

**Einfluss der Binnenmarktintegration
auf die Kohäsion
– zur Gestaltung der europäischen
Regionalpolitik**

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaft des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Diplom-Volkswirtin Diplom-Juristin
Anna Karolina Lyczywek

aus Szczecin

Berlin, 2010

Dekan: Universitätsprofessor Dr. Michael Kleinaltenkamp

Erstgutachter: Universitätsprofessor Dr. Horst Tomann

Zweitgutachter: Universitätsprofessor Dr. Dr. Giacomo Corneo

Tag der Disputation: 04. Februar 2010

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	11
Kapitel 1 Einleitung	15
1.1 Anlass der Untersuchung.....	15
1.2 Stand der ökonomischen Forschung	17
1.3 Stand der politischen Diskussion	19
1.4 Aufbau der Untersuchung.....	20
Kapitel 2 Normative Grundlagen europäischer Wirtschaftspolitik als Maßstab der Untersuchung	23
2.1 Die europäische Wirtschaftsverfassung.....	24
2.1.1 Die Verträge als europäische Wirtschaftsverfassung	24
2.1.2 Die Systementscheidung der Verträge	27
2.2 Besonderheiten des europäischen Rechts	30
2.2.1 Bestandskraft der Verträge	30
2.2.2 Die Rolle von Zielen im Primärrecht.....	31
2.2.3 Auslegungsmethoden im europäischen Recht.....	32
Kapitel 3 Europäische Regionalpolitik und das Kohäsionsziel	39
3.1 Abgrenzung des Begriffs der europäischen Regionalpolitik	40
3.2 Regionalpolitik und Kohäsion, ein unzertrennliches Paar?.....	42
3.3 Wortlaut und systematische Stellung der Kohäsion im Primärrecht	44
3.4 Historische Entwicklung des Kohäsionsziels und seiner Auslegung durch die Europäische Union.....	51
3.4.1 Anfänge einer europäischen Solidarität	52
3.4.2 Disparitäten als Problem und die Entstehung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik.....	55
3.4.3 Einheitliche Europäische Akte: Kohäsion und der Binnenmarkt	59
3.4.4 Vertrag von Maastricht: Kohäsion und die Währungsunion.....	63

3.4.5	Mehrung von Zwischenzielen der Regionalpolitik, 1994-2006.....	69
3.4.6	Sozialer Zusammenhalt und die Lissabon-Strategie	73
3.4.7	Territorialer Zusammenhalt, der Verfassungsentwurf von 2003 und der Reformvertrag von 2007	78
3.4.8	Neuste Entwicklungen im Planungszeitraum 2007-2013.....	83
3.5	Das politische Element im Kohäsionsziel	84
3.6	Ergebnis der Auslegung.....	88
3.7	Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik: Wachstumsfaktoren und die Förderung von Direktinvestitionen.....	94
Kapitel 4	Integration des Binnenmarktes – Ordnungspolitik und flankierende Unionsspolitiken	97
4.1	Der Begriff der Verwirklichung des Binnenmarktes im europäischen Recht und die Binnenmarktintegration.....	98
4.2	Binnenmarktintegration mit Mitteln der Ordnungspolitik.....	101
4.3	Binnenmarktintegration außerhalb der Ordnungspolitik.....	103
4.3.1	Bedarf an ergänzenden Maßnahmen.....	104
4.3.2	Flankierende Unionsspolitiken der Binnenmarktintegration	108
4.4	Die dynamische Entwicklung des Binnenmarktes – eine neue Rolle für die Regionalpolitik?	114
Kapitel 5	Eignung der Regionalpolitik als flankierendes Instrument zur Integration des Binnenmarktes.....	117
5.1	Verhältnis des Binnenmarktziels und des Kohäsionsziels aus europarechtlicher Perspektive.....	118
5.1.1	Allgemeine Zielkonstellationen im Europarecht.....	118
5.1.2	Spezielles Verhältnis zwischen Binnenmarkt und Kohäsion in den Verträgen.....	120
5.1.3	Konsequenzen für die Regionalpolitik.....	124
5.2	Mögliche Einsatzgebiete der Regionalpolitik bei der Binnenmarktintegration	125
5.2.1	Gütermärkte als zentrales analytisches Kriterium von Integrationsmaßnahmen der Regionalpolitik	125
5.2.2	Kapitalverkehr, Niederlassungsfreiheit und Investitionen – ein spezifisches Einsatzgebiet für die Regionalpolitik	132
5.2.3	Arbeitsmärkte – kein Einsatzgebiet für Regionalpolitik.....	134

5.3	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	136
5.3.1	Handelskosten als Maß für die regionale Gütermarktintegration.....	138
5.3.2	Zusammenhang zwischen Handelskosten und Entfernung.....	142
5.4	Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Kohäsion und Gütermarktintegration	144
Kapitel 6	Integration der Gütermärkte und Kohäsion – theoretischer Zusammenhang im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie	147
6.1	Die Neue Ökonomische Geographie in der ökonomischen Theorie.....	148
6.2	Die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie	151
6.2.1	Annahmen und Ergebnisse des Kern-Peripherie-Modells	152
6.2.2	Regionale Spezialisierung und andere Erweiterungen des Grundmodells.....	159
6.3	Die Neue Ökonomische Geographie und ihre Anwendung auf die Fragestellung der Arbeit.....	164
6.3.1	Beurteilung der europäischen Integration und der Regionalpolitik der EU mit Hilfe der Neuen Ökonomischen Geographie	165
6.3.2	Empirische Relevanz der Neuen Ökonomischen Geographie bezogen auf die Europäische Union	166
6.3.3	Variablen und Modellvarianten von besonderer Bedeutung für die Untersuchung.....	169
6.4	Zur Modellierung von Handelskosten.....	173
6.5	Berücksichtigung fehlender oder geringer Arbeitsmobilität.....	177
6.6	Auswirkungen sinkender Handelskosten in ausgewählten Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie	183
6.6.1	Modelle mit einfachen Handelskosten.....	183
6.6.2	Modelle mit differenzierten Handelskosten.....	188
6.7	Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik der EU	197
6.7.1	Gütermarktintegration als Ziel der Regionalpolitik?.....	198
6.7.2	Zur Reihenfolge und zu den Schwerpunkten regionalpolitischer Integrationsmaßnahmen.....	203
6.8	Beurteilung der Ergebnisse	208

Kapitel 7	Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Integration der regionalen Gütermärkte und die Aufgaben der Regionalpolitik aus empirischer Perspektive.....	211
7.1	Indikatoren des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.....	212
7.1.1	Vergleichseinheiten.....	214
7.1.2	Konvergenz der wirtschaftlichen Leistung je Einwohner.....	215
7.1.3	Arbeitsmarktindikatoren.....	216
7.1.4	Weitere Indikatoren der Kohäsion und die Lissabon-Strategie.....	217
7.1.5	Ein Gesamtindikator für die Kohäsion?.....	219
7.2	Handelskosten als Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration.....	222
7.2.1	Zur Erhebung regionaler Handelskosten.....	222
7.2.2	Die empirische Überprüfung der Ergebnisse der Neuen Ökonomischen Geographie ohne Daten zu regionalen Handelskosten.....	225
7.3	Alternative Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration.....	228
7.3.1	Ausgewählte von der EU verwendete Indikatoren.....	229
7.3.2	Gütermarktindikatoren als Kohäsionsindikatoren?.....	235
7.4	Stand der Integration der Kohäsionsregionen.....	238
7.5	Aufgaben der Regionalpolitik.....	246
Kapitel 8	Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	249
Verordnungsverzeichnis.....		254
Literaturverzeichnis.....		256

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5-1	EU-27 Bruttowertschöpfung zu jeweiligen Herstellungspreisen und Wechselkursen (% des Gesamtwerts aller Wirtschaftszweige) im Zeitraum 2004-2008, Quelle: Eurostat, Datenbank Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, t_nama_nace.....	126
Tabelle 5-2	EU-27 Marktintegration nach Art der Handelsaktivitäten - Durchschnittlicher Wert der Importe und Exporte von Waren bzw. Dienstleistungen geteilt durch BIP (in Prozent) im Zeitraum 2004-2008, Quelle: Eurostat, Datenbank Zahlungsbilanz t_bop_its/tsier120.....	126
Tabelle 5-3	Wichtigste Arten von Handelskosten, gegliedert nach der Verursachung durch Handelsbarrieren und Vorkommen (eigene Zusammenstellung).....	140
Tabelle 6-1	Zentripetale und zentrifugale Kräfte in Modellen der NÖG (eigene Zusammenstellung).....	164
Tabelle 6-2	Durchschnittliche jährliche Wanderungen in der EU, ausgedrückt als Anteil der Einwanderer an der einheimischen Bevölkerung, Daten aus den Jahren 1995-2006 (Quelle: eigene Zusammenstellung nach Bonin et al., 2008, S. 25 f.).....	178

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1	Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und der Erwerbstätigenquote für die Altersklasse 15-64 nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und tgs00007).....	92
Abbildung 4-1	Ausgaben der Europäischen Union in Prozent des EU BNE in den Jahren 1958-2008, Quelle: http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_de.htm (Abgerufen am 15.11.09).....	106
Abbildung 6-1	Kurzfristige und langfristige Gleichgewichte in Abhängigkeit von der Höhe der Handelskosten im Modell von Krugman (1991b), Quelle: Fujita/Krugman/Venables (1999, S. 66 f.), Litzenberger (2007, S. 91)	156
Abbildung 6-2	Bifurkationsdiagramm des Grundmodells (Quelle: Krugman, 1998, S. 12, Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 68)	158
Abbildung 6-3	Verteilung der Industrie bei interregionaler Immobilität der Arbeiter bei Puga (1999, S. 324) (eigene vereinfachte Darstellung)	162
Abbildung 6-4	Zusammenhang zwischen verschiedenen Güterpreisen am Produktionsort und am Auslieferungsort in Abhängigkeit von der Entfernung bei der Annahme von Handelskosten in der Form eines schmelzenden Eisbergs (Quelle: McCann, 2005, S. 310 modifiziert)	175
Abbildung 6-5	U-förmige Verteilung der relativen Reallöhne (vgl. z.B. Brakman et al., 2009, S. 221).....	185
Abbildung 6-6	Bifurkationsdiagramm im Kern-Peripherie-Modell bei symmetrischen regionalen Präferenzen der mobilen Arbeiter (Quelle: Ludema/Wooton, 1997, S. 24)	186

Abbildung 6-7	Möglicher Anteil der mobilen Arbeiter in einer Region im Kern-Peripherie-Modell bei asymmetrischen regionalen Präferenzen (Quelle: Tabuchi/Thisse, 2002, S. 165)	187
Abbildung 6-8	Gleichgewichtspfade bei heterogenen Handelskosten im Kern-Peripherie-Modell (Quelle: Lang, 2009, S. 7)	190
Abbildung 6-9	Beispiel für eine Handelskostensenkung in einem Mehr-Regionen-Modell (eigene vereinfachte Darstellung nach Brakman et al., 2009, S. 483).....	196
Abbildung 7-1	Gesamtstraßenlänge auf NUTS-3-Ebene Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der Gesamtlänge des Straßennetzwerks nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2001) (eigene Darstellung, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html , Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006	239
Abbildung 7-2	Erreichbarkeit mit Pkw auf NUTS-3-Ebene Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der Erreichbarkeit mit Pkw nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2000) (eigene Darstellung, Erreichbarkeitsindikator nach ESPON (2004), S. 264, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html , Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006	241
Abbildung 7-3	Potentielle multimodale Erreichbarkeit auf NUTS-3-Ebene Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der potentiellen Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2001) (eigene Darstellung, Erreichbarkeitsindikator nach ESPON (2004), S. 283, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html , Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006	242

Abkürzungsverzeichnis

Abbildung 7-4	Zugang zu Breitbandinternet Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Haushalte mit Breitbandzugang nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und isoc_r_broad_h).....244
Abbildung 7-5	Private Verwendung des Internet Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Personen, die im letzten Jahr Waren oder Dienstleistungen für den privaten Gebrauch über das Internet bestellt haben, nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und isoc_r_cux_i)244
Abbildung 7-6	Bevölkerung in der Ausbildung Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Personen in Ausbildung in allen Bereichen (ISCED 0-6), in % der Gesamtbevölkerung, auf regionaler Ebene nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und educ_regind).....246

A.d.V.	Anmerkung der Verfasserin
a.E.	am Ende
ABl.	Amtsblatt der EG, seit 1.2.2003: Amtsblatt der EU (Reihen C und L)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in der Fassung des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, in Kraft getreten am 01.12.2009, ABl. Nr. C 2008/C 115/01 vom 09.05.2008
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSP	Bruttosozialprodukt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, zuletzt in der Fassung des am 16.04.2003 unterzeichneten Vertrags von Athen, ABl. Nr. C 321E vom 29.12.2006
EIB	Europäische Investitionsbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
engl.	englisch
EP	Europäisches Parlament

ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
EU-10	der EU im Jahr 2004 beigetretene Staaten
EU-15	Mitgliedstaaten der EU vor der Erweiterung im Jahr 2004
EU-27	Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach der Erweiterung im Jahr 2007
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUV	Vertrag über die Europäische Union, in der Fassung des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, in Kraft getreten am 01.12.2009, ABl.Nr. C 2008/C 115/01 vom 09.05.2008
EUV a.F.	Vertrag über die Europäische Union (alte Fassung), zuletzt in der Fassung des am 16.04.2003 unterzeichneten Vertrags von Athen, ABl.Nr. C 321E vom 29.12.2006
EVV	Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa, ABl.Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 1-105
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-6	Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
ff.	folgenden
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
H.d.V.	Hervorhebung der Verfasserin
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMI	Binnenmarktinformationssystem

ISCED	International Standard Classification of Education
Kap.	Kapitel
KKS	Kaufkraftstandards
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
NÖG	Neue Ökonomische Geographie
NUTS	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (Eurostat)
o.J.	ohne Jahresangabe (bei Quellenverweisen)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Pro-Kopf-BIP	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner
Pro-Kopf-BNE	Bruttonationaleinkommen pro Einwohner
RdNr.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Slg.	Sammlung (EuGH)
TEN	Transeuropäische Netze
VO	Verordnung
WTO	Welthandelsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel

Kapitel 1

Einleitung

Um zwei unabhängige Ziele vollständig zu realisieren, sind mindestens zwei unabhängige Instrumente notwendig. Dieser nach Jan Tinbergen¹ benannte theoretische Grundsatz der Wirtschaftspolitik ist in der Praxis nur schwer anzuwenden. Ursache hierfür ist nicht etwa ein Mangel an wirtschaftspolitischen Instrumenten, sondern vielmehr das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen Zielen und Mitteln. Problematisch ist dabei nicht nur die Erfüllung des Unabhängigkeitskriteriums, sondern bereits die Unterscheidung zwischen Zielen und Mitteln – nicht selten sind Ziele in der Realität Bestandteile anderer Ziele oder nur Mittel auf dem Weg zu anderen, höheren Zielen. In der vorliegenden Arbeit wird eine solche spezifische Kombination aus Zielen und Mitteln der europäischen Wirtschaftspolitik untersucht. Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, ob es möglich ist, mit Hilfe der Regionalpolitik der Europäischen Union sowohl das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion), als auch gleichzeitig das Binnenmarktziel zu verfolgen. Wie in den folgenden Kapiteln unter Berücksichtigung ökonomischer und europarechtlicher Aspekte gezeigt wird, ist die Beantwortung dieser Frage deutlich schwieriger, als es die oben genannte Regel suggeriert.

1.1 Anlass der Untersuchung

Das wirtschaftspolitische Programm der Europäischen Union wird durch die Verträge dominiert. Diese legen zum einen die Ziele, zum anderen aber auch in Grundzügen die verfügbaren wirtschaftspolitischen Mittel fest. Den Vorgaben der Verträge entsprechend

¹ Tinbergen (1952)

wird das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsionsziel) hauptsächlich mit den Finanzierungsinstrumenten der europäischen Regionalpolitik gefördert – dies soll dem Ausgleich der Wohlstandsdifferenzen zwischen einzelnen Regionen dienen. Das Binnenmarktziel, also die Integration der europäischen Güter- und Faktormärkte, wird bislang vor allem mit Hilfe der Ordnungspolitik verwirklicht. Mit dem Voranschreiten der europäischen Integration unterliegen jedoch nicht nur die Verträge, sondern auch ihre Auslegung einer stetigen Evolution. Damit passen sich auch die Ziele und die Mittel der europäischen Wirtschaftspolitik den Anforderungen der Zeit und dem Bedarf der Märkte an. So entwickelt sich der Binnenmarkt immer mehr zu einem tatsächlichen „Raum ohne Binnengrenzen“ (Art. 26 AEUV), in dem nicht nur die nationalen, mitgliedstaatlichen Märkte vereinigt werden, sondern in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital als ein allgemeines Prinzip etabliert wird. Mit dem Vordringen des Binnenmarktes in rein innerstaatliche Sachverhalte rückt auch seine regionale und lokale Dimension immer stärker in den Vordergrund. Die traditionelle, auf die Vereinheitlichung nationaler Rechtssysteme ausgerichtete Ordnungspolitik des Binnenmarktes tritt hier an die Grenzen ihrer Möglichkeiten – neue Methoden sind notwendig, um die Integration der Märkte auch auf regionaler Ebene voranzutreiben zu können (vgl. Europäische Kommission, 2009e). Als ein bereits bestehendes Politikinstrument der EU bietet sich hierfür die ursprünglich zur Förderung des Kohäsionsziels entworfene Regionalpolitik an. Aus der Perspektive der Binnenmarktpolitik wäre dies die Möglichkeit die Integration der Märkte auf regionaler Ebene voranzutreiben, ohne dass zusätzliche Ressourcen beansprucht oder neue Verantwortlichkeiten an regionale Institutionen übertragen werden müssten.

Die bisherige europäische Regionalpolitik berücksichtigt Aspekte der Binnenmarktintegration jedoch eher zufällig und nur am Rande. Im Zentrum der regionalpolitischen Maßnahmen steht vielmehr die Stärkung der Angebotsseite der wirtschaftlich schwächeren Regionen der Union, also die direkte Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Dabei sind die aktuellen operationalen Ziele und bestehenden Instrumente der europäischen Regionalpolitik sehr breit gefächert, viele Maßnahmen weisen deutliche Überschneidungen mit nationalen Politiken auf (vgl. Begg, 2008, S. 291). Kernkompetenzen der supranationalen, europäischen Ebene sind daher nur schwer zu erkennen. Gleichzeitig ist die Regionalpolitik für die Jahre 2007 bis 2013 mit rund 44% des EU-Budgets ausgestattet, sie ist damit von allen Unionspolitiken diejenige mit den größten finanziellen Möglichkeiten.² Umso bedeutender für die weitere

Entwicklung der Europäischen Union ist deshalb die inhaltliche Gestaltung der Regionalpolitik. Der im Jahr 2009 entstandene unabhängige Barca-Bericht zur Zukunft der europäischen Regionalpolitik fordert in diesem Zusammenhang eine deutliche Neuausrichtung und stärkere Fokussierung der Maßnahmen auf Prioritäten von EU-weiter Relevanz (Barca, 2009, S. 117). Könnte das Ziel der Binnenmarktintegration mit dem eigentlichen Ziel der Regionalpolitik, nämlich dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, auf regionaler Ebene vereinbart werden, wäre dies eine Möglichkeit, die regionalpolitischen Finanzierungsinstrumente zu konzentrieren und sie auf ein originär europäisches Thema auszurichten. Damit bekäme die Regionalpolitik der EU die im Barca-Bericht geforderte Bedeutung für die gesamte Union, sie könnte sich von einer allgemeinen Wirtschafts- und Regionalförderung zu einer EU-spezifischen Förderung entwickeln. Eine thematische Trennung zwischen der mitgliedstaatlichen und der europäischen Regionalpolitik und der Aufbau besonderer Kompetenzen der EU wäre auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV zu begrüßen.

1.2 Stand der ökonomischen Forschung

Die europäische Regionalpolitik und das Kohäsionsziel haben sich in den letzten Jahrzehnten einer großen Aufmerksamkeit der Wissenschaft erfreut, nicht nur aus ökonomischer, sondern auch aus politikwissenschaftlicher, juristischer und soziologischer Perspektive. Der Barca-Bericht (2009) und die ihn begleitenden Forschungsbeiträge bieten eine gute Übersicht über die große Bandbreite an regionalpolitischen Themen (vgl. u.a. Manzella/Mendez, 2009). Der Zusammenhang zwischen der europäischen Regionalpolitik und der wirtschaftlichen Integration ist dagegen erst spät von der Wirtschaftswissenschaft als Thema aufgegriffen worden. Dies hängt nicht zuletzt mit der Entwicklung der Wirtschaftswissenschaft, insbesondere der Wirtschaftstheorie zusammen. Auf dem Gebiet der internationalen Integration standen hier bis in die 1980er Jahre die Erkenntnisse der Neoklassischen Handelstheorie im Vordergrund, die allgemeine Wohlfahrtssteigerungen und den Ausgleich von Faktorpreisen durch freien Handel vorhersagten. Diese theoretischen Überlegungen waren die Grundlage für die Schaffung der Europäischen Zollunion und des Binnenmarktprogramms der Europäischen Gemeinschaft (Brakman et al., 2005, S. 14). Die erwarteten positiven Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration, insbesondere der Integration der Gütermärkte, ließen aus wirtschaftstheoretischer Sicht wenig Raum für Interventionen der Regionalpolitik, über den Ausgleich vorübergehender Turbulenzen hinaus wurde

² Vgl. dazu den Mehrjährigen Finanzrahmen, ABl. Nr. C 139 vom 14.06.2006

ihnen deshalb keine hohe Bedeutung beigemessen. Erst mit der Entstehung der Neuen Handelstheorie und später der Neuen Ökonomischen Geographie war auch die Wirtschaftstheorie in der Lage empirisch beobachtete nationale und regionale Wohlstandsdisparitäten trotz voranschreitender Handelsintegration zu erklären (Krugman 1979, 1980, 1991a, b, Krugman/Venables, 1990, 1995).

Die Neue Ökonomische Geographie (NÖG) ist bis heute die wichtigste Forschungsrichtung, die mit Hilfe wirtschaftstheoretischer Methoden unterschiedliche Folgen wirtschaftlicher Integration für einzelne geographische Einheiten erklären kann. Anhand einer Vielzahl inzwischen entstandener Modelle können die Konsequenzen einer Fokussierung der Regionalpolitik auf die Binnenmarktintegration für wirtschaftlich schwächere Regionen eingeschätzt werden. Damit kann die NÖG Aufschluss darüber geben, wie sich eine so ausgerichtete Regionalpolitik auf einzelne Aspekte des Kohäsionsziels auswirken würde. Die Ergebnisse der bisherigen Forschung sind ambivalent. So gehen die Autoren der ersten Beiträge der NÖG von der Entstehung großer regionaler Disparitäten durch steigende Integration aus (vgl. Krugman 1991 a, b, Krugman/Venables, 1995, 1996, Venables 1996). Dagegen prophezeien spätere Arbeiten einen so genannten „U-förmigen Verlauf der Integration“ – in diesen Modellen entstehen ebenfalls regionale Divergenzen, diese relativieren sich jedoch im Verlauf des Integrationsprozesses und münden schließlich in einer Konvergenz der regionalen Wohlstandsniveaus (vgl. Helpman, 1998, Puga, 1999, Fujita/Krugman/Venables, 1999, Forslid/Wooton, 2003, Brakman et al., 2009). Weitere Forschungsbeiträge modifizieren die Annahmen der ersten Modelle und gelangen so zu Aussagen über einzelne Aspekte der wirtschaftlichen Integration. So stellen Martin/Rogers (1995), Lanaspá/Sanz (2004) und Leite et al. (2009) beispielsweise fest, dass Regionen von einer einseitigen Verbesserung ihrer Exportkanäle profitieren können, während eine Erleichterung der Importe von Nachteil für die betroffenen Regionen ist.

Die empirische Forschung zum Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Integration und der Entwicklung von Regionen, insbesondere zur Überprüfung der Ergebnisse der Neuen Ökonomischen Geographie befindet sich noch in ihrer Anfangsphase. In den letzten Jahren entstanden einige Beiträge, auch zu europäischen Regionen, darunter zum Beispiel Head/Mayer (2004, 2006), Crozet (2004), Breinlich (2006), Brakman et al. (2006), Fingleton (2007), Brakman/Garretsen (2007), Bosker et al. (2007) und Brakman et al. (2009). Die Studien bestätigen größtenteils die Aussagen der NÖG, sie leiden jedoch unter fehlenden oder ungenauen Daten zur regionalen Wirtschaft und sind aufgrund unterschiedlicher Modellannahmen nur begrenzt miteinander vergleichbar.

Schlussfolgerungen für die Gestaltung der europäischen Regionalpolitik werden deshalb vor allem auf wirtschaftstheoretische Modelle der NÖG gestützt, während die empirischen Beiträge lediglich als Indizien Verwendung finden.

1.3 Stand der politischen Diskussion

Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, das Binnenmarktziel und das Instrument der europäischen Regionalpolitik wurden mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eingefügt. Politische Berührungspunkte zwischen den beiden Zielen und der Regionalpolitik gab es bereits zuvor während der Vorbereitungen zum Binnenmarkt. So erwähnt das „Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes“ schon 1985 die Notwendigkeit einer europäischen Regionalpolitik zur Abmilderung der Folgen verstärkten Wettbewerbs für die schwächsten Regionen der Gemeinschaft (Europäische Kommission, 1985). Dieser Argumentation folgten die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten der EG und errangen nach langen Verhandlungen eine höhere Unterstützung der Regionalpolitik zur Kompensation möglicher Nachteile, die sich aus der Liberalisierung der Güter- und Faktormärkte hätten ergeben können. In den Anfängen des Binnenmarktes wurde die Regionalpolitik also keineswegs als ein Mittel zur Implementierung des Binnenmarktes auf regionaler Ebene angesehen, vielmehr sollte sie die negativen Folgen der Marktintegration für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ausgleichen.

Nach der Einführung des Binnenmarktes im Jahr 1993 verschwand die Frage eines möglichen Zielkonfliktes zwischen der Binnenmarktintegration und der Kohäsion aus dem regionalpolitischen Blickfeld. Mit Mitteln der Regionalpolitik werden zwar auch heutzutage einzelne Vorhaben gefördert, die unter anderem auch zu einer besseren Anbindung regionaler Märkte und damit auch zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen, dieser Zusammenhang wird von Seiten der Europäischen Union jedoch kaum thematisiert. Eine Ausnahme bildet in dieser Hinsicht der Dritte Kohäsionsbericht: hier stellt die Europäische Kommission die europäische Regionalpolitik zum ersten Mal explizit als Mittel zur Integration des Binnenmarktes dar (Europäische Kommission, 2004b, S. 149). Dabei wird betont, dass die an wirtschaftlich schwache Regionen gewährten Finanzmittel sowohl zu einer Belebung des interregionalen Güterhandels, als auch zu einem größeren Zufluss an Direktinvestitionen

führen. Der Vierte Kohäsionsbericht greift diesen Aspekt der Regionalpolitik jedoch nicht auf, hier wird dagegen erneut auf den ausgleichenden Charakter der Regionalpolitik bei der Schaffung des Binnenmarktes hingewiesen (Europäische Kommission, 2007c, S. 173).

Während die für Regionalpolitik zuständigen Stellen der Europäischen Union den Bedarf an einer Unterstützung der Binnenmarktintegration auf regionaler Ebene nicht erörtern, kommen neue Impulse von den Verantwortlichen für die Binnenmarktpolitik. So wird immer häufiger hervorgehoben, dass die erhofften wirtschaftlichen Erfolge des Binnenmarktes sich nur dann einstellen können, wenn die Integration der Märkte sowohl auf nationaler, als auch auf regionaler und lokaler Ebene stattfindet (Europäische Kommission, 2007b, 2009e). Dafür seien Maßnahmen der Regionen selbst, aber auch der europäischen Regionalpolitik notwendig (Europäische Kommission, 2007d). So wird unter anderem vorgeschlagen, dass die für die Verwirklichung der Integrationsziele unerlässliche Aufklärung der Bürger und Unternehmen über ihre Rechte im Binnenmarkt auf regionaler Ebene erfolgt (Europäische Kommission, 2006b). Indes bleibt das Thema momentan noch auf einer Diskussionsebene, rechtliche oder organisatorische Veränderungen sind bislang noch nicht erfolgt.

1.4 Aufbau der Untersuchung

Die Frage nach der Vereinbarkeit des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts mit dem Ziel der Binnenmarktintegration bei der strategischen Ausrichtung der europäischen Regionalpolitik wird im Folgenden aus einer ökonomischen und einer europarechtlichen Perspektive beantwortet. Zunächst werden die normativen Grundlagen der Fragestellung erörtert. In Kapitel 2 wird dazu die Rolle der Verträge als wirtschaftspolitisches Programm der Europäischen Union aufgezeigt und die hohe Bedeutung der Vertragsziele für die europäische Wirtschaftspolitik dargelegt. Darauf aufbauend werden in Kapitel 3 und Kapitel 4 die Inhalte der beiden hier behandelten Ziele ausführlich analysiert und die Entwicklung der zu ihrer Verfolgung bislang ergriffenen wirtschaftspolitischen Mittel vorgestellt. Den Schwerpunkt von Kapitel 3 bildet dabei die enge historische Bindung zwischen der Regionalpolitik und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. In Kapitel 4 wird insbesondere die Entwicklung der so genannten „flankierenden Unionspolitiken“ zur Förderung der Binnenmarktintegration aufgezeigt. Diese ergänzen

die traditionelle Ordnungspolitik und ermöglichen neue Formen wirtschaftlicher Integration, die über die Vereinigung nationalstaatlicher Rechtssysteme hinausgehen. Ob auch die europäische Regionalpolitik als eine solche flankierende Unionspolitik grundsätzlich geeignet ist, wird in Kapitel 5 zunächst aus einem europarechtlichen, danach aus einem ökonomischen Blickwinkel erörtert. Dabei werden zwei mögliche Einsatzgebiete der Regionalpolitik identifiziert: die Integration der regionalen Gütermärkte und der Märkte für Direktinvestitionen.

Den Kern der vorliegenden Arbeit bildet Kapitel 6 – hier werden die Auswirkungen steigender Integration der Gütermärkte bei gleichzeitiger Mobilität von Direktinvestitionen auf der Grundlage der Neuen Ökonomischen Geographie untersucht. Die Analyse besteht in der Auswahl und dem Vergleich mehrerer Modelle, die zur Abbildung der aktuellen wirtschaftlichen Situation der Europäischen Union geeignet sind. Auf der Basis der wirtschaftstheoretischen Ergebnisse werden Schlussfolgerungen für die Ausrichtung und Gestaltung der europäischen Regionalpolitik gezogen. In Kapitel 7 wird untersucht, inwieweit sich die wirtschaftstheoretischen Erkenntnisse mit Hilfe empirischer Mittel überprüfen lassen und in welchen thematischen Bereichen für die europäische Regionalpolitik ein erhöhter Handlungsbedarf besteht. Die Ergebnisse der Arbeit werden in Kapitel 8 zusammengefasst.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich intensiv mit der Regionalpolitik der Europäischen Union, es ist jedoch nicht ihr Zweck, die Existenz der Regionalpolitik als solche zu diskutieren oder gar zu rechtfertigen. Vielmehr wird auf der Grundlage des bestehenden, in den Verträgen und anderen Rechtsnormen niedergeschriebenen Kompromisses zwischen den Mitgliedstaaten untersucht, ob und wie die bestehenden Instrumente unter einem einzelnen Gesichtspunkt verbessert werden können. Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Arbeit keine wertenden Aussagen über die Finanzausstattung der Regionalpolitik, die Verteilung von Entscheidungskompetenzen oder etwa die Gestaltung der Förderung auf Programm- und Projektebene getroffen.

Kapitel 2

Normative Grundlagen europäischer Wirtschaftspolitik als Maßstab der Untersuchung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zu untersuchen, inwieweit die Regionalpolitik der Europäischen Union eine inhaltliche Neuausrichtung auf das Binnenmarktziel erfahren kann und sollte. Doch welcher Maßstab sollte für diese Untersuchung gewählt werden? Grundsätzlich können wirtschaftspolitische Maßnahmen aus den Blickwinkeln verschiedener Disziplinen beurteilt werden. Die hier gewählte ökonomische Perspektive bietet eine Vielzahl möglicher Kriterien, die Auswahl und Gewichtung dieser Kriterien ist jedoch eine normative, keine ökonomische Entscheidung. Um das Instrument der Regionalpolitik beurteilen zu können, müssen deshalb seine normativen Fundamente innerhalb des wirtschaftspolitischen Programms der Union zu Grunde gelegt werden.

Welche Rolle das europäische Recht, insbesondere die europäische Wirtschaftsverfassung, für das Handeln der EU und damit auch für die Beurteilung ihrer Tätigkeit spielt, soll im Folgenden aufgezeigt werden. Anschließend werden die für die Untersuchung relevanten Charakteristika des europäischen Rechts dargestellt, die den Aufbau der Arbeit, insbesondere der Kapitel 3, Kapitel 4 und 5.1, entscheidend prägen.

2.1 Die europäische Wirtschaftsverfassung

Die wirtschaftlichen Aktivitäten eines Staates oder einer internationalen Organisation hängen maßgeblich von ihrem politischen und rechtlichen Kontext ab. Auf der Ebene eines einzelnen Staates setzt sich eine demokratisch legitimierte Regierung ihre eigenen wirtschaftspolitischen Ziele, anhand derer sie beurteilt werden kann. Rein ökonomische Aspekte können für die Entscheidungsträger eine Rolle spielen, sie können sich aber ebenso zugunsten nichtökonomischer Ziele entscheiden. Den Rahmen, in dem sich die staatliche Wirtschaftspolitik bewegen darf, bestimmt das Recht, die so genannte Wirtschaftsverfassung. Die Ökonomie spielt folglich nur insoweit eine Rolle, wie sie entweder Bestandteil des aktuellen politischen Programms oder der geltenden Wirtschaftsverfassung ist.

Die Europäische Union hingegen ist eine internationale Organisation mit begrenzten Kompetenzen. Die Wahl der Ziele und der Politikinstrumente in der EU obliegt nicht primär ihren Organen, sondern den souveränen Mitgliedstaaten. Diese haben ihre Entscheidungen über die Ausrichtung der EU in den Verträgen niedergelegt (EUV und AEUV). Bereits mit der Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 haben sich die Mitgliedstaaten über den wirtschaftlichen Charakter der Organisation geeinigt und, anders als die meisten nationalen Verfassungen, ökonomische Annahmen getroffen, die nur ein bestimmtes wirtschaftliches System zulassen. Damit sind die Verträge das wirtschaftspolitische Programm der Union, sie sind Ziel und Maßstab zugleich.

2.1.1 Die Verträge als europäische Wirtschaftsverfassung

Eine der wichtigsten Funktionen nationaler Verfassungen ist die Begrenzung der staatlichen Macht (Basedow, 1992, S. 10). Die Europäische Union ist jedoch kein souveräner Staat, sondern eine von Staaten gegründete Organisation – sie verfügt deshalb nicht „von Natur aus“ über Macht, sondern muss erst mit Kompetenzen ausgestattet werden. Die Verfassung der Union muss daher zunächst der Schaffung von Macht, nicht ihrer Begrenzung dienen. Dies geschieht mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Darin wird die Union mit bestimmten Kompetenzen ausgestattet, die ursprünglich in der Hand ihrer souveränen Mitgliedstaaten lagen. Die Verträge, das so genannte europäische

Primärrecht, stellen damit die Verfassung der Union im materiellen Sinne dar, auch wenn sie diesen Namen bislang nicht tragen.³ Die beiden Verträge bilden den Kern des europäischen Rechts, das seinem Wesen nach Völkerrecht ist. Im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Normen hat das europäische Recht jedoch einen außerordentlich großen Einfluss auf das nationale Recht: es hat Vorrang vor allen Normen des innerstaatlichen Rechts, auch vor den nationalen Verfassungen. Diese Besonderheit rechtfertigt es, von einer eigenen Kategorie des „supranationalen Rechts“ zu sprechen, das zwischen dem Völkerrecht und dem nationalen Recht steht (Lecheler, 2003, S. 48, 52).

Die Verträge sind nicht nur die Verfassung der Union, sie stellen zugleich eine Wirtschaftsverfassung dar. Der Begriff der Wirtschaftsverfassung, im deutschsprachigen Raum geprägt von Walter Eucken und Franz Böhm, ist auch heute noch Gegenstand von Diskussionen.⁴ Aus einem formellen Blickwinkel könnte die Wirtschaftsverfassung einfach nur die wirtschaftlichen Normen einer Verfassung umfassen. Vieles spricht jedoch für eine weitere Definition, in der das Abbild der Wirtschaftsordnung in der Rechtsordnung eine zentrale Rolle spielt. Es geht demnach um die Gesamtheit aller wirtschaftsrechtlichen Normen, die eine wesentliche, fundamentale Bedeutung für das Wirtschaftsleben haben – unabhängig davon, in welchem Gesetz sie verankert sind. Darunter werden vor allem Rechte des Einzelnen, wie das Recht auf Eigentum oder die Vertragsfreiheit, aber auch Einrichtungen und Befugnisse des Staates, wie die Währungshoheit oder die Rechtsprechung verstanden. Welche Normen zu einer so verstandenen Wirtschaftsverfassung, also zum Kern des Wirtschaftsrechts gehören und welche nur von marginaler Bedeutung sind, ist indes nicht in allen Details geklärt. Umso schwieriger ist es, den Begriff auf die europäische Ebene anzuwenden, da hier Jurisdiktionen, die nationalen und die supranationale, sich zum Teil ergänzen, zum Teil aber auch miteinander in Konkurrenz treten. Aus der Natur der Sache sind der Europäischen Union bestimmte Bereiche des Wirtschaftsrechts nicht zugänglich, solange die Mitgliedstaaten ihre Souveränität auf dem Gebiet der Wirtschaft nicht vollends aufgeben. Die Frage jedoch, ob das europäische Recht, insbesondere das Primärrecht, bereits eine so maßgebliche Rolle für die Wirtschaftsordnung in der EU spielt, dass man von einer europäischen Wirtschaftsverfassung sprechen kann, kann eindeutig bejaht werden. Dies liegt nicht nur an der Quantität der Wirtschaftsnormen der EU, sondern vor allem an der enormen Bedeutung der Verträge.

³ Mestmäcker, 2006, S. 508, 513 mit weiteren Angaben zur Rechtsprechung des EuGH

⁴ Hatje (2003, S. 684 ff.) Schwarze (2004, S. 135 f.), Basedow (1992, S. 6 ff.), Eucken (1990), Böhm (1937)

Auf der inhaltlichen Ebene stellen der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion sicherlich die größten Errungenschaften des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der Europäischen Union dar. Diese Politikbereiche bleiben im Primärrecht nicht nur abstrakte Begriffe, sondern erfahren bereits in den Verträgen eine weit reichende Regelungstiefe. Die Zollunion, die gemeinsame Währung und die Europäische Zentralbank oder die europäische Wettbewerbs- und Beihilfenkontrolle bedürfen zu ihrer Funktionsfähigkeit zwar zahlreicher administrativer Vorschriften des Sekundärrechts, inhaltlich sind sie in den Verträgen jedoch bereits sehr konkret umschrieben und bilden damit eigenständige europäische Institutionen. Analog zu den Grundrechten als elementarem Bestandteil einer staatlichen Verfassung, schafft das Primärrecht die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes, also individuelle Freiheitsrechte.⁵ Ergänzt werden sie durch die wirtschaftlichen Grundrechte der in allen Mitgliedstaaten geltenden Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) als „gemeinsame Verfassungsüberlieferung“ bei seiner Rechtsprechung ebenfalls beachtet werden (Lecheler, 2003, S. 116). Mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die gem. Art. 6 Abs. 1 EUV mit den Verträgen gleichrangig ist, entsteht auf diese Weise ein Rechtssystem, das nicht nur die Union und die Mitgliedstaaten berechtigt und verpflichtet, sondern überdies Privaten unmittelbar Rechte gewährt und ihnen Pflichten auferlegt (vgl. z.B. das Kartellverbot des Art. 101 AEUV).

Die vergleichsweise präzise Regelung der wirtschaftsrechtlichen Sachverhalte geht mit einer unmittelbaren Geltung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten einher – mit der Ratifikation der Verträge gilt das Primärrecht im innerstaatlichen Bereich, das auf seiner Grundlage entstehende Sekundärrecht erhält diese unmittelbare Geltung mit seiner Entstehung (vgl. Lecheler, 2003, S. 51 f.). Auf diese Weise regelt das europäische Recht das Wirtschaftsleben in den Mitgliedstaaten direkt, es ist nicht von nationalen Einzelentscheidungen abhängig. Damit übernimmt die EU einen beträchtlichen Anteil der früheren Kompetenzen souveräner Staaten und schafft eine supranationale, europäische Wirtschaftsverfassung. Diese muss zwar durch die nationalen Verfassungen und Gesetze ergänzt werden. Gleichzeitig sind die einzelnen mitgliedstaatlichen Wirtschaftsverfassungen ohne die europäische ebenso wenig vollständig: für sich genommen umfasst keine von ihnen alle grundlegenden Normen der herrschenden Wirtschaftsordnung.

⁵ Kritisch zum Vergleich von Grundfreiheiten und Grundrechten Mestmäcker (2006, S. 519 f.)

2.1.2 Die Systementscheidung der Verträge

Die Verträge unterscheiden sich von den nationalen Verfassungen nicht nur durch einen größeren geographischen Wirkungsbereich und die damit verbundene Regelung übernationaler Sachverhalte, sondern auch durch das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Die Besonderheiten der Wirtschaftsverfassung der EU werden beim Vergleich mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland deutlich.

In den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik wurde sowohl in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, als auch in der staatsrechtlichen Literatur eine intensive Diskussion darüber geführt, ob im Rahmen des Grundgesetzes eine endgültige Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft oder jedenfalls eine Form der Marktwirtschaft getroffen wurde.⁶ Es stellte sich also die Frage, inwieweit das vorhandene Wirtschaftssystem zur Disposition der aktuellen Politik steht oder zum unverrückbaren Verfassungselement der Bundesrepublik wurde. Für die zweite Interpretation spricht die Tatsache, dass das Grundgesetz mehrere Grundrechte mit einer großen wirtschaftlicher Bedeutung enthält: angefangen mit Art. 1 und 2 GG, die die Rechtsfähigkeit des Menschen und seine Handlungsfreiheit im wirtschaftlichen Bereich gewährleisten, über die Berufsfreiheit und den Schutz des Eigentums bis zur Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Basedow, 1992, S. 21 ff.). In dieser Zahl könnten die Grundrechte nicht nur als einzelne marktwirtschaftlich relevante Garantien verstanden werden, sondern als Elemente eines der deutschen Verfassung innewohnenden Systems, eines marktwirtschaftlichen „Leitmotivs“ des Grundgesetzes. Gleichzeitig ist jedoch jedes der genannten Grundrechte mit Ausnahme der Menschenwürde nach Art. 1 GG einschränkbar: Eingriffe des Staates zu Gunsten anderer Rechte und Güter des Gemeinwohls sind möglich, solange sie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen. Art. 15 GG lässt sogar explizit die Vergesellschaftung privaten Eigentums zu. Die Vermutung eines durch das Grundgesetz etablierten eindeutig marktwirtschaftlichen Systems kann also zumindest angezweifelt werden. Dies tat auch das Bundesverfassungsgericht, indem es von der „wirtschaftspolitischen Neutralität“ des Grundgesetzes sprach.⁷ Damit wurde nicht die grundsätzliche Bedeutung der Grundrechte für die Wirtschaftsordnung verneint, sondern nur das Recht des Gesetzgebers bestätigt, das herrschende Wirtschaftssystem unter

⁶ Eine ausführliche Darstellung der Diskussion findet sich bei Schmidt in Isensee/Kirchhof (1996), § 83, RdNr. 15 ff.

⁷ So im Investitionshilfeurteil, 20.07.1954, BVerfGE 4, 7 (17/18), ähnlich im Mitbestimmungsurteil, 01.03.1979, BVerfGE 59, 290 (337/338)

Beachtung der Grundrechte nach seiner Überzeugung zu gestalten (Mestmäcker, 2006, S. 511 f.). Zudem distanzierte sich das Bundesverfassungsgericht von bestimmten außerhalb des Rechts gebildeten Vorstellungen über Märkte – es sei irrelevant, „ob eine Maßnahme mit einer der jeweiligen Wirtschaftspolitik zugrunde liegenden volkswirtschaftlichen Lehrmeinung übereinstimmt“.⁸ Das Grundgesetz ist demnach zwar nicht wirtschaftlich neutral, aber neutral gegenüber einer großen Reihe verschiedener vorstellbarer Wirtschaftssysteme. Es schafft einen sehr weiten wirtschaftspolitischen Rahmen und überlässt einen beträchtlichen Anteil der Entscheidungen dem Primat der Politik.

Während sich das Grundgesetz größtenteils mit nichtwirtschaftlichen Themen befasst, hat die Verfassung der Europäischen Union die Wirtschaft gerade zum Gegenstand. Zwar weitet sich durch die politische Integration der Mitgliedstaaten der nichtwirtschaftliche Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit aus, der Kern der EU, die bis 2009 existierende Europäische Gemeinschaft, ist jedoch weiterhin wirtschaftlicher Natur. Anders als das Grundgesetz belässt das europäische Primärrecht es nicht bei der Aufstellung einiger ordnungspolitischer Grundprinzipien, sondern formuliert sehr genau, zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln die EU handeln darf.⁹ Ursache hierfür sind zwei gegenläufige Prinzipien der Verträge: zum einen wird die Union mit sehr weit reichenden Kompetenzen ausgestattet, zum anderen versuchen die Mitgliedstaaten eine selbstständige Ausweitung dieser Kompetenzen zu verhindern. Zu den die Macht der EU beschränkenden Elementen gehören unter anderem das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz begrenzter Ermächtigung nach Art. 5 EUV. Eine ähnliche Funktion erfüllt aber auch eine genaue Ausformulierung der Kompetenzbereiche der EU (u.a. in Art. 2 bis 6 AEUV): je präziser diese umschrieben werden, desto weniger Freiraum wird den Unionsorganen bei der Ausfüllung ihrer Aufgaben gewährt. Wie Mestmäcker (2006) richtig bemerkt, kann die EU nicht "jede ihr zweckmäßig erscheinende Wirtschaftspolitik" betreiben (S. 512).

Das Außergewöhnliche an den Vorgaben ist jedoch nicht ihre Ausführlichkeit, die bei völkerrechtlichen Verträgen nicht selten vorliegt. Bemerkenswert ist vielmehr, dass die Väter der Verträge offensichtlich von bestimmten ökonomischen Zusammenhängen ausgingen, die nur in einem marktwirtschaftlichen System zum Tragen kommen. Damit

⁸ Schmidt in Isensee/Kirchhof (1996), § 83, RdNr. 22

⁹ Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Anzahl und Länge der relevanten Artikel wider: allein der AEUV ist mehr als doppelt so lang wie das Grundgesetz. Der größte Teil des AEUV betrifft direkt wirtschaftliche Sachverhalte, während das Grundgesetz nur wenige wirtschaftlich unmittelbar relevante Regelungen trifft und sich vor allem auf die Staatsorganisation konzentriert.

wurde für die EU eine wirtschaftspolitische Systementscheidung getroffen, deren Kern Art. 119 Abs. 4 AEUV beschreibt: ihre Wirtschaftspolitik ist „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“. Dieses marktwirtschaftliche System ist jedoch kein abstraktes, etwa durch die Wirtschaftswissenschaft entworfenes, sondern eins, das „nach Maßgabe der Verträge“ entstehen soll. Das Primärrecht schafft also eine eigene, europäische Form der Marktwirtschaft, mit den Grundprinzipien der Wirtschaftsfreiheit, der Koordination von Angebot und Nachfrage durch Wettbewerb, freiem Markteintritt und Marktaustritt, aber auch unter Berücksichtigung sozialer Belange (Hatje, 2003, S. 693).

Die Verträge enthalten, neben einem ordnungspolitischen Rahmen, ein wirtschaftspolitisches Programm, das sowohl Ziele als auch zu verwendende Mittel benennt (Basedow, 1992, S. 27). Im Gegensatz zu den meisten nationalen Verfassungen legen die Verträge selbst fest, welche öffentlichen Interessen verfolgt werden sollen, sie fixieren vorab, worin das „Gemeinwohl“ bestehen soll.¹⁰ Beachtlich sind sowohl die Anzahl und die wirtschaftliche Bedeutung der Ziele, als auch die ausführliche Festlegung zahlreicher Handlungsformen der Wirtschaftspolitik. Als Beispiel seien nur die detaillierten Bestimmungen zum Wettbewerb oder zur Währungspolitik genannt (Art. 101 bis 109 und 127 bis 133 AEUV). Derartige wirtschaftspolitische Entscheidungen finden auf nationaler Ebene selten Einzug in die Verfassung oder werden dort nicht in dieser Genauigkeit beschrieben, sie werden vielmehr fortwährend von Parlamenten und Regierungen getroffen. Die Erschaffung eines europäischen wirtschaftspolitischen Programms mit „Verfassungsrang“ hat dagegen unmittelbare Folgen für die Handlungsmöglichkeiten der Union und ihrer Organe.¹¹ Sie haben nicht nur thematisch begrenzte Kompetenzen, sondern auch in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich einen entsprechend engeren Handlungsrahmen als nationale Verfassungsorgane. Im Gegensatz zur staatlichen Ebene werden hier die wichtigsten Entscheidungen nicht im laufenden politischen Prozess, sondern während der Vertragsverhandlungen getroffen. Dieses Vorgehen stimmt mit demokratischen Grundsätzen überein: über die Zustimmung zu einem neuen Vertrag entscheiden die Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten in Referenden oder die demokratisch legitimierten nationalen Parlamente.

¹⁰ v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 7, Stand 01/2000)

¹¹ Zuleeg in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 3)

Das wirtschaftspolitische Programm der europäischen Verträge ist bindend für die Europäische Union. Ihre Tätigkeit muss sich deshalb vor allem anhand der Bestimmungen des Primärrechts beurteilen lassen. Für die folgende Untersuchung einer Neuausrichtung der Regionalpolitik der EU bildet das europäische Recht den Ausgangspunkt und den Maßstab.

2.2 Besonderheiten des europäischen Rechts

Das europäische Recht weist einige Eigenschaften auf, die für die nachfolgende Untersuchung von Relevanz sind. Die Zahl Kompetenzen der EU und der bereits erwähnte Vorrang des europäischen Rechts vor allen nationalen Normen, auch vor den nationalen Verfassungen, machen dieses Recht zu einem für das gemeinsame System der Wirtschaftsverfassungen der Mitgliedstaaten und der EU dominierendem Element. Weitere Besonderheiten und ihre Bedeutung für die spätere Analyse sollen hier kurz vorgestellt werden.

2.2.1 Bestandskraft der Verträge

Das für das wirtschaftspolitische Programm der Union ausschlaggebende Primärrecht zeichnet sich durch eine sehr hohe Bestandskraft aus. Ursache für die seltenen Änderungen der Verträge ist ihr völkerrechtlicher Charakter und die Anzahl der beteiligten Staaten. Jede Änderung der Verträge bedarf einer Ratifizierung durch alle inzwischen 27 Mitgliedstaaten, so dass das Zustandekommen eines Kompromisses mit einem langen und schwierigen Verhandlungsprozess verbunden ist, der nur selten wiederholt wird. Der hohe Stellenwert der einmal gemeinsam getroffenen Vereinbarungen zeigt sich auch darin, dass die späteren Verträge die früheren nur in einem geringen Maße ändern, sie eher um neue Regelungen ergänzen und auf diese Weise weiterentwickeln. So wurden auch im Reformvertrag von Lissabon weite Teile des EGV und des EUV a.F. übernommen und um neue Kapitel erweitert.

Damit bieten die Verträge eine hohe Planungssicherheit für die Wirtschaftspolitik der Union, die auf Grund ihrer mehrstufigen Entscheidungsprozesse, der geographischen Größe und der verschiedenen einzubindenden Rechts- und Kulturkreise lange Zeiträume für die Planung und Durchführung von Projekten benötigt. Insbesondere die hier

betrachtete europäische Regionalpolitik verfolgt Ziele, die sich nur langfristig erreichen lassen – wie später zu zeigen sein wird, haben sich die grundsätzlichen Vorgaben auch auf diesem Gebiet in den letzten Jahrzehnten nur unwesentlich verändert. Durch die Stabilität der Zielsetzungen können Maßnahmen und Instrumente der Unionspolitiken über einen Zeitraum von Jahrzehnten immer wieder evaluiert und verbessert werden.

2.2.2 Die Rolle von Zielen im Primärrecht

Für die Entscheidung über den Erfolg oder Misserfolg einer wirtschaftspolitischen Maßnahme der EU sind die ihr auferlegten Ziele ausschlaggebend. So wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Regionalpolitik danach beurteilt, ob sie gleichzeitig das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgen und einen Beitrag zum Binnenmarktziel leisten kann. Die Ziele der Europäischen Union erfüllen jedoch weitere Funktionen, die einen beachtlichen Einfluss auf ihr Verständnis ausüben können. Die Auslegung der Zielbestimmungen muss deshalb unter Berücksichtigung aller ihrer Funktionen erfolgen.

Seit dem Reformvertrag von Lissabon vereinigt der Art. 3 EUV die Zielsetzungen des Art. 2 EUV a.F. und des Art. 2 EGV, der Präambeln beider früheren Verträge und einige neue Ziele der Europäischen Union.¹² Mit den neuen EUV und AEUV wird zudem die deutsche Terminologie vereinheitlicht: während in Art. 2 EGV noch von der „Aufgabe der Gemeinschaft“ die Rede war, wird nun ausschließlich der Begriff der „Ziele“ verwendet.¹³ Verpflichtungsadressaten der Unionsziele aus Art. 3 EUV sind vor allem die Unionsorgane. Eine indirekte Verpflichtung der Mitgliedstaaten kann jedoch aus Art. 4 Abs. 3 Satz 3 und Art. 120 EUV abgeleitet werden.¹⁴ Danach ist es den Mitgliedstaaten einerseits verwehrt, die Verwirklichung der Ziele zu gefährden, andererseits sind sie verpflichtet, mit ihrer Wirtschaftspolitik zur Realisierung der Ziele beizutragen.

Die Ziele der Union begründen zunächst die Pflicht der EU auf ihre Erreichung hinzuwirken. Es geht dabei nicht nur um die Verhinderung von Zielverletzungen durch Verbote und beschränkende Maßnahmen, sondern auch um die Pflicht zur positiven

¹² Als neue Zielsetzungen sind vor allem soziale Ziele des Abs. 3 Satz 4 und die außenpolitischen Ziele des Abs. 5 zu nennen.

¹³ Die englische Fassung wechselt dagegen weiterhin zwischen „aim“ und „the objectives“, die französische zwischen „but“ und „des objectifs“.

¹⁴ Müller-Graff in Dausen (A.I, RdNr. 177, Stand: 11/1999)

Förderung.¹⁵ Trotz ihrer rechtlichen Verbindlichkeit kann aus den Zielen jedoch keine Verpflichtung zu bestimmten Handlungen der Union (oder der Mitgliedstaaten) herausgelesen werden, hierzu sind sie zu allgemein formuliert und bedürfen weiterer Konkretisierungen. Aus demselben Grund sind die Ziele für sich genommen nicht justiziabel, aus ihnen erwachsen keine Rechte Einzelner auf konkrete Maßnahmen der Union.¹⁶ Ebenso wenig stellen die Ziele als solche Kompetenznormen für die EU dar, sie können nicht als Rechtsgrundlage für Einzelmaßnahmen dienen, sondern höchstens den sachlichen Anwendungsbereich der Verträge umreißen.¹⁷ Nach der expliziten Klärung der Zuständigkeiten in den Art. 2 bis 6 AEUV dienen die Ziele nicht mehr dazu, Zuständigkeitsbereiche der EU von denen der Mitgliedstaaten abzugrenzen.¹⁸

Trotz ihrer relativ allgemeinen Formulierung können die Zielsetzungen des Art. 3 EUV auch konkrete Wirkungen entfalten. Zum einen wird aus ihnen ein Gebot zur Bewahrung der bereits erreichten Integrationsfortschritte, des Besitzstandes der EU hergeleitet (Calliess, 2004, S. 10). Zum anderen spiegelt sich die herausragende Stellung der Ziele des Art. 3 EUV für das gesamte europäische Primärrecht auch in ihrer Bedeutung als Auslegungshilfe wider, sowohl für die weiteren Bestimmungen der Verträge, als auch für das europäische Sekundärrecht.¹⁹ Schließlich können die Ziele unmittelbar, also ohne weitere Konkretisierung als Maßstab zur Beurteilung von Maßnahmen der EU dienen.²⁰ Aus dieser Perspektive werden die Ziele in der vorliegenden Arbeit vornehmlich betrachtet: mit ihrer Hilfe soll die inhaltliche Ausrichtung der Regionalpolitik der Europäischen Union bewertet werden.

2.2.3 Auslegungsmethoden im europäischen Recht

Die zum Teil sehr abstrakt formulierten Ziele des Art. 3 EUV bedürfen einer juristischen Auslegung, um als Maßstab zur Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Vorhaben zu dienen. Die Auslegung europäischen Rechts weist Parallelen zu der des nationalen Rechts und des Völkerrechts auf. Das europäische Recht ist jedoch eine eigenständige

¹⁵ EuGH, Rs. 14/68, Slg. 1969, 1 (5, Walt Wilhelm/Bundeskartellamt)

¹⁶ Zuleeg in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 7), Streinz (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 9)

¹⁷ Streinz (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 14)

¹⁸ So früher, siehe z.B. v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 11, 12, Stand 01/2000)

¹⁹ Cairncross (2001, S. 10), Müller-Graff in Dausen (A.I, RdNr. 179, Stand: 11/1999), v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 11, 12, Stand 01/2000)

²⁰ Vgl. dazu v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 8, Stand 01/2000)

Rechtsordnung, die aus sich selbst, und nicht unter Heranziehung der Prinzipien anderer Rechtsordnungen ausgelegt werden muss. Insbesondere ist der Sprachgebrauch der nationalen Rechtsordnungen nicht maßgeblich für das Verständnis eines Begriffs des europäischen Rechts (Lecheler, 2003, S. 48 f.). Lediglich in seltenen Fällen, in denen das europäische Recht Lücken aufweist, greift der Europäische Gerichtshof auf die rechtsvergleichende Methode zurück, bei der er „gemeinsame Überlieferungen“ der nationalen Rechtsordnungen zu Hilfe zieht.²¹ Im Folgenden sollen die Auslegungsmethoden des europäischen Rechts skizziert werden, die in den folgenden Kapiteln, insbesondere in Kapitel 3 und Kapitel 4 zur Anwendung kommen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Interpretation des Primärrechts und der Konkretisierung der Ziele der Union aus Art. 3 EUV.

Das Primärrecht steht in der Normenhierarchie über allen anderen geschriebenen Quellen europäischen Rechts (Sekundärrecht), über dem nationalen Recht und insbesondere über den Ansichten von Organisationen, ihren Organen oder einzelnen Personen (Lecheler, 2003, S. 137). Daher müssen zur Auslegung eines Begriffs des Primärrechts zunächst die Verträge selbst herangezogen werden, bevor andere Quellen oder wissenschaftliche Ansätze betrachtet werden (Lecheler, 2003, S. 48). Ließe das Primärrecht eine einzige Auslegung des Begriffs zu, wären weitere Analysen überflüssig. Die juristische Auslegung der Verträge beginnt mit ihrem Wortlaut, auch wenn jede Regelung in allen inzwischen 23 Amtssprachen²² der EU gleichermaßen verbindlich ist, was zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Interpretation führen kann (Art. 55 EUV, Borchardt in Schulze/Zuleeg, 2006, S. 488). Neben dem reinen Wortlaut dienen weitere Auslegungsmethoden zur Auslegung europäischen Rechts, die an die des nationalen Rechts erinnern. Es handelt sich dabei zunächst um die systematische Auslegung, bei der im gleichen Kontext stehende Normen, hier also andere Bestimmungen der Verträge, zur Hilfe genommen werden. Die Verträge werden dabei als ein geschlossenes und zugleich widerspruchsfreies System betrachtet, in dem der Wille der Vertragsparteien zum Ausdruck kommt. Eine Erweiterung findet die systematische Methode in der teleologischen Auslegung, bei der nach dem „Sinn und Zweck“, „dem Wesen“ der Norm gesucht wird, ohne dabei jedoch den Wortlaut oder die Systematik aus dem Blick zu verlieren. Ferner steht die historische Auslegung zur Verfügung, die den Rechtsschöpfungsprozess begleitende Dokumente analysiert, um auf diese Weise den Willen des Gesetzgebers zu erkunden.

²¹ Bleckmann (1982, S. 1181), Buerstedde (2006, S. 129), Lecheler (2003, S. 142)

²² vgl.: http://europa.eu/abc/european_countries/languages/index_de.htm (Abgerufen am 23.11.09)

Insbesondere die Methode der teleologischen Auslegung, deren Name vom griechischen *telos* (zu Deutsch: Ziel) stammt, bedient sich der Bestimmungen des Art. 3 EUV für die Auslegung anderer Normen des Primär- und Sekundärrechts. Die Ziele des EU-Vertrages sind die wichtigste Auslegungshilfe und der wichtigste Maßstab des europäischen Rechts.²³ Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, worauf der Inhalt der Zielbestimmungen selbst zurückzuführen ist. Dieses Problem kann aus juristischer Sicht auf verschiedene Weisen gelöst werden. Zum einen könnten die Ziele einen natürlichen Sachverhalt beschreiben, der sich weitgehend aus dem Wortlaut selbst erklärt. Als Beispiel hierfür seien die Ziele der „Preisstabilität“ oder der „Gleichstellung von Frauen und Männern“ genannt: zwar kann allein mit Hilfe dieser Begriffe nicht jeder konkrete Fall eindeutig beurteilt werden, die allgemeinen Vorgaben für die Handlungen der EU sind jedoch ohne weitere Erläuterung erkennbar. Die hier zu untersuchenden Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und des Binnenmarktes, sind jedoch Schöpfungen der europäischen Verträge – der Wortlaut gibt kaum Aufschluss über ihre tatsächliche Bedeutung. Auch der Vergleich nationalen Rechts führt zu keiner Erkenntnis: die Ausdrücke sind den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten fremd.

Die systematische Auslegung der beiden Ziele besteht in der Suche nach anderen Normen der Verträge, die die Begriffe möglicher Weise konkretisieren. Die Anwendung dieser Methode führt jedoch zu einer bedenklichen Situation, in der der Art. 3 EUV gleichzeitig sowohl Auslegungsmaßstab für andere Bestimmungen der Verträge ist, als auch mit Hilfe genau derselben Bestimmungen selbst ausgelegt wird. Eine solche „wechselseitige“ Auslegung des Primärrechts wird in der Literatur befürwortet.²⁴ Dem ist insofern auch zuzustimmen, als davon ausgegangen werden sollte, dass die Verträge in sich widerspruchsfrei sind und deshalb als Ganzes widerspruchsfrei ausgelegt werden können. Zugleich ist jedoch die Gefahr groß, dass die Ziele nur punktuell, und nicht umfassend dargestellt werden, dass sie auf bestimmte bereits in den Verträgen konkretisierte Politikbereiche reduziert werden, ohne einen Ausblick für künftige Entwicklungen zu bieten. Sollte aus dem Grund auch dieses Vorgehen nicht zu einem abschließenden Ergebnis führen, müssen zur Auslegung der Zielbestimmungen Quellen von außerhalb der Verträge zu Rate gezogen werden. Im nationalen Recht werden zu diesem Zweck vor allem zeitgeschichtliche Quellen verwendet, insbesondere solche, die die Motivation und den Meinungsbildungsprozess der beteiligten Akteure und damit den

²³ für alle: Lecheler (2003, S. 142)

²⁴ Vgl. Bleckmann/Pieper in Dausers (B. I, RdNr. 35 ff., Stand: 06/1997), über die wechselseitige Auslegung von Art. 3 lit. c EGV einerseits und Art. 48 ff., 52 ff. 59 ff. EGV andererseits; allgemein auch Stumpf (1999, S. 63).

ursprünglichen Willen des Gesetzgebers dokumentieren. Der historischen Auslegung wird jedoch bei der Interpretation des europäischen Primärrechts nur ein geringer Wert beigemessen. Ursache hierfür ist zum einen die Tatsache, dass die geschichtlichen Materialien zur unmittelbaren Entstehung der Verträge, die „travaux préparatoires“, nicht veröffentlicht sind, so dass diese Option der Wissenschaft und der Rechtsprechung verwehrt bleibt (vgl. u.a. Borchardt in Schulze/Zuleeg, 2006, S. 488). Zum anderen sind die Verträge das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Partnern mit oft gegensätzlichen Ansichten, so dass die zuvor geäußerte Motivation einzelner Parteien eines Kompromisses kaum den Willen aller wiedergeben kann (vgl. Beutler et al., 2001, S. 292). Damit spielt die historische Auslegung in der Interpretation des Primärrechts in der Regel nur eine untergeordnete Rolle.

Die Rechtsprechung des EuGH und die europarechtliche Literatur bieten eine andere Lösung des Problems an, die sich aus dem Primärrecht selbst ergibt. Aus der allgemeinen und relativ abstrakten Formulierungen der Ziele wird geschlossen, dass es der Wille der Vertragsparteien war, den Organen der Union einen weiten politischen Gestaltungsspielraum einzuräumen, insbesondere in Bezug auf die konkrete Umsetzung der Ziele der Verträge.²⁵ Gewiss ist dies nicht damit gleichzusetzen, dass der Rat oder die Europäische Kommission in ihrer Interpretation völlig frei sind, auch sie sind unbestreitbar an den Wortlaut und die Systematik der Verträge gebunden. Gleichwohl haben sie innerhalb dieses Rahmens die Zielkonkretisierungskompetenz.²⁶ Auf diese Weise kann gegebenenfalls auch das europäische Sekundärrecht als Auslegungshilfe dienen: indem es zu den Zielen des Primärrechts konkrete Mittel schafft, kann es zugleich Hinweise darauf geben, welches Verständnis der Ziele die Rechtsetzenden haben. Dieses Vorgehen wird zuweilen auch von der Rechtsprechung akzeptiert, die im Sekundärrecht eine Konkretisierung des Primärrechts in Bezug auf die Ziele der Verträge erkennt.²⁷

Die Dauerhaftigkeit der wichtigsten Bestimmungen des Primärrechts (vgl. dazu Kap. 2.2.1) hat zur Folge, dass es den Organen der Union auch überlassen bleibt, inwieweit sie die Auslegung der Verträge an neue Wertvorstellungen und tatsächliche Entwicklungen anpassen.²⁸ Eine „dynamische“, dem momentanen gesellschaftlichen

²⁵ Streinz (2003, S. 228), v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 10, Stand 01/2000)

²⁶ v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 10, Stand 01/2000)

²⁷ OLG München Urteil vom 20.5.1999 - U (K) 3915/98: Neben dem europäischen Primärrecht, das unter anderem durch den EGV geschaffen wurde, sind die Zielsetzungen des Vertrags auch durch das abgeleitete Gemeinschaftsrecht, das sog. sekundäre Gemeinschaftsrecht, definiert.

²⁸ Hierzu ausführlich: Bleckmann (1979, S. 256 ff.), auch Buerstedde (2006, S. 130 f.) mit weiteren Nachweisen

Konsens entsprechende Auslegung, die nicht notwendiger Weise dem ursprünglichen Willen ihrer Schöpfer entspricht, erscheint möglich und sogar geboten, insbesondere wenn der Wertewandel sowohl in der Politik der Mitgliedstaaten, als auch der Unionsorgane zu beobachten ist. In der Hand des Europäischen Gerichtshofs liegt es gleichzeitig zu beurteilen, ob die veränderte Interpretation der Verträge einem neuen Konsens innerhalb neuer „Werte, Bedürfnisse und Situationen“ entspricht (Bleckmann, 1979, S. 241). Dagegen spielt das tatsächliche Verhalten der Vertragspartner, also die politische Praxis der Mitgliedstaaten der EU, keine so entscheidende Rolle wie bei der Auslegung anderer völkerrechtlicher Verträge - in der umfassenden Rechtsordnung des Europarechts wird dem objektiven Gehalt des Rechts mehr Gewicht beigemessen (Bleckmann, 1982, S. 1179).

Die zur Auslegung berechtigten Unionsorgane befinden sich indes nicht in einem luftleeren Raum, sondern sind Teil des gesellschaftlichen Lebens. Entsprechend fordert Everling (1987) für die Auslegung der Verträge die Berücksichtigung des allgemein in den Mitgliedstaaten vorherrschenden Verständnisses der Integration, „wenn die Gefahr vermieden werden soll, die Verbindung mit der Realität zu verlieren“ (S. 429). Auch eine wirtschaftliche Auslegung, die jedoch nicht über den Wortlaut der Verträge hinausgeht, wird für vertretbar gehalten (Buerstedde, 2006, S. 128). Eine in dieser Hinsicht „dynamische“ Auslegung des Vertragsrechts führt Bleckmann (1979, S. 256) zu der Schlussfolgerung,

„daß man durch Vergleich der Vertragsziele mit dem jeweiligen Integrationsstand unter Zuhilfenahme der Sozialwissenschaften und vor allem der Volkswirtschaftslehre eine Theorie der wirtschaftlichen-sozialen-politischen Integration entwerfen muss, die bei jeweiligem Stand der tatsächlichen und rechtlichen Integration bestimmte Maßnahmen als erforderlich und damit durch die Vertragsziele gedeckt ansieht“.

Auch wenn Bleckmann (1979) die Möglichkeiten der Sozialwissenschaften auf diesem Gebiet pessimistisch einschätzt, wird in der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen, den weiten Rahmen des europäischen Rechts mit Hilfe der Volkswirtschaftslehre zu konkretisieren.

Die folgende Untersuchung soll deshalb zum einen die normativen Entscheidungen des Primärrechts in Bezug auf die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

und des Binnenmarktes und ihr Verhältnis zueinander und zur Regionalpolitik darstellen, zum anderen die sich aus dieser Konstellation ergebenden volkswirtschaftlichen Fragestellungen beleuchten. Der Aufbau der Kapitel 3, 4.1, 4.2 und 5.1 folgt deswegen den hier dargestellten juristischen Auslegungsansätzen, wobei die Darstellung der normativen Entscheidung inhaltlich unter Berücksichtigung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse vorgenommen wird. Für alle anderen Kapitel wird dagegen eine rein volkswirtschaftliche Perspektive gewählt.

Kapitel 3

Europäische Regionalpolitik und das Kohäsionsziel

Die Regionalpolitik der Europäischen Union besteht aus einer Vielzahl unterschiedlicher Instrumente, die durch ein gemeinsames Ziel verbunden werden: den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.²⁹ Dieses auch unter dem Namen der Kohäsion bekannte Ziel der Verträge dominiert die regionalpolitische Strategie der EU, so dass sich die in der vorliegenden Arbeit diskutierte Neuausrichtung der Regionalpolitik auf die Integration des Binnenmarktes genau an diesem Ziel messen lassen muss. Um die enge Beziehung zwischen dem wirtschaftspolitischen Instrument der Regionalpolitik und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts aufzuzeigen, werden beide im Folgenden dargestellt. Den Kern des Kapitels bildet dabei eine ausführliche Analyse des Kohäsionsziels, deren Aufbau der in Kapitel 2 vorgestellten juristischen Methode folgt. Dabei werden sowohl europarechtliche, als auch wirtschaftspolitische Aspekte berücksichtigt, insbesondere wird die parallele historische Entwicklung des Ziels und des dazugehörigen Mittels aufgezeigt. Auf der Grundlage dieser Untersuchung werden in Kap. 3.7 Wege identifiziert, auf denen die Regionalpolitik positiven Einfluss auf die Erreichung des Kohäsionsziels nehmen kann. Diese Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bilden eine grundsätzliche Basis für die operationale Ausrichtung der Regionalpolitik. Gleichzeitig sind sie aber auch

²⁹ Seit dem Reformvertrag von Lissabon wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in den Verträgen stets um das Attribut „territorial“ ergänzt. Das Konzept des territorialen Zusammenhalts befindet sich jedoch noch in einer Diskussions- und Entwicklungsphase, wie in Kap. 3.4.7 gezeigt wird. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht deshalb das Kohäsionsziel in seiner bis Ende 2009 gültigen Fassung ohne die territoriale Komponente.

Anknüpfungspunkte für die in Kapitel 5, 6 und 7 folgende Untersuchung, inwieweit die europäische Regionalpolitik die Binnenmarktintegration fördern und dabei das Kohäsionsziel beachten kann.

3.1 Abgrenzung des Begriffs der europäischen Regionalpolitik

Der Begriff der Regionalpolitik ist als solcher nicht in den Verträgen definiert, der AEUV enthält jedoch ein Kapitel über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Art. 174 – Art. 178 AEUV). In Art. 175 Abs. 1 AEUV wird die sich schon aus Art. 3 EUV ergebende Pflicht der Mitgliedstaaten und der Union wiederholt, dieses Ziel bei ihrer Wirtschaftspolitik zu beachten und zu fördern. Anschließend werden Mittel genannt, die in ihrer Gesamtheit als Regionalpolitik der Europäischen Union betrachtet werden könnten:

„Die Union unterstützt auch diese Bemühungen durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt.“

Die Organe der Union, insbesondere die Europäische Kommission, haben sich indes für eine leicht abweichende organisatorische Abgrenzung ihrer Tätigkeit entschieden: der frühere Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und weitere Förderprogramme für die Agrarwirtschaft und den ländlichen Raum sind seit dem Jahr 2007 Bestandteil des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und werden innerhalb der Europäischen Kommission einem gesonderten Bereich „Landwirtschaft“ verwaltet.³⁰ In der vorliegenden Arbeit wird dieser Abgrenzung gefolgt, so dass die speziellen Bedürfnisse des ländlichen Raums nicht berücksichtigt werden, auch wenn zahlreiche Erkenntnisse der Untersuchung von

allgemeinem Charakter sind, so dass sie auch in der Landwirtschaft Anwendung finden könnten. Als Regionalpolitik der EU werden folglich nur diejenigen Finanzierungsinstrumente und begleitenden Maßnahmen betrachtet, die zum Tätigkeitsbereich des Kommissars und der Generaldirektion „Regionalpolitik“ gehören und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts dienen sollen. Dies sind:

- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
- der Kohäsionsfonds
- der Europäische Sozialfonds (ESF)
- das Instrument für Heranführungshilfe (IPA)
- der Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)
- die Finanzierungsinstrumente und Förderprogramme, die die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB), dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) und weiteren Institutionen bereitstellt und verwaltet.

Für die folgende Untersuchung der Frage, in welcher Weise das Binnenmarktziel in der Planung und Durchführung der europäischen Regionalpolitik berücksichtigt werden sollte, sind das Instrument der Heranführungshilfe und der Solidaritätsfonds der EU nicht von Belang: die Mittel und Maßnahmen im Rahmen der Heranführungshilfe richten sich an künftige Mitgliedstaaten, also gerade an solche, die noch nicht oder bisher nur mit großen Einschränkungen am Binnenmarkt teilnehmen; der 2002 errichtete EUSF wiederum ist ein Mittel der Katastrophenhilfe. Im Folgenden umfasst der Begriff der „Regionalpolitik der EU“, der „europäischen Regionalpolitik“ oder nur der „Regionalpolitik“ deshalb die Instrumente des EFRE, des Kohäsionsfonds, des ESF und der mit anderen Institutionen durchgeführten Maßnahmen, soweit sie einen Bezug zum Kohäsionsziel der EU aufweisen.

Die genannten Instrumente als eine regionale Politik zu bezeichnen ist problematisch. Es stellt sich die Frage nach der Definition einer Region – berücksichtigt man die durch Eurostat vorgenommene NUTS-Aufteilung (vgl. Kap. 7.1.1), so ist immer noch nicht geklärt, welche der drei verschiedenen vorhandenen Größen von Regionen im Vordergrund stehen soll. Verzichtet man dagegen auf eine genaue Festlegung der Gebietseinheit und definiert eine Region etwa als „eine geographische Einheit, die kleiner ist als ein durchschnittlicher Mitgliedstaat“, so müsste man für die Regionalpolitik

³⁰ VO (EG) Nr. 1698/2005

jedenfalls schlussfolgern können, dass sie geographisch differenziert eingesetzt wird und unterschiedlichen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß zu Gute kommt. Dies ist bei den hier betrachteten Instrumenten nicht notwendiger Weise der Fall. Zum einen wird diese Regel durch den Kohäsionsfonds durchbrochen, dessen Mittel direkt an Mitgliedstaaten, und nicht an kleinere Gebietseinheiten verteilt werden. Zum anderen werden einige der aufgezählten Mittel nicht strikt geographisch differenziert verteilt, sondern können grundsätzlich auf dem gesamten Gebiet der EU eingesetzt werden. Diese Ausnahmen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Politik der EU in diesem Bereich einen eindeutigen Schwerpunkt auf bestimmte, benachteiligte Regionen legt, und die vorhandenen Mittel beileibe nicht gleichmäßig auf alle EU-Bürger, unabhängig von ihrem Wohnort verteilt. Die wenigen Ausnahmen fallen nicht so stark ins Gewicht, so dass in der vorliegenden Arbeit an der Bezeichnung „regional“ festgehalten wird.

3.2 Regionalpolitik und Kohäsion, ein unzertrennliches Paar?

Trotz der Abgrenzung eines Bereichs der Regionalpolitik innerhalb des administrativen Gefüges der Kommission, verwendet die EU in Publikationen und Rechtsakten immer häufiger den Begriff der „Kohäsionspolitik“³¹, die ein Synonym zu der früher vermehrt gebrauchten Regionalpolitik darstellen soll. Dies steht im Einklang mit der Wortwahl der Verträge, in denen der Ausdruck Regionalpolitik nicht gebraucht wird, vielmehr geht es um die Tätigkeit der „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Art. 174 ff. AEUV) – Kohäsionspolitik bildet eine Abkürzung dieses Begriffs. Dieses Vorgehen führt jedoch zu einer stärkeren begrifflichen Verquickung zwischen dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsionsziel) und der zur Erreichung dieses Ziels betriebenen Politik. Aus Sicht der EU mag bei dieser Wortwahl der Vorteil bestehen, dass die wirtschaftspolitischen Interventionen ihre Rechtfertigung bereits im Namen tragen. Zugleich werden durch den Ausdruck Kohäsionspolitik jedoch drei Zusammenhänge suggeriert, die nicht notwendiger Weise vorliegen müssen: zum einen, dass alles, was die Union als Kohäsionspolitik bezeichnet, automatisch der

Kohäsion dient, zum anderen, dass die Kohäsionspolitik nur dem Kohäsionsziel dient, und schließlich, dass Politikbereiche, die den Namen nicht tragen, für die Erreichung des Ziels nicht von Bedeutung sind. Die Verbindung zwischen den eingesetzten Finanzierungsinstrumenten und dem verfolgten Ziel ist jedoch nicht so eindeutig.

Die enge Kombination von Ziel und Mittel im Wort Kohäsionspolitik hat einen Bedeutungsverlust des Ziels zur Folge: zuweilen wird sogar die Zweckmäßigkeit einer genauen inhaltlichen Bestimmung des Kohäsionsziels in Frage gestellt. So akzeptiert zum Beispiel Rudzio (2000) diese pragmatische Vorgehensweise, den Begriff Kohäsionspolitik nicht anhand des dem Wortlaut nach zu verfolgenden Ziels, sondern anhand der verwendeten Instrumente abzugrenzen. Kohäsionspolitik soll schlicht die Politik sein, „die die Union mit den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds verfolgt“ (S. 38). Rudzio (2000) kann auf diese Weise von einer ausführlichen Definition der Kohäsion absehen und sich den im Sekundärrecht festgelegten operativen Zielen der einzelnen Fonds widmen. Dies kann bei der Evaluation konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen der bequemere Weg sein – sie werden nicht anhand des sehr abstrakten Kohäsionsziels bewertet, sondern mit Hilfe der mehr oder weniger detailliert formulierten Zwischenziele beurteilt. Problematisch ist jedoch, die Ziele, die mit Hilfe der einzelnen Fonds verfolgt werden, mit der Kohäsion gleichzusetzen und auf eine über dem Sekundärrecht stehende Definition gänzlich zu verzichten. Dies würde zum einen dem Vorrang des Primärrechts (Kohäsionsziel) vor dem Sekundärrecht (Zwischenziele) widersprechen. Zum anderen würde dieses Verständnis der Kohäsion zu einer inakzeptablen Situation führen, in der sich ein vertragliches Unionsziel mit der Änderung des Sekundärrechts ebenfalls ändern würde. Aus dem besonderen Stellenwert der Ziele im europäischen Recht kann deshalb nur geschlossen werden, dass das Kohäsionsziel eine eigene, vom Sekundärrecht und der aktuellen Politik der EU weitgehend unabhängige Bedeutung hat (vgl. dazu Kap. 2.2.2 und 2.2.3). Wenn aber dem Kohäsionsziel ein eigenständiger, nicht gänzlich trivialer Inhalt zugesprochen wird, dann kann auch der Kausalzusammenhang zwischen der von der Union betriebenen Politik und der Kohäsion nicht trivial sein, vielmehr muss dieser Zusammenhang mit Mitteln der Wissenschaft überprüft und bestätigt oder verworfen werden können. Bei der europäischen Kohäsionspolitik handelt es sich daher nicht, wie man vermuten könnte, um eine Politik, die zwangsläufig zu Kohäsion führt, sondern um eine Politik, von der die Unionsorgane zum jeweiligen Zeitpunkt überzeugt sind, dass sie zur Kohäsion beiträgt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird auf die Verwendung des Begriffs Kohäsionspolitik verzichtet, um mögliche Missverständnisse über derartige Kausalzusammenhänge zu vermeiden.

³¹ Vgl. z.B. Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11.07.2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. L 210, S. 25-74; Erwägungsgründe: 2, 7, 9, u.a.

Die Bezeichnung der Regionalpolitik als Kohäsionspolitik ist auch in einer anderen Hinsicht irreführend: der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist beileibe nicht das einzige Ziel, das mit Hilfe der Finanzierungsinstrumente verfolgt wird und wurde. Abgesehen von zahlreichen politischen Motiven für regionalpolitische Maßnahmen, die kein zentraler Gegenstand dieser Untersuchung sind, sollten als Beispiele der Umweltschutz als Ziel des Kohäsionsfonds (vgl. Art. 177 Satz 3 AEUV) und die Gleichstellung von Frauen und Männern als Ziel des Europäischen Sozialfonds (vgl. Art. 3 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1081/2006) genannt werden. Beide Ziele werden im Art. 3 EUV vor dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt genannt, so dass davon auszugehen ist, dass sie nicht seine Bestandteile, sondern unabhängige Ziele der Union darstellen.

Die Vermutung, die Regionalpolitik sei die einzige Politik der Europäischen Union, die der Kohäsion dient, kann schon mit Hilfe der Verträge widerlegt werden. Als Argument dient zunächst Art. 3 EUV selbst, der die ganze EU (und nicht etwa die Generaldirektion Regionalpolitik) zur Verfolgung der Ziele verpflichtet. Diese Pflicht wird in Art. 175 Satz 2 AEUV wiederholt, auf alle „Politiken und Aktionen der Union“ bezogen und sogar explizit auf die Mitgliedstaaten ausgeweitet. Mit Hilfe der Finanzierungsinstrumente soll die Union diese Bemühungen „unterstützen“, also keinesfalls ersetzen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die europäische Regionalpolitik vor allem, jedoch nicht ausschließlich dem Kohäsionsziel verpflichtet ist und dass sie dieses Ziel zusammen mit weiteren Politiken der Union und der Mitgliedstaaten verfolgen soll. Für die folgende Untersuchung werden die Nebenziele der Regionalpolitik, insbesondere das Ziel des Umweltschutzes ausgeblendet – hier können die Auswirkungen einer verstärkten Ausrichtung der Regionalpolitik auf das Binnenmarktziel nur mit naturwissenschaftlichen, nicht jedoch mit volkswirtschaftlichen Methoden beurteilt werden.

3.3 Wortlaut und systematische Stellung der Kohäsion im Primärrecht

Die Bedeutung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts kann aus den Blickwinkeln verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen beleuchtet werden: es handelt sich um ein vielschichtiges Ziel, das aus historischer, sozialwissenschaftlicher,

wirtschaftlicher und juristischer Sicht untersucht wird. Ziel dieses Kapitels ist es nicht, das Kohäsionsziel als normative Entscheidung zu beurteilen oder sogar in Frage zu stellen, sondern lediglich seinen Inhalt aus heutiger Sicht darzulegen. Dieser ergibt sich aus dem europäischen Primärrecht. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt wird in den Verträgen mehrmals als zentrales Ziel genannt (z.B. Art. 3 EUV, Art. 4 Abs. 2 c AEUV), eine eindeutige Definition fehlt jedoch. Der Begriff bedarf deshalb einer Auslegung (zur Methodik siehe Kap. 2.2.3). In diesem Abschnitt soll der Wortlaut und die systematische Stellung des Ziels in den Verträgen beleuchtet werden.

Einige Ziele der Verträge, wie etwa „ein ausgewogenes Wachstum“ oder „ein hohes Maß an Umweltschutz“ (Art. 3 Abs. 2 EUV), lassen sich zum großen Teil bereits anhand ihres Wortlauts interpretieren. Der Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hat jedoch im allgemeinen Sprachgebrauch keiner der Amtssprachen der EU eine eindeutige Bedeutung: durch den Wortlaut allein ist weder geklärt, zwischen wem oder was Zusammenhalt bestehen soll, noch auf welchen der zahllosen theoretisch vorstellbaren wirtschaftlichen oder sozialen Ebenen dieses Ziel angestrebt wird. In den meisten Amtssprachen der Europäischen Union werden für den „Zusammenhalt“ Begriffe benutzt, die mit dem deutschen Wort „Kohäsion“ verwandt sind. Sie haben einen gemeinsamen Ursprung im lateinischen „cohaerere“, das „zusammenhängen“ bedeutet.³² Praktische Anwendung findet das Wort vor allem in den Naturwissenschaften, dort ist Kohäsion „das Wirken von anziehenden zwischenmolekularen Kräften, zwischen den Atomen oder Molekülen ein und desselben Stoffs; insbesondere der dadurch bewirkte Zusammenhalt der Atome, Ionen oder Moleküle in festen Körpern und Flüssigkeiten“.³³ Im europäischen Kontext lässt sich diese naturwissenschaftliche Definition nicht unmittelbar anwenden, so dass es sich bei der dort auftretenden Kohäsion um einen anderen, spezifisch europäischen Begriff handeln muss. Im Gegensatz zu den anderen Zielen des Art. 3 EUV, stellt dieser keinen „natürlichen Sachverhalt“ dar, wie Bleckmann/Pieper behaupten³⁴, sondern eine Schöpfung der politischen Integration der Europäischen Union.

Als ein rein europäischer Begriff kann der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nur aus dem europäischen Recht heraus interpretiert werden, insbesondere aus der Systematik der Verträge. Die Verträge erwähnen den Begriff des wirtschaftlichen und

³² Eigentlich auf „cohaesum“, das Partizip Perfekt von „cohaerere“, zurückzuführen; zu der Wortfamilie gehören ebenfalls die deutschen Begriffe „kohärieren“ (zusammenhängen), „Kohärenz“ (Zusammenhang) und „kohärent“ (zusammenhängend).

³³ Brockhaus (2003)

³⁴ Bleckmann/Pieper in Dausen, B. I, RdNr. 22, Stand: 06/1997

sozialen Zusammenhalts an mehreren Stellen: Art. 3 Abs. 2 Satz 5 EUV, Art. 4 Abs. 2 c, Art. 14, Art. 326 AEUV und im Titel XVIII (Art. 174 – 178 AEUV), der die Überschrift wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt trägt, sowie im Protokoll Nr. 28.³⁵ Keine dieser Bestimmungen stellt jedoch explizit klar, was Kohäsion im europäischen Kontext bedeutet.

Häufig wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt mit dem Abbau von regionalen Divergenzen gleichgesetzt. Dies ist möglicher Weise auf den Wortlaut des Art. 174 AEUV zurückzuführen:

„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“

Bei einer genaueren Betrachtung der beiden ersten Sätze wird deutlich, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt einen Zustand beschreibt (Satz 1), während der Prozess der Verringerung von Entwicklungsunterschieden zwischen Regionen lediglich einen wichtigen Vorgang zur Erreichung dieses Zustands darstellt (Satz 2, vgl. auch Haneklaus, 1991, S. 39). Es ist aber weder der einzige vorstellbare Weg („insbesondere“), noch geht es dabei um den vollständigen Abbau von Unterschieden: vielmehr sollen nur die größten bestehenden Rückstände nur teilweise abgebaut werden. Der erste Satz des Art. 174 AEUV wiederholt lediglich das Kohäsionsziel aus Art. 3 EUV, ohne es weiter auszuführen. Der zweite Absatz hingegen konkretisiert ein

³⁵ Seit dem 01.12.2009 jeweils ergänzt um das Attribut „territorial“, das in der vorliegenden Arbeit getrennt in Kap. 3.4.7 vorgestellt wird, vgl. auch Fn. 29.

Ziel, das nicht Teil des Zielkatalogs des Art. 3 EUV ist, sondern seinen Ursprung in der Präambel des AEUV hat: die Konvergenz der Entwicklungsstände. Der inhaltliche Mehrwert des Art. 174 AEUV liegt daher vor allem in der Zusammenfügung der beiden Ziele: die Konvergenz soll ein Mittel zur Kohäsion sein. Diese Konvergenz der Entwicklungsstände wird in der Literatur allzu häufig nicht nur mit der Kohäsion, sondern auch mit der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, einem anderen wirtschaftlichen Phänomen, gleich gesetzt.³⁶ Diese stellt jedoch ein davon zu unterscheidendes, eigenständiges Ziel bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemäß Art. 121 Abs. 3 AEUV dar. Der Entwicklungsstand ist, wie das Wort nahe legt, eine Bestandsgröße, unabhängig davon, in welchen Einheiten er gemessen wird. Dagegen ist die Wirtschaftsleistung eine Flussgröße. Es kann natürlich weder bestritten werden, dass hohe Wirtschaftsleistungen auf Dauer zu einem hohen Entwicklungsstand einer Region oder eines Landes führen können, noch wird jemand negieren wollen, dass ein hoher Entwicklungsstand hohe Wirtschaftsleistungen begünstigt. Die Geschichte der Wirtschaft liefert aber ebenso zahlreiche Beispiele für gegenteilige Entwicklungen. Die drei Begriffe: Kohäsion, Konvergenz der Entwicklungsstände und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen müssen deshalb stets gesondert betrachtet werden. Die Frage, inwieweit die Konvergenz der Flussgröße Wirtschaftsleistung ein geeigneter Indikator für den Zustand des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sein kann, wird Gegenstand von Kap. 7.1.2 sein.

Aufgrund seines wiederholenden Charakters kann mit Hilfe von Art. 174 AEUV die Frage nach der Bedeutung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nur unzureichend beantwortet werden. Als Auslegungshilfe könnte jedoch das über der Kohäsion stehende Ziel einer „harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes“ dienen (Art. 174 Satz 1 AEUV). Die harmonische Entwicklung ist ein Element der Präambel des AEUV und war ein wichtiger Bestandteil des Zielkatalogs der Europäischen Gemeinschaft in Art. 2 EGV – in Art. 3 Abs. 3 EUV ist sie durch den Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ ersetzt worden. Die Präambel des AEUV, wenn auch nicht zur Konkretisierung von Zielen intendiert, verdeutlicht die Bedeutung einer harmonischen Entwicklung: sie soll erreicht werden, indem die beteiligten Volkswirtschaften „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Dies entspricht in etwa der Konvergenz der

³⁶ Vgl. z.B. Monfort (2008, S. 3)

Die erwähnten beiden Arten „realer“ Konvergenz sind nicht mit der ebenfalls im europäischen Kontext auftretenden „nominalen“ Konvergenz, die u.a. Bedingung für die Teilnahme an der Währungsunion ist, zu verwechseln.

Entwicklungsstände aus Art. 174 Satz 2 AEUV – der Kreis der auszulegenden Rechtsbegriffe schließt sich also wieder. Um dem Begriff der harmonischen (oder nachhaltigen) Entwicklung dennoch konkretere Aussagen zu entnehmen, versuchen einige Autoren Parallelen zwischen den Verträgen und dem deutschen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zu ziehen.³⁷ In dessen § 1 findet sich das so genannte „magische Viereck“ wieder, bestehend aus vier gleichzeitig zu realisierenden wirtschaftspolitischen Zielen: der Stabilität des Preisniveaus, einem hohen Beschäftigungsstand, einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht und einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum. In der Tat enthält auch der Art. 3 EUV als Ziele ein „ausgewogenes Wachstum“, „Preisstabilität“ und eine „soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung (...) abzielt“, wobei der Wortlaut suggeriert, dass die „nachhaltige Entwicklung Europa“s von der Erreichung dieser Zwischenziele abhängt. Der Versuch aus dem Begriff der harmonischen, bzw. nachhaltigen Entwicklung ein „europäisches magisches Viereck“ zu kreieren, also noch weitere konkrete wirtschaftliche Ziele, wie die ausgeglichene Zahlungsbilanz der EU herauszulesen (so Zuleeg, vgl. Fn. 37), erscheint jedoch überzogen. Vielmehr sollten detaillierte wirtschaftspolitische Ziele an anderen Stellen des Vertrages gesucht werden, während die harmonische Entwicklung nah am Wortlaut interpretiert werden kann: „Entwicklung“ als Synonym für wirtschaftlichen Fortschritt und „harmonisch“ im Sinne von „ausgeglichen“.

Aufschluss über den Sinngehalt des Kohäsionsziels gibt noch ein anderes Ziel des Art. 3 EUV. Dort heißt es: „Sie [die Union, A.d.V.] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“. Geht man davon aus, dass der Art. 3 EUV keine redundanten Ziele aufzählt, dass es sich hier also um unterschiedliche, sich gar nicht oder kaum überschneidende Ziele handelt, so ist die Kohäsion etwas anderes als die „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Wenn überdies die Reihenfolge der Ziele nicht zufällig gewählt wurde, spricht einiges dafür, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als das passende Gegenstück zur Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu betrachten. Demnach stellt die Kohäsion eine andere Form der Solidarität dar, keine zwischen Staaten, sondern eine, deren Bezugspunkt Menschen sind. Darauf deutet insbesondere das Attribut „sozial“ hin. Verfolgt man diese Spur, gelangt man zurück zu den Präambeln der beiden Verträge. Diese enthalten Ausdrücke wie „wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt der Völker“, „Solidarität

zwischen den Völkern“, „eine immer engere Union der Völker Europas“ (EUV) oder „ein immer engerer Zusammenschluss der europäischen Völker“ (AEUV). Die Präambeln postulieren folglich nicht nur eine harmonische Entwicklung durch einen räumlichen Ausgleich des Wohlstands auf einer rein wirtschaftlichen Ebene, sondern beziehen mehrmals die „Völker“, also die Bürger der Mitgliedstaaten, in diese Überlegungen ein. Zwar sind die Präambeln zu abstrakt und allgemein formuliert, um justiziabel zu sein. Gleichzeitig geben sie dennoch den Geist der Verträge wieder. Es wäre also verwunderlich, wenn die mehrmalige Erwähnung des menschlichen Aspekts keine Entsprechung in den späteren Regelungen der Verträge fände.³⁸ So sieht auch Zuleeg (2004) in den Verträgen, neben der horizontalen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, eine vertikale Solidarität zwischen den Hoheitsträgern und den einzelnen Menschen, die ihren Ausdruck im Begriff des sozialen Zusammenhalts und der europäischen Regionalpolitik findet (S. 153 f.). Die Europäische Kommission bemerkt im Ersten Kohäsionsbericht richtiger Weise, dass in diesem Zusammenhang das Wort „Gemeinschaft“ selbst eine Bedeutung haben muss: es suggeriert Solidarität (Europäische Kommission, 1996, S. 13 in Bezug auf die „Europäische Gemeinschaft“). Im Laufe der Zeit ist aus der ursprünglichen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Europäische Gemeinschaft geworden, die später durch die Europäische Union ergänzt und schließlich ersetzt wurde. Bereits der Wandel der Namenswahl ist ein Spiegelbild eines europäischen Integrationsprozesses, der neben der wirtschaftlichen immer stärker eine solidarische Natur aufwies. Art. 174 AEUV unterstreicht sogar die Bedeutung der „Union als Ganzes“, was nochmals hervorhebt, dass alle Teile der Union von der Entwicklung profitieren sollen. Art. 27 AEUV, der Ausnahmen zu Gunsten schwächerer Volkswirtschaften zulässt, kann ebenfalls als Hilfe zur Auslegung des Kohäsionsziels herangezogen werden.³⁹ Die Begriffe der harmonischen, bzw. nachhaltigen Entwicklung und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind vor allem in diesem Licht aufzufassen.

Ist das Kohäsionsziel der Inbegriff einer Solidarität, die den EU-Bürgern zu Gute kommen soll, so stellt sich vor allem die Frage nach den beteiligten Parteien: wer soll mit wem solidarisch sein? Wird hier das Verhältnis zwischen einzelnen Personen oder bestimmten Gruppen von Menschen beschrieben? Genau dies legt das Wort „sozial“ nahe. Gleichzeitig nennen die Verträge im Zusammenhang mit der Kohäsion als Begünstigte jedoch immer „Regionen“ und „benachteiligte“ oder „weniger begünstigte

³⁷ BGBl I 1967, 582, zuletzt geändert am 25.11.2003

Auf die Parallele zum „magischen Viereck“ des § 1 StabG verweisen unter anderen Streinz (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 23) und Zuleeg in von der Groeben/Schwarze (2003, Art.2 EGV, RdNr. 9)

³⁸ Zur Rolle von Präambeln bei der Auslegung europäischen Rechts vgl. Bleckmann/Pieper in Dausen, B. I, RdNr. 16 f., Stand: 06/1997

³⁹ Bast in Grabitz (Art. 15 EGV, RdNr. 4, Stand 12/2005)

Gebiete“, zumindest auf den ersten Blick also nicht Menschen, sondern geographische Einheiten oder Gebietskörperschaften. Während auf der staatlichen Ebene die Verträge sprachlich präzise zwischen den Mitgliedstaaten und den Völkern unterscheiden, ist diese Trennung zwischen Gebietskörperschaften und Menschen auf der regionalen Ebene nicht mehr so deutlich erkennbar. Umso mehr muss beantwortet werden, wer primäres Objekt oder gar Begünstigter einer Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sein soll: die geographischen Verwaltungseinheiten oder ihre Einwohner. Die Systematik des AEUV spricht dagegen, die Gebietskörperschaften als alleinige Nutznießer der Kohäsionspolitik zu betrachten. Zunächst ist festzustellen, dass die Verträge den Begriff Region oder Gebiet in keiner Weise definieren oder eingrenzen. Das Kriterium der Benachteiligung hingegen kann sich nur auf die Einwohner beziehen. Es erscheint sinnlos eine „benachteiligte“ oder „weniger begünstigte“ Gebietskörperschaft etwa nach wenig Fläche, wenig Bevölkerung oder wenig Verwaltungspersonal abzugrenzen – die Benachteiligung kann nur eine Eigenschaft der Einwohner eines Gebiets sein. Darunter könnte sowohl eine persönliche Benachteiligung materieller oder sozialer Art verstanden werden, wie auch eine Benachteiligung in Bezug auf die hoheitlich bereitgestellten Leistungen und öffentliche Güter. Der Begriff benachteiligtes Gebiet bezeichnet daher eine hohe regionale Konzentration von Menschen, deren Lebensstandard weit unter dem anderer Unionsbürger liegt (so auch Begg/Mayes, 1992b, S. 16).

Die Frage nach den Verpflichtungsadressaten dieser Art der europäischen Solidarität beantwortet Art. 175 AEUV: es ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu berücksichtigen, die Union hat lediglich eine unterstützende Funktion. Zugleich wird aber gerade die Union zur Verwendung finanzieller Instrumente verpflichtet, während die Mitgliedstaaten ihre Mittel zur Erreichung des Kohäsionsziels frei wählen können. Das Protokoll Nr. 28 zu den Verträgen „über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, das gemäß Art. 51 EUV Bestandteil des Primärrechts ist, präzisiert die Frage der Verantwortung für die Erreichung des Kohäsionsziels. So sollen die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten eine geringere Last tragen, woraus umgekehrt geschlossen werden kann, dass wohlhabende Staaten mehr zugunsten eigener wie auch fremder benachteiligter Gebiete leisten sollten.

Das europäische Primärrecht trifft keine weiteren wesentlichen Aussagen zum Inhalt des Unionsziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Es konkretisiert jedoch zumindest einige Mittel, die zu seiner Erreichung verwendet werden sollen. Gemäß

Art. 175 AEUV zählen dazu neben den Finanzinstrumenten der Regionalpolitik der EU auch die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik, die Politiken und Aktionen der Union und der Binnenmarkt. Dabei handelt es sich mehrheitlich um klassische Instrumente der Wirtschaftspolitik, weniger um sozialpolitische Maßnahmen. Das lässt vermuten, dass auch der zu erreichende Zustand des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zum großen Teil mit Hilfe wirtschaftlicher Kategorien und Begriffe beschrieben werden kann. Berücksichtigt man zugleich das vorrangige Ziel der harmonischen Entwicklung der Union, so ist die im Kohäsionsziel zum Ausdruck kommende Solidarität nicht in einer moralischen oder karitativen Dimension zu sehen (vgl. Hervé/Holzmann, 1998, S. 34). Es geht um wirtschaftliche Entwicklung mit wirtschaftlichen Mitteln, nicht jedoch um den Akt einer zwischenmenschlichen Solidarität als solchen.

3.4 Historische Entwicklung des Kohäsionsziels und seiner Auslegung durch die Europäische Union

Der durch das Primärrecht gesetzte sehr weite Rahmen des Kohäsionsziels muss durch die Unionsorgane mit Inhalten gefüllt werden, um als Basis für wirtschaftspolitische Maßnahmen und Entscheidungen zu dienen (zum Gestaltungsspielraum der Organe vgl. Kap. 2.2.3). In dieser Weise äußert sich auch der Europäische Gerichtshof zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt:

„so weisen die fraglichen Bestimmungen doch programmatischen Charakter auf, so daß die Verwirklichung des Zieles des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ergebnis von Politiken und Handlungen der Gemeinschaft sowie der Mitgliedstaaten sein muß.“⁴⁰

Im Folgenden soll die Entwicklung aufgezeigt werden, die zum heutigen Verständnis des Kohäsionsziels durch die Europäische Union führte. Dabei werden zum einen Entwicklungen im europäischen Primärrecht berücksichtigt, zum anderen aber auch Veröffentlichungen und Sekundärrechtsakte der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der

⁴⁰ EuGH 23.11.1996, Rs. C-149/96, Portugal/Rat, RdNr. 83 ff.

Europäischen Gemeinschaft analysiert, mit deren Hilfe die Auslegung des Ziels durch die Organe aufgezeigt werden kann. Die Untersuchung berücksichtigt die Evolution der europäischen Regionalpolitik, so weit diese unmittelbar mit dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verbunden ist (zu anderen Zielen der Regionalpolitik vgl. Kap. 3.2). Dabei wird auch überprüft, ob und inwieweit die politischen Motive einzelner regionalpolitischer Reformen und Änderungen zugleich Bestandteile des langfristigen Kohäsionsziels geworden sind.

Obwohl eine chronologische Ordnung gewählt wurde, handelt es sich hier aus juristischer Sicht nicht um eine historische Auslegung des europäischen Rechts (vgl. Kap. 2.2.3). Nicht der ursprüngliche Wille der Vertragsschöpfer soll ermittelt, sondern die heutige Bedeutung des Kohäsionsziels aufgezeigt werden. Da jedoch die Konkretisierung des Ziels durch die Union selbst ein langwieriger und immer noch andauernder politischer Prozess ist, erscheint eine an die historische Entwicklung angelehnte Darstellung zweckmäßig.

3.4.1 Anfänge einer europäischen Solidarität

Das wirtschaftspolitische Instrument der Regionalpolitik hat eine weitaus längere Geschichte als sein heute vorrangiges Ziel der Kohäsion, dessen Inhalt sich erst im Laufe des europäischen Einigungsprozesses herauskristallisierte. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist erst im Jahr 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den EG-Vertrag aufgenommen worden, doch Anfänge einer Wirtschaftspolitik, die heute den Namen „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ trägt (Art. 174 – 178 AEUV), existierten schon wesentlich früher.

Das Ziel der harmonischen Entwicklung der Volkswirtschaften, die mit der Verringerung des Abstandes zwischen einzelnen Gebieten und des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete erreicht werden sollte, war schon Bestandteil der Präambel der Römischen Verträge von 1957. Zahlreiche Artikel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ließen Ausnahmen von Wettbewerbsregeln zu, so dass es den Mitgliedstaaten möglich war, ihren weniger entwickelten Regionen Wirtschaftsförderung zu gewähren (Art. 39 Abs.2, 42, 80, 92 EWGV). So waren sowohl natürliche Standortnachteile, die Folgen von Naturkatastrophen, aber auch die besondere Situation der östlichen Grenzgebiete der BRD (Zonenrandgebiete) oder einfach nur ein niedriger Lebensstandard und eine „erhebliche Unterbeschäftigung“ in einem Gebiet zulässige

Gründe für staatliche Beihilfen. Von diesen Ausnahmen machten die Staaten der EWG auf nationaler Ebene häufig Gebrauch (vgl. die ausführlichen Darstellungen in Europäische Kommission, 1964, S. 87-137).

Eine Regionalpolitik der Union, wie sie heute besteht, war zwar im EWG-Vertrag von 1957 nicht vorgesehen, jedoch gab es mit der Schaffung des Europäischen Sozialfonds ESF (Art. 123 ff. EWGV), der Errichtung der Europäischen Investitionsbank EIB (Art. 129 f. EWGV) und des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL (Art. 40 IV EWGV) erste Anzeichen für eine erhöhte Sensibilität in Bezug auf soziale Probleme und die unterschiedliche Verfügbarkeit von Investitionskapital. Insbesondere die Europäische Investitionsbank, deren wichtigstes Ziel es von Anfang an war, weniger entwickelte Gebiete zu erschließen, stellte in der Anfangszeit für diesen Zweck fast drei Viertel ihrer Mittel zur Verfügung (Europäische Kommission, 1964, S. 18). Ähnliche Funktionen erfüllte die „Abteilung Ausrichtung“ des EAGFL⁴¹, die, im Gegensatz zu der rein preisstützenden „Abteilung Garantie“, vor allem Infrastrukturinvestitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanzierte.

Der Gedanke an eine europäische Solidarität mit besonders benachteiligten Gebieten spiegelt sich auch in den Bestimmungen über die Assoziierung mit den überseeischen Gebieten der damaligen europäischen Kolonialmächte wider (Art. 131 ff. EWGV). Diese zumeist afrikanischen Gebiete hatten nicht nur gleichen Zugang zur Zollunion wie die Mitgliedstaaten der EWG, sondern erhielten zusätzlich finanzielle Mittel aus einem europäischen Entwicklungsfonds mit dem Ziel der „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete“ und der „Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“ (Art. 131 Abs. 2 EWGV). Die ehemaligen Kolonien Belgiens, Frankreichs, Italiens und der Niederlande sollten also die ersten Empfänger einer, wenn auch im Ausmaß bescheidenen, auf spezifische Regionen ausgerichteten Entwicklungspolitik werden. In Wirklichkeit diente der Fonds weniger der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung als der finanziellen Entlastung der Kolonialmächte, die durch die voranschreitenden Befreiungsbewegungen mit ansteigenden Kosten konfrontiert waren, insbesondere sollte den „Revolutionären der Wind aus den Segeln genommen werden“ (Ferdowsi, 1999, S. 5, 6). Dennoch spielte auch hier eine Art Zusammenhalt eine Rolle: Ziel der Kolonialmächte war es die starke wirtschaftliche und politische Bindung der überseeischen Gebiete an Europa mit aller Kraft zu erhalten.

⁴¹ Im Jahr 2007 durch den ELER ersetzt.

Bereits mit der Entstehung der Wirtschaftsgemeinschaft gab es damit verschiedene Finanzinstrumente, die dazu dienen sollten, wirtschaftlich schwächere Regionen bzw. Bevölkerungsgruppen an die EWG zu binden. Ohne dass es eine europäische Raumordnungs- oder Regionalpolitik gab, kamen die Mittel größtenteils bei den späteren Nutznießern der europäischen Regionalpolitik an: Gebieten mit vorwiegend landwirtschaftlicher Ausrichtung, mit strukturellen Schwierigkeiten und einer hohen Arbeitslosigkeit. Die Tatsache, dass die Römischen Verträge weder eine der Kohäsion entsprechende „solidarische“ Zielsetzung enthielten, noch eine gezielte Förderung bestimmter unterentwickelter Regionen durch die Gemeinschaft vorsahen, lässt sich vor allem aus der Perspektive der Zeit erklären. Eine wesentliche Ursache ist in den noch frischen Kriegserfahrungen der Gründungsstaaten der EWG zu sehen, die nicht ohne Bedenken wirtschaftspolitische Kompetenzen an eine junge internationale Organisation abgaben. Noch stärker fällt jedoch ins Gewicht, dass die beteiligten Akteure keine Notwendigkeit für eine Intervention der Gemeinschaft sahen. Dies liegt zum einen daran, dass die Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung der ärmsten und der reichsten Regionen der EWG-6 der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts deutlich geringer waren, als es in der heutigen EU-27 der Fall ist.⁴² Zudem zeichneten sich die ersten Jahre der EWG durch hohe Wachstumsraten und Vollbeschäftigung in zahlreichen Regionen aus (Rudzio, 2000, S. 110). Vor allem aber dominierte zu dieser Zeit sowohl in der Wirtschaftswissenschaft, als auch in der Wirtschaftspolitik die Überzeugung, dass die Öffnung der Märkte für den Freihandel zu einem Ausgleich der Güter- und Faktorpreise und damit langfristig zu einem Angleichen des Lebensstandards in den Mitgliedstaaten führen würde (Pöttering/Wiehler, 1983, S. 53, Neheider, 2006, S. 133). In der europäischen Wirtschaftspolitik spiegelten sich deutlich die in der Wissenschaft vorherrschenden Theorien eines Außenhandels wider, der den Wohlstand für alle Beteiligten erhöhen sollte (Manzella/Mendez, 2009, S. 6). Konsequenter Weise war das primäre wirtschaftliche Ziel der EWG der Gemeinsame Markt – die vereinbarten gemeinsamen Politiken dienten ausschließlich seiner Errichtung (vgl. Art. 3 EWGV). Während die rein politischen Risiken und Interessenkonflikte in den Vordergrund des Diskurses rückten, wurde eine mögliche Gefährdung des europäischen Integrationsprozesses aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen zu diesem Zeitpunkt weder befürchtet, noch überhaupt thematisiert. Die Frage nach dem Zusammenhalt stellte sich nicht.

⁴² Eine Ausnahme war lediglich das südliche Italien, der so genannte „Mezzogiorno“, dessen großer Entwicklungsabstand zum Rest der Gemeinschaft vor allem mit Hilfe des ESF behoben werden sollte (Glaesner, 1990, S. 17, Rudzio, 2000, S. 106).

3.4.2 Disparitäten als Problem und die Entstehung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik

Der Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wurde weder in den sechziger, noch in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts in Rechtsakte der EWG aufgenommen oder auch nur öffentlich diskutiert. Einer der wichtigsten Bestandteile der Kohäsion aus heutiger Sicht, die Angleichung regionaler wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsniveaus (vgl. Kap. 3.3), wurde jedoch schon früh zu einem wichtigen Thema. Bereits Mitte der sechziger Jahre wurde sowohl das Europäische Parlament als auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss auf das Vorliegen großer wirtschaftlicher Unterschiede zwischen den Regionen der Gemeinschaft aufmerksam (Bursig, 1991, S. 158, Tömmel, 1994, S. 38, Barca, 2009, S. 13). Eine entscheidende Rolle in der Diskussion der folgenden Jahre spielte jedoch die Europäische Kommission, die sich 1964 in den „Berichten über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ einer Analyse des Problems und der bis dahin national organisierten Regionalpolitiken annahm.⁴³ Die zunächst vorsichtigen Vorschläge einer gemeinschaftlichen Koordinierung der Regionalpolitiken, wurden mit dem Wunsch nach einer besseren räumlichen Verteilung des Wirtschaftslebens begründet, was zugleich einen besseren Zugang ärmerer Regionen zu Ressourcen und eine Verhinderung von übermäßigem Wachstum der Ballungsgebiete beinhalten sollte (Europäische Kommission, 1965). Zugleich wurden Befürchtungen geäußert, nationale Regionalpolitiken könnten den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigen.⁴⁴ Schließlich schlug die Kommission dem Rat im Oktober 1969 vor, notwendige Instrumente zur Förderung einer selbstständigen gemeinschaftlichen Politik für die regionale Entwicklung zu schaffen (Europäische Kommission, 1969).

Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Verringerung der regionalen wirtschaftlichen Unterschiede, ebenso wie die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft, vor allem als ein Ziel ethischen Charakters betrachtet. Auch später noch begründete die Kommission auf diese Weise die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik:

⁴³ Europäische Kommission (1964), zu früheren Bemühungen der Kommission vgl. Waniek (1992, S. 41)

⁴⁴ Püttler in Calliess/Ruffert, Art. 158, RdNr. 3

„Den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“, ist eines der in der Präambel zum Vertrag von Rom niedergelegten Ziele. Dieser Forderung kommt vom menschlichen und moralischen Standpunkt allergrößte Bedeutung zu.“ (Europäische Kommission, 1973, S. 7)

Zugleich wurde immer häufiger das Argument erhoben, die bestehenden Disparitäten seien gerade durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes⁴⁵ verstärkt worden, was umso mehr eine moralische Pflicht der Gemeinschaft, sich um einen regionalen Ausgleich zu bemühen, begründen sollte. Die Initiativen des Parlaments und der Kommission, aus einer vor allem wohlthätigen Motivation einen Finanzausgleich und eine eigene regionalpolitische Kompetenz der Gemeinschaft zu etablieren, fanden jedoch keine Zustimmung des Rates (Rudzio, 2000, S. 110).

Eine völlig neue Dynamik erhielt das Thema der Regionalpolitik durch die Entscheidungen des Gipfeltreffens in den Haag im Dezember 1969: nach dem Rücktritt des französischen Staatspräsidenten de Gaulle wurden die 1961 begonnenen und 1963 unter de Gaulles Einfluss wieder unterbrochenen Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Irland, Norwegen und dem Vereinigten Königreich fortgesetzt. Gleichzeitig beschloss die Gemeinschaft erste Schritte in Richtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu unternehmen (Schäfers, 1993, S. 32). Bereits im folgenden Jahr legte der luxemburgische Ministerpräsident und Finanzminister Pierre Werner einen „Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft“ vor. Darin wurden als notwendige Voraussetzung für die WWU nicht nur eine Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken, sondern auch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und ein regional- und strukturpolitisches Engagement der Gemeinschaft gefordert (Europäische Kommission, 1970, S.12, 13). Einen wirtschaftswissenschaftlichen Beweis oder auch nur Indizien für die Unabdingbarkeit einer regionalpolitischen Kompetenz der Gemeinschaft für die Schaffung der WWU lieferte der Werner-Bericht nicht, begründete diese Forderung lediglich mit drohenden Wettbewerbsverzerrungen und Gefahren für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“. Dennoch spielte der Bericht eine entscheidende Rolle für das folgende Verständnis regionaler Unterschiede: sie wurden zum ersten Mal nicht als ein eigenständiges Übel, sondern als ein Hindernis für weitere Integrationschritte betrachtet. Damit veränderte sich innerhalb des politischen

⁴⁵ Heute: Binnenmarkt

Diskurses das übergeordnete Ziel des regionalen Ausgleichs: von der abstrakten, fast utopischen harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft zu einer pragmatischen WWU. Dieses neue Ziel schien in absehbarer Zeit erreichbar.

Die Mitgliedstaaten schlossen sich der Argumentation des Werner-Berichts an, so dass schon im Jahr 1971 eine Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken vereinbart wurde⁴⁶, ein Jahr später wurden die Gemeinschaftsorgane aufgefordert bis Ende 1973 einen Fonds für regionale Entwicklung, den späteren EFRE, zu schaffen.⁴⁷ Der Rat begründete die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Regionalpolitik mit der Befürchtung, die WWU könnte zu einer Verstärkung regionaler Ungleichgewichte führen, die durch Handeln der EG aufgewogen werden müssten (Waniek, 1992, S. 45). Die zunächst schnelle politische Entwicklung mündete jedoch in langwierige Verhandlungen, deren Gegenstand nicht nur die WWU, sondern auch die Bedingungen des Beitritts weiterer Mitgliedstaaten waren. Insbesondere für Großbritannien stellte die Regionalpolitik dabei ein wichtiges Verhandlungselement dar: obwohl es gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft lag, konnte es von den bestehenden, hauptsächlich auf die Landwirtschaft ausgerichteten Finanzinstrumenten nicht profitieren und wäre ohne die Regionalpolitik zu einem Nettozahler geworden (Schäfers, 1993, S. 35). Das Ergebnis der Verhandlungen war der 1975 eingerichtete Europäische Fonds für regionale Entwicklung⁴⁸, der bis heute den wichtigsten Bestandteil der Regionalpolitik der EU bildet. Die Verordnung über die Errichtung des EFRE von 1975 nennt als entscheidende Gründe für die Maßnahme zum einen die vertragliche Pflicht zur Förderung der harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens⁴⁹, zum anderen aber auch explizit die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion. Zugleich schränkt sie operative Einsatzgebiete des Fonds ein und führt „die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte“, die in der Gemeinschaft korrigiert werden sollten, vor allem „auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung“ zurück.

In den ersten Jahren trug die Ausgestaltung des EFRE keine Gewähr dafür, dass die Mittel tatsächlich den am wenigsten entwickelten Regionen zu Gute kamen. Zwar wurden Italien und Irland, also die Mitgliedstaaten mit den größten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, überproportional von den EFRE-Mitteln begünstigt, diese wurden

⁴⁶ Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 028 vom 27.03.1971 S. 1 - 4

⁴⁷ Europäische Kommission (1973, S. 5)

⁴⁸ Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Amtsblatt Nr. L 073 vom 21.03.1975, S. 1 – 7

jedoch anhand von Quoten an die Mitgliedstaaten verteilt, ohne dass die Gemeinschaft die Verwendung der Mittel tatsächlich beeinflussen oder kontrollieren konnte (Schäfers, 1993, S. 35). Die geförderten Maßnahmen und Projekte wurden faktisch weder auf die Ziele der Gemeinschaft ausgerichtet, noch wurden sie an ihnen gemessen (Tömmel, 1994, S. 88). Insofern konnte von der Verfolgung eines übergeordneten Kohäsionsziels noch nicht die Rede sein. Die EFRE-Verordnung verpflichtete die Kommission jedoch dazu, Daten zur „Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Lage“ der geförderten Regionen zu sammeln und in Berichten zusammenzufassen (Art. 6, Abs. 6, Art. 16). Diese und andere Berichte nutzte die Kommission, um ein bestimmtes Bild der Probleme der Gemeinschaftsregionen und der Rolle ihrer Regionalpolitik bei ihrer Bekämpfung zu lancieren. So wurden bereits im Zweiten Jahresbericht zum EFRE von 1977 die ersten Auswirkungen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik anhand „sozio-ökonomischer Indikatoren“ untersucht (Europäische Kommission, 1977). Die soziale Seite der Untersuchung beschränkte sich zwar zunächst auf die Betrachtung der regionalen Arbeitslosenquoten. Bereits drei Jahre später, im „Ersten periodischen Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft“ (Europäische Kommission, 1981) wurden jedoch schon sehr detaillierte Untersuchungen zur Demografie, Beschäftigungs- und Produktionsstruktur, aber auch zu Lebensbedingungen wie Wohnungsinfrastruktur oder Gesundheitsversorgung vorgelegt. Die nachfolgenden Berichte enthielten immer längere Kapitel zu sozialen Themen, die auf diese Weise im politischen Diskurs schnell in den Vordergrund rückten, ohne dass es einen expliziten rechtlichen oder politischen Auftrag dazu gab.

Während die Kommission ihre Sichtweise auf wirtschaftliche und soziale Probleme der Regionen immer weiter verfeinerte, fand der Begriff des Zusammenhalts zum ersten Mal Einzug in offizielle Dokumente der Gemeinschaft. Die ersten Erwähnungen sind der Entschließung des Rates zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken von 1971 und Dokumenten zum Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs im Jahr 1973 und Griechenlands 1981 zu entnehmen.⁴⁹ Der Ausdruck Zusammenhalt wird dabei ohne die Attribute „wirtschaftlich und sozial“ gebraucht, er dient vielmehr zur Bezeichnung einer politischen Verbindung und Stabilität zwischen den Mitgliedstaaten. Zusammenhalt steht hier für die Zustimmung der Mitgliedstaaten, mittelbar aber auch die Zustimmung der Bürger zu den bereits erreichten und den geplanten, künftigen Integrationsschritten.

⁴⁹ Vgl. Fn. 46, Amtsblatt Nr. L 073 vom 27.03.1972 S. 3 und L 291 vom 19.11.1979 S. 3–4

3.4.3 Einheitliche Europäische Akte: Kohäsion und der Binnenmarkt

In den frühen 1980er Jahren gelang es der Kommission immer mehr, Einfluss auf die tatsächliche Verwendung der regionalpolitischen Finanzmittel der Gemeinschaft zu nehmen. Nach einer ersten Reform der EFRE-Verordnung 1979 konnte die Kommission über einen begrenzten „quota-freien“ Teil der Gelder verfügen und zugleich die Zielsetzungen der Instrumente schärfen.⁵⁰ Dies geschah teilweise durch Negativlisten, die bestimmte Arten von Projekten von der Förderung explizit ausschlossen (Tömmel, 1994, S. 89, Rudzio, 2000, S. 117), vor allem wurden jedoch die Einsatzgebiete der Regionalpolitik (zumindest theoretisch) präzisiert. Dabei wird deutlich, dass die Vorhaben der Gemeinschaft immer stärker in zwei Richtungen entwickelt wurden: zum einen wurde weiterhin die „Entwicklung und strukturelle Anpassung der rückständigen Gebiete“ verfolgt, zum anderen fanden präventive Maßnahmen immer stärkere Beachtung.⁵¹ Im Rahmen einer „ausgewogenen Verteilung der Wirtschaftstätigkeit im Gebiet der Gemeinschaft“ wurde dem Thema der Verhinderung von Überagglomeration, der Furcht vor Entvölkerung und der „Umstellung der Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung“ mehr Aufmerksamkeit geschenkt.⁵² So entstanden im Rahmen des quota-freien Bereichs Sonderprogramme zur Förderung von Stahl- und Schiffbaugebieten⁵³ sowie Gebieten der Textil- und Bekleidungsindustrie⁵⁴. Neben einer weit zu verstehenden regionalen Armut entwickelte die Gemeinschaft damit ein zweites, unabhängiges Kriterium für Bedürftigkeit: strukturelle Probleme.

Trotz der theoretischen Fortentwicklung der Ziele und des Ausbaus der empirischen Untersuchungen (siehe Kap. 3.4.2), wurden die tatsächlichen regionalpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft scharf kritisiert, vor allem wurde die große Anzahl der geförderten Einzelprojekte bemängelt, die kein klares Programm erkennen ließen (Rudzio, 2000, S. 122). Erst mit den Verhandlungen über die Änderung des EWG-Vertrages änderte sich der Stellenwert der Regionalpolitik und die Machtposition der Gemeinschaftsorgane: mit der Einheitlichen Europäischen Akte EEA wurde 1987 ein Kap. über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den EWGV eingeführt

⁵⁰ VO (EWG) Nr. 214/79. Der Anteil der „quota-freien“ Mittel betrug im Jahr 1980 ca. 5 % der Gesamtmittel (Pöttering/Wiehler, 1983, S. 60)

⁵¹ VO (EWG) Nr. 1787/84, Rudzio (2000, S. 115), Waniek (1992, S. 57)

⁵² Europäische Kommission, 1984, S. vi, 4, VO 1787/84

⁵³ VO (EWG) Nr. 2616/80 und 2617/80

⁵⁴ VO (EWG) Nr. 219/84

(Art. 130a – 130e), die gemeinschaftliche Regionalpolitik wurde ins Primärrecht aufgenommen. Der schon 1983 initiierte Prozess, mit dem die Gründung der Europäischen Union und die Schaffung des Binnenmarktes vorbereitet wurden, berücksichtigte den Begriff des Zusammenhalts zunächst wieder in einem allgemeinen, politischen Sinn.⁵⁵ Er sollte mit Hilfe administrativer und organisatorischer Maßnahmen und der Koordinierung der nationalen oder Schaffung gemeinschaftlicher Politiken unterstützt werden. Zugleich wurden jedoch auch neue Aspekte der gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik erörtert. Eines der ersten Dokumente, das den Begriff des Zusammenhalts mit wirtschaftlichen und sozialen Aspekten verband, formulierte das Problem in folgender Weise:

„Die Gemeinschaft kann ihren wirtschaftlichen Zusammenhalt gegenüber der internationalen Konkurrenz nur festigen, wenn sie gleichzeitig ihren Zusammenhalt im sozialen Bereich verstärkt. Die Sozialpolitik muß also auf Gemeinschaftsebene ebenso ausgebaut werden wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik.“⁵⁶

Die eigentliche Verknüpfung des politischen Zusammenhalts, also einer stabilen Zustimmung der Staaten und Bürger zu weiteren Stufen der europäischen Integration, und der gemeinschaftlichen Regionalpolitik zur Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt erfolgte im Zuge der späteren Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung des Binnenmarktes. Schon bald wurde dabei die Frage aufgeworfen, inwieweit der Binnenmarkt die Gemeinschaft zu einer größeren Sorge um regionale Unterschiede verpflichtet. Insbesondere im Hinblick auf die neuen, wirtschaftlich schwächeren Mitglieder Portugal und Spanien wurde die Befürchtung geäußert, sie könnten ohne die Hilfe der Gemeinschaft unter den Auswirkungen des Binnenmarktes leiden. Bereits im Weißbuch zum Binnenmarkt von 1985 sprach die Kommission dieses Problem an und empfahl die Mittel der Strukturfonds „voll und großzügig“ auszuschöpfen, um das bestehende Gefälle zwischen den Regionen nicht „zu verschlimmern“ (Europäische Kommission, 1985, S. 8). Dieser Argumentation folgend machten die beiden neuen Mitgliedstaaten sowie Griechenland, Irland und Italien ihre

Zustimmung zum Binnenmarkt-Projekt unmittelbar von weiteren Finanzhilfen der Gemeinschaft abhängig (Rudizio, 2000, S. 126, Schäfers, 1993, S. 40). Unabhängig davon, ob die geäußerten Befürchtungen aus der damaligen oder der heutigen Sicht begründet waren, wurden hier Maßnahmen zur Milderung von regionalen Entwicklungsunterschieden erneut zu einem Mittel zur Erreichung eines anderen Integrationsziels und die Regionalpolitik vor allem zu einem Instrument der Umverteilung (vgl. Padoa-Schioppa, 1987, S. 91 ff.). Wie in den 1970er Jahren bei den Verhandlungen über die Einführung der WWU waren auch in diesem Fall die nationalen Standpunkte von entscheidender Bedeutung. Die Frage, inwieweit die Furcht vor negativen Auswirkungen des Binnenmarktes tatsächlich gerechtfertigt war, ist Gegenstand dieser Arbeit, vor allem der Kapitel 6 und Kapitel 7.

Die Zeit der Vorbereitungen für die EEA nutzte die Gemeinschaft für eine erste Konkretisierung des Kohäsionsziels. In der Praxis wurde das vor allem durch die neue EFRE-VO 1787/84 möglich, die der Gemeinschaft einen größeren Bereich der so genannten „Gemeinschaftsprogramme“ zusprach, mit denen allein gemeinschaftliche Ziele verfolgt wurden. Gleichzeitig bestanden weiterhin „Nationale Programme“, die, obwohl aus gemeinschaftlichen Mitteln finanziert, „auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt“ wurden und „einzelstaatlichen Zielen entsprechen“ sollten (Art. 10 Abs. 1 VO 1787/84). Die Anzahl der daraufhin entworfenen Programme und Gemeinschaftsinitiativen erlaubt es diese Phase als experimentell zu bezeichnen (vgl. Tömmel, 1994, S. 87). Die Vielfalt der gewählten (und später häufig wieder verworfenen) Methoden sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die meisten von ihnen einem Ziel dienten: der wirtschaftlichen Entwicklung armer oder verarmender Regionen. Am 1. Juli 1987 wurde schließlich das sich herauskristallisierende Kohäsionsziel mit dem Inkrafttreten der EEA ins Primärrecht aufgenommen, die neu geschaffenen Art. 130a – 130e EWGV entsprechen größtenteils den späteren Art. 158 – 160 EGV und Art. 174 – 176 AEUV. Als ein Ziel der Gemeinschaft nach Art. 2 EWGV wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt jedoch nicht hinzugefügt, dies geschah erst mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht. Ein ähnliches Schicksal widerfuhr der mit der EEA eingeführten gemeinschaftlichen Umweltpolitik – das Ziel des Umweltschutzes wurde sogar erst 1997 mit der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam in den Art. 2 EGV aufgenommen. In beiden Fällen entschied man sich also bewusst, den Zielen der neu geschaffenen Politikbereiche zunächst nicht den gleichen Stellenwert wie den anderen, älteren Gemeinschaftszielen beizumessen. Damit war das Kohäsionsziel Ende der 1980er Jahre ein aus den Formulierungen der Präambel geborenes, vorerst noch untergeordnetes Zwischenziel.

⁵⁵ Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Juni 1983, Nr. 6, S. 26-32.

⁵⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 22.06.1984 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Sozialbereich, ABl. Nr. C 175 vom 04.07.1984 S. 1–3

Mit der Schaffung des neuen Titels V zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wurde eine in Art. 130d EWGV angekündigte Reform der Strukturfonds notwendig. Diese trat 1989 in Kraft und gab der europäischen Regionalpolitik ab 1989 eine Gestalt, die auch in der Förderperiode 2007-2013 zu großen Teilen wieder zu finden ist (vgl. VO (EWG) Nr. 2052/88). Zu ihren festen Bestandteilen wurden die Eingrenzung der förderfähigen Gebiete, die Programmausrichtung (als Ersatz für die Förderung von Einzelprojekten) und die Aufstellung von Zielen für die Fonds. Die letzten bilden bis heute aus Sicht der Europäischen Union Zwischenziele zur Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und geben damit Aufschluss zum einen darüber, was die EU unter dem Kohäsionsziel versteht, zum anderen, auf welche Art und Weise sie es erreichen möchte.

Die von 1989 bis 1993 gültigen Ziele der Strukturfonds waren:

- Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel Nr. 1)
- Umstellung der Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind (Ziel Nr. 2)
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 3)
- Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (Ziel Nr. 4)
- Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik: beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel Nr. 5a) und Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Ziel Nr. 5b)

Diese erstmals in der Weise entworfenen Ziele spiegelten die schon zuvor praktizierte Regionalpolitik der Gemeinschaft wider, insbesondere die ärmeren und strukturell geschwächten Regionen zu fördern. Bemerkenswert ist vor allem die Entscheidung die im Rahmen von Ziel 1 und 2 geförderten Regionen anhand quantitativer Kriterien abzugrenzen. So wurde für Ziel 1 die auch in der Förderperiode 2007-2013 noch gültige Abgrenzung geschaffen, nach der nur Regionen mit weniger als 75% des durchschnittlichen gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf gefördert werden (Art. 8, VO 2052/88). Dessen unmittelbare und bis heute bestehende Konsequenz ist die bereits angesprochene Vermengung der beide Ziele der Konvergenz der regionalen Entwicklungsniveaus (Bestandteil des Kohäsionsziels) und der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, die ein eigenständiges Ziel der EU darstellt (vgl. hierzu Kap.3.3 und 7.1.2). Zugleich wurde auch die soziale Seite der Politik mit

Maßnahmen zu Gunsten von Beschäftigung gestärkt. Die Arbeitslosenquote wurde als zweites, ebenso nach 2007 immer noch ausschlaggebendes Merkmal festgelegt. Die Problematik beider Kriterien ist Gegenstand von Kap. 7.1.

3.4.4 Vertrag von Maastricht: Kohäsion und die Währungsunion

Das Kohäsionsziel wurde mit dem am 01.11.1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht gleichzeitig als Ziel der Gemeinschaft in Art. 2 EGV und als Ziel der neu geschaffenen Europäischen Union in den EUV a.F. aufgenommen. Dabei wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in Art. B EUV a.F. (seit 1999: Art. 2) neben dem Binnenmarkt und der WWU als eines von drei Mitteln genannt, die zur „Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts“ dienen sollen. Das Kohäsionsziel erfuhr damit eine deutliche Aufwertung: es hatte nun den Rang der anderen Gemeinschafts- und Unionsziele. Beide Verträge blieben in diesen Punkten unverändert, der Reformvertrag von Lissabon hebt zwar die Europäische Gemeinschaft und damit auch ihre Ziele auf, berücksichtigt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt aber weiterhin als ein zentrales Ziel der neuen Europäischen Union.

Der Vertrag von Maastricht brachte zugleich ein neues Instrument der gemeinschaftlichen Regionalpolitik hervor: den nach Art. 130d EGV im Jahr 1994 errichteten Kohäsionsfonds.⁵⁷ Die Vermutung liegt nah, dass ein Fonds, der die Kohäsion schon im Namen trägt, die Krönung der europäischen Instrumente zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts darstellen sollte. Doch die Ausgestaltung des Kohäsionsfonds erinnerte nur wenig an die bis dahin betriebene gemeinschaftliche Regionalpolitik. Dies wird vor allem an den Zielsetzungen des Fonds deutlich:

„Zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist es erforderlich, daß der Kohäsionsfonds (...) in den Bereichen Umweltschutz und Verkehrsinfrastrukturvorhaben von gemeinsamem Interesse tätig wird.“

⁵⁷ VO (EG) Nr. 1164/94

Die Regelung wies in mehreren Punkten Widersprüche zur früheren regionalpolitischen Praxis der Gemeinschaft auf, sowohl in den Zielsetzungen des Fonds, als auch in der Ausgestaltung der Mittelvergabe. Die mit der EEA 1987 eingeführte gemeinschaftliche Umweltpolitik stand bis dahin in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Kohäsionsziel oder der Regionalpolitik. Die mit dem Vertrag von Maastricht 1993 im Rahmen der Transeuropäischen Netze etablierte gemeinschaftliche Verkehrspolitik wiederum sollte zwar gemäß Art. 129b EGV dem Kohäsionsziel dienen. Allerdings sollten hier insbesondere „insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft“ verbunden werden (Art. 129b Abs. 2 EGV). Es handelte sich demnach nicht primär um Vorhaben von gemeinsamem Interesse, sondern um die Förderung besonders rückständiger Gebiete (vgl. Tömmel, 1994, S. 62). Die größte Veränderung brachte der Kohäsionsfonds jedoch durch die Aufstellung eines neuen Förderkriteriums: die Mittel sollten nicht Regionen, sondern Mitgliedstaaten mit einem Bruttosozialprodukt pro Kopf von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts erhalten.⁵⁸ Gleichzeitig wurden nur die Mitgliedstaaten mit der Beantragung, Planung und Durchführung der Vorhaben beauftragt, eine Beteiligung regionaler oder lokaler Verwaltungseinheiten wurde lediglich bei der Ausführung der Projekte in Betracht gezogen. Dies bedeutete eine Abkehr von einer regionalen Betrachtung der Bedürftigkeit und eine deutliche Verschiebung in der Gruppe der Nutznießer: Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhielten nur die vier Mitgliedstaaten Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

Schlussfolgerungen für das Verständnis des Kohäsionsziels in der Zeit nach dem Maastricht-Vertrag können vor allem aus dem wirtschaftspolitischen Kontext der Schaffung des Kohäsionsfonds gezogen werden. Die Entscheidung zur Entwicklung dieses neuen Finanzinstruments fiel Ende 1991 im Rahmen der Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion (Rudzio, 2000, S. 172). Dabei drängten die ärmsten Mitgliedstaaten unter der Führung Spaniens auf die Einführung einer neuen finanziellen Ausgleichsmaßnahme und machten dies zur Bedingung ihrer Zustimmung zur WWU. Die Begründung hierfür war vor allem die Einführung der Konvergenzkriterien: nach Art. 109j, 104c EGV durften die Mitgliedstaaten keine übermäßigen Haushaltsdefizite mehr aufweisen, mussten Preis- und Wechselkursstabilität sowie niedrige langfristige Zinssätze erzielen. Diese teilweise interdependenten Kriterien verlangten von den Teilnehmern der Währungsunion eine große haushaltspolitische Disziplin (so Europäische Kommission, 1994, S. 147), so dass die Befürchtung bestand, die ärmsten

Länder wären nicht in der Lage gleichzeitig die Konvergenzkriterien zu erfüllen und wirtschaftlich aufzuschließen. Dieses Argument wurde bei der Gestaltung des Kohäsionsfonds aufgegriffen: die Erteilung der Mittel wurde von der Teilnahme an einem Konvergenzprogramm zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite abhängig gemacht (VO 1164/94). Die Regionalpolitik wurde auf diese Weise zu einem Instrument makroökonomischer Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten.

Wie bereits zuvor bei der ersten Entschließung des Rates zur WWU 1971, den Erweiterungen der 1970er und 1980er Jahre und der Schaffung des Binnenmarktes durch die EEA 1987 knüpfte man auch beim Maastricht-Vertrag die Reform der regionalpolitischen Finanzinstrumente eng an die Einführung eines wichtigen wirtschaftlichen Integrationschrittes. Die an sich vor allem dem Kohäsionsziel verpflichtete Regionalpolitik diente somit, zumindest aus politischer Sicht, erneut einem anderen Ziel. Diese starke zeitliche und politische Bindung des Kohäsionsfonds an die Schaffung der Währungsunion wirft die Frage auf, welchen Einfluss die Neuerungen des Maastricht-Vertrages auf die Interpretation des Kohäsionsziels durch die Gemeinschaft hatten. Handelte es sich lediglich um die Diversifikation des Instruments der europäischen Regionalpolitik oder doch um eine Ausweitung oder gar Veränderung des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts?

Aus einer rein rechtlichen Perspektive gibt es weder im Maastricht-Vertrag, noch in der Kohäsionsfondsverordnung Anhaltspunkte für wesentliche Änderungen im Verständnis des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Das Gegenteil ist sogar der Fall: der neue Fonds sollte gerade eine Fortsetzung und Ergänzung der früheren regionalpolitischen Instrumente darstellen (vgl. die Erwägungsgründe der VO 1164/94, S. 1). Durch die Aufnahme in zentrale Artikel der beiden Verträge wuchs zwar die Bedeutung des Kohäsionsziels, die weiteren Veränderungen des EG-Vertrages, insbesondere die Regelungen zur Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion, wiesen jedoch keine besonderen Bezüge zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auf. Der EUV a.F. seinerseits zählt die drei Elemente Binnenmarkt, Kohäsion und die WWU als gleichwertige Kernpfeiler der Wirtschaftspolitik der Union auf, so dass davon ausgegangen werden kann, dass es sich auch hier aus juristischer Sicht um drei inhaltlich unabhängige Zielsetzungen handelt. Die inhaltliche Unabhängigkeit bedeutet in diesem Fall nicht, dass keine Konflikte oder Komplementarität bei der Realisierung der Ziele vorliegen können, sondern lediglich dass der Inhalt des einen Ziels keine Aussage über den Inhalt des anderen Ziels erlaubt. Dieser Zustand könnte mit der „linearen Unabhängigkeit“ von Zielen oder Politikinstrumenten in der Wirtschaftstheorie

⁵⁸ Art. 2 VO 1164/94, heute wird das ProKopf-BIP als Förderkriterium herangezogen

verglichen werden, wie sie etwa bei Tinbergen (1952) in einer idealisierten Form beschrieben wird.

Obwohl es sich demnach um voneinander in rechtlicher Hinsicht zu trennende Phänomene handelt, ist das Verhältnis zwischen der Währungsunion und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Gegenstand einer langen wirtschaftswissenschaftlichen Debatte gewesen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht kann zunächst die Frage gestellt werden, ob für den Erfolg der Währungsunion ein gewisses Maß an Kohäsion notwendig ist, ob sich also die Voraussetzungen der gemeinsamen Währung zumindest teilweise unter dem Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts subsumieren lassen. Wäre die Kohäsion in Wirklichkeit nur ein Zwischenziel auf dem Weg zur WWU, könnten daraus Schlussfolgerungen für den Charakter des Kohäsionsziels gezogen werden. Aus den verschiedenen im Rahmen der Theorie optimaler Währungsräume entwickelten Kriterien kommt das der „ähnlichen Wirtschaftsstrukturen“ dem Charakter des Kohäsionsziels am nächsten. Die zuerst von Kenen (1969) formulierte Forderung wird mit der Anfälligkeit unterschiedlich strukturierter Volkswirtschaften für asymmetrische Schocks begründet. So wird argumentiert, dass die einheitliche Geldpolitik in einer Währungsunion nicht in der Lage ist, angemessen auf geographisch ungleichmäßig auftretende Nachfrage- oder Angebotsschocks zu reagieren und abweichende Bedürfnisse einzelner Volkswirtschaften zu befriedigen. Die Gefahr wirtschaftlicher Ungleichgewichte und Krisen erhöht sich also bei einer heterogenen Währungsunion im Vergleich zur Situation mit national betriebener Geldpolitik. Diese Problematik griff auch die Europäische Kommission auf und konstatierte 1994, dass insbesondere die zu dem Zeitpunkt ärmsten Mitgliedstaaten Griechenland und Portugal in erhöhtem Maße von asymmetrischen Schocks gefährdet waren (Europäische Kommission, 1994, S. 148). Durch die Einführung der Währungsunion wären diese Staaten demnach doppelt belastet: zum einen müssten sie die bereits erwähnten Konvergenzkriterien erfüllen, zum anderen stünden ihnen durch den Wegfall der nationalen Wechselkurspolitik weniger Instrumente zur Bewältigung von wirtschaftlichen Krisen zur Verfügung.

Die aus der Gefahr asymmetrischer Schocks entstehenden überdurchschnittlich hohen Risiken für die Staatshaushalte einzelner Länder könnten auf kurze Sicht durch Budgetzuschüsse der EU ausgeglichen werden. Auf lange Sicht könnte sich die Union um die Angleichung der nationalen Wirtschaftsstrukturen bemühen, um auf diese Weise einen „optimalen Währungsraum“ nach Kenen (1969) zu schaffen. Beides würde theoretisch einem sehr weit verstandenen Begriff des wirtschaftlichen und sozialen

Zusammenhalts, im Sinne einer umfassenden europäischen Solidarität entsprechen. In der wirtschaftspolitischen Praxis der Union findet jedoch keine der beiden erwähnten Maßnahmen Anwendung. Die Strukturfonds, wie auch der Kohäsionsfonds stellen zwar eine finanzielle Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten dar, diese dient jedoch nicht dem Ausgleich plötzlicher und unerwarteter Risiken, vielmehr werden die Mittel nach langen Vorbereitungsphasen programm- oder projektgebunden vergeben, so dass die Mitgliedstaaten nicht frei über sie verfügen können. Die regionalpolitischen Instrumente mildern damit zwar die Gefahren für die mitgliedstaatlichen Budgets, können aber nicht gezielt im Falle eines Schocks eingesetzt werden, wie es von der Wissenschaft teilweise gefordert wird (vgl. z.B. O'Donnell, 1992). Ebenso wenig bemüht sich die Union gezielt um die Angleichung der nationalen Wirtschaftsstrukturen auf eine lange Frist. Bei der Gestaltung und Evaluation der Regionalpolitik wird diese Problematik nicht erörtert. Die EZB sieht keine Notwendigkeit einer realen Konvergenz, also etwa der Angleichung des regionalen Bruttoninlandsprodukts pro Einwohner (Pro-Kopf-BIP), begrüßt aber eine damit einhergehende „institutionelle“ oder „strukturelle“ Konvergenz, die ihrerseits eine nominelle Konvergenz begünstigen soll.⁵⁹ Zweifellos bleibt die Tätigkeit der Union nicht ohne Einfluss auf die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten. Sie führt in manchen Branchen zu einer regionalen Spezialisierung durch die Öffnung der Märkte und Ausnutzung von Skaleneffekten, in anderen zu einer Angleichung der nationalen Strukturen beispielsweise durch eine einheitliche Förderpolitik oder die Rechtsharmonisierung. Eine Homogenisierung der Wirtschaftsstrukturen im Hinblick auf die Währungsunion ist jedoch weder beabsichtigt, noch wird sie aktiv betrieben – die Union betont vielmehr wiederholt die regionale Vielfalt als eines ihrer Anliegen (z.B. Europäische Kommission, 1996, S. 15). Somit folgt aus der regionalpolitischen Praxis der Union und ihrer Vorgängerorganisationen, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt auch aus wirtschaftspolitischer Sicht nicht als Voraussetzung für die Währungsunion betrachtet wird. Das Kohäsionsziel ist zudem nicht so weit zu verstehen, dass es jede Art von zwischenstaatlich vorstellbarer Solidarität umfasst und eine „Versicherung“ gegen alle mit der europäischen Integration verbundenen Risiken darstellt.

Die Debatte um den Zusammenhang zwischen der Währungsunion und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt spielte sich in einem wesentlich stärkeren Maße auf der Ebene eines möglichen Zielkonflikts ab. Noch vor der Unterzeichnung des

⁵⁹ Rede des Vizepräsidenten der Europäischen Zentralbank, Lucas Papademos, während der Konferenz „The ECB and its Watchers VIII“, Frankfurt a.M., 05.05.2006
http://www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060505_4.en.html (Abgerufen am 15.11.09)

Maastricht-Vertrages wurde das schon zu Zeiten des Werner-Berichts (vgl. Kap. 3.4.2) erhobene Argument wiederholt, die gemeinsame Währung könne zu stärkeren regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft führen – eine negative Auswirkung, die nicht nur dem Binnenmarkt, sondern nun auch der Währungsunion zugeschrieben wurde (so z.B. die Vertreter Spaniens, vgl. Tömmel, 1994, S. 62, aber auch der Delors-Bericht, 1989, S. 18). Um derartige Gefahren für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auszuschließen, gab die Kommission eine entsprechende wissenschaftliche Studie in Auftrag (Europäische Kommission, 1990). Diese ergab keine eindeutigen Ergebnisse im Hinblick auf die regionalen Auswirkungen der Währungsunion, für die ärmeren Regionen wurden sogar tendenziell wirtschaftliche Vorteile durch den Wegfall der Wechselkursrisiken und die Senkung der Transaktionskosten prognostiziert (Europäische Kommission, 1991, S. 72). Ein negativer Einfluss auf die Kohäsion durch die Währungsunion selbst wurde demnach vorerst nicht bestätigt, obwohl spätere Studien ein ambivalenteres Bild des Einflusses der Währungsunion auf die Kohäsion zeichnen.⁶⁰ In der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung wurden daneben noch weitere, indirekte Zusammenhänge erörtert. So ist vor allem die Wechselbeziehung zwischen den Konvergenzkriterien und der Kohäsion Gegenstand einer noch andauernden Auseinandersetzung. Diese hat ihren Ursprung in dem so genannten Balassa-Samuelson-Effekt, aus dem sich ein möglicher Konflikt zwischen realer Konvergenz, einem allen Definitionen nach zentralen Bestandteil der Kohäsion, und den nominalen Konvergenzkriterien ergibt.⁶¹ Die Erforschung der genannten Zielkonflikte zwischen der Währungsunion und der Kohäsion spielt eine beachtliche Rolle vor allem für die Staaten, die sich auf einen Beitritt zur Währungsunion vorbereiten. Die Betrachtung des Zielkonflikts setzt jedoch immer eine gewisse Vorstellung vom wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt voraus. Aus dem Fehlen oder Vorliegen eines Zielkonflikts können keine Aussagen über den Inhalt der betrachteten Ziele gezogen werden, damit kann die genannte Diskussion auch keine Rolle für die hier vorgenommene Interpretation des Kohäsionsziels als solchen spielen.

Die Diskussion der möglichen Zusammenhänge zwischen der Währungsunion und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zeigt, dass es sich bei dem letzteren um ein

⁶⁰ vgl. dazu die Sonderausgabe des Journal of Common Market Studies: „EMU and Cohesion“ (41/5 vom Dezember 2003)

⁶¹ Die Argumentation basiert auf der Überlegung, dass wirtschaftlich aufschließende Volkswirtschaften, mit starken Produktivitätssteigerungen und einem hohen Wachstum, hohe Inflationsraten verzeichnen müssen, so dass eine auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien ausgerichtete Politik wachstumshemmend wirkt, Balassa (1964), Samuelson (1964), eine aktuelle Untersuchung bezogen auf den künftigen Beitritt der neuen EU-10 Mitgliedstaaten zur EWU bei de Grauwe/Schnabl (2005)

anerkanntes, eigenständiges, und nicht von einem anderen Ziel abgeleitetes Phänomen handelt. Die einzelnen Stufen europäischer Integration sind weder aus rechtlicher, noch aus wirtschaftlicher Sicht vom Vorliegen des Zusammenhalts abhängig, lediglich ihre politische Zustimmung erhielten sie unter der Bedingung finanzieller Zugeständnisse zugunsten wirtschaftlich schwächerer Einheiten (Begg/Mayes, 1992b, S. 25). Die Schaffung des Kohäsionsfonds macht zudem deutlich, dass das Kohäsionsziel weiter als etwa „der Abbau regionaler Differenzen in der Wirtschaftsleistung pro Kopf bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Arbeitslosenquote“ definiert wird: es kann neben diesem mikroökonomischen Ansatz auch einen makroökonomischen Charakter haben und Themengebiete tangieren, die, wie die Umwelt und der Verkehr, keine unmittelbaren oder nur verzögerte Auswirkungen auf wirtschaftliches Wachstum haben.

Zugleich fällt auf, dass die Union nicht an einer bestimmten regionalen Größe festhält, sondern sich situationsabhängig in manchen Fällen mit kleinen Regionen, in anderen Fällen mit ganzen Mitgliedstaaten solidarisch gezeigt hat. Die geographische Dimension blieb dennoch immer im Mittelpunkt: der finanzielle Ausgleich geschah nicht primär zwischen wohlhabenden und benachteiligten Bevölkerungsschichten im Sinne einer ortsunabhängigen Sozialpolitik, sondern zwischen Gebieten unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufen. Darüber hinaus entstand schon Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ein politischer Konsens darüber, dass zur Erreichung des Kohäsionsziels keine reine Umverteilungspolitik in der Form eines interregionalen Finanzausgleichs betrieben wird, sondern dass die Mittel zweckgebunden einzusetzen sind (Delors, 1989, S. 18, Barca, 2009, S. 16). Die einzelnen sekundärrechtlich festgelegten Ziele der Finanzinstrumente konkretisieren wiederum das Kohäsionsziel, ohne es jedoch gänzlich und genau umfassen zu können, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

3.4.5 Mehrung von Zwischenzielen der Regionalpolitik, 1994-2006

Die folgende Periode der gemeinschaftlichen Regionalförderung der Jahre 1994-1999 brachte nur minimale Änderungen in den operationalen Zielen der Fonds. Zunächst wurde das Ziel 5a um die Fischerei erweitert, was lediglich eine administrative Verlagerung bereits vorhandener Instrumente zur Restrukturierung der Branche zur Folge hatte (Europäische Kommission, 1996, S. 66). Im Jahr 1995 wiederum wurde im

Rahmen der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um die Staaten Finnland, Österreich und Schweden ein weiteres Ziel geschaffen: die Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte (Ziel 6).⁶² Für die Förderung der neuen Ziele wurden nur verhältnismäßig wenig Mittel aufgewendet (1,1 % der gesamten Strukturfondsmittel in der Zeit 1994-1999, Europäische Kommission, 1996, S. 145).

Mit dem ersten Kohäsionsbericht von 1996 bemühte sich die Kommission zum ersten Mal um eine genauere Definition des Kohäsionsziels (Europäische Kommission, 1996, S. 13-15). Im Kap. 1, mit der Überschrift: „Was meinen wir mit Zusammenhalt?“, argumentiert die Kommission mit einem „europäischen Gesellschaftsmodell“, das auf einer sozialen Marktwirtschaft basiert und nur durch Solidarität und gegenseitige Unterstützung aufrechterhalten werden kann. Der wirtschaftliche Zusammenhalt wird vor allem in einer räumlichen Dimension dargestellt, als Konvergenz der regionalen Einkommen „durch schnelleres Wachstum des BIP, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung“. Den sozialen Zusammenhalt hingegen betrachtet die Kommission nicht im Verhältnis zwischen Regionen, sondern zwischen gesellschaftlichen Gruppen aller Mitgliedstaaten. Hier soll es sich vor allem um Chancengleichheit beim Zugang zu Beschäftigung und bei den Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung und Entlohnung, also um sozialpolitische Themen mit einem starken wirtschaftlichen Bezug, besonders deutlich wird der Wunsch nach wirtschaftlicher Entwicklung und Förderung von Wachstum, nicht nur in den ärmeren Regionen oder bei ärmeren Bevölkerungsschichten, sondern in der gesamten Gemeinschaft. Dies soll unter anderem durch die Aktivierung bisher ungenutzten „menschlichen Potentials“ geschehen. Obwohl die Kommission den Kohäsionsbericht gezielt dazu verwendet, für ihre eigene Politik zu werben und ihre Position auch gegenüber den Mitgliedstaaten zu rechtfertigen, können dem Text einige wichtige Aussagen entnommen werden. Zunächst abstrahieren die Autoren gänzlich von den früher offen angesprochenen politischen Aspekten, sie betrachten das Kohäsionsziel also nicht mehr als Mittel, um negative Folgen der wirtschaftlichen Integration auszugleichen oder die Zustimmung zu neuen Integrationsschritten zu erhöhen. Gleichzeitig werden „solidaritätsbedürftige“ Gruppen nicht nur nach einem geographischen Kriterium abgegrenzt, was eine Bedeutung des Kohäsionsziels über die Regionalpolitik hinaus unterstreicht. Schließlich wird deutlich,

⁶² Es wurden ausschließlich Gebiete in Finnland und Schweden gefördert. Vgl. Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 01.01.1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union, 95/1/EG, Euratom, EGKS, Protokoll Nr. 6, ABl. Nr. L 001 vom 01.01.1995 S. 1–219

dass es sich hier, bei aller Betonung der sozialen Seite, um ein Ziel handelt, das mit Hilfe wirtschaftlicher Mittel angestrebt wird und dessen Erreichung unter Beachtung rein wirtschaftlicher Kriterien beurteilt wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf wirtschaftlicher Entwicklung und technologischem Fortschritt, und nicht auf Umverteilung, auch wenn die Kommission Ausnahmen aus sozialen Erwägungen zulässt.⁶³

In der Förderperiode 2000-2006, nach erfolgreicher Schaffung des Binnenmarktes, der Einführung einer gemeinsamen Währung und den damit verbundenen politischen Turbulenzen, mit einem nunmehr klarer gefassten Ziel vor Augen, hatte die Gemeinschaft erstmals die Möglichkeit das Profil ihrer Politik zur Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit auch das Verständnis des Ziels zu schärfen. Diese Absicht formulierte sie in der VO 1260/1999:

„Um die Konzentration zu verstärken und die Tätigkeit der Strukturfonds zu vereinfachen, sollte die Zahl der vorrangigen Ziele (...) verringert werden.“

Die Realisierung des Vorhabens gelang jedoch nur teilweise. Erneut entstand ein Potpourri an operationalen Zielen und unzähligen Förderprogrammen, auch wenn diese unter inzwischen drei vorrangige Ziele zusammengefasst wurden:

- Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1)
- Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2)
- Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik und -systeme (Ziel 3)

⁶³ „Wenn das Ausmaß der Freisetzung von Arbeitskräften beträchtlich ist oder die Arbeitnehmer Schwierigkeiten beim Finden neuer Beschäftigungsmöglichkeiten haben, und wenn der Wandel langsam erfolgt, kann es sinnvoll sein, daß eine Kohäsionspolitik sich ausnahmsweise das Ziel setzt, die Arbeitsplatzverluste in niedergehenden Wirtschaftszweigen zu verringern.“ Europäische Kommission (1996, S. 14)

Unter die beiden ersten Ziele fielen nach wirtschaftlichen Kriterien abgegrenzte Regionen, während das Ziel 3 und einige weitere Gemeinschaftsinitiativen⁶⁴ keine derart spezifische geographische Ausrichtung erhielten. Dabei waren die Veränderungen vornehmlich formaler Natur – Rudzio (2000) führt plakativ vor, dass alle operationalen Ziele der Periode 1994-1999 in der Folgeperiode ebenfalls berücksichtigt wurden, so dass letztlich nur eine Umgruppierung mit leichten Modifikationen stattfand (S. 227). Die Anzahl und Vielfalt der thematisch von der Regionalpolitik umfassten Bereiche reichte zudem weit über den möglichen Inhalt des Kohäsionsziels hinaus, ein Phänomen das bereits in Kap. 3.2 beschrieben wurde und vor allem dem Engagement des Europäischen Parlaments zugeschrieben werden kann (Rudzio, 2000, S. 230 ff.). Zu bemerken ist jedoch, dass die Gemeinschaft den Ausdruck wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nicht leichtfertig als Überschrift für alle mit den regionalpolitischen Instrumenten verfolgten Absichten verwendet [H.d.V.]:

„Im Rahmen ihrer Tätigkeit, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, ist die Gemeinschaft **außerdem** bemüht, eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen und ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu fördern.“ (VO 1260/1999, Erwägungsgrund 5)

Darüber hinaus sind regionalpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft in den Bereichen Kultur, Gesundheit und sogar Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, einer Behinderung oder des Alters zu erwähnen.⁶⁵ Zahlreiche der aufgeführten Zielsetzungen der Fonds bildeten lediglich andere Gemeinschaftsziele des Art. 2 EGV ab – die Gemeinschaft war also ohnehin verpflichtet, diese Ziele zu berücksichtigen oder zumindest nicht zu verletzen. Die explizite Angabe der verschiedenen weiteren Ziele und die tatsächliche Durchführung von diesbezüglichen Projekten sprechen vor allem für eine Multifunktionalität der regionalpolitischen Instrumente, die in der Praxis weitaus mehr Zwecken als nur dem Kohäsionsziel dienen. Möglich ist theoretisch auch eine andere Auslegung: ein Großteil dieser Aspekte könnte

⁶⁴ Zu nennen sind v.a. Interreg III (Zusammenarbeit zwischen Regionen) und Urban II (Entwicklung städtischer Krisengebiete)

⁶⁵ Eine Übersicht nach Branchen und Zielen bietet Europäische Kommission (2007c, S. 94)

auch als potentielles Mittel zur Erhöhung der Lebensqualität oder der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden, im weitesten Sinne also auch zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beitragen. Diese Interpretation überdehnt das Kohäsionsziel jedoch in einer unnötigen Weise und beraubt es seines überwiegend wirtschaftlichen Charakters. Vielmehr sind diese (mehr oder weniger) operationalen Ziele der Regionalpolitik nicht als eine Erweiterung des Kohäsionsziels, sondern nur als eine Diversifikation der europäischen Politik zu verstehen. Ihre Zweckdienlichkeit soll hier nicht beurteilt werden.

3.4.6 Sozialer Zusammenhalt und die Lissabon-Strategie

Die Verträge erwähnen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stets unter Verwendung beider Attribute.⁶⁶ So ist davon auszugehen, dass es keine zwei voneinander zu trennende Vertragsziele des wirtschaftlichen Zusammenhalts und des sozialen Zusammenhalts gibt, sondern nur ein Kohäsionsziel, das beide Gesichtspunkte gleichzeitig umfasst. Dies entspricht auch einer wirtschaftlichen Vernunft, wenn angenommen wird, dass die soziale Lage der Menschen und die Möglichkeiten der Sozialpolitik einer Region sich mit ihrem Wohlstand verbessern. Ein gewisser wirtschaftlicher Entwicklungsstand scheint also eine notwendige Voraussetzung zumindest für solche sozialen Aspekte zu sein, zu deren Verwirklichung es finanzieller Ressourcen bedarf. Hierzu zählen etwa die Ausstattung mit Wohnungsinfrastruktur oder der Zugang zu Bildungseinrichtungen. Bereits an diesen beiden zufälligen Beispielen wird deutlich, dass die Ziehung einer klaren Grenze zwischen sozialen und wirtschaftlichen Belangen kaum möglich ist. Trotz dieser Schwierigkeit fällt bei der Betrachtung der regionalpolitischen Umsetzung des Ziels auf, dass, auch wenn das soziale Element mit der Zeit immer stärker berücksichtigt wurde, rein ökonomische Größen immer im Vordergrund der Maßnahmen standen (Schwarze, 2004, S. 136). Bemerkenswert ist vor allem, dass über einen langen Zeitraum keine Einigkeit über die Ausrichtung des sozialen Teils des Kohäsionsziels bestand – lediglich die Verringerung der Arbeitslosigkeit kann als ein über die Jahre stabiles Element genannt werden. Auch die Vielzahl der mit Hilfe der Strukturfonds in den 1990er Jahren finanzierten Maßnahmen im sozialen Bereich und die Untersuchung verschiedener Sozialindikatoren (vgl. oben Kap. 3.4.5 und 3.4.2) ließen kein konsequentes Konzept des sozialen Zusammenhalts erkennen.

⁶⁶ Die einzige Ausnahme bildet Art. 14 AEUV, in dem vom „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ die Rede ist. Vergleiche hierzu Kap. 3.4.7.

Die fehlende Klarheit bei den sozialen Aspekten des Kohäsionsziels fügt sich in die allgemeine Sozialpolitik der EWG, der EG und der EU ein. Obwohl bereits die Römischen Verträge „Sozialvorschriften“ beinhalteten (Art. 117-122 EWGV) und den Europäischen Sozialfonds vorsahen (Art. 123-128 EWGV, 1960 errichtet), spielten soziale Fragen in den Anfangsjahren der Gemeinschaft nur eine untergeordnete Rolle (Atkinson et al., 2002, S. 4). Seit der Verabschiedung der Sozialcharta im Jahr 1961 konzentrierten sich die Aktivitäten der EG vor allem auf die Sicherung sozialer Rechte von Arbeitnehmern und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im beruflichen Umfeld. Erst in den 1970er Jahren wurden soziale Themen mit Interventionsmaßnahmen der Gemeinschaft in einen engeren Zusammenhang gebracht, durch die Errichtung des EFRE und die „periodischen Berichte zur sozio-ökonomischen Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft“⁶⁷ wurden beide Themen vor allem im Rahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik problematisiert. Die relativ geringe Bedeutung einer eigenen Sozialpolitik der EG, bzw. der EU lässt sich vor allem mit dem finanziellen Gewicht, der politischen Sensibilität und der Komplexität der bestehenden nationalen Sozialsysteme erklären. Die klassischen sozialpolitischen Bereiche, wie etwa die Alterssicherung oder die Arbeitsmarktpolitik, weisen so starke nationale Eigenarten auf, dass eine Harmonisierung oder sogar Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene in absehbarer Zukunft weder gewollt, noch möglich erscheinen. Für die Union bleiben deshalb nur solche Betätigungsfelder, in denen ein weitgehender europäischer Konsens herrscht und die die Kernbereiche der nationalen Politiken nicht berühren. Doch selbst hier unterliegt die Union dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV), so dass sie keine Sachverhalte regeln darf, die auf einer nationalen oder regionalen Ebene besser gehandhabt werden können. So bleiben für die europäische Ebene vor allem zwei sozialpolitische Bereiche: die Ordnungspolitik auf dem Gebiet des Binnenmarktes und die regionalpolitische Förderung, beide mit den genannten Einschränkungen. Die wenigen zur Verfügung stehenden Betätigungsfelder weisen zugleich die praktischen Grenzen des sozialen Zusammenhalts als Ziel einer Politik auf, die durch die Union selbst durchgeführt wird.

Übersteigen die gemeinsamen Ziele auf dem sozialen Gebiet die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten einer Gemeinsamen Politik unter dem Dach der EU, können die Mitgliedstaaten selbst Verantwortung für die Realisierung der Ziele übernehmen. In diesem Kontext sind die im Jahr 2000 auf dem Gipfeltreffen in Lissabon beschlossenen

und 2005 korrigierten⁶⁸ Reformen zu sehen, die unter dem Namen der „Lissabon-Strategie“ bekannt geworden sind. Sie beinhalteten vor allem das Ziel,

„(...) die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ (Europäischer Rat, 2000, Ziffer 5.)

Auf dem Gebiet des sozialen Zusammenhalts betrafen die auf der Grundlage der Lissabon-Beschlüsse entworfenen Vorhaben der EU neben der Beschäftigung im Allgemeinen auch die Themen der sozialen Eingliederung, Armutsbekämpfung und Modernisierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherung. Dies bedeutete nicht nur eine gewisse Konkretisierung des Begriffs des sozialen Zusammenhalts, sondern vor allem auch seine Emanzipierung innerhalb des Kohäsionsziels. Die in der Lissabon-Strategie formulierten Pläne im sozialen Bereich waren zwar nicht völlig neu, zum ersten Mal wurden sie jedoch als ein zusammenhängendes Konzept vorgestellt. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass der Europäische Rat in diesem Rahmen vom „Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“ und der „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells“ spricht – ein Zeichen für erste vorsichtige Schritte der EU in bislang national dominierte Themen, insbesondere in die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme (Europäischer Rat, 2000, Ziffern 24., 31.). Die neue Politik sollte jedoch in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht durch die Gemeinschaft oder Union selbst realisiert werden, sondern unter Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“ durch die Mitgliedstaaten (Atkinson et al., 2002, S. 5). Die Umsetzung bestand deshalb vor allem im Erfahrungs- und Informationsaustausch, sowie dem Entwurf nationaler Aktionspläne gemäß gemeinsamer Leitlinien. Ein besonderer Schwerpunkt der Strategie lag auf der Entwicklung von so genannten „Strukturindikatoren“, die unter anderem zur Beurteilung des sozialen Zusammenhalts dienen sollten. Anhand dieser Indikatoren sollen die Fortschritte und Ergebnisse der ergriffenen Maßnahmen überprüft werden (Europäische Kommission, 2000b, vgl. dazu auch Kap. 7.1.4).

⁶⁷ Entscheidung des Rates vom 06.02.1979, ABl. C 36, 09.02.1979

⁶⁸ Europäische Kommission (2005b)

Mit der Lissabon-Strategie erhielt das Ziel des sozialen Zusammenhalts einen deutlich höheren Stellenwert in der intergouvernementalen Zusammenarbeit, die Bedeutung der Strategie für die Interpretation des Begriffs durch die EG und die EU sollte jedoch nicht überschätzt werden. Augenfällig wird dies schon in dem ursprünglichen Dokument des Europäischen Rates:

„Der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung ist ein Arbeitsplatz.“
(Europäischer Rat, 2000, Ziffer 32.)

So sollen auch die anderen erwähnten Bestandteile des Ziels, wie soziale Eingliederung oder Armutsbekämpfung, gemäß der offiziellen Dokumente zur Lissabon-Strategie letztlich durch die Verbesserung der Beschäftigungslage, insbesondere die Erhöhung der Beschäftigungsquote erreicht werden. Die unter der Leitung der Kommission vor allem durch Eurostat entwickelten Strukturindikatoren umfassen dagegen weitaus mehr Aspekte der sozialen Lage der Individuen, der Haushalte und der Geschlechter. Auf ihrer Grundlage könnten also neben der Beschäftigung ebenso weitere Bestimmungsfaktoren, wie etwa die staatliche Transfer-, Bildungs- oder Steuerpolitik, untersucht werden. Die Indikatoren unterliegen jedoch bislang einem ständigen Wandel und können deshalb noch nicht als gesicherte Bestandteile des sozialen Zusammenhalts, sondern bislang eher als ein gedankliches Experiment betrachtet werden (Stand 2010).

Die Reform der Lissabon-Strategie hatte keinen entscheidenden Einfluss auf das Verständnis des sozialen Zusammenhalts, sie modifizierte lediglich die zu seiner Erreichung angewendeten Methoden. Um angesichts der demografischen Veränderungen in der EU mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen wurden die Modernisierung der Sozialschutzsysteme und Einbindung der Sozialpartner stärker betont.⁶⁹ Die sehr enge Verknüpfung zwischen dem sozialen Zusammenhalt und dem Beschäftigungsziel (Lissabon-Strategie, Art. 3 EUV) besteht weiterhin und spiegelt sich auch in den für die Mitgliedstaaten entworfenen beschäftigungspolitischen Leitlinien für die Jahre 2005 bis 2008 wider.⁷⁰ Im Rahmen der Leitlinie 17 wird der Zusammenhang in folgender Weise dargestellt:

⁶⁹ Europäische Kommission (2005a, S. 28 ff.)

⁷⁰ Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, 2005/600/EG, ABl. L 205 vom 6.8.2005, S. 21–27, erneut bestätigt am 18.07.2006 (2006/544/EG)

„Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts: Konsequente Maßnahmen sind erforderlich, um die soziale Eingliederung zu stärken, eine Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern, die Integration benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und regionale Ungleichgewichte bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsproduktivität, insbesondere in Regionen mit Entwicklungsrückstand, abzubauen.“

Der Mehrwert der Entwicklung nach dem Lissabon-Gipfel von 2000 ist daher nicht in einer neuen oder erweiternden Interpretation des Ziels des sozialen Zusammenhalts, sondern vor allem in ihrer Vertiefung zu sehen. Ein Beispiel dafür ist die Identifizierung der erfahrungsgemäß besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Bevölkerungsgruppen und stärkere Konzentration der Maßnahmen auf diese schwächsten Marktteilnehmer. Kernbestandteil des Ziels auf mitgliedstaatlicher Ebene bleibt damit die Förderung der Beschäftigung, während die nichterwerbsfähige Bevölkerung und nur indirekt mit der Arbeitswelt verbundene soziale Probleme in der EU nur am Rande betrachtet werden.

Für das Verständnis des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als Ziel der europäischen Regionalpolitik brachten die mit der Lissabon-Strategie eingeleiteten Reformen nur wenig Veränderung. Das für die nationalen Politiken entwickelte Ziel des sozialen Zusammenhalts kann mit den schon früher berücksichtigten sozialen Aspekten des Kohäsionsziels verglichen werden. Die in Lissabon geforderten Anstrengungen zu Gunsten von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum wiederum erinnern stark an den „wirtschaftlichen Teil“ des Ziels aus Art. 3 EUV. Selbst ein territorialer Ausgleich, wie in den beschäftigungspolitischen Leitlinien (s.o.), wird berücksichtigt. Das Lissabon-Programm, auch unter dem Namen „Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung“ bekannt,⁷¹ kann deshalb als eine Neuauflage des Kohäsionsziels für alle Mitgliedstaaten verstanden werden – zwar ohne einen zwischenstaatlichen solidarischen Ausgleich, dafür aber mit modernen Methoden, wie Innovation, Forschung und Entwicklung in „einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft“ (Europäischer Rat, 2000, Ziffer 5.). Es sind vor allem die vorgeschlagenen Mittel, die die europäische Regionalpolitik in der Förderperiode 2007 – 2013 prägen (vgl. dazu Kap. 3.4.8). Das Ziel des für die Regionalpolitik relevanten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts selbst wurde jedoch weder im Jahr 2000, noch bei der Reform von 2005 neu ausgelegt. Die qualitative und quantitative Verbesserung der Beschäftigungssituation bleibt damit

⁷¹ Vgl. z.B. Fn. 68

Kernbestandteil der sozialen Seite des Kohäsionsziels, während weitere soziale Aspekte momentan jedenfalls nur in einem geringen Maß als Ziel der Regionalpolitik berücksichtigt werden (de Rynck/McAleavey, 2001, S. 552). Inwieweit die Diskussion zur Armut und sozialen Ausgrenzung sowie die Entwicklung der Strukturindikatoren die Interpretation des Kohäsionsziels beeinflussen werden, bleibt abzuwarten.

3.4.7 Territorialer Zusammenhalt, der Verfassungsentwurf von 2003 und der Reformvertrag von 2007

Neben dem wirtschaftlichen und dem sozialen Zusammenhalt wird seit den 1990er Jahren eine dritte Dimension sowohl in der öffentlichen Debatte, als auch in den Rechtsakten und offiziellen Dokumenten der Gemeinschaft und der Union berücksichtigt: „der territoriale Zusammenhalt“. Im Primärrecht wird der Begriff zum ersten Mal 1997 in Art. 16 EGV erwähnt (übernommen in Art. 14 AEUV). Dort wird die Bedeutung der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“⁷² für den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ unterstrichen, ohne dass der Begriff selbst einer Regelung unterworfen wird. Einen ähnlichen Wortlaut hat auch Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein Synonym des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts aus dem Art. 2 EUV a.F. und Art. 158 EGV, sondern um ein neues Ziel, das mit dem ursprünglichen Kohäsionsziel zumindest nicht identisch ist. Dies belegt zum einen die rege Diskussion, die seit den 1990er Jahren innerhalb der Gemeinschaftsorgane und in der Wissenschaft zu diesem Thema geführt wurde, zum anderen aber auch der Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa (EVV), der mit dem durch den Vertrag von Lissabon reformierten EUV und dem AEUV in den entsprechenden Punkten übereinstimmt. Der ursprüngliche wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist sowohl in dem Verfassungsentwurf, als auch im Reformvertrag von Lissabon durchgehend um das Attribut „territorial“ ergänzt worden, so dass das Kohäsionsziel sowohl bei den Zielen

⁷² Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ bezieht sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten, die von den Mitgliedstaaten oder der Union mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Er umfasst insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie des Verkehrswesens, der Postdienste, des Energiesektors und der Telekommunikation. Der Begriff gilt auch für jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist. (Europäische Kommission, 2003)

der Union, als auch im Abschnitt zur Regionalpolitik der Union (Art. III-220 – III-224 EVV, Art. 174-178 AEUV) eine jeweils dreifache Ausrichtung erfahren hat. Das Adjektiv „territorial“ als solches könnte die geographische Dimension der europäischen Politik unterstreichen, eine Tendenz, die sowohl dem ursprünglichen Ziel, als auch der europäischen Regionalpolitik von Anfang an innewohnt. Darüber hinaus enthält der Verfassungsentwurf keine wesentlichen Änderungen in Bezug auf das Kohäsionsziel. Umso mehr stellt sich die Frage, inwieweit die Betonung der territorialen Seite eine echte Weiterentwicklung darstellt oder nur einen schon implizit vorhandenen Bestandteil des Kohäsionsziels verbalisiert.

Die Diskussion um den territorialen Zusammenhalt begann auf europäischer Ebene mit informellen Treffen der für Raumordnung und für Raumpolitik zuständigen Minister – das erste fand bereits 1989 statt (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2007, Punkt 3.1). Seit Mitte der 1990er Jahre wurde der Begriff, auch als „räumlicher Zusammenhalt“, vor allem vom Ausschuss der Regionen und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss aufgegriffen.⁷³ Die informelle Auseinandersetzung mit der Raumpolitik in der Gemeinschaft erhielt 1999 in Potsdam einen Rahmen im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (Europäische Kommission, 1999), das mit Hilfe einer „Territorialen Agenda“ weiterentwickelt wird (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2007, Punkte 3., 6., 7.). Während dieses Prozesses wurde die Idee des territorialen Zusammenhalts konkretisiert und verfeinert, wobei stets betont wurde, dass die neue Dimension das ursprüngliche Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ergänzt und gemeinsam mit ihm zu einer „harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes“ beiträgt (Europäische Kommission, 2008b, S. 3, Faludi, 2006, S. 669; vgl. auch Art. 174 AEUV und Kap. 3.3). In der Tat geht die Betrachtung des Wirtschaftslebens der EU aus der Perspektive der Raumordnungspolitik über die klassische europäische Regionalpolitik hinaus – während der Kohäsionsfonds sogar auf der Ebene der Mitgliedstaaten operiert, betrifft die Raumordnung sehr feine Aspekte der regionalen oder sogar lokalen Entwicklung. Dennoch griff die Kommission die Thematik im Rahmen ihrer regionalpolitischen Berichte auf und widmete dem räumlichen bzw. dem territorialen Zusammenhalt jeweils weite Teile des Zweiten, Dritten und Vierten Kohäsionsberichts (Europäische Kommission, 2001a, S. 29-36, Europäische Kommission, 2004b, S. 27-36, Europäische Kommission, 2007c, S. 49-59). Dabei stellt die Kommission das „Territoriale“ als ein Spiegelbild des wirtschaftlichen und sozialen

⁷³ Vgl. z.B. die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Die Raumordnung in Europa" Cdr 340/96 endg., Amtsblatt Nr. C 116 vom 14.04.1997 S. 1

Zusammenhalts auf einer lokalen Ebene dar. Der Dritte Kohäsionsbericht liefert eine mögliche Definition des Begriffs:

„Der Begriff des territorialen Zusammenhalts geht über den des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinaus, indem er ihn gleichzeitig erweitert und verstärkt. Das politische Ziel besteht darin, durch Abbau von Disparitäten, Verhindern territorialer Ungleichgewichte sowie Durchführung sektoraler Politiken mit räumlichen Auswirkungen einerseits und einer kohärenteren Regionalpolitik andererseits zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen. Darüber hinaus geht es darum, die territoriale Integration zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Regionen zu fördern.“ (Europäische Kommission, 2004b, S. 27)

Die Parallelen zum ursprünglichen Kohäsionsziel und der Minderung von Disparitäten liegen auf der Hand, der Unterschied oder vielmehr die Erweiterung ist deshalb vor allem in den Betrachtungsgrößen zu sehen. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken neben Regionen nun auch wesentlich kleinere, städtische und ländliche Räume sowie Gebiete mit besonderen Charakteristika, wie sie in Art. 174 AEUV explizit erwähnt werden:

„Unter den betreffenden Gebieten wird den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.“

Für die Lösung der bestehenden Probleme schlagen die beteiligten Akteure einige schon 1999 im Rahmen des EUREK formulierten Lösungskonzepte vor (Europäische Kommission, 1999). Dabei handelt es sich vor allem um eine „polyzentrische Raumentwicklung“, bei der durch neue Beziehungen zwischen Städten und dem ländlichen Raum ein Gegengewicht zum starken geographischen Zentrum der EU geschaffen werden sollen. Die für den territorialen Zusammenhalt entscheidenden

Indikatoren werden, wie auch schon beim wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, im Pro-Kopf-BIP und in der Arbeitslosenquote gesehen (Ausschuss der Regionen, 2003, Punkt 1.12.). Bemerkenswert ist, dass ein Mittel zum Abbau der Disparitäten in Maßnahmen zur Minderung „der physischen und wirtschaftlichen Fragmentierung“ (Punkt 1.4.) gesehen wird – zumindest auf einer intraregionalen Ebene wird also eine verstärkte wirtschaftliche Integration als förderlich und erwünscht betrachtet.⁷⁴ Die Integration soll unter anderem durch eine verstärkte horizontale Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften erreicht werden (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2007, Punkt 3.6, 4.4., 4.5). Eine besondere Rolle spielen bei dem Thema erneut die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 14 AEUV, vgl. oben) – mit der Schaffung eines gleichwertigen Zugangs zu solchen öffentlich bereitgestellten Diensten sollen die Chancen auf dem gesamten Gebiet der EU angeglichen werden.

Sowohl das Konzept des territorialen Zusammenhalts, als auch die zu seiner Förderung notwendige Politik befinden sich noch in einer Entwicklungsphase. Das von der Kommission im Jahr 2008 erstellte „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ ist als Element einer solchen Auseinandersetzung mit dem Begriff zu sehen und ruft zu einer weiteren Diskussion auf (Europäische Kommission, 2008b, S. 4, 12 -13). Die an der Debatte beteiligten politischen Akteure forderten zwar eine verstärkte Berücksichtigung des territorialen Aspekts auch bei der Regionalpolitik der Gemeinschaft (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007, S.1), dies geschah bis zum Jahr 2006 jedoch noch nicht systematisch. Für die Förderperiode 2007-2013 wurde der territoriale Zusammenhalt in die „Strategischen Leitlinien“⁷⁵ aufgenommen. Dort wird er – als letzter Punkt – einer pauschalen, „sektoralen“ Politik entgegengesetzt und als ein auf die jeweiligen geographischen Bedürfnisse ausgerichtetes Instrument dargestellt. Dies spiegelt sich in der speziellen Ausrichtung verschiedener Programme auf städtische oder ländliche Gebiete wider, mit denen eine polyzentrische Entwicklung der gesamten EU verfolgt wird. Ein weiterer Schwerpunkt ist die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, eines der drei obersten Ziele der Regionalpolitik für den Zeitraum 2007-2013. Die auf diesem Gebiet aus dem EFRE⁷⁶ finanzierten Maßnahmen entsprechen zum großen Teil den Forderungen, die in der informellen Debatte der mitgliedstaatlichen Minister, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen

⁷⁴ Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich vor allem mit dem Phänomen der interregionalen Integration, vgl. dazu Kapitel 4

⁷⁵ Entscheidung des Rates vom 6.10.2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG), ABL L 291/ S. 11-32

⁷⁶ Art. 6 der VO (EG) Nr. 1080/2006

Wirtschafts- und Sozialausschusses aufgestellt wurden. Zugleich wurde ein „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ geschaffen, der die Interaktion zwischen nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen und anderen öffentlichen Stellen erleichtern soll (VO (EG) Nr. 1082/2006). Bei den genannten Maßnahmen handelt es sich teilweise um eine Fortsetzung und Erweiterung bereits bestehender Instrumente – das Programm Interreg zur Förderung interregionaler Zusammenarbeit existiert schon seit 1990 – so dass die Entwicklung des Ziels des territorialen Zusammenhalts jedenfalls auf diesem Gebiet keine wesentliche Veränderung in der europäischen Regionalpolitik bewirkt hat. Zu betonen ist zudem, dass für das Ziel der territorialen Zusammenarbeit in den Jahren 2007-2013 lediglich 2,5 % der regionalpolitischen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Ob die weiteren Maßnahmen der Union eine stärkere territoriale Ausrichtung in der Praxis erfahren werden, bleibt abzuwarten.

Die vorgestellte Entwicklung des Ziels eines territorialen Zusammenhalts, der neben die wirtschaftliche und soziale Dimension tritt, lässt noch viele Fragen offen. Die verschiedenen regionalen und lokalen Ebenen, auf denen das Ziel verwirklicht werden könnte, sprechen jedoch dafür, dass primär nicht die Regionalpolitik der EU, sondern die einzelnen betroffenen Akteure eine Politik zur Förderung des territorialen Zusammenhalts entwerfen und realisieren werden. Hierzu eignet sich insbesondere die so genannte „Offene Methode der Koordinierung“ (Faludi, 2006, S. 676), an der die EU als eine von vielen Parteien teilnehmen wird. Dies wird von allen an der Diskussion Beteiligten befürwortet (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007, S. 6-8, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2007, Punkt 5.1.5, Ausschuss der Regionen, 2003, Punkt 1.4.).

Nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon wird die Dreierfigur als Kernziel der Europäischen Union zum festen Bestandteil der Verträge, so dass auch dem (Teil-)Ziel des territorialen Zusammenhalts immer mehr Beachtung geschenkt wird. Solange jedoch das Ziel selbst, die notwendigen Politikmaßnahmen und die Aufteilung der Verantwortlichkeitsbereiche noch im Fluss sind, kann der territoriale Zusammenhalt nicht zu einem zentralen Ziel der europäischen Regionalpolitik werden. Für die hier vorgenommene Analyse der Kohäsion als wichtigstes Ziel des Instruments der Regionalpolitik spielt der territoriale Aspekt deshalb nur eine untergeordnete, wenn auch wachsende Rolle.

3.4.8 Neuste Entwicklungen im Planungszeitraum 2007-2013

Neben der stärkeren territorialen Ausrichtung der europäischen Regionalpolitik zeichnet sich der aktuelle Planungszeitraum für die Jahre 2007-2013 durch eine Reduzierung in der Anzahl der Finanzinstrumente und ihrer Ziele aus. Die drei neuen Ziele Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit weisen inhaltliche Parallelen zu den künftigen drei Schwerpunkten des Kohäsionsziels auf: seiner wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Seite. Gleichzeitig sind „kohäsionsfremde“ Finanzinstrumente, vor allem im Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei, organisatorisch aus der europäischen Regionalpolitik ausgegliedert worden.⁷⁷ Diese Rückbesinnung auf wirtschaftliche Aspekte geht mit der Integration der Lissabon-Strategie in die regionalpolitische Planung einher: Wachstum und Beschäftigung stehen im Zentrum der Betrachtung (Europäische Kommission, 2007c, S. 125 ff.). Die einzigen nicht ausschließlich und unmittelbar auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteten Maßnahmen sind solche auf dem Gebiet der Umwelt und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern.⁷⁸ Damit bestätigt sich eine Tendenz im Verständnis des Kohäsionsziels als eines wirtschaftlichen Ziels, dessen sozialer Aspekt sich weitgehend auf die Verbesserung der Beschäftigungslage beschränkt, also ebenfalls ein Phänomen aus der wirtschaftlichen Sphäre betrifft.

Der solidarische Charakter der Politik zwischen geographischen Einheiten wird erneut bestätigt: die Auswahl der Nutznießer des Ziels „Konvergenz“ erfolgt nach dem bekannten Kriterium eines niedrigen Pro-Kopf-BIP auf regionaler (EFRE, ESF) oder nationaler Ebene (Kohäsionsfonds). Für dieses Ziel werden 81,5% aller Mittel zur Verfügung gestellt, während für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das mit keinem derart spezifischen Auswahlkriterium verbunden ist,⁷⁹ nur 16% der Mittel verwendet werden (Europäische Kommission, 2007a). Das Kriterium des Pro-Kopf-BIP (unter 75% des EU-Durchschnitts beim EFRE und ESF, unter 90% beim Kohäsionsfonds) wird jedoch nicht starr angewendet, vielmehr existieren so

⁷⁷ vgl. Fn. 30

⁷⁸ Vgl. die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Fn. 75

⁷⁹ Unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fallen grundsätzlich alle Regionen, die nicht schon Förderung unter dem Ziel „Konvergenz“ erfahren – also auch solche, die ein überdurchschnittlich hohes Pro-Kopf-BIP und eine niedrige Arbeitslosigkeit aufweisen (z.B. Hamburg oder Brüssel). Bei der Verteilung der Mittel werden jedoch Aspekte wie „regionaler Wohlstand“ und „regionale Arbeitslosenquote“ berücksichtigt (Art. 20 VO 1083/2006), so dass schwächere Regionen zumindest tendenziell stärker gefördert werden.

genannte „Phasing-out“ und „Phasing-in“-Regionen, die die vorgegebene Grenze zwar nicht unterschreiten, jedoch trotzdem besonders gefördert werden. Dies ist auf die Erweiterung der EU um neue Mitglieder zurückzuführen, die zu einer Verschiebung des EU-Durchschnittswertes führte – die zuvor förderfähigen Regionen der alten Mitgliedstaaten, die sich im Planungszeitraum 2007-2013 oberhalb der vorgegebenen Werte befinden, sollen nicht in vollem Maße durch die Erweiterung benachteiligt werden.

Die weiteren für den Planungszeitraum durchgeführten Reformen sind vor allem administrativer und organisatorischer Natur. Für Veränderungen im Verständnis des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gibt es keine Anhaltspunkte.

3.5 Das politische Element im Kohäsionsziel

Die europäische Regionalpolitik wird häufig lediglich als Objekt in Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen den Staaten und der Union gesehen, soll also keinen „höheren“ Unionszielen dienen, sondern lediglich kurzfristigen politischen Partikularinteressen. Vielfach wird in diesem Zusammenhang von „package deals“ (Rudzio, 2000, S. 133, 260) oder „side-payments“ (Neheider, 2006, S. 140) gesprochen. Die Geschichte der europäischen Regionalpolitik liefert in der Tat mehrere Beispiele für die Gewährung neuer Finanzmittel, die (offiziell oder inoffiziell) eine Gegenleistung für die Zustimmung zu bestimmten Integrationsschritten darstellten. Eine Auswahl solcher historischer Beispiele:

- Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft 1973 und die Schaffung des EFRE mit Ausrichtung auf zuvor kaum beachtete Industriegebiete (Bursig, 1991, S. 115 ff., Kap. 3.4.2)
- Beitritt Spaniens und Portugals 1986 und die Einführung „Integrierter Mittelmeerprogramme“ als Kompensation für die „Altmittelmeeranrainerstaaten“ (Schäfers, 1993, S. 39)
- Zustimmung zum Maastricht-Vertrag 1992 und Einführung des Kohäsionsfonds (vgl. Kap. 3.4.4)
- Beitritt Finnlands und Schwedens 1995 und die Einführung eines neuen regionalpolitischen Ziels 6 für sehr dünn besiedelte Gebiete (vgl. Kap. 3.4.5)

- Einigung über den Finanzrahmen 2007-2013 und der Verzicht Deutschlands auf 100 Millionen Euro Fördergelder zu Gunsten Polens.⁸⁰

Die Interpretation jedes einzelnen dieser Ereignisse kann theoretisch von der „erkauften Zustimmung“ bis zu einem „wichtigen Impuls für die Weiterentwicklung der Regionalpolitik“ reichen. Viele Autoren sehen eine grundsätzliche ökonomische Notwendigkeit von Ausgleichszahlungen oder eines institutionalisierten Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten der EU, so dass solche zweckgebundenen „side-payments“ als ein Ersatzmittel begrüßt werden und selbst aus wirtschaftlicher Sicht nicht negativ beurteilt werden müssen (vgl. Fenge/Wrede, 2004, Weise, 2005). Wiederum andere sehen eine so starke politische Dringlichkeit von Ausgleichszahlungen, dass sie andernfalls befürchten, die benachteiligten Länder würden „zu Mitteln der protektionistischen Rebellion greifen“ (Pöttering/Wiehler, 1983, S. 54). Doch was würde die Betrachtung der Regionalpolitik als fallweise verhandelte Kompensationszahlungen für die Interpretation des Kohäsionsziels bedeuten? Müsste es dann nicht zu einem allgemeinen Decknamen für finanzielle Verhandlungen degradiert werden? Zur Beantwortung dieser Frage muss erneut zwischen dem Mittel der Regionalpolitik und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts unterschieden werden.

Es steht außer Zweifel, dass wesentliche Schritte und Reformen der europäischen Regionalpolitik anlässlich wichtiger Beschlüsse zu anderen Themen der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas unternommen wurden. Der Anlass oder sogar explizite Verhandlungen müssen jedoch nicht automatisch auf die inhaltliche Gestaltung des beschlossenen Politikinstrumentes ausstrahlen: die gesamte Wirtschaftspolitik der EU ist ein Ergebnis von Verhandlungen, ohne dass jeweils unterstellt wird, es handele sich lediglich um die Verfolgung kurzfristiger, partikularer Interessen (Martin, Ph., 1998). Es muss also die Frage beantwortet werden, ob die europäische Regionalpolitik abgesehen von der Einführung neuer, auf einer politischen Ebene verhandelter Elemente auch andere allgemeingültige Ziele verfolgt hat. Wie in Kap. 3.4 gezeigt wurde, entstand das primärrechtliche Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erst nach der Schaffung der europäischen Regionalpolitik. Doch schon zuvor verfolgte die Gemeinschaft mit den Strukturfonds Ziele, die sich in das spätere Konzept des Kohäsionsziels einfügten. Seit den 1980er Jahren entwickelten sich die sekundärrechtlichen Ziele der Fonds und das Verständnis des Kohäsionsziels parallel und abstrahierten stets von den Interessen einzelner Staaten. Einmal beschlossene Kriterien

⁸⁰ Bolesch, C.: Angela Merkel. Goldener Mittelweg aus dem Haushalts-Labyrinth. In: Süddeutsche Zeitung, vom 19.12.2005, Internet: <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/470/66404/> (Abgerufen am 15.11.09)

der Förderung wurden bei jeder Erweiterungsrunde auf neue Mitgliedstaaten angewendet. Mit der Zeit entstand zudem eine politische Akzeptanz für das Kohäsionsziel und die mit ihm verbundene finanzielle Solidarität mit benachteiligten Regionen. Diese Akzeptanz wurde nach Tömmel (1994) schon in den 1990er Jahren sichtbar, als keine größeren Kontroversen über die Einführung des Kohäsionsfonds und die Erhöhung der Mittel entstanden (S. 66). Eine große Rolle bei der Objektivierung und Verallgemeinerung der regionalpolitischen Ziele spielte die Kommission – von Anfang an hatte sie einen erheblichen, wenn auch zunächst informellen Einfluss auf die Verteilung der Gelder und erwirkte die Durchführung einer zielgerichteten Politik, die nicht mit bloßen Ausgleichszahlungen zu vergleichen ist (Sutcliffe, 1995, S. 292, vgl. auch Kap. 3.4.2 u. 3.4.3). Die Aufstellung relativ transparenter Förderkriterien, die ständige Kontrolle und Evaluation der Maßnahmen spricht ebenfalls dafür, dass die gewährten Finanzmittel nicht nur subjektiven einzelstaatlichen Interessen, sondern einem Interesse der EU, vielleicht sogar einem „europäischen Gemeinwohl“ dienen sollen. Bei allen Fehlern und misslungenen Experimenten handelt es sich bei der Regionalpolitik deshalb nicht nur um „side-payments“.

Gleichzeitig muss jedoch betont werden, dass das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts selbst ein starkes politisches Element enthält. Der Zusammenhalt oder die Kohäsion sind auf europäischer Ebene als Begriff zuerst in einem politischen Sinne gebraucht worden (vgl. Kap. 3.4.2 und 3.4.3) und tragen diese Eigenschaft bis heute in sich, auch wenn die einzelnen Elemente des Ziels und die zu seiner Realisierung entworfenen Maßnahmen einen immer stärker objektiven, „technischen“ Charakter annehmen (vgl. auch Kap. 3.6). Die EG und später die EU haben sich entschieden, vor allem die am stärksten benachteiligten sozialen und regionalen Gruppen zu fördern, offensichtlich in der Überzeugung, dass es besonders schwierig wird, eine politische Zustimmung dieser Gruppen zum europäischen Integrationsprozess zu erringen. In ihrem Anspruch eine supranationale Organisation zu werden und bestimmte Funktionen der Nationalstaaten auf die europäische Ebene zu verlagern, beschloss die Union, Verantwortung auch auf dem Gebiet der Umverteilung und der Entwicklung unterhalb der mitgliedstaatlichen Ebene zu übernehmen. Auf diese Weise soll nicht zuletzt eine subjektive Zufriedenheit bestimmter Bevölkerungsgruppen mit ihrem Lebensstandard gesteigert werden, um eine harmonische Entwicklung ohne soziale, aber auch ohne politische Spannungen zu erreichen. In diesem Zusammenhang betrachtet eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sogar als eine bestimmte Ausprägung des politischen Zusammenhalts (Begg/Mayes, 1992b, S. 24 ff.).

Ob die Motive hinter einer ausgleichenden Unionspolitik nur einer wirtschaftspolitischen Raison entsprechen oder altruistischer Natur sind und vielleicht sogar die Vorstellung eines europäischen Gemeinwohls oder eines europäischen Sozialmodells widerspiegeln, ist dabei für die Regionalpolitik von keiner großen Relevanz. Problematisch ist jedoch, dass die Union selbst festlegt, wer zu den besonders Benachteiligten gehört und wie die Zufriedenheit dieser Gruppen zu erreichen ist. Dabei kann der EU leicht der Vorwurf gemacht werden, dass sie die Präferenzen der EU-Bürger kaum kennt oder jedenfalls keinen ernsthaften Versuch unternimmt, diese Präferenzen kennen zu lernen (Veenhoven, 2001). Der Union fehlt es insbesondere an einer eigenen Verwaltung auf der regionalen und lokalen Ebene, die durch einen direkten Kontakt zu den Betroffenen ihre Situation am besten einschätzen könnte. Die Kommission versucht zwar die Bedürfnisse verschiedener regionaler und sozialer Gruppen mit Hilfe wissenschaftlicher Untersuchungen zu ergründen – solche Analysen leiden jedoch notwendiger Weise unter pauschalisierten Untersuchungskriterien und verallgemeinernden Ergebnissen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse entwickelt die Union wiederum operationale Ziele der Fonds, was die Gefahr in sich birgt, eine Regionalpolitik nach dem Muster „one size fits all“ zu entwerfen.⁸¹ Solche Tendenzen können nur in einem politischen Prozess korrigiert werden, in dem die Betroffenen selbst ihre Interessen offenbaren und verteidigen. So gehören zur Planung der Regionalpolitik nationale Strategien und Entwicklungspläne, regionale und nationale Projektanträge, aber auch allgemeine öffentliche Konsultationen.⁸² Auf diese Weise wird nicht nur die momentane Politik beeinflusst, sondern auch der Inhalt des Kohäsionsziels geprägt. Die am Anfang des Kapitels genannten historischen Beispiele haben deshalb zum Teil auch dazu gedient, dem Kohäsionsziel neue Schwerpunkte zu verleihen. Besonders augenfällig wird dies bei der Berücksichtigung der dünn besiedelten Gebiete nach dem Beitritt Finnlands und Schwedens 1995: hier wurde eine Form regionaler Benachteiligung berücksichtigt, die in der Gemeinschaft zuvor schlicht nicht existierte.

Im Gegensatz zu den anderen Unionszielen erhält das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf diese Weise eine dauerhafte politische Komponente und lässt sich nicht gänzlich vom jeweiligen politischen Kontext losgelöst betrachten. Es

⁸¹ Genau gegen diesen Vorwurf wehrt sich die EU auf den Internetseiten des Generaldirektoriats Regionalpolitik.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm (Abgerufen am 15.11.09)

⁸² http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_de.cfm?nmenu=0 (Abgerufen am 15.11.09)

enthält zwar einen „zeitlosen Kern“ (vgl. dazu Kap. 3.6), die jeweiligen Details der Umsetzung des Kohäsionsziels sind jedoch vor allem das Ergebnis eines momentanen politischen Konsenses. Dieser politische Einfluss geht über die für alle vertraglichen Ziele zulässige Konkretisierungsmöglichkeit durch die Organe der Union, wie sie in Kap. 2.2.3 diskutiert wurde, hinaus – an der Formung und Konkretisierung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind viele weitere „Stakeholder“ zumindest mittelbar beteiligt. Dies führt allerdings nicht nur zu relativ häufigen Anpassungen der europäischen Regionalpolitik. Zugleich wirkt sich die Beteiligung geförderter Gruppen konservierend auf die regionalpolitischen Entscheidungen aus: die Nutznießer erwachsen in Macht und zementieren erfolgreich die existierende Verteilungspolitik (Beispiele bei de Rynck/McAleavey, 2001, S. 551 f.). Auch dies ist ein Zeichen für ein starkes politisches Element im Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

3.6 Ergebnis der Auslegung

Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die mit ihm eng verbundene europäische Regionalpolitik wurden in ihrer Geschichte durch den politischen und wirtschaftlichen Integrationsprozess Europas in besonderem Maße geprägt. Ein Teil dieses Wandels ist dem Kohäsionsziel immanent: es zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es sich einigen aktuellen politischen Bedürfnissen anpassen kann und in seiner Auslegung im Vergleich zu den anderen Unionszielen flexibler ist. Begg/Mayes (1992b) bietet eine kurze Beschreibung des Ziels an, die genau dieses Element des Wandels und der Anpassung beinhaltet:

„Die beste Definition ist das Ausmaß, in dem Unterschiede im sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand zwischen einzelnen Regionen oder Gruppen innerhalb der Gemeinschaft politisch und sozial vertretbar sind“ (Begg/Mayes, 1992b, S. 13)

Die Kürze dieser Definition führt naturgemäß zu einer starken Vereinfachung des Begriffs. Sie bedarf deshalb einer Erklärung und Ergänzung, insbesondere um Aspekte, die sich aus der in Kap. 3.4 beschriebenen Praxis der Gemeinschaft, bzw. der Union ergeben. Zweck dieses Abschnitts ist es vor allem diejenigen Elemente des

Kohäsionsziels darzustellen, die trotz des politischen Einflusses über die Zeit Konstanz aufweisen.

Der wichtigste Bestandteil des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts war und ist eine ausgeglichene Verteilung des Wohlstands zwischen verschiedenen Gruppen von Menschen. Der Begriff des Wohlstands umfasst dabei viele Aspekte, er kann sich auf individuelles Einkommen und Vermögen, aber auch auf den Zugang und die Verfügbarkeit von öffentlichen oder öffentlich bereitgestellten Gütern beziehen (Begg, 2008, S. 291). Im Rahmen des Kohäsionsziels beinhaltet der Wohlstand ebenfalls soziale Belange, vor allem solche, die einen Bezug zum Arbeitsmarkt aufweisen. Alle diese Gesichtspunkte haben einen mehr oder weniger stark ausgeprägten wirtschaftlichen Charakter – sie lassen sich entweder mit Begriffen aus der wirtschaftlichen Sphäre beschreiben oder zumindest mit Hilfe wirtschaftlicher Methoden erreichen. Eine solche Charakterisierung des Wohlstands ist naturgemäß nur ungenau und lässt eine Vielzahl von denkbaren Beurteilungsindikatoren zu. Dies ist aber kein Nachteil, es ermöglicht der Politik vielmehr einen Mix aus Kriterien anhand des tatsächlich vorliegenden Bedarfs zu entwerfen. Jedenfalls kann der Begriff des Wohlstands dabei nicht nur auf das Pro-Kopf-BIP reduziert werden – dieses Kriterium ist ungenau und lässt sich nur in einen begrenzten Rahmen einsetzen. So versagt dieses Maß nicht nur bei der Betrachtung besonders kleiner geographischer Einheiten, sondern beispielsweise auch bei der Suche nach Ungleichgewichten innerhalb einer geographischen Einheit (vgl. dazu auch Kap. 7.1.2).

Während die verschiedenen Indikatoren für Wohlstand oder Lebensstandard ausführlich von Seiten der Kommission und der Wissenschaft untersucht wurden, ist das Ausmaß der vertretbaren Unterschiede zwischen regionalen oder sozialen Gruppen zu keinem Zeitpunkt Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion oder politischen Auseinandersetzung in der EWG, EG oder EU gewesen. Welche Unterschiede als besonders gravierend und inakzeptabel erscheinen, sollten vor allem die Kriterien aufzeigen, nach denen Regionen oder Gruppen gefördert werden. Dabei fällt auf, dass die wichtigste Abgrenzung der Förderfähigkeit von Regionen (75 % des EU-Durchschnitts im Pro-Kopf-BIP) bereits seit 1988 existiert und nur in einem Fall, im Rahmen der EU-Erweiterung von 2004, aufgeweicht wurde (vgl. Kap. 3.4.3 und 3.4.8). Andere regionale Eigenarten, wie strukturelle Probleme oder eine geringe Bevölkerungsdichte, treten über die Zeit in unterschiedlicher Deutlichkeit als Förderkriterien auf; im sozialen Bereich lassen sich, bis auf die Arbeitslosenquote, keine langfristig stabilen Kriterien erkennen. Die relativ willkürliche Festlegung des 75%-

Kriteriums und seine konsequente Übernahme in immer weitere Planungsperioden machen deutlich, dass das genaue Ausmaß der vertretbaren Unterschiede nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit steht. Ob es sich bei diesem wohl allgemein akzeptierten Schwellenwert um einen relativ hohen oder relativ niedrigen handelt, bleibt eine Diskussionsfrage. Ebenso scheint die geographische Ebene der Betrachtung (NUTS-2-Regionen) relativ willkürlich gewählt. Zu bemerken ist jedoch, dass rund ein Viertel der EU-Bevölkerung in Regionen lebt, die diesen Wert nicht erreichen (Europäische Kommission, 2007c, S. 9, Angaben für 2004) – dies spricht dafür, dass die EU jedenfalls die bestehende Streuung der wirtschaftlichen Entwicklungsstände nicht toleriert. Dabei handelt es sich hier nicht um ein absolutes, sondern um ein relatives Maß – es geht also nicht um die Solidarität mit den „Armen“, sondern mit den „Ärmeren“ in einer Union von wohlhabenden Staaten.⁸³ Zugleich akzeptiert die EU natürlich die Existenz gewisser regionaler Disparitäten und strebt keine völlige Angleichung der Entwicklungsniveaus an. Auch in qualitativer Hinsicht wird keine Homogenisierung der verschiedenen Wirtschaftsstrukturen beabsichtigt: weder soll eine regionale Branchenspezialisierung verhindert, noch die lokalen städtischen und ländlichen Strukturen mit ihrer Arbeitsteilung aufgebrochen werden. Vielmehr erscheint eine regionale Vielfalt und polyzentrische Entwicklung möglich und sogar erwünscht (vgl. auch 3.4.7).

Die oben erwähnte, mögliche Definition des Kohäsionsziels führt Unterschiede „zwischen einzelnen Regionen oder Gruppen“ als zentrales Betrachtungsobjekt an. Diese Formulierung ist insofern irreführend, als sie Regionen und Gruppen mehr oder weniger gleichberechtigt nebeneinander stellt. In der Praxis der europäischen Regionalpolitik werden jedoch Gruppen stets nur unter Beachtung einer regionalen Ausprägung gefördert – so werden nicht etwa pauschal die Beschäftigungschancen aller Jugendlichen oder Langzeitarbeitslosen erhöht, sondern insbesondere von solchen in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Jugend- oder Langzeitarbeitslosigkeit. Der geographische Aspekt steht also im Vordergrund, auch bei der Unterstützung im Rahmen des sozialen Zusammenhalts. Dieses Prinzip findet in der aktuellen Planungsperiode 2007-2013 ebenfalls unter dem Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Anwendung: auch wenn hier grundsätzlich alle Regionen gefördert werden, die nicht schon eine Förderung nach dem Ziel „Konvergenz“ erfahren, so werden die Mittel doch unter Beachtung nationaler und regionaler Unterschiede z.B. im Wohlstand oder der

⁸³ Auch die EU-Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP werden von der Weltbank global zu den so genannten „Upper-middle-income economies“ gezählt, die meisten gehören zu der höchsten der vier möglichen Stufen, den „High-income economies“ (Daten von 2009, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>, Abgerufen am 23.11.09).

Arbeitslosenquote verteilt (vgl. Art. 20 VO 1083/2006 und Fn. 79). Als Teilinstrument zur Erreichung dieses operationalen Ziels soll der ESF gleichfalls „zur Verringerung nationaler, regionaler und lokaler Disparitäten bei der Beschäftigung“ dienen.⁸⁴ Folglich trägt die europäische Regionalpolitik ihren Namen mit voller Berechtigung – mit allen vorhandenen Finanzinstrumenten. Ist aber damit der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt stets nur in einer geographischen Dimension zu sehen? Aus der heutigen Sicht ist diese Frage zu bejahen. Dafür spricht nicht nur die Praxis der Regionalpolitik, sondern auch die Verankerung des Kohäsionsziels in den Verträgen (vgl. dazu Kap. 3.3), das immer im Zusammenhang mit einem regionalen, also geographischen Ausgleich erwähnt wird. Die Ergänzung um weitere Dimensionen, vor allem sozialer Art, geschieht im Primärrecht wie im Sekundärrecht unter Berücksichtigung ihrer geographischen Ausprägung. Ursache hierfür ist nicht zuletzt die Überzeugung, dass ein positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Prosperität existiert, dass sich also wirtschaftlicher Wohlstand und eine ausgewogene soziale Lage in einer Region gegenseitig bedingen. Ein solcher Zusammenhang lässt sich aus empirischer Sicht nicht gänzlich von der Hand weisen, wie Abbildung 3-1 anhand der beiden für Kohäsion am häufigsten verwendeten Indikatoren zeigt.

⁸⁴ Art. 2 I VO (EG) Nr. 1081/2006

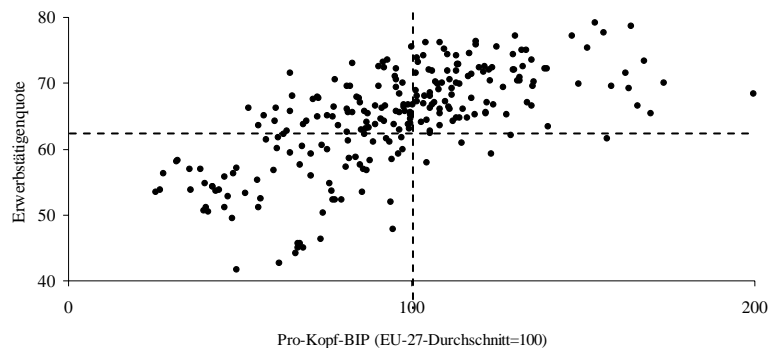


Abbildung 3-1 Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und der Erwerbstätigenquote für die Altersklasse 15-64 nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und tgs00007)

In der Theorie sind verschiedene Formen der Angleichung regionaler Wohlstandsniveaus denkbar, beispielsweise durch eine Umverteilungspolitik zu rein konsumtiven Zwecken, die zugleich das Wachstum der reichsten Regionen senkt oder sogar verhindert. Das Kohäsionsziel wird jedoch nicht durch eine solche „Konvergenz zur Mitte hin“ oder gar eine „Konvergenz nach unten“ charakterisiert, es soll vielmehr mit einer wirtschaftlichen Entwicklung der ganzen Union einhergehen. Dies beinhaltet schon der Begriff der harmonischen Entwicklung und unterstreicht erneut der Auftrag „den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete (...) zu verringern“ (Art. 174 AEUV). Die EU nimmt deshalb von einer reinen Umverteilungspolitik Abstand (Europäische Kommission, 1996, S. 10):

„Das vornehmliche Ziel der Gemeinschaftstransfers ist nicht die Umverteilung. Die Transfers zielen vielmehr darauf ab, über Investitionen die wirtschaftliche Grundlage in den Empfängerregionen zu stärken, einschließlich der Förderung des Humankapitals.“

Der Zustand des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts kann also nur erreicht werden, wenn die schwächsten Regionen der Union wirtschaftlich zu den reicheren aufschließen und sich dies nicht etwa in europäischen Transferleistungen, sondern in vor Ort erwirtschafteten Werten widerspiegelt (Europäische Kommission, 1987, S. 53). Damit muss die Politik zur Förderung der Kohäsion auf eine selbstständige Entwicklung der unterstützten Regionen ausgerichtet sein und de facto eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ darstellen.⁸⁵ Dies betonte die Europäische Kommission zwar schon 1965 (Europäische Kommission, 1965), die Entwicklungsfunktion der erst später geschaffenen europäischen Regionalpolitik trat jedoch über eine lange Zeit nicht derart deutlich in den Vordergrund. Zunächst wurden vor allem ethische Aspekte eines interregionalen Finanzausgleichs hervorgehoben, die ebenso eine reine Umverteilungspolitik hätten begründen können (vgl. Kap. 3.4.2), später drehte sich die Diskussion vor allem um die Frage, ob der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt eine Voraussetzung für andere Integrationsziele sein sollte (zur Währungsunion Kap. 3.4.2, 3.4.4, zum Binnenmarkt Kap. 3.4.3). Auch in diesem Zusammenhang wurde die Regionalpolitik hauptsächlich als Instrument der Umverteilungspolitik betrachtet (Padoa-Schioppa, 1987, S. 87 ff.). Erst nach der Einführung der WWU und der Schaffung des Binnenmarktes in den 1990er Jahren rückte die Entwicklung der „benachteiligten Regionen“ ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Damit wurde die Selbstständigkeit des Kohäsionsziels endgültig bestätigt und eine stärkere Profilierung der Regionalpolitik möglich. Eine wichtige Rolle spielte dabei nicht zuletzt der Lissabon-Prozess, dessen Elemente sich in der aktuellen Planungsperiode 2007-2013 wiederfinden (Europäische Kommission, 2007c, S. 125 f.). Im Idealfall müsste die Regionalpolitik einer „intra-europäischen Entwicklungspolitik“ entsprechen.⁸⁶ Mit einem solchen Entwicklungsauftrag erscheint der Zustand des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als ein realisierbares Ziel, so dass die Politik zu seiner Erreichung nicht zu einer Daueraufgabe der Europäischen Union wird, sondern einen zeitlich begrenzten Charakter haben soll.

Die Analyse des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, seiner vertraglichen Verankerung und der Geschichte seiner Auslegung machen deutlich, dass auf europäischer Ebene ein immer stärkerer Konsens über den Inhalt dieses

⁸⁵ Begg, 2008, S. 292 betont die Langfristigkeit dieser Aufgabe.

⁸⁶ Rudzio (2000) sieht zwar bis 1999 eine Abkehr von der Entwicklungsfunktion bei der Regionalpolitik, dies ist aber nicht auf ein sich änderndes Verständnis des Kohäsionsziels zurückzuführen, sondern auf die Durchsetzung partikularer Interessen, vor allem im EP, aber auch im Rahmen von Verhandlungen, insbesondere zur Änderung der Verträge, im Europäischen Rat (Rudzio, 2000, S. 258 ff.).

facettenreichen Ziels herrscht. Trotz eines dauerhaft vorhandenen politischen Elements, ist das Kohäsionsziel in seiner Interpretation nicht unendlich flexibel. Es ist insbesondere von anderen Unionszielen inhaltlich unabhängig und kann ohne eine Änderung der Verträge politisch nicht beliebig weit ausgelegt werden. In seinem Kern ist das Kohäsionsziel ein Vorhaben wirtschaftlicher Natur, auch wenn die sozialen Aspekte immer häufiger berücksichtigt werden. Die geographische Ausrichtung des Ziels, also eine Differenzierung nach regionalen Ausprägungen der wirtschaftlichen und sozialen Merkmale wird durch den Reformvertrag von Lissabon von 2007 und die Hinzufügung des territorialen Attributs bestätigt.

3.7 Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik: Wachstumsfaktoren und die Förderung von Direktinvestitionen

Eine Politik der Europäischen Union, die den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken soll, kann die Annäherung des regionalen Wohlstands auf verschiedenen Wegen anstreben. Aus dem Entwicklungsauftrag des Kohäsionsziels folgt jedoch unmittelbar, dass die regionalpolitischen Aktivitäten vor allem auf Wachstums- und Beschäftigungsförderung ausgerichtet sein sollten. Alle weiteren möglichen Bestimmungsfaktoren des regionalen Wohlstandes, wie etwa die Qualität der öffentlich bereitgestellten Güter oder die Situation der nichterwerbsfähigen Bevölkerung, müssen deshalb aus Sicht des europäischen Kohäsionsziels in Bezug zu Wachstum und Beschäftigung gesetzt werden: entweder sie wirken sich positiv auf diese beiden Wirtschaftsgrößen aus und können deshalb als operationale Ziele in die Regionalpolitik übernommen werden, oder aber sie sind als nachrangig zu betrachten. Diese Konzentration der regionalpolitischen Mittel auf Wirtschaftswachstum, das von einer positiven Beschäftigungsentwicklung begleitet wird, ist unter anderem eine Konsequenz der Lissabon-Strategie (vgl. dazu Kap. 3.4.6). Diese Ansicht vertritt die Europäische Kommission im Vierten Kohäsionsbericht (Europäische Kommission, 2007c, S. 126):

„In der Tat unterstützen sich Wachstum und Kohäsion gegenseitig.“

Als konkrete Inhalte und operationalen Ziele der europäischen Regionalpolitik kommen damit alle in der Wirtschaftstheorie und der wirtschaftspolitischen Praxis bekannten Wachstumsfaktoren in Frage, die sowohl aus theoretischer, wie auch empirischer Sicht häufig mit einer Verbesserung der Beschäftigungssituation einhergehen. Zu nennen sind vor allem:

- Investitionen
- Aufbau von Humankapital
- Technischer Fortschritt
- Verbesserung der Marktstrukturen und -institutionen
- Bereitstellung öffentlicher Güter, z.B. Verkehrsinfrastruktur

Diese Wachstumsfaktoren können nicht als voneinander unabhängig betrachtet werden, sondern bedingen sich gegenseitig: so ist beispielsweise eine gute Ausstattung an Humankapital ein wichtiger Standortfaktor für private Investitionen, die wiederum technischen Fortschritt voranbringen, aber ebenso das vorhandene Humankapital verbessern können. Die Union bezieht deshalb alle genannten Faktoren in einem gewissen Maße in ihre Politik ein. Aus Gründen der Nachhaltigkeit und der begrenzten finanziellen Mittel kommt jedoch der Förderung von privaten Direktinvestitionen die größte Bedeutung zu – diese sollen das Engagement der Mitgliedstaaten und der Union schnell und auf Dauer ersetzen.⁸⁷ Regionen mit einem überdurchschnittlichen Wachstum und einer positiven Beschäftigungsentwicklung werden eher in der Lage sein, die weiteren für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt notwendigen Faktoren des Wohlstands auch aus eigener Kraft zu generieren, so dass die zeitliche Abfolge „Wachstum und Beschäftigung zuerst – andere Wohlstandsaspekte danach“ nicht nur aus dem Charakter des Kohäsionsziels, sondern auch aus einer wirtschaftlichen Ratio folgt.

Die zentrale Rolle der Direktinvestitionen bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird insbesondere im aktuellen Planungszeitraum 2007-2013 unterstrichen: die strategischen Kohäsionsleitlinien⁸⁸ der EU berücksichtigen vor allem solche Vorhaben, die die Attraktivität der Förderregionen für Investoren steigern und die eine weitere Entwicklung der regionalen Privatwirtschaft forcieren (z.B. Erwägungsgrund

⁸⁷ Zur Bedeutung von Investitionen (insbesondere privaten Investitionen) im Rahmen der europäischen Regionalpolitik vgl. z.B.: Europäische Kommission (2007c, S. 125, 1996, S. 49); Erwägungsgründe 41, 61, Art. 3 II a u. b VO 1083/2006; Art. 3 I a (i) VO 1081/2006

⁸⁸ vgl. Fn. 75

8, 9, Leitlinien 1.1.- 1.3.). Die Union stützt ihre Pläne auf wirtschaftswissenschaftliche Studien, die positive externe Effekte von Direktinvestitionen auf Produktivität und Beschäftigung erwarten lassen – zu diesem Thema wurden im Auftrag der Kommission beispielsweise ein Bericht des RWI (2001) oder die ausführliche Untersuchung von Copenhagen Economics (2006) erstellt (zu den Auswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen siehe z.B. auch Neuhaus, 2006). Die Maßnahmen der Regionalpolitik umfassen dabei sowohl die direkte Unterstützung von Unternehmen,⁸⁹ als auch alle Projekte, die die Attraktivität von Investitionsstandorten steigern und damit vor allem „greenfield investment“ anziehen (Copenhagen Economics, 2006, S. 13). Die Herkunft des unworbenen Investitionskapitals ist von untergeordneter Bedeutung: es geht sowohl um inländische Direktinvestitionen, als auch solche aus dem EU- und Nicht-EU-Ausland (vgl. z.B. Copenhagen Economics, 2006, S. 6).

Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird in der folgenden Analyse, so weit dies möglich ist, in seiner ganzen Komplexität berücksichtigt. Bei den konkreten Aufgaben der europäischen Regionalpolitik wird jedoch den beiden Größen Wachstum und Beschäftigung Vorrang gewährt. Die Fähigkeit der Regionalpolitik private Investitionen in benachteiligte Regionen der Union zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu lenken, wird dabei als der zentrale Maßstab ihres Erfolgs betrachtet.

⁸⁹ Im Zeitraum 2007-2013 kommen ca. 16% der Mittel Unternehmen direkt zugute, Angaben der Europäischen Kommission, Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/business/index_de.htm (Abgerufen am 25.08.09)

Kapitel 4

Integration des Binnenmarktes – Ordnungspolitik und flankierende Unionsspolitiken

Der Binnenmarkt bildet ein Kernelement der der Europäischen Union, nicht selten wird er sogar als Synonym für die gesamte europäische Integration verwendet.⁹⁰ Dabei ist der Binnenmarkt gemäß Art. 3 EUV nicht nur ein Ziel, sondern zugleich auch ein Mittel zur Erreichung anderer wirtschaftlicher Ziele der Union. Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, ob das Binnenmarktziel mit dem Kohäsionsziel auf dem Gebiet der europäischen Regionalpolitik zu vereinbaren ist. Nach der Darstellung des Kohäsionsziels in Kapitel 3, wird im Folgenden der Inhalt des Binnenmarktziels skizziert. Im Zentrum der Betrachtung steht die von der Union zur Verwirklichung des Binnenmarktes betriebene Wirtschaftspolitik. Über die traditionell zur Integration des Binnenmarktes betriebene Ordnungspolitik hinaus, gewinnen dabei so genannte „flankierende Maßnahmen“ zunehmend an Bedeutung. Es handelt sich um Unionspolitiken, die die Ordnungspolitik unterstützen und ergänzen, ohne selbst einen ordnungspolitischen Charakter zu haben. Ob Regionalpolitik der EU ebenfalls eine den Binnenmarkt „flankierende Maßnahme“ sein kann, wird im folgenden Kapitel 5 untersucht.

⁹⁰ Vgl. z.B. Grin (2003, S. 59), v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 36, Stand 01/2000), Schwarze (2007, S. 31)

4.1 Der Begriff der Verwirklichung des Binnenmarktes im europäischen Recht und die Binnenmarktintegration

Der Begriff des Binnenmarktes wird im europäischen Primärrecht in Art. 26 Abs. 2 AEUV definiert (vgl. auch Art. 14 Abs. 2 EGV und Art. II-130 II EVV):

„Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“

Wie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist auch der Binnenmarkt ein Ziel der Europäischen Union nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV und gehört in den Bereich der geteilten Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 2 a AEUV. Der Vorgänger des Binnenmarktes, der Gemeinsame Markt war, wenn auch ohne eine eindeutige Definition, bereits zentraler Bestandteil der Römischen Verträge von 1957 (vgl. Kap. 3.4.1) und sollte schrittweise während einer Übergangszeit von zwölf Jahren verwirklicht werden (Art. 8 Abs. 1 EWGV). Die dazugehörigen primär- und sekundärrechtlichen Normen betrafen hauptsächlich den Warenssektor und die Schaffung der Zollunion, während der freie Verkehr von Dienstleistungen, Personen und Kapital in einem wesentlich geringeren Ausmaß geregelt wurde (Grin, 2003, S. 35 ff.). Ein wichtiger Bestandteil des Gemeinsamen Marktes war zudem die Schaffung einer gemeinsamen Wettbewerbspolitik. Mit dem Ende einer letzten Übergangsperiode wurde der Gemeinsame Markt am 01. Januar 1970 errichtet, seine Form entsprach jedoch nicht der in der Gemeinschaft in den damaligen Mitgliedstaaten herrschenden Vorstellung über die wirtschaftliche Integration. Vor allem unter dem Einfluss der Fortentwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Mortelmans, 1998, S. 103, Reich, 1991, S. 203) verfasste die Europäische Kommission deshalb 1985 ein „Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes“ (Europäische Kommission, 1985). Dieses Dokument hatte als solches keinen rechtlichen Charakter, es wurde jedoch die programmatische Grundlage für die Einheitliche Europäische Akte und die in ihr festgelegte „Verwirklichung des Binnenmarktes“ bis zum 31. Dezember 1992.⁹¹ In Art. 8a EWGV

wurde der Binnenmarkt als Begriff ins europäische Primärrecht aufgenommen und mit seiner bis heute geltenden Legaldefinition (siehe oben) niedergeschrieben.

Parallel dazu existierte der Begriff des Gemeinsamen Marktes zwar in mehreren Bestimmungen des EWG-Vertrages und des späteren EG-Vertrages weiter, im EU-Vertrag (a.F.) von 1992 findet er jedoch im Gegensatz zum Begriff des Binnenmarktes keine Erwähnung mehr. Die aus europarechtlicher Sicht früher relevante und vielfach diskutierte Frage, inwieweit der Binnenmarkt ein Plus, ein Minus oder ein Synonym zu dem älteren Begriff des Gemeinsamen Marktes darstellt,⁹² erübrigt sich mit dem Reformvertrag von Lissabon (EUV, AEUV). Hier, wie schon im europäischen Verfassungsentwurf aus dem Jahr 2003, wird der Begriff des „Gemeinsamen Marktes“ nicht mehr verwendet, sondern einheitlich durch den Ausdruck „Binnenmarkt“ ersetzt (Art. 2 g des Reformvertrages). Diese „redaktionelle Entscheidung“⁹³ macht deutlich, dass dem eventuell vorhandenen Unterschied jedenfalls in der Zukunft keine Rolle mehr beigemessen wird. In der vorliegenden Arbeit wird auf die Unterscheidung zwischen dem Gemeinsamen Markt und dem Binnenmarkt, ganz im Sinne des Reformvertrages von Lissabon, verzichtet. Es wird nur der Begriff des Binnenmarktes verwendet: er soll alles umfassen, was unter beiden Ausdrücken üblicher Weise verstanden wird und was den Kern der wirtschaftlichen Einigung Europas ausmacht.

Über die sehr allgemeine Definition des Art. 26 Abs. 2 AEUV hinaus wird der Binnenmarkt innerhalb des europäischen Primärrechts nicht als Ganzes beschrieben. Der Inhalt des Binnenmarktziels kann jedoch, im Gegensatz zum Inhalt des Kohäsionsziels (vgl. Kap. 3.3), mit Hilfe zahlreicher Normen des europäischen Primär- und Sekundärrecht bestimmt werden. Damit ist der Binnenmarkt ein Ergebnis der aktuellen Rechtslage, die wiederum den aktuellen politischen Vorstellungen über die europäische Integration entspricht. Innerhalb des sich über hohe Bestandskraft auszeichnenden Primärrechts (vgl. Kap. 2.2.1) existieren einige Regelungen, die herbeizuführende Zustände, also einen „vollendeten“ Binnenmarkt beschreiben. Es handelt sich vor allem um wichtige, aber sehr allgemein gehaltene Vorschriften auf dem Gebiet der Grundfreiheiten, der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik.⁹⁴ Die meisten den Binnenmarkt betreffenden Bestimmungen benennen jedoch nicht ein zu erreichendes Ziel, sondern beschreiben Handlungen der Union, ihrer Organe oder der Mitgliedstaaten auf dem Weg zu diesem Ziel. Was also der Binnenmarkt ist oder sein soll, ergibt sich hauptsächlich aus

⁹¹ Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/ Taschner in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 4)

⁹² Zur Diskussion vgl. Müller-Graf in Dausers (A.I, RdNr. 142 f., Stand: 11/1999) und v. Bogdandy in Grabitz (Art. 14 EGV, RdNr. 6-9, Stand 01/2000)

⁹³ So Bast in Grabitz (Art. 15 EGV, RdNr. 32 Stand 12/2005)

⁹⁴ Als Beispiele sind zu erwähnen: Art. 28 Abs. 1, 30, 34, 35, 45, 49, 63, 101, 102, 107 AEUV

dem, was die beteiligten Akteure tun. Diese Tätigkeiten werden im AEUV unter dem Begriff der „Verwirklichung des Binnenmarktes“⁹⁵ oder „Errichtung des Binnenmarktes“⁹⁶ zusammengefasst. Daneben existiert noch der Ausdruck „Funktionieren“ des Binnenmarktes⁹⁷, mehrmals im Gebrauch mit der „Errichtung“⁹⁸ oder „Entwicklung“⁹⁹. Es wird deutlich, dass die EU die Verwirklichung des Binnenmarktes entgegen dem Wortlaut des früheren Art. 14 Abs. 1 EGV, der einen Abschluss bis zum 31.12.1992 postulierte, als „eine niemals zur Ruhe kommende und niemals abgeschlossene Daueraufgabe“ betrachtet (Müller-Graff, 1995, S. 40). Die häufige Verwendung des Begriffs „Funktionieren des Binnenmarktes“ im Vertrag von Lissabon ist ein Hinweis darauf, dass sowohl eine Herstellungs-, als auch eine Erhaltungspflicht der Union bestehen (so bereits Müller-Graff, 1995). Eine tatsächliche „Vollendung des Binnenmarktes“, wie im Weißbuch gefordert, rückt damit in eine ferne Zukunft – allein die Wortwahl im Zusammenhang mit dem Begriff zeigt, dass es sich hier um einen dynamischen Prozess handelt, dessen Form und Ergebnis in den Verträgen nicht in allen Details festgelegt wurden, um späteren, möglicher Weise unerwarteten Entwicklungen Raum zu geben (vgl. auch Europäische Kommission, 2007b, S. 3 f.).

Der ökonomische Ausdruck für die Maßnahmen, die zur „Verwirklichung des Binnenmarktes“ vor allem im Rahmen der Grundfreiheiten getroffen werden, ist „Integration“. Im allgemeinen Sprachgebrauch bedeutet Integration die Herstellung oder Wiederherstellung einer Einheit bzw. die Eingliederung in ein größeres Ganzes (Duden, 2007, S. 838). Die Verträge selbst verwenden das Wort „Integration“ vornehmlich in einem umfassenden, politischen Sinn¹⁰⁰, lediglich an zwei Stellen wird es explizit auf die wirtschaftliche Integration beschränkt.¹⁰¹ Im wirtschaftlichen Zusammenhang ist der Begriff „Integration“ insofern missverständlich, als er nicht eindeutig zum Ausdruck bringt, ob es sich um einen Prozess oder bereits um das Ergebnis eines Prozesses handelt. So kann die „Integration eines Marktes“ sowohl den über einen Zeitraum stattfindenden Vorgang, als auch den „Integrationsstand“ als eine Momentaufnahme beschreiben (Balassa, 1962, S. 1). In der vorliegenden Arbeit wird „Integration“ als Prozess verstanden. Abhängig von dem jeweiligen Kontext handelt es sich bei der „Binnenmarktintegration“ entweder tatsächlich um einen durch die Wirtschaftspolitik

⁹⁵ So Art. 26, 27, 114, 118, 169 Abs. 2, 170 Abs. 1, 194 Abs. 1 AEUV sowie die Präambel des EUV

⁹⁶ So Art. 27, 28 Abs. 2, 113, 114 Abs. 1, 115, 175, 309 b AEUV

⁹⁷ Art. 3 Abs. 1 b, 26 Abs. 1, 27, 38 Abs. 2 u. 4, 65 Abs. 4, 81 Abs. 2, 88 Abs. 1, 134 Abs. 1, 143 Abs. 1, 144 Abs. 1, 194, 309 b, 347 AEUV

⁹⁸ Art. 113, 114 Abs. 1 u. 6, 115, 118 AEUV

⁹⁹ Art. 38 Abs. 4, nur „Entwicklung“ in Art. 309 AEUV

¹⁰⁰ z.B. Präambel EUV, Art. 20 Abs.1, 21 Abs. 2 e EUV

¹⁰¹ ebenfalls Präambel EUV, Art. 140 Abs. 1 AEUV

gesteuerten Vorgang, der der juristischen „Verwirklichung des Binnenmarktes“ entspricht, oder um die Auswirkung von Marktprozessen, die jedenfalls nicht allein zum Zweck der Förderung des Binnenmarktes initiiert werden. Gegenstand der beiden folgenden Kapitel 4.2 und 4.3 ist die Binnenmarktpolitik der Europäischen Union, also die beabsichtigte Integration des Binnenmarktes, zum einen aus der traditionellen ordnungspolitischen Sicht, zum anderen aus einem für die vorliegende Untersuchung relevanten wirtschaftsprozesspolitischen Blickwinkel.

4.2 Binnenmarktintegration mit Mitteln der Ordnungspolitik

Trotz seiner zentralen Rolle für das Verständnis des Binnenmarktziels stellt der Art. 26 Abs. 2 AEUV allein weder eine Kompetenz-, noch eine Anspruchsnorm dar, so dass die Europäische Union weder berechtigt, noch verpflichtet ist, auf seiner Grundlage zu handeln. Die Verwirklichung des Binnenmarktes geschieht vielmehr „gemäß den Bestimmungen der Verträge“, was sich vor allem auf andere Normen des AEUV, unter anderem die Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregelungen, bezieht. Bis zum Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon wurden die wichtigsten Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Art. 14 Abs. 1 EGV genannt: es waren legislative Mittel, darunter vor allem der Art. 95 EGV zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Die Aufzählung der anzuwendenden Vorschriften in Art. 14 Abs. 1 EGV war zwar nicht abschließend,¹⁰² die Auswahl zeigt jedoch, welche Vorstellung über die Realisierung des Binnenmarktes bei den Schöpfern der Verträge dominierte: es ging vorwiegend um die Beseitigung rechtlicher Schranken, die den wirtschaftlichen Verkehr behindern. Die europäische Binnenmarktpolitik war damit bis zuletzt vor allem Ordnungspolitik – ein Ansatz, der sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, als auch der Praxis anderer internationaler Organisationen wiederzufinden war.

Eine grundlegende ordnungspolitische Typisierung der wirtschaftlichen Integration zwischen Staaten stammt von Tinbergen (1954). Dieser unterscheidet zwischen „negativer“ und „positiver Integration“: die erste besteht in der Abschaffung künstlich erzeugter Handelshemmnisse, während die zweite gemeinsame Regelungen und

¹⁰² Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/ Taschner in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 18)

Institutionen der beteiligten Staaten beinhaltet. Balassa (1961) schlägt eine feinere Unterteilung verschiedener Stufen der Integration vor: Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion, volle wirtschaftliche Integration. Die Integration der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft verlief nicht genau nach der von Balassa (1961) entworfenen Reihenfolge: sie begann mit dem Schritt der Zollunion und entwickelte seit dem Maastricht-Vertrag mit der Wirtschafts- und Währungsunion Elemente der letzten Stufe der „vollen wirtschaftlichen Integration“, ohne jedoch alle wirtschaftspolitischen Bereiche der inzwischen 27 Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen (Wagener/Eger/Fritz, 2006, S. 38). Seit der Schaffung der Zollunion und den Anfängen des Gemeinsamen Marktes ist dabei die Tinbergensche „negative Integration“ ein Leitmotiv der europäischen Wirtschaftspolitik. So folgte man diesem Prinzip bereits in den Römischen Verträgen, in denen der Schwerpunkt auf die Abschaffung einzelstaatlicher Regelungen gelegt wurde.¹⁰³ Die Gliederung des Weißbuchs zum Binnenmarkt von 1985 zeigt, dass es ebenfalls von dem Geist der „negativen Integration“ geprägt ist: „1. Beseitigung der materiellen Schranken, 2. Beseitigung der technischen Schranken, 3. Beseitigung der steuerlichen Schranken“. Auch in den selbst durchgeführten Studien vom Cecchini-Bericht (Cecchini, 1988, S. 26), über die Reihe „The Single Market Review“ (Europäische Kommission, 1997, 1998) bis hin zu neueren Publikationen (vgl. z.B. Ilzkovitz et al., 2007, S. 58-76) beschäftigt sich die EG, bzw. die EU mit der Aufzählung und Untersuchung von Hindernissen für den wirtschaftlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und übernimmt damit vor allem einen ordnungspolitischen Blickwinkel auf den Binnenmarkt. Das Zusammenspiel zwischen „negativer“ und „positiver Integration“ bei einem perfekten Binnenmarkt beschreibt Pelkmans, 2008, S.31 folgendermaßen:

„An IM [Internal Market, A.d.V.] attains the free movement of goods, services and factors of production, including the free establishment where relevant, accompanied by the necessary positive integration for the IM to function properly.“

Die Entwicklung in Europa zeigt Parallelen zur weltweit stattfindenden wirtschaftlichen Integration auf, wie sie im Rahmen der WTO und zahlreicher internationaler

¹⁰³ Es dominieren negative Formulierungen, z.B.: „sind... verboten“ (Art. 30 EWGV), „werden... beseitigt“ (Art. 32 II EWGV), „mit dem Gemeinsamen Markt sind unvereinbar und verboten“ (Art. 85, 86 EWGV), usw.

Abkommen¹⁰⁴ vor allem auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten betrieben wird. Auch hier bildet die Ordnungspolitik das wichtigste Instrument: mit Hilfe völkerrechtlicher Verträge werden Barrieren für den wirtschaftlichen Austausch abgebaut, insbesondere Zölle, Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen aufgehoben, technische Regulierungen und Produktstandards angepasst. Die Situation der Europäischen Union ist im internationalen Vergleich jedoch außergewöhnlich – sie ist die weltweit am weitesten wirtschaftlich und politisch integrierte Staatengruppe, die die Integrationsstufe der WTO oder anderer regionaler Handelsorganisationen bereits vor Jahrzehnten erreicht hat. Mit ihrem Primär- und Sekundärrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die EU ein einzigartiges Niveau an Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme erlangt, nicht nur auf dem Gebiet des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, sondern auch bei der Kapitalverkehrsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Ordnungspolitik bildet auch heutzutage das Fundament der Binnenmarktintegration: die große Zahl der weiterhin entstehenden binnenmarktrelevanten EU-Rechtsakte lässt erkennen, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes mit legislativen Mitteln noch nicht an ihrem Ziel angelangt ist.¹⁰⁵

4.3 Binnenmarktintegration außerhalb der Ordnungspolitik

Der durch den Reformvertrag von Lissabon veränderte Art. 26 I AEUV enthält im Gegensatz zum früheren Art. 14 Abs. 1 EGV keine Aufzählung einzelner ordnungspolitischer Mittel, vielmehr belässt er es bei der Formulierung:

„Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten.“

Der neue AEUV ist damit wesentlich offener für die Verwendung anderer wirtschaftspolitischer Instrumente, die neben die reine Ordnungspolitik zur Verwirklichung des Binnenmarktes treten können. Welche wirtschaftspolitischen Mittel

¹⁰⁴ Liste der bei der WTO gemeldeten internationalen Handelsabkommen: <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>

¹⁰⁵ Zu den binnenmarktrelevanten Rechtsakten der EU vergleiche die Übersicht unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/legis/latest/chap13.htm>

dazu gehören, ist eine Frage der „Erforderlichkeit“, die ihrer Natur nach einen Interpretationsspielraum beinhaltet. Dieser Interpretationsspielraum steht den Unionsorganen zu, die sich jedoch in dem durch die Verträge vorgegebenen Rahmen bewegen müssen (vgl. Kap. 2.2.3). So haben die EG und inzwischen die EU über die Zeit mehrere ihrer Tätigkeitsbereiche oder „Politiken“ zu einer direkten oder indirekten Unterstützung der Binnenmarktintegration entwickelt und genutzt. Solche Instrumente, die die ordnungspolitische Integration des Binnenmarktes ergänzen, lassen sich unter dem Begriff der „flankierenden Maßnahmen“ oder „flankierenden Unionspolitiken“ zusammenfassen. Im Folgenden sollen die Gründe für einen Bedarf an derartigen Maßnahmen auf Unionsebene dargestellt werden (Kap. 4.3.1), anschließend soll der Begriff genauer erläutert und einige Beispiele vorgestellt werden (Kap. 4.3.2).

4.3.1 Bedarf an ergänzenden Maßnahmen

Unterscheidet man die Instrumente der Wirtschaftspolitik in solche, die die legislative Organisation der Wirtschaftsordnung betreffen (Ordnungspolitik), und solche die eine Intervention der öffentlichen Hand in Marktabläufe und Marktstrukturen beinhalten (Prozesspolitik), so hat sich der Schwerpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik immer stärker von den ersten zu den zweiten verschoben.¹⁰⁶ Diese Tendenz ist das Ergebnis wachsender Kompetenzen der Union, die immer mehr der ursprünglich mitgliedstaatlichen Aufgaben übernimmt. Eine immer größere Zahl der Aktivitäten der EU zielt darauf ab, dem tatsächlichen Geschehen auf den Märkten nicht nur einen Rahmen zu geben, sondern es auch zu beeinflussen. Besonders deutlich spiegelt sich diese Entwicklung im Budget der einzelnen Politikbereiche wider: die Ausgaben der europäischen Ebene für klassische wirtschaftsprozesspolitische Maßnahmen wie Landwirtschaft und Strukturpolitik (Regionalpolitik) sind über Jahrzehnte sowohl absolut als auch relativ zu den Gesamtausgaben der EG bzw. EU erheblich gewachsen (vgl. Abbildung 4-1, zur Geschichte der regionalpolitischen Ausgaben siehe Kap. 3.4). Mit der steigenden Zahl von Förderprogrammen und Fonds, der steigenden Anzahl der

prozesspolitisch tätigen Unionsorgane und Institutionen wuchs und wächst die Bedeutung der EU als ein Akteur, der in die Marktprozesse eingreift und sie steuert. Das hierdurch gewonnene Selbstbewusstsein insbesondere der Kommission wird in ihrer Reaktion auf den weltweiten Wirtschaftsabschwung der Jahre 2008 und 2009 deutlich: sie schlug im November 2008 ein konzertiertes Konjunkturpaket von rund 200 Milliarden Euro für zwei Jahre vor, eine Summe, die weit über dem jährlichen Haushalt der EU liegt (133,9 Milliarden im Haushaltsplan für 2009).¹⁰⁷ Dieser Versuch der Kommission, Konjunkturpolitik von der staatlichen auf die europäische Ebene zu heben und damit größeren wirtschaftsprozesspolitischen Einfluss zu gewinnen, ist ein gutes Beispiel für die Tendenzen innerhalb der EU.

¹⁰⁶ Allein in der deutschsprachigen Literatur existieren verschiedene Systematisierungen, zurückgehend auf Eucken (1990) unterscheidet Engelkamp/Sell (2005, S. 327) beispielsweise nur zwischen Ordnungs- und Prozesspolitik, Merk (1975) wählt die Strukturpolitik als dritten eigenständigen Bereich, Welfens (2005, S. 322 ff.) unterscheidet noch drei weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik. Für die vorliegende Untersuchung ist lediglich die Unterscheidung zwischen Ordnungspolitik und Nicht-Ordnungspolitik (hier zusammengefasst unter dem Begriff der Prozesspolitik) relevant, auf eine weitere Diskussion wird deshalb verzichtet.

¹⁰⁷ Europäische Kommission (2008a) und Pressemitteilung IP/08/2008 vom 18.12.2008

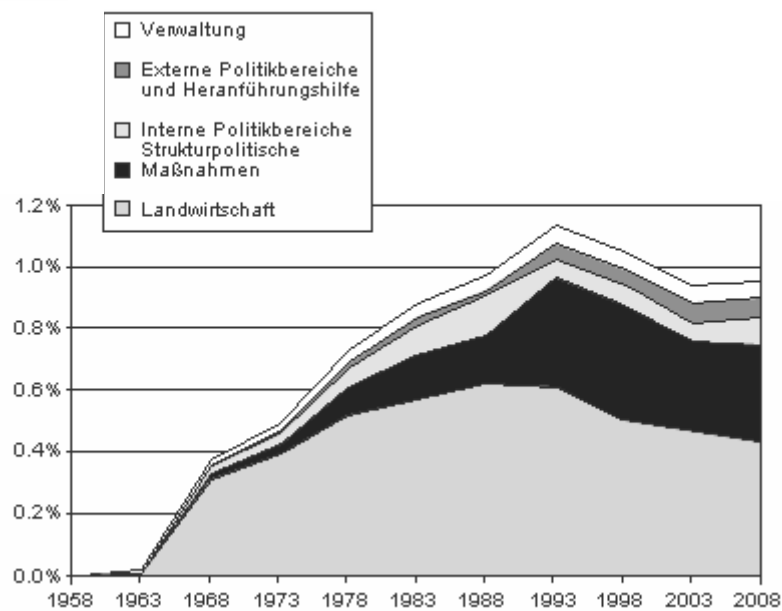


Abbildung 4-1 Ausgaben der Europäischen Union in Prozent des EU BNE in den Jahren 1958-2008, Quelle: http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_de.htm (Abgerufen am 15.11.09)

Auch bei der Realisierung des „Binnenmarktauftrags“ (Müller-Graff, 1995) bedient sich die Union zunehmend Instrumente, die über die traditionelle Ordnungspolitik, wie sie in Kap. 4.2 beschrieben wurde, hinausgehen. Dies hängt zum Teil mit dem erwähnten wachsenden prozesspolitischen Engagement der EU, vor allem aber mit einer sich ändernden Vorstellung über die konkrete Ausgestaltung des Binnenmarktes zusammen. Unter den Gründern der EWG herrschte zunächst die von der Wirtschaftswissenschaft gestützte Erwartung, die Einführung des Gemeinsamen Marktes würde zu ausgeglichenem Wachstum und Wohlstand in der gesamten EG führen. Durch die Gründung der Zollunion und die Abschaffung der zwischenstaatlichen Handelshemmnisse sollte sich die wirtschaftliche Lage in allen beteiligten Ländern entscheidend verbessern (vgl. dazu auch Kap. 3.4.1). Damit war das Projekt des

Gemeinsamen Marktes bereits weitgehend umrissen. Nach einigen Jahrzehnten und mehreren Erweiterungen passte sich das Projekt des Binnenmarktes jedoch neuen Anforderungen der Mitgliedstaaten und der Marktteilnehmer an und nahm so immer komplexere Züge an: der freie Warenverkehr wurde durch die weiteren drei Grundfreiheiten ergänzt, auf politischer Ebene schuf die Gemeinschaft einen neuen Rahmen durch die Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Notwendigkeit einer Ergänzung der auf Ordnungspolitik basierenden Binnenmarktintegration lässt sich aus den Anforderungen der Zeit, aber auch aus einer gewissen Einseitigkeit des ordnungspolitischen Ansatzes begründen. Die Schwäche der Ordnungspolitik als alleiniges Integrationsinstrument wird bereits anhand von Klassifizierungen verschiedener Integrationsstufen, wie der von Balassa (1961), deutlich (vgl. Kap. 4.2). Diese und ähnliche Abfolgen legen dar, dass das Ausmaß der zwischenstaatlichen Integration mit der Anzahl der gemeinsam legislativ geregelten Themengebiete steigt: je mehr Vorschriften harmonisiert werden, je mehr gemeinsame Institutionen geschaffen werden, je ähnlicher der rechtliche Rahmen auf den nationalen Märkten wird, desto stärker die wirtschaftliche Integration. Bei den auf diese Weise zu beseitigenden Hindernissen handelt es sich jedoch nur um solche, die sich aus den Unterschieden in den nationalen Rechtsordnungen ergeben und die typischerweise bei der (tatsächlichen oder virtuellen) Überschreitung von Staatsgrenzen zu Tage treten. Der klassische Fall der internationalen wirtschaftlichen Integration mit Mitteln der Ordnungspolitik besteht demnach darin, den Staatsgrenzen ihren Charakter als Handelshindernis zu nehmen – so geschieht es zum Beispiel im Fall der WTO.¹⁰⁸ Auf diese Weise wird der Begriff der internationalen Integration jedoch auf eine Integration von Rechtssystemen, also von Staaten reduziert, weitere denkbare Dimensionen, wie etwa eine Integration zwischen Regionen oder noch kleineren geographischen Einheiten, werden weitgehend vernachlässigt. So ist auch die Vollständigkeit, die die Klassifizierungen unterschiedlicher Integrationsstufen suggerieren, irreführend: auch bei Erreichen der letzten ordnungspolitischen Stufe, der „vollen wirtschaftlichen Integration“, kann noch ein Bedarf an weiteren politischen Maßnahmen, etwa auf regionaler Ebene bestehen. Diese Schwäche des ordnungspolitischen Verständnisses der internationalen Integration erkennt bereits Balassa (1961), der auf die Existenz weiterer Formen von Integration aufmerksam macht; zum Zweck der Unterscheidung nennt er sie die „nationale Integration“ (S. 2). Auch innerhalb der Europäischen Union besteht

¹⁰⁸ Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/ Taschner in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 30) bezeichnen diese Funktion des Binnenmarktes als „Beseitigung der Abschottungswirkung der nationalen Rechtsordnungen“.

immer mehr Interesse und Bedarf an solchen alternativen Formen der Integration, die rein zwischenstaatliche, auf die Überwindungen von Staatsgrenzen fixierte Ebene bildet nur einen Teil des europäischen Integrationsprozesses ab (so auch Europäische Kommission, 2007b, S. 4, 8).

4.3.2 Flankierende Unionspolitiken der Binnenmarktintegration

Die verschiedenen von der Union zur Ergänzung der Ordnungspolitik betriebenen Maßnahmen lassen sich als den Binnenmarkt „flankierende“ Unionstspolitiken zusammenfassen. Der Begriff wird erstmals im Weißbuch „Vollendung des Binnenmarktes“ von 1985 erwähnt (Europäische Kommission, 1985, Punkt 1) [H.d.V.]:

"Die Vollendung dieses großen einheitlichen Marktes von 320 Millionen Einwohnern setzt voraus, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft alle Arten von Schranken abschaffen, ihre Regeln harmonisieren, ihre Rechtsvorschriften und ihre Steuerstrukturen angleichen, ihre Zusammenarbeit im monetären Bereich ausbauen und **die erforderlichen flankierenden Maßnahmen** treffen, um zu erreichen, daß die europäischen Unternehmen zusammenarbeiten."

Innerhalb des Weißbuchs wird der Begriff der „flankierenden Maßnahmen“ zwar nicht erneut verwendet, es wird jedoch betont, welche Politiken in Zusammenhang mit dem Binnenmarkt stehen:

„Es gibt viele andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik, die mit dem Binnenmarkt dadurch eng verknüpft sind, daß sie sowohl seine Funktionsfähigkeit beeinflussen als auch von den Impulsen profitieren, die von seiner Vollendung ausgehen werden. Dies gilt insbesondere für die Verkehrs-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltschutzpolitik.“ (Punkt 20.)

In welchem Sinne das Attribut „flankierend“ verwendet wird, ist nicht eindeutig. Es könnte sich sowohl um fördernde Maßnahmen handeln, also solche, die die Binnenmarktintegration weiter vorantreiben, als auch um solche mit einem ausgleichenden Charakter, die also eventuelle negative Auswirkungen der Binnenmarktintegration mildern.¹⁰⁹ Das Weißbuch erwähnt Politiken beider Arten, es fasst sie jedoch nicht explizit unter dem Begriff der flankierenden Maßnahmen zusammen. Der Gebrauch des Ausdrucks ist auch in der Literatur nicht einheitlich: sowohl in deutschsprachigen, als auch in englischsprachigen Publikationen finden sich beide Varianten, zumeist wird jedoch nicht differenziert: „flankierend“ wird in einem umfassenden Sinne als „begleitend“ oder „ergänzend“ verwendet.¹¹⁰ Die flankierenden Unionspolitiken im Bereich der Binnenmarktpolitik sind jedoch nicht mit dem im Rahmen der EFTA verwendeten Begriff der „flanking areas“ zu verwechseln: hierbei handelt es sich um verschiedene Politikbereiche, in denen die EFTA-Mitglieder kooperieren, die jedoch nicht unmittelbar inhaltlich mit den vier Grundfreiheiten des EWR verbunden sind.¹¹¹

In den Bereich der flankierenden Unionspolitiken fallen grundsätzlich alle nichtlegislativen Maßnahmen zur Ergänzung der ordnungspolitischen Binnenmarktintegration, von der Schaffung neuer Transportwege, über die Behebung von Marktversagen bis zur Informationspolitik. Mangels einer allgemein geltenden Definition des Begriffs, ist es jedoch eine Diskussionsfrage, welche Unionspolitiken tatsächlich zu den „flankierenden“ gerechnet werden sollten. In der Literatur besteht keine Einigkeit, verschiedene Autoren unternehmen jedoch den Versuch einer Aufzählung.¹¹² Folgende Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union können demnach in ihrer Gesamtheit oder zumindest in Teilen als „den Binnenmarkt flankierende Unionspolitiken“ bezeichnet werden:

¹⁰⁹ Das Wort „flankierend“ kann sowohl in der einen als auch in der anderen Bedeutung verwendet werden, vgl. Duden (2007).

¹¹⁰ Beispiele sind: Müller-Graff in Dausen (A I, RdNr. 132-139, Stand: 11/1999), Pelkmans, (2006, S. 83), Armstrong/Bulmer (1998, S. 2, 134)

¹¹¹ Vgl. die Internetseite der EFTA: <http://www.efta.int/content/eea/policy-areas/flanking-horizontal> (Abgerufen am 15.11.09)

¹¹² Das Weißbuch (Europäische Kommission, 1985) ist in dieser Hinsicht nicht eindeutig (s.o.), Pelkmans (2006) zählt jedoch verschiedene „flanking policies“ auf, ebenso Müller-Graff in Dausen (A I, RdNr. 132-139, Stand: 11/1999); als eine solche Aufzählung könnte ebenfalls Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/ Taschner in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 66 ff.) betrachtet werden.

Verkehrspolitik

Der Bereich der Verkehrspolitik (Art. 90 – 100 AEUV) ist unumstritten eine der wichtigsten „flankierenden Maßnahmen“.¹¹³ Zwar verfolgt die EU mit ihrer Verkehrspolitik inzwischen mehrere Ziele, darunter auch soziale und ökologische, vor allem soll jedoch ein „effizientes Verkehrssystem, das eine optimale Nutzung des Binnenmarktes (...) ermöglicht“, geschaffen werden (Europäische Kommission, 2001b, S. 2, 9). Ein beträchtlicher Teil der Verkehrspolitik der EU besteht in der legislativen Regulierung des Verkehrssektors und kann damit als eine Erweiterung der Ordnungspolitik auf dem Gebiet des Binnenmarktes betrachtet werden.¹¹⁴ Zugleich unternimmt die Union jedoch auch Maßnahmen zur Koordination nationaler Politiken, z.B. durch die Schaffung der Europäischen Eisenbahnagentur oder der Europäischen Agentur für Flugsicherheit. Im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN) werden wiederum Projekte zur Überwindung geographischer Barrieren für den Wirtschaftsaustausch finanziert, insbesondere internationale Verkehrswege ausgebaut, deren Nutzen für den gesamten Binnenmarkt besonders hoch ist – höher als für jeden einzelnen beteiligten Mitgliedstaat.

Energie

Auf dem Gebiet der Energiepolitik spielen netzgebundene Dienstleistungen eine herausragende Rolle. Wie im Bereich der Verkehrspolitik müssen auch hier nationale Politiken koordiniert werden, und ebenso Investitionen in die Netze selbst getätigt werden, um einen internationalen Austausch überhaupt zu ermöglichen.¹¹⁵ Die Politik der Union stärkt den Binnenmarkt damit auf zweierlei Weise: zum einen werden nationale Monopolunternehmen durch die internationale Vernetzung einem wachsenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt, zum anderen profitieren sowohl die privaten, als auch die gewerblichen Verbraucher von einem größeren Produktsortiment und niedrigeren Preisen und haben damit ebenfalls mehr Möglichkeiten im Binnenmarkt zu agieren.

¹¹³ Müller-Graff in Dausen (A I, RdNr. 132, Stand: 11/1999) unterscheidet zwischen flankierenden und sektoralen Unionspolitiken, wobei er die Verkehrspolitik zu der zweiten Gruppe zählt; eine solche Unterscheidung wird hier nicht vorgenommen.

¹¹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/transport/index_de.htm (Abgerufen am 23.11.09)

¹¹⁵ Organisatorisch sind die beiden Themen Energie und Verkehr bei der Europäischen Kommission eng verbunden: im Zeitraum 2004-2009 waren zwei Kommissare, jedoch nur eine gemeinsame Generaldirektion für diese Bereiche zuständig.

Forschung und technologische Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit der Industrie

Als weitere die Entwicklung des Binnenmarktes stützende Tätigkeitsfelder lassen sich schon mit Hilfe des AEUV die Bereiche der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 179 AEUV) sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie (Art. 173 AEUV), also der Industriepolitik der EU, identifizieren.¹¹⁶ Bemerkenswert ist, dass der Rat der Europäischen Union regelmäßig zum Thema „Wettbewerbsfähigkeit – Binnenmarkt, Industrie und Forschung“ tagt, den Bereich der Binnenmarktpolitik also stets mit den Bereichen der Industrie und der Forschung verbindet – es ist das einzige Themengebiet für Ratstagungen, das explizit den Binnenmarkt umfasst (Stand 2009). So beschäftigt sich der Rat zwar auch mit einer Binnenmarktintegration mit ordnungspolitischen Mitteln, zugleich aber auch intensiv mit „Integration durch Intervention“, wie Mussler (1998, S. 169 ff.) den Vorgang bezeichnet.

Informationspolitik

Die Wirkung des Binnenmarkts kann sich nur dann entfalten, wenn die Marktteilnehmer ihre Möglichkeiten kennen und zu nutzen wissen. Insbesondere für Arbeitnehmer, Privathaushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wiegen die Kosten der Informationsgewinnung jedoch besonders hoch. Die Europäische Union verbindet deshalb zahlreiche ihrer Politikmaßnahmen mit umfangreichen Informationskampagnen, vor allem um in dieser Hinsicht benachteiligte Marktteilnehmer zu unterstützen. Erwähnenswert sind insbesondere Informationsangebote für Arbeitnehmer und Studenten, die sich für einen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat interessieren, aber auch Auskünfte für Verbraucher aus verschiedenen Bereichen, von Produktsicherheit bis zu Finanzdienstleistungen. Auch im Bereich des öffentlichen Auftragswesens bietet die EU aktuelle Informationen für Interessenten an.¹¹⁷ In der aktuellen „Empfehlung zur Optimierung der Funktionsweise des Binnenmarktes“ betont die Kommission zudem die Bedeutung der durch die Mitgliedstaaten an ihre Bürger und Unternehmen gerichteten Informationen über die Funktionsweise des Binnenmarktes (Europäische Kommission, 2009e).

¹¹⁶ Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/ Taschner in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 71)

¹¹⁷ Vgl. das Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union und seine Online-Version unter <http://ted.europa.eu/> (Abgerufen am 15.11.09)

Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Binnenmarktrechts, administrative Zusammenarbeit

Der Erfolg der Binnenmarktintegration mit ordnungspolitischen Mitteln hängt nicht zuletzt von der praktischen Umsetzung und Anwendung des Binnenmarktrechts ab. Um diese voranzutreiben setzt die Union verschiedene an die Mitgliedstaaten gerichtete Instrumente ein. An die nationale Gesetzgebung gerichtet dient der „Binnenmarktanzeiger“ dazu, den Stand der Umsetzung der europäischen Richtlinien ins nationale Recht zu überwachen und Mängel zu benennen.¹¹⁸ Die nationalen Verwaltungen wiederum werden bei der Anwendung des Rechts unterstützt, indem ihnen Schulungen für Personal und verschiedene Informations- und Austauschmöglichkeiten angeboten werden. So werden im Programm SOLVIT Beschwerden über die falsche Anwendung von Binnenmarktvorschriften zentral mit Hilfe der EU bearbeitet,¹¹⁹ das Binnenmarktinformationssystem IMI dient dem direkten Informationsaustausch zwischen nationalen Behörden.¹²⁰ Eine Übersicht über alle vorhandenen Instrumente der administrativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Binnenmarktintegration bietet Europäische Kommission (2009a).¹²¹

Angesichts der Heterogenität dieser wirtschaftspolitischen Instrumente erscheint ihre genaue Systematisierung als schwierig. Die genannten Unionspolitiken weisen jedoch eine wichtige Gemeinsamkeit auf: sie räumen Barrieren für den Wirtschaftsverkehr aus dem Weg, die mit Mitteln der Ordnungspolitik nicht zu überwinden sind, also solche Barrieren, die gerade nicht auf Unterschiede in nationalen Rechtssystemen zurückgeführt werden können (vgl. ausführlich Fishwick/Denison, 1993, S. 84 ff.). Derartige Hindernisse lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: solche die einen engen Bezug zu Staaten und Staatsgrenzen haben und solche, die von Staatsgrenzen unabhängig existieren. Zu der ersten Gruppe gehören Barrieren, die zwar nicht durch verschiedene nationale Rechtssysteme, aber durch die Existenz abweichender nationaler Politiken entstehen. Es handelt sich dabei zumeist um nationale Prozesspolitiken¹²², zum Beispiel zur Bereitstellung öffentlicher Güter. Unterscheiden sich binnenmarktrelevante nationale

öffentliche Güter, so entstehen erhebliche Beeinträchtigungen im Wirtschaftsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Besonders plastisch wird dies am Beispiel der nationalen Schienennetze: allein der Betrieb einer Schnellzugstrecke zwischen Stuttgart und Paris war mit derartigen Hürden behaftet, dass die beteiligten staatlichen Eisenbahngesellschaften über sechs Jahre intensive Vorbereitungen benötigten.¹²³ Die Antwort der Union auf derartige Störungen könnte grundsätzlich in der Koordination der vorhandenen nationalen Politiken, z.B. mit Hilfe der offenen Methode der Koordinierung,¹²⁴ oder aber in der Schaffung einer eigenen, Unionspolitik bestehen. Zusätzlich besteht möglicherweise ein Bedarf an spezifisch europäischen öffentlichen Gütern zur Förderung des Binnenmarktes, die keine Entsprechung bei den nationalen öffentlichen Gütern finden und von der EU bereitgestellt werden müssten.¹²⁵ In diesen Bereich der staatlich bedingten Wirtschaftsbarrieren gehören als flankierende Maßnahmen vor allem die europäische Verkehrs- und Energiepolitik, aber auch die administrative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Die zweite Gruppe von Barrieren für den Wirtschaftsverkehr, die nicht mit Hilfe der Ordnungspolitik beseitigt werden können, umfasst verschiedene Phänomene ohne spezifischen Bezug zu Staatsgrenzen – Pelkmans (2008, S. 41 f.) bezeichnet solche Barrieren als „wirtschaftliche Grenzen“. Ein Teil kann unter dem Begriff der „natürlichen“ (Brasche, 2008, S. 34) oder „physischen“ (Europäische Kommission, 1987, S. VIII), also von menschlichem Handeln mehr oder weniger unabhängigen Hindernisse zusammengefasst werden. Als Beispiele seien kulturelle oder sprachliche Unterschiede zwischen Volksgruppen genannt, aber auch geographische Eigenheiten, wie ein durch große Entfernungen oder Höhenunterschiede erschwerner Zugang zu bestimmten Orten. Zu der Gruppe gehören aber auch Hindernisse, die auf staatliche oder private, also menschliche Versäumnisse zurückzuführen sind, wie z.B. mangelnde Bildung unter Marktteilnehmern oder Mängel in der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Um derartige Hemmnisse für den Binnenmarkt zu beheben oder zumindest zu mindern, kann die Union ebenfalls entweder eine eigene Politik betreiben oder die Mitgliedstaaten bei ihrer Politik auf dem Gebiet unterstützen. Auch hier spielt die Verkehrspolitik der EU eine wichtige Rolle, aber auch die Forschungs-, Industrie- und Informationspolitik.

¹¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_de.htm (Abgerufen am 15.11.09)

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_de.htm (Abgerufen am 16.11.09)

¹²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.html (Abgerufen am 16.11.09)

¹²¹ Vgl. auch die Internetseite der Kommission:

http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/main_networks_en.htm (Abgerufen am 16.11.09)

¹²² zum Begriff vgl. Fn. 106

¹²³ Zu den technischen Herausforderungen vgl. Krummheuer, E.: Grenzüberschreitender Einsatz. Der TGV trainiert für Deutschland. In: Handelsblatt vom 02.08.2006

¹²⁴ Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission „Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“, KOM/2008/0418

¹²⁵ allgemein zum Thema vgl. Tabellini (2002), zur Regionalpolitik als europäisches öffentliches Gut vgl. Barca (2009, S. 116 ff.)

Neben den oben genannten Unionspolitiken, die ohne größeren Zweifel als „den Binnenmarkt flankierend“ gelten können, werden in der Literatur noch weitere Bereiche erwähnt. Diese Politiken können jedoch auch bei der hier sehr weit gefassten Definition des Begriffs, nicht zu den „flankierenden Maßnahmen“ gezählt werden. Es handelt sich dabei zunächst um die Wettbewerbspolitik, die von Badinger (2007, S. 498) und Brasche (2008, S. 40) ausdrücklich als flankierende Unionspolitik bezeichnet wird. Hier wird die Wettbewerbspolitik jedoch nicht als ein ergänzender, sondern als ein zentraler Bestandteil des Binnenmarktrechts betrachtet: sie ist nicht nur konstituierend für den Binnenmarkt in seiner jetzigen Form, sondern auch Ordnungspolitik par excellence. Des Weiteren beschäftigt sich Pelkmans (2006, S.83) mit der Rolle der Währungspolitik als Maßnahme zur Stärkung des Binnenmarktes. In diesem Fall sollte jedoch dem Weißbuch von 1985 gefolgt werden, das zu den flankierenden Maßnahmen nur solche zählt, „die unmittelbar notwendig sind, um einen einheitlichen integrierten Markt zu schaffen“ (Punkt 17.), und das damalige Europäische Währungssystem nicht in diese Aufzählung einschließt (vgl. Punkt 20.). Wechselwirkungen zwischen der Währungsunion und dem Binnenmarkt können gewiss nicht geleugnet werden, die WWU und die Geldpolitik im Euroraum sind indes so bedeutende Politikbereiche der Europäischen Union, dass sie nicht als nur eine Ergänzung der Binnenmarktpolitik betrachtet werden können.

4.4 Die dynamische Entwicklung des Binnenmarktes – eine neue Rolle für die Regionalpolitik?

Die kurze Definition des Binnenmarktes in Art. 14 Abs. 2 EGV suggeriert, dass es sich um ein klar abgrenzbares wirtschaftspolitisches Konzept handelt. Der europäische „Raum ohne Binnengrenzen“ bildet jedoch ein komplexes Konstrukt aus zahlreichen ordnungspolitischen Entscheidungen, die sich den Ansprüchen der Märkte und der Politik mit der Zeit anpassen. Auch neue Entwicklungen, z.B. technologischer Natur, erfordern neue Antworten der Wirtschaftspolitik. Die Europäische Kommission (2006a, S.4) formuliert den Gedanken so:

„Die Verwirklichung des Binnenmarktes ist keine einmalige Errungenschaft, sondern muss ein dynamischer Prozess sein.“

Die jeweilige konkrete Form des Binnenmarktes und der zu seiner Verwirklichung betriebenen Politik ist damit das Ergebnis einer entsprechenden „dynamischen Rechtsentwicklung“¹²⁶ – aufgebaut auf den stabilen Grundpfeilern der Grundfreiheiten und der Wettbewerbsordnung unterliegen seine einzelnen Bestandteile einem ständigen Wandel. Immer mehr rückt dabei ein neues Phänomen in das Zentrum der Betrachtung: das „Funktionieren des Binnenmarktes“, wie es im Lissabon-Vertrag formuliert wurde. Hierzu können verschiedene Maßnahmen eingesetzt werden, auch solche, die keinen ordnungspolitischen Charakter haben, aber dazu dienen, aus rechtlich garantierten Freiheiten gelebte wirtschaftliche Praxis herzustellen. Solche „den Binnenmarkt flankierenden Unionspolitiken“ gehören verschiedenen Politikfeldern an, gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie den tatsächlichen Wirtschaftsaustausch innerhalb der EU fördern.

Inwieweit die Regionalpolitik der EU ebenfalls eine den Binnenmarkt flankierende Unionspolitik darstellt oder darstellen kann, ist Gegenstand der folgenden Kapitel. Der Gedanke liegt jedenfalls nahe, soweit Überschneidungen zu den in Kap. 4.3.2 genannten Politikbereichen existieren, vor allem im Fall der Verkehrspolitik, die eng mit der Regionalpolitik verbunden ist. So nehmen Müller-Graff¹²⁷ und Pipkorn/ Bardenhewer-Rating/Taschner¹²⁸ die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts explizit in ihre Aufzählungen verschiedener flankierender Politiken auf, während sich Pelkmans (2006, S. 84) nicht eindeutig zu der Frage äußert. Die Entwicklung der europäischen Binnenmarktpolitik von der Integration mit ausschließlich legislativen Mitteln bis zu einem Potpourri an ergänzenden Maßnahmen spricht für eine Erweiterung um eine regionale Dimension. Eine ausschließlich auf Staaten und Staatsgrenzen fixierte Ordnungspolitik wird dem Anspruch der Union nicht gerecht, alle EU-Bürger vom Integrationsprozess profitieren zu lassen, und entspricht nicht den Bedürfnissen der Regionen, die eine immer stärkere Rolle in der EU spielen. Die sinkende Bedeutung von Staatsgrenzen innerhalb der EU führt zunehmend dazu, dass sich die wirtschaftliche Integration Europas immer mehr zwischen Wirtschaftsräumen abspielt, die nicht zwingender Weise mit Nationalstaaten identisch sind. Die hier zu klärende Frage ist also nicht, ob sich das relativ offene Konzept des Binnenmarktes mit der europäischen Regionalpolitik verträgt, sondern vielmehr, ob aus Sicht der Regionalpolitik und ihres Kohäsionsziels eine Ausrichtung auf die Binnenmarktintegration wünschenswert ist.

¹²⁶ v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 15, Stand 01/2000), vergleiche auch 2.2.3 a.E.

¹²⁷ In Dausen, A I, RdNr. 136, Stand: 11/1999

¹²⁸ In von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 14 EGV, RdNr. 66)

Kapitel 5

Eignung der Regionalpolitik als flankierendes Instrument zur Integration des Binnenmarktes

Eine europäische Regionalpolitik, die zugleich ein Instrument zur Stützung des Binnenmarkts darstellen soll, befindet sich im Spannungsfeld zwischen den beiden Zielen der Kapitel 3 und 4: sie muss einerseits dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt dienen, andererseits aber auch den wirtschaftlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern. Damit stellen sich Fragen nach dem Verhältnis zwischen den zwei Zielen – sind sie miteinander vereinbar, können vielleicht sogar Synergien entstehen? Das europäische Primärrecht kann diese Frage nicht aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive beantworten, es gibt jedoch aus normativer Sicht Aufschluss darüber, in welcher Beziehung die beiden Ziele zueinander stehen sollen. Im Folgenden wird zunächst das Zusammenspiel der zwei Unionssziele im Rahmen des europäischen Primärrechts beleuchtet (Kap. 5.1). Anschließend wird untersucht, in welchen Bereichen der Binnenmarktpolitik die Regionalpolitik in der Praxis eine Rolle spielen kann (Kap. 5.2). Auf der Grundlage der Ergebnisse wird in Kap. 5.3 der Untersuchungsgegenstand für die wirtschaftstheoretische und empirische Analyse der Kapitel 6 und Kapitel 7 eingegrenzt.

5.1 Verhältnis des Binnenmarktziels und des Kohäsionsziels aus europarechtlicher Perspektive

Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und das Binnenmarktziel erfüllen wichtige Funktionen als Vertragsziele – sie sind Auslegungshilfe und Maßstab für die Beurteilung der Politik der Europäischen Union (vgl. dazu Kap. 2.2.2). Die europäische Regionalpolitik ist ihrer Entstehung nach eng an das Kohäsionsziel gekoppelt: es bestimmt die Ausrichtung aller regionalpolitischen Maßnahmen und bildet die Grundlage für die Bewertung ihres Erfolges (vgl. dazu Kapitel 3). Soll die Regionalpolitik zusätzlich als eine den Binnenmarkt flankierende Unionsspolitik dienen, muss sichergestellt sein, dass die beiden Ziele im konkreten Fall in Einklang gebracht werden. Im Folgenden wird dargestellt, welche Zielkonstellationen allgemein im europäischen Recht existieren können, wie das Verhältnis des Kohäsionsziels zum Binnenmarkt speziell geregelt wird und welche Konsequenzen sich daraus für die Gestaltung der europäischen Regionalpolitik ergeben.

5.1.1 Allgemeine Zielkonstellationen im Europarecht

Der Wortlaut der Verträge, insbesondere der Art. 3 EUV, gibt keinen eindeutigen Aufschluss über einen Vorrang bestimmter Vertragsziele vor anderen: weder ist ein Ziel wichtiger als andere, noch ist etwa eins zeitlich vor den anderen zu erreichen. Dies ist Ausdruck einer optimistischen Annahme, dass die Ziele der Verträge sich nicht grundsätzlich und kategorisch widersprechen. Vielmehr wurden die Ziele gerade deshalb so allgemein gefasst, damit es möglich ist, sie alle nebeneinander zu verfolgen und zufrieden stellend zu erreichen. Aus diesem Grund enthalten die Verträge auch keine allgemeine Regel zur Lösung von Zielkonflikten, vielmehr wird davon ausgegangen, dass es zumindest auf der abstrakten Ebene keine Zielkonflikte gibt. Für den Rechtsanwender, der sich nicht über die Entscheidungen der Schöpfer der Verträge hinwegsetzen oder sie anzweifeln kann, macht das die Annahme notwendig, dass die Verträge eine inhaltliche Einheit bilden und in sich widerspruchsfrei sind.¹²⁹ Dies ist kein Ergebnis einer wissenschaftlichen Untersuchung, sondern eine rein normative Entscheidung, deren Bestehen sich aus der fundamentalen Rolle der Verträge erklärt. Vermeintlich dennoch

¹²⁹ Bleckmann/Pieper in: Dausen, B.I, RdNr. 29, Stand 06/1997, Glaesner (1990, S. 25). Im deutschen Verfassungsrecht gilt ein vergleichbarer „Grundsatz der Einheit der Verfassung“.

zu beobachtende Widersprüche sind deshalb nicht auf einen Fehler des Primärrechts, sondern auf seine mangelhafte Auslegung zurückzuführen.

Der Rechtsanwender kann somit höchstens bei der Beurteilung einer tatsächlichen Maßnahme auf einen Zielkonflikt stoßen. Ist das der Fall, ist er nach dem Prinzip des „*effet utile*“ verpflichtet, die Normen so auszulegen, dass alle Ziele eine größtmögliche Berücksichtigung finden (Beutler et al., 2001, S. 294). In Fällen von Zielkonflikten haben die Organe der Union eine „Prioritätenkompetenz“, die mit der Auslegungskompetenz bei der inhaltlichen Konkretisierung der Vertragsziele vergleichbar ist.¹³⁰ Diese beinhaltet ein „breites Ermessen“, das den Organen unter Umständen auch ermöglicht auf die Verwirklichung eines der Ziele zu verzichten.¹³¹ Gleichzeitig müssen die entscheidenden Stellen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten, der eine genaue Abwägung zwischen den Zielen im Einzelfall verlangt (Streinz, 2003, Art. 2, RdNr. 40).

In diesem Zusammenhang wird diskutiert, ob das Wesen der Europäischen Union und die Struktur der Verträge auf ein allgemeines „Primat freier Wettbewerbswirtschaft“ schließen lassen, ob also aus der Systementscheidung der Verträge zugunsten der Marktwirtschaft (vgl. dazu Kap. 2.1.2) ein Vorrang marktwirtschaftlicher Ziele vor anderen Zielen hergeleitet werden kann. Das Argument wird unter anderem auf den Wortlaut des Art. 119 Abs. 1 AEUV gestützt:

„Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Sinne des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union umfasst nach Maßgabe der Verträge die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist.“

Diesem Gedanken folgend entwirft Basedow (1995) anhand der Verträge und ihrer historischen Entwicklung eine Rangordnung aller Unionsziele, bei der er der Marktintegration, also dem Binnenmarkt eindeutigen Vorrang vor allen anderen Zielen gibt.¹³² Dem kann im Grundsatz zugestimmt werden: ohne den Binnenmarkt mit seinen

¹³⁰ Müller-Graf in Dausen (A.I, RdNr. 120, Stand: 11/1999), vgl. auch Kap. 2.2.3

¹³¹ v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2, RdNr. 58, Stand 01/2000), Basedow (1995, S. 53)

¹³² Vgl. auch Mestmäcker (2006, S. 317)

Grundfreiheiten und seiner Wettbewerbsordnung gäbe es keine Europäische Union, ohne die wirtschaftliche Integration auf der Grundlage freier Marktwirtschaft gäbe es keine politische Integration der Mitgliedstaaten. Die nichtwirtschaftlichen Ziele, etwa die Gleichberechtigung der Geschlechter oder der Umweltschutz, kommen auf europäischer Ebene nur deshalb zur Geltung, weil es eine starke wirtschaftliche Union gibt, die diesen Zielen erst ein Forum gegeben hat. Gleichzeitig ist der Binnenmarkt jedoch nicht dogmatisch zu verstehen – er hat die Form, die ihm die Verträge geben und diese berücksichtigen zahlreiche Ausnahmen von Wettbewerbsregeln, sowie Interventionen der Mitgliedstaaten und der EU in den freien Wettbewerb. Das Primärrecht selbst gestaltet den Binnenmarkt also unter der Berücksichtigung anderer Ziele und bietet an verschiedenen Stellen Anhaltspunkte für die Lösung von Zielkonflikten. Die freie Wettbewerbswirtschaft in Art. 119 Abs. 1 AEUV soll gerade „nach Maßgabe der Verträge“, und nicht anhand einer nicht genau definierbaren „neo-liberalen“ Weltanschauung gestaltet werden.¹³³ In dieser Hinsicht bringt der Reformvertrag von Lissabon eine leichte Verschiebung der Schwerpunkte mit sich: hier steht „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ im Vordergrund,¹³⁴ während der frühere EG-Vertrag vor allem eine „offene Marktwirtschaft“ postulierte (Art. 4 EGV). Eine „neo-liberale“ Tendenz bei der Auslegung der Verträge ist nach dieser Änderung jedenfalls nicht mehr zu erkennen. Auch nach dem Inkrafttreten des Reformvertrages werden eventuell auftretende Zielkonflikte anhand der Verträge unter der Berücksichtigung des konkreten Falls, der betroffenen Ziele und der dazugehörigen Normen gelöst. Eine abstrakte Zielhierarchie ist hierfür nicht notwendig.

5.1.2 Spezielles Verhältnis zwischen Binnenmarkt und Kohäsion in den Verträgen

Mehrere Normen des AEUV geben, mit unterschiedlichen Schwerpunkten, Aufschluss über das Verhältnis der beiden Unionsziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und des Binnenmarkts: Art. 27, 107 Abs. 3a, 151 und 175 AEUV. Im früheren Art. 2 EGV wird der Binnenmarkt¹³⁵ als ein mögliches Mittel zur Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts betrachtet (so auch

¹³³ u.a. v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2, RdNr. 64 Stand 1/2000)

¹³⁴ Art. 3 Abs. 3 EUV, vgl. Schwarze, 2004, S. 136 zum gleich lautenden EVV

¹³⁵ Wortlaut: Gemeinsamer Markt, vgl. dazu Kap. 4.1

Art. 2 EUV a.F.).¹³⁶ Ähnlich ist auch Art. 151 AEUV zu verstehen, in dem die „Auffassung“ geäußert wird, zahlreiche soziale Ziele, die ihrerseits Bestandteil des Kohäsionsziels sind, könnten durch das „begünstigende Wirken“ des Binnenmarkts erreicht werden. Bemerkenswert ist, dass die Verträge an diesen Stellen sowohl das Ziel, als auch das Mittel vorgeben, ohne jedoch den wissenschaftlichen (volkswirtschaftlichen) Beweis zu leisten, dass zwischen ihnen tatsächlich ein Kausalzusammenhang besteht. Besonders sichtbar wird dieses Vorgehen in Art. 175 AEUV:

„Die Mitgliedstaaten führen und koordinieren ihre Wirtschaftspolitik in der Weise, dass auch die in Artikel 174 genannten Ziele erreicht werden [Kohäsion und Konvergenz der regionalen Entwicklungsstände, A.d.V.]. Die Festlegung und Durchführung der Politiken und Aktionen der Union sowie die Errichtung des Binnenmarkts berücksichtigen die Ziele des Artikels 174 und tragen zu deren Verwirklichung bei.“

Bleckmann/Pieper erklären dieses fragwürdige Vorgehen damit, dass den Verträgen „die liberale marktwirtschaftliche Konzeption zugrunde liegt“.¹³⁷ Aus dieser Überlegung schließen sie, dass die Schöpfer der Verträge sich nur „marktkonformer“ Mittel bedienen konnten und wollten. Selbst eine solche Annahme kann jedoch nicht erklären, warum gerade diese Kombination an Zielen und Mitteln ausgewählt wurde – ein kausaler Zusammenhang zwischen der Integration des Binnenmarktes und der Kohäsion ist zumindest auf den ersten Blick nicht eindeutig erkennbar.

Die deutsche Sprachfassung des AEUV lässt in diesem Fall eine entscheidende Frage offen: bedeutet „beitragen“ in diesem Zusammenhang eine Feststellung oder ein Gebot? Gingen die Schöpfer der Verträge davon aus, dass der Binnenmarkt ganz automatisch die Kohäsion mitfördert? Es ist anzunehmen, dass dies nicht der Fall ist, denn der Vertrag würde eine Selbstverständlichkeit nicht erwähnen müssen. Auch die „Berücksichtigung der Ziele des Artikels 174“ hätte dann einen rein informativen Charakter, wäre also für den Vertragstext an sich überflüssig. Die englische Sprachfassung des Art. 175 AEUV gibt mehr Aufschluss über die Absichten der Väter der Verträge [H.d.V.]:

¹³⁶ Zur Frage, ob Mittel gleichzeitig auch Ziele sein können, siehe v. Bogdandy in Grabitz (Art. 2 EGV, RdNr. 3, Stand 01/2000), Streinz in Streinz (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 30) und Zuleeg in von der Groeben/Schwarze (2003, Art. 2 EGV, RdNr. 13) jeweils mit weiteren Nachweisen, u.a. zur Rechtsprechung des EuGH.

¹³⁷ in: Dausen (B.I, RdNr. 20, Stand 06/1997) und Diskussion oben in Kap. 5.1.1

“Member States **shall conduct** their economic policies and **shall coordinate** them in such a way as, in addition, to attain the objectives set out in Article 174. The formulation and implementation of the Union's policies and actions and the implementation of the internal market **shall take into account** the objectives set out in Article 174 and **shall contribute** to their achievement.”

Art. 175 AEUV ist demnach als eine Aufforderung, eine Anordnung an die Politik der Union zu verstehen, bei der Gestaltung der Binnenmarktpolitik auch die Belange des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu berücksichtigen. Nach Haneklaus (1991, S. 45) war diesem Erfordernis nach dem Inkrafttreten der EEA bereits Genüge getan, wenn überhaupt eine Auseinandersetzung mit den die Kohäsion betreffenden Aspekten stattfand und dies dokumentiert wurde. Nach der Aufnahme des Kohäsionsziels als Gemeinschaftsziel in Art. 2 EGV durch den Maastricht-Vertrag wuchs dessen Bedeutung jedoch erheblich, so dass heute eine tatsächliche Abwägung stattfinden muss.¹³⁸ Die Norm kann also nur so verstanden werden, dass eventuelle Zielkonflikte auch zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts entschieden werden können. Noch deutlicher wird dies in Art. 27 AEUV – einer Norm, die inzwischen zwar kaum Anwendung findet, die aber eine wichtige Rolle für die Auslegung des gesamten AEUV spielt (eingeführt als Art. 8 c EGV durch die EEA).¹³⁹ Art. 27 AEUV verpflichtet die Kommission zur Berücksichtigung des Umfangs „der Anstrengungen, die einigen Volkswirtschaften mit unterschiedlichem Entwicklungsstand für die Errichtung des Binnenmarkts abverlangt werden“ und lässt Ausnahmeregelungen zu deren Gunsten zu. An dieser Stelle wird offenkundig, dass davon ausgegangen wurde und wird, dass die Errichtung des Binnenmarktes gerade den ärmeren Mitgliedstaaten besondere Lasten auferlegt, sie also möglicher Weise von der Erreichung des Kohäsionsziels entfernt hat. Aus diesem Grund soll die Verwirklichung des Binnenmarktes, wenn auch nur vorübergehend, eingeschränkt werden können. Ähnliche Überlegungen finden sich auch im „Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes“ von 1985, das zwar nicht Bestandteil des Primärrechts geworden ist, jedoch seine programmatische Grundlage zur wirtschaftlichen Integration darstellt (Europäische Kommission, 1985, vgl. auch Kap. 4.1). Auch hier wird die mögliche Gefährdung des Ziels der „Annäherung“ durch die Vollendung des Binnenmarktes thematisiert (Europäische Kommission, 1985, Punkt

21).

Eine besondere Beziehung zwischen dem Kohäsionsziel und der Binnenmarktintegration offenbart sich auf dem Gebiet der Wettbewerbsregeln über staatliche Beihilfen: als Bestandteil der Binnenmarktordnung berücksichtigen sie in Art. 107 Abs. 3a AEUV zugunsten wirtschaftlich unterentwickelter Regionen eine Ausnahme vom allgemeinen Beihilfenverbot. Dies macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, das Kohäsionsziel unter Umständen auch entgegen der Wettbewerbsordnung zu verfolgen. Indirekt kann aus dieser Norm aber auch geschlossen werden, dass die europäische Regionalpolitik selbst, die unter anderem auch in Form von Unternehmensbeihilfen gewährt wird, eine potentielle Wettbewerbsverzerrung darstellt und damit den Binnenmarktregeln im Grundsatz widerspricht (ausführlich zum grundsätzlichen Widerspruch Frazer, 1995). Die Existenz der EU-Regionalpolitik und des Art. 107 Abs. 3a AEUV kanalisiert jedoch die Bestrebungen der Mitgliedstaaten, Beihilfen in unterschiedlichen Gebieten zu gewähren, so dass die nationalen und europäischen Fördermittel im Ergebnis regional konzentriert werden. Damit wird das Ausmaß möglicher Wettbewerbsverzerrungen zumindest vermindert (Europäische Kommission, 1998, Punkt 1, Begg, 2008, S. 303). Die Wettbewerbsproblematik ist indes nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit, über die Feststellung eines möglichen Zielkonflikts hinaus sollen hier keine weiteren Schlüsse gezogen werden.

Die erwähnten Normen erlauben keine eindeutige Aussage über das Verhältnis der beiden Ziele der Kohäsion und des Binnenmarktes. Einerseits treffen sie die optimistische Annahme, dass der Binnenmarkt für einzelne Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts förderlich sein könnte, andererseits ziehen sie die Möglichkeit eines Zielkonflikts in Betracht. Für einen solchen Fall geben sie keinem der Ziele einen expliziten Vorrang, weder ist die Binnenmarktintegration, noch die Kohäsion vorzuziehen.¹⁴⁰ Im konkreten Fall sind die Organe der Union berechtigt und verpflichtet die beiden Ziele gegeneinander nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzuwiegen, so dass im Ergebnis ein „solidarischer Binnenmarkt“¹⁴¹ entsteht.

¹³⁸ Zum Kohäsionsziel und dem Maastricht-Vertrag siehe Kap. 3.4.4

¹³⁹ Bast in Grabitz (Art. 15 EGV, RdNr. 3, 4, Stand 12/2005), vgl. auch Schäfers (1993, S. 41)

¹⁴⁰ Zur Frage eines möglichen Vorrangs des Kohäsionsziels vor anderen Zielen vgl. Glaesner (1990, S. 26).

¹⁴¹ So Bast in Grabitz (Art. 15 EGV, RdNr. 4, Stand 12/2005)

5.1.3 Konsequenzen für die Regionalpolitik

Die europäische Regionalpolitik ist sehr eng mit dem Kohäsionsziel verbunden, in den Verträgen trägt sie sogar den Namen „Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Art. 174 Satz 1 AEUV). Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht dogmatisch zu verstehen, wie in Kap. 3.2 gezeigt wurde: der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist zwar das primäre, aber nicht das einzige Ziel der Regionalpolitik. So ist es denkbar und erwünscht, dass die Regionalpolitik auch zur Verfolgung anderer Unionsziele genutzt wird. Dazu könnte auch die Förderung der Binnenmarktintegration auf regionaler Ebene gehören. Die in Kap. 5.1.2 vorgestellten Normen betrachten jedoch vor allem den entgegengesetzten Fall: nicht die Regionalpolitik soll die Binnenmarktintegration fördern, sondern die Binnenmarktpolitik die Belange der Regionalpolitik berücksichtigen. Lediglich Art. 151 AEUV lässt hoffen, dass die Binnenmarktintegration einen genuin positiven Einfluss auf das Kohäsionsziel hat und somit im Rahmen der Regionalpolitik als ein weiteres Ziel verfolgt werden kann. Aus Sicht der Verträge scheint die Kombination beider Ziele zumindest bei einem regionalpolitischen Instrument vorgesehen und gewollt: die Europäische Investitionsbank soll zugleich Integration und Kohäsion verfolgen (vgl. Art. 309 und 175 AEUV).

Die Frage, ob die Regionalpolitik als eine den Binnenmarkt flankierende Unionspolitik etabliert werden kann und sollte, wird anhand des Europarechts nicht eindeutig beantwortet. Es handelt sich letztlich um ein Problem, das nicht legislativ entschieden werden kann, vielmehr muss die Wirtschaftswissenschaft Klarheit bringen, inwieweit die der Wirtschaftspolitik vorgegebenen Ziele tatsächlich im Rahmen des regionalpolitischen Instrumentariums in Einklang zu bringen sind. Die Vielschichtigkeit beider Vertragsziele, wie in Kapitel 3 und Kapitel 4 dargestellt, macht dabei eine differenzierte Betrachtung nötig: auf der einen Seite stehen die einzelnen Komponenten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die sich erst im Verlauf der Zeit herauskristalisieren, auf der anderen die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Im Folgenden soll zunächst überprüft werden, in welchen Bereichen der Binnenmarktintegration ein Einsatz der Regionalpolitik der EU denkbar ist. Diese Analyse dient einer ersten Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Erst im späteren Verlauf der Arbeit (Kapitel 6 und 7) soll darauf aufbauend untersucht werden, ob die vorgeschlagenen regionalpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Binnenmarktintegration zugleich dem Kohäsionsziel dienen und damit die Vorgaben der europäischen Verträge erfüllen.

5.2 Mögliche Einsatzgebiete der Regionalpolitik bei der Binnenmarktintegration

Die europäische Regionalpolitik besteht im Wesentlichen aus geographisch differenziert eingesetzten Finanzmitteln, die nicht als ungebundene Transfers, sondern nur zu bestimmten Zwecken gewährt werden (zur Abgrenzung siehe Kap. 3.1). Ihr Einsatz zur Ergänzung der Ordnungspolitik auf dem Gebiet der Binnenmarktintegration kann deshalb nur in der Finanzierung von Maßnahmen und Projekten bestehen, die zur Überwindung von solchen Barrieren für den wirtschaftlichen Austausch dienen, die regional unterschiedlich ausgeprägt sind (vgl. Kap. 4.3.2). Die verschiedenen auf den einzelnen Güter- und Faktormärkten bestehenden Hindernisse erfordern dabei die Verwendung unterschiedlicher Instrumente und Methoden, so dass hier eine an die Grundfreiheiten des Binnenmarkts angelehnte Gliederung zweckmäßig erscheint. In jedem Abschnitt werden kurz die Besonderheiten des Marktes und der Stand der ordnungspolitischen Integration aufgezeigt, um anschließend mögliche Integrationsmaßnahmen der Regionalpolitik auf dem jeweiligen Markt vorzustellen. Die Wettbewerbspolitik als ein wichtiger, aber vor allem ordnungspolitisch geprägter Bestandteil des europäischen Binnenmarktes wird bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt, außerhalb der Betrachtung bleibt ebenfalls das öffentliche Auftragswesen.

5.2.1 Gütermärkte als zentrales analytisches Kriterium von Integrationsmaßnahmen der Regionalpolitik

Auch wenn alle vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts im Vertrag von Rom von 1957 bereits angelegt waren, war die wirtschaftliche Integration der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor allem durch die Zollunion und damit durch die Liberalisierung des Warenverkehrs geprägt (vgl. Kap. 4.1, Pelkmans, 2008, S. 31). Dagegen bedarf der Bereich der Dienstleistungen trotz der in Art. 56 ff. AEUV formulierten Freiheiten immer noch einer angemessenen rechtlichen Regelung (vgl. z.B. Lejour, 2008, S. 115). Trotz der großen Unterschiede in der ordnungspolitischen Handhabung der Waren und der Dienstleistungen weisen die beiden Güterarten dennoch zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, so dass regionalpolitische Integrationsmaßnahmen vorstellbar sind, die beiden Märkten zugute kommen könnten.

Wirtschaftsbereich	2004	2005	2006	2007	2008
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2,2	1,9	1,8	1,8	1,8
Rohstoffindustrie, Herstellung von Waren, Energie, Wasser	20,4	20,2	20,3	20,2	20,1
Bau	5,8	6,0	6,2	6,4	6,5
Handel, Transport, Nachrichtenübermittlung	21,6	21,4	21,3	21,1	21,1
Unternehmensbezogene und Finanzdienstleistungen	27,2	27,5	27,8	28,1	28,0
Sonstige Dienstleistungen	22,8	23,0	22,7	22,4	22,4
Alle Dienstleistungen	77,4	77,9	78,0	78,0	78,0

Tabelle 5-1 EU-27 Bruttowertschöpfung zu jeweiligen Herstellungspreisen und Wechselkursen (% des Gesamtwerts aller Wirtschaftszweige) im Zeitraum 2004-2008, Quelle: Eurostat, Datenbank Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, t_nama_nace

	2004	2005	2006	2007	2008
Marktintegration Waren	9,0	9,8	10,7	10,7	11,4
Marktintegration Dienstleistungen	3,3	3,4	3,5	3,7	3,9

Tabelle 5-2 EU-27 Marktintegration nach Art der Handelsaktivitäten - Durchschnittlicher Wert der Importe und Exporte von Waren bzw. Dienstleistungen geteilt durch BIP (in Prozent) im Zeitraum 2004-2008, Quelle: Eurostat, Datenbank Zahlungsbilanz t_bop_its/ tsier120

Die überproportional große Bedeutung des Warenssektors im Vergleich zum Dienstleistungssektor für den Handel der Mitgliedstaaten der EU wird bei der Betrachtung der Bruttowertschöpfung und der Marktintegration der beiden Wirtschaftsbereiche im Durchschnitt der EU-27 deutlich (Tabelle 5-1 und Tabelle 5-2). Während die Bruttowertschöpfung in allen Dienstleistungsbereichen annähernd vier Mal so hoch ist wie die des Warenbereichs, erreicht die Marktintegration der Dienstleistungen gerade ein Drittel des Wertes der Marktintegration bei Waren. Den Intra-EU-Handel dominiert der Warenhandel sogar in einem stärkeren Ausmaß (vgl. Ilzkovitz et al., 2007, S. 32). Die Unterschiede können vor allem auf drei wichtige Gründe zurückgeführt

werden: zum einen eignen sich viele Waren besser für den Transfer über weite Entfernungen, zum anderen ist die ordnungspolitische Integration des Binnenmarktes für Waren deutlich weiter vorangeschritten, schließlich existieren Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung des internationalen Dienstleistungsverkehrs.¹⁴²

5.2.1.1 Waren

Eine Folge der relativ langen Geschichte der Liberalisierung globaler und europäischer Warenmärkte ist, dass immer mehr durch staatliches Handeln verursachte tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut worden sind, so dass die weiterhin innerhalb des Binnenmarktes existierenden Barrieren des Warenhandels überwiegend nicht rechtlicher Natur sind (vgl. auch Kap. 4.3.1). Gerade hier können „flankierende Maßnahmen“ der Union (siehe Kap. 4.3.2) Integrationsfortschritte bewirken, die mit Hilfe ordnungspolitischer Instrumente nicht mehr in vergleichbarem Maße zu erreichen sind. Anknüpfungspunkte für die Regionalpolitik ergeben sich aus den Eigenarten der Waren: sie sind, sowohl aus ökonomischer wie auch aus europarechtlicher Sicht, körperliche Gegenstände (Lecheler, 2003, S. 225). So bestimmt die Körperlichkeit die Bedingungen für den Transfer von Waren – bei Abwesenheit von rechtlich auferlegten Hindernissen und Erschwerungen für den Austausch von Waren bildet der Transport eine der größten Handelshürden. Hier greifen bereits zahlreiche regionalpolitische Instrumente, insbesondere der Kohäsionsfonds, und verbessern die Verkehrslage schlecht erreichbarer Regionen. Eine weitere Eigenart sowohl von Waren, als auch von Dienstleistungen, ist ihre immense Vielfalt. Das in der Theorie vorhergesagte Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage mit Hilfe des Preismechanismus erscheint in der Praxis angesichts der Zahl und der mangelnden Vergleichbarkeit von Produkten häufig als unmöglich. Die Kosten der Informationsbeschaffung verhindern so auf den Warenmärkten nicht selten einen „best match“, sowohl Konsumenten, als auch Anbieter von Waren greifen auf Bekanntes zurück, anstatt sich über alle verfügbaren Optionen zu informieren (Rauch, 1999, S. 7 f.).¹⁴³ Informationskosten zu senken oder fehlende Informationen bereitzustellen und den regionalen Vertrieb von Waren zu erleichtern, sind weitere Ansatzpunkte für regionalpolitische Maßnahmen zur Integration des Binnenmarktes.

¹⁴² vgl. dazu Kap. 5.2.1.2 zu Dienstleistungen

¹⁴³ Dies trifft stärker auf private Haushalte und kleine Unternehmen als auf große Unternehmen zu, vgl. Fishwick/Denison (1993, S. 124)

5.2.1.2 Dienstleistungen

Während Waren eindeutig durch ihre Körperlichkeit charakterisiert werden, bereitet eine exakte Definition der Dienstleistungen Schwierigkeiten. Der AEUV bietet zunächst eine „negative“ Abgrenzung des Begriffs der Dienstleistungen:

„Dienstleistungen im Sinne der Verträge sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen. (...)“ (Art. 57 AEUV)

Eine sehr allgemein gefasste „positive“ Definition basierend auf den Vereinten Nationen (1993) bietet Eurostat an.¹⁴⁴ Stille (2003) unterscheidet, ebenfalls auf der Grundlage der Vereinten Nationen (1993), zwischen einer strengen und einer pragmatischen Definition des Begriffs der Dienstleistung. Bei der ersten zeichnet sich die Dienstleistung durch ihre Immaterialität, Heterogenität, die Nichttrennbarkeit von der Herstellung und die Vergänglichkeit bzw. Nichtlagerfähigkeit (S.2). Die pragmatische Definition umfasst neben solchen „klassischen“ Dienstleistungen auch Waren, die zur „Bereitstellung, der Speicherung, der Übermittlung und der Verbreitung von Informationen, Beratung und Unterhaltung“ dienen.¹⁴⁵ Um das Phänomen der Dienstleistungen tatsächlich zu erfassen, bedient man sich jedoch sowohl im Europarecht, wie auch in der Wirtschaftswissenschaft vor allem Aufzählungen verschiedener Arten von Dienstleistungen. So auch in Art. 57 AEUV, der nach Berufsbildern der Dienstleistungserbringer unterscheidet. Diese Unterteilung erscheint jedoch für die Zwecke der Wirtschaftswissenschaft, vor allem zur statistischen Erfassung wenig geeignet, hier verwendet man vornehmlich Gliederungen nach Wirtschaftsbereichen (siehe z.B. oben Tabelle 5-1, Vereinte Nationen, 1993). In der Europäischen Union dient die „Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft“

NACE zur Erfassung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche, darunter auch der Dienstleistungen.¹⁴⁶

Trotz ihrer Vielfalt weisen Dienstleistungen einige Gemeinsamkeiten auf, darunter vor allem eine enge Bindung zwischen dem Erbringer und dem Empfänger. Bei interregionaler oder internationaler Dienstleistungserbringung kann die Entfernung zwischen Wirtschaftspartnern auf verschiedene Weisen überbrückt werden (vgl. z.B. Lecheler, 2003, S. 273):

- Der Dienstleister wird vorübergehend am Aufenthaltsort des Dienstleistungsempfängers tätig (aktive Dienstleistungsfreiheit, Typ 1).
- Der Empfänger wechselt seinen Aufenthaltsort zum Dienstleister (passive Dienstleistungsfreiheit, Typ 2).
- Die Dienstleistung wird über Entfernung erbracht (z.B. mit Hilfe von Kommunikationstechnologien), so dass Dienstleister und Empfänger sich nicht begegnen müssen (Typ 3).
- Dienstleister und Empfänger treffen sich an einem dritten Ort (Typ 4).

Damit existieren zahlreiche Berührungspunkte mit anderen Grundfreiheiten des Binnenmarktes: die aktive Dienstleistungsfreiheit befindet sich in der thematischen Nähe der Niederlassungsfreiheit; die passive Dienstleistungsfreiheit steht im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Personen. Mit den vier möglichen Typen der Dienstleistungserbringung umfasst die Integration der Dienstleistungsmärkte deutlich mehr als den statistisch erfassten Dienstleistungshandel der Tabelle 5-2. Welche Arten von Dienstleistungen eine Rolle bei der Binnenmarktintegration spielen, bestimmt sich auch nicht nach der in den Wirtschaftswissenschaften üblichen Unterscheidung zwischen den so genannten handelbaren und nicht handelbaren Gütern. Bei dieser Kategorisierung von Gütern wird ein Großteil der Dienstleistungen zu den nicht handelbaren Gütern gezählt, also solchen, die entweder aufgrund besonders hoher Handelshemmnisse nicht gehandelt

¹⁴⁴ Vgl. Eurostat unter <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/> (Abgerufen am 23.11.09)

¹⁴⁵ Lejour (2008, S.116) nennt das Beispiel eines Datenträgers mit Software, der wegen der überwiegenden Bedeutung der dort gespeicherten geistigen Leistung eher dem Bereich der Dienstleistungen als dem der Waren zuzuordnen ist.

¹⁴⁶ Als Rechtsgrundlage dient die Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik Text von Bedeutung für den EWR.

werden, oder solchen, die aufgrund ihrer speziellen Merkmale nicht (international) gehandelt werden können.¹⁴⁷ Als klassisches Beispiel einer nicht handelbaren Dienstleistung wird häufig ein Haarschnitt angeführt (vgl. z.B. Pelkmans, 2006, S. 126). Selbst ein Haarschnitt kann jedoch Gegenstand internationalen Wirtschaftsverkehrs sein: sowohl der Friseur, als auch der Kunde können ihren Aufenthaltsort vorübergehend wechseln, um die Dienstleistungserbringung zu ermöglichen. Damit finden im Friseurhandwerk, ebenso wie z.B. in der Tourismusbranche oder in der Medizin Dienstleistungen des Typs 1, 2 und 4 statt, eine Situation, die nicht notwendiger Weise von der Statistik des internationalen Dienstleistungshandels erfasst wird.¹⁴⁸ Die deutlichen statistischen Unterschiede zwischen dem internationalen Waren- und Dienstleistungshandel, sind also nicht auf eine grundsätzliche Nichteignung mancher Dienstleistungen für den internationalen Wirtschaftsverkehr zurückzuführen, sondern eher auf erhöhte Schwierigkeiten bei der Leistungserbringung auf Entfernung und zumindest zum Teil auf die begrenzten Möglichkeiten der statistischen Erfassung (ausführlich dazu Stille, 2003).

Ähnlich kompliziert wie die Dienstleistungserbringung gestaltet sich die Politik der EU zur Integration der Dienstleistungsmärkte. Trotz der großen Bedeutung der Märkte für die Wirtschaft der Union (s.o. Tabelle 5-1), ist es bisher nicht gelungen, einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für den Dienstleistungsverkehr zu schaffen. Der ursprüngliche relativ weit gehende Vorschlag einer umfassenden Dienstleistungsrichtlinie¹⁴⁹ ist durch eine Richtlinie mit geringeren Auswirkungen ersetzt worden.¹⁵⁰ Einzelne Wirtschaftsbereiche erfahren jedoch eine immer stärkere Regulierung durch die EU, so z.B. die Finanzdienstleistungen oder netzgebundene Dienstleistungen (zur Übersicht vgl. Lejour, 2008).

Ungeachtet einer bislang unzureichenden ordnungspolitischen Integration der Dienstleistungsmärkte existieren auch hier Ansatzpunkte für flankierende Maßnahmen der europäischen Regionalpolitik. Ähnlich wie im Fall der Warenmärkte erschweren Informationsdefizite, sowohl auf Seiten der Anbieter, wie auch der Nachfrager von Dienstleistungen den wirtschaftlichen Austausch. Die enorme Heterogenität des Dienstleistungssektors spielt eine wichtige Rolle: die hohe Spezialisierung der Anbieter

und die Anpassung einzelner Dienstleistungen an spezielle Kundenwünsche verhindern häufig den Einsatz von Vermittlern und Händlern, der klassischen Vertriebsinstrumente der Warenmärkte. Nicht nur die Dienstleistungserbringung, sondern auch der dazugehörige Vertragsabschluss muss deshalb nicht selten unter Anwesenheit beider Partner stattfinden oder ist mit anderen entfernungsbedingten Schwierigkeiten verbunden (Eaton/Kortum, 2002, S. 1741). Aufgrund des oft notwendigen engen Kontakts zwischen dem Erbringer und dem Empfänger, ist die Funktionsfähigkeit der Dienstleistungsmärkte sogar noch stärker als die der Warenmärkte durch sprachliche und kulturelle Unterschiede gefährdet (Landesmann/Petit, 1995, S. 136). Maßnahmen zur Senkung derartiger Hürden und damit zu einer größeren Integration der Gütermärkte könnten zum einen die direkte Bereitstellung von Informationen oder Informationskanälen beinhalten, zum anderen aber auch die Vermittlung von Fähigkeiten, die es Marktteilnehmern erleichtern würden, die fehlenden Informationen selbst zu beschaffen.

Parallelen zu den Anforderungen der Warenmärkte bestehen auch bei den Transportwegen. Zunächst betrifft diese Problematik Dienstleistungen nach der pragmatischen Definition (s.o.), die in einer körperlichen Form vorliegen, sowie gemischte Produkte, bei denen zusammen mit einer Ware eine Dienstleistung angeboten wird (z.B. Einbau, Wartung). Aber auch bei den nicht physisch greifbaren und damit nicht transportierbaren Dienstleistungen, hängt der Erfolg der Dienstleistungserbringung in einem hohen Maße von geeigneten Transportmöglichkeiten ab: häufig müssen beteiligte Personen, Arbeitswerkzeuge oder zu verarbeitende Waren transportiert werden. Eine auf Verbesserung der Transportwege ausgerichtete europäische Regionalpolitik kommt also auch der Integration der Dienstleistungsmärkte zugute. Zusätzlich sind Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur und des Zugangs zu modernen Kommunikationsmitteln wünschenswert, damit insbesondere auch von geographisch schwer zugänglichen Orten aus Dienstleistungen auf Entfernung erbracht und nachgefragt werden können (Typ 3.).

¹⁴⁷ Zur Definition und Abgrenzung siehe Lutz (2004, S. 3 f.)

¹⁴⁸ Vgl. z.B., Kotynek, M.: „Friseurdorf in Polen, Figaros Drive-in“, Süddeutsche Zeitung vom 06.04.2009

¹⁴⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt [SEK(2004) 21] /* KOM/2004/0002

¹⁵⁰ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. Nr. L 376 vom 27.12.2006 S. 36–68

5.2.2 Kapitalverkehr, Niederlassungsfreiheit und Investitionen – ein spezifisches Einsatzgebiet für die Regionalpolitik

Auf den ersten Blick unterscheiden die Verträge bei der Definition des Binnenmarktes die Güter- und Faktormärkte nach dem klassischen wirtschaftswissenschaftlichen Muster, wenn in Art. 26 Abs. 2 AEUV von „Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gesprochen wird. Die typische Aufteilung der Faktormärkte in Arbeit und Kapital, und des Kapitals in Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen,¹⁵¹ verläuft im Europarecht jedoch anders: zu der Freizügigkeit der Personen gehört sowohl die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 ff.), als auch die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff.), während die Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 63 ff. AEUV) nur den reinen Transfer von Geld- und Sachkapital umfasst und um die Freiheit des Zahlungsverkehrs ergänzt wird (Lecheler, 2003, S. 284). Das Kapital im wirtschaftlichen Sinne betrifft damit mehrere Grundfreiheiten: während die Portfolioinvestitionen nur in den Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit fallen, sind die Direktinvestitionen zweigeteilt – das Recht im Ausland ein Unternehmen zu gründen oder selbstständig erwerbstätig zu sein, wird durch die Niederlassungsfreiheit geschützt, die hierfür nötigen Kapitaltransfers gehören jedoch in den Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit.

Der Stand der Integration der europäischen Kapitalmärkte hängt stark vom betrachteten Teilmarkt ab. Die schnelle und weltweite Ausbreitung der im Jahr 2007 ausgebrochenen Finanzkrise führt deutlich vor Augen, wie stark der Markt für Finanzkapital bereits integriert ist. Aus ordnungspolitischer Sicht bestehen hier deshalb sogar Anreize, die Märkte wieder stärker zu regulieren und zu kontrollieren, um mehr Stabilität zu erlangen. Wie der für die Europäische Kommission erstellte Larosière-Bericht (2009) zeigt, gibt es gleichzeitig aber auch einen Bedarf an Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung (S. 27 ff.), also einer weiteren Integration der europäischen Finanzmärkte. Eine besondere Aufmerksamkeit schenkt die Europäische Union den Finanzdienstleistungen.¹⁵² Das Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik 2005–2010 (Europäische Kommission, 2005c) führt die Ziele der Unionspolitik zur Integration dieses Bereichs auf. Auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit spielen die Harmonisierung des Gesellschaftsrechts und die Verbesserung des Corporate

¹⁵¹ Für alle: El-Agraa (2004, S. 313); zur Abgrenzung zwischen Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen siehe OECD (2008).

¹⁵² Naturgemäß bestehen hier Überschneidungen mit der Dienstleistungsfreiheit, vgl. oben Kap. 5.2.1.2.

Governance eine wichtige Rolle, um das Betreiben und Gründen von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten zu vereinfachen.¹⁵³ Die Union bemüht sich ebenfalls um die gegenseitige Anerkennung der berufsqualifizierenden Bildungsabschlüsse, hier existiert eine Reihe von Sekundärrechtsakten, vor allem für die selbstständigen Berufe (Lecheler, 2003, S. 268 ff.).

Welche Rolle kann die europäische Regionalpolitik in einem so stark von Ordnungspolitik geprägten Umfeld spielen? Es ist schwer vorstellbar, die Mobilität des Kapitals mit Hilfe regionalpolitischer Maßnahmen zu steigern – die Regionalpolitik kann Hindernisse für den Kapitalverkehr nur begrenzt abbauen, weil solche vor allem rechtlicher Natur sind und unter anderem deshalb nicht regional differenziert vorliegen. Gleichzeitig ist es jedoch gerade die Aufgabe der Regionalpolitik Kapital in Regionen mit relativer Kapitalarmut zu lenken und dort langfristig zu binden (vgl. dazu ausführlich Kap. 3.7 und Europäische Kommission, 2004b, S. 97). Es geht um die Verbesserung von Standortmerkmalen, um die Schaffung von Investitionsanreizen oder die gezielte Förderung einzelner Investitionsvorhaben. Mit der Aussicht auf erhöhte Renditen beeinflusst die Regionalpolitik auf diese Weise sowohl konkrete Direktinvestitionen, als auch in gewissem Maße Portfolioinvestitionen in den geförderten Gebieten. Dies verursacht tatsächliche Kapitalbewegungen, die empirisch als Ausdruck erhöhter Kapitalmobilität gedeutet werden können.¹⁵⁴ Auch über die gezielte Förderung einzelner Direktinvestitionen hinaus sind Synergien zwischen der Regionalpolitik und der Kapitalmarktintegration zur Senkung allgemeiner Transaktionskosten vorstellbar: die Regionalpolitik kann zur Senkung administrativer Kosten der Gründung von Unternehmen und Errichtung von Niederlassungen beitragen oder der Bereitstellung von allgemein zugänglichen Informationen über Standorte und Investitionsmöglichkeiten dienen.

Damit beinhaltet die europäische Regionalpolitik bereits indirekt das Ziel einer weit verstandenen Kapitalmarktintegration: sie beeinflusst zwar die Kapitalmobilität kaum und ist ohne größere Bedeutung für besonders volatile Kapitalmarktprodukte, wirkt sich aber auf tatsächliche Bewegungen von Direktinvestitionen aus. Diese dienen der Regionalpolitik als Mittel zur Erreichung ihres langfristigen Ziels der Unabhängigkeit der Regionen von der Förderung durch die EU und die Mitgliedstaaten. So ist die Förderung

¹⁵³ Vgl. Pelkmans (2006, S. 189 ff.)

¹⁵⁴ Zur Messung der Finanzmarktintegration eignen sich vor allem preisbasierte Indikatoren, vgl. z.B. Europäische Kommission (2009b, S. 7), es werden jedoch auch Kapitalbewegungen als Zeichen von Kapitalmobilität und Integration der Märkte betrachtet, z.B. El-Agraa (2004, S. 314 ff.)

der Direktinvestitionen eines der wichtigsten Verbindungsstücke zwischen der Binnenmarktintegration und der Regionalpolitik. Eine stärkere Ausrichtung auf die Integration der Märkte für andere Kapitalmarktprodukte kann die Regionalpolitik jedoch aus den oben genannten Gründen nicht leisten – hier sind weiterhin Instrumente der Ordnungspolitik gefragt.

5.2.3 Arbeitsmärkte – kein Einsatzgebiet für Regionalpolitik

Bei der Integration der europäischen Arbeitsmärkte ist der Binnenmarkt am weitesten von seiner Verwirklichung entfernt. Laut einer Eurobarometer-Erhebung von 2005 ist ein Drittel der EU-Bürger schon in seinem Leben umgezogen, 24% in eine andere Region, 4% in einen anderen Mitgliedstaat und 3% außerhalb der EU.¹⁵⁵ Damit betrifft berufliche Mobilität nur den geringsten Teil der EU-Bürger, wobei die im Rahmen der europäischen Regionalpolitik geförderten Mitgliedstaaten eine besonders geringe geographische Mobilität der Arbeitnehmer aufweisen.¹⁵⁶ Als eine der wichtigsten Ursachen für die Fragmentierung der europäischen Arbeitsmärkte ist die Immobilität des Faktors Arbeit als solchen zu nennen, gänzlich unabhängig von der rechtlichen Situation: hier sind psychologische, familiäre, soziale, kulturelle und sprachliche Gründe zu nennen, die Menschen daran hindern, ihren Wohn- und Arbeitsort zu wechseln.¹⁵⁷ Ebenso existieren jedoch erhebliche rechtliche Hürden für EU-Bürger Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat aufzunehmen, von der Anerkennung von Bildungsabschlüssen¹⁵⁸ bis zu Problemen bei der Übertragung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche. Über die Schwierigkeit der Harmonisierung nationaler Arbeits- und Sozialnormen hinaus (vgl. dazu auch Kap. 3.4.6), existieren jedoch auch politische Bedenken gegenüber einer stärkeren Integration der europäischen Arbeitsmärkte: das beste Beispiel hierfür sind die nach der EU-Erweiterung von 2004 eingeführten Übergangsregelungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten. Angesichts der zahlreichen Hürden und des offenbar fehlenden Willens zu einer weiteren Integration der Arbeitsmärkte stellt

¹⁵⁵ Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006); eine ausführliche Analyse der verfügbaren empirischen Daten für die EU bietet Bonin et al. (2008).

¹⁵⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006, S. 67)

¹⁵⁷ Eine Übersicht für die EU ist z.B. bei Bonin et al. (2008, S. 80 ff.) zu finden.

¹⁵⁸ Alle in der EU reglementierten Berufe werden in der regelmäßig aktualisierten Richtlinie 2005/36/EG zusammengefasst (Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.09.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen).

Pelkmans (2008) sogar die Existenz eines Binnenmarktes für Arbeit für den Moment in Frage (S. 43, 53).

Obwohl aus wirtschaftlicher Sicht von Vorteil,¹⁵⁹ war die Arbeitnehmermobilität im großen Maße vor allem aus sozialen Überlegungen nie ein Ziel der Gemeinschaft oder der Union (vgl. z.B. schon Europäische Kommission, 1965, S. 46). Arbeitskräftewanderungen wurden vielmehr „als Ausdruck der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte“¹⁶⁰ wahrgenommen und auf ökonomische Probleme und eine schlechte Arbeitsmarktlage zurückgeführt.¹⁶¹ Es bestanden sowohl Ängste vor Entvölkerung einzelner Regionen,¹⁶² als auch vor „übermäßiger Zusammenballung der Bevölkerung“.¹⁶³ So sollten Menschen nicht zum Umzug gezwungen werden, sie sollten Arbeit in „ihrer engeren Heimat“ finden.¹⁶⁴ Dieser Aspekt ist auch in der Gestaltung der europäischen Regionalpolitik und des Kohäsionsziels deutlich zu erkennen: ein erklärtes Ziel der Regionalpolitik sollte es sein, „Beschäftigung und Einkommen dort zu schaffen, wo sich die Arbeitskräfte befinden“.¹⁶⁵ Die konsequente Betonung der Verbesserung der regionalen Beschäftigungssituation und der Schaffung von Arbeitsplätzen in den geförderten Regionen als eines der obersten Ziele der Regionalpolitik (vgl. Kap. 3.4.6), lässt auf einen Widerspruch zwischen dem praktizierten Kohäsionsziel und der Förderung der geographischen Arbeitskräftemobilität schließen. Das Hauptziel der Regionalpolitik ist es, Wachstum in bestimmten Gebieten zu generieren, also produktive Faktoren anzuziehen, nicht jedoch vorhandene Arbeitskräfte zum Wegzug zu bewegen. Dies gilt zum einen für hoch qualifizierte Arbeitnehmer, deren Potential die Regionen nutzen wollen, zum anderen aber auch für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer. Mit ihren schlechten Beschäftigungschancen bilden sie eine geographisch relativ immobile Gruppe,¹⁶⁶ und sind damit die größten Nutznießer einer erfolgreichen Regionalpolitik. Eine interessante Sicht auf die Problematik bieten Fenge/Meier (2008): sie sehen eine wesentliche Ursache für die Existenz der EU-Regionalpolitik darin, dass die wohlhabenden Mitgliedstaaten auf diese Weise unerwünschte Immigration aus den Förderregionen und damit höhere Arbeitslosigkeit verhindern wollen. Demnach sollen die „Netto-Zahler-Staaten“ die finanzielle Belastung der eigenen Bürger durch die

¹⁵⁹ Dazu ausführlich Zimmermann (2009)

¹⁶⁰ Pöttering/Wiehler (1983, S. 11)

¹⁶¹ Europäische Kommission (1981, S. 9 ff., 122; 1984, S. 17 ff.)

¹⁶² Europäische Kommission (1965, S.46; 1984, S. 4)

¹⁶³ Europäische Kommission (1987, S. VI)

¹⁶⁴ Europäische Kommission (1964, S. 27)

¹⁶⁵ Europäische Kommission (1987, S. X)

¹⁶⁶ Bonin et al. (2008, S. 8)

Transfers ins EU-Budget höheren Ausgaben für die Unterstützung Arbeitsloser vorziehen.

Im Ergebnis sprechen die Geschichte der europäischen Regionalpolitik und der Entwicklungsauftrag des Kohäsionsziels gegen eine gezielte Verknüpfung der regionalpolitischen Instrumente und einer zusätzlichen Förderung der Arbeitnehmermobilität, auch wenn in der Theorie regionalpolitische Maßnahmen zur Überwindung von Mobilitätshemmnissen für Arbeitnehmer vorstellbar wären.¹⁶⁷ Auf eine weitere Ausführung wird in der vorliegenden Arbeit deshalb verzichtet.

5.3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Wie gezeigt wurde, sind verschiedene regionalpolitische Maßnahmen zur Flankierung der Binnenmarktpolitik der EU vorstellbar. Ihr möglicher Einsatz konzentriert sich vor allem auf die Integration der regionalen Gütermärkte und des Marktes für Direktinvestitionen. Dagegen ist eine Förderung der Integration der Märkte für weitere Kapitalmarktprodukte und der Arbeitsmärkte mit Hilfe der Regionalpolitik entweder in der Praxis kaum möglich oder aus politischer Sicht nicht erwünscht. Was die Integration des Marktes für Direktinvestitionen betrifft, ist die Beziehung zwischen dem Binnenmarkt und der Kohäsion eindeutig: Direktinvestitionen, die in die von der Regionalpolitik geförderten Gebiete fließen, müssen sowohl aus der Perspektive des Binnenmarktziels, als auch aus Sicht des Kohäsionsziels positiv beurteilt werden (vgl. Kap. 3.7 und 5.2.2). Indessen wirft die Beziehung zwischen der Integration der Gütermärkte und dem Kohäsionsziel Fragen auf. Die ersten beträchtlichen Zweifel wurden bereits im Vorfeld der EEA sichtbar: das Ende der 1980er Jahre entworfene Binnenmarktprojekt beinhaltete vor allem eine stärkere Integration der europäischen Gütermärkte und gerade diese weckte Bedenken der ärmeren Mitgliedstaaten. Um die befürchteten negativen Auswirkungen der Binnenmarktintegration abzuwehren, wurde die Regionalpolitik der Gemeinschaft deutlich ausgeweitet (vgl. Kap. 3.4.3 zu den entsprechenden Verhandlungen auf politischer Ebene). Selbst die Europäische Kommission sah eine potentielle Gefährdung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch den verstärkten Austausch auf den Gütermärkten (Europäische Kommission, 1987, S. VIII ff.), ähnlich auch der Delors-Bericht (Delors, 1989, S. 18). Die Ängste wurden nicht zuletzt auch von Seiten

der Wirtschaftswissenschaft geschürt, vgl. z.B. Vanhove/Klaassen (1987, S. 230 ff) oder noch entschiedener O'Donnell (1992, S. 22-26). Insbesondere wird vor einer Erosion der lokalen Wirtschaftsstrukturen, der Abwanderung von Kapital und hochqualifizierten Arbeitnehmern gewarnt (vgl. Puga, 2001). Die vermuteten negativen Auswirkungen der verstärkten Gütermarktintegration hängen dabei eng mit der Integration der Märkte für Direktinvestitionen zusammen: es wird befürchtet, dass die wirtschaftlich schwächeren Regionen durch den steigenden Wettbewerb auf den Gütermärkten gerade nicht in der Lage sind neue Direktinvestitionen anzulocken. Damit könnte eine intensivere Integration des Binnenmarktes keinen Zufluss, sondern möglicher Weise sogar einen Abfluss von Direktinvestitionen für die benachteiligten Gebiete bedeuten – aus Perspektive des Kohäsionsziels ein besonders schwer zu akzeptierendes Szenario.

Für die hier gestellte Frage nach dem Einfluss der Binnenmarktintegration auf die Kohäsion ist aus Sicht der Regionalpolitik demnach das Zusammenspiel der Gütermarktintegration mit der gleichzeitigen Integration der Märkte für Direktinvestitionen entscheidend. Während die Integration der Arbeitsmärkte und der Märkte für volatile Kapitalmarktprodukte nicht im Zentrum des regionalpolitischen Interesses stehen, kann sich die europäische Regionalpolitik möglicher Weise über die Integration der Gütermärkte auf Direktinvestitionsentscheidungen auswirken und damit einen positiven oder negativen Einfluss auf die Kohäsion ausüben. Die folgende Untersuchung wird deshalb auf die Fragestellung begrenzt, in welcher Weise die Gütermarktintegration über den Wirkungskanal der Direktinvestitionen die Kohäsion beeinflussen kann. Im Fokus der Analyse stehen diejenigen Maßnahmen der Gütermarktintegration, die mit Mitteln der Regionalpolitik ergriffen werden können. Sie werden unter dem Begriff der „Senkung regionaler Handelskosten“ zusammengefasst. Diese Vereinfachung dient insbesondere der Vorbereitung der Analyse der Fragestellung aus wirtschaftstheoretischer Sicht (Kapitel 6), sie soll die Komplexität des Phänomens der regionalen Gütermarktintegration reduzieren, so dass Schlüsse für die Praxis der Regionalpolitik der EU gezogen werden können. Im Folgenden wird der Begriff der Handelskosten definiert und seine Anwendbarkeit zur Beschreibung der Gütermarktintegration diskutiert (Kap. 5.3.1) anschließend wird die empirische Relevanz von entfernungsbedingten Handelskosten beleuchtet (Kap. 5.3.2). Die Integration von netzgebundenen Dienstleistungen sowie Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 14 AEUV, vgl. auch Fn. 72) bleibt aufgrund der speziellen Charakteristika dieser Wirtschaftsbereiche außerhalb der Betrachtung.

¹⁶⁷ So dienen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds zur Steigerung beruflicher Qualifikationen auch der Erhöhung der Mobilität zwischen Berufen, Branchen oder Sektoren; zumindest indirekt wird dadurch aber auch die geographische Mobilität von Arbeitnehmern gefördert.

5.3.1 Handelskosten als Maß für die regionale Gütermarktintegration

Um regionalpolitische Maßnahmen der Gütermarktintegration beurteilen zu können, ist ein Maßstab notwendig, der zwei wichtige Kriterien erfüllt: es muss eine Größe sein, deren Veränderungen der Regionalpolitik zugerechnet werden können und die auf einer regionalen Ebene zu erheben ist. Grundsätzlich existieren verschiedene wirtschaftliche Größen, mit deren Hilfe die Integration der Gütermärkte aus theoretischer Sicht abgebildet oder empirisch beschrieben werden kann, „die“ Integration oder „der“ Integrationsgrad existieren jedoch nicht als Variable, weder in der Wirtschaftstheorie, noch in der Empirie. Bei der Wahl eines geeigneten Maßstabs muss deshalb entschieden werden, welche Merkmale der Integration ausschlaggebend sind. Dabei stehen grundsätzlich zwei Wege zur Verfügung. Der erste ist, die Integration durch die Senkung oder Abschaffung von Handelsbarrieren zu charakterisieren, oder positiv formuliert: durch die Eröffnung neuer und Weitung bestehender Handelskanäle zu beschreiben. Der zweite Weg ist, die Integration als die Ausweitung der *tatsächlichen* Handelsströme zu behandeln. Beide Wege lassen sich aus Sicht der Europäischen Union für die Erfassung der Binnenmarktintegration begründen, beide haben ihre Vor- und Nachteile. In den für den Binnenmarkt relevanten Normen des Primärrechts dominiert der erste Ansatz: es geht um die Beseitigung von Schranken, die Gewährleistung von wirtschaftlicher Freiheit. Gleichzeitig ist der Binnenmarkt jedoch vor allem auch ein Zweck zur Erreichung weiterer, „höherer“ Ziele, wie Wirtschaftswachstum und Wohlstand für alle EU-Bürger. Diese Ziele sind nicht allein durch die Abwesenheit von Handelshindernissen zu erreichen, Erfolg kann sich hier nur durch tatsächlichen Wirtschaftsaustausch einstellen. Die Frage ist also, ob das Potential zum Handel oder der tatsächliche Handel im Zentrum der Betrachtung steht. Theoretisch sind zwischen den beiden Phänomenen sogar Widersprüche vorstellbar: so kann Handel auch bei niedrigen Handelsschranken ausbleiben, wenn die entsprechende Nachfrage fehlt, er kann aber auch trotz erheblicher Schranken hoch sein, wenn eine Volkswirtschaft auf Exporte und Importe angewiesen ist.¹⁶⁸ Abgesehen von solchen extremen Fällen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Schaffung von Handelsmöglichkeiten, bzw. die Senkung von Handelsbarrieren, jedenfalls mittelbar zur Erhöhung von Handelsströmen führt. In der langen Frist können Integrationsprozesse mit Hilfe beider Größen ähnlich beurteilt werden.

¹⁶⁸ Dies betrifft vor allem kleine Volkswirtschaften und solche mit starken Monokulturen, die die eigene Binnennachfrage nach verschiedenen Gütern nur ungenügend befriedigen können.

Welcher Maßstab eignet sich besser zur Beurteilung europäischer Regionalpolitik? Handelsströme sind ein Zeichen für den Integrationsgrad von Märkten, sie bilden jedoch vor allem das Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage ab. Damit sind die Veränderungen bei Exporten und Importen von Präferenzen der Konsumenten, der Wirtschaftskraft der beteiligten Partner, Konjunktur oder etwa von externen Schocks abhängig. Für die Beurteilung der Regionalpolitik als Instrument der Gütermarktintegration sind Handelsströme somit nur zur langfristigen Erfolgskontrolle geeignet, sie unterliegen jedoch zu vielen unterschiedlichen Einflüssen, als dass ihre Veränderungen auf konkrete politische Maßnahmen zurückgeführt werden könnten. Für die vorliegende Untersuchung stellt die Betrachtung der bestehenden Handelsbarrieren eine deutlich bessere Methode zur Erfassung der Gütermarktintegration dar. Der Vorteil liegt vor allem in der Möglichkeit der Differenzierung nach verschiedenen Arten von Hindernissen, solchen rechtlicher Herkunft, die nur durch ordnungspolitische Mittel zu beseitigen sind, und solchen, deren Senkung oder Abschaffung gerade mit Hilfe der Regionalpolitik betrieben werden kann. Der Erfolg konkreter regionalpolitischer Vorhaben kann nur anhand der Senkung bestimmter Handelskosten beurteilt werden (Combes/Lafourcade, 2005, S. 344 f.). Zugunsten dieses Ansatzes sprechen zudem die Vorzüge der vorhandenen Indikatoren: Handelsströme lassen sich auf internationaler Ebene relativ einfach erfassen, auf regionaler Ebene existieren jedoch – auch dank der vorangeschrittenen Binnenmarktintegration – keine staatlichen Kontrollmöglichkeiten und damit kaum Instrumente zur Erhebung von Exporten und Importen von Gütern. Für einzelne Handelshemmnisse existieren jedoch Indikatoren die auch regional erhoben werden können (weitere Ausführungen dazu in Kapitel 7). Darüber hinaus können durch die Analyse unterschiedlicher Handelshemmnisse die verschiedenen möglichen Arten der interregionalen Dienstleistungserbringung erheblich besser berücksichtigt werden (zur Problematik vgl. Kap. 5.2.1.2).

Die einfachste und zugleich umfassendste Form, in der die Ökonomie Handelsbarrieren beschreiben kann, ist die Senkung der so genannten Transport-, Kommunikations-, Transaktions- oder Handelskosten (Wagener/Eger/Fritz, 2006, S. 35 ff.). Die Terminologie ist in der Literatur nicht einheitlich, der umfassendste ist jedoch der Begriff der Handelskosten, im Englischen „trade costs“, der die anderen genannten Kostenarten beinhaltet. Zu den Handelskosten in ihrer weitesten Definition gehören alle Kosten, die aufgebracht werden müssen, bis ein Gut vom Produzenten zum Endkunden gelangt ist, nach Abzug der Grenzkosten der Produktion des Gutes – sie werden wie eine Mehrwertsteuer als Aufschlag auf die Grenzkosten der Produktion ausgedrückt (nach Anderson/van Wincoop, 2004). Zu den Handelskosten zählen zunächst solche Kosten,

die durch staatliches Handeln entstehen, also vor allem Zölle, Kosten der Erfüllung bestimmter rechtlicher Auflagen, der so genannten nicht-tarifären Hemmnisse und Kosten, die mit dem Währungsumtausch verbunden sind. Des Weiteren existieren von Staaten unabhängige oder zumindest nicht beabsichtigte Kosten, wie die Kosten des Vertragsabschlusses, des Transports, des lokalen Vertriebs und Informationskosten. Tabelle 5-3 bietet einen Überblick über die wichtigsten Arten von Handelskosten, gegliedert nach ihrer Verursachung (legislativ oder nicht legislativ) und dem Ort ihres Auftretens (international oder regional). Die Darstellung knüpft an die in Kapitel 4 vorgestellte Unterscheidung zwischen legislativen Barrieren und den verschiedenen Arten nicht-legislativer Barrieren im Binnenmarkt an.

	International (nur beim Übertritt von Staatsgrenzen relevant)	Regional (von Staatsgrenzen unabhängig)
Legislativ verursachte Handels- barrieren	I. <ul style="list-style-type: none"> • Zölle • Kosten nichttarifärer Maßnahmen • (Quoten, Sicherheitsvorschriften, technische Standards) • Währungsumtausch 	II. <ul style="list-style-type: none"> • regionale Gesetzgebung (selten)
Nicht legislativ verursachte oder vom Gesetzgeber nicht beab- sichtigte Handels- barrieren	III. <ul style="list-style-type: none"> • Kosten sprachlicher und kultureller Unterschiede (in Europa häufig an Grenzen) • Transaktionskosten (erhöhte Kosten der Vertragsverhandlung, des Vertragsabschlusses, der Vertragsdurchführung, unterschiedliche Rechtssysteme) • Nationale Präferenzen, Gewohnheiten 	IV. <ul style="list-style-type: none"> • Transportkosten (v.a. physische Infrastruktur) • Informationskosten • sonstige Vertriebskosten

Tabelle 5-3 Wichtigste Arten von Handelskosten, gegliedert nach der Verursachung durch Handelsbarrieren und Vorkommen (eigene Zusammenstellung)

Eine der größten mit Handelskosten verbundenen Schwierigkeiten ist ihre Quantifizierung – es stellt sich die Frage, ob sich verschiedene Handelsbarrieren mit Hilfe einer einheitlichen Größe der Handelskosten abbilden lassen. Geht man von der Annahme aus, dass alle Kosten an den Endkunden weitergegeben werden und im Endpreis eines Produkts enthalten sind, müssten die Handelskosten in der Tat dem Endpreis nach Abzug der Grenzkosten der Produktion, der Steuern und Subventionen und der eventuellen Gewinnmargen des Produzenten und der beteiligten Zwischenhändler gleichen (Anderson/van Wincoop, 2004, S. 740). Zumindest theoretisch müssten Handelskosten damit in ihrer Summe quantifizierbar sein. In der Praxis werden jedoch die Handelskosten eines einzelnen Produkts selten in genauer Höhe genau diesem Produkt zugerechnet, vielmehr werden die Preise mit Hilfe von Mischkalkulationen des Produzenten und der beteiligten Händler gebildet, was eine Berechnung der Handelskosten aus den Endpreisen von Produkten erheblich erschwert. Versucht man hingegen die einzelnen Komponenten der Handelskosten zu quantifizieren, gelangt man beispielsweise zu Fragen, ob und wie kulturelle Unterschiede zwischen Produzenten und Endkunden als Handelskosten ausgedrückt werden sollen. Zweifelhaft ist auch, welche fiktiven Kosten bei Handelsbarrieren anzusetzen sind, die so hoch sind, dass Handel mit bestimmten Produkten nicht stattfindet.¹⁶⁹ Inwieweit Handelsbarrieren sich als empirisch als Handelskosten abbilden lassen, wird Kap. 7.2.1 erörtert.

Für die vorliegende Untersuchung der Rolle der europäischen Regionalpolitik als Instrument zur Integration des Binnenmarktes sind nur bestimmte Arten von Handelskosten von Interesse – solche, auf die ein realer Einfluss der Regionalpolitik zu erwarten ist. Ausgeklammert bleiben deshalb alle Handelskosten, die eine rechtliche Ursache haben (vgl. auch Tabelle HK, I. und II. Quadrant). Hier sind eventuelle Maßnahmen der europäischen oder der mitgliedstaatlichen Ordnungspolitik gefragt. Kosten, die durch die Existenz von Staaten (Nationalstaaten) entstehen, jedoch von staatlicher Seite nicht beabsichtigt sind, können nur teilweise mit Hilfe der Regionalpolitik gesenkt werden (III. Quadrant). So kann die Regionalpolitik in einem gewissen Maße Hürden abbauen, die mit kulturellen oder sprachlichen Unterschieden in Verbindung stehen, beispielsweise durch die Förderung der Zusammenarbeit in Grenzregionen. Dagegen hat die Regionalpolitik keine direkte Möglichkeit Kosten zu senken, die durch die Existenz verschiedener Rechtssysteme bei internationalen Vertragsabschlüssen entstehen. Als wichtigstes Einsatzgebiet der EU-Regionalpolitik

¹⁶⁹ Eine bedenkliche, aber gängige Praxis empirischer Studien ist in solchen Fällen dennoch minimalen Handel anzunehmen, um daraus Schlüsse auf die Höhe der Handelskosten zu ziehen (Bosker/Garretsen, 2007, S. 17).

bleiben damit diejenigen Handelskosten, die von der Existenz von Rechtssystemen und Nationalstaatsgrenzen unabhängig sind (IV. Quadrant).

5.3.2 Zusammenhang zwischen Handelskosten und Entfernung

Inwieweit sich die EU im Rahmen ihrer Binnenmarktpolitik mit der Senkung von Handelskosten zwischen Mitgliedstaaten und Regionen, also zwischen voneinander entfernten Wirtschaftssubjekten, beschäftigen sollte, hängt nicht zuletzt von der empirischen Relevanz solcher Kosten ab. Angesichts der technologischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte könnte in diesem Zusammenhang das Argument erhoben werden, dass entfernungsbedingte Handelskosten in der Zukunft eine schwindend geringe Rolle spielen und geographische Entfernungen damit immer weniger Einfluss auf Güterströme haben werden. Beide Aspekte dieses „death of distance“ (Cairncross, 2001) sind jedoch empirisch mehrmals in Frage gestellt worden, vor allem im Hinblick auf die besonders entfernungs-sensiblen Transportkosten. So zeigen Golub/Tomasik (2008) in einer 21 OECD-Staaten umfassenden Studie auf, dass die Kosten unterschiedlicher Transportmittel im Zeitraum 1973-2005 Schwankungen unterlagen, jedoch keine wesentliche Veränderung bei der Höhe der gesamten Transportkosten festzustellen ist. Anderson/van Wincoop (2004) betrachten Untersuchungen verschiedener Handelskostenarten und gelangen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass internationale und interregionale Handelströme weiterhin mit erheblichem Kostenaufwand verbunden sind. Junius (1999, S. 89) und Rietveld/Vickermann (2004, S. 235) wiederum sehen zwar eine Abnahme der Transportkosten im Verlauf der letzten Jahrzehnte, sprechen ihnen und den anderen Arten der Handelskosten jedoch eine nicht schwindende Bedeutung zu. Zu der Frage, inwieweit die Entfernung zwischen Wirtschaftspartnern das Ausmaß des Handels beeinflusst, untersuchen Disdier/Head (2008) in einer Meta-Analyse insgesamt 103 empirische Arbeiten.¹⁷⁰ Trotz unterschiedlicher Annahmen und Berechnungsmethoden der jeweiligen Studien stellen sie fest, dass der negative Einfluss der Entfernung auf bilaterale Handelsbeziehungen Mitte des 20. Jahrhunderts anstieg und seitdem unverändert hoch bleibt.

¹⁷⁰ Diese Beziehung hängt weniger von der absoluten Höhe der Handelskosten, sondern von der Entfernungselastizität des Handels ab.

Die Feststellung, dass Handelskosten weiterhin in erheblichem Ausmaß existieren und dass (bilateraler) Handel mit der Entfernung abnimmt, lässt keinen eindeutigen Rückschluss auf den genauen Zusammenhang zwischen der Höhe der Handelskosten und der Entfernung zwischen den beteiligten Wirtschaftspartnern zu. Die intuitive Vermutung, dass Handelskosten mit der Entfernung steigen, führt bei zahlreichen wirtschaftstheoretischen Modellen zu der Annahme eines eindeutig positiven, sogar eines linearen Zusammenhanges.¹⁷¹ Aus empirischen Untersuchungen könnte ebenso auf einen positiven Zusammenhang in der Form einer Stufenfunktion geschlossen werden (vgl. z.B. Eaton/Kortum, 2002). Die möglichen Probleme können besonders gut anhand von Transportkosten, einem wesentlichen Bestandteil der Handelskosten, beleuchtet werden. Transportkosten sind stark von der zu überwindenden Entfernung abhängig, in vielen Fällen wird von einem linearen Zusammenhang ausgegangen, so dass Kosten z.B. pro Kilogramm und Kilometer angegeben werden (Golub/Tomasik, 2008, S. 9, 11). Es existieren jedoch genügend konkrete Beispiele, die diese Regel durchbrechen: die Kosten der Erreichbarkeit eines bestimmten Ortes hängen stark von seiner Anbindung an Verkehrswege ab, so dass bei gleicher Entfernung die Handelskosten zwischen Verkehrsknotenpunkten meistens geringer sind als die zwischen schlecht erreichbaren Orten.¹⁷² Die Entfernung zwischen zwei beliebigen geographischen Punkten kann nicht in jedem Fall mit einem einzigen Verkehrsmittel überwunden werden, so dass selbst bei einem konkreten Transportvorgang sich die Kosten pro Kilometer ändern können, sobald das Verkehrsmittel gewechselt wird. Ein Problem stellt sogar die Messung der Entfernung dar – versucht man die Transportkosten zwischen Regionen oder ganzen Volkswirtschaften im Verhältnis zur Entfernung zu betrachten, muss zusätzlich eine Entscheidung über die Punkte getroffen werden, zwischen denen die Entfernung gemessen wird. Dabei können Hauptstädte, wichtige Industriestädte, aber auch Hafenstädte als ausschlaggebend betrachtet werden (vgl. Anderson/van Wincoop, 2004, S. 711).

Weitere Arten der Handelskosten können ebenfalls mit der Entfernung steigen: so hängt der Erfolg von der Anbahnung und Realisierung von Verträgen nicht selten von einem persönlichen Kontakt zwischen den Vertragspartnern ab, dieser wiederum ist nur durch kostenintensive Reisen herzustellen (vgl. oben Kap. 5.2.1.2 und Rietveld/Vickermann, 2004, S. 241). Schließlich existieren kostenverursachende Handelsbarrieren, die sich nicht gleichmäßig im Raum verteilen, sondern nur punktuell auftreten: besondere geographische Hürden, Grenzen von Rechtssystemen oder Sprach- und Kulturräumen.

¹⁷¹ Vgl. z.B. Henderson/Millimet (2008) zu Gravitationsmodellen

¹⁷² Vgl. ESPON (2004)

Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten solcher Barrieren und der dazugehörigen Kosten steigt mit der Entfernung zwischen den Handelspartnern; kommen sie tatsächlich vor, können sie die erwähnten Stufen bei der empirischen Betrachtung verursachen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang insbesondere Sprachbarrieren und zwar sowohl bezogen auf die Muttersprache (Guiso/Sapienza/Zingales, 2009, Melitz, 2007, Rauch, 1999), als auch auf vorhandene Fremdsprachenkenntnisse (Fidrmuc/Fidrmuc, 2009).

In der vorliegenden Arbeit wird trotz der genannten Bestimmungsprobleme und Ausnahmen von einem grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen Handelskosten und der Entfernung zwischen Wirtschaftssubjekten, Regionen oder Volkswirtschaften ausgegangen. Diese Aussage dient vor allem der Feststellung, dass es spezifische interregionale und internationale Handelskosten gibt, die höher sind als die Kosten einer lokalen Bereitstellung von Gütern. Für die folgende wirtschaftstheoretische und empirische Untersuchung spielt die geographische Entfernung als solche jedoch nur eine untergeordnete Rolle als eine von vielen Determinanten der Handelskosten. Die einzige Variable zur Beschreibung des Integrationsstandes der Gütermärkte sind jedoch die Handelskosten, unabhängig davon, inwieweit sie mit der physischen Entfernung korrelieren. Damit werden Handelskosten zu einem Maßstab für die „wirtschaftliche Entfernung“ zwischen geographischen Orten.

5.4 Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Kohäsion und Gütermarktintegration

Die Regionalpolitik ist dem Vertragsziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verpflichtet, die Verträge schließen es jedoch nicht aus, dass sie zugleich die Integration des Binnenmarkts fördert. Im Falle eines Zielkonflikts muss aus europarechtlicher Perspektive keinem der beiden Ziele Vorrang gewährt werden, vielmehr sollen die Unionsorgane nach dem „effet utile“ eine größtmögliche Berücksichtigung beider Ziele anstreben. Die ökonomische Analyse der einzelnen Grundfreiheiten hat gezeigt, dass die Regionalpolitik nur auf dem Gebiet der Märkte für Direktinvestitionen und der Gütermärkte zu einer verstärkten Integration beitragen kann. Einzelne Stimmen aus Politik und Wirtschaftswissenschaft warnen jedoch davor, dass eine verstärkte Integration auf den regionalen Gütermärkten die erhofften positiven Effekte der Integration der europäischen Direktinvestitionsmärkte zunichte machen

könnte. Direktinvestitionen bilden dabei den eigentlichen Wirkungskanal zwischen der regionalen Gütermarktintegration und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (vgl. dazu auch Kap. 3.7). Die beiden potentiellen Einsatzgebiete einer auf die Binnenmarktintegration ausgerichteten Regionalpolitik könnten demnach in ihrem Zusammenspiel im Widerspruch zum Kohäsionsziel stehen. Die folgende wirtschaftstheoretische Untersuchung in Kapitel 6 dient der Überprüfung derartiger Befürchtungen. Dabei werden regionalpolitische Maßnahmen der Gütermarktintegration in der Form regionaler Handelskostensenkungen ausgedrückt – dies entspricht der hier vertretenen Vorstellung von einem europäischen Binnenmarkt, dessen Kernpunkt die Freiheit des wirtschaftlichen Austauschs bildet.

Kapitel 6

Integration der Gütermärkte und Kohäsion – theoretischer Zusammenhang im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie

Sowohl der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, als auch die regionale Gütermarktintegration haben vor allem eine räumliche, geographische Ausprägung. Um diesem spezifischen Charakter beider Phänomene in der vorliegenden Arbeit gerecht zu werden, basiert die wirtschaftstheoretische Untersuchung des Zusammenhanges zwischen beiden Größen auf den Erkenntnissen der Neuen Ökonomischen Geographie. Diese auf Arbeiten von Paul Krugman zurückzuführende Forschungsrichtung berücksichtigt sowohl Elemente des handelstheoretischen Mainstreams, als auch solche der Wirtschaftsgeographie und erlaubt es damit, eine Vielzahl der in Kapitel 3, 4 und 5 diskutierten Aspekte in einigen wenigen Modellen zu verbinden. Im Folgenden werden der wirtschaftstheoretische Kontext der Neuen Ökonomischen Geographie (NÖG) sowie ihre wichtigsten Modelle dargestellt (Kap. 6.1 und 6.2). Anschließend wird die Frage erörtert, inwieweit sich die europarechtlichen Vorgaben und wirtschaftspolitischen Überlegungen tatsächlich mit Hilfe der NÖG abbilden lassen und welche Modelle für diesen Zweck am besten geeignet sind (Kap. 6.3 bis 6.5). Anhand ausgewählter Modelle wird in Kap. 6.6 untersucht, welche Konsequenzen Handelskostensenkungen für regionale Reallöhne und die Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum haben können. Dies entspricht in der Begriffswelt der NÖG der zentralen Frage der vorliegenden Arbeit danach, wie sich die regionale Gütermarktintegration über den Wirkungskanal der

Direktinvestitionen auf die Kohäsion auswirkt. In Kap. 6.7 werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die europäische Regionalpolitik gezogen. Die Ergebnisse der wirtschaftstheoretischen Analyse werden in Kap. 6.8 bewertet.

6.1 Die Neue Ökonomische Geographie in der ökonomischen Theorie

Die Neue Ökonomische Geographie ist eine Forschungsrichtung, die vor allem auf Arbeiten von Paul Krugman und Anthony J. Venables zurückgeht. Auf die wegweisenden Beiträge von Krugman (1991a, 1991b) und Krugman/Venables (1995) folgte eine rege wissenschaftliche Diskussion mit zahlreichen Interpretationen und Erweiterungen des von Krugman entworfenen Grundmodells (zum Modell und seinen Erweiterungen siehe Kap. 6.2). Die Neue Ökonomische Geographie vereinigt in sich Elemente der wirtschaftsgeographischen Forschung und der ökonomischen Handelstheorien, vor allem der Neuen Handelstheorie, so dass sie als eine „neoklassische Agglomerationstheorie“ bezeichnet werden kann (Roos, 2002, S. 83). Die Ursprünge der NÖG gehen unter anderem auf Marshall (1920), Christaller (1933), Lösch (1940) zurück, die sich bereits Jahrzehnte zuvor mit der Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum beschäftigt haben. Das „Neue“ an der Neuen Ökonomischen Geographie war der Versuch Krugmans, die Erkenntnisse der Raumforschung in einem wirtschaftstheoretischen Modell abzubilden (Krugman, 1991b, S. 484). Indes wird der NÖG vorgeworfen, sie habe trotz ihres Namens wenig mit der Wirtschaftsgeographie als Wissenschaft gemein, sie verkenne die tatsächlichen Verhältnisse und die Komplexität regionaler Prozesse (vgl. z.B. Martin, R., 1999).¹⁷³ Brakman et al. (2009) schlagen in diesem Zusammenhang vor, nicht den Ausdruck der Neuen Ökonomischen Geographie, sondern den der „Geographischen Ökonomie“ zu verwenden (S. 27). In der Tat ist die NÖG viel stärker in der ökonomischen Theorie verhaftet und sollte als eine solche gesehen werden. Die verwendete ökonomische Methodik (Ottaviano/Thisse, 2005, S. 1708) bringt die NÖG vor allem in die Nähe der Neoklassischen Handelstheorie und der Neuen Handelstheorie.¹⁷⁴

¹⁷³ Krugman selbst räumt ein, dass derartige Einwände zumindest zum Teil berechtigt sind, vgl. Fujita/Krugman (2004, S. 149 f., 155 f.)

¹⁷⁴ Ausführliche Vergleiche der drei theoretischen Richtungen und die allgemeine Einordnung der NÖG in die ökonomische Theorie finden sich unter anderem bei Krieger-Boden (2002, S. 5-9), Roos (2002), Boschma/Frenken (2006), Litzenberger (2007, S. 16-23), Traistaru et al. (2007), Farole et al. (2009, S. 22-35) und Brakman et al. (2009, S. 32-77).

Die Modelle der Neoklassischen Handelstheorie, zurückzuführen auf die Arbeiten von David Ricardo, Eli Heckscher, Bertil Ohlin und Paul Samuelson, beschreiben den Handel zwischen Volkswirtschaften und zeichnen sich vor allem durch die Annahme konstanter Skalenerträge und eines vollständigen Wettbewerbs aus. Weitere Annahmen sind die Immobilität der Produktionsfaktoren und die Existenz von unterschiedlichen Ausstattungen an Faktoren, Technologien oder natürlichen Ressourcen. Güterhandel führt in der Mehrheit dieser Modelle zum Ausgleich der Preise für Faktoren, absolute oder komparative Vorteile führen zur Spezialisierung von Volkswirtschaften (Ottaviano/Puga, 1998, S. 709). In der Einfachheit der Modelle vermag die Neoklassische Handelstheorie jedoch keine Erklärung für den empirisch beobachtbaren intra-industriellen Handel zu liefern und gab damit Anlass zur Entstehung der Neuen Handelstheorie (Krugman, 1979, 1980). Deren Modelle beinhalten die Annahme steigender Skalenerträge und damit einer möglichen Form unvollständigen Wettbewerbs, gehen von Transportkosten für Güter aus und berücksichtigen die Rolle von unterschiedlich großen Märkten. Auf diese Weise gelingt es nicht nur intra-industriellen Handel, sondern auch unterschiedliche Produktionsstrukturen in verschiedenen Ländern ohne die Existenz von komparativen Vorteilen zu erklären (Ottaviano/Puga, 1998, S. 710). An diese Erkenntnisse anknüpfend entwerfen Krugman/Venables (1990) ein Modell, das ihnen zur Darstellung der wirtschaftlichen Integration Europas dient, und legen damit die Grundlage für die Entstehung der Neuen Ökonomischen Geographie (Brakman et al., 2009, S. 64 ff., Litzenberger, 2007, S. 22).

Eine eindeutige Charakterisierung der Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie ist schwierig, nicht nur, weil sie sowohl Elemente der Wirtschaftsgeographie, als auch der Handelstheorien enthält, sondern auch deshalb, weil in ihrer späteren Entwicklung andere wirtschaftstheoretische Aspekte berücksichtigt wurden, z.B. die Wachstumstheorien oder komparative Kostenvorteile (siehe dazu Kap. 6.2.2). Ausgehend von den ersten Arbeiten von Krugman und Venables (s.o.) erklären alle mit der NÖG zusammenhängenden Modelle die Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum und bedienen sich dabei verschiedener Mechanismen, die im Zusammenspiel zu einer gleichmäßigen geographischen Verteilung oder aber zur Entstehung von ökonomischen Kernen (auch: Zentren oder Agglomerationen) und Peripherien führen können (Krugman, 1991a). Zentripetale Kräfte, wie etwa die Anziehungskraft großer lokaler Märkte, wirken sich dabei positiv auf die Zentrenbildung aus, während zentrifugale Kräfte, zum Beispiel hohe Kosten innerhalb einer Agglomeration, eine gleichmäßige Verteilung von Produktion an verschiedenen Orten bewirken (Dispersion). Im Gegensatz zur Neoklassischen Handelstheorie verzichtet die NÖG weitgehend auf die

Berücksichtigung von Standortmerkmalen „erster Natur“, also der Ausstattung von Regionen oder Volkswirtschaften mit natürlichen Ressourcen oder Faktoren (Redding (2009a, S.3). Die Entstehung von Agglomerationen wird innerhalb der NÖG vielmehr auf so genannte Kopplungseffekte oder „linkages“ zurückgeführt, also Prozesse, die zwischen abhängigen Variablen des Modells entstehen (Roos, 2002, S. 84 f.). Die Entscheidungen der Marktteilnehmer über ihren Standort werden also von der „zweiten Natur“, einer gegenseitigen Beeinflussung bestimmt.

In der Literatur werden verschiedene Versuche unternommen die Gemeinsamkeiten der Modelle der NÖG zusammenzufassen (vgl. Krugman, 1998, Fujita/Krugman/Venables, 1999, Neary, 2001, Litzenger, 2007). Übereinstimmungen existieren dabei sowohl auf der Ebene der Annahmen, als auch der „modeling tricks“ (Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 6 ff.). Head/Mayer, 2004, S. 2613 f. identifizieren fünf Eigenschaften, die allen Modellen der NÖG gemein sind:¹⁷⁵

1. Steigende interne Skalenerträge
2. Unvollständiger Wettbewerb
3. Existenz von Handelskosten
4. Endogene Entscheidungen von Unternehmen über ihren Produktionsstandort
5. Endogene Entscheidungen von Nachfragern (privaten Konsumenten und/oder anderen Unternehmen) über ihren Aufenthalts- oder Standort

Die beiden ersten Eigenschaften hängen eng miteinander zusammen: steigende interne Skalenerträge implizieren Marktmacht von Unternehmen und dadurch einen unvollständigen Wettbewerb (Brakman et al., 2009, S. 38). Dabei führen interne Skalenerträge zu einer Konzentration der Produktion eines konkreten Gutes an einigen wenigen oder an einem Ort (Krugman, 1991b, S. 485, Ottaviano/Puga, 1998, S. 710). In Kombination mit Handelskosten (Eigenschaft 3) und der Mobilität von Unternehmen (Eigenschaft 4) erlauben diese Annahmen tatsächlich beobachtbare Agglomerationstendenzen in einem theoretischen Modell zusammenzufassen (Head/Mayer, 2004, S. 2614). Die ersten vier der Merkmale kommen in Modellen der Neuen Handelstheorie vor, was die Verwandtschaft der beiden Theorien unterstreicht,

¹⁷⁵ Eine andere Auswahl schlägt beispielsweise Ottaviano (2003, S. 667 ff.) vor.

alle fünf sind in dieser Kombination nur innerhalb der NÖG anzutreffen. Die Mobilität von Faktoren (Eigenschaft 5) wird damit zu einer der wichtigsten Besonderheiten der NÖG-Modelle und zeichnet sie gegenüber anderen wirtschaftstheoretischen Modellen des Handels aus (Litzenger, 2007, S. 22, Brakman et al., 2009, S. 67).

Für die vorliegende Arbeit bietet die Neue Ökonomische Geographie zwei wesentliche Vorteile: sie betrachtet die Handelskosten als exogene Variable (Eigenschaft 3) und die Wanderungen von Unternehmen und Arbeitnehmern als endogene Entscheidungen (Eigenschaften 4 und 5). Beide Modellannahmen lassen Volkswirtschaften oder Regionen nicht nur als Punkte, wie in der Neoklassischen Handelstheorie, sondern als geographische Gebilde erscheinen (Krugman, 1991b, S. 483). Die Frage nach den Auswirkungen einer verstärkten regionalen Gütermarktintegration auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, kann deshalb im Modellrahmen der NÖG in die Frage nach den Konsequenzen der Senkung von Handelskosten für Standortentscheidungen von Unternehmen übersetzt werden (vgl. Kap. 5.3, 5.4). Bevor dieser Frage nachgegangen wird, muss jedoch untersucht werden, inwieweit sich die Modelle der NÖG mit ihren notwendigen Vereinfachungen zur Beschreibung der Integration des Europäischen Binnenmarktes und zur Analyse regionalpolitischer Maßnahmen eignen. Zu diesem Zweck soll im Folgenden das Grundmodell der NÖG, wie es von Krugman (1991a, b) entworfen wurde, sowie einige seiner Erweiterungen kurz vorgestellt werden (Kap. 6.2). Anschließend wird die Anwendbarkeit der NÖG zur Beurteilung der EU-Regionalpolitik diskutiert und eine Eingrenzung der für die vorliegende Arbeit relevanten Größen und Modellvarianten vorgenommen (Kap. 6.3).

6.2 Die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie

Die dynamische Entwicklung der Forschung auf dem Gebiet der Neuen Ökonomischen Geographie gab Anlass zu mehreren Literaturübersichten. Als Darstellungen der existierenden Modelle und wissenschaftlichen Beiträge sind insbesondere Ottaviano/Puga (1998), Fujita/Krugman/Venables (1999), Neary (2001), Roos (2002), Baldwin et al. (2003), Fujita/Krugman (2004) und Fujita/Mori (2005) zu erwähnen, solche neueren Datums sind vor allem Combes/Mayer/Thisse (2008), Brakman et al. (2009) und Redding (2009a). Die folgende kurze Zusammenfassung des Grundmodells der NÖG basiert hauptsächlich auf Krugman (1991 a, b), sowie auf späteren Darstellungen des Modells bei Fujita/Krugman/Venables (1999, S. 45-77), Roos (2002,

S. 89-99) und Brakman et al. (2009, S. 81-133). Die anschließende Übersicht der verschiedenen Erweiterungen des Modells soll die erwähnte ausführliche Literatur nicht ersetzen, sondern dient nur zur Vorbereitung der späteren Analyse der möglichen Auswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen der Gütermarktintegration. Modelle, die der wirtschaftsgeographischen Forschung zuzurechnen sind, werden nicht vorgestellt (zur Problematik siehe oben Kap. 6.1).

6.2.1 Annahmen und Ergebnisse des Kern-Peripherie-Modells

Das Grundmodell der NÖG von Krugman (1991a, b), auch Kern-Peripherie-Modell genannt, beschreibt die mögliche Verteilung von mobilen Industrieunternehmen und mobilen Industriearbeitern auf zwei zunächst identische Regionen bei gleichzeitiger Existenz eines immobilien Sektors. Die Landwirtschaft, der erste von zwei existierenden Sektoren, ist charakterisiert durch konstante Skalenerträge bei der Produktion eines homogenen Guts und eine gleichmäßig auf die beiden Regionen verteilte Menge von immobilien Landarbeitern. Der zweite Sektor, die Industrie, stellt eine große Anzahl von Gütern her, bei deren Produktion durch die Existenz von Fixkosten jeweils steigende Skalenerträge auftreten. Die Industriearbeiter sind interregional mobil, Arbeiter können jedoch nicht zwischen den Sektoren wechseln. Es existiert keine Arbeitslosigkeit, alle Arbeiter bieten unelastisch eine Einheit Arbeit an. Die einzigen Einkommen sind Arbeitseinkommen. Arbeiter beider Typen sind zugleich die einzigen Konsumenten des Agrargutes und der produzierten Industriegüter.

Die Herstellung der Industriegüter wird durch eine Reihe von Bedingungen determiniert. Zunächst gilt die für alle Individuen (Arbeiter = Konsumenten) identische Nutzenfunktion

$$U = C_M^\mu C_A^{1-\mu} \quad (6.1)$$

wobei C_A den Konsum des Agrargutes und C_M den Konsum des Industriegüteraggregats bezeichnet. μ ist damit der Anteil an Ausgaben für

Industriegüter.¹⁷⁶ Das Industriegüteraggregat C_M wird durch die große Zahl N der produzierten Güter c_i und die Substitutionselastizität zwischen den einzelnen Gütern σ bestimmt:

$$C_M = \left[\sum_{i=1}^N c_i^{(\sigma-1)/\sigma} \right]^{\sigma/(\sigma-1)} \quad (6.2)$$

Aus (6.2) folgt, dass die Konsumenten eine Vorliebe für Produktvielfalt haben. Die Unternehmen maximieren ihren Gewinn, gleichzeitig gibt es einen freien Marktein- und -austritt, so dass jedes Industrieunternehmen nur ein Gut produziert und die Gewinne Null sind. Dies entspricht der Definition eines monopolistischen, also unvollständigen Wettbewerbs im Industriesektor (vgl. Kap. 6.1, Eigenschaft 2).

Der Handel von Industriegütern innerhalb einer Region ist kostenlos möglich, der Transfer zwischen den Regionen ist jedoch mit Handelskosten verbunden.¹⁷⁷ Diese Kosten des interregionalen Transfers von Gütern werden im Krugmanschen Grundmodell der NÖG als ein schmelzender Eisberg modelliert: während des Transports geht ein Teil der Güter verloren, so dass mehr Güter auf den Weg gebracht werden müssen, als tatsächlich am Zielort ankommen. Die als Transportverluste modellierten Handelskosten sind proportional zur transportierten Menge, so dass $\tau < 1$ Einheiten des Gutes in die Zielregion kommen. Die Handelskosten werden an die Konsumenten weitergegeben, so dass der Preis eines Gutes in einer importierenden Region das $1/\tau$ -fache des in der Produktionsregion geltenden Preises beträgt: τ kann demnach als ein umgekehrter Handelskostenindex bezeichnet werden (Krugman, 1991b, S. 489). Es wird gleichzeitig angenommen, dass das Agrargut kostenlos zwischen beiden Regionen transportiert werden kann.

¹⁷⁶ μ ist zugleich die Summe des Arbeitsangebots der Industriearbeiter in beiden Regionen, das konstante Arbeitsangebot in der Landwirtschaft beträgt entsprechend in jeder Region $(1-\mu)/2$.

¹⁷⁷ Krugman (1991a, b) nennt diese Kosten Transportkosten, wobei in späteren Modellen der NÖG ebenso der Begriff der Handels- oder Transaktionskosten verwendet wird, ohne dass sich dadurch die Eigenschaften der Größe ändern (vgl. Roos, 2002, S. 90). Obwohl die Wortwahl innerhalb der Modellwelt der NÖG in diesem konkreten Fall nicht von Bedeutung ist, wird in der vorliegenden Arbeit der Begriff der Handelskosten einheitlich für die Summe aller Kosten des interregionalen Handels verwendet, so z.B. auch Puga (1999), Junius (1999).

Von dem Zusammenspiel der exogenen Variablen μ , σ und τ hängt es ab, wie sich die Industriearbeiter und die Industrieunternehmen auf die beiden betrachteten Regionen verteilen, ob es also zur Ausbildung eines Kern-Peripherie-Musters kommt oder ob die Regionen weiterhin symmetrisch bleiben. Krugman (1991b, S. 490 f.) identifiziert dabei kurzfristige und langfristige Gleichgewichte innerhalb seines Modells. Kurzfristige Gleichgewichte zeichnen sich durch die Räumung der regionalen Güter- und Arbeitsmärkte bei gegebener Verteilung der Industriearbeiter aus, während langfristige Gleichgewichte das Ergebnis von Wanderungen von Industriearbeitern und Unternehmen sind. Ist in einem kurzfristigen Gleichgewicht der Anteil der Industriearbeiter in beiden Regionen gleich, so sind auch die regionalen Nominallöhne gleich. Krugman zieht jedoch in Betracht, dass eine der beteiligten Regionen einen exogen bestimmten, „historisch“ bedingten Vorteil hat und deswegen einen höheren Anteil an Arbeitnehmern beherbergt (Krugman, 1991a, S. 29 ff.). Geht man nun von unterschiedlichen Verteilungen der Arbeiter auf die Regionen aus, ist es nicht vorbestimmt, in welcher Region die Löhne höher sind. Dies kann mit zwei Effekten erklärt werden, die vielen Modellen der NÖG gemein sind: dem Heimmarkteffekt („home market effect“), und dem Wettbewerbseffekt (Krugman, 1991b, S. 491). Der Heimmarkteffekt beinhaltet die wirtschaftlichen Vorteile einer Agglomeration mit einem großen Absatzmarkt: eine große Zahl von Arbeitern erhöht die lokale Nachfrage nach Produkten, diese wiederum können ohne den zusätzlichen Aufschlag der Handelskosten vertrieben werden (Brakman et al., 2009, S. 85). Von der erhöhten lokalen Nachfrage hängt es ab, welche Nominallöhne die Produzenten zahlen können (Roos, 2002, S. 93, 96). Gleichzeitig herrscht jedoch in der Region mit weniger Industriearbeitern ein geringerer Produktwettbewerb, weniger Firmen bedienen die lokale Nachfrage der immobilen Landarbeiter, so dass die Produktion profitabler ist und höhere Löhne gezahlt werden. Welcher der Effekte überwiegt, hängt von den exogenen Variablen ab.

Langfristige Gleichgewichte ergeben sich aus den Bewegungen der Industriearbeiter und der Unternehmen zwischen den Regionen. Innerhalb des Modells von Krugman wird ein solches Gleichgewicht durch acht simultane nichtlineare Gleichungen bestimmt, so dass sich das Problem einer analytischen Lösung entzieht (Krugman, 1991b, S. 493, Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 65). Krugman gelingt es jedoch die Charakteristika der langfristigen Gleichgewichte zu beschreiben. Er nimmt an, dass Arbeiter ihren Nutzen, also ihren Reallohn maximieren (Preisindexunterschiede zwischen den Regionen ergeben sich aufgrund der Handelskosten, Krugman (1991a, S. 107). Ein langfristiges Gleichgewicht besteht, wenn es keinen Anlass mehr zur Wanderung gibt. Dies ist dann der Fall, wenn es keine Reallohnunterschiede zwischen den Regionen gibt oder aber

wenn alle Industriearbeiter in einer Region versammelt sind und der Reallohn in dieser Region höher ist als der potentielle Reallohn in der anderen Region. Die erste Konstellation entspricht dem oben erwähnten kurzfristigen Gleichgewicht mit identischen Regionen. Den zweiten Fall, also die Ausbildung eines industriellen Zentrums und einer ausschließlich von Landwirtschaft geprägten Peripherie, nimmt Krugman zum Anlass, um zu überprüfen, ob es sich dabei um ein stabiles Gleichgewicht handelt. Er untersucht hierfür die möglichen Zusammenhänge zwischen den exogenen Variablen μ , σ und τ . Seine besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem umgekehrten Handelskostenindex τ : unter der Bedingung, dass die Substitutionselastizität zwischen den Gütern σ ausreichend hoch und der Anteil an Ausgaben für Industriegüter μ ausreichend niedrig sind, haben unterschiedliche Handelskostenhöhen einen Einfluss auf das Agglomerationsergebnis, andernfalls überwiegen die zentripetalen Kräfte stets die zentrifugalen.¹⁷⁸ Im ersten Fall verursachen hohe Handelskosten, ebenso wie Handelskosten von Null, eine symmetrische Verteilung wirtschaftlicher Aktivität zwischen den Regionen. Bei mittleren Handelskosten entsteht jedoch, abhängig von dem historischen Vorteil (s.o.) ein industrielles Zentrum, in dem sich alle mobilen Industriearbeiter und alle Industrieunternehmen sammeln.

Handelskosten, also das geographische Element des Modells, spielen selbstverständlich auch in allen späteren Modellen der NÖG eine entscheidende Rolle: die Betrachtung von Agglomerationstendenzen in Abhängigkeit von der Höhe der Handelskosten gehört von Anfang an zu den zentralen Fragen der Forschungsrichtung.¹⁷⁹ Krugman (1991b, S. 493) unternimmt einen ersten Versuch kurzfristige Gleichgewichte abzubilden, indem er die Beziehung zwischen der regionalen Verteilung der Industriearbeiter und Reallohdifferenzen für unterschiedliche Transportkostenhöhen numerisch ermittelt und graphisch darstellt. Fujita/Krugman/Venables (1999, S. 65 f.) vervollständigen das Modell mit einigen numerischen Beispielen, deren graphische Darstellung das Zusammenspiel zwischen kurzfristigen und langfristigen Gleichgewichten besonders deutlich macht.

¹⁷⁸ Die Bedingung lässt sich auch als $(\sigma-1) > \mu\sigma$ formulieren (Krugman, 1991b, S. 496) und wird als „No-Black-Hole“-Bedingung bezeichnet (Fujita/Krugman, 2004, S. 59)

¹⁷⁹ Oder wie es Bosker/Garretsen (2007, S. 2) ausdrücken: „without trade costs there is no role for geography in NEG models“.

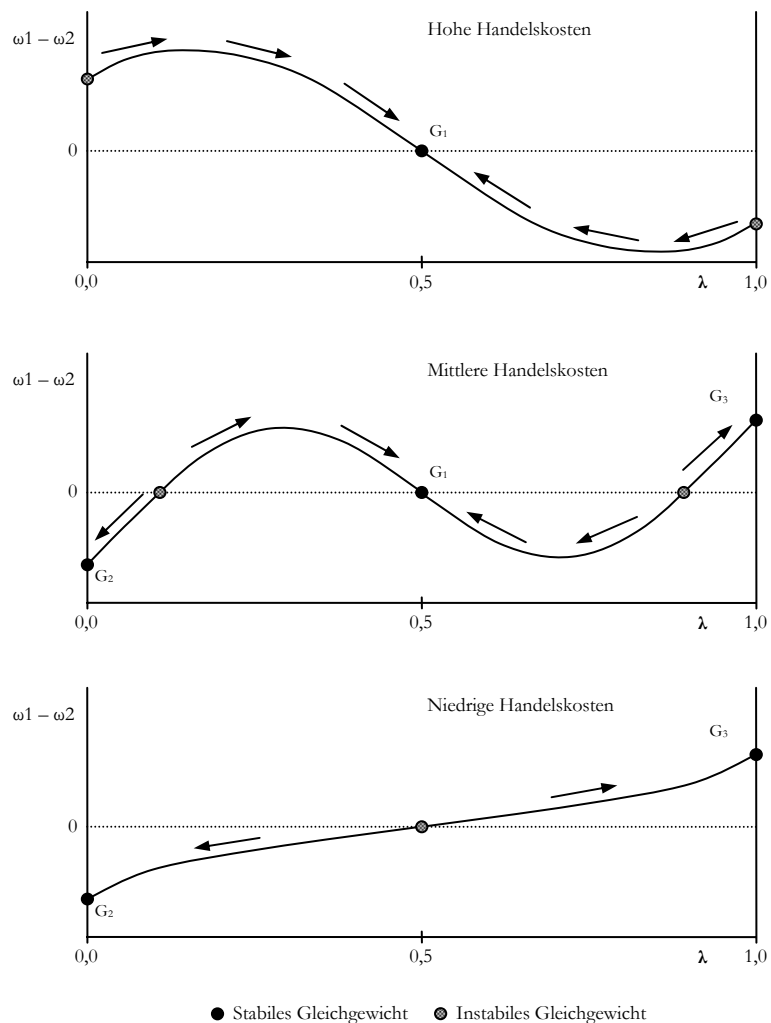


Abbildung 6-1 Kurzfristige und langfristige Gleichgewichte in Abhängigkeit von der Höhe der Handelskosten im Modell von Krugman (1991b), Quelle: Fujita/Krugman/Venables (1999, S. 66 f.), Litzberger (2007, S. 91)

In Abbildung 6-1 sind die Reallohnunterschiede $\omega_1 - \omega_2$ zwischen den beiden Regionen 1 und 2 in Abhängigkeit von λ , dem Anteil der Industriearbeiter in der Region 1 für die kurzfristigen Gleichgewichte bei verschiedenen Handelskostenhöhen dargestellt. Die Pfeile symbolisieren die Wanderungen der nutzen- bzw. reallohnmaximierenden Arbeiter. Es existiert, wie von Krugman (1991b) festgestellt, für hohe und mittlere Handelskosten ein stabiles langfristiges Gleichgewicht G_1 , bei dem sich die Arbeiter gleichmäßig auf die beiden Regionen verteilen. Bei mittleren und niedrigen Handelskosten bestehen aber auch die stabilen extremen Gleichgewichte G_2 und G_3 mit einer vollständigen Konzentration der Industriearbeiter in einer der beiden Regionen. In diesen Gleichgewichten bleibt es bei einer Reallohndifferenz zwischen den beiden Regionen – fiktiv für die Industriearbeiter, die sich alle im Kern befinden, aber tatsächlich für die immobilen Landarbeiter der Peripherie, die als Konsumenten die aufgrund der Handelskosten teureren Industriegüter importieren müssen. Daneben sind die instabilen Gleichgewichte bei mittleren und niedrigen Handelskosten zu erwähnen, hier sind zwar die regionalen Reallohne ausgeglichen, eine minimale Veränderung von λ gibt jedoch Anlass zu Wanderungen weg vom Gleichgewicht.

Eine andere, für die NÖG typische Methode der Darstellung des Zusammenhangs zwischen den möglichen Verteilungen der ökonomischen Aktivität in einer der beiden symmetrischen Regionen λ in Abhängigkeit von den Handelskosten ist das so genannte Bifurkationsdiagramm. Abbildung 6-2 zeigt das Bifurkationsdiagramm des Kern-Peripherie-Modells in der Form eines Tomahawk: stabile langfristige Gleichgewichte sind mit durchgezogenen Linien, instabile mit gestrichelten Linien gekennzeichnet. Bei hohen Handelskosten ist die Industrie gleichmäßig auf die Regionen verteilt, sinken diese jedoch, gelangt man an den Bruchpunkt B, an dem sich die Wirtschaft „spontan selbst organisiert“ (Krugman, 1998, S. 12); abhängig von dem historischen Vorteil (oder Zufall, vgl. Fujita/Krugman, 2004, S. 143) konzentriert sich die Industrie in nur einer der beteiligten Regionen. Umgekehrt bleibt das Kern-Peripherie-Muster auch bei wachsenden Handelskosten bis zum Erhaltepunkt S stabil.

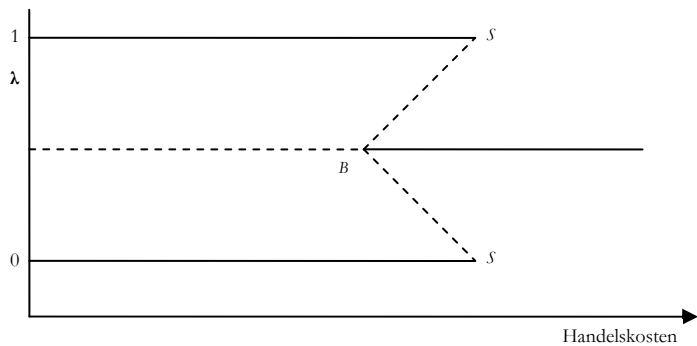


Abbildung 6-2 Bifurkationsdiagramm des Grundmodells (Quelle: Krugman, 1998, S. 12, Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 68)

Die Interpretation des Grundmodells, bei Krugman (1991a, b) noch relativ kurz, ist wegweisend für die Weiterentwicklung der Modelle der NÖG. Für die spätere Forschung und die Begriffswelt der NÖG sind insbesondere die Unterscheidung von zentripetalen und zentrifugalen Kräften, sowie die so genannte zirkuläre Verursachung (circular causation) mit Kopplungseffekten (linkages) von Bedeutung (Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 4f.).¹⁸⁰ Die zentripetale, also agglomerationsfördernde Kraft, ist in Krugman (1991b) der Heimmarkteffekt. Dieser beinhaltet die so genannte zirkuläre Verursachung (Fujita/Krugman, 2004, S. 145), also eine sich selbst verstärkende Spirale von Vorwärtskopplungen (auch Kostenkopplungen, forward linkages) und Rückwärtskopplungen (Nachfragekopplungen, backward linkages). Vorwärtskopplungen sind Anreize für Arbeiter nah an den Produzenten von Konsumgütern zu sein, um billiger konsumieren zu können, Rückwärtskopplungen sind wiederum Anreize für Produzenten sich dort zu niederzulassen, wo die Absatzmöglichkeiten größer sind. Zentrifugal wirkt im Grundmodell die Immobilität der Landarbeiter, die durch ihren Industriegüterkonsum Anreize für Unternehmen bieten, sich außerhalb der Agglomeration anzusiedeln (Fujita/Krugman, 2004, S. 145).

Das von Krugman entworfene Grundmodell der NÖG zeichnet sich vor allem durch stark vereinfachende Annahmen und multiple, zumeist extreme Gleichgewichte aus. Beide Eigenschaften führten zur Kritik am Modell. So wird beanstandet, dass Arbeit und

Kapital (Unternehmen) völlig mobil sind und damit kostenlos und ohne Verzögerung wandern können (dies sieht selbst Krugman/Venables (1995) als eine realitätsfremde Annahme an). Kritisiert wird ebenfalls der insbesondere im Bifurkationsdiagramm sichtbare „katastrophische“ Übergang von einem Szenario der regionalen Wirtschaftsstruktur zum anderen, der in der Realität kaum zu beobachten ist (z.B. Fujita/Krugman, 2004, S. 145, Ottaviano/Thisse, 2005, S. 7). Zweifelhaft erscheint auch der sprunghafte Übergang zwischen dem Kern-Peripherie-Muster bei geringen Handelskosten und dem regionalen Ausgleich bei Abwesenheit von Handelskosten (Pflüger/Südekum, 2005, S. 31). Insbesondere das Unvermögen des Grundmodells, die in der Realität vorliegende partielle Agglomeration zu erklären, bei gleichzeitig für die Wirtschaftstheorie neuen und interessanten Ansätzen, gab Anlass für zahlreiche Weiterentwicklungen und Modifikationen des Modells.

6.2.2 Regionale Spezialisierung und andere Erweiterungen des Grundmodells

Zu den für die Fortsetzung der NÖG wichtigsten Änderungen des Modells von Krugman (1991a, b) gehört das Modell der regionalen Spezialisierung, zurückzuführen auf Krugman/Venables (1995), sowie auf spätere Arbeiten von Krugman/Venables (1996) und Venables (1996). Dieser Modelltypus wird zuweilen auch als Modell der internationalen Spezialisierung bezeichnet (z.B. Roos, 2002, S. 106 ff.), wobei das Attribut international für eine wichtige Annahme des Modells steht, die nach Krugman/Venables (1996, S. 960) vor allem die Beziehungen zwischen Staaten kennzeichnet: die fehlende geographische Arbeitsmobilität. Die betrachteten geographischen Größen können jedoch ebenso Staaten, Staatengruppen oder Weltregionen (wie bei Krugman/Venables, 1995), wie auch Regionen innerhalb eines Staates sein – hier wird in Parallele zum Kern-Peripherie-Modell der Ausdruck Region verwendet (so auch Puga, 2002). In beiden Modellen existieren zwei Sektoren, die Landwirtschaft und die Industrie mit interregional mobilen Unternehmen, im Modell der regionalen Spezialisierung sind die Arbeiter jedoch geographisch immobil und intersektoral mobil. Dies verhindert die Ausbildung von Agglomerationen im Stil des Kern-Peripherie-Modells, die intersektorale Mobilität der Arbeiter ermöglicht jedoch ein anderes extremes Ergebnis: die regionale Spezialisierung, bei der sich alle

¹⁸⁰ Zu den deutschsprachigen Begriffen vgl. Roos (2003)

Industrieunternehmen in nur einer Region konzentrieren.¹⁸¹ Die zweite wichtige Veränderung der Annahmen im Vergleich zum Grundmodell ist, dass alle Unternehmen des Industriegütersektors neben Konsumgütern auch Zwischengüter herstellen. Diese so genannte Input-Output-Koppelung (Roos, 2003, S. 111), entspricht der Vorwärtskoppelung des Grundmodells von Krugman (1991a): Unternehmen suchen nach einem großen Absatzmarkt für Zwischengüter und siedeln sich in der Region mit der größeren Zahl von anderen Unternehmen an, die diese Zwischengüter nachfragen. Gleichzeitig existiert aber auch eine neue Rückwärtskoppelung: auch für den Handel mit Zwischengütern gelten interregionale Handelskosten, so dass es sich für die Produzenten von Konsumgütern lohnt, nah an den Herstellern von Zwischengütern zu sein, um Handelskosten zu sparen und dadurch billiger produzieren zu können.

Die jeweilige Aufteilung der Industrieunternehmen auf die Regionen führt im Modell der regionalen Spezialisierung zu unterschiedlicher Nachfrage nach Arbeit, bei gleichzeitiger intersektoraler Mobilität und interregionaler Immobilität der Arbeiter sind dadurch Verschiebungen bei der Verteilung der Arbeit auf die Sektoren und regionale Reallohnunterschiede möglich (Roos, 2002, S. 109 ff.). Die untere Grenze für Nominallöhne in der Industrie entsteht durch den Agrarsektor, in dem ein konstanter Lohn gezahlt wird: im Gleichgewicht herrscht in einer Region entweder ein Lohn in der Höhe des Agrar-Lohnes oder aber der Nominallohn ist höher und alle Arbeiter sind aus diesem Grund in der Industrie tätig. Regionale Lohnunterschiede sind Element des unternehmerischen Kalküls, die Produktion wird bei niedrigeren Löhnen billiger, so dass es sich unter Umständen lohnt auch außerhalb der Agglomeration zu produzieren – die niedrigen Löhne einer Peripherie haben also eine zentrifugale Wirkung (Alonso-Villar, 2005, S. 590). Ob die genannten Kräfte zu einer Ausbildung einer sektoralen Spezialisierung oder zu einem regionalen Ausgleich der Produktionsstrukturen führen, hängt auch in diesem Modell von der Höhe der Handelskosten ab. Bei hohen Handelskosten und beim Ausbleiben von Handelskosten sind die extremen Gleichgewichte mit denen des Grundmodells vergleichbar: die Produktionsstruktur ist in beiden Regionen gleich. Bei mittleren Handelskosten bestehen jedoch insgesamt drei stabile Gleichgewichte: eins mit einer gleichen Verteilung der Produktion auf die Regionen und zwei mit extremer Spezialisierung. Niedrige Handelskosten führen erneut zu einer Spezialisierung ohne ein stabiles symmetrisches Gleichgewicht. Die Übergänge sind damit auch in diesem Modell „katastrophisch“, Teilagglomerationen sind also nicht möglich. Interessant ist jedoch der „U-förmige Verlauf“ der Integration bei den

¹⁸¹ Im Folgenden wird diese Region ebenfalls mit dem Begriff Agglomeration bezeichnet, genauer genommen handelt es sich dabei um eine Unternehmensagglomeration.

regionalen Lohnunterschieden (Krugman/Venables, 1995, S. 859): angefangen bei hohen Handelskosten verteilt sich die Industrie gleichmäßig auf die Regionen und zahlt den Arbeitern gleiche (Real-)Löhne. Bei sinkenden Handelskosten bestehen jedoch Anreize für die Unternehmen zur Konzentration in einer der Regionen, die Reallöhne im Kern steigen relativ zu denen der Peripherie. Sinken die Handelskosten weiter, verlagert ein Teil der Unternehmen die Produktion zurück in die Peripherie, so dass auch dort die Löhne steigen können. Eine vollständige Konvergenz der Löhne ist bei Krugman/Venables (1995) jedoch nur bei Handelskosten von Null möglich.

Venables (1996) und Krugman/Venables (1996) bilden zwei Erweiterungen des Modells der regionalen Spezialisierung. Bei Venables (1996) wird der Industriesektor in zwei Untersektoren geteilt, von denen einer die Konsumgüter und der andere die Zwischengüter herstellt. Krugman/Venables (1996) erweitern das Modell von Krugman/Venables (1995) wiederum um die Annahme zweier Industriesektoren, die sowohl Konsum-, als auch Zwischengüter herstellen, in denen Unternehmen jedoch stärkere Handelsbeziehungen zu Firmen ihres eigenen Sektors pflegen: auf diese Weise können regionale Spezialisierungen in verschiedenen Industrien, so genannte Cluster, auch innerhalb der NÖG erklärt werden. Die Ergebnisse beider Modifizierungen korrespondieren stark mit denen von Krugman/Venables (1995).

Puga (1999) verknüpft das Kern-Peripherie-Modell mit dem der regionalen Spezialisierung, um Folgen der europäischen Integration zu untersuchen. Bei der Annahme von mobilen Industriearbeitern wie bei Krugman (1991b) und von zwei Gütearten wie bei Krugman/Venables (1995) entstehen Modellergebnisse, die denen des Kern-Peripherie-Modells ähnlich sind. Unter der Annahme, dass Arbeitnehmer nicht zwischen den Regionen wandern können, gelangt Puga im Gegensatz zu Krugman/Venables (1995) jedoch zu dem Schluss, dass bei ausreichend niedrigen Handelskosten eine vollständige Angleichung der regionalen Industrieverteilung und damit auch der Löhne stattfinden kann. Die Besonderheit dieses Modells ist, dass auch die Teilagglomerationen stabile Gleichgewichte darstellen (Roos, 2002, S. 115). Beides ist auf eine leichte Modifizierung der Annahmen im Vergleich zu Krugman/Venables (1995) zurückzuführen: Puga (1999) geht von einem Agrarsektor aus, in dem immobilier Boden einen Produktionsfaktor darstellt, was eine weitere zentrifugale Kraft für das Modell bedeutet. Das Resultat kann in dem Bifurkationsdiagramm in Abbildung 6-3 dargestellt werden – es hat tatsächlich die Form eines (gespiegelten) symmetrischen U und weist keine sprunghaften Veränderungen auf, beides im Gegensatz zu Krugman (1991b) und seiner Tomahawk-Bifurkation (Abbildung 6-2). Gleichzeitig entspricht dieses Ergebnis

auch einer von Krugman (1991a, S. 97) aufgestellten Prognose für den europäischen Integrationsprozess, die er jedoch nicht dem Kern-Peripherie-Modell, sondern empirischen Beobachtungen entnimmt. Puga (1999) bildet damit eine wichtige Basis für zahlreiche Diskussionen der Anwendung der NÖG auf den europäischen Integrationsprozess, untern anderem auch für die vorliegende Arbeit (vgl. vor allem Kap. 6.6).

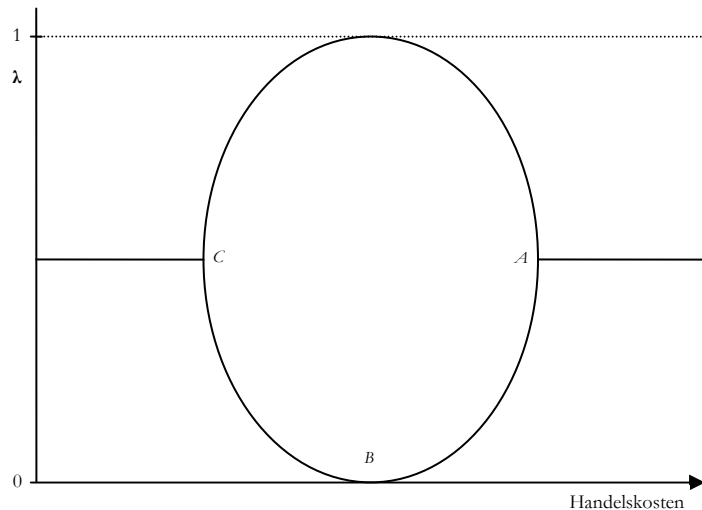


Abbildung 6-3 Verteilung der Industrie bei interregionaler Immobilität der Arbeiter bei Puga (1999, S. 324) (eigene vereinfachte Darstellung)

Zahlreiche weitere Forschungsarbeiten erweitern das Kern-Peripherie-Modell und das Modell der internationalen Spezialisierung um einzelne Annahmen. So ergänzen einige Autoren die Modelle um einzelne zentrifugale Kräfte und gelangen dabei zu Ergebnissen, die mit denen von Puga (1999) verglichen werden können (zu steigenden Immobilienkosten und Stauungskosten vgl. u.a. Helpman, 1998, Brakman et al., 2009, S. 290 ff., Fujita/Krugman/Venables, 1999, Kap. 18, Pflüger/Südekum, 2005). In einigen Studien werden die Modellkräfte der Grundmodelle auf mehrere Regionen und stetigen Raum übertragen, so dass Industriekonzentrationen an einigen wenigen Orten eines Gebietes erklärt werden können (Krugman, 1993, Fujita/Krugman/Venables, 1999, Kap. 6, Brakman et al., 2009, S. 171). Schließlich verknüpfen mehrere Arbeiten die

Modell-Mechanismen der NÖG mit anderen Forschungsrichtungen, dazu gehören vor allem:

- endogenes Wachstum, Informations- und Wissens-Spillover (Martin/Ottaviano, 1999, Baldwin et al., 2001, Fujita/Thisse, 2002, Kap. 11, dazu Roos, 2002, Kap. 5.4. und Fujita/Mori, 2005, S. 388 ff.)
- komparative Kostenvorteile, also die Verbindung der „ersten Natur“ (Ressourcen- oder Faktorausstattung bei der neoklassischen Handelstheorie, siehe Kap. 6.1) mit der „zweiten Natur“ der NÖG (Overman et al., 2000, Forslid/Wootton, 2003)
- Steuern und Steuerwettbewerb (Andersson/Forslid, 2003, Baldwin et al., 2003, Kap. 15 und 16)
- internationale Handelspolitik (Baldwin et al., 2003, Kap. 12-14).

Solche „kombinierten“ Modelle übernehmen jedoch zumeist einfache Elemente der NÖG, also eines der Grundmodelle ohne weitere Modifikation der Annahmen.

Die Verbindung mehrerer zusätzlicher Annahmen innerhalb eines Modells oder gar der Entwurf eines universellen Modells der NÖG unter Einbeziehung aller relevanten Annahmen und Variationen scheidet zumeist an der analytischen Lösbarkeit solcher Modelle – schon die Ergebnisse der sehr vereinfachten Grundmodelle konnten nur unter Zuhilfenahme numerischer Methoden dargestellt werden. Zwar sind inzwischen mehrere analytisch lösbare Modelle der NÖG entwickelt worden, ihre Synthese würde dennoch zu einer unüberschaubaren Komplexität führen und sinnvolle Aussagen verhindern (vgl. das lösbare Standardmodell von Ottaviano et al., 2002, sowie Brakman et al., 2009, S. 166 ff. und weitere Beispiele bei Pflüger/Südekum, 2005). Die unterschiedlichen Erweiterungsmodelle lassen sich jedoch insoweit systematisieren und zusammenfassen, als sie jeweils neue oder modifizierte zentripetale und zentrifugale Kräfte in die Diskussion bringen. Tabelle 6-1 zeigt eine Übersicht der wichtigsten dieser sich auf die Ausbildung von Kernen und Peripherien auswirkenden Kräfte.

	Zentripetale Kräfte	Zentrifugale Kräfte
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Heimmarkteffekt (Zugang zu Konsumenten) • Verfügbarkeit billiger Zwischengüter 	<ul style="list-style-type: none"> • Immobiler Konsumenten • Wettbewerbsdruck durch billige Substitute • Wettbewerb um Arbeitskräfte
Arbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • Großes Arbeitsangebot • Billige Konsumgüter 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb um Arbeitsplätze • Handelskosten für Agrargüter
Sonstige	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Wissens-Spillover • Ressourcenausstattung („erste Natur“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stauungskosten • Steuerunterschiede • Ressourcenausstattung („erste Natur“)

Tabelle 6-1 Zentripetale und zentrifugale Kräfte in Modellen der NÖG (eigene Zusammenstellung)

6.3 Die Neue Ökonomische Geographie und ihre Anwendung auf die Fragestellung der Arbeit

Um die Fragestellung der vorliegenden Arbeit aus der Perspektive der Forschung zur Neuen Ökonomischen Geographie zu beleuchten, wird im Folgenden die Anwendbarkeit der NÖG auf die Problematik der Regionalpolitik der EU diskutiert. Dazu wird zunächst dargelegt, inwieweit die theoretischen Modelle geeignet sind, den europäischen Integrationsprozess zu beschreiben und ob sich aus ihren Aussagen Empfehlungen für Politikmaßnahmen ziehen lassen. Es folgt ein Überblick über die Ergebnisse der empirischen Überprüfung der NÖG, unter besonderer Berücksichtigung von Studien über die Europäische Union. Darauf aufbauend wird untersucht, welche Größen und Modellvarianten der zahlreichen Forschungsbeiträge zur NÖG (vgl. Kap. 6.2) von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit sind.

6.3.1 Beurteilung der europäischen Integration und der Regionalpolitik der EU mit Hilfe der Neuen Ökonomischen Geographie

Die Entstehung und Entwicklung der Neuen Ökonomischen Geographie weist zahlreiche Parallelen zum europäischen Integrationsprozess auf, insbesondere zum Binnenmarktprogramm. Krugman selbst wurde durch die europäische Integration schon in den 1980ern zu Untersuchungen inspiriert (Fujita/Krugman, 2004, S. 151) und stellt in seinen Arbeiten vielfältige Bezüge zu Europa her (vgl. nur Krugman/Venables, 1990, Krugman, 1991a, S. 8, 75 ff., 92 ff.). Die Modelle betrachten dabei sowohl die Integration von Regionen (innerhalb von Staaten und zwischen Staaten), als auch die Integration von Staaten und Staatenblöcken (z.B. „Norden“ und „Süden“ als Analogien zur Ersten und Dritten Welt bei Krugman/Venables, 1995), so dass grundsätzlich verschiedene Ebenen der europäischen Integration mit Hilfe der NÖG analysiert werden können. Je nach Modell werden dabei sowohl Güterhandel, als auch vollständige oder partielle Faktormobilität berücksichtigt, was dem faktischen Stand der Binnenmarktintegration mehr oder weniger nahe kommt (vgl. dazu Kapitel 4 und 5.2). Bedenken werden jedoch hinsichtlich der politischen Aussagekraft der NÖG geäußert. Zurückhaltend sind insbesondere die Autoren der Modelle selbst, die auf die noch junge Geschichte der theoretischen Forschung und die kaum untersuchte empirische Fundierung verweisen (Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 349, Roos, 2002, S. 136 ff.). Kritisch zu möglichen politischen Implikationen äußert sich auch Neary (2001, S. 556): wegen der Modellvereinfachungen seien die Ergebnisse des Kern-Peripherie-Modells unrealistisch und betonten zu einseitig die Vorteile der Agglomeration. Selten sind zudem die für politische Entscheidungen unerlässlichen Wohlfahrtsanalysen, solche wie Pflüger/Südekum (2005), Behrens et al. (2007) oder Ottaviano/Thisse (2002) bilden eher Ausnahmen innerhalb der NÖG-Forschung. Ottaviano (2003, S. 666) betont jedoch, dass die NÖG eindeutige Vorteile gegenüber anderen theoretischen Richtungen der Wirtschaftswissenschaft hat: durch die sonst relativ seltene Annahme steigender Skalenerträge wird die Betrachtung räumlicher Unterschiede überhaupt erst ermöglicht (vgl. 6.1). Redding (2009a, S. 2) macht zudem darauf aufmerksam, dass sich die Modelle der NÖG durch endogene Prozesse auszeichnen, die im Prinzip von der Politik zu beeinflussen sein müssten. Auch einige der exogenen Variablen, allen voran die Handelskosten, unterliegen einem potentiellen Einfluss der Wirtschaftspolitik. Für eine Verwendung im Rahmen von Politikmaßnahmen spricht fernerhin eine gewisse Robustheit der Modelle: auch unter verschiedenen Annahmen führen sie zu ähnlichen Ergebnissen (Pflüger/Südekum, 2005,

S. 34, vgl. auch oben Kap. 6.2.2). Fujita/Krugman (2004, S. 157) prophezeien ebenfalls eine große Bedeutung der NÖG für die Wirtschaftspolitik, wenngleich sie die Notwendigkeit weiterer Forschung unterstreichen und keine genaueren Aussagen treffen wollen.

Obwohl die meisten Modelle der NÖG vor allem der Beschreibung von Integrationsprozessen, und nicht der Analyse wirtschaftspolitischen Handelns dienen, werden sie dennoch in vielen Fällen zur Beurteilung von Politikmaßnahmen, insbesondere zur Bewertung von Regionalpolitik herangezogen. Beispiele für eine Anwendung der NÖG zu regionalpolitischer Analyse in der Wissenschaft sind Brakman et al. (2009, Teil IV), Puga (1999), Midelfart-Knarvik/Overman (2002), Martin, Ph. (1999), Martin/Rogers (1995), Baldwin et al. (2003, Kap. 17, 18), Pflüger/Südekum (2005), Rodríguez-Pose/Fratesi (2007), Ottaviano (2003), um nur einige zu nennen. Davon zu unterscheiden ist die Handhabung wirtschaftstheoretischer Ergebnisse durch die Europäische Union – sie stützt ihre Politik nicht auf die Aussagen einer bestimmten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsrichtung oder gar auf ein konkretes wirtschaftstheoretisches Modell, so dass Verweise auf die NÖG innerhalb der offiziellen Dokumente kaum zu entdecken sind. Dennoch verwenden wissenschaftliche Untersuchungen im Auftrag der EG, bzw. der EU Elemente der NÖG zur Beurteilung des europäischen Integrationsprozesses und der Regionalpolitik, vgl. z.B. Traistaru et al. (2007, S. 8 ff.), Europäische Kommission (2000a, S. 65 ff.), Farole et al. (2009), Barca (2009). Darüber hinaus fasst die Kommission ohne explizite Erwähnung der NÖG ihre wichtigsten Erkenntnisse im Dritten Kohäsionsbericht zusammen (Europäische Kommission, 2004 b, S. 188) oder bedient sich einzelner ihrer Argumente (vgl. z.B. Europäische Kommission, 2007c, S. 11, 2008b, S. 6). Eine Anwendung der theoretischen Ergebnisse der NÖG auf tatsächliche regionalpolitische Maßnahmen erscheint daher als zulässig, auch wenn sie mit der gebotenen Vorsicht geschehen sollte.

6.3.2 Empirische Relevanz der Neuen Ökonomischen Geographie bezogen auf die Europäische Union

Inwieweit sich die Aussagen der NÖG auf den europäischen Integrationsprozess und die europäische Regionalpolitik übertragen lassen, hängt nicht zuletzt von der empirischen Überprüfung und Relevanz der Modelle ab. Die empirische Forschung zur NÖG bleibt jedoch stark hinter der theoretischen zurück und lässt viele in den theoretischen Arbeiten

diskutierten Aspekte unberücksichtigt, so dass kaum von gefestigten Erkenntnissen gesprochen werden kann. Es existieren zwar inzwischen nicht wenige Studien zur empirischen Fundierung der NÖG, wie die Übersichten etwa von Head/Mayer (2004), Lützenberger (2007, S. 43 ff.) und Redding (2009a, b) beweisen, sie decken jedoch verschiedene geographische Räume und Bezugsgrößen, Zeiträume und Branchen ab, testen unterschiedliche Hypothesen auf Basis unterschiedlicher Modelle und schätzen unterschiedliche exogene Modellparameter, so dass Vergleiche kaum möglich sind. In der Mehrzahl der Arbeiten werden die getesteten Hypothesen zumindest schwach unterstützt, v.a. der positive Zusammenhang zwischen dem Zugang zu großen Märkten und Nominallohnen. Dieser Zusammenhang ist jedoch auch ohne die Berücksichtigung der NÖG wenig überraschend und kann ebenso mit anderen wirtschaftstheoretischen Ansätzen begründet werden – es fehlen jedoch bislang ausreichende Untersuchungen, die konkurrierende Erklärungsansätze gegeneinander testen, wie beispielsweise von Brakman/Garretsen (2007, S. 123) bemängelt wird.¹⁸²

Die bislang erstellten Arbeiten verwenden Daten verschiedener geographischer Ebenen: sie reichen von Weltregionen (z.B. Forslid et al., 2002) bis zu Gemeinden (vgl. die Übersicht bei Lützenberger, 2007, S. 46). Für die Europäische Union entstanden Studien sowohl auf Staatenebene (Nitsch, 2001, Marques, 2005), als auch auf regionaler Ebene (Head/Mayer, 2004, 2006, Crozet, 2004, Breinlich, 2006, Brakman et al., 2006, 2009, Fingleton, 2007, Brakman/Garretsen, 2007, Bosker et al., 2007). In mehreren Studien wurde dabei der von Puga (1999) vorhergesagte U-förmige Verlauf der Integration überprüft und bestätigt (z.B. Marques, 2005, Brakman/Garretsen, 2007, Brakman et al., 2009, Head/Mayer, 2004, Bosker et al., 2007). Insgesamt ziehen die Autoren der regionalen Untersuchungen jedoch nur eine sehr vorsichtige Bilanz und verweisen vielmehr auf Unzulänglichkeiten der Daten oder die Notwendigkeit weiterer Forschung. In der Tat ist die empirische Überprüfung der NÖG-Modelle mit großen Schwierigkeiten behaftet (Lützenberger, 2007, S. 43 f., Brüllhart, 1998, S. 779, Head/Mayer, 2004, S.2615 ff.). Zu nennen sind vor allem:

- Schwierigkeiten bei der Identifizierung von solchen Aussagen der NÖG, die nur ihr eigen sind (Head/Mayer, 2004). Mehrere Ergebnisse der NÖG können auch mit Hilfe konkurrierender theoretischer Ansätze erklärt werden, so dass eine empirische Bestätigung einzelner auf Grundlage der NÖG entwickelten Hypothesen nicht notwendiger Weise eine Bestätigung des gesamten theoretischen Konstrukts darstellt.

¹⁸² Eine Ausnahme bildet Fingleton (2007), der zum Vergleich mit der NÖG ein selbst entworfenes Modell aus der Stadtökonomik verwendet. Bei den verwendeten Daten liefern beide untersuchten Modelle ähnliche Ergebnisse, so dass keins dem anderen vorgezogen wird.

Brakman/Garretsen (2007) schlagen als charakteristische Eigenschaft der NÖG das Vorhandensein von Bruchpunkten, an denen ein mehr oder weniger katastrophischer Agglomerationsprozess beginnt. Auch hier sind aber externe Schocks als mögliche alternative Erklärung vorstellbar.

- Fehlende Beobachtbarkeit von Daten, z.B. der Handelskosten oder des Anteils der Zwischengüter an der gesamtwirtschaftlichen Produktion (Bosker/Garretsen, 2007, S. 2, Lützenberger, 2007, S. 43)
- Fehlende Verfügbarkeit von an sich beobachtbaren Daten (v.a. auf regionaler Ebene, z.B. Produktion und Konsum, Europäische Kommission, 2000a)
- Möglichkeit multipler Gleichgewichte bei identischen Kombinationen von exogenen Variablen (Redding, 2009a, S. 25). Dieses Phänomen wird beispielsweise in den Bifurkationsdiagrammen der Abbildung 6-2 und Abbildung 6-3 deutlich: die Wahrscheinlichkeit für den oberen Verlauf (im Maximum $\lambda=1$) oder den unteren Verlauf (im Minimum $\lambda=0$) ist gleich; aus empirischer Sicht ist es bei gegebenen Handelskosten zweifelhaft, welcher der beiden Verläufe vorliegt.
- Auswahl der betrachteten geographischen Ebene, des Zeitraums, der Branchen oder Sektoren. Es ist nicht auszuschließen, dass in der Realität parallele sich überlappende Agglomerations- und Spezialisierungsprozesse existieren, die nicht voneinander isoliert analysiert werden können (Fujita/Krugman, 2004, S. 140, Brakman et al., 2005, S. 13).

Die genannten Probleme können grundsätzlich mit Hilfe verschiedener ökonomischer und ökonometrischer Verfahren gelöst oder zumindest gemildert werden. Je nach Auswahl der Mittel können sich jedoch die Ergebnisse erheblich unterscheiden. Bosker/Garretsen (2007) zeigen beispielsweise auf, dass allein eine unterschiedliche Modellierung der Handelskosten in verschiedenen empirischen Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, auch wenn dieselben Daten zugrunde gelegt werden. So können die empirischen Studien auf regionaler Ebene der EU, die in der Mehrheit die theoretischen Aussagen der NÖG bestätigen, noch keine gesicherten Erkenntnisse liefern. Gleichzeitig sind in der empirischen Forschung bislang keine Argumente erhoben worden, die zu einer grundsätzlichen Ablehnung der NÖG zwingen würden. Weitere Forschung ist auf diesem Feld jedoch in der Tat wünschenswert.

6.3.3 Variablen und Modellvarianten von besonderer Bedeutung für die Untersuchung

Für die hier untersuchte Frage nach der Auswirkung verstärkter regionaler Gütermarktintegration auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union muss ein Transfer der rechtlichen und politischen Ziele in Modellvariablen der NÖG vollzogen werden. Im zweiten Schritt wird kurz vorgestellt, welchen Prinzipien die Auswahl für die Analyse geeigneter Modelle folgt.

6.3.3.1 Politische Ziele und Modellvariablen

Die Gütermarktintegration wird in der vorliegenden Arbeit als die Senkung von Handelskosten, einer exogenen Variable aller Modelle der NÖG, verstanden (siehe Kap. 5.3). Doch sind die regionalen Handelskosten, insbesondere solche, die durch die europäische Regionalpolitik beeinflusst werden können, mit denen der NÖG vergleichbar? Zunächst muss erneut die Begriffsfrage aufgegriffen werden:¹⁸³ viele Modelle der NÖG, auch das Grundmodell von Krugman (1991a, b), operieren mit der Variable der Transportkosten, und nicht mit Handelskosten (siehe auch oben Kap. 6.2.1). Diese „Modell-Transportkosten“ sind jedoch, wie auch andere Arten von Handelskosten, interregionale Kosten des Handels und zeichnen sich durch keine nur die Transportbranche auszeichnenden Eigenschaften aus. Die stark vereinfachende Modellierung in Form eines schmelzenden Eisbergs (vgl. Kap. 6.2.1) ist in ihrer Anwendung auf „echte“ Transportkosten, wie auf alle anderen Handelskostenarten ebenso realistisch (oder unrealistisch, siehe dazu Kap. 6.4). Auch Fujita/Krugman/Venables (1999) betonen in ihrem für die NÖG zentralen Beitrag, dass sie Transportkosten als Metapher für alle weiteren entfernungsbedingten Kosten verwenden:

„We are really interested in all of the costs of doing business over geographical space.“ (Fujita/Krugman/Venables, 1999, S.98)

¹⁸³ Vgl. auch Fn. 177

Die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Handelskosten beschränken sich jedoch nur auf solche, die mit Hilfe der Regionalpolitik zu beeinflussen sind, also nicht alle interregionalen Handelskosten. Unberücksichtigt bleiben insbesondere solche Kosten, die nur durch ordnungspolitische Mittel gesenkt werden können – diese treten beispielsweise auf, wenn Grenzen von Regionen gleichzeitig Grenzen von Staaten bilden (vgl. Tabelle 5-3 in Kap. 5.3.1). Nimmt man zudem an, dass die technischen und finanziellen Möglichkeiten der EU-Politik begrenzt sind, muss davon ausgegangen werden, dass regionalpolitische Maßnahmen nur einen gewissen noch kleineren Teil der Handelskosten senken können. Für die Modellanwendung können daraus zweierlei Schlüsse gezogen werden. Zum einen können sehr niedrige oder nicht existente Handelskosten nicht auf die Regionalpolitik allein zurückgeführt werden, dieser extreme Fall kann also bei der Analyse vernachlässigt werden. Zum anderen sollten nur relativ kleine Veränderungen der Handelskosten untersucht werden. Gleichzeitig muss jedoch betont werden, dass die theoretischen Modelle keine Aussagen über die absolute, sondern nur die relative Handelskostenhöhe treffen. Wie groß also ein relativ kleiner Teil von unbekanntem Handelskosten ist, bleibt ungewiss. Theoretisch ist sogar vorstellbar, dass mit Hilfe einer einzigen die Handelskosten senkenden regionalpolitischen Maßnahme der Abstand zwischen hohen und niedrigen Handelskosten überbrückt wird. Dies widerspricht jedoch sowohl den empirischen Untersuchungen zur NÖG (s.o. Kap. 6.3.2), als auch den erkennbaren regionalen Differenzen in Europa: findet die NÖG, etwa das Modell von Puga (1999), ihr Spiegelbild in der Realität, so befindet sich die EU trotz vieler Integrationsmaßnahmen noch weit von der Dispersionssituation der niedrigen Handelskosten entfernt. In Kap. 6.4 werden einige Charakteristika der Handelskostenmodellierung in der NÖG vorgestellt.

Während die Senkung von Handelskosten innerhalb der Modelle weitgehend der Integration der europäischen Warenmärkte entspricht, fallen die hier ebenfalls betrachteten Dienstleistungsmärkte¹⁸⁴ zumindest teilweise den Modellvereinfachungen der NÖG zum Opfer. Alle NÖG-Modelle befassen sich zwar mit der Produktion und dem Handel von Gütern, die theoretisch auch Dienstleistungen umfassen könnten, diese Güter weisen jedoch vor allem Charaktereigenschaften von Waren, und nicht von Dienstleistungen auf. So werden die Güter der NÖG im produzierenden Gewerbe oder der „Industrie“ aus anderen Zwischengütern hergestellt, sie werden problemlos gehandelt und verursachen Handelskosten, die denen physischer Transportkosten sehr ähneln. Die spezifischen Eigenarten des Dienstleistungssektors werden damit nur unzureichend

berücksichtigt. Zugleich muss jedoch unterstrichen werden, dass Dienstleistungen und Waren sich in vielen Eigenschaften ähneln, so dass auch mehrere Arten von realen Dienstleistungen die Merkmale der Güter der NÖG-Modelle aufweisen (vgl. auch Kap. 5.2.1.2). Dementsprechend lassen sich viele der Modellaussagen ebenso auf den Dienstleistungssektor übertragen. Insbesondere bestehen starke Verbindungen zwischen zahlreichen Dienstleistungen und dem Warenssektor: einerseits erfordert die Erbringung von Dienstleistungen häufig den Einsatz von Waren, andererseits sind Unternehmen, die Waren herstellen, auf verschiedene Dienstleistungen angewiesen. Die örtliche Nähe zu Warenerzeugern und zu Kunden spielt gerade für den Dienstleistungssektor eine wichtige Rolle, insbesondere bei nichthandelbaren oder schwer handelbaren Dienstleistungen. Sowohl die Herstellung von Zwischengütern, als auch typische Handelskosten sind auch im Bereich der Dienstleistungen von großer Bedeutung. Empirische Studien bestätigen ebenfalls, dass Dienstleistungen den Kopplungs- und Agglomerationsmechanismen der NÖG unterliegen (Crespo/Fontoura, 2009). Auf eine separate Untersuchung von Dienstleistungsunternehmen wird hier verzichtet.

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt wird in der Modellwelt der NÖG am besten mit regionalen Wohlfahrtsunterschieden beschrieben. In der Mehrheit der NÖG-Modelle steigt der individuelle Nutzen eines Arbeiters mit seinem Konsum, typischerweise in der Form der Nutzenfunktion aus Gleichung (6.1), die zugleich eine Präferenz für Produktvielfalt ausdrückt. Damit wird die Wohlfahrt einer Gruppe von identischen Arbeitern mit ihren Reallöhnen maximiert, die sich aus den je nach Modell unterschiedlich entwickelnden regionalen Nominallohnen und Preisniveaus ergibt. Spezielle Wohlfahrtsanalysen innerhalb der NÖG sind deshalb nur in den Fällen von Bedeutung, in denen der Nutzen von Individuen von weiteren Faktoren abhängt. So werden in einigen Modellen die Nutzenfunktionen um verschiedene Aspekte erweitert, dazu zählen unter anderem Steuern und öffentliche Güter, immobile Güter oder Wohnortpräferenzen. Auch das Kohäsionsziel der EU umfasst über die Reduktion regionaler Unterschiede in durchschnittlichen Einkommen oder Wirtschaftsleistungen hinaus den Auftrag, Differenzen zwischen weiteren regionalen Merkmalen abzubauen (vgl. Kapitel 3). Somit bestehen Parallelen zwischen den unterschiedlichen Facetten des Kohäsionsziels und den um Wohlfahrtsaspekte ergänzten Modellen der NÖG. Gleichzeitig handelt es sich dabei jedoch zumeist um Variablen, die innerhalb der Modelle von der Entwicklung von Handelskosten gänzlich unabhängig sind, wie zum Beispiel Immobilienkosten oder Wohnortpräferenzen. Für die vorliegende Arbeit spielen derartige Wohlfahrtsaspekte, auf die eine den Gütermarkt integrierende Regionalpolitik

¹⁸⁴ Vgl. Kap. 5.2.1.2

keinen Einfluss nehmen kann, keine entscheidende Rolle – sie werden deshalb nur am Rande berücksichtigt.

Für die folgende Untersuchung bieten sich folglich vor allem regionale Reallohnunterschiede als Maßstab für die Entwicklung der Kohäsion an – ausgedrückt als das Verhältnis der regionalen Reallohne. Ebenso kann zu diesem Zweck auch die regionale Verteilung der ökonomischen Aktivität, bzw. der mobilen Unternehmen als Variable betrachtet werden. Dies entspricht sowohl der Logik der meisten NÖG-Modelle, als auch dem Inhalt des Kohäsionsziels. So besteht in allen Modellen ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil der Unternehmen in einer Region und der relativen Reallohnhöhe ihrer Einwohner, es handelt sich um eine Grundaussage der NÖG (Brakman et al., 2005, S. 38). Wie in Kap. 3.6 gezeigt wurde, geht aber auch die Europäische Union von einem vergleichbaren Zusammenhang für ihre Regionalpolitik aus: die Anlockung und Förderung von Direktinvestitionen steigert das regionale Wachstum, die Beschäftigung und nützt damit auch dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Direktinvestitionen bilden damit den wichtigsten Erfolgsfaktor der Regionalpolitik und den Wirkungskanal zwischen der Integration der Gütermärkte und der Kohäsion (vgl. dazu auch Kap. 5.3). In der folgenden Analyse innerhalb der NÖG wird deshalb primär untersucht, welchen Einfluss eine Senkung der Handelskosten auf die relativen regionalen Reallohne und auf die regionale Verteilung der mobilen Unternehmen hat (Kap. 6.6).

6.3.3.2 Zur Auswahl geeigneter Modelle

Aus der Vielzahl der möglichen Modellvarianten der NÖG werden für die vorliegende Untersuchung solche ausgewählt, die dem aktuellen Zustand der wirtschaftlichen Integration der EU am weitesten entsprechen. Es handelt sich vor allem um Modelle ohne Arbeitsmobilität oder mit nur partieller Arbeitsmobilität, da sie die Realitäten der EU am besten abbilden (vgl. Krieger-Boden, 2002, S. 9 und Kap. 5.2.3). Den Kern der Analyse bildet jedoch nicht das Modell der regionalen Spezialisierung von Krugman/Venables (1995), das Teilagglomerationen ausschließt und katastrophische Agglomerationsprozesse vorhersagt, sondern das Modell von Puga (1999) mit dem U-förmigen Integrationsverlauf und die auf ihm aufbauende Forschung (vgl. Kap. 6.2.2). In welcher Weise dabei fehlende oder geringe Arbeitsmobilität berücksichtigt werden kann, wird in Kap. 6.5 vorgestellt.

Obwohl die Europäischen Union aus 27 Staaten und noch viel mehr Regionen besteht, werden in der vorliegenden Arbeit vor allem Zwei-Regionen-Modelle untersucht. Eine solche Vorgehensweise kann insbesondere in der empirischen Forschung hinterfragt werden – so werfen beispielsweise Bosker et al. (2007, S. 27) anderen Autoren vor, dass sie Modelle, die für zwei Regionen entworfen wurden, auf Daten vieler Regionen anwenden. In der folgenden theoretischen Analyse stehen jedoch vornehmlich Modellmechanismen im Mittelpunkt, deren Darstellung im Zwei-Regionen-Modell an Klarheit gewinnt. Dies entspricht auch der Logik der grundlegenden Modelle von Krugman (1991a), Krugman/Venables (1995, 1996), wie dort kann auch in der vorliegenden Arbeit die Welt in Ost und West, Nord und Süd oder Inland und Ausland unterteilt werden. Obgleich es sich um eine starke Vereinfachung handelt, wird im Folgenden auch die EU de facto in zwei Lager, also zwei Gruppen von Regionen unterteilt. Im Ergebnis entspricht eines dieser Lager den durch die Regionalpolitik geförderten Gebieten, es entsteht also eine modellendogene Unterscheidung in Arm und Reich.

Verknüpfungen der NÖG mit anderen Forschungsrichtungen, z.B. zum endogenen Wachstum oder zum Steuerwettbewerb (siehe Kap. 6.2.2), werden hier nicht untersucht.

6.4 Zur Modellierung von Handelskosten

Die Modellierung der Handelskosten in der NÖG wird auf Samuelson (1952) zurückgeführt, der Handelskosten als einen proportionalen Schwund τ der exportierten Gütermenge betrachtet (vgl. Kap. 6.2.1). Die Kosten werden also unter Einsatz der transportierten Güter, und nicht mit Geld beglichen. Der sich am Zielort ergebende Güterpreis P_1 hängt vom Preis am Produktionsort P_0 , der auf den Weg gebrachten Menge M_0 und der angelieferten Menge M_1 ab:

$$P_1 = P_0 (M_0 / M_1) = P_0 / \tau \quad (6.3)$$

Da Samuelson (1952) ein Modell internationalen Handels entwirft, haben Handelskosten die gleiche Form wie ein Zoll, beide Größen können also innerhalb eines Parameters vereinigt werden (McCann, 2005, S. 308). Auch in der NÖG ist die Grundannahme aller Modelle, dass Handelskosten die Form des schmelzenden Eisbergs annehmen: es müssen

mehr Güter auf den Weg gebracht werden, als tatsächlich am Zielort ankommen. Es handelt sich dabei um einen der „modeling tricks“ der NÖG (vgl. Kap. 6.1). Der Vorteil dieses Eisberg-Ansatzes ist, dass keine separate Transportbranche mit Kapital- und Arbeitseinsatz modelliert werden muss, was den Modellaufbau und die Betrachtung anderer Probleme erleichtert (Krugman, 1998, S. 10 f., Fujita/Krugman, 2004, S. 143).

Im Grundmodell von Krugman (1991a, b) nehmen Handelskosten die einfachste denkbare Form an: sie werden zwar durch Entfernung zwischen Regionen verursacht, die Entfernung selbst ist jedoch keine Variable des Modells, sie hat also keine Auswirkung auf die Höhe der Handelskosten (Fingleton/McCann, 2007, S. 168). Mehrere weitere „räumliche“ Modelle der NÖG nehmen jedoch die Entfernung explizit auf, so dass das Wegschmelzen des Eisbergs von der zurückgelegten Strecke abhängig ist (z.B. bei Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 98). Typischerweise verschwindet dabei ein konstanter Anteil der transportierten Gütermenge M_0 pro Entfernungseinheit D (Krugman, 1998, S. 11), so dass sich die ausgelieferte Menge M_1 mit der Entfernung asymptotisch Null nähert. Für verschiedene Werte von P_0 ergeben sich die konvexen Verläufe von P_1 in Abbildung 6-4. Sowohl der überproportionale Anstieg der Preise, als auch die mit der Entfernung steigenden Differenzen zwischen den einzelnen Preisen entsprechen jedoch nicht den üblichen empirischen Beobachtungen von Handelskosten, insbesondere von Transportkosten. McCann (2005), Fingleton/McCann (2007) begründen dies damit, dass bei dieser Art von Handelskostenmodellierung nicht berücksichtigt wird, dass die Grenzkosten des Transfers mit steigender Entfernung in der Realität typischer Weise sinken. Sie kritisieren zudem, dass die Modelle der NÖG von dem Einfluss der gehandelten Menge auf die Handelskosten abstrahieren. Auch hier gibt es jedoch in der Praxis häufig Skalenerträge, mit steigender Gütermenge sinken also die durchschnittlichen Handelskosten. Dies gilt sowohl für Transportkosten (vgl. Fingleton/McCann, 2007, S. 179 f.), als auch für andere Handelskostenarten und lässt sich vor allem mit verschiedenen Fixkosten von Handelstransaktionen begründen.

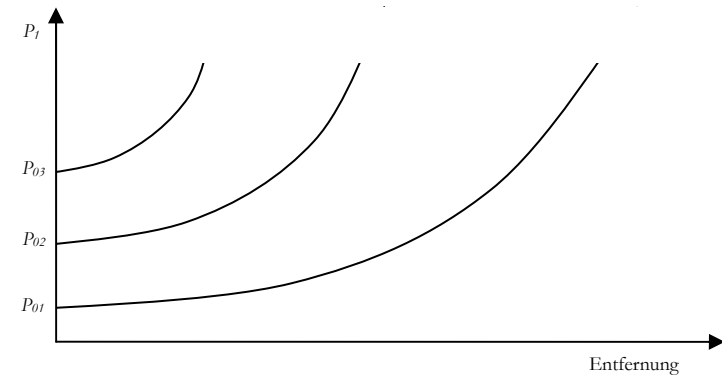


Abbildung 6-4 Zusammenhang zwischen verschiedenen Güterpreisen am Produktionsort und am Auslieferungsort in Abhängigkeit von der Entfernung bei der Annahme von Handelskosten in der Form eines schmelzenden Eisbergs (Quelle: McCann, 2005, S. 310 modifiziert)

In der vorliegenden Arbeit werden Handelskosten als die Summe aller entfernungsbedingten Kosten des Handels definiert, also solche, die ohne geographische Distanz zwischen den Handelspartnern nicht aufgetreten wären (vgl. Kap. 5.3.2). Die Entfernung ist jedoch nur eine von vielen Determinanten interregionaler Handelskosten und soll nicht im Vordergrund der Betrachtung stehen. Explizit räumliche Modelle der NÖG, die die Entfernung als Hauptdeterminante der Handelskosten behandeln, sollen ausgeblendet werden (zur Kritik vgl. auch Neary, 2001, S. 550). Für die Analyse genügt die Annahme, dass Handelskosten zwischen voneinander entfernten Orten existieren und dass diese modellexogene Größe mit Hilfe politischer Maßnahmen verändert werden kann.

Eine weitere Eigenschaft zahlreicher Modelle der NÖG, auch des Kern-Peripherie-Modells und des Modells der regionalen Spezialisierung, ist die Annahme der kostenfreien Handelbarkeit des Agrarguts. Dies erscheint realitätsfern und somit kritikwürdig, vgl. z.B. Roos, 2002, S. 100. Fujita/Krugman/Venables (1999, Kap. 7) entwerfen deshalb auf Basis von Krugman (1991b) ein Modell, in dem auch für das Agrargut Eisberg-Handelskosten gelten. Diese Erweiterung schwächt die Ergebnisse des Grundmodells ab: es existieren zwar auch hier stabile Agglomerationsgleichgewichte, ebenso ist aber auch das symmetrische Gleichgewicht zwischen den beiden Regionen

stabil, unabhängig von der Höhe der Handelskosten für Industriegüter. Bei besonders hohen Handelskosten für Agrargüter bildet nur die Gleichverteilung der Industrie auf die Regionen ein stabiles Gleichgewicht – die Handelskosten für Güter eines Agrarsektors mit immobilien Arbeitern wirken also als eine zentrifugale Kraft. Bemerkenswert ist, dass die Veränderung dieser einzigen Annahme erhebliche Folgen für die Ergebnisse der Untersuchung hat und dennoch in der Literatur sehr selten diskutiert wird. Indes gehen Fujita/Krugman/Venables (1999) noch einen Schritt weiter und geben die (ebenfalls unrealistische) Annahme des homogenen Agrarguts auf. Differenzierte Agrargüter, die Eigenschaften der Industriegüter haben (vgl. Gleichung (6.1)), führen zu Ergebnissen, die mit denen des Grundmodells vergleichbar sind: es existieren erneut stabile Agglomerationsgleichgewichte, deren Verteilung ähnlich der aus Abbildung 6-2 ist. Lediglich bei sehr niedrigen Handelskosten für Industriegüter ist das symmetrische Gleichgewicht stabil, an dieser Stelle erinnert das Bifurkationsdiagramm von Fujita/Krugman/Venables, 1999, S. 109 also eher an das von Puga (1999) (Abbildung 6-3).

Das Grundmodell der NÖG und seine Erweiterungen bieten zahlreiche Möglichkeiten für Differenzierungen zwischen verschiedenen Arten von Handelskosten für Industriegüter. Als Beispiele sind zu nennen:

- Alonso-Villar (2005) analysiert basierend auf den Modellen von Krugman/Venables (1995), Venables (1996) mit Zwischengütern und immobilier Arbeit die Auswirkung unterschiedlicher Handelskosten für Konsum- und Zwischengüter.
- Lang (2009) entwickelt ein Modell, in dem für jedes Industriegut andere Handelskosten gelten.
- Martin/Rogers (1995) führen in ihrem Modell auf Basis von Krugman (1991b) Handelskosten ein, die auch für Güter gelten, die in ihrer Produktionsregion konsumiert werden. Die Höhe dieser und der interregionalen Handelskosten hängt jeweils von Infrastrukturinvestitionen der betrachteten Regionen ab. Dabei können diese Handelskosten asymmetrisch sein: sowohl die internen Handelskosten der beiden Regionen, als auch die Handelskosten zwischen den Regionen abhängig von der Handelsrichtung können sich unterscheiden. Ähnlich auch Leite et al. (2009).
- Behrens et al. (2003, 2007) unterscheiden zwei Länder mit jeweils zwei Regionen und führen nationale Transportkosten und höhere internationale Handelskosten als Größen ein. Dies entspricht der Unterscheidung zwischen Handelskosten, die an

regionalen Grenzen auftreten, und solchen, die nur an Staatsgrenzen vorzufinden sind, vgl. Tabelle 5-3.

- Duranton/Storper (2008) differenzieren zwischen im Zeitverlauf sinkenden Transportkosten und steigenden anderen Handelskosten. Die Unterscheidung führen sie auf die Veränderung von modernen Produkten zurück: eine immer größere Heterogenität von Gütern und immer stärkere Anpassung an Kundenwünsche erfordert mehr begleitende Servicedienstleistungen (Beratung, Installation, Wartung), deren Kosten als zusätzliche Handelskosten behandelt werden können. Bei dem Modell handelt es sich zwar um kein typisches Modell der NÖG (Duranton/Storper, 2008, S. 294), die Annahmen sind jedoch von Interesse für diese Forschungsrichtung (Fujita/Mori, 2005, S. 399).

Die Vielfalt der theoretischen Ansätze spiegelt den Wunsch wider, die Komplexität der tatsächlichen Handelskosten in den Modellen so realitätsnah wie möglich zu verankern. Dies ist begrüßenswert, führt aber die Gefahr mit sich, dass die Handelskosten derart im Vordergrund der Modelle stehen, dass andere Annahmen, wie z.B. zusätzliche zentripetale oder zentrifugale Kräfte nur oberflächlich oder gar nicht berücksichtigt werden. In die Untersuchung der Auswirkungen sinkender Handelskosten in Kap. 6.6 werden daher sowohl Modelle mit einfachen Handelskosten nach Krugman (1991b, Kap. 6.6.1), wie auch einige der Modelle mit komplexeren Annahmen einbezogen (Kap. 6.6.2).

6.5 Berücksichtigung fehlender oder geringer Arbeitsmobilität

Arbeitsmobilität stellt wie die Handelskosten in der Realität ein vielschichtiges Phänomen dar, das nur eingeschränkt in wirtschaftstheoretischen Modellen abgebildet werden kann. Wie in Kap. 5.2.3 gezeigt wurde, sind die Arbeitsmärkte der EU stark fragmentiert, es fehlt an der rechtlichen Durchsetzung des Binnenmarktkonzepts und nicht zuletzt am politischen Willen zur Integration. Zugleich kann jedoch natürlich nicht von vollständiger geographischer Arbeitsimmobilität gesprochen werden – Bonin et al. (2008) gehen immerhin von folgenden jährlichen internationalen und interregionalen (innerhalb

eines Landes, bezogen auf NUTS-2-Regionen) Wanderungsraten in der Europäischen Union aus:¹⁸⁵

Wanderungstyp	%
EU-15 nach EU-15	0,2
EU-12 nach EU-15	0,2
EU-15 nach EU-12	0,3
Regional (NUTS 2) innerhalb der einzelnen EU-15	1,0
Regional (NUTS 2) innerhalb der einzelnen EU-12	0,4

Tabelle 6-2 Durchschnittliche jährliche Wanderungen in der EU, ausgedrückt als Anteil der Einwanderer an der einheimischen Bevölkerung, Daten aus den Jahren 1995-2006 (Quelle: eigene Zusammenstellung nach Bonin et al., 2008, S. 25 f.)

Auf den ersten Blick erscheinen die Wanderungsraten der Tabelle 6-2 als sehr gering. Berücksichtigt man zudem, dass es sich hier nicht nur um Wanderungen zum Zweck der Arbeitsaufnahme, sondern um alle Wanderungen innerhalb der EU handelt, muss von einer noch geringeren Arbeitsmobilität ausgegangen werden. Der Vergleich zwischen den internationalen und den interregionalen Wanderungsraten macht zugleich deutlich, dass die Mobilitätshürden zwischen den Mitgliedstaaten nicht die entscheidende Rolle spielen: auch innerhalb der einzelnen Staaten sind Arbeitnehmer relativ immobil. Ob solche Daten es rechtfertigen, die wirtschaftliche Situation in der EU mit einem Modell der NÖG ohne interregionale Arbeitsmobilität abzubilden, oder ob ein Modell mit partieller Arbeitsmobilität gewählt werden sollte, ist jedoch eine Diskussionsfrage. Wie bei den Handelskosten, trifft die NÖG auch bei den Arbeitsmarktvariablen keine Aussagen zu absoluten Größen und legt keine Grenzwerte für jährliche Wanderungsraten fest, bei denen von Arbeitsmobilität gesprochen werden kann.

Die Problematik der Anpassung der theoretischen Modelle an tatsächliche Verhältnisse kann am Kern-Peripherie-Modell von Krugman (1991a, b) verdeutlicht werden. Es

¹⁸⁵ Die Zahlen spiegeln alle Wanderungen, so dass der Anteil der Arbeitnehmer noch deutlich geringer sein dürfte.

handelt sich dabei um ein Modell mit partieller interregionaler Arbeitsmobilität: Landarbeiter sind interregional immobil, Industriearbeiter dagegen mobil. Die Tatsache, dass rund zwei Drittel der EU-Bevölkerung während ihres ganzen Lebens nicht von ihrem Geburtsort wegziehen,¹⁸⁶ könnte hier mit einem besonders niedrigen Anteil des mobilen Industriesektors an der gesamten Produktion μ abgebildet werden,¹⁸⁷ ohne dass vollständige interregionale Arbeitsimmobilität angenommen werden muss. Eine solche Vorgehensweise birgt jedoch mehrere Probleme. Zunächst fällt es schwer zu begründen, warum alle immobilen Arbeitnehmer einem immobilen Sektor mit einem homogenen Gut und konstanten Skalenerträgen zugeschrieben werden sollten. Der Anteil der Arbeitsbevölkerung am primären Wirtschaftssektor, der typischer Weise von immobilen natürlichen Ressourcen abhängig ist, beträgt in der EU nur rund 7 %.¹⁸⁸ Damit arbeitet die überwiegende Mehrheit der immobilen Arbeitnehmer im sekundären oder tertiären Wirtschaftssektor, für die die Modelle der NÖG heterogene Güter und steigende Skalenerträge annehmen. Der zweite Widerspruch zwischen Modell und Realität ist noch gravierender: die europäischen Arbeitnehmer sind trotz erheblicher geographischer Reallohndifferenzen und unterschiedlicher Beschäftigungsaussichten (Vakanzen, Arbeitslosenquote) immobil. Auch das entspricht nicht den Mechanismen des Grundmodells der NÖG, in dem Wanderungen der Industriearbeitnehmer durch Reallohnunterschiede verursacht werden. Schließlich spricht noch ein modellinternes Argument gegen die Wahl eines niedrigen μ : Agglomerationen können sich nur bei einem ausreichend hohen μ ausbilden (Krugman, 1991b, S. 497). Wie hoch ein „ausreichend hohes μ “ ist, hängt im Grundmodell von dem Zusammenspiel der drei exogenen Variablen μ , σ und τ ab. Die Wahl eines niedrigen μ verringert jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass das Modell Agglomerationen voraussagen kann, und beraubt es damit seines zentralen Ergebnisses. Auch Krugman (1991a, S. 95) selbst bezweifelt, dass sein Modell geeignet ist, die wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa zu erklären.

Eine alternative Modellierung auf Basis des Kern-Peripherie-Modells, die imperfekte Mobilität der Arbeit, schlagen Ludema/Wooton (1997) vor. Landarbeiter sind auch in diesem Modell immobil, Industriearbeiter sind zwar mobil, haben aber eine Präferenz für eine der beiden Regionen. Dies geschieht, indem der Reallohn einer der beiden Regionen mit γ_i und der anderen mit $(1-\gamma_i)$ bewertet wird. Ein einzelner Arbeiter i ist deshalb indifferent zwischen zwei Regionen, wenn für die regionalen Reallöhne gilt:

¹⁸⁶ Siehe Kap. 5.2.3, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006) und Bonin et al. (2008)

¹⁸⁷ Zu den Eigenschaften von μ vgl. Kap. 6.2.1 und Fn. 176

¹⁸⁸ Quelle: Eurostat, Datenbank Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, nama_nace06_e, Stand 2008

$$\gamma_i \omega_1 = (1 - \gamma_i) \omega_2 \quad (6.4)$$

Die Präferenzen sind dabei nicht für alle Arbeiter identisch, vielmehr ist γ_i normalverteilt auf dem Intervall $[0,1]$, so dass je nach Wahl der Standardabweichung verschieden starke Präferenzen der Arbeiterschaft abgebildet werden können. Der Erwartungswert von γ_i beträgt 0,5, die Arbeiter sind also im Durchschnitt indifferent zwischen den beiden Regionen (symmetrische Präferenzen). Die Hinzufügung von Präferenzen kann als Aufnahme von Migrationskosten oder einer Bleibeprämie gedeutet werden, oder anders ausgedrückt: die Unternehmen müssen einen Lohnaufschlag zahlen, um Arbeiter aus einer entfernten Region anzulocken. Diese Vorgehensweise erlaubt es auch innerhalb der relativ einfachen Logik des Kern-Peripherie-Modells stabile Gleichgewichte bei gleichzeitigen Reallohnunterschieden zu erklären. Um besonders große Reallohnunterschiede zu begründen, muss eine entsprechend große Standardabweichung gewählt werden – in diesem Fall nähert sich das Modell de facto einem ohne Arbeitsmobilität. Regionale Präferenzen bilden auch bei Tabuchi/Thisse (2002) ein zentrales Thema. In diesem ebenfalls an Krugman (1991a, b) angelehnten Modell¹⁸⁹ ist jedoch der individuelle Nutzen mobiler Industriearbeiter von zwei voneinander unabhängigen Komponenten abhängig: dem Güterkonsum und der individuellen Wertschätzung einer der beiden Regionen. Auf diese Weise ist es auch möglich asymmetrische regionale Präferenzen darzustellen, die durch natürliche Vorteile einer der Regionen, wie Lage oder Klima, entstehen. Auch hier gehen starke regionale Präferenzen mit größeren Reallohnunterschieden und geringer Arbeitsmobilität einher.

Als Kompromisslösung zwischen NÖG-Modellen mit und ohne Arbeitsmobilität können Behrens et al. (2003, 2007) betrachtet werden. Es handelt sich um ein Modell auf Basis von Krugman (1991b, bzw. Ottaviano et al., 2002), das jedoch vier statt zwei Regionen beinhaltet. Jeweils zwei der Regionen liegen in einem Land, so dass eine nationale Ebene mit Arbeitsmobilität und eine internationale ohne Arbeitsmobilität entstehen können.¹⁹⁰ Diese Art der Modellierung der NÖG favorisiert auch die Europäische Kommission (2000a, S. 68) zur Abbildung der tatsächlichen Situation in

¹⁸⁹ Es handelt sich um die analytisch lösbare Version des Modells von Ottaviano et al. (2002), vgl. auch Kap. 6.2.2.

¹⁹⁰ Dieses Mehrregionenmodell bietet auch die Möglichkeit verschiedene Arten von Handelskosten anzunehmen, vgl. oben Kap. 6.4.

Europa. Es muss jedoch auf empirische Gegenbeispiele hingewiesen werden: Braunerhjelm et al. (2000, S. 48) führen aus, dass die Auswanderung aus Süditalien in den Jahren 1970-1990 ins Ausland weitaus höher war als die Wanderungsbewegungen innerhalb Italiens. Es spricht einiges dafür, dass auch die seit 2004 stattfindende Migration aus den neuen EU-10-Staaten vor allem ins Vereinigte Königreich und nach Irland die internen nationalen Wanderungen der EU-10 in absoluten Zahlen übersteigt. Die Migrationsbewegungen innerhalb der EU, wie sie in Tabelle 6-2 dargestellt werden, rechtfertigen die unterschiedlichen Annahmen zur Arbeitsmobilität auf der internationalen und der interregionalen Ebene von Behrens et al. (2003, 2007) ebenfalls nicht.

Die genannten Argumente sprechen dafür, die regionale Integration Europas vor allem mit Hilfe eines Modells ohne geographische Arbeitsmobilität, also dem der regionalen Spezialisierung abzubilden (vgl. Kap. 6.2.2, ähnlicher Ansicht z.B. Puga, 1999, 2002, Krieger-Boden, 2002, Dupont/Martin, 2005).¹⁹¹ Gleichwohl wirft auch dieses Modell Zweifel an seiner Realitätsnähe auf. Zunächst verhindert das Fehlen der interregionalen Arbeitsmobilität in derartigen Modellen nicht nur die Ausbildung von Agglomerationen, es verlangt auch nach alternativen Mechanismen auf den Arbeitsmärkten und bei den Unternehmen: sektorale Mobilität und Vorwärtskoppelungen zwischen Konsumgüterproduzenten und ihren Lieferanten sind notwendig, um Spezialisierung erklären zu können. Der ersten Modifizierung kann der Vorwurf gemacht werden, sie bilde die tatsächlichen Verhältnisse nur unzureichend ab: in Wirklichkeit wechseln die europäischen Arbeitnehmer während ihres Lebens nur selten Sektoren, Branchen oder sogar konkrete Arbeitsplätze (vgl. z.B. Bonin et al., 2008, S. 34). Veränderungen in der sektoralen Beschäftigungsstruktur können jedoch teilweise auch durch Generationenwechsel sowie Zu- und Abwanderungen vom Arbeitsmarkt erklärt werden, so dass die Annahme intersektoraler Mobilität zumindest realistischer als die der interregionalen Mobilität erscheint.

Fragen wirft ebenfalls eine weitere Eigenschaft der NÖG auf: weder das Kern-Peripherie-Modell, noch das Modell der regionalen Spezialisierung berücksichtigt die Existenz von Arbeitslosigkeit. So sind im Grundmodell von Krugman (1991a, b) alle Industriearbeiter ständig in Arbeit, die Landarbeiter haben ein garantiertes Einkommen. Bei Krugman/Venables (1995) bildet der garantierte Lohn im Agrarsektor eine Art Mindestlohn bei gleichzeitiger Beschäftigungsgarantie, so dass auch in einer von der

¹⁹¹ Die Annahme von mobilen Arbeitern findet indessen ihre Berechtigung bei der Betrachtung tieferer geographischer Ebenen, z.B. in urbanen Systemen.

Industrie gänzlich verlassenen Region alle Arbeitnehmer Beschäftigung finden. Damit ist der katastrophische Fall einer völligen Agglomeration oder einer völligen Spezialisierung nicht von einer tatsächlichen Katastrophe für die ärmere Region gekennzeichnet, sondern lediglich von niedrigeren Reallöhnen. Die NÖG scheint damit auf den ersten Blick keine Aussagen zu einem der wichtigsten Themen der europäischen Regionalpolitik zu treffen: der Bekämpfung von strukturellen Beschäftigungsproblemen. Krugman (1991a) diskutiert zwar das so genannte Arbeitsmarktpooling, also den Vorteil, den Firmen in einer Agglomeration haben, sich einen lokalen spezialisierten Arbeitsmarkt teilen zu können (S. 38 ff. und Appendix C). Dadurch verringert sich die Wahrscheinlichkeit von Vakanzen, gleichzeitig sinkt auch die Wahrscheinlichkeit für Arbeitnehmer arbeitslos zu werden. Diese mögliche weitere zentrifugale Kraft bleibt jedoch im Kern-Peripherie-Modell unberücksichtigt.

Puga (1999, 2002) erklärt den Widerspruch zwischen der NÖG und der Situation der europäischen Arbeitsmärkte vor allem mit rigiden Löhnen – in den theoretischen Modellen führt eine sinkende Arbeitsnachfrage zu Reallohnanpassungen nach unten, sind diese jedoch nur begrenzt möglich, kann Arbeitslosigkeit entstehen. Auch Overman/Puga (2002) sehen eine wesentliche Ursache für regionale Arbeitslosigkeit in mangelnder Flexibilität der Löhne und zeichnen analog zu den Industrieclustern der NÖG das Bild eines von regionalen Arbeitslosigkeitsclustern geprägten Europas. Dieser Argumentation wird hier weitgehend zugestimmt: das Phänomen niedriger regionaler Löhne in Modellen der NÖG kann sich in der Realität auch in Form von Arbeitslosigkeit ausdrücken. Beides ist das Ergebnis einer niedrigen Arbeitsnachfrage von Seiten der Unternehmen, welche die NÖG mit Hilfe der jeweiligen modellinternen Mechanismen und der Wahl der exogenen Variablen zu erklären versucht. Unter der Bedingung, dass auf den Arbeitsmärkten eine ausreichende Lohnflexibilität herrscht, sollte damit in einer Situation, in der die NÖG steigende Reallöhne vorhersagt, in der Realität die Wahrscheinlichkeit für Arbeitslosigkeit sinken (vgl. Krugman, 1991b, S. 484).

Um dem tatsächlichen Stand des europäischen Integrationsprozesses möglichst weit zu entsprechen, bildet das Modell der regionalen Spezialisierung ohne interregionale Mobilität der Arbeit von Puga (1999) den Ausgangspunkt der folgenden Analyse. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Frage nach dem Einfluss sinkender Handelskosten auf Reallohnunterschiede und die geographische Verteilung ökonomischer Aktivität, das Problem der Arbeitslosigkeit wird nicht separat erörtert.

6.6 Auswirkungen sinkender Handelskosten in ausgewählten Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie

Der Kernbestandteil aller Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie ist die Untersuchung des Zusammenhanges zwischen der Höhe der Handelskosten und der Verteilung der ökonomischen Aktivität im Raum, bzw. der Entwicklung der relativen regionalen Reallöhne. Die folgende Darstellung ist ein Überblick über die Ergebnisse derjenigen Modelle, deren Annahmen den Realitäten der europäischen Integration in Bezug auf die Modellierung von Handelskosten und geringer geographischer Arbeitsmobilität möglichst weit entsprechen. Die verschiedenen Ausprägungen dieser Annahmen wurden in Kap. 6.4 und 6.5 diskutiert. Zunächst werden in Kap. 6.6.1 Modelle mit einfachen Handelskosten vorgestellt, Kap. 6.6.2 hat dagegen Modelle mit differenzierten Handelskosten zum Gegenstand – in beiden Fällen in der typischen Form des schmelzenden Eisbergs.

6.6.1 Modelle mit einfachen Handelskosten

Das Modell von **Puga (1999)** in seiner Version ohne interregionale Arbeitsmobilität ist das am häufigsten im Zusammenhang mit der europäischen Integration und der Regionalpolitik der EU diskutierte Modell der Neuen Ökonomischen Geographie. Die Besonderheit dieses Modells liegt nicht in seinen Annahmen oder den Modellmechanismen, die größtenteils denen der Modelle von Krugman (1991a, b) und Krugman/Venables (1995) entnommen sind, vielmehr wird den Ergebnissen des Modells besondere Beachtung geschenkt. Puga (1999) nimmt in sein Modell eine zusätzliche zentrifugale Kraft auf: Boden ist hier Element der Produktionsfunktion der Landwirtschaft. Auf diese Weise gelingt es mit Hilfe einer leichten Modifizierung der Grundmodelle, stabile Gleichgewichte mit Teilagglomerationen vorherzusagen, wie sie in Abbildung 6-3 dargestellt werden. Damit entsteht ein Modell der NÖG, das einen U-förmigen Verlauf der Integration begründen kann, wie er schon von Krugman (1991a, S. 97) für die EG vermutet wurde und in empirischen Studien entdeckt zu werden glaubt. Indes ist ein gradueller Verlauf des Integrationsprozesses in der NÖG kein außergewöhnliches Ergebnis, er entsteht auch in anderen Modellen und ist stets die Konsequenz zusätzlicher zentrifugaler Kräfte. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen – und

ähnlichen Bifurkationen – gelangen beispielsweise Helpman (1998) und Pflüger/Südekum (2005) bei der Annahme von Preisen für Wohnraum, Brakman et al. (2009, S. 220, 290) bei der Annahme von Stauungskosten in der Agglomeration, Forslid/Wooton (2003) bei der Berücksichtigung regionaler komparativer Kostenvorteile oder Fujita/Krugman/Venables (1999, S. 257) mit sinkenden Skalenerträgen in der Landwirtschaft. Gleichzeitig muss betont werden, dass der graduelle Verlauf der regionalen Verteilung der Industrie nur eine mögliche von mehreren möglichen Lösungen des Modells von Puga (1999) darstellt. Auch hier können sich in Abhängigkeit von den exogenen Variablen extreme Gleichgewichte mit diskontinuierlichen Übergängen ausbilden, der Fall einer katastrophischen Agglomeration wird also nicht vollständig ausgeschlossen.¹⁹²

Die graduelle regionale Verteilung der Unternehmen in Abhängigkeit von den Handelskosten führt bei Puga (1999), ebenso wie bei den anderen Modellen mit zusätzlichen zentrifugalen Kräften, zu einem U-förmigen Verlauf der relativen regionalen Reallöhne – dies ist ein Ausdruck des engen Zusammenhanges zwischen der Konzentration von Unternehmen und der Höhe der Reallöhne (Brakman et al., 2005, S. 38). In Abbildung 6-5 wird dieser Zusammenhang für ω_1/ω_2 dargestellt, ω_1 ist dabei der Reallohn in der Peripherie, ω_2 der Reallohn in der Agglomeration. Zwischen den Bruchpunkten A und C, im Bereich der mittleren Handelskosten überwiegen die zentripetalen Kräfte des Modells seine zentrifugalen Kräfte, jenseits dieses Intervalls herrscht eine gleichmäßige Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität, bzw. der Produktionsstruktur in Modellen ohne Arbeitsmobilität. Die Bereiche der hohen und niedrigen Handelskosten sind also durch Dispersion und Reallohnenausgleich charakterisiert. In Punkt B erreicht die Agglomeration oder Spezialisierung wiederum ihre größte Ausprägung.

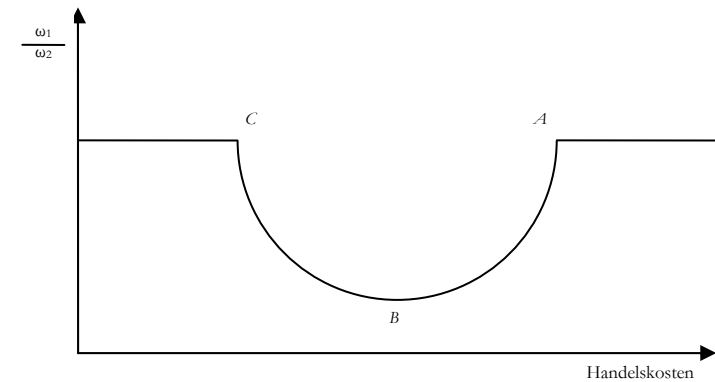


Abbildung 6-5 U-förmige Verteilung der relativen Reallöhne (vgl. z.B. Brakman et al., 2009, S. 221)

Einfache Handelskosten verwenden auch Ludema/Wooton (1997) und Tabuchi/Thisse (2002) in ihren auf dem Kern-Peripherie-Modell basierenden Arbeiten mit partieller Arbeitsmobilität und regionalen Präferenzen der Arbeiter (zu den Annahmen vgl. Kap. 6.5). Das Modell von **Ludema/Wooton (1997)** gleicht bei geringen symmetrischen regionalen Präferenzen dem von Krugman (1991b), bei sinkenden Handelskosten entsteht also eine Kern-Peripherie-Struktur, die auch bei niedrigen Handelskosten nicht aufgebrochen wird (vgl. Abbildung 6-2). Besonders ausgeprägte regionale Präferenzen führen zu faktischer Immobilität der Arbeit und verhindern damit jegliche Agglomeration. Bei mittleren regionalen Präferenzen entsteht ein Integrationsverlauf, der sowohl Elemente von Krugman (1991b), als auch welche von Puga (1999) und ähnlichen Modellen vereinigt (siehe Abbildung 6-6). Regionale Präferenzen bilden also auch hier eine zentrifugale Kraft, die eine graduelle Entwicklung von Agglomerationen begünstigt, lediglich beim Übergang zwischen hohen und mittleren Handelskosten treten der häufig kritisierte katastrophische Wechsel zwischen Dispersion und Agglomeration auf.

¹⁹² Puga (1999, S. 323), vgl. auch die dazugehörige Tomahawk-Bifurkation bei Litzenberger, 2007, S. 116.

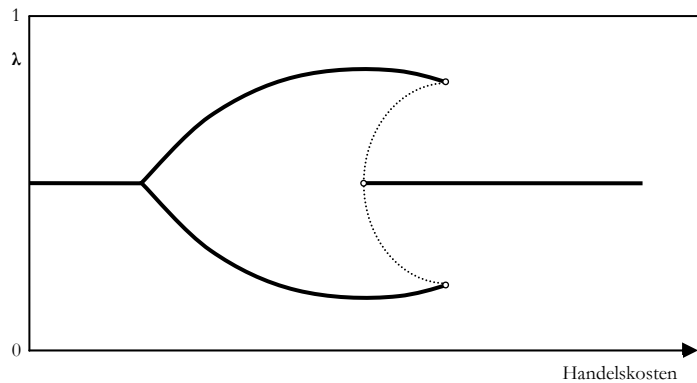


Abbildung 6-6 Bifurkationsdiagramm im Kern-Peripherie-Modell bei symmetrischen regionalen Präferenzen der mobilen Arbeiter (Quelle: Ludema/Wooton, 1997, S. 24)

Tabuchi/Thisse (2002) gelangen in ihrem Beitrag zu regionalen Präferenzen zu komplexeren Ergebnissen, auch wenn diese im Grundsatz denen von Puga (1999) entsprechen. Im Fall symmetrischer Präferenzen stimmt das Bifurkationsdiagramm von Tabuchi/Thisse (2002, S. 168) mit dem von Puga (1999) überein (siehe Abbildung 6-3). Bei der Annahme asymmetrischer Präferenzen, also einer Situation, in der mobile Arbeiter zwar in unterschiedlichem Ausmaß, aber mit gleicher Tendenz eine der beiden betrachteten Regionen der anderen vorziehen, ergibt sich der in Abbildung 6-7 dargestellte mögliche Integrationsverlauf für die bevorzugte Region. Bei den durchgezogenen Kurven handelt es sich um stabile Gleichgewichte, die unterbrochene Kurve stellt instabile Gleichgewichte dar. Die oberen stabilen Gleichgewichte entsprechen der intuitiven Erwartung, dass eine bevorzugte Region bei allen betrachteten Handelskostenhöhen mehr mobile Arbeitnehmer anziehen kann. Bei mittleren Handelskosten können jedoch unter Umständen die Agglomerationsvorteile der unbeliebten Region die Präferenzen für die beliebte Region überwiegen (untere durchgezogene Kurve). Der historische Zufall von Krugman (1991a) ermöglicht auch hier multiple Gleichgewichte.

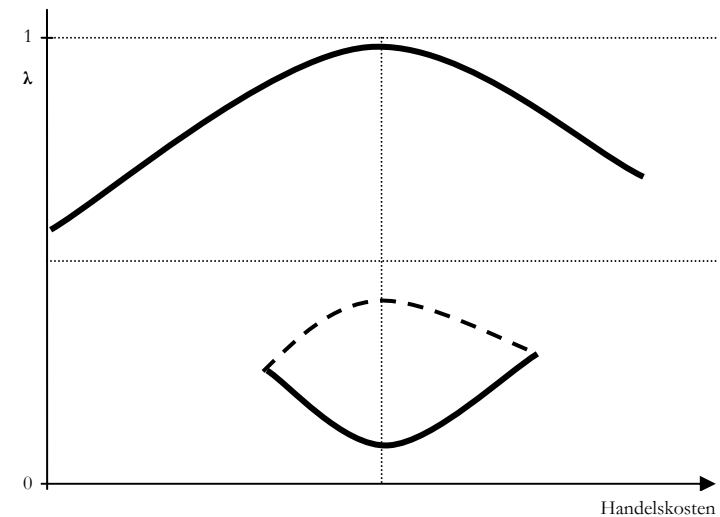


Abbildung 6-7 Möglicher Anteil der mobilen Arbeiter in einer Region im Kern-Peripherie-Modell bei asymmetrischen regionalen Präferenzen (Quelle: Tabuchi/Thisse, 2002, S. 165)

Wie gezeigt wurde, treffen NÖG-Modelle mit einfachen Handelskosten insgesamt ähnliche Aussagen zur Auswirkung von Handelskostensenkungen auf die geographische Verteilung ökonomischer Aktivität und die Entwicklung der regionalen Reallohndifferenzen – Pflüger/Südekum (2005, S. 34) sprechen von einer gewissen Robustheit der Modelle. Werden das Kern-Peripherie-Modell von Krugman (1991a, b) und das Modell der regionalen Spezialisierung von Krugman/Venables (1995) um eine oder mehrere zentrifugale Kräfte erweitert, so ist bei sinkenden Handelskosten ein U-förmiger Verlauf der beiden Größen zu erwarten – lediglich die genaue Form des U variiert. Der Nachteil der Annahme einfacher Handelskosten für die vorliegende Untersuchung ist indes, dass alle Handelskosten in einer Größe vereinigt werden: regionalpolitische Maßnahmen sind jedoch nur zur Senkung bestimmter Arten von Handelskosten geeignet, während andere Handelskostenarten unberührt bleiben (vgl. Kap. 5.3.1). Um mögliche Auswirkungen der Reduktion einzelner Typen von Handelskosten vorhersagen zu können, sollen im Folgenden Modelle der NÖG dargestellt werden, die dieses Phänomen differenziert behandeln.

6.6.2 Modelle mit differenzierten Handelskosten

Innerhalb der NÖG bieten sich verschiedene Wege zur differenzierten Betrachtung von Handelskosten an. Abgesehen von Arbeiten mit entfernungsabhängigen Handelskosten, die hier nicht dargestellt werden (siehe dazu Kap. 5.3.2 und 6.4), sind vor allem Modelle zu nennen, in denen Handelskosten nach verschiedenen Produktarten oder Handelskanälen differenziert werden. Aus beiden Arten von Modellen können Schlüsse für die konkrete Gestaltung der europäischen Regionalpolitik gezogen werden – sowohl in Bezug auf die Art der zu fördernden Projekte, als auch auf ihre zeitliche Reihenfolge. Im Folgenden werden Beiträge mit unterschiedlichen Schwerpunkten vorgestellt, bei allen Modellen handelt es sich um Modifikationen des ursprünglichen Ansatzes der Eisberg-Handelskosten: auf eine separate Modellierung einer Transportbranche mit Einsatz von Arbeit und Kapital wird in der für die NÖG typischen Weise verzichtet. Charakteristisch für diese Modelle ist zudem, dass sie Variationen des ursprünglichen Kern-Peripherie-Modells oder der Modelle der regionalen Spezialisierung darstellen und auf zusätzliche Annahmen oder exogene Größen verzichten. Diese Modelle enthalten also keine weiteren zentripetalen oder zentrifugalen Kräfte (vgl. Tabelle 6-1), keine neuen Annahmen zur Arbeitsmobilität oder etwa zur Herstellung des homogenen Agrarguts. Damit existiert (bislang) kein Modell der NÖG, das die Ausgangsmodelle gleichzeitig in mehreren Dimensionen wesentlich verändern würde. Insofern haben beide der hier vorgestellten Modellgruppen einen Makel: diejenigen mit einfachen Eisberg-Handelskosten treffen zu pauschale Annahmen in Bezug auf Handelskosten, solche mit differenzierten Handelskosten sind wiederum unrealistisch im Hinblick auf weitere Faktoren, die den Agglomerations- oder Spezialisierungsprozess beeinflussen könnten. Um einseitige Ergebnisse zu vermeiden, sollten regionalpolitische Implikationen deshalb nur unter Berücksichtigung mehrerer Typen von Modellen formuliert werden.

Einen Weg zur differenzierten Behandlung von Handelskosten im Zwei-Regionen-Modell der regionalen Spezialisierung schlägt **Alonso-Villar (2005)** vor. Basierend auf Venables (1996), der von immobiler Arbeit, einem Agrarsektor und zwei Industriesektoren zur Produktion von Zwischengütern, bzw. Konsumgütern ausgeht (vgl. Kap. 6.2.2), nimmt Alonso-Villar (2005) unterschiedliche Handelskosten für Zwischengüter und für Konsumgüter an. Mögliche Differenzen zwischen den beiden Kostenarten werden unter anderem damit begründet, dass Handelskosten für Konsumgüter in der Praxis vor allem Transportkosten umfassen, während Zwischengüter stärker von begleitenden Dienstleistungen geprägt sind und damit zum Beispiel mehr Reisekosten von Personen beinhalten (S. 591). Eine zentrifugale Kraft des

Modells, die Existenz immobiler Konsumenten, wirkt sich direkt auf die Produzenten von Konsumgütern aus, die die Nachfrage in beiden Regionen bedienen – dieser Sektor neigt deshalb stärker zur Dispersion, bzw. zu Teilagglomerationen. Die Produzenten von Zwischengütern hingegen sind von diesem Mechanismus nur indirekt betroffen, so dass sie eher zu Konzentration tendieren. Die andere zentrifugale Kraft, die durch die Immobilität der Arbeiter entstehenden Lohnunterschiede, wirkt sich dagegen auf beide Sektoren aus. Alonso-Villar (2005) vergleicht die Auswirkungen fallender Handelskosten für beide Arten von Gütern bei konstanten Kosten für das jeweils andere Gut und kommt zu dem Ergebnis, dass eine gleichmäßige Verteilung der Unternehmen zwischen den beiden Regionen vor allem von niedrigen Handelskosten für Zwischengüter bestimmt wird. Die Dispersion der wirtschaftlichen Aktivität ist also bei niedrigen Handelskosten für Zwischengüter wahrscheinlicher als bei niedrigen Kosten für Konsumgüter. Dies zeigt zunächst, dass in dem konkreten Modell von Venables (1996) die Kopplungseffekte zwischen den Industriesektoren besonders stark ausgeprägt sind, so dass die zentrifugale Kraft der Lohnkostenunterschiede eine relativ geringere Rolle spielt. Das Ergebnis lässt sich in die Realität übertragen: in der Automobilindustrie existieren beispielsweise Zulieferunternehmen, die nur wenige gewerbliche Abnehmer haben und auf eine räumliche Nähe zu diesen Kunden angewiesen sind.

Lang (2009) geht einen Schritt weiter und nimmt in dem an Krugman (1991b) angelehnten Modell von Ottaviano et al. (2002) heterogene Handelskosten an: für jedes Produkt und damit für jede Firma gelten andere Handelskosten. Die Ergebnisse sind denen des Grundmodells ähnlich: bei hohen durchschnittlichen Handelskosten verteilen sich die Unternehmen gleichmäßig auf die beiden Regionen, bei niedrigen durchschnittlichen Handelskosten entsteht ein Kern-Peripherie-Muster, bei dem sich alle Firmen in einer Region ansiedeln. Zwischen diesen extremen Zuständen weist das Modell jedoch einige interessante Eigenschaften auf. Zunächst entstehen beim Übergang zwischen hohen und mittleren durchschnittlichen Handelskosten mehrere mögliche instabile Gleichgewichte, die sich jedoch bei weiteren Handelskostensenkungen zu einem stabilen Gleichgewichtspfad vereinigen (vgl. Abbildung 6-8). Der Wechsel zwischen der symmetrischen Verteilung der Unternehmen und der Agglomeration ist also fließend, und nicht mehr katastrophisch wie bei Krugman (1991b).¹⁹³ Dieses Phänomen ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen aufgrund unterschiedlicher individueller Handelskosten bei unterschiedlichen durchschnittlichen Handelskostenhöhen auf die Vorteile der Agglomeration reagieren. Bemerkenswert ist, dass der

¹⁹³ Die einzige Ausnahme ist der symmetrische instabile Gleichgewichtspfad, der nicht fließend in den stabilen Pfad übergeht, siehe Abbildung 6-8.

Agglomerationsprozess bei Lang (2009) von einem Prozess begleitet wird, bei dem sich die Unternehmen nach der individuellen Handelskostenhöhe räumlich sortieren. Spätestens ab der Entstehung des stabilen Gleichgewichtspfades versammeln sich die Firmen mit niedrigeren Handelskosten in der größeren Region, der künftigen Agglomeration, während die Firmen mit hohen Handelskosten in der Peripherie bleiben. Überraschend ist, dass die Firmen mit hohen Handelskosten den großen Markt der Agglomeration nicht direkt, sondern auf Entfernung bedienen – damit ist die Gesamtsumme der firmenspezifischen Handelskosten bei solchen Firmen besonders hoch (hohe Handelskosten pro Stück multipliziert mit der transportierten Menge). Lang (2009) erklärt dieses Phänomen mit dem Ausbleiben von direkten Kopplungseffekten zwischen den Unternehmen – jede Firma verfolgt damit ihren eigenen „Agglomerationspfad“, wobei Firmen mit ähnlichen Handelskosten sich ähnlich verhalten.

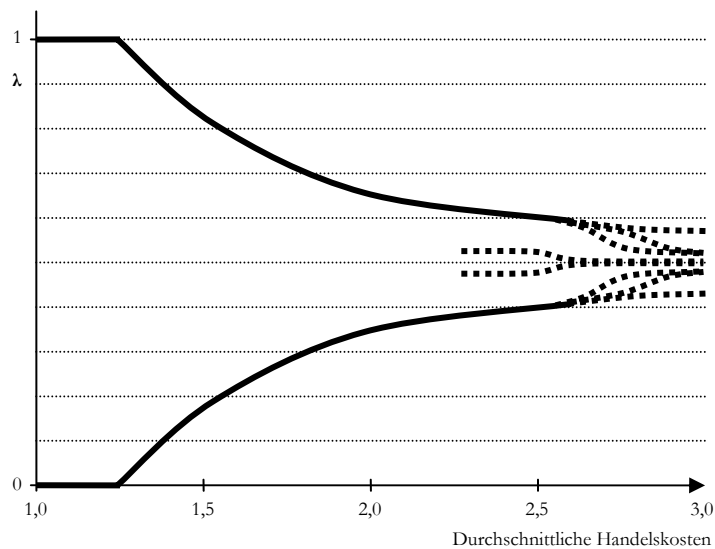


Abbildung 6-8 Gleichgewichtspfade bei heterogenen Handelskosten im Kern-Peripherie-Modell (Quelle: Lang, 2009, S. 7)

Das Ergebnis legt nahe, das Modell von Lang (2009) als die Summe zahlreicher sich überlappender Agglomerationsprozesse im Stil des Grundmodells zu betrachten, bei denen die Bruchpunkte der Tomahawk-Bifurkation der Abbildung 6-2 bei verschiedenen Handelskostenhöhen auftreten. Für die Interpretation tatsächlicher wirtschaftlicher Vorgänge lässt dieses Modell damit zwei wichtige Rückschlüsse zu. Zum einen könnten auch in der Realität parallel verschiedene Agglomerations-, Dispersions- und Spezialisierungsprozesse vorliegen, so dass die katastrophischen Verläufe des Grundmodells von Krugman (1991a, b) und der ersten Modelle der regionalen Spezialisierung kaum zu beobachten sein dürften. Zum anderen liefert Lang (2009) ein interessantes Argument für die These, dass der regionale (oder internationale) Integrationsprozess nicht nur die Quantität der Unternehmen in einer Region verändert, sondern diese auch nach qualitativen Eigenschaften sortiert. In den Modellen der regionalen Spezialisierung bildet die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Sektor oder einer bestimmten Branche eine solche trennende Eigenschaft, im Modell von Lang (2009) werden die Unternehmen nach ihren spezifischen Handelskosten aufgeteilt.

Eine andere Art der Differenzierung von Handelskosten ergibt sich bei der Annahme unterschiedlicher Handelskanäle. In den ursprünglichen NÖG-Modellen mit einfachen Handelskosten existiert zwischen zwei Regionen nur ein Handelskanal mit einheitlichen Eisberg-Handelskosten. Verschiedene Autoren ergänzen diese Modelle jedoch um weitere Handelskanäle: sie fügen intraregionale Handelskosten hinzu, gehen von unterschiedlichen Export- und Importkosten zwischen denselben Regionen aus oder konstruieren Mehr-Regionen-Modelle, bei denen der Handel zwischen den einzelnen Regionen mit unterschiedlichen Kosten belegt ist. Eine Gemeinsamkeit dieser Beiträge ist, dass sie Handelskosten zwar weiterhin als eine modellexogene Größe betrachten, zugleich aber davon ausgehen, dass Handelskostensenkungen auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zurückzuführen sind. Dies ermöglicht es, auf Basis von NÖG-Modellen wirtschaftspolitische Urteile und Empfehlungen auszusprechen. Eine Pionierarbeit stellt auf diesem Gebiet der Beitrag von **Martin/Rogers (1995)** dar. In diesem Zwei-Regionen-Modell mit sektoral mobiler, jedoch interregional immobiler Arbeit existieren vier Arten von unterschiedlichen Handelskosten: zwei intraregionale Handelskostenniveaus und zwei Handelskostenindizes für den interregionalen Handel. Alle Handelskosten sind von Infrastrukturmaßnahmen der beteiligten Regionen abhängig. Bei den beiden letzten Arten von Handelskosten handelt es sich um Export- und Importkosten, die jede interregionale Transaktion zugleich und in gleicher Weise belasten, unabhängig von der Richtung, in die die Güter bewegt werden. Ein Gütertransfer löst damit immer Exportkosten einer Region und Importkosten der jeweils

anderen Region aus. In seiner Höhe ist jeder dieser beiden interregionalen Handelskostenindizes jeweils von den Infrastrukturausgaben nur einer Region abhängig, die Export- und Importkosten einer Region sind dabei immer gleich. Sinken die interregionalen Handelskosten aufgrund von Maßnahmen beider oder nur einer der Regionen, bildet eine bessere Ausstattung mit intraregionaler Infrastruktur, also mit niedrigeren internen Handelskosten, einen Standortanreiz. Unternehmen siedeln sich vermehrt in der Region mit höheren Ausgaben für interne Infrastruktur an, im extremen Fall bildet sich eine vollständige Spezialisierung aus, bei der in einer Region nur Agrargüter produziert werden (ähnlich den Modellen der regionalen Spezialisierung, die ebenfalls 1995 publiziert wurden). In allen Fällen steigert eine Verbesserung der intraregionalen Infrastruktur die Wohlfahrt der regionalen Bevölkerung. Dieser positive Einfluss intraregionaler Infrastruktur auf Unternehmensansiedlungen und die regionale Wohlfahrt lässt sich in dem Modell nicht nur bei exogenen Infrastrukturausgaben (durch eine dritte Partei, etwa die EG), sondern unter Umständen auch bei einer durch regionale Steuern finanzierten Infrastruktur bestätigen (S. 344). Martin/Rogers (1995) ziehen aus ihren Ergebnissen eindeutige Schlüsse sowohl für die staatliche, wie auch die europäische Regionalpolitik: intraregionale Handelswege müssen stärker ausgebaut werden, während interregionale oder internationale Handelskostensenkungen eher zu unerwünschten Konzentrationstendenzen und Wohlfahrtsdifferenzen führen. Darüber hinaus plädieren die Autoren für interregionale und internationale Transfers zugunsten ärmerer Regionen, die, gefangen in einem Teufelskreis von wenigen Unternehmen und geringen Steuereinnahmen, nicht in der Lage sind, mit der intraregionalen Infrastruktur wohlhabender Regionen zu konkurrieren.

Lanaspa/Sanz (2004) ergänzen die Arbeit von Martin/Rogers (1995) um eine weitere Differenzierung. In ihrem Modell besteht zusätzlich die Möglichkeit unterschiedlicher interregionaler Export- und Importkosten, eine Region ist also in der Lage nur die Exportkosten zu senken ohne die Importkosten zu beeinflussen und umgekehrt. Lanasp/Sanz (2004) bestätigen das Ergebnis von Martin/Rogers (1995) hinsichtlich der positiven Auswirkungen intraregionaler Infrastruktur auf die Ansiedlung von Unternehmen und die regionale Wohlfahrt. Zusätzlich stellen sie fest, dass die Senkung von Exportkosten vergleichbare Vorteile für eine Region bietet. Die Ursache für beide Phänomene ist eine mit der Handelskostensenkung einhergehende erhöhte Nachfrage nach Produkten, die in der von Infrastrukturmaßnahmen betroffenen Region hergestellt werden. Die Auswirkungen von Importkostensenkungen sind dagegen ambivalent, für die betroffene Region können unter Umständen auch Nachteile entstehen. Eindeutige

Nachteile des Ausbaus regionaler Importinfrastruktur sagen Kikuchi/Iwasa (2009) in einem ähnlichen Modell voraus.

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch **Leite et al. (2009)**, die dieselbe Kombination von unterschiedlichen Handelskanälen für das Kern-Peripherie-Modell von Krugman (1991b) mit immobilien Landarbeitern und interregional mobilen Industriearbeitern untersuchen. Auch hier führen Senkungen von intraregionalen Handelskosten und Exportkosten zu steigenden Unternehmenszahlen in einer Region. Das Modell sagt jedoch unterschiedliche Entwicklungen der Wohlfahrt der verschiedenen Arbeitergruppen vorher, die auf den Heimmarkt-, Wettbewerbs- und Preisindexeffekt des Grundmodells zurückzuführen sind. So haben Senkungen intraregionaler Handelskosten in einer Region Wohlfahrtsgewinne bei den Industriearbeitern dieser Region und den Landarbeitern beider Regionen zur Folge, die Industriearbeiter der anderen Region müssen dagegen mit Wohlfahrtsverlusten rechnen. Senkungen von Exportkosten einer Region führen zu Wohlfahrtsgewinnen für die Industriearbeiter dieser Region und für die Landarbeiter der anderen Region. Verluste erleiden die Landarbeiter der ersten Region, die Industriearbeiter der zweiten Region können je nach Wahl der modellexogenen Variable μ Gewinne oder Verluste verzeichnen.¹⁹⁴ Damit weisen die drei Modelle von Martin/Rogers (1995), Lanasp/Sanz (2004) und Leite et al. (2009) starke Ähnlichkeiten in der positiven Beurteilung von intraregionalen Handelskostensenkungen und der negativen Bewertung von Importkostensenkungen auf, unterscheiden sich aber in ihrer Einschätzung von Exportkostensenkungen. Die Bedeutung dieses Widerspruchs sollte indes nicht überschätzt werden: bei Martin/Rogers (1995) existieren keine asymmetrischen Handelskanäle, also solche mit unterschiedlichen Import- und Exportkosten, Leite et al. (2009) beurteilen Exportkostensenkungen nicht grundsätzlich pessimistisch, sondern machen lediglich auf mögliche Nachteile für immobile Arbeiter aufmerksam. Weitaus größere Schwierigkeiten für die Anwendung der theoretischen Ergebnisse in der wirtschaftspolitischen Praxis birgt die Frage nach der Abgrenzung zwischen intra- und interregionaler Infrastruktur.

Anstelle von Zwei-Regionen-Modellen mit komplexen Handelsbeziehungsgeflechten bieten auch Mehr-Regionen-Modelle der NÖG die Möglichkeit einer differenzierten Betrachtung unterschiedlicher Handelskanäle. Vorstellbare Konstellationen mit mehreren Staaten und Regionen erwähnt bereits Krugman (1991a, S. 84 ff.), während Fujita/Krugman/Venables (1999, Kap. 6) derartige Überlegungen beispielhaft in mehreren Modellen formalisieren. Da auf regionaler Ebene nur bestimmte

¹⁹⁴ Zur Bedeutung von μ für das Kern-Peripherie-Modell vgl. Kap. 6.2.1.

Handelskosten durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflusst werden können, sind für regionalpolitische Überlegungen vor allem solche Untersuchungen von Interesse, die zwischen interregionalen und internationalen Handelskosten differenzieren – auf diese Weise können die Auswirkungen von ordnungspolitischer und regionalpolitischer Integration getrennt analysiert werden (siehe Kapitel 4). **Behrens et al. (2003, 2007)** entwerfen auf der Basis von Ottaviano et al. (2002) ein Modell mit zwei Ländern und jeweils zwei Regionen, mit immobilien Landarbeitern in allen vier Regionen und international immobilien, aber interregional mobilen Industriearbeitern (zur Kritik an dieser Annahme siehe Kap. 6.5). Die Existenz interregionaler und internationaler Handelskosten erinnert an das Modell von Martin/Rogers (1995), in der Tat unterscheiden sich die Modelle vor allem durch die Mobilität der Industriearbeiter auf der tieferen geographischen Ebene. Damit können Behrens et al. (2003, 2007) die Entstehung von landesinternen Agglomerationen in Abhängigkeit von den beiden Handelskostenarten untersuchen. In jedem Land sind dabei nur zwei Zustände möglich: eine gleichmäßige Verteilung der Industrie auf beide Regionen oder aber eine extreme Agglomeration im Stil von Krugman (1991a, b). So entsteht bei gegebenen internationalen Handelskosten in jedem Land die bekannte Kern-Peripherie-Struktur des Grundmodells in Abhängigkeit von den interregionalen Kosten. Bei gegebenen interregionalen Handelskosten wiederum führen sinkende internationale Handelskosten zur Dispersion der nationalen Unternehmen, die auf diese Weise auf die verstärkte Konkurrenz billigerer Produkte aus dem Ausland reagieren. Das Zusammenspiel beider Arten von Handelskosten folgt dagegen keiner einfach zu beschreibenden Tendenz: ob und in welchem Land sich eine Agglomeration ausbildet, hängt vom Verhältnis der Kosten ab, bzw. in einem längeren Integrationsprozess von der Reihenfolge und der Geschwindigkeit der Kostenänderungen. Behrens et al. (2003, 2007) untersuchen die Auswirkungen sinkender interregionaler und internationaler Handelskosten auf die nationale und globale Wohlfahrt für verschiedene Konstellationen von Agglomeration und Dispersion in beiden Ländern und gelangen zu ambivalenten Ergebnissen. Für die Regionalpolitik der Europäischen Union ist eines dieser Resultate von besonderer Bedeutung: die Senkung internationaler Handelskosten kann zu sinkender Wohlfahrt führen, wenn sie nicht von einer Senkung interregionaler Handelskosten begleitet wird (Behrens et al., 2007, S. 1294). Die potentiellen Wohlfahrtsverluste für beide Länder lassen sich in dem Modell jedoch durch eine Koordination der nationalen Integrationsmaßnahmen verhindern. Die Autoren empfehlen, auch mit explizitem Bezug zur Politik der EG, die interregionalen und internationalen Handelskosten gleichzeitig und gleichmäßig zu senken, sofern sich die beteiligten Länder in ihrer internen

Handelskostenstruktur ähneln. Die Schlussfolgerung für die EU ist demnach, ordnungspolitische Integration mit regionalpolitischen Integrationsmaßnahmen zu verbinden.

In der Praxis der europäischen Regionalpolitik stellen sich nicht nur Fragen nach den Folgen allgemeiner interregionaler und internationaler Handelskostensenkungen, sondern auch nach den Auswirkungen punktueller Maßnahmen in einem Netzwerk von Regionen. Hier stoßen die Mehr-Regionen-Modelle der NÖG jedoch an ihre Grenzen und erlauben nur sehr vage Aussagen. Puga, 2008, S. 105 bemerkt, dass die aus Zwei-Regionen-Modellen bekannten Mechanismen in einem Modell mit mehreren Regionen nicht notwendiger Weise zu den erwarteten Reaktionen führen, es sei zum Beispiel ebenso möglich, dass der Heimmarkteffekt keine Wirkung mehr zeigt. Ein Beispiel für ein einfaches Mehr-Regionen-Modell zur Untersuchung punktueller Maßnahmen stellt **Brakman et al. (2009, S. 481 ff.)** dar. Es handelt sich um eine Kombination mehrerer ellipsenförmig angeordneter Regionen, die Handelsbeziehungen zu den anderen Regionen jeweils nur indirekt über die Nachbarregionen entlang der Ellipse pflegen können. Zwischen den Regionen herrschen jeweils Handelskosten, die addiert werden, sollte ein Gut durch mehrere Regionen auf der Ellipse transportiert werden. Werden nun zwei Regionen zusätzlich direkt mit einem neuen Handelskanal, z.B. einem Tunnel oder einer Brücke, verbunden, so senkt dieser neue Handelskanal die Handelskosten der beiden beteiligten Regionen unmittelbar, kann aber auch indirekt für alle anderen Regionen von Nutzen sein. Abbildung 6-9 zeigt das Beispiel von acht ellipsenförmig angeordneten Regionen, bei denen die Handelskosten zwischen zwei miteinander verbundenen Regionen jeweils eine Einheit betragen. Wird zwischen der Region 3 und der Region 7 ein neuer Handelskanal errichtet, so sinken die Handelskosten zwischen diesen beiden Regionen von vier auf eine Einheit, aber auch die Kosten zwischen Region 4 und Region 7 von drei auf zwei Einheiten, zwischen Region 2 und Region 6 von vier auf drei Einheiten, usw.

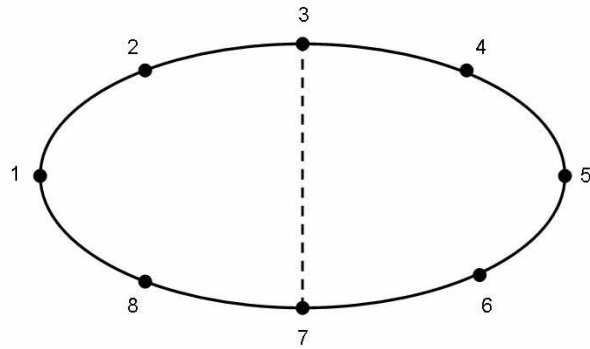


Abbildung 6-9 Beispiel für eine Handelskostensenkung in einem Mehr-Regionen-Modell (eigene vereinfachte Darstellung nach Brakman et al., 2009, S. 483)

Wie Brakman et al. (2009) beweisen, kann eine solche Veränderung erhebliche Folgen für die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in allen Regionen haben – welche, hängt natürlich von dem genauen Aufbau des Modells und den Parametern der neuen Handelsverbindung ab. Für die Regionalpolitik bedeutet dies vor allem, dass die Senkung regionaler Handelskosten, die Transitwege betreffen, Konsequenzen weit über das direkt betroffene Gebiet hinaus haben können. Die existierenden Mehr-Regionen-Modelle der NÖG eignen sich jedoch nicht für weitergehende wirtschaftspolitische Empfehlungen.

Während die NÖG-Modelle mit einfachen Handelskosten ähnliche Ergebnisse im Hinblick auf Handelskostensenkungen aufweisen (vgl. Kap. 6.6.1), zeigt die Übersicht der Modelle mit differenzierten Handelskosten eine große Bandbreite an möglichen Resultaten. An dieser Stelle wird eine bereits in Kap. 6.2.2 erwähnte Eigenschaft vieler Modelle der NÖG deutlich: das Kern-Peripherie-Modell und das Modell der regionalen Spezialisierung werden jeweils nur um einzelne zusätzliche Annahmen erweitert und beschreiben damit nur Teilaspekte der wirtschaftlichen Realität. Dabei handelt es sich jedoch nicht um miteinander unvereinbare Aussagen, sondern um Aussagen zu unterschiedlichen Fragestellungen. So kann beispielsweise das Modell von Lang (2009) mit zwei Regionen und produktbezogenen Handelskosten nicht sinnvoll mit dem von

Martin/Rogers (1995) mit vier Regionen und nach Handelskanälen differenzierten Handelskosten verglichen werden. Aus allen vorgestellten Modellen lassen sich damit Schlussfolgerungen für verschiedene „Dimensionen“ regionalpolitischer Maßnahmen ziehen. Solche wirtschaftspolitischen Empfehlungen können auch nebeneinander berücksichtigt werden, solange davon ausgegangen wird, dass sich die unterschiedlichen Effekte in der Realität nicht gegenseitig beeinflussen oder eliminieren.

6.7 Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik der EU

Die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie treffen keine eindeutige Aussage über die Vor- und Nachteile der Gütermarktintegration. Bei den Modellergebnissen von Puga (1999) und anderen handelt es sich um pareto-optimale Verteilungen, es liegen keine Anzeichen von Marktversagen vor, so dass ein Handeln der Wirtschaftspolitik aus Effizienzgründen nicht gerechtfertigt ist (vgl. z.B. Lafourcade/Thisse, 2008, S. 15). Je nach Auswahl der Modellstruktur entwickeln sich jedoch Szenarien, in denen manche Regionen aufgrund modellendogener Mechanismen zeitweise oder für immer relative wirtschaftliche Nachteile erfahren. Solchen peripheren Regionen dauerhaft zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung zu verhelfen, ist Inhalt des Kohäsionsziels und Aufgabe der EU-Regionalpolitik. Ob weitere Handelskostensenkungen das richtige Mittel auf diesem Weg sind, wird von verschiedenen Autoren unter Berücksichtigung derselben Modelle der NÖG unterschiedlich beantwortet. Die bestehende Skepsis, die sich unter anderem in den Überblicksartikeln von Puga (2002), Ottaviano (2003, 2008), Puga (2008) oder Rodríguez-Pose/Fratesi (2007) zeigt, lässt sich mit dem nicht monotonen Verlauf der Integration in der NÖG begründen. Zwar besteht ein gewisser Konsens hinsichtlich des U-förmigen Verlaufs der regionalen wirtschaftlichen Aktivitäten und der regionalen Lohnunterschiede in Abhängigkeit von Handelskosten (vgl. Kap. 6.6.1), ungewiss ist jedoch, an welcher Stelle eines nur vage vorstellbaren U die Europäische Union momentan steht. Im Folgenden werden die vorgestellten Modelle und die aus ihnen gezogenen Schlussfolgerungen für die europäische Regionalpolitik einer kritischen Prüfung unterzogen. Die Diskussion gliedert sich in ein „Ob“ (Kap. 6.7.1) und ein „Wie“ (Kap. 6.7.2): sollte die Regionalpolitik Handelskosten senken, und wenn ja, dann in welcher Art und Weise? Dabei wird die Frage des „Ob“ vor allem auf Grundlage der Modelle mit einfachen Handelskosten beantwortet – sie erlauben generelle Aussagen zu den Auswirkungen der Integration. Die Modelle mit differenzierten Handelskosten hingegen eignen sich besser zur Beurteilung regionalpolitischer Tendenzen oder

konkreter Maßnahmen, mit ihrer Hilfe wird deshalb verstärkt der Frage nach dem „Wie?“ nachgegangen.

6.7.1 Gütermarktintegration als Ziel der Regionalpolitik?

Die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie sagen in ihrer Mehrheit einen U-förmigen Verlauf der Integration der Gütermärkte vorher, wie er in Abbildung 6-3 und Abbildung 6-5 zum Ausdruck kommt. Eine weit reichende Senkung von Handelskosten bis zu den so genannten „niedrigen Handelskosten“ führt damit von jedem aktuellen Handelskostenniveau aus zu einer regionalen Gleichverteilung von mobilen Unternehmen und zu einem Ausgleich regionaler Löhne. Nimmt man jedoch an, dass mit Hilfe regionalpolitischer Maßnahmen nur ein relativ geringer Teil aller existierenden Handelskosten beseitigt oder gesenkt werden kann (vgl. auch Kap. 6.3.3.1), sind verschiedene, aus Sicht des Kohäsionsziels positive wie negative Szenarien möglich, deren Ausgang sich vereinfachend anhand der Abbildung 6-3 und Abbildung 6-5 mit ihren Bruchpunkten A und C sowie dem Tiefpunkt B darstellen lässt:

1. Rechts von A: die regionalpolitische Maßnahme ändert nichts an der regionalen Verteilung, erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit für negativ zu betrachtende Agglomerations- und Spezialisierungstendenzen, die etwa auf technischen Fortschritt oder ordnungspolitische Maßnahmen zurückzuführen sind.
2. Zwischen A und B: die regionalpolitische Maßnahme hat Agglomerations- und/oder Spezialisierungsprozesse ausgelöst oder verstärkt, die regionalen Unterschiede sind größer geworden.
3. Zwischen B und C: die regionalpolitische Maßnahme hat geholfen, Agglomerations- und/oder Spezialisierungstendenzen zu verringern – ein positives Ergebnis aus Sicht des Kohäsionsziels.
4. Links von C: regionale Differenzen sind überwunden, zumindest im Hinblick auf regionale Lohnunterschiede ist das Kohäsionsziel erreicht.

Aus regionalpolitischer Perspektive kann lediglich Szenario 2 ernsthafte Bedenken auslösen, während die Szenarien 3 und 4 eindeutige Vorteile auf dem Weg zur Erreichung des Kohäsionsziels bieten. Szenario 1 ist zunächst neutral zu bewerten, steigert aber die Wahrscheinlichkeit für Szenario 2. Doch welche dieser Situationen liegt aktuell vor oder ist in der nächsten Zukunft am wahrscheinlichsten? Krugman (1991a, S. 97) stellt die (empirisch nicht belegte) Vermutung auf, dass Europa sich bereits „auf der guten Seite des U“, also links vom Tiefpunkt B befindet. Doch empirische Studien liefern zu dieser Frage ambivalente, der optimistischen Aussage von Krugman (1991a) größtenteils widersprechende Ergebnisse. Head/Mayer (2004, S. 2652 ff.) suchen nach der empirischen Bestätigung der Bruchpunkte A und C auf der Grundlage des Modells von Puga (1999) und gelangen zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der untersuchten Sektoren in Deutschland und Frankreich den Bruchpunkt A noch nicht erreicht hat, so dass sich diese beiden Länder teilweise noch in Szenario 1, teilweise aber auch schon in Szenario 2 befinden (Daten für 1995). Dieses Ergebnis wird, ebenfalls auf Basis von Puga (1999), von Litzenberger (2007) für mehrere Branchen innerhalb Deutschlands und von Brakman/Garretsen (2007) für NUTS 2 Regionen der EU ohne weitere Branchenunterscheidung bestätigt. Marques (2005) kommt in ihrer empirischen Studie auf Staatenebene zu dem Ergebnis, dass Europa sich rechts vom Tiefpunkt B im Szenario 2 befindet, ebenso Bosker et al. (2007) für europäische NUTS 2 Regionen. Brakman et al. (2009) bekräftigen die Aussagen von Puga (1999) für NUTS 2 Regionen, sehen die EU ebenfalls aktuell in Szenario 2 und konstatieren zudem, dass der Tiefpunkt B erst in sehr ferner Zukunft überwunden sein wird (S. 260, ähnlicher Ansicht auch Ottaviano/Thisse, 2002). Zu betonen ist jedoch, dass alle genannten Untersuchungen unter den in Kap. 6.3.2 genannten Mängeln leiden – sie sind untereinander kaum zu vergleichen und ihre einzelnen Aussagen sind nur mit größter Vorsicht zu behandeln. Die Studien legen jedoch nahe, dass Szenario 2 der aktuellen Lage der EU entspricht oder in nächster Zukunft eintreten kann.

Eine verstärkte Gütermarktintegration auf regionaler Ebene lässt sich bei Vorliegen von Szenario 3 (oder 4) ohne größere Schwierigkeiten befürworten – eine solche Situation bedarf keiner tiefer gehenden Diskussion. Angesichts der relativ pessimistischen Aussagen der empirischen Studien muss jedoch die Frage gestellt werden, ob im Falle von Szenario 2 weitere Handelskostensenkungen mit Hilfe regionalpolitischer Mittel zwingend abzulehnen sind. In kurzer, oder nach Brakman et al. (2009) auch in langer Frist müssten derartige Maßnahmen zu einer Verschlechterung der Lage benachteiligter Regionen führen, die EU würde sich also von der Erreichung des Kohäsionsziels entfernen. Vor solchen Konsequenzen warnen mehr oder weniger nachdrücklich unter

anderem Vickermann/Spiekermann/Wegener (1999), Midelfart-Knarvik/Overman (2002), Krieger-Boden (2002), Lafourcade/Thisse (2008), und Puga (2008), aber auch Martin/Rogers (1995), Martin, Ph. (1999) im Hinblick auf die Senkung interregionaler Handelskosten. Doch sind solche potentiellen Gefahren weiterer Handelskostensenkungen ein Grund, um wirtschaftlich schwächere Regionen vor „Ausblutung“ zu beschützen? Eine solche protektionistische Schlussfolgerung erinnert an das in der internationalen Handelspolitik verwendete Erziehungszollargument, das Zölle auf bestimmte Produktarten damit begründet, dass auf diese Weise junge, sich noch entwickelnde Industriezweige vor übermächtiger ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollten (Krugman/Obstfeld, 2009, S. 341). Innerhalb des europäischen Binnenmarktes sind derartige Vorstellungen jedoch utopisch: angesichts der Grundfreiheiten des AEUV ist niemand in der Lage und wohl auch willens, einzelne Regionen oder regionale Wirtschaftszweige von dem Rest der EU abzuschirmen. Die Situation auf den Gütermärkten kann vielmehr mit dem von Martin, Ph. (1998, S. 772) angeführten Beispiel zur Arbeitsmobilität verglichen werden – Martin stellt unter Berücksichtigung der NÖG fest, dass regionalpolitische Bildungsmaßnahmen zu einer größeren Arbeitsmobilität und damit potentiell zu Verlusten wertvoller Arbeitskräfte für die ohnehin ärmeren Regionen, also zu „brain drain“ führen können.¹⁹⁵ Dies ist jedoch natürlich kein Argument dafür, Bildungsmaßnahmen zu unterlassen. Ebenso wenig können die Risiken verstärkter regionaler Agglomerations- oder Spezialisierungsprozesse als Rechtfertigung für eine faktische Abschottung der Gütermärkte benachteiligter Regionen gelten. Die Frage ist vielmehr, wie die europäische Regionalpolitik mit derartigen Gefahren umgehen sollte. Dies wird im Folgenden zunächst unter der Annahme des U-förmigen Verlaufs der Integration diskutiert, anschließend werden mögliche Variationen dieses Verlaufs berücksichtigt.

Der U-förmige Verlauf der Integration, wie z.B. bei Puga (1999), zeigt wirtschaftliche Konzentrationstendenzen in Abhängigkeit von unterschiedlichen Handelskostenniveaus auf. Implizit geht jedoch die Mehrheit der Forscher der NÖG davon aus, dass Handelskosten mit fortschreitender Zeit sinken – die Abszisse der Abbildung 6-3 und Abbildung 6-5 könnte demnach auch eine umgekehrte Zeitachse sein. Dies entspricht der empirischen Forschung zur Entwicklung von Handelskosten (vgl. Kap. 5.3.2), aber auch den Annahmen zu technologischem Fortschritt und dem Bemühen der Marktteilnehmer die Handelsintegration voranzutreiben. In der Europäischen Union kommt der voranschreitende ordnungspolitische Integrationsprozess als Einflussfaktor hinzu (vgl.

Kap. 4.2). Die europäische Regionalpolitik steht demnach nicht vor der Alternative die Gütermarktintegration zu verstärken oder den Status quo aufrechtzuerhalten, sondern lediglich die Geschwindigkeit der Handelskostensenkungen in unterschiedlichem Maße zu beeinflussen. Wenn sich die Europäische Union nun auch ohne Zutun der Regionalpolitik in einem Agglomerations- und/oder Spezialisierungsprozess (in Richtung auf Tiefpunkt B) befindet, wie sollte die Regionalpolitik handeln? Voller Zuversicht beantworten Lammers/Stiller (2000, S. 23) diese Frage: sie suggerieren, dass es sich um eine bloße Übergangsphase handelt, die mit schnell durchgeführten „großen Integrationsschritten“ übersprungen werden kann, vorausgesetzt die Integration auf ordnungspolitischer und regionalpolitischer Seite gehen Hand in Hand. Ob diesem Ansatz zugestimmt werden kann, wird im Folgenden anhand der Handlungsoptionen diskutiert, die die NÖG der Wirtschaftspolitik eröffnet.

Innerhalb der Modell-Struktur der NÖG kommen im Fall des U-förmigen Integrationsverlaufs drei wirtschaftspolitische Strategien in Frage, um die unerwünschte Phase der mittleren Handelskosten um den Tiefpunkt B herum zu verkürzen oder abzumildern:

- Transfers an Arbeiter zur direkten Erhöhung der Reallöhne in der ärmeren Region,
- Subventionen an Unternehmen oder Investitionen in die Attraktivität der ärmeren Region, um eine zusätzliche zentrifugale Kraft zu erzeugen,
- verstärkte Handelskostensenkungen, um den Tiefpunkt schnellstmöglich zu überbrücken.

Die beiden ersten Ansätze können mit dem Ziel verfolgt werden, das U „abzuflachen“, und damit die negativen Folgen des Tiefpunkts B abzumildern. Transfers, also eine Umverteilung der Löhne aus der reicheren Region in die ärmere, erhöhen die Konsumnachfrage in der zweiten und verschieben so den Tiefpunkt B in Abbildung 6-5 nach oben. Ob diese Maßnahme jedoch einen Einfluss auf λ , also die Verteilung der Unternehmen zwischen den beiden Regionen hat und damit den Verlauf in der Abbildung 6-3 verändern kann, ist fraglich. Zu erwarten ist vielmehr, dass die Nachfrage weiterhin von Unternehmen aus der reicheren Region bedient wird (Martin/Rogers, 1995) – die Arbeiter der ärmeren Region erfahren also einen Nutzengewinn, die lokale Produktionsstruktur bleibt jedoch unbeeinflusst. Auch Subventionen an Unternehmen,

¹⁹⁵ Vgl. auch Fn. 167

direkt ausgezahlte oder indirekte in Form von Standortverbesserungen, müssen nicht zum Erfolg führen. Ottaviano et al. (2002) sehen zwar in einem auf Krugman (1991a, b) basierenden Modell die Möglichkeit, Unternehmen für ihre Anwesenheit in der Peripherie zu entschädigen und dadurch ein „soziales Optimum“ herzustellen. Martin, Ph. (1998, S. 766) gibt jedoch zu bedenken, dass derartige Unternehmenssubventionen sehr hoch sein müssten, um die Vorteile der Agglomeration zu überwiegen und den zirkulären Prozess in der reicheren Region zu unterbrechen. Investitionen in die Attraktivität der Peripherie, die nicht an die Umsiedlung bestimmter Unternehmen als Bedingung geknüpft sind, könnten also unter Umständen auch bei hohen Ausgaben der öffentlichen Hand wirkungslos bleiben. Beide Ansätze, sowohl die Umverteilung zugunsten von Arbeitern, wie zugunsten von Unternehmen, bieten damit keine Garantie auf regionalpolitischen Erfolg. Der größte Nachteil der beiden Methoden ist jedoch der Widerspruch zum Ziel der EU, die Intervention der Regionalpolitik als eine vorübergehende Entwicklungsstrategie zu behandeln (vgl. Kap. 3.6). Transfers lindern zwar möglicher Weise die Symptome der Unternehmenskonzentration, sie haben jedoch keinen Einfluss auf die Ursachen: werden sie nicht mehr gewährt, kommen die Agglomerations- und Spezialisierungskräfte der mittleren Handelskosten erneut zum Vorschein. Der dritte Ansatz hingegen entspricht den Nachhaltigkeitsvorstellungen der Union: unter Berücksichtigung aller die Handelskosten senkenden Vorgänge und Maßnahmen kann möglicher Weise der Tiefpunkt B überschritten und der Bereich der mittleren Handelskosten für immer überwunden werden. Um einen derartigen Durchbruch zu erreichen, müssen regionalpolitische Integrationsmaßnahmen jedoch, wie von Lammers/Stiller (2000) gefordert, von Fortschritten bei der ordnungspolitischen Integration der Gütermärkte begleitet werden. Nimmt man zudem an, dass mobile Unternehmen in der Realität langfristig planen und nicht in der Lage sind sofort auf Veränderungen zu reagieren, könnten in der Tat Sprünge aus Szenario 2 in Szenario 3 realisiert werden. Etwas vorübergehende Nachteile für wirtschaftlich schwächere Regionen können unter Einsatz von Transferleistungen an Einwohner und Unternehmen reduziert werden.

Die Argumentation anhand des Modells von Puga (1999) und ähnlicher Modelle mit U-förmigen Bifurkationen führt zu einem relativ einfachen Ergebnis: nur deutliche Handelskostensenkungen können zu einer Dispersion der Unternehmen und zum Ausgleich der regionalen Lohnhöhen führen. Bei allen diesen Modellen handelt es sich jedoch jeweils um Zwei-Regionen-Modelle mit einer Art von Handelskosten (vgl. 6.6.1). Können aus solchen einfachen Modellen Schlussfolgerungen für zahlreiche und heterogene europäische Regionen mit unterschiedlichem Grad der Integration an die

EU-Gütermärkte gezogen werden? Diese Frage kann bejaht werden, wenn der U-förmige Verlauf als ein flexibles Prinzip der Integration betrachtet wird, das auf verschiedenen geographischen Ebenen und in verschiedenen Sektoren und Branchen stattfindet. Dafür spricht die Tatsache, dass das U unterschiedliche Formen und Ausprägungen in Abhängigkeit von der Modellstruktur und der Wahl der exogenen Variablen annehmen kann (vgl. z.B. die Abbildung 6-6 und Abbildung 6-7). Bestätigung findet dieses Prinzip auch in empirischen Studien, die U-förmige Integrationsverläufe sowohl auf lokaler wie auf globaler Ebene bestätigen und für zahlreiche Wirtschaftsbereiche unterschiedliche Kombinationen von Integration und Agglomeration entdecken (vgl. Kap. 6.3.2). Für die vielen europäischen Regionen kann also auch angenommen werden, dass sie sich, je nach Integrationsstand, an verschiedenen Stellen eines allgemeingültigen U befinden. Wahrscheinlicher ist indes, dass jede einzelne Region ein eigenes, spezifisches U mit regional spezifisch sinkenden Handelskosten durchläuft. Ein eventuell auf nationaler oder internationaler Ebene empirisch zu beobachtendes U ist dann das aggregierte Ergebnis vieler sich überlappender regionaler und nationaler Agglomerations- und Spezialisierungsprozesse – ähnlich dem Modellergebnis von Lang (2009) (vgl. dazu Kap. 6.6.2). Solche Prozesse können sich gegenseitig verstärken, müssen aber nicht notwendiger Weise synchron verlaufen – so kann sich eine Region in einer bestimmten Branche spezialisieren, ohne dass sie zu einer Agglomeration für viele Branchen wird. Für jedes einzelne regionale oder nationale, allgemeine oder branchenspezifische U gelten indes die oben genannten Argumente: Szenario 2 und der Tiefpunkt B können nur mit Hilfe von Handelskostensenkungen überwunden werden. Gilt der U-förmige Verlauf der Integration, so muss aus der Perspektive des Kohäsionsziels und der EU-Regionalpolitik dieses „finstere Tal“ durchschritten werden, und zwar so schnell wie möglich.

6.7.2 Zur Reihenfolge und zu den Schwerpunkten regionalpolitischer Integrationsmaßnahmen

Wird die Notwendigkeit einer Integration der Gütermärkte mit regionalpolitischen Mitteln im Grundsatz bejaht, können die Modelle der NÖG mit differenzierten Handelskosten Aufschluss über die Arten der zu senkenden Handelskosten und eine dem Kohäsionsziel entsprechende Reihenfolge der Maßnahmen geben (vgl. Kap. 6.6.2). Aus den theoretischen Arbeiten ergeben sich für die wirtschaftspolitische Praxis einige zentrale Prinzipien, die im Folgenden vorgestellt werden.

Gütermarktintegration vor Arbeitsmarktintegration

Die Gütermarktintegration ist, in Form von Handelskostensenkungen, ein Kernbestandteil aller Modelle der NÖG. Dagegen bildet die Mobilität oder Immobilität der Industriearbeiter das wichtigste Unterscheidungskriterium zwischen Modellen vom Typ des Kern-Peripherie-Modells von Krugman (1991a, b) und den Modellen der regionalen Spezialisierung. In beiden Arten von Modellen fungieren zwar die immobilen Landarbeiter als zentrifugale Kraft, diese reicht aber nicht aus, um im Kern-Peripherie-Modell den Fall der katastrophischen Agglomeration zu verhindern. In Modellen der regionalen Spezialisierung bilden die immobilen Arbeiter / Konsumenten einen wesentlich stärkeren Anreiz für Unternehmen sich in der Peripherie anzusiedeln. Bei niedrigen Handelskosten entsteht damit Dispersion oder zumindest eine Angleichung der wirtschaftlichen Situation der betrachteten Regionen (vgl. Kap. 6.2.2). Im Kern-Peripherie-Modell hingegen ist dieses Ergebnis nur bei Handelskosten von Null möglich, also in einer Situation, die in der Realität nicht vorkommt. Auch Modelle mit komplexeren Annahmen zur Arbeitsmobilität, wie die von Ludema/Wooton (1997) oder Tabuchi/Thisse (2002), erlauben ähnliche Schlussfolgerungen: je niedriger die Mobilitätsbereitschaft der Arbeiter, desto geringer fallen die Agglomerationstendenzen aus (zustimmend auch Lammers/Stiller, 2000, S. 22). Zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts empfiehlt es sich deshalb, die Gütermarktintegration größtenteils vor der Integration der Arbeitsmärkte abzuschließen, um extreme regionale Konzentrationen von Unternehmen und Arbeitern zu vermeiden. Ludema/Wooton (1997, S. 18) warnen dabei vor andernfalls entstehenden hohen, aus sozialer Perspektive unerwünschten Migrationsströmen. Ottaviano/Thisse (2002) diskutieren in diesem Zusammenhang sogar, wie die Mobilität von Arbeitern ohne Verhängung von Verboten staatlich beschränkt werden könnte. Martin, Ph. (1999, S. 21) dagegen weist darauf hin, dass Arbeitsmobilität die sozialen Auswirkungen von Unternehmensverlagerungen mildern könnte. Ihm ist insofern zuzustimmen, als die Mobilität von Vorteil für die mobilen Arbeiter ist – sie haben auf diese Weise mehr Möglichkeiten zur Nutzenmaximierung. Aus der Perspektive des Kohäsionsziels mit seiner geographischen Ausrichtung zählt jedoch vor allem die Situation der in der Peripherie zurückgebliebenen, dauerhaft immobilen Arbeiter, die etwa mit den Landarbeitern des Kern-Peripherie-Modells zu vergleichen sind. Diese werden durch die Auswanderung anderer Arbeiter benachteiligt. Die strenge Anwendung des Kohäsionsziels kann also unter Umständen auch dazu führen, dass der Nutzen einer kleinen Gruppe dem Gesamtnutzen aller Arbeiter vorgezogen wird – dies soll hier jedoch nicht bewertet werden.

Mit dem Prinzip „Gütermarktintegration vor Arbeitsmarktintegration“ wird paradoxer Weise die bisherige EU-Binnenmarktpolitik bestätigt, die von Anstrengungen im Bereich der Waren- und Dienstleistungsfreiheit gekennzeichnet ist, jedoch keine wesentlichen Fortschritte bei der Arbeitsmarktliberalisierung aufweist (vgl. Kap. 5.2). Ludema/Wooton (1997) bemerken, dass die 2004 und 2007 für die Bürger neuer EU-Staaten eingeführten Übergangsbestimmungen, die den Zugang zu Arbeitsmärkten der EU-15 beschränkten, genau diesem Grundsatz folgen – auch wenn dies politisch nicht mit dem Schutz der neuen Mitgliedstaaten vor Auswanderung, sondern der alten vor Einwanderung begründet wurde.¹⁹⁶ Angesichts der ohnehin niedrigen Mobilität des Faktors Arbeit kann dieser konkreten Implikation der NÖG indes auch gefolgt werden, ohne dass die EU etwas an ihrer Politik ändert. Gleichzeitig ist jedoch zu betonen, dass zahlreiche Argumente außerhalb der NÖG für eine stärkere Liberalisierung der europäischen Arbeitsmärkte sprechen (vgl. z.B. Zimmermann, 2009). Insbesondere wirtschaftliches Wachstum und die Beschäftigung in der gesamten Europäischen Union könnten von einer größeren Arbeitsmobilität profitieren. Die Abwägung zwischen diesen beiden Unionszielen und einem möglichen Nachteil für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt müssen die Unionsorgane im Rahmen ihrer Kompetenzen treffen (vgl. dazu Kap. 5.1.1).

Intraregionale Integration zuerst

Trotz der unterschiedlichen Modellstrukturen und -annahmen lässt sich aus den Arbeiten von Martin/Rogers (1995), Lanaspa/Sanz (2004), Leite et al. (2009) und auch Behrens et al. (2003, 2007) eine wichtige gemeinsame Schlussfolgerung ziehen: Integrationsmaßnahmen auf der niedrigeren geographischen Ebene führen aus Sicht des Kohäsionsziels zu besseren Ergebnissen als Handelskostensenkungen auf der höheren Ebene. Im Folgenden soll eine tiefere Ebene als intraregional, eine höhere als interregional bezeichnet werden, auch wenn sich die Abgrenzung einzelner geographischer Ebenen in der Praxis als problematisch darstellt. Die Vorteile einer so definierten intraregionalen Gütermarktintegration lassen sich nicht nur mit Hilfe der genannten Modelle, sondern auch allgemein mit den für die NÖG typischen Mechanismen erklären. Wird mehr als eine geographische Ebene betrachtet, so befinden sich auf der höheren, interregionalen zwei oder mehr Regionen in einer Wettbewerbssituation: sie konkurrieren um mobile Unternehmen. Jede Region kann ihre

¹⁹⁶ Inzwischen haben fast alle Mitgliedstaaten ihre Beschränkungen aufgehoben, große Ausnahmen bleiben nur Deutschland und Österreich (Stand 2009).

Lage verbessern, indem sie ihre internen, intraregionalen Handelskosten senkt und dadurch einerseits die Reallöhne aller Arbeiter durch billigere aus der Region stammende Güter erhöht, andererseits die Gewinnaussichten in der Industrieproduktion steigert. Eine die intraregionalen Handelskosten senkende Region gewinnt so im interregionalen Vergleich an Attraktivität als Agglomeration (Martin, Ph., 1998, S. 767).¹⁹⁷ Im Modell von Behrens et al. (2003, 2007) mit vier Regionen führt dies zu einer Polarisierung auf der tieferen geographischen Ebene – aus Sicht des Kohäsionsziels ist dies jedoch möglicher Weise irrelevant, wenn es sich um eine lokale Konzentration handelt, etwa um eine Stadt, die „auf Kosten“ ihrer Vororte wächst. Eine solche lokale Polarisierung widerspricht weder dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, noch dem neueren Ziel des territorialen Zusammenhalts, das gerade eine „polyzentrische Entwicklung“ der EU beinhaltet (vgl. dazu Kap. 3.4.7).

Im Widerspruch zu dem Prinzip „intraregionale Integration zuerst“ schenkte die europäische Regionalpolitik der intraregionalen Gütermarktintegration über Jahrzehnte nur wenig Beachtung. Dies änderte sich teilweise mit der Entstehung des territorialen Zusammenhalts als neues regionalpolitisches Ziel, weiterhin stehen jedoch vor allem Großprojekte, wie die Transeuropäischen Netze TEN im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die hier vorgestellten Modelle der NÖG suggerieren jedoch, dass der Abbau interregionaler Handelskosten das Kohäsionsziel nur dann fördert, wenn er von intensiven Maßnahmen auf intraregionaler Ebene begleitet wird.

Exportkostensenkungen vor Importkostensenkungen

Lanaspa/Sanz (2004) und Leite et al. (2009) decken einen weiteren Zusammenhang auf, der für die regionalpolitische Planung von Bedeutung ist. In ihren Modellen führen Investitionen in die Senkung von Exportkosten zu einer Besserstellung einer Region, während die Vereinfachung von Importen Nachteile bringen kann. Dies lässt sich auf eine relative Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Region zurückführen: andere Märkte sind besser erreichbar, die Konkurrenten von außen haben jedoch keinen entsprechenden Vorteil. Das Prinzip ist leicht nachzuvollziehen, es scheint jedoch schwierig zu implementieren – aus diesem Grund verzichteten Martin/Rogers

¹⁹⁷ Ein weiterer Aspekt, der in den oben genannten Modellen jedoch keine Berücksichtigung findet, ist, dass in der Realität intraregionale Kosten auch den interregionalen Gütertransfer belasten. Hat eine Region nur wenige physische Verbindungen zu anderen Märkten, z.B. nur einen Hafen, müssen von außerhalb stammende Güter auch noch innerhalb der Region weiter zu den Konsumenten transportiert werden. Die interregionalen Handelskosten haben damit immer auch einen intraregionalen Bestandteil.

(1995) in ihrem Beitrag auf eine Unterscheidung zwischen Export- und Importkosten (S. 339). In der Tat sind viele Handelskostensenkungen symmetrischer Natur: Exporte und Importe werden im gleichen Maße günstiger. Dies gilt vor allem für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Die Vorstellung von Straßen mit zwei Fahrrichtungen liegt insbesondere nah, wenn in zahlreichen NÖG-Modellen von Transportkosten, und nicht von Handelskosten die Rede ist.¹⁹⁸ Doch Combes/Lafourcade (2005, S. 322) machen deutlich, dass auch klassische Transportkosten je nach Transferrichtung unterschiedlich hoch sein können. Lanaspá/Sanz (2004) zeigen wiederum an verschiedenen Beispielen auf, in welcher Weise einseitige Exportförderung möglich ist: von Exportkrediten, über die Förderung von Export-Verbänden bis zu Bildungsmaßnahmen. Vor allem Investitionen in Humankapital können über die Verbesserung der Ausfuhrmöglichkeiten einer Region hinaus langfristige Wachstumsimpulse in geförderten Regionen schaffen, sind also aus der Perspektive des Kohäsionsziels positiv zu beurteilen. Darüber hinaus kann in Regionen, die sich auf bestimmte Güter spezialisieren, eine entsprechende Anpassung der Infrastruktur gefördert werden, so dass einige regionale Kernbranchen im besonderen Maße davon profitieren.

Business-to-Business vor Business-to-Consumer?

Alonso-Villar (2005) suggeriert schließlich, dass die Senkung von Handelskosten für Zwischengüter Dispersion im stärkeren Maße fördert als die Senkung von Handelskosten für Konsumgüter. Das Ergebnis folgt einem interessanten Gedanken: in der Beziehung zwischen Produzenten von Konsumgütern und Konsumenten herrscht ohnehin eine starke zentrifugale Wirkung der Immobilität der Konsumenten. Dagegen sind die Produzenten von Zwischengütern weniger ortsgebunden, sie reagieren also stärker auf Veränderungen von Handelskosten – möchte eine Region diese Art von „footloose industries“ anlocken, muss sie demnach die Handelskosten für Zwischengüter senken. Eine einseitige Verbesserung der Handelsmöglichkeiten für bestimmte Güterarten, erscheint ebenso wie die oben diskutierte einseitige Förderung von Exportkanälen als schwierig, aber nicht immer unmöglich. Zu betonen ist jedoch, dass es sich bei Alonso-Villar (2005) um den ersten und bislang einzigen Beitrag handelt, der sich mit der Differenzierung dieser beiden Kostenarten auseinandersetzt. Weitere theoretische und empirische Forschung ist auf diesem Gebiet notwendig, um regionalpolitische Empfehlungen formulieren zu können.

¹⁹⁸ Zu den Begriffen vgl. Fn. 177

6.8 Beurteilung der Ergebnisse

Zahlreiche Ansätze in der ökonomischen Theorie unterstützen die Forderung nach Handelsliberalisierung und Integration der internationalen Gütermärkte, ohne jedoch Marktperfektionen zu berücksichtigen und Folgen von Wanderungen auf den Faktormärkten abzuschätzen. Die Neue Ökonomische Geographie ist eine der wenigen Forschungsrichtungen, die mit Hilfe wirtschaftstheoretischer Methoden Konsequenzen der wirtschaftlichen Integration für unterschiedliche geographische Einheiten und Ebenen betrachtet und dabei unvollständigen Wettbewerb auf den Gütermärkten annimmt. Aus der Perspektive des Kohäsionsziels der EU sind die Ergebnisse auf den ersten Blick ambivalent: eine verstärkte Gütermarktintegration, ausgedrückt in Form von Handelskostensenkungen, kann, muss aber nicht zu einem Ausgleich regionaler Einkommen und regionalen Wohlstands führen. Einige empirische Arbeiten deuten darauf hin, dass regionalpolitische Maßnahmen zur Senkung von Handelskosten kurzfristig zu einer Vergrößerung der regionalen Unterschiede führen könnten. Auch wenn dies der Fall sein sollte, handelt es sich jedoch aus Sicht der NÖG um vorübergehende Nachteile, die in Kauf genommen werden müssen, wenn eine selbstständige und nachhaltige Entwicklung der geförderten Regionen angestrebt wird. Alternative wirtschaftspolitische Ansätze, wie Transfers zugunsten von Individuen oder Unternehmen, bieten aus Sicht der NÖG keine Aussichten auf dauerhaften Erfolg, sie können jedoch die Nachteile von Agglomerations- und Spezialisierungstendenzen teilweise mildern. Mit Hilfe von komplexeren Modellen der NÖG lassen sich weitere Empfehlungen für die Regionalpolitik der EU aufstellen: so sollte die Gütermarktintegration vor allem auf tieferen geographischen Ebenen stattfinden und in erster Linie sollten Exportkosten und Handelskosten für Zwischengüter gesenkt werden. Die gleichzeitige Liberalisierung der Arbeitsmärkte kann zwar die regionale Polarisierung verstärken und sich damit negativ auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auswirken, verschiedene Argumente außerhalb der NÖG sprechen jedoch für die weitere Förderung der Arbeitsmobilität in der EU.

Ob die Vorhersagen der NÖG-Modelle Realität werden, hängt nicht zuletzt auch davon ab, inwieweit die Annahmen der Modelle tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Ein absolut notwendiger Bestandteil der Modelle sind steigende Skalenerträge in der Produktion – liegen diese jedoch immer vor oder gibt es hier auch Ausnahmen? Die Annahme der perfekten Kapitalmobilität erscheint ebenfalls fragwürdig. So sind neu zu tätige Investitionen zwar geographisch zunächst ungebunden, sobald jedoch so genannte „sunk costs“ entstehen, können bereits existierende und produzierende

Unternehmen nicht auf jede Veränderung der Rahmenbedingungen reagieren. Es ist also durchaus möglich, dass Unternehmen gar nicht oder nur verspätet auf die in der NÖG beschriebenen zentrifugalen und zentripetalen Kräfte reagieren. Damit scheinen die extremen Ergebnisse mancher Modelle der NÖG mit vollständiger Konzentration aller Unternehmen an einem Ort relativ unwahrscheinlich. Auch die Mobilität (oder Immobilität) der Arbeit lässt sich nicht ausreichend mit Hilfe von theoretischen Modellen beschreiben (vgl. Kap. 6.5). Die hier vorgestellten Forschungsergebnisse müssen, wie alle wirtschaftstheoretischen Studien, mit der nötigen Distanz betrachtet werden.

Darüber hinaus zeichnet sich die Neue Ökonomische Geographie, wie jede ökonomische Theorie, durch Modellvereinfachungen aus. Aus Sicht der europäischen Regionalpolitik und des Kohäsionsziels sind zwei dadurch entstehende Schwächen der Forschungsrichtung zu nennen: die NÖG berücksichtigt keine Arbeitslosigkeit und trifft kaum Aussagen zu Wohlstandsaspekten, die nicht direkt an Löhne gekoppelt sind (vgl. Kap. 6.3.3.1 und 6.5). Beide Mängel der NÖG werden jedoch relativiert – Arbeitslosigkeit kann als Ausdruck niedriger Arbeitsnachfrage gedeutet werden, einzelne Modelle beinhalten differenziertere Wohlstandsanalysen. Problematisch ist es zu verlangen, dass innerhalb eines einzigen Modells wesentlich mehr der wirtschaftlichen Realität entsprechende Annahmen und Mechanismen eingebaut werden – bereits jetzt können die meisten Modelle nicht analytisch, sondern nur mit Hilfe von Computersimulationen gelöst werden. Zu bedenken ist auch, dass alle anderen Maßnahmen der Regionalpolitik und anderer EU-Politiken potentiellen Einfluss auf für die NÖG relevante Kräfte haben: sie können beispielsweise Wissens- und Informations-Spillover fördern, die Mobilität von Arbeit und Kapital erhöhen und dadurch, beabsichtigt oder eher zufällig, Agglomerations- und Spezialisierungstendenzen auslösen oder bremsen. Die Vielzahl von möglichen Wechselwirkungen kann in theoretischen Modellen nicht sinnvoll abgebildet werden. Für die Regionalpolitik könnten die Verbindungen der NÖG mit anderen theoretischen Ansätzen, z.B. mit Wachstumstheorien oder mit komparativen Kostenvorteilen von Interesse sein – auch solche Modelle leiden jedoch unter notwendigen Vereinfachungen und müssen Aspekte ausblenden, die in „einfachen“ Modellen der NÖG berücksichtigt werden.

Neben den in Kap. 6.7.1 und 6.7.2 vorgestellten Regeln der regionalen Gütermarktintegration lassen sich aus der Neuen Ökonomischen Geographie noch zwei Prinzipien allgemeiner Natur entwickeln, die sowohl von der Regionalpolitik der EU, als

auch von Regionen selbst befolgt werden können. Zunächst sollte die Entwicklungsstrategie für jede geographische Einheit individuell zugeschnitten sein. Auch wenn die allgemeine Empfehlung zur verstärkten Senkung von regionalen Handelskosten Gültigkeit hat, ist anzunehmen, dass eine Vielzahl von sich überlappenden Polarisierungs- und Dispersionsprozessen existiert, die auf unterschiedliche Art und Weise von der Wirtschaftspolitik beeinflusst werden können. Insbesondere müssen die spezifischen Bedürfnisse jeder Region in Bezug auf die zu senkenden Handelskostenarten berücksichtigt werden. Befolgt man beispielsweise den in Kap. 6.7.2 entwickelten Grundsatz „Exportinfrastruktur vor Importinfrastruktur“, kann dies für eine auf Bergbau spezialisierte Region den Ausbau der Wasserwege bedeuten, während eine Region, in der vorwiegend Blumen produziert werden, stärker von einer guten Anbindung an den Straßen- und Luftverkehr profitiert. Der zweite aus der NÖG folgende Grundsatz ist, dass kurzfristige Misserfolge einer auf die Gütermarktintegration ausgerichteten regionalen Entwicklungsstrategie nicht bedeuten, dass es sich dabei um eine fehlerhafte Strategie handelt. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass Erfolge sich erst in langer Frist einstellen werden – nachdem die größten regionalen Differenzen und die größte Polarisierung überwunden wurden.

Kapitel 7

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Integration der regionalen Gütermärkte und die Aufgaben der Regionalpolitik aus empirischer Perspektive

Sowohl der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, als auch die regionale Gütermarktintegration stellen komplexe Phänomene dar, die sich nicht mit Hilfe einzelner einfacher Indikatoren und leicht verfügbarer empirischer Daten abbilden lassen. Dennoch ist eine Wirtschaftspolitik, die diese Ziele verfolgt, auf die Quantifizierbarkeit ihrer Vorhaben und eine Erfolgskontrolle mit empirischen Mitteln angewiesen. Die Festlegung von Indikatoren und Erhebung von Daten ist also im Rahmen jedes einzelnen Ziels von hoher Bedeutung. Für die Gestaltung der Regionalpolitik der EU spielt es jedoch vor allem eine Rolle, ob zwischen der Kohäsion und der regionalen Gütermarktintegration ein empirischer Zusammenhang festgestellt werden kann, wie er von der Neuen Ökonomischen Geographie aus theoretischer Perspektive vorhergesagt wird. Dies hängt vor allem davon ab, inwieweit sich die zu untersuchenden Phänomene mit Hilfe von geeigneten Indikatoren abbilden lassen. Im Folgenden werden deshalb zunächst Indikatoren des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Kapitel 3 analysiert (Kap. 7.1). Anschließend werden Handelskosten als mögliche Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration diskutiert und ihre Rolle für die empirische Überprüfung der Aussagen der NÖG auf regionaler

Ebene erörtert (Kap. 7.2). Alternative Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration werden in Kap. 7.3 dargestellt. Anschließend wird in Kap. 7.4 untersucht, ob ein empirischer Zusammenhang zwischen den Indikatoren der Kohäsion und regionaler Gütermarktintegration festgestellt werden kann.

7.1 Indikatoren des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist ein stark politisch geprägtes Unionsziel, dessen Inhalte einem Wandel unterlagen und weiterhin unterliegen (vgl. Kapitel 3). Entsprechend veränderten sich auch die Indikatoren der Kohäsion mit den Anforderungen der Zeit und wurden der Entwicklung des Ziels angepasst. Der Vielschichtigkeit des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts kann nur durch die Wahl mehrerer Indikatoren entsprochen werden. Zahlreiche Aspekte des Kohäsionsziels, vor allem im sozialen Bereich, lassen sich jedoch nicht direkt quantitativ bestimmen, sondern können nur annäherungsweise mit Hilfsgrößen beschrieben werden. Trotzdem müssen für die EU-Wirtschaftspolitik, insbesondere die Regionalpolitik, aussagekräftige Kohäsions-Indikatoren festgelegt werden, um als Instrument der Planung und Zielkontrolle zu dienen.

Die Quantifizierbarkeit der Ziele und der möglichen Erfolge der europäischen Regionalpolitik wurde bereits lange vor der Kodifizierung des Kohäsionsziels diskutiert.¹⁹⁹ Schon 1976 wurde der Erfolg der EFRE anhand weniger Indikatoren bestimmt: die betrachteten „sozio-ökonomischen Indikatoren“ waren auf mitgliedstaatlicher Ebene die Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zum Vorjahr, sowie die Entwicklung der Arbeitslosenquote, am Rande auch die Veränderung der Bruttoanlageinvestitionen, der Verbraucherpreise und der Zahlungsbilanz der einzelnen Mitgliedstaaten – von diesen Indikatoren wurden jedoch allein die Arbeitslosenquoten auf regionaler Ebene untersucht (Europäische Kommission, 1976). Als bis heute wichtigste Indikatoren der Kohäsion etablierten sich vor allem das regionale Pro-Kopf-BIP und die Erwerbslosenquote, bereits in den ersten periodischen Berichten und spätestens Anfang der 1990er Jahre wurden sie jedoch als unzureichend angesehen, um das gesamte Phänomen zu umfassen (vgl. Begg/Mayes, 1992b, S. 13). So hat die EU

¹⁹⁹ Vgl. Ausschuss für Regionalpolitik: Schema der Regionalentwicklungsprogramme, ABl. C 69 vom 24.03.1976

mit Unterstützung der Wissenschaft zahlreiche weitere Indikatoren entwickelt, denen jedoch eine unterschiedliche, häufig vom Kontext abhängige Bedeutung beigemessen wird.

Im Kern des Kohäsionsziels stehen keine absoluten Werte, sondern die relativen Differenzen zwischen geographischen Einheiten. Damit spielen nicht nur die Indikatoren, also die Vergleichskriterien, sondern auch die Vergleichseinheiten oder Vergleichsobjekte eine wichtige Rolle für die empirische Erfassung des Phänomens. Da eine völlige Konvergenz der ausgewählten Größen unabhängig von der betrachteten geographischen Ebene weder realistisch, noch erwünscht erscheint, müssen zusätzlich die zulässigen Abweichungen vom Ziel einer „vollkommenen“ Kohäsion festgelegt werden, also die Werte, die die Grenze zwischen einer für die Europäische Union akzeptablen oder nicht akzeptablen Situation markieren. Alle drei Aspekte können sich gegenseitig beeinflussen. So werden beispielsweise manche Indikatoren nur auf höheren geographischen Ebenen erhoben²⁰⁰ oder die noch zu akzeptierenden Grenzwerte unterscheiden sich bei demselben Indikator in Abhängigkeit von der betrachteten Ebene.²⁰¹ Im Folgenden wird zunächst das System der in der EU standardisierten Vergleichseinheiten NUTS vorgestellt (Kap. 7.1.1). Anschließend werden die Vor- und Nachteile einiger von der Union verwendeter Indikatoren der Kohäsion erörtert (Kap. 7.1.2 bis 7.1.4) und die Problematik eines Gesamtindikators der Kohäsion diskutiert (Kap. 7.1.5). Die Beantwortung der Frage nach den zulässigen Grenzwerten entzieht sich einer wissenschaftlichen Analyse – hier wird lediglich auf gegebenenfalls getroffene politische Entscheidungen verwiesen.

²⁰⁰ Einige Indikatoren lassen sich aus tatsächlichen Gründen nur auf nationaler Ebene bestimmen, dies gilt vor allem für Indikatoren, die mit Faktor- und Güterbewegungen verbunden sind – solche Bewegungen zwischen Regionen sind aufgrund der wirtschaftlichen Freiheiten innerhalb der Mitgliedstaaten nur selten meldepflichtig und deshalb schwer empirisch zu erfassen. Der wichtigste Grund für fehlende regionale Daten sind jedoch die mit der detaillierten Erhebung verbundenen Kosten.

²⁰¹ Das bekannteste Beispiel ist die Grenze der noch akzeptablen Differenzen für die beiden verwandten Indikatoren Pro-Kopf-BIP und Pro-Kopf-BNE: diese liegt gemäß der Förderkriterien der EG auf nationaler Ebene bei 90% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BNE (Kriterium des Kohäsionsfonds), auf NUTS-2-Ebene bei 75% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP (Kriterium des EFRE). Zu den beiden Indikatoren siehe auch Kap. 7.1.2.

7.1.1 Vergleichseinheiten

Die europäische Regionalpolitik und Statistik stützen sich im Wesentlichen auf die so genannte NUTS-Gebietssystematik. Diese seit den 1970er Jahren existierende von Eurostat entworfene Aufteilung basierte zunächst auf einer Reihe von Gentleman's Agreements, bis sie 2003 in einer Verordnung eine Rechtsgrundlage erhielt.²⁰² Auf den drei Ebenen, NUTS 1, 2 und 3 wird das gesamte Gebiet der EU in Regionen unterteilt, wobei aus praktischen Gründen die bestehenden mitgliedstaatlichen Verwaltungsgrenzen berücksichtigt wurden.²⁰³ Entscheidendes Kriterium für die Gliederung ist die Anzahl der Einwohner einer Region, dagegen spielen die Fläche einer Region oder ihre Wirtschaftskraft keine Rolle. Sowohl im Hinblick auf die Förderfähigkeit, als auch auf die Erfolgskontrolle konzentriert sich die Aufmerksamkeit der EU-Regionalpolitik auf die NUTS-2-Ebene (800 000 bis 3 Mio. Einwohner je Region).²⁰⁴ So entfallen auf NUTS-2-Regionen im Planungszeitraum 2007-2013 über 77 % aller geplanten Ausgaben der EU-Regionalpolitik, die nationale Ebene wird mit rund 20 % der Mittel im Rahmen des Kohäsionsfonds gefördert, lediglich 1,8 % der Mittel werden direkt an NUTS-3-Regionen vergeben (Europäische Kommission, 2007a, S. 25). Die von der EU zur Analyse der wirtschaftlichen Situation der Regionen gewählten Indikatoren werden entsprechend vor allem auf der NUTS-2-Ebene erhoben (vgl. z.B. Europäische Kommission, 2007c).

Das Primärrecht trifft keine explizite Aussage zu der geographischen Ebene, auf der die zu fördernden „benachteiligten Gebiete“ vorzufinden sind, es ist lediglich anzunehmen, dass die meisten Mitgliedstaaten aus mehr als einer Region bestehen (vgl. auch 3.1). Die Entscheidung für die NUTS-2-Ebene ist insofern willkürlich, für sich genommen jedoch nicht von großem Belang – Bedeutung gewinnt sie erst in der Kombination mit der Auswahl der betrachteten Indikatoren und der Grenzwerte, die über das Handeln oder Nichthandeln der EU bestimmen.

²⁰² Vgl. Eurostat, 2007, S. 5 und VO (EG) Nr. 1059/2003

²⁰³ Art. 3 (2) der VO (EG) Nr. 1059/2003

²⁰⁴ NUTS-1-Regionen haben eine Bevölkerung von 3 bis 7 Mio. Einwohnern, NUTS-3-Regionen von 150 000 bis 800 000 Einwohner. Die Ebene der Mitgliedstaaten wird zuweilen auch als „NUTS 0“ bezeichnet.

7.1.2 Konvergenz der wirtschaftlichen Leistung je Einwohner

Der am häufigsten verwendete Indikator des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards (im Folgenden: Pro-Kopf-BIP) für die NUTS-2-Ebene, also eine Flussgröße zur Beschreibung der durchschnittlichen Wirtschaftsleistung in einer geographischen Einheit. Das Pro-Kopf-BIP ist nicht nur Kernbestandteil aller regelmäßig von der Kommission erstellten „Berichte über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (vgl. z.B. Europäische Kommission, 2004b, S. 2 ff., 2007c, S. 3 ff.), es ist auch seit 1989 als Förderkriterium im Sekundärrecht fest verankert (vgl. Kap. 3.4.3). In der vorliegenden Arbeit soll die grundsätzliche Entscheidung der EU für das Pro-Kopf-BIP als Indikator der Kohäsion nicht angezweifelt werden, sie befindet sich im Rahmen der Zielkonkretisierungskompetenz der Unionsorgane (vgl. Kap. 2.2.3). Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Selbstverständlichkeit, mit der die Europäische Union und die Wissenschaft vor allem diesen oder teilweise sogar ausschließlich diesen Indikator im Rahmen regionalpolitischer Analysen in Betracht ziehen, nicht unmittelbar mit dem Kohäsionsziel des europäischen Primärrechts begründet werden kann. Die Konvergenz der Wirtschaftsleistungen ist ein Ziel der koordinierten Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gem. Art. 121 AEUV, das von dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu unterscheiden ist – grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um zwei getrennte Phänomene handelt. Zwar können Unionsziele zugleich Mittel zur Erreichung anderer Unionsziele sein (vgl. Kap. 2.2.2), die beiden hier betrachteten Ziele können jedoch keinen identischen Inhalt haben. Für die Wahl von Indikatoren der Kohäsion bedeutet dies, dass die Konvergenz der Wirtschaftsleistungen jedenfalls nicht der einzige Indikator der Kohäsion sein kann. Problematisch ist zudem die Entscheidung für eine Flussgröße, da der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt einen Zustand bildet, der in erster Linie mit der Konvergenz der regionalen Entwicklungsstände angestrebt werden soll (Art. 174 AEUV). Zur Beschreibung eines Entwicklungsstandes, der das Ergebnis langfristiger Prozesse ist, sollten deshalb neben der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen vor allem Bestandsgrößen verwendet werden.

Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, ist für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vor allem die Angleichung der regionalen Entwicklungsstände unerlässlich, die mit einer Angleichung der durchschnittlichen regionalen Wohlstandsniveaus gleichzusetzen ist. Das Pro-Kopf-BIP ist ein gängiger, jedoch nicht unumstrittener Indikator für Wohlstand

(vgl. z.B. Rumford, 2000, S. 544 f., 553). Die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit des Pro-Kopf-BIP für verschiedene geographische Ebenen und Zeiträume vereinfacht die empirische Analyse, genau in seiner Einfachheit kann der Indikator das komplexe Phänomen des Wohlstands jedoch nicht genau abbilden, so dass in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene alternative und ergänzende empirische Methoden entwickelt wurden (ausführlich dazu Offer, 2000). Bei der Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds wird alternativ zum Pro-Kopf-BIP auf nationaler Ebene das Bruttonationaleinkommen pro Kopf (Pro-Kopf-BNE) als Kriterium verwendet, das als Indikator ähnliche Eigenschaften aufweist. Die Verwendung des Pro-Kopf-BNE, also der durchschnittlichen Wirtschaftsleistung von Inländern, verhindert eine zu hohe oder zu niedrige Bewertung des tatsächlichen wirtschaftlichen Wohlstands je Einwohner, die bei der Betrachtung des Pro-Kopf-BIP teilweise durch Pendlerströme verursacht werden kann (Europäische Kommission, 2001a, S. 11, 2007c, S. 13). Da jedoch das BNE auf regionaler Ebene nicht erhoben wird, müssen derartige Verfälschungen in Kauf genommen werden.²⁰⁵

Die Grenzwerte der Förderung von 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP auf NUTS-2-Ebene (EFRE, ESF) und von 90 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BNE auf der nationalen Ebene (Kohäsionsfonds) sind zwar relativ willkürlich gewählt, werden jedoch auf politischer Ebene nicht angezweifelt (vgl. auch 3.6). Gleichzeitig handelt es sich dabei um die einzigen quantitativen Kriterien der Förderung, so dass die Bedeutung, die den beiden Indikatoren beigemessen wird, nicht überrascht.

7.1.3 Arbeitsmarktindikatoren

Den zweiten, sozialen Aspekt des Zusammenhalts bildet die Förderung der regionalen Beschäftigung, so dass Arbeitsmarktindikatoren eine wesentliche Rolle als Maßstab für die Kohäsion spielen (vgl. Kap. 3.4.6). Der erste von der Kommission auf diesem Gebiet verwendete Indikator war die regionale Arbeitslosenquote (Europäische Kommission, 1977), nach und nach wurden jedoch zahlreiche weitere Indikatoren entwickelt und etabliert (vgl. z.B. Europäische Kommission, 2007c, S. 19 ff.). Der für die Kohäsion wichtigste Arbeitsmarktindikator ist die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im

²⁰⁵ Vgl.: Fröhlingsdorf, M.: Absurde Hilfe – Warum die EU den reichen Hamburger Speckgürtel als einzige Region Westdeutschlands mit Millionen mästet. In: Der Spiegel (25/2006) vom 19.06.2006, S. 36

erwerbsfähigen Alter (15 – 64 Jahre). Als weitere grundlegende Indikatoren sind zu nennen:

- die Beschäftigungsquote der weiblichen Bevölkerung
- die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Alter 55 – 64 Jahre
- die Arbeitslosenquote der jungen Erwerbstätigen (15 – 24 Jahre)
- die Quote der Langzeitarbeitslosen.

Diese vier Indikatoren zeigen deutlich, dass die EU sich vor allem den Bevölkerungsgruppen widmet, die typischerweise auf den Arbeitsmärkten benachteiligt sind – der soziale Gesichtspunkt tritt also in den Vordergrund. Auch diese Indikatoren spiegeln eine wichtige Seite regionalen Wohlstands wider, sie haben jedoch wie das Pro-Kopf-BIP gewisse Unzulänglichkeiten: Unterschiede in den regionalen und vor allem nationalen Werten können sich nicht nur aus Wohlstandsunterschieden ergeben, sondern auch aus Unterschieden in Bildungs- oder Rentensystemen. Nicht zuletzt können auch kulturelle Muster und Traditionen zu Differenzen in Beschäftigungsquoten von Frauen und älteren Menschen führen, möglicher Weise ohne dass die betroffenen Bevölkerungsgruppen sich selbst tatsächlich als „benachteiligt“ wahrnehmen – hier könnte eine Diskrepanz zwischen objektiven empirischen Ergebnissen und subjektivem Wohlstandsempfinden entstehen (vgl. auch Offer, 2000, S. 18 ff.). Solche Schwächen einiger der Indikatoren sollten nicht überbewertet werden, sie sprechen jedoch dafür, zur Beurteilung regionaler Unterschiede stets mehrere Aspekte heranzuziehen.

7.1.4 Weitere Indikatoren der Kohäsion und die Lissabon-Strategie

Die im Jahr 2000 beschlossene und 2005 korrigierte Lissabon-Strategie hat nicht nur die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in neue Bahnen gelenkt, sondern auch eine intensive Diskussion so genannter Strukturindikatoren verursacht. Diese dienen zur Beurteilung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und werden unter anderem in jährlichen Fortschrittsberichten verwendet.²⁰⁶ Die Strukturindikatoren

²⁰⁶ Mitteilung der Kommission - Strukturindikatoren KOM (2003) 0585

werden sechs thematischen Bereichen zugerechnet: allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund, Innovation und Forschung, Wirtschaftsreform, Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umwelt. Dabei wurde die Verwendung von 14 Hauptindikatoren auf der nationalen Ebene beschlossen, darunter auch das oben vorgestellte Pro-Kopf-BIP, die Beschäftigungsquote, die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer, sowie die Quote der Langzeitarbeitslosen. Zahlreiche weitere Indikatoren werden weiterhin erarbeitet und in einer Strukturindikatoren-Datenbank dokumentiert.²⁰⁷ Dabei handelt es sich grundsätzlich um zwei Arten von Indikatoren: solche, von denen sich die EU einen positiven Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung verspricht, und solche, die bereits das Ergebnis dieser Bemühungen beschreiben. Beide Gruppen finden auch in der europäischen Regionalpolitik Anwendung, mehrere der Strukturindikatoren werden deshalb für regionalpolitische Zwecke auf der NUTS-2-Ebene erhoben und durch weitere Indikatoren ergänzt, die in der Lissabon-Strategie nicht berücksichtigt werden.

Als Indikatoren der Kohäsion eignen sich vor allem diejenigen Strukturindikatoren, die die Messung bestehender Wohlstandsunterschiede ermöglichen. Indes ist es schwierig die beiden Gruppen von Indikatoren im Einzelfall abzugrenzen. Der Indikator der öffentlichen Ausgaben für Humanressourcen etwa drückt sowohl aktuellen Wohlstand, als auch künftige Wachstumspotentiale aus und kann beiden Gruppen zugerechnet werden. Die Kommission selbst zieht in ihren Berichten und Analysen keine deutliche Grenze zwischen potentiellen Einflussfaktoren und Indikatoren, die tatsächliche regionale Wohlstandsunterschiede beschreiben. Unklar ist beispielsweise, in welchem Zusammenhang die im Vierten Kohäsionsbericht dargestellte regionale Überschwemmungsgefährdung²⁰⁸ zum Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts steht. Damit läuft die Kommission jedoch Gefahr, das Phänomen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu verwässern und ihm seinen eindeutig wirtschaftlichen Charakter zu nehmen (vgl. dazu Kap. 3.3 und 3.6). Insbesondere drohen die regelmäßigen „Berichte über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ mit einer Aneinanderreihung zahlreicher unterschiedlicher Indikatoren zu statistischen Jahrbüchern der europäischen Regionen zu degradieren. Zu befürworten ist deshalb eine eindeutige Auswahl einer ausreichend großen, aber begrenzten Anzahl von Wohlstandsindikatoren, mit deren Hilfe die bestehenden regionalen Differenzen beschrieben werden können. Diese direkten Indikatoren der Kohäsion sollten von Indikatoren künftiger Entwicklungen getrennt betrachtet werden. Zu den direkten

²⁰⁷ Zur Zeit existieren 79 solche Strukturindikatoren (Stand: 30.10.2009), vgl. die Internetseite von Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators

²⁰⁸ Europäische Kommission (2007c, S. 41)

Kohäsions-Indikatoren könnten dann neben dem Pro-Kopf-BIP und den ausgewählten Arbeitsmarkindikatoren auch weitere Strukturindikatoren der Lissabon-Strategie gezählt werden. Prinzipiell kommen dabei auch solche in Frage, die nur Teile des regionalen Wohlstands beschreiben können, wie zum Beispiel:

- der Anteil der Privathaushalte mit Internet-Zugang,
- der Bildungsstand der Jugendlichen, oder
- die Belastung der Bevölkerung durch Luftverschmutzung.

7.1.5 Ein Gesamtindikator für die Kohäsion?

Die hier vorgestellten Indikatoren bilden jeweils nur Teilaspekte des Phänomens des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ab, ihre Liste könnte zudem beliebig erweitert und verfeinert werden. Zusammen bieten sie ein facettenreiches Bild des Lebens in der Union, zweifelhaft ist jedoch, ob es möglich ist, aus diesen verschiedenen Größen einen einzelnen aussagekräftigen Indikator zusammensetzen. Insbesondere für die Beurteilung und Bewertung regionalpolitischer Maßnahmen wäre es wünschenswert, einen einzelnen oder einige wenige Indikatoren zu betrachten, um Schlüsse für die Fortsetzung oder Reform der betriebenen Politik ziehen zu können. Das große Bedürfnis nach wenigen, klaren und zugleich aufschlussreichen Indikatoren wird nicht zuletzt vom Europäischen Parlament geäußert, das auf dieser Grundlage sein Haushaltsrecht wahrnehmen möchte.²⁰⁹ Im Jahr 2007 forderte das Parlament die Kommission sogar explizit auf, neben dem Pro-Kopf-BIP auch die Beschäftigungsrate und die Qualität der

²⁰⁹ Vergleiche die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22.01.2004, ABl. C 16 E/106, und die Aussprache des EP zu den Auswirkungen und Folgen der Strukturpolitiken auf den Zusammenhalt der EU (21.05.2007), Nathalie Griesbeck: „um eine bestmögliche Nutzung der Haushaltsressourcen zu gewährleisten und auch um die Kontrolle der Haushaltsausführung zu verbessern“.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20070521+ITEMMartins/Mawson> (1982)0+DOC+XML+V0//DE (Abgerufen am 15.11.09)

Arbeitsplätze [sic], das Ausmaß der Unterschiede zwischen benachbarten Regionen und weitere Indikatoren zu berücksichtigen.²¹⁰

Die Bildung eines Gesamtindikators wirft Probleme bei der Auswahl, der Gewichtung und der Skalierung der einzelnen Teilindikatoren auf. Nichtsdestotrotz unternahm die Europäische Gemeinschaft in ihrer Geschichte mehrere Versuche, Gesamtindikatoren für Teilbereiche des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu entwerfen – ein alle Aspekte umfassender einzelner Indikator wurde jedoch bislang nicht gebildet.

Noch bevor das Kohäsionsziel ins europäische Primärrecht aufgenommen wurde, im Jahr 1980, präsentierte die Kommission im „Ersten periodischen Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft“ zwei Globalindikatoren der „relativen Intensität der Regionalprobleme der Gemeinschaft“, die sie aus vergleichsweise wenigen Teilindikatoren (zwei bzw. vier) zusammenstellte (Europäische Kommission, 1981, S. 130 ff.). Hauptbestandteile dieser Indikatoren waren das Pro-Kopf-BIP und die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit (über 6 Monate), also auch heute noch wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung des Zusammenhalts. Das Ergebnis wurde nicht in Einzelwerten, sondern in Intervallen angegeben, dennoch führten die beiden Globalindikatoren nicht zu einer einheitlichen Aussage: verschiedene Regionen wurden je nach Verfahren unterschiedlich bewertet, ihre Rangfolge blieb ebenfalls nicht gleich. Die Autoren der Studie mussten zugleich einräumen, dass die verfügbaren Daten aus verschiedenen Mitgliedstaaten nur eingeschränkt vergleichbar waren und dass die Entscheidung über die Gewichtung der Teilindikatoren (1-1 und 2-2-1-1) ohne eine intensive Debatte eher zufällig gefällt wurde. Das Verfahren wurde im nächsten Bericht der Kommission sowohl im Hinblick auf die Auswahl der empirischen Daten, wie auch auf die mathematische Gewichtung verfeinert und ergab diesmal einen „synthetischen Index“ (Europäische Kommission, 1984, S. 197 ff.). Zugleich wurde jedoch betont, dass mit Hilfe der Quantifizierung weder die Komplexität der betrachteten Probleme, noch ihre zeitliche Entwicklung abgebildet werden konnte. Deshalb entschlossen sich die Autoren zusätzlich eine Typologie der europäischen Regionen nach qualitativen Gesichtspunkten zu entwerfen (S. 205 ff.). Der dritte Bericht aus der Reihe brachte eine Fortsetzung des „synthetischen Index“ mit erneuten Korrekturen in den Daten und der

²¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.05.2007 zu den Auswirkungen und Folgen der Strukturpolitiken auf den Zusammenhalt der EU (2006/2181(INI)), Punkt 21: „die Beschäftigungsrate und die Qualität der Arbeitsplätze, das Ausmaß der Unterschiede zwischen benachbarten Regionen, der Index der Entfernung vom Zentrum und der Zugänglichkeit, die Ausstattung mit Infrastrukturen und Verkehrsmitteln, das Leistungsniveau in den Bereichen Forschung und Innovation sowie Bildung und Ausbildung, die Vielfalt der in dem betreffenden Gebiet hergestellten Erzeugnisse“.

Gewichtung der Teilindikatoren (Europäische Kommission, 1987, S. 21 ff.). Auch hier dominierte jedoch die Einsicht, dass der Gesamtindikator nur einen Teil der vorhandenen regionalen Probleme abbilden konnte und einer Ergänzung durch eingehende qualitative Analysen bedurfte (S. 26). Von politischer Seite wurde dem Index keine große Bedeutung beigemessen²¹¹, so dass im vierten und fünften Bericht, also nach der Aufnahme des Kohäsionsziels ins europäische Primärrecht, kein Globalindikator für regionale Probleme mehr verwendet wurde (vgl. Europäische Kommission, 1991, 1994).

In den ab 1996 erschienenen Kohäsionsberichten verwendete die Kommission ebenfalls keine zusammengesetzten Indizes für den Zusammenhalt, sondern betrachtete eine Vielzahl von Indikatoren, die selbst nur in den seltensten Fällen aus mehreren Bestandteilen zusammengesetzt waren.²¹² Erst im Vierten Kohäsionsbericht von 2007 wurde erneut ein „synthetischer Index“ vorgestellt, der auf der Grundlage einiger der für die Lissabon-Strategie aufgestellten Indikatoren gebildet wurde (Europäische Kommission, 2007c, S. 87 f.). Der Erkenntniswert dieses neuen Gesamtindikators für das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist indes minimal. Dies liegt zum einen daran, dass die Ziele der Lissabon-Strategie mit dem Kohäsionsziel der Verträge nicht identisch sind (vgl. Kap. 3.4.6). Zum anderen erkennt die Kommission selbst, dass der „synthetische Index“ auch zur Beurteilung der Erreichung der Lissabon-Ziele auf regionaler Ebene nur wenig geeignet ist.²¹³

Es wird deutlich, dass die Gemeinschaft mit der Mehrung der einzelnen Zwischenziele der Regionalpolitik und der betrachteten Indikatoren von der Verwendung zusammengesetzter Indikatoren für die Kohäsion immer stärker abgekommen ist. Damit entging sie dem Vorwurf, eine subjektive Auswahl der Teilindikatoren und ihrer Gewichtung getroffen zu haben, und der Gefahr, ein statistisches Monstrum zu schaffen. Ein Gesamtindikator, der auch nur einen Teil der hier vorgestellten möglichen

²¹¹ Robert Atkins, The Parliamentary Under-Secretary of State for Trade and Industry, am 21.12.1988 vor dem House of Commons: „I can assure the House that that index has had no influence on the subsequent reform of the funds.“
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm198889/cmhansrd/1988-12-21/Debate-11.html>
(Abgerufen am 15.11.2009)

²¹² Zusammengesetzte Indizes wurden auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur (Europäische Kommission, 1996, S. 35; 2001a, Bd.1, S. 50, Bd. 2, S. 10) und der Innovationsfähigkeit (Europäische Kommission, 2007c, S. 78, 79) verwendet.

²¹³ Die Wertschätzung, die die Kommission dem „synthetischen Index“ beimisst, kommt insbesondere im folgenden Satz zur Geltung: „Obwohl an dieser Stelle nur eine grobe Einschätzung des Stands der Regionen in Bezug auf die Lissabon- Agenda vorgenommen werden soll, ist es doch so, dass eine Region, die einen hohen Wert erzielt, wahrscheinlich auf dem besten Weg ist, mehrere Lissabon-Ziele zu erreichen, während eine Region, die einen niedrigen Wert erreicht, noch weit davon entfernt ist.“ Europäische Kommission (2007c, S. 87).

Kohäsionsindikatoren berücksichtigen würde, müsste gleichzeitig an allen Krankheiten seiner einzelnen Bestandteile leiden. In der vorliegenden Arbeit wird deshalb, übereinstimmend mit der Methode der Kommission, kein Gesamtindikator für das Phänomen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verwendet.

7.2 Handelskosten als Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration

Die regionale Gütermarktintegration lässt sich, ebenso wie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, mit Hilfe vieler unterschiedlicher Indikatoren abbilden. In der vorliegenden Arbeit sind Handelskosten der Maßstab für die regionale Gütermarktintegration (zur Begründung vgl. Kap. 5.3.1), sie bilden die entscheidende Variable der theoretischen Untersuchung im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie (vgl. Kapitel 6). Wie im Folgenden gezeigt wird, ist die Ermittlung von Handelskosten jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, ihre Erfassung auf regionaler Ebene aufgrund fehlender Beobachtbarkeit oder fehlender Verfügbarkeit von Daten sogar in großen Teilen unmöglich (Kap. 7.2.1). Welche Konsequenzen dies für die empirische Untersuchung der NÖG hat, ist Gegenstand von Kap. 7.2.2.

7.2.1 Zur Erhebung regionaler Handelskosten

Für die vorliegende Untersuchung sind empirische Daten zu regionalen Handelskosten in zweierlei Hinsicht von großem Interesse. Zum einen könnten aggregierte Handelskosten dazu dienen, die von der NÖG vorhergesagten Zusammenhänge, insbesondere den U-förmigen Verlauf der Integration, auf regionaler Ebene zu überprüfen. Zum anderen könnten Daten zu einzelnen Kategorien von Handelskosten Aufschluss darüber geben, in welchen Regionen und bei welchen Handelskostenarten ein erhöhter Bedarf an regionalpolitischen Integrationsmaßnahmen besteht (zu einzelnen Arten von Handelskosten vgl. Tabelle 5-3). Unter regionalen Handelskosten werden dabei die spezifischen Handelskosten verstanden, die den Handel mit oder in einer konkreten Region belasten. Sie werden als Aufschlag auf die Grenzkosten der Produktion angegeben (zur Definition vgl. Kap. 5.3.1).

In der empirischen Forschung existieren zwei grundsätzliche Verfahren, mit deren Hilfe Handelskosten ermittelt werden können (vgl. die ausführliche Darstellung bei Anderson/van Wincoop, 2004). Der so genannte „direkte Weg“, bei dem unmittelbar beobachtbare Handelskostendaten, wie etwa Gebühren oder Preise für Transportdienstleistungen berücksichtigt werden, eignet sich vor allem für die Ermittlung einzelner Arten von Handelskosten. Bei dem „indirekten Weg“ werden dagegen mit Hilfe so genannter Gravitätsuntersuchungen aus Daten zu Handelsströmen, Wirtschaftsleistung der beteiligten Volkswirtschaften und geographischer Entfernung Rückschlüsse auf die Höhe von Handelskosten gezogen. Diese Methode liefert sowohl Ergebnisse zu aggregierten Handelskosten, wie auch zu einzelnen Arten von Handelskosten. Für deren Ermittlung bedarf es jedoch über die Handelsströme hinaus weiterer beobachtbarer Größen, die Handelskosten beeinflussen können, jedoch selbst keine Handelskosten darstellen. Trotz gewisser Vorteile ist der indirekte Weg auf der regionalen Ebene innerhalb Europas nicht anwendbar – es fehlen verlässliche und umfassende Daten über regionale Handelsströme (vgl. Bosker/Garretsen, 2007, S. 599). So erheben beispielsweise die deutschen Statistischen Landesämter Daten zum Außenhandel der Bundesländer, jedoch nur mit ausländischen Staaten, also nicht mit anderen Regionen in Deutschland oder im Ausland.²¹⁴ Für das Fehlen der Daten zu Handelsströmen auf regionaler Ebene gibt es mehrere Ursachen. Zunächst besteht keine rechtliche Notwendigkeit der Kontrolle des gesamten freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs zwischen Regionen, insbesondere zwischen Regionen desselben Mitgliedstaats. Eine solche Kontrolle könnte sogar als Eingriff in die Grundfreiheiten des Binnenmarktes gewertet werden. Darüber hinaus könnten Daten zu regionalen Handelsströmen nur mit kostspieligen Methoden, z.B. mit Unternehmensumfragen erhoben werden. Die Kosten solcher Erhebungsmethoden übersteigen jedoch den Nutzen, der aus dem Vorhandensein solcher Daten gezogen werden könnte.

Für die Erhebung regionaler Handelskosten innerhalb Europas kommt damit aus praktischen Erwägungen nur der direkte Weg in Frage. Mit dieser Methode werden vor allem einzelne Arten von beobachtbaren Handelskosten ermittelt. Aggregierte Handelskosten können auf dem direkten Weg dagegen nur aus Differenzen von Güterpreisen berechnet werden. Auf der internationalen Ebene werden Preisunterschiede nicht selten als Indikator der Gütermarktintegration verwendet, trotz kritischer Stimmen in der Wissenschaft (vgl. z.B. Pelkmans, 2006, S. 6 und 2008, S. 43,

²¹⁴ Vgl. z.B. die Internetseite des Amtes für Statistik Berlin Brandenburg, unter Statistiken – Außenhandel – Basisdaten, <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/> (Abgerufen am: 11.11.09)

Anderson/van Wincoop, 2004, S. 712, 736 ff.). Auf der regionalen Ebene fehlen jedoch auch hier Daten, mit deren Hilfe aggregierte Handelskosten ermittelt werden könnten.²¹⁵ Da bei weitem nicht alle unterschiedlichen Arten regionaler Handelskosten beobachtet werden können, entfällt auch die Möglichkeit aggregierte Handelskosten als die Summe aller bekannten einzelnen Arten von Handelskosten zu betrachten. Damit ist eine Ermittlung aggregierter regionaler Handelskosten für das Gebiet der Europäischen Union aus heutiger Sicht nicht durchführbar.

Die direkte Erhebung einzelner regionaler Handelskostenarten ist ebenfalls mit Einschränkungen verbunden, nur ein begrenzter Teil tatsächlicher Handelsbarrieren kann empirisch abgebildet werden. Zunächst muss nach beobachtbaren und nicht beobachtbaren Handelskosten unterschieden werden. Zu den zweiten gehören vor allem solche Kosten, die durch kulturelle und sprachliche Unterschiede und Informationsdefizite entstehen. Schwierig zu erfassen sind auch Fixkosten, die beispielsweise bei der erstmaligen Erschließung eines Marktes entstehen – hier stellt sich zugleich die Frage nach der Berechnung der durchschnittlichen Kosten, die auf eine Gütereinheit entfallen. Schließlich ist es unmöglich, Handelskosten zu beobachten, die (potentiell) so hoch sind, dass sie bestimmte Transaktionen verhindern und deshalb gar nicht anfallen. Solche fiktiven Handelskosten entsprechen besonders hohen Handelsbarrieren, deren Existenz bei einer Gesamtanalyse der Gütermarktintegration nicht vernachlässigt werden sollte. Beobachtbare und damit direkt empirisch erfassbare Handelskosten weisen derartige Probleme nicht auf. Die verwendeten Indikatoren entsprechen zumeist variablen Handelskosten, die als Gebühren des Gütertransfers oder Preise für Transportdienstleistungen erhoben werden. Um Vergleichbarkeit der Daten zu garantieren zeichnen sich solche Indikatoren durch ein hohes Maß an Standardisierung aus, als Beispiel seien etwa „die Kosten der Verschiffung eines standardisierten Containers aus Baltimore in andere Seehäfen der Welt“ genannt (Limao/Venables, 2001). Es existieren zahlreiche Studien, in denen derartige Indikatoren für die internationale Ebene entworfen und untersucht werden (vgl. z.B. Hummels, 1999, Junius, 1999, Rietveld/Vickermann, 2004, Golub/Tomasik, 2008). Im Auftrag der Europäischen Gemeinschaft wurden, ebenfalls auf internationaler Ebene, Indikatoren externer Transportkosten untersucht, also solcher Kosten, die gerade nicht unmittelbar von individuellen Marktteilnehmern getragen werden (High Level Group, 1999, CE Delft, 2008). Dagegen verwendet die EU für ihre Analysen der Gütermarktintegration keine Handelskostenindikatoren, weder auf regionaler, noch auf mitgliedstaatlicher Ebene.

²¹⁵ Zu verfügbaren Daten zu Preisunterschieden auf nationaler Ebene innerhalb der EG vgl. Europäische Kommission (2004a).

Weitere Quellen regionaler Handelskostendaten für den gesamten europäischen Raum fehlen ebenfalls, lediglich für das Territorium Frankreichs bieten Combes/Lafourcade (2005) eine ausführliche Vergleichsstudie zu regionalen Kosten des Transports mit Lastkraftwagen.

Damit existieren zum jetzigen Zeitpunkt keine umfassenden Daten zu einzelnen Arten von Handelskosten für die regionale Ebene der Europäischen Union. Dies ist, ähnlich wie bei der Ermittlung regionaler Handelsströme, vor allem mit den relativ hohen Kosten der Datenerhebung zu begründen. Die Union entwickelt und verwendet jedoch verschiedene andere Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration, mit deren Hilfe beurteilt werden kann, von welchen Handelsbarrieren benachteiligte Regionen in besonderem Maße betroffen sind. Einige solcher Indikatoren werden in Kap. 7.3 dargestellt.

7.2.2 Die empirische Überprüfung der Ergebnisse der Neuen Ökonomischen Geographie ohne Daten zu regionalen Handelskosten

Im Zentrum der empirischen Modelle zur Überprüfung der Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie steht die Frage, ob die Faktorpreise, oder konkreter die Reallöhne, in ökonomischen Zentren höher sind als in der Peripherie (Redding, 2009b, siehe Head/Mayer, 2004, S. 2616 zu weiteren möglichen Thesen der NÖG). Bei den meisten Forschungsarbeiten handelt es sich um Zwei-Regionen-Modelle, die auf Daten vieler Regionen angewendet werden; eine Ausnahme bilden Bosker et al. (2007), die ein Mehr-Regionen-Modell entwerfen. Wichtigster Bestandteil solcher Modelle ist dabei die so genannte Lohngleichung, die den Reallohn einer Region als eine Funktion der Nachfrage nach Gütern und des regionalen Preisniveaus für Industriegüter beider Regionen sowie der Handelskosten angibt.²¹⁶ Die fehlende Beobachtbarkeit von Daten zu aggregierten Handelskosten (siehe dazu Kap. 7.2.1) bildet eine der größten Herausforderungen bei der Anwendung der Modelle. Die einfachste Lösung dieses Problems ist die Annahme einfacher Handelskosten in der Eisberg-Form in Abhängigkeit von der Entfernung zwischen den betrachteten geographischen Einheiten (vgl. dazu Kap. 6.4) und eine nicht-lineare Schätzung aller Parameter der Lohngleichung

²¹⁶ Weitere Variablen werden in Abhängigkeit vom Modell verwendet.

(so Hanson, 2005, Brakman et al., 2006, Brakman/Garretsen, 2007). Alternativ besteht auch die Möglichkeit Handelskosten mit Hilfe von Gravitationsgleichungen, also dem indirekten Weg aus Daten zu Handelsströmen, zu Wirtschaftsleistung und zur geographischen Entfernung zu ermitteln (so z.B. Breinlich, 2006, Head/Mayer, 2006). Schließlich verwenden Head/Ries (2001), Head/Mayer (2004) und Brakman et al. (2006) die Methode der „impliziten Handelskosten“, mit der unter ausschließlicher Verwendung bilateraler Handelsdaten ein Indikator der Handelsoffenheit entworfen wird. Bosker/Garretsen (2007) wenden die drei genannten Methoden für einen einzelnen Datensatz an und stellen fest, dass in Abhängigkeit von dem gewählten Weg der Handelskostenermittlung unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden. Dies macht besonders deutlich, dass es sich bei den drei Methoden lediglich um die Bestimmung von Näherungswerten für tatsächliche Handelskosten handelt – alle drei leiden unter starken Vereinfachungen der Annahmen und unvollständigen oder ungenauen Daten.

Für die vorliegende Untersuchung ist keine der genannten Methoden geeignet, um zu untersuchen, ob die Veränderung von spezifischen Handelskosten konkreter Regionen den von der NÖG vorhergesagten U-förmigen Integrationsverlauf verursacht. Der erste Weg, Handelskosten als eine einfache Funktion der geographischen Entfernung zu definieren, stellt eine Pauschalisierung der Handelsbarrieren zwischen verschiedenen Regionen dar. Damit widerspricht diese Methode einer der wichtigsten Annahmen dieser Arbeit, nämlich, dass Handelskosten auf regionaler Ebene beeinflusst werden können und über die Entfernung hinaus von vielen weiteren Faktoren abhängig sind.²¹⁷ Der zweite Weg, der der geographischen Entfernung zwar auch einen großen Wert beimisst, aber auch andere empirische Daten berücksichtigt, kann für Studien auf internationaler Ebene von Bedeutung sein. Auf der hier betrachteten regionalen Ebene hingegen existieren, wie bereits in Kap. 7.2.1 festgestellt, keine Daten zu Handelsströmen. Breinlich (2006) wendet zwar trotz fehlender regionaler Handelsdaten den indirekten Weg der Handelskostenermittlung auch auf der regionalen Ebene an, er muss jedoch große Einschränkungen in Kauf nehmen. So schätzt er die Parameter einer Gravitationsgleichung auf Länderebene und wendet sie dann auf regionale Daten zu Wirtschaftsleistung und geographischer Entfernung an (Breinlich, 2006, S. 599). Damit nimmt er an, dass interregionaler Handel nach den Prinzipien des internationalen Handels funktioniert und primär entfernungsabhängig ist. Dies stellt ebenfalls eine für die vorliegende Untersuchung inakzeptable Pauschalisierung dar. Der dritte Weg der

impliziten Handelskosten scheitert erneut an der fehlenden Verfügbarkeit von Daten zu interregionalen Handelsströmen (so auch Bosker/Garretsen, 2007, S. 18).

Wie gezeigt wurde, ist es mit den zum jetzigen Zeitpunkt vorhandenen Daten zu interregionalem Handel nicht möglich, empirisch zu untersuchen, ob einzelne Regionen der Europäischen Union sich auf einem U-förmigen Integrationspfad in Abhängigkeit von der Höhe der regionalen Handelskosten bewegen. Die von der empirischen Forschung angewendeten Methoden stellen keine Lösung des Problems dar – sie pauschalisieren regionale Handelskosten und konzentrieren sich auf die Frage, ob Agglomerationen zu hohen Reallöhnen führen. Der Zusammenhang zwischen Handelskostenveränderungen und der Ausbildung großer Märkte oder der Reallohnhöhe besteht, ist jedoch kein wesentliches Ziel der vorgestellten Untersuchungen. Einige der erwähnten empirischen Studien bestätigen zwar den U-förmigen Verlauf der Integration, sie tun es aber für den Durchschnitt vieler Regionen oder Länder. Wie unsicher die Ergebnisse sind, zeigt sich allein an der in Kap. 6.7.1 aufgezeigten Diskussion der Frage, an welcher Stelle des U sich die Union momentan befindet.

Die dargestellten Schwierigkeiten haben für die europäische Regionalpolitik vor allem eine praktische Konsequenz: die Entscheidung für oder gegen eine Ausrichtung der Maßnahmen auf die regionale Gütermarktintegration kann nicht im Wesentlichen auf empirische Untersuchungen der NÖG gestützt werden. Aus derartigen Studien können zwar einzelne punktuelle Erkenntnisse gezogen werden, eine verlässliche Bestätigung oder Widerlegung des U-förmigen Integrationsverlaufs für einzelne europäische Regionen kann die empirische Forschung jedoch momentan nicht leisten. Eine Unterscheidung nach der Art von bestehenden Handelsbarrieren ist sogar gänzlich unmöglich, da die zahlreiche Kategorien von Handelskosten nicht zu beobachten sind und damit empirisch nicht genau abgebildet werden können. Demzufolge kann auch der Einfluss regionaler Maßnahmen der Gütermarktintegration auf die von der NÖG beschriebenen Kräfte nicht sinnvoll beurteilt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Untersuchung des empirischen Zusammenhanges zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und der Gütermarktintegration für die regionalpolitische Planung gänzlich obsolet ist. In der vorliegenden Arbeit wird aus den oben genannten Gründen kein Versuch unternommen, kausale Beziehungen zwischen der Integration der Gütermärkte und einer positiven, negativen oder U-förmigen Entwicklung der Kohäsion im Verlauf der Zeit zu erforschen. Eine solche Untersuchung hätte angesichts der fehlenden Daten und der vielen kaum zu isolierenden wirtschaftlichen Vorgänge keinen Mehrwert für die strategische Ausrichtung der EU-Regionalpolitik. In Kap. 7.4 soll

²¹⁷ Henderson/Millimet (2008, S. 21), der diese Methode als erster verwendet, erhebt selbst Zweifel an seinen Ergebnissen zur Höhe von regionalen Handelskosten innerhalb der Vereinigten Staaten.

jedoch aufgezeigt werden, von welchen Barrieren der Handel besonders benachteiligter Regionen der Union betroffen ist, um daraus Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Regionalpolitik zu ziehen. Diese Darstellung basiert nicht auf Handelskosten, sondern auf den alternativen Indikatoren der Gütermarktintegration, die in Kap. 7.3 vorgestellt werden.

7.3 Alternative Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration

Die Europäische Union entwickelt und verwendet verschiedene Indikatoren, mit deren Hilfe Handelsbarrieren auf den regionalen Gütermärkten abgebildet werden können. Mehrere dieser Indikatoren dienen zur Planung und Kontrolle der Regionalpolitik und werden in den Publikationen der Kommission, zum Beispiel in den regelmäßigen „Berichten über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ verwendet (zuletzt: Europäische Kommission, 2007c). Auch die folgende Übersicht dient als Grundlage dafür, die Regionalpolitik der EU zu beurteilen und Empfehlungen für ihre künftige Ausrichtung zu formulieren – dies ist Gegenstand von Kap. 7.4. Dabei ist allen in Kap. 7.3.1 dargestellten Indikatoren ein positiver Zusammenhang mit Handelskosten gemein, auch wenn dieser aus den in Kap. 7.2.1 genannten Gründen nicht im Detail kalkuliert werden kann. Die Übersicht beschränkt sich auf die Indikatoren derjenigen Handelshemmnisse, die mit Mitteln der Regionalpolitik abgeschafft oder zumindest gesenkt werden können. Handelsbarrieren, die keinem Einfluss der Regionalpolitik unterliegen, werden dagegen ausgeblendet. So werden beispielsweise Preise für Telekommunikation, die an sich eine wichtige Rolle für die Integration der europäischen Gütermärkte spielen, im Folgenden nicht diskutiert – hier sind die europäische Ordnungs- und Regulierungspolitik gefragt, Wettbewerb und damit Preissenkungen zu fördern. Dagegen bildet der Zugang zur Telekommunikationsinfrastruktur einen bedeutenden Faktor für die Integration der Gütermärkte, auf diesem Gebiet ist ein Engagement der Regionalpolitik der EU vorstellbar. In Kap. 7.3.2 wird die Frage aufgeworfen, ob die Indikatoren der Gütermarktintegration nicht gleichzeitig auch Wohlstandsindikatoren darstellen, inwieweit also die beiden hier betrachteten Phänomene der Integration und der Kohäsion bereits auf der Indikatorebene Überschneidungen aufweisen.

7.3.1 Ausgewählte von der EU verwendete Indikatoren

Die folgende Übersicht zeigt die von der EU verwendeten Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration und beschränkt sich dabei auf solche Indikatoren, die auf regionaler Ebene erhoben werden. Dabei wird wie bei den Indikatoren des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das NUTS-System der EU zugrunde gelegt, wobei NUTS-2 die wichtigste Unterteilungsebene darstellt (vgl. Kap. 7.1.1). Anknüpfend an die Übersicht verschiedener Arten von Handelsbarrieren und Handelskosten in Tabelle 5-3 werden die vorgestellten Indikatoren in die beiden thematischen Schwerpunkte Transport sowie Information und Kommunikation unterteilt.

7.3.1.1 Transport

Die Verkehrsinfrastruktur bildet eine der Prioritäten der europäischen Regionalpolitik: sie wird mit Hilfe des Kohäsionsfonds und des EFRE gefördert, weitere Mittel werden im Rahmen des Budgets des Transeuropäischen Netze von der Europäischen Investitionsbank gewährt.²¹⁸ Den hohen Ausgaben entsprechend betreibt die Union eine intensive Forschung zu Indikatoren der Transportinfrastruktur und erhebt zahlreiche Daten, auch auf regionaler Ebene. Eine Übersicht der bestehenden Indikatoren und der regelmäßig aktualisierten Datenbanken bietet Eurostat (2009b, S. 166-180). Dabei handelt es sich vorwiegend um Daten zu den tatsächlichen Transportmengen von Gütern und Personen. Diese bilden jedoch nur ein indirektes Maß für die Integration. Für den Zweck der vorliegenden Arbeit sind dagegen vor allem solche Indikatoren von Interesse, die das Niveau der Handelshemmnisse oder, positiv formuliert, das Transportpotential von Regionen abbilden (zur Diskussion der zwei möglichen Seiten von Integration vgl. Kap. 5.3.1). Dazu gehören Indikatoren zur Beschreibung vorhandener physischer Infrastruktur (z.B. die Gesamtlänge des Schienennetzes einer Region) und solche, mit denen im weitesten Sinne das wirtschaftliche Potential der Verkehrsinfrastruktur abgebildet wird (z.B. die Bevölkerung, die von einem Punkt aus binnen einer bestimmten Zeit mit dem betrachteten Verkehrsmittel erreicht werden

²¹⁸ Eine Übersicht über die Ausgaben für die Transeuropäischen Transportnetze im Zeitraum 1996-2013 befindet sich auf den Seiten der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf (Abgerufen am 16.11.09)

kann). Für die Gütermarktintegration spielen dabei sowohl die Indikatoren des Gütertransports, als auch des Personentransports eine Rolle. Der Personentransport ist vor allem im Bereich der Integration der Dienstleistungsmärkte ausschlaggebend, die Erbringung vieler Dienstleistungen ist nur bei persönlichem Kontakt zwischen Anbieter und Empfänger möglich (vgl. dazu auch Kap. 5.2.1.2). Doch auch für der Vertrieb von Waren ist Reiseaufwand häufig notwendig: zum einem für die Geschäftsanbahnung und den Vertragsabschluss, zum anderen für begleitende Servicedienstleistungen, wie Montage und Instandhaltung vor Ort (Duranton/Storper, 2008). Damit bilden Barrieren im Personentransport zugleich auch Barrieren der Warenmarktintegration.

In den regelmäßigen Berichten zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verwendet die Kommission nur wenige Transport-Indikatoren, sie diskutiert vor allem die Dichte des Autobahnnetzes auf NUTS-2-Ebene (Index der Länge, im Verhältnis zur Fläche und Bevölkerung, vgl. Europäische Kommission (2004b, S. 38 ff. und 2007c, S. 60 ff.). Eine wesentlich wichtigere Rolle spielt der Transport dagegen für das neue Element des Kohäsionsziels, den territorialen Zusammenhalt (vgl. Kap. 3.4.7). So wurde im Jahr 2002 das im Rahmen des EFRE kofinanzierte Programm European Spatial Planning Observation Network (ESPON) geschaffen, das der Erforschung der räumlichen Entwicklung der Europäischen Union und damit der Konkretisierung des Ziels des territorialen Zusammenhalts dient.²¹⁹ Ein Ergebnis des von allen Mitgliedstaaten und zahlreichen Forschungseinrichtungen betriebenen Programms sind umfassende Erhebungen von Daten und die Entwicklung mehrerer Indikatoren der geographischen Charakteristika europäischer Regionen. Im Rahmen von ESPON sind für den Bereich der Transportinfrastruktur auf der NUTS-3-Ebene unter anderem detaillierte Erhebungen zur Anzahl von kommerziellen Flug- und Seehäfen sowie zur Länge des regionalen Straßen- und Schienennetzes durchgeführt worden.²²⁰ Derartige Rohdaten können zum Teil direkt als Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration verwendet werden. So kann der Zugang zu Flug- und Seehäfen als ein Maß für die interregionale Anbindung einer geographischen Einheit gewertet werden. Aus der Länge der Straßen- und Schienennetze kann jedoch nicht eindeutig geschlossen werden, ob es sich um intra- oder interregionale Verbindungen handelt oder welche Rolle sie für die regionale Wirtschaft spielen. Hier sind deshalb weitere Unterteilungen und

²¹⁹ Das Programm wurde zunächst im Zeitraum 2002-2006 gefördert, eine Förderung bis zum Jahr 2013 wurde im Jahr 2007 beschlossen, vgl. <http://www.espon.eu> (Abgerufen am 17.11.09)

²²⁰ Daten für das Jahr 2001 sind zu finden unter

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/file_1547/06_transport_nuts_3.xls (Abgerufen am 17.11.09)

Standardisierungen notwendig, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewähren und Schlussfolgerungen zum regionalen Integrationsgrad ziehen zu können.

Auf der Grundlage der unter ESPON erhobenen Daten wurden mehrere Transport-Indikatoren gebildet, die verschiedene Aspekte der tatsächlichen Nutzung und der potentiellen Möglichkeiten der regionalen Verkehrsinfrastruktur abbilden (zu einer grundlegenden Typisierung von Transport-Indikatoren vgl. ESPON, 2004, S. 118-133). Für die Abbildung der regionalen Gütermarktintegration kommen vor allem Indikatoren der so genannten Erreichbarkeit oder Zugänglichkeit in Frage.²²¹ Dabei handelt es sich um zusammengesetzte Indikatoren, die in drei Kategorien unterteilt werden können (ESPON, 2004, S. 122):

- Reisekosten- oder Reisezeitindikatoren. Für eine Region oder einen zentralen Punkt einer Region werden die durchschnittlichen oder aggregierten Kosten oder die Gesamtdauer der Reisen zu einer Gruppe von Zielen gemessen, etwa zu ausgewählten europäischen Agglomerationen.
- Indikatoren der Erreichbarkeit innerhalb eines bestimmten Zeitintervalls. Es wird überprüft, wie viele Ziele innerhalb einer vorgegebenen Zeit erreicht werden können, z.B. wie viel Bevölkerung binnen von drei Stunden Reisezeit erreichbar ist.
- Potentielle Erreichbarkeit. Bei diesem Indikator werden die betrachteten Ziele mit ihrer Größe bewertet (Bevölkerung oder Wirtschaftsleistung), der Wert sinkt jedoch mit den für die Anreise notwendigen Kosten oder der benötigten Zeit.

Die Indikatoren können für einzelne Verkehrsmittel, aber auch für eine Kombination von Verkehrsmitteln bestimmt werden. Einen kombinierten Indikator für den Pkw- und den Luftverkehr verwendet beispielsweise die Europäische Kommission (2007c, S. 63) unter der Bezeichnung „Zugang zu Passagierflugzeugen“: der Indikator zeigt für das Gebiet der EU die kumulierte Anzahl täglicher Flüge auf, die binnen von maximal 90 Minuten mit dem Straßenverkehr zu erreichen sind. Die häufige Verwendung von Reisezeit als ein Maß der Integration entspricht dabei nicht nur der Einsicht, dass Zeit auch Geld ist, sondern zugleich der Forschung zu Handelshemmnissen – Zeitverluste beim internationalen Gütertransfer haben in der Tat einen negativen Einfluss auf Handelsumsätze, wie Hummels (2001) theoretisch und empirisch aufzeigt.

²²¹ Für die deutschen Begriffe vgl. Europäische Kommission (2007c, S. 65) und Vickermann/Spiekermann/Wegener (1999, S. 1). In der Literatur wird vor allem der englische Begriff „accessibility“ verwendet, vgl. ESPON (2004, S. 121).

Zur Abbildung interregionaler Handelsbarrieren sind vor allem Indikatoren des Typs der potentiellen Erreichbarkeit von Interesse. Die Indikatoren bestehen im Grundsatz aus zwei Teilfunktionen zur Beschreibung der wirtschaftlichen Attraktivität der zu erreichenden Gebiete und der notwendigen Reisekosten (vgl. Spiekermann/Wegener, 2007, S. 7):

$$A_i = \sum_j W_j^\alpha \exp(-\beta c_{ij}) \quad (7.1)$$

A_i ist dabei die potentielle Erreichbarkeit der betrachteten Region i , W_j ist die in Region j erreichbare Wirtschaftsleistung oder Bevölkerung, c_{ij} steht für die Reisekosten oder die Reisezeit zwischen den Regionen i und j , α und β sind Konstanten. Damit berücksichtigt dieser empirische Ansatz mehr als die reine Beschreibung der vorhandenen Infrastruktur und folgt einer ähnlichen Logik wie die Neue Ökonomische Geographie. Seine zentrale Aussage ist, dass für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft die Qualität der Handelsverbindungen zu anderen Agglomerationen entscheidende Bedeutung hat. Dagegen ist die Qualität der regionalen Infrastruktur ohne Berücksichtigung der potentiellen Handelspartner von untergeordneter Bedeutung, sie bildet eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung erfolgreichen Wirtschaftsaustauschs. Für die vorliegende Arbeit haben jedoch sowohl die im Rahmen des ESPON Programms als auch in anderen bestehenden Studien entwickelten Erreichbarkeitsindikatoren einen Nachteil: sie basieren zumeist ausschließlich auf Daten des Personenverkehrs (Übersicht bei ESPON, 2004, S. 133). Es ist zwar davon auszugehen, dass derartige Indikatoren mit den entsprechenden Werten für den Warenverkehr korrelieren, Abweichungen sind jedoch vor allem im Bereich des Luftverkehrs und der Binnenschifffahrt zu erwarten. So sind Flugtransporte für den Warenverkehr häufig nicht rentabel oder aus technischen Gründen ungeeignet, Schiffe sind wiederum als langsames Transportmittel für den Personenverkehr in der Regel nicht attraktiv. Vergleichbarkeit zwischen dem Transfer von Menschen und von Waren ist dagegen vor allem im Straßenverkehr gegeben – hier wirken sich Qualität und Länge der zu bewältigenden Strecken ähnlich aus. Um eventuelle Unterschiede zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln berücksichtigen zu können, werden in Kap. 7.4 verschiedene Indikatoren der potentiellen Erreichbarkeit verwendet.

7.3.1.2 Information und Kommunikation

Informationsdefizite und Kommunikationsprobleme bilden erhebliche Barrieren für den Güterverkehr, nur ein Teil solcher Handelshemmnisse kann jedoch mit regionalpolitischen Mitteln abgebaut werden. Die europäische Regionalpolitik kann dabei vor allem in zwei Bereichen Einfluss nehmen: beim Zugang zu Informations- und Kommunikationsdienstleistungen und bei der Ausbildung der Marktteilnehmer. Für beide Bereiche existieren einige wenige von Eurostat erhobene Indikatoren auf der NUTS-2-Ebene, die in Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie als regionale Strukturindikatoren entworfen wurden (zu Strukturindikatoren des Kohäsionsziels vgl. Kap. 7.1.4).

Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) spielt die Versorgung mit Festnetzanschlüssen innerhalb der Europäischen Union eine immer geringere Rolle. So sinkt inzwischen in den meisten Mitgliedstaaten die Zahl der Festnetzanschlüsse, der Markt wird immer mehr von Mobilfunk und Internet dominiert (Eurostat, 2005). Auf dem Gebiet der Telefonie konzentriert sich die EU deshalb vor allem auf Regulierungsaufgaben, insbesondere die Bekämpfung von Wettbewerbsverzerrungen.²²² Viel Entwicklungspotential sieht die EU dagegen in der Versorgung der Bevölkerung mit Internetanbindung, vor allem mit Breitbandanschlüssen.²²³ Die modernen IKT dienen dabei nicht nur zum privaten nichtkommerziellen Gebrauch, sondern gewinnen eine immer höhere Bedeutung im geschäftlichen Bereich und bei Kontakten zwischen Bürgern und der Verwaltung (ausführlich dazu Europäische Kommission, 2009c). Das Internet ist ein entfernungsunabhängiges Instrument für Geschäftskontakte und den Vertrieb von Waren und Dienstleistungen, es beseitigt damit zahlreiche bisher bestehende Barrieren des Gütermarktverkehrs. Die Entwicklung dieses Kommunikationskanals kann auch mit Hilfe der europäischen Regionalpolitik gefördert werden – die Union unterstützt beispielsweise Projekte zur Versorgung der ländlichen, dünn besiedelten Gebiete mit IKT (Europäische Kommission, 2009d). Auf diese Weise wird zum einen die physische Infrastruktur ausgebaut, zum anderen werden aber auch potentielle Nutzer der neuen Technologien geschult.

Als Indikatoren der passiven und aktiven Teilnahme an modernen IKT auf NUTS-2-Ebene sind vor allem Erhebungen zur Zahl der Haushalte mit Internetzugang und zur

²²² So bestehen beispielsweise Strukturindikatoren zur Messung von marktbeherrschenden Stellungen im Festnetz- und Mobilfunkbereich, vgl. auch Fn. 207.

²²³ <http://www.broadband-europe.eu/Pages/Home.aspx> (Abgerufen am 13.11.09)

Nutzung des Internets zur privaten Güterversorgung zu nennen.²²⁴ Während auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Daten zur Nutzung der IKT durch Unternehmen erhoben wird, fehlen derartige Angaben für die regionale Ebene. Lediglich im Rahmen des ESPON Programms ist einmalig für das Jahr 2003 auf der NUTS-2-Ebene untersucht worden, welcher Anteil von Unternehmen eine eigene Internetpräsenz unterhält (ESPON, o.J., S. 138 ff.). Für die vorliegende Arbeit haben die vorhandenen Indikatoren der privaten Nutzung von IKT einen Nachteil: sie werden sowohl durch den Fortschritt der Gütermarktintegration, als auch durch den Bildungsstand und den Wohlstand der Bevölkerung beeinflusst. Dies beeinträchtigt ihre Aussagekraft. Die Konsequenzen solcher potentieller Überschneidungen der Indikatoren mit denen des Kohäsionsziels werden in Kap. 7.3.2 diskutiert.

Die Bildung der Marktteilnehmer spielt für die Gütermarktintegration in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle: sie benötigen zum einen Fähigkeiten, sich auf Märkten zu bewegen, zum anderen aber auch Informationen über diese Märkte (Europäische Kommission, 2007d). Die Konsequenzen des Mangels solcher Fähigkeiten und Informationen ist für den internationalen Handel empirisch mehrfach mit Hilfe von Gravitätsuntersuchungen erforscht worden (Übersicht bei Anderson/van Wincoop, 2004, S. 719 ff.). Als den Handel besonders hemmend wurden dabei Sprachbarrieren identifiziert – dies gilt sowohl für unterschiedliche Muttersprachen, als auch für fehlende Fremdsprachenkenntnisse (Rauch, 1999, Melitz, 2007, Guiso/Sapienza/Zingales, 2009 und Fidrmuc/Fidrmuc, 2009). Ebenso können aber auch fehlende Informationen über ausländische Rechtssysteme, Marktstrukturen oder Geschäftssitten das Entstehen erfolgreicher Handelsbeziehungen verhindern. Derartige Handelsbarrieren bestehen natürlich nicht nur auf der internationalen, sondern auch auf der interregionalen Ebene. Auch hier wirken sich Sprach- und Dialektunterschiede oder mangelhafte Informationen über potentielle Geschäftspartner handelshemmend aus. Die Regionalpolitik der EU kann solche Bildungslücken mit Schulungs- und Ausbildungsprojekten, aber auch mit der Bereitstellung von Informationen schließen (zustimmend Pelkmans, 2008, S. 64, Mortelmans, 1998, S. 109, Europäische Kommission, 2007b, S. 10, 11; vgl. dazu auch Kap. 4.3.2). Wie Hainmueller/Hiscox (2006) belegen, hat ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung darüber hinaus einen positiven Einfluss auf individuelle Einstellungen gegenüber freiem Handel und nicht heimischen Produkten – selbst Bildungsmaßnahmen, die nicht auf die Verbesserung wirtschaftlicher Kontakte ausgerichtet sind, haben also zumindest einen indirekten positiven Effekt auf die Gütermarktintegration. Im Vergleich

zu den verfolgten Zielen haben die regionalen Bildungsindikatoren der EU einen relativ einfachen Charakter: sie differenzieren nicht nach einzelnen Fähigkeiten, etwa vorhandenen Sprachenkenntnissen, oder nach bereits erreichten Bildungsabschlüssen, sondern geben lediglich an, wie viele Personen sich aktuell in Ausbildung befinden.²²⁵ Auch wenn solche Angaben im weitesten Sinn als Indizien für die regionale Gütermarktintegration gewertet werden können, stellt sich jedoch auch hier die Frage, inwieweit der Anteil der Bevölkerung in Ausbildung gleichzeitig auch Ausdruck des Wohlstands einer Region ist (zur Diskussion vgl. Kap. 7.3.2).

Die vorgestellten Indikatoren regionaler Gütermarktintegration bilden nur einen kleinen Teil der Handelsbarrieren ab, die mit Hilfe der europäischen Regionalpolitik abgebaut werden können. Jeder einzelne Indikator korrespondiert dabei mit einem Bündel von Sachverhalten, die den Handel auf regionaler Ebene belasten oder verhindern. In dieser Hinsicht stellt die Bestimmung der Indikatoren eine Alternative zu der Erhebung einzelner Arten von Handelskosten dar. Im Gegensatz zu (hypothetischen) Kategorien von Handelskosten sind die hier vorgestellten existierenden Indikatoren jedoch untereinander nicht vergleichbar, insbesondere kann der tatsächliche Einfluss der auf diese Weise empirisch abgebildeten Handelshindernisse auf den Handel nicht bestimmt oder verglichen werden. Welche spezifischen Eigenschaften oder Einschränkungen einer Region ihren internen oder externen Handel am stärksten behindern, ist nur durch eine umfassende Analyse der spezifischen Situation der jeweiligen Region zu ermitteln. Die Indikatoren der Transportinfrastruktur, der Informations- und Kommunikationstechnologien und der Bildung können dabei als Indizien gelten, sie können die Überprüfung der regionalen Bedürfnisse für jeden konkreten Fall jedoch nicht ersetzen.

7.3.2 Gütermarktindikatoren als Kohäsionsindikatoren?

Die in Kap. 7.3.1 vorgestellten Indikatoren der regionalen Gütermarktintegration beschreiben nicht den Handel mit Waren und Dienstleistungen als solchen, sondern bilden Phänomene ab, die den Handel in irgendeiner Form behindern oder begünstigen. Viele dieser Faktoren sind direkt mit dem regionalen Angebot an öffentlichen oder

²²⁴ Eurostat, Datenbank t_reg_isoc

²²⁵ Eurostat, Datenbank reg_educ

öffentlich bereitgestellten Gütern verbunden, darunter vor allem mit der Qualität der vorhandenen physischen Infrastruktur und des Bildungssystems. Auf diese Weise bilden die Indikatoren, neben Aspekten der Gütermarktintegration, immer auch die finanziellen Möglichkeiten der betrachteten Gebietskörperschaften ab, und damit nicht zuletzt auch den regionalen Wohlstand. Dieser Zusammenhang ist nicht zwingend, aber wahrscheinlich. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden wirtschaftlich schwache Regionen reicher Staaten, die auf die Solidarität der Zentralregierung bauen und trotz niedrigen Wohlstands ihrer Bevölkerung eine hohe Qualität der Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen anbieten können. Die Mehrheit der benachteiligten und deswegen durch die EU geförderten Regionen liegt jedoch in ärmeren Mitgliedstaaten und kann deshalb nicht auf eine wesentliche Unterstützung aus dem eigenen Land hoffen. Ist also eine schlechte Gütermarktintegration einzelner Regionen das Ergebnis ihres mangelnden Wohlstands und damit fehlender Kohäsion innerhalb der Europäischen Union? Bezogen auf die hier vorgestellten Indikatoren kann ein solcher Zusammenhang nicht ganz von der Hand gewiesen werden. Die Vermengung der Messgrößen geht sogar so weit, dass manche Indikatoren ebenso zur Abbildung der Gütermarktintegration wie auch der Kohäsion herangezogen werden können – als Beispiele sind Indikatoren auf dem Gebiet der Bildung und der Versorgung der Bevölkerung mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in Kap. 7.1.4 und 7.3.1.2 zu nennen. In solchen Fällen erübrigt sich eine empirische Untersuchung des Zusammenhangs: die Suche nach einer Korrelation oder gar der Kausalität zwischen den betrachteten Größen ist obsolet.

Wie ist diese empirische Konfusion angesichts einer in der Wirtschaftstheorie relativ klaren und einfachen Trennung zwischen Gütermarktintegration und Kohäsion zu erklären? Ursachen für den Widerspruch können sowohl in den wirtschaftstheoretischen Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie, wie auch in den Unzulänglichkeiten der empirischen Indikatoren gesucht werden. In der NÖG wird die Kohäsion als Angleichung regionaler Reallöhne und der regionalen Verteilung von Unternehmen ausgedrückt, die Gütermarktintegration spiegelt sich in Handelskostensenkungen wider (siehe Kap. 6.3.3). Einen direkten kausalen Einfluss der ersten beiden Größen auf Handelskosten berücksichtigen die wenigsten Modelle, vielmehr wird davon ausgegangen, dass Handelskostensenkungen auf einen externen technischen Fortschritt zurückzuführen sind. Eine Ausnahme bildet das Modell von Martin/Rogers (1995), in dem auch steuerfinanzierte Handelskostensenkungen untersucht werden (siehe auch Kap. 6.6.2). Auch in diesem Modell werden jedoch keine in der Realität bestehenden Haushaltsrestriktionen ärmerer Regionen berücksichtigt, vielmehr werden

Infrastrukturausgaben auf der Grundlage einer punktuellen Kosten-Nutzen-Analyse getätigt. Damit kann die NÖG die komplexen Zusammenhänge zwischen internen Ausgaben einer Region für handelskostensenkende Maßnahmen, externen Mitteln der Regionalpolitik und der Qualität der vorhandenen handelsrelevanten Infrastruktur und Dienstleistungen nicht abbilden. Insbesondere fehlt in den Modellen der NÖG die Dimension der Zeit als bedeutender Faktor für die Auswirkung von öffentlichen Investitionen – selbst bei Martin/Rogers (1995) stellen sich die Erfolge öffentlicher Ausgaben unmittelbar ein, während sie in der realen Welt häufig über Jahre oder sogar Jahrzehnte auf sich warten lassen.

Die zweite Ursache für die Verwirrung auf der Indikatorebene ist in den Indikatoren selbst zu suchen. Die Indikatoren des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind so vielfältig und komplex wie das Ziel selbst. An dem Fehlen eines von der Europäischen Union entwickelten Gesamtindikators wird deutlich, dass ein Konsens über die Auswahl und Gewichtung möglicher Einzelindikatoren noch weit entfernt ist (vgl. Kap. 7.1.5). So bildet die in Kap. 7.1 vorgestellte Auswahl an Indikatoren verschiedene Schwerpunkte der Kohäsion ab. Diese beeinflussen sich untereinander, hängen aber auch mit Vorgängen zusammen, die nicht mit der Kohäsion identisch sind. Die Indikatoren der Gütermarktintegration unterliegen ähnlich komplexen Wechselwirkungen. Angesichts der fehlenden Möglichkeiten zur Bestimmung regionaler Handelskosten (vgl. Kap. 7.2.1) werden in der vorliegenden Arbeit alternative Indikatoren der Gütermarktintegration vorgeschlagen. Diese werden ebenfalls von Faktoren beeinflusst, die außerhalb der reinen Integration der Gütermärkte liegen. Damit bilden sie nur ungenaue Näherungswerte. Den hypothetischen Handelskosten am nächsten kommen die in Kap. 7.3.1.1 dargestellten Erreichbarkeitsindikatoren – sie berücksichtigen zum einen den Wohlstand entfernter Regionen, zum anderen sind sie auch von der Qualität der Verkehrsinfrastruktur außerhalb der bewerteten Region abhängig. Damit beinhalten die Erreichbarkeitsindikatoren zwei Aspekte, die nicht unmittelbar mit dem Wohlstand der betrachteten Region zusammenhängen. Als Proxies für den Grad der interregionalen Gütermarktintegration bieten sie deshalb den anderen in Kap. 7.3.1 vorgestellten Indikatoren der Gütermarktintegration gewisse Vorteile.

7.4 Stand der Integration der Kohäsionsregionen

Die bereits diskutierten Schwächen der verfügbaren Indikatoren der Kohäsion und der regionalen Gütermarktintegration erlauben es weder die theoretischen Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie zu überprüfen, noch einen anderen eindeutigen empirischen Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen zu untersuchen. Die folgende Darstellung dient deshalb einem anderen Zweck – im Rahmen einer Querschnittsanalyse wird überprüft, in welchen Teilgebieten der regionalen Gütermarktintegration die von der EU als benachteiligt identifizierten Regionen einen besonders großen Nachholbedarf haben. Als einziger Indikator des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird deshalb das regionale Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards verwendet, was den Förderkriterien der EU beim EFRE entspricht (auf NUTS-2-Ebene, vgl. dazu Kap. 7.1.2 und 3.6). Als Kohäsionsregionen werden hier solche bezeichnet, die sich unter dem Grenzwert der 75% des EU-Durchschnitts befinden. Zur Abbildung regionaler Gütermarktintegration werden einige der in Kap. 7.3.1 untersuchten Indikatoren verwendet. Die im Folgenden dargestellten Punkte-Diagramme sind nach demselben Prinzip aufgebaut: zwei senkrechte Linien markieren den 75%-Grenzwert und den EU-27-Durchschnitt im Pro-Kopf-BIP (100%), eine waagerechte Linie markiert den Durchschnittswert des jeweils abgebildeten Indikators der regionalen Gütermarktintegration für die dargestellten Regionen. Für die Regionalpolitik ist dabei der Bereich links vom 75%-Grenzwert von besonderem Interesse – hier zeigen sich die Charakteristika der Regionen, die die EU fördert. Die Daten stammen aus den Datenbanken von ESPON (vgl. Kap. 7.3.1.1) und Eurostat. Sie wurden grundsätzlich in allen 27 Mitgliedstaaten der EU erhoben, liegen jedoch nicht für alle Staaten oder Regionen in den betrachteten Zeiträumen vor.

Die Abbildung 7-1, Abbildung 7-2 und Abbildung 7-3 zeigen die Werte für drei verschiedene Transportindikatoren auf NUTS-3-Ebene auf.²²⁶ Es handelt sich um einen Indikator, der die Gesamtstraßenlänge einer Region beschreibt, und zwei im Rahmen des ESPON-Programms entwickelte Erreichbarkeitsindikatoren (vgl. dazu Kap. 7.3.1.1 und ESPON, 2004, S. 264, 283). Der Vergleich zwischen den drei Abbildungen macht deutlich, inwieweit die Indikatoren als Proxies für den Stand der Gütermarktintegration von Regionen geeignet sind. Die Gesamtstraßenlänge einer Region sagt wenig über die intra- oder interregionale Gütermarktintegration aus, vielmehr ist sie vor allem von der Fläche der jeweiligen Region abhängig. Die Tatsache, dass besonders viele Regionen mit

einem relativ kurzen Straßennetz zu den wohlhabenden Regionen der EU gehören lässt sich damit relativ einfach erklären. Die Regionen werden grundsätzlich nach der Bevölkerungszahl aufgeteilt (vgl. Kap. 7.1.1), so dass eine Region mit einer geringen Gesamtstraßenlänge eine flächenmäßig kleine Region darstellt, die eine entsprechend hohe Bevölkerungsdichte hat. Es handelt sich also um eine Agglomeration im Sinne der NÖG, die mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine hohe durchschnittliche Wirtschaftsleistung charakterisiert wird. Daraus können jedoch keine Schlussfolgerungen zu dem Stand der regionalen Integration und dem Bedarf an regionalpolitischen Maßnahmen gezogen werden.

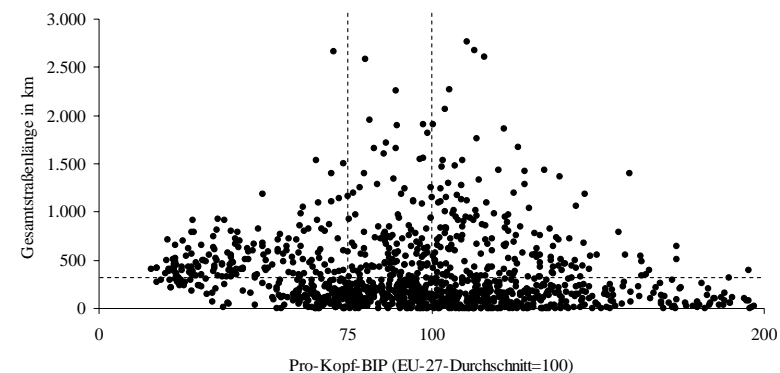


Abbildung 7-1 Gesamtstraßenlänge auf NUTS-3-Ebene
Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der Gesamtlänge des Straßennetzwerks nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2001) (eigene Darstellung, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html, Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006

Der Erreichbarkeitsindikator der Abbildung 7-2 beschreibt, wie viel Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner innerhalb einer dreistündigen Autofahrt vom administrativen oder geographischen Zentrum einer Region aus erreicht werden kann (erreichbare Millionen Euro / Einwohner der betrachteten Region, in Mio.). Dieser aus verschiedenen Größen konstruierte Indikator behebt einige Mängel eines reinen Infrastrukturindikators, wie er in Abbildung 7-1 dargestellt wurde. Ein wesentlicher

²²⁶ Die 75%-Linie trennt damit nicht die geförderten Regionen von den nicht geförderten, diese Trennung erfolgt für die NUTS-2-Ebene. Die Linie dient nur zur Orientierung.

Vorteil dieses Erreichbarkeitsindikators ist, dass er im Gegensatz zu der Gesamtstraßenlänge innerhalb einer Region, sowohl Verkehrsverbindungen innerhalb, als auch außerhalb der Region berücksichtigt, dabei jedoch nur solche, die zu Zielen mit wirtschaftlicher Bedeutung führen.²²⁷ Drei Faktoren können hier für einen relativ niedrigen Erreichbarkeitswert einer Region verantwortlich sein. Zunächst kann es sich um eine geographisch periphere Region handeln, die in einem größeren dünn besiedelten Gebiet liegt – hier ist die erreichbare regionale Wirtschaftsleistung niedrig. Möglich ist aber auch, dass die Gesamtwirtschaftsleistung der angrenzenden Regionen niedrig ist, weil die durchschnittliche Wirtschaftsleistung pro Einwohner keinen hohen Wert aufweist. Schließlich kann eine schlechte Straßenanbindung an andere Regionen Ursache für einen niedrigen Erreichbarkeitswert sein. Welcher Faktor bei einer spezifischen Region ausschlaggebend ist und ob Maßnahmen der Regionalpolitik Abhilfe schaffen können, kann jedoch nur im konkreten Fall ermittelt werden. Insbesondere kann allein anhand des Erreichbarkeitswerts für die Pkw-Anbindung nicht entschieden werden, ob der Ausbau der Straßeninfrastruktur den richtigen Weg zu einer besseren Integration in die europäischen Gütermärkte darstellt – weitere Verkehrsmittel oder andere Faktoren könnten ebenso zu einer Verbesserung der regionalen Situation beitragen. Zu bemerken ist jedoch eine Besonderheit, die in Abbildung 7-2 deutlich wird: fast alle NUTS-3-Regionen mit den niedrigsten Pro-Kopf-BIP-Werten weisen zugleich eine unterdurchschnittliche Erreichbarkeit auf (Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von 50% und weniger des EU-27-Durchschnitts). Dies ist zumindest ein Indiz dafür, dass die schlechte Straßenanbindung sich besonders negativ auf den Entwicklungsstand einer Region auswirkt.

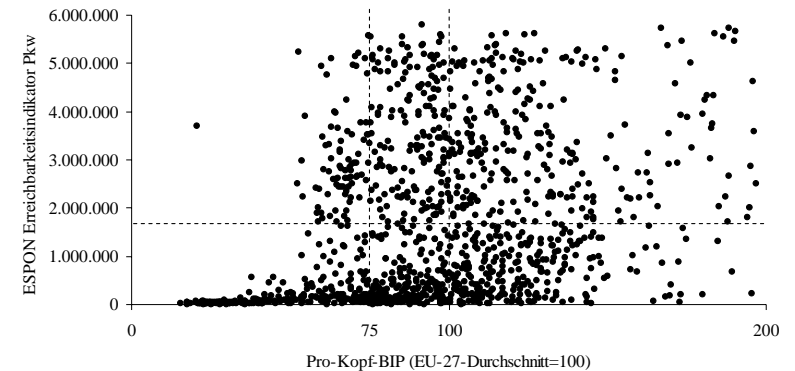


Abbildung 7-2 Erreichbarkeit mit Pkw auf NUTS-3-Ebene
Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der Erreichbarkeit mit Pkw nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2000) (eigene Darstellung, Erreichbarkeitsindikator nach ESPON (2004), S. 264, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html, Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006

Umfassender lässt sich die interregionale Gütermarktintegration mit Hilfe von Indikatoren der potentiellen Erreichbarkeit abbilden (vgl. Kap. 7.3.1.1). In Abbildung 7-3 sind die regionalen Werte der potentiellen Erreichbarkeit mit mehreren Verkehrsmitteln dargestellt, der Indikator hat dabei die Form der Gleichung (7.1), so dass die erreichbare Wirtschaftsleistung mit dem zu bewältigenden Reiseaufwand bewertet wird (der Indikator ist normiert, der EU-27-Durchschnitt liegt bei 100, vgl. auch ESPON, 2004, S. 283). Die Ursachen für eine niedrige potentielle Erreichbarkeit sind mit den oben erwähnten vergleichbar – auch hier zählt neben der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur vor allem, wie hoch die Wirtschaftsleistung benachbarter Regionen ist. Abbildung 7-3 zeigt wie schon Abbildung 7-2, dass die Mehrzahl der Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75% des EU-27-Durchschnitts einen unterdurchschnittlichen Erreichbarkeitswert erreicht. Auch aus dieser Perspektive erscheint ein Engagement der Regionalpolitik bei der Verbesserung der regionalen Verkehrsinfrastrukturen demnach als sinnvoll.

²²⁷ Der Indikator wird auf NUTS-3-Ebene erhoben, also für Regionen mit 150 000 bis 800 000 Einwohnern (vgl. Fn. 204). Es ist davon auszugehen, dass eine dreistündige Autofahrt aus dem Zentrum einer jeden NUTS-3-Region ausreicht, um mindestens eine andere Region zu erreichen.

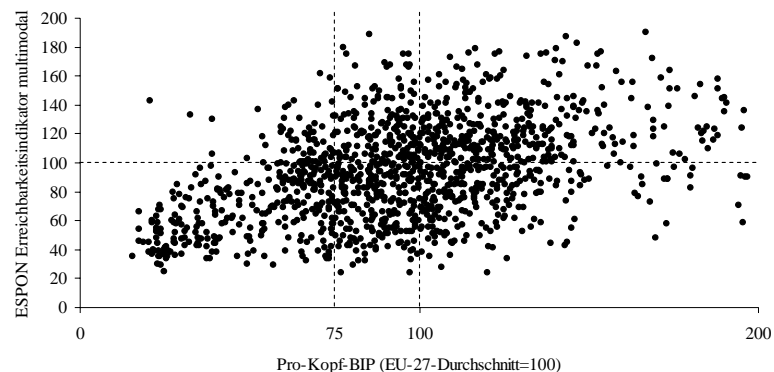


Abbildung 7-3 Potentielle multimodale Erreichbarkeit auf NUTS-3-Ebene
 Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt in KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts (Jahr 2002) und der potentiellen Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln nach NUTS-3-Regionen (Jahr 2001)
 (eigene Darstellung, Erreichbarkeitsindikator nach ESPON (2004), S. 283, Daten nach ESPON, siehe http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/tools/832/873/605_EN.html, Abgerufen am 25.11.09), © ESPON Database, 2006

In einem ähnlichen Licht erscheint der Zusammenhang zwischen dem regionalen Pro-Kopf-BIP und den Indikatoren des Breitband-Internetzugangs privater Haushalte (Abbildung 7-4) und der privaten Verwendung des Internets zur Bestellung von Gütern (Abbildung 7-5). Eine gewisse Korrelation zwischen den beiden Indikatoren, also zwischen dem Zugang zum Internet und der Verwendung des Internets ist wenig überraschend, die aktive Nutzung setzt schließlich den passiven Zugang voraus. Während jedoch anhand des Indikators des Internetzugangs vor allem Aussagen zur Telekommunikations-Infrastruktur und zur Ausstattung der Haushalte mit den notwendigen Geräten getroffen werden können, spiegelt der Indikator der Internetverwendung noch einen anderen wichtigen Aspekt wider: die Fähigkeiten und die Bereitschaft der Nutzer das Internet für wirtschaftlichen Austausch zu verwenden. Es ist zu erwarten, dass Konsumenten, die mit Internetbestellungen vertraut sind, eher in der Lage und willens sind, selbst Güter im Internet zu vertreiben – in der Rolle von Gewerbetreibenden oder Angestellten. Der zweite Indikator gibt also nicht nur

Aufschluss über das in einer Region vertretene „Importpotential“, sondern indirekt auch über die vorhandenen Fähigkeiten moderne Vertriebskanäle zu nutzen. Sowohl der Zugangsindikator, als auch der Verwendungsindikator kann jedoch zugleich auch als ein Indikator regionalen Wohlstands gedeutet werden (zur Diskussion vgl. Kap. 7.3.2). Ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Indikatoren und dem regionalen Pro-Kopf-BIP, wie er teilweise in den Abbildung 7-4 und Abbildung 7-5 zum Ausdruck kommt, kann also auch mit dem jeweiligen Entwicklungsstand der Regionen erklärt werden. Bei einer genaueren Betrachtung der Daten kann jedoch noch eine andere Beziehung entdeckt werden: unter den Regionen mit den höchsten Anteilen an aktiven Internetnutzern befinden sich auffällig viele Inselregionen und Regionen in Randlage, vor allem in den skandinavischen Ländern. Das Internet bietet hier offensichtlich einen Ersatz für den erschwerten physischen Zugang zu anderen regionalen Märkten. Für die europäische Regionalpolitik sind damit aus den regionalen Daten zum Internetzugang und zu seiner Verwendung zwei Erkenntnisse zu ziehen. Zum einen wiesen im Jahr 2006 alle betrachteten Kohäsionsregionen Werte unter dem EU-Durchschnitt auf, in diesen Regionen besteht also ein Nachholbedarf. Zum anderen scheint eine gute passive und aktive Anbindung an das Internet andere Mängel in der regionalen Gütermarktintegration zumindest teilweise ausgleichen zu können.

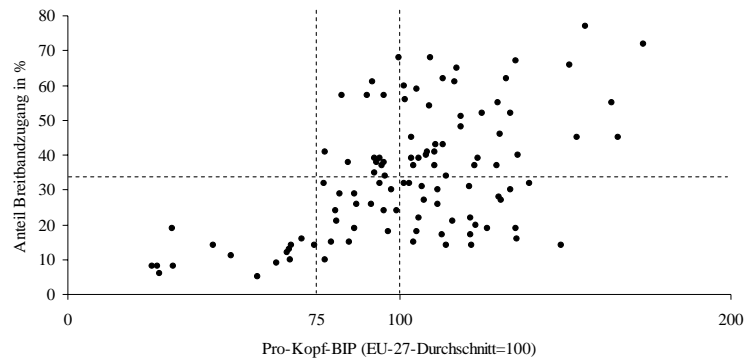


Abbildung 7-4 Zugang zu Breitbandinternet
Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Haushalte mit Breitbandzugang nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und isoc_r_broad_h)

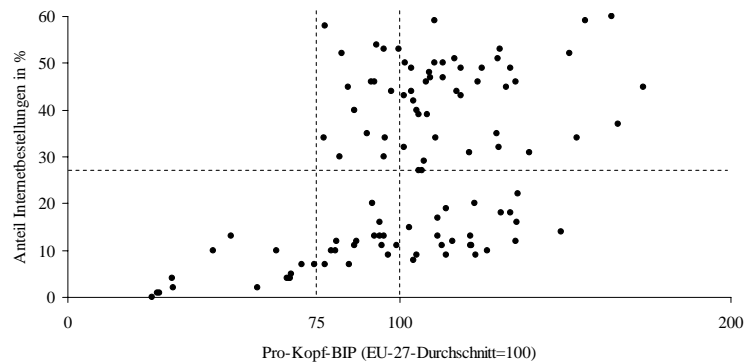


Abbildung 7-5 Private Verwendung des Internet
Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Personen, die im letzten Jahr Waren oder Dienstleistungen für den privaten Gebrauch über das Internet bestellt haben, nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und isoc_r_cux_i)

Die in Abbildung 7-6 dargestellte Verteilung der Rate der Personen in der Ausbildung kann sowohl als Kohäsionsindikator, als auch als indirekter Indikator der Gütermarktintegration gedeutet werden. In langer Frist hat die Ausbildung der Bevölkerung einen potentiellen positiven Einfluss auf beide Phänomene, sie steigert sowohl die Produktivität und damit die Wirtschaftsleistung und den Wohlstand einer Gesellschaft, aber auch ihre Offenheit und die Fähigkeiten am interregionalen und internationalen Wirtschaftsgeschehen teilzunehmen. Die große Streuung der Werte für die Kohäsionsregionen in Abbildung 7-6 kann damit erklärt werden, dass es sich um verschiedene Typen von ärmeren Gebieten handelt. Zunächst existieren solche Regionen, bei denen die schlechte Bildungsquote mit einem niedrigen Pro-Kopf-BIP Hand in Hand geht – auch wenn die Vermutung eines Teufelskreises nahe liegt, soll der genaue Kausalzusammenhang hier nicht beurteilt werden. Viele ärmere Regionen der EU befinden sich aber noch in einem intensiven Aufholprozess, sowohl bezogen auf die Wirtschaftsleistung, als auch auf die Ausbildung der Bevölkerung. In diesen Regionen ist das Pro-Kopf-BIP zwar (noch) niedrig, das Bildungsniveau wächst jedoch stark an. Ob die Bildungsinvestitionen fruchten, kann jedoch erst nach Jahren beurteilt werden. Eine allgemeine Regel für Unterstützungsmaßnahmen der europäischen Regionalpolitik kann aus diesem Indikator deshalb nicht entwickelt werden, vielmehr muss auch vor der Implementierung von Bildungsmaßnahmen eine Analyse der spezifischen Situation jeder einzelnen Region stehen.

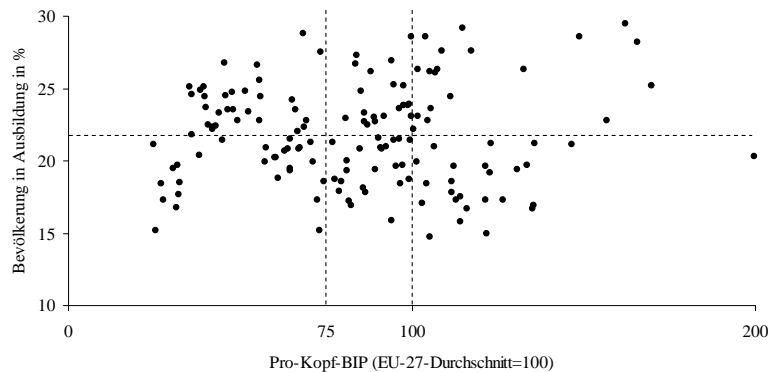


Abbildung 7-6 Bevölkerung in der Ausbildung
 Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (KKS je Einwohner in % des EU-27 Durchschnitts) und dem prozentualen Anteil der Personen in Ausbildung in allen Bereichen (ISCED 0-6)²²⁸, in % der Gesamtbevölkerung, auf regionaler Ebene nach NUTS-2-Regionen, Jahr 2006 (eigene Darstellung, Daten nach Eurostat, Datenbanken tgs00006 und educ_regind)

7.5 Aufgaben der Regionalpolitik

Mit den vorhandenen empirischen Methoden und den heute verfügbaren Daten kann ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und der Integration der regionalen Gütermärkte nicht ermittelt werden. Insbesondere fehlt die Möglichkeit innerhalb der EU auf regionaler Ebene Daten zu Handelskosten zu erheben, so dass die empirische Überprüfung der Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie im Hinblick auf Auswirkungen verstärkter Gütermarktintegration auf die europäischen Regionen zumindest momentan nicht durchführbar ist (vgl. Kap. 7.2). Eine direkte Bestätigung der theoretischen Empfehlungen des Kap. 6.7 kann hier deshalb nicht geleistet werden. Um eine nachhaltige Regionalpolitik im Sinne des Kohäsionsziels betreiben zu können, muss jedoch, ganz allgemein, die Frage beantwortet werden, was

die wirtschaftlich schwächeren Regionen der Europäischen Union auszeichnet, was sie daran hindert, sich schneller zu entwickeln. Die Analyse des Kap. 7.4 hat gezeigt, dass ein mögliches Handicap vieler Kohäsionsregionen ihre Anbindung an die Gütermärkte anderer Regionen und Staaten ist. Bei den vorgestellten Indikatoren der handelt es sich nicht um „reine“ Messgrößen für die Gütermarktintegration, sondern um Proxies, die verschiedene Berührungspunkte mit Indikatoren der Kohäsion aufweisen. Dies ist ein Nachteil der empirischen Untersuchung, es bildet aber die Realität der EU-Regionalpolitik ab, deren Maßnahmen stets Auswirkungen auf verschiedene Bereiche der regionalen Wirtschaft haben.

Die unterschiedlichen Effekte der Regionalpolitik lassen sich auch bei den seit langem praktizierten Investitionen in die regionale Verkehrsinfrastruktur identifizieren. So bestehen zunächst kurzfristige Nachfrageeffekte einer Investition selbst, bevor das Ergebnis der Investition, etwa eine Straße, überhaupt genutzt werden kann (Martin, Ph., 1999, S. 21). Die Nutzung selbst hat zunächst eine direkte Auswirkung auf den Personen- und Güterverkehr, sie senkt also Handelskosten, möglicher Weise aber auch Produktionskosten durch die Verfügbarkeit billigerer Zwischenprodukte. Mit den sinkenden Handelskosten können sich wiederum Effekte einstellen, die von der NÖG vorhergesagt werden: Verlagerungen von Unternehmen und Verschiebungen von neuen Direktinvestitionen. Konzentriert sich die Regionalpolitik etwa durch Unternehmenssubventionen nur auf die Stützung der regionalen Angebotsseite, ohne die Aspekte der Integration zu berücksichtigen, tritt der letzte Effekt gar nicht oder jedenfalls nicht in der gleichen Intensität auf. Wird die Regionalpolitik jedoch strategisch auf die Integration der regionalen Gütermärkte ausgerichtet, sollten vor allem Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, moderne Informations- und Kommunikationstechnologien und die Bildung der Marktteilnehmer getätigt werden. Welche Maßnahmen im Detail ergriffen werden sollten, kann nur anhand der spezifischen Merkmale jeder einzelnen Region bestimmt werden.

²²⁸ International Standard Classification of Education, zur Klassifizierung und Charakterisierung von Schultypen und Schulsystemen, vgl. http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_A.pdf (Abgerufen am 23.11.09)

Kapitel 8

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die europäische Wirtschaftspolitik wird durch die Vorgaben der Verträge dominiert: sie bilden die Wirtschaftsverfassung, aber auch das wirtschaftspolitische Programm der Europäischen Union, sie definieren die Ziele und die zu verwendenden Instrumente. Gleichzeitig zeichnen sich die Verträge als das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Mitgliedstaaten durch eine hohe Bestandskraft aus, sie unterliegen nur selten Veränderungen. Um dennoch neuen Anforderungen einer schnelllebigen, globalisierten Wirtschaft gerecht zu werden, müssen die Unionsorgane die ihnen zustehenden Spielräume nutzen. In diesem Licht ist das Thema der vorliegenden Arbeit zu sehen. Ihr Ziel war es zu untersuchen, ob es angesichts neuer Anforderungen des Binnenmarktes für die Europäische Union möglich und sinnvoll ist, ihre Regionalpolitik als ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Integration des Binnenmarktes auf regionaler Ebene zu etablieren. Der erste Teil der Arbeit diente dazu, das normative Gerüst hinter der Regionalpolitik und ihrem eigentlichen Ziel, der Kohäsion, sowie der Binnenmarktintegration zu skizzieren (Kapitel 2 bis 5.1). Im zweiten Teil wurde die Fragestellung aus einer ökonomischen Perspektive betrachtet und dabei insbesondere das Problem eines möglichen Zielkonflikts zwischen der Binnenmarktintegration und der Kohäsion untersucht (Kapitel 5.2 bis 7). Die europarechtliche Analyse ergab, dass der bestehende rechtliche Rahmen der Verträge genügend Spielräume bietet, um die Regionalpolitik sowohl auf das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, als auch auf das Binnenmarktziel auszurichten. Eine solche den Binnenmarkt flankierende Regionalpolitik ist darüber hinaus in der regionalpolitischen Praxis vorstellbar und sollte einen ohnehin stattfindenden europäischen und globalen wirtschaftlichen Integrationsprozess auf regionaler Ebene unterstützen und beschleunigen.

Die primärrechtlichen Bestimmungen über die Ziele und die Mittel der europäischen Wirtschaftspolitik bilden ein rechtliches Konstrukt mit einer im Vergleich zu nationalen Wirtschaftsverfassungen relativ großen Regelungstiefe. Die Untersuchung der Kapitel 3 und 4 zeigte jedoch, dass die Zielvorgaben der Verträge ausreichend Möglichkeiten bieten, sie zeitgemäß zu interpretieren und zu realisieren. So beinhaltet das Kohäsionsziel zwar den Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede als einen unveränderlichen ökonomischen Kern, in Detailfragen wird es aber von den sich ändernden Bedürfnissen der beteiligten politischen Akteure geprägt (vgl. Kap. 3.5, 3.6). Das Binnenmarktziel bildet wiederum ein Prinzip, das auf zahlreichen Normen der Verträge basiert, die ihrerseits eine ausreichende Offenheit für die Entwicklung neuer Formen der Wirtschaftspolitik garantieren (vgl. Kapitel 4). Über diese Interpretationsmöglichkeiten hinaus haben die Unionsorgane die Kompetenz, die Vertragsziele zu konkretisieren, und die Freiheit, bei auftretenden Zielüberschneidungen über die Prioritäten der Wirtschaftspolitik zu entscheiden (vgl. Kap. 2.2.3 und 5.1.1). Schließlich suggeriert das Primärrecht keinen grundsätzlichen Konflikt zwischen dem Kohäsionsziel und der Integration des Binnenmarktes, es legt der Politik lediglich die Pflicht auf, die Ziele nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip miteinander in Einklang zu bringen. Damit hat die EU einen relativ großen Spielraum bei der Gestaltung ihrer wirtschaftspolitischen Instrumente – aus rechtlicher Sicht steht einer Regionalpolitik, die neben der Kohäsion auch dem Binnenmarkt dient, nichts im Wege.

Aus der ökonomischen Perspektive bestehen zahlreiche Möglichkeiten die europäische Regionalpolitik als Instrument der Binnenmarktintegration zu verwenden. Wie in Kap. 5.2 gezeigt wurde, kommen dabei als Einsatzgebiete insbesondere die Integration der regionalen Gütermärkte sowie die Integration der Märkte für Direktinvestitionen in Frage. Ob derartige Maßnahmen auch dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, also dem eigentlichen Ziel der europäischen Regionalpolitik, nützen oder doch der in der politischen Debatte vielfach angeführte Konflikt zwischen Kohäsion und Integration besteht, wurde in Kapitel 6 auf der Grundlage der Neuen Ökonomischen Geographie untersucht. Die Mehrzahl der betrachteten wirtschaftstheoretischen Modelle sagt einen nicht monotonen, U-förmigen Verlauf der Integration voraus, in dem zwei Phasen einer regionalen Konvergenz von einer Phase der Divergenz unterbrochen werden (vgl. Kap. 6.6.1). Offen ist, an welcher Stelle dieses Integrationsprozesses sich die europäischen Regionen derzeit befinden. Sollte der Tiefpunkt der Divergenzphase noch zu überwinden sein, entsteht zwischen der Gütermarktintegration und der Kohäsion ein kurzfristiger Zielkonflikt, auf lange Frist wirkt sich die Integration jedoch positiv auf den Ausgleich regionaler Wohlstandsniveaus aus. Ein derartiger Integrationsprozess liegt

jedoch, etwa durch technologischen Fortschritt oder die Weiterentwicklung der europäischen Ordnungspolitik, auch vor, ohne dass die regionalen Gütermärkte mit Hilfe der Regionalpolitik integriert werden. Damit liegt es nicht in der Hand der Europäischen Union die Phase der regionalen Divergenz zu verhindern, sie steht vielmehr vor der Wahl, diesen Vorgang zu beschleunigen oder nicht zu intervenieren. Im Hinblick auf die durch die NÖG vorhergesagten langfristigen positiven Folgen der Integration und die Unvermeidlichkeit vorübergehender regionaler Disparitäten, ist die Ausrichtung der Regionalpolitik auf die Integration der regionalen Gütermärkte aus wirtschaftstheoretischer Sicht daher zu befürworten.

Eine empirische Bestätigung der wirtschaftstheoretischen Aussagen für die regionale Ebene der Europäischen Union war mit Hilfe der nach aktuellem Forschungsstand verfügbaren Daten und statistischen Methoden nicht möglich (vgl. Kap. 7.2). Der Vergleich mehrerer Indikatoren der Kohäsion und der Gütermarktintegration verdeutlichte jedoch eine Wechselbeziehung, die die Neue Ökonomische Geographie aufgrund der notwendigen Modellvereinfachungen nicht berücksichtigen kann. So hat die Integration zwar, wie von der NÖG vorhergesagt, Einfluss auf die regionalen Wohlstandsunterschiede innerhalb der EU, gleichzeitig bestimmt der Wohlstand einer Region aber auch ihre Fähigkeit zur Integration (vgl. Kap. 7.3.2). Für die europäische Regionalpolitik bedeutet dieser zirkuläre Zusammenhang, dass die beiden Phänomene der Integration und der Kohäsion nicht in jedem konkreten Fall voneinander getrennt werden können – in der wirtschaftspolitischen Praxis liegen damit keine voneinander unabhängigen Ziele im Sinne der Tinbergen-Regel vor.

Die wirtschaftstheoretische und die empirische Analyse der vorliegenden Arbeit sprechen für eine Ausrichtung der europäischen Regionalpolitik auf die Integration der regionalen Gütermärkte, auch wenn die Ergebnisse mit der nötigen Distanz betrachtet werden sollten (zur Kritik vgl. Kap. 6.3, 6.8, 7.3 und 7.4). Aus mehreren Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie und der Querschnittsbetrachtung einiger Integrationsmerkmale der europäischen Regionen lassen sich überdies Empfehlungen für konkrete regionalpolitische Maßnahmen formulieren. Als allgemeine Prinzipien einer Gütermarktintegration, die die Entwicklung wirtschaftlich schwächerer Regionen fördert, sind vor allem die in Kap. 6.7.2 genannten Regeln zu nennen. So sollte die regionale Gütermarktintegration verstärkt stattfinden, bevor die Arbeitsmärkte liberalisiert werden, die intraregionale Integration sollte Vorzug vor interregionaler Integration haben und die Exporte einer Region sollten intensiver gefördert werden als die Importe. Mögliche Einsatzbereiche der Regionalpolitik zur Integration der regionalen Märkte bilden vor

allem die in Kap. 7.5 genannte Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, die Versorgung der Bürger und Unternehmen mit Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Ausbildung der Bevölkerung.

Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Regionalpolitik ist, dass kein pauschaler Weg zur Förderung aller benachteiligten europäischen Regionen entworfen werden kann. Sowohl die theoretischen Modelle, als auch die Studien zur empirischen Relevanz der NÖG gehen von einer Vielzahl gleichzeitig stattfindender U-förmiger Integrationsprozesse aus, die durch verschiedene zentrifugale und zentripetale Kräfte verursacht werden und folglich keinen synchronen U-förmigen Verlauf aufweisen. (vgl. Kap. 6.3.2, 6.6.2 und 6.7.1). Es ist in der Tat anzunehmen, dass sich auf verschiedenen geographischen Ebenen, in unterschiedlichen Branchen und Sektoren durch den Einfluss verschiedener Faktoren Kern-Peripherie-Strukturen ausbilden, so dass die Regionalpolitik eine große Bandbreite an spezifisch ausgerichteten Maßnahmen und Instrumenten anwenden muss, um nachhaltige Erfolge zu erzielen. Auch die Querschnittsanalyse des Kapitels 7.4 zeigt, dass die wirtschaftlich schwächeren Regionen der EU Nachholbedarf auf jeweils unterschiedlichen Gebieten der Gütermarktintegration haben. Gleichzeitig dürfen einzelne Regionen nicht nur für sich betrachtet werden, sondern müssen als Teil eines Systems aus Kernen und Peripherie angesehen werden – punktuelle Interventionen der Regionalpolitik können sich weit über die Grenzen der geförderten Regionen auswirken.

Die in der vorliegenden Arbeit vorgeschlagene Neuausrichtung der europäischen Regionalpolitik bietet der Europäischen Union die Möglichkeit, ein bestehendes wirtschaftspolitisches Instrument zur gleichzeitigen Verfolgung zweier zentraler Ziele anzuwenden. In der Untersuchung wurde gezeigt, dass auch innerhalb des momentanen rechtlichen und organisatorischen Rahmens viel versprechende Ansätze zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik hin zu einer „regionalen Binnenmarktpolitik“ existieren. Damit der Vorschlag tatsächlich Bestandteil der regionalpolitischen Praxis der EU werden kann, ist jedoch weitere wirtschaftstheoretische und empirische Forschung notwendig. Zur Ermittlung des spezifischen Integrationsbedarfs einzelner Regionen sollten insbesondere neue, umfassendere Indikatoren der Gütermarktintegration entwickelt werden.

Verordnungsverzeichnis

VO (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 06.02.1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. Nr. L 035 vom 09.02.1979, S. 1–7

VO (EWG) Nr. 2616/80 des Rates vom 07.10.1980 zur Einführung einer spezifischen Gemeinschaftsmaßnahme zur regionalen Entwicklung im Hinblick auf die Beseitigung von Entwicklungshemmnissen für neue Wirtschaftszweige in bestimmten von der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie betroffenen Gebieten, ABl. Nr. L 271 vom 15.10.1980, S. 9–15

VO (EWG) Nr. 2617/80 des Rates vom 07.10.1980 zur Einführung einer spezifischen Gemeinschaftsmaßnahme zur regionalen Entwicklung im Hinblick auf die Beseitigung von Entwicklungshemmnissen für neue Wirtschaftszweige in bestimmten von der Umstrukturierung der Schiffbauindustrie betroffenen Gebieten, ABl. Nr. L 271 vom 15.10.1980, S. 16–22

VO (EWG) Nr. 219/84 des Rates vom 18.01.1984 zur Einführung einer spezifischen Gemeinschaftsmaßnahme zur regionalen Entwicklung im Hinblick auf die Beseitigung von Entwicklungshemmnissen für neue Wirtschaftszweige in bestimmten von der Umstrukturierung der Textil- und Bekleidungsindustrie betroffenen Gebieten, ABl. Nr. L 027 vom 31.01.1984, S. 22–29

VO (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19.06.1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. L 169 vom 28.06.1984, S. 1

VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.06.1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, ABl. Nr. L 185 vom 15.07.1988, S. 9–20

VO (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.05.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1–13

VO (EG) 1260/99 des Rates vom 21.06.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. 1999 L 161/1 vom 26.06.1999, S. 1–42

VO (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS), ABl. L 154 vom 21.06.2003, S. 1–41

VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. Nr. L 277 vom 21.10.2005, S. 1–40

VO (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, ABl. L 210 vom 31.07.2006, S. 1–11

VO (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999, ABl. L 210 vom 31.07.2006, S. 12–18

VO (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. L 210 vom 31.07.2006, S. 19–24

Literaturverzeichnis

- Alonso-Villar, O. (2005):
The effects of transport costs revisited. In: Journal of Economic Geography 5, S. 589-604
- Anderson, J.E., van Wincoop, E. (2004):
Trade Costs. In: Journal of Economic Literature, Vol. XLII, S. 691-751
- Andersson, F., Forslid, R. (2003):
Tax Competition and Economic Geography. In: Journal of Public Economic Theory, Vol. 5(2), S. 279-303
- Armstrong, K.A., Bulmer, S. (1998):
The governance of the single European market, Manchester
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002):
Social indicators: The EU and Social Inclusion, New York
- Ausschuss der Regionen (2003):
Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 10. April 2003 zum Thema "Territorialer Zusammenhalt", Europäischer Konvent, CONV 754/03
- Badinger, H. (2007):
Has the EU's Single Market Programme Fostered Competition? Testing for a Decrease in Mark-up Ratios in EU Industries. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Volume 69 Issue 4, S. 497 - 519
- Balassa, B. (1961):
Towards a Theory of Economic Integration. In: Kyklos, Vol. XIV, S. 1-17
- Balassa, B. (1962):
The Theory of Economic Integration, London
- Balassa, B. (1964):
The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal. In: Journal of Political Economy. 72, S. 584-596.
- Baldwin, R., Martin, Ph., Ottaviano, G. (2001):
Global Income Divergence, Trade, and Industrialization: The Geography of Growth Take-Offs. In: Journal of Economic Growth, Vol. 6(1), S. 5-37
- Baldwin, R., Forslid, R., Martin, Ph., Ottaviano, G., Robert-Nicoud, F. (2003):
Economic Geography and Public Policy, Princeton
- Barca, F. (2009):
An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. "Barca-Bericht", Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, Abgerufen am 23.07.2009
- Basedow, J. (1992):
Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, Tübingen
- Basedow, J. (1995):
Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft. In: Due, O. (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden
- Begg, I. (2008):
Subsidiarity in Regional Policy. In: Gelauf, G. et al. (Hrsg.): Subsidiarity and Economic Reform in Europe, Berlin, Heidelberg
- Begg, I., Barry, F. (2003):
EMU and Cohesion. Sonderausgabe des Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 5
- Begg, I., Mayes, D. (1992b):
Eine neue Strategie für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt nach 1992. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, Reihe: Regionalpolitik und Verkehr, Nr. 19, Luxemburg
- Behrens, K., Gaigné, C., Ottaviano, G., Thisse, J.-F. (2003):
Inter-regional and International Trade: Seventy Years After Ohlin, CEPR Discussion Paper No. 4065
- Behrens, K., Gaigné, C., Ottaviano, G., Thisse, J.-F. (2007):
Countries, regions and trade: On the welfare impacts of economic integration. In: European Economic Review 51, S. 1277-1301
- Beutler, B., Bieber, R., Pipkorn, J., Streil, J. (2001):
Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 5. Auflage, Baden-Baden

- Bleckmann, A. (1979):
Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts,
In: Europarecht 1979, S. 239-260
- Bleckmann, A. (1982):
Auslegungsmethoden, In: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 1177-1182
- Böhm, F. (Hrsg.)(1937):
Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische
Leistung, Stuttgart, Berlin
- Bonin et al. (2008):
Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and
Social Benefits. IZA Research Report No. 19
- Boschma, R.A., Frenken, K. (2006):
Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an
evolutionary economic geography. In: Journal of Economic Geography 6(3), S.
273-302
- Bosker, M., Brakman, S., Garretsen, H., Schramm, M. (2007):
Adding Geography to the New Economic Geography, CESifo Working Paper
Nr. 2038
- Bosker, M., Garretsen, H. (2007):
Trade Costs, Market Access and Economic Geography: Why the Empirical
Specification of Trade Costs Matters, CESifo Working Paper Nr. 2071
- Brakman, S., Garretsen, H. (2007):
From theory to estimation and back: the empirical relevance of new economic
geography. In: Fingleton, B. (Hrsg.): New Directions in Economic Geography,
Cheltenham, Northampton
- Brakman, S., Garretsen, H., Gorter, J., van der Horst A., Schramm, M. (2005):
New Economic Geography, Empirics, and Regional Policy. CPB Special
Publication 56
- Brakman, S., Garretsen, Schramm, M. (2006):
Putting New Economic Geography to the Test: Free-ness of Trade and
Agglomeration in the EU Regions. In: Regional Science and Urban Economics,
36, S. 613-636
- Brakman, S., Garretsen, H., van Marrewijk, Ch. (2009):
The new introduction to geographical economics. 2. Auflage, Cambridge
- Brasche, U. (2008):
Europäische Integration: Wirtschaft, Erweiterung, Regionale Effekte, München
- Braunerhjelm, P. et al. (2000):
Integration and the regions of Europe: how the right policies can prevent
polarization. CEPR Monitoring European integration 10, London
- Breinlich, H. (2006):
The spatial income structure in the European Union — what role for Economic
Geography? In: Journal of Economic Geography 6 (2006), S. 593–617
- Brockhaus (2003):
Der Brockhaus Naturwissenschaft und Technik (2003), Heidelberg
- Brüllhart, M. (1998):
Economic Geography, Industry Location and Trade: The Evidence.
In: The World Economy, Vol. 21(6), S. 775-801
- Buerstedde, W. (2006):
Juristische Methodik des europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007):
Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres
nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des
Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen
Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007
- Bursig, B. (1991):
Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer
Berücksichtigung integrationstheoretischer Überlegungen, Frankfurt am Main
- Cairncross, F. (2001):
The death of distance: how the communications revolution is changing our lives,
Harvard
- Calliess, Ch. (2004):
Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union.
Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Abteilung Europarecht -
Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 7, Internet:
www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper7.pdf, Abgerufen am 21.08.2007
- Calliess, Ch., Ruffert, M. (Hrsg.)(2002):
Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Auflage, Neuwied

- CE Delft (2008):
Handbook on estimation of external costs in the transport sector. Internet:
http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf,
Abgerufen am: 11.11.09
- Cecchini, P. (1988):
Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden
- Christaller, W. (1933):
Die zentralen Orte in Süddeutschland: ein ökonomisch-geographische
Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der
Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena
- Combes, P.-P., Lafourcade M. (2005):
Transport costs: measures, determinants, and regional policy implications for
France. In: *Journal of Economic Geography* 5 (2005), S. 319-349
- Combes, Ph., Mayer, Th., Thisse, J.-F. (2008):
Economic geography: the integration of regions and nations, Princeton
- Copenhagen Economics (2006):
Study on FDI and regional development, Final report. Studie im Auftrag des
Generaldirektorats Regionalpolitik, Internet:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/fdi2006.pdf
Abgerufen am 28.11.09
- Crespo, N., Fontoura, M.P. (2009):
Does the location of manufacturing determine service sectors' location choices?
Evidence from Portugal. Working Papers 2009/33, Department of Economics at
the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of
Lisbon
- Crozet, M. (2004):
Do migrants follow market potentials? An estimation of a new economic
geography model. In: *Journal of Economic Geography*, Vol. 4(4), S. 439-458
- Dausen, M.:
Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts (Loseblatt-Ausgabe), München
- Davies, S., Gross, F., Yuill, D. (2007):
Where does all the money go? Operationalising the allocation of funding under
EU and national regional policy. EoRPA Paper 07/5, European Policies Research
Centre, University of Strathclyde
- De Grauwe, P., Schnabl, G. (2005):
Nominal Versus Real Convergence - EMU Entry Scenarios for the New Member
States. In: *Kyklos* 58 (4), S. 537-555.
- de Larosière, J. et al. (2009):
The High Level Group on Financial Supervision in the EU Report, Brüssel.
Internet:
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf,
Abgerufen am 06.08.09
- De Rynck, S., McAleavey, P. (2001):
The cohesion deficit in Structural Fund policy. In: *Journal of European Public
Policy*, 8:4, S. 541-557
- Delors, J. (1989):
Report on economic and monetary union in the European Community. Bericht
an den Europäischen Rat, Brüssel
- Disdier, A.-C., Head, K. (2008):
The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade. In: *The
Review of Economics and Statistics*, 90 (1), S. 37-48
- Duden (2007):
Duden - Deutsches Universalwörterbuch, 6. überarbeitete Auflage, Mannheim,
Leipzig, Wien, Zürich
- Dupont, V., Martin, Ph. (2006):
Subsidies to poor regions and inequalities: some unpleasant arithmetic. In:
Journal of Economic Geography, Vol. 6(2), S. 223-240
- Duranton, G., Storper, M. (2008):
Rising trade costs? In: *Canadian Journal of Economics*. Vol.: 41/1, S. 292-319
- Eaton, J., Kortum, S. (2002):
Technology, Geography, and Trade. In: *Econometrica*, Vol. 70, No. 5, S. 1741-
1779
- El-Agraa, A.M. (2004):
The European Union. Economic & Policies, Harlow
- Engelkamp, P., Sell F.L. (2005):
Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Berlin, Heidelberg, New York

ESPON (2004):

ESPON Project 1.2.1. Transport services and networks: territorial trends and basic supply of infrastructure for territorial cohesion. Final report. Internet: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/652/file_2202/fr-1.2.1-full.pdf, Abgerufen am 17.11.09

ESPON (o.J.):

ESPON project 1.2.2 Telecommunication Services and Networks: Territorial Trends and Basic Supply of Infrastructure for Territorial Cohesion. Final report. Internet: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/653/file_1214/fr-1.2.2-full.pdf, Abgerufen am 19.11.09

Eucken, W. (1990):

Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen

Europäische Kommission (1964):

Berichte von Sachverständigengruppen über die Regionalpolitik in der EWG, Brüssel

Europäische Kommission (1965):

Regionalpolitik. In: Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1965/8, S. 45-47

Europäische Kommission (1969):

Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung über die Mittel eines Vorgehens auf dem Gebiet regionaler Entwicklung vom 17.10.1969, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilage 12/1969

Europäische Kommission (1970):

Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft ("Werner-Bericht"). In: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilage 11/1970

Europäische Kommission (1973):

Bericht über die regionalen Probleme in der erweiterten Gemeinschaft. In: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 8/1973

Europäische Kommission (1976):

ERDF: Erster Jahresbericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. In: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1976, 7, Luxemburg

Europäische Kommission (1977):

Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Zweiter Jahresbericht, Brüssel, Luxemburg

Europäische Kommission (1981):

Erster periodischer Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg

Europäische Kommission (1984):

Zweiter periodischer Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg

Europäische Kommission (1985):

Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310, Brüssel

Europäische Kommission (1987):

Dritter periodischer Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg

Europäische Kommission (1990):

One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. European Economy Nr. 44

Europäische Kommission (1991):

Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter periodischer Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg

Europäische Kommission (1994):

Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion. Fünfter periodischer Bericht über die soziale und wirtschaftliche Lage in den Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg

Europäische Kommission (1996):

Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ("Erster Kohäsionsbericht"), Luxemburg

Europäische Kommission (1998):

Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik: Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, ABl. 98/C 90/03

Europäische Kommission (1999):

EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999, Luxemburg

- Europäische Kommission (2000a):
The impact of economic and monetary union on cohesion, Regional Development Studies 35, Luxemburg
- Europäische Kommission (2000b):
Mitteilung der Kommission: Strukturindikatoren, KOM(2000) 594, Brüssel
- Europäische Kommission (2001a):
Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen - Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Band 1 und 2, Luxemburg
- Europäische Kommission (2001b):
Weißbuch - Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. KOM (2001) 370, Brüssel
- Europäische Kommission (2003):
Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 0270, Brüssel
- Europäische Kommission (2004a):
Preliminary Analysis of Price Data. Arbeitspapier des Generaldirektorats Binnenmarkt. Internet:
http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/2004-prices-paper_en.pdf, Abgerufen am 03.11.2009
- Europäische Kommission (2004b):
Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. KOM (2004) 107, Luxemburg
- Europäische Kommission (2005a):
Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates - Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon von Lissabon. KOM (2005) 24, Brüssel
- Europäische Kommission (2005b):
Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung : das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM (2005) 330, Brüssel
- Europäische Kommission (2005c):
Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005-2010), Brüssel
- Europäische Kommission (2006a):
Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat - Eine bürgernahe Agenda - Konkrete Ergebnisse für Europa, KOM (2006) 0211, Brüssel
- Europäische Kommission (2006b):
Commission Staff Working Document. Public consultation on a future Single Market Policy. Summary of responses. SEC(2006) 1215/2
- Europäische Kommission (2007a):
Die Kohäsionspolitik 2007-2013. Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg
- Europäische Kommission (2007b):
Ein Binnenmarkt für die Bürger. Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates. KOM (2007) 60, Brüssel
- Europäische Kommission (2007c):
Wachsende Regionen, wachsendes Europa - Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2007) 694, Luxemburg
- Europäische Kommission (2007d):
Commission Staff Working Document: Instruments for a modernised single market policy. SEC(2007) 1518, Brüssel
- Europäische Kommission (2008a):
Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Europäisches Konjunkturprogramm. KOM (2008) 800, Brüssel
- Europäische Kommission (2008b):
Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM (2008) 616, Brüssel
- Europäische Kommission (2009a):
Administrative cooperation in the single market, Commission Staff Working Document, SEC (2009) 882, Brüssel
- Europäische Kommission (2009b):
European Financial Integration Report 2008, Commission Staff Working Document, SEC (2009) 19, Brüssel
- Europäische Kommission (2009c):
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Bericht über die digitale Wettbewerbsfähigkeit Europas: Hauptergebnisse der i2010-Strategie 2005–2009, KOM (2009) 390, Brüssel
- Europäische Kommission (2009d):
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Besserer Zugang zur modernen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in ländlichen Gebieten, KOM (2009) 0103, Brüssel

- Europäische Kommission (2009e):
Empfehlung der Kommission vom 29. Juni 2009 zur Optimierung der Funktionsweise des Binnenmarktes, 2009/524/EG, ABl. Nr. L 176 vom 07.07.2009 S. 17-26
- Europäischer Rat (2000):
Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, Lissabon
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2007):
Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Territoriale Agenda", ABl. C 168/16-21
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006):
Mobility in Europe, Luxemburg
- Eurostat (2005):
Telekommunikation. Statistik kurz gefasst - Industrie, Handel und Dienstleistungen, Nr. 8/2005, Luxemburg
- Eurostat (2007):
Regional- und Städtestatistik, Leitfaden 2007, Luxemburg
- Eurostat (2009a):
Eurostat Jahrbuch der Regionen 2009, Luxemburg
- Eurostat (2009b):
European Regional and Urban Statistics Reference Guide, Auflage 2009, Luxemburg
- Everling, U. (1987):
Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts. In: Bieber, R. (Hrsg.): Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts : die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte nachfolgender Praxis der Mitgliedstaaten und der EG-Organen, Baden-Baden
- Faludi, A. (2006):
From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. In: Regional Studies, Vol. 40.6, S. 667-678
- Farole, Th., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2009):
Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. Report Working Paper erstellt im Zusammenhang mit dem Bericht "An Agenda for a reformed Cohesion Policy". Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/6_pose_final-formatted.pdf, Abgerufen am 21.08.09
- Fenge, R., Meier, V. (2008):
Regional Policy as a Means to Curb Immigration. In: Gelauf, G. et al. (Hrsg.): Subsidiarity and Economic Reform in Europe, Berlin, Heidelberg
- Fenge, R., Wrede, M. (2004):
EU Regional Policy: Vertical Fiscal Externalities and Matching Grants, CESifo Working Paper Nr. 1146
- Ferdowsi, M.A. (1999):
Die europäische Entwicklungspolitik, eine retrospektive Betrachtung. In: Ferdowsi, M.A.: Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Forschungsstelle Dritte Welt, Nr. 27/1999, LMU, München
- Fidrmuc, J., Fidrmuc, J. (2009):
Foreign Languages and Trade. CEPR Discussion Paper Nr. 7228
- Fingleton, B. (2007):
Testing the 'new economic geography': a comparative analysis based on EU regional data. In: Fingleton, B. (Hrsg.): New Directions in Economic Geography, Cheltenham, Northampton
- Fingleton, B., McCann, Ph. (2007):
Sinking the iceberg? On the treatment of transport costs in new economic geography. In: Fingleton, B. (Hrsg.): New Directions in Economic Geography, Cheltenham, Northampton
- Fishwick, F., Denison, T. (1993):
The Geographical Dimension of Competition in the European Single Market, Brüssel, Luxemburg
- Forslid, R., Haaland, J., Midelfart Knarvik, K. (2002):
A U-shaped Europe? A simulation study of industrial location. In: Journal of International Economics 57, S. 273-297.

- Forslid, R., Wooton, I. (2003):
Comparative Advantage and the Location of Production. In: Review of International Economics, 11(4), S. 588–603
- Frazer, T. (1995):
The New Structural Funds, State Aids and Interventions on the Single Market, European Law Review, Februar 1995
- Fujita, M., Krugman, P. (2004):
The New Economic Geography: Past, present and the future. In: Papers in Regional Science 83, S. 139-164
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A. (1999):
The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade, Cambridge
- Fujita, M., Mori, T. (2005):
Frontiers of the New Economic Geography. In: Papers in Regional Science 84, S. 377-405.
- Fujita, M., Thisse, J.-F. (2002):
Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth, Cambridge
- Glaesner, Adrian (1990):
Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Eine Untersuchung seiner Verbindlichkeit und seiner Bezüge zum deutschen Staats- und Verwaltungsrecht, Baden-Baden
- Golub, S.S., Tomasik, B. (2008):
Measures of International Transport cost for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 609
- Grabitz, E.:
Das Recht der Europäischen Union, Band I (Loseblatt-Ausgabe), München
- Grin, G. (2003):
The Battle of the Single European Market. Achievements and Economic Thought, 1985-2000, London, New York, Bahrain
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2009):
Cultural Biases in Economic Exchange. In: The Quarterly Journal of Economics 124:3, S. 1095-1131
- Hainmueller, J., Hiscox, M. (2006):
Learning to Love Globalization: Education and Individual Attitudes Toward International Trade. In: International Organization, 60:2, S. 469-498
- Haneklaus, W. (1991):
Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Ziele, Kompetenzen und Instrumente von Gemeinschaft, Bund und Ländern nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte, Münster
- Hanson, G.H. (2005):
Market Potential, Increasing Returns, and Geographic Concentration. In: Journal of International Economics, 67(1), S. 1-24
- Hatje, A. (2003):
Wirtschaftsverfassung. In: v. Bogdandy, A. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Köln, S. 683 - 745
- Head, K., Mayer, T. (2004):
The empirics of agglomeration and trade. In: Henderson, J. V., Thisse, J.-F. (Hrsg.): Handbook of Regional and Urban Economics, Amsterdam, 1. Auflage, Band 4, Kapitel 59, S. 2609-2669
- Head, K., Mayer, T. (2006):
Regional wage and employment responses to market potential in the EU. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 36(5), S. 573-594
- Head, K., Ries, J. (2001):
Increasing Returns versus National Product Differentiation as an Explanation for the Pattern of U.S.-Canada Trade. In: American Economic Review, Vol. 91(4), S. 858-876
- Helpman, E. (1998):
The size of regions. In: Pines, D., Sadka, E., Zilcha, I. (Hrsg.): Topics in public economics, Cambridge, S. 33-54
- Henderson, D.J., Millimet, D.L. (2008):
Is Gravity linear? In: Journal of Applied Econometrics 23 (2008), S. 137–172
- Hervé, Y., Holzmann, R. (1998):
Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature, Baden-Baden

- The expert advisors to the High Level Group on Transport Infrastructure Charging (1999):
Final report on Estimating Transport Costs, Europäische Kommission, Brüssel, Internet: <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/doc/hlg-4-99-rep-en.pdf>, Abgerufen am 11.11.09
- Hummels, D. (1999):
Toward a Geography of Trade Costs. GTAP Working Papers 1162, Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University
- Hummels, D. (2001):
Time as a Trade Barrier. GTAP Working Paper Nr. 18
- Ilzkovitz, F., Dierx, A., Kovacs, V., Sousa, N. (2007):
Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to the Single Market Review. European Economy, Economic Papers, Brüssel
- Isensee, J., Kirchhof, P. (1996):
Handbuch des Staatsrechts. Band 3: Das Handeln des Staates, 2. Auflage, Heidelberg
- Junius, K. (1999):
The Economic Geography of Production, Trade, and Development, Tübingen
- Kenen, P.B. (1969):
The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Mundell, R.A., Swoboda, A.K. (Hrsg.): Monetary Problems of the International Economy, Chicago, S. 41-60
- Kikuchi, T., Iwasa, K. (2009):
Interregional Trade, Industrial Location and Import Infrastructure. MPRA Paper 16016, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Krieger-Boden, C. (2002):
European Integration and the Case for Compensatory Regional Policy. Kiel Working Paper, 1135, Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Krugman, P. (1979):
Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. In: Journal of International Economics, Vol. 9(4), S. 469-479
- Krugman, P. (1980):
Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. In: American Economic Review, Vol. 70(5), S. 950-59
- Krugman, P. (1991a):
Geography and Trade, London
- Krugman, Paul (1991b):
Increasing Returns and Economic Geography. In: Journal of Political Economy 99, S. 483-499
- Krugman, P. (1993):
First Nature, Second Nature and Metropolitan Location. In: Journal of Regional Science, 33/2, S. 129-144
- Krugman, P. (1998):
What's new about the New Economic Geography? In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14/2, S. 7-17
- Krugman, P., Obstfeld, M. (2009):
Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft. 8 Auflage, München
- Krugman, P., Venables, A. (1990):
Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry. In: Bliss, C. (Hrsg.): Unity With Diversity, Cambridge, S. 56-75
- Krugman, P., Venables, A. (1995):
Globalization and the Inequality of Nations. In: The Quarterly Journal of Economics 110, S. 857-880
- Krugman, P., Venables, A. (1996):
Integration, specialisation, and adjustment. In: European Economic Review 40, S. 959-967
- Lafourcade, M., Thisse, J.-F. (2008):
New Economic Geography: a Guide to Transport Analysis, Paris-Jourdan Sciences Économiques Working Paper Nr. 2008-2
- Lammers, K., Stiller, S. (2000):
Regionalpolitische Implikationen der Neuen Ökonomischen Geographie. HWWA Discussion Paper Nr. 85

- Lanaspa, L., Sanz, F. (2004):
Regional policy and industrial location decisions. In: *Investigaciones Economicas*, Vol. 28(1), S. 67-87
- Landesmann, M., Petit, P. (1995):
International Trade in Producer Services: Alternative Explanations. In: *The Service Industries Journal*, Vol. 15, No. 2 (April 1995), S. 123-161
- Lang, C. (2009):
Heterogeneous transport costs and spatial sorting in a model of New Economic Geography. In: *Papers in Regional Science* (forthcoming)
- Lechler, H. (2003):
Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München
- Leite, V., Castro, S., Correia-da-Silva, J. (2009):
The core periphery model with asymmetric inter-regional and intra-regional trade costs. In: *Portuguese Economic Journal*, Vol. 8(1), S. 37-44
- Lejour, A. (2008):
Economic Aspects of the Internal Market for Services. In: Pelkmans, J., Hanf, D., Chang, M. (Hrsg.): *The EU Internal Market in Comparative Perspective*, Brüssel
- Limao, N., Venables, A. (2001):
Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade. In: *World Bank Economic Review* 15:3, S. 451-479
- Litzenberger, T. (2007):
Cluster und die New Economic Geography, Frankfurt am Main
- Lösch, A. (1940):
Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 2. Auflage, Jena
- Ludema, R., Wooton, I. (1997):
Regional Integration, Trade, and Migration: Are Demand Linkages Relevant in Europe?, CEPR Discussion Papers Nr. 1656
- Lutz, M. (2004):
Internationale Preisvergleiche: Methodik und Anwendung auf nichthandelbare Güter. Universität St.Gallen Discussion Paper Nr. 2004-07
- Manzella, G.P., Mendez, C. (2009):
The turning points of EU Cohesion policy, erstellt im Zusammenhang mit dem Report "An Agenda for a reformed Cohesion Policy". Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf, Abgerufen am 23.07.2009
- Marques, H. (2005):
The skilled u-shaped Europe: is it really and on which side does it stand? In: *Applied Economics*, Vol. 37(19), S. 2205-2220
- Marshall, A. (1920):
Principles of Economics. 8. Auflage, London
- Martin, Ph. (1998):
Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? In: *The World Economy*, Vol. 21(6), S. 757-774
- Martin, Ph. (1999):
Are European Regional Policies Delivering? EIB Papers, Volume 4 No 2, 1999
- Martin, R. (1999):
The new "Geographical turn" in economics: some critical reflections. In: *Cambridge Journal of Economics* 23 (1999), S. 65-91
- Martin, Ph., Ottaviano, G. (1999):
Growing locations: Industry location in a model of endogenous growth. In: *European Economic Review*, Vol. 43(2), S. 281-302
- Martin, Ph., Rogers, C. (1995):
Industrial location and public infrastructure. In: *Journal of International Economics* 39, S. 335-351
- Martins, M.R., Mawson, J. (1982):
The Programming of Regional Development in the EC: Supranational or International Decision-making? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XX, No. 3, S. 229-244
- McCann, Ph. (2005):
Transport costs and new economic geography. In: *Journal of Economic Geography* 5 (2005), S. 305-318
- Melitz, J. (2007):
Language and foreign trade. In: *European Economic Review* Volume 52, Issue 4, S. 667-699

- Merk, G. (1975):
Die Begriffe Prozesspolitik, Strukturpolitik und Ordnungspolitik. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 26 (1975) S. 203 bis 210
- Mestmäcker, E.-J. (2006):
Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden
- Midelfart-Knarvik, K., Overman, H. (2002):
Delocation and European integration: is structural spending justified? In: Economic Policy Vol. 17/35, S. 321 - 359
- Monfort, Ph. (2008):
Convergence of EU regions - Measures and evolution. Generaldirektorat Regionalpolitik, Working paper on regional research and indicators Nr. 1/2008
- Mortelmans, K. (1998):
The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what's in a market? In: Common Market Law Review 35, S. 101-136
- Müller-Graff, P.-Ch. (1995):
Binnenmarktauftrag und Subsidiaritätsprinzip? In: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 159 (1995), S. 34-77
- Mussler, W. (1998):
Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel - Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden
- Neary, J.P. (2001):
Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. In: Journal of Economic Literature, Vol. 39, S. 536-561
- Neheider, S. (2006):
Die Rolle der Strukturpolitik in der europäischen Integration. In: Tomann, H. (Hrsg.): Die Rolle der europäischen Institutionen in der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, S. 133-149
- Neuhaus, M. (2006):
The Impact of FDI on Economic Growth. An Analysis for the Transition Countries of Central and Eastern Europe, Heidelberg und New York
- Nitsch, V. (2001):
Openness and Urban Concentration in Europe, 1870-1990. HWWA Discussion Paper Nr. 121
- O'Donnell, R. (1992):
Policy requirements for regional balance in economic and monetary union. In: Hannequart, A. (Hrsg.): Economic and social cohesion in Europe, London, New York
- OECD (2008):
OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, 4th Edition, Paris
- Offer, A. (2000):
Economic Welfare Measurements and Human Well-Being. University of Oxford Discussion Papers in Economic and Social History, Nr. 34
- Ottaviano, G. (2003):
Regional Policy in the Global Economy: Insights from New Economic Geography. In: Regional Studies, Vol. 37(6/7), S. 665-673
- Ottaviano, G. (2008):
Infrastructure and economic geography: An overview of theory and evidence. EIB Papers Vol. 13, 2/2008, European Investment Bank
- Ottaviano, G., Puga, D. (1998):
Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography'. In: The World Economy, Vol. 21(6), S. 707-731
- Ottaviano, G., Tabuchi, T., Thisse, J.-F. (2002):
Agglomeration and Trade Revisited. In: International Economic Review, Vol. 43(2), S. 409-436
- Ottaviano, G., Thisse, J.-F. (2002):
Integration, agglomeration and the political economics of factor mobility. In: Journal of Public Economics, Vol. 83(3), S. 429-456
- Ottaviano, G., Thisse, J.-F. (2005):
New economic geography: what about the N? In: Environment and Planning A, Vol. 37(10), S. 1707-1725
- Overman, H., Midelfart-Knarvik, K.-H., Venables, A. (2000):
Comparative Advantage and Economic Geography: Estimating the Location of Production in the EU. CEPR Discussion Paper 2618
- Overman, H., Puga, D. (2002):
Unemployment clusters across Europe's regions and countries. In: Economic Policy, Vol. 17(34), S. 115-148

- Padoa-Schioppa, T., et al. (1988):
Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit - Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden
- Pelkmans, J. (2006):
European Integration: Methods and Economic Analysis,
3. Auflage, Harlow u.a.
- Pelkmans, J. (2008):
Economic Concept and Meaning of the Internal Market.
In: Pelkmans, J., Hanf, D., Chang, M. (Hrsg.): The EU Internal Market in Comparative Perspective, Brüssel
- Pflüger, M., Südekum, J. (2005):
Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für Regionalpolitik. In: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 74, S. 26-46
- Pöttering, H.G., Wiehler, F. (1983):
Die vergessenen Regionen: Plädoyer für eine solidarische Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden
- Puga, D. (1999):
The rise and the fall of regional inequalities. In: European Economic Review 43, S. 303-334.
- Puga, D. (2002):
European regional policies in light of recent location theories. In: Journal of Economic Geography 2, S. 373-406
- Puga, D. (2008):
Agglomeration and cross-border infrastructure. EIB Papers Vol. 13, 2/2008, European Investment Bank
- Rauch, J. (1999):
Networks versus markets in international trade. In: Journal of International Economics 48 (1999), S. 7-35.
- Redding, S. (2009a):
Economic Geography: A Review of the Theoretical and Empirical Literature. CEP Discussion Paper Nr. 904
- Redding, S. (2009b):
The Empirics of Economic Geography. CEP Discussion Paper Nr. 925
- Reich, N. (1991):
Binnenmarkt als Rechtsbegriff. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 7/1991, S. 203-210
- Rietveld, P., Vickermann, R. (2004):
Transport and regional science: The "death of distance" is premature. In: Papers in Regional Science, 83, S. 229-248
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U. (2007):
Explaining the scarce returns of European structural policies from a new economic geography perspective. In: Fingleton, B. (Hrsg.): New Directions in Economic Geography, Cheltenham, Northampton
- Roos, M. (2002):
Ökonomische Agglomerationstheorien: die neue ökonomische Geographie im Kontext, Köln
- Roos, M. (2003):
Internationale Integration und die Neue Ökonomische Geographie. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2003 4(1), S. 107-121
- Rudzio, K. (2000):
Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluss des Europäischen Parlaments, Baden-Baden
- Rumford, Ch. (2000):
European Cohesion? Contradictions in EU Integration, Basingstoke, Hampshire, London
- RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2001):
The impact of trade and FDI on cohesion. Studie zur Vorbereitung des Zweiten Kohäsionsberichts, Essen. Internet:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/trade_en.pdf, Abgerufen am 26.08.09
- Samuelson, P. (1952):
The Transfer Problem and Transport Costs: the Terms of Trade When Impediments Are Absent. In: The Economic Journal, 62/246, S. 278-304
- Samuelson, P. (1964):
Theoretical Notes on Trade Problems. In: Review of Economics and Statistics, 64: S. 145-154.

- Schäfers, M. (1993):
Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft: Integrationspolitische Einordnung, Darstellung und Erfolgskontrolle, Baden-Baden
- Schulze, R., Zuleeg, M. (2006):
Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Baden-Baden
- Schwarze, J. (2004):
Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Konzept des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents - zugleich eine Untersuchung der Grundprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 05/2004, S. 135-140
- Schwarze, J. (2007):
Europäisches Wirtschaftsrecht. Grundlagen, Gestaltungsformen, Grenzen, Baden-Baden
- Spiekermann, K., Wegener, M. (2007):
Update of Selected Potential Accessibility Indicators. Final report. ESPON 2006. Internet:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/947/1297/file_2724/espon_accessibility_update_2006_fr_070207.pdf, Abgerufen am 18.11.09
- Stille, F. (2003):
Statistische Aspekte des internationalen Dienstleistungshandels. Vortrag auf der 5. Dienstleistungstagung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin, 10./11.12.2003; Internet:
http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/42418/abschluss_a1.pdf
Abgerufen am 05.08.2009
- Streinz, R. (2003):
EUV, EGV, München
- Stumpf, C. (1999):
Aufgabe und Befugnis: das wirtschaftsverfassungsrechtliche System der europäischen Gemeinschaftsziele, dargestellt in seinen Auswirkungen auf die Freistellung vom Kartellverbot, Frankfurt am Main
- Sutcliffe, J.B. (1995):
Theoretical Aspects of the Development of European Community Regional Policy. In: Swiss Political Science Review 1(2-3), S. 281-302
- Tabellini, G. (2002):
Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective. In: CESifo Economic Studies 2003 49(1), S. 75-102
- Tabuchi, T., Thisse, J.-F. (2002):
Taste heterogeneity, labor mobility and economic geography. In: Journal of Development Economics, Vol. 69(1), S. 155-177
- Tinbergen, J. (1952):
On the Theory of Economic Policy, Amsterdam
- Tinbergen, J. (1954):
International Economic Integration, Amsterdam
- Tömmel, I. (1994):
Staatliche Regulierung und europäische Integration, Baden-Baden
- Traistaru, I., Bode, E., Krieger-Boden, C., Soltwedel, R., et al. (2007):
The Impact of European Integration and Enlargement on Regional Structural Change and Cohesion. Europäische Kommission, Luxemburg
- Vanhove, N., Klaassen, L.H. (1987):
Regional Policy: A European Approach, 2. Auflage, Aldershot u.a
- Veenhoven, R. (2001):
Why social Policy Needs Subjective Indicators. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion paper FS III 01-404, Berlin
- Venables, A. (1996):
Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries. In: International Economic Review 37, 2, S. 341-359
- Vereinte Nationen (1993):
System of National Accounts (SNA) 1993, New York
- Vickerman, R., Spiekermann, K., Wegener, M. (1999):
Accessibility and economic development in Europe. In: Regional Studies 33/1, S. 1-15.
- von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.) (2003):
Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden
- Wagener, H.J., Eger, T., Fritz, H. (2006):
Europäische Integration : Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München

- Wanick, R. (1992):
Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft - eine kritische Bestandsaufnahme. RUFIS-Veröffentlichungen 1/1992, Bochum
- Weise, Ch. (2005):
Grundlagen der EU-Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung. In: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 74 (2005), S. 74-90
- Welfens, P.J.J. (2005):
Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen- Makroökonomik- Politikkonzepte, Berlin, Heidelberg, New York
- Zimmermann, K.F. (2009):
Labor Mobility and the Integration of European Labor Markets. DIW Discussion Paper 862, Berlin
- Zuleeg, M. (2004):
Der rechtliche Zusammenhalt in der Europäischen Union, Baden-Baden