

## Europäische Regionalpolitik – Gift für rückständige Regionen?

Von Norbert Berthold und Michael Neumann\*

**Zusammenfassung:** Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern. Insbesondere der Abbau der Arbeitslosigkeit in rückständigen Regionen steht dabei im Blickpunkt. Der Artikel zeigt, dass Agglomerationskräfte ein Marktversagen verursachen können. Dies rechtfertigt Maßnahmen zur Korrektur des Marktprozesses. Es ist indes anzuzweifeln, dass man mit den Europäischen Strukturfonds auf dem richtigen Weg ist, dieses Marktversagen zu beseitigen. Umverteilung in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit verzögert dringend notwendige nationale Reformen und hält die Arbeitslosen von einem Umzug in Gebiete mit geringerer Arbeitslosigkeit ab. Die als Medizin gedachte Hilfe wird so zu einem Gift für rückständige Regionen.

**Summary:** The European Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions. Especially focussed is the reduction of unemployment in lagging regions. The article shows that agglomeration forces can cause market failure. This justifies taking measures to correct the market process. But it is to be doubted, that European Structural Funds go the right way to prevent market failure. Redistribution to regions with high unemployment draws out urgently needed national reforms and prevents the unemployed from migrating to other regions with less unemployment. The help – considered as a medicine – turns out to be poison for regions whose development is lagging behind.

### 1 Einleitende Bemerkungen

Die Europäische Union sieht sich als Zusammenschluss demokratischer europäischer Länder, die sich der Wahrung des Friedens und dem Streben nach Wohlstand verschrieben haben. Sie versteht sich als einzigartige Institution, denn sie ist zwar kein neuer Staat, der an die Stelle bestehender Staaten tritt, aber doch mehr als alle sonstigen internationalen Organisationen. Die Mitgliedstaaten haben Teile ihrer einzelstaatlichen Souveränität auf die Organe der Europäischen Union übertragen, damit in bestimmten Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse die Entscheidungen auf europäischer Ebene gefällt werden können. Historisch gesehen ist diese Entwicklung eine kaum überschätzbare Leistung. Der Integrationsprozess muss vor einer Vergangenheit von Jahrhunderten voller Kriege und dem damit verbundenen Elend gesehen werden. Die europäische Integration hat nun bereits über ein halbes Jahrhundert für Stabilität, Frieden und Wohlstand gesorgt. Ihre Ausdehnung nach Osten dürfte diese Entwicklung noch verstärken. Diese historische Einordnung gilt es im Blickpunkt zu behalten, wenn über einzelne Institutionen Europas diskutiert wird.

\* Universität Würzburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Sanderring 2, 97070 Würzburg, E-Mail: [norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de), [michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de)

Die Europäische Union ist eines der reichsten Wirtschaftsgebiete der Welt. Doch die Unterschiede im Lebensstandard zwischen den einzelnen Menschen, den Regionen und selbst den Nationen sind groß. Die Europäische Union sieht sich vor diesem Hintergrund nicht nur als ökonomische und politische, sondern auch als Solidargemeinschaft, in der wohlhabendere den wirtschaftlich weniger starken Staaten und Regionen helfen, ihren Rückstand aufzuholen. Damit gehört es zum ureigensten Anliegen der EU, für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den europäischen Ländern zu sorgen. Das große wirtschaftliche Gefälle abzubauen, ist die zentrale Aufgabe der europäischen Regionalpolitik. Die Union verfolgt mit den Strukturfonds das Ziel,

„die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete [...] zu verringern“ (Art. 158 EGV).

Dies umfasst die Reduzierung der interregionalen Einkommensdifferenzen, es beinhaltet nach Art. 146 EGV aber ebenso die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten.

Von hohem Interesse ist gerade diese mittlerweile weitgehende Fokussierung der Regionalpolitik auf die Arbeitslosigkeit. Ob durch Hilfen für Kohle- und Stahlregionen, die Unterstützung von Umschulungskursen für Frauen oder Investitionen im Umweltschutzbereich: Immer geht es auch darum, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Die eigentliche Beschäftigungsstrategie Europas, die auf den Artikeln 125–130 EGV basiert und in zahlreichen Leitlinien konkretisiert worden ist, kann man durchaus ob ihrer nicht vorhandenen realen Auswirkungen als leere Rhetorik ansehen (Alesina und Perotti 2004). Die Regionalpolitik hingegen ist mittlerweile als das eigentliche arbeitsmarktpolitische Instrument der EU zu sehen, und dieses ist hinsichtlich der verteilten Summen eine relevante Größe (Hannowsky 2003). Die Bedeutung von Regional-, Struktur- und Industriepolitik in Europa wird nach der Erweiterung vermutlich sogar noch zunehmen. Schon heute verlagern Unternehmen zahlreiche Industriearbeitsplätze aus den westlichen in die östlichen Regionen Europas. Auch die Anziehungskraft außereuropäischer Standorte ist groß. Diese Entwicklung mag die EU nicht den Marktkräften überlassen. Doch was soll sie strukturalpolitisch unternehmen? Arbeitsplätze an den bisherigen Standorten bewahren, Arbeitsplätze an neuen Standorten schaffen, Standortwechsel verhindern, fördern oder sich ganz enthalten?

Dieser Beitrag setzt sich kritisch mit der bisherigen Praxis europäischer Regionalpolitik auseinander. Er bezweifelt ihre Notwendigkeit und beschreibt ihre – die eigentlichen Ziele geradezu konterkarierende – Wirkung auf ärmere Regionen. Dabei behandelt er eingangs die Lage in Europa und die Korrekturmaßnahmen der EU (Kapitel 2). Danach widmet er sich der Frage des Korrekturbedarfs der Marktlösung (Kapitel 3) und analysiert die Fehler staatlicher Eingriffe (Kapitel 4). Am Ende finden sich noch einige abschließende Bemerkungen.

## 2 Die Beseitigung der interregionalen Unterschiede in Europa

### 2.1 Die interregionalen Unterschiede im Überblick

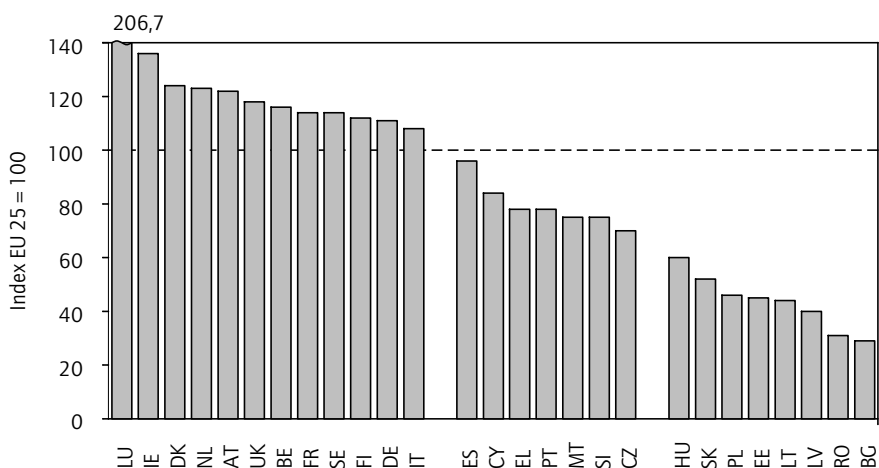
Betrachtet man die Einkommen in den früheren 15 europäischen Staaten im Zeitablauf, so ist in den letzten zehn Jahren eine deutliche Verringerung der Unterschiede zwischen den

Mitgliedstaaten auszumachen (Europäische Kommission 2004a). Irland hat eine spektakuläre Aufholjagd gestartet und ist von einem hoffnungslos armen Randgebiet zum einkommensstärksten Staat der EU nach Luxemburg geworden. Doch auch ohne die Einbeziehung Irlands lässt sich eine deutliche Annäherung in den Einkommensverhältnissen beobachten. Dennoch sind die Unterschiede gerade bei Betrachtung der regionalen Zahlen bemerkenswert. Einige zentrale Ballungsgebiete wie Brüssel, Hamburg, London oder Luxemburg weisen ein Einkommen von mehr als dem 1,5fachen des EU-15-Durchschnitts auf. Andere Regionen hingegen – vor allem am geographischen Rand der EU – haben nicht einmal ein halb so hohes Einkommen wie diese. Portugal, Griechenland, aber auch Regionen in Spanien wie Andalusien oder Extremadura oder die südlichen italienischen Regionen und der deutsche Osten sind vergleichsweise arm (Combes und Overman 2003, Europäische Kommission 2004a). Durch den Beitritt der neuen Mitglieder haben diese Disparitäten noch zugenommen. Das BIP der EU 25 liegt nur um 5 % über dem der EU 15. Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der neuen Mitgliedsländer beträgt weniger als die Hälfte des derzeitigen Unionsdurchschnitts. Das Einkommensverhältnis zwischen den 10 % der reichsten und den 10 % der ärmsten Regionen liegt derzeit bei 4,4 : 1 (Europäische Kommission 2003, 2004a). Abbildung 1 stellt die Einkommensunterschiede zwischen den Staaten für das Jahr 2002 dar.

Für die Bewertung der europäischen Regionalpolitik ist allerdings nicht nur der Status quo entscheidend, sondern auch die Entwicklung der Unterschiede im Zeitablauf. Hier zeigen die früheren Mitgliedstaaten einen langsamen Prozess der Einkommenskonvergenz. Die Einkommensdifferenzen zwischen den europäischen Staaten sind mittlerweile geringer als

Abbildung 1

### Einkommensunterschiede in Europa



LU = Luxemburg, IE = Irland, DK = Dänemark, NL = Niederlande, AT = Österreich, UK = Großbritannien, BE = Belgien, FR = Frankreich, SE = Schweden, FI = Finnland, DE = Deutschland, IT = Italien, ES = Spanien, CY = Zypern, EL = Griechenland, PT = Portugal, MT = Malta, SI = Slowenien, CZ = Tschechien, HU = Ungarn, SK = Slowakei, PL = Polen, EE = Estland, LT = Litauen, LV = Lettland, RO = Rumänien, BG = Bulgarien.

Quelle: Europäische Kommission (2004).

vor 15 Jahren. Bedeutende Veränderungen in den Positionen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zum EU-Durchschnitt sind allerdings nicht auszumachen. Die Gebiete, die Mitte der 80er Jahre arm waren, sind es weitgehend auch geblieben (Puga 2002). Für die Gruppe jener neun Länder, die schon seit Mitte der 70er Jahre EU-Mitglieder sind (EU 9), lässt sich seitdem sogar eine weitgehende Stagnation der relativen Einkommensunterschiede ausmachen (Terrasi 2002: 194 f.). Die Nationen haben sich in ihren Einkommenspositionen immerhin etwas angenähert. Doch dafür sind die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen innerhalb der Staaten gestiegen (Tassinopoulos et al. 1998: 40, Puga 2002, Terrasi 2002). Bis in die späten 70er Jahre war auch regional ein klarer Konvergenzprozess festzustellen. Dieser stoppte dann aber; seitdem wächst die Ungleichheit innerhalb der Länder. Dies verwundert zunächst einmal vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Ausbaus der Regionalpolitik in Europa, die explizit eine Angleichung der Regionen zum Ziel hat.

Da die EU so sehr auf die Verringerung der Arbeitslosenzahlen fokussiert, muss dies ebenso in die Bewertung der Fonds eingehen. Wie beim Einkommen hat es auch hier eine erweiterungsbedingte Vergrößerung der Disparitäten gegeben. Doch auch ohne Berücksichtigung der Osterweiterung präsentieren sich die Erfolge der Regionalpolitik als mager. Die regionalen Arbeitslosenzahlen haben sich ebenso wenig einander genähert wie die Einkommenszahlen. Eine Korrelation der Rangordnung der Regionen nach ihrer Arbeitslosigkeit zeigt die bereits in Teil I angedeutete Persistenz der Arbeitslosigkeit auch in regionaler Hinsicht auf (Tabelle 1). Ein Wert von eins bedeutet dabei, dass sich in einer nach Arbeitslosigkeit geordneten Rangfolge der Regionen innerhalb des jeweiligen Zeitraums keine Veränderungen ergeben haben. Bei einem Wert von null hingegen sind die Rangordnungen von Anfang und Ende des Zeitraums vollständig unabhängig voneinander. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Regionen Europas etwa zu den USA, wo die Problemregionen von früher nicht unbedingt die von heute sind. In Europa hingegen bleibt eine Region mit hoher Arbeitslosigkeit zunächst einmal eine solche.

Die Rangkorrelationskoeffizienten sagen noch nichts darüber aus, ob es denn zumindest zu einer Annäherung der jeweiligen Arbeitslosenquoten kam. Auch hier besagen die empirischen Daten, dass dies nicht der Fall war. Man kann mittlerweile sogar weniger Regionen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in Europa beobachten, sondern mehr mit

Tabelle 1

**Persistenz regionaler Arbeitslosigkeitsunterschiede**

	1985-90	1985-95	1985-97	1985-99
Frankreich	0,79	0,79	0,84	0,68
Westdeutschland	0,96	0,79	0,85	0,85
Italien	0,87	0,89	0,85	0,84
Großbritannien	0,96	0,90	0,90	k.A.
USA	0,58	0,41	0,50	0,61

Berechnung erfolgte anhand der Rangordnung auf der Ebene von NUTS 2 (EU) bzw. der Staaten (USA).

Quelle: Dohse et al. (2002).

Tabelle 2

**Regionale Arbeitslosigkeitsunterschiede**

Staat	Region	1992	2001	Region	1991	2001
Belgien	Brüssel	7,8	11,0	Vlaams-Brabant	3,4	2,6
Deutschland	Dessau	9,9	16,9	Darmstadt	2,7	4,7
Spanien	Andalusien	24,7	22,3	Katalonien	11,8	8,8
Italien	Campania	17,8	22,4	Abruzzo	8,0	4,3
Schweden	Mellersta Norrland	3,7	7,1	Stockholm	1,9	2,7

Quelle: Europäische Kommission (2003).

entweder extrem hoher oder niedriger Arbeitslosigkeit. Die Veränderungen der regionalen Arbeitslosigkeitsraten haben zu einer stärkeren Polarisierung geführt (Overman und Puga 2002). Tabelle 2 zeigt zur Illustration dessen die regionalen Arbeitslosenquoten einiger ausgewählter Regionen der EU 15. Dies dient einem ungefähren Überblick über die Dimension unterschiedlicher Arbeitslosigkeitsraten, die auch in einem geschlossenen Wirtschaftsraum wie der EU nach wie vor möglich sind.

Die ausgewiesenen Zahlen haben nicht den Anspruch, die größten Unterschiede in Europa abzubilden. Dafür besticht sie durch die Nähe der ausgewählten Regionen: Eine Autofahrt von nur wenigen Stunden trennt Abruzzo von Campania, Katalonien von Andalusien oder Dessau von Darmstadt.

## 2.2 Europäische Regionalpolitik

Aufbauend auf ihrem Verständnis als Solidargemeinschaft flankiert die Europäische Union den Integrationsprozess mit Struktur- und Regionalfonds. Zur Verfügung stehen ihr

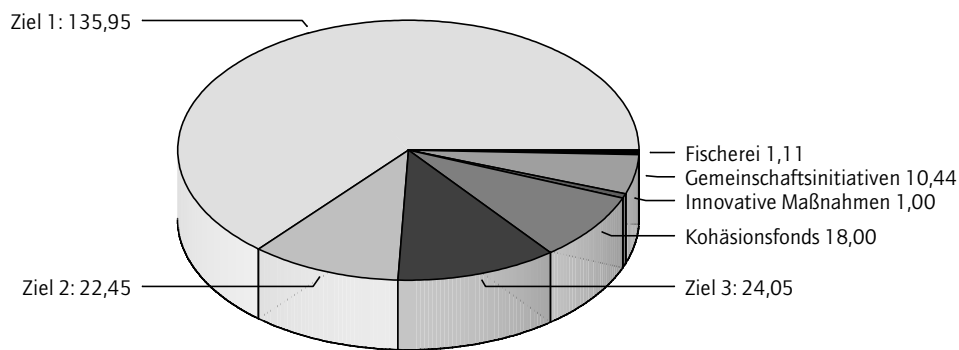
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung,
- der Europäische Sozialfonds,
- ein Teil des Europäischen Landwirtschaftsfonds, mit dem die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wird, sowie
- das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

Mehr als ein Drittel des Unionshaushalts wird für die Regionalentwicklung und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt über diese Fonds aufgewendet. Für die Jahre 2000 bis 2006 sind dies 213 Mrd. Euro. Noch einmal 22 Mrd. Euro für beitragsvorbereitende Maßnahmen und weitere 22 Mrd. Euro für Strukturmaßnahmen der neuen Mitglieder kommen voraussichtlich hinzu. Im Jahr 1999 wurden die Hilfen der Fonds auf eine begrenzte Zahl relativ großer Gebiete konzentriert, um so die Effizienz zu fördern (Europäische Kommission 2004). Die zuvor breite Streuung der Hilfen wurde dadurch eingeschränkt, und die Auswahlkriterien für die Regionen, die für ihre Entwicklung besonders auf eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln angewiesen sind, wurden präzisiert. In den benachteiligten Regionen (Ziele 1 und 2) leben trotzdem insgesamt rund 225 Mill. Menschen, d.h. fast 50 % der Bevölkerung der Union der Fünfundzwanzig.

Abbildung 2

### Aufteilung der Transfermittel auf die Ziele

In Mrd. Euro



Quelle: Europäische Kommission (2001a).

Der Löwenanteil der Strukturfonds wird auf drei Ziele aufgeteilt (vgl. Abbildung 2) (Axt 2000, Europäische Kommission 2001a, 2002, 2004): Mit Ziel 1 werden jene Regionen gefördert, in denen das Pro-Kopf-BIP unterhalb von 75 % des Unionsdurchschnitts liegt. Die Regionen, die in der EU 15 hiervon profitierten, finden sich seit der Erweiterung oberhalb dieser Grenze wieder. Trotzdem können sie weiterhin die für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 ursprünglich vorgesehenen Mittel beanspruchen. Außer Bratislava, Prag und Zypern, in denen die Ziele 2 und 3 Anwendung finden, fallen zudem alle neuen Regionen unter Ziel 1. Dieses fördert zudem auch die dünn besiedelten Regionen Finnlands und Schwedens sowie die Regionen in äußerster Randlage (die überseeischen Departements Frankreichs, die Kanarischen Inseln, die Azoren und Madeira).

Ziel 2 sieht eine Förderung für die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen vor. Nach den Förderkriterien sollen industrielle, ländliche und städtische sowie Fischereigebiete begünstigt werden. Eine Doppelförderung von Regionen nach Ziel 1 und Ziel 2 ist nicht zulässig. Die vier Typen von Ziel-2-Gebieten haben mit den folgenden Schwierigkeiten zu kämpfen: zum Ersten mit dem Wandel der Schlüsselsektoren und einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus in den Industrie- und Dienstleistungsgebieten, zum Zweiten mit ökonomischen und sozialen Krisensituationen und dem Verfall der Wohnviertel in manchen städtischen Gebieten, zum Dritten mit dem Rückgang der traditionellen Aktivitäten und einer Entvölkerung der ländlichen Gebiete und zum Vierten mit einer Krise des Fischereisektors in Gebieten, die wirtschaftlich von ihm abhängig sind.

Gemäß Ziel 3 werden Mittel in die Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und in die Beschäftigungsförderung außerhalb der Ziel-1-Regionen investiert. In den Ziel-1-Regionen sind diese Maßnahmen bereits Teil der Anpassungsstrategien. Ziel 3 weicht von einer rein geographisch orientierten Umverteilung ab und hilft gezielt bestimmten sozial benachteiligten Gruppen. Es wendet sich vor allem an Langzeitarbeitslo-

se, arbeitslose Jugendliche, ausgegrenzte Personen und Geringqualifizierte. Gefördert werden sollen die Entwicklung der Humanressourcen, ein hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen, nachhaltige Entwicklung und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

Die einzelnen Projekte, die eine Unterstützung aus den Strukturfonds erhalten, werden nicht direkt von der Europäischen Kommission ausgewählt. Auf der Grundlage der von ihr beschlossenen thematischen Leitlinien für den Zeitraum 2000 bis 2006 handelt die Kommission mit den Mitgliedstaaten die Prioritäten der Entwicklungsprogramme aus und genehmigt deren Pläne und Programme. Auswahl und Verwaltung der Projekte wird dann dezentral von den nationalen und regionalen Behörden durchgeführt (Europäische Kommission 2004). Die Leitlinien der Kommission lassen sich zusammenfassen in den Punkten

- Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit,
- Ausbau und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und
- ausgewogene Entwicklung der städtischen und ländlichen Gebiete.

Dabei zielen die Programme auf den Ausbau wirtschaftlicher und sozialer Strukturen in den rückständigen Gebieten. Sie sollen

- Infrastrukturen z. B. im Verkehrs- oder Energiesektor schaffen,
- den Telekommunikationssektor erweitern,
- Unternehmen unterstützen und die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer fördern sowie
- die Instrumente und das Wissen der Informationsgesellschaft verbreiten.

Die von den Strukturfonds finanzierten Entwicklungsinitiativen sollen dort ansetzen, wo ein von den Regionen oder Staaten selbst diagnostizierter Bedarf besteht. Um einen reinen Verdrängungseffekt nationaler Strukturpolitik zu vermeiden, gilt (seit 1988) das Prinzip der „Zusätzlichkeit“. Damit soll verhindert werden, dass die Staaten eigene Strukturpolitik unterlassen und dafür andere Bereiche fördern bzw. Steuern senken.

Die Zielsetzung der Strukturfonds sieht also frei übersetzt vor, dass

1. verarmende Randgebiete durch die Verbesserung ihrer Infrastruktur und durch Subventionen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden sollen, um den Prozess der Ballung in wenigen Regionen zu stoppen und eine gleichmäßige Verteilung der Unternehmen in den Regionen Europas zu erreichen,
2. eine Verarmung der ländlichen Gebiete durch Ballungsprozesse im städtischen Raum verhindert werden soll,
3. den strukturell unter hoher Anpassungslast stehenden Regionen mit Transfers zur Anpassung geholfen werden soll und

4. die hohe Arbeitslosigkeit in einigen Regionen durch Transfers in diese Regionen behoben werden soll, wobei die Transfers nicht direkt an die Arbeitslosen gehen, sondern via besserer Qualifizierung der Arbeiter und Investitionen in die Infrastruktur Unternehmen aus anderen Regionen anlocken sollen.

### 3 **Führt der Agglomerationsprozess in Europa zu effizienten Ergebnissen?**

#### 3.1 Der Prozess der Agglomeration

Neoklassische Außenhandels- und Wachstumstheorien können das Ausbleiben eines Konvergenzprozesses nicht erklären. Die fortdauernde Existenz von Einkommensdisparitäten lässt sich langfristig nur auf wirtschaftliche Ungleichverteilung im Raum zurückführen. Sie muss daher zwingend mit der Entstehung von Ballungsräumen im Zusammenhang stehen. Daher wird von den Befürwortern der Regionalpolitik zumeist auf die Ideen der Neuen Ökonomischen Geographie zurückgegriffen. Basierend auf den Theorien vor allem von Krugman hat sich hier ein Wissenschaftszweig entwickelt, der explizit untersucht, inwiefern es zu einer langfristigen oder sogar dauerhaften Ballung von Industrien an einem Ort kommen kann. Diese Theorien können dann auch damit verbundene Einkommensunterschiede zwischen Regionen begründen, die in neoklassischen Modellen nicht zustande kämen. Unter Annahmenvariation der neoklassischen Ideen werden vor allem geographische Spillover und die Standortentscheidung im Raum berücksichtigt (Krugman 1991, Krugman und Venables 1990, Quah 1996, Puga 2002).

Hinter dem Phänomen der Ballung oder auch Agglomeration stehen unternehmensexterne Skalenerträge. Ein Unternehmen profitiert von der räumlichen Nähe anderer Unternehmen, selbst wenn es mit ihnen in direkter Konkurrenz steht. Dies ist eine direkte Umkehrung des neoklassischen Knappheitskonzeptes. Statt durch den Zuzug eines direkten Konkurrenten in seinen Absatzmöglichkeiten beschränkt zu werden, wird das Unternehmen im Gegenteil besser gestellt. Dies liegt z. B. daran, dass der Absatzmarkt wächst. Dass dieser Gedanke nicht aus der Luft gegriffen ist, bestätigt als ein Beispiel die Existenz von Einkaufszentren in den meisten deutschen Innenstädten. Der einzelne Unternehmer wird trotz direkter Konkurrenz ebenfalls sein Geschäft in der Innenstadt eröffnen wollen, weil dort aufgrund der Vielzahl an Anbietern die Nachfrage besonders hoch ist. Je mehr Konkurrenten dort hinziehen, desto größer wird der Markt und desto lohnender wird wiederum auch der Zuzug für weitere Unternehmen. Die wechselseitige Beeinflussung von Anbieterballung und Vergrößerung der Nachfrage wird „circular causation“ genannt. Was auf dem Absatzmarkt funktioniert, ist genauso auf dem Beschaffungsmarkt denkbar. Die Existenz etwa von sektorspezifischem Humankapital (z. B. viele Informatiker an einem Ort) kann Unternehmen zu einer Verlagerung ihres Standortes bewegen, da man an diesem Ort günstig (wenig knappe) entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte bekommt. Auf der anderen Seite wird die Niederlassung der ersten Unternehmen weiteres sektorspezifisches Humankapital anlocken. Der Prozess der „circular causation“ setzt ein.

Natürlich wird es nicht in allen Branchen zu solchen Ballungsprozessen kommen. Vielmehr sind einige Voraussetzungen essentiell. Dies ist erstens eine gewisse Heterogenität der Produkte. Sind die Produkte identisch, so ist bei großer räumlicher Nähe der Wettbewerb so hart, dass jeder Preisaufschlag auf die Grenzkosten verhindert wird und eine Gewinnerzielung nicht mehr möglich ist. Auch der größte Absatzmarkt kann dann nicht mehr



attraktiv wirken. Eine unvollkommene Konkurrenz aufgrund heterogener Güter ist also unbedingte Voraussetzung für die Ballung. Zweitens müssen unternehmensexterne Skalenerträge anfallen. Wissensexternalitäten zwischen den Unternehmen in Bezug auf technischen Fortschritt, die Ballung benötigten Humankapitals in einer Region oder die Marktgröße können solche Skalenerträge generieren. Drittens ist Mobilität für Ballungsprozesse zwingend erforderlich. Sind die benötigten Kapitalanlagen, die benötigten Arbeiter, das erforderliche Know-how oder der Kunde nicht hinreichend mobil, wird es schnell zu einer gestiegenen Knappheit und damit zu einer Wettbewerbsverschärfung auf Beschaffungs- oder Absatzmarkt kommen. Dies wirkt dann wiederum genau gegen den Ballungsprozess. Wenn also die Informatikindustrie z.B. aufgrund besserer Möglichkeiten des gegenseitigen Wissensaustauschs an einem Ort in Europa zusammenzieht, die Informatiker aber räumlich immobil sind, dann wird der schnell steigende Lohn für Informatiker im Ballungsraum die Industrie bald wieder daraus vertreiben. Mobilität möglichst vieler eingesetzter Faktoren ist folglich eine wesentliche Determinante. Viele Theorien nehmen einfache Arbeit als immobil an. Damit wird die Nutzung einfacher Arbeit im Ballungsraum zunehmend teurer, und sie sorgt folglich für eine weitere Verteilung der Unternehmen im Raum. Zumindest die steigenden Preise für Boden im Ballungsgebiet werden in diese Richtung wirken.

Neben der Mobilität der Produktionsfaktoren spielt die Mobilität des Abnehmers bzw. dessen Erreichbarkeit eine entscheidende Rolle. Auch der Kunde in den vom Ballungszentrum weiter entfernten Gebieten muss beliefert werden können. Die Neue Ökonomische Geographie modelliert den notwendigen Transport in Form von Eisbergkosten. Ein Teil der Güter schmilzt beim Transport zum Kunden weg. Kann der Kunde in der Peripherie wegen prohibitiv hoher Transportkosten aus einem Ballungsraum nicht beliefert werden (bzw. ist er immobil und kauft nicht im Ballungsraum ein), so ist eine Ballung nicht sinnvoll, da entsprechende Güter in der Peripherie nicht produziert werden, also unendlich knapp sind und daher dort höhere Preise bringen. Sinkende Eisbergkosten (bzw. mobilere Kunden) aber lassen zunehmend die Belieferung von einem Zentrum aus zu. Ballung wird lohnend. Eine ausreichend niedrige Höhe an Raumüberwindungskosten – bzw. eine fortgeschrittene wirtschaftliche Integration – stellt somit eine vierte Notwendigkeit für einen Agglomerationsprozess dar.

Eine Agglomeration ökonomischer Aktivitäten kommt zustande, weil die Firmen wie auch die Faktoranbieter sich aus dem Umzug ins ökonomische Zentrum eine höhere Rendite versprechen. Käufer können Produkte aufgrund von Skalenerträgen dann günstiger erwerben, oder sie können für gleiches Geld bessere Produkte kaufen. Dies bietet eine große Quelle für Wohlstandsgewinne – auch wenn eine der Regionen dabei verlieren sollte. Agglomerationsprozesse lassen sich insoweit als effizienzsteigernde Wirkung der unsichtbaren Hand des Marktes verstehen, die es versteht, Skalenerträge auszuschöpfen. Der Agglomerationsprozess muss jedoch nicht einmal zwingend eine Verarmung der zurückbleibenden Regionen bedeuten (Fujita und Thisse 2002). Er kann sich einfach in einem flacheren Wachstumspfad in der Peripherie manifestieren.

Folglich ist das politische Ziel rascher Konvergenz aus ökonomischer Sichtweise fragwürdig. Eine künstlich erzwungene konvergente Entwicklung verhindert die effiziente Ausnutzung der externen Skalenerträge. Dementsprechend haben sich die Vertreter der Neuen Ökonomischen Geographie mit der Analyse von Wohlfahrtswirkungen und etwaigen

Schlussfolgerungen auf Staatseingriffe auch zurückgehalten (Roos 2003: 117). Die EU greift mit ihren Strukturfonds jedoch eben mit der expliziten Zielsetzung einer Angleichung der Einkommen über den Ausbau der industriellen Strukturen in der Peripherie in den Agglomerationsprozess ein. Ein solcher Eingriff ist begründungspflichtig.

### 3.2 Marktversagen im Agglomerationsprozess

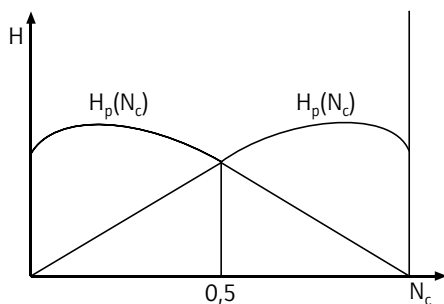
Ein gewichtiges Problem kann durch den selbstverstärkenden Prozess der Agglomeration entstehen. Angenommen sei vereinfachend eine Güterproduktion mit den Faktoren Boden und Humankapital. Humankapital sei mobil, Boden immobil. In zwei an Boden identischen Regionen  $c$  und  $p$  ist die gemeinsame Menge an Humankapital auf  $N = 1$  normiert. Die Modellierung der externen Skalenerträge erfolgt über die Entlohnung des Humankapitals nach seiner Grenzproduktivität. Die Grenzproduktivität steige aufgrund dieser Skalenerträge mit zunehmendem Humankapital in einer Region an. Die Zuwanderung von Humankapital macht das bereits vorhandene Humankapital produktiver. Solange die Knappheit an Boden unberücksichtigt bleibt, sind deshalb nur zwei Lösungen am Ende des Ballungsprozesses denkbar: Entweder ballt sich alles Humankapital in der einen oder in der anderen Region. Aufgrund der dann bestmöglichen Ausnutzung der Skalenerträge stellt dies das effiziente Ergebnis dar.

Durch die Wanderung von Humankapital entstehen indes Ballungskosten. Immobilen Faktoren werden knapper, nicht handelbare Güter ebenso. Im Modell trifft dies auf den Boden zu, von dem für den einzelnen Humankapitalisten bei Zuwanderung immer weniger zur Verfügung steht. Der Nutzen eines Humankapitalisten in einer Region besteht in der Differenz zwischen seiner Grenzproduktivitätsentlohnung und den ihm durch die Bodenknappheit entstehenden Ballungskosten. Unterstellt wird ein linearer Anstieg der Grenzproduktivität des Humankapitals. Der Nutzen steigt damit linear an bis zu jener Menge an Humankapital, bei der Humankapital im Raum gleichmäßig verteilt ist ( $N = 0,5$ ). Bis zu einer gleichmäßigen Verteilung des Humankapitals im Raum mögen also noch keine Ballungskosten anfallen. Danach jedoch steigen die Kosten weiterer Ballung in Abhängigkeit der Humankapitaldichte progressiv, so dass der Nutzen bei weiterer Zuwanderung immer geringer ausfällt.

Für einen Humankapitalisten in Region  $c$  ergibt sich damit die in Abbildung 3 dargestellte Nutzenfunktion  $H_c(N_c)$  in Abhängigkeit des Anteils an Humankapital  $N_c$  in Region  $c$ . Gibt es noch kein Humankapital in Region  $c$ , ist sein Nutzen dort gleich null. Mit steigendem  $N_c$  wächst der Nutzen aufgrund der steigenden Grenzproduktivität linear. Ab einem  $N_c = 0,5$  werden die Ballungskosten eingerechnet, was bei erneuter Zuwanderung zwar zu einem weiteren, jetzt jedoch degressiven Anstieg der Nutzenfunktion führt. Im Nutzenmaximum des Humankapitalisten in Region  $c$  ist eine weitere Zunahme seiner Grenzproduktivitätsentlohnung durch weitere marginale Zuwanderung genau gleich den ihm entstehenden Ballungskosten für eine marginale Erhöhung des Humankapitals in Region  $c$ . Weitere Zuzüge führen von da an zu einer Verschlechterung der Nutzenposition eines jeden Humankapitalisten in Region  $c$ . Die analoge Argumentation gilt in Region  $p$ . Bei gleicher Humankapitalmenge in beiden Regionen ist der Nutzen eines Humankapitalisten in beiden Regionen gleich hoch, hier schneiden sich die Kurven.

Abbildung 3

### Marktversagen im Agglomerationsprozess



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtwohlfahrt beider Regionen definiere sich als die Summe der Nutzen aller Humankapitalinhaber. Der Nutzen der Humankapitalinhaber in Region p und der jener in Region c wird mit dem sich jeweils dort befindlichen Anteil des Humankapitals gewichtet und aufaddiert.

In der Abbildung lassen sich drei Gleichgewichtspunkte des Agglomerationsprozesses ausmachen.  $N_c = 0$  bzw.  $1$  beschreibt jeweils die komplette Ballung des Humankapitals in einer Region. Es besteht kein Anreiz zur Abwanderung in die andere Region für den einzelnen Humankapitalisten mehr, da eine Migration seinen Nutzen sofort auf null sinken lassen würde. Dies liegt daran, dass sich kein Humankapital in der anderen Region findet und damit seine Grenzproduktivitätsentlohnung dort gleich null ist. Hier findet sich folglich jeweils ein stabiles Gleichgewicht. Ein drittes – aber bei vollständiger Mobilität instabiles – Gleichgewicht findet sich bei  $N_i = 0,5$ . Humankapital ist gleichmäßig auf die vorhandene Fläche verteilt. Allerdings reicht die zufällige Abwanderung eines einzigen Bürgers in eine Richtung aus, um einen selbstverstärkenden Agglomerationsprozess in Gang zu setzen. Weil die Grenzproduktivität sich bei anfänglicher Wanderung aber zunächst lediglich geringfügig ändert, genügen geringe Mobilitätskosten, um dieses Gleichgewicht zu stabilisieren. Hinsichtlich der Überlegenheit der Randgleichgewichte zum mittleren Gleichgewicht lässt sich keine Pauschalaussage machen. In der Abbildung schneiden die Randlösungen (komplette Ballung in einem Gebiet) besser ab, das Nutzenniveau eines jeden Humankapitalisten ist höher als im mittleren Gleichgewicht.

Aber auch die Randlösungen stellen hier kein Wohlfahrtsoptimum dar. Eine marginale Bewegung von der Randlösung einer kompletten Ballung in beiden Regionen nach innen stellt nämlich außer der wandernden Humankapitaleinheit selbst alle anderen Humankapitalbesitzer besser: In der Peripherie steigt die Entlohnung des Humankapitals. Im Zentrum sinken die Ballungskosten, was einen Nutzenanstieg bedeutet, wenn die Ballungsgrenzkosten bereits größer sind als die marginale Entlohnungsänderung. Ist dem so (wie in der Abbildung), existiert ein inneres Optimum (Casella 2002). Sowohl Region i als auch Region j weisen in diesem Fall aufgrund der Symmetrieannahme ein solches Optimum auf. Die Existenz eines inneren Optimums ist nicht zwingend und hängt von den gewählten

Funktionsparametern der Grenzproduktivität und der Ballungskosten ab. Wenn es innere Optima gibt, so existieren aufgrund der Symmetrieanahmen genau zwei Optima – in jeder Region eines. Beide weisen den gleichen Nutzen auf. Diese Wohlfahrtsoptima sind keine Gleichgewichtslösungen, soweit sie nicht die Randlösungen sind. Hier bestehen aufgrund der Nutzenunterschiede individuelle Anreize zur weiteren Abwanderung ins Ballungsgebiet.

Das Modell generiert damit ein Beispiel für die Verfehlung des Wohlfahrtsoptimums. Illustriert wird die generelle Möglichkeit eines suboptimalen Ergebnisses des Agglomerationsprozesses. Das Problem liegt darin begründet, dass Zuwanderer bei ihrer Entscheidung die Wirkungen auf Ballungskosten und Produktivitätsänderungen der anderen nicht berücksichtigen. Sie verursachen externe Effekte. Diese Migrationsexternalität kann zu einem ineffizienten Agglomerationsmuster führen. Die nicht ausreichende Berücksichtigung der zunehmenden Knappheit im Ballungsraum (der Ballungskosten) bei der individuellen Entscheidung weist auf ein Problem bei der Ausgestaltung der Property Rights hin. Wenn jenseits des Optimums ein Humankapitalist zuwandert, so kommt es zu einer Nutzenverschlechterung aller anderen im Ballungsraum. Dies kann nur der Fall sein, wenn im Ballungsraum knappe Faktoren oder Güter nicht am Markt gehandelt werden. Sind die Faktoren und Güter handelbar bzw. die Property Rights klar verteilt, so profitieren die Inhaber dieser knappen Faktoren (in diesem Fall eine Gruppe von Bodenbesitzern) im Ballungsraum von der gestiegenen Knappheit. Dieser Effekt ist nicht im Modell enthalten – Boden hat keinen Eigentümer. Eine fehlende Zuordnung von Property Rights bewirkt eine ineffiziente Nutzung. Eine „First best“-Internalisierung ist somit auf alle Fälle eine bessere Zuordnung der Eigentumsrechte an den Gütern und Faktoren, die im Agglomerationsprozess die Ballungskosten darstellen. Erst wenn dies nicht möglich ist, muss man eine Umverteilung zur Korrektur der mit Agglomeration einhergehenden externen Effekte als Lösungsmöglichkeit in Betracht ziehen.

#### 4 Welche Rolle spielt die europäische Regionalpolitik?

##### 4.1 Die grundlegende Problematik staatlicher Eingriffe in den Agglomerationsprozess

Staatliche Eingriffe in den Agglomerationsprozess durch interregionale Umverteilungspolitik müssen vor dem Hintergrund des aufgezeigten Marktversagens einige wesentliche Aspekte beachten. Im Zentrum der Fehleranalyse steht dabei die Richtung der Umverteilungspolitik. Ziel der Regionalpolitik ist eine Egalisierung der Einkommensverhältnisse in den Regionen, mithin sollen Ballung verhindert und die Peripherie gefördert werden. Dies ist im Modell dann eine effiziente Korrektur, wenn sich die Ballung bereits jenseits des Wohlfahrtsoptimums befindet, also entweder am linken oder am rechten Rand der Abbildung.

Nun beschreibt das Modell einen Fall mit uneingeschränkter Mobilität der (mit dem Humankapital versehenen) Arbeitnehmer. Diese Mobilität ist in Europa so nicht gegeben. Trotz Freizügigkeit stagnieren in Westeuropa die Wanderungszahlen (Krueger 2000). Nur 1,5 % der Europäer haben sich bislang in einem anderen EU-Land niedergelassen (Straubhaar 2002: 22), nur 2 % der europäischen Arbeitnehmer sind in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt (Tassinopoulos und Werner 1999: 6). In den USA ist die Mobilität wesentlich größer (Bentivogli und Pagano 1999). Auch im Vergleich mit der europäischen

Vergangenheit sind die heutigen Migrationszahlen gering (Tassinopoulos et al. 1998: 40, Braunerhjelm et al. 2000: 46 ff.). Dies gilt nicht nur für die internationale Mobilität, sondern auch für die zwischen den Regionen eines Landes (Jimeno und Bentolila 1998: 40, Tassinopoulos und Werner 1999, Braunerhjelm et al. 2000: 48).

Sind die Mobilitätshemmnisse bzw. -kosten in Europa jedoch hoch, ist anzunehmen, dass der Agglomerationsprozess bereits vor dem Optimum unterbrochen wird. Dies ist der Fall, wenn die Mobilitätskosten des Einzelnen seine individuellen Vorteile durch eine höhere Produktivität und Entlohnung im Ballungsraum übersteigen. Mobilitätskosten können das instabile Gleichgewicht in der Mitte der Abbildung zur stabilen Lösung werden lassen. Agglomerationsgewinne werden dann nicht ausgeschöpft, da der Einzelne mit seinem Zugang ins Ballungsgebiet positive Externalitäten (die unternehmensexternen Skalenerträge) ausübt, die er in seiner Entscheidung nicht berücksichtigt. Zu Ende gedacht macht dies eine Förderung des reicheren Agglomerationsgebietes notwendig (Homburg 1997: 74 ff.). Ob das Optimum an Agglomeration nun schon erreicht ist oder noch nicht, ist jedoch schwer zu bestimmen. Die unreflektierte Förderung der Peripherie in Europa ist deshalb ein erster Kritikpunkt.

Der zweite Kritikpunkt ergibt sich aus der Betrachtung der geförderten Sektoren. Unterstützt werden sollten in der Peripherie – wenn überhaupt – hinreichend mobile Branchen mit starken agglomerativen Kräften, für die sich noch kein Ballungsraum gefunden hat. Andernfalls bewirkt man lediglich einen ineffizienten Umzug der Branche vom alten in den neuen Ballungsraum oder ein ineffizientes und instabiles mittleres Gleichgewicht. Eine politische Umsetzung solcher Fördermaßnahmen ist kaum möglich. Die Informationsbeschaffung ist zu schwierig – die förderungswürdigen Branchen zeichnen sich ja genau dadurch aus, dass sie Ballungspotential besitzen, aber sich noch kein Ballungsraum gebildet hat. Zur richtigen Dosierung der Subventionen gehört zudem nicht nur die Kenntnis über förderungswürdige Sektoren, sondern auch das exakte Wissen über das Ausmaß der Externalitäten. Nur geringe Fehleinschätzungen können den Agglomerationsprozess schnell in die verkehrte Richtung lenken. Werden die externen Skalenerträge nur ein wenig überschätzt, wird der Agglomerationsprozess nicht gestartet. Wenn man sie aber unterschätzt, endet der Agglomerationsprozess mit ebenfalls ineffizienter vollständiger Agglomeration in der geförderten Region.

Die Vergabe von Subventionen zur Bildung neuer Agglomerationszentren steht zudem häufig konträr zu den Zielen der Interessengruppen gerade am Arbeitsmarkt. Die Beschäftigten sind nicht primär an Neuansiedlungen zukunftsträchtiger Industriezweige, sondern viel eher am Erhalt ihrer bisherigen Arbeitsplätze interessiert. Den alteingesessenen Industrien gelingt es auf dem politischen Markt wesentlich eher, sich zu formieren. Skalenertragsreiche Zukunftsindustrien hingegen will man ja erst ins Land locken; sie zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie noch keine existierende Interessenvertretung haben. Folglich ist ihre Subventionierung im politischen Prozess nur schwer durchsetzbar. Rent Seeking schon angesiedelter Industrien verhindert damit Subventionen zur Förderung von Agglomeration (Berthold 1994).

Neben den Subventionen bestimmter Sektoren fördert die EU die Peripherie vor allem mit dem Ausbau ihrer Infrastruktur. Dies muss man differenziert beurteilen. Investitionen in die intraregionale Infrastruktur in der Peripherie sind eher kritisch zu sehen. Sie sorgen –

wenn es daraufhin zu einer Drehung des Ballungsprozesses mit einer selbstverstärkenden Agglomeration in der Peripherie kommen sollte, in dem einige Branchen hierhin wandern – für weniger Ballung und fördern die Gleichverteilung der Wirtschaftsaktivitäten im Raum. Da die Infrastruktur nicht von der Region selbst, sondern von der EU bezahlt wird, fallen die negativen Finanzierungseffekte durch notwendig gewordene Besteuerung in den anderen Regionen an (Martin und Rogers 1995). Die Standortqualität der Peripherie wird folglich verbessert. Ist die Konsequenz dieser Umverteilung hinsichtlich des Agglomerationsmusters eindeutig, so gilt dies nicht hinsichtlich der Wohlfahrt. Setzen die Investitionen ein, bevor das optimale Maß an Agglomeration erreicht ist, so verhindern sie das Ausnutzen von Skalenerträgen und verschenken Wohlfahrtsgewinne. Intraregionale Infrastrukturinvestitionen stehen dann in einem Zielkonflikt zwischen Effizienz und Angleichung (Martin 1998). Mögliche Einkommenssteigerungen gehen zu Lasten des Ballungsraums, Umverteilung wird per saldo zum Negativsummenspiel.

Investitionen in Infrastruktur zur Verbesserung der Handelsverbindungen zwischen Ballungsraum und Peripherie – also in interregionale Infrastruktur – hingegen begünstigen zunächst einmal eine agglomerative Entwicklung durch den Abbau von Handelskosten. Die Peripherie kann besser vom Zentrum aus beliefert werden, die Skalenerträge können durch ökonomische Ballung besser ausgenutzt werden (Martin 1999). Die Wohlfahrt insgesamt steigt. Die Wohlfahrtswirkungen für die Peripherie sind damit indes ungeklärt, denn die Konsequenz ist zumindest eine relative Verarmung der Peripherie.

#### 4.2 Europäische Regionalpolitik bei einheitlichen Löhnen

Jede staatliche Umverteilungsmaßnahme bringt negative Konsequenzen auf den Allokationsprozess mit sich. Potentielle Empfänger strengen sich an, um die Kriterien für den Transferbezug zu erfüllen, potentielle Zahler bemühen sich um eine mögliche Vermeidung. Auch ein Transfer von reichen zu armen Regionen führt zwangsläufig zu solchen Negativanreizen sowohl in der zahlenden Region als auch in der empfangenden Region. Denn je ärmer man sich nach den zugrunde liegenden Kriterien der Transfers präsentiert, desto höher ist die Begünstigung bzw. desto niedriger fällt die Belastung aus. Der mögliche Einwand, jeder Mitgliedstaat verfolge das Ziel eines hohen Wohlstands seiner Regionen und sei deshalb trotz möglicher Transfers im Falle eines geringeren Wohlstands weiterhin an dessen Vergrößerung interessiert, trägt nur begrenzt. Denn ein Staat ist eben nicht unbedingt am Gemeinwohl interessiert, er verfolgt vielmehr nur zu häufig die Partikularinteressen verschiedenster Interessengruppen. Zahlreiche protektionistische Maßnahmen, die in erster Linie das eigene Land schädigen und trotzdem existieren, können nur so erklärt werden.

Die starke Fokussierung der europäischen Regionalpolitik auf die Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktsituation in den verschiedenen Regionen nährt den Verdacht, dass gerade hier Fehlanreize vorzufinden sind. In der Tat haben sich in der Europäischen Union die Mitgliedsländer eine Konvergenz der Lebensverhältnisse in ihren Regionen zum Ziel gesetzt. Sie versuchen dies nicht nur über direkte Umverteilung, sondern auch über indirekte Maßnahmen zu erreichen. Überregional einheitliche Regelungen werden für alle Gebiete getroffen, obwohl diese sich in ihrem wirtschaftlichen Hintergrund unterscheiden.

Personen in ärmeren Regionen sollen dadurch besser gestellt werden, indem die monetären oder nichtmonetären Entlohnungskomponenten oder Einsatzbedingungen am Arbeitsmarkt zu ihren Gunsten verändert werden. Dies geschieht in erster Linie über eine national betriebene Lohnpolitik, welche die interregionalen Lohndifferenzen gering zu halten versucht (Braunerhjelm et al. 2000: 60). Dies muss nicht direkt durch den Staat geschehen, es genügt, wenn der Staat für entsprechende Rahmenbedingungen sorgt. Ein Arbeitsmarkt, in dem die Tarifpartner national geltende Lohnvereinbarungen für bestimmte Branchen abschließen dürfen, erreicht dies ebenfalls (Faini 1999). Italien und Deutschland sind die besten Beispiele für eine solche Politik. In Italien wurde 1968 unter dem Druck der Gewerkschaften eine nationale Lohnvereinbarung zur Vereinheitlichung der Löhne vereinbart (Braunerhjelm et al. 2000). Das Prinzip einer gleichen Mindestentlohnung in jeder Region wurde durchgesetzt. Gleichzeitig ließ sich ein Anstieg der Verbraucherpreise im Norden relativ zum Süden beobachten, was die Reallöhne im Süden noch weiter an hob (Attanasio und Padoa-Schioppa 1990). Lohnverhandlungen wurden in den einzelnen Branchen jedoch weiter auf nationaler Ebene geführt (Burgess 1997: 115). Der Raum für Lohnflexibilisierung blieb gering. Die Lohndifferenzierung zwischen Norden und Süden entspricht bei weitem nicht den Produktivitätsunterschieden (Prasad 1999).

In Deutschland reagierte man nach der Wiedervereinigung mit einer raschen und nicht produktivitätsgerechten Lohnanhebung in den neuen Bundesländern auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse. Bereits von Januar bis Oktober 1990 stiegen die Nominallöhne im Osten um 42 %, statt – wäre die Produktivität der Arbeitnehmer Orientierungsmaßstab gewesen – zu sinken (Akerlof et al. 1991: 9, Puga 2002). Die ersten Tarifverhandlungen für Ostdeutschland fanden dann 1991 aufgrund der fehlenden Strukturen im Osten zwischen den Tarifpartnern im Westen statt. Man vereinbarte, die Ostlöhne innerhalb von fünf Jahren auf Westniveau zu bringen (Sinn 2004: 246).

Eine vereinheitlichende und nicht produktivitätsgerechte Entlohnung des Faktors Arbeit in allen Regionen hat maßgeblichen Einfluss auf den Agglomerationsprozess. Im Ausgangsstadium der Agglomeration mag dies bei gleicher Knappheit des Faktors noch vollbeschäftigungskonform sein. Das ändert sich mit dem fortschreitenden Integrationsprozess. Aufgrund von externen Skalenerträgen entstehen Ballungsräume, mit diesen bilden sich Einkommensunterschiede. Der Faktor Arbeit wird daher im Zentrum knapper, so dass die Löhne steigen. Während im Zentrum durch die Lohnanhebung ein neues Gleichgewicht am Arbeitsmarkt erreicht wird, müssten in der Peripherie die Löhne zumindest relativ gesehen geringer sein, um hier ein Gleichgewicht zu erreichen. Wird der Lohnanstieg im Zentrum jedoch auf die Peripherie übertragen, bewirkt er einen weiteren Exodus von Firmen, da er eben nicht auf einem Produktivitätsanstieg beruht. Wird Arbeit in beiden Regionen gleich entlohnt, werden die zunehmenden Ballungskosten im Zentrum nicht wahrgenommen, da die Entlohnung im Zentrum relativ zur Entlohnung der Peripherie gesehen nicht steigen kann. Dies verschärft den Agglomerationsprozess. In der Peripherie werden Arbeitnehmer entlassen, es kommt zu regionaler Arbeitslosigkeit (Molitor 1997: 337).

Unterschiedliche Arbeitsplatzchancen in den Regionen sollten jedoch die arbeitslosen Arbeitnehmer zur Wanderung ins Zentrum bewegen. Der Verlust des Arbeitseinkommens in der Peripherie und die Aussicht auf neues Einkommen im Zentrum müssten für eine hohe interregionale Mobilität in Europa sorgen. Dies würde den Agglomerationsprozess för-

dern; eine dauerhafte Divergenz der Einkommen und Lebensverhältnisse wäre eine denkbare Folge. Ein gut ausgebautes soziales Auffangbecken (staatliche Absicherung oder familiäre Unterstützung) in der Peripherie kann die Wanderungsentwicklung verhindern. Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit verringert den Anreiz, die Peripherie zu verlassen. Immobilität wird unterstützt, regionale Mismatcharbeitslosigkeit ist die Folge. Es kommt aber dennoch zu einer divergenten Entwicklung, weil die Unternehmen angesichts undifferenzierter Löhne trotz steigender Arbeitsknappheit in der Peripherie im Zentrum verbleiben. Die Arbeitslosigkeit in der Peripherie wird persistent. Ihre Verarmung allerdings fällt noch schlimmer aus, da bei gleicher Produktion die Zahl der Köpfe höher ist (Berthold und Neumann 2003).

Ein solches soziales Auffangbecken kann die Peripherie indes nicht alleine zahlen. Belastet durch den Exit von Industrie und Kapital sowie die hohe Arbeitslosigkeit wird sie die notwendigen finanziellen Mittel zur Finanzierung des sozialen Auffangbeckens langfristig nicht aufbringen können. Sind die sozialen Sicherungssysteme (z.B. die Arbeitslosenversicherung) regional angesiedelt, werden sie ihre Beitragszahler durch Abwanderung und Arbeitslosigkeit verlieren. Die Umverteilung in der Peripherie wird dank Empfängeranstiegs und mangels Zahlern zusammenbrechen. Interregionale Umverteilung in die von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Gebiete kann dies verhindern. Doch die interregionale Umverteilung behebt nur auf den ersten Blick die Probleme. Sie gleicht den Lebensstandard in den Regionen wieder an. Doch zugleich zementiert sie den wirtschaftlichen Rückstand der Peripherie, da sie die notwendigen Anpassungsmechanismen über die Löhne oder die Mobilität verhindert. Die Transfers kommen in der Peripherie folglich weniger als Geschenk, sondern eher als Gift an.

Diese Vergiftung geschieht durchaus nicht ungewollt. Denn die interregionalen Transfers erhalten ein ineffizientes Arrangement hoher Löhne, hoher Arbeitslosigkeit und gleichzeitiger guter sozialer Absicherung der Arbeitslosen aufrecht. Dies wiederum sichert die Beschäftigten im Ballungsraum vor zunehmender Konkurrenz durch Zuwanderer wie auch vor einem steigenden Standortdruck durch Niedriglohnanbieter aus der Peripherie (Berthold und Neumann 2003). Es lässt die hohen Löhne im Zentrum bestehen.

Die Bewertung der Strukturfonds muss somit negativ ausfallen. Ohne europäische Unterstützung werden die Nationalstaaten weit eher dazu gezwungen sein, ihre ineffiziente Lohnpolitik abzuändern. Die Unterstützung von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit verzögert nur die Notwendigkeit, Reformen durchzuführen (Molitor 1997). Die europäischen Transfers verschlimmern damit nur die Situation der hohen Arbeitslosigkeit in Europa.

## 5 **Abschließende Bemerkungen**

Die regionalen Ungleichheiten im Einkommen und die Probleme vieler Regionen in der europäischen Peripherie mit ihren Arbeitsmärkten konnten durch die Europäische Regionalpolitik bisher nicht verringert werden. Eine Konvergenz der europäischen Regionen blieb aus. Dies darf nicht wundern, denn der Ballungsprozess wird, wenn die durch ihn geänderten Knappheiten sich nicht in den Lohnverhältnissen widerspiegeln, seine Richtung nicht ändern. Die dadurch bedingten Differenzen zwischen Arm und Reich aber fallen nicht in Lohnunterschieden an, sondern schlagen sich in den regional unterschiedlichen Arbeitslosenzahlen nieder. Gerade die großen europäischen Staaten, die eine regional eher



undifferenzierte Lohnpolitik betreiben und gleichzeitig Zentrum wie Peripheriegebiete aufweisen, sind betroffen. Spanien (Andalusien mit 26,8 %), Italien (Kalabrien mit 28,7 %) und Deutschland (Dessau mit 20,9 %) leiden genau unter diesem Phänomen (Berthold und Neumann 2003: 314 ff.). Derweil gelingt es jenen Staaten, die insgesamt als europäisches Peripheriegebiet betrachtet werden müssen, eher, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, weil ihre Entlohnung sich nicht an den Knappheiten eines Ballungsraumes orientiert. So weisen selbst die einkommensschwachen Staaten Griechenland (14,6 %) und Portugal (6,7 %) erheblich geringere Arbeitslosenzahlen in ihren davon am schlimmsten betroffenen Regionen auf. Portugal, Irland und Griechenland haben denn auch einen deutlichen und signifikant positiven Effekt der Regionalpolitik auf das BIP von 1989 bis 1999 vorzuweisen. In Italien und Spanien war dieser Effekt erheblich geringer (Cuadrado-Roura 2002: 45), was vor allem daran lag, dass in Portugal, Irland und Griechenland die Arbeitslosigkeit in größerem Maße verringert werden konnte (Europäische Kommission 2001).

Ein absehbarer wirtschaftlicher Aufholprozess der ärmeren Regionen ist für eine weitere positive Entwicklung der Europäischen Union sicherlich unverzichtbar. Gerade vor dem Hintergrund des Beitritts der osteuropäischen Staaten, die im Vergleich wesentlich ärmer sind als der westliche Durchschnitt und auch von einer höheren Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist eine einheitliche Entwicklung der Lebensverhältnisse für den inneren Frieden Europas und das Zusammenwachsen der europäischen Völker wünschenswert. Streitig ist allein die Art und Weise der Zielerreichung. Interregionale Transfers an strukturschwache Regionen – d.h. an die Peripherie – sind das falsche Rezept. Sie helfen nur scheinbar, denn in Wahrheit verzögern sie lediglich den Agglomerationsprozess und sorgen so für eine hohe Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen. Freie Mobilität aller Arbeitnehmer – auch der Arbeitnehmer aus Osteuropa – über alle europäischen Binnengrenzen hinweg und regional differenzierte Löhne, die sich an der jeweiligen Arbeitnehmerknappheit orientieren, wären den Menschen in den rückständigen Regionen eine wesentlich bessere Hilfe.

### Literaturverzeichnis

- Akerlof, G.A., A.K. Rose, J.L. Yellen und H. Hesselius (1991): East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. *Brooking Papers on Economic Activity*, (1), 1–105.
- Alesina, A. und R. Perotti (2004): *The European Union: A Politically Incorrect View*. NBER Working Paper No. 10342. Cambridge, MA.
- Attanasio, O.P. und F. Padoa-Schioppa (1990): Regional Inequalities, Migration and Mismatch in Italy, 1960–86. In: F. Padoa-Schioppa (Hrsg.): *Mismatch and Labour Mobility*. Cambridge, 237–324.
- Axt, H.J. (2000): Die Strukturpolitik der Europäischen Union nach der „Agenda 2000“-Reform. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, Nomos, 532–542.
- Bentivogli, C. und P. Pagano (1999): Regional Disparities and Labour Mobility: The Euro-11 versus USA. *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 13 (3), 737–760

- Berthold, N. (1994): Industriepolitik und strategische Handelspolitik: Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik? In: N. Berthold (Hrsg.): *Veränderte Arbeitsteilung in Europa – Brauchen wir eine Industriepolitik?* Baden-Baden, 113–142.
- Berthold, N. und M. Neumann (2003): Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52 (3), 300–319.
- Braunerhjelm, P. et al. (2000): *Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization*. CEPR, London.
- Burgess, P (1997): Branchentarifverhandlungen in Europa: Flächentarif à la carte?, *WSI-Mitteilungen*, No. 2. Monatsschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Casella, A. (2002): *Redistribution Policy: A European Modell*. CEPR Discussion Paper No. 3620. London.
- Combes, P.-P. und H. Overman (2003): *The Spatial Distribution of Economic Activities in the EU*. CEPR Discussion Paper No. 3999. London.
- Cuadrado-Roura, J.R. et al. (2002): Regional Dynamics in the European Union: Winners and Losers. In: J.R. Cuadrado-Roura und M. Parellada (Hrsg.): *Regional Convergence in the European Union*. Berlin, 23–52.
- Dohse, D., C. Krieger-Boden und R. Soltwedel (2002): EMU and Regional Labor Market Disparities in Euroland. In: J.R. Cuadrado-Roura und M. Parellada (Hrsg.): *Regional Convergence in the European Union*. Berlin, 339–352.
- Europäische Kommission (2001): *Beschäftigung in Europa 2001 – Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft*. Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2001a): *Im Dienst der Regionen*. Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2002): *Study on the Potential of Community Policies for Employment Promotion*. Final Report, August 2002. Download unter: <http://europa.eu.int/comm/employment%5Fsocial/news/2002/aug/final%5Fpcp.pdf> (Stand: 01.09.2004).
- Europäische Kommission (2003): *Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004): *Im Dienst der Regionen*. Download unter: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/working1\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_de.htm) (Stand: 01.09.2004).
- Europäische Kommission (2004a): *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel, Luxemburg.
- Faini, R. (1999): Trade Unions and Regional Development. *European Economic Review*, 43, 457–474.
- Fujita, M. und J.-F. Thisse (2002): *Does Geographical Agglomeration Foster Economic Growth? And Who Gains and Loses From It?* CEPR Discussion Paper No. 3135. London.
- Hannowsky, D. (2003): *Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union – Eine ordnungsökonomische Analyse*. Baden-Baden.
- Homburg, S. (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In: A. Oberhauser (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa*. Berlin, 61–95.
- Jimeno, J.F. und S. Bentilola (1998): Regional Unemployment Persistence (Spain 1976–1994). *Labour Economics*, 5, 25–51.
- Krueger, A.B. (2000): *From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact*. NBER Working Paper No. 7456. Cambridge, MA.
- Krugman, P.R. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99, 484–499.

- Krugman, P.R. und A.J. Venables (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry. In: C. Bliss und J. Braga de Macedo (Hrsg.): *Unity with Diversity in the European Community*. Cambridge, MA.
- Martin, P. (1998): Public Policies, Regional Inequalities and Growth. *Journal of Public Economics*, 73 (1), 85–105.
- Martin, P. (1999): Are European Regional Policies Delivering? *European Investment Bank Papers*, 4 (2), 10–23.
- Martin, P. und C.A. Rogers (1995): Industrial Location and Public Infrastructure. *Journal of International Economics*, 39, 335–351.
- Molitor, C. (1997): Zur Frage der realwirtschaftlichen Konvergenz in der Europäischen Union. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*. Bd. 46, Heft 3, 324–340.
- OECD (1999): *Trends in International Migration*. Paris.
- Prasad, E. (1999): *Regional Labor Markets in Italy*. IMF Occasional Paper 177, Perspectives on Regional Unemployment in Europe. Washington, D.C., 14–28.
- Puga, D. (2002): European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories. *Journal of Economic Geography*, 2, 373–406.
- Quah, D. (1996): Regional Convergence Clusters Across Europe. *European Economic Review*, 40, 951–958.
- Roos, M. (2003): Internationale Integration und die Neue Ökonomische Geographie. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. Bd. 4, Heft 1, 107–121.
- Sinn, H.W. (2004): *Ist Deutschland noch zu retten?* 5. Aufl. München.
- Straubhaar, T. (2002): *Migration im 21. Jahrhundert*. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik des Walter Eucken Instituts. Bd. 167. Freiburg.
- Tassinopoulos, A., H. Werner und S. Kristensen (1998): *Mobilität und Wanderung der Arbeitnehmer in der Europäischen Union und ihre besonderen Auswirkungen auf die Jugend*. CEDEFOP – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Hrsg.), Luxemburg.
- Tassinopoulos, A. und H. Werner (1999): *To Move or not to Move: Migration of Labour in the European Union*. IAB Labour Market Research Topics No. 35.
- Terrasi, M. (2002): National and Spatial Factors in EU Regional Convergence. In: J.R. Cuadrado-Roura und M. Parellada (Hrsg.): *Regional Convergence in the European Union*. Berlin, 185–10.