.

Hier klingt eine Loslösung von nationalen Maßstäben an, die das Urteil des EuGH weiter unterstützt: "Die Kommission verfügt zu Recht über ein Ermessen, das sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als ganzes zu beziehen sind. . . . Zu Recht hat die Kommission . . . nicht am nationalen niederländischen Durchschnitt, sondern am Gemeinschaftsniveau gemessen"¹⁷. Begründet wurde die Entscheidung letztendlich damit, daß durch die Förderung eine Verlagerung in ein schwächeres Gebiet der Gemeinschaft verhindert werde. Inwieweit die Gefahr einer Verlagerung in eine stärkere Region tatsächlich gegeben war, ist dagegen nicht überprüft worden.

Dieses Urteil stellt eine Erweiterung der Kompetenzen der Kommission im Rahmen der Kontrolle des Wettbewerbs zwischen den Regionen im Hinblick auf die Ziele der EG-Politik

fest. Mit dem Ermessensspielraum wird der Kommission im Rahmen der Wettbewerbskontrolle eine zusätzliche wirtschaftsgestaltende Aufgabe eingeräumt. Denn konkret rückt bei der ausschließenden Prüfung anhand von Gemeinschaftsdurchschnitten die Verfolgung des Konvergenz-Ziels¹⁸ an die Stelle der Wettbewerbssicherung. Diese Zielsetzung ist aber nach den EG-Verträgen im Rahmen der Wettbewerbspolitik nicht vorgesehen.

Dieses Urteil hatte sich auf die Beurteilung einzelner Förderfälle bezogen. Betrachtet man die Ermessensspielräume der Kommission zur Beurteilung regionaler Beihilfensysteme, läßt sich feststellen, daß auch hier die Möglichkeit zur Verfolgung anderer Ziele gegeben ist. Dies wird besonders bei dem zweiten Prüfschritt zur Beurteilung der Fördergebietsauswahl deutlich. Mit der Anwendung bestimmter Indikatoren lassen sich im einzelnen bestimmte Regionstypen bevorzugen. Die Betrachtung der Beurteilungspraxis wird im folgenden zeigen, inwieweit die Kommission von ihren gestalterischen Möglichkeiten Gebrauch macht.

3. Der Einfluß der EG auf die regionale Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland

Die Anwendung der Art. 92—93 EWGV auf die regionale Wirtschaftspolitik hat besonders in der GRW Veränderungen nach sich gezogen. So leitete die Kommission gegen mehrere Rahmenpläne ein Verfahren wegen der Gebietsauswahl ein. Dies führte zwar nicht in allen Fällen zu nachträglichen Änderungen, teilweise waren die Konsequenzen aber beträchtlich. Diese Veränderungen werden an dieser Stellen nicht im einzelnen wiedergegeben¹⁹.

Die Kritik an der regionalen Beihilfenkontrolle der EG setzt an mehreren Elementen des Prüfverfahrens an:

- Die Durchführung des Prüfverfahrens verhindert den Vollzug der Rahmenpläne, da viele Maßnahmen für die Zeit der Prüfung vorläufig untersagt werden. Zur Zeit laufen deshalb Bemühungen, die sogenannte "de minimis-Regelung" weiter auszudehnen²⁰, um die Förderung der teilweise betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen zügig durchführen zu können.
- Die Behandlung der Anpassung der Wechselkurse ist nicht geklärt. Bei einer Aufwertung der DM gegenüber dem ECU steigen automatisch die Förderpräferenzen in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der in den Koordinierungsgrundsätzen absolut festgelegten Beträge²¹.
- Die prinzipielle Anwendbarkeit der Messung des BIP in ECU als Grundlage zur Aktualisierung der Schwellenwerte ist fraglich, da diese Art der Berechnung unterschiedliche Preisniveaus in den MGS vernachlässigt. Die Messung des BIP in Kaufkraftstandards der jeweiligen MGS könnte diese Verzerrung verhindern.
- Gerade der wichtige zweite Prüfschritt ist durch die Bekanntmachung der Kommission (vgl. Abschnitt 2.1) nicht geklärt worden. So wurde in einem Fall nachträglich bestimmten Regionen die Förderung im zweiten Prüfschritt wegen bevorstehender Betriebsschließungen erlaubt²². Eine Systematik in der Behandlung ist nicht bekannt.
- Die Indikatoren spiegeln die Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik wider. Insofern werden durch die Festlegung der Indikatoren für das deutsche Regionalfördergebiet die Ziele der bundesdeutschen Regionalpolitik beeinflusst.

Zum Beispiel kann die Nicht-Anwendung eines Infrastrukturindikators dazu führen, daß die regionale Ausstattung mit öffentlichen Dienstleistungen vernachlässigt wird.

- Für die Bundesregierung bedeutet das gesamte Verfahren eine Festlegung des regionalpolitischen Ansatzes zur Auswahl von nationalen Fördergebieten. Sie sieht sich bei einer konsequenten Anwendung der Methode einem Zentralismus unterworfen, der die Zuständigkeiten der MGS einschränkt.

Die Kommission verfolgt in letzter Zeit besonderes das Ziel, das bundesdeutsche Fördergebiet pauschal zu begrenzen. Dies erscheint der Bundesregierung angesichts eines überproportional hohen Bevölkerungsanteils in den Fördergebieten der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen MGS²³ prinzipiell vertretbar.

So umfaßte im Jahre 1987 das Fördergebiet einschließlich der Landesförderung 45 % der Bevölkerung. Die Kommission strebte eine Reduktion um ein Drittel auf 31 % an. Nicht zuletzt wegen der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland konnte der Kommission im Zuge der Verhandlungen zwischen *Sutherland* und *Bangemann* ein Kompromiß bei 38 % abgerungen werden. Die Verteilung der Förderung ist in Tabelle 1 dargestellt.

Bei der Reduzierung des GRW-Gebietes konnte das nationale Auswahlverfahren über eine Senkung des Schwellenwertes für den kumulierten Bevölkerungsanteil angewandt werden. Die Reduzierung des Fördergebiets ging in erster Linie auf Kosten der Länderförderung (ca. 50 % weniger). Die Länder trifft diese Verminderung besonders, weil sie in der Regel die aus der GRW ausscheidenden Regionen in die Landesförderung übernehmen, um die Folgen des Ausschlusses (Wegfall der GRW-Förderung und damit des European Recovery Program) für eine Übergangszeit abzumildern. Damit sinkt der Spielraum für eine eigenständige regionale Wirtschaftspolitik wesentlich.

Tabelle 1:
*Anteile der Bevölkerung (in %) an der
Regionalförderung nach Art der Beteiligung*

	1987	1988
GRW	31,0	29,0
Sonderpr. d. GRW	3,8	3,8
Landesförderung	10,0	5,2
Gesamt	44,8	38,0

Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft 1988, a.a.O., S. 49 f.

Bezüglich der Förderpräferenzen mußte im Rahmen des Kompromisses eine weitere Einschränkung hingenommen werden: 1979 war im Rahmen der Koordinierungsgrundsätze die Höchstförderung für Regionen in der Bundesrepublik Deutschland bei 20 % NSA festgeschrieben worden, was jedoch wegen der Ausnahmen für das Zonenrandgebiet zu keinen Veränderungen führte. Nun sind die Förderpräferenzen für Errichtungsinvestitionen um 2 % und für Erweiterungsinvestitionen um 5 % gesenkt worden (für C — Schwerpunkte erfolgte lediglich eine Verminderung um 3 %).

Der ausgehandelte Kompromiß gilt bis 1.1.1991. Danach erwartet die Kommission eine weitere Einschränkung des

Fördergebiets und der Förderpräferenzen. Auffällig ist, daß die Sonderprogramme der GRW bisher kaum beanstandet wurden. Das Montansonderprogramm, das nach Abschluß des Kompromisses zustande kam, läuft jedoch Gefahr, beanstandet zu werden.

Das Klima, in dem die Verhandlungen um den dargestellten Kompromiß geführt wurden, kann durch folgendes Zitat zur Lage des Planungsausschusses der GRW charakterisiert werden: "Unter dem Druck des hohen Prozeßrisikos vor dem EuGH (hierzu lag eine gutachterliche Stellungnahme einiger Juristen aus den Ländern und aus dem Bundesministerium für Wirtschaft vor) war die Mehrheit der Länderwirtschaftsminister der Auffassung, eine einvernehmliche Beilegung der Auseinandersetzung mit der EG Kommission anzustreben, um weitergehende Eingriffe und damit Schaden von der deutschen Regionalförderung abzuwenden."²⁴ Insgesamt betrachtet bestehen bei der Bundesregierung offensichtlich Befürchtungen, daß der EuGH bei einem Prozeß die Entscheidungsbefugnisse der Kommission weiter ausdehnen könnte.

Auch die Länder mußten sich Anordnungen über die Unzulässigkeit ihrer Förderung fügen. So wurde z.B. 1984 gegen die Landesförderung in sieben Flächenstaaten ein Verfahren eingeleitet²⁵. Sie beziehen sich auf Unternehmensbeihilfen; Infrastrukturmaßnahmen blieben unangetastet. Dies läßt sich dadurch erklären, daß sich auf Länderebene die allgemeine Wirtschaftsförderung nicht eindeutig von der regionalen Wirtschaftsförderung trennen läßt und im Vergleich zur GRW kein geschlossenes Fördersystem besteht.

Da die Länder z.B. mit Hilfe einer gezielten Infrastrukturpolitik ihre regionalpolitischen Ziele auch ohne direkte Unternehmensbeihilfen verfolgen können und damit außer Reichweite der Art. 92—94 EWGV geraten, fällt es der Kommission schwerer, gegenüber den Ländern einen direkten Einfluß auf die regionale Wirtschaftspolitik auszuüben. Die diesbezügliche Einschätzung der Länder fällt allerdings recht unterschiedlich aus. So sieht etwa Schleswig-Holstein keine größeren Probleme²⁶. In Bayern dagegen verringerten sich, gemessen an der Einwohnerzahl, die Fördergebiete um zwei Drittel, was zu einer sehr negativen Beurteilung der Kommissionsaktivitäten führt²⁷. Insgesamt wird von Bund und Ländern die Gefahr gesehen, daß die Länder ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik enthoben werden könnten²⁸.

4. Die Abgrenzung der Förderregionen durch EG-Kommission und GRW: eine Gegenüberstellung von Modellüberlegungen und empirischen Befunden

Mit der Wahl des Verfahrens zur Auswahl des Fördergebietes werden konzeptionelle und inhaltliche Basisvorgaben geschaffen. Die Problematik der Abgrenzung der Förderregionen durch die EG nach dem ersten Prüfschritt und der daraus resultierende Einfluß auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik wird nun anhand verschiedener Modellrechnungen und der Gegenüberstellung der EG- und der GRW-Gebietsauswahl weiter verdeutlicht.

4.1 Modellrechnungen zum Nachweis methodischer Implikationen der Auswahlmethoden

Die Modellrechnungen (hier erfolgt keine Berücksichtigung des Sonderstatus der Zonenrandgebiete) beziehen sich zunächst auf die unterschiedliche Verknüpfung der Indikatoren

zur Fördergebietsauswahl. Wie dargestellt wurde, verfolgt die EG ein Konzept, das Indikatoren mit Schwellenwerten besetzt. In der GRW werden dagegen mehrere Indikatoren zu einem Gesamtindikator additiv verknüpft (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2:
Indikatoren der GRW seit 1986

22,5 %	Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je Kopf der Wohnbevölkerung
22,5 %	Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer
45 %	Arbeitslosenquote
10 %	Infrastrukturausstattung
100 %	Gesamtindikator

Quelle: 17. Rahmenplan der GRW.

Im Anschluß an die Modellrechnungen werden die getroffenen Vereinfachungen aufgehoben und die realisierte Fördergebietsauswahl der GRW der Gebietsauswahl entsprechend

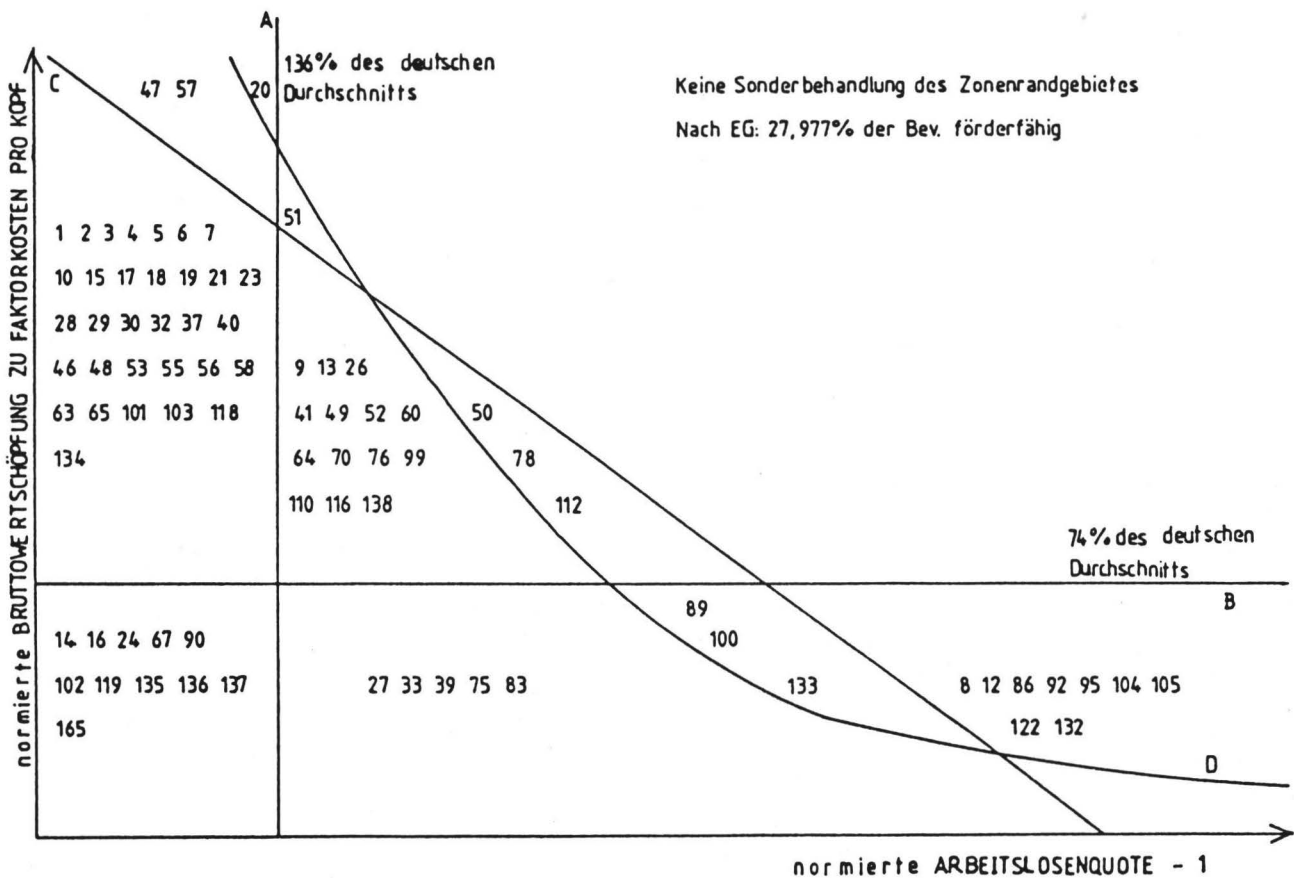
der konsequenten Anwendung der EG-Methode unter Berücksichtigung des Sonderstatus des Zonenrandes gegenübergestellt und analysiert.

Um die Diskrepanz zwischen den verschiedenen Verfahren zur Gebietsauswahl offenzulegen²⁹, wird in einem ersten Schritt die Gebietsauswahl aus den AMR und der förderfähige Bevölkerungsanteil mit Hilfe der EG-Indikatoren (BWSF/WOB und ALQ) und ihrer Schwellenwerte bestimmt. Bei der Berechnung des kumulierten Bevölkerungsanteils dieser Regionen ergibt sich ein Wert von 28 % als förderwürdig.

In einem zweiten Schritt werden die beiden EG-Indikatoren additiv verknüpft, was dem Verfahren der GRW gleichkommt, allerdings nur 67,5 % des GRW-Indikators berücksichtigt (vgl. Tab. 2). Nachdem die AMR entsprechend ihrer Indexwerte in eine Rangfolge gebracht sind, werden die Regionen bis zu dem kumulierten Bevölkerungsanteil von 28 % als Fördergebiete ausgewählt.

In einem dritten Schritt erfolgen schließlich die multiplikative Verknüpfung dieser Indikatoren und eine Auswahl der Regionen nach dem gleichen Verfahren wie bei der additiven Verknüpfung. Wie sich zeigen wird, bildet dieses Verfahren eine Zwischenlösung zwischen den beiden erstgenannten Verfahren.

Abbildung 1:
Wirkung verschiedener Auswahlmethoden bei der Fördergebietsauswahl



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tetsch u.a. (1988), a.a.O.

Übersicht 1:
Die Arbeitsmarkregionen der GRW
und ihre Indikatorenwerte nach der Neuabgrenzung 1986

- 1) Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten 1982 (BWSF)
2) Bruttolohn und -gehalt der abhängig Beschäftigten je im Jahresdurchschnitt beschäftigte Personen 1982 (LUG82)
3) Arbeitslosenquote -ungewichtet- im Durchschnitt der Jahre 1981-1985 (ALQD)
4) Arbeitskräfteerwerbskoeffizient 1990 (AKR)
5) Infrastrukturindikator 1985 (INFRA)

* - Arbeitsmarkregion ganz oder teilweise im Fördergebiet des 14. Rahmenplans
** - Arbeitsmarkregion mit Sonderprogramm (Stand: 14. Rahmenplan)
ZR - Arbeitsmarkregion ganz im Zonenrandgebiet
ZRT - Arbeitsmarkregion teilweise im Zonenrandgebiet

Arbeitsmarkregion		Indikatorwert				normierte Werte			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3) (4)
1	Flensburg-Schleswig	* ZRT	23166.	30405.	13.66	0.1455	91.9	95.25	92.87 44.77 87.02
2	Nordfriesland	* ZRT	19610.	28949.	12.73	0.1754	100.3	80.63	88.42 55.34 76.10
3	Heide-Meldorf	*	22736.	29997.	13.18	0.1234	96.5	93.49	91.62 50.18 95.10
4	Kiel-Neumünster	* ZRT	22945.	31778.	11.18	0.1310	109.6	94.35	97.06 72.95 92.32
5	Lübeck	* ZR	20754.	29974.	11.21	0.1617	131.8	85.34	91.55 72.56 81.10
6	Ostholstein	* ZR	22098.	28912.	11.61	-0.0093	91.8	90.86	88.31 68.02 143.60
7	Itzehoe	* ZRT	20827.	29583.	12.60	0.2168	99.7	85.64	90.36 56.86 60.96
8	Segeberg-Stormarn	* ZR	17707.	31452.	7.81	0.2995	91.1	72.81	96.07 111.26 30.74
9	Cuxhaven	*	18827.	30470.	10.98	0.1383	71.9	77.41	93.07 75.18 89.66
10	Stade-Bremervörde	*	18480.	29718.	11.73	0.1960	88.4	75.99	90.77 66.74 68.57
11	Hamburg	ZRT	34506.	35859.	9.55	0.0172	137.4	141.88	109.53 91.43 133.92
12	Herzogtum Lauenburg	* ZR	15254.	30364.	8.19	0.3337	88.5	62.72	92.74 106.98 18.24
13	Lüneburg	* ZRT	18961.	30378.	10.90	0.2245	99.8	77.96	92.79 76.09 58.15
14	Bremerhaven	*	16835.	31128.	12.00	0.2485	84.8	69.22	95.08 63.65 49.38
15	Unterweser	*	21060.	30818.	12.41	0.2002	105.5	86.60	94.13 58.95 67.03
16	Wilhelmshaven	*	17155.	31777.	13.76	0.2347	105.5	70.54	97.06 43.69 54.42
17	Emden-Leer	*	18110.	30190.	17.26	0.2335	98.1	74.47	92.21 3.85 54.86
18	Ammerland-Cloppenburg*		20024.	28229.	17.03	0.1518	86.7	82.34	86.22 6.49 84.72
19	Oldenburg	**	24906.	30921.	12.61	0.0824	118.2	102.41	94.44 56.70 110.09
20	Bremen	**	27836.	33278.	11.52	0.1232	113.6	114.46	101.64 69.11 95.18
21	Rotenburg/Wümme	*	18786.	28597.	11.14	0.1593	83.9	77.25	87.35 73.46 81.98
22	Soltau	* ZRT	19558.	29897.	9.88	0.1790	93.5	80.42	91.32 87.71 74.78
23	Uelzen	* ZR	19707.	27934.	11.74	0.1325	99.9	81.03	85.32 66.60 91.78
24	Lüchow-Dannenberg	* ZR	16370.	28089.	17.11	0.1347	83.8	67.31	85.79 5.57 90.97
25	Celle	*	22755.	30817.	11.08	0.1435	100.1	93.56	94.13 74.04 87.76
26	Fallingb. b. S.	*	20402.	30475.	11.02	0.2004	93.5	83.89	93.08 74.79 66.96
27	Syke	*	16060.	27804.	11.01	0.2931	89.0	66.04	84.92 74.91 33.08
28	Meppen	*	18152.	29348.	15.00	0.2848	94.3	74.64	89.64 29.59 36.11
29	Nordhorn	*	18306.	30237.	12.57	0.1955	94.3	75.27	92.35 57.15 68.75
30	Lingen	*	19799.	31169.	11.19	0.0644	84.5	81.41	95.20 72.86 116.67
31	Osnabrück	**	21992.	30526.	9.93	0.1366	106.4	90.43	93.24 87.20 90.28
32	Grafsch. Dieph.-Vecht*		19900.	29127.	11.70	0.1048	95.6	81.83	88.96 67.08 101.90
33	Nienburg-Schaumburg	*	17529.	29352.	10.58	0.2377	95.8	72.08	89.65 79.73 53.33
34	Hannover	ZRT	27921.	33901.	10.11	0.0378	126.4	114.81	103.55 85.11 126.39
35	Wolfsburg	* ZRT	34443.	37748.	8.62	-0.0428	89.5	141.62	115.30 102.08 155.85
36	Helmstedt	* ZR	18547.	30314.	9.41	0.2123	96.3	76.26	92.59 93.08 62.61
37	Braunsch.-Salzgitter*		23125.	32725.	11.40	0.1427	117.4	95.09	99.95 70.44 88.05
38	Hildesheim	* ZRT	20685.	30561.	10.04	0.1934	109.2	85.05	93.34 85.88 69.52
39	Alfeld	* ZRT	17294.	30618.	9.97	0.2679	109.2	71.11	93.52 86.67 42.29
40	Hamel	*	22033.	30251.	11.68	0.0934	106.2	90.60	92.40 67.29 106.07
41	Detmold-Lemgo	*	18025.	30976.	10.85	0.2039	100.9	74.12	94.61 76.70 65.68
42	Minden-Lübbecke	*	20784.	30045.	9.48	0.0898	92.7	85.46	91.77 92.26 107.38
43	Bielefeld	*	23156.	31393.	9.45	0.0749	119.5	95.21	95.89 92.65 112.83
44	Rheda-Wieden.-Güters.	*	27350.	32372.	8.49	0.0946	92.4	112.46	98.88 103.48 105.63
45	Münster	*	22753.	32626.	9.59	0.1599	130.1	93.56	99.65 91.08 81.76
46	Steinfurt	*	18077.	30776.	11.30	0.2448	95.7	74.33	94.00 71.54 50.73
47	Coesfeld	*	23102.	30182.	11.04	0.0241	84.7	94.99	92.19 74.53 131.40
48	Ahaus	*	18080.	29555.	13.36	0.2607	93.9	74.34	90.27 48.21 44.92
49	Bocholt	*	19560.	30068.	10.31	0.2351	93.9	80.43	91.84 82.80 54.28
50	Kleve-Emmerich	*	19331.	30416.	10.03	0.1724	91.3	79.49	92.90 85.99 77.19
51	Krefeld	*	22648.	32592.	10.98	0.1359	102.5	93.13	99.55 75.28 90.53
52	Wesel-Moers	*	19167.	32243.	10.22	0.2795	104.8	78.81	98.48 83.88 38.05
53	Duisburg-Oberhausen	**	24678.	34833.	12.55	0.1480	132.6	101.47	106.39 57.37 86.11
54	Essen-Mülheim	**	30448.	35869.	10.96	0.1073	139.5	125.20	109.56 75.47 100.99
55	Gelsenkirchen	*	28077.	33303.	13.40	0.1623	132.9	115.45	101.72 47.71 80.88
56	Recklinghausen	*	18310.	33413.	11.54	0.2901	98.9	75.29	102.06 68.83 34.17
57	Bochum	**	25688.	33970.	11.51	0.1131	143.8	105.63	103.76 69.23 98.87
58	Dortmund-Lüdingh.	**	21274.	33981.	12.99	0.1401	123.5	87.48	103.79 52.43 89.00
59	Hamm-Beckum	*	21937.	32325.	10.56	0.1325	102.5	90.20	98.73 79.96 91.78
60	Soest	*	18041.	30492.	10.69	0.2475	105.1	74.18	93.13 78.57 49.74
61	Lippstadt	*	19980.	31465.	9.40	0.1691	105.1	82.15	96.11 93.13 78.40
62	Paderborn	*	23175.	31206.	10.30	0.1467	106.2	95.29	95.31 82.97 86.59
63	Holzminde-Höxter	* ZRT	18245.	30492.	12.15	0.1664	101.2	75.02	93.13 61.90 79.39
64	Harz	* ZRT	18865.	29773.	10.35	0.1850	109.5	77.57	90.94 82.36 72.59
65	Göttingen-Nordheim	* ZR	19898.	30870.	11.83	0.1522	123.0	81.82	94.29 65.60 84.58
66	Kassel	* ZRT	23199.	32193.	10.79	0.1169	106.3	95.39	98.33 77.41 97.48

Übersicht 1 (Fortsetzung):

Arbeitsmarkregion			Indikatorwert					normierte Werte			
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)
										gespiegelt	
67	Brilon	*	15476.	30139.	11.13	0.2144	100.7	63.63	92.06	73.50	61.84
68	Meschede		20996.	30225.	8.63	0.0497	100.7	86.33	92.32	101.93	122.04
69	Arnsberg		22485.	31677.	8.47	0.1255	100.7	92.45	96.75	103.80	94.33
70	Iserlohn		21145.	31702.	10.61	0.1281	102.9	86.94	96.83	79.44	93.38
71	Lüdenscheid		23089.	32159.	8.97	0.0530	102.9	94.94	98.23	98.03	120.83
72	Hagen		24682.	32711.	10.99	0.1305	129.6	101.49	99.91	75.11	92.51
73	Wuppertal		22896.	32811.	8.48	0.1132	132.3	94.14	100.22	103.61	98.83
74	Düsseld.-Neuss-Soling		33958.	36260.	8.40	-0.0156	136.0	139.63	110.75	104.55	145.91
75	Mönchengladbach	*	17939.	31166.	10.10	0.2554	103.8	73.76	95.19	85.28	46.86
76	Aachen		19619.	32695.	10.92	0.2445	123.9	80.67	99.86	75.87	50.84
77	Jülich		20168.	34844.	9.38	0.0837	93.1	82.93	106.43	93.40	109.61
78	Düren		18523.	32321.	9.72	0.2001	93.1	76.16	98.72	89.59	67.07
79	Köln-Leverkusen		28034.	36608.	9.58	0.1018	133.0	115.27	111.81	91.10	103.00
80	Gummersbach		19269.	32574.	9.38	0.1187	103.8	79.23	99.49	93.44	96.82
81	Siegen		22922.	32228.	8.82	0.0770	93.6	94.25	98.44	99.77	112.06
82	Korbach		19434.	29330.	9.24	0.1105	93.4	79.91	89.58	94.94	99.82
83	Eschwege	* ZR	16662.	29322.	10.30	0.2146	98.2	68.51	89.56	82.94	61.77
84	Hersfeld-Rotenburg	* ZRT	19318.	30507.	8.51	-0.0354	93.4	79.43	93.18	103.34	153.14
85	Alsfeld-Ziegenhain	*	18552.	29440.	9.56	0.1949	75.1	76.28	89.92	91.33	68.97
86	Marburg		17221.	30344.	7.51	0.2125	106.7	70.81	92.68	114.62	62.54
87	Dillenburg		21143.	31268.	8.43	0.0867	112.8	86.94	95.50	104.23	108.52
88	Bonn		21373.	34911.	6.52	0.1430	107.1	87.88	106.63	125.88	87.94
89	Euskirchen-Schleiden	*	17760.	31099.	9.44	0.2744	93.7	73.03	94.99	92.75	39.91
90	Daun	*	16800.	29643.	12.16	0.2122	78.6	69.08	90.54	61.79	62.65
91	Koblenz		24850.	31806.	9.22	0.0970	105.2	102.18	97.15	95.22	104.75
92	Limburg-Westerw.-Lahn*		15051.	29043.	7.57	0.2862	84.1	61.89	88.71	113.92	35.60
93	Giessen-Wetzlar		21349.	31266.	8.12	0.0892	112.8	87.78	95.50	107.73	107.60
94	Fulda	* ZRT	19102.	29126.	8.36	0.0245	99.6	78.54	88.96	104.98	131.25
95	Geinhausen-Schlücht.	* ZRT	15387.	28948.	6.98	0.1574	86.5	63.27	88.42	120.64	82.68
96	Frankfurt		36899.	36982.	5.81	-0.0584	129.6	151.72	112.96	133.95	161.55
97	Wiesbaden-Mainz		29961.	34845.	6.15	0.0236	119.8	123.19	106.43	130.13	131.58
98	Bad Kreuznach	*	19630.	29946.	9.97	0.1154	99.0	80.72	91.47	86.69	98.03
99	Idar-Oberstein	*	18050.	28533.	10.10	0.1141	86.3	74.22	87.15	85.22	98.50
100	Cochem-Zell	*	16710.	29094.	9.43	0.2175	84.7	68.71	88.86	92.79	60.71
101	Trier	*	19820.	29094.	11.23	0.1188	99.2	81.50	88.86	72.34	96.78
102	Bitburg-Prüm	*	15250.	28036.	12.47	0.0565	82.3	62.71	85.63	58.32	119.55
103	Saarbrücken	*	23124.	32565.	12.75	0.0622	102.4	95.08	99.47	55.15	117.47
104	Kaiserslautern	*	17540.	30580.	8.83	0.1701	105.1	72.12	93.40	99.63	78.03
105	Alzey-Worms	*	17570.	29553.	9.10	0.2905	82.7	72.25	90.27	96.64	34.03
106	Darmstadt		23440.	33246.	5.45	0.0882	116.2	96.38	101.55	138.08	107.97
107	Aschaffenburg		19556.	29283.	7.31	0.1105	94.7	80.41	89.44	116.95	99.82
108	Lohr a. Main	*	19153.	30173.	7.91	0.1371	81.8	78.75	92.16	110.12	90.09
109	Würzburg		20846.	29639.	7.56	0.1050	108.6	85.72	90.53	114.09	101.83
110	Neustadt a. d. Saale	* ZRT	18130.	28164.	10.20	0.1329	83.3	74.55	86.02	84.04	91.63
111	Schweinfurt	* ZRT	21695.	31183.	10.12	0.1154	97.6	89.21	95.24	85.00	98.03
112	Bamberg	* ZRT	18044.	29163.	9.67	0.1194	86.7	74.19	89.07	90.13	96.56
113	Coburg	* ZR	20771.	27581.	8.84	0.0800	93.6	85.41	84.24	99.57	110.96
114	Kulmbach	* ZR	21371.	28044.	10.21	0.1345	91.3	87.87	85.66	83.97	91.05
115	Hof-Wunsiedel	* ZR	20493.	27411.	9.45	0.1258	91.0	84.26	83.72	92.57	94.22
116	Tirschenreuth	* ZR	18522.	27246.	10.83	0.0924	82.6	76.16	83.22	76.95	106.43
117	Bayreuth	* ZRT	22106.	29310.	9.81	0.0742	91.6	90.90	89.52	88.48	113.08
118	Weiden/Oberpfalz	* ZRT	18370.	27634.	11.41	0.0891	91.0	75.53	84.40	70.31	107.64
119	Amberg	* ZRT	16935.	29197.	11.52	0.0692	85.8	69.63	89.18	69.10	114.91
120	Nürnberg-Fürth		26584.	31592.	8.21	0.0346	111.7	109.31	96.49	106.67	127.56
121	Erlangen-Forchheim		25915.	34721.	7.89	-0.0114	115.3	106.56	106.05	110.30	144.37
122	Rothenburg Tauber	*	17003.	26276.	8.52	0.0598	84.2	69.91	80.26	103.21	118.35
123	Main-Tauber-Kreis		22031.	29845.	5.99	0.0463	109.5	90.59	91.16	131.93	123.28
124	Buchen/Odenwald	*	19082.	29909.	6.35	0.2025	98.2	78.46	91.35	127.87	66.19
125	Mannh.-Ludwig.-Heidel.		26094.	34146.	6.79	0.1146	128.2	107.29	104.29	122.88	98.32
126	Landau i. d. Pfalz	*	18160.	28080.	8.27	0.2226	90.3	74.67	85.77	106.04	58.84
127	Pirmasens	*	18940.	28000.	8.81	0.1139	99.7	77.88	85.52	99.92	98.57
128	Karlsruhe Baden-Baden		27590.	33287.	6.06	0.0795	113.9	113.45	101.67	131.12	111.15
129	Heilbronn		24635.	31818.	5.73	0.1108	109.2	101.30	97.18	134.87	99.71
130	Schwäb. Hall-Craillsh.	*	21971.	29600.	5.15	0.0216	97.6	90.34	90.41	141.45	132.31
131	Ansbach	*	18638.	27496.	7.75	0.0331	85.1	76.64	83.98	111.96	128.11
132	Weissenburg/Bayern	*	16449.	27122.	8.47	0.1272	88.6	67.64	82.84	103.74	93.71
133	Neumarkt Oberpfalz	*	16687.	28098.	9.38	0.0641	73.0	68.61	85.82	93.42	116.78
134	Schwandorf	* ZRT	18467.	28890.	12.59	0.0021	96.0	75.93	88.24	56.91	139.44
135	Cham	* ZR	15730.	25950.	18.72	0.0903	83.7	64.68	79.26	-12.70	107.20
136	Deggendorf	* ZRT	17296.	27103.	14.74	0.0823	81.8	71.12	82.78	32.45	110.12
137	Straubing	* ZRT	17708.	27362.	12.48	0.1455	82.4	72.81	83.57	58.19	87.02
138	Regensburg	ZRT	20087.	29827.	10.58	0.1281	84.6	82.59	91.10	79.74	93.38

Übersicht 1 (Fortsetzung):

Arbeitsmarkregion		Indikatorwert					normierte Werte			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)
									gespiegelt	
139	Ingolstadt	28561.	33238.	8.86	0.0154	103.2	117.44	101.52	99.27	134.58
140	Aich.-Neub.-Schrobenh.	21018.	29310.	8.80	0.0706	89.3	86.42	89.52	99.96	114.40
141	Donauwörth	22390.	30292.	5.71	0.0289	86.8	92.06	92.52	135.08	129.64
142	Nördlingen	18163.	27610.	9.06	0.0783	86.8	74.68	84.33	97.03	111.59
143	Heidenheim-Dillingen	21162.	30681.	6.39	0.1243	95.8	87.01	93.71	127.42	94.77
144	Aalen	21623.	31684.	5.95	0.0597	95.7	88.91	96.77	132.44	118.38
145	Schwäbisch-Gmünd	22020.	31871.	5.48	0.1670	95.7	90.54	97.35	137.67	79.17
146	Göppingen	22506.	31830.	4.30	0.1356	102.8	92.54	97.22	151.13	90.64
147	Stuttgart	31206.	35540.	3.99	0.0550	119.2	128.31	108.55	154.62	120.10
148	Sind.-Böb.-Calw-Horb	29662.	36244.	3.69	0.0906	100.5	121.97	110.70	158.04	107.09
149	Pforzheim	23461.	30989.	5.33	0.1691	108.3	96.47	94.65	139.38	78.40
150	Freudenstadt	22173.	29454.	4.96	0.0299	95.1	91.17	89.96	143.63	129.28
151	Mittelbaden	24392.	29931.	6.16	0.0902	98.6	100.30	91.42	130.00	107.24
152	Freiburg	21796.	31152.	6.70	0.1701	121.8	89.62	95.15	123.81	78.03
153	Donauveschingen	21655.	28454.	5.48	0.0345	110.9	89.04	86.91	137.77	127.59
154	Schwarzw.-Heuberg-Baar	22968.	30719.	5.58	0.0855	101.9	94.44	93.83	136.61	108.95
155	Tübingen-Reutlingen	21789.	31498.	5.02	0.1939	123.0	89.59	96.21	142.98	69.33
156	Balingen	22839.	29070.	4.70	0.0604	101.2	93.91	88.79	146.63	118.13
157	Sigmaringen	19432.	29815.	6.36	0.1953	90.3	79.90	91.07	127.69	68.82
158	Biberach	22027.	31351.	5.09	-0.0386	87.8	90.57	95.76	142.22	154.31
159	Ulm	25815.	32014.	6.76	0.0174	91.9	106.15	97.78	123.17	133.85
160	Memmingen	22620.	29127.	7.70	0.0517	89.7	93.01	88.96	112.51	121.31
161	Landsberg a. Lech *	21693.	28704.	5.89	0.1354	64.9	89.20	87.67	133.11	90.72
162	Augsburg	23455.	31045.	6.74	0.1323	103.7	96.44	94.82	123.39	91.85
163	München	32132.	35917.	5.46	0.1139	118.1	132.12	109.70	137.96	98.57
164	Landshut	24153.	30052.	6.94	-0.0160	85.9	99.31	91.79	121.19	146.05
165	Passau * ZRT	17981.	27259.	12.98	0.0831	78.7	73.94	83.26	52.55	109.83
166	Mühldorf-Altötting	24140.	30196.	8.75	0.0594	91.2	99.26	92.23	100.59	118.49
167	Traunst.-Bad Reichenh.	20760.	28390.	7.84	0.1052	86.2	85.36	86.71	110.89	101.75
168	Wasserburg a. Inn	20036.	27363.	6.47	-0.0387	82.4	82.38	83.58	126.53	154.35
169	Rosenheim	19466.	29194.	7.77	0.1728	94.6	80.04	89.17	111.71	77.05
170	Miesbach *	20336.	28061.	6.09	0.1573	83.1	83.62	85.71	130.76	82.71
171	Garm.-Partenkirchen	20439.	28785.	6.58	0.1010	90.6	84.04	87.92	125.20	103.29
172	Kaufbeuren	22062.	28004.	5.95	0.0148	83.9	90.72	85.53	132.42	134.80
173	Kempten	21481.	28839.	6.29	0.0784	96.3	88.33	88.08	128.47	111.55
174	Lindau	21554.	28433.	5.02	0.2179	99.5	88.63	86.84	142.96	60.56
175	Wangen	20519.	29105.	5.93	-0.0818	96.9	84.37	88.90	132.56	170.10
176	Bodensee	24027.	32995.	5.35	0.0481	97.9	98.80	100.78	139.20	122.62
177	Konstanz	23501.	31679.	5.70	0.1345	116.7	96.63	96.76	135.22	91.05
178	Waldshut	19784.	29638.	4.72	0.1558	100.1	81.35	90.53	146.38	83.26
179	Hochrhein	22918.	31744.	5.12	0.1674	91.9	94.24	96.96	141.87	79.02

Quelle: Tetsch u.a. (1988), a.a.O., Anhang Tab. 11.

Die Auswertung (vgl. Abb. 1) zeigt, daß sich die Gebietsauswahl nach den drei Methoden stark unterscheidet. Bei der EG-Methode sind alle Gebiete förderfähig, die links neben den Geraden A oder unterhalb der Geraden B liegen — im Gegensatz zu der additiven Verknüpfung, die alle Gebiete unterhalb der Geraden C in der Förderung berücksichtigt. Das bedeutet, daß von seiten der EG alle diejenigen Regionen bevorzugt behandelt werden, die mit Extremwerten zu kämpfen haben, während die GRW einen gegenseitigen Ausgleich der Indikatorenwerte zuläßt. Zur Verdeutlichung wird dieses Auswahlresultat in Karte 1 wiedergegeben. Die Fördergebietsauswahl auf Grundlage der additiven (GRW) und der Schwellenwertmethode (EG) gibt die Schnittmenge der beiden dargestellten Methoden an und entspricht in Abbildung 1 den Regionen, die links der Geraden A oder unterhalb der Geraden B und zugleich unterhalb der Geraden C liegen. Die anderen gekennzeichneten Regionen in Karte 1 werden nur durch eine der beiden aufgezeigten Methoden berücksichtigt.

Eine Zwischenlösung zwischen diesen Möglichkeiten würde eine multiplikative Verknüpfung im Sinne einer beschränkten Substituierbarkeit der Indikatoren ergeben. Nach dieser Methode sind die Regionen unterhalb der Kurve D in Abbil-

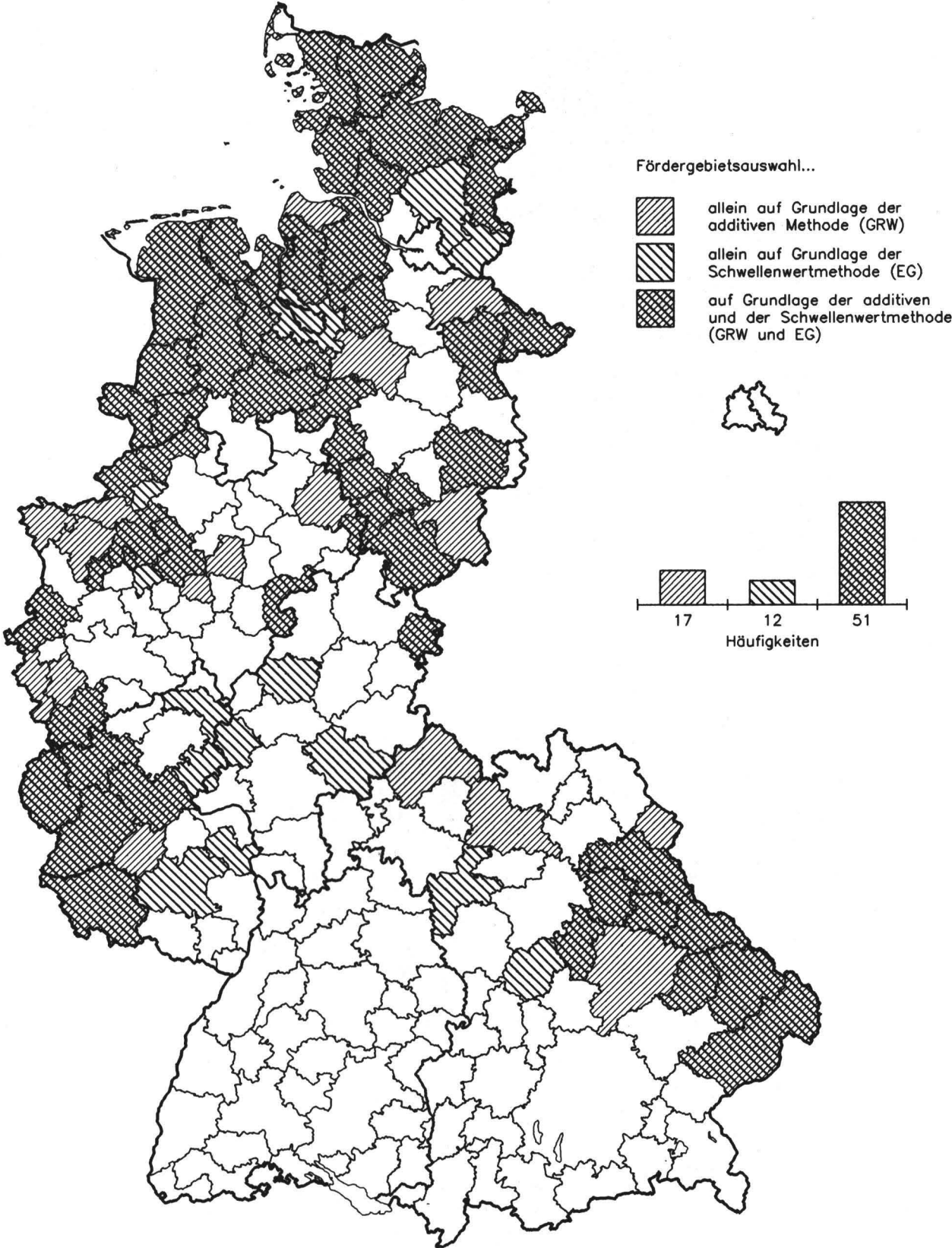
dung 1 förderwürdig. Eine multiplikative Verknüpfung von Indikatoren wird zwar nicht angewandt, könnte aber ein Kompromiß zwischen beiden Verfahren sein.

Diese Darstellung zeigt, daß die Methoden zu stark differierenden Ergebnissen führen und damit die Entscheidung für eine der beiden Methoden für einzelne Regionen mit erheblichen Folgen verbunden ist. Da es kein Verfahren zur Auswahl der "richtigen" Methode gibt, bekommt die Festlegung der Auswahlmethode eine stark politische Prägung. Um so unverständlicher ist, daß die Kommission keine Begründung für die Bevorzugung ihrer Methode abgegeben hat.

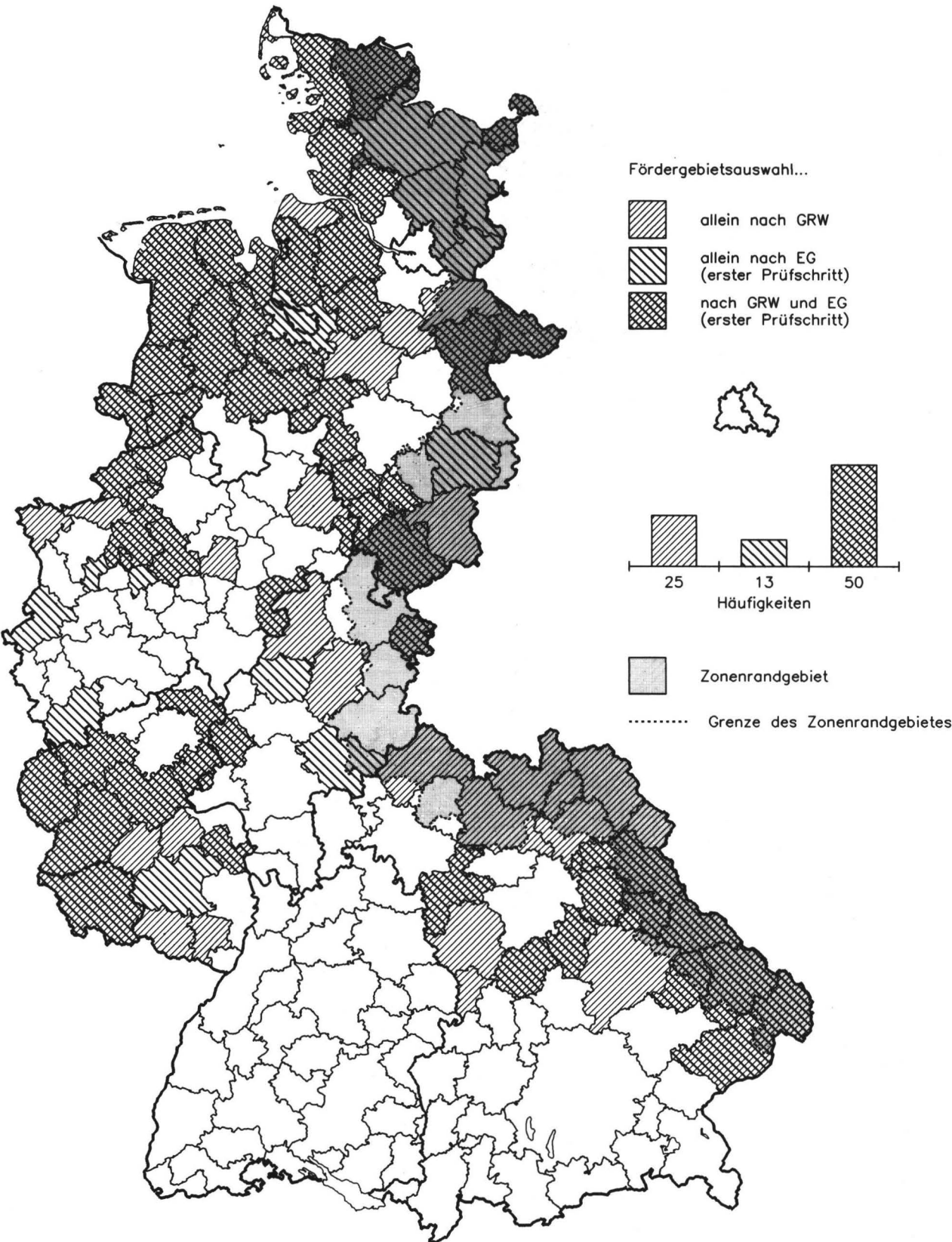
4.2 Empirische Befunde zur Fördergebietsauswahl nach beiden Methoden

Im folgenden werden nun die Vereinfachungen der dargestellten Analyse aufgehoben, denn die GRW verwendet nicht nur die dargestellten Indikatoren, sondern auch die Brutto-lohn- und Gehaltssumme und einen komplexen Infrastrukturindikator (vgl. Tab. 2). Außerdem wird dem Zonenrandgebiet bei der GRW wie bei der EG-Methode ein Sonderstatus eingeräumt.

Karte 1
Fördergebietsauswahl nach additiver Methode (GRW) und
Schwellenwertmethode (EG)



Karte 2
Fördergebietsauswahl nach EG (erster Prüfschritt) und GRW



Karte 2³⁰ zeigt die Auswahl der Regionen durch die GRW und die EG. Das Zonenrandgebiet wurde getrennt berechnet, um die Verzerrung durch diesen ex ante vorgegebenen Teil des Fördergebietes auszuweisen. Hier bestätigen sich die Ergebnisse zu den unterschiedlichen Auswahlmethoden. Nach der EG-Methode wären 25 Normalfördergebiete (einschließlich Teilen des Zonenrandgebietes) ausgeschlossen, während die GRW 13 Regionen der EG-Auswahl nicht berücksichtigt.

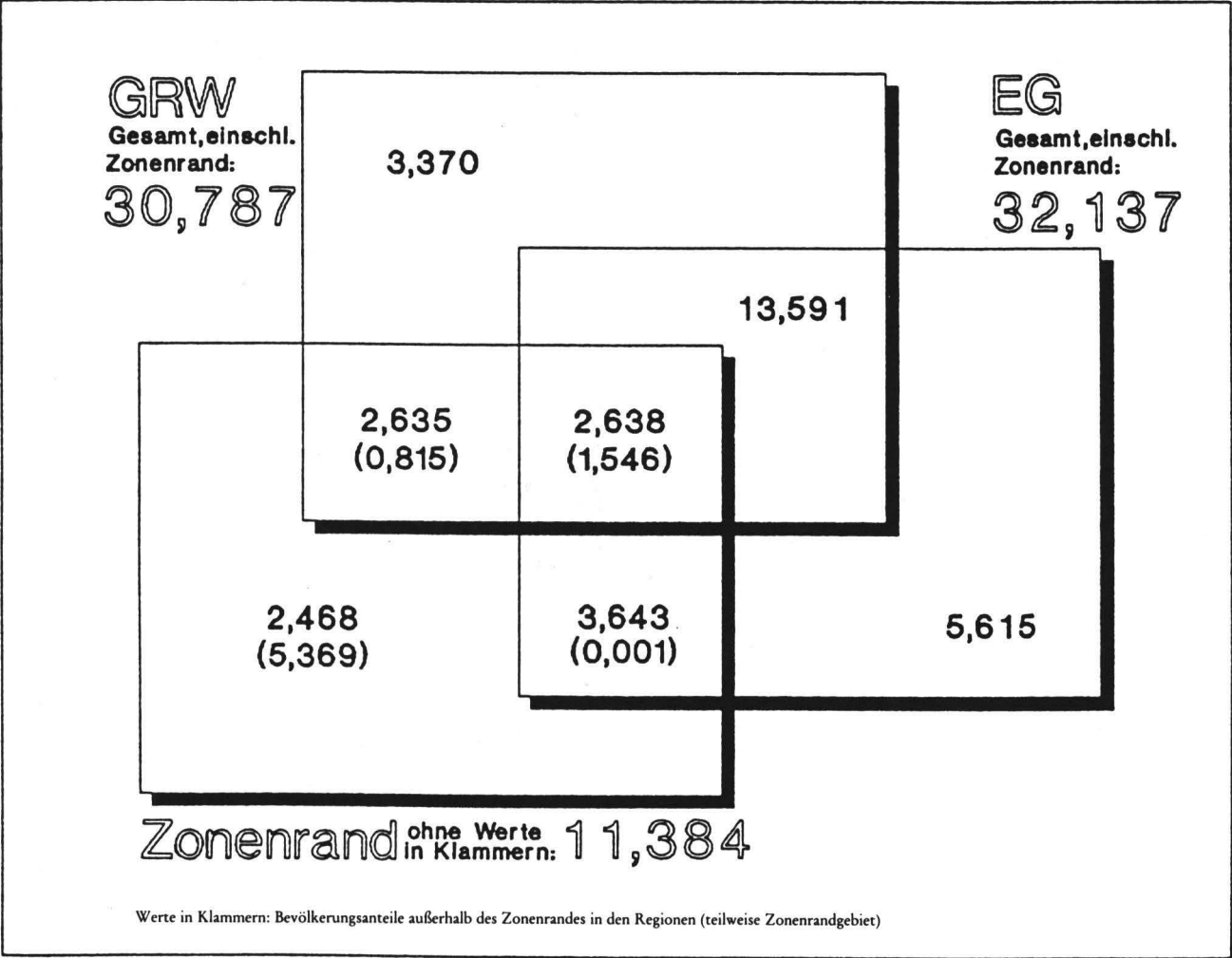
Bezieht man nun Abbildung 2³¹ mit den jeweils förderfähigen Bevölkerungsanteilen mit in die Betrachtung ein, läßt sich erkennen, daß die EG mit einem geringeren Anteil an Förderregionen einen höheren Bevölkerungsanteil fördert. Diese Erkenntnis wird durch Tabelle 3 mit Hilfe einer Klassifikation der AMR nach Regionstypen³² bestätigt.

Das EG-Verfahren bevorzugt — sieht man von der Zonenrandförderung ab und betrachtet damit die Werte in Klammern — eindeutig AMR im Umland von Zentren, altindustrialisierte AMR und hochverdichtete AMR und benachteiligt die ländlich geprägten AMR. Dazu zeigt Karte 2, daß das

EG-Verfahren AMR wie Kaiserslautern, Bremen, Mönchengladbach oder Braunschweig-Salzgitter bevorzugt, während die GRW peripheren Regionen wie in Nord-Bayern, Hunsrück oder dem südlichen Pfälzer Wald den Vorzug gibt. Dieses Ergebnis muß darauf zurückgeführt werden, daß bei dem EG-Verfahren die Spitzenwerte der Arbeitslosenquote in den verdichteten Gebieten keinen Ausgleich durch eine höhere Bruttolohn- und -gehaltssumme erfahren. Geht man von einem ex ante vorgegebenen förderfähigen Bevölkerungsanteil für die Regionalförderung in der Bundesrepublik aus, kann dies nur auf Kosten der ländlich geprägten Regionen geschehen, was durch eine geringere Berücksichtigung ländlicher Regionen durch die EG bestätigt wird (gegenüber der GRW 19 AMR und ca. 4 % Bevölkerungsanteil weniger). Wird die Zonenrandförderung eingeschlossen (Werte ohne Klammern), bewegen sich die Werte von EG und GRW in unterschiedlicher Weise aufeinander zu.

Die unterschiedlichen Werte zu den hochverdichteten Regionen nach den beiden Verfahren bei eingeschlossenem

Abbildung 2:
Die förderfähigen Bevölkerungsanteile nach GRW, EG (erster Prüfschritt)
und Zonenrand (Stand 1986)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tetsch u.a. (1988), a.a.O.

Tabelle 3:

Anzahl der Fördergebiete und förderfähige Bevölkerungsanteile in der Bundesrepublik nach dem GRW-Verfahren und dem EG-Verfahren (erster Prüfschritt) mit (Werte ohne Klammern) und ohne (Werte in Klammern) ex ante eingeschlossenem Zonenrandgebiet, bezogen auf verschiedene Regionstypen

Bundesland	GRW-Verfahren				EG-Verfahren			
	Anzahl der AMR		Bevölkerungsanteil in den AMR (%)		Anzahl der AMR		Bevölkerungsanteil in den AMR (%)	
Ländlich geprägte AMR	(59)	61	(14,965)	15,537	(40)	51	(10,033)	12,342
AMR im Umland von Zentren	(8)	11	(2,227)	3,743	(9)	9	(3,390)	3,390
AMR mit Verdichtungsansätzen	(5)	11	(2,199)	5,179	(5)	12	(2,765)	5,523
altindustrialisierte, hochverdichtete AMR	(4)	4	(5,388)	5,388	(7)	7	(8,528)	8,528
hochverdichtete AMR	(0)	3	(0,000)	1,045	(2)	3	(2,324)	2,362

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Tetsch u.a. (1988), a.a.O. und Gräber u.a. (1987), a.a.O.

Zonenrand — einerseits gleiche Anzahl der Regionen, andererseits verschiedene Bevölkerungsanteile — ergeben sich daraus, daß bei der EG die AMR, die nur teilweise im Zonenrand liegen, vollständig gefördert werden.

Am Rande gibt dieses Ergebnis einen Hinweis, warum die Sondermaßnahmen der GRW (überwiegend Montan- und Schiffbaugebiete) bisher im Rahmen der Beihilfenaufsicht der EG auf wenig Schwierigkeiten gestoßen sind: Mit den Regionen Bremen, Duisburg und Bochum enthält die Regionsauswahl der EG wesentliche Schwerpunktgebiete der GRW-Sonderprogramme.

Die verschiedene Berücksichtigung von Raumtypen durch die Verfahren wirkt sich konsequenterweise auch auf die Verteilung des Fördergebietes auf die verschiedenen Bundesländer aus, da die Raumtypen nicht in allen Bundesländern gleichverteilt sind (vgl. dazu Tab. 4).

Dies wird besonders bei dem Vergleich von Bayern und Nordrhein-Westfalen deutlich. Ohne die Vorgabe des Zonenrandes müßte Bayern nach dem EG-Verfahren die Hälfte des Fördergebietes und einen noch höheren Bevölkerungsanteil abgeben. Die Zonenrandförderung korrigiert das EG-Auswahlergebnis von 10 auf 19 Regionen.

Dagegen wird in Nordrhein-Westfalen mit EG-Verfahren (7,918 %) gegenüber der GRW (5,694 %) bei gleicher Anzahl von Fördergebieten ein höherer Bevölkerungsanteil erzielt. Bei der EG kommt die stärkere Berücksichtigung bevölkerungsstärkerer, altindustrialisierter AMR zum Tragen. Karte 2 gibt dazu an, daß die EG in Nordrhein-Westfalen anstatt der GRW-geförderten AMR Kleve-Emmerich, Bocholt und Soest die AMR Mönchengladbach, Duisburg-Oberhausen, Bochum und Euskirchen-Schleiden in das Fördergebiet aufnehmen würde. In Rheinland-Pfalz gäbe es nach der EG einen Tausch bei relativ konstantem Bevölkerungsanteil: Idar-Oberstein, Bad Kreuznach, Pirmasens und Landau würden durch Kaiserslautern ersetzt. Auch in Niedersachsen/Bremen ist eine veränderte Struktur der AMR zu erwarten. Hier würde nach dem EG-Verfahren ein etwas höherer Anteil an der Bevölkerung (8,153 % gegenüber 7,023 %), aber ein geringerer Anteil an den AMR (23 gegenüber 26) gefördert, was auf einen größeren Anteil verdichteter AMR deutet. Auch hier erfolgt eine Nivellierung der Unterschiede durch die vorgegebene Zonenrandförderung.

Insgesamt betrachtet, scheint die Zonenrandförderung gerade bei der Verteilung auf die Bundesländer besonders

Tabelle 4:

Anzahl der Fördergebiete und förderfähige Bevölkerungsanteile in der Bundesrepublik nach dem GRW-Verfahren und dem EG-Verfahren (erster Prüfschritt) mit (Werte ohne Klammern) und ohne (Werte in Klammern) ex ante eingeschlossenem Zonenrandgebiet, bezogen auf die Bundesländer

Bundesland	GRW-Verfahren				EG-Verfahren			
	Anzahl der AMR		Bevölkerungsanteil in den AMR (%)		Anzahl der AMR		Bevölkerungsanteil in den AMR (%)	
Schleswig-Holstein und Hamburg	(5)	10	(1,225)	3,868	(9)	10	(3,861)	3,868
Niedersachsen und Bremen	(26)	31	(7,023)	8,858	(23)	30	(8,153)	9,674
Nordrhein-Westfalen		11		5,694		11		7,918
Hessen	(3)	6	(0,651)	2,038	(2)	5	(0,462)	1,849
Rheinland-Pfalz		10		2,888		7		2,560
Saarland		1		1,721		1		1,721
Bayern	(20)	21	(5,498)	5,746	(10)	19	(2,359)	4,547
Baden-Württemberg		0		0,000		0		0,000

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Tetsch u.a. (1988), a.a.O. und Gräber u.a. (1987), a.a.O.

nachhaltig auf die Differenzen zwischen den Verfahren einzuwirken und sie zu nivellieren. Sollte es im Rahmen der Wettbewerbskontrolle zu einer Diskussion über die Zonenrandförderung kommen, werden die Differenzen bezüglich der Fördergebiete allein wegen des Auswahlverfahrens steigen. Zusätzlich muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß sich die Ergebnisse in den Tabellen 3 und 4 auf der Ebene einer Bilanz bewegen, was bedeutet, daß sich hinter der gleichen Anzahl von Regionen nach EG und GRW im einzelnen verschiedene Regionen verbergen können, wie Karte 2 gezeigt hat.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Analyse hat gezeigt, daß die Kommission im Rahmen der Beihilfenaufsicht durch die Kontrolle einzelner Beihilfen, und die Kontrolle gesamter Beihilfensysteme weitreichende Einflußmöglichkeiten besitzt. Dabei besteht für die EG-Kommission in beschränktem Maße die Möglichkeit, entsprechend ihrem Ermessen über die Kontrolle hinaus auch gestaltend tätig zu werden. Entsprechend hat sie eigene Vorstellungen über Förderpräferenzen und Indikatoren zur Auswahl von Fördergebieten entwickelt, die insbesondere bei der Fördergebietsauswahl zu stark gegenüber der GRW abweichenden Ergebnissen führen.

Die Praxis der Beihilfenaufsicht gegenüber der Bundesrepublik war im letzten Jahr besonders von der pauschalen Verringerung des förderfähigen Bevölkerungsanteils geprägt. Im Rahmen eines Kompromisses wurde eine Verminderung um 7 % auf 38 % der WOB vereinbart, wobei der wesentliche Teil auf Kosten der Länderförderung ging.

32,137 % der WOB in der Bundesrepublik sind nach dem ersten Prüfschritt des EG-Verfahrens förderwürdig. Dieser Wert entspricht weitgehend dem Wert, den die Kommission bei den Verhandlungen um die Verringerung des deutschen Fördergebiets ihrer Verhandlungsposition zugrunde gelegt hat. Es scheint vertretbar, daß die Kommission ihr Verfahren zur Bestimmung förderfähigen Bevölkerungsanteils für die MGS auf einer einheitlichen Basis nutzt.

Betrachtet man die unterschiedlichen Ergebnisse der Gebietsauswahl nach den beiden Methoden, scheint es jedoch nicht vertretbar, wenn die Kommission ihre Förderregionen im einzelnen durchzusetzen versucht. Hier ergeben sich Folgen in bezug auf Raumtypen und damit einhergehend auch auf die Verteilung der Mittel auf die Bundesländer. Auffällig bei der Analyse war der Grad, mit dem die vorgegebene Zonenrandförderung die Auswahlverfahren ausgleicht. Sollte für die EG je die Zonenrandförderung zur Disposition stehen, ist mit noch schwerwiegenden Differenzen zwischen den Verfahren und damit den Institutionen zu rechnen.

Deshalb sollte auch in Zukunft gewährleistet werden, daß im zweiten Prüfschritt die nationalen Auswahlverfahren zur endgültigen Festlegung der Fördergebiete zum Einsatz kommen. Ansonsten würde der Gestaltungsspielraum der MGS bei der regionalen Wirtschaftspolitik erheblich eingeschränkt. Dies dürfte zu weitgehenden Konflikten führen.

Bei der Abgrenzung des Fördergebiets im Jahr 1988 konnte die GRW ihr Verfahren weiterhin einsetzen. Schon jetzt ist abzusehen, daß nach dem 1.1.1991 (die Kompromißlösung läuft dann aus) eine weitere Verringerung des förderfähigen Bevölkerungsanteils von derzeit 38 % auf ca. 32 % von der EG gefordert werden wird. Deshalb sollte schon jetzt ein für beide

Seiten akzeptables Verfahren entwickelt werden, um eine Situation wie bei der letzten Abgrenzungsrunde zu verhindern.

Anmerkungen

* Überarbeitete und gekürzte Fassung von Eser, T. W.: Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaften auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit, Trier 1989.

1 Vgl. Duesberg, P.; Walter, R.: Das Verhältnis der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik zur Regionalpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 1983, H. 3, S. 28.

2 Vgl. 17. Rahmenplan der GRW, BTDr. 11/2362, S. 188.

3 Vgl. Wörl, V.: Brüssel bremst die Regionalförderung. In: Süddeutsche Zeitung von 27.10.1988, S. 34.

4 Vgl. Amtsblatt der EG (im folgenden zitiert mit: ABL) Nr. C 297 vom 21.5.1972, S. 32.

5 Vgl. Püttner, G.; Spannowsky, W.: Das Verhältnis der Europäischen Regionalpolitik zur Deutschen Regionalpolitik. — Bonn 1986, S. 189 ff.

6 Vgl. ABL Nr. L 111 vom 4.11.1971.

7 Vgl. Thiesing, J.: Kommentierung zu Art. 92-94 EWG-Vertrag. In: Groeben v.d.; Boeckh v.: Handbuch des europäischen Rechts. — Baden-Baden ab 1957, Kap. I.a.50 Art. 92, Anmerkung 55.

8 Vgl. DOK KOM (75) 77 endg. v. 26.2.1975.

9 Vgl. ABL Nr. C 31 v. 3.2.1979.

10 Entspricht dem heute gültigen European Currency Unit (ECU).

11 Vgl. Ausschuß für Regionalpolitik des EP: Dokument PE 109.177 vom 9.2.87, S. 9.

12 Vgl. ABL C212 vom 12.8.1988.

13 Der Gemeinschaftsindex gibt den am EG-Durchschnitt normierten Indikatorwert eines Landes an.

14 Die Formel lautet:

$$(\text{alter Wert} + \text{alter Wert} * 100) : 2 = \text{neuer Wert.}$$

Gemeinschaftsindex

15 Vgl. Ausschuß für Regionalpolitik des EP 1987, a.a.O.; S. 10 stellt diese Indikatoren dar.

16 Vgl. Sammlung der Entscheidungen des EuGH, Luxemburg, Urteil des EuGH vom 17.11.1980 in der Rechtssache 730/79, S. 2671 ff.

17 Vgl. ebenda, S. 2691.

18 Vgl. Zimmermann, H.: EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? In: Wirtschaftsdienst 1986, H. 2, S. 93.

19 Vgl. Stahl, K.: Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderkonzept der Bundesrepublik Deutschland. In: Müller, J.H.: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. — Berlin 1983, S. 128.

20 Vgl. Wörl, V. (1988) a.a.O., S. 34.

21 Vgl. Bundesregierung: Memorandum zur Beihilfenkontrolle der EG-Kommission im Bereich der nationalen Regionalförderung. — Bonn, 19.6.1986, S. 9.

22 Vgl. Ortmeier, A.: Grenzen für deutsche Regionalpolitik. In: Kurhessische Wirtschaft 1986, H. 4, S. 214.

23 Vgl. Duesberg, P.; Walter, R.: Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderkonzept der Bundesrepublik Deutschland. In: Müller, J.H.: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. — Berlin 1983, S. 113.

24 Hessisches Ministerium für Wirtschaft 1988: Konjunkturbericht 1988, H. 8, S. 57.

25 Vgl. Baden-Württembergisches Ministerium für Wirtschaft: Bericht über strukturpolitische Maßnahmen in Baden-Württemberg 1982—1985. — Stuttgart 1986, S. 16.

- 26 Vgl. Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft: Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein. — Kiel 1988, S. 29 f.
- 27 Vgl. *Jaumann, A.*: GRW. Bericht von Staatsminister *A. Jaumann* vor den Ausschüssen für Wirtschaft und Verkehr, Landesentwicklung und Umweltfragen, Grenzlandfragen sowie Bundesangelegenheiten und Europafragen am 4.5.1988, vervielfältigtes Manuskript, S. 15.
- 28 *Tetsch, F.*: EG-Regionalpolitik und deutsche Regionalförderung. In: Städte- und Gemeinderat (1987) H. 7, S. 201.
- 29 Grundlage sind die Daten zur Neuabgrenzung des Fördergebiets der GRW 1986, vgl. *Tetsch, F.*; *Schütte, G.*; *Sinz, M.*; *Hillesheim, D.*: Neuabgrenzung des Fördergebiets für die regionale Wirtschaftspolitik 1986. — Bonn 1988, Tab. 11 im Anhang.
- 30 Die Zahlen geben die Nummern der Förderregionen wieder. Inzwischen wurde das Normalfördergebiet um weitere 2 % reduziert; vgl. dazu 17. Rahmenplan der GRW, a.a.O., S. 5 (vgl. dazu Karte 1).
- 31 Die Abweichung der GRW-Werte im Vergleich zu *Tetsch* (1988) a.a.O., S. 108 ff. müssen auf rechentechnische Gegebenheiten zurückgeführt werden. Da sie bei den einzelnen Zahlenwerten weniger als ein Prozent betragen, werden sie vernachlässigt.
- 32 Die Auswertung erfolgte entsprechend der Typisierung der AMR von *Gräber, H.*; *Holst, M.*; *Schackmann-Fallis, K.-P.*; *Spehl, H.*: Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik. — Berlin 1987, Bd. 2, S. 413 f.

Thiemo W. Eser
FB IV — Volkswirtschaftslehre
Stadt- und Regionalplanung
Universität Trier
Kohlenstraße
5500 Trier