

Konrad Lammers

Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum

EU regional policy between integration, regional convergence and economic growth

Kurzfassung

Die EU-Regionalpolitik ist im Zuge der Süderweiterung, des Programms zur Vollendung des Binnenmarkts sowie der Schaffung der Europäischen Währungsunion konzeptionell und finanziell aufgebaut worden. Es war befürchtet worden, dass arme und periphere Länder und Regionen ohne regionale Hilfen von diesen Integrationsschritten kaum oder nur unterdurchschnittlich profitieren könnten. Entgegen diesen Befürchtungen konnten ehemals arme Länder der Gemeinschaft und ihre Regionen in den letzten 20 Jahren überwiegend deutlich aufholen. Zwar hat auch die EU-Regionalpolitik vermutlich zu diesen Aufholprozessen beigetragen. Entscheidend waren aber die Effekte, die aus der marktgetriebenen EU-Integration resultierten, sowie die Wirtschafts- und Standortpolitik der aufholenden Länder. Das wirtschaftliche Wachstum in der EU ist durch die Regionalpolitik vermutlich nicht gefördert worden. Auch in der neuen Förderperiode sind von der Regionalpolitik keine gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte zu erwarten.

Abstract

EU regional policy – as it exists today – was established in the course of the southern enlargement, the completion of the internal market and the introduction of the monetary union. It had been expected that poor and peripheral countries and regions could hardly draw benefits from these steps of EU integration or less than those which were already rich and located in the core of the community. Contrary to these expectations the poor countries and regions were able to catch up, in most cases considerably. It is true that presumably EU regional policy has contributed to their catching-up processes. But decisive for these processes have been the market forces which were the result of EU integration and the economic policy within the catching-up countries. Economic growth in the EU has probably not been stimulated by regional policy. Also in the current period regional policy will presumably not contribute positively to economic growth in the EU.

1 Einleitung

Die Regionalpolitik hat sich in den letzten zwanzig Jahren zu einem wichtigen Politikbereich der EU entwickelt. Für keinen anderen Politikbereich – die Agrarpolitik ausgenommen – gibt die EU mehr Geld aus. Die EU-Regionalpolitik hat bislang vor allem das Ziel verfolgt, die regionale Konvergenz in Europa zu fördern, indem arme Länder und Regionen unterstützt werden.

In den letzten Jahren wird zudem versucht, die Regionalpolitik in den Dienst der Lissabonstrategie zu stellen. Damit hat neben dem Konvergenzziel das Bemühen, die EU zu einem wachstumsstarken Wirtschaftsraum zu machen, stark an Bedeutung gewonnen.

Im vorliegenden Beitrag wird im Hinblick auf die Ziele Konvergenz und wirtschaftliches Wachstum versucht, die bisherige Regionalpolitik zu bilanzieren und einen Ausblick auf die neue Förderperiode zu geben, die mit Beginn des Jahres 2007 angelaufen ist. Die Entstehung und die Ziele der Regionalpolitik sind eng verbunden mit den verschiedenen Schritten der europäischen Integration. Deshalb wird zunächst nachgezeichnet, wie es zur heutigen EU-Regionalpolitik gekommen ist (Kap. 2). Dabei wird deutlich, dass die Regionalpolitik deshalb stark ausgebaut wurde, weil im Zuge der Süderweiterung der Gemeinschaft und aufgrund vertiefender Integrationsschritte (Binnenmarkt und Währungsunion) ökonomische Nachteile für die armen und peripheren Länder und Regionen befürchtet wurden. Wie die tatsächliche Entwicklung zeigt, haben sich diese Befürchtungen allerdings nicht bewahrheitet (Kap. 3). Die ärmsten Länder profitierten von den genannten Integrationsschritten und konnten beträchtlich aufholen. Allerdings hat möglicherweise auch die massiv ausgebaut Regionalpolitik zu den Aufholprozessen beigetragen. Dieser Frage wird in Kapitel 4 nachgegangen. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten daraufhin, dass der Regionalpolitik zwar ein Beitrag zum Aufholprozess zugeschrieben werden kann, dass aber letztlich die Effekte entscheidend waren, die aus der marktgetriebenen Integration resultieren. Ein möglicher positiver Beitrag der Regionalpolitik zum Konvergenzziel besagt nicht, dass auch das wirtschaftliche Wachstum in der EU begünstigt wurde; eher ist das Gegenteil zu vermuten. Wie in der begonnenen Förderperiode versucht wird, die Regionalpolitik auf die Ziele Konvergenz und wirtschaftliches Wachstum auszurichten, ist Gegenstand im abschließenden Kapitel 5.

2 Die Entstehung der Regionalpolitik im Kontext der europäischen Integration¹

Obwohl die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vor nunmehr schon 50 Jahren gegründet wurde, gibt es eine europäische Regionalpolitik, die diesen Namen verdient, erst seit etwa 20 Jahren. Zwar findet sich schon in der Präambel der Römischen Verträge die Aussage, dass die Vertragsstaaten anstreben, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“². Die vorherrschende Einschätzung bei Gründung der EWG war aber, dass die Errichtung des Gemeinsamen Marktes zum Abbau regionaler Unterschiede beitragen würde (Bieber/Epiney/Haag 2006, S. 480). Diese Einschätzung stützte sich auf die Aussagen der damals vorherrschenden Außenhandels- und Integrationstheorie, die in ihren

Ursprüngen auf Ricardo, Heckscher und Ohlin zurückgeht. Nach dieser Theorie kommt es durch zusätzlichen Handel und Faktorwanderungen nicht nur zu einem höheren Wohlstand in allen Mitgliedsländern, sondern auch zu einem Ausgleich der Faktorpreisentlohnung und damit zu einer Konvergenz in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen sich integrierenden Ländern. Dementsprechend sah der Gründungsvertrag auch keine regionalpolitischen Kompetenzen oder Instrumente für die Gemeinschaftsebene vor.³ Vielmehr sind es die Mitgliedstaaten, die in der Präambel ihre Absicht bekunden, gegebenenfalls selbst regionalpolitisch unterstützend tätig zu werden, um die „harmonische“ Entwicklung ihrer Volkswirtschaften zu fördern. Folgerichtig wurde regionalpolitisch motivierten Subventionen der Mitgliedstaaten gegenüber anderen Beihilfen im Gründungsvertrag eine Sonderrolle eingeräumt. Subventionen der Mitgliedstaaten zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Problemregionen wurden vom allgemeinen Beihilfegebot ausgenommen, mit dem ansonsten ein unverfälschter Wettbewerb im Gemeinsamen Markt sichergestellt werden sollte.⁴

Der Einstieg hin zu einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik hängt eng mit der ersten Erweiterung der EWG im Jahr 1973 zusammen. Das Beitrittsland Vereinigtes Königreich sah sich durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft benachteiligt. Dieser Fonds, der wie auch der Europäische Sozialfonds schon Anfang der 1960er Jahre eingerichtet worden war, bewirkte unplausible Umverteilungen zwischen den Mitgliedsländern. Das Vereinigte Königreich lag damals gemessen am Pro-Kopf-Einkommen unter dem Durchschnitt der erweiterten Gemeinschaft und wäre aufgrund der geringen Bedeutung seiner landwirtschaftlichen Produktion zum Nettozahler geworden. Mit Unterstützung Italiens – dem ärmsten Land unter den Gründungsmitgliedern – setzte es in den Beitrittsverhandlungen durch, dass der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geschaffen wurde. Für die Einrichtung dieses Fonds war somit das Motiv einer Kompensation für die Zahlungsströme eines anderen Politikbereichs entscheidend (Rudzio 2000, S. 112). 1975 wurden die ersten Ausgaben aus diesem Fonds getätigt.

Die Funktion des Fonds bestand bis 1985 überwiegend darin, den Mitgliedsländern Mittel für die Förderung von Investitionen zu ersetzen, die diese im Rahmen ihrer nationalen regionalen Förderprogramme durchführten. Die Verteilung der Mittel erfolgte nach Länderquoten, die jährlich neu zwischen den Mitgliedsländern ausgehandelt wurden. Im Großen und Ganzen verhielten sich die Zahlungen, die den Ländern je Einwohner zufließen, zwar umgekehrt proportional zu

deren Pro-Kopf-Einkommen. Da aber auch Finanzierungshilfen für Fördergebiete in den reichen Ländern zur Verfügung gestellt wurden, war der Zusammenhang zwischen der Intensität der Hilfen und der Förderbedürftigkeit der Regionen wenig ausgeprägt (Krieger-Boden 1987, S. 89). Der EFRE hatte bis 1985 den Charakter eines gebundenen Finanzausgleichsystems.

1985 initiierte die damalige EG-Kommission ein Programm zur weiteren Durchdringung der Märkte in der Gemeinschaft, um die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten dauerhaft zu beleben. Der Europäische Rat griff diese Initiative auf, und die EU-Mitglieder einigten sich in der „Einheitlichen Europäischen Akte“ noch im selben Jahr auf Änderungen und Ergänzungen zum Gründungsvertrag, um die rechtlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung des Binnenmarkts zu schaffen. Parallel zur Binnenmarktinitiative liefen Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft. Auch diese wurden 1985 abgeschlossen; die beiden südeuropäischen Länder traten der Gemeinschaft zum 1. Januar 1986 bei. Portugal und Spanien hatten ihren Beitritt sowie ihre Zustimmung zur Vollendung des Binnenmarkts davon abhängig gemacht, dass ihnen umfangreiche Strukturhilfen gewährt wurden. Sie waren in dieser Forderung von den – gemessen am Gemeinschaftsdurchschnitt – armen Mitgliedsländern Griechenland, Irland und Italien unterstützt worden. Die Forderungen nach Strukturhilfen wurden mit ungleichen regionalen Wirkungen der Vollendung des Binnenmarkts begründet: Die angestrebte vertiefte Integration der Märkte würde den ohnehin schon reichen Ländern und Regionen im Zentrum der Gemeinschaft weitere ökonomische Vorteile bringen. Demgegenüber könnten arme Regionen und Länder am Rand des europäischen Wirtschaftsraums an den Integrationsgewinnen des Binnenmarkts überhaupt nicht oder nur unterdurchschnittlich partizipieren. Die Folge sei ein Zurückbleiben dieser Länder und Regionen in der Wirtschaftsentwicklung gegenüber dem Kern der Gemeinschaft (Padoa-Schioppa et al. 1987).

Die zentralen, reicheren Länder der Gemeinschaft, die an der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms interessiert waren, stimmten schließlich einer fundamentalen institutionellen und materiellen Aufwertung der Regionalpolitik zu. In den Gründungsvertrag wurde der Titel „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ eingefügt, der das Ziel dieser Politik, die fortan Kohäsionspolitik genannt wurde, definiert: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“⁵ Außerdem

benennt der Titel die Instrumente und Verfahren der Kohäsionspolitik. Die auf der institutionellen Stärkung der Regionalpolitik basierenden materiellen Änderungen manifestierten sich in dreierlei Hinsicht: Die Mittel für die Kohäsionspolitik wurden verdoppelt; der Europäische Regionalfonds, der Sozialfonds sowie der Agrarfonds – Abteilung Ausrichtung – wurden explizit auf das Kohäsionsziel ausgerichtet; die Verteilung der Mittel aus den Fonds wurde weitaus stärker als zuvor in die Kompetenz der Kommission gelegt (Rudizio 2000, S. 164). Mit diesen Änderungen war die Funktion des EFRE als eines gebundenen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten zuende. Es war eine eigenständige Regionalpolitik auf EG-Ebene etabliert worden mit der vornehmlichen Funktion, regionale Aufholprozesse voranzutreiben.⁶

Die Errichtung der Europäischen Währungsunion führte zu einer weiteren institutionellen und materiellen Stärkung der europäischen Regionalpolitik. Im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, der 1993 in Kraft trat, wurde die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts neben der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen als Kernziel der EU verankert. Relativ arme und periphere Länder – Spanien, Griechenland, Irland, Portugal – machten ihre Zustimmung zu diesem Vertragswerk und damit zur Währungsunion erneut davon abhängig, dass ihnen zusätzliche Finanzhilfen garantiert wurden. Wiederum wurden diese Hilfen mit der Begründung gefordert, dass es ohne zusätzliche Unterstützung ärmeren Mitgliedsländern nicht möglich sei, an einem Schritt der vertiefenden Integration erfolgreich teilzunehmen. Den Forderungen wurde letztlich mit der Einrichtung eines zusätzlichen Fonds, des Kohäsionsfonds, entsprochen. Aus diesem Fonds erhielten fortan Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen (gemessen als Bruttonormalprodukt je Einwohner) von weniger als 90% des EU-Durchschnitts Zuschüsse für Umwelt- und Verkehrsprojekte. Außerdem wurden die Mittel aus den anderen Fonds für diese Länder, die seitdem Kohäsionsländer heißen, erheblich aufgestockt. Die Mittel für die Regionalpolitik stiegen ab 1993 noch einmal erheblich. Der Anteil der Regionalpolitik am Gemeinschaftshaushalt erhöhte sich auf rund ein Drittel. Seitdem gehört dieser Politikbereich neben der Agrarpolitik zum ausgabeträchtigsten Aufgabenbereich der Gemeinschaft.

Im Rahmen der Verhandlungen, mit der 1999 der EU-Haushalt für die Periode 2000–2006 festgezurrte wurde, erfuhr die Regionalpolitik zwar in einigen Punkten Änderungen, eine fundamentale Neuausrichtung fand jedoch nicht statt. Die Haushaltsverhandlungen standen schon im Zeichen der absehbaren Osterwei-

terung. Aufgrund der erheblich ausgebauten Regionalpolitik und der Grundzüge des bestehenden Fördersystems – Konzentration der Förderung auf die ärmsten Mitgliedsländer und Regionen – war abzusehen, dass für die mittel- und osteuropäischen Länder bei deren Beitritt erhebliche Mittel aufzubringen wären. Anders als es beim Beitritt des Vereinigten Königreichs und bei der Süderweiterung der Fall war, hätte die Anwendung der bereits bestehenden Regeln für die Zuteilung von Mitteln aus den diversen Fonds Zahlungsströme für den EU-Haushalt generiert, die die beitretenden Länder in eine komfortable Nettoempfängerposition gebracht hätte. Die alten Mitgliedstaaten waren daran interessiert, die daraus resultierenden Lasten und Umverteilungseffekte zu begrenzen. Da das Interesse an einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder mindestens so groß war wie das Interesse der Altmitglieder an der Erweiterung, waren erstere diesbezüglich in einer schlechten Verhandlungsposition. Zwar wurden die zehn neuen EU-Mitglieder, die zum 1. Mai 2004 der Gemeinschaft beitraten, in alle regionalpolitischen Förderinstrumente und Programme der EU einbezogen, bis Ende 2006 erhielten sie aber deutlich weniger Hilfen, als es bei Anwendung der Förderkriterien, die für die alten Mitgliedsländer galten, der Fall gewesen wäre. Die alten EU-Staaten sicherten sich damit zunächst weitgehend ihren Förderbesitzstand.

Mittlerweile ist die Förderperiode 2007–2013 in der Kohäsionspolitik angelaufen. Die zehn neuen Mitgliedsländer aus der Erweiterungsrunde von 2004 sind nun in vollem Umfang in das System zur Bestimmung der Förderhilfen integriert, Bulgarien und Rumänien teilweise. Diesen Ländern – den neuen Kohäsionsländern – stehen bis 2013 etwas mehr als die Hälfte der Finanzmittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Durch großzügige Übergangsregelungen konnten die alten Mitgliedsländer Förderbesitzstände für solche Regionen retten, die aufgrund eines beitriffsbedingten niedrigeren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU an sich nicht mehr förderfähig gewesen wären.

Für die laufende Förderperiode wurde außerdem eine programmatische Neuausrichtung der Kohäsionspolitik proklamiert. Sie soll nun als Kernstück der Lissabonstrategie für mehr Beschäftigung und Wachstum in der EU insgesamt sorgen. Zu diesem Zweck wurde neben dem Ziel „Konvergenz“, das auf Regionen und Länder mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen ausgerichtet ist, das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ definiert. Unter letzterem Ziel sind Maßnahmen im gesamten übrigen Gebiet der EU förderfähig.

Der chronologische Rückblick zeigt, dass die europäische Regionalpolitik im Kontext wichtiger Integrationsschritte entstanden ist, seien dies Erweiterungen oder Vertiefungen. Dieser Zusammenhang legt den Schluss nahe, der europäischen Regionalpolitik die Funktion eines Kompensationsinstruments bei Integrationsschritten zuzuschreiben, die vor der Osterweiterung stattfanden.⁷ Zwar kann die Entstehung der europäischen Regionalpolitik auf diese Weise plausibel erklärt werden. Eine andere Frage ist aber, ob die Einschätzungen über die regionalen Folgen von Integrationsprozessen zutreffend waren, die maßgeblich für die Gestalt der heutigen europäischen Regionalpolitik sind.

3 Regionale Divergenz durch Integration?

Die Einschätzung, dass die Integrationsschritte in den Jahren 1985–1993 zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten führen würden, steht konträr zu derjenigen, die bei Gründung der EWG maßgeblich war. Damals war gemäß den traditionellen Ansätzen der Außenhandels- und Integrationstheorie angenommen worden, dass zusätzlicher Handel und die Öffnung der nationalen Grenzen für Faktorwanderungen dazu beitragen würden, regionale Disparitäten einzuebnen. Aber auch die gegensätzliche Auffassung, die dann ab 1985 bestimmend für den Ausbau der europäischen Regionalpolitik wurde, stützte sich auf einen theoretischen Unterbau. Mit Hilfe der sog. neuen Handelstheorie, die in der ersten Hälfte der 1980er Jahre entstand und unvollkommene Märkte sowie steigende Skalenerträge in der Produktion berücksichtigte, konnte gezeigt werden, dass Integration durchaus zum Nachteil eines Integrationspartners reichen kann. Aus der neuen Handelstheorie ist dann Anfang der 1990er Jahre die Theorie der Neuen Ökonomischen Geographie hervorgegangen, indem die räumliche Dimension durch die Berücksichtigung von Transportkosten in die Betrachtungen einbezogen wurde. Diese Theorie konnte erklären, weshalb es bei Grenzöffnungen, also beim Abbau von Barrieren gegen Handel und Faktorwanderungen, zur ungleichen Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten in einem Integrationsraum auch mit der Folge unterschiedlicher Einkommenschancen kommen kann.

Zwar enthielten die neuen Theorien Botschaften, die konträr zu den Aussagen der bis dahin vorherrschenden Theorie waren. Allerdings zeigten sie nur die Möglichkeit von divergenten Entwicklungen im Zuge von Integrationsprozessen auf. Aus ihnen konnte keineswegs die Aussage abgeleitet werden, dass es generell zu divergenten Entwicklungen kommen muss. Insofern stellten sie ein sehr unsicheres Fundament dar,

um Regionalpolitik zu begründen. Ob sich divergente oder konvergente Entwicklungstendenzen im Zuge von Integrationsprozessen durchsetzen, hängt nach diesen neuen Theorien von der gegebenen Ausgangssituation und den Parameterkonstellationen der relevanten Faktoren ab, die räumliche Strukturen prägen. Letztlich ist es somit eine empirische Frage, ob Integration eine Angleichung von nationalen und regionalen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen fördert und – sofern dies nicht der Fall ist – Regionalpolitik aus diesem Grunde legitimieren kann.

In den letzten 15 Jahren ist eine Vielzahl von Untersuchungen zu der Frage vorgenommen worden, ob es in Europa räumliche Konvergenz- oder Divergenzprozesse gegeben hat (für einen Überblick siehe Eckey/Türk 2006). Die Ergebnisse dieser Studien lassen sich auf den ersten Blick nicht auf einen einfachen Nenner bringen, zum Teil erscheinen sie sogar widersprüchlich. Berücksichtigt man jedoch die Unterschiede in den angewandten Messkonzepten, den untersuchten Zeiträumen, den einbezogenen Ländern sowie in der Größe und Anzahl der betrachteten Regionen, so zeigt sich im Großen und Ganzen zwar ein differenziertes, aber in sich stimmiges Bild:

Zwischen den westeuropäischen Ländern hat es in den 1950er und insbesondere in den 1960er Jahren einen ausgeprägten Konvergenzprozess gegeben. In Ländern mit vergleichsweise geringem Pro-Kopf-Einkommen wuchs die Wirtschaftsleistung je Einwohner in der Regel zunächst signifikant schneller als in den schon reicheren Ländern. Folglich nahmen die nationalen Unterschiede in der Wirtschaftsleistung je Einwohner ab. Dieser Prozess hielt auch noch in den 1970er Jahren an, kam aber am Ende der Dekade zum Erliegen. In der ersten Hälfte der 1980er Jahre gab es dann eine leichte Tendenz zur Divergenz zwischen den EU-15-Ländern. Seitdem sind – sofern alle EU-15-Länder zusammen betrachtet und die osteuropäischen Länder zunächst unberücksichtigt bleiben – weder klare Trends zu einer Zunahme noch zu einer Abnahme der Unterschiede in der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung erkennbar (Bröcker 1998; Niebuhr/Schlitte 2004). Allerdings hat die Gruppe der Länder, die Mitte der 1980er Jahre noch am ärmsten war (Irland, Portugal, Spanien, später auch Griechenland), seitdem zum Teil kräftig aufgeholt. Der Aufholprozess dieser Länder schlägt sich deshalb nicht in den gängigen Konzepten zur Messung von Konvergenz bzw. Divergenz nieder, weil gleichzeitig die Wirtschaftsleistung einiger schon reicher Länder stärker zugenommen hat als im Durchschnitt aller EU-15-Länder. Zu diesen Ländern zählen Luxemburg und sowie ab Mitte der 1990er Jahre Schweden und Finnland.

Bezieht man die osteuropäischen Länder in die Betrachtung ein, was seit ihrer marktwirtschaftlichen Öffnung sowie ihrer schrittweisen Integration in den westeuropäischen Wirtschaftsraum und die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung sinnvoll ist, so überwiegt ab Mitte der 1990er Jahre wieder ganz eindeutig die Konvergenz zwischen Ländern. Die Wachstumsraten der neuen Mitgliedstaaten lagen seit 1995 zum Teil sehr deutlich über dem Durchschnitt der EU-15. Die neuen EU-Staaten haben bereits einen beachtlichen Aufholprozess hinter sich, und es deutet alles daraufhin, dass dieser Prozess auch in den nächsten Jahren weitergehen wird. Dieser Aufholprozess ist so ausgeprägt, dass er die nicht eindeutigen Tendenzen dominiert, die für die EU-15 ansonsten bestehen.

Abstrahiert man von der Betrachtung der nationalen Entwicklungsunterschiede und betrachtet direkt vergleichend die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens der europäischen Regionen, so ist festzustellen, dass es ebenso wie zwischen Ländern zunächst einen recht deutlichen Konvergenzprozess gegeben hat, der sich Ende der 1970er Jahre stark abschwächte (Armstrong 1995). Seitdem ist zwar eine signifikante, aber nur schwach ausgeprägte konvergente Entwicklung zwischen den Regionen der EU-15 feststellbar (Niebuhr/Schlitte 2004, S. 169; Europäische Kommission 2004, S. 146). Diese Entwicklung hat sich bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt, und sie ist auch zutreffend, wenn die Betrachtung ab 1995 auf die neuen EU-Staaten ausgedehnt wird (Paas/Schlitte 2006, S. 19 ff.). Allerdings ist es wenig sinnvoll, die regionalen Entwicklungsunterschiede losgelöst von den Konvergenz- bzw. Divergenzprozessen zu sehen, die zwischen den Ländern stattgefunden haben. Denn wenn sich ein Land in einem Aufholprozess befindet, so beeinflusst dieser nationale Effekt auch alle seine Regionen. Werden die unterschiedlichen nationalen Bedingungen berücksichtigt, separiert man also nationale und regionale Effekte, so wird deutlich, dass die regionale Konvergenz überwiegend auf der Konvergenz zwischen Ländern beruht (Armstrong 1995; Niebuhr/Schlitte 2004). Bis Mitte der 1980er Jahre wurde der Abbau von regionalen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen auch noch von dem Abbau innerstaatlicher Disparitäten getragen. Seitdem ist die zu beobachtende regionale Konvergenz zwischen den europäischen Regionen aber allein auf nationale Faktoren zurückzuführen. Dies gilt für die EU-15 und in noch stärkerem Maße für die EU-25 ab 1995 (Niebuhr/Schlitte 2004; Paas/Schlitte 2006). Dies bedeutet, dass es ab Mitte der 1980er Jahre ohne den Aufholprozess Irlands sowie den der Länder im Süden Europas und ab Mitte der 1990er Jahre ohne den der osteuropäischen Länder keine Konvergenz zwischen

den europäischen Regionen gegeben hätte. Innerhalb dieser Länder haben sich sogar die regionalen Disparitäten verschärft, zum Teil sehr deutlich. Dies ist sowohl für Irland, Spanien, Portugal und Griechenland, insbesondere aber für die neuen Mitgliedsländer in Osteuropa der Fall (Lammers 2003; Paas/Schlitte 2006). Der Aufholprozess dieser Länder wurde bzw. wird getragen von einigen Regionen, zumeist den Hauptstadtregionen sowie anderen wachstumsstarken Agglomerationen, während viele gering verdichtete Regionen hinter den jeweiligen nationalen Entwicklungen zurückbleiben. Aufgrund des Aufholens dieser Länder gegenüber dem EU-Durchschnitt hat sich für die Mehrheit der zurückbleibenden Regionen die Position im EU-weiten Vergleich dennoch verbessert.

In Europa überwiegen somit eindeutig Konvergenz- und Aufholprozesse. Die europäische Integration hat allem Anschein nach nicht nur das wirtschaftliche Wachstum und damit den Wohlstand generell gefördert, sondern auch zu einer Angleichung der nationalen Pro-Kopf-Einkommen geführt. Dabei ist zu beobachten, dass insbesondere dann konvergente Entwicklungen stattgefunden haben, wenn zuvor wichtige Integrationsschritte vorgenommen wurden (Bröcker 1998). Besonders ausgeprägt war der Konvergenzprozess in den 1960er Jahren. Damals vollzog sich die Integration der Gütermärkte in schnellem Tempo als Folge der Abschaffung von Handelshemmnissen im Güterhandel (Ben-David 1993). Zudem trug die Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Süden Europas insbesondere nach Deutschland („Gastarbeiter“) zu einem Abbau der Einkommensunterschiede bei (Cuadrado-Roura 2001). Auch die Tendenz zu einer eher divergenten Entwicklung in der ersten Hälfte der 1980er Jahre passt in dieses Muster. Damals stagnierten die Integrationsbemühungen. Diese Phase wurde mit der Binnenmarktinitiative und der Süderweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal überwunden. In der Folgezeit konnten – entgegen den Befürchtungen, die als Begründung für die fundamentale Ausweitung der Regionalpolitik der Gemeinschaft angeführt wurde – die bis dahin armen Länder an der europäischen Peripherie aufholen. Auch im Zuge der Schaffung der Währungsunion – dieser vertiefende Integrationsschritt war ebenfalls Anlass für einen weiteren Ausbau der Regionalpolitik zugunsten dieser Länder – hielt deren Aufholprozess an. Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den europäischen Wirtschaftsraum schließlich geht ebenfalls einher mit einem rasanten Aufholprozess. Obwohl diese Länder erst 2004 der EU beigetreten sind, wurden die entscheidenden materiellen Voraussetzungen für freien Handel und Kapitalverkehr schon in der ersten Hälfte der 1990er Jahre durch diverse Abkommen zwischen der EU und

diesen Ländern geschaffen (Lammers 2003, S. 222 ff.). Ab 1995 lagen die Wachstumsraten in Mittel- und Osteuropa deutlich über dem Durchschnitt der EU-15.

Die empirischen Befunde lassen somit eine konvergenzfördernde Wirkung der europäischen Integration zwischen Ländern seit den 1950er Jahren erkennen. Dies zeigt, dass die Aussagen der traditionellen Außenhandels- und Integrationstheorien über die Effekte der Öffnung von Güter- und Faktormärkten zutreffend waren und nicht die der neuen Handelstheorie bzw. der Neuen Ökonomischen Geographie, die als theoretisches Fundament für die Ausweitung der Regionalpolitik ab Mitte der 1980er Jahre herangezogen wurden. Auch die These, dass die neueren Theorien zumindest die Zunahme der innerstaatlichen Disparitäten in den aufholenden Ländern zutreffend prognostiziert hätten, trägt nicht. Diese These ist nicht haltbar, weil diese Theorien die Frage zum Gegenstand haben, wie sich der Abbau von Grenzhemmnissen auswirkt, die zuvor zwischen Wirtschaftsräumen bestanden haben. Der Abbau von Grenzhemmnissen durch die europäische Integration findet zwischen Ländern und nicht zwischen Regionen eines Landes statt. Folgerichtig lassen sich aus diesen Theorien auch nur Aussagen ableiten, die die Integrationseffekte zwischen den Ländern als ganzes betreffen und nicht die, die sich innerhalb dieser Länder regional unterschiedlich auswirken mögen.

Die empirischen Befunde zur Konvergenz bzw. Divergenz im Zuge der europäischen Integration zeigen zwar ein vielschichtiges, aber in sich stimmiges Bild. Sie stützen insgesamt nicht die Einschätzungen, die ab Mitte der 1980er Jahre für den Ausbau und die Ausweitung der EU-Regionalpolitik herangezogen wurden. Gerade die ärmsten Länder (die „alten“ Kohäsionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) konnten – zum Teil kräftig – aufholen. Zwar nahmen die regionalen Disparitäten in diesen Ländern teilweise deutlich zu, die meisten Regionen verbesserten sich aber dennoch in ihrer Einkommensposition gegenüber dem EU-Durchschnitt.

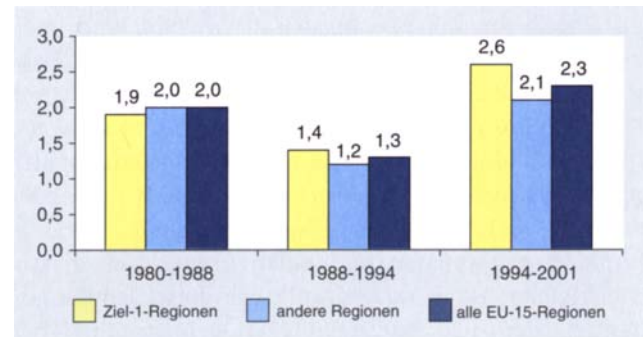
Nun könnte ein fundamentaler Einwand gegen diese Argumentation lauten, dass es gerade die Regionalpolitik war, die den Aufholprozess der alten Kohäsionsländer herbeigeführt habe, und dass ohne regionalpolitische Interventionen genau die Entwicklung eingetreten wäre, die vermieden werden sollte. Dieser Einwand wirft die Frage auf, ob die Regionalpolitik diesen Prozess tatsächlich befördert hat und wie hoch gegebenenfalls ihr Beitrag dazu gewesen ist.

4 Wirkungen der EU-Regionalpolitik im Hinblick auf Konvergenz

Hinsichtlich der Frage, ob die europäische Regionalpolitik Aufholprozesse in Europa gefördert hat, ist zunächst einmal festzuhalten, dass bedeutsame Konvergenzentwicklungen stattfanden, ohne dass es eine nennenswerte Regionalpolitik zugunsten der Länder und Regionen gab, die aufgeholt haben. Dies ist erstens der Fall für die Periode 1957–1980, in der sowohl eine Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Regionen eines Landes zu beobachten ist. Eine eigenständige Regionalpolitik der Gemeinschaft gab es noch nicht, und die Mittel, mit denen die nationalen Regionalpolitiken unterstützt wurden, waren sehr begrenzt. Zweitens ist dies der Fall für den Aufholprozess der osteuropäischen Länder, der ab 1995 einsetzte. Zwar wurden diese Länder im Rahmen von Heranführungsprogrammen unterstützt, die finanzielle Dimension dieser Hilfen, auch in Relation zur Wirtschaftsleistung dieser Länder, blieb allerdings weit hinter der für die Regionalpolitik in stark unterstützten Ländern (wie den „alten“ Kohäsionsländern) zurück.⁸ Auch nach ihrem Beitritt ab 2004 sind die Hilfen für diese Länder erst langsam ausgeweitet worden. Bedeutsame Konvergenzentwicklungen in Europa können also von vornherein nicht mit der Regionalpolitik in Verbindung gebracht werden. Es liegt deshalb nahe, die Ursache für diese Entwicklungen ausschließlich in den Wirkungen der Integration und einer guten nationalen Wirtschafts- und Standortpolitik zu suchen.

Weitaus schwieriger sind die konvergenten Entwicklungen zu beurteilen, in denen es massive regionalpolitische Interventionen der Gemeinschaft gegeben hat. Dies betrifft den Zeitraum ab Mitte der 1980er Jahre in der EU-15. So wuchs die Wirtschaftsleistung gemessen an der Bruttowertschöpfung in den ärmsten Gebieten der Gemeinschaft, auf die die Regionalpolitik schwerpunktmäßig ausgerichtet war (die sog. Ziel-1-Gebiete, d. h. Gebiete mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) seit Ende der 1980er Jahre stärker als in den übrigen Gebieten. Die Fördergebiete haben die übrigen Gebiete beim Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens in den letzten zwanzig Jahren überholt (vgl. Abb. 1). Dies hat sich in einem zunehmenden Anteil der Ziel-1-Gebiete an der Bruttowertschöpfung der EU-15 niedergeschlagen und zwar weitgehend unabhängig davon, welche Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete gewählt wird (Abb. 2 oben).⁹ Auch der Anteil der Ziel-1-Gebiete an der Bruttowertschöpfung der EU im Verarbeitenden Gewerbe hat zugenommen, allerdings erst deutlich ab 1990 (Abb. 2 unten).

Abbildung 1
Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in Ziel-1-Regionen und in anderen Regionen (in % pro Jahr)



Quelle: Europäische Kommission 2004, S. 146, eigene Darstellung

Abbildung 2
Anteil der Bruttowertschöpfung in Ziel-1-Regionen an der Bruttowertschöpfung der EU-15 nach unterschiedlichen Fördergebietsabgrenzungen – 1980 bis 2004 (in %, EU-15 = 100)



* in Preisen von 1995

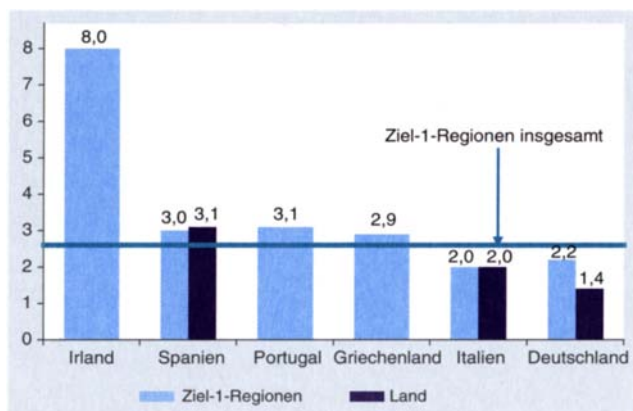
Quelle: Cambridge Econometric Database, eigene Berechnungen

Die Ziel-1-Regionen haben somit auch als Standorte von Produktionen, die interregional handelbare Güter herstellen und die als Basis für eine industrielle Entwicklung gelten, an Bedeutung in der EU gewonnen.

Die Tatsache, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den geförderten Gebieten besser verlaufen ist als in den übrigen Gebieten besagt allerdings nicht, dass dies Folge der regionalpolitischen Interventionen ist, so wie es die Europäische Kommission (2004, S. 147) in ihrem Dritten Kohäsionsbericht vermutet. Zweifelhaft ist dies schon deshalb, weil das überdurchschnittliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in den Ziel-1-Gebieten von 1994–2001 ausschließlich das Resultat eines überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstums in den alten Kohäsionsländern war. Die Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien lagen über der entsprechenden Rate für die Ziel-1-Gebiete insgesamt (Abb. 3). In Italien und Deutschland hingegen, den beiden anderen Ländern mit Ziel-1-Gebieten in nennenswertem Umfang, lag die Wachstumsrate der Ziel-1-Gebiete merklich darunter. Bemerkenswert ist außerdem, dass die Wachstumsrate der Ziel-1-Regionen in Ländern wie Spanien und Italien, deren Territorien nicht in Gänze zur Gebietskulisse der Ziel-1-Regionen gehören, nicht höher war als die der übrigen Regionen des Landes; in Spanien lag sie sogar darunter. Nur in Deutschland war es umgekehrt, was aber mit der betrachteten Zeitperiode zusammenhängt.¹⁰ Diese Befunde legen die Vermutung nahe, dass es nationale Effekte waren, die sich rein rechnerisch in einem überdurchschnittlichen Wachstum der Ziel-1-Gebiete niederschlagen, und dass nicht die regionalpolitischen Interventionen zugunsten dieser Gebiete dort eine besondere wirtschaftliche Dynamik entfaltet haben.

Um die Wirkungen der Regionalpolitik zu ermitteln, ist letztlich die Anwendung von Methoden notwendig, die einen Vergleich von zwei Entwicklungen ermöglichen,

Abbildung 3
Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in Ziel-1-Regionen und in ausgewählten Ländern – 1994 bis 2001 (in % pro Jahr)



Quelle: EU-Kommission 2004, S. 6 u. 146, eigene Darstellung

nämlich den Vergleich der tatsächlichen Entwicklung mit einer hypothetischen Entwicklung, die eingetreten wäre, wenn es keine regionalpolitischen Interventionen gegeben hätte. Die Differenz zwischen diesen Entwicklungen wäre dann der Regionalpolitik zuzuschreiben. In den letzten Jahren sind eine Reihe von empirischen Untersuchungen vorgenommen worden, um die Wirkungen der EU-Regionalpolitik nach dieser Vorgehensweise zu quantifizieren. Dabei sind im Wesentlichen zwei Methoden zu unterscheiden: Simulationen mit makroökonomischen Modellen und Schätzungen von Wachstumsregressionen (vgl. zum Folgenden auch Karl 2006, Ederveen/Goerter 2002 sowie Ederveen et al. 2002).

Was die letztgenannte Methode angeht, so basiert sie auf der zentralen Hypothese der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie. Diese Hypothese besagt, dass Regionen umso schneller wachsen, je niedriger das Pro-Kopf-Einkommen in der Ausgangssituation ist. Demzufolge wird in den zu schätzenden Wachstumsregressionen das Pro-Kopf-Einkommen als eine erklärende Variable für das Wachstum von Regionen verwendet. Neben dieser Variablen sowie anderer Kontrollvariablen wird dann eine Variable in die Schätzgleichung eingefügt, die das Ausmaß der regionalpolitischen Unterstützung abbilden soll. Wenn sich diese Variable in der Schätzung mit dem richtigen Vorzeichen als signifikant erweist, wird auf eine positive Wirkung der Regionalpolitik geschlossen. Der geschätzte Koeffizient für diese Variable wird als ein Indikator für den Wirkungsgrad der Regionalpolitik interpretiert. Die Untersuchungen, die in ihrer Grundstruktur nach dieser Methode vorgehen, gelangen zu sehr verschiedenen Ergebnissen. Es gibt sowohl Studien, die keinen signifikanten Einfluss der Regionalpolitik auf das regionale Wachstum ermitteln, als auch solche, die einen solchen Einfluss ausweisen.¹¹ Sofern ein signifikanter positiver Einfluss ermittelt wird, weist der geschätzte Wirkungskoeffizient allerdings einen vergleichsweise geringen Wert aus. Letzteres deutet darauf hin, dass die Regionalpolitik zwar wirksam war, die Unterschiede im regionalen Wachstum aber nur zu einem geringen Teil auf die Regionalpolitik zurückzuführen waren.¹²

Die andere genannte Methode basiert darauf, dass für eine Reihe von in sich zusammenhängenden Ziel-1-Gebieten, so für Irland, Griechenland, Portugal, Spanien sowie Ostdeutschland und Nordirland, rechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle konstruiert wurden. Die Modelle versuchen mit Hilfe von Produktionsfunktionen, Verhaltensgleichungen und Gleichgewichtsbe-

dingungen aufzuzeigen, wie diese Ökonomien funktionieren. Die Parameter für die verwendeten Funktionen und Gleichungen werden ökonometrisch geschätzt oder aus anderen Untersuchungen übernommen. Mit Hilfe solcher Modelle ist es möglich zu simulieren, welche Veränderungen sich für wichtige ökonomische Größen wie z.B. das Bruttoinlandsprodukt eines bestimmten Jahres ergeben, wenn eine regionalpolitische Intervention in einem bestimmten Umfang angenommen wird. Die Qualität der Ergebnisse ist davon abhängig, inwieweit die verwendeten Modelle die Funktionsweise einer Volks- bzw. Regionalwirtschaft korrekt abbilden.

Mit Hilfe dieser Methode werden durchweg positive Wirkungen der Regionalpolitik ermittelt. Tabelle 1 zeigt einige wesentliche Ergebnisse von Studien, die auf dieser Methode basieren und im Auftrag der Europäischen Kommission erarbeitet wurden. Es ist dargestellt, um welchen Prozentsatz das Bruttoinlandsprodukt der vier alten Kohäsionsländer aufgrund der EU-Regionalpolitik in den Jahren 1993–1999 im Jahr 1999 gestiegen ist bzw. im Jahr 2010 steigen wird. Der regionalpolitische Impuls variiert für das Jahr 1999 zwischen 4,7 % in Portugal und 1,4 % in Spanien. 2010 wäre nach diesen Simulationen der Impuls zwar in allen vier Ländern nur noch weniger als halb so stark, aber immer noch vorhanden, obwohl nur die regionalpolitischen Interventionen der Jahre 1993–1999 berücksichtigt wurden.¹³

Nimmt man an, dass die regionalpolitischen Impulse mit dieser Methode zutreffend ermittelt worden sind, so wäre hieraus zu schließen, dass die Regionalpolitik einen positiven Beitrag zum Aufholprozess der Kohäsionsländer geleistet hat. Offen wäre allerdings noch, welcher Anteil am Aufholprozess der Regionalpolitik zugeschrieben werden kann und welcher auf anderen

Tabelle 1
Ausgewählte Ergebnisse makroökonomischer Simulationen zur Wirkung der Regionalpolitik*

	Portugal	Irland	Griechenland	Spanien
1999	4,7	2,8	2,2	1,4
2010	2,1	1,0	0,7	0,6

* Anstieg des BIP-Niveaus (in % über der Grundlinie) durch Kohäsionspolitik in den Jahren 1993–1999

Quelle: ESRI und GEFRA 2002, S. 76

Faktoren beruht. Anhaltspunkte dafür lassen sich gewinnen, wenn die durch die Simulationen ermittelten regionalpolitischen Wachstumsimpulse der Jahre 1993–1999 den über dem EU-Durchschnitt liegenden Zuwächsen der Bruttoinlandsprodukte in derselben Periode gegenübergestellt werden (Tab. 2). Nach einer solchen Überschlagsrechnung wäre das überdurchschnittliche Wachstum im Fall Griechenlands zu fast 90% der Regionalpolitik zuzurechnen, im Fall Portugals etwa zur Hälfte und in Spanien etwa zu einem Viertel. In Irland wäre der Beitrag der Regionalpolitik mit 6 % beinahe zu vernachlässigen. Mit Ausnahme von Griechenland wäre der Aufholprozess also zu erheblichen Teilen anderen Faktoren zuzuschreiben; das irische Wachstumswunder wäre nahezu in vollem Umfang auch ohne EU-Regionalpolitik zustande gekommen. Mit Blickrichtung auf die neuen Mitgliedstaaten ist aus diesen Ergebnissen abzuleiten, dass die EU-Regionalpolitik dort zwar zum Aufholprozess beitragen kann, es für ein schnelles Aufholen aber eigener wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Anstrengungen bedarf, um die Vorteile der Mitgliedschaft im gemeinsamen Binnenmarkt zu erschließen.

Tabelle 2
BIP-Wachstum und ausgewählte Ergebnisse makroökonomischer Simulationen zur Wirkung der Regionalpolitik (in %)

Quelle: Eurostat, ESRI und GEFRA 2003, S. 76; eigene Berechnungen

	BIP-Wachstum über dem EU-Durchschnitt 1994–1999	Einfluss der Regionalpolitik (1993–1999) im Jahr 1999 (Anstieg des BIP-Niveaus)	Einfluss der Regionalpolitik in % des überdurchschnittlichen Wachstums
Spanien	5,8	1,4	24,1
Portugal	8,6	4,7	54,6
Irland	45,7	2,8	6,1
Griechenland	2,5	2,2	88,0

5 EU-Regionalpolitik und wirtschaftliches Wachstum

In der neuen Förderperiode ab 2007 soll die Kohäsionspolitik nicht nur die Konvergenz der ärmsten Länder und Regionen fördern, sondern außerdem gemäß der Lissabonstrategie für mehr Beschäftigung und Wachstum in der EU insgesamt sorgen. Nach Ansicht der Kommission ist diese Politik auf EU-Ebene das wichtigste Instrument, um „a) die Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte zu stärken, b) hohes Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in Europa zu erreichen und c) Vollbeschäftigung und eine hohe Produktivität mit mehr und besseren Arbeitsplätzen zu erzielen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, S. 8). Der Kohäsionspolitik neben dem Konvergenzziel eine den gesamten Wirtschaftsraum der EU betreffende Wachstumszielsetzung zuzusprechen, ist allerdings nicht neu. So hat die Regionalpolitik auch schon vorher den Anspruch gehabt, nicht nur Ressourcen von reichen zu armen Regionen umzuverteilen, sondern neue Ressourcen zu schaffen (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 7).

Ob die Regionalpolitik dem Wachstumsziel in der Vergangenheit gerecht geworden ist, hat die Europäische Kommission indes noch nie empirisch untersucht oder untersuchen lassen; dass dies so sei, wird von ihr allerdings auch nicht hinterfragt. Wenn für Länder, die stark regionalpolitisch unterstützt wurden, gemäß den oben genannten Studien ein positiver Effekt ermittelt wird, so bedeutet dies aber keineswegs, dass damit auch das wirtschaftliche Wachstum in der EU insgesamt gefördert wurde. Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn den positiven Effekten in den geförderten Regionen die Effekte in den Regionen gegenübergestellt werden, denen die realen und finanziellen Ressourcen für die Regionalpolitik entzogen werden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass zwischen den Zielen Konvergenz und Wachstum oft ein Zielkonflikt besteht. Der theoretische Hintergrund, mit dem die Europäische Kommission die europäische Regionalpolitik im Hinblick auf das Konvergenzziel rechtfertigt, impliziert geradezu, dass ein solcher Konflikt besteht. Wenn es nämlich darum ginge, das Wirtschaftswachstum der EU insgesamt zu maximieren und mit dem Integrationsprozess divergente räumliche Entwicklungen einhergingen, dann müssten eigentlich Divergenz und Agglomerationen gefördert werden (Boldrien/Canova 2001, S. 242). Ein solcher Zielkonflikt ist auch gegeben hinsichtlich der Frage, welche Gebiete in einem Land, dessen Aufholen unterstützt werden soll, regionale Fördermittel erhalten sollen (Lammers 2006). Für Spanien beispielsweise

zeigt eine Untersuchung, dass eine Konzentration der Förderung auf die Nicht-Ziel-1-Gebiete ein schnelleres Aufholen des Landes insgesamt zur Folge gehabt hätte (de la Fuente 2004). Insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa ist diese Frage von höchster Brisanz. Dort wird der Aufholprozess sicherlich noch eine Zeit lang von den Hauptstädten und einigen anderen dynamischen Agglomerationen getragen werden, während weite Teile der dünnbesiedelten und ländlichen Regionen zunächst zurückbleiben. Durch eine Konzentration der regionalpolitischen Mittel auf Wachstumsregionen würden diese Tendenzen zu größeren innerstaatlichen Disparitäten zwar verstärkt, allerdings fänden die Länder schneller Anschluss an das Wohlstandsniveau in Westeuropa. Davon würden zumindest auf mittlere Sicht auch die ärmeren Regionen profitieren. In jedem Falle wäre dies im Sinne der wirtschaftlichen Prosperität der EU insgesamt, auch deshalb, weil dann die Förderung schneller zurückgefahren werden könnte.

Wie ist vor diesem Hintergrund die Regionalpolitik in der angelaufenen Förderperiode zu bewerten? Kann sie einen substanziellen Beitrag dazu leisten, Europa gemäß der Lissabonstrategie zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen?

Bereits ein Blick auf die geplante räumliche und sächliche Verteilung der Mittel weckt hieran erhebliche Zweifel. Knapp 82 % der Mittel sind für das Ziel Konvergenz, also für Länder und Regionen mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen vorgesehen. Mit 16 % der Mittel soll das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung verfolgt werden.¹⁴ Im Vordergrund steht also wie schon in der Vergangenheit ganz eindeutig das Ziel, Regionen mit einem geringen Pro-Kopf-Einkommen zu fördern, und zwar ohne Rücksicht darauf, wie deren Wachstumsperspektiven sind. Zwar befinden sich unter diesen Regionen solche mit hoher Wachstumsdynamik, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, aber eben auch solche, deren Entwicklungspotenzial gering ist. Ein räumlich konzentrierter Mitteleinsatz in dem Sinne, dass Gebiete vorrangig zu fördern wären, die innerhalb eines Landes besonders prosperieren und damit andere, ärmere Regionen im Aufholprozess mitziehen könnten, wird nicht vorgegeben. Von der Auswahl der Regionen her gesehen wird damit unter dem Ziel Konvergenz dem Ausgleichsanliegen Rechnung getragen, nicht aber dem EU-weiten Wachstumsaspekt.

Was das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung angeht, so sind unter diesem Ziel Maßnahmen im gesamten übrigen EU-Gebiet förderfähig. Auch

bei diesem Ziel gibt die EU nicht vor, dass die Mittel für Maßnahmen in besonders entwicklungssträchtigen Regionen zu verwenden sind. Allerdings haben die Mitgliedsländer prinzipiell die Möglichkeit, die Mittel, die für ein Land vorweg bestimmt sind, auf besonders entwicklungsstarke Gebiete innerhalb des Landes zu konzentrieren. Insoweit ist die Förderung im Rahmen dieses Ziels im Hinblick auf das EU-weite Wachstum günstiger einzuschätzen als die Begrenzung der Förderung auf Regionen mit strukturellen Umstellungsproblemen (frühere Ziel-2-Gebiete) in den Förderperioden zuvor. Ob die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden, ist indes eine offene Frage. In Deutschland zeichnet sich ab, dass bei der regionalen Verteilung der Mittel auf Länder nach wie vor die Förderbedürftigkeit eine große Rolle spielt, aber innerhalb der Länder eine wachstumsfreundlichere räumliche Verwendung der Mittel gegenüber früher erfolgen wird.

Um eine wachstumsträchtige Verwendung der Fördermittel in sachlicher Hinsicht zu erreichen, ist für die neue Förderperiode bestimmt worden, dass die Mittel möglichst für solche Maßnahmen und Projekte ausgegeben werden, die im Sinne der Lissabonstrategie für mehr wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums stehen. Hierzu zählt die Kommission z.B. Forschung und Entwicklung sowie Investitionen in Verkehr, Energie, Umweltschutz und Humankapital. In den alten Mitgliedsländern sind in Regionen, die unter das Konvergenz-Ziel fallen, 60 % der Ausgaben auf Fördertatbestände zu konzentrieren, die den Kriterien der Lissabonstrategie genügen, in den übrigen Regionen 75 %. Für die neuen Mitgliedsländer wird eine solche Zweckbindung allerdings nicht vorgeschrieben, sondern lediglich empfohlen. Insgesamt gesehen sind damit drei Viertel des Mittelvolumens von der Zweckbindung ausgenommen, von der angenommen wird, dass sie ein Erreichen der Lissabonziele begünstigt.¹⁵

Die Ausrichtung der Kohäsionspolitik in der neuen Förderperiode lässt zwar das programmatische Bemühen erkennen, dem Wachstumsziel eine höhere Priorität einzuräumen als zuvor. Ob indes durch diese Politik Wachstumsdynamik, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der EU insgesamt gesteigert werden, ist eher unwahrscheinlich. Solche Effekte werden nur eintreten, wenn die geförderten Maßnahmen und Projekte einen höheren wirtschaftlichen Ertrag abwerfen als die ökonomischen Aktivitäten, die aufgrund der Kohäsionspolitik nicht zustandekommen. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass auf der Ebene der EU wie auch der Mitgliedstaaten, vor allem aber auf

regionaler und kommunaler Ebene, erhebliche administrative Kosten anfallen, um die Förderprogramme aufzustellen, zu koordinieren, abzuwickeln und zu kontrollieren. Was die neuen EU-Mitglieder betrifft, so könnten zwar die Bestimmungen und Verfahren, die einzuhalten sind, um Mittel aus Brüssel zu erhalten, zu einer Förderpolitik führen, die rationaler und zielgerichteter ist als in der Vergangenheit. Es besteht aber auch die Gefahr, dass diese Länder der Regionalpolitik angesichts der massiven möglichen Förderung aus den EU-Fonds zu viel Aufmerksamkeit schenken und darüber die nationale Standortpolitik, die letztlich entscheidend für Aufholprozesse ist, vernachlässigen.

Anmerkungen

- (1) Dieser Abschnitt basiert in Teilen auf einer anderen Veröffentlichung des Verfassers (Lammers 2007).
- (2) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Präambel
- (3) Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird lediglich in Art. 130 der Europäischen Investitionsbank unter anderem die Aufgabe zugewiesen, bei der Finanzierung von „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“ zu helfen.
- (4) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 92
- (5) Artikel 158 des EG-Vertrages (konsolidierte Fassung nach dem Vertrag von Nizza)
- (6) Man kann darüber streiten, ob der koordinierte Einsatz der drei genannten Fonds ab 1988 noch als Regionalpolitik zu bezeichnen ist, da einige Maßnahmen aus dem Sozialfonds weiterhin prinzipiell in allen Gebieten der Gemeinschaft gefördert werden konnten und damit nicht „regional“ vergeben wurden, sondern „horizontal“ ausgerichtet blieben. Diese Politik mit „Kohäsionspolitik“ zu bezeichnen, mag deshalb angemessener sein. Neben dem Begriff „Kohäsionspolitik“ findet sich aber für diesen Politikbereich auch im offiziellen Sprachgebrauch nach wie vor die Bezeichnung „Regionalpolitik“, vgl. z.B. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2004). In der Literatur findet sich darüber hinaus auch die Begriffe „Strukturpolitik“ oder „regionale Strukturpolitik“, vgl. z.B. Karl (2006) und Lammers (2006).
- (7) Die gilt nicht nur für die Regionalpolitik, sondern für alle Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt (Blankart/Kirchner 2003; Hefeker 2004).

(8)

In 2003 machten die Heranführungshilfen für die mittel- und osteuropäischen Länder überschlägig 0,6 % ihres Bruttoinlandsprodukts aus. Die regionalen Fördermittel für Griechenland und Portugal erreichten zeitweise 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts.

(9)

Die Fördergebietskulisse nach Ziel-1 war in den betrachteten drei Förderperioden unterschiedlich. Sie nahm von Förderperiode zu Förderperiode zu, was dazu führte, dass auch der Anteil der Wirtschaftsleistung in den drei aufeinanderfolgenden Förderperioden jeweils höher in den Schaubildern ausgewiesen wird. Um die Entwicklung der Fördergebiete bereinigt um die Änderungen in der Gebietskulisse darzustellen, wird in Abbildung 3 die Entwicklung für alle drei Gebietskulissen für den gesamten betrachteten Zeitraum dargestellt.

(10)

In den Jahren 2004-2006 lag die Zuwachsrate des Pro-Kopf-Einkommens in Ostdeutschland (dem deutschen Ziel-1-Gebiet) noch deutlich über der Westdeutschlands, seitdem stagniert der Aufholprozess.

(11)

An dieser Stelle soll nicht auf die vorliegenden Untersuchungen im Einzelnen eingegangen werden; für einen Überblick vgl. Ederveen/Goerter 2002.

(12)

Die vorliegenden Untersuchungen, die im Prinzip nach dieser Methode vorgehen, unterscheiden sich im Detail erheblich, z. B. dadurch, welche Kontrollvariablen verwendet werden. Auch die empirische Basis hinsichtlich der untersuchten Länder und Regionen sowie Zeiträume ist sehr unterschiedlich. Ein besonderes Problem dieser Untersuchungen besteht darin, das Ausmaß der regionalpolitischen Intervention für jede Region richtig zu quantifizieren. Bislang sind keine systematisch und flächendeckend aufbereiteten Informationen darüber zugänglich, in welchem Umfang die einzelnen Förderregionen tatsächlich unterstützt worden sind. Darüber hinaus kann auch nicht angenommen werden, dass sich der regionalpolitische Impuls nur in der Region bemerkbar macht, der eine regionalpolitische Hilfe in der ersten Runde zufließt. Um quantitative Werte für die Variable zu erhalten, die die regionalpolitische Intervention abbilden soll, sind also notgedrungen Annahmen notwendig. Auch diese sind von Untersuchung zu Untersuchung sehr unterschiedlich. Angesichts dieser Unterschiede und der genannten Probleme kann es nicht verwundern, dass die vorliegenden Untersuchungen zu sehr verschiedenen Ergebnissen hinsichtlich der Wirkungen der EU-Regionalpolitik gelangen, obwohl sie im Kern auf der gleichen Modellstruktur basieren.

(13)

Die Ergebnisse, die mit Hilfe dieser Methode ermittelt worden sind, sowie die angewandte Methode selbst sind nicht ohne Kritik geblieben. Der fundamentalste Einwand lautet, dass bei dieser Vorgehensweise nicht im Sinne des Testens einer Hypothese überprüft werde, ob die Regionalpolitik wirksam gewesen sei, sondern dass sie vielmehr einen positiven Effekt von vornherein voraussetze. Bei den Simulationen gehe es dann nur darum zu bestimmen, wie groß dieser Effekt auf bestimmte volkswirtschaftliche Größen sei (Ederveen et al. 2002).

(14)

Die restlichen Mittel (2,5 %) sind für das Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit vorgesehen, mit der die Binnen- und Außengrenzen überschreitenden Aktivitäten und Projekte von Regionen gefördert werden können (Europäische Kommission 2006).

(15)

Eigene Berechnung nach Europäische Kommission 2006

Literatur

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Im Dienste der Regionen. – Luxemburg 2004

Armstrong, H.W.: Convergence among Regions of the European Union, 1950–1990. *Papers in Regional Science* 74 (1995) Nr. 2, S. 143–152

Ben-David, D.: Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence. *Quarterly Journ. of Economics* 108 (1993) Nr. 3, S. 653–679

Bieber, R.; Epiney, A.; Haag, M.: Die Europäische Union – Europarecht und Politik. – 7. Aufl., Baden-Baden 2006

Blankart, C.; Kirchner, C.: The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways In and Ways Out. – München 2003. = Cesifo Working Paper 989

Boldrien, M.; Canova, F.: Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy* (2001) Nr. 32, S. 207–253

Bröcker, J.: Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion. In: *Ökonomische Konvergenz und Praxis*. Hrsg.: BFischer, B.; Straubhaar, T. – Baden-Baden 1988. = HWWA Studien Nr. 41, S. 105–135

Cuadrado-Roura, J. R.: Regional convergence in the European Union: From hypothesis to actual trends. *Annals of Regional Science* 35 (2001) Nr. 3, S. 333–356

De la Fuente, A.: Second-best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain. *Regional Science and Urban Economics* 34 (2004), S. 489–503

Eckey, H.-F.; Türk, M.: Convergence of EU-Regions. A Literature Report. – Kassel 2006. = Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel Nr. 80

Ederveen, S. et al: Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. – The Hague 2002

Ederveen, S.; Gorter, J.: Does European cohesion policy reduce regional disparities? – The Hague 2002. = CPB Discussion Paper Nr. 15

ESRI and GEFRA: An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions. Final Report (December 20th, 2002). – Dublin 2002

Europäische Kommission: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. – Luxemburg 2004

Europäische Kommission: Generaldirektion Regionalpolitik, Regionen und Städte im Zeichen von Wachstum und Beschäftigung. Die Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik für 2007-2013 im Überblick. Inforegio, Mitteilungsblatt (2006)

Hefeker, C.: Ressourcenverteilung in der EU: Eine politökonomische Analyse. In: Die Europäische Union nach der Erweiterung – Deutsche und ungarische Standpunkte. Hrsg.: T. Bruha et al. – Baden-Baden 2004. = Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg, Nr. 45, S. 26–47

Karl, H.: Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 9, S. 485–493

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik. KOM 2006, 281.– Brüssel 2006

Krieger-Boden, C.: Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Weltwirtschaft (1987) H. 1, S. 82–96

Lammers, K.: Aufholprozesse in Mittel- und Osteuropa aus raumwirtschaftlicher Perspektive. In: Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union. Hrsg.: Caesar, R.; Lammers, K.; Scharrer, H.-E. – Baden-Baden 2003. = HWWA Studien, Nr. 74, S. 207–232

Lammers, K.: Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik? Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 9, S. 525–531

Lammers, K.: Europäische Regionalpolitik – Treibende Kraft für Aufholprozesse? Wirtschaftsdienst (2007) H. 2, S. 101–105

Niebuhr, A.; Schlitte, E.: Convergence, Trade and Factor Mobility in the European Union – Implications for Enlargement and Regional Policy. Intereconomics 39 (2004) Nr. 3, S. 167–176

Paas, T.; Schlitte, E.: Regional Income Inequality and Convergence Processes in the EU25. – Hamburg 2006. = HWWA Discussion Paper Nr. 355

Padoa-Schioppa, T. et al.: Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. – Oxford 1987

Rudzio, K.: Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluss des Europäischen Parlaments. – Baden-Baden 2000. = Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg, Bd. 30

Dr. Konrad Lammers
Europa-Kolleg Hamburg
Institut für Integrationsforschung
Windmühlenweg 27
22607 Hamburg
E-Mail: k-lammers@europa-kolleg-hamburg.de