

Rosenfeld, Martin T. W.

Article

Europäische Regionalpolitik nach der EU-Osterweiterung: neue Ausrichtung erforderlich?

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Rosenfeld, Martin T. W. (2005) : Europäische Regionalpolitik nach der EU-Osterweiterung: neue Ausrichtung erforderlich?, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 74, Iss. 1, pp. 111-125, <https://doi.org/10.3790/vjh.74.1.111>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99380>

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.

Europäische Regionalpolitik nach der EU-Osterweiterung: Neue Ausrichtung erforderlich?

Von Martin T. W. Rosenfeld*

Zusammenfassung: Der Beitrag geht der Frage nach, in welche Richtung die Regionalpolitik der EU weiterentwickelt werden sollte. Zunächst werden die Konsequenzen der EU-Osterweiterung erläutert, die sich ohne Veränderung der heutigen Regelungen nach 2006 ergeben würden. Anschließend wird untersucht, welche materiellen Auswirkungen die EU-Osterweiterung für die Ordnung der regionalen Wirtschaftsstruktur hat und welche weiteren Einflussfaktoren der europäischen Regionalentwicklung für eine Reform der heutigen regionalpolitischen Regelungen von Belang sind. Der Beitrag gelangt zum Ergebnis, dass sich die EU-Ebene zukünftig auf die Beihilfenkontrolle, die Festlegung von Förderregionen sowie die Vergabe von finanziellen Mitteln konzentrieren sollte. Innerhalb der Förderregionen sollte anstelle des „Gießkannenprinzips“ ein eher wachstumsorientiertes Konzept zur Anwendung kommen. Dabei sollte versucht werden, mit regionalpolitischen Maßnahmen noch stärker als bislang an den jeweiligen tatsächlichen regionalen Wachstumshemmnissen anzusetzen; dies sind vielfach nicht das fehlende unternehmerische Kapital, sondern Engpässe bei der Infrastruktur, fehlende regionale Netzwerke und Schwächen bei der Innovationstätigkeit.

Summary: The article examines the possibilities for restructuring the current EU system of regional policy. In the framework of the existing institutional arrangement, the EU enlargement will lead "automatically" to some adjustments in European regional policy, after 2006. Apart from these "automatic" consequences in the field of regional policy, the territorial enlargement of the EU is contributing to relevant changes in the pattern of regional economic development in Europe. At the same time, globalization and technological changes will increase the disparities between wealthier and poorer regions. Against this background, the EU competencies in the field of regional policy should, in future, be restricted to state aid control, determining the regions to be supported and financing regional policy measures, while the competencies for deciding on the measures themselves should be allocated to the regional or to the national level of government. Both the regional and the national decision makers should replace the current use of the "watering can principle" and subsidies for private investment by concentrating regional policy measures on the expected regional growth centres and on the existing specific bottlenecks of regional economic development (e. g. more on infrastructure, business networks and innovation activities, less on private investment).

1 Problemstellung

Die Regionalpolitik gehört zu den noch jüngeren, aber doch zunehmend gewichtigen Aufgabenbereichen der EU. Seit der EU-Erweiterung von 1975 gibt es den Europäischen Regionalfonds (ERDF); im Zuge der späteren Erweiterungsphasen wurden zusätzliche re-

* Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), E-Mail: Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

gionalpolitische Instrumente geschaffen.¹ Allerdings verfügt die EU nicht über die ausschließliche Zuständigkeit für diesen Bereich, sondern teilt sich diese mit den Nationalstaaten und gegebenenfalls – so z.B. in Deutschland – zusätzlich noch mit der regionalen staatlichen Ebene (den Ländern). Bei der EU-Regionalpolitik stand bisher das Ziel im Vordergrund, den Zusammenhalt – „die Kohäsion“ – zwischen den Regionen innerhalb der EU zu fördern, um damit die Union politisch zu stabilisieren. Demgemäß konzentrierte sich die EU-Regionalpolitik auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen in den wirtschaftlich am stärksten benachteiligten Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten.

Durch die EU-Osterweiterung vom Mai 2004 wurden innerhalb der (neuen) EU die regionalen Unterschiede erheblich vergrößert, ohne dass alle bisher im Rahmen der EU 15 geförderten strukturschwachen Regionen den Anschluss an die wohlhabenderen Regionen gefunden hätten. Gemäß den im Jahr 2004 noch gültigen Regelungen der EU-Regionalpolitik würden zahlreiche dieser jetzt geförderten Regionen infolge der EU-Osterweiterung ihren Anspruch auf EU-Mittel nach 2006 verlieren.² Es wurde deshalb bereits im Vorfeld der Erweiterung lebhaft darüber diskutiert, ob und inwieweit es für die bisherigen EU-Förderregionen eine wie immer geartete Anschlussförderung geben sollte. Gegenstand dieser Diskussion war zusätzlich auch die Frage, ob die EU ihre bisherige Orientierung zugunsten der besonders benachteiligten Regionen modifizieren und etwa mit neuartigen Instrumenten die Regionalentwicklung zugunsten der bereits wirtschaftlich erfolgreichen Räume beeinflussen sollte.³ Bei diesen zuletzt erwähnten Überlegungen spielen auch neuere Entwicklungen in der Wirtschaftstheorie eine Rolle. Die Neue Ökonomische Geographie betont die Pfadabhängigkeit von regionalen Entwicklungslinien und schließt die Möglichkeit von zirkulär-kumulativen Entwicklungen (wie sie aus den räumlichen Polarisierungstheorien⁴ bekannt sind) nicht aus.⁵ Hieraus lässt sich nicht nur ein allgemeines Plädoyer für eine aktive Gestaltung regionaler Wirtschaftsstrukturen durch die Politik begründen. Vielmehr lässt sich aus der Neuen Ökonomischen Geographie auch die Forderung an die Politik ableiten, für eine stärkere räumliche Konzentration von Wachstumsfaktoren zu sorgen, mit der Folge einer tendenziellen Zunahme regionaler Disparitäten.

Vor dem skizzierten Hintergrund wird in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, in welche Richtung die Regionalpolitik in der erweiterten Union fortentwickelt werden kann bzw. sollte: Welche Handlungsoptionen gibt es, und wie sind sie zu bewerten? Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten der bislang gültigen Regelungen der EU-Regionalpolitik erläutert sowie die bereits angedeuteten quasi „automatischen“ Konsequenzen der EU-Osterweiterung näher ausgeführt, die sich ohne Veränderung der heutigen Regelungen nach 2006 ergeben würden (Abschnitt 2). Anschließend wird untersucht, welche materiellen Konsequenzen sich aus der EU-Osterweiterung – unabhängig von der EU-Regionalpolitik – für die Ordnung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Europa ergeben

¹ Vgl. z. B. Kämpfe (2004: 210). Im Folgenden wird von einer Behandlung des Systems der Agrarstrukturpolitik abgesehen, das zwar primär auf die Landwirtschaft ausgerichtet ist, aber von den eingesetzten Instrumenten her der Regionalpolitik sehr nahe kommt und deshalb mit einigem Recht als eine spezielle Säule der EU-Regionalpolitik betrachtet werden könnte.

² Vgl. hierzu die Darstellung bei Rosenfeld und Kronthaler (2002) sowie im Abschnitt 2 dieses Beitrags.

³ Vgl. z. B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003), Europäische Kommission (2004).

⁴ Vgl. z. B. Myrdal (1957).

⁵ Als grundlegende Beiträge zur NEG sind vor allem die Arbeiten Krugmans anzuführen, u. a. Krugman (1991a und 1991b).

(Abschnitt 3). Bevor abschließend alternative Vorschläge für eine Neuordnung der EU-Regionalpolitik diskutiert werden (Abschnitt 5), wird kurz auf weitere Einflussfaktoren der europäischen Regionalentwicklung eingegangen (Abschnitt 4), die nicht mit der EU-Erweiterung zusammenhängen, aber für eine Reform der heutigen regionalpolitischen Regelungen von Belang sind.

2 **Status quo der EU-Regionalpolitik und Konsequenzen der Osterweiterung im Fall einer Bewahrung der bisher praktizierten Regelungen**

Grundsätzlich zeichnet sich jede Form von Regionalpolitik durch drei Elemente aus, nämlich durch *ein Mindestmaß an Zentralisierung*, durch *räumliche Umverteilung* sowie durch eine *Ausrichtung auf Förderung anstelle von Alimentation*. Regionalpolitik ist stets eine Politik für bestimmte Regionen (oder Teilräume) innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums, die von den politischen Akteuren auf einer höheren staatlichen Ebene (die für die Entwicklung des größeren Wirtschaftsraums insgesamt zuständig ist) formuliert und implementiert wird (vgl. z.B. Artobolevskiy 1997: 3). Regionalpolitik setzt deshalb immer eine gewisse Zentralisierung der Entscheidungsfindung voraus. Das in jeder Form von Regionalpolitik enthaltene räumliche Verteilungselement hat Ähnlichkeiten mit der Umverteilung via intrastaatlicher Transferzahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Entweder erfolgt die Umverteilung zugunsten der bereits wirtschaftlich prosperierenden Regionen, dann wird von einer *wachstumsorientierten Regionalpolitik* gesprochen. Oder die Umverteilung zielt darauf ab, die jeweils besonders strukturschwachen Regionen zu unterstützen; dies wird als *ausgleichsorientierte Regionalpolitik* bezeichnet und stellt – wie eingangs erwähnt – den bislang üblichen Typus der EU-Regionalpolitik dar.⁶ Mit dem „*Förderungselement*“ ist gemeint, dass im Rahmen von Regionalpolitik generell die Förderung der privaten Wirtschaft in den Förderregionen (und damit tendenziell eine Hemmung der Entwicklung in den anderen Teilräumen) angestrebt wird. Hierin unterscheidet sich Regionalpolitik deutlich von Finanzausgleichszahlungen, die nicht in erster Linie auf Wirtschaftsförderung ausgerichtet sind, sondern darauf, bei den Empfänger-Einheiten ein bestimmtes Niveau der öffentlichen Leistungserbringung zu sichern; die im Rahmen des Finanzausgleichs erbrachten Leistungen kommen dem Unternehmenssektor nur indirekt zugute.

Gemäß diesen allgemeinen Zusammenhängen muss bei jeder institutionellen Ausformung von Regionalpolitik über den Zentralisierungsgrad, über die grundsätzliche Ausrichtung (Ausgleichs- versus Wachstumsziel), über die Abgrenzung der jeweils zu fördernden Teilräume und über die Festlegung von geeigneten Instrumenten für eine Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten entschieden werden. Im Folgenden wird erläutert, wie diese vier Bereiche heute (noch) im Rahmen der EU-Regionalpolitik geregelt werden und welche quasi „automatischen“ Konsequenzen der EU-Osterweiterung sich ohne eine Anpassung der gegebenen Regelungen nach 2006 ergeben würden. Letztere Frage ist nur für die Abgrenzung der zu fördernden Teilräume und für die Instrumente der Regionalförderung relevant.

⁶ Zur Unterscheidung zwischen wachstums- und ausgleichsorientierter Regionalpolitik vgl. etwa die Darstellung bei Eckey (1978: 67–91).

2.1 Zentralisierungsgrad

Der aktuelle Zentralisierungsgrad der EU-Regionalpolitik ist der folgenden Abbildung zu entnehmen. Die Entscheidung über die allgemeinen Ziele der Regionalpolitik, über die Förderregionen sowie über die zulässigen Instrumente der Förderung ist der EU-Ebene vorbehalten. Hinsichtlich der Förderregionen und der zulässigen Instrumente sind bestimmte Festlegungen der EU-Ebene auch für die eigenen regionalpolitischen Maßnahmen der nationalen und subnationalen Jurisdiktionen bindend, d.h. die EU setzt hier Normen, die nicht nur für ihre eigenen regionalpolitischen Programme gelten. Die Entscheidung über die konkreten Ziele und Instrumente für einzelne Förderregionen der EU-Regionalpolitik ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“: Sowohl subnationale Gebietskörperschaften (Gliederstaaten, Bundesländer), in denen die Förderregionen angesiedelt sind, als auch der jeweilige Nationalstaat (in Deutschland: der Bund) sowie die EU-Ebene sind hieran beteiligt. Die Mitgliedstaaten und/oder die Gliederstaaten sind zuständig für die Aufstellung sog. „Gemeinschaftlicher Förderkonzepte“, „Operationeller Programme“ oder „Einheitlicher Programmplanungsdokumente“, die von der EU gebilligt werden müssen.

Abbildung

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung im Bereich der europäischen Regionalpolitik

Ebene	Entscheidung über				Finanzierung
	allgemeine Ziele	Förderregion	zulässige Instrumente	Ziele/ Instrumente für einzelne Regionen	
EU	×	×	×	⊗	⊗
Nationalstaat				⊗	⊗
Gliederstaat (Land)				⊗	⊗
Förderregion					⊗

× = Zuständigkeit einer einzigen staatlichen Ebene. ⊗ = gemeinsame Zuständigkeit von mehr als einer staatlichen Ebene.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die Finanzierung der Regionalpolitik ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“. Die EU vergibt zweckgebundene Finanzzuweisungen (mit der Auflage einer Kofinanzierung durch die Empfänger) an die nationale, regionale oder Länderebene; teilweise werden die Finanzzuweisungen an subnationale Jurisdiktionen durch Mittel des jeweiligen Nationalstaats ergänzt. Für den Bereich der kommunalen Infrastruktur sind auch die Förderregionen selbst (bzw. die in den Förderregionen vorhandenen Kommunen) an der Kofinanzierung der von der EU ausgehenden Finanzzuweisungen beteiligt.

2.2 Grundsätzliche inhaltliche Ausrichtung und Abgrenzung der Förderregionen

Die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Regionalpolitik auf das Ausgleichsziel kommt sowohl im sog. Ziel 1 als auch im sog. Ziel 2 der EU-Regionalpolitik sowie in der Einrichtung des sog. Kohäsionsfonds zum Ausdruck. Auch die Gemeinschaftsinitiative Interreg-

III-A ist tendenziell am Ausgleichsziel orientiert. Gemäß dem Ziel 1 der EU-Regionalpolitik sollen jene sog. „Ziel-1-Regionen“ gefördert werden, die ein regionales BIP pro Kopf von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts erreichen.⁷ Insgesamt wurden in der EU vor der Osterweiterung 60 NUTS-2-Regionen unter dem Ziel 1 gefördert, darunter 9 in Deutschland.⁸ Die NUTS-2-Ebene entspricht in Deutschland teilweise den Regierungsbezirken, teilweise den Bundesländern.

Auch unter dem Ziel 2 der EU-Regionalpolitik soll dem Ausgleichsziel Rechnung getragen werden. Die Ziel-2-Fördergebiete sind Problemregionen auf der NUTS-3-Ebene (die in Deutschland der Kreisebene entspricht), die innerhalb von vergleichsweise wohlhabenden NUTS-2-Regionen liegen. Der Kohäsionsfonds dient der Finanzierung von Maßnahmen in den Bereichen der transeuropäischen Infrastrukturnetze und des Umweltschutzes, und zwar in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

Von den EU-Gemeinschaftsinitiativen ist in Bezug auf die EU-Osterweiterung eigentlich nur die Gemeinschaftsinitiative Interreg-III-A von Bedeutung. Im Rahmen von Interreg-III-A werden sämtliche Regionen (auf der NUTS-3-Ebene) gefördert, die an den EU-Binnengrenzen liegen (und teilweise unter grenzraumbedingten Problemen leiden, auf die weiter unten eingegangen wird).

Während die EU-Erweiterung für die bisherigen Förderregionen keine sofortigen Veränderungen bewirkt hat, wurden die neuen Mitgliedstaaten mit ihrem Beitritt in das System der EU-Regionalpolitik aufgenommen. Allerdings gilt hier zunächst ein „phasing in“, d. h. die von der EU für die neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel sind in den ersten drei Jahren – je Einwohner gerechnet – noch vergleichsweise gering (vgl. Kämpfe 2004: 212). Nahezu alle Regionen in den neuen Mitgliedstaaten liegen unterhalb des jetzigen Förderkriteriums (BIP je Einwohner unter 75 % des Durchschnittswertes in der gesamten EU). Nur die Regionen Prag und Bratislava liegen über dem 75 %-Wert und erhalten deshalb keine Ziel-1-Mittel, aber als „Regionen mit Strukturschwächen“ kommen sie in den Genuss von Fördermaßnahmen unter dem Ziel 2.

Für die bisher innerhalb der EU 15 geförderten Regionen würde es allerdings nach 2006 zu erheblichen Anpassungen kommen, wenn die heutigen Regelungen der EU-Regionalpolitik unverändert bestehen blieben. Da die gegenwärtige Abgrenzung der Förderregionen nur bis 2006 gilt, würde es speziell bei der Ziel-1-Förderung erhebliche Veränderungen geben. Aufgrund des statistischen Effekts eines sinkenden durchschnittlichen Gemeinschaftseinkommens infolge der Osterweiterung werden zahlreiche der bisherigen Ziel-1-Regionen oberhalb des Schwellenwertes von 75 % liegen. Vermutlich werden hier-

⁷ Darüber hinaus werden unter dem Ziel 1 auch sehr dünn besiedelte Regionen in Finnland und Schweden sowie ultraperiphere Regionen (französische Überseedepartments) gefördert. Vgl. Europäische Kommission (1999: 7). Weiterhin werden Regionen gefördert, bei denen die BIP-Werte in den Jahren 1994, 1995 und 1996 unter der 75 %-Schwelle lagen, sowie Regionen, die in der Förderperiode 1994–1999 unter dem Ziel 6 gefördert wurden.

⁸ Hierzu gehören alle ostdeutschen NUTS-2-Regionen mit Ausnahme von Berlin. Vgl. die Darstellung bei Rosenfeld und Kronthaler (2002: 267).

von u. a. ostdeutsche Regionen betroffen sein.⁹ Die finanziellen Verluste für die neuen Bundesländer könnten beträchtlich sein. In der Förderperiode 2000 bis 2006 werden den ostdeutschen Flächenländern von der EU 19,959 Mrd. Euro im Rahmen der Ziel-1-Förderung zur Verfügung gestellt, das sind pro Jahr durchschnittlich ca. 2,9 Mrd. Euro.

Neben den Auswirkungen auf die Ziel-1-Förderung würden bei Fortgeltung der heutigen Regelungen auch Anpassungen in den Systemen der nationalstaatlichen Regionalpolitik notwendig werden: Die zulässige Höhe der Beihilfesätze für die Förderung von Unternehmen würde gesenkt werden, und zwar – bezogen auf Deutschland – quasi automatisch primär für ostdeutsche Regionen.¹⁰ Die zulässige Höhe der Beihilfesätze wird im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik geregelt. Dabei unterscheidet die EU zwei Arten von Regionen, in denen regionalpolitisch motivierte Beihilfen an Unternehmen zulässig sind. Erstens wird auf Regionen abgezielt, deren wirtschaftliche Lage im Vergleich zum EU-Durchschnitt besonders ungünstig ist. Die Abgrenzung erfolgt im Wesentlichen analog zur Abgrenzung der Ziel-1-Regionen, d. h. in Deutschland gehören hierzu alle ostdeutschen Regionen mit Ausnahme von Berlin, die – wie bereits erläutert wurde – zum Teil zukünftig nicht mehr zu den Ziel-1-Regionen gehören werden, sofern die heute geltenden Abgrenzungskriterien erhalten bleiben. Zweitens sind Beihilfen in Regionen zulässig, die im nationalen Vergleich wirtschaftlich benachteiligt sind. Diese Regionen werden von den EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der EU-Kommission genehmigt, sofern eine vorgegebene Höchstgrenze von Bewohnern aller Förderregionen innerhalb einer Volkswirtschaft eingehalten wird. Für die alten Bundesländer sind solche Genehmigungen für die Regionen erteilt worden, die im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) Gegenstand der nationalen Regionalpolitik sind. Für diese Regionen gibt es keinen Quasi-Automatismus wie für die heutigen Ziel-1-Regionen; gleichwohl ist keineswegs gesichert, dass in diesen Regionen nach 2006 noch Beihilfen zulässig sein werden.

2.3 Instrumente der Regionalförderung

In Bezug auf die Festlegung der regionalpolitischen Instrumente zur Förderung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten zeichnet sich die EU-Regionalpolitik im Vergleich speziell zur deutschen nationalen Regionalpolitik durch eine relativ große Offenheit und Flexibilität aus. Während die Regelungen im Rahmen der EU-Regionalpolitik ein relativ breites Spektrum von Fördermaßnahmen zulassen, ist das Instrumentarium der GRW nach wie vor (nach einer gewissen Ausweitung seit Mitte der 90er Jahre) relativ eng begrenzt und konzentriert sich auf Investitionszuschüsse an private Firmen sowie Zweckzuweisungen an die Kommunen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur.¹¹ Ein Abbau der EU-Regionalpolitik für bestimmte Regionen, der – wie skizziert – infolge der Osterweiterung nach 2006 zu erwarten ist, würde demgemäß *ceteris paribus* (und unter der An-

⁹ Zur Konkretisierung der betreffenden Regionen unter Bezugnahme auf die BIP-Werte von 1999 sei auf die Darstellung bei Rosenfeld und Kronthaler (2002: 267 f.), verwiesen. Danach würden nur die Regionen Dessau und Chemnitz auch über 2006 hinaus noch Ziel-1-Regionen bleiben. Jüngeren Berechnungen der ostdeutschen Länder zufolge werden demgegenüber deutlich mehr ostdeutsche Regionen unverändert zu den Ziel-1-Regionen gehören und offenbar lediglich die Regionen Leipzig, Halle und Teile Brandenburgs aus der Förderung ausscheiden.

¹⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden die Darstellung bei Rosenfeld und Kronthaler (2002: 269–271).

¹¹ Daneben gibt es im Rahmen der GRW u. a. auch Subventionen für den Erwerb von Beratungsleistungen, für Zwecke der Mitarbeiterschulung sowie für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

nahme, dass eine nationale Regionalpolitik weiterhin zulässig bleibt) zu einer Einengung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Förderregionen führen.

3 **Realwirtschaftliche Konsequenzen der Osterweiterung für die regionale Differenzierung innerhalb der EU**

Neben den soeben erläuterten Konsequenzen der EU-Osterweiterung bei Fortbestand der bislang gültigen Regelungen hat diese auch – unabhängig vom System der EU-Regionalpolitik – realwirtschaftliche Auswirkungen auf das europäische Raumgefüge, die allerdings nicht kurzfristig eintreten werden.

Das BIP je Einwohner in den neuen EU-Mitgliedstaaten liegt deutlich unter dem jetzigen EU-Durchschnitt. Dabei gibt es erhebliche Wohlfahrtsunterschiede zwischen den einzelnen neuen Mitgliedstaaten. Mithin hat die EU-Osterweiterung insgesamt gesehen die regionalen Disparitäten innerhalb der Union deutlich erhöht. Dies könnte sich negativ auf den Zusammenhalt zwischen den Regionen auswirken. Um dem vorzubeugen, *könnte* möglicherweise überlegt werden, den Mitteleinsatz für die Regionalpolitik zugunsten der ärmsten Regionen zu erhöhen.

Allerdings bedeuten die günstigen Lohnsätze, die mit dem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in den neuen EU-Mitgliedstaaten einhergehen, für diese die Chance, dass es auch ohne regionalpolitische Maßnahmen bei ihnen zu einem Zustrom von Kapital kommen kann. Dies ist auch bereits geschehen, weil der freie Kapitalverkehr in die neuen Mitgliedstaaten bereits seit längerem möglich ist. Dieser Umstand spricht gegen die Erwartung, dass es in den kommenden Jahren zu einer weiteren Zunahme der Kapitalströme aus den alten Mitgliedstaaten in die neuen Mitgliedstaaten und zu einer massenhaften Abwanderung von Investoren nach Mittel- und Osteuropa kommen wird.¹² Es ist auch zu bedenken, dass Lohnkosten nur ein Standortfaktor unter vielen sind. Zwar kann es sein, dass vor allem kleinere Unternehmen aus den alten Mitgliedstaaten bislang von Investitionen in den neuen Mitgliedstaaten Abstand genommen haben, weil es aus ihrer Sicht an der notwendigen Sicherheit fehlte, die jetzt aufgrund der expliziten EU-Mitgliedschaft eher gegeben sein könnte. Solche Investitionen können aber auch dazu führen, dass Teile der Produktion in den alten Mitgliedstaaten erhalten bleiben, die ohne eine Nutzung der günstigen Bedingungen in den neuen Mitgliedstaaten im internationalen Wettbewerb (z.B. gegenüber Standorten in Asien) längerfristig nicht überlebt hätten.

Auch wenn die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der Abwanderung von Investoren in die neuen Mitgliedstaaten eher gering ausfallen sollten, kann es doch für einige der wirtschaftlich benachteiligten Regionen aus den bisherigen Mitgliedstaaten zu einer Verschärfung ihrer Entwicklungsprobleme kommen. Sobald die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten vollständig realisiert sein wird, ist mit einer verstärkten Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in die bisherigen (west-)europäischen Wachstumszentren zu rechnen, die für diese zu einer weiteren Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation führen kann. Demgemäß spricht einiges dafür, dass längerfristig auch innerhalb der alten EU-Mitgliedstaaten die räumlichen Disparitäten weiter zunehmen

¹² Vgl. hierzu z.B. den Artikel „Löhne im Osten müssen sinken“ (Interview mit H.-W. Sinn, ifo). In: Die Welt vom 26. Januar 2004.

werden. Ein mögliches Fazit aus dieser erwarteten Entwicklung *könnte* darin bestehen, innerhalb der EU 15 für eine Verstärkung der Ausgleichspolitik zu plädieren.

Eine weitere Konsequenz der EU-Osterweiterung kommt darin zum Ausdruck, dass Zahl und Länge der EU-Binnengrenzen (Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten) zugenommen haben. Die Binnengrenzen stellen aus zwei Gründen besonders sensible Elemente der EU-Regionalentwicklung dar. Erstens sind gerade die Grenzregionen wichtig für das Zustandekommen einer innereuropäischen Kohäsion. Hier stoßen Völker und Kulturen aufeinander, die in der Vergangenheit häufig entweder wenig Kontakt miteinander hatten oder zwischen denen es teilweise erhebliche Konflikte gab. Wenn solche Konflikte zwischen den Bewohnern der Regionen diesseits und jenseits der einzelnen Grenzen fortbestehen oder sogar eskalieren, so schadet dies dem Zusammenhalt in der EU insgesamt erheblich. Zweitens haben Grenzregionen aufgrund der dort gegebenen „Halbkreisituation“ (Hinterland für die dortigen wirtschaftlichen Zentren ist nur jeweils auf einer Seite der Grenze vorhanden) teilweise spezielle Entwicklungsprobleme (vgl. Heimpold 2003).

4 **Erweiterungsunabhängige Faktoren der zukünftigen europäischen Raumentwicklung**

Die EU-Osterweiterung hat die räumlichen Disparitäten innerhalb der EU kurzfristig deutlich erhöht, und es ist zu erwarten, dass auch längerfristig – innerhalb der alten Mitgliedstaaten – tendenziell mit einer erweiterungsbedingten Zunahme der Disparitäten zu rechnen ist. Es stellt sich die Frage, ob andere Faktoren, die unabhängig von der EU-Osterweiterung auf die europäische Raumentwicklung einwirken, dieser Tendenz entgegenwirken – oder sie weiter verschärfen könnten.

In einer aktuellen Studie des IWH für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Rosenfeld, Kronthaler und Kawka 2004) konnte gezeigt werden, dass die meisten der für die nahe Zukunft erwarteten sektoralen, technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen eine weitere Stärkung der Agglomerationsräume und der verstäderten Räume gegenüber den ländlichen Räumen mit sich bringen werden. Setzt man „ländliche Räume“ mit „strukturschwachen Räumen“ gleich, so ist mithin insgesamt eine weitere räumliche Polarisierung zu erwarten.¹³ Lediglich die Tendenz der sinkenden Transaktions- und Informationskosten sowie die steigende Nachfrage nach freizeitorientierten Dienstleistungen wirken voraussichtlich in Richtung einer wirtschaftlichen Konvergenz. Zwar war im Rahmen der Untersuchung keine Quantifizierung der einzelnen Entwicklungstendenzen möglich. Gleichwohl erscheint es plausibel, dass die genannten Tendenzen, die den Ausgleich fördern können, sich gegenüber der Vielzahl von ihnen entgegengerichteten Tendenzen eher nicht durchsetzen werden.

Im Einzelnen wurden dabei in der genannten IWH-Studie folgenden Veränderungen auf ihre Raumwirkungen hin untersucht:

- Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die zu sinkenden Transaktions- und Informationskosten führen und tendenziell auch sinkende

¹³ Zu den bisherigen räumlichen Entwicklungstendenzen vgl. auch den Beitrag von Geppert und Gornig in diesem Heft, S. 8–25.

Transportkosten (durch Optimierung des Verkehrsflusses aufgrund von Weiterentwicklungen der Verkehrstelematiksysteme) bewirken können,

- der Prozess der fortschreitenden Globalisierung,
- die zunehmende Bedeutung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen,
- die Weiterentwicklung der Bio-, Nano- und Werkstofftechnologien,
- die zunehmende Zeit- und Kostenintensität von Forschungs- und Entwicklungsprojekten,
- die zunehmende Bedeutung von Wissen und Wissensverarbeitung im Produktionsprozess sowie
- die zunehmende Nachfrage nach individualisierten Produkten sowie nach freizeitorientierten Dienstleistungen.

5 **Bewertung alternativer Handlungsoptionen für eine Neugestaltung der EU-Regionalpolitik**

Eine institutionelle Umgestaltung im Bereich der EU-Regionalpolitik kann neue Festlegungen über den Zentralisierungsgrad, über die grundsätzliche Ausrichtung (Ausgleichs- versus Wachstumsziel), die Abgrenzung der jeweils zu fördernden Teilräume und die Festlegung von geeigneten Instrumenten für eine Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten treffen. Diese Stellgrößen werden nun im Einzelnen betrachtet.

5.1 Veränderungen des Zentralisierungsgrades

Hinsichtlich des Zentralisierungsgrades lassen sich keine unmittelbaren oder mittelbaren Konsequenzen der EU-Osterweiterung feststellen. Die Osterweiterung wird gleichwohl zum Anlass genommen, um auch über den Zentralisierungsgrad – wieder – zu diskutieren. Eine radikale Reformmöglichkeit könnte darin bestehen, die Kompetenzen für regionalpolitische Maßnahmen weitgehend oder vollständig auf die Mitgliedstaaten zurückzuverlagern. Bei einer vollständigen Rückverlagerung könnte ein Ausgleich zwischen den wohlhabenderen und den ärmeren Mitgliedstaaten über einen neu zu etablierenden allgemeinen Finanzausgleich erfolgen;¹⁴ die Mitgliedstaaten wären dann vollständig frei in ihren Entscheidungen über die Detailausgestaltung von Regionalpolitik. Allerdings stellt sich dann das Problem, dass die Mitgliedstaaten dazu tendieren könnten, die ihnen qua Finanzausgleich überwiesenen Mittel für konsumptive Zwecke einzusetzen. Dies spricht gegen einen allgemeinen Finanzausgleich, es sei denn, die den ärmeren Staaten zugeteilten Mittel würden zumindest mit einer *allgemeinen* Verwendungsaufgabe (etwa: Verwendung nur für Investitionen im öffentlichen oder im privaten Sektor) versehen. Aber selbst dann wäre nicht gewährleistet, dass die Finanzausgleichsmittel der regionalen Wirtschaftsentwick-

¹⁴ Der Finanzausgleich könnte auch über die Einnahmeseite erfolgen. Durch einen Umbau des bisherigen Systems der heutigen proportional erhobenen Beiträge der Mitgliedstaaten an die EU-Ebene in Richtung auf eine progressive Belastung des BIP der einzelnen Mitgliedstaaten könnten die ärmeren Mitgliedstaaten finanziell entlastet werden.

lung zugute kämen, weil die Empfängerländer mit den zugewiesenen Mitteln eigene bislang für investive Zwecke eingeplante Mittel substituieren könnten. Es müssten folglich noch Zusatzregelungen eingeführt werden, etwa durch die Verpflichtung der Empfängerstaaten, regelmäßige Evaluierungen ihrer Regionalpolitik durch unabhängige Gutachter durchzuführen.

Sofern den Mitgliedstaaten die Regelung der Höhe der Beihilfen an private Unternehmen überlassen werden sollte, ist ein Subventionswettbewerb zu erwarten. Demgemäß sollte die EU-Kompetenz für die Festlegung von Beihilfegrenzen (für bestimmte Regionen oder Regionstypen) erhalten bleiben.

Mit dem gegenwärtigen Zentralisierungsgrad in der europäischen Regionalpolitik ist ein System der Mischfinanzierung verbunden, in dem Sinne, dass die EU-Ebene an die unteren Ebenen zweckgebundene Finanzzuweisungen für relativ genau spezifizierte Zwecke zahlt, für die von den Empfängern zusätzlich eigene Mittel zur Kofinanzierung eingesetzt werden müssen. Mit einer Dezentralisierung wäre ein Abbau der Mischfinanzierung verbunden. Für einen solchen Abbau sprechen aus allgemeiner wirtschaftspolitischer Sicht nicht zuletzt die wahrscheinlichen Wohlfahrtseinbußen aufgrund jedes Systems von Mischfinanzierungen.¹⁵

Zu den vermuteten Wohlfahrtseinbußen der Mischfinanzierung gehören Intransparenz, unzureichende Berücksichtigung des Bedarfs der Privaten durch den Staat, Fehlallokation von Mitteln der Länder und Kommunen (Setzung von falschen Prioritäten), allgemeine Verschwendung von Mitteln. Die Vergabe von zweckgebundenen Zuweisungen kann bei den Empfängern dazu führen, dass es zu einer Unterversorgung mit wichtigen öffentlichen Leistungen kommt. So können die potentiellen Empfänger mit der Durchführung von Investitionen so lange warten, bis sie eines Tages tatsächlich Zuweisungen erhalten. Wenn Zuweisungen mit Kofinanzierungsauflagen verbunden sind, werden Mittel der Empfänger gebunden, die anderen Zwecken entzogen werden, die teilweise für die regionale Wirtschaftsentwicklung vorteilhafter sein könnten. Für potentielle Empfänger von zweckgebundenen Zuweisungen besteht immer eine erhebliche Versuchung, die Mittel auch dann anzunehmen, wenn eigentlich kein lokaler oder regionaler Bedarf gegeben ist („Subventionsmentalität“). Weiterhin ist zu erwarten, dass die Empfänger mit den fremden Mitteln weniger sorgfältig umgehen als mit eigenen Mitteln, so dass es zu Einbußen bei der Effizienz des Mitteleinsatzes kommt. Die Vermischung der Finanzierungszuständigkeiten wird auch als eine Ursache dafür angesehen, dass die staatlichen Entscheidungsträger von den Wünschen ihrer Wähler und von einem effizienten Mitteleinsatz abweichen können, weil die Entscheidungsträger jeder Ebene nicht sich selbst, sondern die jeweils andere Ebene in der Verantwortung sehen und sich bei unpopulären oder fehlerhaften Maßnahmen auf tatsächliche oder behauptete Vorentscheidungen dieser Ebene berufen können. Schließlich wird in den Institutionen der Mischfinanzierung auch eine Ursache für überhöhte allgemeine Verwaltungskosten gesehen. Hierzu kann es u. a. deshalb kommen, weil für die Vergabe und Kontrolle der Zuweisungen auch auf der Ebene des Zuweisungsgebers spezialisierte Fachkräfte zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung vorgehalten werden müssen („Mehrfachbürokratie“).

¹⁵ Zusammenfassend zu den Problemen der Mischfinanzierung vgl. Rosenfeld (2002).

In Bezug auf die generelle Zielsetzung der Regionalpolitik würde eine Dezentralisierung keine gravierenden Auswirkungen haben, da in der Realität heute nicht nur auf der EU-Ebene, sondern auch auf der Ebene der alten Mitgliedstaaten (so z.B. in Deutschland) eine Tendenz zur ausgleichsorientierten Regionalpolitik besteht. Es ist aber fraglich, ob sich speziell die neuen Mitgliedstaaten ohne Vorgaben von der EU ebenfalls für eine ausgleichsorientierte Politik entscheiden würden. In Anbetracht der allgemeinen Entwicklungsprobleme dieser Staaten könnten ihre Entscheidungsträger dazu tendieren, die empfangenen Mittel eher zugunsten der bereits vergleichsweise gut gerüsteten Regionen einzusetzen, also eine wachstumsorientierte Regionalpolitik zu verfolgen. Wie weiter unten noch erläutert wird, spricht allerdings durchaus einiges für eine solche wachstumsorientierte Regionalpolitik in den neuen Mitgliedstaaten. Eine Dezentralisierung hätte mithin den Vorteil, dass es auch ohne Paradigmenwechsel auf der EU-Ebene zumindest in den neuen Mitgliedstaaten (teilweise) zu einer Veränderung in der Zielsetzung regionalpolitischer Maßnahmen kommen könnte.

In den folgenden Abschnitten 5.2 bis 5.4 wird unter der Annahme argumentiert, dass *keine Dezentralisierung* der regionalpolitischen Zuständigkeiten durchgeführt wird.

5.2 Neufestlegung der grundsätzlichen Ausrichtung der Regionalpolitik

Eine generelle Abkehr von der ausgleichs- zugunsten einer wachstumsorientierten Regionalpolitik könnte dem infolge der Osterweiterung weiter erhöhten Bedarf an Kohäsion widersprechen. Allerdings würde dieser Widerspruch nur gegeben sein, wenn unter wachstumsorientierter Regionalpolitik eine Förderung der wirtschaftlichen Zentren in Westeuropa verstanden werden soll. Sofern demgegenüber an der grundsätzlichen Förderpriorität zugunsten der strukturschwachen Regionen festgehalten wird, aber innerhalb dieser Regionen eine Konzentration der Fördermittel auf die jeweiligen Zentren erfolgt, kann Wachstumsorientierung durchaus mit einer ausgleichspolitischen Ausrichtung einhergehen. Wie speziell die Erfahrungen in den neuen Bundesländern zeigen, hat die dort bislang übliche „Förderpolitik mit der Gießkanne“, ohne ausdrückliche räumliche Schwerpunktsetzung, nicht die gewünschten Erfolge bringen können. Die ostdeutschen Agglomerationsräume haben sich deutlich weniger an ihre westdeutschen Pendanten angepasst, als dies für die ländlichen Räume der Fall ist (vgl. Rosenfeld und Heimpold 2004). Vorteilhafter erscheint es deshalb, die Mittel innerhalb der Förderregionen räumlich konzentriert einzusetzen. Hiervon sind räumliche Ausbreitungseffekte zu erwarten, durch die auch in der Fläche die territoriale Kohäsion gefördert werden kann. Für eine räumliche Konzentration kommen vor allem die jeweiligen regionalen Wachstumspole (Teilräume mit dem größten Wachstumspotential) in Frage. Im Rahmen der regionalen Programmplanungen ist zwar auch heute eine räumliche Konzentration möglich, sie ist aber nicht zwingend vorgeschrieben. Die EU sollte die Mittelkonzentration für die Mitgliedstaaten oder ihre Regionen künftig obligatorisch machen. Dabei könnte die Festlegung der zu fördernden Wachstumspole im Ermessen der Mitgliedstaaten oder ihrer Regionen liegen.

Derzeit wird auch über den Vorschlag diskutiert, neben den wirtschaftlich besonders schwachen Regionen auch eine Förderung für die großen europäischen Wachstumszentren einzurichten.¹⁶ Für diesen Vorschlag lässt sich zum einen das politische Kalkül anführen,

¹⁶ Vgl. z.B. die Diskussion in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003).

auf diese Weise auch die wirtschaftlich weiter entwickelten Staaten von der EU-Regionalpolitik profitieren zu lassen und damit die Zustimmung ihrer Bewohner zu dieser Politik zu „erkaufen“. Zum anderen wird teilweise erwartet, dass durch die Beseitigung von Engpässen in den Wachstumszentren ein insgesamt höheres Wirtschaftswachstum in der EU erreicht werden könnte, das gerade auch zur Finanzierung der Ausgleichspolitik dringend benötigt wird. Es ist allerdings bislang nicht bewiesen worden, dass es in den Zentren tatsächlich Engpässe gibt, die ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nachhaltig schaden würden. Oben wurde bereits auf diverse Tendenzen (auch infolge der EU-Osterweiterung) verwiesen, die allesamt eher zugunsten der großen Wirtschaftszentren wirken dürften. Eine Politik zugunsten der großen Zentren sollte primär darauf gerichtet sein, allgemeine Hemmnisse der wirtschaftlichen Entwicklung (Überregulierungen, zu hohe Abgabenlasten) abzubauen, die auch den Zentren schaden. Darüber hinaus gibt es möglicherweise bestimmte institutionelle Hemmnisse, die speziell für die wirtschaftlichen Zentren von Bedeutung sind. Hierzu gehören z.B. die bisherige Förderung der Suburbanisierung sowie die gegenwärtigen administrativen Raumbegrenzungen (kommunale Grenzen und Landesgrenzen). Durch territoriale Neugliederung oder die Etablierung von nachhaltig funktionierenden Regelungen der Kooperation über die Verwaltungsgrenzen hinweg könnten diese Entwicklungshemmnisse gezielter angegangen werden als mit Hilfe von Zuschüssen im Rahmen der Regionalpolitik.

5.3 Neuabgrenzung der Förderregionen

Sofern gemäß den bisherigen Überlegungen keine radikale Abkehr von der ausgleichsorientierten Regionalpolitik erfolgen soll, stellt sich die Frage, ob die bisherige Abgrenzung der Förderregionen beibehalten werden sollte. Dabei ist zunächst über das „richtige“ Förderkriterium zu diskutieren. Das gegenwärtig im Rahmen der EU-Regionalpolitik zur Abgrenzung der Förderwürdigkeit einer Region verwendete Kriterium BIP je Einwohner erscheint grundsätzlich besser als komplexere Indikatoren, wie sie z.B. im Rahmen der deutschen „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) Anwendung finden, weil hierdurch ein hohes Maß an Transparenz erreicht werden kann.

Die Grenze von 75 % des durchschnittlichen BIP je Einwohner innerhalb der EU könnte erhöht werden, um auch den – gemäß dem im Abschnitt 2.2 dargestellten Effekt – aus der Förderung fallenden Regionen (etwa jenen in Ostdeutschland) auch nach 2006 eine weitgehend unveränderte regionalpolitische Unterstützung zu gewährleisten. Damit würde allerdings die Zahl der Förderregionen deutlich ausgeweitet werden, mit der Folge erhöhter Zahlungen der wohlhabenden Mitgliedstaaten an die EU. Abgesehen davon, dass diese erhöhten Zahlungen Legitimationsprobleme mit sich bringen, ist ein negativer Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum in der EU insgesamt nicht ausgeschlossen. Deshalb sollte nur eine übergangsweise und degressiv gestaltete Weiterförderung der jetzigen Förderregionen vorgesehen werden (sog. „phasing out“), um den Regionen die Umstellung auf die Zeit ohne EU-Hilfen zu erleichtern. Im Übrigen sollte am 75 %-Kriterium grundsätzlich festgehalten werden. Auch die Reduzierung der Beihilfesätze für die gewerbliche Wirtschaft sollte akzeptiert werden, zumal Subventionen längerfristig dazu führen, dass die Unternehmen ihre Fähigkeit verlieren, sich im Wettbewerb selbständig zu behaupten.

Für jene Regionen, die aus der Ziel-1-Förderung und später aus dem „phasing out“ ausscheiden werden, muss dies nicht die Beendigung jeder Form von Regionalpolitik bedeuten. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die in strukturschwachen Regionen vielfach mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen haben, sollten Beihilfen (mit gegenüber heute verminderten Beihilfesätzen) im Rahmen der nationalen Regionalpolitik weiterhin möglich bleiben. Gleiches gilt für die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Dabei wird die Absenkung der Beihilfesätze zu einer automatischen Umlenkung der Mittel in den Infrastrukturbereich führen, wenn der gesamte Mitteleinsatz unverändert bleibt. Weiterhin wird davon auszugehen sein, dass aufgrund der im Abschnitt 2.3 beschriebenen Mechanismen nach 2006 weniger Regionen als heute im Rahmen der nationalen Regionalpolitik unterstützt werden können. Wenn der Mitteleinsatz unverändert bliebe, hätte dies quasi automatisch zur Folge, dass für die besonders strukturschwachen Regionen mehr Mittel als bisher zur Verfügung stünden. Dies könnte eine gewisse Kompensation für die entfallenden EU-Mittel darstellen.

Bei den Regionen, die aus dem System der nationalen Regionalpolitik vollständig entlassen würden, handelt es sich teilweise – so in Deutschland – um Regionen, die bereits seit vielen Jahren regionalpolitisch unterstützt wurden. Eine Weiterführung von Langzeitbeihilfen, die nur bedingt erfolgreich waren, könnte aber mit einigem Recht als Verschwendung von Mitteln eingestuft werden. Den betreffenden Regionen könnte künftig eher im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine finanzielle Unterstützung geboten werden.

Es wäre auch zu überlegen, für die bisherigen Ziel-1-Regionen nach dem „phasing out“ eine Regelung in Analogie zur heutigen Ziel-2-Förderung vorzusehen. Hinsichtlich der heutigen Ziel-2-Regionen ist nicht einzusehen, weshalb eine solche kleinräumige Förderung überhaupt von der EU übernommen werden muss. Die Förderregionen liegen innerhalb von wirtschaftlich gut entwickelten größeren Regionen, die durchaus dazu in der Lage sein sollten, für die Überwindung der Probleme innerhalb einzelner Teilräume zu sorgen. Demgemäß könnten die bislang im Rahmen von Ziel 2 eingesetzten Mittel zukünftig in die Ziel-1-Förderung überführt werden. Es wäre wenig damit gewonnen, in insgesamt unverändert strukturschwachen Regionen wie den neuen Bundesländern für die ganz besonders schwachen NUTS-3-Regionen eine der heutigen Ziel-2-Förderung entsprechende Regionalpolitik vorzusehen. Die neuen Bundesländer könnten eher durch eine gewisse Konzentration der Mittel auf die Wachstumszentren innerhalb der einzelnen NUTS-2-Regionen gestärkt werden.

Da die Zahl der Grenzregionen durch die EU-Osterweiterung zugenommen hat, ist für das Interreg-Programm eine Ausweitung zu erwarten und grundsätzlich auch zu befürworten. Wie erläutert wurde, sind spezielle grenzbedingte Nachteile nicht in Abrede zu stellen, auch wenn ihre konkreten Auswirkungen bislang nur unzureichend quantifiziert worden sind und von den jeweiligen allgemeinen regionalökonomischen Rahmenbedingungen abhängen dürften.

5.4 Konkrete regionalpolitische Instrumente und Maßnahmen

Hinsichtlich der Regionen, die aus dem System der EU-Regionalpolitik ausscheiden, aber unverändert Gegenstand der nationalen Regionalpolitik bleiben, ist über eine Veränderung

des bisherigen Förderinstrumentariums nachzudenken. So gewinnen etwa für die neuen Bundesländer vermutlich zunehmend solche Maßnahmen an Gewicht, die bislang nur am Rande oder im Rahmen spezieller Programme zur Innovationsförderung betrieben wurden. Hierzu gehört z. B. die Förderung von Netzwerken und Kooperationen bei Forschung und Entwicklung. Da tendenziell, wie zuvor erläutert wurde, die direkten Unternehmensbeihilfen ohnehin an Bedeutung abnehmen werden, sollte speziell im Rahmen der GRW dafür gesorgt werden, das Spektrum an möglichen Maßnahmen weiter auszudehnen.

In Bezug auf die Förderung in den Regionen der neuen Mitgliedstaaten kann den Investitionsbeihilfen zunächst noch ein größeres Gewicht zukommen als in den alten Mitgliedstaaten. Allerdings wäre die EU gut beraten, auch in Mittel- und Osteuropa gezielt dafür zu sorgen, vor allem die tatsächlichen Engpässe der Regionalentwicklung zu beseitigen.¹⁷

Für die Grenzregionen ist es naheliegend, welche Faktoren solche Engpässe darstellen: Sprachbarrieren, fehlende Grenzübergänge, mangelnde Kenntnis der institutionellen Besonderheiten im jeweiligen Nachbarland. Das Interreg-Programm sollte noch stärker auf diese grenzraumspezifischen Faktoren abzielen und dafür sorgen, dass den Grenzregionen dabei geholfen wird, ihre derzeitige Halbkreisssituation nachhaltig zu überwinden.

5.5 Zusammenfassung der Vorschläge für eine Neuausrichtung der EU-Regionalpolitik

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung der diskutierten Veränderungsmöglichkeiten lässt sich Folgendes festhalten: Die EU-Regionalpolitik sollte grundsätzlich erhalten bleiben; dabei sollte aber eine Konzentration der EU-Kompetenzen auf die Beihilfenkontrolle, die Festlegung von Förderregionen sowie die Vergabe von finanziellen Mitteln erfolgen, für welche eine investive Verwendung und regelmäßige Evaluierungen zwingend vorgeschrieben sein sollten.

Den großen europäischen Wachstumszentren sollte primär durch den Abbau von institutionellen Hemmnissen geholfen werden, für den eher die Mitgliedstaaten als die EU zuständig sind. Demgemäß sollte auf der gesamteuropäischen Ebene die Ausrichtung der Regionalpolitik auf das Ausgleichsziel erhalten bleiben. Innerhalb der Förderregionen (in der EU-15) sowie innerhalb der neuen Mitgliedstaaten sollte demgegenüber ein eher wachstumsorientiertes Konzept zur Anwendung kommen (Förderung von Wachstumszentren anstelle des „Gießkannenprinzips“).

Für die bisherigen EU-Förderregionen, die aus der Ziel-1-Förderung herausfallen werden, sollte nach einem etwaigen „phasing out“ weiterhin nationale Regionalpolitik betrieben werden können. Eine Übertragung der heutigen Ziel-2-Förderung auf die betreffenden Regionen wird eher skeptisch beurteilt. Durch die erwartete Verringerung der zulässigen Zahl von Förderregionen im Rahmen der nationalen Regionalpolitik wird es ohnehin zu einer wünschenswerten Konzentration der nationalen Regionalpolitik auf die besonders benachteiligten NUTS-2-Regionen kommen. Hier wird sich möglicherweise infolge einer Absenkung der Beihilfe-Höchstsätze eine Verlagerung des Mitteleinsatzes von der Unterstützung privatwirtschaftlicher Investitionen in Richtung auf die Förderung von Infra-

¹⁷ Zu solchen tatsächlichen Engpässen können z. B. regionsspezifische Engpässe bei der Infrastruktur, fehlende regionale Netzwerke und mangelnde Aktivitäten im Bereich der Produkt- und Verfahrensinnovationen zählen.

strukturmaßnahmen ergeben. Diese Tendenz kann dazu angetan sein, dass regionalpolitische Maßnahmen noch stärker als bislang an den tatsächlichen regionalen Wachstumshemmnissen ansetzen. Dabei sollten zukünftig allerdings stärker als bislang Hilfen zur Etablierung regionaler Netzwerke und zur Innovationsförderung Berücksichtigung finden. Einer langfristigen Alimentation von Regionen, bei denen sich keine Ansätze für eine eigenständige wirtschaftliche Dynamik ergeben, sollte aber auch im Rahmen der nationalen Regionalpolitik vorgebeugt werden.

Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003): *Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006*. Positionspapier aus der ARL. Nr. 53. Hannover.
- Artobolevskiy, Sergey S. (1997): *Regional Policy in Europe*. London.
- Eckey, H.-F. (1978): *Grundlagen der regionalen Strukturpolitik*. Köln.
- Europäische Kommission (1999): *Reform der Strukturfonds 2000 bis 2006 – Eine vergleichende Analyse*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): *Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel.
- Heimpold, (2003): Zur Ausstattung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren. *Wirtschaft im Wandel*, 9, 215–221.
- Kämpfe, M. (2004): EU-Strukturfonds: Aufstockung der Mittel nach jüngster Erweiterung zu erwarten. *Wirtschaft im Wandel*, 10, 209–213.
- Krugman, P. (1991a): *Geography and Trade*. Cambridge.
- Krugman, P. (1991b): Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99, 483–499.
- Myrdal, G. (1957): *Economic Trade and Under-Developed Regions*. London.
- o. V. (2004): Löhne im Osten müssen sinken. Interview mit H.-W. Sinn, ifo. *Die Welt* vom 26. Januar 2004.
- Rosenfeld, M. T. W. (2002): Bundesstaatliche Mischfinanzierung und Gemeindefinanzen in der Reform – Großer Änderungsbedarf, hohe Änderungskosten. In: Birger P. Priddat und Horst Hegmann (Hrsg.): *Fiskalpolitik in der Informationsgesellschaft* (Festschrift für Gunther Engelhardt). Marburg a. d. Lahn, 117–126.
- Rosenfeld, M. T. W. und G. Heimpold (2004): Stand und Tendenzen regionaler Disparitäten im wiedervereinigten Deutschland. In: Frank Gerlach und Astrid Ziegler (Hrsg.): *Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik*. Marburg, 73–95.
- Rosenfeld, M. T. W. und F. Kronthaler (2002): Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland. *Wirtschaft im Wandel*, Heft 9, 266–273.
- Rosenfeld, M. T. W., F. Kronthaler und R. Kawka (2004): *Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland*. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 4. Arbeitsmaterial der ARL. Nr. 312. Hannover.