

Gemeinschaften die Forderungen nach einer Reform der Autonomiestatute. Größere Steuerkompetenzen, die eigene Vertretung der Autonomen Gemeinschaften bei den europäischen Gremien und eine Stärkung der Kooperations- und Ausgleichsmechanismen zwischen den Autonomen Gemeinschaften waren u.a. das Ziel.

José Luis Rodríguez Zapatero machte die Frage der Reform der Autonomiestatute seit 2004 zu einem Kernstück seiner Regierungstätigkeit. U.a. schuf er zur intensiveren Zusammenarbeit die »Konferenz der Präsidenten« (*Conferencia de Presidentes*) von regionalen Regierungschefs und dem spanischen Ministerpräsidenten. Inzwischen sind zwar noch längst nicht alle Fragen geklärt, die Überarbeitung der Autonomiestatute ist allerdings ein gutes Stück vorangekommen. So erhielt z.B. Andalusien in seinem neuen Statut die Bezeichnung »Nationalität« zugesprochen; auch die Balearen sollen als »historische Nationalität« anerkannt werden. Die Kanarischen Inseln

erstreben wegen ihrer »ultraperipheren Lage« weitere Sonderrechte. Die Überarbeitung des baskischen Statuts ruht, da der Vorstoß der baskischen Regierung für eine »freie Assoziierung« mit der spanischen Verfassung vom Parlament in Madrid abgelehnt wurde.

Die Revisionsdebatte zu einzelnen Autonomiestatuten ist noch voll im Gange. Ein neues Statut bedarf zuerst der Zustimmung des Regionalparlaments, sodann des gesamtspanischen Parlaments (mit absoluter Mehrheit) und schließlich einer Volksabstimmung in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Bis sämtliche Autonomiestatute überarbeitet und verfassungskonform in Kraft getreten sind, dürfte noch einige Zeit vergehen.



Walther L. Bernecker (\*1941) ist Professor für Romanischsprachige Kulturen an der Universität Erlangen-Nürnberg. [bernecker@wiso.uni-erlangen.de](mailto:bernecker@wiso.uni-erlangen.de)

Sebastian Büttner

## Von der Vielfalt der Regionen zur regionalen Ungleichheit in Europa?

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist Europa stärker zusammengewachsen. Doch unser Autor macht deutlich, dass – anders als stets vermutet – lokale Besonderheiten im Zuge von Europäisierung und Transnationalisierung nicht eingeebnet worden seien. In der jüngeren Vergangenheit sei im europäischen Rahmen eher eine eigentümliche Renaissance des Regionalen und des Lokalen zu beobachten.

Neben einer stärkeren Betonung der *kulturellen Differenzen* zwischen den Regionen ist in Europa spätestens seit Mitte der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme von *regionalen Ungleichheiten* festzustellen. Dies gilt insbesondere für die neuen EU-Mitgliedsländer und die anderen Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa.

Dort sind im Zuge des Wandels von Staat und Wirtschaft große Unterschiede zwischen Stadt und Land bzw. zwischen wirtschaftlich aufstrebenden Urbanregionen und überwiegend ländlich geprägten Gebieten zum Vorschein getreten, die im vorherigen System eher verdeckt geblieben waren. Doch auch in den Hochburgen des

westeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus haben längst überwunden geglaubte Ungleichheiten und Problemlagen deutlich zugenommen, nicht zuletzt ein wachsendes Gefälle zwischen einigen prosperierenden Wirtschaftszentren und strukturschwachen Regionen. Der Großteil der derzeitigen Zunahme regionaler Ungleichentwicklungen in Europa lässt sich durchaus mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der europäischen Metropolen und einiger erfolgreicher regionaler Wirtschaftszentren erklären. Überall in Europa zählen die neuen Handels- und Dienstleistungszentren und jene Ballungsgebiete, die den Übergang ins postindustrielle Zeitalter erfolgreich gemeistert haben, gegenwärtig eindeutig zu den Gewinnern der Globalisierung. Sie sind zu Magneten für Kapital, Unternehmen und Arbeitskräfte geworden.

### **Neue regionale Spaltungslinien in Europa?**

Dass in Städten und urbanen Regionen mehr Unternehmen zu finden sind und in der Regel auch mehr Wirtschaftsleistung erzeugt wird als in dünner besiedelten Räumen, ist nichts Verblüffendes und muss zunächst auch nicht besorgniserregend sein. Problematisch wird es dann, wenn in den Regionen jenseits der blühenden Stadtlandschaften im Gegenzug die wirtschaftliche Stagnation zunimmt und sich mit steigender Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit paart; und wenn in der Folge die gut ausgebildeten und engagierten Arbeitskräfte verstärkt in die prosperierenden Ballungszentren abwandern. Derartige Entwicklungstendenzen sind in Europa heute durchaus zu beobachten. In einigen Gebieten, allen voran im Osten Deutschlands und in einigen ärmeren Regionen in Osteuropa, ist sie bereits weit fortgeschritten.

Aus ökonomischer und auch aus wirtschaftspolitischer Sicht mag es durchaus sinnvoll und wünschenswert sein, dass

sich die Arbeitskräfte in Europa stärker mobilisieren und dorthin gehen, wo Unternehmen und Arbeitsplätze zu finden sind. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf das Beispiel USA verwiesen, wo regionale Ungleichgewichte traditionell durch eine höhere Arbeitskräftemobilität und wirtschaftliche Innovationsfähigkeit ausgeglichen werden.

Aus einer soziologischen Perspektive lässt sich jedoch einwenden, dass soziale Spannungen mit entsprechenden sozialen Folgekosten und Belastungen für das demokratische Gemeinwesen vorprogrammiert sind, wenn es nicht gelingt, die Kluft zwischen Gewinner- und Verliererregionen in Zaum zu halten. Nun ist die räumliche Ungleichenentwicklung innerhalb Europas trotz einiger alarmierender Entwicklungstendenzen längst nicht so dramatisch wie in vielen anderen Ländern und Erdteilen der Welt. Auch hat es im kleinräumigen und zerklüfteten Europa immer schon größere Ungleichheiten und Differenzen zwischen Regionen geben; man denke nur an die alte Kluft in Italien zwischen dem reichen Norden und dem kargen, überwiegend ländlich geprägten Süden. Was ist also das Neue und Besondere an der gegenwärtigen Rede von einer Rückkehr der Regionen und von einer zunehmenden Aufladung regionaler Ungleichgewichte in Europa?

Neu ist sicherlich, dass der Ausgleich regionaler Ungleichenentwicklung im nationalstaatlichen Rahmen immer weniger gewährleistet wird bzw. gewährleistet werden kann. Dies soll nicht heißen, dass die Nationalstaaten ihre Rolle als Vermittler zwischen den Regionen und als kollektive Umverteilungsinstanz bereits aufgegeben haben. Ganz im Gegenteil: Unterschiede zwischen Landesteilen und interregionale Verteilungskämpfe bilden weiterhin einen zentralen Bestandteil der nationalstaatlichen Politik. Doch an den gegenwärtigen Diskussionen in Deutsch-

land über die Zukunft des Länderfinanzausgleichs oder um den *Aufbau Ost* ist abzulesen, dass innerstaatliche regionale Transferzahlungen verstärkt rechtfertigungsbedürftig sind. Die Ursachen für diese Veränderungen sind wohl hauptsächlich in den veränderten Spielregeln der globalen Ökonomie zu suchen, aber auch in der Veränderung von staatlichem Handeln im Zuge von Transnationalisierung, was gerade in Europa durch den Prozess der Europäischen Integration eine besondere Dynamik erhalten hat.

### **Das Paradigma des globalen Standortwettbewerbs**

Mit dem Übergang vom nationalstaatlich eingehetzten Industriekapitalismus zur global vernetzten Wissensökonomie sind auch in Europa die Karten für die Teilnahme am Marktgeschehen neu gemischt worden. Das Kapital für Investitionen ist heute flexibler und mobiler geworden als je zuvor. Investoren, die sich in einem globalen Wettbewerb behaupten müssen, können ihre Produktionsstandorte heute viel schneller dorthin verlagern, wo ihnen die Standortbedingungen am günstigsten erscheinen. Regionen, Städte und Kommunen treten dadurch immer mehr in einen Wettbewerb zueinander um Investoren und gut ausgebildete Arbeitskräfte. Dies verändert auch die Prinzipien der bisherigen Standort- und Regionalpolitik: weg von einer zentral gesteuerten, eher sektoral ausgerichteten Förderung, hin zu dezentraleren Strukturen und mehr regionaler Eigenverantwortung. Nach den Maßgaben der neuen Standortpolitik sind Regionen heute verstärkt dazu aufgefordert, ihr endogenes Entwicklungspotenzial zu aktivieren und sich gegenüber anderen Wirtschaftsstandorten einen »komparativen Wettbewerbsvorteil« zu verschaffen. Profilbildung, Differenzierung und »flexible Spezialisierung« sind heute zu Schlagworten moderner Standortentwicklung geworden.

Neben dieser neuen Differenzierungslogik des globalen Standortwettbewerbs haben speziell in Europa in den vergangenen zwei Jahrzehnten weitreichende Veränderungen stattgefunden, die sich ebenfalls auf die räumliche Strukturierung des europäischen Territoriums auswirken: einerseits die Etablierung eines Binnenmarkts und der Währungsunion sowie eine zunehmende Europäisierung der Struktur- und Regionalpolitik auf der anderen Seite. Die Einführung von Binnenmarkt und Währungsunion hat ohne Zweifel zu einer Steigerung der Konkurrenz zwischen den Ländern und Regionen Europas geführt. Darüber hinaus schränken die mit der Währungsunion verbundenen makroökonomischen Verpflichtungen, die berühmten »Konvergenzkriterien«, den Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten im sozial- und transferpolitischen Bereich erheblich ein.

### **Regionalentwicklung im Rahmen einer europäisierten Regionalpolitik**

Die wirtschaftliche Integration Europas brachte zudem eine Relativierung der nationalstaatlichen Grenzen und damit auch einen Wandel interregionaler Zusammenarbeit mit sich. Manche Grenzregionen, die früher teils geschützt, teils vernachlässigt eher im Randbereich der Nationalstaaten gefangen waren, fanden sich nach dem Wegfall der EU-Binnengrenzen und nach einigen EU-Erweiterungsrunden plötzlich in der Mitte Europas wieder. Dies hat zwar den Konkurrenzdruck von außen erhöht, bietet aber auch ganz neue Möglichkeiten der Vernetzung jenseits der nationalstaatlichen Grenzen. Viele Regionen suchen heute lieber die Zusammenarbeit und den Wettbewerb mit anderen Regionen im transnationalen Raum als mit den alten Mitgliedern der nationalstaatlichen Solidargemeinschaft.

Genau auf diese neuen Möglichkeiten zur regionalen Mobilisierung und Entfaltung setzt die europäische Struktur- und

Regionalpolitik, die seit ihrer offiziellen Einführung im Jahr 1989 immer mehr an Bedeutung hinzugewonnen hat und die traditionelle nationalstaatliche Regionalförderung zunehmend ablöst. Regionale Ausgleichsfonds zum Abbau von Entwicklungsunterschieden auf europäischer Ebene hat es schon seit Mitte der 1970er Jahre gegeben, doch eine eigenständige Regionalpolitik zur Flankierung der Marktliberalisierung wurde erst im Zuge der Binnenmarkteinführung etabliert. Im neuen, mittlerweile vierten Planungszeitraum von 2007 bis 2013 sind für die »Kohäsionspolitik«, wie die gemeinsamen Anstrengungen zur Struktur- und Regionalförderung auf EU-Ebene üblicherweise genannt werden, knapp 350 Milliarden Euro vorgesehen. Das ist mehr als ein Drittel des gesamten EU-Budgets. Die Kohäsionspolitik stellt damit neben den Aufwendungen für die Agrarpolitik, die ebenfalls einen besonderen Ausstrahlungseffekt auf die regionale Ebene hat, den zweitgrößten Ausgabenposten der Europäischen Union dar.

Das erklärte Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist es, die regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union sowie die Entwicklungsunterschiede der rückständigsten Regionen nachhaltig zu verringern und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb Europas langfristig zu stärken. Inwiefern es der Kohäsionspolitik gelingt, diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, ist nur schwer einzuschätzen. Ein Blick auf die Statistik offenbart ein eher ambivalentes Bild: Während die regionalen Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedsstaaten zugenommen haben, gleichen sich die allgemeinen Entwicklungsniveaus zwischen den einzelnen Ländern Europas tendenziell an. Besonders Länder wie Irland oder Spanien haben gezeigt, dass sich die EU-Mittel durchaus sinnvoll einsetzen lassen. In mehr als einem Drittel der ärmsten Regionen der Europäischen Union ist seit

Beginn der EU-Regionalförderung in der Tat eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen. Dies bedeutet aber auch, dass bei zwei Dritteln bisher keine wesentlichen Veränderungen zu verzeichnen sind.

In den kommenden Jahren wird sich der Erfolg der europäischen Kohäsionspolitik vor allem an der Entwicklung in den neuen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa messen lassen müssen, denn dorthin wird ein ziemlich großer Anteil der Mittel für Struktur- und Regionalförderung für den Zeitraum 2007 bis 2013 fließen. Es wird daher spannend sein zu beobachten, wie sich die Länder und Regionen im östlichen und süd-östlichen Teil der Europäischen Union in naher Zukunft entwickeln werden. Allerdings ist abzusehen, dass nicht alle Gebiete in gleichem Maße von den umfangreichen Fördergeldern profitieren werden.

Da die Kohäsionspolitik in der neuen Förderperiode ganz im Zeichen der erneuerten Lissabon-Strategie steht und in erster Linie auf mehr Wachstum und mehr Beschäftigung in einer wissensbasierten Ökonomie abzielt, werden die Regionen die Förderung von Konzentrationsprozessen und sog. »Leuchtturm-Projekten« dem Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung unterordnen müssen. Dies wird durchaus auch in den ärmsten Regionen der Europäischen Union zur Entfaltung von wirtschaftlicher Dynamik beitragen. Die bestehenden regionalen Ungleichgewichte und Entwicklungsunterschiede zwischen Stadt und Land werden sich auf diese Weise wohl insgesamt auch in Zukunft nicht verringern lassen.



Sebastian Büttner (\*1978) ist Soziologe und derzeit Promotionsstipendiat an der *Graduate School of Social Sciences (GSSS)* in Bremen.  
[buettner@gss.uni-bremen.de](mailto:buettner@gss.uni-bremen.de)