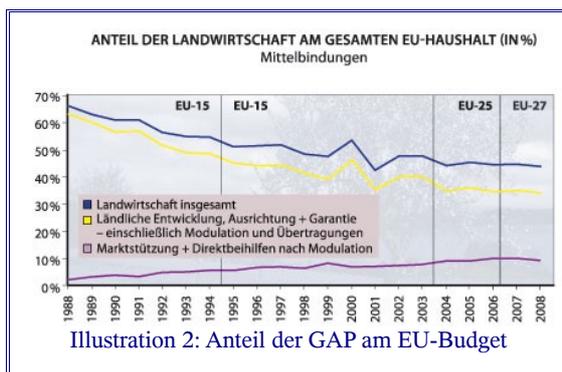


Kritik der EU-Regionalpolitik

1.1. Einleitung: explizite und implizite Regionalpolitik

Im folgendem wollen wir kurz die zentralen Paradigmen diskutieren, die für die EU-Regionalpolitik zum Einsatz gelangen. Dabei unterscheiden wir zuerst zwischen Paradigmen bzw. Politiken, die explizit der Regionalpolitik dienen und jenen, die implizit bzw. de facto auch regionalpolitische Auswirkungen haben.



Zu den implizit regionalpolitischen Politiken der Europäischen Union (EU) zählt etwa der Budget-Posten „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen“, um etwas höher dotiert als der Budget-Posten „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“.¹ Die gesamte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) veranschlagte seit jeher einen der größten Budget-Anteil der EU-Ausgaben, wenngleich sie in den letzten Jahren im Verhältnis zu anderen Politikbereichen gesunken ist – vgl. Illustration 1.² Insbesondere hat die Agrarpolitik der EU implizite aber zugleich ve-

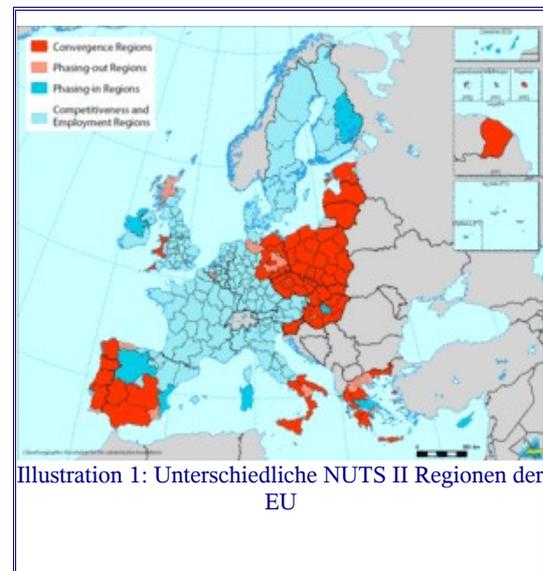
hemente regionalpolitische und raumordnende Funktion, da diese über Landnutzung, Art der Landnutzung und vor allem die Grenzgrößen der Rentabilität von zu bewirtschaftenden Flächen mitentscheidet.³

Im folgendem wollen wir uns jedoch auf die explizit regionalpolitischen Agenden der Europäischen Union beschränken.

1.2. Zentrale Paradigmen der EU-Regionalpolitik

Nach welchen Paradigmen ist die Regionalpolitik der EU ausgerichtet? Hier eine Zusammenfassung der zentralen Begriffe:

Kohäsion. Was bedeutet Kohäsion in den Augen der Europäischen Union? „Ziel ist es, die nach wie vor bestehenden großen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Unterschiede zwischen Europas Regionen zu verringern. (...)“⁴, „Es geht dabei darum, eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern und die regionalen Entwicklungsunterschiede zu



¹ Amt der niederösterreichischen Landesregierung: Regionalentwicklung in Niederösterreich unter besonderer Berücksichtigung der EU Regionalpolitik.

² http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_de.htm

³ Nicht gerade aktuell, aber mittels interessanter Untersuchungsmethode erstellt: http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-1635/163_1.pdf?sequence=1

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_de.cfm

verringern.“⁵

Diesem Ziel diene traditionellerweise der Strukturfonds, der vor der Lissabon-Wende der EU, vor allem aber seit 1988 eine immer größere finanzielle Bedeutung gewann. Der Hintergrund dieser Politik ist die Tatsache, dass der europäischen Union Staaten mit einer unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beigetreten sind. Grob gesagt war die Polarität vor den 2000er Jahren eher eine zwischen industrialisierten Regionen und agrarischen Regionen, wobei zwar alle Mitgliedstaaten der EU diese Polarität in sich trugen, jedoch aus Gründen der historischen Entwicklung der agrarische Faktor im Gegensatz zur Situation in den USA oder auch den Niederlanden mit Kapitalarmut einherging und in den südlichen Mitgliedsstaaten eine größere Rolle spielte. Seit der EU-Osterweiterung ist zusätzlich ein West-Ostgefälle an Kapitalreichtum und Entwicklung hinzugekommen. In allen Phasen müsste der Vollständigkeit halber aber auch erwähnt werden, dass es Strukturwandel und Strukturprobleme auch in den alten, traditionellen Industrieregionen Westeuropas gibt (Flandern, Nordostfrankreich, Ruhrpott oder Wales).

Konvergenz. Eine von mehreren Ansätzen, dem Ziel der Kohäsion nahe zu kommen: NUTS II-Regionen werden mittels des Index „GDP per capita“ mit dem EU-Durchschnitt verglichen: Regionen unter 75% des Durchschnitts werden gefördert. Mittlerweile werden alle NUTS II-Regionen der EU in zwei Grundtypen eingeteilt: Jene mit einem „BIP pro Kopf“ über 75% des EU-Durchschnittes und jene darunter – letztere auf der Illustration 2 in rot gehalten.⁶ Zwei Zwischengruppen bezeichnen „phasing out“ und „phasing in“ bezogen auf die mittels des Strukturfonds förderungswürdigen Regionen.

1.3. Die Wende von Lissabon 2000

Was bedeutet die Lissabon-Agenda? „Zugleich“ (2006) *„wurde vereinbart, dass die neuen Strukturfonds in den Dienst der Lissabon-Strategie der EU vom März 2000 gestellt werden. In Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 23./24. März 2000 auf das strategische Ziel verpflichtet, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“*⁷ Abgesehen davon, dass dieses Ziel selbst 2012 sicherlich nicht erreicht wurde, kann vor diesem Hintergrund verstanden werden, dass eine Paradigmen-Verschiebung der EU-Regionalpolitik stattfand: Von dem traditionellen Konvergenz-Ansatz, also einer Verringerung der ökonomischen Unterschiede durch eine Förderung der strukturschwachen Regionen, hin zu einer „Stärkung der Stärken“ im Sinne des globalen Wettbewerbes. *„Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union, die ihre rechtliche Basis in Artikel 174 des EG-Vertrages hat, erfährt in der aktuellen Periode 2007–2013 eine grundlegende Neuausrichtung: lag in den letzten Jahren der Schwerpunkt vor allem auf dem Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, so ist mit dem Start der neuen Programmperiode das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt gerückt.“*⁸

Heute wird unter der Kohäsions-Politik der EU sowohl das klassische Ziel „Konvergenz“ als auch die stärker Lissabonaffinen Ziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ subsummiert. Passt das noch zusammen? Eine wissen-

⁵ <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/EFRE>

⁷ http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr_Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf

⁸ <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

schaftliche Betrachtung der Regionalpolitik der EU müsste freilich entweder zwischen den Zeilen des politic-wordings lesen um die Paradigmen-Verschiebung weg von der Kohäsion sichtbar zu machen oder aber empirisch nachweisen, was sich am Förderbestand de facto geändert hatte. Dies ist aber auch deswegen nicht so ohne weiteres einzuhalten, da es fraglich ist, ob die bewilligten Förderprogramme tatsächlich immer den Zielvorgaben entsprechen.

Dennoch sind die Veränderungen mit der Lissabon-Agenda sehr real: *„Innerhalb der Programmgebiete löst aber die klare thematische Konzentration auf die Lissabon-Agenden die bisherige geographische Schwerpunktsetzung ab. Vor der Erweiterung im Jahr 2004 profitierten davon vor allem Griechenland, Portugal, Irland, die neuen deutschen Bundesländer, der Süden Italiens sowie Spanien. Mit den beiden Erweiterungen im Jahr 2004 und 2007 befinden sich nunmehr die meisten Empfänger in Mittel- und Osteuropa.“*⁹ Die ehemalige EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, pointiert: *„Die Kohäsionspolitik ist eine Frage der Solidarität, aber es geht auch um Profit, denn ein besser entwickelter Markt ist interessanter für Investoren.“*¹⁰ Wir könnten den letzten Halbsatz dieses Statements auch so interpretieren, dass hier auf den Ansatz „die Stärken stärken“ gesetzt wird.

1.4. Die Operationalisierung der Lissabon-Strategie in der Regionalpolitik der EU

„Unter Strategie Europa 2020“ wird in der Diktion der EU die Fortsetzung und Konkretisierung der Lissabon-Agenda in Bezug auf die Regionalpolitik verstanden. Mit dem Bezug auf das Jahr 2020 wird sozusagen die verpasste Trendmarke 2010, gesetzt um Jahr 2000 eine neue Chance gegeben. *„Die Strategie Europa 2020 baut auf den Erfolgen der erneuten Lissabon Strategie 2005 auf und soll den Übergang zu einer wissensbasierten, grünen und inklusiven Marktwirtschaft beschleunigen. Die Strategie wurde 2010 von den Staats- und Regierungschefs offiziell angenommen. Die Kohäsionspolitik gilt auf Gemeinschaftsebene als Schlüsselinstrument zur Umsetzung der Lissabon-Strategie.“* Das klingt widersprüchlich – siehe oben, begründet sich aber vielleicht darin, dass (weiterhin) die wenig entwickelten regionen in den Genuss der größten Fördermengen kommen, aber die Art der geförderten Projekte soll sich verändert haben: *„So sollen die Maßnahmen, die mit den Mitteln der Kohäsionspolitik unterstützt werden, vornehmlich zur Förderung der in der überarbeiteten Lissabon-Strategie festgelegten Prioritäten nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt werden. Mit 347 Milliarden Euro stellt die Kohäsionspolitik nach der Gemeinsamen Agrarpolitik den zweitgrößten Budgetbereich der EU dar. 81,5 % dieser Mittel werden auf die am wenigsten entwickelten Regionen vor allem in den EU-10 bzw. 12-Staaten konzentriert.“*¹¹

Andererseits wiederum wird innerhalb der Territorien (NUTS 2) bestimmte Subregionen bevorzugt, nämlich die Städte bzw. der urbane Raum. Von der wirtschaftlichen Dynamik sind die Städte aber bereits dynamischer als der ländliche Raum. Es findet daher wohl doch eine „Stärkung der Stärken“ statt: *„Neben den sektoralen Schwerpunktsetzungen „nachhaltiges Wachstum“, „Innovation“ und „Beschäftigung“ heben die „Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft“ ausdrücklich den territorialen, das heißt räumlichen Aspekt der Kohäsionspolitik hervor. Dies bedeutet, dass im Zuge der Programmierung bestimmten Raumtypen besondere Beachtung beizumessen war – den Städten und deren spezifischen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung. Erhöhung der*

⁹ <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=de&type=IM-PRESS&reference=20091207STO66060>

¹¹ <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

Attraktivität von Mitgliedstaaten, Regionen und Städten durch Verbesserung der Zugänglichkeit, Sicherstellung einer angemessenen Qualität und eines entsprechenden Niveaus der Dienstleistungen und Erhaltung des ökologischen Potenzials; Ermutigung von Innovationen, Unternehmertum und Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft durch Forschungs- und Innovationskapazitäten, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien; Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerische Tätigkeit geführt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessert und die Investitionen in das Humankapital gesteigert werden. Abgeleitet von diesen strategischen Überlegungen gibt es in der Periode 2007-2013 drei kohäsionspolitische Ziele: Ziel „Konvergenz“ (bisher Ziel 1); Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (bisher Ziele 2 und 3); Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (bisher INTERREG): grenzüberschreitende sowie transnationale und interregionale Zusammenarbeit.“¹²

Nun kommt also ein weiterer Aspekt hinzu, die „territoriale Zusammenarbeit“. Was ist in der Diktion der EU darunter zu verstehen? *„Seit 1986 besteht das Ziel der Kohäsionspolitik darin, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu festigen. Der Vertrag von Lissabon und die neue hochrangige EU Strategie (Europa 2020) führt eine dritte Dimension ein: den territorialen Zusammenhalt. (...) die Stärken jedes einzelnen Gebietes nutzen, damit alle Gebiete bestmöglich zur nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung der EU als Ganzes beitragen können.“* Man beachte, dass auch hier der Hebel bei den „Stärken“ angesetzt werden soll. Weiters heist es wörtlich: *„die mit Konzentrationen einhergehenden Herausforderungen bewältigen? Cities have both positive and negative impacts - intensifying innovation and productivity at the same time as pollution and social exclusion. die Anbindung der Gebiete verbessern? Die Menschen sollten überall dort leben können, wo sie möchten – mit Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, effizienten Verkehrsverbindungen, zuverlässigen Energienetzen und flächendeckender Breitband-Internetversorgung. die Zusammenarbeit weiterentwickeln? Die Folgen von Klimawandel und Verkehrsverdichtung machen nicht an den traditionellen Verwaltungsgrenzen Halt; daher sind neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und Regionen erforderlich.“¹³*

1.5. Instrumentarium des aktuellen regionalpolitischen Paradigmas

Das übergeordnete Ziel der EU-Regionalpolitik lautet noch immer „Kohäsion“. Dieses übergeordnete Ziel soll durch 3 unterschiedliche und sich teilweise ausschließende Ziele umgesetzt werden, die wiederum durch unterschiedliche Prioritäts-Achsen operationalisiert werden und die sich auf einen bestimmten Fonds beziehen, also etwa EFRE („Europäischer Fonds zur regionalen Entwicklung“) oder EFS („Europäischer Sozialfonds“).

Die Architektur sieht also folgendermaßen aus:

¹² <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik/ziele-der-kohaesionspolitik-2007-2013.html>

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_de.cfm

1. Hierarchieebene	Übergeordnetes Ziel „Kohäsion“
2. Hierarchieebene	Ziel „Konvergenz“, Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Ziel „Territorialer Zusammenhalt“
3. Hierarchieebene	Fonds EFRE, ESF
4. Hierarchieebene	Prioritäts-Achsen

Tabelle 1: Hierarchieebenen der aktuellen EU-Regionalpolitik

Zum Ziel „Ziel Konvergenz“: wie bisher bezogen auf NUTS II Regionen, die die oben angeführte 75% Marke unterschreiten bzw. jetzt erst überschreiten („phasing out“); Gespeist aus den Mitteln des Strukturfonds, heute: EFRE und ESF, die aber jeweils unterschiedliche Typen von Prioritätsachsen abdecken: EFRE die Achsen „Wettbewerb“, „Infrastruktur“ und „Technische Hilfe“; ESF jeweils vier Achsen zur Optimierung des Arbeitsmarktes.

Regionen, die nicht Zugang zum Ziel Konvergenz haben, können die zwei weiteren Ziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ anvisieren. Die Fonds EFRE und ESF, die hier zum Einsatz gelangen können, beziehen sich wieder auf unterschiedliche Prioritäts-Achsen.¹⁴

1.6. Die Problematik der Paradigmen

Aus diesen Paradigmen ergeben sich interessante Fragestellungen für die Regionalgeographie, die wir hier bloß anführen aber an dieser Stelle weder empirisch noch theoretisch beantworten können:

- 1) Kann überhaupt durch staatliche Förderung der in der Marktwirtschaft historisch gewachsene Kapitalausstattung relevant gegengesteuert werden, bzw. bis zu welchen Punkt? Ist „Kohäsion“ überhaupt ein realistisches Ziel EU-Europa? Diese Fragen könnten auch empirisch operationalisiert lauten: Ist die Europäische Union nach all den Jahren dem Ziel der Kohäsion von Regionen näher gekommen oder nicht? Das ist nicht ganz leicht nachzuweisen, denn die tatsächlich stattgefunden Entwicklung könnte ja auch unabhängig von der Regionalpolitik stattgefunden haben. Die Tatsache, dass die „Entwicklungsunterschiede“ nicht relevant abgenommen haben, sondern sich ständig von einer Ebene auf die andere verlagern, ist ein Indiz dafür, dass „Entwicklung“ nicht eindimensional und vor allem nicht statisch ist, sondern immer in Wechselwirkung mit der Weltwirtschaft. So änderte die Weltwirtschaftskrise wieder eine ganze Reihe von Parametern und danach die europäische Schuldenkrise. Wäre die „Entwicklung“ tatsächlich von Staats wegen planbar, so müssten die freien Marktkräfte ausgeschaltet werden – diesen Quantensprung zur Planwirtschaft wird die EU natürlich nicht unternehmen und so fragt sich, wie viel *incentives* von Seiten des Staates die Marktwirtschaft überhaupt in eine bestimmte Richtung ablenken kann.
- 2) Eine andere Fragestellung ist, ob die Umsetzung des Kohäsionsziels durch die „75%-Konvergenz“ überhaupt sinnvoll ist. Die Machbarkeit wird hier nicht angezweifelt, aber die Annah-

¹⁴ Zu den Details: <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

me, dass ein Mitteltransfer die passende Konvergenz-Strategie sei. „Krugman: „Kohäsion (auf Deutsch Zusammenhalt) bedeutet Konvergenz des BIP pro Kopf, während Konvergenz bedeutet, dass die Inflationsraten in Einklang gebracht werden, sodass die monetäre Kohäsion (Zusammenhalt) möglich ist“¹⁵ so ein Kritiker der EU-Kohäsionspolitik, „Wirtschaftsnobelpreisträger“ Paul Krugman. Krugmans Kritik an der Regionalpolitik via Mitteltransfers lässt sich gegenüber der aktuellen Schuldenkrise so lesen: Nur eine Angleichung der Leistungsbilanz zwischen Deutschland (gemeinsam mit an Leistungsbilanz ähnlichen Volkswirtschaften wie den Niederlanden und Finnland) mit den PIIGS-Ländern wäre ein Beitrag in Richtung Kohäsion. Allerdings wäre eine Angleichung der Leistungsbilanz eher dadurch anzustoßen, indem sich der Staat (gemeint ist hier auch die EU) zurücknimmt und die als Förderung umgesetzte Regionalpolitik einstellt bzw. den Marktkräften überlässt.

- 3) In mancherlei Hinsicht ist die Anwendung des Instrumentarium der Regionalpolitik schlichterdingens davon abhängig, wie einst die NUTS II Abgrenzung vorgenommen wurde. Dies ist ja auch innerhalb der EU ganz unterschiedlich gelöst worden. Wäre etwa NUTS II in Österreich großräumiger regionalisiert, käme auch Niederösterreich in den Genuss der Ziel Konvergenz Förderung? Oder umgekehrt damit das Burgenland nicht? Wäre die Regionalisierung kleinräumiger, wäre heute das Südburgenland nicht im „phasing out“ der Konvergenz, sondern auf Dauer Zielgebiet. Das sind nur wenige Beispiele, aber sie zeigen: Letztlich ist die NUTS II Regionalisierung nicht wissenschaftlich entstanden, sondern via politisch-administrativem Kalkül.
- 4) Würde die Lissabon-Agenda in der Regionalpolitik zur Gänze umgesetzt, also der Fokus auf grüne, wissensbasierte Wirtschaft, so müssten sich Regionen mit den fortschrittlichsten in Europa messen und somit müssten eher bereits vorhandene ökonomische Potentiale gestärkt werden. In infrastrukturell ausgedünnte, von einem Abwanderungstrend betroffene Regionen, würden hingegen nur die Grundinfrastruktur aufrecht erhalten werden – das wäre dann eher eine Aufgabe der Nationalstaaten, nicht der EU. Auch wenn dies in offiziellen Dokumenten nicht so deutlich formuliert werden kann: Widerspricht nicht die Lissabon-Agenda der eigentlichen Idee der Kohäsion?
- 5) Schließlich gibt es noch die Kritik, dass jene Milliarden Euro, die die Europäische Union regional umverteilt, in Wirklichkeit auch sozial umverteilt und zwar von Seiten der Beschäftigten (Arbeitnehmer) auf die Seite der Unternehmer. Hinter dieser Fragestellung steckt die Annahme, dass der Großteil der nationalen Steuer- und Abgabenaufkommen von Seiten der Arbeitnehmer (Lohnsteuer und Mehrwertsteuer durch den Massenkonsum) geleistet wird, ein Teil dieser Mittel an die EU in Form von Beitragszahlungen weitergeleitet wird und schließlich im Zuge der EU-Regionalpolitik großteils – wenn auch nicht ausschließlich – in Förderprojekte von Unternehmern fließen.

¹⁵ <http://acemaxx-analytics-dispinar.blogspot.com/2010/04/kohasionskrise-kohasion-versus.html>

Literatur und Quellen

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.cfm

<http://acemaxx-analytics-dispinar.blogspot.com/2010/04/kohasionskrise-kohasion-versus.html>

<http://ec.europa.eu/research/rtdinf21/de/st.html>

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr__Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf

<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik.html>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=de&type=IM-PRESS&reference=20091207STO66060>

http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-1635/163_1.pdf?sequence=1

http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_de.htm