

Lammers, Konrad

Article — Published Version

Europäische Regionalpolitik: Treibende Kraft für Aufholprozesse?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lammers, Konrad (2007) : Europäische Regionalpolitik: Treibende Kraft für Aufholprozesse?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 2, pp. 101-105,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0616-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42894>

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.

Konrad Lammers

Europäische Regionalpolitik – Treibende Kraft für Aufholprozesse?

Der europäischen Regionalpolitik kommt erst seit gut zwanzig Jahren eine große Bedeutung in der Europäischen Gemeinschaft zu. Wie kam es zu einer europäischen Regionalpolitik? Mit welchen theoretischen Überlegungen wurde sie begründet? War die Regionalpolitik eine treibende Kraft für nationale und regionale Aufholprozesse?

Die Regionalpolitik ist heute neben der Agrarpolitik der ausgabeträchtigste Politikbereich auf Gemeinschaftsebene. Die Umverteilungseffekte der Regionalpolitik gehören mittlerweile zu den konfliktträchtigsten Verhandlungsfeldern zwischen den Mitgliedsländern. Für Länder, die einen Beitritt zur EU anstreben, ist die Aussicht auf regionalpolitische Hilfen zu einem wichtigen Motiv für ihren Beitrittswunsch geworden. Die große Bedeutung, die der gemeinschaftlichen Regionalpolitik heute zukommt, hat sich allerdings erst in den letzten zwanzig Jahren herausgebildet. Fünfzig Jahre Römische Verträge sind mitnichten gleichbedeutend mit fünfzig Jahren europäischer Regionalpolitik.

Zwar bekundeten die Vertragsstaaten in der Präambel der Römischen Verträge ihr Bestreben, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“¹. Die vorherrschende Einschätzung der Gründungsmitglieder war aber, dass durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes der Abbau regionaler Unterschiede vorangetrieben würde.² Diese Einschätzung entsprach der Botschaft der damals vorherrschenden ökonomischen Theorie, nach der durch Integration eine Konvergenz in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen sich integrierenden Wirtschaftsräumen gefördert wird. Dementsprechend sah der Gründungsvertrag auch so gut wie keine regionalpolitischen Kompetenzen oder Instrumente für die Gemeinschaftsebene vor.³ Allerdings räumte er regionalpolitisch motivierten Subventionen der Mitgliedstaaten gegenüber anderen Beihilfen eine Sonderrolle ein. Subventionen der Mitgliedsländer zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Problemregionen wurden vom allgemeinen Beihilfeverbot ausgenommen, mit dem ein unverfälschter Wettbewerb im Gemeinsamen Markt sichergestellt werden sollte.⁴

Dr. Konrad Lammers, 58, ist Senior Research Fellow des Instituts für Integrationsforschung am Europa-Kolleg Hamburg.

Der Europäische Fonds zur regionalen Entwicklung

Der Beginn einer europäischen Regionalpolitik hängt eng mit der ersten Erweiterung der EWG im Jahr 1973 zusammen. Großbritannien sah sich durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft benachteiligt. Dieser Fonds, der wie auch der Europäische Sozialfonds schon Anfang der sechziger Jahre eingerichtet worden war, bewirkte unplausible Umverteilungen zwischen den Mitgliedsländern. Großbritannien lag damals gemessen am Pro-Kopf-Einkommen unter dem Durchschnitt der erweiterten Gemeinschaft und wäre aufgrund der geringen Bedeutung seiner landwirtschaftlichen Produktion zum Nettozahler geworden. Mit Unterstützung Italiens – dem ärmsten Land unter den Gründungsmitgliedern – setzte Großbritannien in den Beitrittsverhandlungen durch, dass der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geschaffen wurde. Für die Einrichtung dieses Fonds war somit das Motiv einer Kompensation für die Zahlungsströme eines anderen Politikbereiches entscheidend.⁵ Nach der später erlassenen maßgeblichen Verordnung sollte der Fonds hingegen explizit einen Umverteilungsbeitrag von den reichen zu den armen Mitgliedsländern leisten.⁶ 1975 wurden die ersten Ausgaben aus diesem Fonds getätigt.

¹ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 92.

² Vgl. R. Bieber, A. Epiney, M. Haag: Die Europäische Union- Europarecht und Politik, 7. Auflage, Baden-Baden 2006, S.480.

³ Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird lediglich der Europäischen Investitionsbank unter anderem die Aufgabe zugewiesen, bei der Finanzierung von „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“ zu helfen (ebenda Art. 130).

⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 92.

⁵ Vgl. K. Rudzio: Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluss des Europäischen Parlaments, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg, Band 30, Baden-Baden 2000, S. 112.

⁶ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Fonds für regionale Entwicklung.

Die Aktivitäten des Fonds bestanden bis 1985 überwiegend darin, den Mitgliedsländern Mittel für die Förderung von Investitionen zu ersetzen, die diese im Rahmen ihrer nationalen regionalen Förderprogramme durchführten. Die Verteilung der Mittel erfolgte nach Länderquoten, die jährlich neu zwischen den Mitgliedsländern ausgehandelt wurden. Im Großen und Ganzen verhielten sich die Zahlungen, die den Ländern (je Kopf) zufließen, zwar umgekehrt proportional zu deren Pro-Kopf-Einkommen. Aber auch die reichen Länder blieben nicht ohne Mittelzufluss. Da Finanzierungshilfen für Fördergebiete in allen Ländern zur Verfügung gestellt wurden, war der Zusammenhang zwischen der Intensität der Hilfen und der Förderbedürftigkeit der Regionen wenig ausgeprägt.⁷ Der EFRE hatte bis 1985 den Charakter eines gebundenen Finanzausgleichsystems, wobei das proklamierte Ziel einer regionalen Umverteilung nur unzureichend erreicht wurde.

Die Nutzung des EFRE zur Refinanzierung nationaler regionaler Fördermaßnahmen entsprach von Anfang an nicht den Vorstellungen der Europäischen Kommission. Sie startete deshalb wiederholt Initiativen, um regionalpolitischen Einfluss für die Gemeinschaftsebene zu erlangen und ihr selbst diesbezügliche Kompetenzen zu verschaffen. Dabei stieß sie zwar immer wieder auf den Widerstand einiger Länder im Ministerrat, weil die Vorschläge unliebsame Veränderungen in den bestehenden Verteilungspositionen bewirkt und die nationalen regionalpolitische Kompetenzen beschränkt hätten.⁸ Dennoch wurde der regionalpolitische Einfluss der Kommission innerhalb und außerhalb des EFRE Schritt für Schritt größer. Ab 1979 wurden 5% der Mittel aus dem EFRE für eigene Förderinitiativen der Kommission verwendet. 1985 wurden die bis dahin nach festen Länderquoten vergebenen Unterstützungen nationalstaatlicher Fördermaßnahmen durch ein System von Beteiligungsspannen für die einzelnen Länder ersetzt. Innerhalb dieser Spannen erhielt die Kommission damit Kompetenzen für die regionale und sächliche Verteilung der Mittel. Die Regionalpolitik der Mitgliedsländer wurde zudem über die Beihilfenkontrollfunktion der Kommission immer stärker eingeschränkt, wobei Richtschnur der Beschränkungen die regionalpolitischen Vorstellungen der Kommission waren.

Kohäsionspolitik

1988 wurde die Regionalpolitik auf eine vollständig neue Basis gestellt. Hintergrund dafür waren erneut

⁷ Vgl. C. Krieger-Boden: Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1987, S. 82-96, hier S. 89.

⁸ Vgl. K. Rudzio, a.a.O., S. 114-117.

äußerst bedeutsame Integrationsschritte. 1985 startete die Kommission eine Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes. Der Europäische Rat einigte sich noch in demselben Jahr auf Änderungen und Ergänzungen des Gründungsvertrages, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes für erforderlich gehalten wurden („Einheitliche Europäische Akte“). 1985 wurden auch die Verhandlungen über den Beitritt von Spanien und Portugal zur Gemeinschaft zum 1. Januar 1986 abgeschlossen. Sowohl Spanien und Portugal als auch die relativ armen Mitgliedsländer Griechenland, Italien und Irland machten ihre Zustimmung zum Binnenmarktprogramm davon abhängig, dass ihnen zusätzliche finanzielle Hilfen gewährt wurden. Sie begründeten ihre Forderung damit, dass die erstrebte vertiefte Integration der Märkte den schon reichen Ländern und Regionen im Zentrum weitere Vorteile bringen würde, während sie als ärmere, periphere Länder an den Vorteilen des Binnenmarktes überhaupt nicht oder nur unterdurchschnittlich partizipieren könnten und damit in ihrer Wirtschaftsentwicklung zumindest relativ zurückblieben.⁹

Die zentralen, reicheren Länder der Gemeinschaft, die an der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms interessiert waren, stimmten schließlich einer fundamentalen institutionellen und materiellen Aufwertung der Regionalpolitik zu. In den Gründungsvertrag wurde der Titel „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ eingefügt, der das Ziel dieser Politik, die fortan Kohäsionspolitik genannt wurde, definiert: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“¹⁰ Außerdem benennt der Titel die Instrumente und Verfahren der Kohäsionspolitik. Die auf der institutionellen Stärkung der Regionalpolitik basierenden materiellen Änderungen manifestierten sich in dreierlei Hinsicht: Die Mittel für die Kohäsionspolitik wurden verdoppelt; der Europäische Regionalfonds, der Sozialfonds sowie der Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung wurden explizit auf das Kohäsionsziel ausgerichtet; die Verteilung der Mittel aus den Fonds wurde weitaus stärker als zuvor in die Kompetenz der Kommission gelegt.¹¹ Mit diesen Änderungen war die Funktion des EFRE als eines gebundenen Finanzausgleichs

⁹ Diese Argumentation wurde in Teilen von der Kommission gestützt, die an einer Erweiterung ihrer Kompetenzen interessiert war. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Einheitliche Europäische Akte muß ein Erfolg werden, Mitteilung der Kommission an den Rat, Beilage 1/87 zum EG-Bulletin.

¹⁰ Artikel 158 des EG-Vertrages (konsolidierte Fassung nach dem Vertrag von Nizza).

¹¹ Vgl. K. Rudzio, a.a.O., S. 164.

zwischen den Mitgliedsländern zu Ende. Es war eine eigenständige Regionalpolitik auf EG-Ebene etabliert worden mit der vornehmlichen Funktion, regionale Aufholprozesse voranzutreiben.¹²

Die Errichtung der Europäischen Währungsunion führte zu einer weiteren institutionellen und materiellen Stärkung der europäischen Regionalpolitik. Im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, der 1993 in Kraft trat, wurde die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts neben der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen als Kernziel der EU verankert. Die „armen“ Länder Spanien, Griechenland, Irland, Portugal machten ihre Zustimmung zu diesem Vertragswerk und damit zur Währungsunion erneut davon abhängig, dass ihnen zusätzliche Finanzhilfen garantiert wurden. Wiederum wurden diese Hilfen mit der Begründung gefordert, dass es ohne zusätzliche Unterstützung den ärmeren Mitgliedsländern nicht möglich sei, an diesem Schritt der vertiefenden Integration erfolgreich teilzunehmen. Den Forderungen wurde letztlich mit der Einrichtung eines zusätzlichen Fonds, des Kohäsionsfonds, entsprochen. Aus dem Kohäsionsfond erhielten fortan Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90% des EU-Durchschnittes Zuschüsse für Umwelt- und Verkehrsprojekte. Außerdem wurden die Mittel aus den anderen Fonds für diese Länder, die seitdem Kohäsionsländer heißen, erheblich aufgestockt. Die Mittel für die Regionalpolitik stiegen ab 1993 noch einmal erheblich. Der Anteil der Regionalpolitik am Gemeinschaftshaushalt erhöhte sich ab 1993 auf rund ein Drittel.

Die Osterweiterung

Im Rahmen der Verhandlungen, mit der 1999 der EU-Haushalt für die Periode 2000 bis 2006 festgezurr wurde (Agenda 2000), erfuhr zwar die Regionalpolitik in einigen Punkten Änderungen, eine fundamentale Neuausrichtung fand jedoch nicht statt. Die Verhandlungen standen schon im Zeichen der absehbaren Osterweiterung. Aufgrund der erheblich ausgebauten Regionalpolitik und der Konzentration der Förderung auf die ärmsten Mitgliedsländer war abzusehen, dass für die mittel- und osteuropäischen Länder bei ihrem Beitritt erhebliche Mittel aufzubringen wären. Zwar

¹² Man kann darüber streiten, ob der koordinierte Einsatz der drei genannten Fonds ab 1988 noch als Regionalpolitik zu bezeichnen ist, da Maßnahmen aus dem Sozialfonds weiterhin prinzipiell in allen Gebieten der Gemeinschaft gefördert werden konnten und damit „horizontal“ ausgerichtet blieben. Deshalb wurde für diese Politik auch der Begriff „Kohäsionspolitik“ eingeführt. Neben dem Begriff „Kohäsionspolitik“ findet sich aber im offiziellen Sprachgebrauch auch weiterhin die Bezeichnung „Regionalpolitik“. Vgl. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Im Dienste der Regionen, Luxemburg 2004.

wurden die zehn neuen Mitgliedsländer, die zum 1. Mai 2004 beitraten, in alle regionalpolitischen Förderinstrumente und Programme der EU einbezogen, bis Ende 2006 erhielten sie aber deutlich weniger Hilfen als es bei Anwendung der Förderkriterien, die für die alten Mitgliedsländer galten, der Fall gewesen wäre. Die alten Mitgliedsländer sicherten sich damit zunächst weitgehend ihren Förderbesitzstand.

Mittlerweile ist die Förderperiode 2007-2013 in der Kohäsionspolitik angelaufen. Die zehn neuen Mitgliedsländer aus der Erweiterungsrunde von 2004 sind nun in vollem Umfang in das System zur Bestimmung der Förderhilfen integriert, Bulgarien und Rumänien teilweise. Diesen Ländern stehen bis 2013 etwas mehr als die Hälfte der Finanzmittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Durch großzügige Übergangsregelungen konnten aber die alten Mitgliedsländer Förderbesitzstände für solche Regionen retten, die aufgrund eines beitriffsbedingten niedrigeren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU an sich nicht mehr förderfähig gewesen wären.

Kernstück der Lissabon-Strategie

Für die laufende Förderperiode wurde außerdem eine fundamentale programmatische Neuausrichtung der Kohäsionspolitik proklamiert. Sie soll nun als Kernstück der Lissabonstrategie für mehr Beschäftigung und Wachstum in der EU insgesamt sorgen. Gemäß der Vorstellung der Kommission sei sie auf EU-Ebene das wichtigste Instrument, um „a) die Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte zu stärken, b) hohes Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in Europa zu erreichen, und c) Vollbeschäftigung und eine hohe Produktivität mit mehr und besseren Arbeitsplätzen zu erzielen“¹³. Zu diesem Zweck wurde neben dem Ziel „Konvergenz“, das auf Regionen und Länder mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen ausgerichtet ist, das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ definiert. Unter letzterem Ziel sind Maßnahmen im gesamten übrigen Gebiet der EU förderfähig. Für das Konvergenzziel sind knapp 82%, für das andere Förderziel 16% der Mittel bis 2013 vorgesehen.¹⁴ Außerdem soll die Kohäsionspolitik Wachstum und Beschäftigung in der EU dadurch fördern, dass in den Konvergenzregionen 60% und in den übrigen Gebieten 75% der Ausgaben auf Fördertatbestände konzentriert werden, von denen angenommen wird, dass

¹³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik, KOM (2006) 281, Brüssel 2006, S.8.

¹⁴ Die restlichen Mittel (2,5%) sind für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ vorgesehen, mit der Binnen- und Außengrenzen überschreitende Aktivitäten und Projekte gefördert werden können.

sie den Zielen der Lissabonstrategie genügen. Diese (teilweise) Zweckbindung gilt allerdings nur für die EU-15. Für die neuen Mitgliedsländer und damit für rund die Hälfte der Ausgaben wird eine solche Verwendung lediglich empfohlen.

Funktionen der europäischen Regionalpolitik

Der chronologische Rückblick zeigt, dass es im Gegensatz zu anderen Politikbereichen dreißig Jahre nahezu keine regionalpolitischen Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene gab. Nachdem 1975 mit der Einrichtung der EFRE jedoch die finanzielle Grundlage für eine europäische Regionalpolitik gelegt worden war, ist dieser Politikbereich im Zuge der Süderweiterung, des Binnenmarktprogramms sowie des Beschlusses zur Schaffung der Währungsunion institutionell und finanziell enorm ausgeweitet und aufgewertet worden. Die Kommission bestimmt mittlerweile die regionalpolitischen Aktivitäten in allen Mitgliedsländern ganz maßgeblich, sei es über eigene Förderprogramme, sei es, dass sie über die Kriterien für eine großzügige Mitförderung nationaler Maßnahmen und Programme weitreichenden Einfluss nimmt. Hinzu kommt die Kontrolle nationaler regionaler Beihilfen, die nach den regionalpolitischen Vorstellungen der Kommission ausgerichtet wird. Von 1975 bis heute sind der Regionalpolitik dabei verschiedene Funktionen zugewiesen worden. Galt es zunächst, die regionalwirksamen Zahlungen der gemeinsamen Agrarpolitik zu kompensieren, rückte später das Ziel einer Umverteilung von Finanzmitteln von reichen zu armen Mitgliedsländern in den Vordergrund. Ab Ende der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurde die Funktion der Regionalpolitik dann darin gesehen, behaupteten oder vermuteten negativen Effekten von vertiefenden Integrationsritten auf periphere, ärmere Länder und Regionen entgegenzuwirken und die Konvergenz dieser Länder und Regionen zu fördern. In dieser Funktion wird die Regionalpolitik auch für die neuen Mitgliedsländer gesehen. Daneben ist jetzt der Anspruch getreten, den Wachstumsprozess sowie die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraumes insgesamt zu stärken.

Wenn sich auch die Funktionen der europäischen Regionalpolitik verändert haben, so zeigt sich in ihrer gut dreißig Jahre währenden Geschichte durchgängig, dass es immer dann – die Osterweiterung ausgenommen – zu einem Bedeutungszuwachs der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene gekommen ist, wenn bedeutsame Integrationsritte, seien es Erweiterungen oder seien es Vertiefungen, vollzogen wurden. Dieser Zusammenhang legt für Erweiterungen die Vermutung nahe, dass beitretende Länder

für sich geringere Vorteile durch die Zugehörigkeit zu einem größeren, gemeinsamen Wirtschaftsraum sahen als die bereits etablierten Mitglieder. Aufgrund dieser asymmetrischen Interessenlage konnten Beitrittsländer zusätzliche regionalpolitische Hilfen zu ihren Gunsten aushandeln. Eine asymmetrische Vorteilseinschätzung war auch für vertiefende Schritte wie Binnenmarktprogramm und Währungsunion bedeutsam. Die reichen Kernländer der Gemeinschaft hatten hieran großes Interesse; die ärmeren, peripheren Länder befürchteten, dass die gemeinsame Währung und die weitere Öffnung der Märkte den Unternehmen in den Kernländern Wettbewerbsvorteile durch die Nutzung von Skalenvorteilen bringen würden. Vermeintlich gestützt wurden diese Einschätzungen damals durch neuere Erkenntnisse der ökonomischen Theorie, die aufzeigte, dass Integrationsprozesse durchaus zu einer Vergrößerung regionaler Disparitäten führen könnten. Die neueren theoretischen Erkenntnisse revidierten die bis dahin vorherrschende Botschaft der herkömmlichen Theorie, die für das Integrationskonzept des Gründungsvertrages maßgeblich war.

Konvergenzprozesse und Regionalpolitik

Die Einschätzung, dass der europäische Integrationsprozess zu einer Zunahme regionaler und nationaler Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen führe, die ganz wesentlich als Begründung für die Ausweitung der Regionalpolitik war, hat sich als nicht zutreffend erwiesen. Seit Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft überwiegen bis heute eindeutig Konvergenzprozesse.¹⁵ Bis 1980 gab es sowohl eine Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern als auch zwischen den europäischen Regionen, die vor allem in den ersten zwanzig Jahren der Gemeinschaft durch eine schnelle Ausweitung des Handels vorangetrieben wurde. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre kam der Konvergenzprozess zwar zum Stillstand; dies war aber auch die Phase, in der der europäische Integrationsprozess nicht weiter vorankam. Erst als diese Phase mit der Binnenmarktinitiative überwunden wurde, setzten sich wieder Konvergenzprozesse durch. Insbesondere die ärmeren, peripheren Länder wie die südlichen Beitrittsländer Spanien und Portugal, später auch Griechenland sowie Irland starteten einen rasanten Aufholprozess. Diese Länder zogen in bedeutendem Umfang Investoren von außerhalb an,

¹⁵ Vgl. zum Folgenden K. Lammers: Aufholprozesse in Mittel- und Osteuropa aus raumwirtschaftlicher Perspektive, in: R. Caesar, K. Lammers, H. E. Scharrer (Hrsg.): Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union, HWWA Studien, Nr. 74, Baden-Baden 2003, S. 207-232; sowie derselbe: Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 2006, S. 525-531.

und Unternehmen mit Standorten in diesen Ländern konnten Marktanteile mit Industriegütern im europäischen Wirtschaftsraum auf Kosten der Kernländer hinzugewinnen. Ein ähnlicher Aufholprozess ist in den ehemaligen sozialistischen Ländern Osteuropas seit etwa 1995 festzustellen. Auch diese Entwicklung steht im engen Zusammenhang mit der europäischen Integration. Die ehemaligen sozialistischen Länder wurden schon lange vor ihrem formalen Beitritt zur EU durch diverse Abkommen, die den Handel und den Kapitalverkehr zwischen ihnen und der EU weitgehend liberalisierten, materiell in den europäischen Wirtschaftsraum integriert.

Es bleibt die Frage zu beantworten, welche Rolle die Regionalpolitik bei den Konvergenzprozessen im europäischen Wirtschaftsraum gespielt hat. Bis 1980 fand regionale und nationale Konvergenz ohne eine nennenswerte Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene statt. Auch der Aufholprozess der ehemals sozialistischen Länder seit 1995 hat stattgefunden, ohne dass diesen Ländern bislang umfangreiche regionalpolitische Hilfen zugeflossen wären. Was das Aufholen der Kohäsionsländer Spanien, Griechenland, Portugal und Irland betrifft, so deutet zwar manches darauf hin, dass die Regionalpolitik der Gemeinschaft einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum in diesen Ländern geleistet hat. Die entscheidenden Faktoren für deren Aufholprozess sind jedoch woanders zu suchen. Spanien, Irland und Portugal konnten Kostenvorteile, insbesondere bei den Lohnstückkosten im gemeinsamen Markt nutzen. Überdies war der Nutzen eines weiteren Abbaus von Grenzhemmnissen durch das Binnenmarktprogramm und die Währungsunion für kleinere Mitgliedsländer wie Griechenland, Irland und Portugal vermutlich größer als für die großen, reicheren Kernländer. Denn das sich öffnende Marktgebiet war für erstere relativ größer als für letztere. Die südlichen Länder haben zudem davon profitiert, dass im Zuge der monetären Konvergenz vor Einführung der Währungsunion die Realzinsen im Vergleich zu den Ländern mit traditionell niedriger Inflationsrate – vor allem Deutschland – sanken. Dadurch wurden sie für Investoren relativ attraktiver. Ganz überwiegend waren es also marktgetriebene Entwicklungen, die ganz im Sinne der Vorstellungen, die bei Gründung der Gemeinschaft vorherrschten, zu einem Abbau nationaler und regionaler wirtschaftlicher Unterschiede geführt haben, und es war nicht die europäische Regionalpolitik. Allerdings ist fraglich, ob es ohne das „Schmiermittel“ Regionalpolitik möglich gewesen wäre, fundamentale Integrationsschritte zu vollziehen.