

Discussion Paper

Discussion Paper No. 95-01

EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik

Friedrich Heinemann

W 636 (95.01)



31. OKT. 1995 Weltwirtschaft

K.104

W 636 (95.01) mi. 8. 10. 95 hä

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

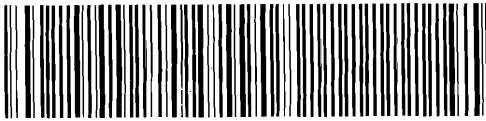
Public Finance and
Corporate Taxation Series

Discussion Paper No. 95-01

EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik

Friedrich Heinemann

W 636 (95.01)



637360

EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik

von
Friedrich Heinemann

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Januar 1995

Zusammenfassung

Neben der EU-Agrarpolitik ist es vor allem die EU-Kohäsionspolitik, die in ihrer derzeitigen Gestalt eine Osterweiterung kaum finanzierbar erscheinen läßt. Die Kohäsionspolitik hat das Ziel, regionale Entwicklungsunterschiede einzuebnen. Sie ist dabei mit der Gefahr behaftet, daß sie stattdessen Transferabhängigkeiten in den peripheren Regionen erzeugt. Die EU-Kohäsionspolitik hat derzeit eine vertikale Struktur. Interregionale Umverteilung wird über den Brüsseler Haushalt abgewickelt. Die Analyse zeigt, daß eine horizontal strukturierte Kohäsionspolitik gegenüber der vertikalen Organisationsform viele Vorteile hat: Das Entwicklungsziel wird erfolversprechender angesteuert, die Gefahr der Transferabhängigkeit begrenzt und eine Osterweiterung der EU erleichtert.

Abstract

Besides EU agricultural policy, EU cohesion policy in its present shape is the main reason that an eastern enlargement poses almost insurmountable budgetary problems. Cohesion policy aims at reducing regional inequalities. There is always the risk that, instead, transfer dependency is created. Presently, EU cohesion policy has a vertical structure. Interregional redistribution is realized through Brussels' budget. The analysis shows that a horizontal structure has many advantages over the vertical organization: The aim of regional development has a better chance of being fulfilled, the danger of transfer dependency is limited, and an eastern enlargement of the EU is facilitated.

Mein Dank für wertvolle Anregungen und Kommentare gilt den Teilnehmern des 10. Leipziger Weltwirtschaftsseminars im November 1994.

1. Hindernisse für eine EU-Osterweiterung

Auf dem Weg der Länder Zentral- und Osteuropas in die EU sind eine ganze Reihe von Hürden zu überwinden. Zum einen muß auf der Seite der Kandidaten der Prozeß der strukturellen Reformen vorangetrieben werden, so daß ein Mindestmaß an Übereinstimmung der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen mit Westeuropa realisiert werden kann. Zum anderen besteht aber auch ein erheblicher Reformbedarf auf Seiten der EU selbst. Die EU ist heute durch Strukturen gekennzeichnet, die in einer 12er- oder 15er-Gemeinschaft noch funktionieren können, die aber den Anforderungen einer darüber hinaus wachsenden und heterogener werdenden Gemeinschaft nicht mehr gerecht werden.

Ein schwerwiegendes Beitritts Hindernis auf Seiten der EU für die Länder Mittel- und Osteuropas liegt heute in der mit stetig wachsendem Ehrgeiz betriebenen regionalen Umverteilung über die Kohäsions- und Agrarpolitik. Die "Norderweiterung" zu Beginn des Jahres 1995 hat die Finanzierung dieser Umverteilung erleichtert, weil die Neumitglieder allesamt Nettozahlerstaaten sind. Im Gegensatz dazu erwachsen aus einer "Osterweiterung" fast unüberwindbar erscheinende Finanzierungsschwierigkeiten, weil Länder mit einem auf absehbare Zeit stark unterdurchschnittlichen Einkommen und einem großen Agrarsektor integriert werden müßten.¹ Hier scheint auch deshalb das politisch gravierendste Integrationshemmnis zu liegen, weil die derzeit in der EU begünstigten Länder nicht den Eindruck erwecken, als seien sie zu irgendwelchen Zugeständnissen bereit, die auf eine Verringerung ihrer Begünstigung hinauslaufen.

Um die Chancen für eine Osterweiterung der EU zu verbessern, sind daher Reformen auf dem Gebiet der Agrar- und der Kohäsionspolitik notwendig. Der Reformbedarf der EU-Agrarpolitik ist bereits zur Genüge bekannt. Demgegenüber werden die Risiken, die in den wachsenden Umverteilungsambitionen über die Kohäsionspolitik in ihrer jetzigen Gestalt begründet liegen, noch kaum zur Kenntnis genommen. Daher wird sich dieser Beitrag auf den Reformbedarf der EU-Kohäsionspolitik konzentrieren. Es wird deutlich werden, daß eine Reform der EU-Kohäsionspolitik nicht nur die Integrationsfähigkeit der EU verbessert, sondern sich auch unabhängig von der Erweiterungsproblematik empfiehlt.

¹Für eine Kostenschätzung einer Osterweiterung unter den gegenwärtig in der EU gültigen struktur- und agrarpolitischen Regeln vgl. Stehn (1994).

2. Zielsetzung und Legitimation der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgt ein regionalpolitisches Entwicklungsziel: Unterentwickelte Regionen und Staaten sollen in die Lage versetzt werden, zum EU-Durchschnitt aufzuschließen. Die Notwendigkeit aktiver regionalpolitischer Bemühungen in Europa ist nicht selbstverständlich. Die Marktintegration durch die Vollendung des Binnenmarkts setzt nach der neoklassischen Konvergenzhypothese Aufholprozesse in Gang. Mit der Beseitigung der letzten Hürden für den freien Fluß von Kapital, Arbeit, Gütern und Dienstleistungen wachsen die Chancen aller Regionen, gemäß ihren komparativen Vorteilen in die Arbeitsteilung des Binnenmarktes eingebunden zu werden. Allerdings sind dabei zwei Effekte zu unterscheiden (Begg, 1989a, b). Zum einen ist damit zu rechnen, daß es gesamteuropäisch zu einer Zunahme des Wirtschaftswachstum durch die Marktintegration kommen wird (Wachstumseffekt). Zum anderen wird es aber auch räumliche Veränderungen in der bisherigen regionalen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten geben (Reallokationseffekt). Überwiegt der Reallokationseffekt den Wachstumseffekt, dann kann es mit der Marktintegration zu wachsenden Schwierigkeiten in den Problemregionen kommen.

Die Gegenposition zur neoklassischen Konvergenzhypothese hat bereits in Myrdals pessimistischer Theorie der "Cumulative Causation" ihren Niederschlag gefunden (Myrdal, 1957). Myrdal sieht zurückgebliebene Regionen in einem Teufelskreis kumulierender regionaler Depression gefangen. Umgekehrt führt dieser Prozeß dazu, daß prosperierende Regionen in eine dauerhafte positive Dynamik hineingeraten. Als Ursache nennt Myrdal steigende Skalenerträge der regionalen Konzentration, die etwa aus der Verfügbarkeit ausgebildeter Arbeitskräfte und der einfachen Kommunikation in den industriellen Zentren resultieren können (Myrdal, 1957, S. 27). Infolgedessen können sich althergebrachte Kern-Peripherie-Muster verfestigen. Historische Zufälligkeiten haben dauerhafte regionale Wirkungen: "the power of attraction today of a centre has its origin mainly in the historical accident that something started there, and not in a number of other places where it could equally well or better have been started" (Myrdal, 1957, S. 26f.).

Die Cumulative-Causation-Theorie Myrdals hat durch die Einsichten der neuen Wachstumstheorie Auftrieb erhalten. Diese greift die zentralen Gedanken Myrdals, die steigenden Skalenerträge regionaler Konzentration und die Idee der regionalen Hysterese, wieder auf. In der neuen Wachstumstheorie wird das Wachstum nicht als exogen - gegeben durch eine feste Rate des technischen Fortschritts -

angesehen, sondern als ein durch das ökonomische System bestimmter endogener Prozeß betrachtet (Romer, 1994, S. 3). Hier spielen steigende Skalenerträge eine wichtige Rolle. Romer (1990) begründet die Logik gesamtwirtschaftlich steigender Skalenerträge im Produktionsprozeß durch das Vorhandensein nicht-rivaler Inputfaktoren, wie beispielsweise des technischen Wissens. Nicht-rivale Inputfaktoren können, wenn sie in einer Volkswirtschaft irgendwo vorhanden sind, durch alle Produzenten genutzt werden. Außerdem ist es stets möglich, durch eine Verdoppelung aller rivalen Inputfaktoren auch den Output zu verdoppeln. Damit sind aber steigende Skalenerträge des Produktionsprozesses in bezug auf die rivalen und nicht-rivalen Input-Faktoren gemeinsam gegeben.

Diese Konvergenz-Divergenz-Debatte ist von handfester Bedeutung für die Legitimation einer aktiven staatlichen Regionalpolitik in einem marktwirtschaftlichen System. Während Regionalpolitik in einer neoklassischen Welt der automatischen Konvergenz schlichtweg überflüssig ist, hat sie in einer Cumulative-Causation-Welt dauerhafte Wirkungen: Erhält eine Region einen regionalpolitischen Anstoß, dann führt dies aufgrund des Phänomens regionaler Hysterese dazu, daß die betreffende Region auf einen permanenten Wachstumspfad gelangt, auf den sie durch die Marktkräfte alleine niemals gelangen würde.

Ist eine Debatte auf der theoretischen Ebene nicht zu entscheiden, dann empfiehlt sich der Blick auf die Empirie. Hier zeigt sich, daß empirische Resultate zwar im Prinzip die neoklassische Konvergenzhypothese untermauern (Barro und Sala-i-Martin, 1991, 1992). Barro und Sala-i-Martin konstatieren eine tendenzielle Konvergenz für ganz verschiedene regionale Abgrenzungen: für die US-Bundesstaaten, für die europäischen Regionen, für 20 OECD-Staaten und für eine wesentlich inhomogenere Gruppe von 98 Staaten der Erde. In all diesen Gruppen ist festzustellen, daß die anfangs weiter zurückliegenden Regionen im Zeitverlauf aufschließen. Auf der anderen Seite ist aber die Geschwindigkeit des Aufholprozesses quälend langsam: Würde das von Barro und Sala-i-Martin ermittelte Konvergenztempo etwa für den Prozeß der Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland gelten, dann resultierte daraus eine "Halbwertszeit" von 35 Jahren; erst dann wäre der anfängliche Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen halbiert (Barro und Sala-i-Martin, 1991, S. 154). Nicht einmal die Entwicklung im italienischen Mezzogiorno steht im Widerspruch zur neoklassischen Konvergenzspezifikation (Barro und Sala-i-Martin, 1991, S. 151).

Wenn also auch die neoklassische Konvergenzhypothese und die Cumulative-Causation theoretisch gegensätzliche Sichtweisen darstellen, so "mag bei der Er-

klärung der Fakten die Kluft zwischen beiden Ansätzen nicht sehr groß sein" (Möller, 1994, S. 130). Die geringe Geschwindigkeit der "automatischen" Konvergenz dürfte politisch kaum akzeptabel sein. Auch die prosperierenden europäischen Regionen sollten ein Interesse an einer Abmilderung allzu großer regionaler Einkommensunterschiede haben, um die Integration, die auf die Zustimmung aller gegründet ist, nicht zu gefährden.

3. Risiken der Kohäsionspolitik

Kohäsionspolitik zur Einebnung regionaler Einkommensunterschiede läuft stets Gefahr, das eigentliche Ziel zu verfehlen und Transferabhängigkeiten zu schaffen. Transfers mindern den akuten Zwang, die regionalen Schwachstellen zu beseitigen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Wenn die Verantwortlichen in der Region wissen, daß die Folgen wachstumsschädlichen Verhaltens durch Zahlungen seitens der EU abgedeckt werden, wachsen die Anreize für eine konsumorientierte Ausgabenpolitik und die Vernachlässigung von Investitionen.

Die Relevanz dieser Zusammenhänge zeigt sich deutlich in der Nachkriegsgeschichte einiger Industrieländer. Der Paradefall einer von dauerhaften öffentlichen Finanztransfers abhängigen Region ist sicher der italienische Süden (Faini, Gallo und Giannini, 1992). Dort zeigen sich die typischen Charakteristika einer persistenten Transferabhängigkeit: Massive öffentliche Transfers in den Mezzogiorno haben nicht zu der erhofften Konvergenz geführt, sondern die erforderliche Anpassung hinausgezögert. Trotz hoher öffentlicher Investitionen ist die Produktivität nach wie vor gering. Die Transfers helfen, das im Verhältnis zur Produktion hohe Konsumniveau und das resultierende Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren. Dieses Leistungsbilanzdefizit zeigt auch keineswegs einen fallenden Zeitverlauf, im Gegenteil: Betrug es noch in den fünfziger Jahren um die 15 Prozent des süditalienischen Bruttoinlandsprodukts, so stieg es bis in die Siebziger auf eine Quote von ca. 20 Prozent, wo es seitdem verharrt (Faini, Gallo und Giannini, 1992, Table 1).

In Kanada zeigen sich ähnliche Tendenzen. Der Finanzausgleich zwischen den kanadischen Provinzen verhindert, daß eine von ihnen eine Finanzausstattung hat, die geringer als 93 Prozent des nationalen Durchschnitts ist; das System führt nicht nur zu einer Angleichung der Ausgangspositionen, sondern sogar zu einer veränderten Reihenfolge nach Berücksichtigung der interprovinziellen Transfers (Courchene, 1993, Table 5). Courchene (1993) analysiert die Nettotransfers an die atlanti-

schen Provinzen Kanadas im Zeitverlauf und stellt dabei zwei Dinge fest: Zum einen ermöglichen es die dauerhaften Transfers den armen Provinzen, ihre negativen Leistungsbilanzen gegenüber dem Rest des Landes auf Dauer zu finanzieren. Diese dauerhafte Finanzierung bewahrt die betreffenden Provinzen vor der ansonsten unausweichlichen Anpassung über andere Instrumente: Die Reallöhne in den atlantischen Provinzen fallen nicht, sondern zeigen sogar eine Konvergenz zum kanadischen Durchschnitt. Zum anderen ist von 1974 bis 1988 die Bedeutung der Transfers für die atlantischen Provinzen ständig gestiegen. Der Anteil der Netto-Transfers am Pro-Kopf-Einkommen hat sich für diese Provinzen in etwa verdoppelt (von durchschnittlich 14,3 auf 27,9 Prozent¹). Courchene sieht dies als Beleg dafür an, daß ein derartiges Transfersystem nicht bei der Beseitigung der Ursachen für die ungleiche Entwicklung hilft, sondern - ganz im Gegenteil - nur eine im Zeitverlauf steigende Transferabhängigkeit schafft: "Transfer dependency begets further transfer dependency!"; die atlantischen Provinzen Kanadas seien heute zu "Mündeln des Staates" geworden (Courchene, 1993, S. 135).

Nicht zuletzt die deutschen Verhältnisse lassen sich auch unter dem Gesichtspunkt wachsender Transferabhängigkeit interpretieren. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992) sieht in seinem "Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland" erheblichen Reformbedarf mit dem Ziel einer größeren finanziellen Autonomie der Bundesländer. Der Beirat stellt für die alten Länder fest, daß die Ausgleichsintensität des horizontalen Finanzausgleichs seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ständig zugenommen hat: Zunächst wurde die Finanzkraft der Bundesländer mit unterdurchschnittlichen Einnahmen auf mindestens ca. 70 Prozent des Bundesdurchschnitts angehoben. Diese Mindestangleichung durch den horizontalen Finanzausgleich ist bis heute auf 95 Prozent des Bundesdurchschnitts angestiegen. Auf der Seite der Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft bedeutet dies, daß dort heute ein Einnahmevermögen von mehr als 110 Prozent des Bundesdurchschnitts vollständig abgeführt werden muß. Berücksichtigt man zudem die horizontalen Effekte des vertikalen Finanzausgleichs, so kommt es zu einer fast vollständigen Nivellierung, im Einzelfall sogar zu einer Umkehrung der ursprünglichen relativen Finanzkraft der Länder. Nach dem Urteil des Beirats gehen von diesen Strukturen erhebliche negative Anreize aus: "das Interesse an der Pflege und Ausschöpfung der eigenen Steuerkraft [...] ist geringer geworden" (S. 16), "auch eröffnen die gegenwärtigen Regelungen

¹Eigene Berechnungen aus den Angaben bei Courchene (1993, S. 135).

den Ländern die Möglichkeit, die finanziellen Konsequenzen einer fehlerhaften Wirtschafts- und Finanzpolitik auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen" (S. 48). Die inzwischen erfolgte einigungsbedingte Reform des Länderfinanzausgleich hat diese Problematik allenfalls abschwächen können (Esser, 1994). Dem bundesdeutschen Länderfinanzausgleich ist es dabei nicht gelungen, dem eigentlichen Ziel einer Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Bundesländern entscheidend näher zu kommen (Heilemann und Loeffelholz, 1994). Für die neuen Bundesländer gilt, daß diese noch in hohem Maße von öffentlichen Transfers abhängen. Das Transfervolumen ermöglicht ein Konsumniveau, welches im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt weit über der entsprechenden westdeutschen Quote liegt.¹ Hier besteht für die Zukunft die Gefahr einer dauerhaften Verfestigung der zunächst durch den Systemwechsel erklärbaren Transferabhängigkeit.²

Es zeigt sich also, daß interregionale Transfers in ihrer beobachtbaren Wirkung oftmals keine Anpassung leisten, sondern Ungleichgewichte finanzieren und verfestigen. Sie mindern den Zwang zum Einsatz anderer Anpassungsinstrumente. Sie erlauben den begünstigten Regionen ein höheres Konsum- und Lohnniveau, als dies das regionale Sozialprodukt und die regionale Produktivität alleine rechtfertigen würden. Außerdem neigt die Finanzierung durch öffentliche Transfers dazu, in eine persistente und manchmal sogar zunehmende Abhängigkeit der begünstigten Regionen zu führen. Makroökonomisch spiegelt sich dies in einer dauerhaft defizitären Leistungsbilanz wider, die auf der Finanzierungsseite den Transfers entspricht.

In der EU sollte die Kohäsionspolitik so strukturiert sein, daß diese Gefahren minimiert werden. Diese Notwendigkeit ist schon heute in der EU der 15 gegeben, sie wird aber besonders in einer Gemeinschaft akut, die wesentlich größere regionale Entwicklungsunterschiede als bislang gekannt erfolgreich bekämpfen will.

4. Das vertikale Kohäsionsmodell der EU

Mit einer mehrstufigen föderalen Struktur gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten, interregionale Umverteilung mit regionalpolitischer Zielsetzung zu betreiben. Im ver-

¹Diese Quote betrug 1991 99 Prozent in den neuen Ländern und 56 Prozent in der alten Bundesrepublik, vgl. Sachverständigenrat (1991, S. 76).

²1992 kam es zu Nettotransfers in die neuen Länder in Höhe von 150 Mrd. DM (Sachverständigenrat, 1992, S. 146), 1993 in Höhe von 148 Mrd. DM (Sachverständigenrat, 1993, S. 151).

tikalen Modell wird die Umverteilung über die zentrale Ebene, den Zentralstaat, abgewickelt. Alle Regionen leisten Zahlungen an diese Ebene; der Zentralstaat seinerseits leistet nach regionalpolitischen Erwägungen Zahlungen an die Regionen. Die Begünstigung einer Region ergibt sich im vertikalen Kohäsionsmodell aus der Differenz zwischen den geleisteten und empfangenen Zahlungen der betreffenden Region. Dieses Modell wird vor allem in zentralistischen Staaten praktiziert. Von zentraler Bedeutung ist, daß mit der vertikalen Abwicklung der interregionalen Umverteilung eine regionalpolitische Kompetenz der zentralen Ebene einhergeht: Die zentrale Politikebene bestimmt maßgeblich die Kriterien für die regionale Umverteilung und nimmt Einfluß auf die regionalpolitischen Ansatzpunkte.

Im horizontalen Modell wird zwischen den Regionen ein Transfersystem installiert, ohne dabei die zentrale Ebene einzubeziehen. Die gewünschten interregionalen Umverteilungseffekte werden durch direkte Transfers von den Zahler- in die Empfängerregionen realisiert. Dieses Modell wird vor allem in föderal strukturierten Staaten praktiziert. Im Unterschied zum vertikalen Modell verbleibt im horizontalen Modell die regionalpolitische Kompetenz auf der unteren föderalen Ebene.

Die EU setzt bislang bei ihren kohäsionspolitischen Anstrengungen einzig auf das vertikale Modell. Über das Brüsseler Budget wird in wachsendem Maße interregionale Umverteilung realisiert. Dies wird deutlich, wenn man die Schwerpunktsetzung im Rahmen des Delors-II-Pakets, der Finanzplanung der EU für den Zeitraum von 1993 bis 1999, betrachtet (Heinemann, 1993). Der eindeutige Wachstumsschwerpunkt liegt dabei auf dem strukturpolitischen Gebiet. Die betreffenden Ausgaben werden real um 40 Prozent ausgeweitet. In diesem Politikbereich kommt es neben der quantitativen Steigerung auch zu einer instrumentellen Neuerung. Neben die traditionellen Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung) tritt der Kohäsionsfonds. Aus dem Kohäsionsfonds sollen Projekte auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Verkehrsinfrastruktur in den Ländern gefördert werden, in denen das Pro-Kopf-Einkommen geringer ausfällt als 90 Prozent des EU-Durchschnitts. Dies sind derzeit Griechenland, Irland, Portugal und Spanien. Eine weitere Vorgabe des Delors-II-Pakets ist die Festlegung, daß der Ausgabenanteil an den Strukturmitteln für das sogenannte "Ziel 1" (d.h. Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) bis 1999 auf 2/3 steigen soll. Kohäsionsfonds und die Ziel-1-Schwerpunktsetzung der übrigen Strukturfonds - Griechenland, Irland und Portugal bestehen ausschließlich, Spanien größtenteils aus Ziel-1-Regionen - führen dazu, daß sich der Mittelzuwachs in der

Strukturpolitik vor allem auf diese "armen Vier" in der Union konzentrieren wird. Diese werden so von 1992 bis 1999 eine Verdoppelung der sie begünstigenden Strukturmittel erfahren (EG-Kommission, 1992, S. 40f.).

Auf der Eigenmittelseite erfolgt eine stärkere Orientierung der Zahlungen an dem jeweiligen nationalen BSP. Diese Änderungen werden die Länder zusätzlich belasten, die bisher - gemessen an ihrem BSP-Anteil - unterproportional zu den Eigenmitteln beigetragen haben.

Während also auf der Ausgabenseite in steigendem Maße ärmere Regionen und Mitgliedstaaten begünstigt werden, wird auf der Einnahmeseite eine konsequentere Orientierung der Eigenmittelzahlungen am nationalen Einkommen angestrebt. Insgesamt ergeben sich daraus stärker einkommensabhängig interregional umverteilende Effekte über den EU-Haushalt. Die vertikal organisierte Kohäsionspolitik wird forciert. Dies führt dazu, daß in den begünstigten Ländern die EU-Ebene die regionalpolitisch maßgebliche Rolle spielt.

5. Vorteile des horizontalen Kohäsionsmodells

5.1. Übereinstimmung mit Subsidiaritätsprinzip

Der maßgebliche Einfluß der EU-Ebene in der Regionalpolitik, der mit dem praktizierten vertikalen Kohäsionsmodell einhergeht, ist nur dann mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, wenn es überzeugende Argumente gegen eine eigenverantwortliche Regionalpolitik der Mitgliedstaaten und Regionen gibt.

Bei dieser Frage ist es hilfreich, genau zwischen distributiven und allokativen Aspekten zu unterscheiden. Es ist offenkundig, daß eine unterentwickelte Region, die sich in einer Abwärtsspirale befindet, aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen aus eigenen Kräften kaum zu einer aussichtsreichen Wachstumspolitik in der Lage ist. Geht es alleine darum, die finanzielle Ausgangslage einer derartigen Region zu verbessern, um sie dann eine eigenverantwortliche Entwicklungspolitik betreiben zu lassen, dann kann diesem Anliegen voll und ganz durch Transfers im horizontalen Kohäsionsmodell Genüge getan werden, ohne daß dieses eine regionalpolitische Zuständigkeit der zentralen Politikebene nötig machen würde.

Der Einwand, daß ein solcher Finanzausgleich am wenig ausgeprägten Solidaritätsgefühl auf europäischer Ebene scheitern müsse (Waniek, 1994, S. 49), kann nicht überzeugen. Zum einen würde dieser Einwand gleichermaßen für Umver-

teilungssysteme über das EU-Budget und solche horizontaler Art gelten.¹ Zum anderen legt der Kompensationsgedanke - die Integrationsverlierer sollen entschädigt werden, damit die Integration zum Wohl aller weitergehen kann - nahe, daß eine gewisse Umverteilung sehr wohl auch von der Zustimmung der Nettozahler-Regionen getragen wird. Die Zustimmung der Nettozahler-Regionen ist gleichsam ein Test, ob nicht das Kompensationsargument überbeansprucht wird.

Zur subsidiären Rechtfertigung einer eigenen EU-Regionalpolitik müssen zu den Umverteilungszielen von daher andere Gründe treten: Die europäische Ebene müßte in der Lage sein, eine Regionalpolitik betreiben zu können, die bei gleichem finanziellem Volumen Entwicklungsrückstände schneller beseitigen kann als dies bei nationaler oder regionaler Zuständigkeit der Fall wäre. Nur dann würde die EU-Regionalpolitikkompetenz dem Subsidiaritätsprinzip genügen.

Dezentrale Zuständigkeiten empfehlen sich besonders bei unterschiedlichen regionalen Präferenzen. Diese Unterschiedlichkeit ist im Falle der EU mit ihren verschiedenen Sprach- und Kulturräumen im Vergleich zu nationalstaatlichen Föderationen in hohem Maße gegeben und wächst mit den Erweiterungen. Diese Heterogenität erscheint gerade für das Feld der Regionalpolitik relevant. Die Konkretisierung der spezifischen Zielsetzung regionalpolitischer Bemühungen wird entsprechend den regionalen Präferenzen unterschiedlich ausfallen.

Sieht man einmal von regional unterschiedlichen Zielsetzungen ab, dann besteht aber das größte Problem einer EU-Regionalpolitik darin, die den spezifischen Defiziten unterentwickelter Regionen angemessenen Ansatzpunkte zu finden. Die regionalen Defizite können sehr verschiedener Natur sein. Diese werden oftmals in ungenügender Ausstattung mit wichtiger Infrastruktur oder in mangelnder Verfügbarkeit innovativer Technologien und geringem Humankapital gesehen (Abraham und Van Rompuy, 1991, S. 22). Andererseits können die Ursachen auch in ordnungspolitischen Mängeln begründet liegen, wie etwa einem ungenügenden regionalen Wettbewerb (Lammers, 1993, S. 198). Es ist kaum anzunehmen, daß für alle europäischen Problemregionen eine einheitliche Diagnose zutrifft: "Die Wettbewerbsposition von Regionen läßt sich durch eine Fülle von Parametern verbessern, und es ist a priori völlig offen, welche Maßnahmen am besten geeignet sind"

¹Es sei denn, regionale Umverteilung über das EU-Budget würde wegen der geringeren Transparenz die Umverteilungseffekte vor den Wählern in den Nettozahler-Regionen verschleiern und wäre deshalb leichter politisch durchsetzbar. Es kann aber kaum ein legitimes Ziel der EU-Kohäsionspolitik sein, eine intransparente Umverteilungspolitik zu betreiben, die nicht vom überwiegenden Konsens der Europäer getragen wird.

(Lammers, 1992, S. 76). Es ist schwer vorstellbar, daß es der zentralen Ebene, die am weitesten von den regionalen Problemen entfernt ist, besser als den nationalen oder regionalen Körperschaften gelingen wird, die spezifischen Schwachstellen der jeweiligen Region zu finden.

Der gegenwärtige Zustand der EU-Regionalpolitik scheint diese Bedenken zu belegen. So wird allenthalben der hohe bürokratische Aufwand beklagt, der auch nach einer grundlegenden Reform 1988 mit der EU-Regionalpolitik einhergeht (Waniek, 1994, S. 48, Ridinger, 1992, S. 652f.).¹ Dieser rührt zum einen aus dem Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen EU-Fonds mit regionalpolitischer Zielsetzung her, zu denen jetzt noch der Kohäsionsfonds hinzugekommen ist. Zum anderen scheint dieser Aufwand aber eine systemimmanente Konsequenz aus der Zentralisierung der Regionalpolitik zu sein und kann daher nur wirksam durch eine Rückverlagerung der Kompetenzen auf die nationalen und regionalen Körperschaften erreicht werden. Ohne derartige Korrekturen befindet sich die Regionalpolitik Brüssels auf dem Weg zu einer "zweiten EG-Agrarpolitik" (Ridinger, 1992, S. 654).

Mit einer dezentralen Kompetenz, die durch einen horizontalen Finanzausgleich begleitet wird, fallen die Koordinationskosten zwischen Zentrum und Regionen fort. Die horizontalen Transfers würden für eine tendenzielle Angleichung der regionalen Startchancen sorgen. Im Unterschied zur jetzigen Situation läge die Entwicklungsstrategie ungeteilt in der dezentralen Verantwortung. Es ist nicht nur zu erwarten, daß mit einer solchen Konstruktion die spezifischen regionalen Probleme mit einer größeren Treffgenauigkeit angegangen werden können. Außerdem käme der innovative Suchprozeß des regionalen Wettbewerbs voll zum Tragen:² Ohne großen europaweiten Koordinierungsaufwand könnte eine einzelne Region neue Ansatzpunkte in der Wachstumsstrategie testen. Im Erfolgsfall würden andere Regionen dem Beispiel schnell folgen. Im Falle eines Mißerfolgs wären - anders als bei einer europaweiten Neuausrichtung der Regionalpolitik - die negativen Folgen auf die Pionierregion begrenzt. Ein flexibler Trial-and-Error-Prozeß wäre möglich und könnte helfen, die dynamische Effizienz der europäischen Regionalpolitik zu verbessern.

Dem regionalpolitischen Grundanliegen - der Förderung unterentwickelter Regionen - kann durch eine dezentrale Politikkompetenz aussichtsreich Rechnung

¹Die Ineffizienzen haben auch ihren Niederschlag in einem kritischen Sonderbericht des EG-Rechnungshofs gefunden, vgl. Ridinger (1992a, S. 653).

²Vgl. zum folgenden auch Lammers (1993, S. 198).

getragen werden, wenn die Region durch horizontal fließende Transfers in die Lage versetzt wird, die Abwärtsspirale regionaler Depression zu durchbrechen. Insofern stellt die regionalpolitische EU-Kompetenz eine markante Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips dar.

5.2. Geringere Gefahr der Transferabhängigkeit

Es wird argumentiert, daß es ohne Auflagen zur Mittelverwendung seitens der Zahler-Regionen zu einer Vergeudung der Transfers käme und die Abwicklung der regionalen Umverteilung daher über das zentrale Budget erfolgen sollte (Waniek, 1994, S. 49). Dem ist zunächst einmal entgegenzuhalten, daß auch ein horizontaler Finanztransfer mit Auflagen über die Mittelverwendung verbunden werden kann.

Umgekehrt schafft eine ungeteilte regionalpolitische Kompetenz, die ja mit dem horizontalen Kohäsionsmodell einhergeht, deutlich bessere Bedingungen für einen disziplinierten und effizienten Einsatz der empfangenen Finanzmittel: Die Verantwortung für den Erfolg oder Mißerfolg regionalpolitischer Bemühungen ist eindeutig der unteren föderalen Ebene zugeordnet, so daß eine Leistungskontrolle der Verantwortlichen durch die Wähler und die Zahler-Regionen leichter möglich wird.

Schließlich ist die Umverteilung über ein horizontales System, das explizit der Distributionsfunktion dient, wesentlich transparenter als die indirekten Umverteilungseffekte, die gegenwärtig aus der EU-Haushaltsfinanzierung resultieren. Diese Transparenz hat einen disziplinierenden Effekt: Der Wille zur weiteren Unterstützung in den Geberländern dürfte in einem hohen Maße von einer zielgerichteten Mittelverwendung abhängen; mit der Transparenz der Transfers steigt daher der Disziplinierungsdruck.

5.3. Chancen für die EU-Ebene

Ein horizontaler Finanzausgleich anstelle der vertikal realisierten Umverteilung hat weiterhin den Vorzug, daß institutionell zwischen der Distributionsfunktion (Finanzausgleich zur Hilfe armer Regionen) und der Allokationsfunktion (Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter durch die EU-Ebene) unterschieden werden kann (Heinemann, 1992, S. 13f.). Gegenwärtig kommt es auf der EU-Ebene zu einer Vermischung der beiden Funktionen, die die Gefahr von Fehlallokationen mit sich

bringt. Zentrale Politikbereiche werden um ihrer Umverteilungseffekte willen ausgeweitet, ohne daß es eine besondere allokative Rechtfertigung dafür gäbe. So wird die Einrichtung des Kohäsionsfonds vor allem unter dem Aspekt der Hilfe für einkommensschwache Länder betrieben, die Ausgaben werden aber andererseits für die Finanzierung "transeuropäischer Netze" in diesen Ländern verwendet werden, also für europäische Infrastruktur. Zu der Abwägung von europäischen Kosten und Nutzen solcher Infrastruktur tritt die wohlwollende Berücksichtigung der Verteilungseffekte, so daß eine ineffiziente, wahrscheinlich übermäßige Bereitstellung dieser öffentlicher Güter zu erwarten ist. Mit einer klaren Trennung von Distributions- und Allokationsfunktion ließe sich für ein gegebenes interregionales Verteilungsziel ein "Excess Burden" eher vermeiden.

6. Skizze einer Reform- und Erweiterungssequenz

Das horizontale Kohäsionsmodell ist geeignet, die Chancen der mittel- und ost-europäischen Reformstaaten auf einen Beitritt in absehbarer Zeit deutlich zu erhöhen. Dies ergibt sich unmittelbar aus den allgemeinen Vorteilen des horizontalen Modells:

Die europäische Politikebene ist im horizontalen Kohäsionsmodell von der Umverteilungsproblematik entlastet. Es ist damit möglich, neue Mitglieder in die politischen Systeme und Institutionen der EU einzubeziehen, ohne sie notwendigerweise gleichzeitig in das horizontale Transfersystem zu integrieren. Die Osterweiterung kann in zwei Stufen unterteilt werden, wovon die erste Stufe - die Einbeziehung in die gemeinschaftliche Politik - sehr frühzeitig erfolgen kann. Dieser erste Integrationsschritt würde einzig auf dem Grundsatz des beiderseitigen Vorteils beruhen. Die Neumitglieder würden zu ihrem Nutzen in Politikfelder wie etwa die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik integriert und zur Finanzierung dieser Politikfelder beitragen.

Die Vorteile eines horizontalen Transfersystems im Hinblick auf die Begrenzung drohender Transferabhängigkeiten ist offenkundig von besonderer Bedeutung, wenn es wie bei der EU-Osterweiterung darum geht, Länder mit stark unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen zu integrieren. Die verbesserte Aussicht, daß es zu einem entwicklungspolitisch sinnvollen und disziplinierten Umgang mit den empfangenen Transfers kommt, würde in der zweiten Integrationsstufe - der Einbeziehung der Reformländer in dieses Transferssystem - die Gefahren einer regiona-

len Abhängigkeit verringern und damit auch die Zahlungsbereitschaft in den wohlhabenden Regionen stärken. Insgesamt wächst bei einer horizontal realisierten Kohäsionspolitik die Integrationsfähigkeit der EU, und es wird eher möglich, nationale Eigenverantwortung mit gemeinschaftlicher Solidarität zu verbinden.

Eine Reform- und Erweiterungssequenz sollte folgende Elemente aufweisen: Zunächst sind die EU-Aktivitäten schrittweise zu verringern, die eindeutig verteilungspolitisch motiviert sind. Es handelt sich hierbei um wesentliche Elemente der Struktur- und Agrarpolitik. Bei der Finanzierung der EU-Ebene ist zur Finanzierung nach dem "Äquivalenzprinzip" überzugehen, d.h. die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten haben sich in etwa an dem Nutzen zu orientieren, den ein Mitgliedstaat aus der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter erzielt. Weil Nutzen eine kaum meßbare Größe ist, sind dabei Näherungsvariablen wie etwa die Bevölkerungszahl anzuwenden. Entscheidend ist dabei, daß die Finanzierung der europäischen Politikenebene völlig losgelöst von Umverteilungserwägungen zu betrachten ist.

Parallel dazu ist ein horizontales Umverteilungssystem aufzubauen, das zunächst einmal die interregionalen Verteilungswirkungen erzeugt, die dem gegenwärtigen Nettozahler-/Nettoempfängermuster entsprechen. Dies ist notwendig, um zu gewährleisten, daß kein gegenwärtiger Mitgliedstaat sich gegenüber dem Status quo schlechter stellt. Nur unter dieser Bedingung hat eine derartige Reform die Chance, vom Konsens aller getragen zu werden.

Die Osterweiterung der EU kann dann in den bereits skizzierten zwei Stufen erfolgen: Beitrittswillige Staaten Zentral- und Osteuropas, die ihrerseits ausreichende Anpassungen auf rechtlichem und wirtschaftlichem Gebiet realisiert haben, sind zügig in die politischen Strukturen der von der Umverteilungsaufgabe befreiten europäischen Politikebene zu integrieren. Anschließend können ohne Zeitdruck Verhandlungen über die Einbeziehung der Neumitglieder in das neu errichtete horizontale Umverteilungssystem erfolgen.

Literaturverzeichnis

- Abraham, Filip und Paul Van Rompuy (1991): Convergence-Divergence and the Implications for Community Structural Policies, Centrum voor Economische Studien, Public Economics Research Paper, Nr. 18, Leuven.
- Barro, Robert J. und Xavier Sala-i-Martin (1991): Convergence across States and Regions, in: Brookings Papers on Economic Activity, Band 1991, Heft 1, S. 107-182.
- Barro, Robert J. und Xavier Sala-i-Martin (1992): Convergence, in: Journal of Political Economy, Band 100, S. 223-251.
- Begg, Iain (1989a): European Integration and Regional Policy, in: Oxford Review of Economic Policy, Band 5, Heft 2, S. 90-104.
- Begg, Iain (1989b): The Regional Dimensions of the "1992" Proposals, in: Regional Studies, Band 23, S. 368-376.
- Courchene, Thomas J. (1993): Reflections on Canadian Federalism: Are There Implications for European Economic and Monetary Union? in: European Economy, Reports and Studies, No. 5, S. 123-166.
- EG-Kommission (1992): Europäischer Rat Edinburgh 11./12. Dezember 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: EG-Nachrichten, Nr.15 vom 21.12.1992.
- Esser, Clemens (1994): Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: Wirtschaftsdienst, Band 74, Heft 7, S. 358-364.
- Faini, Riccardo, Giampaolo Gallo und Curzio Giannini (1992): Finance and Development: The Case of Southern Italy, CEPR Discussion Paper, Nr. 674, London.
- Heilemann, Ullrich und Hans Dietrich von Loeffelholz (1994a): Fiscal Federalism in the FRG: A Critical Account, RWI-Papiere, Nr. 36, Essen.
- Heinemann, Friedrich (1992): Die Finanzen der Europäischen Gemeinschaft in einer "subsidiären" und "solidarischen" Währungsunion, ZEW Discussion Paper, Nr. 92-15, Mannheim.
- Heinemann, Friedrich (1993): Stimmt die "Rechnung für Maastricht"? - Eine Analyse des Delors-II-Pakets, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen, Band 1, Heft 2, S. 169-191.
- Lammers, Konrad (1992): Mehr regionalpolitische Kompetenz für die EG im Europäischen Binnenmarkt? in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsbericht 197, Hannover, S. 70-82.
- Lammers, Konrad (1993): Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Heft 41, S. 189-200.
- Möller, Joachim (1994): Regionale Hysterese, in: König, Heinz und Viktor Steiner (Hrsg.), Arbeitsmarktdynamik und Unternehmensentwicklung in Ostdeutschland, Baden-Baden. S. 129-158.
- Myrdal, Gunnar (1957): Economic Theory and Under-Developed Regions, London.
- Ridinger, Rudolf (1992): Aktuelle Diskussion zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung, in: Wirtschaftsdienst, Band 72, S. 649-654.
- Romer, Paul M. (1990): Are Nonconvexities Important for Understanding Growth, in: American Economic Review Papers and Proceedings, Band 80, S. 97-103.

- Romer, Paul M. (1994): The Origins of Endogenous Growth, in: Journal of Economic Perspectives, Band 8, Heft 1, S. 3-22.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Jahresgutachten 1991/92, Bundestagsdrucksache 12/1618.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Jahresgutachten 1992/93, Bundestagsdrucksache 12/3774.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993): Jahresgutachten 1993/94, Bundestagsdrucksache 12/6170.
- Stehn, Jürgen (1994): Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, Band 1994, Heft 2, S. 194-219.
- Waniek, Roland W. (1994): Die EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst, Band 74, Heft 1, S. 43-49.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zur Regelung des Bund-Länder-Finanzausgleiches in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.