

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Konrad Lammers

Europäische Regionalpolitik

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Europäische Regionalpolitik

Gliederung

- 1 Was ist europäische Regionalpolitik?
- 2 Die EU-Regionalpolitik im Kontext der europäischen Integration
- 3 Grundsätze und Phasen der Implementierung
- 4 Die EU-Regionalpolitik in der Programmperiode 2014–2020
- 5 Ziele der EU-Regionalpolitik
- 6 Räumliche Entwicklungen und EU-Regionalpolitik

Literatur

In der Europäischen Union gibt es eine umfassende Regionalpolitik, deren Maßnahmen das gesamte Territorium der EU – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – erfassen. Die EU-Regionalpolitik ist eng mit dem Prozess der europäischen Integration verbunden, dessen raumwirtschaftliche Folgen sie beeinflussen soll. Sie zielt primär darauf ab, Aufholprozesse in armen Ländern und Regionen zu fördern. Darüber hinaus soll sie zum wirtschaftlichen Wachstum und zu anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen der EU beitragen.

1 Was ist europäische Regionalpolitik?

„Die Regionalpolitik ist die Hauptinvestitionspolitik der EU. Die Regionalpolitik richtet sich an alle Regionen und Städte in der Europäischen Union, um die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung der Lebensqualität der EU-Bürger zu fördern“ (Europäische Kommission 2014a: 1). Vielfach wird im Sprachgebrauch der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*) für genau den gleichen Sachverhalt auch der Begriff *Kohäsionspolitik* verwendet (vgl. Europäische Kommission 2014b).

Bemerkenswert ist, dass in dieser Definition eine Ausrichtung der Regionalpolitik auf bestimmte Regionen (▷ *Region*) nicht erkennbar ist. Zwar ist die Rede von Regionen und Städten, allerdings sei die Regionalpolitik auf alle und nicht auf einzelne Regionen und Städte gerichtet. Damit wird auf ein Spezifikum der EU-Regionalpolitik hingewiesen: Sie erstreckt sich auf den gesamten Wirtschaftsraum der EU und nicht auf ausgewählte Gebiete, wie es Merkmal einer Regionalpolitik im herkömmlichen Verständnis ist. Gleichwohl enthält die EU-Regionalpolitik eine räumliche Komponente, weil sie zwar flächendeckend durchgeführt wird, aber die Intensität der Förderung räumlich sehr unterschiedlich ist.

2 Die EU-Regionalpolitik im Kontext der europäischen Integration

Die Tatsache, dass es heute eine EU-Regionalpolitik von erheblicher Bedeutung gibt, ist eng mit dem Prozess der europäischen Integration verbunden. Wesentlich ist dabei, diesen Prozess als einen raumwirtschaftlich äußerst bedeutsamen Vorgang zu verstehen. Die Abschaffung nationaler Grenzen durch die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten (freier Handel mit Waren, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr, Personenfreizügigkeit) bedeutet im Kern, dass die ▷ *Raumüberwindungskosten* für grenzüberschreitende Aktivitäten zwischen den Mitgliedsländern sinken. Jeder Vertiefungsschritt hat diese Kosten verringert und jede Erweiterung hat sie zwischen beitretenden Ländern und dem bestehenden Integrationsraum reduziert. Infolge sinkender Raumüberwindungskosten ist zu erwarten, dass wirtschaftliche Akteure die Vorteile nutzen, die ihnen eröffnet werden, sei es durch mehr Handel mit Waren und Dienstleistungen, durch Standortverlagerungen von Unternehmen in andere Mitgliedsländer, durch veränderte grenzüberschreitende Kapitalströme oder Wanderungen von Arbeitskräften. Kurzum, sinkende Raumüberwindungskosten führen zu einem veränderten Muster der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum und in der Folge zu anderen räumlichen Wachstumsmustern. Folgende Fragen stellen sich: Sollen der Integrationsprozess und seine raumwirtschaftlichen Folgen durch eine Regionalpolitik auf der Gemeinschaftsebene beeinflusst werden und – wenn ja – auf welchem theoretischen Fundament und mit welcher Zielsetzung? Diese Fragen haben den Integrationsprozess von Anfang an begleitet und sind im Zeitablauf unterschiedlich beantwortet worden.

Der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sah noch keine regionalpolitische Kompetenz für die Gemeinschaftsebene vor. Damals wurde – gestützt auf die traditionelle Theorie des internationalen Handels – erwartet, dass durch die Schaffung eines

Europäische Regionalpolitik

gemeinsamen Marktes alle Länder wirtschaftlich profitierten und dass eine Angleichung der Wirtschaftskraft gefördert würde. Regionale Probleme wurden nicht primär als Angelegenheit der Gemeinschaft angesehen, sondern als die eines jeden einzelnen Landes. Die erwarteten positiven Folgen der Integration wurden dabei als Mittel betrachtet, um die Möglichkeiten der Mitgliedsländer zu verbessern, sich ihren regionalen Problemen zu widmen. Zwar hatte Italien die Forderung eines gemeinschaftlichen Fonds zur Entwicklung rückständiger Gebiete in die Verhandlungen eingebracht, konnte sich aber damit nicht durchsetzen. Stattdessen wurde im Vertrag die Schaffung der Europäischen Investitionsbank verankert, die u. a. Kredite und Bürgschaften für Vorhaben in „weniger entwickelten Gebieten“ gewähren sollte und sich am Kapitalmarkt zu finanzieren hatte (vgl. von der Groeben/von Boeckh 1958: 467 ff.).

1973 kam es zur ersten Erweiterung der EWG um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. Das Vereinigte Königreich sah sich dabei aufgrund der großen Zahlungsströme aus der Gemeinsamen Agrarpolitik benachteiligt. Um diese Zahlungsströme zumindest teilweise zu kompensieren, wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) eingerichtet (vgl. Krieger-Boden 1987: 86 f.). Aus dem Fonds wurden den Mitgliedsländern ab 1975 Fördermittel ersetzt, die sie im Rahmen ihrer eigenen Regionalpolitik aufbrachten. Eine eigenständige Regionalpolitik auf der Gemeinschaftsebene bedeutete die Einrichtung des EFRE deshalb noch nicht.

Ab Mitte der 1980er Jahre gab es starke Bestrebungen – initiiert von der Europäischen Kommission –, die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft durch eine umfassende Vertiefung zu beleben. Sie mündeten in dem Programm zur Vollendung des Binnenmarktes. Parallel zur Binnenmarktinitiative liefen Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft. Beide Länder machten ihren Beitritt davon abhängig, dass ihnen umfangreiche Hilfen gewährt wurden, um ein Zurückbleiben in der Wirtschaftsentwicklung gegenüber dem reichen Kern zu verhindern. Gestützt wurde ihre Forderung durch neuere Erkenntnisse in der Theorie des internationalen Handels, nach der bei einem Abbau von Handelshemmnissen ein Land wirtschaftliche Nachteile erfahren kann. Es kam schließlich zur Verankerung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik im EG-Vertrag. Die Europäische Kommission erhielt weitreichende Kompetenz für deren Ausgestaltung. Die Mittel für den EFRE wurden massiv aufgestockt. Sowohl der EFRE als auch der Europäische Sozialfonds sowie der Agrarfonds – Abteilung Ausrichtung wurden auf die Förderung von Aufholprozessen rückständiger Gebiete ausgerichtet. 1988 startete die erste Programmperiode einer eigenständigen EU-Regionalpolitik.

Die Errichtung der Europäischen Währungsunion führte zu einer weiteren institutionellen und materiellen Aufwertung der EU-Regionalpolitik. Ähnlich wie bei der Binnenmarktinitiative wurde sie damit begründet, dass es ansonsten armen Ländern nicht möglich sei, wirtschaftliche Vorteile aus der Währungsunion zu ziehen. Im Vertrag von Maastricht wurde 1993 die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts neben der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen als Kernziel der EU verankert. Den relativ armen und peripheren Ländern Griechenland, Irland, Portugal und Spanien wurden für ihre Zustimmung zur Währungsunion zusätzliche Finanzhilfen garantiert. Der Kohäsionsfonds wurde geschaffen, aus dem die genannten Länder, fortan als „Kohäsionsländer“ bezeichnet, Zuschüsse für Umwelt- und Verkehrsprojekte erhielten. Außerdem wurden die Mittel aus den anderen Fonds für sie erheblich aufgestockt.

Mit der Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 entstand ein fundamentaler Verteilungskonflikt in der Regionalpolitik. Alle beitretenden Länder waren gemessen am EU-Durchschnitt arm und die Förderung hätte sich nach den bis dahin geltenden Regeln auf sie konzentrieren müssen. Das hätte aber einen erheblichen finanziellen Verlust für die alten Mitgliedsländer, insbesondere für die Kohäsionsländer, bedeutet. Infolgedessen waren sie daran interessiert, die mit dem Beitritt verbundenen Umverteilungseffekte zu begrenzen. In der Programmperiode 2007–2013 wurde dem dadurch Rechnung getragen, dass auch solche Regionen noch Hilfen erhielten, die nicht mehr förderfähig gewesen wären, weil ihr Pro-Kopf-Einkommen gemessen am EU-Durchschnitt durch den Beitritt noch ärmerer Länder rechnerisch unter die Förderschwelle fiel.

Für die Förderperiode 2007–2013 wurde die Regionalpolitik auch programmatisch neu ausgerichtet. Sie wurde als wichtigstes Instrument der EU erachtet, um die Ziele der Lissabon-Strategie zu erreichen, nämlich bis zum Jahr 2010 die EU zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die Neuausrichtung beinhaltet eine Ausweitung der flächendeckenden Förderung sowie eine stärkere Fokussierung der Förderung auf solche Aktivitäten, die die wirtschaftliche Entwicklung auch in hoch entwickelten Regionen voranbringen können. Neben dem Ziel, den Aufholprozess wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen zu unterstützen, verfolgt die Regionalpolitik seitdem auch explizit das Ziel, das wirtschaftliche Wachstum der EU insgesamt zu forcieren. Auch der Programmperiode 2014–2020 liegt diese doppelte Zielsetzung zugrunde; hinzu gekommen sind durch die Ausrichtung auf die Strategie „Europa 2020“ Umwelt- und Klimaziele sowie das Ziel der sozialen Inklusion.

3 Grundsätze und Phasen der Implementierung

Die EU-Regionalpolitik stützt sich auf vier Grundsätze, die schon seit der ersten Programmperiode 1988–1993 angewendet, aber in den folgenden Perioden immer weiter ausdifferenziert wurden (vgl. Europäische Kommission 2014d):

- *Konzentration*: Der größte Teil der Mittel soll den ärmsten Ländern und Regionen zufließen. Zudem wird eine Konzentration der Mittel auf bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten angestrebt.
- *Programmplanung*: Im Rahmen der EU-Regionalpolitik sollen keine Einzelprojekte gefördert werden, sondern Mehrjahresprogramme. Diese Mehrjahresprogramme sind eingebettet in übergeordnete Ziele und Strategien der EU-Politik (in die Lissabon-Strategie in der Periode 2007–2013; in die Strategie „Europa 2020“ in der Periode 2014–2020).
- *Partnerschaft*: Die Programme für Länder und Regionen sollen im Rahmen eines Konsultationsprozesses erstellt werden. An diesen Prozess sind Institutionen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beteiligen. Ferner sollen die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft eingebunden werden.
- *Zusätzlichkeit*: Die Fördermittel aus den Strukturfonds sollen nicht die Ausgaben eines Landes ersetzen, die es ohne Förderung tätigen würde. Deshalb muss jeder Mitgliedstaat einen Eigenbeitrag zu geförderten Maßnahmen beisteuern, wobei dieser je nach Entwicklungsstand der Region bzw. des Landes und nach Art der geförderten Maßnahme variieren kann.

Europäische Regionalpolitik

Die Implementierung der EU-Regionalpolitik umfasst folgende Phasen (vgl. Europäische Kommission 2015):

- Die Kommission erarbeitet einen Vorschlag für die Politik der nächsten Programmperiode hinsichtlich des Budgets, der Verteilung der Mittel und der anzuwendenden Regeln.
- Europäischer Rat und Europäisches Parlament müssen dem Budget, der Verteilung der Mittel und den anzuwendenden Regeln zustimmen, wobei der Vorschlag der Kommission als Grundlage dient. Im Rat ist Einstimmigkeit erforderlich.
- Jeder Mitgliedstaat muss den Entwurf einer Partnerschaftvereinbarung vorlegen, in der die Strategie des Landes dargestellt und eine Liste von Programmen vorgeschlagen wird. Zudem müssen die Mitgliedstaaten Entwürfe von sogenannten Operationellen Programmen erarbeiten, die sich auf Mitgliedstaaten als Ganzes bzw. auf Regionen beziehen. Partnerschaftvereinbarung und Operationelle Programme sollen dazu dienen, die Prioritäten im Rahmen der anzuwendenden Regeln und der finanziellen Spielräume festzulegen. Die Kommission verhandelt mit den nationalen Behörden über den endgültigen Inhalt von Partnerschaftvereinbarungen und von Operationellen Programmen.
- Die Umsetzung der Programme obliegt den Mitgliedstaaten bzw. ihren regionalen hoheitlichen Institutionen. Sie beinhaltet die Auswahl, Überwachung und Bewertung der einzelnen Projekte, die im Rahmen der genehmigten Operationellen Programme förderfähig sind.
- Die Kommission stellt die Mittel zur Finanzierung bereit.
- Die Kommission überwacht gemeinsam mit dem betreffenden Land die Umsetzung der Programme. Ein wichtiges Instrument zur Überwachung sind regelmäßige Berichte von Kommission und Mitgliedsländern.

4 Die EU-Regionalpolitik in der Programmperiode 2014–2020

Die EU-Regionalpolitik wird aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, den sogenannten ESI-Fonds, finanziert (vgl. EU 2013):

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
- Europäischer Sozialfonds (ESF)
- Kohäsionsfonds (KF)
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)
- Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Der Einsatz der zwei erstgenannten Fonds ist an regionalen Disparitäten ausgerichtet. Dazu wurde das Territorium der EU in drei *Gebietskategorien* unterteilt:

- Weniger entwickelte Regionen (Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Kopf unter 75 % des EU-27-Durchschnitts; EU-Bevölkerungsanteil: 27 %; Volumen: 182,2 Mrd. €)

- Übergangsregionen (BIP je Kopf zwischen 75 % und 90 % des EU-27-Durchschnitts; EU-Bevölkerungsanteil: 12 %; Volumen: 35,4 Mrd. €)
- Stärker entwickelte Regionen (BIP je Kopf über 90 % des EU-27-Durchschnitts; EU-Bevölkerungsanteil: 61 %; Volumen: 54,3 Mrd. €)

Zusätzlich zu der auf Regionen ausgerichteten Förderung werden Länder als Ganzes aus dem Kohäsionsfonds gefördert (Volumen: 63,3 Mrd. €), und zwar solche mit einem Bruttonational-einkommen je Kopf von unter 90 % des EU-27-Durchschnitts. Dazu gehören Kroatien, alle Länder, die 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, sowie Griechenland und Portugal (Zypern mit auslaufender Förderung innerhalb der Programmperiode).

Die Mittel aus dem ELER und dem EMFF werden nach sektoralen und nicht nach regionalen Prioritäten vergeben. Deshalb werden diese beiden Fonds von der EU-Kommission auch nicht als Finanzierungsinstrumente der Regionalpolitik eingestuft.

Wie in der Programmperiode zuvor ist die Kohäsionspolitik in eine übergeordnete Strategie, die Strategie „Europa 2020“, eingebettet. Anders als in der Lissabon-Strategie wurden Kernziele bestimmt, Indikatoren für diese Ziele definiert sowie quantitative Zielwerte für einzelne Indikatoren festgelegt. Die fünf Kernziele sind: (1) Beschäftigung, (2) Forschung und Entwicklung, (3) Klimawandel und nachhaltige Energieversorgung, (4) Ausbildung, (5) Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion. Die Strategie „Europa 2020“ geht nicht nur in der Konkretisierung von Zielvorgaben weit über die Lissabon-Strategie hinaus, sondern auch im Hinblick auf das Zielspektrum, indem sie Klima- und Energieversorgungsziele sowie das Ziel sozialer Inklusion miteinbezieht.

Die EU-Regionalpolitik greift die Ziele dieser Strategie auf, indem sie elf förderfähige Aktivitäten (thematische Ziele) definiert (vgl. Europäische Kommission 2014b):

- Ausbau von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation
- Verbesserung des Zugangs zu *Informations- und Kommunikationstechnologie*
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen
- Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft
- Anpassung an den Klimawandel (*► Klima, Klimawandel*)
- Umweltschutz und effiziente Nutzung von Ressourcen
- *► Nachhaltigkeit* im Verkehr und Verbesserung der Netzinfrastrukturen
- Nachhaltige und hochwertige Beschäftigung sowie *► Mobilität* der Arbeitskräfte
- Soziale Eingliederung sowie Bekämpfung von Armut und Diskriminierung
- Investitionen in Aus- und Fortbildung und lebenslanges Lernen
- Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung (*► Verwaltung, öffentliche*)

Für diese Aktivitäten werden quantitative Vorgaben hinsichtlich der zu verwendenden Mittel (je nach Fonds, abgestuft nach Gebietskategorien) festgelegt. Als Anreiz für die Einhaltung der Vorgaben wurde eine leistungsgebundene Reserve eingeführt: 6 % der vorhandenen Mittel werden

zunächst zurückgelegt und sollen nach einer Zwischenprüfung im Jahr 2019 jenen Regionen zugeteilt werden, die die in den Operationellen Programmen festgelegten Vorgaben eingehalten und dabei am besten abgeschnitten haben (vgl. Europäische Kommission 2014c: 246).

Ferner ist vorgesehen, die Regionalpolitik stärker als bislang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zu verknüpfen. Die Maßnahmen müssen nicht nur kompatibel mit den nationalen Reformprogrammen (zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“) sein, sie sollen auch solche Strukturreformen unterstützen, die in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegt wurden. Die Kommission kann Mitgliedstaaten anhalten, bereits genehmigte Programme abzuändern, um notwendige Strukturreformen zu unterstützen (makroökonomische Konditionalitätsklausel). Letztlich kann die Kommission auch die Auszahlung von Mitteln verweigern, wenn die Mitgliedstaaten wiederholt gegen wirtschaftspolitische Empfehlungen verstoßen (vgl. Europäische Kommission 2014c: 248 ff.).

5 Ziele der EU-Regionalpolitik

Theoretisch kann Regionalpolitik auf zwei übergeordnete Ziele ausgerichtet sein: auf das Ausgleichsziel oder das Effizienz- bzw. Wachstumsziel (vgl. Karl/Untiedt 2015: 11; Martin 1999). Im Rahmen des Ausgleichsziels wird angestrebt, durch finanzielle Transfers die Ressourcenausstattung armer Regionen zu erhöhen, um damit eine Besserstellung der Einwohner dieser Regionen zu erreichen. Eine effizienzorientierte Regionalpolitik würde hingegen eine räumliche Verteilung der Ressourcen anstreben, die den größten Output für eine Volkswirtschaft ermöglicht. Die EU-Regionalpolitik verfolgt de facto primär das Ausgleichsziel. Gleichwohl behauptet die EU-Kommission, mit ihrer Politik auch das wirtschaftliche Wachstum der EU zu fördern. Das theoretische Fundament für diese Behauptung liefert die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie, nach der – stark vereinfacht – der Wachstumsbeitrag von Investitionen in armen Regionen größer ist als in reichen Regionen. Neuere regionalökonomische Theorien (Neue Ökonomische Geographie) sowie die Theorie des Endogenen Wachstums legen allerdings die Schlussfolgerung nahe, dass ein Zielkonflikt zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel besteht.

Wird das Ausgleichsziel verfolgt, ist es denkbar, dass das aggregierte Produktionsergebnis (das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der Einwohner aller Regionen zusammen) geringer ausfällt als möglich. Das ist der Fall, wenn die umgelenkten Ressourcen in den armen Regionen einen geringeren Ertrag abwerfen als in den reichen Regionen, aus denen sie abgezogen werden. Steht das Effizienzziel im Vordergrund, führt im Erfolgsfall eine solche Politik zwar zu einem höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP bezogen auf den Gesamttraum, sie kann aber die Unterschiede im Pro-Kopf-BIP zwischen armen und reichen Regionen vergrößern. Das ist gegeben, wenn der Ertrag der umgelenkten Ressourcen in den reichen Regionen größer ist als in den armen Regionen.

In der regionalpolitischen Diskussion wird allerdings nicht vorrangig dieser Zielkonflikt, sondern der zwischen Ausgleich und Wachstum thematisiert. Wirtschaftliches Wachstum kommt zustande, wenn in der zukünftigen Periode für den Produktionsprozess mehr Ressourcen zur Verfügung stehen als in der gegenwärtigen. Da es bei der Regionalpolitik darum geht, zukünftige Entwicklungen zu beeinflussen, ist die Perspektive auf das Wachstum zwar zielführend. Jedoch ist keineswegs sicher, dass es gelingt, mittels regionalpolitischer Interventionen mehr Ressourcen für den Produktionsprozess zu mobilisieren. Denn die Förderung von Investitionen in bestimmten Regionen

kann in anderen Regionen, die mit der entsprechenden Finanzierung belastet sind, zu einem stärkeren Rückgang der Investitionen führen. Aber selbst wenn das nicht der Fall ist, wird dadurch der grundlegende Zielkonflikt zwischen Effizienz und Ausgleich nicht behoben. Entscheidend ist, wo die zusätzlichen Investitionen getätigt werden. Eine effizienzorientierte Regionalpolitik würde die zusätzlichen Investitionen in solche Regionen lenken, in denen sie in Zukunft die höchsten Erträge abwerfen. Eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik würde zusätzliche Investitionen in den förderbedürftigsten Regionen begünstigen, mit der Folge, dass nicht (unbedingt) das gesamtwirtschaftliche Wachstum maximiert wird (vgl. Lammers 2012).

In ihren Anfängen war die EU-Regionalpolitik ganz eindeutig auf das Ausgleichsziel fokussiert. Sie konzentrierte sich auf Länder und Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-BIP und zielte vornehmlich auf wirtschaftliche Aufholprozesse solcher Länder und Regionen ab, die in Bezug auf Integrationsprozesse als benachteiligt angesehen wurden. Nach und nach hat sich die EU-Regionalpolitik allerdings auch als eine Politik verstanden, die neue Ressourcen schafft und damit einen positiven Beitrag zum Wachstum des EU-Wirtschaftsraumes leistet (vgl. Europäische Kommission 2004: 7), wie für die Förderperiode 2007–2013 mit der Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie explizit erfolgt. Dazu beitragen sollte zum einen eine Konzentration der Fördermittel auf Forschung und Entwicklung sowie auf Investitionen in Verkehr, Energie, Umweltschutz und Humankapital. Zum anderen wurde die stärkere Wachstumsorientierung durch eine Ausweitung der flächendeckenden Förderung angestrebt, um auch wirtschaftsstarke Regionen in die Förderung einzubeziehen. Dem stand aber wie schon in den Vorperioden das Ziel gegenüber, Regionen mit einem geringen Pro-Kopf-BIP zu fördern, und zwar ohne Berücksichtigung ihrer Wachstumsperspektiven. Das wird unter anderem daran deutlich, dass 82 % der Fördermittel für die ärmsten Länder und Regionen vorgesehen waren (Lammers 2007: 297).

Auch in der Förderperiode 2014–2020 hat das Ausgleichsanliegen einen hohen Stellenwert. So sind rund 80 % der Mittel für Regionen und Länder vorgesehen, die unterhalb von 90 % des EU-Durchschnitts im Pro-Kopf-Einkommen liegen (vgl. Europäische Kommission 2014b). Dennoch wird das Ziel, das Wachstum in der EU zu stimulieren, programmatisch weiterverfolgt. Die thematischen Ziele sollen zu einem intelligenten, smarten und inklusiven Wachstum in der EU gemäß der Strategie „Europa 2020“ beitragen. Abgesehen von der Frage, was unter einem Wachstum mit diesen Eigenschaften zu verstehen ist, bleibt offen, ob nicht durch eine andere räumliche Verwendung ein größerer Wachstumseffekt (oder auch ein größerer Effekt im Hinblick auf die einzelnen thematischen Ziele) zu erreichen wäre, sofern es überhaupt zu einem positiven Wachstumseffekt kommt.

6 Räumliche Entwicklungen und EU-Regionalpolitik

Im Folgenden sei kurz die räumliche Entwicklung (▷ *Raumentwicklung*; ▷ *Regionalentwicklung*) in der EU skizziert, um dann der Frage nachzugehen, welchen Beitrag die EU-Regionalpolitik dazu geleistet hat. Die 1960er und 1970er Jahre waren durch eine Konvergenzentwicklung zwischen den Ländern und Regionen Europas westlich des Eisernen Vorhangs gekennzeichnet: Die Unterschiede im Pro-Kopf-BIP (▷ *Disparitäten, räumliche*) verringerten sich (vgl. Bröcker 1998). Diese Entwicklung kam in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zum Stillstand. Danach vollzogen sich zwei bemerkenswerte Aufholprozesse. Zum einen holten ab Mitte der 1980er Jahre in der damaligen EU

Europäische Regionalpolitik

(EU15) die ärmsten Länder Griechenland, Irland, Spanien und Portugal (die alten Kohäsionsländer) bis zum Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 teilweise kräftig auf. Irland überholte zum Ende der 1990er Jahre sogar den EU-Durchschnitt im Pro-Kopf-BIP und setzte sich nach Luxemburg an die Spitze der Einkommenshierarchie. Nach 2008 gerieten allerdings genau diese Länder in eine extreme Staatsschulden- und Wirtschaftskrise. Alle vier Länder sind im Pro-Kopf-BIP nach 2008 wieder zurückgefallen (vgl. Europäische Kommission 2013; Europäische Kommission 2014c: 1 ff.). Zum anderen haben die Länder, die ab 2004 der EU beigetreten sind, seit Mitte der 1990er Jahre beim Pro-Kopf-BIP gegenüber dem EU-Durchschnitt aufgeholt. Die Wachstumsraten der neuen Mitgliedsländer lagen seit ihrer marktwirtschaftlichen Öffnung und ihrer schrittweisen Integration in den westlichen Wirtschaftsraum zum Teil deutlich über dem der EU15. Zwar kam es im Zuge der Finanzkrise auch in einigen dieser Länder (in Ungarn, in den baltischen Staaten) zu krisenhaften Entwicklungen, diese wurden aber im Gegensatz zu den alten Kohäsionsländern recht schnell wieder überwunden (vgl. Europäische Kommission 2013).

Zwischen den Regionen der EU gab es seit Mitte der 1980er Jahre nur eine schwach ausgeprägte konvergente Entwicklung. Seit der Finanzkrise sind die regionalen Konvergenzprozesse in der EU ganz zum Erliegen gekommen (vgl. Europäische Kommission 2014c: 5). Allerdings ist es wenig sinnvoll, die Entwicklungen zwischen den Regionen losgelöst von den Prozessen zu betrachten, die zwischen Ländern stattgefunden haben. Separiert man nationale und regionale Effekte voneinander, so wird deutlich, dass selbst die schwache regionale Konvergenz zwischen den europäischen Regionen allein auf nationalen Effekten beruht. Ohne die Aufholprozesse Irlands und der Länder im Süden Europas von Mitte der 1980er Jahre bis 2008 sowie der neuen Mitgliedsländer in Nordost-, Mittelost- und Südosteuropa ab Mitte der 1990er Jahre hätte es keine Konvergenz zwischen den europäischen Regionen gegeben (vgl. Lammers 2007: 292 f.). Innerhalb dieser Länder haben sich vielmehr die regionalen Disparitäten verschärft. Der Aufholprozess dieser Länder wurde von einigen Regionen getragen, zumeist den Hauptstadtregionen und anderen Agglomerationen (► *Agglomeration, Agglomerationsraum*), während viele gering verdichtete Regionen hinter den jeweiligen nationalen Entwicklungen zurückgeblieben sind.

Diese Befunde und die Existenz einer umfassenden EU-Regionalpolitik werfen die Frage nach dem Beitrag dieser Politik zu den beobachteten Prozessen auf. Zunächst ist festzuhalten, dass Aufholprozesse in Zeiten erfolgten, bevor es eine EU-Regionalpolitik gab bzw. bevor sie Wirkung entfaltete. Dies ist der Fall für die Zeit bis Ende der 1980er Jahre, in der eine eigenständige EU-Regionalpolitik noch nicht existierte und die Mittel, mit denen die nationalen Regionalpolitiken unterstützt wurden, sehr begrenzt waren. Was den Aufholprozess der neuen Mitgliedsländer in Nordost-, Mittelost- und Südosteuropa seit 1995 betrifft, ist zu beachten, dass diese erst nach und nach an der EU-Regionalpolitik partizipiert haben. Sie erhielten vor ihrem Beitritt für kohäsionspolitische Maßnahmen nur geringe Mittel (Pre-Accession-Aid), wurden ab 2004 zunächst nur eingeschränkt und erst ab 2007 in vollem Umfang in die Kohäsionspolitik einbezogen. Zudem hatten sie in den ersten Jahren noch erhebliche Schwierigkeiten mit der Absorption der zur Verfügung stehenden Mittel. In Anbetracht von Wirkungsverzögerungen hat die Regionalpolitik erst nach 2007 allmählich an Einfluss gewinnen können. Zukünftige Untersuchungen müssen noch zeigen, welchen Anteil am Aufholprozess der neuen Mitgliedsländer die EU-Regionalpolitik nach 2007 hatte. Die aufgeworfene Frage ist in jedem Fall aber für die alten Kohäsionsländer relevant: Sie wurden von 1989 an regionalpolitisch massiv unterstützt und haben zugleich bis 2008 auch deutlich aufgeholt.

Nationale und regionale Aufholprozesse hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Neben der EU-Regionalpolitik könnten insbesondere die europäische Integration – Vertiefungs- wie Erweiterungsschritte – sowie die Wirtschafts- und Standortpolitik der einzelnen Länder zu Aufholprozessen geführt haben. Um die Frage nach dem Beitrag der Regionalpolitik zu beantworten, gilt es, den Einfluss der Regionalpolitik von anderen möglichen Wirkungsfaktoren zu isolieren. Dementsprechende Untersuchungen gelangen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. So gibt es Studien, die keinen signifikanten Einfluss der Regionalpolitik auf das regionale Wachstum ermitteln, als auch solche, die Evidenz für einen solchen Einfluss unter bestimmten Bedingungen finden, z. B. den „richtigen“ Institutionen in einzelnen Ländern (vgl. Varga/in 't Veld 2009; Hagen/Mohl 2009). Sofern ein signifikanter positiver Einfluss festgestellt wird, weisen die ermittelten Wirkungskoeffizienten vergleichsweise geringe Werte auf. Berechnungen mit makroökonomischen Simulationsmodellen kommen zu dem Ergebnis, dass positive Wachstumseffekte in einzelnen Länder bewirkt wurden (vgl. Europäische Kommission 2007: 95 ff.; Europäische Kommission 2014c: 230 ff.). Nach solchen Berechnungen gibt es aber auch negative Wachstumseffekte der Regionalpolitik in reichen Ländern der EU, weil der Entzug von Ressourcen über eine höhere Steuerbelastung dort größer ist als der positive Effekt der zusätzlich ausgelösten Investitionen (vgl. Europäische Kommission 2014c: 269.). Doch auch dort, wo nach diesen Simulationsberechnungen positive Effekte zu verzeichnen sind, war die EU-Regionalpolitik vermutlich nicht der dominierende Faktor für den Aufholprozess. Insbesondere im bis zum Jahr 2008 besonders wachstumsstarken (und bis 2000 stark geförderten) Irland scheint der Beitrag der Regionalpolitik zum Aufholprozess sehr gering gewesen zu sein (vgl. Lammers 2007: 296). Hier dürften vielmehr die nationale Standortpolitik und andere Faktoren eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Das Wirtschaftswachstum aller Kohäsionsländer dürfte darüber hinaus seit Ende der 1990er Jahre bis zum Ausbruch der Finanzkrise vor allem durch die Schaffung der europäischen Währungsunion begünstigt worden sein. Mit Einführung der Währungsunion entstand im gemeinsamen Währungsgebiet ein einheitlicher Kapitalmarkt mit der Folge stark sinkender Zinsen in den Kohäsionsländern (vgl. Sinn 2010). Dieses führte dort zu einer starken Ausweitung des privaten (in allen vier Ländern) und des staatlichen Konsums (insbesondere in Griechenland und Portugal) und der Nachfrage nach Immobilien (insbesondere in Irland und Spanien), aber kaum zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen. Die EU-Regionalpolitik konnte nicht verhindern, dass die genannten Länder nach 2008 in eine tiefe Wirtschaftskrise gerieten und im Aufholprozess wieder zurückfielen. Es ist festzuhalten, dass räumliche Entwicklungen in der EU maßgeblich von anderen Faktoren als der Regionalpolitik bestimmt werden.

Es bleibt die Frage offen, ob die Regionalpolitik das wirtschaftliche Wachstum der EU insgesamt stimuliert. Mithilfe eines der makroökonomischen Simulationsmodelle, mit denen die potenziellen Effekte für einzelne Länder quantifiziert werden, lassen sich auch die potenziellen Effekte für die EU insgesamt darstellen. So kommt die Europäische Kommission mithilfe des von ihr verwendeten Simulationsmodells zu dem Ergebnis, dass die Kohäsionspolitik der Jahre 2014 bis 2020 zu einer Erhöhung des BIP der EU um 0,4 % im Jahre 2023 führen wird (vgl. Europäische Kommission 2014c: 268). Bei diesem Ergebnis ist zu beachten, dass es auf den im Modell unterstellten Wirkungszusammenhängen beruht. Ob sich die Wirkungen auch in der Realität dementsprechend zeigen, wird sich erst noch erweisen.

Literatur

- Bröcker, J. (1998): Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion. In: Fischer, B.; Straubhaar, T. (Hrsg.): Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 105-137.
- EU – Europäische Union (Hrsg.) (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013. Luxemburg. = Amtsblatt der Europäischen Union 2013 L 347.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): Im Dienst der Regionen. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2004/working2004_de.pdf (20.01.2016).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2007): Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Brüssel. = Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2013): Die regionale und urbane Dimension der Krise. Brüssel. = Achter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014a): Die Hauptinvestitionspolitik der EU. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/what/investment-policy/ (20.01.2016).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014b): Einführung in die EU-Kohäsionspolitik. Informationsbroschüre. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf (08.02.2016).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014c): Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Brüssel. = Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014d): Regionalpolitik. Grundsätze. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/principles/ (20.01.2016).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015): Programmplanung und Umsetzung. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/stages-step-by-step/ (20.01.2016).
- Hagen, T.; Mohl, P. (2009): Econometric evaluation of EU cohesion policy – A survey. Mannheim. = ZEW Discussion Paper No. 09-052.
- Karl, H.; Untiedt, G. (2015): Einleitung: Worum geht es bei regionaler Wirtschaftsförderung? In: Eberstein, H.; Karl, H.; Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, 1-29.
- Krieger-Boden, C. (1987): Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Die Weltwirtschaft 1987 (1), 82-96.
- Lammers, K. (2007): Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (4), 288-301.
- Lammers, K. (2012): EU-Strukturpolitik für Norddeutschland 2007–2013 – Institutionelle Vorgaben, Optionen und Begrenzungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007–2013 in den nord-westdeutschen Bundesländern. Hannover, 5-23. = Arbeitsmaterial der ARL 358.

- Martin, P. (1999): Are European regional policies delivering? In: EIB Papers 4 (2), 10-23.
- Sinn, H.-W. (2010): Rescuing Europe. In: CESifo Forum 11 (Special Issue), 19-20.
- Varga, J.; in 't Veld, J. (2009): A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. Brussels. = Economic Papers 387.
- von der Groeben, H.; von Boeckh, H. (1958): Kommentar zum EWG-Vertrag in zwei Bänden – Band I – Artikel 1-136. Baden-Baden/Bonn/Frankfurt am Main.

Weiterführende Literatur

- Lammers, K. (2015): Regionalpolitik. In: Weidenfeld, W.; Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015. Baden-Baden, 221-228.
- Untiedt, G. (2013): Abschnitt XII – Die Reform der EU-Strukturpolitik – Die EU-Strukturfonds im Licht von Europa 2020. In: Eberstein, H.; Karl, H.; Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, 2-35.