Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege

Karl Peter Schön

1 Gleichheit und Legitimation nationalstaatlicher Integration

Legitimität und Erfolg des modernen demokratischen Nationalstaats hängen eng mit dem Versprechen zusammen, „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (Solidarität)“ unter seinen Staatsbürgern sicherzustellen. Wie immer auch im politischen Diskurs der Ideen und Konzepte diese Leitversprechen der französischen Revolution konkretisiert worden sind, als Gleichheit vor dem Gesetz, als allgemeines und gleiches Wahlrecht, als Chancengleichheit, als solidarische ökonomische Ausgleichspolitik: Diese Leitversprechen galten immer zuerst und zuvörderst innerhalb nationaler Gesellschaften sowie zwischen Staat und seinen Staatsbürgern.[1]

In einem großen Flächenstaat wie Deutschland gewinnt das Postulat der Gleichheit der Bürger neben der individuellen zugleich auch eine territoriale Komponente. Wenn die Bedingungen der Lebensumwelt zu ungleich werden, wenn Bildungsstätten, Gesundheitseinrichtungen und Arbeitsplätze nicht hinreichend zur Verfügung stehen, dann ist auch die (Chancen-)Gleichheit der Bürger nicht mehr gewährleistet, wird Gleichheit zu einer Frage des Wohnorts. Und wenn dieser Staat dann auch noch wie Deutschland föderal verfasst ist, wird durch (zu große) räumliche Ungleichheiten tendenziell nicht nur seine Legitimation den Bürgern gegenüber, sondern auch sein Funktionieren bedroht. Das Postulat der „gleichwertigen regionalen Lebensverhältnisse“ in Deutschland speist sich damit also im Grundsatz aus dem Gleichheitsversprechen der französischen Revolution einerseits (und dem, was in den folgenden Jahrhunderten daraus geworden ist, bis hin zum heutigen Sozial- und Wohlfahrtsstaat) und dem inneren Zusammenhalt und den internen Ausgleichsmechanismen in einem föderal verfassten Bundesstaat andererseits.

Die Kehrseite des legitimationsstiftenden Gleichheitspostulats im Nationalstaat sind die Ungleichheiten in der Welt. Diese zu verringern gilt – im Gegensatz zum nach innen wirkenden Gleichheitspostulat – nicht als primäre Aufgabe nationaler Regierungen (und wofür eine Regierung Wählerstimmen bekommen würde). Mehr noch: In Zeiten einer zunehmend global vernetzten Wirtschaft erscheint die wirtschaftliche Aufholjagd Asiens und Südamerikas, insbesondere der vorwiegend asiatischen „Tigerstaaten“, vielen als Bedrohung des eigenen Wohlstandsniveaus, der es – zum Beispiel durch protektionistische Maßnahmen – politisch zu begegnen gelte.

„Der nationalstaatliche Blick ‚befreit’ vom Blick auf das Elend der Welt. … Denn die ‚legitimatorische Leistung’ des Nationalstaats liegt darin, dass dieser die Aufmerksamkeit nach innen wendet und dadurch transnationale und globale Ungleichheiten aus dem Gesichtskreis verbannt.“[2]

2 (Un-) Gleichheitsdiskurs in der Europäischen Union

Wie aber sieht es in diesem Zusammenhang mit der Europäischen Union aus? Als supranationaler Staatenverbund ist die EU staatstheoretisch offenbar zwischen dem Nationalstaat und der „Welt“ einzuordnen. Es ist daher, wie eingangs skizziert, alles andere als selbstverständlich, dass sich ein supranationaler Staatenverbund wie die EU Ziele wie Gleichheit, Solidarität und gleichwertige Lebensverhältnisse zu Eigen macht, die traditionell nur in nationalstaatlichem Kontext Sinn ergeben.

Nun ist die EU weder Nationalstaat noch föderaler Staatenbund klassischer Prägung noch pure Freihandelszone. Sie ist eine politische Einheit neuen Typs, der oftmals als Staatenverbund[3] oder als ein politisches Mehrebenensystem[4] charakterisiert wird. Und für diesen Typus sui generis, der weltweit ohne Vorbild und ohne Vergleich ist, ist es wissenschaftlich wie auch politisch-praktisch von höchstem Interesse, wie – supranational und zwischenstaatlich – mit Themen wie Solidarität, Gleichheit und Gleichwertigkeit umgegangen wird.

Dr. Karl Peter Schön
Bundeamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail:
peter.schoen@bbr.bund.de

Soziologie und Politikwissenschaften haben das Thema der (individuellen) Gleichheit bzw. der (regionalen) Gleichwertigkeit im europäischen Kontext lange weitgehend vernachlässigt. Erst in jüngerer Zeit hat die sozialwissenschaftliche Diskussion die europäische Dimension dieses Sachverhalts stärker beachtet und wichtige neue Beiträge zum Verständnis von europäischer Ungleichheit jenseits des Nationalstaats hervorgebracht.[5]

Grundsätzlich ist in Europa für die Gleichheit der Bürger bzw. für gleichwertige regionale Lebensverhältnisse, das wirtschaftliche Wohlergehen wie auch für die sozialen Sicherungssysteme nach wie vor in erster Linie der jeweilige nationale Staat zuständig. Die EU ist sowohl objektiv – aufgrund der ihr zugewiesenen Handlungskompetenzen – als auch subjektiv – im Bewusstsein der europäischen Bürger – noch weitgehend „außen vor", zumindest nicht der erste Adressat zur Lösung sozialer Fragen. Hartz IV ist eine nationale Debatte, auch wenn sie in anderen EU-Mitgliedstaaten im jeweils nationalen Kontext ähnlich geführt werden mag. Und für hohe Arbeitslosigkeit wird in erster Linie die jeweilige nationale Regierung zur Rechenschaft gezogen, nicht etwa die Europäische Kommission.

Entsprechend gibt es bis heute in der EU weder eine den deutschen Gleichheits- und Ausgleichsprinzipien entsprechende Norm noch entsprechende Umsetzungsinstrumente – wie z. B. in Deutschland der Länderfinanzausgleich und die Verpflichtung des Bundes, eine adäquate Finanzausstattung der Länder und Gemeinden zu garantieren (Art. 72, 106 GG).[6] Einen dem deutschen Länderfinanzausgleich vergleichbaren europäischen „Länderfinanzausgleich", d.h. die Umverteilung von Geld zwischen den EU-Mitgliedstaaten allein mit dem Ziel, alle EU-Mitgliedsländer unabhängig von ihrer originären wirtschaftlichen Leistungskraft in die Lage zu versetzen, wichtige öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen zu können, gibt es so nicht.

Umgekehrt zeigen aktuelle europäische Debatten, wie z. B. die kontroverse Diskussion der Frage des möglichen Beitritts der Türkei, wie groß die Sensibilität in der europäischen Bevölkerung gegen eine weitere Integration von Ungleichheit ist. Denn anders als beim Nationalstaat klassischer Prägung ist die EU ein politisches Konstrukt, dessen Mitglieder als souveräne Staaten selbst darüber entscheiden, ob, wie viele und welche weiteren Mitglieder aufgenommen werden sollen. Diese Identitätsbestimmung der EU ist weder eine Frage der Ethnie noch der Geographie, sondern ausschließlich eine politische. Und diese politische Frage wird, gerade auch nach der letzten Erweiterungsrunde um zehn neue Mitgliedstaaten, zunehmend unter dem Aspekt thematisiert, wie viel (zusätzliche) Ungleichheit die EU verkraften kann, ohne daran zu zerbrechen oder zu einer Freihandelszone zu degenerieren.

Gerade diese europäische Ungleichheitsdiskussion kann aber wiederum als sicheres Indiz dafür gewertet werden, dass Ungleichheit innerhalb der EU – auch und gerade von ihren Bürgern – anders beurteilt und gewertet wird als Ungleichheiten in Europa außerhalb der EU. Gerade das „Hereinholen" von Ungleichheit in die EU wird als Bedrohung wahrgenommen – und gegen den möglichen Nutzengewinn an außenpolitischer Stabilität abgewogen. Ulrich Beck konstatiert zurecht, „dass mit dem Abbau der Grenzen das explosive Potenzial europäischer Ungleichheiten nicht etwa entschärft wird, sondern hervorzubrechen droht, weil die Wahrnehmungsbarrieren internationaler Unvergleichbarkeit abgebaut, also Ungleichheiten über Ländergrenzen hinweg gleich bewertet und entsprechende Angleichungen eingeklagt werden."[7]

3 Kohäsions- und Regionalpolitik in der EU

Mit zunehmender Integration[8] (EEA 1986/87, Maastricht-Vertrag 1991) einerseits und zunehmenden regionalen Disparitäten andererseits, beginnend mit der Süderweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986), sind auch die Ausgleichsziele in der EU stärker und wichtiger geworden. Unter dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und – mit der EU-Verfassung eingeführt – der territorialen Kohäsion werden regionale Disparitäten, wird die Gleichheit der europäischen Teilräume und Regionen in der EU thematisiert. In Artikel III-220 der EU-Verfassung heißt es hierzu:

„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten wird den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt."

Dabei zielt territoriale Kohäsion[9] auf ein relativ breites Spektrum von Perspektiven, das u.a. folgende Aspekte beinhaltet: die Sicherung von Grundbedürfnissen der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen, die Stärkung des Zusammenhalts in einem sprachlich und kulturell vielfältig gegliederten europäischen Raum, die Bewahrung der regionalen Vielfalt europäischer Kulturen und Traditionen, die Herstellung von ausgeglichenen Chancen und fairen Wettbewerbsbedingungen der europäischen Teilräume, die Hilfe für benachteiligte Regionen und, nicht zuletzt, die Aufforderung an die politischen Akteure in Europa, die räumlichen Wirkungen und Konsequenzen bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken mit zu bedenken. Wichtigstes Umsetzungsinstrument ist die Regional- und Strukturpolitik der EU.[10]

Die europäische Regionalpolitik ist jedoch keine Politik des solidarischen Finanzausgleichs zwischen den europäischen Staaten und Regionen, noch ist sie gar eine sozialpolitisch motivierte Verteilungspolitik auf der Individualebene, die dem einzelnen europäischen Bürger direkt und unmittelbar zugute käme. Vielmehr ist die europäische Regionalpolitik als Ausgleich und Kompensation für die Schaffung und Vertiefung des europäischen Binnenmarkts eingeführt worden und dient der Förderung des aufholenden Modernisierungs- und Angleichungsprozesses der wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen unter der Verantwortung der Europäischen Kommission.

Sie ist damit auch als komplementäres Politikelement zur europäischen Wettbewerbspolitik anzusehen. Europäische Wettbewerbspolitik und europäische Regionalpolitik sind zwei logisch miteinander verflochtene Politikbereiche. Sie ermöglichen es der Europäischen Kommission nicht nur, auf die Gestaltung und die Entwicklung des europäischen Raums und seiner Regionen Einfluss zu nehmen, sondern auch, in einem Geflecht, das ursprünglich „regionsblind" war (und grundsätzlich immer noch ist), eine direkte Beziehung mit den Städten und Regionen Europas aufzunehmen. Die Charakterisierung der EU als politisches Mehrebenensystem beruht nicht zuletzt auch auf der Verflechtung von EU, Mitgliedstaaten und Regionen im Bereich der europäischen Struktur- und Regionalpolitik.

Auch wenn die EU keinen Finanzausgleich zwischen ihren Mitgliedstaaten betreibt, kann man in den Finanzierungsmechanismen des EU-Haushalts gleichwohl ein dem Finanzausgleich entsprechendes funktionales Äquivalent sehen. Durch die Differenz zwischen den nationalen Beiträgen zum EU-Haushalt, deren Höhe sich im Wesentlichen nach dem nationalen Bruttosozialprodukt bestimmt, und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt (im Wesentlichen in den Feldern der Agrarpolitik und Regionalpolitik) ergibt sich eine Umverteilungswirkung von den Netto-Beitragszahlern hin zu den Netto-Beitragsempfängern, ohne damit jedoch eine Umverteilungspolitik im Sinne eines europäischen Länderfinanzausgleichs zu sein.[11]

Heute machen die EU-Prioritäten „Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt", unter die die europäische Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik subsumiert werden, 39 % des EU-Haushalts in Höhe von 121 Mrd. € (Haushaltsplan 2006) aus. Die unter der Priorität „Naturressourcen" zusammengefassten Ausgaben der Landwirtschaftspolitik (einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums) summieren sich auf 47 % des EU-Haushalts. Diese Zahlen kann man unter (mindestens) drei Perspektiven interpretieren: Erstens kann die Tatsache, dass fast die Hälfte des EU-Haushalts für den Bereich Landwirtschaft ausgegeben wird, als Anachronismus bewertet werden, der nicht mehr zu den aktuellen Herausforderungen der Zeit passt.[12] Zweitens zeigt der Haushalt die im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gestiegene Bedeutung der Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik an. Drittens aber machen diese Zahlen auch noch einmal deutlich, dass der Schwerpunkt der EU auf regulativen Politiken beruht[13] und es in der

EU außer diesen beiden verteilungswirksamen Fachpolitiken praktisch keine Umverteilungspolitik gibt.[14]

In Relation zu anderen Staatsausgaben bzw. zu privaten Investitionen stellen die Strukturfondsmittel damit eine vergleichsweise geringe Größe dar. Durch die Konzentration der Mittel auf die ärmsten Staaten sieht diese Relation aus der Sicht der Empfängerländer und -regionen allerdings anders aus: Hier können die Finanzmittel aus den Strukturfonds durchaus 3 % oder mehr des nationalen BIP und 10 % (oder mehr) des öffentlichen Investitionsvolumens entsprechen.

Komplementär zur Bereitstellung von Finanzmitteln in den Strukturfonds verpflichten die EU-Verträge die Europäische Kommission, regelmäßig in dreijährigem Turnus über die wirtschaftliche und soziale Kohäsion aus regionaler Perspektive zu berichten. Die Berichtsreihe „Periodische Berichte über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft“ ist seit Beginn dieser Dekade in die „Kohäsionsberichte“ übergegangen. Der derzeit letzte, der dritte Kohäsionsbericht von 2004 trägt den Titel „Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Kooperation“. Mit diesen fünf „catchwords“ sind die die aktuelle europäische Diskussion prägenden Themen prägnant beschrieben. Die EU erzeugt mit diesen Aktivitäten einen neuen Wahrnehmungsraum, indem sie EU-interne und nicht länger nur Ungleichheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten thematisiert und regelmäßig publiziert. Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist die Einrichtung des europäischen Forschungsnetzwerks ESPON.[15]

4 Wirtschaftliche Konvergenz und Polarisierung in der erweiterten EU-25

Eines der zurzeit drängendsten Probleme in Europa ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Europas und seiner Regionen. Besonders augenfällig ist die Disparität zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten.

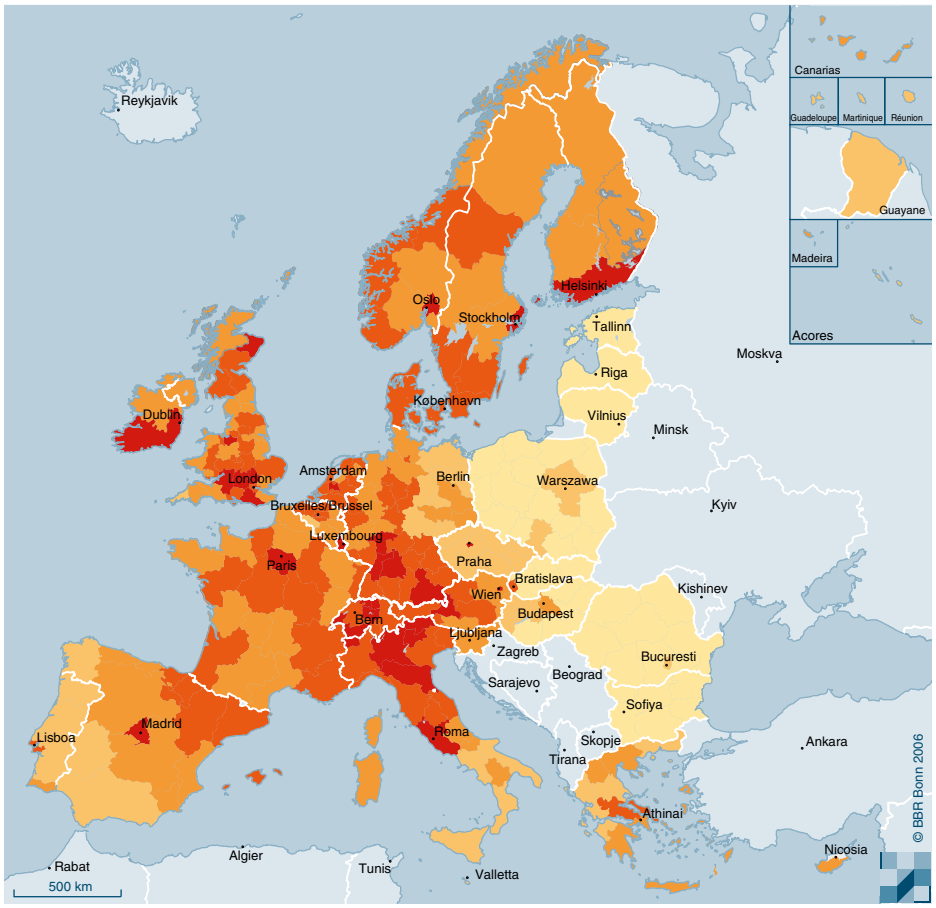
Mit der Erweiterung der EU um zehn überwiegend mittel- und osteuropäische Staaten am 1. Mai 2004 hat die EU neue, in ihren Dimensionen bislang nicht gekannte interne Disparitäten zu bewältigen.[16] In diesen zehn neuen Mitgliedstaaten leben ungefähr 75 Mio. Einwohner, also etwa ein Sechstel der insgesamt ca. 450 Mio. Einwohner der EU-25; sie tragen jedoch nur ca. 5 % zum europäischen BIP bei. Anders ausgedrückt: Das BIP pro Kopf beträgt in den neuen EU-Mitgliedstaaten durchschnittlich nur etwa die Hälfte von dem in den alten (vgl. Abb. 2, Karte 1). Die öffentliche Diskussion über die Folgen der EU-Erweiterung und auch über die zukünftiger Erweiterungen zeigt deutlich, dass die Transformation von Staatsgrenzen in EU-Binnengrenzen als einschneidendes und für das eigene Wohlergehen riskantes Ereignis wahrgenommen wird.[17]

Konträr zum niedrigen Ausgangsniveau war die Wachstumsrate in den zehn neuen Mitgliedstaaten in der letzten Dekade mit knapp 5 % pro Jahr ungefähr doppelt so groß wie in den alten (vgl. Abb. 1, Karte 2). Wir können also einen wirtschaftlichen Aufholprozess der neuen EU-Mitglieder und einen Prozess der wirtschaftlichen Konvergenz zwischen alten und neuen konstatieren. Sollte sich dieser Konvergenzprozess in Zukunft fortsetzen, wird dies auf lange Sicht tendenziell zu einer Annäherung bzw. Angleichung des BIP pro Kopf zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten führen. Er wird wegen der sehr ungleichen Ausgangsbedingungen jedoch lange Zeit in Anspruch nehmen und rein rechnerisch – bei gleich bleibenden Wachstumsraten bzw. -differenzen – einen Zeitraum von mindestens ca. 35 – 40 Jahren benötigen.[18]

Abbildung 1 zeigt, dass die Staaten mit niedrigerem Ausgangsniveau des Pro-Kopf-BIP (x-Achse) tendenziell höhere BIP-Wachstumsraten (y-Achse) haben (Ausnahmen: Irland und Luxemburg). Die drei Baltischen Staaten haben das niedrigste Ausgangsniveau und die höchsten Wachstumsraten.

Wenn auch dieser Konvergenz-Prozess prinzipiell als positiv einzuschätzen ist, so sind doch zwei Wermutstropfen zu verzeichnen: Dies sind die Wachstumsschwäche der alten Mitgliedstaaten und die Polarisierungstendenzen in den neuen.

Die Konvergenz zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten ist zu einem nicht unerheblichen Teil auch dem schwachen Wirtschaftswachstum in den alten EU-15-Ländern geschuldet, das mit einer Wachstumsrate von zurzeit ca. 2,5 % im internationalen Vergleich relativ gering ist. Insbesondere die großen, wirtschaftsstarken Staaten im Zentrum Europas verzeichneten zwischen 1995 und

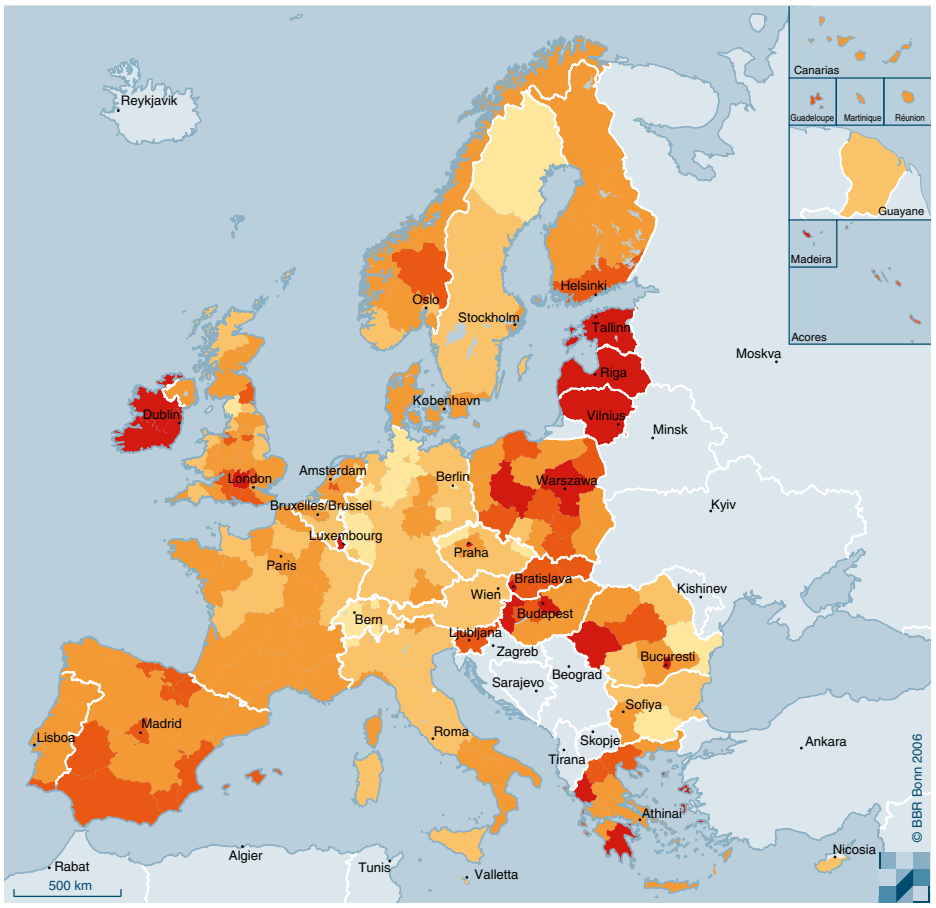


Karte 1
Bruttoinlandsprodukt

Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards je Einwohner 2002 in % des EU-25-Wertes (EU 25=100)

- unter 50
- 50,1 bis 75
- 75,1 bis 100
- 100,1 bis 125
- über 125

Regionen NUTS 2
Geometrische Grundlagen: Eurostat GISCO
Quelle:Laufende Raumbeobachtung Europa
Statistische Grundlage: Eurostat REGIO



Karte 2
Entwicklung des Wohlstandes

Durchschnittliche jährliche Zunahme des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner in Kaufkraftstandards 1995 - 2002 in %*

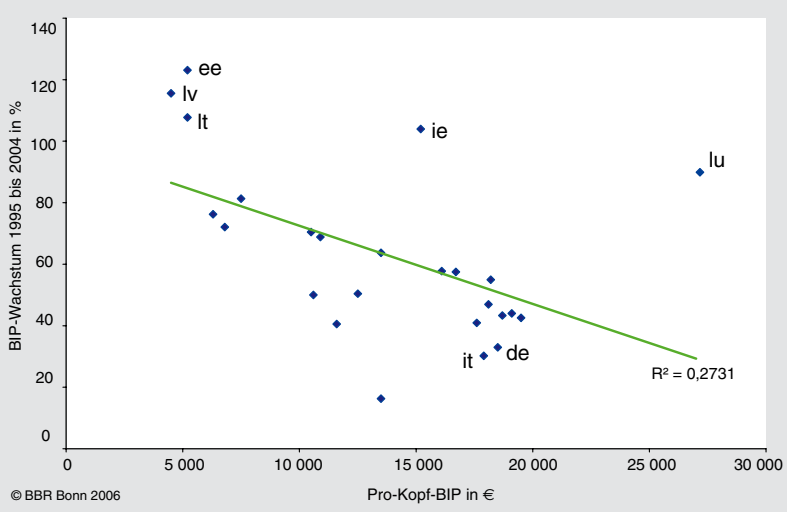
- unter 3
- 3,1 bis 5
- 5,1 bis 7
- 7,1 bis 9
- mehr als 9

Regionen NUTS 2
Geometrische Grundlagen: Eurostat GISCO
Quelle:Laufende Raumbeobachtung Europa
Statistische Grundlage: Eurostat REGIO

* Norwegen und Rumänien 1998 - 2002

2005 eine sehr schwaches Wirtschaftswachstum, und hier liegt Deutschland auf einem der letzten Plätze. Frankreich und Italien geht es nicht sehr viel besser. Ehemalige Kohäsionsländer wie Irland haben die großen, ehemals reichen Gründerstaaten der EU/EG längst überholt und weit hinter sich gelassen. Während Irland an zweiter Stelle hinter Luxemburg rangiert, liegen diese hinsichtlich ihres Bruttosozialprodukts pro Kopf gerade noch knapp über dem Durchschnitt im Mittelfeld der 25 EU-Staaten! Deutschland ist in den letzten zehn Jahren auf Platz 11 in der Rangordnung der wirtschaftsstärksten Staaten der EU-25 zurückgefallen (Abb. 2); wirtschaftsschwächer präsentieren sich im Vergleich der alten EU-15-Staaten nur noch die Mittelmeer-Kohäsionsländer Portugal, Griechenland und Spanien sowie Italien.

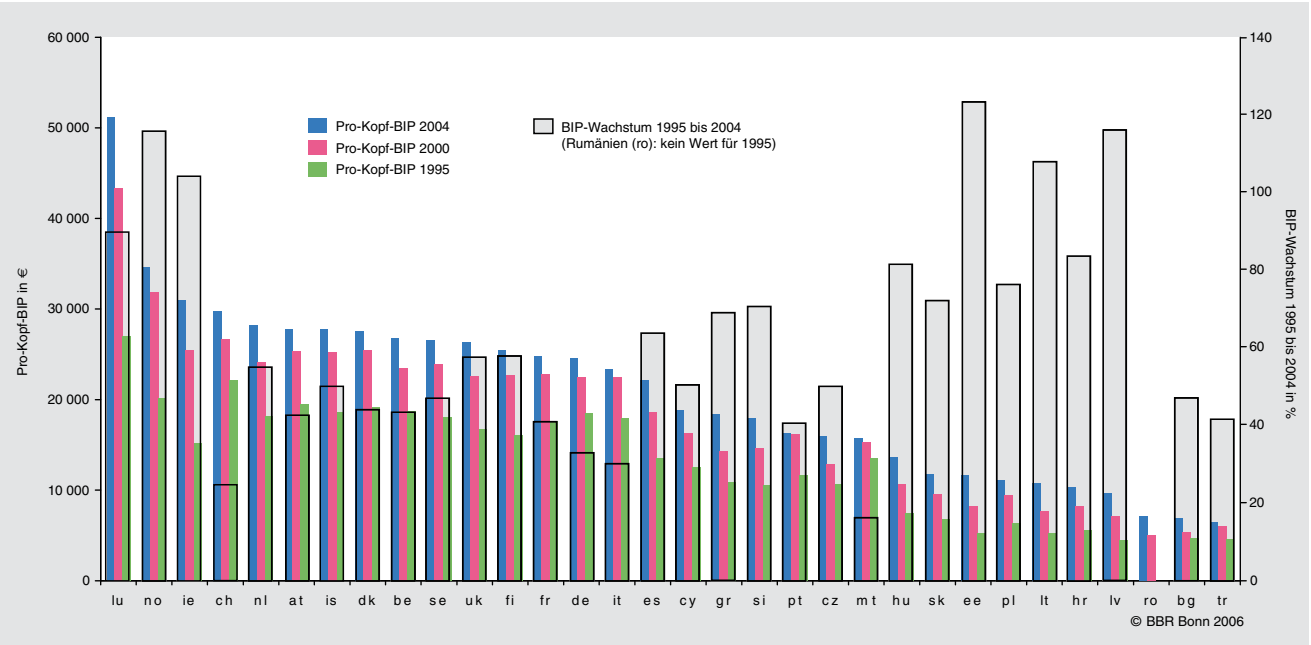
Abbildung 1
BIP-Wachstumsraten vs. BIP-Ausgangsniveau 1995



Auf der anderen Seite wachsen auch die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa (MOE) keineswegs gleichmäßig, sondern höchst polarisiert. In den größeren Flächenstaaten dort sind es vor allem die Hauptstadt- und Metropolregionen, die nicht nur ein weit überdurchschnittliches Wirtschaftsniveau, sondern auch höhere Wachstumsraten zu verzeichnen haben (Abb. 3). So erreichen die Metropolregionen um Prag und Bratislava inzwischen BIP-Werte, die bei 150 % bzw. 112 % des Durchschnittswerts der EU-25 liegen (gegenüber 67 % bzw. 49 % der jeweiligen Landeswerte).[19] Für die Hauptstadtregionen Budapest (Region Közép-Magyarország) mit 90 % des EU-25-Durchschnittswerts (Ungarn: 57 %), Warschau (Region Mazowieckie) mit 62 % (Polen: 41 %) und Bukarest mit 47 % (Rumänien: 24 %) lassen sich ähnliche Wirtschaftskonzentrationen feststellen.

Diesen hauptstädtischen Metropolregionen stehen ärmere periphere NUTS-2-Regionen gegenüber, deren niedrigste Pro-Kopf-BIP-Werte (gemessen am EU-25-Durchschnitt) bei 53 % (Tschechien), 37 % (Slowakei), 37 % (Ungarn), 31% (Polen) und 19 % (Rumänien) liegen. Dabei ist unter regionalen Ausgleichsgesichtspunkten insbesondere die Tatsache besorgniserregend, dass die hauptstädtischen Metropolregionen dieser Länder in der jüngeren Vergangenheit

Abbildung 2
BIP pro Kopf (KKS) 1995, 2000, 2004 und BIP-Wachstum



auch ein im Vergleich zum jeweiligen nationalen Durchschnitt deutlich höheres Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten, die Schere sich also weiter öffnet (vgl. Abb. 4). Die wirtschaftsstärksten Metropolregionen dieser Länder, die zugleich Hauptstadtfunktionen innehaben, sind also zugleich auch deren wichtigste Wachstumsträger. In Polen, der Slowakei und Ungarn ist die BIP-Wachstumsrate der Hauptstadtregion etwa 50 % höher als der nationale Durchschnitt, in Tschechien gar fast dreimal so hoch. Noch extremer ist die Situation in Rumänien, das zwischen 1995 und 2001 sowohl im nationalen Durchschnitt wie auch bei allen NUTS-2-Regionen außer Bukarest eine negative Wirtschaftsentwicklung aufweist; Bukarest hingegen verzeichnet eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von über 7 %.

Bei allen Unterschieden im Detail wird doch eins sehr deutlich: Die relativ hohen Wachstumsraten der neuen Mitgliedstaaten stammen vor allem aus dem Wachstum der Hauptstadtregion. Die innerstaatliche Kluft zwischen Metropolräumen und Peripherie wächst.

In den alten EU-15-Staaten stellt sich die Situation weniger einheitlich dar. Hier sind es, bei insgesamt schwachen wirtschaftlichen Wachstumszahlen, nicht zuletzt auch einige Metropol- und Hauptstadtregionen sowie altindustrielle Verdichtungsräume, die ein eher unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum zeigen, wohingegen einige (aber keineswegs alle!) ärmere und periphere Regionen überdurchschnittliche Wachstumsraten haben.

Fazit: Die EU insgesamt ist in wirtschaftlicher Hinsicht zurzeit mit zwei Haupt-Herausforderungen konfrontiert: Zum einen ist dies die geringe Wirtschaftsdynamik der großen Volkswirtschaften (Deutschland, Frankreich, Italien). Bedingt durch hohe Arbeitslosigkeit und verschärft durch den demographischen Wandel sind die sozialen Ausgleichssysteme in Gefahr und stehen immer mehr Leistungsempfängern (Arbeitslose, Rentner) immer weniger Einzahler gegenüber. Durch Abwanderung der jungen aktiven Bevölkerung aus den wirtschaftsschwachen peripheren Regionen wird die noch bestehende Wirtschafts-, Sozial- und Infrastruktur zusätzlich gefährdet. Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf regionale Ausgleichssysteme und die Gleichwertigkeit der

Abbildung 3
BIP pro Kopf, Hauptstadtregionen

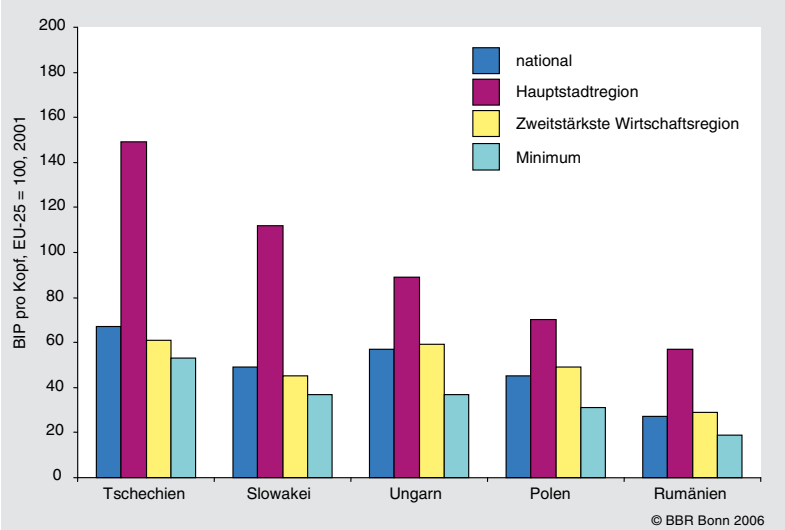
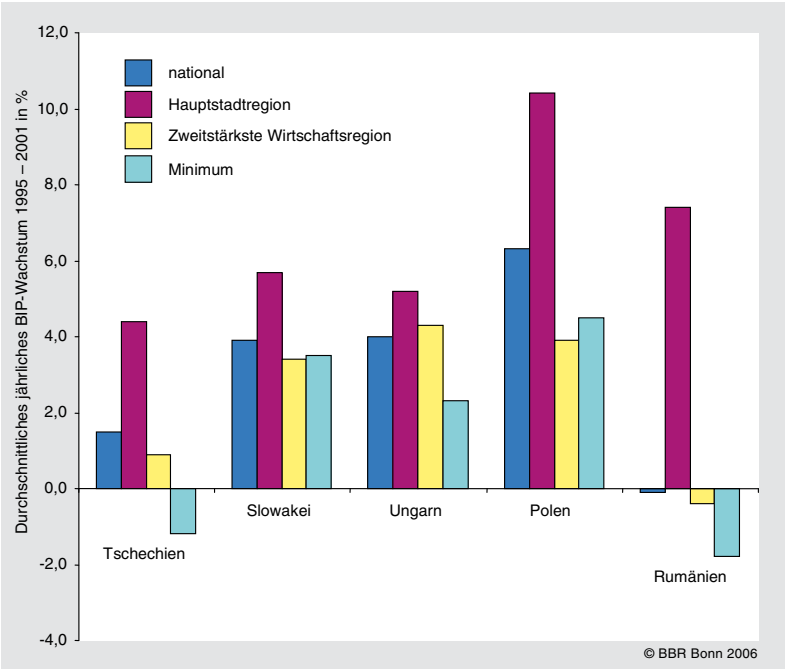


Abbildung 4
Durchschnittliches BIP-Wachstum 1995–2001 nach Ländern und Regionstypen



Lebensbedingungen bleiben. Zum anderen gibt es, insbesondere in den neuen EU-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern, ein stark polarisiertes Wachstum, das zwar den Metropolregionen einen Wachstums- und Modernisierungsschub beschert hat und die Kongruenz der Volkswirtschaften in West- und Osteuropa unterstützt, wobei aber gleichwohl viele ländlich-periphere Regionen von dieser aufholenden Modernisierung zurzeit ausgeschlossen bleiben und den Anschluss bislang noch nicht gefunden haben. Im Gegenteil verschärfen sich die internen Disparitäten zurzeit weiter.

6 Aktuelle Wachstums- und Kohäsionspolitiken der EU

War es in der Vergangenheit unter Wachstumsbedingungen vielleicht noch möglich, durch das „Bewegen von Geld“ einen Ausgleich und gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen armen und reichen Regionen herzustellen, so wird diese bloße Umverteilungspolitik in Zukunft immer weniger reichen, um Gleichwertigkeit und Kohäsion herzustellen. In Zukunft müssen verstärkt Effizienzgesichtspunkte mitberücksichtigt werden, die vermeiden helfen, dass zu viel Geld mit zu wenig Konzept und mit der Gießkanne verteilt wird. Die EU als ganze wie deren Mitgliedstaaten können es sich heute weder leisten, territoriales Kapital brachliegen zu lassen, noch in großem Umfang Geld zu verteilen, ohne damit konkrete Ideen und Konzepte zu unterstützen. Eine moderne Raumentwicklungspolitik muss daher die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten der Mobilisierung territorialen Kapitals (endogene regionale Potenziale) zu einer zentralen Politikgrundlage machen, egal ob die Region Metropolregion oder peripherer Raum ist.

In der EU gibt es drei Prozesse, die relativ unabhängig voneinander entstanden sind und zurzeit unter der Perspektive der europäischen Raumentwicklungspolitik zusammengeführt werden:

(1) „Lissabon-Prozess“
Mit dem „Lissabon-Prozess“ hat der Europäische Rat 1999 eine Initiative gestartet[20], die mehr Innovation und Qualifikation für den Wettbewerb in der globalen Wissensgesellschaft herbeiführen will. Dieser Prozess greift somit die Wachstums- und Wettbewerbsprobleme der EU auf und versucht, ein koordiniertes Handeln von EU und Mitgliedstaaten auf dem Feld der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Forschungs- und Innovationspolitik zu etablieren, um die Effizienz der Maßnahmen zu steigern. Die Lissabon-Strategie wurde ein Jahr später mit der Göteborg-Strategie einer nachhaltigen Entwicklung für Europa komplementiert. Seither werden diese beiden Perspektiven oftmals in einem Atemzug Lissabon-Göteborg-Prozess genannt. Obwohl oder gerade weil die Lissabon-Strategie keinen expliziten Raumbezug hat, steht sie im Verdacht, bestimmte Regionstypen (solche mit besonderem Wissens- und Innovationspotenzial) selektiv zu begünstigen und so mit dem Kohäsionsgedanken nicht kompatibel zu sein.[21]

(2) Europäische Verfassung
Die europäische Verfassung, die zwar signiert, bislang jedoch nicht ratifiziert ist und deren Schicksal nach den ablehnenden Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden nicht sicher ist, hat die territoriale Kohäsion (neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion) als weiteres Ziel der EU in ihrem Artikel I-3 eingeführt. Nach den weiteren Erläuterungen umfasst das Ziel Aspekte, die schon in Artikel III-116 des Vertrags von Amsterdam aufgeführt waren: Besondere Aufmerksamkeit soll den ländlichen Gebieten, den Gebieten mit industriellen Übergängen, den Regionen mit bestimmten Handicaps etc. gelten. Mit dem Verfassungsvertrag werden also zum einen die regional- und strukturpolitische Kompetenzen der EU klarer geregelt, d.h. die klassischen regionalpolitischen Aufgabenfelder der Förderung zurückgebliebener Regionen. Zum anderen bekommt die Europäische Kommission klarere Aufgaben und Kompetenzen, um die räumlichen Auswirkungen der eigenen Fachpolitiken zu prüfen und mit dem Ziel der territorialen Kohäsion abzugleichen.

(3) Europäische Raumentwicklungspolitik
Schließlich versucht derzeit die europäische Raumentwicklungspolitik, Lissabon-Agenda und territoriale Kohäsion miteinander zu verknüpfen bzw. eine Antwort darauf zu geben. Bereits seit 1989 hat sich eine europäische Raumentwicklungspolitik auf der Basis mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit gebildet.

Der Zielkonflikt zwischen Ausgleich und Effizienz, im EUREK umschrieben durch den Zielbegriff der ausgewogenen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen, wurde durch das Konzept der polyzentralen Entwicklung aufgegriffen. Dieses Konzept wurde im Rahmen des Forschungsnetzwerks ESPON dahingehend klarer gefasst, dass die unterschiedliche Bedeutung des Konzepts der polyzentralen Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen – europäisch, (trans-)national, regional – herausgearbeitet wurde[22], zwischen denen durchaus Zielkonflikte bestehen können: Polyzentralität auf europäischer Ebene erfordert starke nationale Metropolregionen bzw. transnationale globale Integrationszonen, was durchaus

im Widerspruch zur angestrebten Polyzentralität auf nationaler/regionaler Ebene stehen kann. Dies kennzeichnet, wie bereits beschrieben, die derzeitige Situation in den neuen Mitgliedstaaten. Polyzentralität ist daher möglicherweise nicht sofort und auf allen drei Ebenen gleichzeitig zu erreichen und muss entsprechend räumlich und zeitlich aufgelöst werden, um politisch handhabbar zu sein.[23]

In ihrem Treffen 2004 in Rotterdam haben die für Raumordnung zuständigen Minister vereinbart, diese Aspekte in einer territorialen Agenda zusammenzuführen.

Gegenwärtiges Ziel der europäischen Raumentwicklungspolitik ist es, bis 2007 auf der Basis des EUREK eine durch Ergebnisse der Programme ESPON und INTERREG IIIB abgesicherte, sog. evidenz-gestützte Umsetzungsstrategie zu entwickeln, die das Ziel der territorialen Kohäsion zwischen Wachstums- und Ausgleichsorientierung angemessen interpretiert und Ansätze darstellt, wie nationale und europäische Raumentwicklungspolitik zur effizienten Umsetzung der Lissabon-Strategie beitragen können. Es ist geplant, den für Raumordnung zuständigen Ministern der EU diese territoriale Agenda auf ihrer Sitzung am 10. Mai 2007 in Leipzig zur Beratung vorzulegen.[24]

Anmerkungen

(1)
In Frankreich ist die Devise „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ nicht nur ein „fester Bestandteil des nationalen Erbes“ (s. Website des französischen Staatspräsidenten: www.elysee.fr/elysee.fr/allemand/die_symbole_der_republik/freiheit_gleich_bruderlichkeit.20724.html; 10.02.06) und jeder französischen Euro-Münze eingeprägt, sondern auch ein wichtiger Verfassungsgrundsatz. Von Frankreich ausgehend hat die Devise Europa und die Welt erobert.

(2)
Beck, U.: Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert. Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35/2005, S. 5

(3)
Das Bundesverfassungsgericht hat die EU in seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 als „Staatenverbund“ charakterisiert.

(4)
Zur politikwissenschaftlichen Diskussion der EU als Mehrebenensystem vgl. z. B. Scharpf, F.W.: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. Leviathan 30 (2002) H. 1, S. 65–92

(5)
Vgl. z. B. Beck, U.: Europäisierung, a.a.O.; Heidenreich, M. (Hrsg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. – Frankfurt/M. 2006

(6)
GG Art 72 (2): Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. GG Art 106 (3) 2: Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(7)
Beck, U.: Europäisierung, a.a.O., S. 6

(8)
Vgl. Schön, K.P.: Europäische Integration. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 2005

(9)
Territoriale Kohäsion und territorialer Zusammenhalt sind zwei im Deutschen synonym gebrauchte Übersetzungen des englischen Begriffs „territorial cohesion“.

(10)
Zwar wurden schon im EWG-Vertrag die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, die stetige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Verringerung des Wohlstandsgefälles als Ziele der damaligen EG formuliert. Der Europäische Sozialfonds und die EIB waren die ersten Umsetzungsinstrumente. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurde bereits 1975 gegründet, allerdings zunächst mit sehr geringer Finanzausstattung (Lenz, K.O.: EG-Vertrag. Kommentat zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. – Köln 1999) Aber erst mit der Süderweiterung (1981/86) einerseits und den Beschlüssen und Verträgen zur Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts (EEA 1986/87) und einer Wirtschafts- und Währungsunion (Maastricht-Vertrag 1991) andererseits wurde „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der EG“ als eigenes Kapitel in den Vertrag eingeführt. Damit wurde die Europäische Regional- und Strukturpolitik vertraglich verankert und gleichzeitig erheblich aufgestockt. Begründet wurde dies mit der Notwendigkeit, den Verlierern der zunehmenden Integration, die mit dem gesteigerten Wettbewerb Probleme haben und von ihm – im Gegensatz zu den reichen Staaten – nicht unmittelbar profitieren können, zu helfen. Damit wurden auch die Kohäsionsfonds (ES, PO, IRL, GR) eingeführt (s.a. Delors, J.: Erinnerungen eines Europäers. – Berlin 2004).

(11)
Vgl. z.B. Postlep, D.: Möglichkeiten eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Mertins, G. (Hrsg.): Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumentwicklungskonzept. – Marburg/Lahn 1993, S. 83–105. Vgl. auch Majone, G.: Redistributive und sozialregulative Politik. In: Europäische Integration. Hrsg.: Jachtenfuchs, M. und Kohler-Koch, B.: – Opladen 196, S. 225–247

(12)
So z.B. die Argumentation von Tony Blair vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005. Die Zustimmung der Regierungen zum Haushaltsentwurf 2006 wurde denn auch verkoppelt mit der Vereinbarung, die Schwerpunkte des EU-Haushalts bis 2008/9 grundsätzlich zu überprüfen.

(13)
Der EU-Haushalt ist mit 1 % des europäischen BIP in Relation zehnmal kleiner als der Bundeshaushalt, der sich auf ca. 10% des nationalen BIP Deutschlands beläuft. Dabei sind die Länderhaushalte noch nicht einmal mit berücksichtigt. Geld spielt damit in der EU, entgegen landläufigen Urteilen, eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.

(14)
Dagegen weist zum Beispiel der Bundeshaushalt 2005 der Bundesrepublik Deutschland bei einem Gesamtvolumen von 254 Mrd. E allein 84 Mrd. E für den Geschäftsbereich des Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und weitere 38 Mrd. E für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aus. Nach Berechnungen des Instituts „Finanzen und Steuern“ (IFSt-Schrift Nr. 384: Sozialausgaben des Bundes 1992 bis 2003) überschreiten die Sozialausgaben im Bundeshaushalt inzwischen die 40%-Marke.

(15)
Das European Spatial Planning Observation Network (ESPON) ist ein gemeinsam von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten initiiertes und finanziertes Forschungsnetzwerk zur europäischen Raumbeobachtung (www.espon.lu).

(16)
Zur europäischen Integrationsdynamik vgl. ausführlicher Schön, K.P.: Europäische Integration, a.a.O.

(17)
Zur Brisanz des Wirtschafts-, Wohlstands- und (Lohn-) -Kosten-Gefälles trägt die für die EU und insbesondere für Deutschland und Österreich neue Erfahrung bei, dass die neuen Mitgliedstaaten in unmittelbarer Nachbarschaft zu den alten liegen, dass Hunderte von Kilometern an Landgrenzen von EU-Außengrenzen zu EU-Binnengrenzen geworden sind. Dieses Phänomen ist neu und galt in dieser Form und in diesem Ausmaß bei früheren Erweiterungsrunden so nicht. Die meisten früheren Erweiterungen waren vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass Inseln (Vereinigtes Königreich, Irland) oder relativ große zusammenhängende inselartige Gebilde (Schweden, Finnland) oder politisch insulär gelegene Staaten (Griechenland) beigetreten sind. Die Umwandlung von Außengrenzen zu Binnengrenzen war hingegen eher die Ausnahme (das kleine Grenzgebiet zwischen Dänemark und Deutschland, die Pyrenäen-Gebirgslandschaft zwischen Spanien und Frankreich). Bei der jüngsten EU-Erweiterung handelte es sich jedoch um weitgehend zusammenhängende Gebiete, teils durch den Eisernen Vorhang künstlich getrennt, mit historisch gewachsenen Doppel-Städten und Regionen, die nun alle Voraussetzungen (und Schwierigkeiten) haben, zügig wieder zusammenzuwachsen. Von daher ist die Furcht vor den Folgen der Erweiterung auf beiden Seiten der Grenze groß, hier bzgl. des Lohngefälles und Lohndumpings, da bzgl. des Investitionskapitals und der Gefahr des Aufgekauftwerdens. Ob berechtigt oder nicht: Die Wahrnehmung in der Bevölkerung hat zu politisch ausgehandelten Übergangsfristen geführt und die Freizügigkeit von Kapital und Arbeitskräften zunächst eingeschränkt.

(18)
Nach eigenen Berechnungen. Die Europäische Kommission kommt in ihrem dritten Kohäsionsbericht (Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Kooperation. – Luxemburg 2004, S. 16 f.) zu vergleichbaren Ergebnissen.

(19)
BIP pro Kopf in KKS, 2001, NUTS-2-Regionen. Auf die bekannte Tatsache sei hingewiesen, dass der Indikator BIP pro Kopf der Bevölkerung gerade in regionaler Hinsicht auch Artefakte produzieren kann. Dies liegt u.a. daran, dass Berufspendler über NUTS-2-Regionsgrenzen hinweg, d.h. ein zu niedrig angesetzter Nenner des Indikators, dessen Werte gerade für Metropolregionen und andere Einpendlerzentren überhöht erscheinen lassen können. M.a.W.: Die unterschiedliche Abgrenzung der NUTS-2-Regionen und die von Region zu Region unterschiedlichen Pendlerstrukturen können dazu führen, dass die Indikatorwerte im strengen Sinne nicht vergleichbar sind. An der generellen Richtigkeit der beschriebenen Phänomene ändert dies jedoch nichts. Die Problematik ist anderer Stelle ausführlicher behandelt (z. B. im Dritten Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission) und kann und soll hier nicht weiter vertieft werden.

(20)
Der Lissabon-Prozess, der in seiner Urfassung die plakative Forderung enthielt, Europa bis 2010 zur innovativsten und wettbewerbsfähigsten Region der Welt zu machen, wurde 2005 mit korrigierten, konkreteren und realistischeren Schwerpunkten neu gestartet..

(21)
Vgl. Heidenreich, M.: Die Entwicklung sozialer Ungleichheiten in Europa. In: Heidenreich, M.: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit, a.a.O

(22)
Vgl. ESPON 3.1: Matera Guidance Paper (www.espon.lu)

(23)
In einem Positionspapier hat eine Arbeitsgruppe der ARL ein Phasenmodell vorgeschlagen, das die Zielkonflikte in einer zeitlichen Dimension aufzulösen versucht. ARL (Hrsg.): Notwendigkeit einer europäischen Raumentwicklungspolitik. Positionspapier Nr. 60. Hannover 2004

(24)
Die Informationen zur Raumentwicklung werden diesem Thema im nächsten Jahr ein Themenheft widmen.