

Regionalpolitik der Europäischen Union

Eine Erfolgskontrolle in theoretischer
und empirischer Sicht

Von

Hans-Dieter Holtzmann



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einführung

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

1. Teil

Grundlagen der Untersuchung

Kapitel I

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

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

Kapitel II

Theoretische Grundlagen der Regionalpolitik

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

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

Kapitel III

Historische Entwicklung und aktuelle Konzeption der EU-Regionalpolitik

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

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

2. Teil

Erfolgskontrolle der EU-Regionalpolitik

Kapitel IV

Struktur einer Erfolgskontrolle

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

Kapitel V
Effektivität der EU-Regionalpolitik

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

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

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

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

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

Kapitel VI

Effizienz der EU-Regionalpolitik

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

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

3. Teil

Reform der EU-Regionalpolitik

Kapitel VII

Ordnungspolitische Einordnung der heutigen EU-Regionalpolitik

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

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

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

Kapitel IX
Fünf Elemente einer effektiven und effizienten Reform

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

Inhaltsverzeichnis	19
Fazit und Ausblick	673
Anhang.....	685
Literaturverzeichnis ,	716