

Europäische Regionalpolitik – auf Kurs?

Von Kurt Geppert*, Martin Gornig** und Michael Pflüger***

Mit der europäischen Regionalpolitik verbinden sich große Erwartungen – sowohl von Seiten der politisch Handelnden als auch aus der Sicht des europäischen Bürgers. Grundsätzlich wird in der Regionalpolitik das zentrale Instrument gesehen, das eine harmonische Entwicklung der Volkswirtschaften und insbesondere eine Konvergenz auf der Ebene der europäischen Regionen befördern soll. Diesem ehrgeizigen Ziel näher zu kommen, ist mit der Osterweiterung und dem damit erreichten Ausmaß wirtschaftlicher Disparitäten zwischen den Regionen nicht einfacher geworden. In den letzten Jahren wurde überdies immer mehr auch das Ziel des EU-weiten gesamtwirtschaftlichen Wachstums ins Auge gefasst. Spätestens mit der Lissabon-Erklärung ist die wissensbasierte Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik in Europa zum zentralen Eckpfeiler aller EU-Politiken – und somit auch der eigenen Regionalpolitik – geworden.

Ist die europäische Regionalpolitik in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung bezüglich dieser Ziele und Herausforderungen auf Kurs? Sind die in Form von Struktur- und Kohäsionsfonds bereitgestellten Mittel für die europäische Regionalpolitik – es handelt sich immerhin um den zweitgrößten Posten des EU-Budgets – sinnvoll eingesetzt? In den Beiträgen des vorliegenden *Vierteljahrshefts zur Wirtschaftsforschung* werden zentrale Aspekte der kontroversen Diskussion um die europäische Regionalpolitik aufgegriffen. Dabei wird sowohl die stärker aus der Wissenschaft heraus gestellte Frage nach der grundsätzlichen Ausrichtung der EU-Regionalpolitik behandelt als auch mehr aus dem Blickwinkel der Praxis nach effizienten Weiterentwicklungen der Förderkonzepte und -instrumente gefragt. Zu Wort kommen Wissenschaftler aus der universitären Forschung, aus den Wirtschaftsforschungsinstituten und aus der Europäischen Kommission.

Das Themenheft wird mit einem Beitrag von *Kurt Geppert und Martin Gornig* eröffnet, der die empirischen Trends der Regionalentwicklung in Europa in den 80er und 90er Jahren zum Gegenstand hat. Anhand von deskriptiver Evidenz und unter Verwendung nicht-parametrischer Analysemethoden veranschaulichen Geppert und Gornig die Differenziertheit und Vielgestaltigkeit der regionalen Entwicklungen in der EU. Im Spannungsfeld der Gleichzeitigkeit von Konvergenz- und Polarisierungstendenzen, die die Autoren in ihrer Arbeit darstellen, gelangen sie zum Schluss, dass sich eindeutige Belege für die Wirksamkeit oder die Unwirksamkeit der EU-Regionalpolitik insgesamt nicht feststellen lassen.

Die zwei folgenden Beiträge hinterfragen aus unterschiedlichen theoretischen Blickwinkeln die grundsätzliche Ausgestaltung der europäischen Regionalpolitik. Der Beitrag von

* DIW Berlin, E-Mail: kgeppert@diw.de

** DIW Berlin, E-Mail: mgornig@diw.de

*** Universität Passau, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, E-Mail: michael.pflueger@uni-passau.de

Michael Pflüger und Jens Südekum stellt die Frage, ob Regionalpolitik nicht allein aus Verteilungsgründen abgeleitet werden kann – also etwa um Bürgern unterschiedlicher Regionen ähnliche Lebensverhältnisse zu bieten –, sondern ob es Marktversagen in räumlicher Sicht geben kann, das einen staatlichen Interventionsbedarf auch aus Effizienzgründen rechtfertigen würde. Unter Rückgriff auf ein theoretisches Modell, in dem Agglomerations- und Dispersionskräfte berücksichtigt werden, zeigen Pflüger und Südekum, dass in der Tat von einem solchen Marktversagen auszugehen ist. Es gibt sowohl Situationen, in denen der Markt „zu viel“ Agglomeration herstellt, aber auch solche, in denen der Agglomerationsgrad „zu gering“ ist. Aus diesem Befund folgt aber, dass eine Regionalpolitik, die generell auf eine räumliche Gleichverteilung abzielt, kontraproduktiv sein kann. Ausgangspunkt des Beitrags von *Norbert Berthold und Michael Neumann* ist ebenfalls der Befund, dass Agglomerationskräfte ein Marktversagen verursachen können und mithin Maßnahmen zur Korrektur des Marktprozesses angezeigt sein können. Wenn Umverteilungsmaßnahmen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit allerdings dazu führen, dass national notwendige Reformen unterbleiben und Arbeitslose in rückständigen Regionen verharren, so erweist sich die als Medizin gedachte Regionalförderung in Wirklichkeit als Gift.

Die anderen Beiträge des Themenheftes sind weniger einer Fundamentalkritik als vielmehr unterschiedlichen Ausgestaltungsmerkmalen der europäischen Regionalpolitik gewidmet, die jeweils kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. So behandelt der Beitrag von *Matthias Wrede* die Frage, weshalb die Europäische Union ihre Regionalpolitik auf dem Wege zweckgebundener Finanzzuweisungen implementiert und nicht in Form ungebundener Mittel durchführt. Wrede untersucht insbesondere, ob das Kofinanzierungsprinzip mit positiven vertikalen fiskalischen Externalitäten begründet werden kann. Seine Analyse zeigt, dass die theoretisch optimale Kofinanzierungsrate der europäischen Regionalpolitik weit geringer sein müsste als die tatsächliche Rate.

Auf die Weiterentwicklungen der Förderkonzepte und -instrumente ausgerichtet ist der Beitrag von *Christian Weise*. Unzulänglichkeiten in der politischen Willensbildung auf der nationalen Ebene sprechen aus seiner Sicht für die Beibehaltung zweckgebundener Zuweisungen. Auf dieser Basis fordert Weise eine stärkere Konzentration auf arme Länder, wobei die Förderung den jeweiligen Staaten pauschal zufließen soll. Um die Transparenz der Mittelvergabe und die Wirksamkeit der Förderung zu erhöhen, schlägt der Autor darüber hinaus eine klare Regelbindung der EU-Zuweisungen und eine Kopplung an nationale Wachstumsstrategien vor. Die Bedeutung des nationalen makroökonomischen und institutionellen Umfeldes für die Wirksamkeit der EU-Regionalpolitik wird auch von *Michael Stierle* betont. Eine stärkere räumliche Konzentration der Förderung auf die rückständigsten Länder sollte seiner Ansicht nach begleitet sein von einer Fokussierung auf regionale Wachstumspole und existierende Cluster innerhalb dieser Länder. Darüber hinaus hält er auch eine stärkere thematische Konzentration der Förderung, vor allem auf Humankapital, für wichtig.

Martin Rosenfeld erläutert in seinem Beitrag fiskalische und institutionelle Änderungen der EU-Regionalpolitik durch die Osterweiterung. Er votiert für eine Konzentration der Zuständigkeit der EU-Ebene auf die Festlegung der Förderregionen und des Förderumfangs. Bei der Festlegung der Art der Förderung ist eine weitgehende Dezentralisierung anzustreben. Auf der instrumentellen Ebene sieht Martin Rosenfeld die Notwendigkeit ei-

ner noch stärkeren Wachstumsorientierung, insbesondere durch die Förderung regionaler Netzwerke und Innovationspotentiale.

Die sieben hier versammelten Beiträge beantworten die Kernfragen dieses Themenheftes nicht einheitlich. Ein kritischer Unterton ist allerdings in allen Arbeiten zu finden. Die Kritik, die sich in den Beiträgen aus der theoretischen Forschung äußert, legt es nahe, grundsätzlich über die Orientierung der Regionalpolitik nachzudenken. In den anderen Beiträgen wird zwar kein radikaler Kurswechsel gefordert, aber Änderungen in nicht geringem Ausmaß.