

Berthold, Norbert; Neumann, Michael

Article

Zahlt Deutschland drauf? - Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die Verhandlungen um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Neumann, Michael (2005) : Zahlt Deutschland drauf? - Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die Verhandlungen um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 10, pp. 16-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164184>

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.

In Zeiten besonders knapper Kassen ist es wenig verwunderlich, dass man spart, wo immer es möglich ist. In der Politik erscheint es dabei sinnvoll, dort zu sparen, wo man nur wenig an potentiellem Wahlvolk zu verlieren hat – oder wo man durch Sparmaßnahmen sogar noch Wählerstimmen hinzubekommen kann. Logische Konsequenz ist, dass Deutschland unisono mit einigen anderen EU-Staaten eine Entlastung bei den Einzahlungen in den Haushalt der Europäischen Union einfordert. Auf der anderen Seite hat auch die Europäische Union nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Diese erscheinen der EU-Kommission insbesondere vor dem Hintergrund des Beitritts zehn neuer und durchschnittlich wesentlich ärmerer Länder als zu knapp. Daher verlangt die Kommission für die Periode von 2007 bis 2013 eine Aufstockung ihres Budgets. Dies würde jedoch eine höhere Belastung der Nettozahlerländer mit sich bringen – die Folge ist eine Kontroverse zwischen der Kommission und den Empfängerländern auf der einen Seite und den Zahlern auf der anderen Seite.

Die Nettozahlerländer sind sich ihrer Verpflichtung als Nettozahler in der EU prinzipiell durchaus bewusst. Der europäische Gedanke ist nach wie vor stark, und die Vorteile auch der Zahler sind offenbar so bedeutsam, dass die Nettozahlung an sich nicht in Zweifel gezogen wird. Hinzu kommt, dass man gerade auch in Deutschland in vielen Gebieten ein Interesse an einem starken europäischen Haushalt hat, erhalten doch gerade die strukturschwachen Gebiete im deutschen Osten erhebliche Beihilfen aus den Mitteln der Europäischen Union. Somit ist die Frage, wie Deutschland sich im Verhandlungsprozess um den Umfang des neuen europäischen Haushaltes verhalten sollte, nicht so einfach zu beantworten.

Soll Deutschland seine strukturschwachen Gebiete selbst fördern, oder soll die EU dies übernehmen? Dies ist mehr als nur die Frage über die sich aus der Aufgabenverteilung ergebende politische Machtstellung. Mit der Frage, welche politische Ebene welche Mittel verausgaben darf, steht zumindest implizit auch zur Diskussion, wie und für was diese Mittel eingesetzt werden. Und da dies mehr oder weniger effizient geschehen kann, ist eine nähere Beleuchtung der Mittelverausgabung notwendig. Leitfrage ist, ob sich Deutschland als Nettozahler gegen die Kommissionspläne stellen sollte oder gar stellen muss.

Im Fokus stehen dabei nicht nur Deutschland als Ganzes, sondern auch die besonders geförderten strukturschwachen Gebiete in Deutschland. Hilft ihnen die Europäische Politik wirklich weiter?

Der Europäische Haushalt und Deutschlands Zahlungen

Die Europäische Union finanziert sich aus Einnahmen ihrer Mitgliedstaaten. Art.269 EG-Vertrag verleiht der Europäischen Gemeinschaft das Recht auf eigene Einnahmen zur Deckung ihrer Ausgaben. Eine Kreditfinanzierung der Ausgaben der Gemeinschaft ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die der Europäischen Union zur Verfügung stehenden Mittel setzen sich zusammen aus Bruttonationalprodukt-Eigenmitteln, Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und Zöllen. Die Bruttonationalprodukt-Eigenmittel bilden mit fast 75% des Haushalts den größten Anteil. Dabei dürfen die Eigenmittel der Union nicht mehr als 1,24% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Gemeinschaftstaaten überschreiten, der Haushalt ist also nach oben beschränkt. Momentan liegt der Anteil der Union noch unter 1% des BNE. Die Ausgaben für 2004 sind in Tab. 1 dargestellt. Die Ausgabenseite verdeutlicht, dass der EU-Haushalt einen stark umverteilenden Charakter hat. Die Mittel der Agrarpolitik und der Strukturpolitik werden in den verschiedenen Mitgliedstaaten wieder ausgeschüttet. Dies macht über 75% des Haushaltes aus. Die Auszahlungen erfolgen jedoch

* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg.

** Dr. Michael Neumann ist an diesem Lehrstuhl wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Tab. 1
Laufender Haushalt der Europäischen Union
(Ausgaben; Stand: 2004)

| Rubrik | in Mill. € | Anteil am HH (in %) |
|--|---------------|------------------------|
| Gemeinsame Agrarpolitik | 45 693 | 45,8 |
| Strukturpolitische Maßnahmen | 30 822 | 30,9 |
| Politiken innerhalb der EU (insb. Forschung, Umwelt, Bildung, Verbraucherschutz) | 7 510 | 7,5 |
| Kooperation mit Drittländern | 4 951 | 5,0 |
| Verwaltungsausgaben | 6 040 | 6,1 |
| Reserven | 442 | 0,4 |
| Heranführungsstrategie | 2 856 | 2,9 |
| Ausgleichszahlung | 1 410 | 1,4 |
| Insgesamt | 99 724 | 100 |

Quelle: BMF (2004).

unabhängig von den eingezahlten Beiträgen, so dass einige Länder im EU-Haushalt netto als Zahler, andere als Empfänger aufzuführen sind.

Tabelle 2 gibt die bisherige Belastung der Mitgliedstaaten netto nach Zurechnung der erfolgten Ausgaben (für 2002) sowie den Finanzierungsanteil (für 2004) am EU-Haushalt wieder. Dabei geben negative Werte eine Belastung des Mitgliedstaates an, positive Werte hingegen eine Entlastung. Deutschland hat dementsprechend, nachdem die Rückflüsse aus Brüssel gegengerechnet worden sind, im Jahr 2002 5068 Mill. € an Mitteln für die EU aufbringen müssen, was einer Pro-Kopf-Belastung von 61,44 € entspricht.

Die Lastenteilung berücksichtigt einen Ausgleichsmechanismus zugunsten Großbritanniens (den so genannten Briten-Rabatt). 1984 wurde ein spezieller Ausgleichsmechanismus für die Briten eingeführt, um deren ansonsten sehr hohen Negativsaldo zu verringern. Dieser ist seitdem fester Bestandteil des Eigenmittelsystems. 1999 legte der Europäische Rat aus gleichem Grund fest, dass Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden eine Ermäßigung bei der Finanzierung des Rabattsystems erhalten. Dies führte zu einer spürbaren Entlastung der Bundesrepublik. Die deutsche Nettoleistung zum EU-Budget sank von 8,5 Mrd. im Jahr 1999 auf unter 5,1 Mrd. € in 2002.

Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 hat die Europäische Kommission im Februar 2004 erste Vorschläge vorgelegt. Das EU-Budget soll deutlich auf einen Anteil von etwa 1,14% des BNE angehoben werden. Im Zentrum der inhaltlichen Vorgaben steht die Neuglie-

derung der Rubriken des Haushalts, wobei die Schwerpunkte noch stärker als bisher auf Regionalförderung, Forschung und Innovation gelegt werden sollen. Dies soll den »Lissabon-Prozess« unterstützen, in dem sich die EU zur Vorgabe machte, bis 2010 zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Weiteres Ziel ist die Konvergenz der Regionen. Die ärmeren Regionen sollen durch den Einsatz regionalpolitischer Förderung an das Wohlstandsniveau der reicheren herangeführt werden. Vorgesehen ist eine Steigerung der Ausgaben für Regionalpolitik bis 2013 um beinahe ein Drittel (im Vergleich zu 2006). Die Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Beschäftigung sollen sich sogar verdoppeln. Mit der Erhöhung des Budgets ist indes auch ein Anstieg der finanziellen Belastung ihrer Mitgliedstaaten verbunden. Einige Länder profitieren aber wiederum auch von einer Budgeterhöhung, fließen die Mittel doch wieder über diverse Programme in die Mitgliedstaaten zurück.

Die Mittel insbesondere im Bereich der Strukturpolitik sollen konzentriert in den neuen Beitrittsländern eingesetzt werden. Eine weitere bedeutsame Veränderung in der Nettozahlerposition Deutschlands resultiert folglich aus den Rückflüssen von EU-Mitteln nach Ostdeutschland im Rahmen der Europäischen Regionalpolitik. Zwar sollen Regionen, die nur wegen des »statistischen Effekts« des Beitritts der zehn neuen Mitglieder nicht mehr förderberechtigt werden, weiterhin unterstützt werden. Die Mittel werden jedoch geringer ausfallen.

Tab. 2
Wer finanziert den Haushalt der EU?

| Staat | Finanzierungsanteil an der EU-25 für 2004 (in %) | Errechnete Nettosition der Mitgliedstaaten im Jahr 2002 (in Mill. €) | Errechnete Nettosition pro Kopf der Mitgliedstaaten im Jahr 2002 (in €) |
|-----------------|---|---|--|
| Niederlande | 5,5 | - 2 188 | - 135,48 |
| Luxemburg | 0,2 | - 49 | - 109,82 |
| Schweden | 2,7 | - 744 | - 83,36 |
| Deutschland | 22,1 | - 5068 | - 61,44 |
| Italien | 13,8 | - 2885 | - 50,47 |
| Großbritannien | 13,0 | - 2 903 | - 49,01 |
| Frankreich | 17,0 | - 2 184 | - 36,71 |
| Dänemark | 2,1 | - 165 | - 30,69 |
| Österreich | 2,2 | - 226 | - 28,04 |
| Belgien | 3,8 | - 256 | - 24,78 |
| Finnland | 1,5 | - 6 | - 1,15 |
| Spanien | 8,3 | + 8 871 | + 215,31 |
| Portugal | 1,5 | + 2 692 | + 295,64 |
| Griechenland | 1,8 | + 3 388 | + 308,08 |
| Irland | 1,3 | + 1 577 | + 401,17 |
| Beitrittsländer | 3,2 | | |

Quelle: BMF (2004); Eurostat Databasis (2005); Berechnungen der Autoren.

Wer sollte netto bezahlen?

Als übliche Argumente für einen finanziellen Ausgleich zwischen Regionen gelten die Existenz externer Effekte zwischen den Regionen, die Notwendigkeit einer interregionalen Versicherung gegen asymmetrische Schocks sowie reine Umverteilungsziele (entweder aus Solidarität oder zur Kompensation). Das letzte Motiv treibt die Europäische Union an. Europäische Regionalpolitik wird von der EU als ein »Ausdruck der Solidarität« verstanden (Europäische Kommission 2004). 30% des Haushalts der Europäischen Union werden gemäß Art. 158 EGV aufgewendet, um ärmeren Regionen zu helfen, ihren wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen. Die Strukturfonds dienen der Stärkung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion. Sie sollen sowohl zur Umstrukturierung kriselnder Industrie- und Agrargebiete als auch zur Wiederbelebung verfallener Stadtviertel beitragen. Ins Zentrum ihres Wirkens rückte die EU in den letzten Jahren die Schaffung von Arbeitsplätzen. Es geht nicht nur um eine reine monetäre Umverteilung, sondern um langfristige positive Struktureffekte in den ärmeren Regionen. Bezweckt sind einerseits die Reduzierung der interregionalen Einkommensdifferenzen, andererseits nach Art. 146 EGV, der sich auf den Zweck des Sozialfonds bezieht, die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten.

Notwendig erachtet werden diese Eingriffe aufgrund der deutlichen Differenzen im Durchschnittseinkommen in den einzelnen Regionen. Dabei sind die Einkommensunterschiede nicht an nationale Grenzen gebunden, sondern lassen sich auch innerhalb von Nationen wiederfinden. Die Abbildung gibt einen kurzen Überblick für die Einkommensdifferenzen im Jahr 2001. Das Durchschnittseinkommen der EU ist auf 100 normiert. Belgiens ärmste Region Hainaut kommt lediglich auf ein Durchschnittseinkommen von 75,9% dieses europäischen Durchschnitts. Dies wird durch den hellen Balken dargestellt. Der blaue Balken bezeichnet das Einkommen der reichsten belgischen Region. In Brüssel verdient man 238,5% des europäischen Durchschnitts. Damit ist die belgische Hauptstadt nach »Inner London« (London ist aufgrund seiner hohen Bevölkerungszahl in zwei Regionen unterteilt) der Platz mit dem zweithöchsten Durchschnittseinkommen Europas. Im Zentrum der englischen Hauptstadt verdient man das 2,89-Fache des durchschnittlichen europäischen Einkommens.

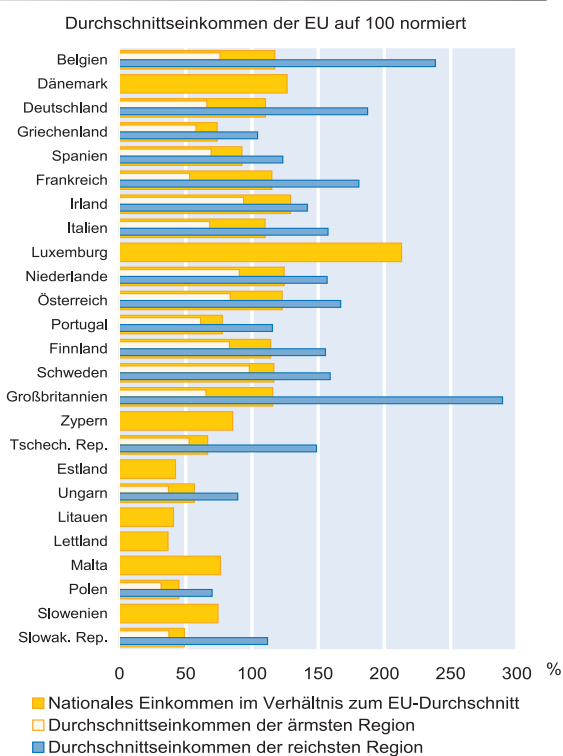
Der reichste Staat ist Luxemburg mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 212,9% gemessen am EU-Durchschnitt, der ärmste Staat Lettland kommt gerade einmal auf 36,6%. Damit verdient der Luxemburger im Schnitt etwa das Sechsfache des Letten. Lettland ist so klein, dass es in der europäischen Statistik als eine Region gilt – daher existieren keine Abweichungen vom nationalen Durchschnitt. In Polen ist zwar der nationale Durchschnitt höher, hier findet sich mit der Region Lubelskie (31,4%) jedoch eine noch ärmere Region. Deutschland findet sich im Mittelfeld wieder. Der nationale Durchschnitt von 110,2% bringt Deutschland auf den

11. Platz einer EU25, in der außer Italien allerdings nur noch die Kohäsionsländer Spanien, Portugal und Griechenland sowie die neu beigetretenen Staaten hinter Deutschland liegen. Seine ärmeren Regionen liegen deutlich unter 75% des EU-Durchschnittes und qualifizieren sich daher nach wie vor für die europäischen Förderprogramme. Seine reichste Region Hamburg zählt mit 187,3% Einkommen aber zu den drei Regionen mit dem höchsten Einkommen Europas.

Angesichts dieser Zahlen erscheint es – nimmt man die Förderpolitik als einen Ausdruck der Solidarität an – komplett unverständlich, warum Deutschland den höchsten Anteil am Haushalt der EU trägt. Selbst pro Kopf verlieren nur die Niederlande, Luxemburg und Schweden mehr Geld im EU-Umverteilungsmechanismus. Irland erhält derzeit sogar noch netto Transfergelder, obwohl mittlerweile zweitreichstes Land der EU. Eine solidarische Umverteilung würde Deutschland zwar nicht völlig aus der Zahlerposition entlassen, sie würde jedoch den deutschen Beitrag deutlich zurückführen. Inwieweit dies in den Verhandlungen für den Zeitraum von 2007 bis 2013 geschehen wird, bleibt abzuwarten. Es ist anzunehmen, dass andere Staaten sowie die EU-Kommission sich im politischen Verhandlungsprozess dagegen sperren.

Zur Begründung weiterer bedeutender Zahlungen Deutschlands in den EU-Haushalt muss man freilich mehr als nur den Zweck der Solidarität unter Staaten hinter den EU-Transfers vermuten. Dies ist auch insofern der Fall, als dass die Mittel

Regionale Einkommensdifferenzen 2001



Quelle: Daten nach Eurostat (2005).

zweckgebunden und unter dem Kriterium der Additionalität vergeben werden. Strukturelle Langfristeffekte sollen die ärmeren Regionen voranbringen, investiert wird etwa in Verkehrsinfrastruktur und Bildung. Ziel ist nicht die Implementierung eines dauerhaften Umverteilungssystems, sondern eine schnellere Konvergenz der ärmeren Regionen, was dann mit einem Auslaufen der regionalen Hilfen verbunden wäre.

Die Europäische Union geht in ihrer Argumentation folglich davon aus, dass Konvergenz zwischen den europäischen Regionen sich nicht von selbst einstellen oder aber sich über einen inakzeptabel langen Zeitraum erstrecken werde. Dies ist zwar keineswegs selbstverständlich, der Gedanke dauerhafter Einkommensunterschiede hat aber spätestens mit der Begründung der Neuen Ökonomischen Geographie wieder erheblich an Unterstützung gewonnen. Die Analogie ist die von Stadt und Umland, wobei die Stadt als Ballungsgebiet die mobilen Produktionsfaktoren größtenteils absorbiert, und das meist landwirtschaftlich genutzte Umland, welches seine Wertschöpfung auf die verbliebenen immobilien Faktoren stützen muss, sich von der Stadt aus mit deren Produkten beliefern lassen muss. Immobiler Personen, die durch Glück oder Schicksal in einer Stadt geboren werden, sehen sich im Vergleich zu Landbewohnern durch die starke Verknappung ihres Faktorangebotes im Vorteil. Je weiter man hingegen draußen auf dem Land wohnt, desto teurer wird der Transport von Waren in die Stadt. Es entstehen Einkommensnachteile. Wo die Stadt entsteht, kann von originären Standortvorteilen abhängig sein. Gibt es keine solchen Vorteile, kann dies aber auch einfach das Ergebnis eines historischen Zufalls sein (Krugman 1991). Mehrere Landwirte ballen sich an einem Fleck, was Handwerker aufgrund dort höherer Kundschaft zum Zuzug bewegt. Die Existenz der Handwerker zieht wiederum neue Landwirte an, der Fleck wird zum Dorf. Wissensexternalitäten zwischen Handwerkerkern, bessere Ausbildungsmöglichkeiten zum Handwerker oder einfach nur eine höhere Anzahl an Kunden lassen weitere Unternehmer, Handwerker oder Händler, zuziehen. Das Dorf wird zur Stadt. Wo sich die Ballung ereignet, ist komplett zufällig.

Im Zeitalter rapide sinkender Informations- und Transportkosten ist es eine logische Folge, dass man dieses Ballungsmuster auch in größerem Rahmen wiederfindet. Zwar wird zur Erklärung im Gegensatz zur Stadt/Umland- Analogie noch wesentlich stärker auf pekuniäre externe Effekte in Zusammenhang mit der Marktgröße abgestellt, während in einem kleineren räumlichen Rahmen eher technologische externe Effekte unterstellt werden. Die selbstverstärkende Dynamik des Ballungsprozesses ist vom Ablauf her jedoch dieselbe. Statt einer Region kann man deshalb etwa einen Staat oder – spätestens seit der Einführung des EU-Binnenmarktes – auch die Europäische Union als Ballungsgebiet mit Umland betrachten. Im europäischen Zentrum zwischen London und Mailand befindet sich ein Gebiet – welches häu-

fig als »blue banana« beschrieben wird –, in dem sich geballt Unternehmen wiederfinden und in dem das Einkommen weit höher ist als im EU-Durchschnitt. Die ärmeren Regionen liegen auch geographisch am Rande der EU – Griechenland und das italienische Mezzogiorno im Süden, Portugal im Südwesten, früher auch Irland im Westen und natürlich Ostdeutschland und die neu beigetretenen Länder im Osten (Europäische Kommission 2001; Casella 2002). Insofern erklärt sich das Bestreben der EU, diese Randregionen zu fördern.

Muss man strukturschwachen Regionen helfen?

Nun ist dieses Core-Peripherie- oder Agglomerationsmuster weder das Ergebnis eines historischen Zufalls noch scheint die EU für seine Entstehung verantwortlich zu zeichnen. Der Binnenmarkt und die Öffnung der Grenzen haben jedenfalls nicht erst diese Einkommensdifferenzen geschaffen. Vielmehr hat ein einst zu großen Teilen florierender Wirtschaftsraum mit den Ausnahmen Schwedens, Finnlands und Österreichs in den letzten 25 Jahren lediglich weitaus ärmere Staaten im Umland attrahiert. Und der Rückstand in vielen dieser Staaten ist eher der Missachtung demokratischer und marktwirtschaftlicher Grundsätze aus der Zeit vor dem Beitritt zuzuschreiben. Ungeachtet dessen kann man die Europäische Union heute in ihrem Ergebnis aber trotzdem als Ballungsraum mit umgebender Peripherie beschreiben. Große Teile Deutschlands liegen dabei nach Auffassung der Europäischen Union im Zentrum (Europäische Kommission 2001). Daher werden sie für die Finanzierung stark belastet.

Die Existenz von Agglomerationskräften stellt per se noch keinen Grund für wirtschaftspolitische Eingriffe dar. Ein wirtschaftspolitisch initiiertes Konvergenzprozess würde durch die Inangangsetzung eines Ballungsprozesses in der Peripherie gestartet (Puga und Venables 1996). Solange dabei aber keine neuen Faktoren gebildet werden, sondern nur Faktoren in ein neues Ballungsgebiet umgelenkt werden, geht ein Gewinn der ärmeren Regionen mit einer Abnahme der ökonomischen Aktivitäten in den Ballungsräumen einher. Ein Abbau der räumlichen Ungleichheiten könnte also einen rein umverteilenden Charakter innehaben. Diese Umverteilung muss jedoch kein Nullsummenspiel sein. Auf der einen Seite ist es denkbar, dass der Zugewinn in den ärmeren Regionen schwerer wiegt als die Abwanderung in den reicheren Regionen. Dies spräche für eine solche regionalpolitische Zielsetzung. Auf der anderen Seite jedoch wird mit der Abwanderung die Ausnutzung natürlicher Agglomerationsvorteile des Ballungsgebietes verhindert. Skalenerträge und positive Spillovers können nicht genutzt werden. Dies spricht dafür, dass die Gesamtwohlfahrt bei einer Umverteilung in die Peripherie auch Schaden nehmen kann. Letztlich hängt dies aber davon ab, inwieweit es im Marktprozess

zu einer Überagglomeration kommen kann – mithin zu einem Marktversagen im Agglomerationsprozess (Martin 2000; Casella 2002; Neumann 2004). Dieses nachzuweisen ist schwierig. Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie begnügten sich denn auch lange Zeit zumeist damit, mögliche Folgen des Agglomerationsprozesses zu skizzieren (Krugman 1991; Puga 2002). In jüngster Zeit gibt es hier zwar erste Ansätze einer wohlfahrtsökonomischen Bewertung (Matsuyama und Takahashi 1998; Ottaviano und Thysse 2002; Casella 2002; Pflüger und Südekum 2004; Charlot et al. 2004), diese leiden allerdings noch unter sehr restriktiven Annahmen. Eine tatsächliche Verifizierung der Höhe des Marktversagens erscheint nicht möglich – selbst die Frage, ob die Marktlösung zu viel oder zu wenig Agglomeration bewirkt, bleibt weitgehend ungeklärt, da ihre Antwort wesentlich von den jeweils gewählten Annahmen abhängt. Insofern ist es sehr fraglich, ob ein Eingriff in die Markt- bzw. Agglomerationskräfte befürwortet werden kann.

Warum die EU-Hilfe keineswegs eindeutig positiv ist

Auf der anderen Seite ist das Staatsversagen bei den Eingriffen der EU deutlich abzulesen. Damit sind nicht nur die X-Ineffizienzen gemeint, die mit jedem Staatseingriff aufgrund des monopolistischen Charakters der umverteilenden Institution einhergehen. Es geht auch über die üblichen allokativen Anreizverzerrungen bei Umverteilung hinaus. Zum einen bewirkt die Europäische Regionalpolitik mit ihren Maßnahmen teilweise das Gegenteil dessen, was sie sich zum Ziel gesetzt hat, zum anderen hat ihre Politik entscheidenden negativen Einfluss auf die politischen Märkte der Mitgliedstaaten – und damit leider auch auf die Arbeitslosigkeit.

Während Gemeinsame Agrarpolitik und Subventionen an diverse Branchen schon aus oben genannten Gründen seit langem zu Recht in der Kritik stehen, gelten die EU-Investitionen in Infrastruktur und Bildungsförderung zumindest nicht durchweg als negativ. Ein großer Teil der Strukturfonds wird für solche Infrastrukturinvestitionen verwendet. Diese sollten produktive Faktoren anlocken und die Voraussetzung zur Bildung eines neuen Ballungsraumes schaffen, sie sollen eine über reine Umverteilung hinausgehende Wirkung haben. Ein Beispiel dazu ist die Förderung im deutsch-polnischen Grenzgebiet. Gleich 67 Mill. € werden dort verwendet für die Verbesserung der technischen und touristischen Infrastruktur. Es sollen Barrieren abgebaut, die Erreichbarkeit und Erschließung der Wirtschaftsstandorte und touristischen Attraktionen der Grenzregion verbessert werden, unter anderem durch die Anbindung an die Transeuropäischen Netze (TEN). Zudem werden die Schaffung grenzüberschreitender Touristikangebote, insbesondere des maritimen Tourismus, und der Ausbau eines Netzes von Wanderwegen gefördert.

Will man in den Ballungsprozess eingreifen, versprechen solche Investitionen in die intraregionale Infrastruktur (wie der strukturelle Ausbau eines Urlaubsgebietes) sicherlich Erfolg. Die besseren lokalen Tourismusangebote könnten zusätzliche Nachfrage durch Urlauber kreieren und über eine Vergrößerung des Marktes einen zirkulären Agglomerationsprozess auslösen (Martin und Rogers 1995). Die Investitionen müssen allerdings hoch genug ausfallen, um die bestehenden Nachteile der Peripherie zu überkommen. Die Tourismusbranche könnte hier aber eine sinnvolle Wahl sein – der Ausbau wird allerdings anderswo Touristen weglocken und somit auch Verlierer in derzeit blühenden Tourismuszentren zurücklassen. Dies erfüllt aber immerhin die Zielsetzung der EU. Zweischneidig hingegen ist nach der Zielsetzung der EU bereits wieder die Anbindung an die transeuropäischen Netze. Verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden Ballungsräumen dürften zunächst nämlich einmal das bestehende Agglomerationsmuster zementieren. Die Belieferung der Peripherie vom Ballungsgebiet aus wird einfacher, dementsprechend werden weitere Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivitäten in den Ballungsraum sinnvoll (Martin und Rogers 1995; Martin 1999). Erst bei einem Absinken der Handelskosten auf ein Niveau, welches Agglomerationskräfte überregional anfallen lässt, kommt es bei interregionalen Infrastrukturmaßnahmen zu einer Umkehr des zirkulären Prozesses.

Für Ausgaben in die Bildungssysteme in strukturschwächeren Regionen gilt die Argumentation analog. Wenn in die Bildung höherer Qualifikationen investiert wird, ist ein »brain drain« die mögliche Konsequenz. Hochqualifizierte sind relativ mobil. Ihre Verdienstmöglichkeiten in den reicheren Regionen sind besser, folglich werden sie die Peripherie nach entsprechender Qualifikation verlassen. Das Ergebnis entspricht aufgrund der unterstellten Mobilität einer Investition in interregionale Verkehrsinfrastruktur. Die Finanzierung einer besseren Bildung Geringqualifizierter hingegen macht diese produktiver. Solange sie dabei immobil bleiben, kommt dies in der Tat der Peripherie zugute und erhöht hier das Einkommen (Südekum 2002). Die Bewertung der EU-Hilfen für Infrastruktur in Ostdeutschland muss daher ambivalent ausfallen. Mit einigen Projekten gelingt es der EU, Agglomeration zumindest zu verlangsamen, was jedoch zu Lasten des Ballungsraumes geht. Mit anderen Projekten fördert die EU die wirtschaftliche Integration und Anbindung, damit aber unbeabsichtigt und entgegen ihrer Zielsetzung das gegenwärtige Agglomerationsmuster. Gerade dies ist jedoch die für Europas Entwicklung vermutlich sinnvollere Politik.

Was die Transfers im Osten auslösen ...

Über die bisherige Bewertung der EU-Politik hinaus kommen jedoch noch weitere deutlich negativere Konsequenzen zum Tragen, die sich im Zusammenspiel mit den politi-

schen Institutionen in den Mitgliedstaaten ergeben. Bei kollektiv ausgehandelten Löhnen bringt europäische Strukturpolitik ein im höchsten Maße unerwünschtes Ergebnis für die geförderte Peripherie hervor. Die finanzielle Unterstützung von Peripheriegebieten durch die Strukturfonds kann nämlich in einer Kombination mit Agglomerationsräumen, national undifferenzierten Löhnen und minimaler Migration die hohe Arbeitslosigkeit in vielen strukturschwachen Regionen Europas erklären (Neumann 2004).

Werden die agglomerationsbedingten Unterschiede zwischen den Regionen nicht in den Lohnverhältnissen widerspiegelt, entsteht in den Regionen der Peripherie Arbeitslosigkeit. Zudem wird der Ballungsprozess verschärft, würde die bei flexiblen Löhnen höhere Knappheit immobiler Faktoren im Ballungsraum doch grundsätzlich zentrifugal wirken. Die Ballung von Industrien in wenigen Gebieten fällt im Verlauf der Integration daher schärfer aus als bei flexiblen Löhnen. Die Differenzen zwischen den Regionen fallen nicht in Lohnunterschieden an, sondern schlagen sich in regional unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit nieder. Gerade die großen Flächenstaaten, die sowohl eine vereinheitlichende Lohnpolitik als auch gleichzeitig Zentrum- wie Peripheriegebiete aufweisen, sehen sich daher in einigen Regionen mit bedeutender Arbeitslosigkeit konfrontiert (Berthold und Neumann 2003). Spanien (Andalusien mit 19,6%), Italien (Kampanien mit 24,6%) und Deutschland (Dessau mit 25,9%) leiden genau unter diesem Phänomen.

Derweil ist es für die kleineren Länder, die überwiegend Peripheriegebiete aufweisen, selbst bei halbwegs einheitlicher Entlohnung leichter, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Ihre Entlohnung orientiert sich nämlich – mangels eines echten Ballungsraumes im Inland – eher an den Knappheiten in der Peripherie. So weisen selbst die einkommensschwachen Staaten Griechenland (14,7%) und Portugal (6,6%) wesentliche geringere Arbeitslosenzahlen in ihren davon am schlimmsten betroffenen Regionen auf.

Da auf europäischer Ebene kein Mechanismus einer Lohnangleichung vorliegt, gingen die Unterschiede im Einkommen zwischen den Nationen zurück. Nur jene zwischen den Regionen innerhalb der Nationen stiegen an. Portugal, Irland und Griechenland haben aufgrund der Strukturpolitik einen deutlichen und signifikant positiven Effekt auf das BIP zwischen 1989 und 1999 vorzuweisen. In Italien und Spanien war dieser Effekt erheblich geringer (Cuadrado-Roura et al. 2002, 45). Dies lag vor allem daran, dass in ersteren Gebieten die Arbeitslosigkeit in größerem Maße verringert werden konnte (Europäische Kommission 2001a).

Undifferenzierte Löhne in den Mitgliedstaaten führen zu regionaler Arbeitslosigkeit in der Peripherie. Diese abzubauen durch eine hinreichende Lohnflexibilisierung, ist an sich eine Sache der Mitgliedstaaten. Arbeitslosigkeitsbedingte

Abwanderung in die Ballungsgebiete und Proteste aus der Peripherie sollten dafür sorgen. Diese Ansätze werden jedoch durch Umverteilung in die ärmeren Regionen erstickt. Interregionale Umverteilung »zugunsten« immobiler Arbeitnehmer in den Randgebieten der großen europäischen Flächenstaaten stellt Mittel zur Verfügung, damit sie nicht wandern und gleichzeitig nicht auf Lohnsenkungen bestehen. Nur dies würde ihnen aber helfen, ihre Nachteile als Einwohner der Peripherie zu überwinden. Damit hilft die europäische Umverteilung den strukturschwachen Regionen in Deutschland nur vordergründig. Langfristig sorgt sie hingegen dafür, die bestehenden Unterschiede zu zementieren. Deutschland ist folglich nicht nur als Staat Nettoverlierer im EU-Haushalt, auch seine armen Regionen werden schlechter gestellt, obwohl sie netto Transferempfänger sind. Es ist die Aufgabe der deutschen Position im Verhandlungsprozess um den neuen Haushalt der EU, diesem Unsinn ein Ende zu machen. Für die strukturschwachen deutschen Regionen ist es wichtig, regional flexible Löhne entsprechend ihrer Produktivität zu ermöglichen. Dies wird einen großen Anreiz für Unternehmen schaffen, den Ballungsraum zu verlassen und stattdessen den günstigen Faktor Arbeit in der Peripherie auszunutzen. Eine gute Infrastrukturanbindung mag dazu noch weiterhelfen. Alle anderen Transfers der Europäischen Union konterkarieren die Bemühungen um regionale Lohnflexibilisierung und sollten deshalb gestoppt werden.

Literatur

- Berthold, N. und M. Neumann (2003), »Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52, 300–319.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2004), *Die Politik der Gemeinschaft in Zahlen: Der Haushalt der Europäischen Union*, Berlin.
- Casella, A. (2002), »Redistribution Policy: A European Modell«, *CEPR Discussion Paper No. 3620*, London.
- Charlot, S. et al. (2004), »Agglomeration and Welfare: The Core-Periphery Model in the Light of Bentham, Kaldor and Rawls«, *CEPR Discussion Paper No. 4715*, 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 et al., 23–52.
- Europäische Kommission (2001), *Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2001a), *Beschäftigung in Europa 2001 – Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft*, Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004), *Im Dienst der Regionen*, Brüssel, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2005), am 8. Mai 2005 online unter prorden/details.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1999DE161PO005&LAN=3#tab
- Krugman, P.R. (1991), »Increasing Returns and Economic Geography«, *Journal of Political Economy* 99, 484–499.
- Martin, P. (1999), »Are European Regional Policies Delivering?«, *European Investment Bank Papers* 4(2), 10–23.
- Martin, P. (2000), »The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence«, *European Investment Bank Papers* 5(2), 69–79.
- Martin, P. und C.A. Rogers (1995), »Industrial Location and Public Infrastructure«, *Journal of International Economics* 39, 335–351.
- Matsuyama, K. und T. Takahashi (1998), »Self-Defeating Regional Concentration«, *Review of Economic Studies* 65, 211–234.
- Neumann, M. (2004), *Der Kampf der Europäischen Union gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit*, Hamburg.

Ottaviano, G.I.P. und J.-F. Thisse (2002), »Integration, Agglomeration and the Political Economics of Factor Mobility«, *Journal of Public Economics* 83, 429–456.

Pflüger, M. und J. Südekum (2004), *Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für Regionalpolitik*, mimeo.

Puga, D. und A.J. Venables (1996), »The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development«, *Journal of the Japanese and International Economies* 10(4), 440–464.

Puga, D. (2002), »European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories«, *Journal of Economic Geography* 2, 373–406.

Südekum, J. (2002), »Subsidizing Education in the Economic Periphery: Another Pitfall of Regional Policies?«, *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Discussion Paper* Nr. 209, Hamburg.