

Lammers, Konrad

Article

Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?

Informationen zur Raumentwicklung

Suggested Citation: Lammers, Konrad (2006) : Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?,
Informationen zur Raumentwicklung, ISSN 0303-2493, Iss. 9, pp. 525-531

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/54674>

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.

Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?

Konrad Lammers

1 Einleitung

Die im Titel gestellte Frage erfordert zunächst eine begriffliche Klärung: Unter regionaler Strukturpolitik (oder auch: Regionalpolitik) wird im Folgenden eine Politik verstanden, die durch einen Transfer von Ressourcen zwischen Regionen gekennzeichnet ist. Dieser interregionale Transfer von Ressourcen erfolgt mit der Absicht, die durch Marktprozesse entstehende räumliche Allokation zu korrigieren. Um einen solchen Transfer sicherzustellen, bedarf es in der Regel einer staatlichen Institution, die den Regionen übergeordnet ist. Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ organisiert regionale Strukturpolitik nach diesen Kriterien. Mit ihr führen der Bund und die Länder zusammen einen Ressourcentransfer zugunsten von Gebieten durch, die als förderbedürftig anerkannt werden. Dies geschieht, indem für private und öffentliche Investitionen staatliche Hilfen in förderbedürftigen Regionen gewährt werden, an deren Finanzierung nicht geförderte Regionen beteiligt sind. Auch die Förderungen der EU aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds sind als regionale Strukturpolitik im Sinne dieser Definition zu verstehen. Die Mittel aus diesen Fonds werden durch die EU-Ebene nach verschiedenen Förderkriterien bestimmten Regionen und Ländern gewährt und hierfür zum ganz überwiegenden Teil aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt aufgebracht, wozu reiche Länder pro Kopf der Bevölkerung mehr beitragen als arme.

Strikt von regionaler Strukturpolitik zu unterscheiden ist Standortpolitik. Letztere ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Standort – das kann je nach Betrachtungsebene ein Kreis, eine Stadt, ein Bundesland, ein Nationalstaat, aber auch ein Zusammenschluss von diesen sein – eine Verbesserung der Bedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten mit eigenen Mitteln herbeiführt. Im Ergebnis mag dies dazu führen, dass Produktionsfaktoren von anderen Regionen an diesen Standort wandern. Da andere Gebietskörperschaften als die, die die Standortpolitik durchführen, an der Finanzierung entsprechender Maßnahmen nicht beteiligt sind,

findet allerdings kein Ressourcentransfer zwischen Regionen statt. Standortpolitik ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Grundsätzlich und theoretisch sind zwei Ziele für die regionale Strukturpolitik denkbar: ein Ausgleichsziel und ein Effizienzziel.¹ Beim Ausgleichsziel erfolgt eine Umverteilung von Ressourcen, um letztlich eine Besserstellung der Einwohner armer Regionen zu erreichen. Dies kann, muss aber nicht notwendigerweise dazu führen, dass das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis geringer ausfällt, also das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Einwohner aller Regionen sinkt. Dies wird dann der Fall sein, wenn die transferierten Ressourcen in den geförderten (armen Regionen) einen geringeren Ertrag abwerfen als in den (reichen) Regionen, aus denen sie abgezogen wurden.

Steht das Effizienzziel im Vordergrund, wird hingegen eine räumliche Allokation angestrebt, die ein höheres gesamtwirtschaftliches Produktionsergebnis ermöglichen soll. Dieses Ziel impliziert, dass räumliches Marktversagen vorliegt und die regionale Strukturpolitik dies beseitigen soll. Im Erfolgsfall führt eine solche Politik zwar zu einem höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen über alle Regionen, kann aber die Unterschiede im Einkommen zwischen armen und reichen Regionen vergrößern, also dem Ausgleichsziel zuwiderlaufen. Dies ist ebenfalls dann der Fall, wenn der Ertrag transferierter Ressourcen in reichen Regionen größer ist als in armen.

Ein wesentlicher Grund für die immer wieder auftauchende Frage, ob regionale Strukturpolitik notwendig oder wünschenswert sei, ist der mögliche Zielkonflikt zwischen Effizienzziel und Ausgleichsziel. Für die Politik sind beide Ziele in aller Regel erstrebenswert. Besteht aber ein Zielkonflikt, so muss entschieden werden, welches Ziel in welchem Umfang zulasten des anderen Ziels verfolgt wird. Doch auch bei Abwesenheit von Zielkonflikten bedarf eine rationale Entscheidung über Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik der Kenntnisse über die Möglichkeiten und Grenzen solcher

Ob wir eine regionale Strukturpolitik brauchen, ist nicht allgemeingültig, sondern nur raum- und zeitbezogen für eine konkrete wirtschaftspolitische Problemlage zu entscheiden.

Dr. Konrad Lammers
Hamburgisches Welt-
Wirtschafts-Archiv
Neuer Jungfernstieg 21
20347 Hamburg
E-Mail: lammers@hwwa.de

Deutschland hat sowohl eine eklatante Wachstumsschwäche als auch ein massives regionalpolitisches Problem zu bewältigen.

Maßnahmen. Letztlich sind hierfür auch zutreffende Einschätzungen über die räumlichen Wirkungszusammenhänge gefragt. Ob wir eine regionale Strukturpolitik brauchen, lässt sich aus diesen Gründen nicht generell und allgemeingültig beantworten. Antworten sind nur raum- und zeitbezogen möglich und müssen sich aus einer konkreten wirtschaftspolitischen Problemlage begründen lassen. Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund Überlegungen zur Sinnhaftigkeit einer regionalen Strukturpolitik in Deutschland sowie der EU angestellt.

2 Regionale Strukturpolitik in Deutschland

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist seit Jahren durch eine eklatante Wachstumsschwäche und steigende hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Seit 1995 rangiert Deutschland beim Wirtschaftswachstum im EU-Vergleich immer auf den letzten Plätzen. Deutschland hat außerdem ein massives regionalpolitisches Problem: Der Aufholprozess der neuen Länder, der nach 1990 zunächst mit beachtlichen Wachstumsraten vonstatten ging, stagniert seit 1997. Seitdem ist der Abstand im Pro-Kopf-Einkommen zwischen West- und Ostdeutschland mehr oder weniger gleich geblieben, und dies trotz des beträchtlichen Einwohnerrückgangs im Osten. Extrem hohe Transferzahlungen von West nach Ost – in der Wirtschaftsgeschichte dürfte es keine interregionalen Transfers in ähnlicher Größenordnung geben – haben nicht verhindern können, sondern möglicherweise sogar dazu beigetragen, dass der Ost-West-Konvergenzprozess zum Erliegen gekommen ist.²

Deutschland hat also gleichzeitig eine eklatante Wachstumsschwäche und ein massives regionalpolitisches Problem zu bewältigen. Beide Probleme sind eng miteinander verwoben. So wird die These vertreten, dass die deutsche Wachstumsschwäche zu etwa zwei Dritteln auf die mangelnde wirtschaftliche Dynamik in Ostdeutschland sowie die massiven Transfers zugunsten dieser Region zurückzuführen seien.³ Auch wenn diese Einschätzung verkennt, dass sich Deutschlands Position in der europäischen Wachstumshierarchie schon in den 1980er

Jahren deutlich verschlechtert hat – also lange bevor die massive Unterstützung Ostdeutschlands begann –, spricht vieles dafür, dass diese Transferpolitik mehr als nur leichte Spuren in der Wachstumsbilanz Deutschlands hinterlassen hat. Wäre es anders, dann müsste sich Ostdeutschland beim Wirtschaftswachstum dauerhaft positiv gegenüber Westdeutschland abheben, und dies umso deutlicher, je länger die Politik diesen Transfer leistet. Offensichtlich ist dies aber nun gerade nicht der Fall.⁴

Man mag über das Ausmaß streiten, doch führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass die Transferpolitik zugunsten Ostdeutschlands zulasten der Wachstumsdynamik in ganz Deutschland gegangen ist und auch weiterhin geht. Dies kann aber nur zum Teil der Regionalpolitik zugerechnet werden. Der größte Teil der geleisteten Transfers dient der direkten Einkommensstützung von Personen in Ostdeutschland und erfolgt u. a. im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme. Ein weiterer erheblicher Teil der Transfers dient der Stützung der öffentlichen Haushalte, so etwa die Zahlungen im Rahmen des allgemeinen Bund-Länder-Finanzausgleichs. Diese Teile der Transfers sind unmittelbare Konsequenz der Wirtschafts- und Rechtseinheit. Von ihnen kann a priori nicht erwartet werden – darauf zielen sie auch gar nicht ab – Wachstumsimpulse zu erzeugen. Doch ein anderer erheblicher Teil der Transfers ist darauf ausgerichtet, in Ostdeutschland durch eine Förderung öffentlicher und privater Investitionen Strukturen aufzubauen, die der Einkommenserzielung dienen, u. a. durch Förderungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie spezielle Finanzzuweisungen im Rahmen der Solidarpakte I und II. Hierbei handelt es sich eindeutig um regionale Strukturpolitik im oben beschriebenen Sinne. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt, dass rund 15 Mrd. € jährlich, somit etwa 13 % der jährlichen Bruttotransfers für solche Strukturmaßnahmen aufgebracht werden.⁵

Wenn also die Implikationen der Transfers für Ostdeutschland im Hinblick auf die Wachstumsdynamik in Deutschland diskutiert werden, ist zu beachten, dass die regionale Strukturpolitik in diesem Zusammen-

(1) Vgl. Fürst, Dieter; Klemmer, Paul; Zimmermann, Klaus: Regionale Wirtschaftspolitik. – Tübingen, Düsseldorf 1976, S. 99 ff. Die Autoren benennen auch noch ein drittes Ziel, nämlich ein stabilitätspolitisches Anliegen, führen aber aus, dass eine umfassende Interpretation des Ausgleichsziels Elemente des Stabilitätsziels mit abdeckt. Neuere Veröffentlichungen thematisieren wie dieser Beitrag nur das Effizienzziel und das Ausgleichsziel. Vgl. etwa Martin, Philippe: Are European regional policies delivering? EIB-papers 4 (1999) No. 2, pp. 10-23

(2) Vgl. Snower, Dennis J.; Merkl, Christian: The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification. – Kiel 2006. = Kiel Institute for the World Economy, Working Paper No. 1263

(3) Vgl. von Dohnanyi, Klaus: Das Problem Ostdeutschland – die Empfehlungen des „Gesprächskreises Ost“. Wirtschaftsdienst (2004) H. 10, S. 611–614

(4) Vgl. Lammers, Konrad: Problemregion Ostdeutschland – was ist zu tun? Wirtschaftsdienst (2004) H. 10, S. 623–626

(5) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/2005, S. 462

hang eher eine nachgeordnete Rolle spielt. Vom Volumen her gesehen sind die Transfers im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme und im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs viel bedeutsamer.

Das derzeitige Bemühen, mit regionaler Strukturpolitik ein Aufholen Ostdeutschlands im Pro-Kopf-Einkommen herbeizuführen, fällt nun in eine Zeit, in der der Zielkonflikt zwischen dem Ausgleichsziel und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel besonders ausgeprägt ist. Dies war in den 1960er und frühen 1970er Jahren anders, als wirtschaftliches Wachstum kaum als ein wirtschaftspolitisches Problem wahrgenommen wurde. Zudem wuchs damals die Wirtschaft mit großer Dynamik, Konjunkturabschwünge wurden schnell überwunden und es herrschte insbesondere in den Agglomerationen Arbeitskräftemangel, der dort zu einem erheblichen Teil nur durch den Zustrom von Gastarbeitern aus Südeuropa gedeckt werden konnte. Wirtschaftliches Wachstum schien wie von selbst gleichermaßen wie Manna vom Himmel zu fallen.

Allerdings gab es neben prosperierenden Verdichtungsgebieten auch viele ländlich geprägte und peripher gelegene Regionen, die durch eine wesentlich geringere Infrastrukturausstattung und ein erheblich niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet waren. Ende der 1960er Jahre sah es die Wirtschaftspolitik als eine wichtige Aufgabe an, für mehr räumlichen Ausgleich zu sorgen. Damals wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ins Leben gerufen – und damit regionale Strukturpolitik verfassungsmäßig institutionalisiert. Sie zielte darauf ab, mehr öffentliche und private Investitionen in Gebiete zu lenken, die gemessen an der Infrastrukturausstattung und dem Pro-Kopf-Einkommen hinter den prosperierenden Verdichtungsgebieten zurückgeblieben waren. Ein Zielkonflikt mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum existierte nicht, eher war das Gegenteil der Fall: Durch das Umlenken von Investitionen oder durch Betriebsverlagerungen aus hoch verdichteten Gebieten, für die Arbeitskräftemangel, Flächenknappheit und eine Überlastung der vorhandenen Infrastruktur bestand, in Gebiete mit Arbeitskraftreserven in der Landwirtschaft wurde nicht nur

die wirtschaftliche Entwicklung der zurückgebliebenen Gebiete gefördert, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst.

Vor diesem Hintergrund schien die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in der ersten Hälfte der 1970er Jahre äußerst erfolgreich. Es fanden viele Betriebsgründungen oder -verlagerungen in den bzw. in diese Fördergebiete statt. Ländliche periphere Gebiete wie etwa weite Teile von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern verzeichneten höhere Wachstumsraten als reiche verdichtete Regionen. Indem viele Unternehmen mit ihren Aktivitäten in Fördergebiete auswichen, konnte die gesamtwirtschaftliche Produktion höher ausfallen, als es sonst der Fall gewesen wäre. Die regionale Strukturpolitik unterstützte eine räumliche Entwicklung, die ohnehin stattfand.

Die raumstrukturelle Entwicklung in Deutschland in jener Zeit entsprach weitgehend Vorstellungen, wie sie die neoklassische Wachstumstheorie nahelegte. In ihrer einfachen Version prognostiziert diese Theorie, dass sich Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen Regionen im Zeitablauf angleichen. In armen Regionen ist der Ertrag einer Investition höher als in reichen, weil dort noch mit weniger Kapital produziert wird. Aus demselben Grund haben räumlich mobile Unternehmer einen Anreiz, in armen Regionen zu investieren. In diesen ist deshalb die Akkumulationsrate des Kapitals höher. Folglich nimmt der Bestand an Sachkapital pro Kopf dort schneller zu als in reichen Regionen, und der Pro-Kopf-Kapitalbestand in reichen und armen Regionen nähert sich allmählich an. Mit gleichem Pro-Kopf-Kapitalbestand wird dann auch ein gleiches Pro-Kopf-Einkommen erzielbar.

Die politisch äußerst wünschenswerte Konstellation, nämlich gesamtwirtschaftliches Wachstum und räumlichen Ausgleich konfliktfrei gleichzeitig erreichen zu können, besteht heute nicht mehr. Wirtschaftliches Wachstum und damit zusammenhängend steigende Arbeitslosigkeit ist zu einem immer größeren Problem der Wirtschaftspolitik geworden. Das alles beherrschende ökonomische Grundproblem ist heute in der Frage zu sehen, wie überhaupt wirtschaftliches Wachstum generiert werden

Regionale Strukturpolitik ist nicht schon deshalb wachstumsfördernd, weil durch sie Investitionen subventioniert werden.

Die regionale Strukturpolitik in Deutschland sollte allein dafür eingesetzt werden, den Rückstand Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland abzubauen.

kann. Gleichzeitig haben sich aber auch die räumlichen Entwicklungstendenzen fundamental gewandelt und die Strukturunterschiede erreichen – bedingt durch die deutsche Einheit – eine andere Dimension. Heute herrschen nicht Konvergenzprozesse zwischen hochverdichteten Hocheinkommensregionen und ländlichen, peripheren Regionen vor, sondern es gibt ein vielschichtiges Entwicklungsmuster, das auch durch ausgeprägte räumliche Divergenzen geprägt ist. Metropolen und ihr Umland stehen nicht nur an der Spitze der Einkommenshierarchie, sondern sind vielfach die Motoren der ökonomischen, wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklung, bedingt durch die Erzeugung neuen Wissens und ihre Anziehungskraft für ausländische Investoren, hochspezialisierte Dienstleistungen und Unternehmenssitze. Dies schlägt sich in überdurchschnittlichen Produktivitätszuwächsen nieder. Aber nicht alle Metropolen sind gleichermaßen erfolgreich, und es gibt auch außerhalb metropolärer Verflechtungsräume einige Regionen mit überdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung. Dem stehen allerdings weite Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte und großer Entfernung zu den Zentren gegenüber, die durch eine äußerst geringe wirtschaftliche Dynamik und große Bevölkerungsverluste gekennzeichnet sind.⁶ Generell gilt, dass die Verflechtungsbeziehungen zwischen Zentren und umliegenden Regionen zugenommen haben, sei es durch intensiviertere Pendlerbeziehungen über größere Distanzen oder räumliche Arbeitsteilungen innerhalb einer Wertschöpfungskette.

Vor diesem Hintergrund mögen regionale Ausgleichsziele für sich genommen noch wünschenswerter sein als früher. Da sich aber das Umfeld der regionalen Strukturpolitik gegenüber der Situation zu ihrer Entstehungszeit grundlegend gewandelt hat, ist auch das Ausgleichsanliegen der regionalen Strukturpolitik im Hinblick auf wahrscheinliche Wachstumseinbußen zu hinterfragen. Mehr noch: Aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche wäre zu prüfen, ob regionale Strukturpolitik genutzt werden kann, um gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozesse zu stimulieren. Aus der Theorie des endogenen Wachstums („neuere Wachstumstheorie“) lässt sich mit plausiblen Annahmen ableiten, dass Marktprozesse, gemessen am Effizienzziel, zu einer zu geringen räumlichen Verdichtung

wirtschaftlicher Aktivitäten führen können. Aufgrund von Externalitäten kann es sein, dass effizienzsteigernde Agglomerationsprozesse nicht stattfinden.⁷ Diese Erkenntnisse würden eine regionale Strukturpolitik begründen, die am gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel ausgerichtet wäre. Eine solche Politik würde allerdings Agglomerationen fördern – in der Regel also Regionen mit hohem Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen –, liefe also dem Ziel des regionalen Ausgleichs zuwider.

In der Diskussion um das Für und Wider regionaler Strukturpolitik ist der aufgezeigte Zielkonflikt unbedingt zu beachten, der gegenüber früheren Zeiten sehr an Schärfe gewonnen hat. Hierzu gehört, regionaler Strukturpolitik nicht schon deshalb wachstumsfördernde Wirkungen zuzusprechen, weil durch sie private und öffentliche Investitionen unterstützt werden. Für die geförderten Regionen mag es einen positiven Impuls geben, bei gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist indes der Ressourcenentzug in anderen Regionen in Rechnung zu stellen, der die gesamtwirtschaftliche Wachstumsbilanz belastet, sofern sich die Förderung auf wachstumsschwache Regionen konzentriert. Je umfassender und kleinräumiger das Ausgleichsziel verfolgt wird, desto größer sind vermutlich heute die gesamtwirtschaftlichen Effizienzeinbußen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, regionale Strukturpolitik – soweit sie ausgleichsorientiert ist – auf die große regionalpolitische Problemlage in Deutschland, nämlich den Rückstand Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland zu beschränken. Regionale Strukturpolitik zugunsten Ostdeutschlands sollte sich dabei auf die Regionen und Bereiche konzentrieren, die dort die höchste Wachstumsdynamik entfalten. Die Förderung privater Investitionen, aber auch der weitere Aufbau der Infrastruktur, der aus den Mitteln des Solidarpakts II erfolgen soll, müsste dort erfolgen, wo öffentliche Investitionen die größten Grenzerträge zur ostdeutschen Wachstumsbilanz beisteuern könnten. Dies läuft im Kern auf das Wachstumspolkonzept hinaus, das u. a. vom „Gesprächskreis Ost“⁸ sowie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schon in seinem Jahresgutachten 1999⁹ vorgeschlagen wurde. Allerdings ist es nicht einfach, (zukünftige) Wachstums-

(6) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005 – Kernaussagen (www.bbr.bund.de/raumordnung/download/ROB2005_Kernaussagen.ppt); Folie 25, 04.05.06)

(7) Vgl. Bröcker, Johannes: Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik. *Raumforsch. u. Raumordnung* 60 (2002) H. 3/4, S. 185–194

(8) Vgl. von Dohnanyi, Klaus: *Das Problem*, a. a. O.

(9) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1999*, Ziff. 132 ff.

regionen zu identifizieren, und politische Entscheidungsprozesse über die Auswahl solcher Wachstumspole sind anfällig für sachfremde Einflussnahmen. Deshalb wäre schon viel gewonnen, wenn die Förderung zumindest nicht weiter die Regionen diskriminieren würde, die an der Spitze der Einkommenshierarchie in Ostdeutschland stehen. Dies ist faktisch bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ immer noch der Fall. Die höchsten Fördersätze werden dort angeboten, wo der Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung am höchsten eingeschätzt wird.

Beim Einsatz der regionalen Strukturpolitik zugunsten von Ostdeutschland ist weiterhin deren begrenzte Wirkung zu akzeptieren. Vieles deutet darauf hin, dass Ostdeutschland als Ganzes auch bei noch so intensiver Förderung auf mittlere Sicht nur ein Einkommensniveau erreichen kann, das deutlich unter dem – wiederum als Ganzes betrachtet – Westdeutschlands liegt. Hierfür sind sicherlich zum Teil ungünstigere räumliche Strukturen wie der deutlich geringere Agglomerationsgrad verantwortlich. Ebenso eine Rolle spielt vermutlich, dass die Erfahrungen, die die Menschen in Ostdeutschland während der Teilung gemacht haben, vorerst noch weiter nachwirken und Unterschiede in den wirtschaftlichen Verhaltensweisen zwischen Ost- und Westdeutschen begründen.¹⁰ Diese Faktoren sind durch regionale Strukturpolitik nicht veränderbar. Erforderlich wäre eine Änderung der Mentalitäten, die sich vermutlich erst im Laufe der Zeit einstellen könnte. Versucht die regionale Strukturpolitik trotzdem mit ihren Mitteln gegen diese Unterschiede anzusteuern, etwa auch noch mit gesteigertem Mitteleinsatz, werden die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen immer größer.

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob die regionale Strukturpolitik explizit für das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel eingesetzt werden sollte. Zweifellos ist der Stellenwert dieses Ziels heute viel größer als früher, und neuere Theorieentwicklungen liefern hierfür durchaus Argumente. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Möglichkeiten für einen zielführenden Einsatz beschränkt sind. Das größte Problem ist das der mangelnden Kenntnisse darüber, wo Externalitäten in welchem Umfang

bestehen und demzufolge Wachstumsreserven erschlossen werden könnten. Dies macht gezielte regionale Interventionen, wie sie für die regionale Strukturpolitik typisch sind, nahezu unmöglich. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber sicherlich die generelle Erkenntnis, dass der Marktprozess aufgrund von Externalitäten dahin tendiert, eher zu wenig als zu viel Agglomeration zu erzeugen. Dies würde für die Politik mit raumrelevanten Wirkungen bedeuten, dass sie generell Agglomerationsprozesse unterstützen sollte, ihnen aber zumindest keinesfalls entgegenwirken dürfte. Für die Raumordnungspolitik und ihr bisheriges Rollenverständnis, nämlich dass sie insbesondere der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen zu dienen habe, kommt dies einem Paradigmenwechsel gleich. Eine solche Neuausrichtung der Raumordnungspolitik ist schon seit längerem erkennbar¹¹ und angesichts der wirtschaftspolitischen Problemlage uneingeschränkt zu begrüßen.

3 Regionale Strukturpolitik in der EU

Auch die EU betreibt regionale Strukturpolitik. Bestimmte Regionen und Länder werden durch finanzielle Mittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds unterstützt. Die Mittel aus diesen Fonds stammen aus dem EU-Haushalt, der zum ganz überwiegenden Teil mit Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert wird. Da diese Beiträge weitgehend proportional zum jeweiligen Nationalprodukt sind, tragen reiche Länder pro Kopf der Bevölkerung mehr zur Finanzierung der regionalen Strukturpolitik bei als arme. Die regionale Strukturpolitik der EU steht in einem ähnlichen Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Ausgleich wie die entsprechende Politik in Deutschland. Ein wichtiger Unterschied zur Situation in Deutschland ist aber, dass die regionale Strukturpolitik der EU im Zusammenhang gesehen werden muss mit dem Prozess der europäischen Integration, also den verschiedenen Erweiterungs- und Vertiefungsschritten. Der Beitritt neuer Mitgliedsländer hat immer wieder das regionale Gefüge in der EU verändert und damit auch die Gebietskulisse für regionale Strukturmaßnahmen. Erweiterungen, aber ebenso die verschiedenen Schritte zur vertieften Marktintegration wie die Bemühungen zur Errichtung

(10) Vgl. Böhmer, Robert: Der Geist des Kapitalismus und der Aufbau Ost. – Dresden 2005

(11) Vgl. Büro für Angewandte Geographie et. al.: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Diskussionspaper (2005; www.bmvbs.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, S. 23 f.; 24.04.05.06) und Ministerkonferenz für Raumordnung: Beschluss zur Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien (2005; www.bmvbs.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf; 04.05.06)

Die EU-Regionalpolitik wurde mit unzutreffenden Einschätzungen über die räumlichen Entwicklungen in Europa begründet.

des einheitlichen Binnenmarkts oder die Einführung der Europäischen Währungsunion waren darüber hinaus mit raumwirksamen Effekten verbunden, die veränderte Problemlagen für die regionale Strukturpolitik mit sich gebracht haben.

Die europäische Regionalpolitik war in ihren Anfängen zunächst rein ausgleichsorientiert. Im Zuge der ersten Erweiterung der damaligen EWG um Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahr 1973 wurde auf Initiative Großbritanniens der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geschaffen, der explizit eine Umverteilung von reichen zu armen Mitgliedsländern leisten sollte. Der EFRE hatte zunächst den Charakter eines Finanzausgleichs, denn er refinanzierte Maßnahmen der nationalen regionalen Strukturpolitiken.¹² Im Kontext der Süderweiterung in den 1980er Jahren um Griechenland, Spanien und Portugal, der angestrebten Vollendung des einheitlichen Binnenmarkts in den 1990er Jahren sowie in der Vorbereitung auf die Errichtung der Europäischen Währungsunion entwickelte die EU nach und nach ihre eigenen regionalpolitischen Kompetenzen, und das Mittelvolumen für regionale Strukturmaßnahmen wurde erheblich aufgestockt.

Parallel dazu ging die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission immer strikter gegen die nationalen regionalen Strukturpolitiken in den einzelnen Mitgliedsländern vor. Dabei wurde vor allen Dingen den reichen Mitgliedsländern vorgegeben, ihre eigenen regionalen Strukturmaßnahmen einzuschränken. Die Ausweitung der europäischen Regionalpolitik und die Beschränkungen nationaler regionaler Strukturpolitik wurden damit begründet, dass die vertiefte Marktintegration vor allen Dingen Regionen und Länder begünstigen würden, die ohnehin reich wären und den ökonomischen Kern Europas bildeten. Die regionale Strukturpolitik der EU sollte dieser vermuteten Begünstigung entgegenwirken, für Ausgleich sorgen – bzw. für Kohäsion, wie es im EU-Sprachgebrauch heißt.¹³ Die damals weit verbreitete Vorstellung von den räumlichen Entwicklungsprozessen wurde mit dem Bild von der „Blauen Banane“ zutreffend veranschaulicht, das Ende der 1980er Jahre entstand. Zur „Blauen Banane“ wurden Regionen gezählt, die sich auf einem Band von Südengland über die Beneluxländer, Nordfrankreich, die deut-

schen Verdichtungsgebiete an Rhein und Main und Neckar und über die Schweiz bis nach Oberitalien erstreckten. Durch die europäische Integration, so damals die weit verbreitete Vorstellung, würden vor allen Dingen diese Regionen gestärkt. Die wirtschaftliche Entwicklung anderer Regionen, insbesondere der Peripherie, würde dagegen zurückbleiben.¹⁴

Die Vorstellungen, die zur Begründung der Ausweitung der EU-Regionalpolitik ins Feld geführt wurden, haben sich allerdings als nicht zutreffend erwiesen. Die südlichen Beitrittsländer konnten aufholen. Sie und auch andere periphere Länder der EU wie z. B. Irland zogen in bedeutendem Umfang Investoren von außerhalb an, und heimische Unternehmen dieser Länder konnten Marktanteile im europäischen Wirtschaftsraum hinzugewinnen. Auf dieser Grundlage holte die europäische Peripherie auch im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber den Kernregionen auf. Ein ähnlicher Aufholprozess ist auch in Osteuropa gegenüber Westeuropa seit etwa 1995 festzustellen. Die ehemaligen sozialistischen Länder, die seit dem 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, haben bereits seit 1995 einen beachtlichen Aufholprozess hinter sich gebracht. Insgesamt gesehen hat der europäische Integrationsprozess in den letzten 20 Jahren die peripheren, ärmeren Länder stärker begünstigt als die Länder im Zentrum des europäischen Wirtschaftsraums.¹⁵ Die Entwicklung verlief also anders als die Vorstellungen, mit denen die erhebliche Ausweitung der EU-Regionalpolitik begründet worden war.

Man könnte einwenden, dass es gerade die regionale Strukturpolitik der EU war, die die skizzierte Entwicklung herbeigeführt hat. Wenn auch nicht auszuschließen ist, dass der erhebliche Mitteltransfer der EU-Regionalpolitik die Aufholprozesse in den Kohäsionsländern Spanien, Griechenland, Irland und Portugal unterstützt hat, so sind die entscheidenden Faktoren des Aufholprozesses dieser Länder woanders zu suchen.¹⁶ Spanien, Irland und Portugal konnten Kostenvorteile, insbesondere bei den Lohnstückkosten nutzen. Des Weiteren war die Marktöffnung durch vertiefende Schritte der europäischen Integration für kleinere Mitgliedsländer von größerem Vorteil als für die großen, weil das sich öffnende Marktgebiet für erstere relativ größer war als für letztere. Dies dürfte auf Griechenland,

(12) Vgl. Krieger-Boden, Christiane: Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Die Weltwirtschaft (1987) H. 1, S. 82–96

(13) Vgl. Europäische Kommission: Im Dienste der Regionen. – Luxemburg 2004, S. 5

(14) Vgl. Brunet, R.: Les Villes européennes. Rapport pour la DATAR. – Montpellier 1989

(15) Vgl. Lammers, Konrad: Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa. Beihefte d. Konjunkturpolitik (2002) H. 53, S. 9–38

(16) Vgl. Rodriguez-Pose, A.; Fratesi, U.: Between Development and Social Policies: The Impact of Structural Funds in Objective 1 Regions. Regional Studies 74 (2004) 1, S. 97–113

Irland und Portugal zutreffen. 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 niedriger Inflationsrate – vor allem Deutschland – sanken.¹⁷ Was die ehemals sozialistischen Länder angeht, so haben diese bislang ohnehin nur sehr geringe Unterstützungszahlungen der EU erhalten. Ihr Aufholprozess kann ausschließlich mit der Integration in den westeuropäischen Wirtschaftsraum sowie in die globale internationale Arbeitsteilung erklärt werden.

Wenngleich es peripheren und überwiegend armen Ländern im Zuge der europäischen Integration gelungen ist, gegenüber dem reichen Kern in der wirtschaftlichen Entwicklung aufzuholen, so haben innerhalb dieser Länder allerdings die regionalen Disparitäten zugenommen. Der Aufholprozess dieser Länder war vor allem getragen von einigen Regionen, zumeist von Agglomerationen. Dies zeigt sich auch sehr deutlich in den neuen östlichen Mitgliedsländern.¹⁸

Das aktuelle wirtschaftspolitische Problem der EU ist die Wachstumsschwäche dieses Wirtschaftsraums im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen der Welt. Insbesondere gegenüber den USA und Wachstumsregionen in Ostasien lässt die wirtschaftliche Dynamik der EU schon seit längerer Zeit zu wünschen übrig. Die programmatische Antwort der EU auf die Wachstumsschwäche war die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000. Damals formulierten die Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer die Absicht, Europa bis 2010 zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Um dieser Absicht Rechnung zu tragen, sind vielfältige Maßnahmen erforderlich, insbesondere solche auf der Ebene der Mitgliedsländer. Aber auch die Politikbereiche der EU selbst sind im Hinblick auf diese Zielsetzung zu hinterfragen. Wenn die regionale Strukturpolitik einen größeren Beitrag zur Dynamik und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraums der EU leisten soll, müsste sie schwerpunktmäßig auf Wachstumsregionen ausgerichtet werden, und zwar unabhängig davon, ob solche Regionen unter Ausgleichs Gesichtspunkten zu fördern sind oder nicht. Generell ist auch auf der Ebene der EU zu

vermuten, dass es im Hinblick auf eine effiziente Raumstruktur zu wenig Agglomeration gibt.

Der Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013 sieht vor, dass für regionale Strukturpolitik mit Ausgleichszielsetzung (Kohäsion) knapp 36 % der Verpflichtungsermächtigungen des EU-Budgets eingesetzt werden. Daneben sind in der nächsten Haushaltsperiode auch regionale Strukturmaßnahmen vorgesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Wirtschaftsraums insgesamt stärken sollen. Auf dieses Ziel entfallen knapp 9 % des Mittelvolumens des EU-Haushalts. Damit soll in der nächsten Haushaltsperiode zwar auch dem Effizienzziel Rechnung getragen werden, doch bleibt die regionale Strukturpolitik der EU auch bis zum Jahr 2013 ganz überwiegend ausgleichsorientiert.

Dem Ziel der Lissabon-Strategie trägt man mit einer solchen Ausrichtung nur ungenügend Rechnung. Nicht verkannt werden sollte allerdings, dass die wesentlichen Wachstumsimpulse vermutlich nicht durch regionalpolitische Maßnahmen gesetzt werden, sondern durch eine weitere, die Integration stärkende Politik sowie durch weitreichende Reformen auf der Ebene der Mitgliedsländer.

4 Fazit

Stärker als früher steht die regionale Strukturpolitik heute im Spannungsfeld zwischen Ausgleichs- und Effizienzziel. Sowohl in Deutschland als auch im europäischen Wirtschaftsraum lässt die Wachstumsdynamik zu wünschen übrig. Regionale Strukturpolitik zu Zwecken des regionalen Ausgleichs sollte die möglichen Effizienz einbußen für die Gesamtwirtschaft im Auge behalten und minimieren. Zwar ist ein Einsatz der regionalen Strukturpolitik aus Effizienzgründen zur Verbesserung der räumlichen Allokation theoretisch denkbar, und vermutlich müsste eine solche Politik unter den gegenwärtigen Bedingungen auf Agglomerationen ausgerichtet werden. Eine solche Politik ist aber nicht einfach umzusetzen. Es wäre deshalb schon viel gewonnen, wenn die Regionalpolitik Agglomerationsprozesse nicht behindern und nicht diskriminieren würde.

Die EU-Regionalpolitik unterstützt das Hauptziel der Lissabon-Strategie nur unzureichend.

(17)
Vgl. auch Sinn, Hans-Werner: Ist Deutschland noch zu retten? – Berlin 2004, S. 93 ff.

(18)
Vgl. Lammers, Konrad: Die Ost-erweiterung, a. a. O.