

Neumann, Michael; Berthold, Norbert

Working Paper

Europäische Strukturpolitik - Gift für rückständige Regionen?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 74

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Neumann, Michael; Berthold, Norbert (2004) : Europäische Strukturpolitik - Gift für rückständige Regionen?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 74, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22314>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Europäische Strukturpolitik–
Gift für rückständige Regionen?**

Norbert Berthold

Michael Neumann

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 74

2004

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Europäische Strukturpolitik–
Gift für rückständige Regionen?**

Norbert Berthold
Michael Neumann

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de

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 damit verbundenem 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 halten, wenn über einzelne Institutionen Europas diskutiert wird.

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 bedeutend. 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 Strukturpolitik. 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 Strukturpolitik 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 Leitli-

nien konkretisiert worden ist, kann man durchaus ob ihrer nicht vorhandenen realen Auswirkungen als leere Rhetorik ansehen (Alesina/Perotti, 2004). Die Strukturpolitik hingegen ist mittlerweile als das eigentliche arbeitsmarktpolitische Instrument der EU zu sehen, und dieses ist ob seiner 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 strukturpolitisch 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 Strukturpolitik 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.

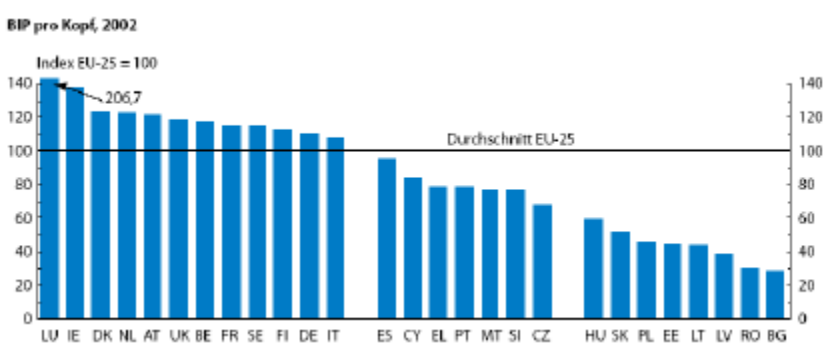
2. Die Beseitigung der interregionalen Unterschiede in Europa

a. Die interregionalen Unterschiede im Überblick

Betrachtet man die Einkommen der früheren 15 europäischen Staaten im Zeitablauf, so ist in den letzten zehn Jahren eine deutliche Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten 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 1,5 fachen des EU-15 Durchschnitts auf. Andere Regionen hingegen – vor allem am geographischen Rand der EU – haben nicht einmal ein halb so hohes Ein-

kommen 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/Overman, 2003; Europäische Kommission, 2004a). Durch den Beitritt der neuen Mitglieder haben diese Disparitäten noch zugenommen. Das BIP der EU25 liegt nur um 5 % über dem der EU15, 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). Abb.1 stellt die Einkommensunterschiede zwischen den Staaten für das Jahr 2002 dar.

Abb. 1 Einkommensunterschiede in Europa



Quelle: Europäische Kommission (2004)

Für die Bewertung der europäischen Strukturpolitik ist allerdings nicht nur der Status quo entscheidend, sondern auch die Entwicklung der Unterschiede im Zeitablauf. Hier zeigen die früheren Mitgliedsstaaten einen langsamen Prozess der Einkommenskonvergenz. Die Einkommensdifferenzen zwischen den europäischen Staaten sind mittlerweile geringer als 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, S.194f). Die Nationen haben sich in ihren Einkommenspositionen immerhin etwas an-

genähert. Doch dafür sind die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen innerhalb der Staaten angestiegen (Tassinopoulos et al., 1998, S.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 Strukturpolitik 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 Strukturpolitik als mager. Die regionalen Arbeitslosenzahlen haben sich ebenso wenig einander angenähert wie die Einkommenszahlen. Eine Korrelation der Rangordnung der Regionen nach ihrer Arbeitslosigkeit zeigt die bereits in Teil I ange deutete Persistenz der Arbeitslosigkeit auch in regionaler Hinsicht auf (Tab. 1). Ein Wert von 1 bedeutet dabei, dass sich in einer nach Arbeitslosigkeit geordneten Rangfolge der Regionen innerhalb des jeweiligen Zeitraumes keine Veränderungen ergeben haben. Bei einem Wert von 0 hingegen sind die Rangordnungen von Anfang und Ende des Zeitraumes 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.

Tab. 1 Persistenz regionaler Arbeitslosigkeitsunterschiede¹

| | 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 | Nicht verfügbar |
| USA | 0,58 | 0,41 | 0,50 | 0,61 |

Quelle: Dohse et al. (2002)

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 entweder extrem

¹ Berechnung erfolgte anhand der Rangordnung auf der Ebene von NUTS 2 (EU) bzw. der Staaten (USA).

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

| Tab. 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)

Die Tabelle hat 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.

b. Die Europäische Strukturpolitik

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

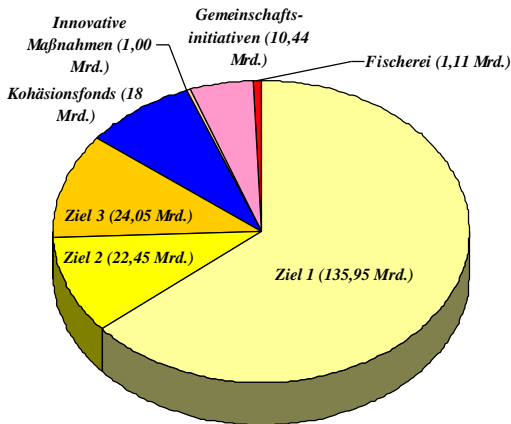
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung,
- der Europäische Sozialfonds,
- ein Teil des Europäischen Landwirtschaftsfonds, mit dem die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wird,
- sowie das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

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, die Auswahlkriterien für die Regionen, die für ihre Entwicklung besonders auf eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln angewiesen sind, präzisiert. In den benachteiligten Regionen (Ziele 1 und 2) leben trotzdem insgesamt rund 225 Millionen Menschen, d. h. fast 50 % der Bevölkerung der Union der Fünfundzwanzig.

Der Löwenanteil der Strukturfonds wird auf drei Ziele aufgeteilt (vgl. Abb. 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 2000-2006 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 Départements Frankreichs, die Kanarischen Inseln, die Azoren und Madeira).

Abb. 2 Aufteilung der Transfermittel auf die Ziele



Quelle: Europäische Kommission (2001a)

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 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 Langzeitarbeitslose, arbeitslose Jugendliche

che, 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 2000-2006 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
- und 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?

a. 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 Strukturpolitik 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 Spillovers und die Standortentscheidung im Raum berücksichtigt (Krugman, 1991; Krugman/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 hinzuziehen, 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 günstige (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 zum ersten 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. Zum zweiten 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 benötigte 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 von besseren Möglichkeiten des gegenseitigen Wissensaustausch 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, 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 Gebieten entfernt vom Ballungszentrum 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/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, S.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.

b. Marktversagen im Agglomerationsprozess

Ein gewichtiges Problem kann durch den selbstverstärkenden Prozess der Agglomeration entstehen. Angenommen seien vereinfachend eine Güterproduktion mit den Faktoren Boden und Humankapital. Humankapital sei mobil, Boden immobil. In zwei an Boden identischen Regionen ist die Menge des Humankapitals 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. Immobiler Faktoren werden knapper und teurer, nicht handelbare Güter ebenso. Im Modell bedeutet dies: Boden wird teurer. Der Nutzen eines Humankapitalisten in einer Region besteht in der Differenz zwischen seiner Grenzproduktivitätsentlohnung und den ihm entstehenden Ballungskosten. Abb. 3 bildet diesen Nutzen ab. Unterstellt wird ein linearer Anstieg der Grenzproduktivität des Humankapitals bis zu jener Menge an Humankapital, bei der Humankapital im Raum gleichmäßig verteilt ist. Bei einer gleichmäßigen Verteilung des Humankapitals im Raum mögen also noch keine Ballungskosten anfallen. Danach jedoch steigen die Kosten in Abhängigkeit der Humankapitaldichte progressiv an.

Für einen Humankapitalisten in Region c ergibt sich damit die Nutzenfunktion $H_c(N_c)$ in Abhängigkeit des Anteils der Humankapitalmenge 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 an. Ab einem $N_c = 0,5$ werden die Ballungskosten eingerechnet, die zu einem degressiven weiteren Anstieg der Nutzenfunktion führen. Im Maximum des Humankapitalisten in Region c ist eine weitere Zunahme seiner Grenzproduktivitätsentlohnung durch weitere marginale Zuwanderung genau gleich den 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 Humankapitalmen-

mankapital in der anderen Region findet und damit seine Grenzproduktivitätsentlohnung dort gleich Null ist. Hier findet sich folglich jeweils ein stabiles Gleichgewicht. Ein drittes – aber 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. Das Wohlfahrtsoptimum N^* hingegen ist keine Gleichgewichtslösung, soweit es nicht das Randmaximum ist. 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. 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 im Ballungsraum von der gestiegenen Knappheit. Dieser Effekt ist nicht im Modell enthalten. Eine fehlende Zuordnung von Property Rights bewirkt eine ineffiziente Nutzung. Eine „first best“-Internalisierung ist somit auf alle Fälle eine bessere Zuordnung der Eigentumsrechte. 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 Strukturpolitik?

- a. 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 erstens die Richtung der Umverteilungspolitik. Ziel der Strukturpolitik ist eine Egalisierung der Einkommensverhältnisse in den Regionen, mithin soll 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 Graphik.

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 hat sich bislang in einem anderen EU-Land niedergelassen (Straubhaar, 2002, S.22), nur 2% der europäischen Arbeitnehmer sind in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt (Tassinopoulos/Werner, 1999, S.6). In den USA ist die Mobilität wesentlich bedeutender (Bentivogli/Pagano, 1999). Auch im Vergleich mit der europäischen Vergangenheit sind die heutigen Migrationszahlen gering (Tassinopoulos et al., 1998, S.40; Braunerhjelm et al., 2000, S.46ff). Dies gilt nicht nur für die internationale, sondern auch für die Mobilität zwischen den Regionen eines Landes (Jimeno/Bentolila, 1998, S.40; Tassinopoulos/Werner, 1999; Braunerhjelm et al., 2000, S.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 Graphik zur stabilen Lösung werden lassen. Agglomerationsgewinne werden dann nicht ausgeschöpft, da der Einzelne mit seinem Zuzug 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, S.74ff). 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 Ballungs-

raum 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 zuwandern – 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/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 Ballungsraumes, 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 in summa steigt. Die Wohlfahrtswirkungen für die Peripherie sind damit indes ungeklärt, denn die Konsequenz ist zumindest eine relative Verarmung der Peripherie.

b. Europäische Strukturpolitik 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 zugrundeliegenden Kriterien der Transfers präsentiert, desto höher ist die Begünstigung bzw. desto niedriger fällt die Belastung aus. Der mögliche Einwand, jeder Mitgliedsstaat verfolge das Ziel eines hohen Wohlstandes seiner Regionen und sei deshalb trotz möglicher Transfers im Falle eines geringeren Wohlstandes 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 Strukturpolitik auf die Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktsituation in den verschiedenen Regionen nährt den Verdacht, dass gerade hier Fehlreize 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 versucht gering zu halten (Braunerhjelm et al., 2000, S.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 anhub (Attanasio/Padoa-Schioppa, 1990). Lohnverhandlungen wurden in den einzelnen Branchen jedoch weiter auf nationaler Ebene geführt (Burgess, 1997, S.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 Bundesländern auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse. Bereits zwischen Januar und Oktober 1990 stiegen die Nominallöhne im Osten um 42%, statt – was sie an der Produktivität der Arbeitnehmer orientiert hätten sollen – zu sinken (Akerlof et al., 1991, S.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, S.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, S.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 fördern, 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 Missmatcharbeitslosigkeit ist die Folge. Es kommt aber dennoch zur 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/Neumann, 2003).

Ein solches soziales Auffangbecken kann die Peripherie indes nicht alleine zahlen. Belastet durch den 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/Neumann, 2003). Es erhält die hohen Löhne im Zentrum aufrecht.

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 Strukturpolitik 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 halt 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/Neumann, 2003, S.314ff). 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 Strukturpolitik auf das BIP zwischen 1989 und 1999 vorzuweisen. In Italien und Spanien war dieser Effekt erheblich geringer (Cuadrado-Roura, 2002, S.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, in Wahrheit verzögern sie lediglich den Agglomerationsprozess und sorgen so für eine hohe Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen. Freie Mobilität aller Arbeitnehmer über alle europäischen Binnengrenzen hinweg – auch der Arbeitnehmer aus Osteuropa – und regional differenzierte Löhne, die sich an der jeweiligen Arbeitnehmerknappheit orientieren – wären den Menschen in den rückständigen Regionen eine wesentlich bessere Hilfe.

Literatur

Akerlof, G.A., A.K. Rose, J.L. Yellen und H. Hessenius (1991): East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, *Brooking Papers on Economic Activity* (1), S.1-105

Alesina, A. und R. Perotti (2004): *The European Union: A Politically Incorrect View*, NBER Working Paper 10342, Cambridge MA

Attanasio, O.P. und F. Padoa-Schioppa (1990): Regional Inequalities, Migration and Mismatch in Italy, 1960-86, in: Padoa-Schioppa, F. (hrsg.): Mismatch and Labour Mobility, Cambridge, S.237-324

Axt, H.J. (2000): Die Strukturpolitik der Europäischen Union nach der „Agenda 2000“-Reform, in: Förster et al. (hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden

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), S.737-760

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), S.737-760

Berthold, N. (1994): Industriepolitik und strategische Handelspolitik: Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik?, in: Berthold, N. (hrsg.): Veränderte Arbeitsteilung in Europa – Brauchen wir eine Industriepolitik, Baden-Baden, S.113-142

Berthold, N. und M. Neumann (2003): Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52 Jg., Heft 3, S.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 2/97, Monatsschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 51.Jahrgang

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 3999, London

Cuadrado-Roura, J.R. et al. (2002): Regional Dynamics in the European Union: Winners and Losers, in: Cuadrado-Roura, J.R. und M. Parellada (hrsg.): Regional Convergence in the European Union, Berlin u.a., S.23-52

Dohse, D., Krieger-Boden, C. und R. Soltwedel (2002): EMU and Regional Labor Market Disparities in Euroland, in: Cuadrado-Roura, J.R. und M. Parellada (hrsg.): Regional Convergence in the European Union, Berlin u.a., S.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, Aug. 2002, am 1.9. 2004 online unter <http://europa.eu.int/comm/employment%5Fsocial/news/2002/aug/final%5Fpep.pdf>

Europäische Kommission (2003): Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel/Luxemburg

Europäische Kommission (2004): Im Dienst der Regionen, am 1.9.2004 online unter http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_de.htm

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, Vol. 43, S.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, S.61-95

Jimeno, J.F. und S. Bentilola (1998): Regional Unemployment Persistence (Spain, 1976-1994), Labour Economics 5, S.25-51

Krueger, A.B. (2000): From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, NBER Working Paper 7456, Cambridge MA

Krugman, P.R. (1991): Increasing Returns and Economic Geography, Journal of Political Economy, Vol. 99, S.484-499

Krugman, P.R. und A.J. Venables (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, C. 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, Vol. 73, 1, S.85-105

Martin, P. (1999): Are European Regional Policies Delivering?, European Investment Bank Papers, Bd. 4, 2, S.10-23

Martin, P. und C.A. Rogers (1995): Industrial Location and Public Infrastructure, Journal of International Economics, 39, S.335-351

Molitor, C. (1997): Zur Frage der realwirtschaftlichen Konvergenz in der Europäischen Union, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 46, 3, S.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 DC, S.14-28

Puga, D. (2002): European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories, Journal of Economic Geography, Vol. 2, S.373-406

Quah, D. (1996): Regional Convergence Clusters Across Europe, European Economic Review, Vol. 40, S.951-958

Roos, M. (2003): Internationale Integration und die Neue Ökonomische Geographie, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd.4, 1, S.107-121

Sinn, H.W. (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, München, 5.Aufl.

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: Cuadrado-Roura, J.R. und M. Parellada (hrsg.): Regional Convergence in the European Union, Berlin u.a., S.185-210

Seit 2001 erschienen:

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

- Nr. 53 **Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002
erschieden in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy*, Berlin, S. 35-67.
- Nr. 54 **Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit**
von Rainer Fehn, 2002
erschieden in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.
- Nr. 55 **Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.
- Nr. 56 **Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeptionstheoretische Analyse**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002
erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.
- Nr. 57 **Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe**
von Norbert Berthold, 2002
erschieden in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.

Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *CESifo working paper series, 871*, München 2002.

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschieden in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 **Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

Nr. 67 **Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 68 **Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau**

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 69 **Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**

von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2003

Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer,**

von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuvue.htm>