



Konvergenz, Aufholprozesse und Wachstum in der EU: Die Rolle der Regionalpolitik

Budapester Gespräche
20.-21. Mai 2010

Konrad Lammers
Institute for European Integration an der Universität Hamburg
Europa-Kolleg Hamburg

Überblick



- Warum und seit wann EU-Regionalpolitik?
- Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa
- Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?
- Höheres Wirtschaftswachstum im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?
- Fazit

Warum und seit wann Regionalpolitik?



- Im Gründungsvertrag (1957): Keine Kompetenz für gemeinschaftliche Regionalpolitik (relevante Theorien: **Neoklassische Wachstumstheorie und traditionelle Außenhandelstheorie**)
- Im Zuge der ersten Erweiterung (1973-1975): Einrichtung des EFRE als finanzielles Kompensationsinstrument für Zahlungsströme, die die gemeinsame Agrarpolitik generierte
- Im Zuge der Süderweiterung sowie der Binnenmarktinitiative (1985-1989): Entwicklung einer gemeinschaftlichen regionalpolitischen Kompetenz sowie erhebliche Aufstockung der finanziellen Ressourcen mit dem Ziel, ein Abkoppeln der Peripherie vom Zentrum zu verhindern (relevante Theorien: **Neue Außenhandelstheorie und Theorie des endogenen Wachstums**)

Warum und seit wann Regionalpolitik?



- Im Zuge der Beschlüsse zur Schaffung der Währungsunion (1993): weiterer Ausbau der gemeinschaftlichen Regionalpolitik, um die vermuteten Nachteile für die Peripherie auszugleichen (relevante Theorie: **Neue Ökonomische Geographie**)
- 2004, 2007: Einbezug der neuen Mitgliedsländer in die gemeinschaftliche Regionalpolitik
- Ab 2007: neue Förderperiode: *„Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung“* (Strategische Leitlinien der Gemeinschaft)

Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Auf der nationalen Ebene:

- 1950 – Ende der 70er Jahre: Konvergenz
- Erste Hälfte 80er Jahre: Tendenz zur Divergenz
- Seit zweiter Hälfte 80er Jahre: Aufholprozesse der armen Länder an der südlichen und westlichen Peripherie
- Seit Mitte der 90er Jahre: Aufholprozesse der armen Länder an der östlichen Peripherie

Auf der regionalen Ebene:

- 1950 – Ende der 70er Jahre: Konvergenz
- Erste Hälfte 80er Jahre: Tendenz zur Divergenz
- seit 1985: Verschärfung der regionalen Disparitäten in aufholenden Ländern; dennoch: europaweite regionale Konvergenz, getragen durch nationale Aufholprozesse

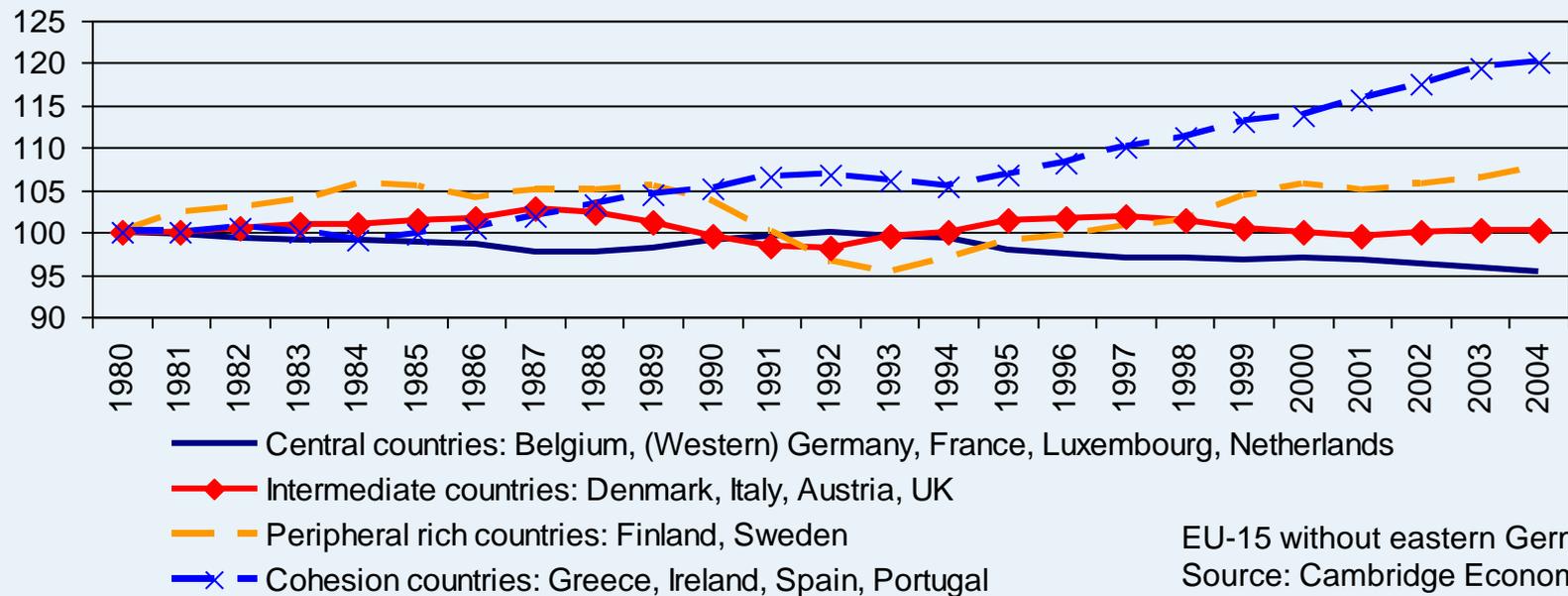
Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Peripheral countries have gained in total production (value added): cohesion countries since 1985, rich peripheral countries since 1992

Core countries have lost shares in total production

Share of total gross value added (1995 prices, 1980=100)



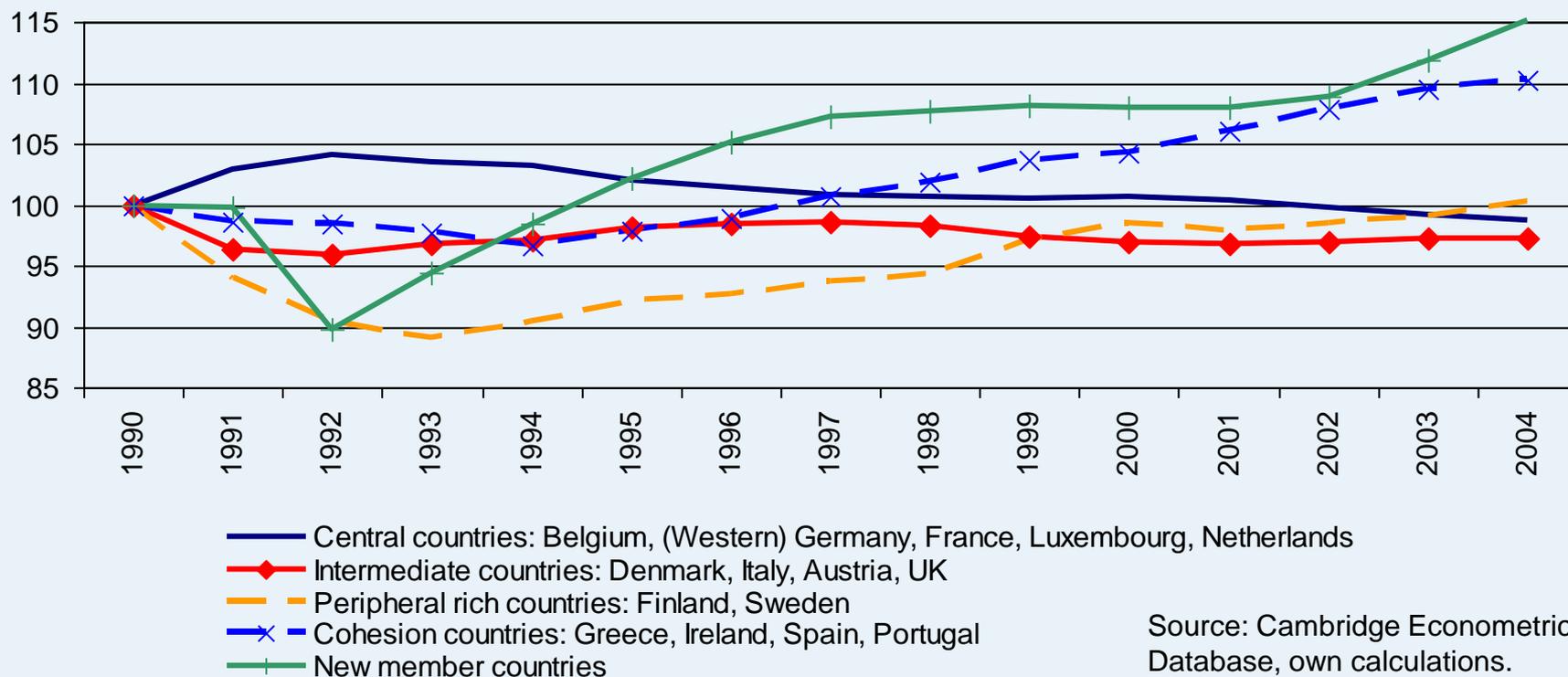
EU-15 without eastern Germany.
Source: Cambridge Econometric Database, own calculations.

Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



New member countries gained shares in total production since 1992, the core countries lost shares correspondingly

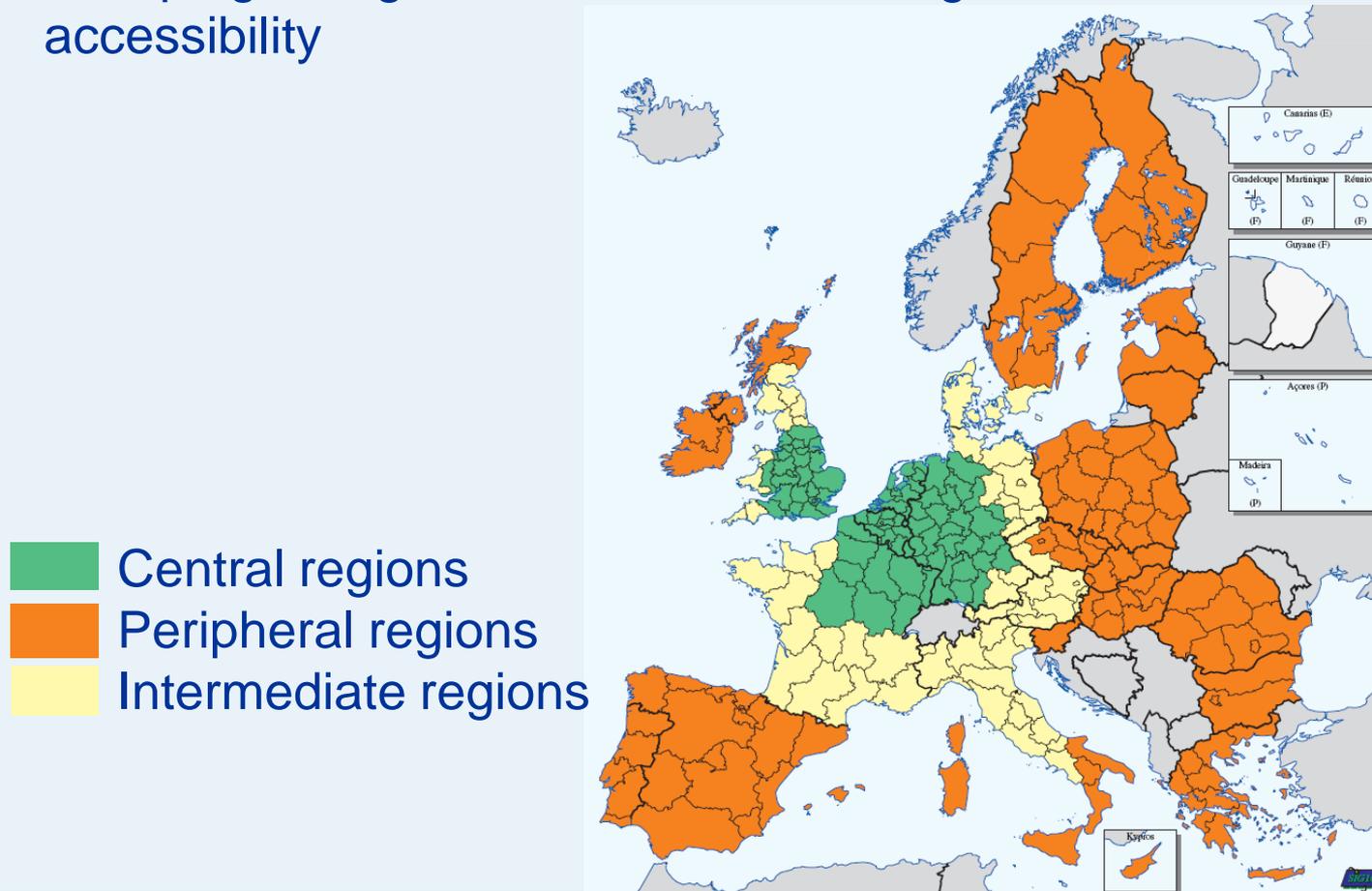
Share of gross value added (1995 prices), 1990 = 100



Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Grouping of regions classified according to their accessibility

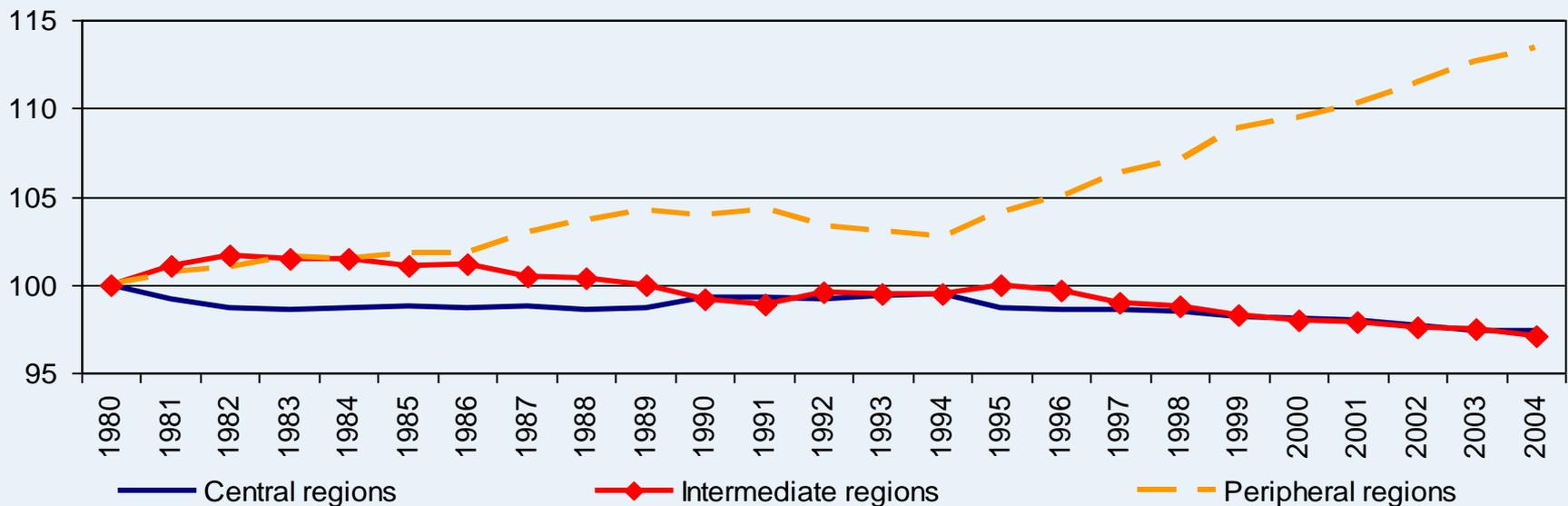


Source: European Commission (2001)

Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Anteile von Regionen an der Bruttowertschöpfung der EU15* (Preise von 1995), 1980=100



*EU-15 ohne Ostdeutschland.

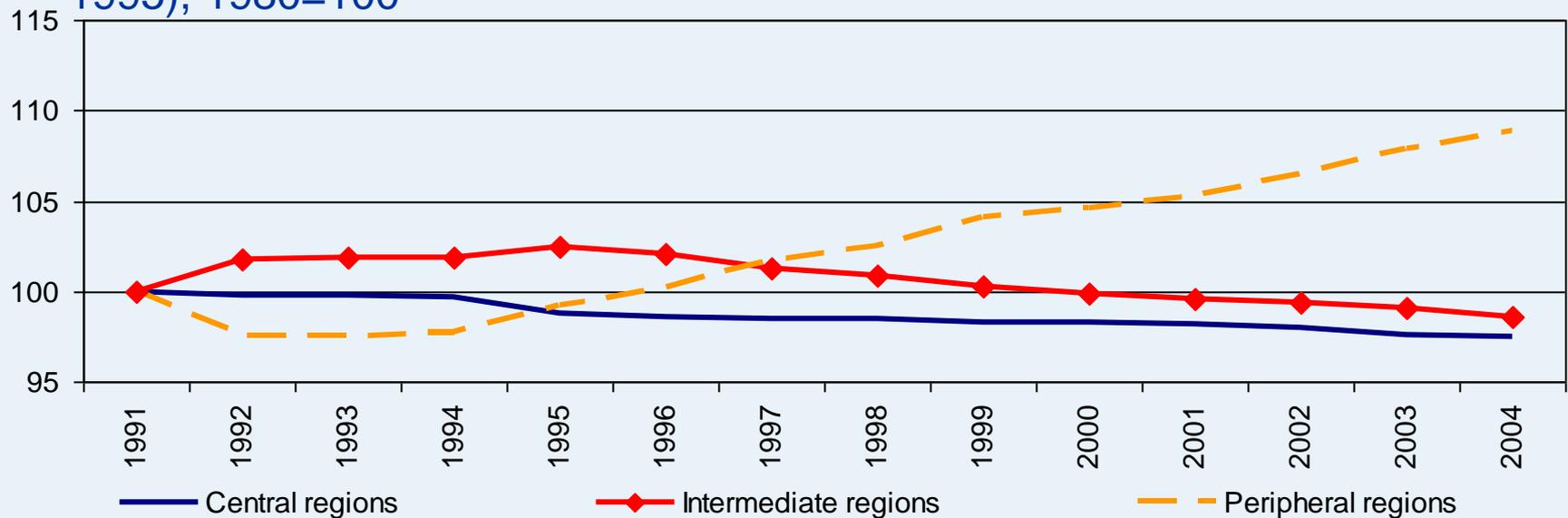
Quelle: Cambridge Econometric Database, eigene Berechnungen

Die peripheren Regionen (EU15) haben Wertschöpfungsanteile dazu gewonnen!

Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Anteile von Regionen an der Bruttowertschöpfung der EU25 (Preise von 1995), 1980=100



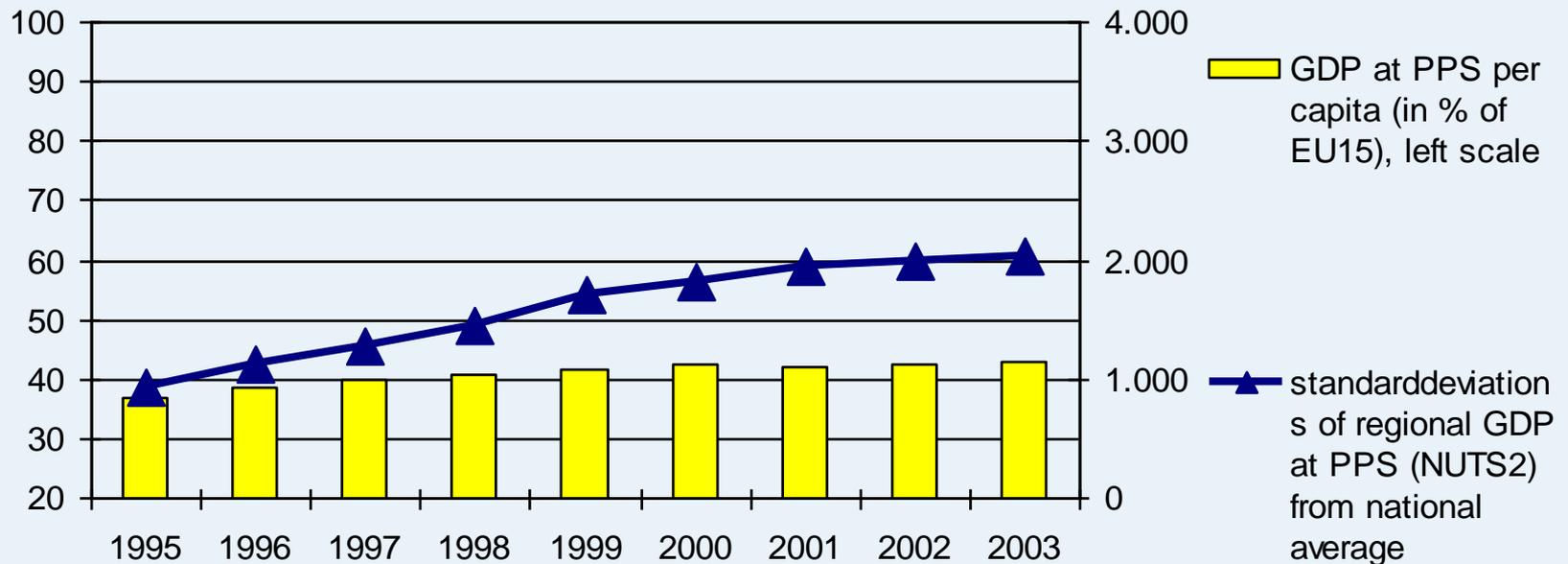
Quelle: Cambridge Econometric Database; eigene Berechnungen

Die peripheren Regionen (EU25) haben Wertschöpfungsanteile dazu gewonnen!

Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



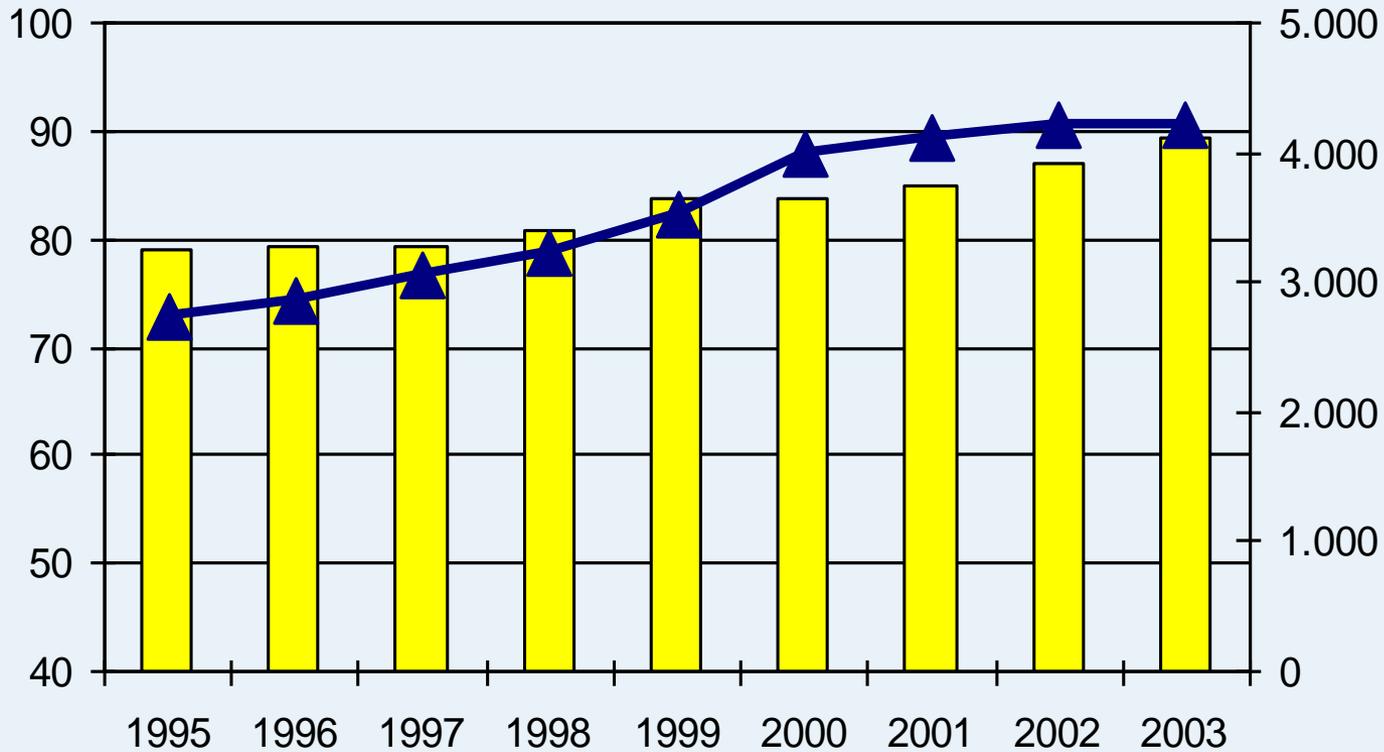
Polen



Räumliche Entwicklungsprozesse in Europa



Spanien



Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?

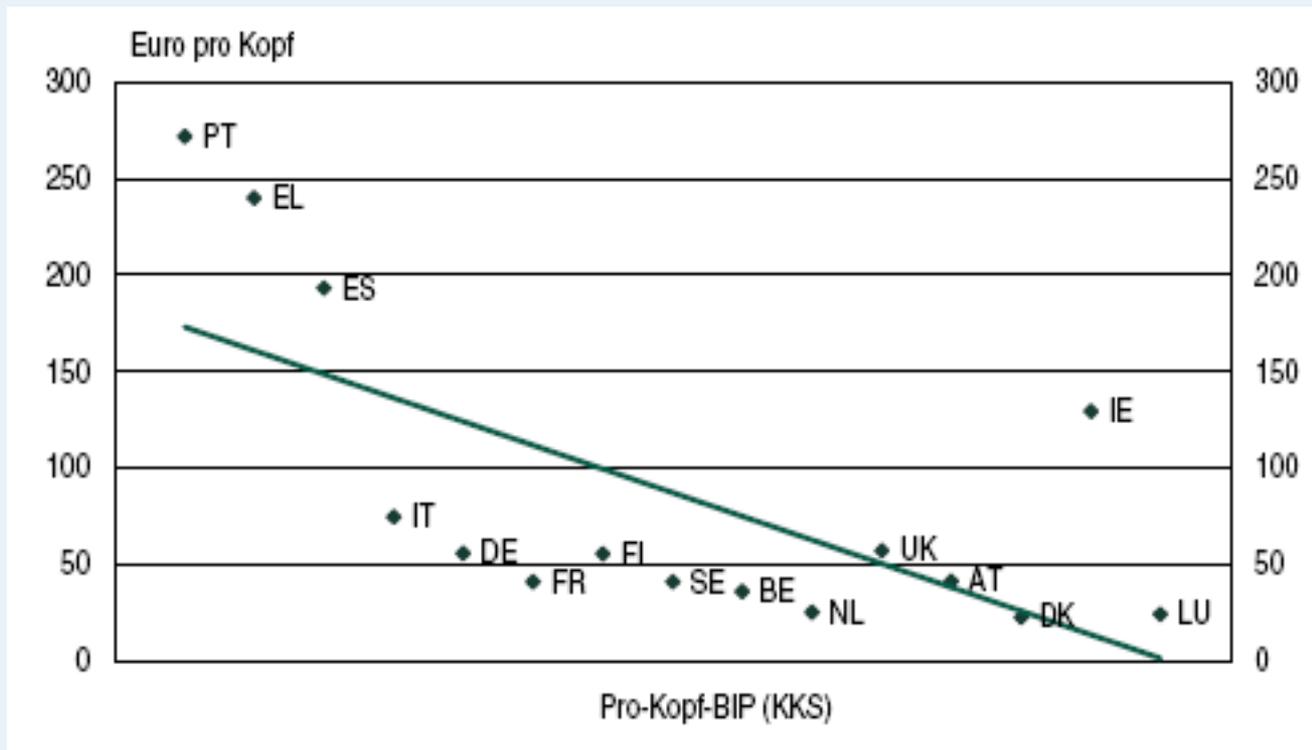


- Für mindestens zwei Perioden, in denen konvergente Entwicklungen zu beobachten sind, kann ausgeschlossen werden, dass die EU-Regionalpolitik eine Rolle gespielt hat:
 - ...für den Zeitraum 1950-1980, in dem es noch keine EU-Regionalpolitik gab
 - ...für die Entwicklung ab 1990 in den neuen Mitgliedsländern, die erst ab 2004 in die gemeinschaftliche Regionalpolitik einbezogen wurden
- Relevant ist allein die Periode ab 1989 in der EU15, in der die alten Kohäsionsländer massiv unterstützt wurden und zugleich aufgeholt haben

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt für die Kohäsionspolitik nach Ländern, 2005 EU15

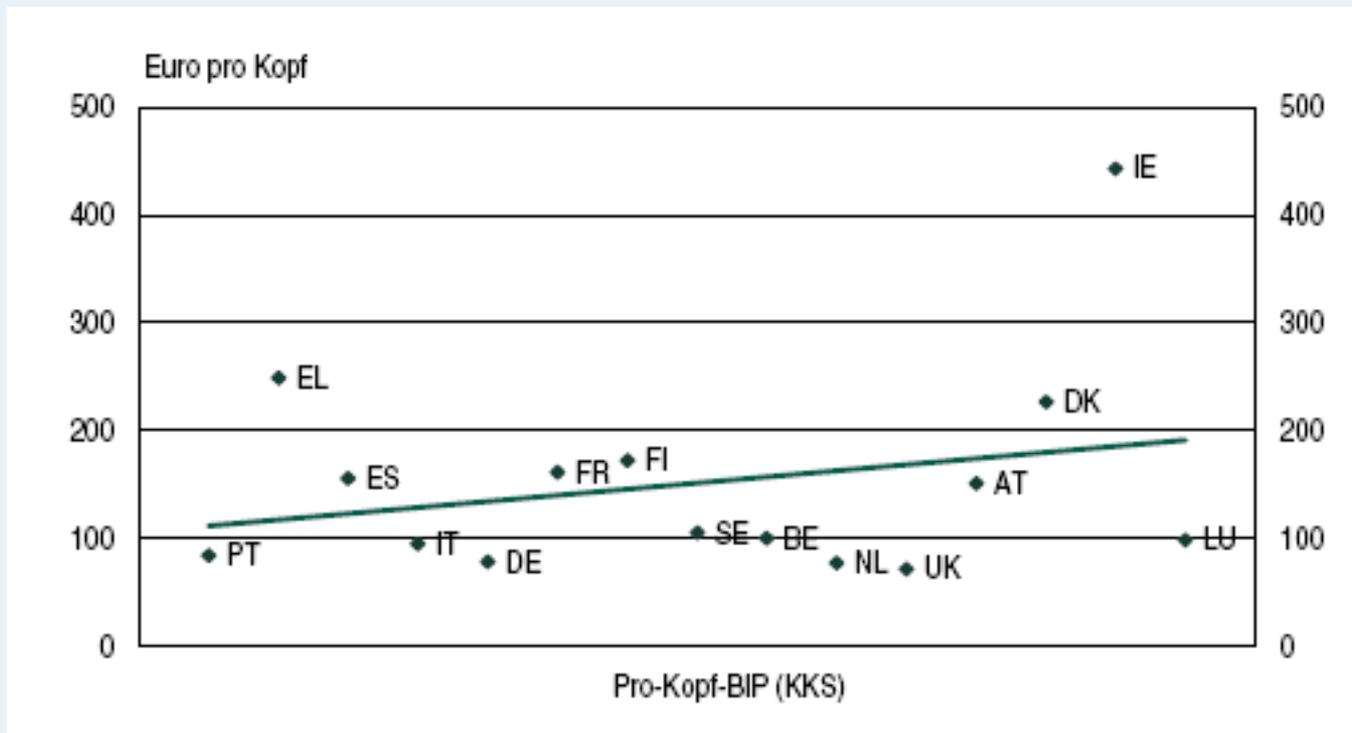


Quelle: Europäische Kommission, Allokation der EU-Ausgaben nach Mitgliedsstaaten, 2006

Ausgaben der EU nach Ländern - Agrarpolitik



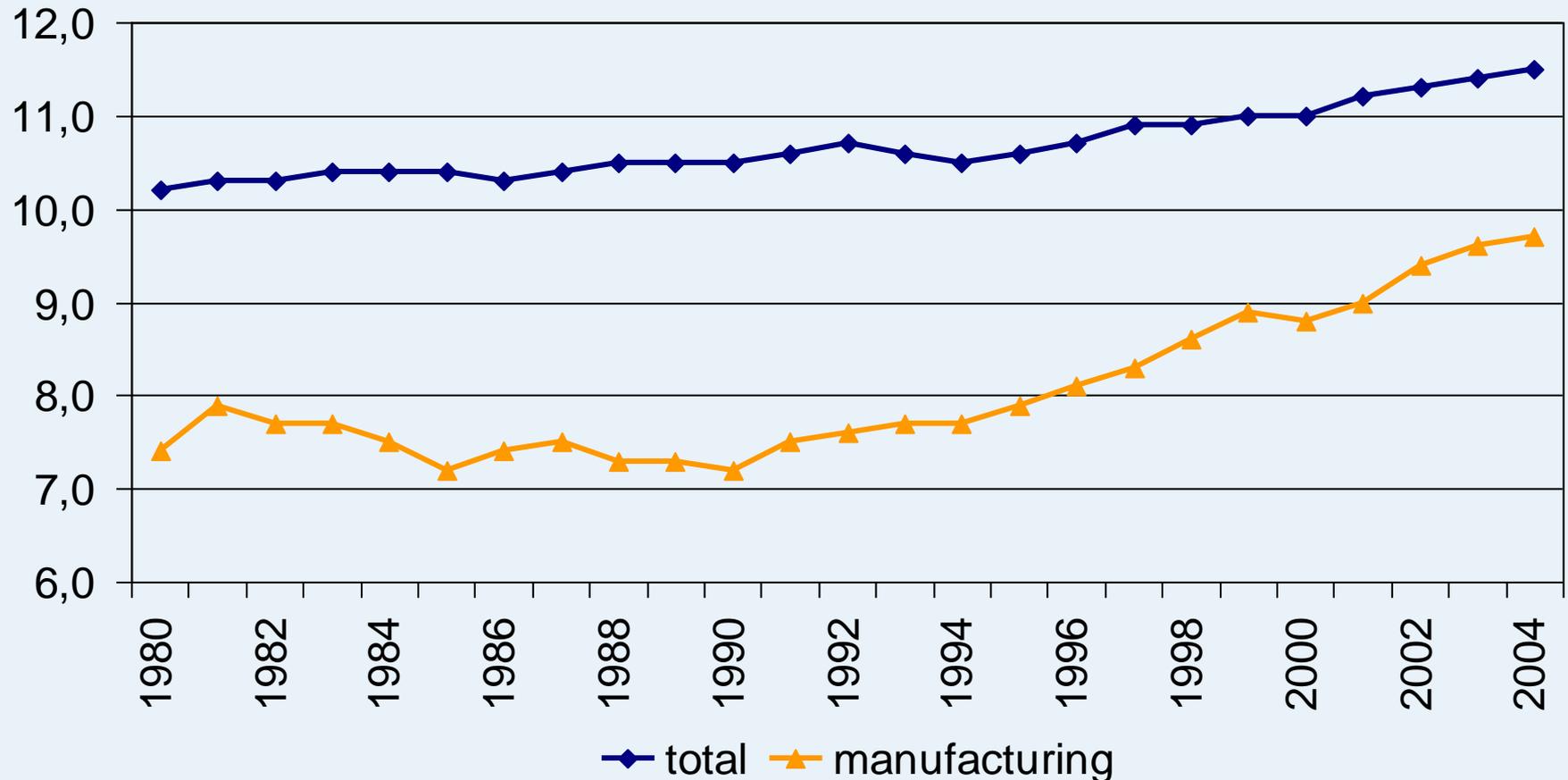
Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt für die Landwirtschaft nach Ländern, 2005 EU15



Quelle: Europäische Kommission, Allokation der EU-Ausgaben nach Mitgliedsstaaten, 2006

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?

Share of gross value added^a in objective-1 regions (composition of regions as 1989-1993), 1980-2004

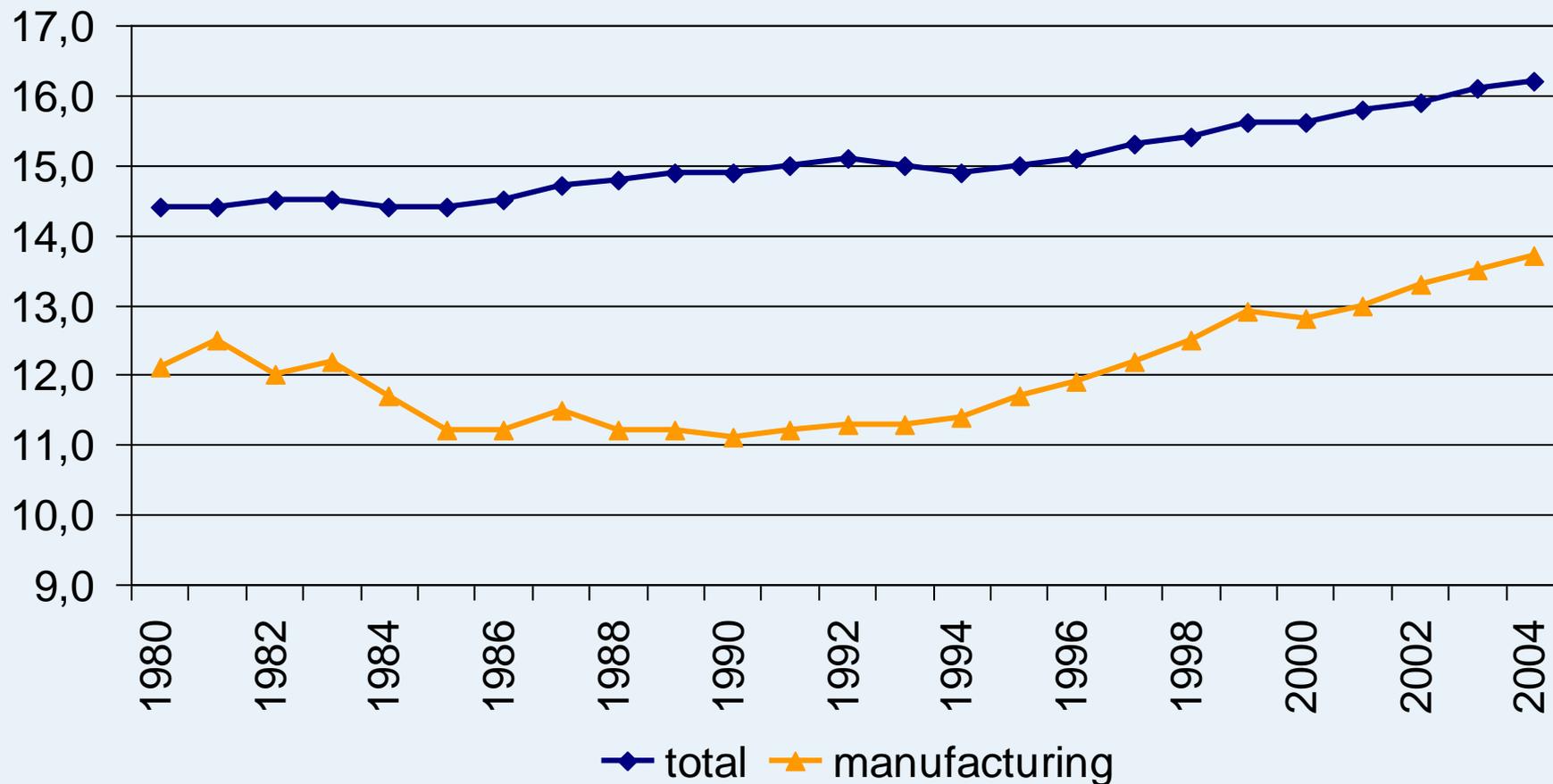


^a in 1995 prices

Source: Cambridge Econometric Database, own calculations.

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?

Share of gross value added^a in objective-1 regions (composition of regions as 1994-1999), 1980-2004

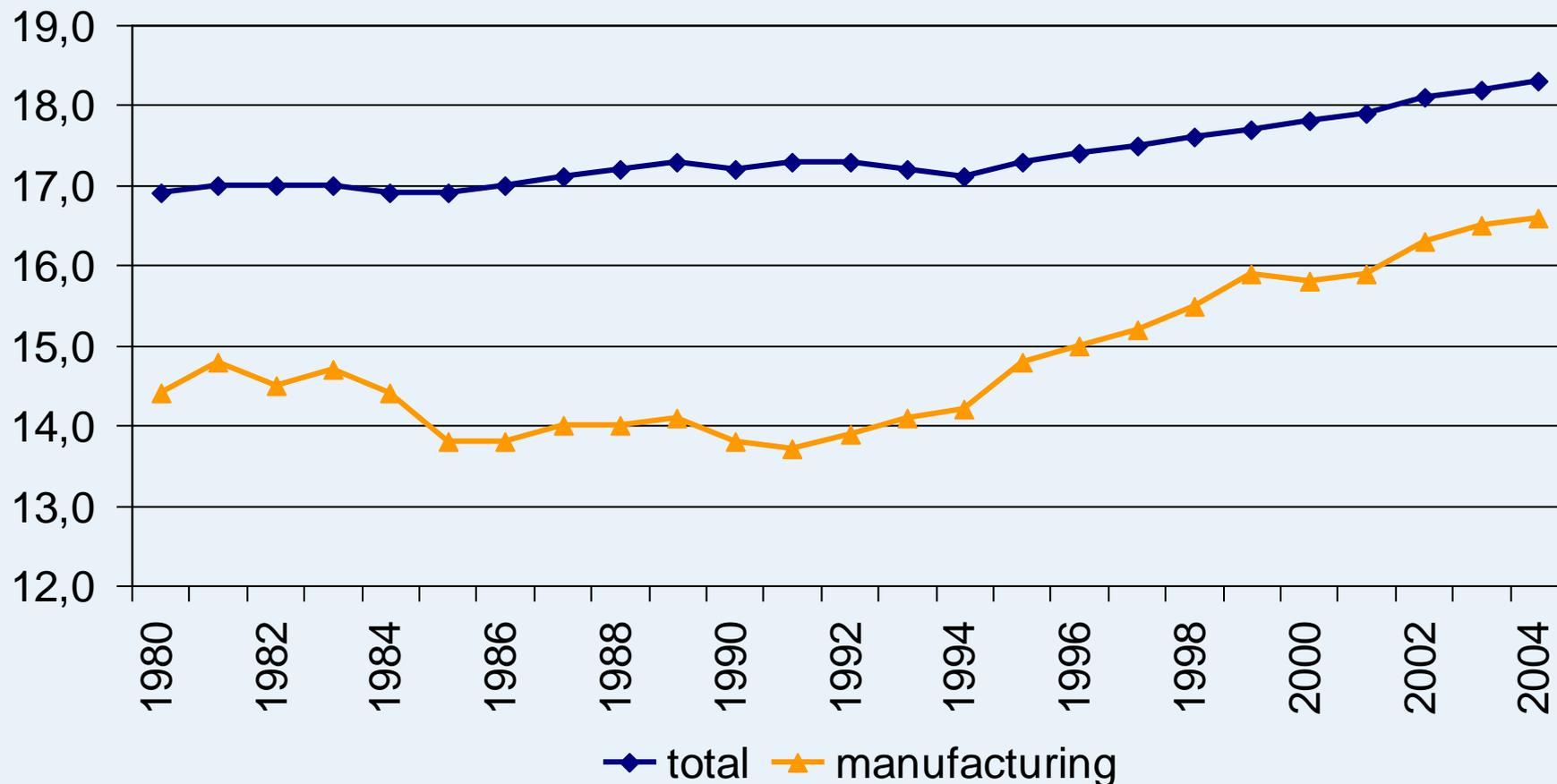


^a in 1995 prices

Source: Cambridge Econometric Database, own calculations.

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?

Share of gross value added^a in objective-1 regions (composition of regions as 2000-2006), 1980-2004



^a in 1995 prices

Source: Cambridge Econometric Database, own calculations.

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



- Fazit: Länder/Regionen mit ehemals niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wurden massiv unterstützt und haben zweifellos aufgeholt, aber...
- ...Konvergenz kann beruhen auf....
 - Integration
 - nationaler Wirtschaftspolitik (Standortpolitik)
 - EU-Regionalpolitik
- Methodisch und empirisch zu lösende Aufgabe: welchen Beitrag hat die Regionalpolitik geliefert?
- Zwei Ansätze nach dem With-and-without-prinzip:
 - **multiple Regressionen**
 - **rechenbare Makromodelle**

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Ergebnisse **rechenbarer Makromodelle**:
Anstieg des BIP aufgrund von Regionalpolitik (%)

	Portugal	Irland	Griechenland	Spanien
in 1999 aufgrund von Regionalpolitik in 1993-1999	4,7	2,8	2,2	1,4
In 2006 aufgrund von Regionalpolitik in 2000-2006	2,0	0,9	2,8	1,0

Quelle; EU-Kommission, 2007, S. 96; ESRI und GEFRA 2002, S. 76

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Beitrag der EU-Regionalpolitik zum überdurchschnittlichem Wachstum in den Kohäsionsländern (in %) basierend auf den Ergebnissen **rechenbarer Makromodelle**, 1994 - 2006

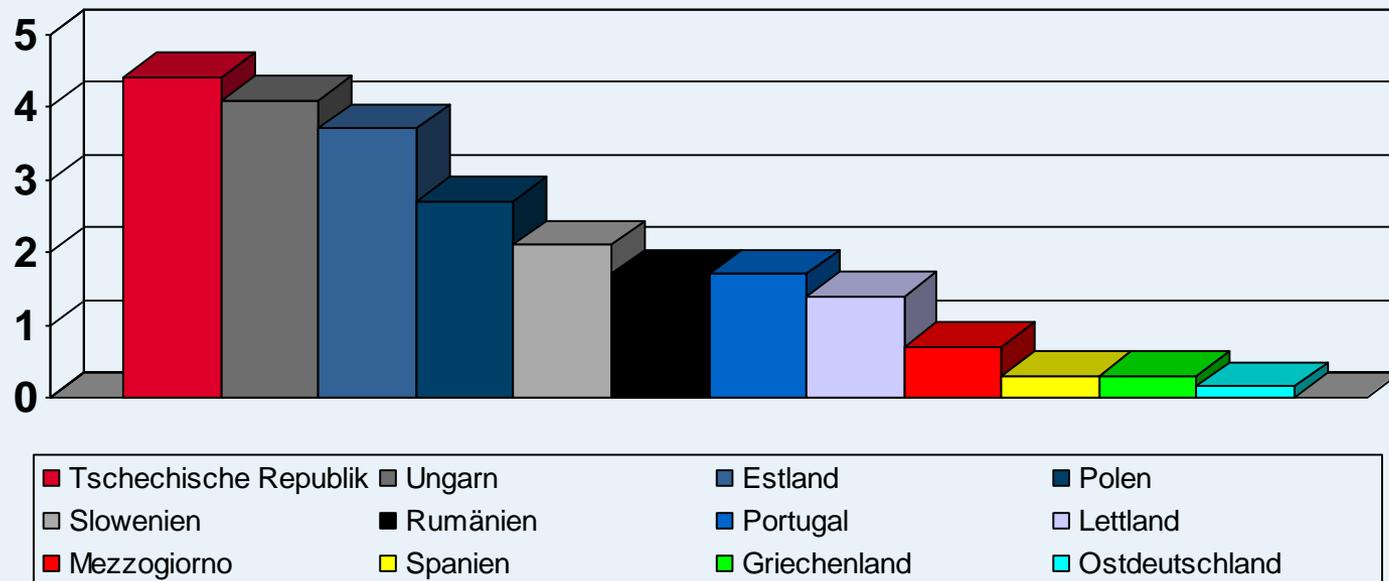
Zeitraum	Portugal	Irland	Griechenland	Spanien
1994-1999	~55%	~6%	~88%	~24%
2000-2006	-	~6%	~21%	~48%

Quelle: Eurostat, ESRI und GEFRA (2003); Europäische Kommission (2007); eigene Berechnungen und Schätzungen

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Anstieg des BIP im Jahr 2020 aufgrund von Regionalpolitik in der Förderperiode 2007 - 2013 (%)
Ergebnisse **rechenbarer Makromodelle**

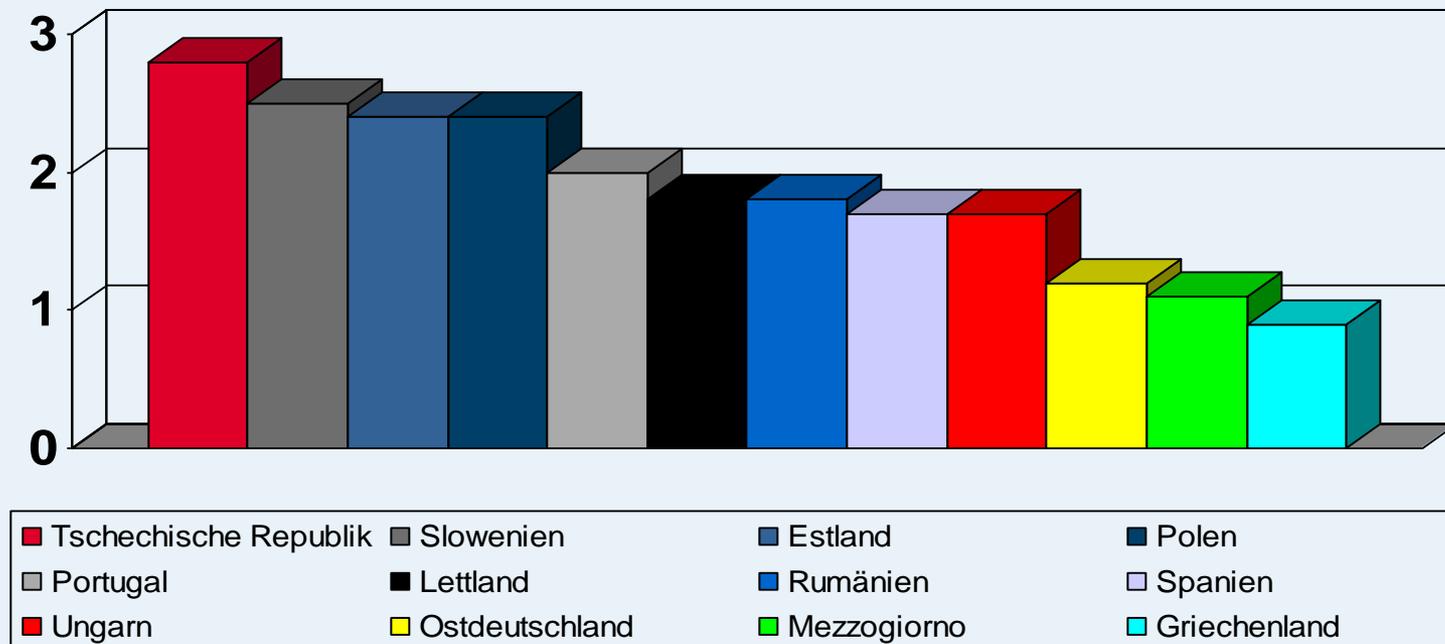


Quelle: Bradley et al. 2004; eigene Darstellung

Größere Prosperität im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?



Effektivität der EU-Regionalpolitik der Jahre 2007 - 2013
Ergebnisse maroökonomischer Simulationen für das Jahr 2020



Quelle: Bradley und Untiedt, 2007; eigene Darstellung

Die Effektivität der EU-Regionalpolitik unterscheidet sich je nach Land erheblich!

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Ökonometrische Studien: Multiple Wachstumsregressionen (nach Barrow), erweitert um Variable, die den Einfluss der Regionalpolitik abbilden sollen

- Unterschiedliche Ergebnisse: **positiver** Einfluss (Solanes /Maria-Dolores 2001, de la Fuente 2003); **kein** Einfluss (Boldrin/Canova 2001, Basile et al. 2001, Rodriguez-Pose/Fratesi 2004)
- In den meisten **Studien wird kein positiver Einfluss ermittelt**; sofern ein positiver Einfluss ermittelt wird, hat der entsprechende Koeffizient einen recht kleinen Wert; der Einfluss ist danach viel kleiner als nach den rechenbaren Makromodellen (Ederveen et al. 2002)
- Dummy-Variable für einzelne Länder sind **hoch signifikant**
- **Es gibt erhebliche Datenprobleme:** Es existiert bislang kein konsistenter Datensatz für die tatsächlich gezahlten Mittel aufgeschlüsselt nach Regionen

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Hypothesen zu den Wirkungen relevanter Integrationsschritte auf die Kohäsionsländer

- Relevante Integrationsschritte seit Mitte der 80er Jahre:
 - Beitritt (Griechenland; Spanien; Portugal)
 - Binnenmarkt
 - Währungsunion
- Relevante mögliche Mechanismen
 - „Traditionelle Aufholthese“: **Vorteile** für die Kohäsionsländer
 - „Kleines-Land“-These: **Vorteile** für die Kohäsionsländer
 - „Lohnkostenvorteilsthese“: **Vorteile** für die Kohäsionsländer
 - „Economies of Scale“-These: **Nachteile** für die Kohäsionsländer
 - „Realzinseffekt“-These: **Vorteile** für die Kohäsionsländer

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Vier von fünf möglichen Mechanismen sagen eine stärkere Begünstigung der Kohäsionsländer voraus; auch ohne Regionalpolitik wäre ihr Aufholprozess durch die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess sehr wahrscheinlich gewesen

Soweit es Unterschiede in der Intensität des Aufholprozesses zwischen den Ländern gibt, so beruhen diese sehr wahrscheinlich auf Unterschieden in der Qualität der jeweiligen Standortpolitik (Griechenland, Portugal, Spanien: gleiche Ausgangsbedingungen, Irland tendenziell schlechtere; Griechenland, Irland, Portugal sind in gleichem Umfang durch die Regionalpolitik begünstigt worden)

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Thesen zu den aktuellen Problemen der Kohäsionsländer (hohe Staatsverschuldung; mangelnde Wettbewerbsfähigkeit)

- Realzinsvorteil hat **Wohlstandsillusion** erzeugt und wurde letztlich verspielt
- **Moral Hazard** hervorgerufen durch massive **regionalpolitische** Unterstützung
- Anreize der **Regionalpolitik** für **expansive Staatsausgaben** (Kofinanzierung der regionalpolitischen Maßnahmen notwendig)
- **Fehlinvestitionen** durch **Regionalpolitik** (Blasenbildung in Irland und Spanien)

Konvergenz und Aufholprozesse durch EU-Regionalpolitik?



Fazit

- Quantitative Ergebnisse zu den Wirkungen der Regionalpolitik sind (bislang) nicht eindeutig/schwierig zu ermitteln
- (Nachfrage-/vorübergehende) Impulse in den Kohäsionsländern wahrscheinlich, aber keine nachhaltigen Wachstumsimpulse
- Möglicherweise negative Wirkungen (Verhaltensänderungen)
- Für nachhaltige Aufholprozesse sind andere Faktoren (nationale Wirtschaftspolitik; die europäische Integration als solche) bei weitem wichtiger

Höheres Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?



Anspruch der EU-Regionalpolitik:

„Ihr Ziel besteht nicht einfach darin, Ressourcen umzuverteilen, sondern im Gegenteil darin, sie zu schaffen.“

(Europäische Kommission, 2004, S. 7)

Folgerichtige Konsequenz für der Förderperiode 2007-2013:
Ausrichtung der Regionalpolitik auf Wachstum und Beschäftigung gemäß der Lissabonstrategie

Höheres Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?



Wachstumsfördernde Ansätze in der Periode 2007 – 2013

- das **gesamte Gebiet der EU27 ist förderfähig** (wenngleich der Schwerpunkt der Förderung nach wie vor auf Regionen/Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen liegt)
- Konzentration der Förderung auf Maßnahmen mit **vermuteten Impulsen für Wachstum** („earmarking“)

Fragen:

- Generiert die EU-Regionalpolitik „**unterm Strich**“ **tatsächlich Wachstum** (neue Ressourcen)?
- Wie ist das **Zielverhältnis** zwischen Konvergenz und Wachstum?

Höheres Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?



- Das Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum würde nur dann gestärkt, wenn der **positive Impuls in den Empfängerregionen größer ist als der Entzugseffekt in den Regionen, die den Ressourcentransfer finanzieren**
- Die „neueren“ Theorien (Neue ökonomische Geographie, Theorie des endogenen Wachstums) liefern **keine eindeutigen Hinweise für die Richtung, in die die Regionalpolitik steuern müsste (Agglomeration oder Dispersion?)**, wenn sie denn Effizienz fördern wollte

Höheres Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?

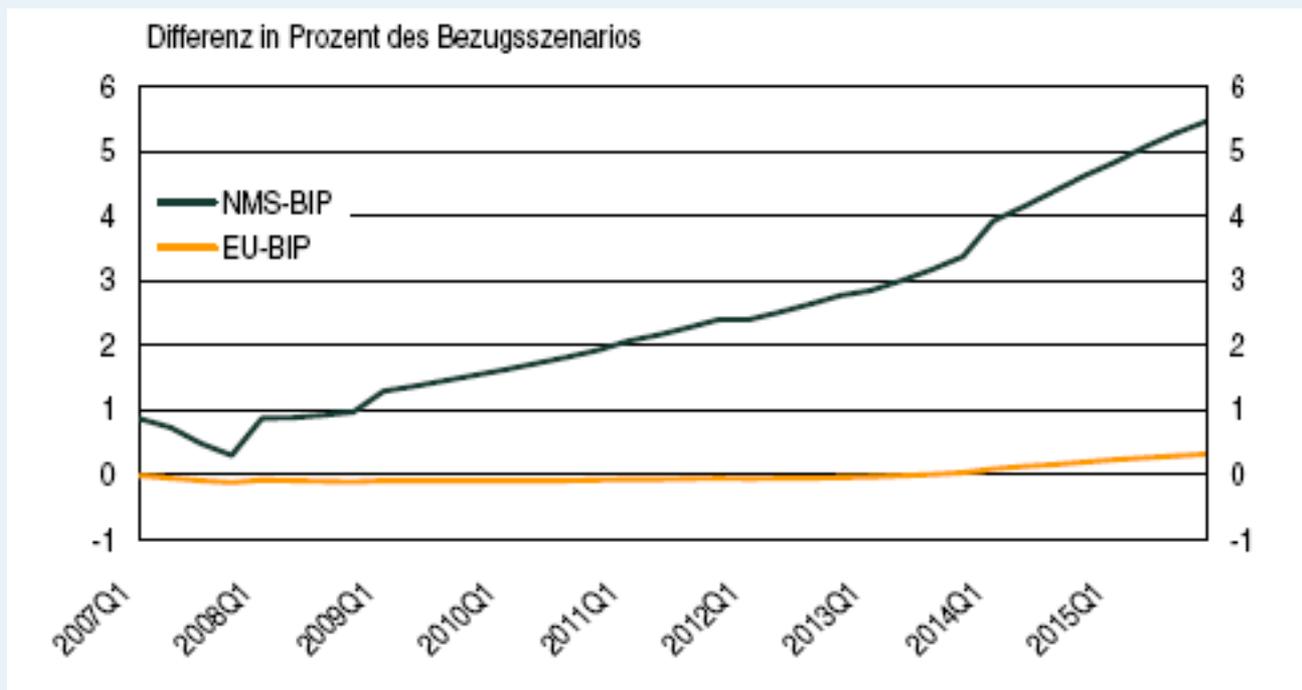


- Gemessen an der Motivation für den forcierten Aufbau der EU-Regionalpolitik in den späten 1980ern und frühen 1990ern hätte **Agglomeration (Divergenz) gefördert werden müssen!**
- Es besteht (oft, allerdings nicht zwangsläufig) eine **konfliktäre Zielbeziehung zwischen regionaler Konvergenz und Wachstum** im europäischen Wirtschaftsraum, was gerade durch die “neueren” Theorierichtungen aufgezeigt wird
- In der aktuellen Förderperiode ist der **Nettoeffekt der Regionalpolitik negativ** (nach einer makroökonomischen Simulation der Europäischen Kommission; siehe nächste Folie)

Größere Prosperität im europäischen Wirtschaftsraum durch EU-Regionalpolitik?



Wirkungen der EU-Regionalpolitik 2007-2013 auf das EU-BIP 2007-2016
Ergebnis rechenbarer Makromodelle



Quelle: Europäische Kommission, 2007, S. 97

Ergebnis: Bis 2014 gibt es negative Effekte auf das BIP der EU!

Fazit



- Trotz erheblicher finanzieller Ressourcen für die Regionalpolitik (neben der Agrarpolitik der ausgabenträchtigste Aufgabenbereich der EU) sind deren Einflüsse begrenzt (aufgrund von möglicherweise bewirkten Verhaltensänderungen negativ)
- Die räumliche Entwicklung in der EU (regionale Konvergenz; nationale, unterschiedlich stark ausgeprägte Aufholprozesse) wird von anderen Faktoren dominiert: den Wirkungen der Integration und den nationalen Wirtschaftspolitiken
- Es gibt bislang keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass Effizienz und wirtschaftliches Wachstum im EU-Wirtschaftsraumes durch die Regionalpolitik gesteigert wird