

Eine Frage des Maßstabs? Zum Verhältnis von Kohäsion und Polarisierung in Europa

Neufeld, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Neufeld, M. (2017). Eine Frage des Maßstabs? Zum Verhältnis von Kohäsion und Polarisierung in Europa. *Europa Regional*, 23.2015(4), 15-29. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53592-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Eine Frage des Maßstabs? Zum Verhältnis von Kohäsion und Polarisierung in Europa

MARKUS NEUFELD

Zusammenfassung

Kohäsion – der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt – ist das übergeordnete Ziel der europäischen Regionalpolitik. Prominent ist dabei der Gedanke der Konvergenz i. S. einer Reduzierung der Disparitäten hinsichtlich der regionalen Wirtschaftsleistung. Die Zielsetzung der Kohäsion erfolgt für die Europäische Union dabei – quasi naturgemäß – auf der gesamteuropäischen Ebene. Die nationale Ebene wird als Bezugsgröße dabei ausgeblendet. Was aus pan-europäischer Perspektive nachvollziehbar erscheint, ist auf der Ebene der Nationalstaaten jedoch nicht unerheblich. Kann die Entwicklung regionaler Disparitäten innerhalb der Staaten tatsächlich ignoriert werden?

Der Beitrag analysiert die Entwicklung regionaler Disparitäten auf der europäischen und der nationalen Maßstabsebene und nimmt dabei das Konzept der Polarisierung in Bezug, das eine besondere Form der (räumlichen) Ungleichheit beschreibt. Im Ergebnis zeigt sich, dass das höchste Maß an (nationaler) Polarisierung in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten zu konstatieren ist. Hier fungieren die Hauptstadtregionen häufig als Triebfedern eines ökonomischen Aufholprozesses der jüngeren EU-Mitgliedsstaaten. Die Annäherung zwischen den Staaten und Regionen auf europäischer Ebene geht jedoch einher mit einer räumlichen Polarisierung innerhalb der Staaten. Die Bewertung von Kohäsion und Polarisierung in Europa wird damit in hohem Maße zu einer Frage des betrachteten Maßstabs.

Kohäsion; Polarisierung; Regionale Disparitäten; Konvergenz; Europäische Union

Abstract

A question of scale?

About the relation of cohesion and polarization in Europe

Economic, social and territorial cohesion is the overall goal of EU regional policy. Here, the idea of convergence is most prominent, focusing on a reduction of regional disparities of economic performance. This goal is implemented on the pan-European scale, ignoring the nation states as a possible scale of reference. This might make sense from a European-wide view. However, it is not irrelevant for the member states: can regional disparities within countries really be passed over?

The paper at hand analyses the development of regional disparities on the pan-European and the national scale, taking into account the concept of polarization which describes a specific type of (spatial) inequality. As a result, transforming countries in Eastern Europe show the highest degree of polarization. Here, capital metropolitan regions are the driving forces of catching-up-processes of younger EU member states. Hence, convergence between countries and regions on the European scale goes along with strong polarization processes on the nation state level. Accordingly, issues of cohesion and polarization are to a high degree a question of scale regarded.

Cohesion; polarisation; regional disparities; convergence; European Union

Die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion in der Europäischen Union ist das übergeordnete Ziel der europäischen Regionalpolitik. Prominent ist dabei der Gedanke der Konvergenz i. S. einer Reduzierung regionaler Disparitäten, also eine Angleichung der Teilräume hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung. Diesem Ziel liegen zwei zentrale Annahmen zu Grunde. Erstens gehe es darum, die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas dauerhaft zu sichern. Hierzu müssten alle Teilräume ihren Beitrag leisten bzw. ggf. dazu in die Lage versetzt werden (ESER 2011). Zweitens wird davon ausgegangen, dass ein niedriges Niveau regionaler Disparitäten notwendig sei, damit politische Prozesse innerhalb der EU und damit auch das ‚Europäische Projekt‘ erfolgreich sind (DÜHR et al. 2010).

Die Zielsetzung der Kohäsion erfolgt für die Europäische Union quasi naturgemäß auf der gesamteuropäischen Ebene, d.h., dass die nationale Ebene als Bezugsgröße in der Regel ausgeblendet wird. Was aus gesamteuropäischer Perspektive nachvollziehbar erscheint, ist auf der Ebene der Nationalstaaten jedoch nicht unerheblich. Kann die Entwicklung regionaler Disparitäten auf nationaler Ebene tatsächlich ignoriert werden?

Für die europäische Ebene zeigen einerseits die diversen Kohäsionsberichte, die in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission veröffentlicht werden, die regionale Entwicklung in Europa auf (zuletzt KOM 2014). Allerdings sind diese Berichte natürlich nicht neutral und dienen auch dazu die Regionalpolitik der EU zu erklären und als Erfolg zu ‚verkaufen‘. Andererseits werden aus wissenschaftlicher Perspektive Fragen der regionalen Disparitäten insbesondere unter den Aspekten von Wachstum und Konvergenz diskutiert (s. bspw. CHEN u. GROENEWALD 2011; MONASTERIOTIS 2014). Auch hier werden verschiedene räumliche Ebenen in die z.T. komplexe methodische Betrachtung einbezogen (KRAMAR 2006; FELDKIRCHER 2006). Auf's Ganze gesehen ist dabei relativ unumstritten, dass die Europäische Integration zu einer Annäherung der

Wirtschaftsleistung sowohl zwischen den Staaten als auch zwischen den Regionen in der Europäischen Union geführt hat. Eine Berücksichtigung der Entwicklung auf der nationalen Ebene, also innerhalb der Staaten, ist dabei allerdings eher die Ausnahme (s. bspw. KRAMAR 2016; CHILLA u. NEUFELD 2015).

Hier knüpft der vorliegende Beitrag an und ergänzt diese Debatte um Aspekte der Polarisierung, die eine spezielle Form regionaler Disparitäten darstellt. Anlass dazu ist die Beobachtung, dass insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten die Hauptstadtregionen eine zentrale Rolle in den nationalen Volkswirtschaften einnehmen und damit potentiell Prozesse der räumlichen Polarisierung bzw. Peripherisierung einhergehen (s. die Beiträge in LANG et al. 2015). Es stellt sich also die Frage, ob – erstens – europaweite Konvergenz auf regionaler Ebene auch zu einer Verringerung regionaler Disparitäten innerhalb der Staaten führt? Und zweitens: Inwiefern kann die Entwicklung auf nationaler Ebene als Polarisierung identifiziert werden?

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile: Vor dem Hintergrund der europäischen Kohäsionspolitik wird im ersten Abschnitt die ökonomische Kohäsion (Konvergenz) auf Ebene der Europäischen Union thematisiert. Der zweite Teil fokussiert dann die Entwicklung räumlicher Ungleichheit auf der nationalen Ebene und nimmt dabei das Konzept der Polarisierung in Bezug, das eine besondere Form der Ungleichheit beschreibt.

Das Verhältnis von Kohäsion (auf der EU-Ebene) und Polarisierung (insb. auf nationaler Ebene) wird schließlich vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse diskutiert.

Kohäsion als europäisches Ziel

Seit den Anfängen der Europäischen Union – damals noch als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – besteht das explizite Ziel, regionale Disparitäten zwischen den Teilräumen der Mitgliedsstaaten abzubauen. Bereits in der Präambel der Verträge von Rom heißt es:

„IN DEM BESTREBEN, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern [...]“ (VERTRÄGE VON ROM 1957).

Diese Formulierung findet sich auch in der aktuellen Version des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV 2009). Lange Zeit war in diesem Zusammenhang auch vom wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die Rede; erst in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 taucht erstmals explizit der Begriff der Kohäsion auf. Was genau ‚Zusammenhalt‘ oder ‚Kohäsion‘ (von lat. *coherere*, zusammenhängen, auch Zusammenhangskraft) in diesem Kontext meint, ist jedoch nicht explizit formuliert. Implizit geht es vor allem darum, dass ein möglichst niedriges Niveau regionaler Disparitäten innerhalb der EU Voraussetzung dafür ist, dass politische Prozesse erfolgreich sind. Wenn von Europäischer Integration die Rede ist, gehe es nach DÜHR et al. (2010, S. 270) immer auch darum, alle Regionen ‚mitzunehmen‘. Die ‚ärmeren‘ oder leistungsschwächeren Regionen und Staaten dürften nicht das Gefühl haben, nicht von der europäischen Integration zu profitieren. Dies wird als Begründung dafür angeführt, warum die Europäische Union sich der regionalen Disparitäten überhaupt annimmt. Die diversen Erweiterungsrounds der Union waren somit immer auch Auslöser von Bemühungen um die Annäherung zwischen den Teilräumen – sei dies auf regionaler oder nationaler Ebene (BECKER 2014, S. 75 m. w. N.). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion um die territoriale und damit eine explizit räumliche Dimension ergänzt. Dies zielt v.a. auf die stärkere Berücksichtigung räumlicher Aspekte bei der Entwicklung der Europäischen Union, da sich die sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen der Regionen z.T. stark unterscheiden (CHILLA 2012, S. 56). Eng damit verknüpft ist auch die Debatte um

eine europäische Raumplanungskompetenz, die die unterschiedlichen nationalen Planungskulturen adäquat adressiert (s. bspw. FALUDI 2010). Im Zusammenhang mit dem stark wettbewerbsorientierten Lissabon-Vertrag meint territoriale Kohäsion insbesondere die Nutzung der räumlichen Vielfalt Europas zum Erhalt und zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit: „Turning territorial diversity into strength“ (COM 2008). CAMAGNI und CAPELLO (2013) sprechen in diesem Zusammenhang auch vom ‚territorial capital‘, das in dieser Hinsicht gewinnbringend zu nutzen sei.

Die in der Kohäsionsdebatte formulierten Ziele schlagen sich nieder in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Die Regionalpolitik verfügt darin über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Kohäsionsfonds. Ergänzt werden diese drei Hauptfonds durch Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). In der derzeitigen Strukturfondsperiode (2014–2020) hängt die Förderwürdigkeit einer Region aus dem EFRE sowie dem ESF maßgeblich von ihrem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards im Verhältnis zum EU-Durchschnitt ab, gemessen im Jahr 2011. Diejenigen Regionen, deren BIP/Kopf weniger als 75 % des EU-Mittels beträgt, erhalten als ‚weniger entwickelte Regionen‘ nicht nur den Großteil des Budgets, sondern zugleich auch den höchsten Fördersatz. ‚Übergangsregionen‘ mit einem BIP zwischen 75 und 90 % des EU-Durchschnitts werden zwar auch gefördert, erhalten allerdings entsprechend niedrigere Fördersätze und auch in Summe weniger finanzielle Mittel. Dem statistischen Effekt eines Absinkens des EU-Mittelwerts durch die große Osterweiterung 2004 wurde in der vergangenen Förderperiode (2007–2013) Rechnung getragen, indem sog. ‚Phasing-Out‘ und ‚Phasing-In‘ Regionen Übergangshilfen gewährt wurde. Aktuell erhält nur noch Zypern Phasing-Out-Unterstützung aus

dem Kohäsionsfonds. Dieser ist im Gegensatz zum EFRE und ESF großräumiger angelegt und fördert Staaten (nicht: Regionen!) mit einem Bruttonationaleinkommen je Einwohner von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts. Den gemeinsamen strategischen Rahmen (GSR) für die ESI-Fonds bilden die in der Europa 2020-Strategie formulierten Ziele. Die Unterstützung durch die Strukturfonds – insgesamt fließt rund ein Drittel des gesamten EU-Budgets in die Regionalpolitik – soll explizit dazu beitragen, diese Zielgrößen zu erreichen. Die Prioritäten des EFRE liegen dabei vor allem auf Maßnahmen auf der betrieblichen Ebene, wie beispielsweise den Ausbau von FuE-Aktivitäten, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit oder der CO₂-Reduktion. Der ESF fördert insbesondere soziale Ziele wie Beschäftigung, soziale Eingliederung, Aus- und Weiterbildung etc. Aus dem Kohäsionsfonds werden wiederum ökologische Ziele (Umweltschutz, Klimawandel, Ressourcennutzung) sowie der Ausbau der großräumigen Verkehrsinfrastruktur gefördert. Die Förderanträge müssen dementsprechend thematische Prioritäten setzen, die wiederum für die ‚weniger entwickelten Regionen‘ weniger rigide vorgegeben sind (COM 2014).

Die etablierte Strukturfonds-Systematik illustriert das Ziel der Konvergenz: die vergleichsweise ‚ärmeren‘ Staaten und Regionen erhalten nicht nur entsprechend höhere Fördersätze, sondern mit knapp der Hälfte des für die Regionalpolitik verfügbaren Budgets auch insgesamt mehr finanzielle Mittel um einen Aufholprozess zu forcieren, der letztlich in eine Angleichung (Konvergenz) der Teilräume münden soll. Im Ergebnis – so die Annahme – bildet dies die Voraussetzung für eine erfolgreiche EU-Politik sowie zur Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit. Letztere könne nur dann aufrechterhalten werden, wenn alle Regionen ihren Beitrag dazu leisten bzw. dazu in die Lage versetzt werden (ESER 2011, S. 281).

Zugleich wird bei diesem Ansatz des ökonomischen Konvergenzziels deutlich, dass der Fördersystematik ein stark

territorialer Ansatz zu Grunde liegt, sei dies auf Ebene der Nationalstaaten (Kohäsionsfonds, NUTS 0) oder der Regionen (EFRE und ESF, NUTS 2). Insofern lässt sich argumentieren, dass ökonomische bzw. soziale Kohäsion zwischen den Teilräumen per se *territoriale* Kohäsion impliziert, auch wenn in der Fördersystematik der Kohäsionspolitik die territoriale Vielfalt kaum differenziert berücksichtigt wird, wenn lediglich das BIP bzw. das BNE als Bemessungsgrundlage herangezogen wird.

Konvergenz: regionale Disparitäten messen?

Methodische Vorbemerkungen

Es existiert eine große methodologische Vielfalt zur Messung von (räumlicher) Ungleichheit (für einen Überblick s. bspw. COWELL 2011; MONFORT 2008; HEINEMANN 2008). Dies gilt sowohl für die Zielsetzung bzw. Aussage der Disparitätsindizes und die Komplexität der Berechnung als auch für den normativen Gehalt der Ungleichheitsmaße. Im Hinblick auf den Vergleich von Disparitäten im räumlichen Mehr-Ebenen-System der EU könnte sich an dieser Stelle beispielsweise der Theil-Index anbieten, der im Gegensatz zu anderen Ungleichheitsmaßen additiv zerlegbar ist. Dies bedeutet, dass er z. B. als Summe der Disparitäten zwischen den Staaten und innerhalb der Staaten darstellbar ist (vgl. MONFORT 2009). Ein Nachteil des Theil-Indexes besteht allerdings darin, dass er besonders sensitiv auf Veränderungen im unteren Wertebereich reagiert. Ferner ist er nur schwer intuitiv interpretierbar (ARNDT et al. o. J., S. 45). Als Alternative bietet sich der häufig verwendete und bewährte Variationskoeffizient an (vgl. REVILLA DIEZ 2011; MUSIL 2013; MARTIN 2005). Dieses relative Streuungsmaß ist definiert als Quotient aus Standardabweichung und arithmetischem Mittel und damit skaleninvariant. Mit dem Faktor 100 multipliziert lässt es sich interpretieren als durchschnittliche prozentuale Abweichung vom Mittelwert. Je nach betrachtetem Indikator und inhaltlichem Kontext ist jedoch angeraten

diese statistische Kenngröße geringfügig zu modifizieren. Dies geschieht im vorliegenden Beitrag in zweierlei Hinsicht. Erstens wird als Bezugsgröße nicht das arithmetische Mittel der Teilräume, sondern der Wert des jeweiligen gesamten Betrachtungsraumes herangezogen. Dies entspricht zugleich dem mit den Bevölkerungsanteilen gewichteten arithmetischen Mittel der einzelnen Teilräume. Zweitens werden auch die quadrierten Einzelabweichungen der Teilräume vom jeweiligen Gesamttraum mit der Bevölkerungszahl gewichtet.

$$V = \frac{1}{Y} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{b_i}{B} \cdot (y_i - Y)^2}$$

y_i	BIP/Kopf in Kaufkraftstandards im Teilraum
Y	BIP/Kopf in Kaufkraftstandards im Gesamttraum
b_i	Bevölkerung im Teilraum
B	Bevölkerung im Gesamttraum
n	Anzahl der Teilräume im Gesamttraum

Dieses Vorgehen trägt der Tatsache Rechnung, dass Staaten oder Regionen mit einer geringen Einwohnerzahl aber einer hohen Abweichung vom jeweiligen Mittel nicht so stark ins Gewicht fallen. Ein Beispiel dafür ist Luxemburg, das das höchste BIP/Kopf innerhalb der EU aufweist. Aufgrund seiner geringen Einwohnerzahl fällt dies dann jedoch nicht so stark ins Gewicht. Diese Methodik unterscheidet sich damit auch geringfügig von der Eurostat-Systematik, die zwar ebenfalls mit Bevölkerungsgewichten argumentiert, jedoch statt der quadrierten Abweichungen lediglich den Betrag der Differenz zwischen dem Wert eines Teilraums und dem des jeweiligen Gesamttraums verwendet (EUROSTAT 2010, S. 87). Die Gewichtung der Abweichung einzelner Länder oder Regionen mit deren Bevölkerungsanteilen ist nicht trivial. Hier stellt sich die Frage nach der politischen Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten bzw. der Teilräume der Europäischen Union, die zunächst einmal unabhängig von der jeweiligen

Bevölkerungszahl ist. Die Berechnung von Bevölkerungsgewichten bedeutet dann implizit, dass beispielsweise die große negative Abweichung einer Region mit wenigen Einwohnern vom Gesamtmittel ‚nicht so schlimm‘ sei (vgl. CHILLA u. NEUFELD 2015, S. 214). Zwar ist in der sog. NUTS-Systematik – der territorialen Einteilung der Mitgliedsstaaten für Zwecke der amtlichen Statistik – bereits berücksichtigt, dass Teilräume einer NUTS-Ebene eine vergleichbare Einwohnerzahl haben sollten. Für die zweite Ebene soll die Einwohnerzahl demnach zwischen 800.000 und 3.000.000 Einwohnern betragen. In der Realität weicht die Bevölkerungszahl auf der regionalen Ebene hingegen deutlich von diesen Sollgrößen ab. So verzeichnet beispielsweise das italienische Valle d’Aosta lediglich knapp 130.000 Einwohner, während die französische Île de France mit über 12.000.000 Einwohnern aufwartet. Diese Variation erklärt sich insbesondere mit den unterschiedlichen politischen Traditionen und (Verwaltungs-) Systemen (CHILLA et al. 2016, S. 16).

Zu beachten ist ferner, dass der Variationskoeffizient jeweils nur die relative Abweichung vom Mittelwert ausdrückt, dabei allerdings keine Aussage über die jeweilige Performance, sprich: das Niveau, einer Region sowie die statistische und räumliche Verteilung der Merkmalsausprägungen trifft (Skaleninvarianz, s. o.). SEN (2009, S. 49) argumentiert, dass anstelle der Abweichung vom Mittelwert die paarweise Differenz der Regionen untereinander in Betracht gezogen werden sollte. Alternativ wäre auch die Festlegung konkreter Schwellenwerte denkbar, wie dies beispielsweise in Deutschland in der Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse diskutiert wird (KAWKA 2015). Derartige Schwellenwerte finden in der Europa 2020-Strategie Berücksichtigung, die die thematische Ausrichtung der derzeitigen Regionalpolitik vorgibt (s. o., KOM 2015).

Als Indikator für die Berechnung der Variationskoeffizienten wird hier das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) herangezogen.

Das BIP beschreibt die Gesamtheit aller Waren und Dienstleistungen abzüglich der Vorleistungen, die in einem Zeitraum (in der Regel ein Jahr) innerhalb eines bestimmten Gebietes erbracht werden (Entstehungsrechnung, Inlandsprinzip). Somit ist es hilfreich um Unterschiede zwischen Teilräumen hinsichtlich der Wirtschaftsleistung aufzuzeigen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das BIP eben kein Wohlstandsindikator ist und sich daher auch keine direkten Aussagen über ‚arm‘ und ‚reich‘ einer Region treffen lassen. Bei aller berechtigten Kritik am BIP (s. bspw. SCHULZ 2012) und der Debatte um Indikatoren ‚beyond GDP‘ (z. B. RADERMACHER 2015) ist die Prominenz des BIP nach wie vor ungebrochen. Da das BIP nach wie vor der Förderwürdigkeit der Regionen durch die Strukturfonds zu Grunde liegt (s. o.), greift auch der vorliegende Beitrag auf diesen Indikator zurück.

Empirische Befunde für die Europäische Union

Die Entwicklung der regionalen Disparitäten in Europa liest sich in den letzten Jahren als Erfolgsgeschichte, zumindest wenn man als Indikator das BIP/Kopf und als Referenzgröße den EU-Durchschnitt zu Grunde legt. Demnach hat die Streuung sowohl auf der nationalen Ebene – also zwischen den Mitgliedsstaaten –, als auch auf der regionalen Ebene im Zeitverlauf abgenommen. Dies ist als Sigma-Konvergenz hinlänglich diskutiert und auch für länger zurückliegende Zeiträume beschrieben worden (REVILLA DIEZ 2011; MONFORT 2008; CHILLA u. NEUFELD 2015; MUSIL 2013, S. 76 ff.). Der Konvergenzprozess ist primär darauf zurückzuführen, dass die leistungsschwächeren Staaten aufgeholt haben, indem sie über einen langen Zeitraum überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielt haben. Irland oder Spanien sind hier als ehemalige Profiteure des Kohäsionsfonds als ‚Musterschüler‘ zu nennen. Dieser Aufholprozess wird als Beta-Konvergenz bezeichnet und lässt sich analog auch für zahlreiche Staaten Ost- und Mitteleuropas zeigen.

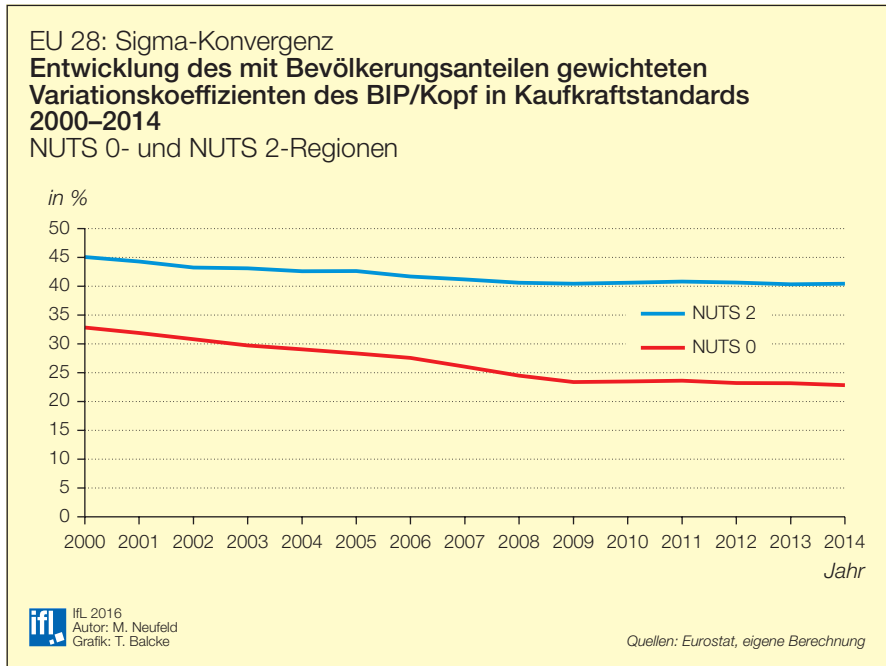


Abb. 1: Entwicklung des mit Bevölkerungsanteilen gewichteten Variationskoeffizienten des BIP/Kopf in Kaufkraftstandards 2000–2014

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des mit Bevölkerungsanteilen gewichteten Variationskoeffizienten des BIP/Kopf (in KKS) für die Staaten der EU-28 seit dem Jahr 2000 (Sigma-Konvergenz). Deutlich wird bei der Betrachtung des Variationskoeffizienten, dass sowohl für die Ebene der Nationalstaaten (NUTS 0) als auch für die Ebene der Regionen (NUTS 2) bis ins Jahr 2009 eine stete Abnahme der Streuung festzustellen ist, die gleichbedeutend ist mit einer Verringerung der regionalen Disparitäten: (Sigma-)Konvergenz findet also statt. Erst seit dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 kommt es zur Stagnation der Entwicklung. Worauf ist nun diese Entwicklung (bis zum Jahr 2009) zurückzuführen? Aus Perspektive der Europäischen Kommission lässt sich dies natürlich als Erfolg der Regionalpolitik verkaufen, wenngleich direkte Kausalitäten hier nur schwer nachzuweisen sind (COM 2014, S. 213 ff.). Tatsächlich jedoch hat ein Aufholprozess leistungsschwächerer Staaten und Regionen stattgefunden, die über einen längeren Zeitraum überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnet haben (sog. Beta-Konvergenz).

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Wirtschaftsleistung pro Kopf offenbart jedoch nach wie vor deutliche Differenzen. Abbildung 2 zeigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards für die EU-28 im Jahr 2014 auf regionaler Ebene (NUTS 2). Neben dem hinlänglich bekannten räumlichen Muster des sog. Europäischen ‚Pentagons‘ (SCHÖN 2000; vgl. BMVBS u. BBR 2009) ist auffällig, dass in etlichen Staaten jeweils eine Region im nationalen Kontext deutlich heraussticht, z. B. Paris oder London. Aber auch – und gerade! – in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist dies deutlich sichtbar (insb. Prag, Bratislava, Bukarest). Hier, sowie in Polen, Ungarn und Bulgarien sind diese Regionen identisch mit den jeweiligen Hauptstadtregionen. Der zahlenmäßige Unterschied zum nationalen Umland ist dabei augenscheinlich z.T. sogar noch gravierender als in Frankreich oder dem Vereinigten Königreich.

Dieses räumliche Muster legt die Vermutung nahe, dass in etlichen Staaten die Hauptstadtregionen (bzw. mitunter auch andere Metropolregionen) die Funktion eines Wachstumsmotors in ihrer jeweiligen Volkswirtschaft übernehmen und sich somit regionale Wachstumspole

herausgebildet haben. Dies meint, dass sowohl die Wirtschaftsleistung als auch die Wachstumsraten dieser Hauptstadtregionen deutlich über den durchschnittlichen Werten des jeweiligen Landes liegen bzw. liegen. Wenn nun aber einzelne Regionen eines Staates eine überdurchschnittliche Entwicklung aufweisen, so dürfte dies sehr wahrscheinlich auch Auswirkungen auf die Entwicklung regionaler Disparitäten auf der nationalen Ebene haben. An dieser Stelle drängt sich das Konzept der Polarisierung bzw. der Polarisierung auf.

Polarisierung als räumliches und statistisches Phänomen

Regionale Polarisierung i.S. einer räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten wurde bereits in den 1950er Jahren beschrieben. Wachstumspole zeichnen sich demnach durch eine hohe Wirtschaftsdynamik aus und können positive Auswirkungen auf ihr Hinterland, z. B. in Form vertikaler Verflechtungen oder positiver Einkommenseffekte entfalten (BRAUN u. SCHULZ 2012, S. 107 f.). Zwei zentrale Argumente werden für eine räumliche Polarisierung angeführt. Erstens können zirkulär-kumulative Selbstverstärkungseffekte ausschlaggebend für die Entwicklung von Wachstumspolen sein (MYRDAL 1957). Kommt es beispielsweise zu einer Unternehmensansiedlung, führte dies zu zahlreichen positiven Effekten in der Region: Zunahme qualifizierter Arbeitskräfte, ggf. Ansiedlung vor- und nachgelagerter Unternehmen, Anstieg der Kaufkraft in der Region usw. Umgekehrt können diese Selbstverstärkungseffekte auch im negativen Sinne auftreten und in eine ‚Abwärtsspirale‘ münden. Zweitens argumentiert HIRSCHMANN (1958), dass Investitionen u. a. aufgrund von Agglomerationsvorteilen und Skaleneffekten vor allem in die wirtschaftsstärkeren Zentren fließen, was dann zu einer Polarisierung führe. Auch Vertreter der Geographical Economics greifen Konzentrations- bzw. Ausgleichsprozesse auf. So weist bspw. KRUGMAN (1991) mit Hilfe mathematischer Modelle nach, welche Einflussgrößen zur Konzentration ökonomischer

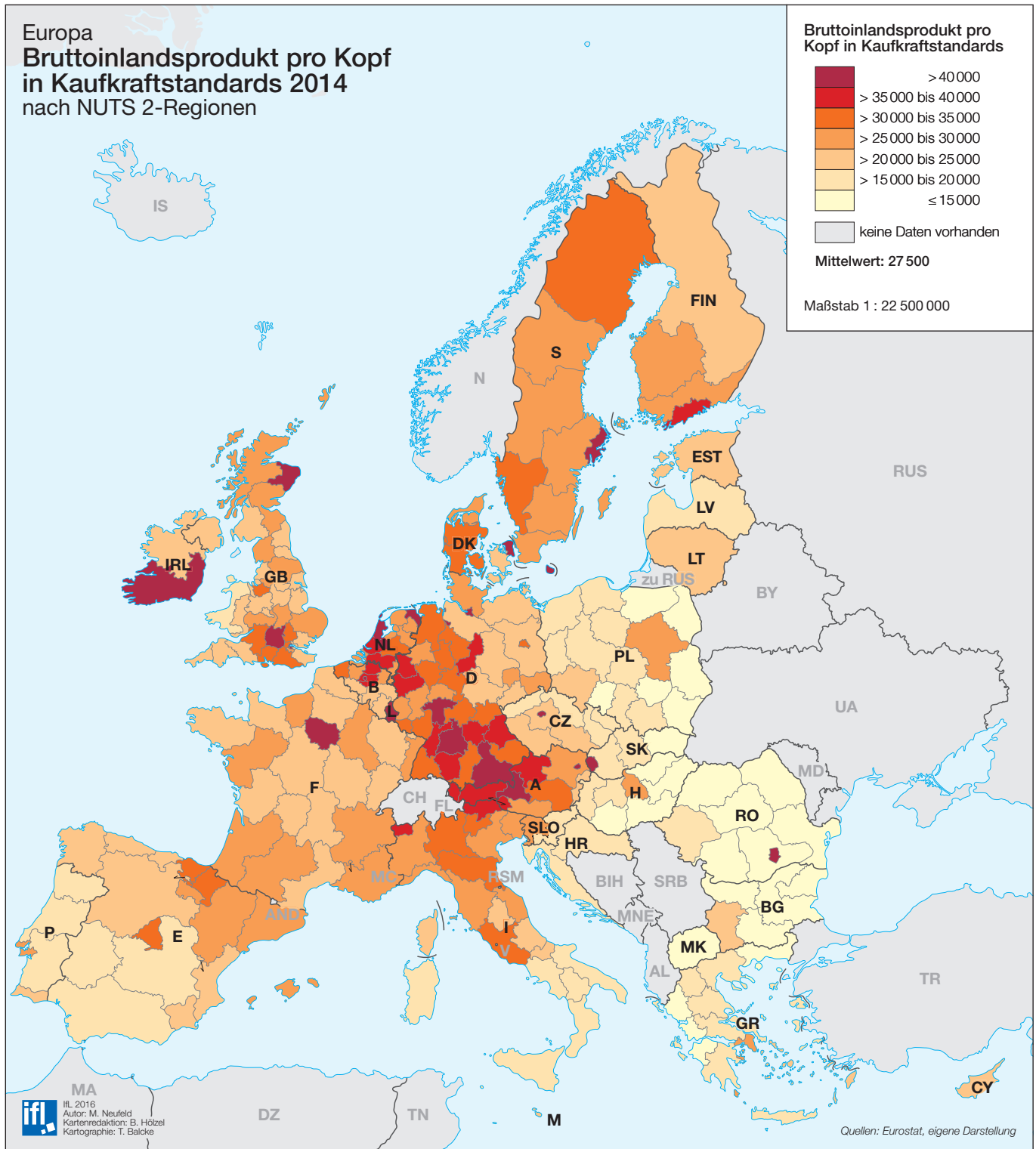


Abb. 2: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards 2014

(industrieller) Aktivitäten führen. Zentrale Determinanten einer räumlichen Polarisation seien demnach geringe Transportkosten, relevante Skaleneffekte sowie eine geringe Abhängigkeit der Industrie von Rohstofffundorten.

Diese polarisationstheoretischen Ansätze argumentieren damit gegensätzlich zur neoklassischen Wirtschaftstheorie, die davon ausgeht, dass sich über kurz oder lang aufgrund von Faktorwanderungen (Arbeit, Kapital) ein räumliches

Gleichgewicht einstellt. In jüngerer Zeit lassen sich hier auch Bezüge zu Metropolisationsprozessen und die Frage einer polyzentrischen Raumentwicklung in Europa herstellen.

Das statistische Konzept von Polarisierung findet empirisch insbesondere im Hinblick auf die Einkommensverteilung und damit die Wohlstandsmessung Berücksichtigung (z. B. bereits FOSTER u. WOLFSON 1992; SCHERG 2014 u.v.w.m.). Zu Grunde liegendes Argument ist dabei, dass eine Polarisierung der Einkommen in ‚arm‘ und ‚reich‘ zu sozialen Spannungen führen könne. Dieses Argument ist zwar nicht ohne weiteres auf die regionale Wirtschaftsleistung zu übertragen, da das Bruttoinlandsprodukt im Gegensatz zum Einkommen kein (direkter) Wohlstandsindikator ist. Allerdings würde auch eine stark polarisierte Wirtschaftsleistung Fragen aufwerfen, ob beispielsweise leistungsschwache Regionen ökonomisch ‚abgehängt‘ werden oder inwiefern leistungsstarke Regionen als ‚Lokomotive‘ einer Volkswirtschaft fungieren können.

Polarisierung ist zunächst eine besondere Form der Ungleichheit. Im statistischen Sinne fokussiert sie die *Verteilung* der Merkmalsausprägungen eines bestimmten Indikators, wie dies beispielsweise auch der GINI-Koeffizient tut. Allerdings lassen sich die mit dem Gini-Index gemessene Form von Ungleichheit und Ungleichheit in Form von Polarisierung logisch voneinander unterscheiden: demnach kann Polarisierung durchaus zunehmen, während gleichzeitig die mit dem Gini-Index gemessene Ungleichheit abnimmt (ausführlich s. ESTEBAN u. RAY 1994, S. 824 ff.).

Zwei mögliche Komponenten charakterisieren einen Polarisierungsprozess. Polarisierung meint – erstens – eine Bipolarität der Verteilung (niemand würde bei einer Normalverteilung mit einem ‚Pol‘ in der ‚Mitte‘ von Polarisierung sprechen). Das heißt, es bilden sich in der Verteilung zwei (oder mehr) Gruppen heraus, die jeweils in sich möglichst homogen sind, sich voneinander aber möglichst stark unterscheiden (ESTEBAN u. RAY 1994). Bezogen auf die Wirtschaftsleistung würde dies bedeuten, dass es Regionen gibt, deren Wirtschaftsleistung pro Kopf deutlich über z. B. dem Landesdurchschnitt liegt, während der Rest der Regionen deutlich unterdurchschnittliche Werte aufweist.

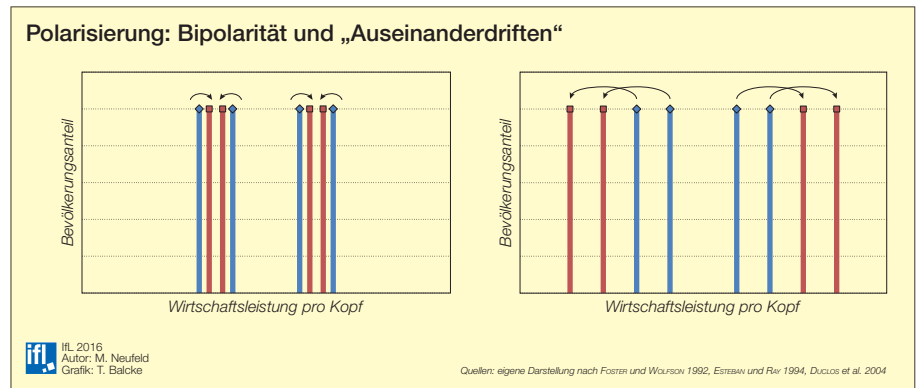


Abb. 3: Polarisierung: Bipolarität und ‚Auseinanderdriften‘

‚Mittlere‘ Werte träten wenn, dann nur in sehr geringer Anzahl auf. Der Grad der Polarisierung würde sich demnach dann verstärken, wenn a) die Homogenität innerhalb der Gruppen zunimmt und/oder b) die Distanz zwischen den Gruppen ansteigt. Im Hinblick auf die Einkommensverteilung der Bevölkerung würde dies als ‚Verschwinden der Mittelschicht‘ interpretiert (FOSTER u. WOLFSON 2010). Polarisierung meint folglich – zweitens – auch ein verstärktes ‚Auseinanderdriften‘ der einzelnen Pole, also der Merkmals-träger (hier: der Teilräume) hinsichtlich ihrer Merkmalsausprägungen. In Abbildung 3 ist dies – didaktisch reduziert – in Form eines Stabdiagramms dargestellt. Jeder Stab bzw. Datenpunkt entspricht hierbei einer Raumeinheit. Auf der vertikalen Achse sind jeweils die Bevölkerungsanteile des Teilraums am Gesamt-raum abgetragen, auf der horizontalen Achse die Wirtschaftsleistung pro Kopf. Links im Bild ist der erste Fall illustriert, indem eine erhöhte Bipolarität gezeigt wird: die Homogenität innerhalb der zwei dargestellten Gruppen (Pole) nimmt zu. Ein ‚Auseinanderdriften‘ der Teilräume ist rechts dargestellt.

Zur Messung von Polarisierung lassen sich ebenfalls zwei Herangehensweisen unterscheiden, die die o.g. Eigenschaften von Polarisierung in Bezug nehmen (SCHEICHER 2009, S. 72; SCHERG 2014, S. 7 ff.; DUCLOS et al. 2004). ESTEBAN und RAY (1994) betrachten die Entwicklung der Merkmalsausprägungen innerhalb und zwischen den Gruppen, während FOSTER und WOLFSON (1992) das

Verschwinden der ‚Mitte‘ bzw. der Mittelschicht fokussieren. Letzteres wird operationalisiert über die Abweichung vom (Bevölkerungs-)Median. Polarisierung nimmt demnach dann zu, wenn auch die Abweichung vom Median ansteigt. Diesem Ansatz folgt der vorliegende Beitrag. Der hier verwendete Polarisierungsindex definiert sich als mit den Bevölkerungsanteilen gewichtete relative Abweichung vom Median (SCHEICHER 2009, S. 73). Als Median wird dabei derjenige Wert des regionalen BIP/Kopf herangezogen, der nicht die Zahl der Regionen, sondern die Einwohnerzahl in zwei Hälften teilt. D.h., dass mindestens 50 % der Einwohner eines Landes in einer Region leben, dessen BIP/Kopf kleiner oder gleich dem Wert der ‚Medianregion‘ ist. Bisweilen wird in der Polarisierungsforschung auch auf ein ‚Mittelklasseintervall‘ zurückgegriffen, das der Tatsache Rechnung trägt, dass Veränderungen um den Median nicht gravierend seien und daher im Hinblick auf Polarisierung auch nicht berücksichtigt werden müssten. Deutliche Unter- oder Überschreitungen dieses Intervalls werden jedoch berücksichtigt. Im vorliegenden Beitrag werden sowohl die mit den Bevölkerungsanteilen gewichtete relative Abweichung vom Median als auch von einem Intervall von 60 % bis 200 % des Medians betrachtet (vgl. SCHEICHER 2009, S. 91). Dieses Intervall findet zwar vielfach Anwendung, verdeutlicht jedoch zugleich ein ‚typisches‘ Problem der Messung von Disparitäten: bereits die Festlegung von Schwellenwerten kann kaum objektiv erfolgen und unterliegt damit

automatisch einer Normativität (vgl. y_i FRANKENFELD 2005, S. 185). Die Berechnungsweise ähnelt ansonsten derjenigen des Variationskoeffizienten:

$$P = \sum_{i=1}^n \frac{b_i}{B} \cdot \left| \frac{y_i - y_{[Md]}}{y_{Md}} \right|$$

BIP/Kopf in Kaufkraftstandards im Teilraum i mit $[Md] = [0,6 \times Md; 2 \times Md]$ BIP/Kopf in Kaufkraftstandards der Ober- bzw. Untergrenze des Medianintervalls
 y_{Md} BIP/Kopf in Kaufkraftstandards der Medianregion
 b_i Bevölkerung im Teilraum i

B Bevölkerung im Gesamttraum
 n Anzahl der Teilräume im Gesamttraum

Regionale Disparitäten auf der nationalen Ebene?

Vor diesem Hintergrund wird nun die Entwicklung der regionalen Disparitäten auf der nationalen Ebene betrachtet.

EU 28

Disparitätsindizes: Variationskoeffizient und Polarisierungsindizes 2000 und 2010

	BIP/Kopf KKS	Index EU 28=100	Variationskoeffizient		Polarisationsindex Median		Polarisationsindex Intervall	
	2014		2000	2010	2000	2010	2000	2010
EU NUTS 0			0,33	0,23	0,18	0,15	0,05	0,01
EU NUTS 2	27 500	100	0,45	0,41	0,32	0,29	0,06	0,04
Ungarn	18 600	68	0,32	0,38	0,4	0,41	0,01	–
Bulgarien	12 800	47	0,18	0,4	0,17	0,39	–	0,02
Slowakei	21 100	77	0,26	0,33	0,26	0,32	0,07	0,11
Rumänien	15 200	55	0,25	0,31	0,24	0,31	0,04	0,09
Griechenland	19 900	72	0,12	0,25	0,13	0,25	–	–
Belgien	32 500	118	0,26	0,24	0,27	0,25	0,03	–
Portugal	21 400	78	0,23	0,23	0,21	0,24	–	–
Frankreich	29 300	107	0,21	0,24	0,2	0,23	0	–
Vereinigtes Königreich	29 900	109	0,21	0,25	0,2	0,23	0,04	0,07
Polen	18 600	68	0,18	0,22	0,18	0,23	–	–
Tschechische Republik	23 200	84	0,22	0,27	0,18	0,22	0,02	0,06
Italien	26 400	96	0,22	0,23	0,22	0,21	0,01	0
Spanien	25 000	91	0,21	0,18	0,21	0,19	–	–
Finnland	30 300	110	0,2	0,21	0,2	0,18	–	–
Deutschland	34 500	125	0,15	0,17	0,16	0,17	–	–
Österreich	35 500	129	0,17	0,15	0,17	0,15	–	–
Dänemark	34 200	124	0,16	0,17	0,14	0,15	–	–
Schweden	33 700	123	0,16	0,16	0,14	0,14	–	–
Niederlande	35 900	131	0,11	0,11	0,1	0,11	–	–
Kroatien	16 100	59	<i>weniger als vier NUTS 2-Regionen</i>					
Lettland	17 500	64						
Litauen	20 600	75						
Estland	20 900	76						
Zypern	22 400	81						
Slowenien	22 600	82						
Malta	23 600	86						
Irland	36 800	134						
Luxemburg	73 000	265						

KKS Kaufkraftstandards – keine Abweichung vom Medianintervall

Quellen: Eurostat, eigene Berechnung

Tab. 1: Disparitätsindizes: Variationskoeffizient und Polarisierungsindizes 2000 und 2010

Dazu wird einerseits wiederum der mit den Bevölkerungsanteilen der Regionen gewichtete Variationskoeffizient herangezogen. Die Bezugsgröße stellen nun aber die jeweiligen nationalen BIP/Kopf-Werte dar. Andererseits werden auch die beiden Polarisierungsindizes (Median, Medianintervall) ausgewertet, mit deren Hilfe sich der räumliche Polarisationsprozess auch statistisch nachweisen lässt. Aus methodischen Gründen werden dabei nur diejenigen Staaten berücksichtigt, deren territoriale Gliederung auf der NUTS 2-Ebene mindestens vier Regionen umfasst. Tabelle 1 zeigt die berechneten Disparitätsindizes auf der NUTS 2-Ebene, und zwar absteigend sortiert nach dem Polarisationsindex („Median“) für das Jahr 2010. Im Hinblick auf mögliche Polarisierungsprozesse lassen sich folgende Ergebnisse konstatieren:

Den höchsten Grad an Polarisierung weist Ungarn mit einem Polarisationsindex von 0,41 auf, gefolgt von Bulgarien, der Slowakei und Rumänien (alle > 0,30). Der visuelle Eindruck einer räumlichen

Polarisierung aus Abbildung 2 bestätigt sich: vier osteuropäische Transformationsstaaten weisen europaweit den höchsten Grad an Polarisierung auf. Im Falle Ungarns lässt sich der hohe Wert mit dem großen Anteil der Bevölkerung in der Hauptstadtregion um Budapest erklären (ca. 30 %), während zugleich das regionale BIP/Kopf bei knapp 190 % des Medians liegt. In den drei anderen genannten Staaten liegt das BIP/Kopf der Hauptstadtregion jeweils deutlich über 200 % der Medianregion, was sich dann auch im Polarisierungsindex ‚Intervall‘ niederschlägt. Hervorzuheben sind hier insbesondere die Slowakei und Rumänien, wo das regionale BIP bei 295 % bzw. 285 % des Medians liegt. In allen vier Staaten stellen die Hauptstadtregionen demnach offensichtlich Wachstumspole mit großer nationaler Bedeutung dar. Dies kann unter anderem auf deren sozialistische und damit auch räumlich stark zentralistische Vergangenheit zurückgeführt werden: Zentrale ökonomische und politische Funktionen

konzentrieren sich in der Hauptstadtregion; der Föderalismus ist vergleichsweise schwach ausgeprägt. In Abbildung 4 sind exemplarisch die regionalen Merkmalsausprägungen dieser vier Staaten in Form eines Streudiagramms ersichtlich. Zum besseren Verständnis ist jeweils auch der Median sowie das Medianintervall eingezeichnet.

Während in Ungarn der Grad der Polarisierung im Zeitverlauf stagniert, ist in Bulgarien ein starker Anstieg der Polarisierung zu konstatieren. Allerdings ist das Niveau des regionalen BIP hier noch vergleichsweise niedrig. Ein Erklärungsansatz für die starke Polarisierungsdynamik ist die sog. Beta-Konvergenz, wonach die Wachstumsraten in Volkswirtschaften mit einer vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am höchsten sind (vgl. SoLow 1956). Dies scheint in der Hauptstadtregion besonders der Fall zu sein.

Es greift jedoch zu kurz, die regionalen Polarisationsprozesse nur in Ost- bzw. Südosteuropa zu verorten. Unter den elf Staaten mit den höchsten Polarisierungstendenzen befinden sich neben allen mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten – zusätzlich zu den bereits genannten Staaten sind dies Polen und die Tschechische Republik – auch die beiden südost- bzw. südwesteuropäischen ‚Peripherie-Staaten‘ Portugal und Griechenland. Während in Portugal der Anstieg zwischen 2000 und 2010 moderat ausfällt, ist der Polarisierungsindex in Griechenland deutlich von 0,13 auf 0,25 angestiegen. Dafür zeichnet wiederum die Hauptstadtregion, Attiki, verantwortlich, und zwar mit einem Bevölkerungsanteil von mehr als einem Drittel an der Gesamtbevölkerung in Verbindung mit einem starken ökonomischen Wachstum zwischen 2000 und 2010. Das Wachstum ist allerdings in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, wenngleich Attiki immer noch die höchsten nationalen BIP-Werte verzeichnet. Es ist anzunehmen, dass die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Polarisierungstendenzen Griechenlands in den letzten Jahren noch verschärft haben.

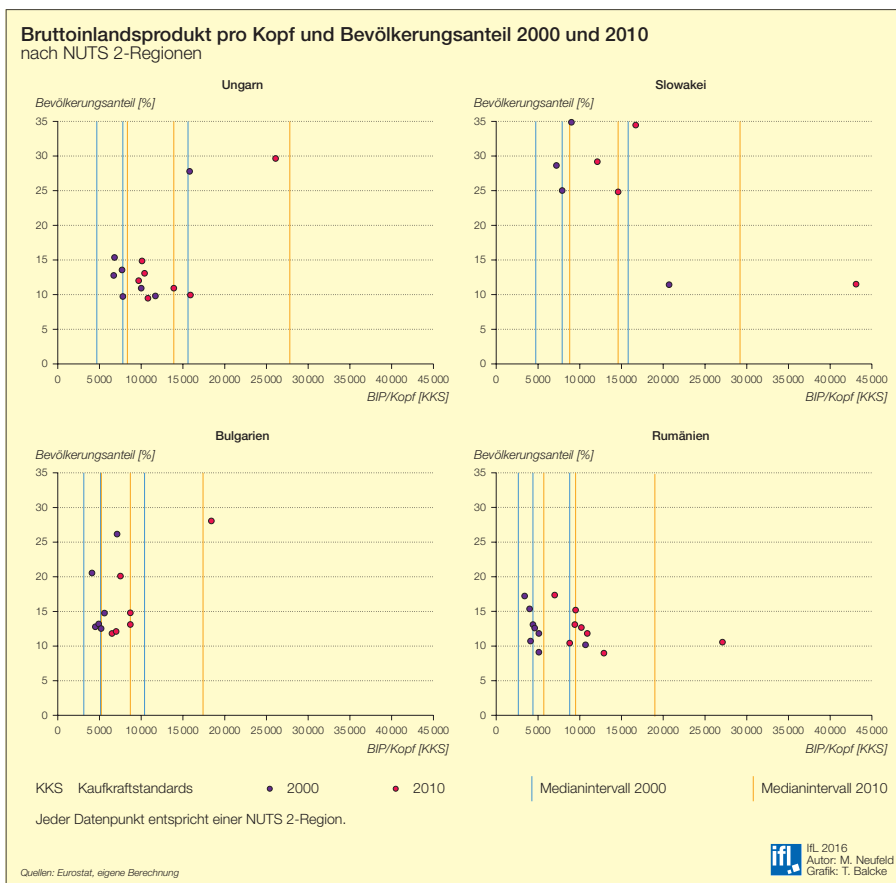


Abb. 4: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Bevölkerungsanteil 2000 und 2010

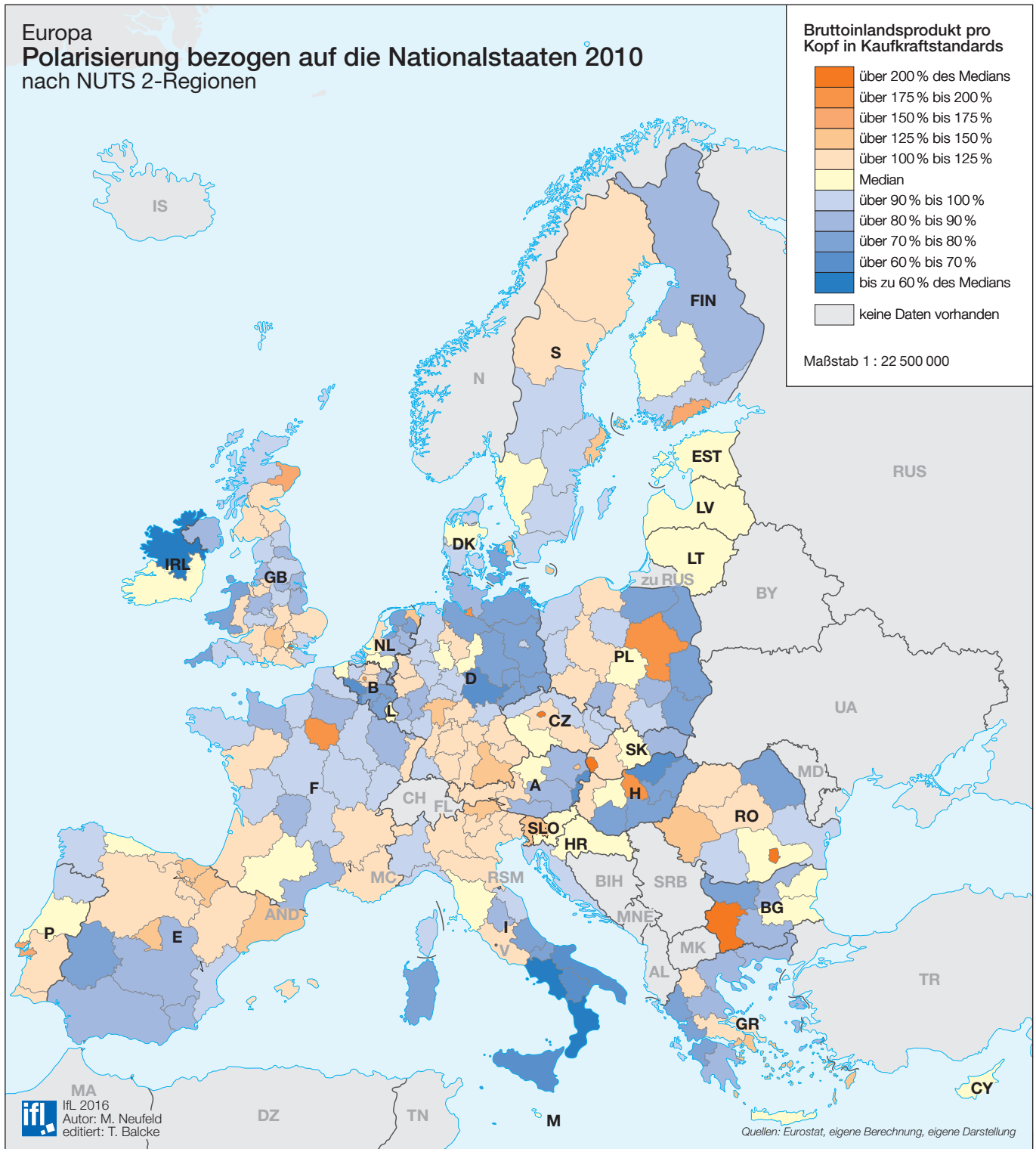


Abb. 5: Polarisierung bezogen auf die Nationalstaaten.

Darüber hinaus finden sich in der ‚Spitzen­gruppe‘ Belgien, Frankreich und das Vereinigte Königreich. Auch in diesen Fällen nehmen die Hauptstadtregionen eine führende Rolle im nationalen Kontext ein. Im Falle Frankreichs wird dieser Effekt durch die große

Bevölkerungszahl in der Region Île de France entsprechend verstärkt (knapp zwölf Mio. Einwohner oder ca. 18 % der nationalen Bevölkerung). Dass London hier hervor­sticht – Inner London hatte im Jahr 2010 das europaweit höchste regionale BIP/Kopf von mehr als 80.000

Kaufkraftstandards – überrascht hingegen kaum. Sowohl London als auch Paris haben als Global Cities sowohl international als auch national eine herausragende Bedeutung.

Insgesamt wird die 200 %-Schwelle des Medians lediglich von den fünf

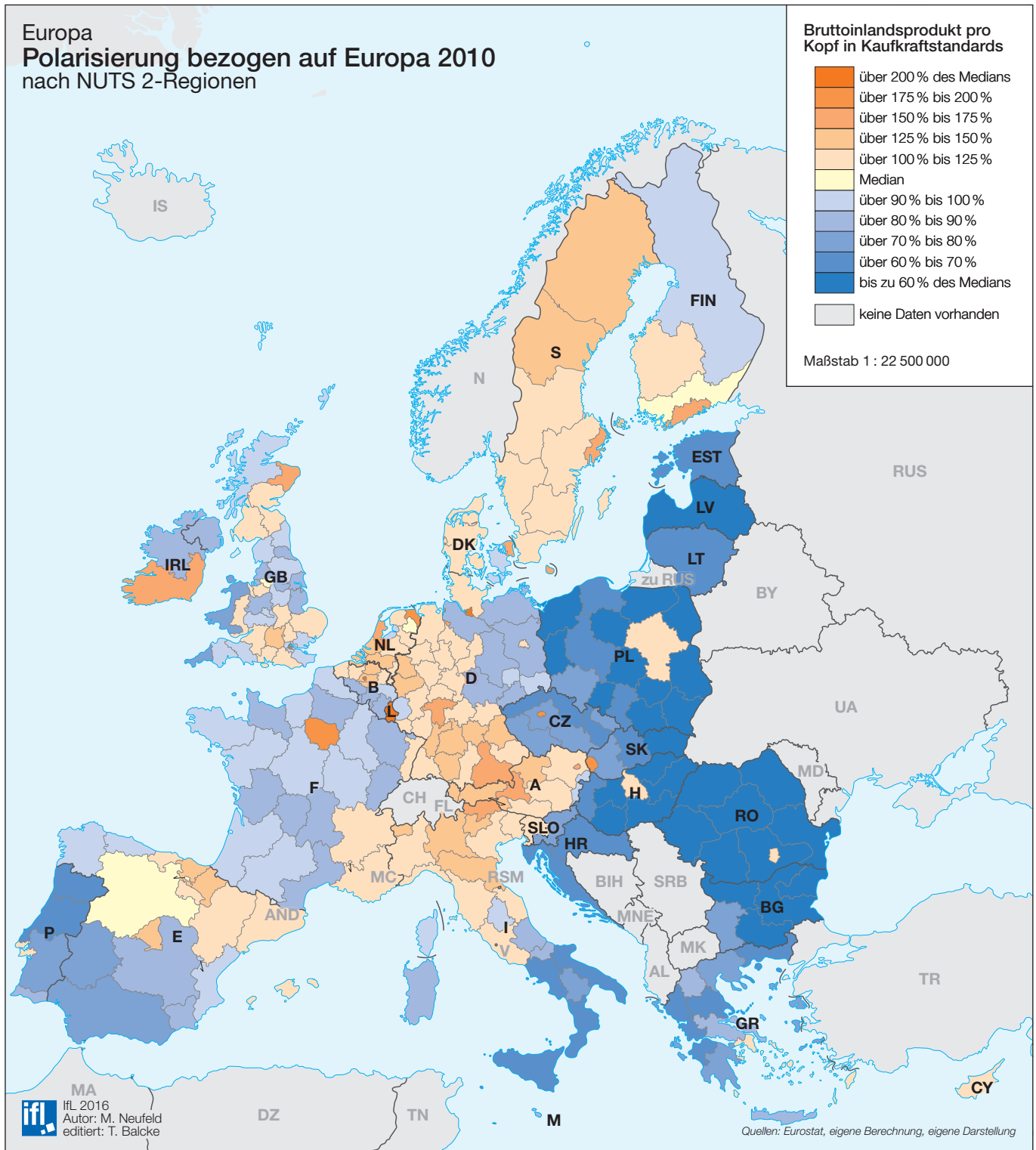


Abb. 6: Polarisierung bezogen auf Europa

Hauptstadtregionen um Bratislava, Bukarest, Sofia, Prag und London überschritten. Umgekehrt wird das nationale Median-Intervall (60 %-Schwelle) lediglich im Norden Irlands (bei jedoch nur zwei NUTS-2-Regionen innerhalb Irlands) sowie in den beiden süditalienischen

Regionen Campania und Calabria unterschritten. Wird das Median-Intervall weder über- noch unterschritten, so ist dies in Tabelle 1 mit einem „-“ gekennzeichnet: Es lässt sich in diesen Mitgliedsstaaten zumindest mit dem zu Grunde liegenden Intervall keine Polarisierung nachweisen.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass ein Verschwinden des ‚Mittelfeldes‘ – zumindest bei Berücksichtigung der hier zu Grunde gelegten Schwellenwerte – auf nationaler Ebene insgesamt kaum festzustellen ist. Somit eignet sich die Verwendung des ‚Mittelklasse-Intervalls‘ zwar

gut für die Identifikation von extremen Polen, ein Zentrum-Peripherie-Gefälle vermag sie jedoch kaum nachzuzeichnen. Wie jedoch lassen sich die extrem niedrigen Werte im Hinblick auf Polarisationsprozesse interpretieren? Eine Beschreibung als Schrumpfungspole ginge wohl zu weit, da keine Aussagen über tatsächliches Wachstum oder Schrumpfung getroffen werden. Jedoch besteht bei diesen Regionen womöglich die Gefahr, dass sie im nationalen Kontext ökonomisch abgehängt werden und dann in der Folge negative Selbstverstärkungseffekte (s. o.) auftreten.

Die empirischen Ergebnisse für die nationale Ebene lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das höchste Ausmaß an Polarisierung verzeichnen neben den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten auch Frankreich, das Vereinigte Königreich und Belgien.
2. Die Hauptstadtregionen nehmen in den am stärksten polarisierten Staaten eine im nationalen Kontext zentrale Rolle ein.
3. Die Polarisierung hat in fast allen betrachteten EU-Staaten zwischen den Jahren 2000 und 2010 zugenommen; Ausnahmen bilden lediglich Österreich und Finnland.
4. Die zunehmende Polarisierung innerhalb der Staaten führt dann auch zu einem Anstieg der regionalen Disparitäten und damit zu Divergenz (s. die Werte des Variationskoeffizienten in Tab. 1).

Kohäsion und Polarisierung – eine Frage des Maßstabs?

Stellen wir nun die empirischen Ergebnisse der Entwicklung regionaler Disparitäten gegenüber, wird schnell klar, dass es sich bei der Frage nach Kohäsion (‚ja‘ oder ‚nein‘?) – zumindest bei Betrachtung des Indikators BIP/Kopf – um eine Maßstabsfrage handelt. Während Abbildung 5 die Polarisierung in Europa bezogen auf die nationale Ebene zeigt, ist in Abbildung 6 die Polarisierung bezogen auf die gesamteuropäische Ebene – jeweils auf NUTS 2-Ebene – dargestellt.

Zunächst fällt auf, dass die nationalen Wachstumspole nicht alle auch auf europäischer Ebene ihre Wirkmächtigkeit entfalten. Einzig Inner London weist auch auf gesamteuropäischer Ebene einen Wert jenseits der 200 %-Schwelle auf; hinzukommen Luxemburg, Brüssel und Hamburg. Und umgekehrt finden sich gerade in Osteuropa zahlreiche Regionen, deren BIP/Kopf unterhalb von 60 % des europäischen Medians liegen. Zwar ist insgesamt eine Abnahme des Polarisierungsindizes zu konstatieren (vgl. Tab. 1). Gleichwohl ist der Polarisierungsindex (‚Median‘) immer noch vergleichsweise hoch (0,29) und auch bei Betrachtung des Medianintervalls lassen sich Polarisierungstendenzen erkennen. Zugleich wurde weiter oben jedoch ein gesamteuropäischer Konvergenzprozess nachgewiesen. In dieser Hinsicht findet Kohäsion folglich statt *trotz* einer Polarisierung.

Mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten fungieren die Hauptstadtregionen als Triebfedern des ökonomischen Aufholprozesses und sorgen erst durch ihre Leistungsfähigkeit dafür, dass gesamteuropäisch gesehen Kohäsion stattfindet und zwar *durch* eine Polarisierung auf der nationalen Ebene.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit auch die (globale) Wettbewerbsfähigkeit des ‚Hinterlands‘ dieser Transformationsstaaten kann offenbar noch nicht an die Dynamik der jeweiligen Hauptstadtregionen anknüpfen.

Methodisch lässt sich die Maßstabsfrage dem sog. Modifiable Areas Unit Problem (MAUP) zuordnen (ESPON 2006, DEBOE et al. 1999). Dies besagt, dass die raumbezogene Statistik – im vorliegenden Fall die Analyse des Indikators BIP/Kopf auf der NUTS 2-Ebene – stets und in hohem Maße abhängt von den definierten Raumeinheiten. Je nach gewählter Bezugsgröße (z. B. national vs. europäisch) und potentiell auch nach den gewählten Diagnoseeinheiten (z. B. NUTS 2 vs. NUTS 0, vgl. Tab. 1!) können unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden. Dieses methodische Problem hat durchaus politische Implikationen, denn auf der politischen

Ebene werden schließlich die Kriterien der Regionalförderung festgelegt (s. o.).

Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hatte – erstens – zum Ziel, die Entwicklung der regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union nachzuzeichnen und vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob Konvergenz *zwischen* den Staaten auch zu einer Konvergenz *innerhalb* der Staaten führt. Zweitens ging es darum, die räumliche Ungleichheit auf der nationalstaatlichen Ebene zu analysieren; und zwar mit einem besonderen Fokus auf die Ausprägung der Disparitäten in Form regionaler Polarisierung.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass im Zeitraum von 2000 bis 2010 die Disparitäten sowohl zwischen den Staaten als auch zwischen den Regionen (NUTS 2) auf gesamteuropäischer Ebene abnahmen. Dies bestätigt die Befunde vorgehender Untersuchungen (s. o.). Gleichsam geht in nahezu allen Staaten ökonomische Divergenz einher mit einer Tendenz zur Polarisierung. Die Vermutung liegt nahe, dass räumliche Polarisierung zur Divergenz beiträgt. Ein Gegenbeispiel ist jedoch Finnland, wo sich zwar Divergenz nachweisen lässt, das Maß der Polarisierung jedoch abnimmt. Diese Gegenüberstellung von Disparitäts- und Polarisierungsindizes vertieft und ergänzt damit bestehende Erkenntnisse aus Vorarbeiten des Verfassers (vgl. CHILLA u. NEUFELD 2015).

Im Allgemeinen geht Kohäsion zwischen den Staaten und Regionen Europas einher mit einer Polarisierung innerhalb Staaten. Somit wird die Bewertung des Kohäsionsprozesses innerhalb Europas zu einer Frage des Maßstabs. Insbesondere die osteuropäischen Transformationsstaaten zeigen hierbei einen starken Trend zu einer räumlichen Polarisierung, die in diesem Beitrag auch statistisch nachgewiesen werden konnte. Besonders gut lässt sich dies für die Slowakei, die Tschechische Republik sowie Rumänien zeigen, wo die Wirtschaftsleistung der Hauptstadtregionen jeweils deutlich über 200 % der Medianregion liegt. Da zugleich

keine Unterschreitung des 60 %-Schwellenwerts zu konstatieren ist, stellt sich die Frage, inwiefern dieses Polarisierungsphänomen überhaupt ein ‚Problem‘ darstellt? Eine Entwicklung der Hauptstadtregion zu Lasten der nationalen ‚Peripherie‘ ist hieraus jedenfalls nicht erkennbar. Vielmehr scheint die Polarisierung eine (notwendige?) Begleiterscheinung des Wachstums- und Aufholprozesses zu sein, wenn die nationalen Metropolen als Wachstumspole für ihr Land fungieren. Eng verbunden damit ist die Debatte um Metropolisierung in Europa, also die Konzentration ökonomischer und politischer etc. Funktionen in den Metropolen. Dies wiederum ist bei weitem kein osteuropäisches Phänomen: eine Polarisierung der regionalen Wirtschaftsleistung ist auch in Frankreich oder dem Vereinigten Königreich deutlich sichtbar.

Vor dem Hintergrund der europäischen Bemühungen um wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion stellt sich ferner die Frage nach der ‚Zuständigkeit‘, die regionalen Disparitäten auf der nationalen Ebene zu adressieren. Die europäische Regionalpolitik zeigt sich hier (noch?) ein Stück weit ‚raumblind‘ (BARCA 2009) und geht kaum auf die territoriale Vielfalt, die es zu nutzen gelte, ein – und zwar weder hinsichtlich der jeweiligen Stellung einer Region im nationalen Kontext, noch im Hinblick auf die thematischen Prioritäten: nach wie vor bemisst sie die Förderfähigkeit einer Region ausschließlich am BIP.

Somit bleibt es eine Aufgabe der Mitgliedstaaten, räumlichen Ungleichheiten auf ihrem Territorium entgegenzuwirken, sofern dies politisch gewünscht ist. Dabei schließt eine gute Performance der Hauptstadtregion eine Umverteilung durch Dezentralisierung nicht aus. Zu Recht konstatiert KÜPPER (2008, S. 350), dass umzuverteilendes Kapital zunächst erwirtschaftet werden müsse. Auch an eine Anpassung der nationalen Steuersysteme wäre in diesem Zusammenhang zu denken. Es ist allerdings kaum vorstellbar, dass die EU hier ein Mandat ergreift.

Darüber hinaus ließe sich über sinnvolle Schwellenwerte diskutieren, und

dies keineswegs nur aus methodischer Sicht, z. B. hinsichtlich der Berechnung des Polarisierungsindizes: die Festlegung der Förderwürdigkeit der Regionen und Staaten ist in hohem Maße politisch (s. o.).

Einmal mehr stellt sich die Frage, welches Maß an Disparitäten tolerierbar ist. Polarisierung und Kohäsion müssen sich dabei offenbar nicht ausschließen. Dies jedoch ist eine Frage des betrachteten Maßstabs.

Literatur

AEUV (2009). Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon.

ARNDT, C., R. KLEIMANN, M. ROSEMAN, J. SPÄTH u. J. VOLKERT (O.J.): Forschungsprojekt: Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Bonn.

BARCA, F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner (Brussels: Commissioner for Regional Policy).

BECKER, P. (2014): Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive. Wiesbaden.

BMVBS (=Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) u. BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2009): Deutschland in Europa. Ergebnisse des ESPON Programms 2006 aus deutscher Sicht. Forschungsheft 135. Bonn.

BRAUN, B. u. C. SCHULZ (2012): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart.

CAMAGNI, R. u. R. CAPELLO (2013): Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. In: *Regional Studies* 47, H. 9, S. 1383–1402.

CHEN, A. u. N. GROENWALD (2011): Regional Equality and National Development

in China: Is There a Trade-Off? *Growth and Change* 42, H. 4, S. 628–669.

CHILLA, T. (2012): Germany in the European Union: The Perspectives for Territorial Cohesion. In: *Geographische Rundschau* 64, H. 7/8, S. 61–67.

CHILLA, T. u. M. NEUFELD (2015): Cohesion as a multi-scalar challenge: The EU-wide perspective. In: Lang, T., S. Henn, W. Sgibnev u. K. Ehrlich (Hrsg.): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization*. Basingstoke, S. 199–216.

CHILLA, T., KÜHNE, O. u. M. NEUFELD (2016): *Regionalentwicklung*. Stuttgart.

COM (2014): *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*. [http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/\(04.02.2016\)](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/(04.02.2016))

COM (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion*. Turning territorial diversity into strength.

COWELL, F. A. (2011): *Measuring Inequality*. LSE Perspectives In Economic Analysis. Oxford.

DE BOE, Ph., C. GRASLAND u. A. HEALEY (1999): *Spatial Integration*. Study Programme on European Spatial Planning. o. O.

DUCLOS, J.-Y., J. ESTEBAN u. D. RAY (2004): Polarization: Concepts, measurement, estimation. *Econometrica* 72, H. 6, S. 1737–1772.

DÜHR, S., C. COLOMB, u. V. NADIN (2010): *European spatial planning and territorial cooperation*. London.

ESER, T. W. (2011): *Europäische Union, Regionalpolitik und Raumentwicklungspolitik – ein Überblick*. In: Chilla, T. u. C. Schulz (Hrsg.): *Raumordnung in Luxemburg*. Luxemburg, S. 248–275.

ESPON (2006): *The Modifiable Areas Unit Problem*. ESPON 3.4.3 Final Report. Luxemburg.

ESTEBAN, J.-M. u. D. RAY (1994), On the Measurement of Polarization. *Econometrica* 62, H. 4, S. 819–851.

EUROSTAT (Hrsg.) (2010): *Eurostat Jahrbuch der Regionen 2010*. Luxemburg.

FALUDI, A. (2010): *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning coming of Age?* London, New York.

FELDKIRCHER, M. (2006): *Regional Convergence within the EU-25: A Spatial*

- Econometric Analysis. In: *New Regional Economics in Central European Economies: The Future of CENTROPE*, Proceedings of OeNB Workshops No. 9, Oesterreichische Nationalbank, S. 101–119.
- FOSTER, J. E. u. M. C. WOLFSON (2010): Polarization and the decline of the middle class: Canada and the U.S. *The Journal of Economic Inequality* 8, H. 2, S. 247–273.
- FRANKENFELD, P. (2005): Disparitäten, regionale. In: *ARL (=Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, S. 185–190.
- HEINEMANN, M. (2008): Messung und Darstellung von Ungleichheit. *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics* No. 108.
- HIRSCHMANN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven.
- KAWKA, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. *Informationen zur Raumentwicklung* H. 1, S. 71–82.
- KOM (2014): Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel.
- KOM (2015): Prioritäten im Zeitraum 2014–2020. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/priorities/ (04.02.2016)
- KRAMAR, H. (2006) *Economic Convergence on Different Spatial Levels: The Conflict between Cohesion and Growth*. *Raumforschung und Raumordnung* 64, H. 1, S. 18–27.
- KRAMAR, H. (2016) *Regional convergence and economic development in the EU: the relation between national growth and regional disparities within the old and the new member states*. In: *International Journal of Latest Trends in Finance and Economic Sciences* 6, H. 1, S. 1052–1062.
- KRUGMAN, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* 99, H. 31, S. 483–499.
- KÜPPER, P. (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 4, S. 346–359.
- LANG, T., S. HENN, W. SGIBNEV u. K. EHR- LICH (Hrsg.) (2015): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization*. Basingstoke.
- MARTIN, P. (2005): The geography of inequalities in Europe. In: *Swedish Economic Policy Review* 12, S. 83–108.
- MONASTERIOTIS, V. (2014): *Regional Growth and National Development: Transition in Central and Eastern Europe and the Regional Kuznets Curve in the East and the West*. *Spatial Economic Analyses* 9, H. 2, S. 142–161.
- MONFORT, P. (2008): *Convergence of EU regions. Measures and evolution*. (= *European Union Regional Policy Working papers* 1). o. O.
- MONFORT, P. (2009): *Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU*. Report Working Paper.
- MUSIL, R. (2013), *Das regionale Dilemma der Europäischen Union: Räumliche Ungleichgewichte in der Europäischen Union*. In: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 155. Wien, S. 61–90.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London.
- RADERMACHER, W. J. (2015): Recent and Future Developments related to „GDP and beyond“. *Review of Income and Wealth* 61, H. 1, S. 18–24.
- REVILLA DIEZ, J. (2011): *Regionalentwicklung in Europa – ein Abschied von der Konvergenz?* In: *Praxis Geographie* 41, H. 9, S. 4–9.
- SCHEICHER, C. (2009): *Armut, Reichtum, Umverteilung. Begriff und statistische Messung*. *Quantitative Ökonomie* 157. Köln.
- SCHERG, B. (2014): *Ist die Einkommenspolarisierung gestiegen? Alternative Messkonzepte und ihre Ergebnisse für Selbständige und abhängig Beschäftigte*. FFB-Diskussionspapier Nr. 97. Lüneburg.
- SCHÖN, K. P. (2000): *Einführung. Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland*. In: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung* 3/4. Bonn, S. 103–108.
- SCHULZ, C. (2012): *Post-Wachstums-Ökonomien – (k)ein Thema für die Wirtschaftsgeographie?* In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 56, H. 4, S. 254–273.
- SOLOW, R. M. (1956): *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. In: *The Quarterly Journal of Economics* 70, H. 1, S. 65–94.
- SEN, A. (2009): *Ökonomische Ungleichheit*. Marburg.
- VERTRÄGE VON ROM (1957): *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*.

Dipl.-Geogr. Markus Neufeld
Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg
Institut für Geographie
Wetterkreuz 15
91058 Erlangen
markus.neufeld@fau.de

Резюме

МАРКУС НОЙФЕЛЬД

Вопрос в масштабе?

О взаимосвязях между территориальной интеграцией и поляризацией в Европе

Экономическая, социальная и территориальная интеграция/когезия (*Kohäsion*) отдельных стран и регионов является главной целью европейской региональной политики. Видное место принадлежит при этом идее конвергенции в значении сокращения неравенства в региональной экономике. Соответствующая целевая установка формируется в Европейском Союзе – квази естественно – на общеевропейском уровне. При этом национальный уровень присутствует в виде скрытого фона. То, что представляется понятным с панъевропейской точки зрения, на уровне национальных государств уже не является бесспорным. Можно ли в самом деле игнорировать развитие региональных диспропорций отдельных стран?

В статье анализируется развитие региональных различий на европейском и национальном уровне и при этом концепция поляризации рассматривается с точки зрения описания определенной формы (пространственного) неравенства. Результаты показывают, что самую высокую степень поляризации (на национальном уровне) можно констатировать в странах Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой. При этом столичные регионы часто выступают в качестве движущих сил экономического процесса догоняющего развития в новых государствах-членах ЕС. Сближение между странами и регионами на европейском уровне сопровождается, однако, пространственной поляризацией внутри государств. Оценка территориальной интеграции и поляризации в Европе зависит поэтому в значительной степени от используемого для этой цели масштаба.

Территориальная интеграция/когезия; поляризация; региональные различия; конвергенция; Европейский Союз

Résumé

MARKUS NEUFELD

Une question d'échelle?

Rapport entre cohésion et polarisation en Europe

La cohésion – la solidarité économique, sociale et territoriale – est le principal objectif de la politique régionale européenne. L'idée de convergence, c'est-à-dire de réduction des disparités en termes de performances économiques régionales, se trouve ainsi au premier plan. Pour l'Union européenne, l'objectif de la cohésion s'opère ainsi quasi naturellement au niveau paneuropéen. L'échelle nationale en tant que référence est ainsi masquée. Ce qui apparaît comme compréhensible à l'échelle paneuropéenne n'est cependant pas anodin au niveau des États nationaux. Le développement de disparités régionales au sein des États peut-il être effectivement ignoré?

L'article analyse le développement des disparités régionales à l'échelle européenne et à l'échelle nationale, et fait état du concept de polarisation, qui décrit une forme particulière d'inégalité (territoriale). On constate finalement une très grande polarisation (nationale) dans les États d'Europe centrale et de l'Est. Les régions métropolitaines y font souvent office de moteur pour un processus de rattrapage économique des États membres plus récents. Le rapprochement entre les États et les régions au niveau européen va toutefois de pair avec une polarisation spatiale au sein des États. L'évaluation de la cohésion et de la polarisation en Europe devient ainsi en grande partie une question portant sur l'échelle considérée.

Cohésion; polarisation; disparités régionales; convergence; Union européenne