
Die EU-Regionalpolitik muß föderaler werden

Richard Hennessey

1. Ausgangslage

Der EU ist es zwar gelungen, mit immensen Förderungen den Wohlstand in armen Regionen anzuheben, doch die Arbeitslosenraten haben in den hochsubventionierten Ziel-1-Gebieten weiter zugenommen. 1988 war die Arbeitslosenrate in den Ziel-1-Regionen mit 15,6% fast sieben Prozentpunkte höher als im EU-Durchschnitt, 1997 lag die Arbeitslosenrate mit 17,2% in den Ziel-1-Gebieten höher als nach einem Jahrzehnt mit massiven Förderungen, der Abstand zum EU-Durchschnitt stieg sogar auf 7,2 Prozentpunkte. Durch die Einführung des EURO wird sich der strukturelle Anpassungsbedarf erheblich erhöhen, da der Wechselkurs als Anpassungsmechanismus wegfällt.

Zu diesen internen Problemen tritt noch das Problem der Osterweiterung hinzu. Auch nach dem wirtschaftlichen Aufschwung seit 1993 erreicht das Bruttosozialprodukt pro Einwohner in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern nur 40% des EU-Durchschnitts. Bis auf zwei Regionen – Prag und Bratislava – wäre derzeit das gesamte Gebiet der Kandidatenländer für Ziel-1-Förderungen vorzusehen. Am geringsten ist der Wohlstand in Lettland mit 25% des EU-Durchschnitts, am höchsten in Slowenien mit 67%. Griechenland kommt als ärmstes EU-Mitglied auf etwa 68% an den Durchschnitt heran. Österreich liegt bei 112%. Auch die Arbeitslosenraten der österreichischen Nachbarländer reichen von 14,8% (Slowenien), 12,5% (Slowakei), 10,4% (Ungarn) bis 5,2% (Tschechien).

Eine Reform der EU-Regionalpolitik ist daher sowohl aus dem internen Aspekt als auch dem Erweiterungsaspekt dringend geboten, da die Kohäsion eines der obersten Ziele der EU ist. Etwa zwei Fünftel des EU-Budgets, das sind ca. 420 bis 480 Mrd. Schilling, werden dafür ausgegeben. Der Großteil davon fließt in die Ziel-1-Gebiete. Eine Erhöhung der Beitragszahlungen dürfte politisch schwer durchsetzbar sein, da die Nettozahler-Länder schon jetzt unter der Last der Beitragszahlungen stöhnen und sogar Kürzungen einfordern. Auch aus der ökonomischen Perspektive ist es bedenklich, die Wachstumsländer übergebührend zu belasten, da dadurch das Wachstum insgesamt verringert werden kann. Eine Verringerung des

Wachstums kann auch auf seiten der Empfängerländer durch die möglichen negativen Anreize von Transfers entstehen.

Die oben erwähnten Mißerfolge der EU-Regionalpolitik erwecken daher die Vermutung, daß die Gelder nicht richtig verwendet werden, mit negativen Folgen sowohl für die Zahler- und Empfängerländer. Um es auf den Punkt zu bringen: "Die Gesunden werden krank und die Kranken nicht gesund!" Die Ursache des Problems ist, daß die regionale Strukturpolitik in erster Linie Allokationspolitik sein sollte, von den politischen Akteuren aber de facto als Umverteilungsinstrument gehandhabt wird. Eine Föderalisierung der Regionalpolitik ist nach Ansicht des Autors entscheidend, um den allokationspolitischen Aspekt der regionalen Strukturpolitik hervorzuheben. Das hätte eine Verbesserung des Ressourceneinsatzes und damit sowohl eine Senkung der Arbeitslosigkeit als auch eine Hebung des Wohlstands zur Folge. Dann kann auch mit dem bestehenden Budget einiges bewegt werden.

2. Regionalpolitik und Föderalismus

Entsprechend dem Titel dieses Beitrages soll über eine Erörterung der Begriffe "Regionalpolitik" und "Föderalismus", deren Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge herausgearbeitet werden.

2.1 Regionalpolitik: Aufgabe, Begründung, Begriffe

Die Definition von Regionalpolitik ergibt sich aus der Frage nach deren Funktion und Notwendigkeit. Smekal (1991) sieht letztlich nur das Ausgleichsziel als Aufgabe der Regionalpolitik an, da das Kapital ohnehin in jene Gegenden wandere, wo eine höhere Grenzproduktivität zu erwarten sei. Dahinter verbirgt sich die neoklassische Vorstellung, daß der Markt selbst für ein optimales Wachstum Sorge. Diese verkürzte Sicht über die Aufgabe der Regionalpolitik entsteht oftmals aus einer inkonsequenten Analyse und einer sehr oberflächlichen Betrachtung des Raumes. Folgt man nämlich dem neoklassischen Paradigma, dann müßte auch ohne staatliche Eingriffe ein Ausgleich zwischen den Regionen stattfinden,¹ was offensichtlich nicht der Fall ist. Gleichzeitig gegen Wachstums- und für Ausgleichspolitik zu sein, ist dementsprechend ein logischer Widerspruch. Wenn man Regionalpolitik nur auf den Ausgleichsaspekt beschränken würde, dann ließe sich das mit einer personenbezogenen Umverteilungspolitik treffsicherer machen.² Darüber hinaus "zeigt sich, daß durch die Berücksichtigung des Raumes und der Transportkosten unvollkommene Konkurrenz wesentlich stärker in den Vordergrund rückt, als dies in der üblichen raumlosen Betrachtungsweise der Volkswirtschaftslehre der Fall ist".³ Allein auf theoretischer Ebene läßt sich nachweisen, daß Marktversagen eher die Regel als die Ausnahme darstellt.⁴

Nun wenden die Apologeten des Marktes ein "daß den Unzulänglichkeiten des Marktsystems die Unzulänglichkeiten des politischen Systems gegen-

übergestellt werden müssen, um nicht dem berechtigten Vorwurf einer ‚Nirwana-Ökonomik‘ ausgesetzt zu sein”.⁵ Diese Ökonomen vertreten die Auffassung, daß staatliche Eingriffe sogar zu einer Verschlechterung über das Versagen des Marktes hinaus führen können. Aus dem beobachteten Politikversagen wird abgeleitet, daß ökonomische Effizienz und politische Rationalität unvereinbar miteinander seien. Implizit wird damit ein Unterlassen staatlicher Eingriffe gefordert. Abgesehen davon, daß auch seitens nicht-liberaler Ökonomen auf das Problem des Politikversagens verwiesen wird,⁶ haftet der obigen Argumentation der wesentliche Mangel an, daß die *Struktur* des öffentlichen Sektors im Hinblick auf eine effiziente Wirtschaftsförderung nicht vorher normativ analysiert wird. Erst im Anschluß daran hätte eine politökonomische Analyse zu erfolgen, welche die Chancen der Durchsetzung einer effizienten Struktur des öffentlichen Sektors und einer damit einhergehenden Verbesserung der marktlichen Allokation durchleuchtet und mit einer Situation ohne Staat vergleicht. Durch das Überspringen dieses Schrittes verkommt die Analyse genau zu jener Nirwana-Ökonomik, der man enttrinnen wollte.

Ökonomen, die weiter denken als die heimischen Kathederliberalen, bringen die Rolle konstitutioneller Politikberatung ein. Die Aufklärung über die Kosten institutioneller Arrangements sowie das Aufzeigen von Lösungen, die für alle akzeptabel sind, erhöht die Durchsetzung einer effizienten Struktur des öffentlichen Sektors.⁷

Hier soll der Versuch unternommen werden, den normativen bzw. *wohlfahrtsökonomischen* Aspekt einer föderalen Wirtschaftsordnung im Hinblick auf die Effizienz von Förderentscheidungen zu durchleuchten. D.h., es wird in diesem Aufsatz primär die Frage gestellt, wie der öffentliche Sektor beschaffen sein sollte, damit die Regionalpolitik effizient wird. Erst im Anschluß daran hätte eine politökonomische Analyse zu erfolgen, welche die Realitätsnähe der normativen Postulate überprüft. Aufgrund des stark kulturellen Kontextes der Regionalpolitik hätte die politökonomische Analyse unter der Annahme des Maximierens einer gesellschaftspolitisch-ideologischen Zielfunktion unter der Nebenbedingung der Sicherung der nötigen Mehrheit zu erfolgen.⁸ Eine solche Analyse kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Der Leser möge im folgenden immer klar auseinanderhalten, daß das, was sein sollte in den meisten Fällen nicht dem entspricht, was ist.

Es wird grundsätzlich ein Eingriff des öffentlichen Sektors in das regionale Wirtschaftsgeschehen als notwendig erachtet. Daher wird der Definition von Maier und Tödtling (1996) gefolgt. Sie verstehen unter Regionalpolitik “die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse in Teilräumen eines Staates oder eines größeren Wirtschaftsraumes durch die öffentliche Hand. Es soll dabei die durch den Markt erzeugte räumliche Allokation korrigiert werden.” Eine Korrektur erfährt der Markt zunächst aus ökonomischer Sicht, denn v.a. externe Effekte und unvollkommene Mobilität⁹ von Ressourcen verhindern eine optimale Allokation. Der Markt vermag nicht das Problem der Ballungskosten, der Bereitstellung von Infrastruktur und komplementärer

Einrichtungen und der beobachtbaren Über- und Unterauslastung von Produktionsfaktoren zu lösen. So kann durch die Lenkung öffentlicher und privater Investitionen in periphere Regionen die Überlastung von Produktionsfaktoren und dadurch der Inflationsdruck reduziert werden. Der Markt vermag auch nicht ausgleichend zwischen den Regionen zu wirken. Letztlich fördert das Ausgleichsziel auch die ökonomische Zielsetzung, denn gleiche Startbedingungen ermöglichen erst einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Regionen.¹⁰ Schlußendlich versagt der Markt auch in der Verfolgung ökologischer Ziele.¹¹ Gerade im Hinblick auf die für die regionale Entwicklung notwendige Reurbanisierung der Städte ist die Lösung des Verkehrsproblems unerlässlich.

Es stellt sich daher nicht die Frage, *ob* regionale Wirtschaftspolitik betrieben werden sollte, sondern *wie* sie betrieben werden sollte. Der Autor vertritt dabei die These, daß mit der Frage der richtigen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen und supranationalen Ebenen die Frage nach der Effizienz der Regionalpolitik steht und fällt.

2.2 Föderalismus

Föderalismus wird in staatsrechtlicher Sicht als eine Organisationsform des Bundesstaates betrachtet. Föderalistisch ist nach Pernthaler und Samsinger (1984) "eine Ordnung, wenn sie selbständige („autonome“) kleinere Gemeinschaften zu größeren Ordnungen zusammenschließt, ohne ihre ursprüngliche Vielfalt, ihre Eigenständigkeit und Verschiedenheit zu beseitigen." Aus der ökonomischen Perspektive geht es um die optimale Abstimmung zwischen den Vorteilen der Einheit und jenen der Vielfalt. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird die Aufgaben-, die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den einzelnen Körperschaften auf ihre ökonomische Effizienz hin untersucht und beurteilt.¹² Föderalismus bedeutet dementsprechend "real decentralization where the lower level jurisdictions have competences on regulation expenditure as well as revenues".¹³ Das System des Finanzausgleichs ist der sichtbare Ausdruck der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung.

Leider haftet den föderalistischen Ansätzen, auch wenn sie, wie z.B. von Thöni (1984), unter verschiedensten Gesichtspunkten vorgetragen werden, ein wesentlicher Mangel an: Sie berücksichtigen nicht die *Struktur* des Raumes, welche durch die regionale Arbeitsteilung entsteht. Implizit wird eine homogene Ebene unterstellt, was letztlich die Analyse wieder auf einen raumlosen Zustand reduziert. Dieses "Wunderland ohne Raum" ist für die praktische Analyse unbrauchbar, da finanzwissenschaftliche Fragestellungen nicht in einen operationalisierbaren Regionsbegriff eingebettet werden.¹⁴

2.3 Zusammenhang zwischen Regionalpolitik und Föderalismus

Föderalismus bezieht sich auf die räumliche Struktur des öffentlichen Sektors, Regionalpolitik auf die räumliche Struktur des privaten Sektors.

Sind diese Strukturen – entsprechend der Systemtheorie – funktionell unvereinbar, dann können aufgrund der Interdependenz dieser Ordnungen Krisen auftreten, v.a. wenn der beobachtbaren Dezentralisierung des privaten Sektors nicht die Föderalisierung des öffentlichen Sektors folgt.

Regionalökonomien orten einen Zusammenhang zwischen der mangelnden Effizienz der Regionalpolitik und deren Trägerschaft – allerdings ohne Begründung. Steiner u.a. (1991) verlangen mehr intuitiv als kognitiv "die verstärkte Verlagerung der Entscheidungsmacht zu regional kleineren Einheiten und zu deren größeren fiskalischer Autonomie und damit zu einer Entwicklung von unten".

Es gibt zwei *Wirkungsketten*, über die Föderalismus und Regionalpolitik miteinander zusammenhängen:

● *Indirekte Wirkungskette*: Eine föderale Finanzordnung (steuerliches Trennsystem oder gebundenes Trennsystem) kann über ein gewisses Maß an Steuerautonomie ein wirksamer Regulator gegenüber dem Staatsausgabewachstum sein. Öffentliche Leistungen mit eigenen Abgaben zu finanzieren, zwingt zu einer sparsameren Verwendung der Mittel und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, was die Schweiz eindrucksvoll beweist. Sie ist der einzige Staat in Europa, der eine signifikant geringere Abgabenquote gegenüber den EU-Staaten aufweist verbunden mit einer sehr guten Versorgung an öffentlichen Leistungen. Trotz einem ähnlichen Angebot an öffentlichen Leistungen ist die Steuerbelastung in der Schweiz um ein Viertel niedriger als in der BRD.¹⁵ Diese Wirkung findet indirekt statt, indem die Effizienz innerhalb des öffentlichen Sektors erhöht wird.

● *Direkte Wirkungskette*: Die andere Wirkungskette ist unmittelbarer Natur. Hier tritt der öffentliche Sektor in eine direkte Beziehung mit dem privaten Sektor. Es geht um die Regionalpolitik, wie sie im allgemeinen verstanden wird und in der die Rationalität von Förderentscheidungen im Mittelpunkt steht.

Obwohl diese zwei Aspekte interdependent sind, daher nicht sauber voneinander getrennt werden können, interessiert im folgenden der zweite Aspekt, die direkte Beziehung des öffentlichen Sektors zum privaten Sektor und die Rationalität von Förderentscheidungen. Wie muß der öffentliche Sektor organisiert sein, damit eine effiziente Regionalpolitik betrieben werden kann? Diese Frage kann unter dem Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenaspekt untersucht werden. In der politischen aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion werden diese Gesichtspunkte leider auseinandergerissen. So wird gerade in Aufsätzen über die Strukturpolitik der EU die Aufgabenverteilung als gegeben betrachtet und nur die Einnahmen analysiert.¹⁶ Mancherorts wird vor allem Wert auf die Ausgabenseite gelegt, wenn es z.B. um die Konzentration der Fördermittel auf bestimmte Förderschwerpunkte geht.¹⁷ Über den Zusammenhang zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuteilung in bezug auf die Regionalpolitik gibt es nur spärliche Hinweise. Hier soll der Versuch unternommen werden, alle Gesichtspunkte zu integrieren und damit die stiefmütterliche Behandlung ein wenig zu bessern.

3. Aufgabenzuteilung

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1984) ortet im Verhältnis zwischen Finanzausgleich und Regionalpolitik ein Defizit, denn es werde nur die Verteilung der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften geregelt; "ein direkter Einfluß auf die Aufgabenverteilung bzw. die schließliche Ausgabentätigkeit der einzelnen Körperschaften wird damit kaum ausgeübt."

Der Aspekt der Aufgabenzuteilung ist besser unter dem *Subsidiaritätsprinzip* bekannt. Grundsätzlich legt das Subsidiaritätsprinzip es nahe, wirtschaftspolitische Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene anzusiedeln, da regionale Problemlagen in ihrer Differenziertheit viel besser erkannt werden können und auch die politische Verantwortung für die regionale Entwicklung weitaus stärker gegeben ist. Damit verbunden ist auch der räumliche Bezugspunkt des Subsidiaritätsprinzips. Deshalb wird im folgenden auf die Frage nach dem Träger und der räumlichen Dimension des Subsidiaritätsprinzips eingegangen:

3.1 Wer soll Regionalpolitik betreiben?

"Gerade im Bereich der Regionalpolitik, wo es um die Förderung zurückgebliebener oder strukturschwacher Regionen geht, sind sowohl regionale Problemlagen als auch die möglichen Maßnahmen einer Abhilfe sehr verschieden. Die Regionalpolitik steht vor dem generellen Informationsproblem, Regionen mit den vielversprechendsten Wachstumspotentialen oder Aufholchancen identifizieren zu müssen."¹⁸

Nach der Theorie endogener Potentiale, aber auch nach dem Innovationsansatz geht es darum, daß die Regionen Wachstum selbst erzeugen. Die Regionen sollten sich den eigenen ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen stellen: Nach Häussermann und Siebel (1994) "müssen Strukturen geändert, negative Trends umgekehrt werden. Es geht nicht nur darum, unternehmerische Aktivitäten zu unterstützen, sondern sie erst zu initiieren, kurz: es geht um die Organisation von Innovationen."

Maier und Tödtling (1996) orten die Region als Träger der Technologie- und Innovationspolitik, "da regionale Institutionen besser in der Lage sind, auf die Spezifika der jeweiligen Region einzugehen". Die wirtschaftliche Realität erfordert daher eine Partizipation der Regionen sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung der beschlossenen Maßnahmen. D.h. die Durchführungskompetenz sollte bei den Regionen angesiedelt sein, insbesondere die Entscheidung über einzelne Projekte und die Detailplanung der Programme sowie deren Anpassung.¹⁹ Darüber hinaus sollten sie in ausgewählten Bereichen der Umwelt- und Verkehrspolitik eigene Rahmenpolitiken formulieren dürfen. Dem Bund käme die innerstaatliche Koordinationsfunktion zu,²⁰ es wäre aber auch eine regionalpolitische Erfolgskontrolle des Bundes gegenüber den Ländern erwägenswert.

Die EU sollte sich nach Tetsch (1999) daher im wesentlichen mit der Setzung eines einheitlichen Handlungsrahmens oder abgestimmter Spielre-

geln für ihre Mitgliedsländer begnügen. Ein budgetärer Eingriff wäre nur dort angebracht, wo die größten Ungleichgewichte feststellbar sind. Das bedeutet, die innerstaatliche Kohäsion hätte Vorrang vor dem Kohäsionsziel der EU. Diese Interpretation würde auch den Artikeln 3b und 130b des EG-Vertrags, wonach die Regionalpolitik der Union lediglich eine unterstützende Funktion hat, entsprechen. Kurzum: Es muß wieder mehr Raum für die nationale Regionalpolitik gelassen werden! Das bedeutet auch eine bessere Abstimmung der nationalen Förderungen mit jenen der EU.²¹ Die zentrale Kontrolle wäre Laaser und Stehn (1995) entsprechend zwar sinnvoll, dürfte aber aufgrund von Informationsproblemen nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich sein. Somit verbleibt der supranationalen Ebene im wesentlichen die Koordinations- und Assistenzaufgabe.²² Um der EU Anreize für eine saubere Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken zu geben, wäre eine konstitutionelle Verankerung einer *Opting-Out*-Klausel für diesen Politikbereich denkbar.²³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß entsprechend der juristischen und ökonomischen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips sowohl die Nationalstaaten als auch die Regionen die Hauptverantwortung bei der Formulierung und Durchführung der Regionalpolitik zukommen sollte. Handeln nun die Europäische Union und die Nationalstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in ihrer Regionalpolitik?

Der Artikel 3b des Unionsvertrages, in welchem das Subsidiaritätsprinzip angesprochen wird, regelt nur mangelhaft das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, auf die Ebene der regionalen Gebietskörperschaften wird nicht Bezug genommen.²⁴ Das und die Ausnutzung der weitreichenden Kompetenzen in der Beihilfenkontrolle dürfte auch der Grund für die Fehlentwicklungen sein, die im folgenden beschrieben werden:

In den letzten 15 Jahren "verfolgt die EU-Kommission das strategische Ziel, die Mitgliedstaaten im Bereich der Regionalpolitik zur Seite zu drängen".²⁵ Durch eine schärfere Beihilfenkontrolle schränkt die Kommission einerseits den Handlungsspielraum der Staaten ein, andererseits drängt sie selber in die geschaffenen Freiräume durch die Ausweitung der eigenen Zuständigkeiten in der Strukturpolitik nach. Die nationale Regionalpolitik wurde dadurch zunehmend abgewürgt. Auch mit der Abstimmung zwischen nationalen Förderprogrammen und der EU-Strukturpolitik liegt einiges im argen: "So hat beispielsweise bei der Vorbereitung der deutschen Ziel 1-Förderung die EU-Kommission die geplante integrierte Abwicklung der EU-Strukturpolitik zusammen mit der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe für regionale Strukturpolitik nicht akzeptiert. Folge war die Aufspaltung der Ziel-1-Förderung in Deutschland in eine wesentlich größere Zahl von Entwicklungsachsen, Operationellen Programmen und nationalen Komplementär-Programmen als vorgesehen, mit der Folge hoher Flexibilitätverluste und eines wesentlich erhöhten administrativen Aufwands."²⁶

Auf der Staatenebene hat der Bund oftmals die Vorherrschaft über die Regionalpolitik inne. Auch in Österreich ist der Bund mit wesentlich mehr Mitteln als die Länder in der Regionalpolitik involviert. Weiters besteht das

Problem, daß die Regionalpolitik des Bundes nicht aus einem Guß erfolgt, sondern drei verschiedene Ministerien regionale Wirtschaftspolitik betreiben. Durch die Trägervielfalt auf Bundes- und Landesebene entstehen nicht nur Doppelgleisigkeiten, sondern auch Widersprüche.²⁷ Da die Regionalpolitik als ein Teilbereich der Raumordnungspolitik, welche überwiegend in den Kompetenzbereich der Länder fällt, aufgefaßt wird, können aufgrund der Dominanz des Bundes in der Regionalpolitik auch verfassungsrechtliche Probleme entstehen.

Am eklatantesten verletzt wird das Subsidiaritätsprinzip auf der regionalen Ebene. Dem Ausschuß der Regionen als Anwalt dezentraler Problemlösungsansätze wird, obwohl vehement gefordert, kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zugestanden.²⁸ In den Verordnungen der EU wird nach Telser (1996) zwar "auf eine Partnerschaft mit regionalen Stellen verwiesen. Diese entbehrt aber klarer Strukturen und damit auch ‚Verpflichtung‘ für die nationalen regionalpolitischen Aktivitäten", was auf eine *mangelnde Kompetenzfestlegung* zurückgeführt werden kann:

- So läßt sich bei den deutschen Ländern eine stetige Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten im Zuge der europäischen Integration feststellen, "da die Bundesregierung vorzugsweise solche Kompetenzen an die Gemeinschaft abtritt, die zuvor im Zuständigkeitsbereich der Länder lagen. Auch die Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die supranationale Ebene schwächt die regionalen Gebietskörperschaften, da diese hierdurch ihre ansonsten vorhandenen Kontrollmöglichkeiten über die entsprechenden Politiken einbüßen. Hinzu kommen die zahlreichen Versuche des Bundes, den regionalen Gebietskörperschaften ihre Zuständigkeiten ‚abzukaufen‘. Diese Strategie wird auch von der Europäischen Union verfolgt. So haben beispielsweise die Maßnahmen der Strukturfonds zu einer Zentralisierung politischer Steuerungsmöglichkeiten geführt."²⁹
- Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet auf regionaler Ebene vornehmlich den Aspekt, daß sich die obere Instanz nicht in die Umsetzung der Förderprojekte, in die Ablaufpolitik, einmischen soll. In Deutschland, welches schon auf eine längere Erfahrung mit der EU-Regionalpolitik zurückblickt, wird die Einmischung seitens der EU negativ registriert: "Es ist nun aber seit Jahren eine Praxis zu beobachten, bei der die europäischen Institutionen wieder zunehmend Bezüge zur Projekt- und Umsetzungsebene herstellen, also zu Zuständigkeiten, die im arbeitsteiligen Modell eigentlich bei den regionalen Verwaltungen angesiedelt sein sollten. Dieser Zugriff äußert sich in immer detaillierteren Vorgaben zu Inhalten der Förderung und ihrer administrativen Handhabung. Diese Entwicklung ist höchst ungünstig, verringert sie doch die Möglichkeiten der Länder zu kurzfristiger Reaktion auf sich ändernde Gegebenheiten und Zielsetzungen. Außerdem trägt sie aufgrund der sich ständig ausdifferenzierenden technischen Vorgaben zu Problemen der Praktikabilität des eigentlich höchst flexiblen Instrumentes der Strukturfondsförderung bei."³⁰
- In der von österreichischer Seite herkommenden Kritik wird auf die fehlenden Anreize infolge falscher Kompetenzzuweisung aufmerksam ge-

macht: "Mit den Strukturfonds hat die EU-Kommission erhebliche Entscheidungsbefugnisse gewonnen, die den Gestaltungsspielraum der Regional- und Strukturpolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten erheblich verringern. Suboptimale Anreize und "free-rider"-Aktionen sind teilweise die Folge. Zudem divergiert das Verständnis von 'regionaler Wirtschaftsförderung': Die Strukturfonds werden je nach Interesse und Kontext als struktur-, regional-, umverteilungs-, kohäsions-, entwicklungs-, beschäftigungs- oder finanz-ausgleichspolitisches Instrument interpretiert und genutzt."³¹ Die primär umverteilungspolitische Sicht der EU-Regionalpolitik kam beim Berliner Gipfel zutage. Dort ging es seitens der Nationalstaaten vordergründig um die Wahrung regionalpolitischer Besitzstände.³²

Somit kommt dem Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene nur eine programmatisch-kosmetische Funktion zu, fern von jeglicher rechtlicher Durchsetzungsmöglichkeit und Handhabbarkeit.³³ Die mangelnde Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips ist daher auch als Grund anzusehen, warum es zu einer ständigen Zentralisierung von Kompetenzen gekommen ist.

Die Europäische Union allein zum Sündenbock zu stempeln hieße, der Realität nicht gerecht zu werden, denn durch die Zentralisierung von Kompetenzen kommt man den institutionellen Eigen- bzw. Partikularinteressen *aller* europäischen Akteure entgegen. So sind auch die unteren Ebenen interessiert, Befugnisse und damit die Mittelausstattung der Gemeinschaft zu stärken, wenn es ihnen dadurch ermöglicht wird, ihren eigenen Haushalt zu entlasten und sich dadurch der Verantwortung zu entledigen: "Governments delegate tasks selfishly to higher levels in the post-constitutional political process."³⁴

3.2 Wo soll Regionalpolitik betrieben werden?

Im Moment verhält es sich so, daß die EU-Fördergebiete um einiges größer sind als die nationalen Fördergebiete, was zur Folge hat, daß die Effektivität der EU-Strukturpolitik durch den großen Fördergebietsumfang erheblich leidet. Hinzu kommt noch die mangelnde Übereinstimmung mit den nationalen Fördergebieten. Die Fördergebietsauswahl sollte wegen der problemadäquateren Prioritätensetzung als auch wegen der größeren Sachkenntnis durch die Mitgliedsstaaten erfolgen. Die Union hätte sich dann auf die besonders schwachen Gebiete innerhalb der nationalen Fördergebiete zu konzentrieren. Die Voraussetzung für die EU-Förderwürdigkeit wäre nach Funkschmid (1997) dann die Eigenschaft als nationales Fördergebiet. Auch hier wird der Subsidiaritätsgedanke wieder auf den Kopf gestellt, da die EU-Kommission seit längerer Zeit die Absicht verfolgt, die EU-Förderung solle künftig Voraussetzung für die nationale Fördergebietseigenschaft werden.

Im folgenden wird auf die optimale räumliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips eingegangen:

Neben der Frage, auf *welches Gebiet* sich regionalpolitische Maßnahmen beziehen sollten, fällt auch die *optimale Größe* im europäischen Regionenwettbewerb unter das Subsidiaritätsprinzip. Es geht in beiden Fällen um die "richtige" Abgrenzung der Regionen bzw. um die Frage, was für Regionen Bezugspunkt des Subsidiaritätsprinzips sein sollten. Der erste Aspekt behandelt das Verhältnis der Staaten und Regionen zur EU, der zweite Aspekt bezieht sich auf innerregionale Gegebenheiten.

- Zum ersten Aspekt, der *räumlichen Wirksamkeit* von Maßnahmen, stellen Maier und Tödtling (1996) fest, daß sich die Entwicklungsimpulse der Zentren zumeist auf die jeweiligen Arbeitsmarkteinzugsbereiche beschränken. Mit Eckey (1978) läßt sich diese Aussage weiter ausführen: "Da die regionale Wirtschaftspolitik durch den Einsatz von Instrumenten in Wirtschaftsräumen Zielrealisierungsgrade steigern will, muß das Konzept einer sinnvollen Regionsabgrenzung auf die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen im Raum basieren ... Die Realität treffende Aussagen können also nur dann gewonnen werden, wenn Angebotsstätten mit ihren Nachfragebereichen konfrontiert werden. Bei einem Vergleich von homogener und funktionaler Regionsabgrenzung ist also der letzteren eindeutig der Vorrang einzuräumen. Sie sollte bei einer Diagnose und Kontrolle im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik präferiert werden." Die Fördergebietsauswahl sollte durch einen Vergleich von funktionalen Regionen (v.a. Arbeitsmarktreionen) und den außerhalb dieser Regionen liegenden Landgebieten stattfinden (siehe unten Punkt 3.3).
- Im Hinblick auf den zweiten Aspekt, der *regionalen Wettbewerbsfähigkeit*, drängen sich laut Frey (1995) "Regionen auf, die mindestens etwa 1 Million Einwohner zählen. Nur Regionen dieser Größenordnung sind in der Lage, wichtige zentralörtliche Leistungen (Hochschulen, Kultur, Spitzenmedizin usw.) in der nötigen Breite und kostengünstig anzubieten." Diese Regionen bestehen aus einer Großstadt als Kern und einer Einflußzone, bestehend aus Mittel- und Kleinstädten, ländlichen Gebieten sowie Erholungs- und Ausgleichsräumen im Berggebiet. Frey definiert hier weniger eine Region, sondern ein Städtesystem. Aus unserer Sicht erscheint es daher notwendig, diese Aussage zu präzisieren. Um die zentralörtlichen Leistungen im optimalen Umfang anbieten zu können, müßte zumindest das ganze verstädterte Gebiet (=Kernraum), das ist die Kernstadt und das Ergänzungsgebiet, entsprechend ihrer Nutzung zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Rein technisch betrachtet ließe sich das am leichtesten durch die *Eingemeindung* bewerkstelligen. Im *Kernraum* besteht aufgrund der ähnlichen demographischen und baulichen Struktur sowie der hohen gegenseitigen Pendlerverflechtung eine ähnliche qualitative und quantitative Pro-Kopf-Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Damit würde die Spilloverproblematik, das Problem kommunenübergreifender externer Effekte im Stadt-Umland-Bereich, größtenteils gelöst.³⁵ Der Teufelskreis des Stadtverfalls mit den schädlichen Wirkungen auch für das Umland könnte damit gestoppt und die Grundlage für eine Reurbanisierung geschaffen wer-

den. Dann wären die Städte laut Frey (1995) wieder imstande, ihre Funktion als Motoren der Volkswirtschaft wahrzunehmen und ihre *Cluster* als Standorttrümpfe auszuspielen.

Dies soll am Beispiel der Stadt Salzburg und Umgebung erläutert werden. Empirische Grundlage ist dabei das funktionale Regionskonzept des Österreichischen Statistischen Zentralamtes. Der Kernraum, das verstädterte Gebiet, besteht aus den Kernstädten Salzburg und Hallein und den dazugehörenden zwei Ergänzungsgebieten, welche aus neun Gemeinden bestehen. Da diese aus ökonomisch-funktionaler Sicht ein Raum sind, müßte er auch einheitlich verwaltet werden. Das "Prinzip der Einheit der Verwaltung" wird durch das Vorhandensein von elf Gemeindeverwaltungen eklatant verletzt. Es besteht daher die Gefahr, daß "die kommunalwirtschaftliche und kommunalorganisatorische Zersplitterung in mehrere Verwaltungsträger wirtschaftliche und räumliche Fehlentwicklungen" einleitet.³⁶ Der einfachste und effizienteste Weg wäre die Bildung einer einzigen Gemeinde Salzburg-Hallein. Geht man von Salzburg-Stadt als Gravitationszentrum der ganzen Region aus, dann würde deren Bevölkerungszahl von 144.000 auf 205.000 bzw. um 42% hochschnellen, die Fläche von 66 auf 259 km². Im Vergleich dazu: Bei der ersten Eingemeindung im Jahre 1935 kam es laut Dopsch und Hoffmann (1999) zu einem Bevölkerungszuwachs von 57%. Die hohe Finanzmasse und der Wegfall der im Stadt-Umland-Bereich besonders ausgeprägten *Spillover*-Problematik gäben den Anreiz und die Möglichkeit zu einer optimalen Versorgung mit zentralörtlichen Leistungen, was wiederum eine wichtige Rahmenbedingung für die regionale Entwicklung darstellen würde. Darüber hinaus käme es durch die einheitliche Regionalplanung zu einer effizienteren Nutzung des Bodens, die Verkehrsproblematik und die Zersiedelung könnten wirksam bekämpft werden. Eine gemeinsame und einheitliche und mit größeren Mitteln ausgestattete Wirtschaftsförderungspolitik würde es der Region Salzburg-Hallein ermöglichen, sich im internationalen Wettbewerb entsprechend zu positionieren. Ähnlich ließe sich mit den anderen großen Stadtregionen Österreichs argumentieren.

3.3 *Functional Urban Regions*: Fördergebietsbestimmung

In funktionalen Regionen werden Maier und Tödtling (1996) entsprechend Gebietseinheiten zusammengefaßt, die miteinander bezüglich bestimmter Indikatoren in Verbindung stehen. Am üblichsten und aussagekräftigsten ist die Abgrenzung nach Arbeitsverflechtungen, die Bildung von *Arbeitsmarktregionen*.

Die funktionale Region wäre die geeignete räumliche Einheit sowohl für den Maßnahmenaspekt als auch für den Aspekt der optimalen Größe. Der Kern, welcher sich aus der Kernstadt und dem Ergänzungsgebiet zusammensetzt, ist ein Begriff, welcher dem funktionalen Regionskonzept (*Functional Urban Region* - FUR) entstammt. Die Internalisierung von zentralörtlichen *Spillovers* läßt sich v.a. im Kern der Region bewerkstelligen. Beim Gesichtspunkt des Wirkungsradius ergriffener Maßnahmen gesellt

sich noch das Umland, welches im funktionalen Regionskonzept "Ring" genannt wird, hinzu. Je nach der Diagnose, welche sich auf Kern, Ring und außerhalb der FUR gelegenen Landgebiete bezieht, wird gefördert oder auch nicht, was im folgenden näher erläutert werden wird:

Das funktionale Regionskonzept ermöglicht es, die Unterschiede, die sich aus allgemeinen sozialen Diparitäten ergeben, von jenen abzusondern, welche auf räumlichen Disparitäten beruhen. Soziale Unterschiede betreffen die Gesellschaft als Ganzes, sie haben sich im Laufe des letzten Jahrhunderts beträchtlich verringert. Diese Betrachtung verwischt nach Cheshire und Hay (1989) aber die bedeutende Tatsache, daß – auf einem niedrigeren Abstraktionsniveau – räumliche Unterschiede existieren in dem Sinn „that people of given characters enjoy a different standard of living and different life opportunities in different parts of a country or in different regions ... These are truly spatial disparities because they owe their existence to the costs of making adjustments through space (these costs reflect not only distance, of course, but culture and language and other factors).“ Die Kosten der Anpassung, welche einen Abbau von Disparitäten verhindern, sind auffallend zwischen FURs, speziell zwischen nicht benachbarten. Deshalb sind FURs geeignete Einheiten, innerhalb derer bestimmte Charakteristika (z.B. Einkommen) zu erheben sind.

Die FURs ermöglichen in der Folge einen *systematischen Vergleich der sozioökonomischen Struktur*, welcher bei Zugrundelegung von administrativen Einheiten durch die vielfältigen Erscheinungsformen sozialer Segregation erheblich verzerrt werden kann. Cheshire und Hay (1989) folgend sollten vergleichende Messungen innerhalb der Europäischen Union "reflect the characteristics of the whole population that looks to a particular city as a focus. The best available approximation for this purpose are FURs." Im speziellen sind FURs adäquate räumliche Einheiten für eine systematische Analyse der Wirtschaftsstruktur und für regionale *Vergleiche der Wirtschaftsstruktur*. Auf österreichischer Seite wurde hier Pionierarbeit von Lackinger (1989) geleistet.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse – die Studie von Cheshire und Hay (1989) wurde von der Kommission in Auftrag gegeben – ist es unverständlich, warum die NUTS-Regionen der EU-Statistik, welche u.a. auch zur Beurteilung der Förderwürdigkeit eines Gebietes dienen, politisch-administrative Gesichtspunkte zur Abgrenzung von Fördergebieten wählen. Bei den NUTS-Regionen verkommt die Ausweisung von räumlichen Disparitäten auf der Basis von willkürlich ausgewählten administrativ definierten Landesteilen zur statistischen Trivialität.³⁷ Durch eine solcherart bestimmte Regionsabgrenzung gelangt man Telser (1996) folgend zu einer undifferenzierten Auswahl der Förderzielgebiete innerhalb des EU-Wirtschaftsraumes, "die Bestimmung der Förderregionen geschieht durch arbeitstechnische Gegebenheiten (Bezirks-, Bundeslandgrenzen etc.), auf sozio-ökonomische Strukturen wird wenig geachtet".

Unverständlich ist die Methode zur Auswahl der Fördergebiete auch deshalb, weil seitens des Österreichischen Statistischen Zentralamtes ein

funktionales Regionskonzept zur Verfügung stünde, welches erstmals 1983 erstellt und letztmals 1997 überarbeitet wurde³⁸ und mittels dessen sich förderwürdige Regionen bzw. außerhalb der Regionen liegende Landgebiete präzise herausselektieren ließen. Es wäre deshalb angebracht, auf Basis dieses Konzeptes eine nationale Fördergebietsauswahl zu treffen.

4. Ausgaben

Aufgaben und Ausgaben sind eng miteinander verflochten, denn die Durchführung von Aufgaben bedingt Ausgaben. Daher entscheidet eine Verteilung der Aufgaben auch weitgehend über die Ausgabenverteilung. Eine unklare Aufgabenteilung und -durchführung zieht automatisch Fehlausgaben nach sich:

- "Eine zentralistisch angelegte Regionalpolitik tendiert sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene schon aus rein praktischen Erwägungen zu einheitlichen Problemlösungen."³⁹ Hinzu kommen laut Telser (1996) noch die negativen Anreize aus dem politischen Bereich der Regionen: "Somit besteht die Gefahr, daß die Regionalpolitik für politische Ziele mißbraucht werden kann. Für die Fördergeldausschüttung sind dann weniger ökonomische Fragen entscheidend, vielmehr rücken persönliche, parteipolitische etc Interessen (der Bürgermeister, der seine Wiederwahl sichern möchte) in den Vordergrund." Diese "*rent-seeking*"-Strategie ist wieder deutlich beim Berliner Gipfel zutage getreten, wo "beinhart um jede Hundertschaft an Einwohnern in den jeweiligen Bevölkerungshöchstgrenzen der Länder gefeilscht"⁴⁰ wurde. Zwar hat sich in Österreich der Anteil der in den Fördergebieten lebenden Einwohner von 40,8% um ein Drittel auf 27,6% reduziert. Vergleich man den Umfang der Fördergebiete mit den im Österreichischen Raumordnungskonzept (1992) ausgewiesenen Problemgebieten, dann zeigt sich, daß trotz Kürzungen immer noch zu große Fördergebiete ausgewiesen wurden.
- Auf Kritik gestoßen ist auch der hohe Koordinations- und Verwaltungsaufwand, welcher bei der Durchführung der Strukturfonds angefallen ist. Bisher war es so, daß der Verwaltungsaufwand für die Implementation des Strukturfonds drei- bis viermal so groß eingeschätzt wurde wie für die nationalen Programme. Das soll sich angeblich ändern: Durch eine Entflechtung und Dezentralisierung des Implementationssystems und eine Stärkung der Feedback- und Kontrollinstrumente wird eine Verringerung des Verwaltungsaufwands angestrebt.⁴¹ Tetsch (1999) sieht in den zusätzlichen *Feedback*- und Kontrollinstrumenten eine weitere Zentralisierung und Bürokratisierung der Strukturpolitik. Es bleibt abzuwarten, ob der überzogene Verwaltungsaufwand allein durch eine Reform bürokratischer Verfahren auf ein vernünftiges Maß reduziert werden kann.

5. Einnahmenverteilung

Für die Effizienz der Regionalpolitik sind sowohl die Einnahmebeziehungen innerhalb der Nationalstaaten als auch die Einnahmebeziehungen zwischen den Nationalstaaten und der EU bedeutsam.

5.1 Einnahmenbeziehungen innerhalb der Mitgliedstaaten

“Die Verteilung der öffentlichen Einnahmen muß grundsätzlich der aus der Aufgabenverteilung resultierenden Ausgabenbelastung der einzelnen Körperschaften entsprechen”, es müssen “auch die Steuereinnahmen den Ebenen so zugewiesen werden, daß keine räumlichen “*Spillover*“-Effekte auftreten. Dies bedeutet, daß den nachgeordneten Ebenen „nur die Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungsgrad“ überlassen werden dürften.“⁴² Dies ist Laaser und Stehn (1995) entsprechend vor allem im Hinblick auf eine Rückverlagerung von Aufgaben relevant, denn diese wird dann ein Problem, wenn nicht zugleich Finanzierungskompetenzen zugewiesen werden. Insbesondere die vollständige Übertragung der Regionalpolitik an die Länder würde einen erheblichen finanziellen Mehraufwand auslösen.

Die Steuern, welche von der Körperschaft erhoben werden, sollen nicht zu stark über die Grenzen wirken. Deshalb kommen auf regionaler Ebene v.a. *immobile* Faktoren für die Besteuerung in Frage. Das hat zusätzlich den Vorteil, daß kein wohlfahrtsmindernder Steuerwettbewerb ausgelöst wird, welcher laut Nowotny (1997) die betroffene Region zwingen könnte, “ein Steuerniveau zu wählen, das nicht den durch Wahlen manifestierten und legitimierten Präferenzen der Bewohner entspricht”. Bei den immobilen Faktoren dürfte das Steuerpotential, verglichen mit anderen Staaten, noch nicht ausgeschöpft sein.

Im Hinblick auf die Regionalpolitik ist vor allem die Frage interessant, wie die Einnahmen beschaffen sein müssen, damit Förderentscheidungen auf eine rationale Basis gestellt werden können. Mittels des Prinzipes der *Additionalität* wird die Vergabe von EU-Mitteln an die Aufbringung von Eigenmitteln gekoppelt. Diese Aufbringung von Eigenmitteln hat nun einen speziellen und einen allgemeinen Aspekt.

- Der *spezielle Aspekt* bezieht sich auf das Verhältnis zur EU. Hier sollte Funkschmid (1997) entsprechend die *Komplementär-Finanzierung* “durch möglichst wenige nationale Programme mit gleichgerichteter Zielsetzung und klarer Durchführungsverantwortung sichergestellt werden.”
- Der *allgemeine Aspekt* bezieht sich auf die *Aufbringungsart*. Die Kofinanzierung sollte, da sie auch die Nutznießer der Förderungen sind, nur von den Ländern oder den Regionen aufgebracht werden. In der Praxis wird sie zwischen Bund, Ländern und Regionen geteilt, was auch immer wieder zu Konflikten führt.⁴³ Nehmen wir nun an, daß die Länder allein für die Kofinanzierung verantwortlich sein müßten, dann stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln sie das kofinanzieren müßten. Die Antwort lautet, daß sie mit *eigenen* Abgaben die Kofinanzierung aufzubringen hät-

ten, denn ein hoher Anteil an eigenen Einnahmen führt nach Blankart (1991) zu einer höheren Rationalität im Förderwesen, "weil so die Steuern ihre Funktion als Preise für öffentliche Leistungen wiedererlangen können". Aus dieser Perspektive erscheint Soltwedel (1987) folgend die vielfach geschmähte Steuerautonomie "nicht als verschwenderischer Subventionslauf, sondern als Annäherung an den marktmäßigen Suchprozeß, um Standortentscheidungen von Unternehmen, regionale Agglomerationsvorteile und individuelle Präferenzen besser miteinander in Einklang zu bringen, als es mit der zentral koordinierten Regionalpolitik möglich wäre." Wichtig ist v.a. die Tatsache, daß sich die Regionalpolitiker dem Wähler bzw. Steuerzahler zu stellen hätten.

Aber handelt es sich im Falle der österreichischen Regionen bei den der Kofinanzierung zugesteuerten Mitteln wirklich um eigene Einnahmen? Hier muß mit einem klaren Nein geantwortet werden, denn der Anteil der Landesabgaben am Aufkommen der Bundesländer beträgt laut Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992) nur 2,4%, was budget- und regionalpolitisch äußerst negativ zu beurteilen ist: "Das Verlangen nach mehr Finanzmitteln der unteren Gebietskörperschaften richtet sich im verstärkten Maße an die zentrale Ebene und nicht an die Wähler der entsprechenden Gebietskörperschaft, was eine rationale Budgetpolitik erschwert und somit zu Fehlallokationen führen kann."⁴⁴ Der *zu hohe Anteil an Ertragsanteilen und die nationale Mischfinanzierung* hat nach Soltwedel (1987) zur Folge, "daß es sich für die Vertreter nachgeordneter Gebietskörperschaften geradezu lohnt, 'so viel wie möglich aus dem Topf zu holen', ohne daß in jedem Einzelfall überprüft würde, ob der Gesamtnutzen der durchgeführten Projekte auch die Gesamtkosten übersteigt." Kurzum: die Regionalpolitiker, v.a. die Landeshauptleute, haben keine Anreize, *ökonomische* Kosten-Nutzen-Überlegungen über die beabsichtigten Projekte anzustellen, da sie praktisch keine Steuerverantwortung gegenüber ihren Wählern zu tragen haben. In diesem System läßt es sich für die Landesverwaltungen gut leben - was die - verglichen mit dem Bund, hohen Politiker- und Beamtengehälter, die Einführung einer Vielzahl von Transferleistungen⁴⁵ und die steigenden Rücklagen bei der Wohnbauförderung zeigen.⁴⁶ Die politische Verantwortung für Steuererhöhungen, die durch das vertikale Transfersystem verursacht werden, kann von den Ländern auf den Bund abgeschoben werden, während sie gleichzeitig in der Form höherer Ertragsanteile von den Steuererhöhungen profitieren.

Auf Österreich bezogen, müßten in erster Linie die Länder mehr Besteuerungsrechte erhalten. Aber auch den Gemeinden sollte mehr Finanzautonomie gewährt werden. In dieser Hinsicht ist der vom Finanzministerium im letzten Jahr gemachte Vorstoß, den Ländern und Gemeinden mehr Besteuerungsrechte zu geben, gutzuheißen. Interessanterweise denkt das Finanzministerium dabei auch an eine aus eigenen Abgaben getragene Finanzierung von Projekten, aber auch an eine mögliche Entlastung der Bürger seitens der Gemeinden und Länder. Die eigenen Einnahmen müssen natürlich mit den Ertragsanteilen abgetauscht werden,

damit die schädlichen Wirkungen der letzteren gemildert werden. Wie soll das nun geschehen?

Der internationale Vergleich zeigt, "daß insbesondere die Liegenschaftsbesteuerung den Gemeinde- und Landesebenen zugewiesen wird. Denn gerade die Wertentwicklung von Liegenschaften wird vielfach auch durch öffentliche Maßnahmen, speziell im Infrastrukturbereich, bestimmt. Außerdem sind hier auch steuertechnisch klare Zuordnungen nötig".⁴⁷ Die Sichtbarkeit der Liegenschaftssteuern infolge der direkten Zahlung an die lokalen Behörden und der periodischen Steuervorschreibung sowie ihre Äquivalenzfinanzierungsfunktion machen sie gemäß Bird (1993) zu einem Instrument, welches "scores quite well in terms of both its efficiency and its equity aspects." Denkbar wäre die Einführung einer Landesvermögensteuer, welche ausschließlich Grundstücke in die Steuerpflicht einbezieht und der Einfachheit halber als Zuschlag auf die Grundsteuer eingehoben wird. Es spricht auch nichts gegen die Grunderwerbssteuer als Landesabgabe.

Im besonderen würde sich die *Bodenwertabgabe* als regionalpolitisches Finanzierungsinstrument eignen. Diese Abgabe wurde bislang nur mit raumordnungspolitischen Zielen in Zusammenhang gebracht. Da aber die Regionalpolitik Teil der Raumordnungspolitik ist, kann sie auch für regionalpolitische Ziele genutzt werden. In raumordnungspolitischer Hinsicht könnten die entsprechend Stockreiter (1999) übermäßig großen Baulandflächen, welche "zu einer lückenhaften Bebauung, verbunden mit unwirtschaftlicher Erschließung und hohen Belastungen für die Gemeinden" führen, reduziert werden. Der damit verbundene Druck auf den Grundstücksmarkt würde die Grundstückspreise sinken lassen, was verteilungspolitisch wünschenswert wäre. Durch die Überführung dieser Abgabe in die Kompetenz der Länder und die Koppelung an die Finanzierung von regionalen Projekten erhielte sie ihre regionalpolitische Relevanz. Der Bund müßte sich dann im Gegenzug sowohl aus der Kofinanzierung von EU-Projekten als auch aus der Finanzierung von nationalen Förderprojekten zurückziehen.

Den Kritikern, die Angst vor dem Fiskalföderalismus mit den vermeintlichen negativen Folgen der Steuerautonomie haben, kann entgegengehalten werden, daß in Staaten, die durch ein hohes Maß an Fiskalföderalismus geprägt sind, nichts derartiges beobachtet werden kann. So treten laut Blöchliger und Frey (1992) in der Schweiz steuerlich bedingte Wanderungen in sehr geringem Ausmaß auf, dies obwohl die Steuerbelastung für gleiche Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Individuen um das Zwei- bis Dreifache schwankt.⁴⁸ Zudem finden entsprechend Rossi und Steiger (1996) die beobachtbaren Betriebsverlagerungen zum größten Teil nicht zwischen den Regionen statt, sondern im Umkreis von wenigen Kilometern. Zum einen vergleichen die Wirtschaftssubjekte die Steuern mit dem, was sie dafür an öffentlichen Leistungen bekommen, zum anderen ist die Steuerbelastung nicht der einzige Bestimmungsfaktor für die Standortwahl von Individuen und Unternehmen. Ausschlaggebend sind v.a. die Grundstücks- und Liegenschaftspreise. Steuern beeinflussen laut Blöch-

liger und Frey (1992) negativ die Grundstückspreise, was eine Kompensation von Grundstücks- und Steuerpreisen zur Folge hat. Ein ausgeprägt föderaler Staat ist auch in der Lage, die Distributionsfunktion wahrzunehmen, was Nowotny (1996) zeigt: "Der Verlauf des relativen Nettodistributions-effektes nach Einkommensklassen ist sowohl für die BR Deutschland als auch für die Schweiz regressiv, weist also auf eine Umverteilung durch den öffentlichen Sektor 'von oben nach unten' hin." Dies wird auch durch eine jüngere Untersuchung von Feld (1999) bestätigt.

Last but not least noch ein Wort an die Adresse jener, die glauben, daß der Finanzausgleich etwas "Gewachsenes" und deshalb Unveränderliches sei: Ein Blick in die Geschichte Österreichs zeigt, daß der Umfang und das Aufkommen der Ländersteuern in der Zwischenkriegszeit erheblich war. Hierzu führt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992) aus: "So konnten trotz Einführung der mittelbaren Bundesverwaltung im Jahre 1925 und der damit verbundenen Aufgaben und Aufgabenerweiterungen die Hälfte aller Aufwendungen der Länder durch eigene Steuern abgedeckt werden." Mit der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich wurde die föderale Struktur jäh zerschlagen und wir haben heute noch mit den Problemen dieser Finanzordnung zu kämpfen. Durch das Übergewicht der Exekutive bei der Aushandlung der Finanzausgleichsgesetze werden diese Probleme zementiert. Nach Nowotny (1994) sollte das Parlament, welches auch formal für diese Materie zuständig ist, verstärkt seine Kompetenzen wahrnehmen.

5.2 Einnahmenbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern

Nun stellt sich noch die Frage, wie die Effizienz des EU-Anteiles an der Regionalförderung erhöht werden könnte. Diese Regionen sollten laut den Ausführungen von Klodt u.a. (1992) durch einen horizontalen Finanzausgleich ihre Einnahmen erhalten: "Angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EG-Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EG-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können." D.h., durch ungebundene Transfers ließen sich regional maßgeschneiderte Projekte viel leichter realisieren. Das hätte auch zur Folge, daß sich die EU aus der Diskussion um die Förderschwerpunkte zurückziehen hätte.

Der EU käme im wesentlichen die Aufgabe der Koordinierung dieses horizontalen Finanzausgleiches zu. Allerdings müßte sichergestellt sein, daß die Entscheidungsträger die erhaltenen Gelder auch präferenzkonform verwenden. Thierstein und Egger (1995) sehen im Zusammenspiel bzw. in der

richtigen Mischung aus Wettbewerb und Kooperation, m.a.W. aus Konkordanzdemokratie bzw. Sozialpartnerschaft, Repräsentativdemokratie, Föderalismus und direkter Demokratie wichtige institutionelle Voraussetzungen für die Netzwetkbildung und eine effiziente Regionalpolitik. Daher wäre die Bindung des Erhaltes von Fördermitteln an die genannten Verfahren ein geeigneter Weg zur präferenzkonformen Verwendung von EU-Geldern. Staaten mit einer unterentwickelten sozialpartnerschaftlich demokratisch-föderalen Struktur sollten demnach keine Förderungen erhalten.

Die Transfers sollten Hilfe zur Selbsthilfe sein. Blöchliger und Frey (1992) orten die Gefahr, daß bei zu umfassenden Transfers die Anreize für die Regionen, sich selbst zu helfen, geringer werden. Die Abhängigkeit von Ausgleichsleistungen und die Zahl der Regionen, welche einen Ausgleich beanspruchen, steigt. Dies zeigt sich deutlich am aufgeblähten Umfang der EU-Fördergebiete. Es wäre daher auch bei einem horizontalen Finanzausgleich die Einrichtung einer Obergrenze sinnvoll.

6. Synthese und Problemlösung: Fiskalische Äquivalenz

Die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung ist die fiskalische Äquivalenz. Fiskalische Äquivalenz läßt sich nach ihrem Schöpfer Olson (1979) dadurch erreichen, "daß jene, die aus dem öffentlichen Gut einen Nutzen ziehen, auch die sind, die dafür bezahlen," umgangssprachlich ausgedrückt: "Wer anschafft, der soll auch zahlen!" Eine erweiterte politökonomische Definition von Laaser und Stehn (1995) besagt, "daß der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung so weit wie möglich deckungsgleich mit dem Kreis der Zahler und mit dem Kreis der Entscheider sein sollte." Fiskalische Äquivalenz bedeutet nichts anderes als die Setzung von richtigen Anreizen und Verantwortungen im Bereich der öffentlichen Leistungen. Eine Tatsache, die in der betriebswirtschaftlichen Praxis selbstverständlich ist. Ist es daher nicht naheliegend, auch im Bereich der öffentlichen Leistungen, im speziellen in der Regionalpolitik, zuerst solche Grundsätzlichkeiten umzusetzen, bevor großartig über "Technologieoffensiven" u.ä. Maßnahmen debattiert wird?

Wenn fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist, dann kann das zu erheblichen Ineffizienzen führen. Ein bekanntes Beispiel aus der österreichischen Praxis wäre die Lehrerbesoldung: Das Land schafft an, und der Bund muß zahlen, was zu einer überdurchschnittlich hohen Lehrerdichte Österreichs im internationalen Vergleich geführt hat. Ein anderes Beispiel ist die Defizitgarantie seitens des Bundes für die Salzburger Festspiele, welche der Verschwendung Tür und Tor öffnet. Letzteres Beispiel fand aufgrund der Einzigartigkeit seiner ökonomischen Entgleisungen Eingang in internationale Publikationen.⁴⁹ Weniger sichtbar, aber nicht weniger drastisch, herrscht aufgrund der mangelnden Einnahmenhoheit bzw. der zu hohen Quote an Ertragsanteilen praktisch für alle Aufgaben der Länder dieser Mangel an fiskalischer Äquivalenz.

Fiskalische Äquivalenz berührt beide unter Punkt 2.3 genannten Wirkungsketten:

- Einmal die *indirekte* Wirkungskette: Fiskalische Äquivalenz hemmt das unkontrollierte Staatsausgabewachstum und damit die zu hohe Abgabenbelastung der Wirtschaftssubjekte, da es durch eine dezentrale Ordnung zu einer stärkeren Rückkoppelung des Wähler-/Steuerzahlerwillens auf die politischen Entscheidungsträger kommt. Diese Wirkung tritt weniger durch die Angst vor einer erhöhten Abwanderungsbereitschaft ("exit") der Individuen ein; vielmehr haben die Individuen größere Anreize zu einer aktiven Teilnahme am politischen Prozeß und Korrektur politischer Fehlentwicklungen (Widerspruch bzw. "voice"), "because the individual influence on politics is larger, and personal, local relations are more important than in centralized countries. Thus, individuals and firms have incentives to invest in jurisdiction-specific, local human capital and relations."⁵⁰ Damit würde automatisch der Erwartung der Kommission nach einer stärkeren Einbindung des privaten Sektors, z.B. in der Form der *Private-Public-Partnership*, entsprochen.⁵¹ Die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Region würde dadurch verbessert. Eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit tritt durch die Lösung der *Spillover*-Problematik, v.a. im Städtebereich ein. Spillovers können als *die* Ursache für den Stadtverfall angesehen werden. Nur durch die Lösung der *Spillover*-Problematik sind nach Frey (1995) die Städte imstande, ihre Trümpfe als *Cluster*-Ballung auszuspielen.
- Fiskalische Äquivalenz ist nichts anderes als die Integration des Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenaspektes in die Umsetzung der Regionalpolitik. Eine Verknüpfung von Einnahmen- und Ausgabenseite führt entsprechend Nowotny (1994) "dazu, daß eine Gebietskörperschaft stärker an die ökonomische Entwicklung ihres Bereiches interessiert ist, als wenn ihre Einnahmen von der spezifischen regionalen und lokalen Wirtschaftssituation abgekoppelt sind." Im allgemeinen haben die Gebietskörperschaften ein größeres Interesse an der Standortpflege. Im speziellen zwingt sie die öffentlichen Entscheidungsträger, die Förderentscheidungen über Projekte und Programme an dem ökonomischen Nutzen, welcher nicht unbedingt der kurzfristig-politische sein muß, auszurichten. Dieser direkte Aspekt wurde in den Punkten 3 bis 5 ausführlich beschrieben.

Wo und wie sollte nun fiskalische Äquivalenz für Österreich verwirklicht werden, damit die Regionalpolitik effizienter wird? Die im folgenden genannten Empfehlungen sind im wesentlichen eine Zusammenfassung dieses Aufsatzes und zeigen, daß vor allem die Nationalstaaten verantwortlich für eine effiziente Regionalpolitik sind:

Auf der Ebene der *Gemeinden* steht vor allem die Lösung der Stadt-Umland-Problematik an. Hier bedarf es in erster Linie einer Orientierung am Prinzip der Einheit, denn nach Huebner (1994) zeigt sich, "daß die Kommunen mit ihren jeweiligen Einzelinteressen die Konzipierung und Umsetzung räumlicher Strategien stark behindern können." Es sollte sowohl die Aufga-

ben- als auch die Einnahmenverteilung neu geregelt werden. Zur Internalisierung der *Spillovers* empfiehlt sich die Eingemeindung der verstädterten Gebiete in den großen Stadtregionen, weil eine dauernde, gegenseitige funktionale Verbindung mit den Kernstädten besteht. Daraus resultiert ein optimaler Umfang an öffentlichen Leistungen, eine effizientere Nutzung des Bodens aufgrund einer einheitlichen Planung, Skalenvorteile und eine einheitliche regionale Wirtschaftsförderung. Diese Entwicklungsimpulse kommen im Wege der Städtehierarchie auch den niederrangigeren Zentren zugute. Um den negativen Folgen einer eventuell wachsenden Bürokratie zu begegnen und um die Bürgerpräferenzen besser orten zu können, sollten gleichzeitig die Verwaltungen der großen Kernstädte nach den Prinzipien des "*New Public Management*" umstrukturiert werden. Einnahmeseitig wäre auch bei den Gemeinden eine Erhöhung des Anteils der eigenen Abgaben, etwa eine deutliche Anhebung des Ausschöpfungspotentials bei der Grundsteuer, wünschenswert.

Bei den *Ländern* sollte in Zukunft sowohl auf der Aufgaben- als auch auf der Einnahmeseite stärker auf das Prinzip der Vielfalt geachtet werden. Es geht darum, die Länder aus ihrer "*feudalen Subsidiarität*"⁵² herauszuführen. Allgemein bedeutet dies, daß sie mehr Finanzkompetenzen zu übernehmen hätten, um die hohe und schädlich wirkende Ertragsanteilsquote zu senken. Im Falle der Regionalpolitik bedeutet es, daß nur die Länder für die Durchführung der Regionalpolitik verantwortlich sein sollten. Das bedingt auch, daß sie alleine die Kofinanzierung bei den EU-Förderungen aufzubringen haben und der Bund sich aus der Finanzierung der nationalen Regionalpolitik zurückziehen hätte. Zur Finanzierung der Regionalpolitik wäre die Bodenwertabgabe geeignet, da diese auch mit sozialen und raumordnerischen Zielen harmonisiert. Die Überführung der Bodenwertabgabe in die Länderkompetenz sowie deren Koppelung an die Finanzierung regionalpolitischer Projekte würde einen beträchtlichen Effizienzschub auslösen. Die regionalen Projekte würden weit sorgfältiger auf ihre Rentabilität hin überprüft. Eine föderalere Staatsstruktur gäbe auch größere Anreize für *Public-Private-Partnership*.

Der *Bund* sollte die Aufgabe der Regionalpolitik an die Länder abgeben, d.h. nicht mehr ausgabenseitig in das regionale Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Eine innerstaatliche Abstimmung der raumrelevanten Politikbereiche durch die Österreichische Raumordnungskonferenz ist nach wie vor notwendig und könnte sinnvollerweise durch eine regionale Erfolgskontrolle ergänzt werden. Eine regionale Erfolgskontrolle wird seitens der Sozialpartner schon seit langem gefordert.⁵³ Darüber hinaus sollte dem Bund allein die Aufgabe der verbindlichen Fördergebietsabgrenzung zukommen, da v.a. die Länder das Bestreben haben, so viel wie möglich an Fördergebieten auszuweisen. Es wäre aber auch empfehlenswert, die Fördergebietsabgrenzung auf Basis des funktionalen Regionskonzeptes des Statistischen Zentralamtes durchzuführen. Dem Bund käme im Rahmen des einnahmeseitigen vertikalen Finanzausgleichs die Umverteilungsfunktion zu, indem er Chancengleichheit zwischen den Regionen herstellt. Dadurch

würde erst der Wettbewerb zwischen den Ländern bzw. Regionen ermöglicht. Das bedeutet entsprechend Kuhn (1993), daß auf die Allokationsfunktion, etwa die Abgeltung zentralörtlicher Leistungen mittels Schlüsselzuweisungen, verzichtet werden sollte, da nicht zwei Zielsetzungen mit nur einem Instrument gleichzeitig verfolgt werden können. Die Allokationszielsetzung kann im Städtebereich vor allem mittels der Eingemeindung der verstädterten Kommunen (Reduzierung der *Spillovers*, Erhöhung der Effizienz zwischen den Kommunen) und gleichzeitiger Verwaltungsreform (Erhöhung der internen Effizienz) wahrgenommen werden.

Auch die *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft* hätte sich entsprechend Kreisky u.a. (1998) den geänderten Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene anzupassen, sie "wird durch eine ausgebaute lokale und regionale Ebene ergänzt werden müssen." Darüber hinaus wäre – wo möglich – eine *Dezentralisierung der Verwaltung* für die regionale Entwicklung förderlich, da die Umsetzung der Strukturpolitik eine leistungsfähige Verwaltung vor Ort benötigt.⁵⁴

Die *Europäische Union* sollte sich generell auf die Setzung eines einheitlichen Handlungsrahmens oder abgestimmter Spielregeln für die nationalen Regionalpolitiken beschränken. Eine budgetäre Eingriffnahme wäre nur dort angebracht, wo innerhalb der nationalen Fördergebiete die prekärsten Ungleichgewichte bestehen. Am effizientesten wäre die Koppelung der Transfers an demokratiepolitische Verfahren zusätzlich zu den einheitlichen Programmplanungsdokumenten (EPPD). Dadurch wäre sichergestellt, daß die Gelder auch präferenzkonform verwendet werden.

Angesichts der Kritik der OECD (1994) nach einer zeitgemäßen Anpassung des Finanzausgleichs, die insbesondere auf eine Stärkung der Einnahmenhoheit der Länder abzielte und im Hinblick des österreichischen EU-Beitritt Österreichs geübt wurde sowie in Anbetracht des stärker werdenden globalen Standortwettbewerbs, erscheinen dem Autor die o.g. Forderungen nicht überspitzt. Die Schweizer erhoffen sich aus einem reformierten Finanzausgleich Effizienzgewinne von ca. 2,5 Mrd. Franken jährlich – ohne Abstrich an öffentlichen Leistungen, und dies, obwohl sie bereits jetzt schon ein vergleichbares Angebot an öffentlichen Leistungen, um ein Viertel billiger anbieten können. Im Jahre 2002 soll über das bereits fertiggestellte Finanzausgleichskonzept abgestimmt werden. Österreich wäre daher gut beraten, das aus einer autoritären Epoche stammende Finanzausgleichssystem, welches einer kooperativ-effizienten Regionalpolitik sehr hinderlich ist, abzuschaffen und durch ein System zu ersetzen, in dem der Bund mehr die strategische Führung und Koordination innehat und sich aus dem operativen Geschehen stärker zurückzieht. Dies bedeutet keinesfalls eine Entmachtung des Bundes, sondern eine stärkere Inpflichtnahme der Länder, aber auch der Gemeinden.

Auch die EU sollte sich nicht einer Föderalisierung der Regionalpolitik verschließen. Eine föderale Regionalpolitik erzeugt nach Laaser und Stehn (1995) Innovationen, welche die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Wirtschaftsblöcken sichern helfen: "Das Verfolgen unterschiedlicher

Lösungsansätze für allokatiospolitische Aufgaben in eigenständigen Gebietskörperschaften eröffnet die Möglichkeit, neues Wissen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge durch einen *trial and error*-Prozeß zu generieren, erfolgreiche Aufgabenlösungen anderer Gebietskörperschaften zu imitieren und die Folgewirkungen von Fehlschlägen räumlich und sachlich zu begrenzen."

Keine geringere Rolle spielen nach Tetsch (1999) staatspolitische Überlegungen: Die österreichische Monarchie ist letztlich an ihrem Zentralismus gescheitert, aber auch "die jüngere Geschichte – z.B. der ehemaligen Sowjetunion, des ehemaligen Jugoslawien, Chinas, aber auch Spaniens, Italiens oder Großbritanniens – zeigt: Eine Zentralisierung, die über das sachlich gebotene Maß hinausgeht, läuft längerfristig Gefahr, Akzeptanzprobleme auszulösen, Zentrifugalkräfte freizusetzen und das politische System zu destabilisieren." Die europäische Einigung würde damit nicht nur erschwert, sondern mitunter verhindert. Zeigt nicht auch hier die Schweiz vorbildhaft, daß ein föderaler Staatsaufbau sowohl ökonomisch sinnvoll ist als auch ein friedliches Zusammenleben der Volksgruppen fördert?

Es wäre daher an der Zeit, real existierende und erfolgreiche Lösungen des Staatsaufbaus auf die Ebene der Nationalstaaten, aber auch der EU zu übernehmen und weiter zu verbessern. Eine föderal gestaltete Union würde nichts anderes bedeuten, als daß die politischen Entscheidungsträger aus der Erfahrung der Geschichte die richtigen Schlüsse ziehen und ihrer Verantwortung für das gemeinsame "Haus Europa" gerecht würden.

Anmerkungen

¹ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 68 f.

² Vgl. Brugger, Frey (1985) 163.

³ Maier, Tödtling (1992) 69.

⁴ So sind z.B. räumliche Monopole stabil. Wenn die Standorte zweier Konkurrenten nahe beieinander liegen, werden die Marktverhältnisse instabil, was einen potentiellen Konkurrenten vom Markteintritt abhält. Auch bei freiem Marktzugang läßt sich zeigen, daß Monopolgewinne möglich sind (Maier, Tödtling 1996).

⁵ Gantner u.a. (1988) 8 f.

⁶ Nowotny (1996) 54.

⁷ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 119 f.

⁸ Vgl. Nowotny (1996) 80.

⁹ Auch das Kapital ist nicht so flexibel wie angenommen. Wenn Finanzkapital in Sachkapital transferiert wird, dann kann es kaum mehr einer anderen Nutzung zugeführt werden (Maier, Tödtling 1996) Aufgrund von Unteilbarkeiten gilt die Mobilitätsannahme auch nur eingeschränkt für Direktinvestitionen (Feld 1999).

¹⁰ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (1996) 37.

¹¹ Vor allem in den Agglomerationen können die Ballungsvorteile genutzt werden, ohne dafür die ökologischen und sozialen Kosten zu bezahlen. Einerseits stellt die Umwelt eine Rahmenbedingung für die Regionalpolitik dar, andererseits werden Umweltziele durch regionalpolitische Maßnahmen tangiert. Es geht dann zum einen darum, wirtschaftliches Wachstum von stark belasteten Regionen in weniger belastete zu lenken und zum anderen um die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

¹² Vgl. Peffekoven (1980) 608.

¹³ Eichenberger (1994) 404.

¹⁴ Vgl. Hennessey (1999) 65 f.

- ¹⁵ Vgl. Blöchliger, Frey (1992) 511.
- ¹⁶ Vgl. Grossekkettler (1997) 111 f.
- ¹⁷ Vgl. Böheim (1998) 283.
- ¹⁸ Klodt u.a. (1992) 85.
- ¹⁹ Vgl. Funkschmid (1997) 220.
- ²⁰ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 194.
- ²¹ Vgl. Funkschmid (1997) 218 f.
- ²² Vgl. Maier, Tödtling (1996) 211.
- ²³ Vgl. Straubhaar (1995) 195.
- ²⁴ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 52.
- ²⁵ Tetsch (1999) 373.
- ²⁶ Funkschmid (1997) 219.
- ²⁷ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 193 f.
- ²⁸ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 47.
- ²⁹ Ebendort (1998) 44.
- ³⁰ Schmidt (1998) 196.
- ³¹ Böheim (1998) 285.
- ³² Vgl. Steiner (1999) 48.
- ³³ Vgl. Strejcek, 1996, 16.
- ³⁴ Eichenberger (1994) 416.
- ³⁵ Vgl. Hennessey (1999) 228.
- ³⁶ Oberndorfer (1971) 269.
- ³⁷ Vgl. Schwartz (1984) 309.
- ³⁸ Vgl. Fuchs (1997)
- ³⁹ Klodt u.a. (1992) 85.
- ⁴⁰ Steiner (1999) 50.
- ⁴¹ Vgl. Lang, Reissert (1999) 387.
- ⁴² Peffekoven (1980) 618.
- ⁴³ Vgl. Tobanelli (1997) 104.
- ⁴⁴ Bös, Genser, Holzmann (1980) 141.
- ⁴⁵ Vgl. Nowotny (1994) 15 f.
- ⁴⁶ Vgl. Salomon (1998)
- ⁴⁷ Nowotny (1994) 19.
- ⁴⁸ Auch Feld (1999) findet kein ausgeprägtes Wanderungsverhalten zwischen den Schweizer Kantonen und den großen Schweizer Agglomerationen.
- ⁴⁹ Vgl. Pommerehne, Frey (1993)
- ⁵⁰ Eichenberger (1995) 411.
- ⁵¹ Vgl. Wulf-Mathis (1999) 362.
- ⁵² Ich danke Dr. Peter Kreisky für diese originelle Wortschöpfung.
- ⁵³ Vgl. Schmidjell u.a. (1983)
- ⁵⁴ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 47.

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Regionale Strukturpolitik (Wien 1984).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).
- Bird, Richard M., Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: *National Tax Journal* XLVI (1993) 207 – 227.
- Blankart, Charles, Öffentliche Finanzen in der Demokratie (München 1991).
- Blöchliger, Hansjörg; Frey, René L., Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: *Aussenwirtschaft* IV (1992) 515 – 548.
- Böheim, Michael, Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich, in: *WIFO-Monatsberichte* 4 (1998) 281 – 287.

- Bös, Dieter; Genser, Bernd; Holzmann, Robert, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten (Österreich), in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft (Tübingen 1980) 123 – 162.
- Brugger, Ernst A.; Frey, René L., Regionalpolitik Schweiz: Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen; Folgerungen für Politik und Praxis aus dem NFP Regionalprobleme (Bern 1985).
- Cheshire, Peter; Hay, Dennis, Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis (London 1989).
- Dopsch, Heinz; Hoffmann, Robert, Liegt Salzburg bei Maxglan?, in: Stadt:Zeitung 7 (1999) 24.
- Eckey, Hans-Friedrich, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik (Köln 1978).
- Eidgenössisches Finanzdepartement, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Grundzüge (Bern 1996).
- Eichenberger, Reiner, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: KYKLOS (1994) 403 – 420.
- Feld, Lars P., Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse für die Schweiz, (=Dissertation, St. Gallen 1999).
- Frey, René L., Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus, in: Aussenwirtschaft II (1995) 295 – 309.
- Funkschmid, Gerhard, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: Caesar, Rolf (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU (Baden-Baden 1997) 193 – 221.
- Fuchs, Ingrid, Stadtregionen 1991 – Das Konzept, in: Statistische Nachrichten 2 (1997) 76 – 83.
- Gantner, Manfred; Rinderer, Claus, Staatliche Wirtschaftsförderung, Ökonomische Effizienz und politische Rationalität (Frankfurt 1988).
- Grossekettler, Heinz, Finanzausgleich über den EU-Haushalt: Rechtfertigung und Größenordnungen, in: Caesar, Rolf (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU (Baden-Baden 1997) 111 – 140.
- Hannowsky, Dirk; Renner, Andreas, Zur präferenzkonformen Ordnung Europas, Ordnungsgestaltung im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt (Frankfurt 1998).
- Häussermann, Hartmut; Siebel, Walter, Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I (1994) 33 – 44.
- Hennessey, Richard, Ökonomische Probleme der Stadt-Umland-Verflechtung (=Dissertation, Wien 1999).
- Huebner, Michael, Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozeß, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II (1994) 215 – 233.
- Klodt, Henning; Laaser, Claus-Friedrich; Maurer, Rainer; Neu, Axel D.; Soltwedel, Rüdiger; Stehn, Jürgen, Die Strukturpolitik der EG (=Kieler Studien 249, Tübingen 1992).
- Kreisky, Peter; Machat, Renate; Schmee, Josef, Quo Vadis Strukturfonds? (=AW Spezial, Beilage zu Arbeit und Wirtschaft 3 (1998)).
- Kuhn, Thomas, Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation, in: Raumforschung und Raumordnung 6 (1993) 357 – 362.
- Laaser, Claus-Friedrich; Stehn, Jürgen, Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft -Mehr Effizienz durch eine föderale Arbeitsteilung (=Kieler Arbeitspapiere 680, Kiel 1995).
- Lackinger, Otto, Die Abgrenzung von Wirtschaftsräumen als regionalstatistische Aufgabe, in: Österreichische Zeitschrift für Statistik und Informatik (1989) 457 – 461.
- Lang, Jochen; Reissert, Bernd, Reform des Implementationssystems des Strukturfonds. Die neuen Verordnungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit des bisherigen Systems, in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 380–389.
- Maier, Gunther; Tödtling, Franz, Regional- und Stadtökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur (Wien 1992).
- Maier, Gunther; Tödtling, Franz, Regional- und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik (Wien 1996).
- Nowotny, Ewald, Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleichs aus der Sicht des Bundes, in: Pernthaler, Peter (Hrsg.), Reform der föderalistischen Finanzordnung (Wien 1994) 11 – 21.

- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin 1996).
- Nowotny, Ewald, Fiskalföderalismus in Europa (Berlin 1997).
- Oberndorfer, Peter, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit. Eine verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur Problematik der Einheitsgemeinde (Linz 1971).
- OECD, Wirtschaftsberichte 1993 – 1994, Österreich (Paris 1994).
- ÖROK, Österreichisches Raumordnungskonzept 1991 (Wien 1992).
- Olson, Mancur, Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, Guy (Hrsg.), Föderalismus (Stuttgart 1979) 66 – 76.
- Peffekoven, Rolf, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (Göttingen 1980) 608 – 636.
- Pernthaler, Peter; Samsinger, Elmar, Föderalismus und Bundesstaat. Grundsätze (Innsbruck 1984).
- Pommehne, Werner W.; Frey Bruno, Museen und Märkte, Ansätze einer Ökonomik der Kunst (München 1993).
- Rossi, Angelo; Steiger, Christian, Räumliche Konkurrenz und Kooperationsprozesse auf internationaler Ebene und ihre Bedeutung für die Stadt, in: DISP 126 (1996) 11 – 19.
- Salomon, Martina, Finanzministerium will Bürgermeister mächtiger machen, in: Standard (13.8. 1998).
- Schmidjell, Richard; Fink, Karl; Plunger, Werner; Moser, Hans, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer (Wien 1983).
- Schmidt, Klaus-Peter, Europäische Strukturfondsförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, in: WSI Mitteilungen 3 (1998) 194 – 204.
- Schwartz, Jean-Jacques, Die Sicht der Finanzwissenschaft, in: Frey, René L; Brugger, Ernst A. (Hrsg.), Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik (Diessenhofen 1984).
- Smekal, Christian, Die regionale Wirtschaftsförderung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4 (1991) 481 – 488.
- Soltwedel, Rüdiger, Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft 1 (1987) 129 – 145.
- Steiner, Michael; Sturn, Dorothea; Wendner, R., Eine neue Philosophie, Orientierungs- und Maßnahmenvorschläge für die steirische Wirtschaftsförderungs GesmbH (Graz 1991).
- Steiner, Johannes, Vom Gipfel der Union in die Ebenen des Föderalismus, in: Raum 38 (1999) 48 – 53.
- Stockreiter, Franz, Bodenbesteuerung und Raumordnung, in: Raum 38 (1999) 42 – 44.
- Straubhaar, Thomas, Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmotell?, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (Stuttgart 1995) 185 – 202.
- Strejcek, Gerhard; Theil, Michael, Regionalisation in Österreich und in Europa. Eine Untersuchung über rechtliche und ökonomische Aspekte regionaler Entwicklungen (Wien 1996).
- Telser, Hubert, EU-Regionalpolitik (=Dissertationsmanuskript, Innsbruck 1996).
- Tetsch, Friedemann, Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA), in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 371 – 379.
- Thierstein, Alain; Egger, Urs K., Integrale Regionalpolitik, Ein prozessorientiertes Konzept für die Schweiz (Zürich 1995).
- Thöni, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme (Baden-Baden 1984).
- Tobanelli, Tanja, Regionalförderungen unter den Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik, Förderungsrealität in Salzburg, in: SIR-Mitteilungen und Berichte 25 (1997) 101 – 113.
- Wulf-Mathis, Monika, Agenda 2000 und die Reform der Europäischen Struktur- und Regionalpolitik, in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 362 – 371.