

Abhandlungen zur Nationalökonomie

Band 7

Regionalpolitik der Europäischen Union

Eine Erfolgskontrolle in theoretischer
und empirischer Sicht

Von

Hans-Dieter Holtzmann



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-DIETER HOLTZMANN

Regionalpolitik der Europäischen Union

Abhandlungen zur Nationalökonomie

Herausgegeben von Professor Dr. Karl-Dieter Griske

**in Zusammenarbeit mit den Professoren
Dr. Wolfgang Harbrecht, Dr. Joachim Klaus,
Dr. Werner Lachmann, Dr. Manfred Neumann**

Band 7

Regionalpolitik der Europäischen Union

**Eine Erfolgskontrolle in theoretischer
und empirischer Sicht**

Von

Hans-Dieter Holtzmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Holtzmann, Hans-Dieter:

Regionalpolitik der Europäischen Union : eine Erfolgskontrolle in
theoretischer und empirischer Sicht / von Hans-Dieter Holtzmann. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Abhandlungen zur Nationalökonomie ; Bd. 7)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08988-X

n 2

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0947-4595

ISBN 3-428-08988-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Einführung des Herausgebers

Das vorliegende Werk reiht sich als Band 7 in die Schriftenreihe *Abhandlungen zur Nationalökonomie* ein, die von den Mitgliedern des Volkswirtschaftlichen Instituts der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 1994 begründet wurde. Mit der Reihe soll das weite Spektrum der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung an der Nürnberger Fakultät präsentiert werden.

Die Arbeit von Hans-Dieter Holtzmann entstand als Dissertation an meinem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft. Sie beschäftigt sich mit der Erfolgskontrolle der europäischen Regionalpolitik - einem trotz ständig wachsender Bedeutung der europäischen Strukturausgaben sowohl von der Europäischen Kommission als auch in der wissenschaftlichen Literatur immer noch stark vernachlässigten Thema. Die vorliegende theoretisch und empirisch fundierte Studie schließt deshalb eine wichtige Forschungslücke, die sowohl für die Wissenschaft wie auch für die Praxis von weitreichender Bedeutung ist.

Die Analyse berücksichtigt zunächst die beiden "klassischen" Ziele der europäischen Regionalförderung, nämlich die Verringerung der regionalen Disparitäten und die Förderung des regionalen Wachstums. Darüber hinaus ist aber spätestens seit der Unterzeichnung der Verträge von Maastricht offensichtlich, daß die europäische Regionalpolitik auch die Förderung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität und die politische Kohäsion in der Gemeinschaft einbezieht. Die vorliegende Arbeit greift mit ihrer Erfolgskontrolle alle vier Ziele auf und erlaubt damit weit differenziertere Aussagen über die bisherigen Erfolge der europäischen Regionalpolitik als frühere Studien.

Den ersten Teil der Erfolgskontrolle bildet eine Effektivitätsanalyse. Dabei untersucht sie, zunächst noch unter Vernachlässigung der Inputseite, inwieweit die einzelnen Ziele der EU-Regionalpolitik erreicht wurden. Diese Betrachtung sagt indes noch nichts darüber aus, inwieweit die Zielerreichung auch kausal auf die eingesetzten Fördermittel zurückzuführen ist. Deshalb schließt sich eine Wirkungskontrolle an, in der die Umverteilungs-, Wachstums-, Stabilisierungs- und Kohäsionseffekte der EU-Regionalförderung differenziert analysiert werden. Der Verfasser beschränkt sich dabei nicht auf theoretische Ausführungen,

sondern untersucht die Effektivität der Strukturförderung auch empirisch mit Hilfe detaillierter ökonomisch-statistischer Verfahren.

Eine Erfolgskontrolle der europäischen Regionalpolitik ist jedoch nur vollständig, wenn auch die sonstigen verursachten Kosten und volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste der entsprechenden Maßnahmen einbezogen werden. Die hierzu durchgeführte Effizienzanalyse ermöglicht wichtige zusätzliche Erkenntnisse und zeigt anhand ausgewählter Fallbeispiele, daß mit der EU-Regionalförderung überhöhte Produktions-, Transaktions- und Präferenzkosten verbunden sind.

Mit der umfassenden Effektivitäts- und Effizienzanalyse kann der Verfasser entscheidende Schwächen der heutigen Regionalförderung nachweisen. Im abschließenden dritten Teil der Studie wird untersucht, inwieweit verschiedene Reformvorschläge, die in der wissenschaftlichen Literatur und der praktischen Politik diskutiert werden, eine Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz erwarten lassen. Näher betrachtet werden u.a. ein ausgleichsorientierter europäischer Finanzausgleich nach dem Vorbild des deutschen Länderfinanzausgleichs und eine stärkere Technologieorientierung der Regionalförderung.

Da auch diese Vorschläge keine nennenswerte Verbesserung erwarten lassen, entwickelt der Verfasser schließlich ein eigenständiges Reformkonzept, das aus fünf Elementen besteht, die als integriertes Gesamtkonzept aufzufassen sind. Kern des Vorschlags ist eine deutliche Betonung des Wettbewerbsgedanken zwischen den Regionen, eine stärkere Umstellung der Regionalförderung von einer Subventions- auf eine Darlehensbasis und eine Wahrnehmung des Ausgleichsziels durch die nationale Sozialpolitik statt durch eine europäische Regionalpolitik. Der Verfasser grenzt sich damit in überzeugender Weise von allen Bestrebungen ab, die Strukturfonds ohne konkreten Nachweis ihrer Wirksamkeit immer weiter aufzustocken oder eine Nivellierung durch ungebundene Überweisungen zwischen Gebietskörperschaften im Rahmen eines europäischen Finanzausgleichs vorzunehmen.

Die Arbeit wurde mit dem Promotionspreis der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät in Nürnberg ausgezeichnet. Mein besonderer Dank gilt Herrn Kurt Glässer, einem der ersten Studenten der vor 75 Jahren als Handelshochschule gegründeten Fakultät. Er hat die wichtige empirische Auswertung des umfangreichen Datenmaterials mit einer namhaften Spende unterstützt.

Nürnberg, im Dezember 1996

Karl-Dieter Gröske
(Geschäftsführender Herausgeber)

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand 1993-1996 während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Die Analyse setzt einen Teil des Forschungsprogramms des Lehrstuhls fort, der die verschiedenen ökonomischen Aspekte der europäischen Integration zum Gegenstand hat. Sie beschäftigt sich mit der Wirksamkeit der Regionalpolitik der Europäischen Union hinsichtlich der angestrebten Umverteilungs-, Wachstums-, Stabilisierungs- und Kohäsionseffekte und betrachtet darüber hinaus durch die Berücksichtigung der vielfältigen verursachten Kostenkategorien deren Effizienz. Die Studie will jedoch nicht nur deskriptiv die bisherigen Erfolge der seit 1975 eigenständig auf europäischer Ebene praktizierten Regionalpolitik umfassend theoretisch und empirisch analysieren. Die Monographie geht auch auf verschiedene in der wissenschaftlichen Literatur und der praktischen Politik diskutierte Reformvorschläge für die EU-Regionalpolitik ein und mündet in ein eigenes, aus fünf Elementen bestehendes Konzept.

Mein Dank gilt an erster Stelle Professor Karl-Dieter Gröske, dessen vielfältige Unterstützung während meiner Zeit an seinem Institut weit über das sonst übliche Maß hinausging. Danken möchte ich auch meinen Kollegen an den verschiedenen Lehrstühlen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, die in zahlreichen kritischen Diskussionen wesentlich zur Schärfung der Argumentation des nun vorliegenden Werkes beigetragen haben. In tiefer Schuld stehe ich vor allem bei Frank Knapp, dem ich zahlreiche wertvolle Anregungen, insbesondere für die empirischen Teile der Studie, zu verdanken haben. Professor Joachim Klaus danke ich für die Übernahme des Korreferats. Wesentliche Impulse für die Arbeit kamen von Professor Herbert Giersch. Der Bayerischen Graduiertenförderung und der Studienstiftung des deutschen Volkes danke ich für die ideelle und materielle Unterstützung meiner Promotion.

Ein wichtiges Anliegen ist mir, denjenigen in meinem privaten Umfeld zu danken, die diese Arbeit mit Verständnis und vielfältiger Unterstützung begleitet haben - allen voran meinen Eltern. Ihnen widme ich dieses Buch.

Inhaltsverzeichnis

Einführung

A. Ziele der Untersuchung	29
B. Aufbau der Studie	33
C. Abgrenzung des Untersuchungsgebietes	35

1. Teil

Grundlagen der Untersuchung

Kapitel I

Regionalpolitischer Handlungsbedarf - zur Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen normativer und positiver Sicht

A. Normative Begründungen für wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates - die drei klassischen Staatsfunktionen nach Musgrave in kritischer Sicht	37
B. Normative Begründungen für regionalpolitische Eingriffe	42
1. Abgrenzung der Regionalpolitik	42
2. Kategorisierung regionalpolitischer Eingriffe des Staates	43
2.1 Das Allokationsargument	43
2.2 Das Verteilungsargument	45
2.3 Das Stabilisierungsargument	46

Kapitel II

Theoretische Grundlagen der Regionalpolitik

A. Außenhandelstheoretische Ansätze	48
1. Die klassische Theorie der komparativen Vorteile	48

2. Neuere außenhandelstheoretische Ansätze	51
B. Wachstumsmodelle für geschlossene und offene Volkswirtschaften	53
1. Wachstumsmodelle für geschlossene Volkswirtschaften	53
2. Wachstumsmodelle für offene Volkswirtschaften	55
C. Potentialfaktorenansatz nach Biehl	57
1. Zur Konzeption einer potentialorientierten Regionalpolitik	57
2. Strategische Ansatzpunkte einer potentialorientierten Regionalpolitik	58
2.1 Die regionale Wohnbevölkerung als Potentialfaktor	58
2.2 Die Infrastruktur als Potentialfaktor	59
2.3 Die Agglomeration als Potentialfaktor	61
2.4 Die regionale Sektorstruktur als Potentialfaktor	63
3. Von den Potentialfaktoren zum Entwicklungspotential - Regionale Produktionsfunktionen als Transmissionsmechanismus	71
D. Stadientheoretische Ansätze	75
E. Regionale Theorie der langen Wellen	78
F. Bedeutung des nationalen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems für die regionale Entwicklung	81

Kapitel III

Historische Entwicklung und aktuelle Konzeption der EU-Regionalpolitik

A. Ziele, Begründungen und rechtliche Grundlagen einer europäischen Regionalpolitik	86
1. Regionalpolitische Inhalte der Römischen Verträge	86
2. Regionalpolitische Inhalte der Einheitlichen Europäischen Akte	90
3. Regionalpolitische Inhalte der Maastrichter Verträge	94
B. Instrumente der EU-Regionalpolitik	101
1. Finanzierungsinstrumente	101
1.1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	101
1.2 Europäischer Sozialfonds (ESF)	118
1.3 Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Land- wirtschaft - Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A)	119

Inhaltsverzeichnis	11
1.4 Darlehen und Bürgschaften der Europäischen Investitionsbank (EIB)	121
2. Beihilfenkontrolle der EU aus regionalpolitischer Sicht	123
3. Einordnung des Instrumentariums der EU-Regionalpolitik in die regionale Entwicklungstheorie	130
C. Träger der EU-Regionalpolitik	133
1. Die Akteure im offiziellen Entscheidungsprozeß der EU-Regionalpolitik im Überblick	133
1.1 Europäischer Rat	133
1.2 Ministerrat	135
1.3 Europäisches Parlament	136
1.4 Europäische Kommission	138
1.5 Wirtschafts- und Sozialausschuß	143
1.6 Ausschuß der Regionen	144
1.7 Europäische Investitionsbank	145
1.8 Europäischer Gerichtshof	146
1.9 Europäischer Rechnungshof	148
2. Interdependenzbeziehungen zwischen den Trägern der EU- Regionalpolitik - ein zusammenfassendes Schema	148
D. Zusammenfassung des ersten Teils	150

2. Teil

Erfolgskontrolle der EU-Regionalpolitik

Kapitel IV

Struktur einer Erfolgskontrolle

A. Erfolgskontrolle nach Frey	153
B. Effizienzstufen nach Gröske	155
C. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Klassifizierungen und Prüfschema dieser Studie	157

Kapitel V
Effektivität der EU-Regionalpolitik

A. Zielerreichungskontrolle der EU-Regionalpolitik	161
1. Komponenten einer Zielerreichungskontrolle der EU- Regional- politik im Überblick	161
2. Empirische Bestimmung der Zielerreichung der EU-Regionalpolitik	164
2.1 Abbau regionaler Disparitäten	164
2.1.1 Zur Problematik der Bestimmung und Operationalisierung regionaler Disparitäten	164
2.1.2 Regionalisierungskonzepte	171
2.1.3 Herkunft des Datenmaterials	177
2.1.4 Regionale Disparitäten im Quer- und Längsschnitt	178
2.1.4.1 Regionale Disparitäten beim Einkommen	178
2.1.4.2 Regionale Disparitäten bei integrierter Betrachtung von Einkommen und Arbeitslosigkeit	203
2.1.4.3 Regionale Disparitäten bei einem umfassenderen Wohlfahrtsverständnis	234
2.1.5 Abschließende Bemerkungen zur Zielerreichungskontrolle für den Abbau regionaler Disparitäten.....	249
2.2 Förderung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität	252
2.2.1 Zur Problematik der Bestimmung und Operationalisierung gesamtwirtschaftlicher Stabilität	252
2.2.2 Die Konvergenzkriterien als Indikatoren für gesamt- wirtschaftliche Stabilität in den Mitgliedstaaten	259
2.2.2.1 Untersuchung der Konvergenz für die einzelnen Kriterien im Längsschnitt	259
2.2.2.1.1 Inflationsrate	259
2.2.2.1.2 Öffentliches Budgetdefizit	261
2.2.2.1.3 Staatlicher Schuldenstand	264
2.2.2.1.4 Langfristige Zinsen	266
2.2.2.2 Die Erfüllung der vier Konvergenzkriterien im Vergleich	268
2.2.2.2.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Längsschnitt	268
2.2.2.2.2 Erfüllung der Konvergenzkriterien nach Mitgliedstaaten ..	271

2.2.3	Abschließende Bemerkungen zur Zielerreichungskontrolle für die gesamtwirtschaftliche Stabilität	273
2.3	Förderung der Kohäsion als Voraussetzung für eine weitere europäische Integration	275
2.3.1	Zur Problematik der Bestimmung und Operationalisierung von Kohäsion	275
2.3.2	Einstellung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten zur weiteren europäischen Integration im Längsschnitt	278
2.3.3	Abschließende Bemerkungen zur Zielerreichungskontrolle für das Kohäsionsziel	281
3.	Zielerreichung der EU-Regionalpolitik - ein zusammenfassender Vergleich	282
B.	Wirkungskontrolle der EU-Regionalpolitik	285
1.	Komponenten einer Wirkungskontrolle der EU-Regionalpolitik im Überblick	285
2.	Umverteilungswirkungen der EU-Regionalpolitik	289
2.1	Erfassung der Umverteilungswirkungen der EU-Regionalpolitik in den Studien von Schäfers, Franke und Franzmeyer	289
2.2	Zum analytischen und methodischen Rahmen: die regionale Inzidenzanalyse als Verfahren zur Erfassung der Umverteilungseffekte der EU-Regionalpolitik	296
2.2.1	Inzidenzkonzept und -stufen	296
2.2.2	Strukturkriterium	305
2.2.3	Kategorien und Bewertung der einbezogenen Leistungen	306
2.2.4	Kategorien und Bewertung der einbezogenen Abgaben	308
2.3	Inzidenz der EU-Regionalpolitik	313
2.3.1	Inzidenz der regionalbezogenen Ausgaben	313
2.3.1.1	Absolute Ausgabeninzidenz	313
2.3.1.1.1	Absolute Ausgabeninzidenz im Querschnitt für 1991	313
2.3.1.1.2	Absolute Ausgabeninzidenz im Längsschnitt	315
2.3.1.2	Relativierte Ausgabeninzidenz	318
2.3.1.2.1	Relativierte Ausgabeninzidenz im Querschnitt für 1991 ...	318
2.3.1.2.2	Relativierte Ausgabeninzidenz im Längsschnitt.....	319
2.3.2	Inzidenz der EU-regionalbezogenen Finanzierungslast	324
2.3.2.1	Absolute Abgabeninzidenz	324

2.3.2.1.1	Absolute Abgabenzinzidenz im Querschnitt für 1991	324
2.3.2.1.2	Absolute Abgabenzinzidenz im Längsschnitt	326
2.3.2.2	Relativierte Abgabenzinzidenz	334
2.3.2.2.1	Relativierte Abgabenzinzidenz im Querschnitt für 1991	334
2.3.2.2.2	Relativierte Abgabenzinzidenz im Längsschnitt	336
2.3.3	Nettoinzidenz der EU-Regionalpolitik	339
2.3.3.1	Absolute Nettoinzidenz	339
2.3.3.1.1	Absolute Nettoinzidenz im Querschnitt für 1991	339
2.3.3.1.2	Absolute Nettoinzidenz im Längsschnitt	340
2.3.3.2	Umverteilungseffekte der EU-Regionalpolitik	343
2.3.3.2.1	Umverteilungseffekte im Querschnitt für 1991	343
2.3.3.2.2	Umverteilungseffekte im Längsschnitt	345
2.4	Zusammenfassung der Ergebnisse zur Inzidenzanalyse der EU-Regionalpolitik	350
3.	Wachstumswirkungen der EU-Regionalpolitik	353
3.1	Analyse der Wachstumswirkungen der EU-Regionalpolitik in den Studien von Schäfers, Franke und Franzmeyer	353
3.2	Analyse der Wachstumswirkungen der EU-Regionalpolitik in dieser Studie	357
3.3	Empirische Wirkungskontrolle	359
3.3.1	Die Regressionsanalyse als Verfahren zur Überprüfung von Entwicklungshypothesen	359
3.3.2	Empirische Analyse	369
3.3.2.1	Untersuchungszeitraum und -objekte	369
3.3.2.2	Auswahl der abhängigen und unabhängigen Variablen	369
3.3.2.3	Auswahl der Modellfunktionen	384
3.3.2.4	Ergebnisse der Regressionsanalyse für 1991	385
3.3.2.4.1	Selektion der Modelle im Überblick	385
3.3.2.4.2	Bestimmtheitsmaße und Signifikanz der strategischen Faktoren	387
3.3.2.4.3	Überprüfung der Annahmen der Regressionsanalyse	390
3.3.2.4.4	Regressionsanalyse nach der Methode der ersten Differenzen	392

3.3.2.4.4.1	Bestimmtheitsmaße und Signifikanz der strategischen Faktoren	393
3.3.2.4.4.2	Überprüfung der Annahmen der Regressionsanalyse	395
3.3.2.5	Ergebnisse der Regressionsanalyse für 1984	398
3.3.2.5.1	Bestimmtheitsmaße und Signifikanz der strategischen Faktoren	398
3.3.2.5.2	Überprüfung der Annahmen der Regressionsanalyse	401
3.3.2.5.3	Regressionsanalyse nach der Methode der ersten Differenzen	403
3.3.2.5.3.1	Bestimmtheitsmaße und Signifikanz der strategischen Faktoren	403
3.3.2.5.3.2	Überprüfung der Annahmen der Regressionsanalyse	406
3.3.3	Zusammenfassung der empirischen Wirkungskontrolle	415
3.4	Theoretische Wirkungskontrolle	417
3.4.1	Beitrag der Inzidenzanalyse zur Überprüfung der regionalen Wachstumseffekte	417
3.4.2	Effektive sekundäre Zahlungsinzidenz	421
3.4.2.1	Räumliche Streuung der Inputwirkungen von Transformationsausgaben	422
3.4.2.2	Regionaler Vorteilsverlust bei Subventionen	429
3.4.3	Effektive tertiäre Inzidenz	436
3.4.4	Effektive Güterinzidenz	460
3.4.4.1	Nutzungseffekte	464
3.4.4.2	Produktionseffekte	470
3.4.4.3	Anreizeffekte	480
3.4.4.3.1	Anreizeffekte auf Unternehmen	480
3.4.4.3.2	Anreizeffekte auf Arbeitnehmer	495
3.4.5	Zusammenfassung der theoretischen Wirkungskontrolle	504
4.	Stabilisierungswirkungen der EU-Regionalpolitik	507
4.1	Analytischer und methodischer Rahmen zur Erfassung der Stabilisierungseffekte der EU-Regionalpolitik	508
4.1.1	Untersuchungszeitraum und -objekte	509
4.1.2	Auswahl der abhängigen und unabhängigen Variablen	510
4.1.3	Auswahl der Modellfunktionen	517

4.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse	518
4.3 Zusammenfassung der Stabilisierungswirkungen der EU-Regionalpolitik	527
5. Beitrag der EU-Regionalpolitik zum Kohäsionsziel	528
5.1 Analytischer und methodischer Rahmen zur Erfassung des Beitrags der EU-Regionalpolitik zum Kohäsionsziel	529
5.1.1 Untersuchungszeitraum und -objekte	529
5.1.2 Auswahl der abhängigen und unabhängigen Variablen	529
5.1.3 Auswahl der Modellfunktionen	534
5.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse	534
5.3 Zusammenfassung der Kohäsionseffekte der EU-Regionalpolitik	541
6. Wirkungskontrolle der EU-Regionalpolitik - ein dualer Vergleich	542

Kapitel VI

Effizienz der EU-Regionalpolitik

A. Systematik der Kosten und Wohlfahrtsverluste regionalpolitischer Maßnahmen	547
B. Der Beitrag der ökonomischen Theorie des Föderalismus zur Beurteilung der Effizienz regionalpolitischer Maßnahmen	554
C. Verfahren zur Effizienzmessung in der Regionalökonomie	558
1. Kennziffern zur Messung der Effizienz regionalpolitischer Aktivitäten	558
2. Prinzipien für eine Finanzverfassung als Instrument zur Analyse der Effizienz regionalpolitischer Aktivitäten	563
D. Überprüfung der Effizienz der EU-Regionalpolitik anhand des Verbundprinzips	571
1. Entscheider der EU-Regionalpolitik	571
2. Anbieter der EU-Regionalpolitik	573
3. Nutzer der EU-Regionalpolitik	573
4. Zahler der EU-Regionalpolitik	576
E. Interessen der an der EU-Regionalpolitik beteiligten Akteure	581
1. Das natürliche Eigeninteresse als Axiom des menschlichen Handelns	581
2. Charakterisierung der unterschiedlichen Interessenfunktionen in der EU-Regionalpolitik	582

Inhaltsverzeichnis	17
2.1 Interessenfunktionen der EU-Organe	582
2.1.1 Europäischer Rat/Ministerrat	582
2.1.2 Europäisches Parlament	584
2.1.3 Europäische Kommission	586
2.1.4 Wirtschafts- und Sozialausschuß	590
2.1.5 Ausschuß der Regionen	590
2.1.6 Europäische Investitionsbank	592
2.1.7 Europäischer Gerichtshof	592
2.1.8 Europäischer Rechnungshof	593
2.2 Interessenfunktionen der Einflußträger der EU-Regionalpolitik	594
3. Zusammenfassende Betrachtung der Interessenfunktionen	599
F. Indikatoren für Ineffizienz in der EU-Regionalpolitik	604
1. Überhöhte Produktionskosten	604
1.1 Überhöhter Mitteleinsatz durch Inkonsistenzen im Zielsystem	604
1.1.1 Umverteilung und Wachstum	606
1.1.2 Umverteilung und Stabilisierung	609
1.2 Überhöhter Mitteleinsatz durch zu geringe Zielorientierung bei der Projektauswahl	610
2. Überhöhte Transaktionskosten	613
3. Überhöhte Präferenzkosten	616
G. Zusammenfassung der Effizienzanalyse	621

3. Teil

Reform der EU-Regionalpolitik

Kapitel VII

Ordnungspolitische Einordnung der heutigen EU-Regionalpolitik

A. Kriterien und Grad der staatlichen Einflußnahme als Dimensionen eines ordnungspolitischen Systems räumlicher Gestaltungskonzepte	624
B. Einordnung der heutigen EU-Regionalpolitik in das ordnungspolitische System räumlicher Gestaltungskonzepte	625

*Kapitel VIII***Kritische Beurteilung von Reformvorschlägen für die
EU-Regionalpolitik**

A. Prozeßoptimierung durch Programmbudgets	627
B. Technologieorientierte Regionalpolitik	632
C. Ausgleichsorientierte Regionalpolitik durch einen europäischen Finanzausgleich im engsten Sinn	637
D. Europäische Raumordnungspolitik	642
E. Internalisierung von Spillover-Effekten im Rahmen einer Deglomerationspolitik	646
1. Zentrumsfunktionen - Wer beutet wen aus?	646
2. Instrumente zur Internalisierung von Spillovers in Agglomerationsräumen	649
2.1 Vertikale Finanzausweisungen	649
2.2 Regionaler Lastenausgleich	650
2.3 Ballungsteuer	653
2.4 Wanderungszertifikate nach Franke	655
F. Abschließende Würdigung der Reformvorschläge	658

*Kapitel IX***Fünf Elemente einer effektiven und effizienten Reform**

A. Skizzierung der einzelnen Komponenten	660
1. Internalisierung regionaler Spillovers durch eine konsequente Anwendung des personalen Äquivalenzprinzips	660
2. Wahrnehmung der Ausgleichsfunktion durch eine Sozialpolitik auf nationaler Ebene	663
3. Aufhebung der ausgleichspolitischen Komponente bei der Beihilfenkontrolle zugunsten einer reinen Wettbewerbsausrichtung	666
4. Substitution der Finanzausgaben durch eine Ausweitung der Darlehenspolitik einer unabhängigen EIB	667
5. Beseitigung der Belastungssprünge im EU-Einnahmensystem durch eine proportionale Sozialproduktsteuer	668
B. Abschließende Würdigung des Reformkonzepts	669

Inhaltsverzeichnis	19
Fazit und Ausblick	673
Anhang	685
Literaturverzeichnis	716

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Einordnung des Instrumentariums der EU-Regionalpolitik in die regionale Entwicklungstheorie	131
Tab. 2	Effizienzstufen nach Grüske	156
Tab. 3	NUTS-Systematik	174
Tab. 4	Zahl der NUTS-Regionen absolut und relativiert an der Fläche	175
Tab. 5	Zielerreichungskontrolle der EU-Regionalpolitik im Vergleich	284
Tab. 6	Einflußfaktoren des regionalen Wachstums 1991 - Die 14 Modelle im Vergleich	386
Tab. 7	Einflußfaktoren des regionalen Wachstums 1984 - Die 14 Modelle im Vergleich	399
Tab. 8	Nutzen und Kosten regionalpolitischer Aktivitäten	561
Tab. 9	Ordnungspolitische Einordnung räumlicher Gestaltungskonzepte	624
Tab. A-1	BIP-Disparitäten auf NUTS 2-Ebene 1977 - 1991 - Absolutwerte	698
Tab. A-2	BIP-Disparitäten auf NUTS 2-Ebene 1977 - 1991 - Veränderungsraten	699
Tab. A-3	BIP-Disparitäten auf NUTS 2-Ebene 1977 - 1991 - Differenz der Veränderungsraten mit und ohne Bereinigung um Erweiterungen	700
Tab. A-4	Besetzung der Cluster bei der 2. Disparitätenmessung - 1984	701
Tab. A-5	2. Disparitätenmessung - 1984	702
Tab. A-6	Besetzung der Cluster bei der 2. Disparitätenmessung - 1991	703
Tab. A-7	2. Disparitätenmessung - 1991	704
Tab. A-8	Besetzung der Cluster bei der 1. Disparitätenmessung - 1984 (Referenzmessung)	705
Tab. A-9	1. Disparitätenmessung - 1984 (Referenzmessung)	706
Tab. A-10	Besetzung der Cluster bei der 1. Disparitätenmessung - 1991 (Referenzmessung)	707
Tab. A-11	1. Disparitätenmessung - 1991 (Referenzmessung)	708

Tabellenverzeichnis

21

Tab. A-12	Besetzung der Cluster bei der 3. Disparitätenmessung	709
Tab. A-13	3. Disparitätenmessung	711
Tab. A-14	Clusterzugehörigkeit und Rangverschiebungen der einzelnen Regionen 1984	712
Tab. A-15	Anzahl der erfüllten Konvergenzkriterien nach Mitgliedstaaten 1975 - 1993	714

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Strukturausgaben der EU absolut 1975 - 1999	30
Abb. 2	Strukturausgaben der EU in % der Gesamtausgaben 1975 -1999	31
Abb. 3	Aufbau der Analyse	34
Abb. 4	Interdependenzbeziehungen zwischen den Trägern der EU-Regionalpolitik	149
Abb. 5	Besetzung der Cluster für die drei Disparitätenmessungen im Vergleich	227
Abb. 6	Inflationsrate E9 1975 - 1993	260
Abb. 7	Inflationsrate E12 1986 - 1993	261
Abb. 8	Relativierter Finanzierungssaldo E9 1975 - 1993	262
Abb. 9	Relativierter Finanzierungssaldo E12 1986 - 1993	263
Abb. 10	Schuldenquotient E9 1975 - 1993	264
Abb. 11	Schuldenquotient E12 1986 - 1993	265
Abb. 12	Langfristiges Zinsniveau E9 1975 - 1993	267
Abb. 13	Langfristiges Zinsniveau E12 1986 - 1993	268
Abb. 14	Zustimmung zur Vertiefung der europäischen Integration 1975 - 1992.....	278
Abb. 15	Inzidenzwürfel nach Frey	297
Abb. 16	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1991 - relativiert am BIP in KKP	344
Abb. 17	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1980 - relativiert am BIP in KKP	346
Abb. 18	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1984 - relativiert am BIP in KKP	347
Abb. 19	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1988 - relativiert am BIP in KKP	348
Abb. 20	Regionaler Vorteilsverlust bei Subventionen	431

Abb. 21	Nachfrageseitige Wachstumseffekte regionaler Transformationsausgaben	438
Abb. 22	Regionaler Einkommensmultiplikator nach Comes	446
Abb. 23	Preis- und Mengeneffekte der produktionsorientierten Infrastruktur	472
Abb. 24	R- und Q-Ineffizienz in der Regionalpolitik	550
Abb. 25	Kostenkategorien des erweiterten Kostenbegriffs	553
Abb. 26	Ressourcen- und Präferenzkosten in Abhängigkeit von der Anzahl der Entscheidungsträger	555
Abb. A-1	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1991 - je Einwohner	686
Abb. A-2	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1980 - je Einwohner	686
Abb. A-3	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1984 - je Einwohner	687
Abb. A-4	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1988 - je Einwohner	687
Abb. A-5	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1991 - relativiert am BIP in KKP	688
Abb. A-6	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1980 - relativiert am BIP in KKP	688
Abb. A-7	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1984 - relativiert am BIP in KKP	689
Abb. A-8	Gesamte regionale Förderausgaben der EU 1988 - relativiert am BIP in KKP	689
Abb. A-9	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1991 - je Einwohner	690
Abb. A-10	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1980 - je Einwohner	690
Abb. A-11	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1984 - je Einwohner	691
Abb. A-12	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1988 - je Einwohner	691
Abb. A-13	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1991 - relativiert am BIP in KKP	692
Abb. A-14	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1980 - relativiert am BIP in KKP	692
Abb. A-15	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1984 - relativiert am BIP in KKP	693

Abb. A-16	Anteilige EU-regionalbezogene Finanzierungslast 1988 - relativiert am BIP in KKP	693
Abb. A-17	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1991 - absolut je Einwohner	694
Abb. A-18	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1980 - absolut je Einwohner	694
Abb. A-19	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1984 - absolut je Einwohner	695
Abb. A-20	Nettoinzidenz der EU-Regionalförderung 1988 - absolut je Einwohner	695
Abb. A-41	Analytik der Kosten und Wohlfahrtsverluste öffentlicher Aktivitäten	696
Abb. A-43	Pro-Kopf-Ausgaben von Basel-Stadt und Baselland 1987 in Franken	697

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
AdR	Ausschuß der Regionen
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover
Art.	Artikel
Bd.	Band
BENELUX	Belgien, Niederlande, Luxemburg
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLUE	Best Linear Unbiased Estimator
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSP	Bruttosozialprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAD	Computer Aided Design
c.p.	ceteris paribus
CSF	Community Support Framework
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
div.	diverse
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL - A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EECOD	European Ecumenical Organisation for Development
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMU	European Monetary Union

EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FLEUR	Factors of Location in Europe
FN	Fußnote
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
H.	Heft
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HO	Haushaltsordnung
HWWA	Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg
IEM	Integrierte Entwicklungsmaßnahme
i.e.S.	im engeren Sinn
IEW	Institut für europäische Wirtschaft e.V. Leipzig
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung München
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IMP	Integriertes Mittelmeerprogramm
IOT	Input-Output-Tabelle
i.V.m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
iwd	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle

i.w.S.	im weiteren Sinn
KKP	Kaufkraft-Paritäten
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
KQ	Methode der kleinsten Quadrate
LIBE	Libérale und Demokratische Partei Europas
MAD	Minimizing the Sum of Absolute Deviations
MWSt	Mehrwertsteuer
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NKA	Nutzen-Kosten-Analyse
NNW	Net National Welfare
NPGI	Nationales Programm von Gemeinschaftlichem Interesse
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
NWA	Nutzwertanalyse
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OP	Operationelles Programm
o.V.	ohne Verfasser
Ph.D.	Doctor of Philosophy
POU	Pareto-optimale Umverteilung
PPBS	Planning-Programming-Budgeting-System
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RCB	Rationalisation des Choix Budgetaires
REIQ	Regional Income to Injection Ratio
REP	Regionales Entwicklungspotential
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RKG	Risikokapitalgesellschaft
SI	Sozialistische Internationale
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNO	United Nations Organisation
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VIF	Varianz-Inflations-Faktor
VO	Verordnung
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Das Wirtschaftsstudium
WLS	Weighted Least Squares
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
ZPR	Zeitpräferenzrate

Dank *Hayeks* Theorie der Zivilisationsentwicklung kann man - sozusagen als Spillover - auch *Sozialismus* und *Konstruktivismus* als das erkennen, was sie sind, nämlich sowohl *reaktionär*: zurück zum Moralsystem der Horde, als auch ein *Ausdruck von Hybris*: eine enorme Überschätzung der Möglichkeiten des bewußten Konstruierens von Regeln und institutionellen Rahmen.

(G. Radnitzky, 1984)

Einführung

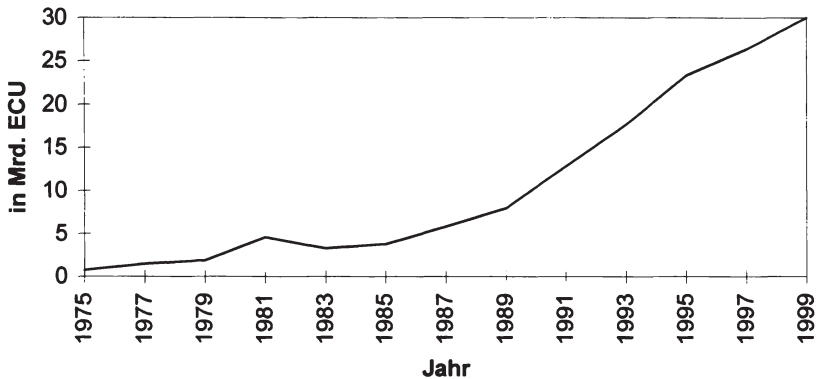
A. Ziele der Untersuchung

Die Regionalpolitik der Europäischen Union gewinnt, rein quantitativ betrachtet, absolut wie relativ immer stärker an Bedeutung. Betragen die Ausgaben für die drei Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) 1975 noch knapp 1 Mrd. ECU, so beliefen sie sich 1993 bereits auf rund 18 Mrd. ECU.¹ Bis 1999 ist einschließlich des mit den Maastrichter Verträgen gegründeten Kohäsionsfonds ein weiterer Anstieg auf 30 Mrd. ECU bereits beschlossen. Abb. 1 zeigt, daß die absolut für strukturpolitische Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel mit einer kurzen Unterbrechung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ein nahezu *exponentielles* Wachstum aufweisen.²

¹ Welche Funktionen die einzelnen Fonds erfüllen und inwieweit sie der Regionalpolitik zugerechnet werden können, wird in Kapitel III noch zu erörtern sein.

² Die Kommission selbst bezeichnet die Strukturfonds als eines "der größten Solidaritätsprojekte in Europa in diesem Jahrhundert"; siehe Europäische Kommission (1995b), S. 1.

Bezogen auf die Gesamtausgaben der EU haben sich die Strukturausgaben, wie Abb. 2 zeigt, von rund 5% 1975 auf rund 31% 1993 versechsfacht und werden bis 1999 auf 36% steigen.³



Quelle/Anmerkungen: Eigene Darstellung nach Angaben von EUROSTAT; ab 1993 einschließlich Kohäsionsfonds.

Abb. 1: Strukturausgaben der EU absolut 1975-1999

Die Kommission räumt selbst ein, daß es sich bei dieser Betrachtung lediglich um die "in ECU ausgedrückte Solidarität handelt"⁴, die noch nichts über den *Zielbeitrag* der Förderung aussagt.⁵ Dieser "zusätzliche" (!) Nutzen der Regionalförderung ist nach Auffassung der Kommission qualitativer Art und kommt darin zum Ausdruck, daß

"von der Zusammenlegung der Erfahrungen, des Know-how und der Innovationskapazitäten der Gemeinschaft [...] Ankurbelungseffekte ausgehen [...] [und] auf diese Weise [...] die Regionen Europas ihr Schicksal besser meistern und gleichzeitig zum europäischen Aufbauwerk beitragen [können]."⁶

Bei der Beurteilung, inwieweit die EU-Regionalpolitik hinsichtlich dieser - zudem wenig operationalen - Ziele bisher *erfolgreich* war, beschränkt sich die

³ Damit liegt der Wachstumsschwerpunkt der finanziellen Vorausschau 1993-1999 ("Delors-II-Paket") eindeutig auf der Strukturpolitik; vgl. Heinemann (1995), S. 137.

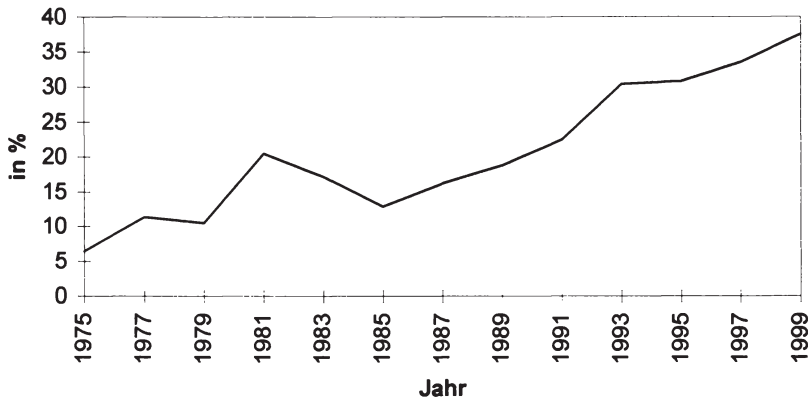
⁴ Europäische Kommission (1994b), S. 4.

⁵ Siehe kritisch zu Inputbetrachtungen in der Regionalpolitik auch Becher (1985), S. 230, Franzmeyer/Seidel (1990), S. 193 und Leonardi (1995), S. 7.

⁶ Europäische Kommission (1994b), S. 4.

Kommission auf Mutmaßungen. So haben die Zuschüsse "offenbar"⁷ zum Wachstum der Förderregionen beigetragen, ohne daß diese These indes näher überprüft wird. Der Verzicht auf eine detaillierte Darstellung der Erfolge der EU-Regionalpolitik wird von der Kommission damit begründet, daß die eingeleiteten Bemühungen ein "langwieriges Unterfangen" sind und deren Ergebnisse "häufig schwer zu bewerten" sind.⁸

Bei dieser Formel handelt es sich allerdings insoweit um eine Leerformel, als sie nichts über die *konkreten* Ziele aussagt, die mit einer Regionalpolitik auf europäischer Ebene verfolgt werden.



Quelle/Anmerkungen: Eigene Darstellung nach Angaben von EUROSTAT; ab 1993 einschließlich Kohäsionsfonds.

Abb. 2: Strukturausgaben der EU in % der Gesamtausgaben 1975-1999

In der Literatur sind in den letzten Jahren verschiedene Studien erschienen, in denen der Erfolg der EU-Regionalpolitik näher analysiert wird.⁹ Allerdings berücksichtigen sie die Ziele der EU-Regionalpolitik, wie sie durch die Vertragstexte der Gemeinschaft im Vergleich zur oben genannten Leerformel der Kommission immerhin etwas konkretisiert werden können, nur z.T., beschrän-

⁷ Europäische Kommission (1994b), S. 16.

⁸ Europäische Kommission (1994b), S. 16.

⁹ So die Untersuchungen von Franke (1989), Franzmeyer (1991) und Schäfers (1993), deren Methodik und Ergebnisse im zweiten Teil dieser Studie noch näher beschrieben werden. Soweit möglich, wurde auch die neueste Literatur bis Ende 1995 berücksichtigt, zu der auch die Erfolgskontrollen von Hilligweg (1994), Arnold (1995), Beckmann (1995) und Krätzschar (1995) gehören.