

Gerhard Fisch

# Raumwirtschaftliche Aspekte der Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund neuer Außenhandelstheorien

## Kurzfassung

Die Diskussion um die Kohäsionspolitik der Europäischen Union beschränkt sich weitgehend auf die Frage nach der Höhe verteilungspolitisch relevanter Transfers in ärmere Beitrittsländer. Berücksichtigt man jedoch neuere und auf die Wettbewerbsdynamik abstellende außenhandelstheoretische Ansätze, so bieten sich interessante Perspektiven der Kohäsionspolitik, die nicht unbedingt auf Angleichung abzielt, sondern sich zunächst an dem Ziel der Integration weniger entwickelter Gebiete in die gemeinschaftsinterne Arbeitsteilung orientiert. Überdies bietet die raumwirtschaftliche Interpretation neuer Außenhandelstheorien einen generellen Einblick in die Problematik der Integration heterogener Staaten, was durch die politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa besonders aktuell geworden ist.

---

## 1 Problemstellung

---

Regionale Disparitäten innerhalb der Europäischen Union sind kein neues Phänomen und stellen zunächst auch keinen Grund zur Besorgnis dar. Für den dynamischen Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft sind sie im Prinzip ein wichtiger Incentive für aktives Anpassungsverhalten. Ungleichheiten sind Voraussetzung und Folge des dynamischen Wettbewerbs zugleich. Die Europäische Union steht allerdings vor dem Problem, unterschiedlich weit entwickelte Länder und Regionen in einem gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum integrieren zu wollen, und zwar mit ausgesprochen ambitiösen Integrationsabsichten, die mit dem Inkrafttreten der Maastricht-Verträge ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht haben. Mit den Beitrittsgesuchen der Staaten Mittel- und Osteuropas gewinnt das Problem der Integration heterogener Staaten eine zusätzliche Dimension.

Mit der deutlichen Aufstockung der Strukturfonds und der Einrichtung des Kohäsionsfonds dokumentiert die Europäische Kommission ihre Skepsis gegenüber den Integrationsmöglich-

keiten allein über die Marktkräfte (1). Dabei werden die Erfolge der Integration vor allem am Abbau der regionalen Disparitäten gemessen, ausgedrückt am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf bzw. an den Arbeitslosenzahlen. Grundlage der gemeinschaftlichen Unterstützung peripherer Gebiete ist Art. 130 a des EWG-Vertrags, nach dem die Gemeinschaft die Unterschiede im Entwicklungsstand verringern will und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse anstrebt.

Eine andere Sicht der Kohäsionspolitik gewinnt man jedoch, wenn man sich weniger am Ziel der Angleichung orientiert und stattdessen die Integration weniger entwickelter Länder und Regionen in die gemeinschaftsinterne Arbeitsteilung in den Vordergrund stellt. In den Mittelpunkt der Diskussion rücken dann Fragen nach der räumlichen Verteilung der gemeinschaftsinternen Arbeitsteilung, deren Dynamik sowie die entwicklungsrelevante Beteiligung peripherer Regionen hieran.

In der traditionellen außenhandelstheoretischen Fundierung regionaler Integrationsgemeinschaften wird von den räumlichen Dimensionen abstra-

hiert. Bezieht man die neuen Erkenntnisse aus der Außenhandelstheorie zur Begründung der Kohäsionspolitik ein, so gewinnt man einen Zugang zur raumwirtschaftlichen Perspektive der gemeinschaftsinternen Arbeitsteilung. In dieser Hinsicht erweitern vor allem die wettbewerbstheoretischen und dynamischen Ansätze der Außenhandelstheorie den Horizont der räumlichen Wirkungen europäischer Integration. Letztendlich kann eine über die Verbindung außen- und raumwirtschaftlicher Fragen fundierte Kohäsionspolitik raumordnende Fragen übernehmen (2).

---

## 2 Integrationspolitische Relevanz neuer Ansätze in der Außenhandelstheorie

---

Die ökonomische Integration fußt in erster Linie auf der Außenhandelstheorie, und zwar nach der vorherrschenden Zollunionstheorie auf den Vorstellungen der neoklassischen Außenhandelstheorie. Die beteiligten Länder spezialisieren sich auf die Produktion gemäß ihrer Faktorausstattung und komparativer Kostenvorteile. Ungleichgewichtssituationen werden durch die funktionierenden Preis-

mechanismen ausgeglichen, so daß sich die Wirtschaftspolitik allein um das reibungslose Funktionieren des Marktes zu kümmern hat.

Neuere Erkenntnisse in der Außenhandelstheorie zeigen jedoch, daß ein großer Teil des internationalen Handels nicht nach dem vorgesehenen Muster der sektoralen Spezialisierung in arbeits- und kapitalintensive Sektoren verläuft und der intra-industrielle Handel, d.h. der Handel innerhalb einer Branche, erheblichen Anteil am gesamten Handel hat. Dies gilt nicht nur für den Handel zwischen den fortgeschrittenen Mitgliedstaaten mit ähnlicher Faktorausstattung, sondern ebenfalls für den Handel der weniger entwickelten Länder innerhalb der Gemeinschaft, wobei vor allem Spanien seinen Anteil am intra-industriellen Handel ausweiten konnte (3).

Auch der CECCHINI-Bericht als Grundlage des Binnenmarkt-Programms orientiert sich in erster Linie an der traditionellen Handelstheorie und vernachlässigt besonders die dynamischen Effekte des Handels. Mit dem Binnenmarkt geht es jedoch neben der Erzielung der Spezialisierungsgewinne vor allem um die bessere Nutzung von Skalenerträgen und in der dynamischen Perspektive um die Wachstumseffekte aus der Intensivierung des Wettbewerbs. Zieht man diese hinzu, so liegen die Wachstumseffekte der europäischen Integration um einiges über denjenigen des CECCHINI-Berichts (4).

Aus wettbewerblicher Sicht hat die europäische Integration eine doppelte Dimension: eine interne und eine externe. Einerseits geht es darum, die Wettbewerbskräfte innerhalb der Gemeinschaft zu revitalisieren und damit den Wachstumsprozeß vor allem über technologische Verbesserungen zu fördern, andererseits geht es darum, über die internen Wettbewerbsprozesse und durch die Dynamisierung des Wirtschaftsraums die im internationalen Vergleich zurückgehende Wettbewerbsfähigkeit zu stärken bzw. zu erhalten.

Bezogen auf die interne Dimension ist festzustellen, daß die fortschreitende

Integration zwischen Ländern mit unterschiedlicher Ausgangssituation, unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit und unterschiedlicher Betroffenheit von den Anpassungsprozessen nicht automatisch zu einem harmonischen Wachstum innerhalb der Gemeinschaft führt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß die Liberalisierung bei unvollkommenem Wettbewerb und bei Realisierung von statischen und dynamischen Skalenerträgen drastische und diskontinuierliche Prozesse im Handel und in der Produktionsstruktur nach sich zieht. Der oligopolistische Wettbewerb in Verbindung mit dem technologischen Fortschritt impliziert immer auch Verlierer, d. h. daß zumindest kurzfristig das nationale Wohlfahrtsniveau sinken kann und die weitere Entwicklung von der Dynamik der Anpassungsprozesse abhängt.

Betrachtet man die Integration somit unter dem Aspekt der Nutzung von Skalenerträgen und steigender Wettbewerbsdynamik, so schließt dies die Erkenntnis ein, daß der gemeinschaftsinterne Handel nicht allein von gegebenen Ausstattungsunterschieden bestimmt wird, sondern im besonderen Maße von sog. man-made komparativen Vorteilen (5). Während der gemeinschaftsinterne Handel nach neoklassischer Vorstellung von gegebenen Ausstattungsunterschieden bestimmt wird, implizieren die man-made komparativen Vorteile die Einbeziehung unterschiedlicher Unternehmensstrategien, der nationalen Wirtschaftspolitik und der institutionellen Struktur eines Landes bei der Schaffung internationaler Wettbewerbspositionen. An die Stelle der Funktionsmechanismen des vollkommenen Marktes treten Formen des monopolistischen Wettbewerbs durch Produktdifferenzierung, die Nutzung von statischen und dynamischen economies of scale, die Internationalisierung der Produktion, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie strategische Allianzen zwischen Unternehmen sowohl zur Steigerung der Innovationstätigkeit als auch mit dem Ziel der wettbewerblichen Absprache. Die Unternehmen haben die Position des Mengenanpassers längst verlassen, was für den

EG-internen Handel bedeutet, daß er nachhaltig von nicht-preislichen Mechanismen bestimmt wird.

Hinzu kommt der umfangreiche Einfluß der Wirtschaftspolitik auf die komparativen Vorteile. Darüber hinaus spielen die institutionellen Bedingungen und die wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen zur strukturellen Anpassung eine zentrale Rolle, zumal die Flexibilität der Produktionsstrukturen und die zeitliche Komponente der Umstellung zunehmend in den Vordergrund rücken. Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß weder die Löhne noch die Kapitalkosten aus unterschiedlichen Knappheitsrelationen resultieren, sondern aus dem institutionellen Umfeld und seinen häufig politisch motivierten Entscheidungen hervorgehen.

Diese Phänomene können von der Zollunionstheorie weder erklärt noch in ein gleichgewichtstheoretisches Korsett gezwängt werden, so daß sich die Zollunionstheorie als außenhandelstheoretische Fundierung der EG-Integration nur bedingt eignet. Sobald wir den modelltheoretisch geschlossenen Boden der Zollunionstheorie verlassen und die Integrationstheorie auf einen breiteren außenhandelstheoretischen Sockel heben, müssen wir auch die Annahme der räumlichen Neutralität des gemeinschaftsinternen Gütertauschs in Frage stellen. Gehen wir von der Parallelität gegebener und "künstlicher" komparativer Vorteile aus, so fallen damit automatisch die traditionellen Ausgleichsmechanismen des Handels weg, und die räumliche Gleichverteilung ist nicht mehr gewährleistet.

Von besonderer Bedeutung für die regionalen Effekte des Binnenmarkts ist die Rolle der Skaleneffekte in den Außenhandelsbeziehungen (6). Mit der Einbeziehung der Skalenproduktion sind deren wettbewerbliche Auswirkungen zu berücksichtigen, d.h. daß der EG-interne Handel bei oligopolistischem Wettbewerb stattfindet. Hiermit ist verbunden, daß die nach traditioneller Sicht für die Konvergenz sorgenden Ausgleichsmechanismen an Wirksamkeit verlieren und die regionalen Effekte des Binnenmarktes zunehmend

zu einer Frage der räumlichen Inzidenz oligopolistischer Marktstrukturen und damit zunehmend zu einer standort-theoretischen Frage werden. Bei liberalisierten Faktormärkten und zunehmender Mobilität innerhalb der EG korrespondiert das Problem der regionalen Disparitäten weniger mit der Frage nach dem Handel bei gegebener Faktorausstattung als mit der Problematik, an welchen Standorten die Skalenerträge im EG-Wirtschaftsraum genutzt werden. Die Gefahr für die Gemeinschaft besteht in diesem Fall darin, daß die aus der dynamischen Skalenproduktion resultierenden zentripetalen Kräfte die interne Kohäsion maßgeblich bedrohen. Deutlich wird dies insbesondere im Nord-Süd-Kontext, sobald die Kostenvorteile aus der Skalenproduktion in den fortgeschrittenen Ländern diejenigen aus den Lohnkosten in den weniger entwickelten Ländern übertreffen.

Allein über die Unterschiede zwischen inter- und intra-industriellem Handel lassen sich die räumlichen Effekte des Außenhandels nicht herleiten. Bezieht man die Tatsache mit ein, daß mit dem Binnenmarkt vor allem die Mobilität des Kapitals und damit die Verlagerung von Teilbereichen der Produktion im Zuge der "Europäisierung" der Produktion gefördert wird, so resultiert ein Großteil des Unions-internen Handels aus dem Standortwettbewerb der Regionen innerhalb der Gemeinschaft (7). Indem die Unternehmen Teilbereiche ihrer Produktion aus den Kernen in periphere Gebiete auslagern, um dort die niedrigeren Lohnkosten zu nutzen, ist der intra-industrielle Handel innerhalb der Europäischen Union häufig Intra-Firmen-Handel. Im Gegensatz zu den zentripetalen Wirkungen der economies of scale können hierdurch im Nord-Süd-Gefälle wesentliche zentrifugale Kräfte losgelöst werden.

### 3 Die EG-interne Arbeitsteilung vor dem Hintergrund wettbewerbstheoretischer Außenhandelstheorien

Zur Untersuchung der dynamischen Effekte des Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft eignen sich besonders

die wettbewerbstheoretisch fundierten Außenhandelstheorien. Bei ihnen wird der Außenhandel zwischen zwei Ländern als eine Folge des dynamischen Wettbewerbs in Anlehnung an die Entwicklungstheorie SCHUMPETERS interpretiert (8). Der sog. Pionierunternehmer verschafft sich durch Innovationen temporäre Vorsprünge, die ihm im Zeitablauf durch Imitationsprozesse der Konkurrenten wieder streitig gemacht werden. Als Folge neuer Produkte und neuer Produktionsverfahren sowie durch Innovationen in unternehmensinternen Organisationsprozessen und im Management werden alte Märkte zerstört und neue Positionen geschaffen, so daß nicht mehr der Preis als alleinige Wettbewerbsdeterminante relevant ist, sondern der Wettbewerbsprozeß zunehmend von dem Wechselspiel zwischen vorstoßender Innovation und nachrückender Imitation angetrieben wird.

Wenden wir die wettbewerbstheoretischen Vorstellungen auf den EG-internen Handel an, so entsteht ein Bild von einer Handelsdynamik, bei der der Gütertausch solange von den Innovationen bei den technologisch führenden Ländern bestimmt wird, bis über Diffusions- und Imitationsprozesse die ungleiche Verteilung der neuen Technologien behoben ist. Für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsdynamik ist zweierlei wichtig: Erstens ist zu verhindern, daß den Innovatoren der Aufbau einer dauerhaften Monopolstellung gelingt. Fehlt der Konkurrenzdruck, besteht nur ein geringer Anlaß für die Innovatoren zu neuen Innovationen. Zweitens kann die Innovations-tätigkeit auch dadurch zum Erliegen kommen, daß die Imitatoren zu schnell nachholen, die Vorsprungsgewinne innerhalb kurzer Zeit wegkonkurrieren und dadurch der Anreiz für die häufig aufwendigen Innovationsaktivitäten wegfällt.

Aus der Sicht der Wettbewerbstheorie treten Gleichgewichtszustände eher zufällig auf, während die dynamischen Wirtschaftsprozesse primär durch Ungleichgewichte gekennzeichnet sind. Ungleichgewichte sind in einer evolutischen Wirtschaft nicht nur systemimmanent, sondern zugleich ein kon-

stitutives Element, wobei allerdings ein ständiges Zurückkehren zumindest in die Nähe von Gleichgewichtssituationen möglich sein sollte. Damit die Wettbewerbstheorie ihrem Anspruch nach Entwicklungsrelevanz des Außenhandels für alle Beteiligten nachkommen kann, ist zu gewährleisten, daß das Abweichen vom Gleichgewichtszustand durch Innovationen nur temporärer Natur ist und die Vorzugstellungen der Innovatoren immer wieder in Frage gestellt werden.

Im Prinzip ist mit der evolutischen Sichtweise ein Abrücken von der traditionellen Analyse und der Konzentration auf die mikroökonomische Sicht verbunden, da der SCHUMPETERSche Unternehmer die ihn entweder limitierenden oder fördernden Rahmenbedingungen zu berücksichtigen hat. Die so herausgestellte Einheit zwischen Struktur und Prozeß bekommt bei DOSI, PAVITT und SOETE konkrete Formen durch die explizite Analyse institutioneller und wirtschaftspolitischer Bedingungen (9). Für die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung sind in dieser Hinsicht neben dem Aktivitätsniveau der Unternehmer ebenso die gewachsenen und sich ständig verändernden Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die ihrerseits selbst das Ergebnis eines komplexen Lern- und Selektionsprozesses sind.

Sowohl bei den Überlegungen zum technological-gap wie zum Produktlebenszyklus ist der unterschiedliche Entwicklungsstand die zentrale Ursache für den Gütertausch. Außenhandel entsteht durch die entwicklungsstandbedingten Unterschiede in der Verfügbarkeit des technologischen Wissens. Der Wettbewerbsvorteil infolge des technologischen Vorsprungs ist zeitlich begrenzt, da die Fähigkeit des Auslands zur Übernahme der Technologie im Zeitablauf zunimmt und die Vorsprungsgewinne durch Imitationsprozesse geschmälert werden. Ist der temporäre Vorsprung schließlich ganz geschmolzen, entscheiden erneut die traditionellen Außenhandelsdeterminanten über die Richtung des Außenhandels, wobei es in dieser Situation nach BENDER darauf ankommt, "ob das Ursprungsland der Innovation Export-

land bleibt oder zum Importland wird, weil sich sein ehemaliger Verfügbarkeitsvorteil in einen komparativen Kostennachteil verwandelt hat" (10). Vor diesem Hintergrund eignen sich die wettbewerbstheoretischen Ansätze gerade im Nord-Süd-Kontext der EG zur Erklärung der internen Handelsströme.

Nach dem Ansatz des technological-gap wird die Dynamik des Außenhandels im besonderen durch den sog. Imitations-lag bestimmt, dessen Dauer damit zur wesentlichen wettbewerbstheoretischen Größe wird. Einerseits entscheidet die Dauer darüber, inwieweit den Innovatoren Vorsprungsgewinne für ihre Forschungsaktivitäten zukommen und inwieweit marktliche Anreize zur Innovation bestehen. Andererseits entscheidet dieser Zeitraum über die Partizipationsmöglichkeiten der nachrückenden Länder an den Vorsprungsgewinnen. Insofern spiegelt der Imitations-lag das aus wettbewerbstheoretischer Sicht zunehmend in den Vordergrund tretende Zeitproblem im Zuge der Anpassungsprozesse wider. Die Dauer des Imitations-lags ist nicht exogen vorgegeben, sondern das Ergebnis aktiver Gestaltung. Zum einen hängt sie von den Imitationsbedingungen im weniger entwickelten Land, zum anderen aber auch von der Funktionsfähigkeit der technologischen Diffusionsmechanismen ab.

Die Gestaltbarkeit des Imitations-lags zeigt sich vor allem in dem Bemühen der Vorsprungsländer, die Zeitspanne von der Innovation bis zur Imitation zu verlängern. Im Vordergrund unternehmerischer Strategien zur Verlängerung der Zeitmonopole steht die Nutzung von statischen und dynamischen economies of scale, die den Kostenvorteilen der Imitationsländer aus den geringeren Arbeitskosten entgegengesetzt werden. Darüber hinaus zeichnen sich die Unternehmen in den technologischen Führungsländern durch ihre Fähigkeit aus, einen permanenten Strom neuer Güter herzustellen und somit in den Genuß ständiger monopolistischer Vorteile zu kommen.

Dem stellt PREUSSE das unternehmensstrategische Vorgehen in den Imitationsländern entgegen. PREUSSE unterscheidet bei den Innovationen bewußt

zwischen Produkt- und Prozeßinnovationen und hebt die Bedeutung des "fast second" hervor. Darunter versteht er jene Unternehmen, von denen die originären Ideen der Innovatoren schnell aufgenommen und mit Hilfe von Großtechnologie ausgebeutet werden. Diese Unternehmen nutzen ihr eigenes spezifisches Know-How vorwiegend zur Imitation, ohne die Risiken und die Kosten der Innovation selbst zu tragen (11). Folglich ist die Übernahmefähigkeit oftmals entscheidender als eigene Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen.

Fragt man nach den Konsequenzen der neuen und die Dynamik einbeziehenden Außenhandelstheorien für den Wettbewerb im Binnenmarkt, so läßt sich folgendes festhalten: Im Grunde genommen stehen sich zentripetale und zentrifugale Kräfte gegenüber: zentripetale durch die räumliche Dimension der economies of scale und der technologischen Spill-Over-Effekte bzw. den allgemeinen Agglomerationsvorteilen. Mit den economies of scale werden die Lohnkostenvorteile der weniger entwickelten Länder ebenso ausgeglichen wie über die technologischen Fortschritte, mit denen die Faktorsubstitution (Arbeit gegen Technologie) vorgenommen wird. Hinzu kommt die räumliche Nähe zu technologischen Zentren, die über Vernetzungen die gegenseitigen Lerneffekte gegenseitig unterstützt. Die Nähe zu technologisch führenden Unternehmen spielt bei der Standortwahl eine wichtige Rolle, bei der es darum geht, über sog. Fühlungsvorteile zusätzliche Fortschritte beim technologischen Lernen zu erzielen. Gleichzeitig liegt hier die Herausforderung an die Peripherieländer. Die Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktion sollte angesichts dieser Bedrohung allenfalls Grundlage für das technologische Upgrading sein (12).

Zentrifugale Kräfte werden hingegen durch die Agglomerationskosten, durch die vertikale Unternehmensintegration sowie durch die verbesserten Bedingungen zur Imitation innerhalb der Gemeinschaft gefördert. Mit dem Binnenmarkt werden günstige Bedingungen für die Imitationsprozesse geschaffen, so daß sich der für den Wett-

bewerbsprozeß entscheidende Imitations-lag erheblich verkürzen kann. Sowohl die Liberalisierungen des Binnenmarkts, als auch die mit dem Binnenmarkt einhergehende Verbesserung der Informations- und Kommunikationsstrukturen führen zu einer Verkürzung der Zeitmonopole, so daß das Binnenmarktprogramm selbst als ein effizientes Instrument zur Erreichung des Kohäsionsziels interpretiert werden kann.

Stellt man beide Kräfte nebeneinander und bezieht zudem die prinzipielle Unsicherheit der Dynamik infolge der Endogenität mit ein, so läßt sich die Frage nach den Gewinnern bzw. den Verlierern des Binnenmarktes nicht eindeutig beantworten. Leichter hingegen fällt die Formulierung notwendiger Bedingungen für die räumliche Verteilung der Integrationsvorteile. Hierbei stehen vor allem die Bedingungen für die Funktionsweise der wettbewerbstheoretischen Ausgleichsmechanismen im Vordergrund, und zwar im besonderen die Bedingungen für die Imitation. So gesehen dient die Technologiediffusion in der EG von Nord nach Süd ebenso dem Kohäsionsziel wie die Standortverlagerung der Produktion in der fortgeschrittenen Phase des Produktlebenszyklus.

#### 4 Raumwirtschaftliche Perspektive der europäischen Integration

Ökonomische Prozesse spielen sich grundsätzlich im wirtschaftlichen Raum ab, so daß die Erkenntnisse der Außenhandelstheorie mit räumlichen Aspekten in Verbindung zu bringen sind. Mit den neuen Ansätzen in der Außenhandelstheorie bieten sich neue Möglichkeiten zur Einbeziehung der räumlichen Effekte des Binnenmarktes. Demnach ist auch die Integrations-theorie, die nach wie vor von Punktmärkten und dimensionslosem Handel ausgeht, um die räumliche Komponente zu erweitern. Für die EU gilt dies um so mehr, als mit dem Binnenmarkt die Bedingungen für die Faktormobilität wesentlich verbessert worden sind und mithin den staatsräumlichen Grenzen bei Standortentscheidungen eine immer geringere Bedeutung zukommt.

Notwendig erscheint die Einbeziehung standorttheoretischer Überlegungen, bei denen die geographische Dimension explizit berücksichtigt wird, die zudem nicht zwangsläufig mit den Staatsgrenzen zusammenfällt (13).

Folglich ist die außenwirtschaftliche Bedeutung verschiedener Standortstrukturen in den Vordergrund zu stellen. In der Außenwirtschaftstheorie wurden die Transportkosten allenfalls als Handelshemmnis betrachtet und nicht als eigenständiger, die Richtung des Handels bestimmender Faktor. Gleiches gilt für die Agglomerationseffekte.

Gelingt jedoch die Kombination standorttheoretischer und außenhandels-theoretischer Überlegungen, so lassen sich weitergehende raumwirtschaftliche Konsequenzen des Binnenmarkts ableiten. Die Verbindung von Außenhandelstheorie und Standorttheorie wird dadurch hergestellt, daß die Länder als die ökonomisch bedeutsamen Einheiten interpretiert werden und dadurch die entsprechenden Standortfaktoren außenhandelsrelevant sind. Bezogen auf die EG bedeutet die Verbindung von Standort- und Außenhandels-theorie, daß die raumwirtschaftlichen Aspekte des Binnenmarkts im besonderen eine Frage der räumlichen Wettbewerbsfähigkeit sind, die ihrerseits aus den unterschiedlichen Standortbedingungen resultiert. Zu diesem Ergebnis kommt auch SINN, wenn er annimmt, daß es letztlich spezielle Standortfaktoren sind, aus denen die Stellung eines Landes in der internationalen Arbeitsteilung sowie deren Dynamik abgeleitet werden kann. Ebenso ist die Dynamik der Wettbewerbsfähigkeit ein Spiegelbild der räumlichen Verteilung und Dynamik von Standortfaktoren (14).

Fragen wir nach den raumwirtschaftlichen Implikationen heterogener Standortstrukturen innerhalb der EG (15), so gehen wir über die traditionelle Sichtweise der Standorttheorie aus einzelwirtschaftlicher Sicht hinaus und konzentrieren uns auf die Dynamik der Standortstrukturen infolge des Binnenmarkts. Dabei geht es weniger um die Entwicklung standorttheoretischer Be-

dingungen für das raumwirtschaftliche Gleichgewicht. Vielmehr konzentriert sich unser Interesse auf die Frage nach der integrationsfördernden Struktur der ökonomischen Aktivitäten innerhalb der EG, wobei diese neben den traditionellen Allokationskriterien die kohäsionspolitischen Ziele (wie z. B. Stabilität und Eingliederung in die Arbeitsteilung) zu berücksichtigen hat. Aufbauend auf dieser Analyse können letztlich weitergehende Empfehlungen an die praktische Raumordnungspolitik gegeben werden, bei der es darum geht, über eine gesamtwirtschaftliche Standortpolitik die Entscheidungen der Unternehmen im Sinne der Förderung integrativer Standortentscheidungen zu beeinflussen. In diesem Rahmen ist die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik anzusiedeln, die nicht allein am regionalen Ausgleichsziel auszurichten ist, sondern den Aufbau von kohärenten und komplementären Standortstrukturen fördert.

In einem der wenigen Beiträge zur expliziten Erforschung der raumwirtschaftlichen Konsequenzen des Außenhandels weist KRUGMAN auf die Bedeutung standorttheoretischer Kategorien hin, indem er die raumwirtschaftliche Ebene aufgreift und sich vor allem mit der Frage beschäftigt, warum es im Zuge der Marktdynamik zur Konzentration industrieller Produktion in einigen Gebieten kommt, während andere Regionen relativ unterversorgt bleiben. Für eine geographische Konzentration industrieller Standorte und damit für die Verstärkung der Polarisierung spricht für ihn das Zusammentreffen dreier Faktoren: Größenvorteile, Transportkosten und Nachfrage. Um Größenvorteile realisieren zu können, konzentrieren sich die Anbieter auf einen Standort. Um die Transportkosten zu minimieren, liegt dieser Standort in der Nähe des Nachfragezentrums. Da nun die Nachfrage in den schon vorhandenen Zentren bzw. in den großen Ländern am größten ist, verstärkt sich die Tendenz zur räumlichen Konzentration. *"There is a circularity that tends to keep a manufacturing belt in existence once it is established."* (16)

Für KRUGMAN ist ebensogut ein raumwirtschaftliches Bild nach der Integration unter Einbeziehung standorttheoretischer Dynamik wahrscheinlich, in dem es im Integrationsraum mehrere Zentren gibt und bei dem sich eine multipolare Struktur des geographischen Raumes herauskristallisiert.

Allerdings ist in den räumlichen "demand externalities" ein Mechanismus eingebaut, der die Rückführung zum raumwirtschaftlichen Gleichgewicht gewährleisten kann. Bei Überschreiten einer kritischen Masse in der Nachfrage der Peripherie gibt es dort einen Anreiz zur Investition, wodurch wiederum der Beginn für einen sich selbst verstärkenden Konzentrationsprozeß gelegt ist (17). Nach KRUGMAN reicht häufig schon eine geringe Initialzündung, um über den gleichen zirkulären Prozeß, der zum raumwirtschaftlichen Ungleichgewicht geführt hat, in Verbindung mit den "self-fulfilling-prophecies" zu einer ausgewogenen räumlichen Verteilung der Produktion zu kommen.

Raumwirtschaftliche Integrationsprobleme bei ungleichen Partnern sind nach KRUGMAN durch die systemimmanenten Kräfte weitgehend ausgeschaltet, sobald die innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse vollständig abgebaut sind. Dies kommt einer deutlichen Reduzierung der Transportkosten gleich, was wiederum bedeutet, daß die Größenvorteile in einem handelspolitisch deregulierten Markt dort genutzt werden können, wo die Produktionsbedingungen am günstigsten sind und die Nachfragenähe an Bedeutung verliert. Bezogen auf den europäischen Wirtschaftsraum sieht KRUGMAN keinen entscheidenden Vorteil der Erststarter für die industrialisierten Länder, da durch den Abbau der Handelshemmnisse die Größenvorteile durch Standortverlagerungen in der Peripherie genutzt werden, wo die variablen Kosten niedriger sind. Den raumwirtschaftlichen Ausgleich über die Kapitalmobilität und die geringeren Lohnkosten in der Peripherie sieht er nicht durch die für ihn relativ unbedeutenden technologischen Spillover-Effekte in den Industriezentren gefährdet.

Politisch umgesetzt heißt dies folgendes: Angesichts der Standortrelevanz preislicher Abstimmungsmechanismen kommt es im wesentlichen darauf an, die Behinderungen der Marktfaktoren aus dem Wege zu räumen. Solange die gegebenen Standortfaktoren immer wieder zu einem raumwirtschaftlichen Gleichgewicht führen, läßt sich kein wirtschaftspolitischer Auftrag ableiten. Es besteht somit für ihn keine Notwendigkeit, die Heterogenität der Mitgliedstaaten als integrationshemmendes Potential zu problematisieren.

KRUGMANS großes Verdienst liegt ohne Zweifel darin, in einer wirtschaftsgeographischen Interpretation der neuen Erkenntnisse aus der Außenhandels-theorie auf die räumlichen Konsequenzen der Skalenproduktion unter oligopolistischem Wettbewerb aufmerksam zu machen. Mit den räumlichen Aspekten des liberalen Handels greift er ein für die Integrationsgemeinschaft substantielles Thema auf. Ob jedoch die preislichen Ausgleichsmechanismen in der von KRUGMAN unterstellten Form wirksam sind, erscheint angesichts positiver Agglomerationsvorteile, dynamischer economies of scale und strategischem Vorgehen seitens der Unternehmen und Regierungen mehr als fraglich.

Ein handlungsorientiertes raumwirtschaftliches Konzept wird von KRUGMAN nicht geliefert, was aufgrund der unterstellten Ausgleichsmechanismen auch nicht erforderlich ist. Was aber folgt, wenn diese Mechanismen nicht greifen? Müssen dann die Ursachen für die Behinderungen der Ausgleichsmechanismen auf jeden Fall aus dem Wege geschafft werden oder gilt es vielmehr von einem raumwirtschaftlichen Konzept Abschied zu nehmen, das sich immer wieder an der Idealvorstellung des Gleichgewichts orientiert? Gleichzeitig ist zu überlegen, welche Konsequenzen die Übertragung des evolutischen Grundgedankens hat, daß nämlich raumwirtschaftliche Gleichgewichte eher Zufallsprodukte und aus integrationspolitischer Sicht für eine kohärente Arbeitsteilung gar nicht erforderlich sind?

## 5 Raumwirtschaftliche Bedeutung der heterogenen Standortstrukturen in der EG

Eine der wenigen Arbeiten, in denen standort- und handelstheoretische Überlegungen zusammengefaßt und zu einem raumwirtschaftlichen Konzept entwickelt werden, ist der Ansatz zu einer räumlichen Ordnung der Weltwirtschaft von PREDÖHL (18). Eine Orientierung an dieser raumwirtschaftlichen Untersuchung für unsere Zwecke bietet sich an, da PREDÖHL seine raumwirtschaftliche Perspektive ebenfalls mit entwicklungstheoretischen Fragestellungen verbindet.

PREDÖHL zufolge hat sich aus historischer Sicht im Laufe der Industrialisierung eine räumliche Ordnung der Weltwirtschaft herausgebildet, die durch ein relativ stabiles System von Kernen, Randzonen und Peripherien gekennzeichnet ist. An dieser stabilen Ordnung hat sich durch das Hinzukommen neuer Kerne (Japan) mit den dazugehörigen Randzonen nichts geändert.

Im Rahmen der Analyse der raumordnenden Wirksamkeit der "ökonomischen" Faktoren betont PREDÖHL die Bedeutung des Stahlsektors bei der Entstehung der Kerne, der wegen seiner Transport- und Rohstofforientierung zur räumlichen Verdichtung führt und die Bildung von Gravitationszentren begründet. Entsprechend der Transportkostenempfindlichkeit lagern sich die übrigen Industrien um diese Kerne, so daß sich ein raumwirtschaftliches System herausbildet. In dieser Hierarchie ist die Wurzel für eine interne Systeminterdependenz gelegt, die über wechselseitige Wachstumsimpulse die Entwicklung des gesamten Wirtschaftsraums fördert, d.h. die Heterogenität, gemessen an unterschiedlichen Standortbedingungen im Wirtschaftsraum, wirkt in diesem Fall ausgesprochen integrationsfördernd.

Wenngleich sich die raumbildende Kraft der Eisen- und Stahlindustrie abgeschwächt hat und die geographische Konzentration der Produktion nicht mehr auf die Rohstoffe als Standortfaktor zurückzuführen ist, hat die Kern-Peripherie-Problematik bis heute nicht

an Relevanz eingebüßt. An die Stelle der raumbildenden Kraft der Stahlindustrie treten die agglomerativ wirkenden neuen Technologien, die sog. Führungsvorteile sowie die zunehmende Skalenproduktion. Mit der Nutzung der Skalenerträge in Verbindung mit positiven Spill-Over-Effekten erfolgt ein weiterer Impuls zu räumlichen Konzentration, so daß sich im Laufe der Zeit sog. "clusters" herausbilden. Diese zeichnen sich dadurch aus, daß z.B. die Existenz hochtechnologischer Unternehmen an einem Standort auf andere Unternehmen ausgesprochen anziehend wirkt.

In dieser Hinsicht kommt es zu einer Synthese der raumwirtschaftlichen Ansätze von KRUGMAN und PREDÖHL, da die bei KRUGMAN über die sektorspezifischen Faktoren hinausgehenden raumbildenden Determinanten die aktuelle Situation in der EG erfassen. Während sich beide Autoren in der Beurteilung der Polarisierungsmöglichkeiten einig sind, unterscheiden sie sich prinzipiell voneinander, da bei KRUGMAN das raumwirtschaftliche Gleichgewicht über den Freihandel erreicht werden kann, wohingegen bei PREDÖHL die Skepsis gegenüber der ausgleichenden Funktion der Marktkräfte überwiegt und keine zwingende Notwendigkeit eines raumwirtschaftlichen Gleichgewichts gesehen wird.

Auch LORENZ betont die außenwirtschaftliche Bedeutung der Entwicklung und Strukturierung des Wirtschaftspotentials von Wirtschaftsräumen, bei der sowohl Skaleneffekte als auch Transaktionskosten die Bildung von Gravitationszentren fördern können (19). Die Integration weniger entwickelter Länder ist nicht an das Vorhandensein des räumlichen Gleichgewichts gebunden. Gerade im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um Regionalisierungstendenzen in der Weltwirtschaft kommt den Überlegungen zum Wachstumspol eine wichtige Rolle zur Erklärung der internen Nord-Süd-Beziehungen zu. Die sich stabilisierenden Gravitationszentren bilden günstige Bedingungen für die Eingliederung weniger entwickelter Länder (Schwellen- und Entwicklungsländer) in die interne Arbeitsteilung.

Bezogen auf die Europäische Union zeigt sich die Verknüpfung der Entwicklungsperspektive des "Südens" mit derjenigen des "Nordens" nachfrage- und angebotsseitig (20). Ein hohes Wachstum in den Kernstaaten erhöht die Exportaussichten der Peripherie, d.h. für Länder im Prozeß der nachholenden Industrialisierung sind offene Märkte eine *conditio sine qua non*. Hierdurch entspannt sich ihre Devisensituation und erhöht sich gleichzeitig ihr Spielraum zum Import von Investitionsgütern. Aus diesem Blickwinkel ist das Entwicklungsproblem der Peripherie eng mit der Bewältigung der Anpassungsprozesse in den Kernen verbunden.

Noch deutlicher werden die positiven Effekte aus der Heterogenität innerhalb der Europäischen Union über die angebotsseitigen Entwicklungsimpulse aus den Wachstumspolen auf die Peripherieländer. Die Heterogenität zeigt sich hier nicht nur in der unterschiedlichen Bedeutung der Märkte, sondern ebenfalls in der größeren Verfügung über fortgeschrittene Technologie und besserem Qualifizierungsniveau von Wissenschaft, Arbeitskräften und Organisation. Infolge der zunehmenden Integration mit den technologisch führenden Ländern wird den nachfolgenden Ländern der Zugang zu den technologischen und organisatorischen Errungenschaften wesentlich erleichtert. Innerhalb der EU bestehen günstige Bedingungen für die Technologiediffusion und damit für das technologische Upgrading. Dies ist um so wichtiger, als die Peripherieländer wegen des Fehlens einer eigenen innovativen Basis auf den Zugang zur Technologie im Zuge der Imitation angewiesen sind.

Erneut zeigt sich, daß das Entwicklungsproblem der Peripherieländer ganz besonders eine Frage der Wachstums- und Anpassungsdynamik in den Kernen ist. Folgt man diesem Argument, so sollte die Kohäsionspolitik nicht darauf abzielen, die Unterschiede zwischen den Gebieten einzuebnen. Wo durch Unterstützung der Imitation die temporären Vorsprungsgewinne maßgeblich gekürzt werden und damit letztlich der Anreiz für innovative Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten

erheblich geschwächt wird, gräbt man sich mit der Kohäsionspolitik selbst die Quelle für die Imitation ab. Hinzu kommt, daß die Innovationstätigkeit in den Kernländern auch daran leidet, daß mit der Kohäsionspolitik erhebliche Mittel in die weniger entwickelten Länder übertragen werden, mit denen man alternativ nachhaltige Forschungsanstrengungen in den Industrieländern unternehmen könnte (21).

## 6 Konsequenzen für die Kohäsionspolitik

Die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik sollte in erster Linie auf die Eingliederung weniger entwickelter Gebiete in die Unions-interne Arbeitsteilung ausgerichtet sein. Die aufgezeigten Determinanten des gemeinschaftsinternen Handels haben deutlich gemacht, daß die Spezialisierung in arbeits- und kapitalintensive Produktion für die nachfolgenden Länder mit erheblichen Risiken verbunden ist und daß längerfristig das technologische Upgrading anzustreben ist.

Die Kohäsionspolitik bewegt sich in dem Konfliktfeld, daß über die Nutzung der Skalenerträge und die *economies of scope* positive Wachstumseffekte für die Gemeinschaft insgesamt anfallen, daß aber durch die räumliche Konzentration dieser Vorteile der interne Zusammenhalt gefährdet ist. Um diesen Konflikt abzuschwächen, sollte sich die Kohäsionspolitik in erster Linie auf die Förderung der Diffusionsmechanismen sowie auf den Aufbau der strukturellen Bedingungen für das technologische Upgrading in den EG-Peripherieländern konzentrieren.

Die Konzentration der Forschungsaktivitäten in den Kernländern ist nicht integrationshemmend, solange der Transfer in die übrigen Länder gewährleistet ist. Positive Entwicklungsimpulse gehen schließlich nicht allein von den Innovationen aus, sondern auch von deren Implementation. Zur Förderung des Technologietransfers bieten sich folgende Instrumente an: Technologievermittlung, Informationsdienste zur Steigerung der Technologietransparenz, Vernetzung technologischer Aktivitäten, staatliche Auftragsver-

gabe im Technologiebereich sowie gezielte Finanzierungshilfen durch *venture capital*.

Die Technologiediffusion erfordert darüber hinaus bestimmte Strukturen und Standortbedingungen im Empfängerland. Insofern ist die Kohäsionspolitik immer Standortpolitik und verbessert zudem die Position der Empfängerregionen im Standortwettbewerb. Vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Defizite in Spanien, Portugal und Griechenland sind Maßnahmen zur Verbesserung der Ausstattung mit materieller Infrastruktur sowie des Humankapitalangebots nahezu unumstritten (22). Infrastrukturmaßnahmen haben den Vorteil, daß sie im Prinzip keine selektiven Maßnahmen sind, nur geringfügig diskriminieren und die Marktallokation über die Preismechanismen nicht wesentlich stören. Insofern sind sie gerade unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten am ehesten akzeptabel.

Um die Kohäsionspolitik als raumordnerisches Instrument einzusetzen, ist es wichtig, die Maßnahmen zu bündeln und innerhalb eines gesamteuropäischen Konzepts aufeinander abzustimmen. Insofern stellt die Planung und Implementierung einer kohärenten Standortstruktur in der Europäischen Union einen hohen Anspruch an die wirtschaftspolitische Koordinierung. Gleichzeitig zeigen sich hier unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus der politischen Ökonomie die Grenzen der gemeinschaftlichen Gestaltbarkeit.

Aus raumwirtschaftlicher Sicht sollte die Kohäsionspolitik zudem die Wettbewerbsdynamik sowie die Anpassungsprozesse in den Kernen beachten. Wenn über die Kohäsionspolitik die Imitationsprozesse in den weniger entwickelten Ländern beschleunigt werden, so steigt damit nicht nur deren Beteiligung an den Vorsprungsgewinnen der Innovatoren. Damit verbunden ist auch eine Kürzung der Gewinne in den Kernländern, die in einen verminderten Anreiz für innovierendes Verhalten mündet. Die Innovationen und das profitorientierte Forschungsinteresse sind aber für die Wachstumsdynamik des gesamten Wirtschaftsraums von großer Bedeutung, so daß der Kohäsionspoli-

tik dort ihre Grenzen zu ziehen sind, wo sie die Innovationstätigkeit in den Kernen durch eine empfindliche Kürzung der Entwicklungsvorteile einschränkt.

In dieses Spannungsverhältnis ist die gemeinschaftliche Regional- und Kohäsionspolitik letztendlich einzuordnen. Sie ist aus dieser Sicht gleichsam als wettbewerbspolitisches Instrument einzusetzen, bei der die positive Nutzung der Heterogenität für die interne Wettbewerbsdynamik im Vordergrund stehen sollte. Aus dieser Sicht geht es nicht allein um den Abbau der Disparitäten, sondern um die Aufrechterhaltung der wettbewerblich relevanten Funktionszusammenhänge von Innovation und Imitation im europäischen Wirtschaftsraum.

## Anmerkungen

- (1) Zur Dimension gemeinschaftlicher Kohäsionspolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds) vgl. FRANZMEYER, F.: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik. In: *Integration*, 16. Jg. (1993) 2, S. 95 ff.
- (2) Zum gegenwärtigen Stand der theoretischen Fundierung einer europäischen Raumordnungspolitik vgl. KNAPP, W.: "Europa 2000": Raumordnung als Appendix der Binnenmarktstrategie? In: *Raumforschung und Raumordnung* (1993) H. 1, S. 18 ff.
- (3) Vgl. hierzu die empirischen Ergebnisse von GREENAWAY, D.; HINE, R.: Intra-Industry Specialization, Trade Expansion and Adjustment in the European Economic Space. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX (1991) No. 6, S. 603 ff.
- (4) BALDWIN zeigt dies in seiner empirischen Studie über die Wachstumseffekte zusätzlicher Nutzung von economies of scale. BALDWIN, R.: The Growth Effects of 1992. In: *Economic Policy* (1989) No. 9, S. 247 ff.
- (5) Zu dem Phänomen endogener komparativer Vorteile vgl. LORENZ, D.: Außenhandelstheorie und merkantilistische Konfliktpotentiale. In: PFALLER, A.: Der Kampf um den Wohlstand von Morgen. – Bonn 1985
- (6) BENDER zeigt, daß der Außenhandel bei Produktdifferenzierung in dem Fall Öl keine räumliche Dimension hat und mit einem Wohlfahrtsgewinn für alle Beteiligten einhergeht, wenn alle die Produktion differenzierter Güter zugleich aus-

dehnen können. Vgl. BENDER, D.: Außenhandel. 5. Aufl. – München 1992. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1

- (7) WALWEI und HENKE haben in ihrer Studie gezeigt, daß die Arbeitsmobilität innerhalb der Gemeinschaft der Kapitalmobilität eindeutig hinterher hinkt. Vgl. WALWEI, U.; HENKE, R.: Europeanization the Labour Market: Employee Mobility and Company Recruiting Methods. In: *Intereconomics*, Vol. 28 (1993) No. 1, S. 3 ff.
- (8) Zum Überblick über verschiedene Varianten wettbewerbstheoretischer Außenhandelstheorien vgl. FISCH, G.: Integration und Kohäsion in der EU. Außenhandelstheoretische und entwicklungsrelevante Probleme. – Wiesbaden 1994
- (9) Vgl. DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L.: The Economics of Technical Change and International Trade. – London 1990
- (10) BENDER, D.: Außenhandel, a.a.O. [siehe Anm. (6)], S. 455
- (11) Vgl. PREUSSE, H.-G.: Handelspessimismus alt und neu. – Göttingen 1991
- (12) Zur Strategie der nachholenden Entwicklung über das technologische Upgrading innerhalb der Europäischen Union vgl. FISCH, G.: Außenhandels- und entwicklungsrelevante Probleme, a.a.O. [siehe Anm. (8)], Kap. V.
- (13) Auf diesen Aspekt hat PREDÖHL schon frühzeitig mit seiner Unterscheidung von Staatsraum und Wirtschaftsraum aufmerksam gemacht. Vgl. PREDÖHL, A.: Außenwirtschaft, 2. Aufl. – Göttingen 1971
- (14) Vgl. SINN, ST.: Internationale Wettbewerbsfähigkeit von immobilien Faktoren im Standortwettbewerb, Kieler Arbeitspapier Nr. 361 1989
- (15) Die Heterogenität umfaßt in dieser Hinsicht neben dem technologischen Entwicklungsstand das gesamte Spektrum standortrelevanter Kriterien.
- (16) KRUGMAN, P.: Geography and Trade. – Leuven 1991, S. 14
- (17) Ebenda, S. 29
- (18) PREDÖHL, A.: Außenwirtschaft, a.a.O. [siehe Anm. (13)]
- (19) Vgl. LORENZ, D.: Economic Geography and Political Economy of Regionalization: The Example of Western Europe. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1992

(20) Das vereinfachende Kern-Peripherie-Schema für die internen Beziehungen wird hier aus systematischen Gründen gewählt und ist ohne weiteres auf die multipolare Struktur der EU übertragbar.

(21) Vgl. STARBATTY, J.; VETTERLEIN, U.: Spitzentechnologie oder innere Kohäsion. In: *Europa-Archiv* (1989) 5

(22) Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Ein Markt, Eine Währung. In: *Europäische Wirtschaft* Nr. 44 (1990), S. 235 ff.

Dr. Gerhard Fisch  
Alfred-Bucherer-Straße 6  
53115 Bonn