
EU-Regionalpolitik im Spagat zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen

Harald Zschiedrich

1. Einführung

In seiner ursprünglichen Fassung sah der Gründungsvertrag der EWG (1957) keine regionalpolitische Kompetenz der Gemeinschaft vor. Erst im Zuge der ersten EU-Erweiterungen wurden europäische Fonds für regionale Entwicklung eingerichtet (1973-1975). Eine eigenständige regionalpolitische Kompetenz entwickelte sich erst im Zeitraum 1985-1989. Die Kohäsionspolitik ist in Artikel 158 EG-Vertrag verankert, wo ausdrücklich die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts betont wird.

Die EU-Regionalpolitik befindet sich in einem Zielkonflikt zwischen ausgleichsorientierten, wirtschaftlichen und politischen Interessen (Konvergenz) und wachstumsorientierten Motiven (Clusterbildungen in Agglomerationsräumen). Bisherige makroökonomische Angleichungsprozesse zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedern gehen zu Lasten der zunehmenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen innerhalb der Wirtschaften (z. B. Ungarn, Slowakei u. a.), die die nationalen Wirtschaftspolitiken z. T. bewusst in Kauf genommen haben zu Gunsten höherer gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten. Die ungleiche regionale Verteilung der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) innerhalb der Wirtschaften Mittelosteuropas hat die ohnehin schon bestehenden regionalen Disparitäten noch weiter verstärkt. Sicher ist es zwischen den Regionen der EU-15 als Ergebnis von Integrations- und nationalen Aufholprozessen zu regionalen Angleichungen gekommen.¹ Für die Wirtschaften in MOE fällt hier eine Einschätzung noch schwer, da sie erst ab 2005 schrittweise in die gemeinschaftliche Regionalpolitik einbezogen wurden. Was die EU-15 betrifft, so haben periphere Regionen (in Irland, Spanien, Portugal) in der Tat mehr Wertschöpfungsanteile gewonnen. Ob und in welchem Maße dies nun ausschließlich ein Verdienst der EU-Regionalpolitik ist, bleibt umstritten. In der Tat ist es eher ein Zusammenspiel von Integrationsprozessen, ausländischen Direktinvestitionen (Irland!), nationalen Wirtschaftspolitiken und Mitteln aus europäischen Strukturfonds gewesen. Erkennbar ist, dass die Marktkräfte alleine nicht in der Lage gewesen sind, regionale

Disparitäten zu beseitigen. Besonders deutlich wurde dies bei den Untersuchungen über die Wirkungen der ausländischen Direktinvestitionen auf die regionalen Entwicklungen z. B. in Polen, Slowakei und Ungarn.² Bereits vor einigen Jahren hatte der World Investment Report auf diesen Umstand hingewiesen: „Where agglomeration economies are significant, the rest of the country is of little relevance.“³

- Vor diesem Hintergrund rückt dieser Beitrag u. a. folgende Fragen in den Mittelpunkt:
- Erstens: Warum verlieren die Regionen trotz zunehmender Globalisierung der Produktion und der Märkte keineswegs an Bedeutung?
- Zweitens: Welche theoretischen Ansätze erklären regionale Ungleichgewichte?
- Drittens: Wie ist das Verhältnis von konvergierenden und divergierenden Tendenzen als Ergebnisse bisheriger EU-Regionalpolitik einzuschätzen?
- Viertens: Warum eignen sich regionale Cluster zur Erreichung eines hohen Wachstums in den Regionen?
- Fünftens: Warum reicht es künftig nicht mehr aus, die auf Ausgleich orientierten Ziele fast ausschließlich in den Mittelpunkt zu stellen?

2. Theoretische Erklärungsansätze konvergierender und divergierender Regionalentwicklungen

Bevor auf die Ursachen der zunehmenden Rolle von Regionen für modernes und effizientes Wirtschaften näher eingegangen wird und Ansätze für konvergierende/divergierende Regionalentwicklungen dargestellt werden, soll kurz zum Begriff der Region Stellung genommen werden, der bekanntlich in Theorie und Praxis in unterschiedlichen Kontexten Anwendung findet: „Regionen sind durch gesellschaftliche Konventionen oder politische Entscheidungen konstruierte Räume, deren Ausdehnung durch die erfüllten Funktionen (z. B. Hafenregion Bremen) erfüllt wird.“⁴ Weitgehend hat sich in der internationalen Diskussion eine Sichtweise durchgesetzt, wonach Regionen als Räume mittlerer Größenordnung zwischen der lokalen und der nationalen Ebene definiert werden.

Abbildung 1 zeigt unterschiedliche Typen und Bezugsebenen der Region.

Aufgrund ihrer Funktion, subnationale (Teil-) Regionen grenzüberschreitend miteinander zu verknüpfen, erhalten transnationale Kooperationsräume in der Praxis häufig auch die Bezeichnung ‚interregionaler Verbund‘.

Zunächst ist festzuhalten, dass – ganz im Gegensatz zu der vielfach aufgestellten These, wonach Regionen im Zuge globaler Entwicklungen an Bedeutung verlieren – heute und in Zukunft Regionen und Städte im Sinne des Ansatzes „*Global thinking, local acting*“ für die Handlungen internatio-

Abbildung 1: Regionstypen mit internationaler, transnationaler und nationaler Ausrichtung:

Regionstyp	Handlungsraum	Gegenstand der Zusammenarbeit
Internationale Region	Zwischenstaatliche Zusammenarbeit	Zusammenarbeit in geopolitischen, geoökonomischen und geostrategischen Angelegenheiten
Transnationale Region	Typ 1: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit angrenzender Regionen Typ 2: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nichtangrenzender Regionen	Zusammenarbeit in der Regionalpolitik, der Wirtschaft und Kultur auf interregionalen und supranationalen Niveau
Subnationale Region	Innerstaatliche Zusammenarbeit (z. B. interkommunale Kooperationen)	Zusammenarbeit in allen Bereichen, die zu einer Erhaltung und Entwicklung einer Region beitragen

Quelle: Daldrup (2005).

nal agierender Unternehmen sowie für die wirtschaftspolitische Maßnahmen an Gewicht zunehmen werden. Sicher muss hier etwas differenziert werden, wenn man den historischen Hintergrund regionaler Entwicklungen in der EU-27 betrachtet. Im Wirtschaftsraum Mittelosteuropa der neuen EU-Länder hatten Regionen unter den planwirtschaftlichen Bedingungen eher eine primäre Bedeutung bzw. Funktion als Planungsräume. Allerdings: Mit der europäischen Integration sowie der sich in diesem Kontext vertiefenden regionalen Spezialisierung, Arbeitsteilung und Kooperation innerhalb und zwischen den Regionen haben die Regionen in den neuen EU-Wirtschaften eine Aufwertung erfahren. Modernes und globales Wirtschaften hat nicht nur eine zeitliche, sondern gleichzeitig eine räumliche Dimension, wobei es hier um eine Bündelung von Ressourcen geht – einhergehend mit Konzentrationsprozessen, die zu den gewünschten Agglomerationsvorteilen führen. Regionale Ansätze und Regionalökonomie erleben etwa seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre einen neuen Aufschwung, wobei die Impulse zu dieser Renaissance regionalökonomischen Denkens aus den USA kamen [Krugman, Lucas, Barro, Porter]: Statt Nationalökonomie ist Regionalökonomie gefragt. Woraus ergibt sich diese Bedeutungszunahme, diese Aufwertung der Regionen?

Ökonomische Ansätze zur Beantwortung dieser Frage findet man in der Clusterforschung und in der Theorie zur Konfiguration von Wertschöpfungsketten sowie im zunehmenden Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Regionen um ausländische Investo-

ren, wie jüngste Beispiele aus der Autoindustrie (Bratislava/Pressburg, Kollin, Leipzig) eindrucksvoll zeigen.

Die Begründung für die Aufwertung der regionalen Dimension in der Wirtschaft liegt somit in einer durch „die Globalisierung hervorgerufenen erhöhten Wettbewerbsintensität zwischen Regionen und Unternehmen, in der einzelne Firmen in den hoch entwickelten Ländern nur dann noch überleben können, wenn sie durch kontinuierliche Lernprozesse ihre Produkte und Produktionsprozesse laufend verbessern, um ihren Wissens- und Wettbewerbsvorsprung gegenüber konkurrierenden Unternehmen auszubauen oder zumindest zu erhalten. Technologisch anspruchsvolle Produktion und komplexe Innovationsprozesse erfordern interaktives Handeln und gemeinsame Problemlösungen zwischen den Herstellern, Zulieferern und Abnehmern in einer Wertschöpfungskette. Diese produkt- und prozessbezogenen gemeinsamen Lernprozesse funktionieren dann besonders gut, wenn die Interaktionen personengebunden sind bzw. ein Mindestmaß an Übereinkünften und Regeln zur Zusammenarbeit existiert. Hierfür ist räumliche Nähe besonders hilfreich, und zwar aus mehreren Gründen: Zum einen ist ein Großteil des Wissens nicht kodifizierbar, sondern an Personen gebunden; der gewünschte Wissensaustausch ist also an persönliche Kontakte geknüpft. Zum Zweiten sind solche persönlichen Kontakte auch die Basis für das Entstehen eines Vertrauensverhältnisses, das für den Austausch von Wissen unerlässlich ist, und zum Dritten existiert durch die Einbindung in eine gemeinsame Region ein gesellschaftlicher Sanktionsmechanismus, der ein Abweichen von (explizit vereinbarten oder impliziten) Regeln sehr unwahrscheinlich werden lässt. Regional organisierte Produktionssysteme führen damit zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen, weil unternehmensspezifische Kompetenzen zu einem großen Teil auf regionsspezifischen Ressourcen, Qualifikationen und Institutionen basieren. Enge Produktionsbeziehungen in regionalen Netzwerken sichern die globale Wettbewerbsfähigkeit.“⁵ Diese Auswirkungen der Globalisierung auf die Regionalökonomie lassen sich auch grafisch darstellen (Abbildung 2).

Jede Volkswirtschaft ist mehr oder weniger durch das Vorhandensein regionaler Disparitäten charakterisiert. Wie reagiert die Regionalökonomie auf diese Prozesse? Basierend auf den neoklassischen Gleichgewichtsmodellen war zunächst die zu Zeiten der Bildung des gemeinsamen Marktes (50er/60er Jahre) vorherrschende ökonomische Theorie der Auffassung, dass mit einer erweiterten und vertieften europäischen Wirtschaftsintegration zwangsläufig eine Konvergenz, d. h. eine Verringerung des Entwicklungsabstandes zwischen stärker und schwächer entwickelten Regionen einhergeht. Dies war wohl auch der Grund dafür, dass der Gründungsvertrag EWG (1957) so gut wie keine regionalpolitischen Kompetenzen oder Instrumente für die Gemeinschaftsebene vorsah (Aus-

Abbildung 2: Die Auswirkungen des Wirtschaftens auf die Ökonomie und Politik der Regionen



Quelle: Blume, L., Kommunen im Standortwettbewerb (Baden-Baden 2003).

nahme regionalpolitisch motivierte Beihilfen). Erst später – gestützt durch zwei neue Theorieansätze („Neue Ökonomische Geographie“ und „Theorie des endogenen Wachstums“) – wurde sichtbar, dass wirtschaftliche Integrationsprozesse durchaus auch zu einer Vergrößerung von regionalen Disparitäten führen können. Die neueren Ansätze (P. Krugman) gehen im Gegensatz zur Neoklassik nicht mehr davon aus, dass Freihandel sowie die zunehmenden Verflechtungen durch Handel und Investitionen automatisch zu einer Konvergenz der regionalen Wirtschaftsräume führen. Das Grundmodell der „Neuen Ökonomischen Geographie“ (P. Krugman 1991) will zeigen, unter welchen Bedingungen es zu divergenten Strukturen zwischen Regionen kommt, die in wirtschaftliche Integrationsprozesse eingebunden sind. Allerdings lässt sich nicht zwangsläufig folgern, dass wirtschaftliche Integration zur Zunahme räumlicher Disparitäten führen muss. Nach P. Krugman ist dies im konkreten Fall abhängig von der Höhe der möglichen Skalenerträge, den Transportkosten sowie dem Anteil von Industriegütern an der Wertschöpfung in der jeweiligen Region. In einer späteren Phase des europäischen Integrationsprozesses (2000-2007) nahmen regionale Spezialisierungen als Bedingung und Folge von Clusterbildungen in Produktion und Forschung zu (Biotechnologie-, Automobil- oder Chemiecluster). Die europäische Integration verbunden mit der Osterweiterung der EU bewirkte innerhalb Mitteleuropas sektorale und

regionale Reallokationen von Ressourcen – unterstützt durch die Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen seit Beginn des Transformationsprozesses. Zahlreiche Studien zeigten, dass die Einbindung in die europäische Integration und die Globalisierung Gewinner- und Verliererregionen in den Transformationsökonomien hervorbringen (z. B. Ungarn).

Der zweite Erklärungsansatz (Theorie des endogenen Wachstums) will vor allem erklären, warum ein Wirtschaftsraum wächst. Hier wird der Wachstumsprozess mehrerer Regionen analysiert und gefragt, ob es zu *Spillover*-Effekten zwischen den Regionen kommt. Angleichungsprozesse werden dabei dann beschleunigt, wenn Faktorwanderungen u. a. in Verbindung mit Direktinvestitionen, Verlagerungsprozessen (*Outsourcing*, *Offshoring*) sowie passiven Lohnveredelungsgeschäften stattfinden. Dieser Theorieansatz verdeutlicht, dass räumlich begrenztes Wissen, Know-how, Lernerfahrungen (z. B. wissensbasierte Cluster, vgl. Dublin) Divergenzen statt Konvergenzen zwischen den Regionen einer Volkswirtschaft begünstigen kann.

Fazit: Aus den neueren theoretischen Erklärungsansätzen folgt, dass wirtschaftliche Integration sowohl Divergenz- als auch Konvergenzprozesse auslöst. Nicht alle Regionen innerhalb der „neuen“ und „alten“ EU-Mitgliedsländer profitieren gleichermaßen von der europäischen Integration, der Osterweiterung der EU und der Globalisierung der Produktion. Viel hängt davon ab, wie die einzelne Region mit Produktionsfaktoren ausgestattet ist.

Damit bietet die neue Wachstumstheorie eine Grundlage, um die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu erklären. Schließlich gewinnt gerade in Verbindung mit der Bildung von regionalen Clustern die Untersuchung von Agglomerationsvorteilen einzelner Regionen zunehmendes Gewicht für die regionalökonomische Forschung.

3. Konvergierende und divergierende regionale Entwicklungen

Marktwirtschaften zeichnen sich dadurch aus, dass sie sowohl Angleichungsprozesse als auch regionale Ungleichheiten „produzieren“. Es ist bekannt aus früheren Untersuchungen, dass wirtschaftliche Integrationsprozesse in Ländern wie Spanien, Portugal, Irland und Griechenland makroökonomische Konvergenzen bewirkt haben, wobei allerdings gleichzeitig die regionalen Disparitäten innerhalb der EU-Volkswirtschaften zunahmen. So zeigt nicht zuletzt der von der EU-Kommission verfasste „Vierte Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, dass trotz erreichter Erfolge bei der Konvergenz bei weitem nicht alle Regionen in der EU gleichermaßen von Integrations- und Globalisierungsprozessen, d. h. insbesondere von ausländischen Direktinvestitionen, profitieren.⁶ In den aufholenden Wirtschaften der neuen EU-Beitrittsländer haben sich

die regionalen Disparitäten – auch im Ergebnis von Direktinvestitionen – in aller Regel sogar noch verschärft. Dies ist insofern von politischer Bedeutung, weil zunehmende regionale Unterschiede die wirtschaftliche Modernisierung, aber auch die fortschreitenden Demokratisierungsprozesse behindern können.

Ein Beispiel hierfür ist Ungarn:⁷ Dort haben die alten, traditionellen territorialen Ungleichgewichte zwischen den zumeist als Großregionen anzusehenden Gebieten im Verlauf der Umgestaltung zur Marktwirtschaft – ähnlich wie in den übrigen Ländern Ostmitteleuropas – eine Wiederbelebung erfahren. In der Regionalentwicklung des Landes führte das zu zwei ungünstigen Trends:

- zum erneuten Erstarren der Strukturen Zentrum-Peripherie, was vor allem in der Rolle von Budapest als Wachstumspol verfolgt werden kann, sowie

- zum erneuten Hervortreten des Ungleichgewichts zwischen West- und Ostteil des Landes, dem „Entwicklungsgefälle“.

Die Ungleichgewichte der Großregionen können größtenteils darauf zurückgeführt werden, dass die ausländischen Investoren in Ungarn hauptsächlich die Regionen präferierten und präferieren, in denen reichlich billige, gut ausgebildete und anlernbare freie Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, deren technische Infrastruktur günstig ist und die durch gute Verkehrsbedingungen mit den westeuropäischen Märkten verbunden sind. Da diese Bedingungen hauptsächlich in Budapest, in der Agglomeration der Hauptstadt sowie in West- und in Mittel-Transdanubien zu finden sind, haben sich auch die Kapitalinvestitionen auf dieses Gebiet konzentriert.

Daher kommt es in Zukunft darauf an, dass in Ungarn – wie auch in den anderen EU-Beitrittsländern – (insb. Slowakei, Rumänien, Bulgarien) die regionale Basis für wirtschaftliches Wachstum erweitert wird. Eigene Untersuchungen des Autors⁸ machen deutlich, dass es dagegen in Polen schrittweise gelingt, die regionalen Ziele für Direktinvestitionen sowie die Wachstumskerne zu verbreitern. (Warschau, Posen, Krakau, Podkarpaten, Wielkopolska u. a.) Was die EU als Ganzes anbetrifft, so bleiben die Unterschiede auf regionaler Ebene – trotz erzielter Fortschritte – größer als auf nationaler Ebene:

„Ein relativ kräftiges Wirtschaftswachstum in Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-BIP in den letzten 10 Jahren hat bewirkt, dass sich die EU-Regionen einander insgesamt angenähert haben. Zwischen 1995 und 2004 sank die Zahl der Regionen, deren BIP je Einwohner weniger als 75% des EU-Durchschnitts ausmachte, von 78 auf 70 und die Zahl derjenigen, die weniger als 50% des EU-Durchschnitts erreichten, von 39 auf 32.“⁹

Ungeachtet dieser Erfolge haben die EU-Erweiterungen seit 2004 die Unterschiede zwischen den Regionen erheblich verschärft:¹⁰

43% der Wirtschaftsleistung und 75% der Investitionen in Forschung

und Entwicklung, Innovation konzentrieren sich heute auf nur 14% des EU-Gebiets, das so genannte „Fünfeck“ zwischen London, Hamburg, München, Mailand und Paris.

In den meisten EU-Mitgliedsstaaten hat sich die Wirtschaftstätigkeit zunehmend auf die Hauptstadtregionen fokussiert. So gesehen ist die zunehmende Divergenz innerhalb der EU-Wirtschaften auch ein Ausdruck des starken Wachstums der Metropolen. Auf regionaler Ebene ist die Region um London mit einem Niveau von 290% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP die reichste, während Nord-Est in Rumänien mit 23% des EU-Durchschnitts die ärmste Region in der EU ist. Nur zwei Regionen aus den neuen EU-Ländern in MOE erreichen ein Pro-Kopf-BIP von über 75% des EU-Durchschnitts: Prag und Bratislava/Pressburg. Diese gravierenden Disparitäten sind mit Ländern wie China/Indien vergleichbar, wo das Pro-Kopf-BIP der reichsten Region um das Siebenfache über dem der am wenigsten entwickelten Region liegt.¹¹

Was die Ungleichgewichte hinsichtlich der Produktivität zwischen den EU-Regionen betrifft, so kann konstatiert werden, dass die Produktivität am höchsten ist in den nord- und westeuropäischen Regionen, wo starke Agglomerationsräume liegen. Dies führt dazu, dass Spitzenregionen in Westeuropa (z. B. Luxemburg) bezüglich des Produktivitätsniveaus einige Regionen in Rumänien und fast alle in Bulgarien um das Zwanzigfache übertreffen. Jedoch gibt es auch Anzeichen dafür, dass Regionen mit bislang niedrigem Produktivitätsniveau in den letzten Jahren kräftig aufgeholt haben:

„So stieg die Arbeitsproduktivität, gemessen in BIP pro Beschäftigten, in den drei baltischen Staaten und in Teilen Polens zwischen 1995 und 2005 um 6,5% pro Jahr, während der Zuwachs in den meisten weiter entwickelten Regionen weniger als 2% pro Jahr, in einigen Fällen sogar noch viel weniger betrug. Fast alle Regionen mit dem höchsten Produktivitätszuwachs lagen in den neuen Mitgliedsstaaten – 27 der 31, die einen Zuwachs von mehr als 4% pro Jahr verbuchten (einzige Ausnahmen waren drei griechische Regionen und Madeira) –, was Folge der dort stattfindenden enormen Umstrukturierungen ist, die mit einem beachtlichen Aufholprozess im Vergleich zu anderen Ländern einhergehen.“¹²

Die gewachsenen regionalen Disparitäten – vor allem in den neuen EU-Beitrittsländern – sind nicht zuletzt auch ein Ausdruck der ungleichen regionalen Verteilung der ausländischen Direktinvestitionen innerhalb dieser Volkswirtschaften.

Regionale Industriecluster und ausländische Direktinvestitionen haben für das Wirtschaftswachstum in den mittelosteuropäischen Staaten eine große Bedeutung. Allerdings – und dies ist kein Phänomen in den neuen EU-Mitgliedsländern allein – haben sie bisher wenig zum Abbau regionaler Ungleichgewichte beigetragen, ja diese eher sogar noch vergrößert: „All

in all it can be argued that there no signs that FDI contributed to reducing the income and productivity gaps within the countries. FDI tend to cement the development gap between stronger and lagging regions.“¹³

Dies zeigt sich darin, dass mehr als 90% der Bevölkerung der neuen EU-Länder in Regionen leben, wo das BIP pro Kopf unter 75% des Durchschnitts der EU-25 (2005) liegt. Was die ungleiche Verteilung der ADI innerhalb der MOE-Wirtschaften betrifft, kommt der „Dritte Bericht der EU-Kommission zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“ u. a. zu folgenden Erkenntnissen:¹⁴

„FDI tends to go disproportionately to the stronger rather than the weaker parts of EU. Within western countries FDI is generally concentrated in and around large cities, especially national capitals, with very little going to lagging regions. The same general pattern is evident in the accession countries. In 2001, over two-thirds of inward FDI into Hungary went to the Budapest region, over 60% of inflows into the Czech Republic to the Prague region and a similar proportion of inflows into Slovakia to Bratislava (63%). In Poland, on the other hand, where there are a number of large cities apart from Warsaw, FDI inflows are less concentrated. Nevertheless, the capital city region (Mazowieckie) accounted for around a quarter of total inflows in 1998 and two other regions (Łódzkie and Wielkopolskie), both of which contain large cities (Lodz and Poznan), for another quarter.“

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die regionale Verteilung der ADI innerhalb Tschechiens, Ungarns, Polens und der Slowakei. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Zahlen zu beachten, dass hier buchungstechnische Besonderheiten das Bild beeinflussen und etwas verzerren. Häufig werden die Direktinvestitionen auf die Niederlassungen westlicher Unternehmen angerechnet, die sich meist in Hauptstadtregionen befinden, obwohl die Investitionen für andere Regionen vorgesehen sind.

Besonders gravierend sind die Unterschiede in der Konzentration der ADI auf einige Regionen innerhalb Ungarns, worauf Landesmann und Römis (2007, 45) näher eingehen:

„Likewise in Hungary over the same period, the inflows of FDI to Nyugat-Dunántúl, the region bordering on Austria, were more than five times as large as those to Dél-Alföld, once again adjusted for the working-age population, whereas those to Közép-Dunántúl were almost three times as large. The more detailed data on Hungary, which take account of the company headquarters problem by using information on the location of investment cited in company accounts, show a similar degree of concentration, with the jobs generated by such investment being located disproportionately along the Austrian border Over the period 1993-2002, it is estimated that foreign-owned enterprises were responsible for an 8% net increase in jobs among the working-age population in high-employment

Tabelle 1: Regionale Verteilung ausländischer Direktinvestitionen innerhalb ausgewählter mittelosteuropäischer Wirtschaften

Tschech. Republik		Ungarn		Polen	
Praha	49,3	Közep-Magyarország	67,7	Mazowieckie	24,3
Středni Čechy	10,7	Közp-Dunántúl	9,4	Ślaskie	13,5
Jihozápad	7,6	Nyugat-Dunántúl	7,5	Wielkopolskie	11,6
Severozápad	8,2	Észak-Magyarország	6,2	Dolnoślaskie	8,4
Severovýchod	6,6	Del-Alföld	4,0	Pomorskie	7,3
Jihovýchod	8,4	Eszak-alföld	3,5	Łódzkie	5,9
Strědni Morava	5,2	Dél-dunántúl	1,8	Małopolskie	5,6
Moravskoslezsko	4,0			Kujawsko-Pomorskie	4,1
				Zachodniopomorskie	3,9
				Lubelskie	2,8
Slowakei				Podkarpackie	2,5
Bratislavský	63,2			Świętokrzyskie	2,3
Východné Slovensko	18,8			Warmińsko-mazurskie	2,3
Západné Slovensko	10,3			Lubuskie	2,2
Stredné Slovensko	7,7			Opolskie	1,8
				Podlaskie	1,6

Quelle: Distribution of inward FDI by region in selected new EU Member States (in % of country totals), in: Third Report on economic and social cohesion (Luxemburg 2004) 111.

regions concentrated along the western border, whereas the corresponding increase in low-employment regions was less than 2%.“

Die ersehnten materiellen Ergebnisse der ADI bleiben somit räumlich stark isoliert und bewirkten folglich zumeist keine Verringerung, sondern eher eine Verschärfung der regionalen Disparitäten innerhalb dieser MOE-Volkswirtschaften. Wenn man internationalen Studien folgt (z. B. Europäische Investitionsbank (2005)), so gilt dies nicht nur für die neuen, sondern auch für alte EU-Mitgliedsländer (Bsp. Schweden, Finnland). Traditionelle schon vorhandene Disparitäten (z. B. zwischen West- und Ostungarn, zwischen Ost- und Westslowakei) werden durch die Direktinvestitionen und die nationalen Wirtschaftspolitiken noch vertieft. Eine Ausnahme stellt hier allerdings Slowenien dar – eine Volkswirtschaft, wo trotz relativ geringer ADI eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung gelungen ist und somit eine weitere Zunahme regionaler Disparitäten verhindert worden ist.

Resümierend bleibt zu diesem Punkte festzuhalten, dass die erhofften Effekte der Direktinvestitionen räumlich begrenzt geblieben sind. Überdurchschnittliche Pro-Kopf-BIP-Entwicklungen oder Aufholprozesse in

puncto Einkommen-, Produktivitäts- und Beschäftigtenentwicklung erfolgen in einigen Clusterregionen und haben dort – bedingt durch die höhere regionale Intensität der ADI – vielfältig positive Effekte für das regionale Wachstum hervorgebracht (vgl. z. B. ungarische Regionen an der Grenze zu Österreich). Somit kann gesagt werden, dass die Integration der MOE-Regionen in die westlichen Märkte mit regionalökonomischen Divergenzen einhergeht.

4. Clusterbildungen als Instrument zur Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit

Die Diskussion um Ursachen und Effekte unterschiedlichen regionalen Wachstums hat sich in den letzten Jahren stark verflochten mit Untersuchungen zum Phänomen regionaler Clusterbildung.¹⁵ Diese Debatten sind stark verknüpft mit der Grundfrage der künftigen Ausrichtung der EU-Regionalpolitik. Soll diese weiterhin fast ausschließlich auf einen reinen Ausgleich für die schwächeren Regionen orientiert werden, oder soll die EU-Regionalpolitik nicht stärker als bisher regionale Cluster fördern, um so das Wachstum zu beschleunigen? Da aus politischen Gründen in der Vergangenheit das Ausgleichsziel überbetont wurde, vertritt der Autor dieses Beitrags die Auffassung, dass künftig vorrangig die Wachstumspole (Clusterräume) gestärkt werden müssen, um gemäß der Lissabon-Agenda zu sichern, dass auf dem Wege vertiefter Spezialisierung und Kooperation die Regionen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stärker erhöhen.

Die Wirtschaftspolitik hat in den letzten Jahren national wie international die Clusterbildung erfolgreich genutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Regionen zu verbessern (vgl. z. B. Clusterinitiative im Freistaat Bayern). Was charakterisiert Cluster und warum erweisen sie sich sowohl aus unternehmerischer wie auch regionalpolitischer Sicht als enorm wichtig? Clusterbildung ist sowohl bei der inhaltlichen Ausgestaltung nationaler Regionalpolitiken als auch im globalen Kontext „*state of the art*“ (M. Porter (1998)).

Hierbei darf natürlich nicht überzogen werden. Nicht jede Agglomeration, nicht jeder Zustrom von Direktinvestitionen führt gleich zu einem Cluster. Zunächst ist zu fragen, ob die wesentlichen konstitutiven Elemente für einen „echten“ Cluster auch tatsächlich vorhanden sind, bevor Entscheidungen über eine regionalpolitische Förderung getroffen werden. Cluster sind in der Tat etwas „Besonderes“ und bedürfen daher einer besonderen Beachtung durch die Wirtschafts- und Regionalpolitik – gerade in den neuen EU-Mitgliedsländern, weil dieser Ansatz dort bisher noch nicht intensiv verfolgt wurde.

Die theoretischen Erklärungsansätze für die Clusterbildung resultieren aus der Konfiguration von Wertschöpfungsketten¹⁶ sowie der Fokussie-

rung auf die räumliche Konzentration. Während im Zentrum des internationalen Managements bei der Clusteruntersuchung die Analyse der international verflochtenen Wertschöpfungsketten steht (z. B. in der Autoindustrie Mittelosteuropas), rückt die wirtschaftsgeografische Betrachtung die räumliche Zusammenballung von verschiedenen Finalproduzenten, Zulieferunternehmen, Institutionen, Dienstleistern, Ausbildungsstätten, Forschungsinstituten sowie Finanzeinrichtungen in den Mittelpunkt. Die begriffliche Einordnung der Clusterthematik ist also sehr breit gefächert. So können für die Erörterung von Clustern bzw. des Clusteransatzes die Definitionen in verschiedenen Wissenschaftsbereichen herangezogen werden. Im Kern der wirtschaftswissenschaftlichen Herangehensweise kann konstatiert werden: Cluster sind Zusammenballungen von Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftsbereiches in einer Region, die eine höhere Produktivität und mehr Innovation generieren als räumlich weiter aufgefächerte Strukturen. Der Clusterbegriff in dieser Form stellt auf ein regionales Profil ab, in dem der Cluster ein wesentlicher Teil ist. Das Zusammenspiel der unternehmerischen und regionalen Ebene stellt an sich keine erstmalige Thematik dar. Im Kern des Clusteransatzes steht eine neue Qualität regional verankerter Wettbewerbsvorteile und Wachstumsimpulse. Zu betonen ist hier die Verknüpfung von Marktbeziehungen mit nicht-marktförmiger Zusammenarbeit, die zu einer regionalen Clusterrung von Wachstumsressourcen führt, aus der *sui generis* neue Vorteile erwachsen. Für die Beantwortung der Frage, welche Charakteristika Cluster kennzeichnen und warum Unternehmen in derartigen regionalen Branchenhäufungen überwiegend erfolgreicher sind, können spezifische Erklärungsgerüste aufgezeigt werden.

Zu berücksichtigen sind dabei vor allem die veränderten weltwirtschaftlichen Strukturen. Diese beziehen sich im Kern auf die vertiefte internationale Arbeitsteilung und die zunehmende Relevanz von Informationen und Wissen als Erfolgsfaktoren in der unternehmerischen Leistungsbringung. Darauf aufbauend kann die Erläuterung von Clusterbildung durch die Betrachtung von zunehmenden Skalenerträgen (*economies of scale*) und Verbundvorteilen (*economies of scope*) gezielt aufgezeichnet werden. Ausgangspunkt sind hier die Vorteile, welche bei der mehrfachen und zeitverzögerten Nutzung von Produktionsfaktoren sowie der Generierung von Skalenvorteilen entstehen. Zu nennen sind hier unternehmensübergreifende Produktionsverbünde sowie Forschungseinrichtungen und das lokal verwurzelte implizite Wissen in Netzwerken. Dahinter steht die Vorstellung, dass aus dem eigenen Wissenspool des Clusters mehrere Unternehmen in unterschiedlichster Anwendungsform entlang der Wertschöpfungskette profitieren können. Als ausschlaggebend für clusterspezifische Interaktions- und Kooperationsmöglichkeiten und im Besonderen für die Konzentration der Unternehmen auf spezielle Teile der Wertschöpfungs-

kette muss daher der Aspekt der Nähe angesehen werden. Herauszustellen ist, dass auf der einen Seite Unternehmen Cluster als standortspezifische Wettbewerbsvorteile sowohl nutzen als auch gleichzeitig durch ihr Engagement Vorteile generieren. Auf der anderen Seite erschaffen sich bestimmte Regionen als Aggregate dieser einzelwirtschaftlichen Aktivitäten einen wirtschaftlichen Wachstumsvorsprung gegenüber anderen Regionen. Sie sind somit wettbewerbsfähiger.

Die Formierung von regionalen Industrieclustern kann auf zwei Ebenen diskutiert werden. Zum einen kann die Clusterbildung entlang der Wertschöpfungskette und zum anderen auf der gleichen Wertschöpfungsstufe ansetzen. Vor allem bei Prozessen auf der gleichen Wertschöpfungsstufe handelt es sich dabei gleichermaßen um Kooperation als auch um Wettbewerbsprozesse. In Folge einer solchen Clusterbildung treten *Spillover*-Effekte auf. Diese zumeist positiven Effekte bewirken eine Beschleunigung des Entwicklungstempos, da die sich selbst verstärkenden Wissensaustauschs- und Wissensanhäufungsprozesse der Verbesserung der Produkte und Dienstleistungen der Unternehmen eines Clusters zu Gute kommen. Generell kann gesagt werden, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit somit entlang der Wertschöpfungskette fortpflanzt bzw. auf der gleichen Wertschöpfungsstufe verstärkt und sich im Cluster konzentriert.

Fassen wir die wichtigsten Merkmale zusammen, die ein Cluster charakterisieren, so zeichnet sich Folgendes ab:

Erstens: In Clustern findet ein intensiver Austausch von Wissen, Gütern, Informationen, Dienstleistungen und Lernerfahrungen statt. Sie zeichnen sich aus durch eine hohe räumliche Konzentration (vgl. Biotechnologiecluster im Raum München, Holzwirtschafts- und Filmwirtschaftscluster Brandenburg, Mikroelektronikcluster Dresden, Elektronikcluster Székesfehérvár/Stuhlweißenburg in Ungarn, Autozuliefercluster Graz, Autoindustriecluster Bratislava/Pressburg oder Győr/Raab etc.). Räumliche Nähe ist dabei sowohl für das Funktionieren von arbeitsteiligen Leistungserstellungsprozessen (z. B. in der Elektronik, Halbleiter- und Autoindustrie) etwa innerhalb von *Just-in-Time*-Netzwerken großer Automobilfirmen (u. a. Toyota in Japan, Audi in Deutschland) besonders wichtig. Räumliche Konzentration erweist sich immer von Vorteil, wenn starkes Vertrauen zwischen den Kunden erforderlich ist (z. B. gemeinsame Forschungsvorhaben oder gemeinsame Entwicklungen zwischen Nutzer und Anbieter/Kunde und Produzent). Hier soll auf positive Erfahrungen in der japanischen Industrie verwiesen werden:¹⁷ „High-value production in Japan depends not only on a good quality workforce but also on a strong local network of specialist subcontractors to provide parts and services. In turn, Japan-based industrial customers with exacting standards force manufactures to make constant improvements. In the automotive, consumer electronics and precision machinery industries, such networks of companies feeding

ideas to and from each other are perhaps more concentrated in Japan than anywhere else in the world... If our clients have a problem (with the design of a new part) it is very helpful that they have such a short distance to come to talk to us about it. In this way (,Clustering') new products can be rapidly improved."

Zweitens: Ein weiteres Merkmal mit besonderer regional- und industriepolitischer Relevanz sind die durch Clusterbildung erreichbaren *Spillover*- und Synergieeffekte. Es sind gerade diese Effekte, welche moderne Cluster insbesondere für die Regionalpolitik so interessant machen, weil es darum geht, „Ausstrahlungseffekte“ in den wirtschaftlich noch zurückliegenden Regionen zu erzielen (Zuliefererkooperationen, Wertschöpfungspartnerschaften, Gemeinschaftsunternehmen auch mit Firmen aus schwächeren Regionen). Ein positives Beispiel sind dafür die zahlreichen Gemeinschaftsunternehmen in der tschechischen Automobilzuliefererindustrie, die im Rahmen der Kooperation zwischen Volkswagen und Skoda in den letzten 15 Jahren gegründet wurden. Während in der Vergangenheit Cluster vor allem lokale, regionale oder nationale Märkte „bedienten“, müssen heute moderne Cluster auch im internationalen, d. h. grenzüberschreitenden Kontext identifizierbar sein und in einer entsprechenden Kombination von EU- und nationalen Förderungen mit substanziellen Mitteln ausgestattet werden. Beispielgebend hierfür ist das EU-Großprojekt „Global Cluster“, wo 20 Partnereinrichtungen aus 12 EU-Ländern (darunter Estland, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn) eingebunden sind. Ziel ist dabei die Vermittlung von internationalen Geschäftskontakten und die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen im Rahmen von Kooperationsbörsen. Hervorhebenswert ist, dass die Aktivitäten in den Grenzregionen zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsländern stattfinden (z. B. im slowakischen Nitra/Neutra). Das Projekt „Global Cluster“ trägt direkt zur Clusterbildung in solchen Branchen wie z. B. Nahrungsmittelindustrie, Umwelttechnik, erneuerbare Energien und Maschinenbau bei.

5. Anforderungen an künftige europäische Regionalpolitik

Mit dem „Vierten Bericht der EU-Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (2007) wurde die Debatte in Gang gesetzt, wie die Kohäsionspolitik angesichts der gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen innerhalb der EU-Wirtschaften die regionale Entwicklung und Konvergenz auch künftig am besten unterstützen kann. Dabei ist weitgehend unbestritten, dass eine europäische Kohäsionspolitik, die auf die Förderung des Zusammenhalts gerichtet ist, in erster Linie jene Regionen fördert, die den größten Entwicklungsrückstand aufweisen und es aus eigener Kraft nicht schaffen (z. B. Mecklenburg-Vorpommern in Ostdeutschland), der Konkurrenz in einer globalisierten Wirtschaft stand-

zuhalten. Im Planungszeitraum 2007-2013 wird der Kohäsionsfonds nicht mehr unabhängig sein, sondern ist Teil des Ziels „Konvergenz“. Die drei Ziele Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und verstärkte europäische territoriale Zusammenarbeit rücken ins Zentrum europäischer Regionalpolitik im Zeitraum 2007-2013 (vgl. Tabelle 2).

Das Ziel „Konvergenz“ besteht darin, die Entwicklung in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand zu fördern. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf Innovation, Wissensgesellschaft und Anpassungsfähigkeit an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, der Qualität der Umwelt und

Tabelle 2: Architektur der Kohäsionspolitik

2000-2006		>	2007-2013	
Ziele Gemeinschaftsinitiativen Kohäsionsfonds	Finanz- instrumente	>	Ziel	Finanz- instrumente
Ziel 1 Regionen mit Entwicklungsrückstand	EFRE ESF EAGFL-Garantie EAGFL-Orientierung FIAP	>	Konvergenz	EFRE ESF Kohäsionsfonds
Kohäsionsfonds	Kohäsionsfonds			
Ziel 2 Gebiete in wirtschaftlicher und sozialer Umstellung	EFRE ESF	>	Regionale Wettbewerbs- fähigkeit und Beschäftigung	EFRE ESF
Ziel 3 Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungs- systeme	ESF			
Interreg	EFRE	>	Europäische territoriale Zu- sammenarbeit	EFRE
URBAN*	EFRE			
EQUAL*	ESF			
Leader +	EAGFL- Orientierung			
Entwicklung des ländlichen Raums und Strukturmaß- nahmen für die Fischerei außerhalb von Ziel 1	EAGFL-Garantie FIAP			
4 Ziele 4 Gemeinschafts- initiativen Kohäsionsfonds	6 Instrumente		3 Ziele	3 Instrumente

(*) Im Planungszeitraum 2007-2013 werden Urban II und Equal in die Zeile „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aufgenommen.

Quelle: Die Kohäsionspolitik 2007-2013 (Leitfaden), Erklärung und offizielle Texte, Generaldirektion Regionalpolitik (2007) 9.

einer effizienten Verwaltung. Es wird aus dem EFRE und dem ESF, aber auch aus dem Kohäsionsfonds finanziert und richtet sich an die Mitgliedsstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand (EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF = Europäischer Sozialfonds). Beispielsweise werden solche Regionen gefördert wie Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz und Brandenburg-Nordost in Deutschland; Stredni Morava und Moravskolezko in der Tschechischen Republik; Közép-Donantul, Nyugat-Dunantul und Eszak-Magyarország in Ungarn; oder Vychodne Slovensko in der Slowakei, sowie das gesamte Territorium Polens. Im Rahmen einer Übergangsunterstützung für Regionen die nicht mehr im Rahmen des Ziels 1 förderfähig sind, („*phasing out*“) erhalten u. a. solche Regionen Zuwendungen wie z. B. Brandenburg-Südwest und Lüneburg in Deutschland, Burgenland in Österreich oder Basilicata in Italien. Das zweite Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ erstreckt sich auf alle Gebiete der Europäischen Union, die nicht im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähig sind. Durch dieses Förderziel soll die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und die Attraktivität der Regionen sowie die Beschäftigung unterstützt werden, und zwar durch Vorwegnahme des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft. Das Ziel wird aus dem EFRE und dem ESF finanziert. Aus den neuen EU-Mitgliedsländern wird hier nur die Region Közép-Magyarország in Ungarn unterstützt. Beispiele aus anderen EU-Ländern sind u. a. die folgenden Regionen: South Yorkshire in Großbritannien, Sardegna in Italien, Castilla y León in Spanien oder Sterea Ellada in Griechenland.

Das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ besteht in der Stärkung der grenzüberschreitenden – transnationalen und interregionalen – Zusammenarbeit. Es ergänzt die beiden anderen Ziele, da die förderfähigen Regionen auch im Rahmen der Konvergenz oder der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung förderfähig sind. Es wird aus dem EFRE finanziert. Gefördert werden sollen gemeinsame Lösungen in den Bereichen Stadt-, Land- und Küstenentwicklung, die Entwicklung von Wirtschaftsbeziehungen und die Vernetzung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Zusammenarbeit ist auf die Bereiche Forschung, Entwicklung, Informationsgesellschaft, Umwelt, Risikoprävention und integrierte Wasserwirtschaft ausgerichtet.

Ferner finden 13 Regionen Unterstützung im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit (z. B. Ostseeraum).

In welcher Beziehung stehen nun diese drei Ziele zueinander? Wo liegen die Prioritäten im Zeitraum 2007-2013, und wie ist diese Prioritätensetzung zu bewerten? Zunächst ist festzuhalten, dass es wohl immer ein gewisses Abwägungserfordernis zwischen diesen drei Zielen geben wird. Es macht auch keinen Sinn zu ignorieren, dass – trotz innerer Zusammenhänge – diese drei Ziele letztlich doch konkurrierend sind. Lagemann und

Schmidt (2007, 470) betonen diesen Sachverhalt zu Recht, wenn sie vor dem Hintergrund der in Nordrhein-Westfalen gesammelten Erfahrungen betonen: „Das Ausgleichsziel ist in der gesamten Regionalpolitik, aber auch in der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik bislang zu stark betont worden. Der Wunsch nach nennenswertem Wachstum in einem Land erfordert heute vielmehr, dass man eine gewisse Differenzierung zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Regionen zulässt. Allerdings kann man ohne eine ausgleichende Komponente, die alle Regionen in dieses Wachstum einbindet, wiederum insgesamt nicht wachsen. Daher geht es hier um die richtige Balance.“

Im Zeitraum 2007-2013 wird der allergrößte Teil (283 Mrd. Euro) zur Erreichung des Konvergenzziels verwendet, während andererseits eine stärkere territoriale Kooperation – auch ein Merkmal von modernen Clusterbildungen – mit nur 8,72 Mrd. Euro gefördert werden. Dies ist unbedingt zu erhöhen, denn Kooperation – insbesondere grenzüberschreitende Kooperation – befördert die Integration der Märkte, beschleunigt Wachstum und Spezialisierung. Werden diese Aktivitäten jedoch wie bisher nur auf Metropolregionen begrenzt, so wachsen die regionalen Disparitäten, was schließlich dem Konvergenzziel entgegenwirkt. Wo ist der Ausweg aus diesem programmierten Zielkonflikt in der EU-Regionalpolitik? Die Leitlinien der EU-Kommission für die Ausgestaltung der strategischen Rahmensezung der EU-Strukturfonds weisen in die richtige Richtung, indem ein zweites Standbein der Ausgestaltung angestrebt wird: die Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in Anlehnung an die Lissabon-Strategie durch die Förderung regionaler Cluster. Wenn man bedenkt, dass das Ausgleichsziel bislang in der EU-Regionalpolitik gegenüber dem Wachstumsziel den Vorrang hatte, und auch beachtet, dass Investoren sich vor allem für wachstumsstarke Clusterregionen interessieren, so muss im Sinne der in diesem Beitrag fixierten Merkmale und Vorzüge von Clustern einfach in der Wirtschafts- und Regionalpolitik mehr getan werden, um über eine Clusterförderung höheres Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Lässt sich der Abbau regionaler Disparitäten nicht schneller und nachhaltiger erreichen, wenn man sich auf die Förderung von Wachstum durch den Aufbau von Clustern konzentriert? Konkret würde dies bedeuten – auch in Auswertung negativer Erfahrungen in den 90er Jahren insbesondere in einigen der neuen Bundesländer in Deutschland –, dass vorrangig Wachstumspole in Clusterregionen gefördert werden und nicht fast ausschließlich die Mittel in die rückständigsten Regionen fließen.

Für diesen Ansatz (vorrangige Förderung der Wachstumspole anstelle überbetonter Mittelzuweisung in wirtschaftlich rückständige Regionen) sprechen folgende Argumente:

Erstens: Eine zu starke Lenkung der Mittel in strukturschwache Regionen gleicht quasi zwar das wirtschaftliche Niveau (Lebensstandard,

Einkommen) künstlich an, zementiert jedoch andererseits auch den wirtschaftlichen Rückstand, in dem „echte“ wirtschaftliche Angleichungsprozesse verhindert werden.

Zweitens: Ferner könnte eine Konzentration allein auf die bedürftigsten Regionen unter ökonomischen Aspekten eine gesamtwirtschaftliche Einbuße bedeuten, da dadurch die vorhandenen Ressourcen nicht effizient eingesetzt werden. Dies wäre der Fall, wenn wohlhabende Regionen aufgrund ihrer finanziellen Belastung zur Aufbringung der Transfermittel ein nur geringeres Wachstum erzielen könnten und dadurch das gesamtwirtschaftliche Wachstum insgesamt geringer ausfällt als ohne Transfers. Konvergenz entsteht schließlich durch überdurchschnittliches Wachstum der rückständigen Regionen bei unterdurchschnittlichem Wachstum der wohlhabenden Regionen.¹⁸

Drittens: Das in den Clusterregionen vorhandene höhere wirtschaftliche Wachstum führt dazu (vgl. Automobilcluster in der slowakischen und tschechischen Wirtschaft), dass die wirtschaftlich rückständigen Regionen davon direkt profitieren. Die Knappheit von Arbeitskräften in den Ballungsräumen erhöht die Nachfrage in anderen Regionen, und die begrenzte räumliche Aufnahmefähigkeit von Investitionen führt dazu, dass ehemals rückständige Regionen durch deren preiswertere Ausstattung mit Produktionsfaktoren neuerdings stärker in das Zentrum von Investitionsaktivitäten geraten (vgl. hierzu aktuelle Entwicklungen in der Region Nógrád/Ungarn oder in der Region Podkarpackie/Polen und auch in Russland, wo Moskau als Region bereits als „übersättigt“ gilt und die Investoren ihre Aufmerksamkeit auf andere Regionen richten wie z. B. Nishnij Nowgorod, Krasnojarsk, Omsk, Tomsk u. a.).

Zu Konvergenzprozessen kann es innerhalb der Volkswirtschaften in den neuen EU-Ländern schließlich kommen, wenn die rückständigen Regionen durch *Spillover*-Effekte einen höheren Wachstumspfad mittel- und langfristig einschlagen werden als die traditionellen Zentren, die keine langfristigen neuen Wachstumsimpulse mehr implizieren.

Ein Erfolg im Umdenken der EU-Regionalpolitik ist dabei direkt davon abhängig, ob und wie es gelingt, die nationalen regionalen Förderpolitiken darauf voll einzustellen: „Dass auch bei der nationalen Förderpolitik inzwischen ein Umdenken weg von der ‚Gießkanne‘ einer flächendeckenden Förderung zugunsten der Förderung von Wachstumspolen und Clustern eingesetzt hat, zeigt, dass auch beide Optionen verbunden werden könnten, indem eine Konzentration der Fördermittel auf bedürftige Regionen stattfindet, thematisch jedoch eine Fokussierung auf wachstumsrelevante Themen erfolgt.“¹⁹

Bleibt festzuhalten, dass dennoch eine stärkere Orientierung auf die Förderung regionaler Cluster ohne eine ausgleichende Komponente nicht funktioniert. Daher geht es um die richtige Balance zwischen aus-

gleichs- und wachstumsfördernden Zielen in der Regionalpolitik und nicht um ein „Entweder – Oder“. Die Kombination der beiden Ziele der künftigen EU-Regionalpolitik hat die verantwortliche Kommissarin für die EU-Regionalpolitik im „Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“ wie folgt umrissen: „Es bleibt noch viel zu tun. Die Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedsstaaten hat die geografischen Unterschiede innerhalb der Union vergrößert, da erheblich mehr unserer Mitbürger in benachteiligten Regionen leben. Die Einebnung dieser Unterschiede ist nur langfristig möglich, und deshalb haben die am wenigsten entwickelten Regionen für die Kohäsionspolitik absoluten Vorrang. Gleichzeitig stehen aber praktisch alle Regionen vor der Notwendigkeit, zu restrukturieren, zu modernisieren und stetig wissensbasierte Innovation zu fördern, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Die Strategie leitet sich daher aus einer Gesamtschau und der Erkenntnis ab, dass die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen in der EU gestärkt werden muss, damit sie einen Beitrag zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung leisten können.“

6. Schlussbemerkungen

Nicht die Masse der Mittel aus den EU-Fonds allein bestimmt Tempo und Wirksamkeit von Konvergenz- und Wachstumsprozessen innerhalb der EU. Entscheidend ist vielmehr, wohin diese Gelder fließen und wofür sie verwendet werden. (347 Mrd. Euro im Zeitraum 2007-2013!)

Eine überbetonte Ausrichtung der finanziellen Ströme auf das Konvergenzziel (81% oder 283 Mrd. Euro im Zeitraum 2007-2013) entspricht weder den nationalen Erfordernissen nach Wachstumspolen in den neuen EU-Ländern, noch der Stärkung des europäischen Wirtschaftsraumes als Ganzes unter den Bedingungen globaler Märkte und Produktion.

Sicher wird es auch künftig eine Aufgabe der EU-Regionalpolitik bleiben, Disparitäten abzufedern, die aus ungleichen Verteilungen über die Märkte entstanden sind. Aber eine moderne und effizientere Regionalpolitik kann und darf sich nicht zu stark auf das Konvergenzziel beschränken. Eine vorrangige Lenkung der Fonds in rückständige Regionen wird nicht die wirtschaftlichen Verhältnisse angleichen, sondern eher wirtschaftliche Ungleichgewichte zementieren, weil reale wirtschaftliche Angleichungsprozesse – ausgelöst durch ADI und Clusterprozesse sowie *Spillover*-Effekte – verschleppt, verzögert und verhindert werden (vgl. Entwicklungen in Ostdeutschland in den 90er Jahren).

Regionalentwicklungen in einer erweiterten EU mit künftig mehr als 27 unterschiedlich ausgestatteten Volkswirtschaften und Regionen werden immer von konvergierenden und divergierenden Prozessen begleitet sein. War die bisherige EU-Regionalpolitik viel stärker politischen Notwendig-

keiten einer Konvergenz verpflichtet, so rücken jetzt mit zunehmender Globalisierung der Märkte viel intensiver die ökonomischen Erfordernisse ins Zentrum – ausgelöst durch den weltweiten scharfen Wettbewerb zwischen den Standorten und Regionen um das „Anziehen“ von ausländischen Investoren. Hier ist eine vorrangig „nivellierende“ Regionalpolitik nicht mehr vertretbar und auch nicht finanzierbar. „Gleichmacherei“ schwächt die EU-Wachstumskerne im internationalen Standortwettbewerb. Wenn es anfangs mit der Regionalpolitik darum ging, die Bereitstellung von Kapital und die Entwicklung leistungsorientierter Infrastrukturen in den Regionen zu gewährleisten, so geht es in der Perspektive darum, über die Kombination von Innovation, Spezialisierung sowie FuE- und Regionalpolitik die räumliche und regionale Basis für effiziente Clusterbildungen zu stärken und zu erweitern.

In den Fokus künftiger EU-Regionalpolitik muss viel stärker als in der Vergangenheit die Förderung von international verflochtenen Wertschöpfungsketten, Unternehmensverbünden sowie regionalen Netzwerken stehen, die die Grundlage für effiziente regionale Industrie- und „wissensbasierte“ Cluster bilden. Hier müssen internationale Erfahrungen außerhalb der EU noch stärker aufgegriffen werden, welche zeigen, dass regionale Cluster die Wirtschaftskraft und internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Regionen (vgl. z. B. Entwicklungen in Japan, USA, Schweiz) durch netzwerkartige Kooperationen verbessern. Eine wirksame EU-Regionalpolitik muss deshalb mehr in Clusterräume investieren, weil sie entscheidend sind im Standortwettbewerb um ausländische Direktinvestitionen. Somit schaffen Cluster künftig ein regionales Umfeld, wo Innovationen schneller entstehen und materialisiert werden sowie Löhne, Produktivität, Exportintensität und die Kaufkraft schneller wachsen.

Damit entsteht die generelle Frage, ob die bislang verfolgte Konzeption, fast ausschließlich auf Konvergenz der Regionen zu setzen, noch aufrechterhalten werden kann. Wie der Beitrag versuchte deutlich zu machen, spricht vieles dafür, künftig stärker die auf Clusterbildung basierende wachstumsorientierte Förderung zu bevorzugen.

Die künftige EU-Strukturpolitik sollte also sicherstellen, dass die „Wachstumspole“ innerhalb der EU-Wirtschaften gestärkt werden und die Fördermittel mehr auf die Clusterregionen konzentriert werden. Dieser Paradigmenwandel wäre schließlich die richtige Reaktion auf die bisher erreichten Ergebnisse der EU-Regionalpolitik:

„Trotz der Milliardenzuschüsse durch die bislang vorwiegend regionenzentriert betriebene Strukturfondsförderung ist es nicht gelungen, die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen wesentlich zu verringern. Wie die Kohäsionsberichte der Kommission bestätigen, kommt es zwar zu Angleichungsprozessen zwischen den EU-Staaten. Allerdings haben die Unterschiede zwischen den Regionen in der EU weniger stark

abgenommen als die zwischen den Staaten. Und in den Mitgliedsstaaten haben sich die regionalen Unterschiede z. T. sogar noch verschärft.“²⁰

Damit entstehen Zweifel, ob es sinnvoll ist, den sehr ambitionierten Anspruch eines umfassenden Regionalausgleichs zu verfolgen. Gleiches gilt für die Förderung von Regionen in wirtschaftlich wohlhabenden EU-Ländern. Schließlich sollten bei der ganzen Diskussion um die künftige Ausrichtung europäischer Regionalpolitik nicht die Erfahrungen ignoriert werden, die in den 90er Jahren in Ostdeutschland gesammelt wurden, wobei hier zwei Grundprobleme erkennbar sind:²¹

Erstens ist die Notwendigkeit zur primären Förderung des Wirtschaftswachstums unterschätzt worden. Zweitens sind die Mittel zu sehr entsprechend dem Leitbild des Regionalausgleichs gestreut worden. Man wird wohl, so wie es auch der „Zweite Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland“ formuliert hat, akzeptieren müssen, „dass eine wie auch immer verstandene Angleichung der Lebensverhältnisse nicht politisch erzwungen werden kann... Letzten Endes wird man aber wohl akzeptieren müssen, dass einzelne Regionen der neuen Länder noch für geraume Zeit – und wohl auch auf lange Frist – hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurückbleiben werden, wie es für westdeutsche Regionen in gleicher Weise gilt. Dies durch Förderpolitik verhindern zu wollen, ist schon angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden keine erfolgversprechende Strategie.“

Bleibt abschließend der Hoffnung Ausdruck zu verleihen, dass sich die ökonomische Rationalität und Vernunft gegenüber den politischen Zielen der EU-Kommission und einzelner EU-Länder stärker durchsetzen mögen, was die Voraussetzung für einen echten Paradigmenwechsel in der EU-Regionalpolitik ist. Ein Blick in die Zukunft rückt u. a. folgende Fragestellungen europäischer Regionalpolitik in den Mittelpunkt:²²

Welche besonderen Kompetenzen sollten auf regionaler Ebene entwickelt werden, um die Regionen global wettbewerbsfähiger zu machen? Wie kann die Kohäsionspolitik wirksamer die Politik in den Mitgliedsstaaten und den Regionen unterstützen? Welche Durchführungsmechanismen könnten dazu führen, die Politik stärker an Ergebnissen zu orientieren und sie nutzerfreundlicher zu machen? Wie können wir die Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und anderen Feldern der mitgliedsstaatlichen und gemeinschaftlichen Politik weiter stärken, um mehr und bessere Synergien zu erzielen und dafür zu sorgen, dass sich die Maßnahmen besser ergänzen? Welche neuen Kooperationsmöglichkeiten (z. B. Aufbau grenzüberschreitender Unternehmensnetzwerke) eröffnen sich den Regionen innerhalb und außerhalb der EU? Den gegenwärtigen Zustand beschreibt K. H. Paque treffend mit den folgenden Worten: „We do not know if cohesion policy helps, but at least the money did not hurt.“²³

Anmerkungen

- ¹ Vgl. EU-Kommission (2007).
- ² Zschiedrich (2006).
- ³ World Investment Report (2001) XV.
- ⁴ Benz, Fürst (2003) 17.
- ⁵ Eckey (2008) 3.
- ⁶ Zschiedrich (2006).
- ⁷ Szechenyi-Plan (2002) 95.
- ⁸ Zschiedrich, Gajda (2007).
- ⁹ EU-Kommission (2007) X.
- ¹⁰ Berichte EU-Regionalpolitik (2008) 3.
- ¹¹ EU-Kommission (2007) 5.
- ¹² Ebendort 17.
- ¹³ Koko, Gustavson (2004) 111.
- ¹⁴ European Commission (2004) 12.
- ¹⁵ Zschiedrich (2006); Wagner (2008); Langemann, Schmidt (2007).
- ¹⁶ Krätke, Scheuplein (2001); Zschiedrich (2006).
- ¹⁷ Financial Times (5. Mai 2005).
- ¹⁸ Miehe-Nordmeyer (2007) 659.
- ¹⁹ G. Miehe-Nordmeyer, 2007
- ²⁰ Axt (2004) 10.
- ²¹ Ebendort 17.
- ²² EU-Kommission (2007).
- ²³ Paque, K.H., A new Financial Constitution for the EU (=Conference Report, Brüssel 2007).
- ²⁴ Ebendort.

Literatur

- Axt, Heinz Jürgen, Alter Wein in neuen Schläuchen – Warum die EU-Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht (= Beitrag für den Arbeitskreis Europäische Integration, Berlin 2004).
- Basile, Roberto; Castellani, Davide; Zanfei, Antonello, Location choices of multinational firms in Europe: The role of EU-cohesion policy, in: Journal of International Economics (2008) 328-340.
- Begg, Iain, Cohesion in the EU, in: CES info Forum 9/1 (2008).
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich, Region – Regional Governance – Regionalentwicklung, in: Adamschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg.), Regionen erfolgreich steuern (Bielefeld 2003) 11-66, 189-211.
- Butkus, Mindaugas; Cibulskiene, Diana, Estimation of Uneven Development of Lithuanian Regions in the Aspect of Economic Growth, in: Osteuropa-Wirtschaft 2 (Berlin 2006).
- Daldrup, Michael, Funktionslogik von grenzüberschreitenden Kooperationen, Neue institutionsökonomische Analyse der grenzüberschreitenden Kooperation Euroregion Maas-Rhein in der regionalen Wirtschaftspolitik (Berlin 2005).
- Eckey, Hans-Friedrich, Regionalökonomie (Wiesbaden 2008).
- EU-Kommission, Wachsende Regionen, Wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Luxemburg 2007).
- EU-Kommission, Wachsende Regionen, Wachsendes Europa, Fünfter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Brüssel 2008).

- Europäische Union, Die Kohäsionspolitik 2007-2013. Erläuterungen und Texte (Luxemburg 2007).
- European Commission, A new partnership for cohesion: convergence – competitiveness – cooperation. Third Report on economic and social cohesion (Luxemburg 2004).
- Financial Times, Masters of the craft: How Japan's industry beat off low-cost competition, in: FT (5. Mai 2005) II.
- Gustavson, Patrick; Koko Ari, Regional integration, foreign direct investment and regional development, in: European Investment Bank Papers 9/1 (Luxemburg 2004).
- Hafner, Kurt A., Clusterbildung und die Rolle der Politik – Wie beurteilen deutsche Unternehmen Firmencluster?, in: ifo Schnelldienst 11 (2008).
- Kocic, Anita, Region und Regionalisierung im östlichen Europa, Tagungsbericht Leipzig, in: Osteuropawirtschaft 1 (2004).
- Kohlisch, Thorsten, Regional Governance in europäischen Regionen (Münster-Hamburg-London 2008).
- Kralemann, Moritz; Schröder, Anne-Kathrin; Sonnabend, Michael, Treibhäuser der Innovation – Clusterpotenziale für Wirtschaft und Wissenschaft (Berlin, Essen 2007).
- Krätke, Stefan; Scheuplein, Christoph, Produktionscluster in Ostdeutschland (Frankfurt/Oder 2001).
- Lageman, Bernhard; Schmidt, Christoph, Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel stärker gewichten, in: Wirtschaftsdienst 7 (2007).
- Lammers, Konrad, Europäische Regionalpolitik – Treibende Kraft für Aufholprozesse?, in: Wirtschaftsdienst 2 (2007).
- Lammers, Konrad, EU-Regionalpolitik – prägende Kraft für Konvergenz und Wachstum im europäischen Wirtschaftsraum (= Beitrag auf der Wissenschaftlichen Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Berlin 2008).
- Landesmann, Mieke-Nordmeyer, Gesa, Optionen zur Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst 10 (2007).
- Ott, Ingrid; Soretz, Susanne, Governmental activity, integration and agglomeration (= HWWA Research Paper 07-2007, Hamburg 2007).
- Römisch, Roman; Ward, Terry, Regional Employment Patterns and Prospective Developments in the New EU-Member States (= wiiw Research Reports No. 319, Wien 2005).
- Scherer, Roland; Bieger, Thomas, Clustering – Das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, (Bern, Stuttgart, Wien 2003).
- Thomas, Michael; Woderich, Rudolf, Regionale Disparitäten und endogene Bildung des Sozialkapitals, in: Berliner Debatte Initial 5 (2007).
- UNCTAD, World Investment Report, Promoting Linkages (Genf 2001).
- Wagner, Adolf, Regionalökonomik: Konvergierende oder divergierende Entwicklungen?, in: Wirtschaftsdienst 1 (2008).
- Zschiech, Harald, Regionale Cluster – Anziehungspunkt für ausländische Direktinvestitionen in Mitteleuropa, in: Osteuropa-Wirtschaft 48/4 (2003) 333-349.
- Zschiech, Harald, Ausländische Direktinvestitionen: Segen oder Fluch, in: Wirtschaft und Gesellschaft 30/1 (2004) 45-72.
- Zschiech, Harald; Schmeißer, Wilhelm; Hummel, Roland, Internationales Management in den Märkten Mittel- und Osteuropas (München 2004).
- Zschiech, Harald, Regionale Industriecluster und ausländische Direktinvestitionen in Mitteleuropa (München 2006).
- Zschiech, Harald; Kunzmann, Hanno, Regionale Industriecluster als Hoffnungsträger wirtschaftlichen Wachstums, in: Wirtschaft und Gesellschaft 31/2 (2005).
- Zschiech, Harald; Christians, Uwe, Banken in Mitteleuropa im Spannungsfeld von Transformation und Innovation (München 2007).

Zschiedrich, Harald; Gajda, Agatha, Foreign Direct Investment and Regional Disparities on the Example of Poland (= Beitrag auf der Osteuropa-Marketingkonferenz der Wiener Wirtschaftsuniversität, Wien 2007).

Zschiedrich, Harald, Clusterförderung als neuer Ansatz in der EU-Regionalpolitik (= Beitrag auf der Wirtschaftspolitischen Konferenz in Tallinn, Juni 2008).

Zusammenfassung

Die europäische Regionalpolitik gehört zwar zu den jüngeren, dafür jedoch zu den ausgabeintensiven Politikbereichen auf Gemeinschaftsebene. Der Haushalt für EU-Kohäsions- und Strukturpolitik ist nach der Agrarpolitik der zweitgrößte Posten im EU-Haushalt 2007-2013. Schon aus dieser Sicht ist es sinnvoll und notwendig, Überlegungen anzustellen, ob diese enormen Mittel (347,4 Mrd. Euro zwischen 2007-2013) richtig und effizient eingesetzt sind. 82% der Gesamtzuweisungen sind auf die Verwirklichung des Konvergenzziels in den ärmsten Regionen gerichtet, wo ca. 35% der EU-Bevölkerung leben. 55 Mrd. Euro (also etwa nur 1/7 der Gesamtsumme) werden für die Erhöhung regionaler Wettbewerbsfähigkeit ausgegeben, und weitere 8,7 Mrd. Euro gehen in den Ausbau der territorialen Zusammenarbeit. Die meisten Mittel fließen mit 67,3 Mrd. Euro nach Polen. Deutschland erhält 26,3 Mrd. und Österreich 1,46 Mrd. Euro. In einer erweiterten EU der 27 entstehen berechnete Zweifel, ob die bisherige Förderphilosophie, die fast ausschließlich (82%) auf Konvergenz (Regionalausgleich) setzte, vor dem Hintergrund großer struktureller Herausforderungen in einer global vernetzten Weltwirtschaft mit intensiver internationaler Arbeitsteilung noch angemessen erscheint. Deshalb sollten die

Anhang 1: Zuweisung und Aufteilung der zugeteilten Mittel für die neuen EU-Länder Mittelosteuropas

Verwendung/Aufteilung auf die drei Ziele				
Land	Gesamt (Mrd. Euro)	Regionale Wett- bewerbsfähigkeit (Mio. Euro)	Konvergenz (Mrd. Euro)	Europäische territoriale Zusammenarbeit (Mio. Euro)
Bulgarien	6,9	-	6,7	179
Estland	3,5	-	3,4	52
Litauen	6,9	-	6,8	109
Lettland	4,6	-	4,5	90
Polen	67,3	-	66,6	731
Tschech. Rep.	26,7	419	25,9	389
Slowakei	11,6	449	10,9	227
Slowenien	4,2	-	4,1	104
Ungarn	25,3	2.000	22,9	386
Rumänien	19,7	-	19,2	455

Quelle: Arbeiten für die Regionen – EU-Regionalpolitik, EU-EG-Regionalpolitik, Januar 2008

EU-Kommission und die verantwortlichen Regionalpolitiker in den einzelnen Mitgliedsländern dafür Sorge tragen, dass auch in den schwächeren EU-Wirtschaften verstärkt zunächst Wachstumspole gefördert werden. Eine nivellierende europäische Regionalpolitik in einer EU mit 27 und künftig noch mehr Wirtschaften ist nicht länger sinnvoll und auch nicht finanziell machbar, weder auf EU-Gemeinschaftsebene, noch innerhalb der Volkswirtschaften. Dies unterstrich auch die EU-Kommissarin D. Grybauskaite: „Today we are spending and losing a lot of money. Europe needed a discussion about its future political priorities. If policies have no clear focus, budgets will be in a mess.“²⁴

Anhang 2: Zuweisung und Verwendung der zugeteilten Mittel im Rahmen der kohäsionspolitik 2007-2013 („Alte“ EU-Mitgliedsländer)

Land	Verwendung			
	Gesamt (Mrd. Euro)	Regionale Wettbewerbsfähigkeit – Ziel 2 (Mrd. Euro)	Konvergenz – Ziel 1 (Mrd. Euro)	Europäische territoriale Zusammenarbeit - Ziel 3 (Mio. Euro)
Spanien	35,2	8,5	26,2	559
Schweden	1,9	1,6	-	265
Portugal	21,5	1,0	20,47	99
Irland	0,9	0,8	-	151
Frankreich	14,3	10,2	3,2	872
Niederlande	1,9	1,6	-	247
Luxemburg	0,1	0,1	-	15
Dänemark	0,6	0,5	-	103
Italien	28,8	6,3	21,6	846
UK	16,6	6,9	2,9	722
Belgien	2,3	1,4	0,6	194
Deutschland	26,3	9,4	16,1	851
Österreich	1,5	1,0	0,2	257
Finnland	1,7	1,6	-	120
Griechenland	20,4	0,6	19,6	210

Quelle: vgl. Anhang 1.