

Berthold, Norbert; Neumann, Michael

**Working Paper**

## Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit - was bewirken die Strukturfonds?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 63

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Neumann, Michael (2003) : Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit - was bewirken die Strukturfonds?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 63, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32495>

**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

**Europas Kampf  
gegen die Arbeitslosigkeit –  
was bewirken die Strukturfonds?**

**Norbert Berthold  
Michael Neumann**

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

Nr. 63

2003

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

# **Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit - Was bewirken die Strukturfonds?**

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](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

[michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de)

## **1. Einleitende Bemerkungen**

Zu Beginn des dritten Jahrtausends sieht sich die Europäische Union mit mehreren miteinander zusammenhängenden ökonomischen Problemen konfrontiert. Wesentliche Sorgen bereiten ihr vor allem die regionalen Einkommensunterschiede sowie die in vielen Regionen sehr hohen Arbeitslosenzahlen. Die Bekämpfung dieser beiden Phänomene hat sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt. Ihr wichtigstes budgetäres Mittel dabei sind die Europäischen Strukturfonds.

Derweil ist nach wie vor ungeklärt, ob es zur Erreichung dieser Ziele einer Umverteilung bedarf. Anhänger der Konvergenzthese leiten aus der klassischen Außenhandelstheorie sowie der neoklassischen Wachstumstheorie her, dass sich die Länder bei Freihandel auch ohne begleitende staatliche Maßnahmen konvergent entwickeln werden. Eine europäische Umverteilungspolitik sei nicht notwendig. Anhänger der Divergenzthese hingegen vermuten unternehmensexterne Skalenerträge wie Agglomerationsexternalitäten, die zu einem Ballungsprozess führen, in dem ärmere Gebiete zumindest über einen langen Zeitraum zum wenig industrialisierten Randgebiet verkommen. Allerdings treffen auch die Vertreter dieser These zumeist nur Aussagen zur relativen Einkommensentwicklung. Das Problem regional unterschiedlicher Arbeitslosigkeit wird außen vor gelassen.

Nun existieren sicherlich Zusammenhänge zwischen den von der Neuen Ökonomischen Geographie formulierten Agglomerationsmustern und den regionalen Arbeitsmarktproblemen. Wenn eine Region ihre Industriezweige verliert, so gehen damit nicht nur Einkommen, sondern auch entsprechende Arbeitsplätze verloren. Die Frage ist jedoch, ob europäische Umverteilungspolitik das richtige Instrument ist, um über die Ansiedlungsentscheidung von Unternehmen gleichzeitig diese Entwicklung in beschäftigungsfreundlichere Bahnen zu lenken und neue Einkommenspotentiale zu erschließen.

Kapitel 2 zeigt kurz das Ausmaß der regionalen Unterschiede von Einkommen und Arbeitslosigkeit in Europa auf. In Kapitel 3 werden die europäischen Strukturfonds dargestellt. Kapitel 4 skizziert die grundlegenden Ballungsphänomene nach dem Erklärungsmuster der Neuen Ökonomischen Geographie. In Kapitel 5 wird dann die Auswirkung der Strukturfonds insbesondere bei Problemen in der Lohndifferenzierung zwischen den Regionen aufgezeigt. Der Beitrag endet mit einem Fazit.

## 2. Interregionale Unterschiede in Europa

Der größte Teil der Wirtschaftskraft der Europäischen Union konzentriert sich auf einige wenige Regionen. Insgesamt 27 Regionen, darunter Gebiete wie die Île de France, die Lombardei oder Südhessen, machen zwar nur 17% der Gesamtfläche der Union aus, hier leben aber 45% der Gesamtbevölkerung (Puga, 2001), die mehr als die Hälfte des Gesamteinkommens der Europäischen Union erwirtschaften (Europäische Kommission online, 2002)<sup>1</sup>. Am Südrand der Europäischen Union, von Portugal und Südspanien über Süditalien bis Griechenland, haben die Menschen ein Pro-Kopf-Einkommen, das nur halb so groß ist wie in den reicheren Regionen. So beträgt das durchschnittliche BIP pro Kopf in Griechenland, Portugal und Spanien nicht einmal 80% des Gemeinschaftsdurchschnitts. Luxemburg liegt dagegen um mehr als 60 Prozentpunkte über dem Durchschnitt. Und in den zehn dynamischsten Regionen der Union ist das BIP fast dreimal so hoch wie in den zehn ärmsten Regionen.

Im Hinblick auf die Zielsetzung der Europäischen Union darf man nicht nur auf die Einkommensunterschiede zwischen den europäischen Staaten abstellen, sondern muss auch auf die Beschäftigungschancen fokussieren. Hier präsentieren sich die europäischen Staaten ebenfalls unterschiedlich (vgl. Abb.1)<sup>2</sup>. So ist in Großbritannien und Spanien die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren stark rückläufig, in Irland und den Niederlanden hat sie längst wieder ein äußerst niedriges Niveau erreicht. Die Arbeitslosenquote in Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien und Finnland präsentiert sie sich derweil über 8% (Stand 2001). Sie ist damit mehr als doppelt so hoch wie in Luxemburg, Portugal, den Niederlanden, Irland und Österreich, wo sie die 4%-Grenze nicht übersteigt.

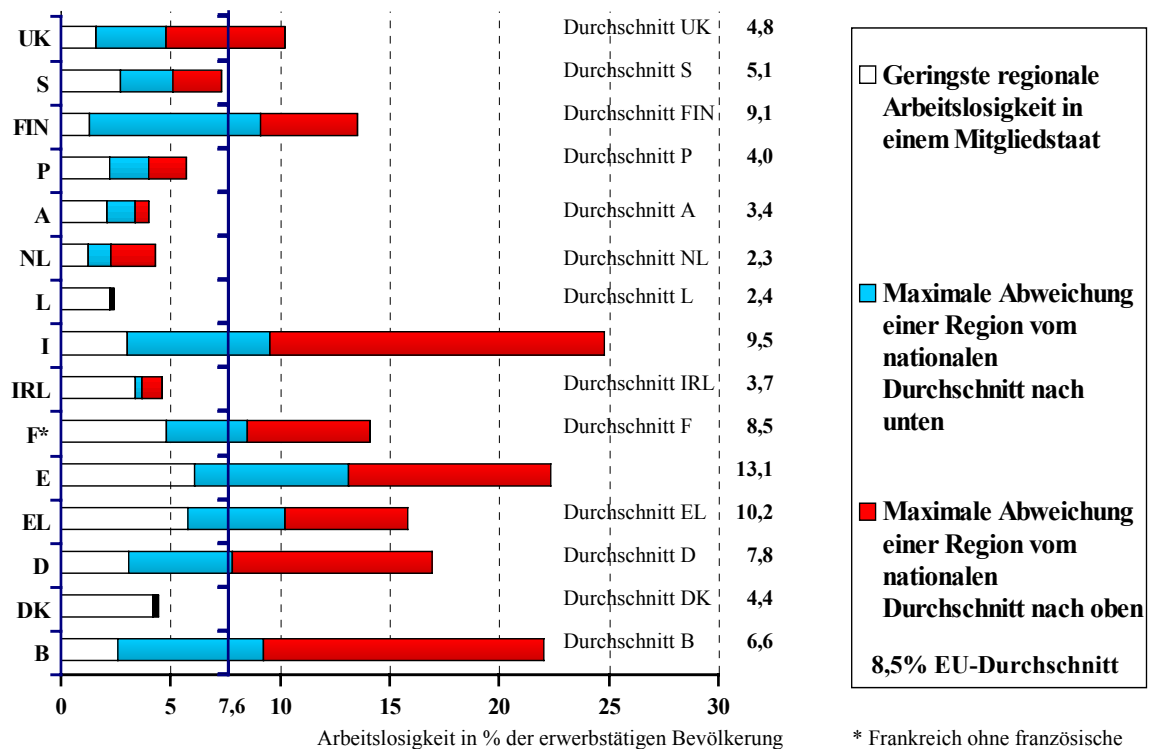
---

<sup>1</sup> Regionen sind als NUTS-1 Regionen der EU definiert.

<sup>2</sup> Die Daten stammen aus dem April 2001. Neuere Arbeitslosenzahlen präsentieren zwar einige auch konjunkturell bedingte Änderungen, weisen international aber immer noch größere Unterschiede zwischen den Nationen auf (Eurostat online, 2003).

**Abb. 1: Arbeitslosenquote nach Mitgliedstaaten -  
Maximale und minimale regionale Arbeitslosigkeit**

Nach Werten der EU-Kommission (2001)



Zwischen den einzelnen Regionen Europas gestalten sich die Unterschiede noch weitaus gravierender. Abb. 1 illustriert die Unterschiede zwischen den Regionen (NUTS-2). Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union ist als Vertikale bei 7,6% eingezeichnet. Deutschland liegt mit seiner Arbeitslosenquote von 7,8% knapp über dem EU-Durchschnitt. Der vom deutschen Durchschnitt horizontal nach rechts führende Balken zeigt die maximale regionale Ausprägung der Arbeitslosigkeit an. Region Dessau weist diese mit einer Quote von 16,9% auf. Die Abweichung vom deutschen Durchschnitt nach links wiederum führt zur Region mit der geringsten Arbeitslosigkeit. Dies ist mit 3,1% Oberbayern. Ebenso lassen sich in vertikalem Vergleich die nationalen Unterschiede ablesen.

Man erkennt große regionale Unterschiede auch innerhalb der Mitgliedstaaten: Italien beispielsweise weist Unterschiede von über 20%-Punkten in seinen Arbeitslosenquoten auf. Während sich Trentino-Alto Adige mit einer Arbeitslosigkeit von 3,0% präsentiert, liegt die Quote in Kalabrien bei 24,8%. Andalusien weist eine Quote von 22,3% auf, im ebenfalls spanischen Comunidad Foral de Navarra hingegen bewegt sich der Arbeitslosenanteil mit 6,1% deutlich im einstelligen Bereich. Die regionalen Beschäftigungsprobleme widerlegen deutlich, dass es sich bei den Arbeitslosigkeitsproblemen nur um Krisen einzelner Nationalstaaten han-

delt. Beinahe jedes Land weist in einigen Regionen Arbeitslosigkeitsprobleme auf, wenn dies auch in unterschiedlicher Höhe geschieht. Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Finnland und Großbritannien zeigen alle eine Differenz von zumindest sieben Prozentpunkten zwischen den Arbeitslosigkeitsraten in den Regionen mit der geringsten und denen mit der höchsten Arbeitslosigkeit.

Die gewaltigen wirtschaftlichen Differenzen drohen sich im Zuge der EU-Erweiterung noch zu vergrößern. Die Öffnung der Union nach Osten bringt einen Zuwachs an Regionen mit sich, welche zumeist schlechtere wirtschaftliche und soziale Bedingungen aufweisen als die ärmsten Regionen der fünfzehn Mitgliedstaaten. So erreichten die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (nach Kaufkraftparitäten) nur die Hälfte des EU-Einkommensdurchschnitts, wobei es zwischen den einzelnen Staaten noch erhebliche Unterschiede gibt (Quaisser, 2001; Quaisser/Hall, 2002). Insofern ist es nachzuvollziehen, dass sich die Europäische Union für politische Eingriffe in den Konvergenzprozess entschieden hat.

### **3. Europäische Umverteilungspolitik**

Die Europäische Union versteht sich als Solidargemeinschaft, in der wohlhabendere Staaten und Regionen den anderen helfen, ihren wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen. Es ist insbesondere ihr Ziel, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern zur Stärkung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion“ (Art. 158 EGV). Dazu flankiert sie die Bemühungen der Mitgliedstaaten mit Hilfe der Strukturfonds. Es stehen hierzu zur Verfügung:

- 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.

Das Unterstützungsvolumen beläuft sich auf 195 Milliarden Euro für die Jahre 2000 bis 2006. Dies macht fast ein Drittel des Gesamthaushaltes der Union aus. Hauptbegünstigte der Fonds sind die vier Kohäsionsländer Spanien, Portugal, Irland und Griechenland. Da die Förderung

jeweils Regionen finanziell unterstützt, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung noch Nachholbedarf haben gemessen am Durchschnitt der Union, fallen aber auch etwa das italienische Mezzogiorno und die neuen deutschen Bundesländer ins Zielgebiet der Strukturfonds.

Zu den Unterstützungsleistungen im Rahmen der Strukturfonds kommen noch jene des Kohäsionsfonds, der Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze in EU-Staaten fördert, deren durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen unter 90% des EU-Durchschnitts liegt. Das sind zur Zeit Spanien, Portugal, Irland und Griechenland. Aus diesem Fonds werden noch einmal 18 Milliarden Euro bis 2006 bereitgestellt.

Aus den Mitteln der Strukturfonds erfolgt die Finanzierung mehrjähriger Programme. Der Löwenanteil der Strukturfonds wird dabei (nach der „Agenda 2000“) auf folgende Ziele aufgeteilt (vgl. Abb. 2)<sup>3</sup> (Europäische Kommission, 2002; Axt, 2000):

- Mit Ziel 1 sollen die ärmsten Regionen der Union gefördert werden. 70% der Mittel werden zur strukturellen Anpassung der etwa 50 Regionen mit Entwicklungsrückstand, in denen 22% der Bevölkerung der Union leben, verwendet. Dies sind jene Regionen, die ein BIP pro Kopf von unter 75% des EU-Durchschnitts erwirtschaften. Qualifiziert sich eine Region nicht mehr als Ziel 1 - Region, erhält sie immerhin noch sechs Jahre lang eine Übergangsfinanzierung.
- 11,5% der Mittel werden für die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen ausgegeben, in denen 18% der europäischen Bevölkerung leben (Ziel 2). Die Förderkriterien sollen industrielle, ländliche und städtische sowie Fischereigeiete begünstigen. Eine Doppelförderung von Regionen nach Ziel 1 und Ziel 2 ist nicht zulässig.
- 12,3% der Mittel werden in die Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und in die Beschäftigungsförderung außerhalb der Ziel 1 -Regionen investiert (Ziel 3). 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, ausgegrenzte Personen und Geringqualifizierte. Gefördert werden sollen die Entwicklung der Humanressourcen, ein hohes Be-

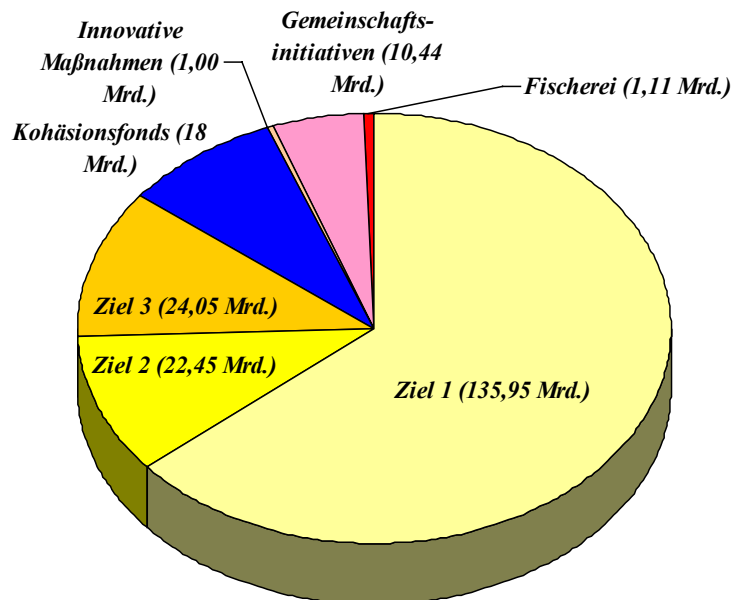
---

<sup>3</sup>Die Förderung einzelner sozial benachteiligter Gruppen erfolgt vor allem über die Gemeinschaftsinitiativen. Allerdings ist der Umfang dieser Förderung noch vergleichsweise bescheiden.



schäftigungs- und Sozialschutzniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen, nachhaltige Entwicklung und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

**Abb. 2: Europäische Struktur- und Kohäsionsfonds**



Quelle: Europäische Kommission online (2002)

Entsprechende Programme werden von den Regionen, den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission partnerschaftlich festgelegt (Europäische Kommission online, 2002). Sie sind auf den Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen ausgerichtet, um

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

Man möchte 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 wird verhindert, dass die Staaten eigene Strukturpolitik unterlassen und dafür andere Bereiche fördern bzw. Steuern senken. Die Umsetzung erfolgt dezentral. In erster Linie sind nationale und regionale Behörden zuständig.

Die Ausrichtung der Strukturfonds weist bereits darauf hin, dass es der europäischen Strukturpolitik nicht bloß um eine Einkommensangleichung geht. Sie hat auch maßgeblich die Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Auge. Nach Auffassung der Kommission stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen sogar die größte Herausforderung für die Strukturpolitik der Union dar (Europäische Kommission, 1999). Dabei ist die Strukturpolitik eingebettet in ein größeres Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Die europäischen Leitlinien für Beschäftigung versuchen, die interregionalen Unterschiede hinsichtlich der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen. Sie unterstreichen die Bedeutung der lokalen und regionalen Behörden in der Beschäftigungspolitik. Das Hauptfinanzierungsinstrument der europäischen Ebene, um die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu erreichen, stellt dabei der Europäische Sozialfonds dar. Dieser soll dem Schutz und der Förderung von Beschäftigung sowie dem Kampf gegen Arbeitslosigkeit, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung dienen. Der Sozialfonds bietet gemäß dem Prinzip der „Zusätzlichkeit“ Beihilfen der Union für Programme, welche die "Beschäftigungsfähigkeit" der Menschen entwickeln oder wiederherstellen sollen. Den Bürgern sollen entsprechende Qualifikationen und soziale Kompetenz vermittelt werden. Dies soll den Matchingprozess verbessern, indem es die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer steigert (Europäische Kommission online, 2002). Dabei fokussiert die Hilfe vor allem auf Langzeitprogramme. Diese sollen vor allem in den rückständigeren Regionen helfen, die Qualifikationen der Arbeitnehmer zu verbessern sowie unternehmerische Initiative zu fördern (Europäische Kommission online, 2002). In- und ausländische Investitionen sollen in diese Regionen gelockt werden, um dort eine größere Wettbewerbsfähigkeit, neue Arbeitsplätze und einen höheren Wohlstand zu erreichen.

Das Volumen der Unterstützungsleistungen hat sich in den letzten Jahren dramatisch erhöht. Seit 1988 haben sich die in den Strukturfonds und im Kohäsionsfonds umverteilten Mittel nahezu vervierfacht. Ein Drittel des EU-Haushaltes wird mittlerweile zur innereuropäischen Umverteilung bereitgestellt, wobei hier die Umverteilungswirkung der Agrarpolitik noch außen vorgelassen wird (Europäische Kommission online, 2002).

Trotz dieser groß angelegten Unterstützung durch die diversen Fonds konnte eine weitere Konvergenz nicht erreicht werden. Die regionalen Einkommensdisparitäten in Europa wurden nicht beseitigt. Zwar sind die Einkommensunterschiede zwischen den Staaten mittlerweile geringer als vor 15 Jahren, doch dafür sind die Unterschiede zwischen den Regionen inner-

halb der Staaten angestiegen (Esteban, 1999, zitiert nach Puga, 2001; Faini, 1999). Bedeutende Veränderungen in den Positionen der Mitgliedsstaaten im Verhältnis zum EU-Durchschnitt sind dabei nicht auszumachen. Die Regionen, die Mitte der 80er Jahre arm waren, sind es geblieben (Puga, 2001).

Die Arbeitslosenraten haben sich ebenso wenig einander angenähert. Im Gegenteil kann man jetzt weniger Regionen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit beobachten, sondern mehr mit entweder extrem hoher oder niedriger Arbeitslosigkeit. Die Veränderungen der regionalen Arbeitslosigkeitsraten haben zu einer stärkeren Polarisierung geführt (Overman/Puga, 1999). Diese zunehmende Polarisierung führt zu der Frage, ob die europäische Umverteilungsmaschinerie überhaupt problemlösend wirkt, ob man sie ganz anders ausgestalten müsste oder ob sie einfach noch immer zu gering ausfällt, um die Probleme lösen zu können. Empirisch lässt sich dies nicht beantworten: Befürworter bisheriger EU-Umverteilungspolitik werden für sie in Anspruch nehmen, dass die erfolgreiche Struktur- und Regionalpolitik für ein Ausbleiben einer divergenten Entwicklung verantwortlich ist. Doch dies lässt sich nicht testen. Gegner können behaupten, dass sich diese Entwicklung auch ohne Umverteilung hätte erreichen lassen. Da sich dies empirisch kaum überprüfen lässt, muss theoretisches Rahmenwerk zur Erklärung herangezogen werden.

#### **4. Anhaltende Divergenz in Europa?**

Zur Erklärung der europäischen Disparitäten sind vor allem geographische Spillovers und die Standortentscheidung im Raum zu berücksichtigen (Quah, 1996). Mit der Neuen Ökonomischen Geographie beschäftigt sich mittlerweile ein ganzer Wissenschaftszweig mit Argumenten, die gegen eine konvergente Einkommensentwicklung der Regionen bei Grenzöffnung sprechen. Dazu werden lediglich einige Annahmen der neoklassischen Theorie variiert. Diese Annahmenvariation führt im Ergebnis zur Agglomeration bestimmter Produktionszweige in einem Gebiet<sup>4</sup>. Zumindest in einem Produktionssektor werden dafür Marktunvollkommenheiten unterstellt. Wesentlich ist die Existenz von Größenvorteilen bzw. positiven Externalitäten.

Die charakteristischste Annahme ist neben unvollkommenen Märkten und heterogenen Produkten die Existenz von unternehmensexternen steigenden Skalenerträgen in einem der bei-

---

<sup>4</sup> Vgl. zur empirischen Relevanz von Agglomerationseffekten auf die Arbeitsproduktivität (und damit das Einkommen) Ciccone (2002). Hier wird mit einem Sample 628 Nuts-3 Regionen getestet, inwieweit sich Agglome-

den Wirtschaftszweige (Krugman, 1991; Krugman/Venables, 1990; Venables, 1996; Puga, 1999). Es wird unterstellt, dass die Profitabilität eines Unternehmens durch die räumliche Nähe anderer Unternehmen in unmittelbarer Umgebung steigt. Als Erklärungen für die Existenz dieses Phänomens dienen zum Beispiel Wissensexternalitäten in Bezug auf technologischen Fortschritt<sup>5</sup> (Braunerhjelm et al., 2000, S.24) oder die Ballung benötigten spezialisierten Humankapitals in einer Region. Ebenso lässt sich eine Verbesserung der Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt als Argument heranziehen (Boldrin/Canova, 2000, S.10). Am häufigsten fokussiert sich die Neue Ökonomische Geographie jedoch auf pekuniäre Externalitäten in Zusammenhang mit der Marktgröße. Ein Einkaufszentrum bietet sich als Beispiel an: Kunden werden durch die Existenz einer Vielzahl verschiedener Geschäfte angezogen. Je mehr Geschäfte vorhanden sind, desto mehr Kunden kommen. Dies wiederum zieht neue Geschäfte an, eine Spiralwirkung entsteht. Dieses Phänomen nennt man „forward linkage“ (Braunerhjelm et al., 2001, S.24). Firmen profitieren von der räumlichen Nähe zum Absatzmarkt. Eine andere Form von Kostenersparnis aufgrund räumlicher Nähe ergibt sich aus der Ansiedlung nahe der benötigten Produktionsfaktoren oder Vor- und Zwischenprodukte („backward linkage“). Firmen benötigen dieselben Inputs für ihre Produktion, sie siedeln sich in der Nähe des Inputangebotes an. Dies vergrößert den Absatzmarkt für Inputs und lockt neue Anbieter an, auch hier entsteht eine Spiralwirkung. Neben dieser Zusammenarbeit in vertikaler Richtung kommt für die Erklärung von Agglomeration indes auch eine Kostenreduktion durch funktionale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen in Frage (Braunerhjelm et al., 2000, S.27).

Der Agglomerationsprozess beeinflusst nicht nur das industrielle Muster der Regionen, sondern auch deren Einkommensgefüge. Ballung führt (in der Modellierung der üblichen Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie) im Ballungsgebiet zu einer höheren Entlohnung nicht vollständig mobiler Faktoren sowie zu einer geringeren Belastung mit Transportkosten (Venables, 1999). In der Peripherie steigt dagegen die Arbeitslosigkeit, wenn Arbeit nicht hochmobil ist oder das interregionale Lohngefüge so flexibel ist, dass es sich schnell an das neue Agglomerationsmuster anpassen kann.

---

rationseffekte in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien bemerkbar machen. Dabei wird ein positiver Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Arbeitsproduktivität nachgewiesen.

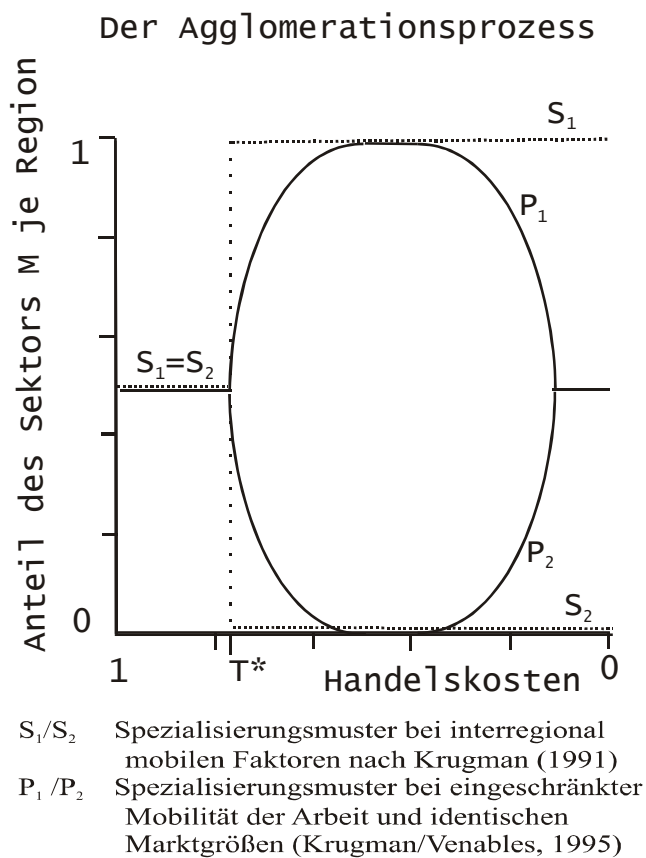
<sup>5</sup> Hier lassen sich zwei verschiedene Effekte herauskristallisieren. Zum einen könnte man argumentieren, dass die Kosten einer Innovation mit zunehmender Erfahrung bezüglich eines Produktes fallen. Dies wirkt sich agglomerationsfördernd aus, Unterschiede zwischen den Regionen können persistent werden. Auf der anderen Seite können ärmere Regionen schneller aufholen, da sie statt neuer Forschung einfach nur vorhandenes Wissen absorbieren müssen. Entscheidend ist, welcher dieser beiden Effekte überwiegt (De la Fuente, 2000, S.3).

Zur Illustration des Agglomerationsprozesses seien folgende Annahmen getroffen (Krugman, 1991): Es existieren zwei Regionen, die a priori bezüglich Faktorausstattung und produzierten Gütern identisch sind. Es liegen keine komparativen Vorteile vor. Zur Vereinfachung werden lediglich zwei Produktionssektoren, der Agrarsektor X und der Industriesektor M, unterstellt. Während der Markt für X konstante Skalenerträge und vollkommenen Wettbewerb aufweist, existieren auf dem Markt für M unternehmensexterne Skalenerträge (durch pekuniäre Externalitäten). Nun komme es zu einer wirtschaftlichen Integration der beiden Regionen. Wenn die Handelskosten unter einen kritischen Punkt  $T^*$  fallen (vgl. Abb.3), wird diejenige Region, die durch ein zufälliges Ereignis oder eine bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahme eine Zuwanderung von Firmen des Industriesektors M erreicht, diesen Vorteil schnell ausbauen. Denn die Zuwanderung sorgt aufgrund der Skalenerträge für eine Kostenreduzierung, die entsprechende Region wird attraktiver und somit weitere Unternehmen des Sektors M anziehen.

Für den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses ist eine Annahme hinsichtlich der Faktormobilität notwendig. Unterstellt man intersektoral immobile Faktoren, aber interregional mobile Faktoren zumindest in Sektor M, so werden diese Faktoren der Industrie folgen. Denn wenn Sektor M aufgrund der Skalenerträge sich in einer Region konzentriert, so werden dort die Produktionsfaktoren knapper. Ihre Entlohnung wird steigen, Zuwanderung der mobilen Faktoren erfolgt. Dies wiederum vergrößert den Beschaffungsmarkt für Arbeit und steigert zudem die Ausgaben in dieser Region. Weitere Firmen ziehen zu. Theoretisches Ergebnis ist die vollständige Konzentration des Sektors M auf eine Region (Krugman, 1991). Abb. 3 illustriert dies: Ab einer kritischen Höhe von  $T^*$  bewegen sich alle Unternehmen des Sektors M in das neu entstandene Ballungsgebiet, wie der Sprung von  $S_1$  auf den Wert eins es zeigt. Die Peripherie verliert ihre gesamte Industrie. Der Sprung der Kurve  $S_2$  auf den Wert null stellt dies graphisch dar.

Dieser Mechanismus führt zu einer wirtschaftlichen Divergenz zweier a priori identischer Regionen in ein industrialisiertes Gebiet, in welchem dank Ausschöpfung von Skalenerträgen höhere Faktorpreise gezahlt werden können und welches somit auch ein höheres Einkommen besitzt, und ein nicht industrialisiertes Randgebiet. Dank der interregionalen Mobilität wird Arbeitslosigkeit indes vermieden. Bei vollständiger Mobilität werden die Löhne sich angleichen, die geringeren Transportkosten bilden indes einen ökonomischen Vorteil des Ballungsgebietes.

**Abb. 3: Der Agglomerationsprozess**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Puga (2001)

Dieses Ergebnis ändert sich bereits bei leichter Variation der Mobilitätsannahmen. Angenommen sei neben der Existenz steigender Skalenerträge, dass zumindest ein Produktionsfaktor intersektoral, aber nicht interregional mobil ist. Arbeit sei zwischen den Regionen immobil, die Produzenten hingegen bezüglich ihrer Standortwahl mobil. Transport- und Kommunikationskosten fallen schrittweise im Zeitablauf. Unternehmensexterne Skalenerträge kommen durch den Handel mit Zwischenprodukten in Sektor M zustande. Eine Ballung von Zulieferern und Endproduzenten in einer Region sorgt für positive Externalitäten im Sinne von „Backward Linkages“. Je näher sich der Endproduzent zu den Zulieferern begibt, desto mehr Transportkosten für Zwischenprodukte spart er ein. Ab einer kritischen Schwelle an Transportkosten für Endprodukte  $T^*$  genügt dann eine zufällige Zuwanderung eines Produzenten für Zwischenprodukte, damit die Differenz realisierbarer Skalenerträge aus der Ballung die Transportkosten zu den Endabnehmern überwiegt (vgl. Abb.3). Es erfolgt eine Agglomeration in dieser Region. In der Peripherie sinkt das Realeinkommen. Ökonomische Integration führt zu einer ungleichen Entwicklung der Regionen. Da der Agglomerationsprozess durch weitere

Firmenzuwanderung den Faktor Arbeit im Ballungsgebiet knapper werden lässt, steigen dort die Löhne. Es entstehen Ballungskosten. Wenn nun die Transportkosten noch weiter zurückgehen, so werden die Skalenerträge unwichtiger, da auch die Entfernung zu Zulieferern an Bedeutung verliert. Ab einem bestimmten Punkt werden die geringeren Lohnkosten der Peripherie den Transportkostennachteil überwiegen. Der Agglomerationsprozess ändert seine Richtung. Mit den ersten Firmen, die sich in der Peripherie ansiedeln, entstehen Externalitäten, die weitere Firmen in die Peripherie anlocken. In einigen Regionen der Peripherie wird jetzt eine kritische Menge an Firmen erreicht. Es kommt zur Reagglomeration. Diese wird von einem schnellen Anstieg der Löhne begleitet. Abb.3 veranschaulicht auch diese Möglichkeit des Agglomerationsprozesses:  $P_1$  illustriert den Fall des Ballungsgebietes, das ab  $T^*$  zunehmend mit sinkenden Transportkosten weitere Unternehmen attrahiert. Dabei ist die schrittweise Senkung der Transportkosten wichtig, stehen einer weiteren Agglomeration doch Ballungsnachteile in Form höherer Faktorkosten entgegen.  $P_1$  steigt allmählich an und erreicht schließlich ein Maximum, das möglicherweise sogar vollständige Ballung des Sektors M in einer Region beinhalten kann.  $P_1$  erreicht sein Maximum, während  $P_2$  sich im Minimum befindet. Im Reagglomerationsprozess nähern sich die Kurven dann wieder an.

Auf dem Weg zu gleichen Lebensverhältnissen ist aber keineswegs eine sofortige Angleichung aller Regionen zu erwarten, sondern zunächst das Entstehen neuer Ballungsräume in einigen Niedriglohnregionen (Puga/Venables, 1996). Unter der Annahme verschiedener Industriezweige in Sektor M, wobei die Externalitäten vertikal, d.h. innerhalb eines solchen Zweiges, stärker sein sollten als zwischen den Industriezweigen, sammeln sich die Firmen eines solchen Zweiges in einer Region. So entstehen verschiedene Ballungsgebiete für unterschiedliche Industriezweige. Dies erklärt, weshalb es zu Ballungsgebieten für Finanzdienstleistungen, Medien, Automobilindustrie etc. kommen kann (Krugman/Venables, 1996)<sup>6</sup>. Die Entwicklung der Ballung in Abhängigkeit der Handelskosten lässt sich als U-förmiger Agglomerationsprozess skizzieren (Krugman/Venables, 1995) (vgl. die  $P_2$ -Kurve in Abb.3). Die fehlende Mobilität einiger Produktionsfaktoren – in der europäischen Realität derzeit der Arbeit – führt zur nicht monotonen Entwicklung des Agglomerationsgrades bei einem schrittweisen Rückgang der Transportkosten (Puga, 1999) und somit zumindest über längere Zeit hinweg zur Einkommensdivergenz.

---

<sup>6</sup> Eine weitere Ergänzung brachte Venables (1999) ein, als er unter der Annahme einer großen Anzahl von Industriesektoren, von denen jeder in einer anderen Region agglomerieren kann, im Modell von Krugman/Venables (1996) die Allokationsfolgen untersucht. Dabei zeigt er auf, dass durch die externen Skalenerträge eine Arbeitsteilung entstehen kann, die nicht notwendigerweise mit der Allokation übereinstimmt, die sich gemäß komparativer Vorteile im herkömmlichen Sinne einstellen würde.

Die Wanderungsentscheidung der Unternehmen wird von Externalitäten sowohl zwischen Bürgern als auch zwischen den Unternehmen begleitet. Einige sind positiver Natur wie die technologischen Spillovers zwischen Unternehmen, die zu den oben angeführten unternehmensexternen Skalenerträgen beitragen. Diese verursachen positive externe Effekte im Ballungsraum, die das Wachstum der entsprechenden Region steigern (Pelkmans, 2001, S.305). Andere sind negativ wie die Ballungskosten, die in Großstädten in Form von Umweltverschmutzung und Verkehrsbelästigung entstehen. Viele dieser Nachteile werden nicht am Markt gehandelt, es handelt sich um technologische Externalitäten, andere Externalitäten sind pekuniärer Natur und verändern die relativen Knappheitspreise. Agglomeration führt bei technologischen Externalitäten zu einer ineffizient hohen Nutzung im Ballungsraum (Braunerhjelm et al., 2000, S.18). Dies rechtfertigt selbst aus allokativer Sicht staatliche Maßnahmen.

Die Entstehung von Arbeitslosigkeit ist indes selbst bei vollständiger Immobilität nicht auf diese technologischen externen Effekte der Ballung, sondern auf das Zusammenspiel der pekuniären externen Effekte und der Fehler im Arbeitsmarktmechanismus zurückzuführen. Unternehmensabwanderung ins Ballungsgebiet lässt Arbeit in der Peripherie weniger knapp werden. Nur wenn eine Lohnanpassung nicht möglich ist, entsteht Arbeitslosigkeit.

## **5. Auswirkungen europäischer Umverteilungspolitik**

Die Europäische Union bemüht sich um eine Korrektur der Einkommensdisparitäten und regionalen Arbeitslosigkeitsproblemen, indem sie das Agglomerationsmuster zu beeinflussen sucht. Dabei bietet sie einerseits finanzielle Unterstützung oder sonstige Vorteile für Unternehmen in strukturschwachen Regionen an. Der Förderschwerpunkt liegt dabei auf kleinen und mittleren Unternehmen, da man sich hier die meisten Arbeitsplätze verspricht (Europäische Kommission, 1999, S.11). Dies entspricht einer Subvention, die um der neuen Arbeitsplätze willen ausgezahlt wird. Andererseits bemüht sie sich um den Aufbau entsprechender Infrastruktur in den ärmeren Ländern.

Die Richtung, in der aus Effizienzgründen das Ballungsmuster verändert werden soll, ist indes keineswegs so eindeutig, wie die klare Grundvorstellung der Europäischen Union es impliziert. Ist die Mobilität der Arbeitskräfte aufgrund künstlicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu gering, kann es sein, dass der Agglomerationsprozess vor seinem Optimum unterbro-



chen wird. Dies ist insofern problematisch, als dass der Einzelne mit seinem Zuzug ins Ballungsgebiet positive Externalitäten ausübt, die er in seiner Entscheidung nicht berücksichtigt. Ob das Optimum an Agglomeration nun schon erreicht ist oder noch nicht, lässt sich allerdings mangels Quantifizierbarkeit der Externalitäten kaum bestimmen. Die Zahlen zeigen, dass die Mobilität auch zwischen einzelnen Regionen sogar innerhalb eines Staates äußerst gering ist (Bentivogli/Pagano, 1999; Braunerhjelm et al., 2000, S.46ff). Als Ursachen sind u.a. staatliche Restriktionen in den Bereichen Wohnungsmarkt, Arbeitsmarkt und sozialer Sicherungssysteme verantwortlich (Faini et al., 1997; Braunerhjelm et al. 2000, S.53; Pelkmans, 2001, S.305). Diese mindern die Mobilität und können daher für ein vorzeitiges ineffizientes Ende des Ballungsprozesses sorgen. Lediglich dann, wenn die negativen Externalitäten der Ballung überwiegen und das Agglomerationsoptimum folglich überschritten ist, wirkt die Europäische Strukturpolitik in die Richtung eines höheren Wohlstandes für alle.

### 5.1. Generelle Auswirkungen strukturpolitischer Maßnahmen

Bei der Ausschüttung von Subventionen muss die Europäische Union darauf achten, dass sie mobile Faktoren fördert. Diese sollten zudem durch ihre Ballung Agglomerationsexternalitäten erzeugen. Denn auch eine Förderung in der Peripherie bedeutet im Geiste von Krugman/Venables (1996), dass bestimmte Wirtschaftszweige angezogen werden und einen neuen Agglomerationsraum bilden sollen. Eine politische Umsetzung dieser Subventionen ist aus verschiedenen Gründen schwierig<sup>7</sup>. Erstens existieren Probleme der Informationsbeschaffung. Staatliche Institutionen müssen Art und Ausmaß der Externalitäten kennen. Sie müssen jene Sektoren fördern, die ein hohes Maß an Spillovereffekten mit einem vergleichsweise geringem Maß an Ballungskosten verursachen. Gleichzeitig sollte es sich um hinreichend mobile Wirtschaftszweige handeln. Subventionen zur Förderung neuer Agglomerationszentren widersprechen zweitens zumeist den Wünschen diverser Interessengruppen. Alteingesessenen Industrien, die ihre wirtschaftliche Blüte bereits hinter sich haben, gelingt es mit dem Argument des Verlustes von Arbeitsplätzen häufig, sich eher zu formieren und entsprechende Subventionszahlungen zu erhalten. Skalenertragsreiche Zukunftsindustrien jedoch müssen erst angezogen werden und haben daher noch keine existierende Klientel, die man durch eine Interessengruppe vertreten könnte. Rent Seeking verhindert damit Subventionen in die richtige Richtung. So werden Subventionen denn gerade gegenteilig ausgeschüttet (Berthold, 1994). Ein gutes Beispiel bietet die Unterstützung der Landwirte: Die Fonds steigern deren Produkti-

---

<sup>7</sup> Die Kritik eines internationalen Subventionswettkampfes steht bei Subventionen der europäischen Ebene nicht zur Diskussion.

vität und erhalten die Landwirtschaft am Leben. Doch dies verhindert den Strukturwandel und damit langfristig die Konvergenz. Nicht nur, dass ein durch die starke Bindung an Boden an sich schon immobiler Sektor gefördert wird, mit dessen Abwanderung kaum zu rechnen ist. Landwirtschaft gilt in den Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie auch noch als Paradebeispiel für ein Fehlen jeglicher Agglomerationsexternalitäten. Somit wird mit einer Subventionierung der Landwirtschaft in der Peripherie eine weitere Deagglomeration gefördert – zumeist ohne, dass dies die Intention der Subventionen war. Subventionen von Unternehmen oder mobilen Faktoren spielen im Rahmen der europäischen Strukturfonds – die Agrarfonds werden hier außen vorgelassen – indes eine vergleichsweise geringe Rolle. Zudem will die Europäische Union diese Subventionen zurückfahren (Europäische Kommission, 1999, S.11).

Erstes Ziel nach den Leitlinien der europäischen Kommission ist die Schaffung von Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation und Ausbildung. Europa fördert mit diesen Sektoren hauptsächlich immobile öffentliche Güter. Im Bereich der Qualifizierung legt Europa seinen Schwerpunkt auf die Förderung (vergleichsweise mobiler) Geringqualifizierter (s.u.). In Richtung Infrastrukturinvestitionen hat sich in der Europäischen Union in den letzten Jahren viel getan (Martin/Rogers, 1995). Dies umfasst etwa den Bau des Kanaltunnels, Erweiterungen des Eisenbahnnetzes, neue transalpine Tunnel, neue Telekommunikationsnetze sowie zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen in den ärmsten Regionen (Europäische Kommission online, 2002). Solche Investitionen können zweierlei Wirkung haben:

Investitionen zur Verbesserung intraregionaler Infrastruktur in der Peripherie verbessern die Standortqualität und können so dazu beitragen, Firmen zu attrahieren. Sie sorgen für eine breitere Verteilung der Produktionsstandorte im Raum. Wird diese Infrastruktur nicht von der Region selbst, sondern von der Europäischen Union bezahlt, existiert in der betroffenen Region auch kein gegenläufiger Finanzierungseffekt durch Besteuerung (Martin/Rogers, 1995). Die Agglomeration nimmt ab. Die Beurteilung unterliegt wiederum der einschränkenden Annahme, inwieweit das Agglomerationsoptimum bereits überschritten ist. Ist es noch nicht erreicht, so gehen mögliche Einkommenssteigerungen in der Peripherie zu Lasten des Ballungsraumes, Umverteilung wird per saldo zum Negativsummenspiel<sup>8</sup>. Allerdings werden solche Investitionen alleine kaum ausreichen, um Unternehmen zu attrahieren, da die verbesserte

---

<sup>8</sup> Martin (1999) zeigt sogar, dass die Wanderung in die Peripherie zu einem Verlust an Wettbewerbsintensität führen kann, die über Preissteigerungen in der Peripherie zu einem Anstieg der Einkommensungleichheit führen kann.

Infrastruktur nicht die Skalenerträge kompensieren kann, die sich im Ballungsraum ergeben. Investitionen in Infrastruktur zur Verbesserung der Handelsverbindungen zwischen Ballungsraum und Peripherie hingegen begünstigen zunächst einmal eine agglomerative Entwicklung durch den Abbau der Transportkosten. Die Peripherie lässt sich leichter vom Zentrum aus beliefern, Skalenerträge im Zentrum können durch ökonomische Ballung ausgenützt werden (Martin, 1999). Die Wohlfahrt der Union in summa steigt.

Die Förderung der Europäischen Union setzt auf beide Arten von Infrastrukturinvestitionen, wobei eine genaue Einteilung von konkreten Projekten in eine der beiden Kategorien sicherlich schwierig ist. In den Leitlinien der Strukturfonds kommt klar zum Ausdruck, dass die Erreichbarkeit von Regionen verbessert werden soll. Aber auch der Ausbau sekundärer Verbindungen zu diesen interregionalen Netzen sei von Bedeutung (Europäische Kommission, 1999).

## 5.2. Strukturpolitik bei inflexiblen Lohnstrukturen

Während man sowohl bei Subventionen als auch bei Infrastrukturinvestitionen sich hinsichtlich der Beurteilung ihrer Wirkungen auf den Agglomerationsprozess und damit auch auf die Entstehung neuer Arbeitsplätze und Einkommensperspektiven per se nicht sicher sein kann, so ändert sich dies im Zusammenspiel mit nationalstaatlichen Maßnahmen. Viele europäische Staaten haben sich ebenfalls eine Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb ihrer Staaten zur Aufgabe gemacht. Dies geschieht in vielen Fällen nicht über direkte Transfers, sondern über eine künstliche und nicht marktkonforme Veränderung der monetären oder nichtmonetären Entlohnungskomponenten oder Einsatzbedingungen in den ärmeren Regionen zugunsten bestimmter Faktoren. Häufig soll dabei Arbeit begünstigt werden. Ein Beispiel stellt eine national betriebene Lohnpolitik dar, welche die interregionalen Lohndifferenzen gering zu halten versucht (Braunerhjelm et al., 2000, S.60).

Die Folgen des Agglomerationsprozesses ändern sich wesentlich, unterstellt man eine interregional einheitliche Entlohnung des Faktors Arbeit. Aufgrund von Skalenerträgen entstehen Ballungsräume und Einkommensunterschiede, Arbeit wird in beiden Regionen aber gleich entlohnt. Wird Arbeit im Zentrum aufgrund der Ballung ökonomischer Aktivitäten knapper, so steigen hier die Löhne. Damit wird im Zentrum ein neues Gleichgewicht erreicht. Wird in der Peripherie die Entlohnung daraufhin ebenfalls angehoben, verschärft dies den Agglomerationsprozess. Die Knappheit an Arbeit im Ballungsraum wird nicht mehr als Ballungsnachteil ins Gewicht fallen. In der Peripherie werden Arbeiter entlassen, es kommt zu regionaler Ar-

beitslosigkeit. Ohne soziales Auffangbecken müssten zumindest die Arbeitslosen nun ins Zentrum abwandern. Das Ergebnis entspricht dann dem von Krugman (1991) mit interregional mobilen Faktoren: Es kommt zu dauerhafter Divergenz. Existiert hingegen ein soziales Auffangbecken (staatliche Absicherung oder familiäre Unterstützung), haben Arbeitslose einen nur geringen Anreiz, die Peripherie zu verlassen. Da aber auch den Firmen aufgrund der einheitlichen Entlohnung der Anreiz zur Reallokation in die Peripherie fehlt, kommt es ebenfalls zu einer divergenten Entwicklung. Nur entvölkert sich in diesem Fall die Peripherie nicht, sondern leidet persistent unter hoher Arbeitslosigkeit. Ihre Verarmung allerdings fällt noch schlimmer aus, da bei gleicher Produktion die Zahl der Köpfe höher ist.

Der Abbau der zwischenstaatlichen Einkommensunterschiede in den letzten 15 Jahren bei ansteigenden regionalen Unterschieden im Einkommen und in den Arbeitslosigkeitsraten innerhalb der europäischen Staaten reflektiert recht gut diesen Erklärungsansatz. Dies korrespondiert auch mit der Tatsache, dass die interregionalen Lohn Differenzen innerhalb der einzelnen Nationen nicht so hoch ausfallen wie die Einkommensunterschiede (Puga, 2001). Mit ein Grund hierfür ist sicherlich, dass die Lohnfindung in vielen europäischen Ländern von institutionellen Schranken beträchtlich beeinflusst wird (Puga, 2001, S.18). Die Sorgenkinder bezüglich der Arbeitslosigkeit liegen in Italien (Kalabrien, 28,7%), in Spanien (Andalusien, 26,8%) und in Deutschland (Dessau, 20,9%). Das Niveau an Arbeitslosigkeit in den übrigen drei Kohäsionsstaaten hingegen liegt bei regional maximalen 14,6% (Griechenland), 7,1% (Irland) und 6,7% (Portugal) Arbeitslosigkeit. Die gravierenden regionalen Arbeitslosigkeitsunterschiede innerhalb der größeren europäischen Staaten lassen sich kaum auf die beschriebenen Agglomerationsmuster zurückführen. Selbst als Peripherie ist es offenbar – siehe Portugal – möglich, die Arbeitslosigkeit gering zu halten. Der bedeutende Unterschied ist, dass die drei letztgenannten Kohäsionsländer als Ganzes als Peripheriegebiete Europas in obigem Sinne zu betrachten sind. Demzufolge richtete sich auch die Entlohnung des Faktors Arbeit danach. Selbst eine einheitliche Entlohnung in diesen Staaten würde geringeres Unheil anrichten, da sie sich eher nach den zahlreichen Regionen mit geringer Produktivität richten würde. Anders ist dies in Italien, Spanien und Deutschland. In Spanien wurde erst vor wenigen Jahren die Möglichkeit regionaler Lohnabschlüsse in Betracht gezogen, in Deutschland und Italien ist das Fehlen hinreichender regionaler Lohn differenzierung nach wie vor ein kontrovers diskutiertes Thema (Faini, 1999). Eine nationale Lohnpolitik, die zwecks regionaler Anglei-

chung des Einkommens eine regionale Lohndifferenzierung erschwert, wird im Agglomerationsprozess eine Konvergenz erschweren<sup>9</sup>.

Ein gutes Beispiel bietet die deutsche Wiedervereinigung. Die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität waren beträchtlich. In unseren Termini könnte man den Westen als Ballungsgebiet und den Osten als Peripherie betrachten (wenn sie auch historisch gesehen nicht durch Ballung entstanden sind). Statt aufgrund geringerer Arbeitskosten im Osten Industrie anzuziehen, hob man aufgrund von Tarifvereinbarungen die Nominallohne innerhalb von weniger als einem Jahr um 42% an, worauf sich die Reallohnkosten wegen des gleichzeitigen Preisverfalls in Ostdeutschland fast verdreifachten (Akerlof et al., 1991, S.9; Puga, 2001). Die Folge waren ein rapider Rückgang der Produktion und ein sprunghafter Anstieg der Arbeitslosigkeit im Osten sowie eine Abwanderung der Industrie ins Ballungsgebiet – in den Westen. Die Arbeitslosigkeit wurde durch ein bundeseinheitliches System der sozialen Sicherung mit Netto-transfers in den Osten finanziert. Dies dämpfte wiederum die Migration von Ost nach West, welche die entstehenden Unterschiede hätte auffangen können.

Eine Kombination von Ballungsräumen aufgrund unternehmensexterner Skalenerträge, regional undifferenzierter Löhne und minimaler Migration kann eine Erklärung der in Europa entstandenen Unterschiede in Einkommen und Arbeitslosigkeit liefern. Vor allem lässt sich erklären, warum die Unterschiede im Einkommen zwischen den Nationen zurückgingen, jene zwischen den Regionen innerhalb der Nationen jedoch anstiegen. Wird Agglomeration nicht in den Lohnverhältnissen widerspiegelt, dann kippt der Agglomerationsprozess nicht um. Die Ballung steigt im Verlauf der Integration weiter an oder bleibt auf ihrem alten Niveau. Die Differenzen fallen dann nicht in Lohnunterschieden an, sondern schlagen sich in interregional unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit nieder. Da auf europäischer Ebene kein Mechanismus einer Lohnkoordination vorliegt, kann dies eine Erklärung dafür sein, dass die europäischen Staaten zwar allmählich in ihrem Einkommen konvergieren, die Regionen innerhalb derselben aber keine Tendenz zur Konvergenz aufweisen (Pelkmans, 2001, S.305).

Langfristig sollte eine solch einheitliche Lohnsetzung in unterschiedlichen Regionen aufgrund der entstehenden Divergenz bei Freizügigkeit zwingend zur Abwanderung ins Zentrum führen. Die Peripheriegebiete können durch die Abwanderung ihrer Industrie die entsprechenden finanziellen Mittel zur Finanzierung des sozialen Auffangbeckens für die entstehende Arbeits-

---

<sup>9</sup> Faini (1999) analysiert in einem Modell die Auswirkung regional undifferenzierter Löhne aufgrund starken

losigkeit langfristig nicht aufbringen. Die regionale Umverteilung wird zusammenbrechen, die Arbeiter werden entweder wandern und damit die hohen Löhne im Zentrum senken, oder die Löhne in der Peripherie werden fallen. Dies gilt selbst dann, wenn arbeitslose Arbeitnehmer dank familiärer Unterstützung in ihrer Not aufgefangen werden und somit einen geringeren Anreiz zur Wanderung verspüren. Nur wandern in diesem Fall ganze Familien aus der Peripherie ab. Aber es gilt natürlich nur solange, wie Freizügigkeit nicht nur auf die Arbeitenden, sondern auch auf die Familien angewendet wird. Die politische Versuchung ist zumindest groß, über interregionale Transfers zu versuchen, dieses ineffiziente Arrangement hoher Löhne, hoher Arbeitslosigkeit und gleichzeitiger Absicherung der Arbeitslosen aufrecht zu erhalten.

Um den Erfolg der Strukturfonds zu evaluieren, ist es damit wesentlich, hinsichtlich der Zielkriterien dieser Umverteilungsmittel zu differenzieren. Strukturfonds sind nicht geeignet zur Bekämpfung interregionaler Arbeitslosigkeit. Wenn undifferenzierte Löhne in einzelnen Teilstaaten zu bedeutender regionaler Arbeitslosigkeit in der Peripherie führen, so subventionieren europäische Transfers die Fehler einer einheitlichen Lohnpolitik. Damit senken sie den politökonomischen Druck auf nationale Reformen der Arbeitsmarktsysteme und tragen dazu bei, dass Arbeitslosigkeit und damit auch Einkommensdisparitäten persistent werden. Das Mezzogiorno und Ostdeutschland bieten abschreckende Beispiele.

## **6. Fazit**

Die europäische Strukturpolitik ist eng verbunden mit dem Streben größerer Mitgliedsländer, selbst regionale Einkommensdisparitäten zu verringern. Beeinflussen die nationalen Regelungen das interregionale Verhältnis der Faktorentlohnungen, erklärt dies die hohen Arbeitslosigkeitsquoten in vielen Regionen. Knüpft die europäische Strukturpolitik vermehrt am Kriterium Arbeitslosigkeit an, so unterstützt die Europäische Union die verfehlten nationalen Lohnpolitiken und verlängert das Leiden der Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Denn geringes Einkommen und hohe Arbeitslosigkeit sind keineswegs nur zwei Seiten einer Medaille: Nach dem Kriterium Arbeitslosigkeit sind es Regionen in Deutschland, Italien, Spanien, Frankreich, Belgien und Finnland, die gefördert werden müssen. Außer Finnland und Spanien liegen diese Staaten mit ihrem Einkommensdurchschnitt indes oberhalb des EU-Durchschnitts. Die beiden Kohäsionsländer Portugal und Irland weisen hingegen eine geringe Arbeitslosigkeit auf.

Europäische Strukturpolitik kann nur sinnvoll sein, wenn sie

- effiziente Ballung nicht verhindert, sondern die entstehenden Vorteile nutzt und versucht, die Raumüberwindungskosten zu senken, damit alle von der Ballung profitieren,
- bei einer Entscheidung zum Anziehen von Industrien in der Peripherie mobile Industrien fördert, die ein hohes Maß an unternehmensexternen Skalenerträgen aufweisen
- und sich lediglich an den interregionalen Einkommensunterschieden, aber keineswegs am Kriterium der Arbeitslosigkeit ausrichtet.

Die Probleme einer Konzeption nach diesen Kriterien erfordert allerdings ein hohes Maß an Wissen, das Ignorieren der Wünsche zahlreicher Interessengruppen sowie feste Standhaftigkeit, den Wünschen diverser Nationen zu widerstehen, Arbeitslosigkeit in den Zielkatalog aufzunehmen. Die bisherigen politischen Erfahrungen lehren, dass dies kaum möglich ist. Die Vorstellungen der Interessengruppen – man betrachte nur den Agrarhaushalt – setzen sich zumeist durch. Und die staatliche „Anmaßung von Wissen“ ist als Problem seit Hayek legendar. Von daher lässt sich zum aktuellen Stand der Lage schlussfolgern: Besser keine Umverteilung als eine (verfehlte) Umverteilung.

## **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

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

Bentivogli, C. und P. Pagano (1999): Regional Disparities and Labour Mobility: The Euro-11 versus the USA, *Labour* 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

Boldrin, M. und F. Canova (2001): Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies, *Economic Policy: A European Forum*, S.207-245

- Braunerhjelm, P. et al. (2000): Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization, CEPR, London
- Ciccone, A. (2002): Agglomeration Effects in Europe, European Economic Review 46, S.213-227
- De la Fuente, A. (2000): Convergence Across Countries and Regions: Theory and Empirics, CEPR Discussion Paper No. 2465, London
- Esteban, J.M. (1999): L'euro y la desigualtat territorial: implications per a Catalunya, in: Esteban, J.M. und J.Gual (hrsg.): Catalunya dins l'Euro, Barcelona, S.165-210
- Europäische Kommission (1999): Sechster periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, deutsche Fassung, Brüssel
- Eurostat online (2003), unter <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/DE?catalogue=Eurostat>
- EU-Kommission online (2002): Regionalpolitik - Inforegionseiten, unter [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_de.htm)
- Europäische Kommission (2002): Study on the Potential of Community Policies for Employment Promotion, Final Report, Aug. 2002, online unter <http://europa.eu.int/comm/employment%5Fsocial/news/2002/aug/final%5Fpcp.pdf>
- Europäische Kommission (2003): Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel
- Faini, R., G. Galli, P. Gennari und F. Rossi (1997): An Empirical Puzzle: Falling Migration and Growing Unemployment Differentials Among Italian Regions, European Economic Review 41 (3-5), S.571-579
- Faini, R. (1999): Trade Unions and Regional Development, European Economic Review 43, S.457-474
- Krugman, P.R. (1991): Increasing Returns and Economic Geography, Journal of Political Economy 99(3), 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
- Krugman, P.R. und A.J. Venables (1995): Globalization and the Inequality of Nations, Quarterly Journal of Economics 110(4): S. 857-880
- Krugman, P.R. und A.J. Venables (1996): Integration, Specialisation, and Adjustment, European Economic Review 40, S.959-967



- 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
- Overman, H.G. und D. Puga (1999): Unemployment Clusters Across European Regions and Countries, CEPR Discussion Paper No. 2250, London
- Pelkmans, J. (2001): European Integration – Methods and Economic Analysis, Harlow, 2.Aufl.
- Puga, D. (1999): The Rise and Fall of Regional Inequalities, European Economic Review 43, S.303-334
- Puga, D. (2001): European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories, CEPR Discussion Paper No. 2767, London
- 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), S.440-464
- Quah, D. (1996): Regional Convergence Clusters Across Europe, European Economic Review 40, S.951-958
- Quaisser, W. (2001): Kosten und Nutzen der Osterweiterung unter besonderer Berücksichtigung verteilungspolitischer Probleme, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 230, München
- Quaisser, W. und J. Hall (2002): Toward Agenda 2007: Preparing the EU for Eastern Enlargement, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 240, München
- Venables, A.J. (1996): Equilibrium Locations of Vertikally Linked Industries, International Economic Review 37 (2), S.341-359
- Venables, A.J. (1999): The International Division of Industries: Clustering Comparative Advantage in a Multi-Industry Model, Scandinavian Journal of Economics 101(4), S.495-513

Seit 2000 erschienen:

Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**

von Norbert Berthold, 2000

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 51, Stuttgart, S. 231-259.

Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.

Nr. 34 **Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?**

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

erschienen in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000).

Nr. 35 **Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.

Nr. 36 **Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**

von Rainer Fehn, 2000

erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

- Nr. 37 **The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**  
von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000  
erschieden in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.
- Nr. 38 **Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000  
erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*
- Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit –  
Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungs-falle?**  
von Norbert Berthold, 2000  
erschieden in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2 (2001), 4, S. 383-406.
- Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:  
Do Capital-Market Imperfections Matter?**  
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000  
erschieden in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000
- Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**  
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001  
erschieden 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  
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50 (2001), 2, S. 113-140.
- Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**  
von Rainer Fehn, 2001  
erschieden in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, 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, 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 Reform-  
druck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*,  
*Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68 (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 (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 (2001), 1, S. 22-  
43.

**Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

**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.

**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

**Nr. 54 Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit**

von Rainer Fehn, 2002

**Nr. 55 Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel**

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002

**Nr. 56 Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeptionstheoretische Analyse**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

**Nr. 57 Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe**

von Norbert Berthold, 2002

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

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

**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

**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

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