ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heinemann, Friedrich

Article

Über die ökonomische Rechtfertigung regionalpolitischer Interventionen

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich (2009) : Über die ökonomische Rechtfertigung regionalpolitischer Interventionen, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 12, Iss. 3, pp. 8-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/126006

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Über die ökonomische Rechtfertigung regionalpolitischer Interventionen

In Europa wenden sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten hohe Summen für Regionen mit Entwicklungsrückstand auf, um deren wirtschaftliche Konvergenz zu fördern. So investiert die Europäische Union im laufenden Finanzrahmen (2007 bis 2013) immerhin knapp 350 Mrd. Euro im Rahmen der Europäischen Regionalpolitik. Die Schwerpunktsetzung der regionalpolitischen Interventionen erfolgt dabei in den so genannten „Konvergenzregionen" (ehemals „Ziel-1-Regionen"), in denen das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt unterhalb von 75 v.H. des EU-Durchschnitts liegt. Dieser Beitrag beleuchtet die theoretischen Argumente, die für ein regionalpolitisches Engagement sprechen, und zeigt auf, dass ein Zielkonflikt zwischen den Zielen der Konvergenz und der Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate bestehen kann.

Die Neoklassik ist durch einen grundsätzlichen Optimismus über die wirtschaftliche Konvergenz von (nationalen oder regionalen) Ökonomien geprägt, so dass sich hier Transfers zur Beschleunigung der Konvergenz erübrigen. In einer Welt, die den Annahmen der neoklassischen Wachstumstheorie entspricht, hätten regionalpolitische Interventionen kaum eine Chance, den langfristigen Wachstumspfad einer Region zu beeinflussen. Im Solow-Wachstumsmodell wird das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens im Gleichgewichtszustand („steady state") durch die exogen gegebene Rate des technischen Fortschritts determiniert. In diesem Zustand ist die Kapitalbildung gerade ausreichend, um die Abschreibungen zu ersetzen und außerdem genügend neues Kapital zu bilden, um angesichts einer wachsenden Bevölkerung eine konstante Kapitalintensität zu gewährleisten. Maßgeblich für die Gleichgewichtseigenschaft des Modells ist die Annahme der sinkenden Grenzerträge des Kapitaleinsatzes. Dieses Grundmodell ist bedingt optimistisch im Hinblick auf die zu erwartende Konvergenz („konditionelle Konvergenz"): Regionen, die durch die gleichen Parameter für Sparquote, Abschreibungen und Bevölkerungswachstum gekennzeichnet sind, und die außerdem Zugang zur gleichen Technologie haben, werden demnach in ihren Wachstumsprozessen konvergieren. Je weiter eine Region anfänglich im Pro-Kopf-Einkommen zurückliegt, umso höher ist das für eine Übergangszeit zu erwartende Wachstum. Der Aufholprozess armer Regionen wird mit der anfänglich hohen, aber abnehmenden Grenzproduktivität des Kapitals begründet.

Trotz aller Vereinfachungen bietet dieses Modell einen hilfreichen ersten Orientierungsrahmen. So korrespondiert es durchaus mit zentralen empirischen Beobachtungen zum langfristigen Wachstum von Staaten und Regionen: Beispielsweise steht der schnelle Wachstumsprozess der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, der schon vor dem EU-Beitritt und vor jeder nennenswerten regionalpolitischen Förderung eingesetzt hat, im Einklang mit der Konvergenzhypothese. Ähnlich dazu ist zu erwarten, dass das Modell ebenso eine regionalpolitische Relevanz hat. Eine aus diesem Grundmodell ableitbare Politikkonsequenz ist, dass der Zugang einer unterentwickelten Region zum verfügbaren technologischen Wissen eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass diese Region wirtschaftlich aufholen kann. Diese Einsicht unterstreicht die konvergenzfördernde Wirkung einer umfassenden ökonomischen Integration, die den Austausch von Technologie etwa über Direktinvestitionen oder Mobilität qualifizierter Arbeitnehmer erlaubt.

Konvergenzskepsis der „Neuen Ökonomischen Geographie"

Dem Konvergenzoptimismus der neoklassischen Wachstumstheorie steht auf Seiten der so genannten „Neuen Wachstumstheorie" eine größere Skepsis gegenüber. Diese Theorie ist keinesfalls mehr neu, geht sie doch auf erste Aufsätze in den Achtzigern des letzten Jahrhunderts zurück. Der fundamentale Unterschied zur neoklassischen Wachstumstheorie liegt in einer Abkehr von der Annahme eines stets fallenden Grenzprodukts der Kapitalakkumulation. Aufgrund einer breiteren Definition des Kapitalbegriffs unter Einbezug von Technologie, Humankapital oder auch öffentlichem Kapital wird die Modellierung konstanter oder gar steigender Skalenerträge in der Kapitalakkumulation plausibel. Die steigenden Skalenerträge können sich etwa aus positiven Externalitäten von Innovationen durch die Diffusion des erzeugten Wissens ergeben. Im Unterschied zum neoklassischen Modell kann der Ausgangszustand einer Ökonomie langfristige Folgen für das Wachstum haben. Vor allem ist keine konditionelle Konvergenz von Regionen oder Ländern, sondern anhaltende Divergenz zu erwarten.

Die „New Economic Geography" (ein früher grundlegender Beitrag stammt von Paul Krugman aus dem Jahr 1991) überträgt die in der Neuen Wachstumstheorie zentrale Vorstellung steigender Skalenerträge der Kapitalakkumulation auf die regionale Konzentration: Agglomerationen werden demnach durch sich selbst verstärkende Effekte regionaler Konzentration begünstigt. Auf der Nachfrageseite wächst mit der regionalen Konzentration auch der lokale Markt. Je mehr Unternehmen und Menschen sich in einer Agglomeration ansiedeln, desto größer sind die dort erzielbaren Umsätze. Mobilität von Arbeitnehmern und Unternehmen ist damit ein wesentlicher Faktor, der zur Entstehung und Verstärkung von Kern-Peripherie-Mustern beiträgt. Auf der Kostenseite sinken mit der Größe der Agglomeration die Kosten von Vorprodukten und Dienstleistungen, weil diese für viele Kunden eines Ballungsraums angesichts von Transportkosten kostengünstiger bereitgestellt

werden können als in der Peripherie. Kostenvorteile ergeben sich zudem durch eine aus Sicht der Nutzer preiswertere Infrastruktur, weil Investitionen in Straßen, Versorgungssysteme und Kommunikationsnetze durch hohe Fixkosten gekennzeichnet sind. Diese Vorteile regionaler Konzentration können durch positive externe Effekte in der Akkumulation von technischem Wissen und Humankapital noch verstärkt werden, insofern diese externen Effekte zumindest partiell eine lokale Dimension haben.

Diesen Agglomerationskräften stehen Dispersionskräfte gegenüber, welche die Peripherie aus Sicht mobiler Faktoren begünstigen: Für Anbieter mit Produkten und Dienstleistungen von nur regionaler Marktgröße ist die Peripherie im Hinblick auf die dort geringere Wettbewerbsintensität lokaler Anbieter attraktiv. Begünstigt wird die Peripherie außerdem durch geringere Bodenpreise oder auch geringere Arbeitskosten und im Zusammenhang damit geringerer Kosten für nur eingeschränkt handelbare Güter und Dienstleistungen.

Die relative Entwicklung von Agglomeration und Peripherie ergibt sich der Theorie zufolge durch das Gleichgewicht zwischen diesen Agglomerations- und Dispersionskräften. Kommt es in diesem Gleichgewicht zu starken Agglomerationsprozessen, darf dies nicht vorschnell als Ineffizienz interpretiert werden. Die Konzentration der ökonomischen Aktivität ermöglicht vielmehr die Wohlstandsmehrung. Wird durch adäquate regionalpolitische Interventionen allerdings eine kritische Masse an wirtschaftlicher Aktivität in einer bislang peripheren Region angestoßen, können sich dauerhafte Wachstumswirkungen entfalten. Interventionen zugunsten der Peripherie würden die Ausnutzung von Skalenerträgen einschränken und wären mit Wachstums- und Wohlfahrtsverlusten verbunden.

Zielkonflikt zwischen Konvergenz und Wirtschaftswachstum

Erst die New Economic Geography bietet theoretische Argumente dafür, dass regionalpolitische Transfers Konvergenz dauerhaft beeinflussen können. Aus Sicht der Neoklassik hingegen reicht es aus, armen Ländern und Regionen den Zugang zu Märkten und zum weltweit verfügbaren technologischen Wissen zu eröffnen.

Allerdings impliziert die New Economic Geography nicht, dass Eingriffe in die regionale Entwicklung notwendigerweise effizient sind. Die Divergenz von Regionen ist dieser Theorie zufolge das Merkmal einer effizienten Allokation ökonomischer Aktivitäten. Eingriffe, die Divergenz abmildern, können mit Wohlfahrtseinbußen verbunden sein. Im europäischen Kontext verweist dies auf einen denkbaren Zielkonflikt: Eine aggressive Konvergenzpolitik kann zwar zu Aufholprozessen der Peripherie führen, dies geht dann aber zu Lasten des gesamteuropäischen Wachstums, weil Skalenerträge der Agglomeration nicht genutzt werden. Insofern ist die Regionalpolitik aus der Perspektive der New Economic Geography mit einem grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz konfrontiert: Eine stärker ausgewogene regionale Entwicklung ist nur um den Preis von Wachstumseinbußen zu haben.

Neoklassik und New Economic Geography abstrahieren gleichermaßen von Ungleichgewichten auf lokalen Arbeitsmärkten aufgrund der üblichen Annahmen flexibler Preise und Löhne. Die Realität europäischer Arbeitsmärkte sieht anders aus. Die Rückständigkeit von Regionen ist daher in Europa auch mit einer überdurchschnittlich hohen regionalen Arbeitslosigkeit verbunden. Aus der Korrelation von Entwicklungsrückstand und Arbeitslosigkeit kann sich unter Wohlfahrtsaspekten eine Rechtfertigung für die Regionalpolitik ergeben, weil diese dann zur besseren Ausnutzung des Arbeitskräftepotenzials beigetragen kann. Allerdings ist hier einschränkend zu konstatieren, dass dieses Argument ein typisches Second-Best-Argument ist: Da ohnehin Verzerrungen gegeben sind (durch inflexible Arbeitsmärkte), können zusätzliche Verzerrungen (durch Eingriffe in die räumliche Allokation) Wohlfahrtsmehrungen bringen. Auch können Transfers dazu führen, dass die eigentlich notwendigen Anpassungen unterbleiben. Regionalpolitik läuft dann Gefahr, Ungleichgewichte zu finanzieren und Regionen in die Transferabhängigkeit zu führen. Priorität sollten daher Maßnahmen zur Deregulierung der Arbeitsmärkte oder Förderung der Mobilität haben.

Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Empfehlungen aus der New Economic Geography für regionalpolitische Ansatzpunkte stehen im Kontrast zu einer in Europa gängigen Praxis: Die Tendenz der Politik, Gelder gleichmäßig über die gesamte Fläche von Regionen zu verstreuen, ist möglicherweise kaum geeignet, regionale Konvergenz in Gang zu setzen. Vorzuziehen ist dieser Sichtweise zufolge die konzentrierte Förderung von Wachstumspolen, da sich somit kritische Massen von ökonomischer Aktivität erzeugen lassen, die eine Eigendynamik in Gang setzen können. Unterstellt man steigende Skalenerträge räumlicher Konzentration, führt dies dazu, dass somit sich selbst tragende Wachstumsprozesse eingeleitet werden.

Abgesehen davon ist eine Politik zur Stärkung der Dispersionskräfte, die auf eine höhere Flexibilität regionaler Relativpreise und -löhne setzt, aus der Perspektive der New Economic Geography eindeutig zu begrüßen, weil hierdurch eine Stärkung der Peripherie keinen Konflikt mit dem Effizienzziel darstellt. Diese Überlegung könnte zur Rechtfertigung reformpolitischer Bedingungen als Auflage für den Empfang von Transfers angeführt werden. Umgekehrt sind alle diejenigen regionalpolitischen Ansätze (Beispiel nationale Mindestlöhne) in doppelter Weise schädlich, die rigide relative Preise und Löhne zwischen Regionen begünstigen: Erstens schaden sie der Peripherie, weil diese ihre Kostenvorteile nicht entfalten kann. Zweitens erzeugen solche Rigiditäten Ineffizienzen und sind ursächlich dafür, dass ein regionaler Wachstumsrückstand auch noch mit Arbeitslosigkeit und damit mangelnder Auslastung der regionalen Ressourcen einhergeht.

Friedrich Heinemann, heinemann@zew.de

Literatur:
Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij und R. Nahuis (2002), Funds and games. The economics of European cohesion policy. CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
Heinemann, F., T. Hagen, P. Mohl, S. Osterloh und M. Sellenthin (im Erscheinen), Zukunft der EU-Strukturpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Baden-Baden.
Krugman, P. (1991), Increasing returns and economic geography, Journal of Political Economy 99(3), 483-499.