

Harmonisierung der Umverteilungsregelungen, die in allen Staaten Unterstützung findet, nicht möglich.

Ein *race to the bottom*, d.h. ein neues Gleichgewicht auf niedrigstem Niveau, das Schreckgespenst vieler Globalisierungskritiker und Europaverächter, kann sich vor allem also bei unterschiedlichen Präferenzen ergeben. Ist in dem Raum mit sonst gleichen Bedingungen ein Wohlfahrtsmuffel vorhanden, d.h. ein Land mit extrem niedrigen Umverteilungspräferenzen, dann wird es die mobilen Nettozahler anziehen, was dort ein weiteres Absenken der Steuersätze ermöglicht. Alle übrigen Länder gerieten in Finanzierungsprobleme und müssten sich im Endeffekt an dieses niedrigste Niveau anpassen, bzw. ihre höheren Umverteilungskosten den weniger mobilen Faktoren aufbürden, was natürlich auch deren Mobilität stimuliert. Im Endzustand gibt es dank der nicht perfekten Mobilität aller Faktoren zwar gewisse Unterschiede im Volumen des Wohlfahrtsstaates, allerdings in der Nähe des niedrigsten Niveaus. Tabelle 9.7 macht jedoch deutlich, dass ein *race to the bottom* nicht stattfindet, sondern Konvergenz der Sozialausgaben auf hohem Niveau, zumindest unter den Altmitgliedern der EU, was auf sehr ähnliche Sozialpräferenzen schließen lässt.

Der Konvergenzprozess kann bei ungleichen Präferenzen in einem Gleichgewicht mit niedrigerem Niveau enden als bei gleichen Präferenzen. Die Frage der Angleichung der Sozialpräferenzen ist nun genau die Frage nach dem europäischen Sozialmodell. Während einige Autoren (z.B. Kaelble 2004) hier bereits einen weitgehenden Konsens feststellen, sehen andere darin erst eine noch zu leistende Koordinierungsaufgabe der Europäischen Union. *Ex ante* Harmonisierung, d.h. die Schaffung eines europäischen Sozialstaates auf oberstem Niveau, ist aus den verschiedensten Gründen kein gangbarer Weg. Zum einen treffen hier alle Argumente, die schon zuvor im Zusammenhang mit den Löhnen und Lohnnebenkosten genannt worden sind, unverändert zu. Zum anderen würde bei der notwendigen Einstimmigkeit einer solchen Entscheidung der „Wohlfahrtsmuffel“ natürlich sein Veto einlegen und eine Entscheidung oberhalb des Minimalniveaus verhindern. Die offene Methode der Koordinierung ist dazu eine Alternative. Sie versucht, einen Konsens auch bezüglich der Ziele der Sozialpolitik zu schaffen.

## 9.5 Strukturpolitik

### 9.5.1 Strukturpolitik als Instrument für Konvergenz und Kohäsion

Die Sozialpolitik der Gemeinschaft verfügte seit den Verträgen von Rom über einen eigenen Fonds, den Europäischen Sozialfonds. Das war ursprünglich eine *ad hoc* Einrichtung zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte aus dem italienischen *Mezzogiorno*. Im Laufe der Zeit erweiterte sich der Aufgabenbereich, der mit Mitteln des Sozialfonds gefördert werden konnte. Doch er blieb konzentriert auf Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitskräftemobilität, der Qualifikationsverbesserung und der Beschäftigungspolitik generell. Schon der Sozialfonds hatte eine starke regionalpolitische Komponente. Mit

der Agrarpolitik kam ein weiterer Fonds hinzu, der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, dessen Ausrichtungsteil für die Entwicklung des ländlichen Raumes bestimmt ist, während der Garantieteil für die Strukturpolitik nur untergeordnete Bedeutung hat. 1975 legte die Gemeinschaft einen eigenen Regionalfonds auf, den Europäische Fonds für regionale Entwicklung. Schließlich gibt es noch einen Fonds für die Fischereipolitik.

In einer integralen Reform der europäischen Regionalpolitik im Jahre 1989 wurden die Fonds unter dem Namen „Strukturfonds“ zusammengeführt und stärker koordiniert. Sie sind allerdings noch immer eigenständig und können in bestimmten Fällen gleichzeitig zur Förderung eines Projektes herangezogen werden. 1994 kam als weiterer Fonds der Kohäsionsfonds hinzu, der ähnliche Aufgaben erfüllt, formell aber von den Strukturfonds getrennt bleibt. Zur Zeit verfügt die Gemeinschaft also über insgesamt fünf Instrumente für die Regional- und Strukturförderung. Diese organisatorische Entwicklung ist begleitet von einer beachtlichen Ausdehnung der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Struktur- und Kohäsionsfonds haben inzwischen die Agrarpolitik als größter Ausgabenposten des Gemeinschaftsbudgets überflügelt und beanspruchen ungefähr ein Drittel der Gesamtausgaben (vgl. Tabelle 9.1).

Nun stellt sich die Frage: Was ist die ökonomische Begründung für die zunehmenden Anstrengungen der Gemeinschaft in der Struktur- und Kohäsionspolitik? Zwei Argumentationsstränge spielen hier eine zentrale Rolle, ein theoretischer, der die Wirkung von Integration untersucht, und ein empirischer, der die faktischen Disparitäten in der Europäischen Union aufzeigt. Letztere sind erheblich und auch erheblich größer als z.B. in den USA, einem Wirtschaftsraum, der nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch sehr viel länger integriert ist. Schon das Europa der Sechs wies zwischen dem Mezzogiorno und dem Pariser Becken oder dem Rhein-Main-Gebiet immense Unterschiede auf. Mit jeder Erweiterungsrunde, vor allem aber der Osterweiterung, haben die Disparitäten zugenommen. Im Jahr 2000 betrug das BIP pro Kopf im obersten Dezil (den reichsten 10 %) der Regionen das 2,6 fache des untersten Dezils. Die Osterweiterung 2004 erhöhte die Relation auf das 4,4 fache, und nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 stieg die Relation noch einmal an auf das 6 fache (Europäische Kommission 2003d).

Ökonomisches Hauptmotiv für Integration ist Konvergenz, ein Wohlfahrtsausgleich auf hohem Niveau. Und die ökonomische Theorie erklärt auch, entlang welcher Wege Konvergenz erfolgt. Reibungslos operierende Märkte setzen einen Gleichgewichtsprozess in Gang, an dessen Ende der Ausgleich der Entwicklungsunterschiede steht. Alle vier Freiheiten, des Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs, tragen dazu bei. Der ungehinderte Güter- und Dienstleistungsverkehr lässt nach der Heckscher-Ohlin-Samuelson-Theorie die Regionen ihre komparativen Kostenvorteile durch Spezialisierung ausnutzen, was tendenziell zum Ausgleich der Faktorpreise führt. Dieser Prozess wird noch verstärkt durch Wanderungen der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit. Die moderne neoklassische Wachstums- und Außenhandelstheorie hat diesen Ansatz verfeinert und kommt zu einer

ähnlichen Prognose (Sala-i-Martin 1996; siehe auch Armstrong 2004). Das ist aber zum einen ein sehr langwieriger Prozess, und zum anderen gibt es Gegenkräfte, die ein solches Zusammenwachsen bremsen. So ist Konvergenz nicht von vornherein garantiert.

#### *Box 9.9: Beta- und Sigma-Konvergenz*

Was heißt genau Konvergenz (Sala-i-Martin 1996)? Nach allgemeinem Verständnis bedeutet Konvergenz die Verringerung der Variationsbreite von Gegenstandsmerkmalen, in unserem Fall z.B. die Verringerung der Variation des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der 28 Mitgliedländer der EU. Statistisch wird die Variation üblicherweise durch folgende Formel gemessen:

$$\sigma^2 = (1/n) \sum [\log(y_{it}) - \mu_t]^2 \quad \text{mit } i = 1, \dots, 28$$

wobei  $y_{it}$  – BIP pro Kopf in Mitgliedland  $i$  im Jahr  $t$

$\mu_t$  – der Durchschnittswert des logarithmierten BIP pro Kopf über alle Mitgliedländer.

Nimmt  $\sigma$  ab, dann liegt Sigma-Konvergenz vor: Die Abweichungen vom Durchschnitt reduzieren sich.

Man kann sich aber auch auf den Prozess der Konvergenz konzentrieren und fragen, ob die ärmeren Regionen schneller wachsen als die reicheren. Ein solcher Prozess lässt sich mit folgender Schätzgleichung beschreiben:

$$\log(y_{it}) = a + (1 - \beta) \log(y_{i,t-1}) + u_{it}$$

wobei  $a$  und  $\beta$  Parameter sind und  $u$  ein Störterm mit dem angenommenen Mittelwert 0.

Ist  $0 < \beta < 1$ , dann bedeutet das Beta-Konvergenz: Die Wachstumsrate des BIP pro Kopf [ $\log(y_{it}/y_{i,t-1})$ ] ist negativ korreliert mit dem Entwicklungsniveau in der Ausgangsperiode [ $\log(y_{i,t-1})$ ].

Es lässt sich leicht zeigen, dass Beta-Konvergenz eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Sigma-Konvergenz ist. Das ist auch intuitiv einzusehen: Es ist denkbar, dass gleichzeitig die ärmsten Regionen sich dem Durchschnitt annähern und bislang durchschnittlich gelagerte Regionen sich von diesem nach oben oder unten entfernen.

Was nun wichtiger sei, Beta- oder Sigma-Konvergenz, ist eine normative Frage. Beta-Konvergenz entspricht dem Gerechtigkeitskriterium von Rawls (1975): Die relative Position der am wenigsten Begünstigten wird verbessert. Sigma-Konvergenz entspricht dagegen einem egalitaristischen Gerechtigkeitskriterium: Die Lage aller nivelliert sich. Vor allem im dynamischen Kontext einer rasch wachsenden Wirtschaft, was in der Regel mit Differenzierung verbunden ist, mag man der Beta-Konvergenz den Vorzug geben.

Die ökonomischen Disparitäten Europas weisen ein Zentrum – Peripherie Muster auf. Das deutet darauf hin, dass sie kaum zufällig entstanden sind. Das Zentrum – oder besser: die Zentren, denn wir haben es in Europa natürlich mit mehreren Zentren zu tun wie Greater London, das Pariser Becken,

die Räume um München und Stuttgart, Norditalien; diese Zentren haben innerhalb Europas aber wiederum eine zentrale Lage – das Zentrum also hat zahlreiche Agglomerationsvorteile wie Bevölkerungs- und Wissenskonzentration, kurze Entfernungen, strukturelle Vielfalt. Solche externe ökonomische Effekte lassen Wachstumspole (Perroux 1955) entstehen, die sich kumulativ verstärken und nur durch Überlastungskosten und erhöhte Preise etwas abgeschwächt werden. Die alte Theorie der Wachstumspole wurde inzwischen von der neuen ökonomischen Geographie verfeinert (Fujita/Krugman/Venables 1999). Die Grundaussage bleibt aber erhalten. Mit großer Wahrscheinlichkeit wächst die Attraktivität der Kernregionen mit der Vergrößerung der Märkte und der Verringerung der Transport- und Transaktionskosten, beides erwünschte Folgen der europäischen Integration. Die Konsequenzen sind:

- ein Ausdünnen der Peripherie (z.B. *brain drain*),
- innovative Industrien, vor allem die wachstumsintensiven Dienstleistungen, meiden die peripheren Räume,
- handelsinduziertes Wachstum überspringt solche abgelegenen Regionen.

Denn der Handel zwischen entwickelten Volkswirtschaften ist bevorzugt Intra-Industrie-Handel in den innovativen, hoch spezialisierten und zentral gelegenen Industrien.

Das Phänomen ist altbekannt und seit langem Gegenstand kompensatorischer staatlicher Politik, der Regionalpolitik. Vor allem mit Infrastrukturmaßnahmen im Transport- und Kommunikationsbereich und mit Bildungsinvestitionen versucht die Regionalpolitik die Distanz der Peripherie zum Zentrum zu verringern in der Hoffnung, dass sich das zentrale Wachstum auf die Peripherie ausdehnt, was in der Theorie *trickling down effect* genannt wird, aber häufig eben nur ein tröpfchenweises Durchsickern darstellt. Hier geht es also darum, die Angebotssituation der Randregionen zu verbessern und damit ihre Beschäftigungsmöglichkeiten. Ein weiteres Hauptmotiv, den offensichtlich starken zentripetalen Marktkräften entgegenzuwirken, ist direkt sozialpolitischer Natur. In einer egalitär ausgerichteten Gesellschaft sind größere Einkommensunterschiede unerwünscht. Soweit man sie beispielsweise durch einheitliche Flächentarifverträge verhindert, nimmt man den Randregionen allerdings die Möglichkeit, mit dem Zentrum auf dem Markt zu konkurrieren. Alternativ ist ein Ausgleich über Transfers denkbar, die über die vielfältigen Formen des Finanzausgleichs erfolgen können, vor allem über die Haushalte der regionalen Körperschaften und der Sozialversicherungen. Hier geht es darum, die Nachfragesituation der Peripherie zu verbessern.

Für eine direkte Verbesserung der Nachfragesituation der peripheren Regionen fehlen der Gemeinschaft das Instrumentarium, die Mittel und wohl auch die Überzeugung, dass das längerfristig zur Konvergenz führe. Dieses Feld bleibt der nationalen Wirtschaftspolitik überlassen. Dagegen wird eine Verbesserung der Angebotssituation angestrebt über Infrastruktur-, Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Die Aktivität der Gemeinschaft hat sich mit der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes verstärkt: Der Ge-

meinschaftsvertrag erhielt in der Einheitlichen Europäischen Akte ein neues Kapitel (heute „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ Art. 174–178 AEUV), und die Gemeinschaft erhielt eine neue Kompetenz (Art. 4 AEUV).

Wie jede Politik, die sich nicht in der ausschließlichen Kompetenz der Union befindet, unterliegt auch die Strukturpolitik dem Subsidiaritätstest. Ein Großteil der regionalpolitischen Anstrengungen wird von den Mitgliedländern selbst erbracht. Soweit es sich bei den peripheren Regionen um integrale Mitgliedstaaten handelt, spielt natürlich die gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik für die Konvergenz eine wichtige Rolle. Hier nun führt der Integrationsprozess zu einer Beschneidung der Handlungsspielräume. Vor allem die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen solchen Effekt. Den Mitgliedländern werden wichtige wirtschaftspolitische Instrumente genommen oder eingeschränkt: Sie können die Konkurrenzfähigkeit ihrer Wirtschaft nicht mehr über Währungsabwertungen stimulieren; das Instrument der Geldpolitik zur Behandlung kurzfristiger konjunktureller Probleme geht auf die Europäische Zentralbank über und wird nur noch europaweit wirksam. Und dank des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts sind auch die fiskalpolitischen Möglichkeiten z.B. für Umverteilungsmaßnahmen beengt. (Wir werden in Kapitel 11 näher untersuchen, wie gravierend diese Einschränkungen tatsächlich sind.)

Den peripheren Regionen der Gemeinschaft sind auf bestimmten wirtschaftspolitischen Feldern die Hände gebunden, so wie das innerhalb von Nationalstaaten auch der Fall ist (schließlich kann die Uckermark keine eigene Wechselkurs- oder Geldpolitik führen, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen). Um hierfür einen gewissen Ausgleich zu schaffen, und um erst einmal überhaupt die Zustimmung der weniger entwickelten peripheren Mitgliedländer zum Maastricht-Vertrag, zur Wirtschafts- und Währungsunion, sicherzustellen, hat die Gemeinschaft 1994 den Kohäsionsfonds eingerichtet. Seine Mittel fließen nicht in einzelne Regionen wie die Strukturfondsmittel, sondern in die ärmeren Mitgliedländer, genau in solche, deren BIP pro Kopf weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt. Förderfähig sind kostenintensive Projekte im Bereich der Infrastruktur- und Umweltpolitik, die die nationalen Haushalte überstrapazieren und damit in Konflikt mit den stabilitätspolitischen Vorschriften von Art. 126 AEUV („Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“) geraten könnten. Bis zur Osterweiterung zählten nur Griechenland, Spanien, Portugal und Irland zu den Kohäsionsländern. In den Jahren 2004 und 2007 sind dann alle 12 neuen Mitgliedländer zu dieser Gruppe hinzugestoßen. Inzwischen sind Irland, Spanien und Zypern nicht mehr dazuzurechnen (vgl. Tab. 2.3). Das ist zum einen dem erfolgreichen *catching-up* zu danken, zum anderen auch der statistischen Absenkung des Durchschnitts.

Wir kommen zu dem Schluss: Die Gemeinschaft betreibt Struktur- und Regionalpolitik mit einer deutlichen sozialpolitischen Intention, nämlich der Ausweitung der Vorteile des gemeinsamen Marktes auf die Bevölkerung in weniger entwickelten Randgebieten. Diese Politik ist im Einklang mit dem,

was europäisches Sozialmodell genannt wird. Denn die wohlfahrtsstaatlichen und nachfragepolitischen Funktionen des Sozialstaates bleiben den Mitgliedländern vorbehalten, und die Gemeinschaft konzentriert sich vor allem auf die Verbesserung der Angebotssituation, um ein Mithalten, besser noch ein Aufholen im verschärften Wettbewerb des gemeinsamen Marktes zu ermöglichen.

### 9.5.2 Strukturpolitik aus der Nähe

Die Strukturpolitik setzte 1975 für die Gemeinschaft der EU-9 ein und verfügte damals über relativ bescheidene Mittel. Inzwischen richtet sich die Politik auf 28 Mitgliedländer und hat für die laufende Haushaltsperiode 2014–2020 etwa 330 Mrd. € zur Verfügung (vgl. Tab. 9.1). Zusammengenommen sind das jährlich weniger als 0,5 % des BIP der Union. Doch sollten mit einer so beachtlichen absoluten Summe bei konzentriertem und zweckdienlichem Einsatz auch signifikante Effekte erzielt werden können. Das ist vor allem ein politisches und ein administratives Problem.

Die Politik hat erst einmal die Ziele festzulegen. Bis 1999 gab es für die Strukturpolitik sechs Ziele, von denen eines noch unterteilt war. Mit der Haushaltsperiode 2000–2006 fand eine Umstrukturierung statt, die für die laufende Haushaltsperiode noch einmal stark vereinfacht wurde. Danach gab es nur noch drei Hauptziele (Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, und Europäische territoriale Zusammenarbeit), allerdings die genannten fünf Finanzinstrumente (den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)). Um eine Aufsplitterung der damit durchzuführenden politischen Maßnahmen zu verhindern, werden diese Fonds für die neue Haushaltsperiode 2014–2020 einem Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) unterworfen. Dieser GSR soll wiederum mit der Strategie Europa 2020 verknüpft werden, die 2010 mit dem Ziel der Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum beschlossen wurde (siehe Kap. 8). Für den territorialen Zusammenhalt spielen der Kohäsionsfonds und der Fonds für regionale Entwicklung die entscheidende Rolle.

Regionen sind zentrales Objekt der Strukturpolitik, aber wie sind die Regionen definiert? Was den Kohäsionsfonds betrifft, geht es, wie schon gesehen, um integrale Mitgliedländer (mit einem BIP pro Kopf < 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts). Für die Mittel aus dem regionalen Entwicklungsfonds gibt es drei Kategorien:

1. weniger entwickelte Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-28 beträgt,
2. Übergangsregionen mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 % und 90 % des EU-28-Durchschnitts und
3. stärker entwickelte Regionen, deren Pro-Kopf-BIP über 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-28 beträgt.

Die Mittelvergabe konzentriert sich verständlicherweise auf die erste Kategorie. Doch da es bei der Strukturpolitik nicht allein um Konvergenz geht, sondern auch um Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, fällt ein Teil der Mittel den beiden anderen Kategorien zu.

Unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene kann man nun Regionen auf unterschiedlichem Aggregationsniveau definieren. Das ist in der Regel abhängig von der Verwaltungsstruktur des jeweiligen Landes. Die EU hat ausgehend von den nationalen Gegebenheiten eine eigene regionale Nomenklatur entwickelt, die so genannten *Niveaux d'Unités Territoriales Statistiques* (NUTS). Drei Ebenen werden unterschieden:

- NUTS-1, in Deutschland sind das die Bundesländer, in Frankreich die Großregionen, die innerhalb des Landes keinerlei administrative Funktion haben (z.B. der Osten: Elsaß, Lothringen, Franche-Comté),
- NUTS-2, in Deutschland können das Regierungsbezirke sein, aber auch nur die Zusammenführung mehrerer Kreise (und kreisfreier Städte), in Frankreich sind das die Regionen,
- NUTS-3, das sind in Deutschland die Kreise und kreisfreien Städte, in Frankreich die Départements.

Objekte der Konvergenzziel-Förderung sind Regionen, die ihrem Umfang nach dem NUTS-2 Niveau entsprechen. Das können durchaus Regionen auf der NUTS-1 Ebene sein (z.B. Hamburg, Bremen, Saarland).

Bei einer europaweiten Schwelle von 75 % des Durchschnitts für eine Konvergenzziel-Förderung muss das BIP pro Kopf natürlich zu Kaufkraftparitäten umgerechnet werden, um einen einheitlichen Maßstab abzugeben. Kaufkraftparitäten sind, wie wir in Kapitel 2 sahen, kein exaktes Maß und sie liegen nur für die Mitgliedländer insgesamt vor, nicht für einzelne Regionen. Es ist durchaus plausibel anzunehmen, dass das Preisniveau der Konsumgüter in weniger entwickelten Regionen eines Landes niedriger liegt als in den höher entwickelten; d.h. die Entwicklungsunterschiede werden überschätzt. Schon aus diesem Grund sind Übergangsregelungen (*phasing-out* und *phasing-in*) bei Erreichen des Schwellenwertes und die Definition von Übergangsregionen sinnvoll. Mit einer Schwelle von drei Viertel des Unionsdurchschnitts erfasst die Gemeinschaft zweifellos die Regionen, die trotz aller statistischen Probleme außerhalb einer als normal anzusehenden Streuung um den Mittelwert liegen und in einen Konvergenzprozess einbezogen werden sollten.

Der konzentrierte und zweckdienliche Einsatz der umfangreichen Strukturfondsmittel ist nicht nur ein politisches, sondern auch ein administratives Problem. Hier muss die Kommission in Brüssel mit den nationalen und lokalen Behörden zusammenarbeiten, wobei möglicherweise sehr unterschiedliche Verwaltungspraktiken aufeinanderstoßen. Die Effizienz der Mittelverwendung steht wiederholt im Zentrum der Kritik und daraus folgender Reformen der Verwaltungsvorgänge. Programmplanung, Programmausführung, finanzielles Management und Kontrolle werden immer strikteren Regeln unterworfen, was auf der einen Seite zu den bekannten Klagen über den Brüsseler Amtsschimmel führt, auf der anderen Seite aber aus der Notwendigkeit zu verstehen ist, mit sehr knappen Mitteln verantwortlich umzugehen.

Die Strukturförderung unterliegt zwei Grundprinzipien:

*Strategische Planung:* Der Einsatz der Mittel erfolgt nicht mehr *ad hoc* für Einzelprojekte, wie es bis zur Reform von 1989 üblich war. Vielmehr werden sie auf Grund vorgegebener Prioritäten für mehrjährige Programme vergeben, die für die Förderregionen erstellt werden müssen. Hier tritt wieder einmal das Subsidiaritätsprinzip in Wirkung: Entwicklung und Ausführung der Programme beziehen alle drei Ebenen ein – die Region, den Mitgliedstaat und die Gemeinschaft. Dabei sollte die Initiative von der untersten Ebene ausgehen und der Schwerpunkt der Verantwortung auch auf dieser Ebene liegen. Die Programmdokumente sind strategische Pläne für die Entwicklung der Regionen. Wie bei jeder Planung liegt auch hier eine Schwierigkeit darin, dass sie die Entwicklung des Marktes antizipieren muss, um sie unterstützen zu können. Solange sich die Regionalpolitik auf klare Fälle, d.h. wenige Prioritäten und nur die am weitesten zurückgebliebenen Regionen konzentriert, dürfte dieses Problem beherrschbar bleiben.

*Additionalität:* Die Förderung durch die Gemeinschaft soll nationale Maßnahmen nicht ersetzen, sondern ergänzen. Jedes geförderte Projekt muss auf der nationalen bzw. regionalen Ebene kofinanziert werden. Zum einen sind die Mittel der Gemeinschaft knapp. Durch den Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel wird eine Hebelwirkung erzielt: Die entwicklungsbedürftigen Regionen erhalten eine stärkere Förderung, als es sich die Union und der jeweilige Mitgliedstaat für sich leisten könnten. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass die zusätzlichen Mittel wirklich additional sind und nicht aus einer einfachen Umwidmung sowieso geplanter Maßnahmen bestehen. Zum anderen steigt das nationale oder regionale Interesse an einem zweckdienlichen und effizienten Einsatz der Mittel, wenn eigene Gelder damit verbunden sind. Additionalität bringt es mit sich, dass neben dem Subsidiaritätsprinzip für die Strukturpolitik auch ein Prinzip der Partnerschaft zwischen Gemeinschaft, Mitgliedstaat und geförderter Region gültig ist.

Wenn der Posten Strukturförderung insgesamt pro Jahr ungefähr 0,4 % des BIP der Gemeinschaft ausmacht, dann ist klar, dass diese Mittel in den meisten Mitgliedstaaten nur einen bescheidenen Umfang haben können. Für die Kohäsionsländer und die Konvergenzregionen sieht das anders aus: Hier spielt die europäische Regionalpolitik eine signifikante Rolle, wie das insbesondere an den neuen Mitgliedländern deutlich wird, die jährlich 2–3 % ihres BIP aus Brüssel erhalten (vgl. auch Tab.9.2).

Nur schwer entscheiden lässt sich die Frage, ob und inwieweit die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik wirksam ist. Was sich messen lässt, ist Konvergenz. Und in der Tat: Konvergenz hat seit 1985 in der EU-15 stattgefunden. Die Sigma-Konvergenz war anfänglich minimal, die Beta-Konvergenz dagegen signifikant positiv, auch wenn sie nicht den von Sala-i-Martin (1996) festgestellten „normalen“ Wert von 2 % erreicht (Europäische Kommission 2004a: 146). Das bedeutet, die ärmsten Regionen hatten aufgeholt, ohne dass die regionalen Disparitäten generell stärker nivelliert worden wären. Die Abstände nach unten verkürzten sich, aber die Wachstumspole legten nach wie vor ein überdurchschnittliches Entwicklungstempo vor. Seit dem Jahr



2000 hat sich die Lage geändert, wobei eine deutliche Sigma-Konvergenz auffällt: Die reicheren Regionen wachsen nicht mehr überdurchschnittlich (Europäische Kommission 2007c: 7 ff.), die weniger entwickelten Regionen holen rasch auf. Alle Variations- bzw. Streuungsmaße weisen nach 2000 eine fallende Tendenz auf (Europäische Kommission 2010b: 10).

Wir haben drei Einflussfaktoren, die zu diesem Ergebnis beitragen:

- die Konvergenzkräfte des Marktes
- die nationale Struktur- und Regionalpolitik
- die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik.

Wer von den dreien darf sich den Erfolg auf die Fahnen schreiben? Darauf gibt es keine einfache Antwort. Einiges spricht für die Vermutung, dass die spontanen Marktkräfte nicht gleichzeitig den Konvergenzprozess der ärmeren Regionen und den Divergenzprozess der reicheren Regionen verursachen. Vielmehr wird man ihnen vor allem letzteren zurechnen können, während der Aufholprozess der am wenigsten entwickelten Regionen eher der Wirtschaftspolitik zuzuschreiben ist, aber nicht notwendigerweise der gemeinsamen Strukturpolitik. Allerdings ist die konstatierte Konvergenz vor allem Ergebnis des raschen Wachstums in den neuen Mitgliedländern Osteuropas, das auf die Transformation und die wirtschaftliche Umorientierung in diesen Regionen zurückzuführen ist. Hier lassen sich die Einflüsse von Marktkräften und wirtschaftspolitischer Planung kaum voneinander trennen. Soviel lässt sich aber sagen: Die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik unterstützt den Aufholprozess dieser am wenigsten entwickelten Regionen.

In diesem Zusammenhang taucht eine interessante Frage auf: Hätte man die knappen Mittel nicht mit größerem Erfolg in die Wachstumspole investieren, auf diese Weise das allgemeine Wirtschaftswachstum noch stärker stimulieren und damit auch das absolute Entwicklungsniveau der ärmeren Regionen anheben können? Auf dem nationalen Niveau würde so der Wohlstand der ärmeren Regionen steigen, auch wenn es weder Sigma- noch Beta-Konvergenz gäbe. Auf dem europäischen Niveau könnte eine solche Politik, nur in den weniger entwickelten Mitgliedländern angewendet, sogar zu Beta-Konvergenz führen, wenn nämlich das Wachstum in den ärmeren Regionen dieser Länder auf Grund des hohen nationalen Wachstums über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Das bedeutet, was für die hochentwickelten Industrieländer der Union, die rückständige Regionen aufweisen, gültig und sinnvoll ist – nämlich die Strukturpolitik auf diese Regionen zu konzentrieren –, muss nicht gleichzeitig für die weniger entwickelten Beitrittsländer in Ostmitteleuropa gültig und sinnvoll sein. Die knappen Strukturfondsmittel könnten dort bei einem Einsatz in den nationalen Wachstumspolen möglicherweise größere Wohlfahrtsgewinne produzieren und den nationalen Aufholprozess stärker stimulieren, als wenn sie in die entlegeneren Regionen dieser Länder fließen.

# Kapitel 10

## Von der D-Mark zum Euro: Währungsintegration

### 10.1 Elementare Zusammenhänge: Währungssystem, Zahlungsbilanz und ökonomische Aktivität

Es gibt unterschiedliche Ansichten darüber, wann und mit welchem institutionellen Arrangement die Europäische Währungsintegration ihren Ausgang genommen hat. Verstehen wir darunter institutionell abgesicherte, stabile Währungsrelationen in Europa bei hoher Kapitalmobilität, so reichen die Wurzeln mindestens bis ins 19. Jahrhundert zum System des klassischen Goldstandards zurück. Dabei handelt es sich ebenso wie beim späteren Bretton Woods System um ein Weltwährungssystem, das Europa mit einschloss. Beschränken wir uns hingegen auf spezifisch europäische Arrangements, so ist der Beginn Europäischer Währungsintegration in der Europäischen Zahlungsunion (EZU) zu sehen, die von 1950 bis 1958 Bestand hatte (vgl. Kap. 2). Die geographische Reichweite monetärer Integration in Europa ist nur in den wenigsten Fällen mit den Grenzen der EU deckungsgleich. Der Kreis der EZU-Mitglieder war größer als derjenige der späteren Unterzeichner der Römischen Verträge, wohingegen der Euro nur von einem Teil der EU-Mitgliedstaaten eingeführt wurde. Monetäre Integration hat ihren eigenen Rhythmus und ihren eigenen Raum. Darüber hinaus ist das jeweilige Weltwährungssystem ein wichtiger Bestimmungsgrund für währungspolitische Kooperation in Europa. Nachfrage nach europäischen Arrangements für stabile Währungsbeziehungen besteht nur, wenn diese durch das Weltwährungssystem nicht sichergestellt werden können.

#### *Box 10.1: Währungsunion – was verstehen wir darunter?*

- Innerhalb einer Währungsunion müssen die Währungen voll und unveränderlich konvertibel sein, es darf keine Schwankungsbreiten um die Wechselkurse geben, die Paritäten sind unwiderrufbar zu fixieren, und der Kapitalverkehr ist völlig frei.
- Die Geldpolitik ist zentralisiert und entscheidet über Liquidität, Zinssätze, Interventionen auf den Devisenmärkten, das Management der Währungsreserven und die Festlegung des Regimes der Wechselkurse gegenüber dem Rest der Welt.
- Die nationalen Währungen können bestehen bleiben oder man schafft eine gemeinsame Währung. Technisch bestehen zwischen den beiden Varianten wenig Unterschiede. Psychologische und politische Faktoren geben häufig den Ausschlag zugunsten einer einheitlichen Währung, was die unumkehrbare Natur der Regelung demonstriert.