



Björn Hacker

Ungleiches Europa

Regionale Disparitäten in der EU überwinden

EUROPA

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

EUROPA

Europa braucht Soziale Demokratie!

In welchem Europa wollen wir leben? Wie können wir unsere europäischen Träume von Freiheit, Frieden und Demokratie auch gegen innere und äußere Widerstände verwirklichen? Wie können wir die Soziale Demokratie stark in Europa positionieren? Diesen Fragen widmet sich die Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrer Reihe »Politik für Europa«. Wir zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Sozial-ökologische Transformation
- Zukunft der Arbeit
- Frieden und Sicherheit

In Veröffentlichungen und Veranstaltungen greifen wir diese Themen auf. Wir geben Impulse und beraten Entscheidungsträger_innen aus Politik und Gewerkschaften. Wir treiben die Debatte zur Zukunft Europas voran und legen konkrete Vorschläge zur Gestaltung der zentralen Politikfelder vor. Wir wollen diese Debatte mit Ihnen führen in unserer Reihe »Politik für Europa«!

Über diese Publikation

Quer über den Kontinent ist eine doppelte soziale und räumliche Polarisierung zwischen wirtschaftlich entwickelten Zentren und peripheren Regionen entstanden, die sich in jeweils eigenen Zyklen in ihrer Entwicklung nach unten oder oben bestärken. Externe Faktoren wie struktureller Wandel, die Globalisierung oder schwere Wirtschaftskrisen befeuern die Divergenzen. Nötig ist der Wandel vom Wettbewerbs- und Wachstumsparadigma hin zu einer auf gleichwertige Lebensverhältnisse abzielenden integrierten europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik als Schutzfilter gegen globale Herausforderungen wie Pandemien oder den Klimawandel.

Über den Autor

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Philipp Fink, Direktor des FES-Büros für die Nordischen Länder.

Danksagungen

Der Autor möchte allen beteiligten Autoren der acht Länderstudien und den Kolleg_innen der FES und FEPS für ihre hilfreichen Kommentare und Hinweise herzlich danken.

Weiterführende Informationen und Materialien zum Projekt finden Sie auf folgender Internetseite

<https://www.fes.de/politik-fuer-europa/ungleiches-europa>

Mit finanzieller Unterstützung
des Europäischen Parlaments.

Dieser Bericht gibt nicht die
Meinung des Europäischen
Parlaments wieder.



Ungleiches Europa

Regionale Disparitäten in der EU überwinden

	VORWORT	4
	EXECUTIVE SUMMARY	6
1	EINLEITUNG	7
2	UNGLEICHHEIT ALS EUROPÄISCHES PHÄNOMEN	9
2.1	Zunahme globaler Ungleichheit	9
2.2	Wirtschaftliche und soziale Ungleichheit in der Europäischen Union	10
2.2.1	Vertiefung der konstitutionellen Asymmetrie	10
2.2.2	Ausgestaltung der Politikkoordinierung	11
2.2.3	Management der Finanz- und Wirtschafts- sowie der Eurokrise	11
2.2.4	Entwicklung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit	12
2.3	Territoriale Ungleichheit in der Europäischen Union	15
2.3.1	Reformen der Kohäsionspolitik	15
2.3.2	Entwicklung territorialer Ungleichheit	16
2.4	Zwischenfazit: Schwache Sozialstandards und unterbrochene Aufholprozesse	19
3	REGIONALE DISPARITÄTEN IM VERGLEICH	21
3.1	Ergebnisse der Länderstudien	21
3.1.1	Regionale Disparitäten in Deutschland	21
3.1.2	Regionale Disparitäten in Estland	22
3.1.3	Regionale Disparitäten in Spanien	24
3.1.4	Regionale Disparitäten in Finnland	25
3.1.5	Regionale Disparitäten in Frankreich	26
3.1.6	Regionale Disparitäten in Italien	28
3.1.7	Regionale Disparitäten in Rumänien	29
3.1.8	Regionale Disparitäten in Schweden	31
3.2	Muster der interregionalen Disparitäten	33
3.2.1	Strukturwandel und Einflussfaktoren	33
3.2.2	Gegensatz zwischen wirtschaftlich entwickelten Zentren und peripheren Regionen	34
3.2.3	Identifikation von Entwicklungszyklen	35

3.3	Zwischenfazit: Doppelter sozialer und räumlicher Dualismus	37
-----	--	----

4 POLITIKEMPFEHLUNGEN 38

4.1	Nationale Maßnahmen zur Überwindung von Disparitäten	39
4.2	Eine neue Rolle der EU als Schutzfilter vor globalen Herausforderungen	40
4.2.1	Konzentration auf Kohäsion statt auf Binnenwettbewerb der Regionen	41
4.2.2	Entwicklung einer integrierten europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik	41
4.2.3	Gemeinsame Bewältigung neuer Herausforderungen	42

5 FAZIT 44

Literatur	46
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	48

VORWORT

Einstmals als „Konvergenzmaschine“ gepriesen, kann die EU inzwischen immer weniger das Verdienst für ein territorial ausgeglichenes Wirtschaftswachstum für sich in Anspruch nehmen. Osteuropäische Volkswirtschaften mit ihren überdurchschnittlichen langfristigen BIP-Wachstumsraten entwickelten große binnenwirtschaftliche Ungleichheiten, trotz enormer Ressourcen aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds. Der einst konvergierende Süden der EU hat zur Zeit der Eurokrise ein auffallendes Auseinanderdriften erlebt, das diesen seitdem, besonders während der Pandemie, verfolgt. EU-Mitgliedsstaaten reagierten auf die pandemiebedingte Rezession mit einem beispiellosen Steuerpaket. Wenn der territoriale Zusammenhalt bei den entstehenden Aufbau- und Resilienzplänen jedoch nicht das Topthema wird, werden die unterentwickelten Regionen weiterhin stagnieren oder zurückgehen und sich sogar stärker auseinanderentwickeln.

Wir sind Zeugen eines besorgniserregenden Teufelskreises, der die Ungleichheiten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und innerhalb der Länder verstärkt. Einerseits weisen die schwachen Regionen immer weniger Industrien und wirtschaftliche Aktivitäten auf, was eine Abwanderung der Hochqualifizierten zur Folge hat. Dies wiederum führt zu einer Verschlechterung der Bedingungen für die wirtschaftliche Wiederbelebung und mittelfristig zur Verschlechterung der Infrastruktur und der Investitionen des öffentlichen Dienstes, mit einem weiteren Verlust von Human- und Nicht-Humankapital. Hoch urbanisierte Gebiete sind entstanden, in denen sich die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrieren und die mehr und mehr Menschen anlocken, mit der Folge höherer Lebens- und Wohnkosten sowie stärkerer Umweltverschmutzung und einem höheren Risiko sozialer Ausgrenzung. Andererseits werden die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der ländlichen Gebiete und derjenigen, die unter dem industriellen und wirtschaftlichen Niedergang leiden, oft vergessen und weniger sichtbar und weniger häufig diskutiert. Kumulative wirtschaftliche Nachteile und soziale Marginalisierung gelangen nur in die Schlagzeilen, wenn wir deren Auswirkungen in den verschiedenen Formen eines populistischen Rückschlags zu spüren bekommen.

Die europaweite Untersuchung, die in diesem Band präsentiert wird, analysiert elf sozio-ökonomische Indikatoren und Wohlstandsindikatoren in acht EU-Mitgliedsstaaten, wobei Regionen im Hinblick auf sozio-ökonomische Ungleichheiten zusammengefasst werden. (Deutschland, Frankreich, Italien,

Spanien, Schweden, Finnland, Estland, Rumänien). Sie zeigt, dass die Vorteile der Einkommensentwicklung und Stellenangebote auf eine zunehmend ungleiche Weise, nicht nur innerhalb der Gesellschaftsschichten, sondern auch geografisch, verteilt wurden. Einige der Ungleichheiten innerhalb eines Landes sind besser bekannt und sogar sprichwörtlich. Das Nord-Süd-Gefälle in Italien hat eine lange Tradition, während die Ost-West-Kluft in Deutschland noch nicht so lange existiert. Die wirtschaftliche Geografie Rumäniens, die durch das Karpatengebirge mit seiner umgedrehten L-Form stark strukturiert wird, überrascht hingegen niemanden. Die Kluft zwischen den Randgebieten und den urbanen Wachstumszentren ist jedoch ein Trend, der alle Länder betrifft. Metropolregionen mit breit gefächerten wirtschaftlichen Strukturen haben von dem internen Wettbewerb auf nationaler und europäischer Ebene stärker profitiert als die ländlichen Regionen mit ihrem geringen innovativen Potential und den beträchtlichen Hindernissen für den Strukturwandel. Die daraus resultierenden sozialen und räumlichen Unterschiede führen in vielen europäischen Ländern zu einer Unzufriedenheit mit den politischen und wirtschaftlichen Systemen.

Warum ist das ein europäisches Problem? Erstens weil es mehr oder weniger alle EU-Länder betrifft. Zweitens weil es eine Herausforderung für die Einheit und den Zusammenhalt darstellt, welche im Zentrum des europäischen Projekts stehen. Zudem ist dies, und das ist wohl von größerer Bedeutung, mit dem EU-Regulierungsrahmen verbunden, der den Auftrag des „territorialen Zusammenhalts“ durch Finanzierung erfüllt, jedoch ohne eine echte Strategie zur Bekämpfung regionaler Unterschiede anzubieten. Die Verantwortung, die Entwicklungsstrategien festzulegen, wird an nationale und regionale Behörden delegiert, und das Ergebnis zeigt, dass dies nicht ausreicht. Territorialer Zusammenhang muss neu überdacht und mit neuen Instrumenten ausgerüstet werden. Die Kohäsionspolitik kann beispielsweise nicht wirksam sein, wenn sie von der Verteilung von Steuereinnahmen und -ausgaben abgekoppelt wird. Ausgleichsmechanismen sollten angepasst und neu konzipiert werden. Sehr wichtig ist, die lokale Ebene durch einen direkten Zugriff auf EU-Haushaltsmittel mit mehr Befugnissen auszustatten.

Björn Hackers politische Empfehlungen, die in diesem Bericht dargelegt werden, sind einstimmig: Wegkommen von dem Prinzip des Wettbewerbs zwischen den Regionen, der die schwachen Regionen nie aufholen lässt, und einen Investitionsstaat bilden, der in punkto Innovationen und regionalem

Aufbau eine aktive Rolle spielt. Die Lebensbedingungen in den europäischen Randregionen können sich nicht verbessern und soziale Ungleichheiten nicht verringert werden, wenn es nicht eine neue Strategie zur Bekämpfung des regionalen Gefälles gibt. Die Europäische Union muss hier eine entscheidende Rolle spielen. Die EU soll ihren Auftrag für Wohlstand sowie gute und verbesserte Lebensstandards in allen europäischen Ländern erneut bekräftigen. Erreichen kann sie die mit einem Policy Mix aus einer ambitionierten Sozialagenda und der Koordination von Wirtschaftspolitik, dem Überdenken der Kohäsionspolitik und einer Post-Covid-19-Aufbaustrategie, die zu einem neuen Wachstumsmodell führt, die sich den grünen und digitalen Wandel zu Nutze macht.

LÁSZLÓ ANDOR

Generalsekretär
Foundation for European Progressive Studies

PHILIPP FINK

Direktor des FES-Büros für die Nordischen Länder

EXECUTIVE SUMMARY

Die Europäische Union wird nicht nur durch soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten belastet, eine ähnlich starke sozioökonomische Ungleichheit hat sich auch räumlich innerhalb jedes einzelnen Staates verfestigt. Auf dem ganzen europäischen Kontinent ist eine räumliche sozioökonomische Polarisierung zwischen den wirtschaftlich entwickelten Bevölkerungszentren und den abgelegenen Regionen entstanden. Diese räumlichen Unterschiede werden nicht nur durch externe Faktoren wie Strukturwandel, Globalisierung oder schwere Wirtschaftskrisen befeuert, sie sind auch ein Resultat der vorherrschenden Wirtschafts- und Regionalpolitiken.

Diese Studie verwendet einen multi-dimensionalen Ansatz, um zu analysieren, wie und wo diese Art der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheit in der EU auftritt. Es wird hier auf die Studien Bezug genommen, die in Deutschland, Estland, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien, Rumänien und Schweden durchgeführt wurden. Dieser Artikel fasst die Ergebnisse der einzelnen Länderstudien zusammen, vergleicht die Ergebnisse und betrachtet sie vor dem Hintergrund des europäischen Mehrebenensystems, wodurch folgende Einblicke gewonnen wurden:

- Bei der Untersuchung der in allen Ländern auf Bezirks- und Kommunalebene untersuchten Daten wird deutlich, dass es ein Muster der sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede gibt, die in räumlichen Disparitäten kumulieren. Große Unterschiede werden in der wirtschaftlichen Struktur, den lokalen Arbeitsmärkten und der sozialen Entwicklung zwischen den zentralen Wachstumsregionen und den Randgebieten deutlich. Diese Polarisierung zwischen den Bevölkerungszentren und Randgebieten zeigt sich sowohl sozial als auch räumlich.
- Während die Wachstumspole in und um Metropolen in die globalen Wertschöpfungsketten integriert sind, kämpfen abgelegene Regionen mit dem Strukturwandel und der Deindustrialisierung oder sind weitgehend ländlich und stark von der Landwirtschaft geprägt. Diese wirtschaftlich isolierten Gebiete sind meist auch sozial von höherer Arbeitslosigkeit, einem verstärktem Armutsrisiko oder einer alternden Gesellschaft betroffen.
- Auch wenn externe Faktoren wie Strukturwandel und Wirtschaftskrisen zu räumlichen Ungleichheiten geführt und diese verstärkt haben, sind die Unterschiede innerhalb der Regionen vor allem durch eine seit den 1990ern einseitige Wirtschaftspolitik verschärft worden. Im Laufe der Zeit florierten Regionen mit günstigen Startbedingungen immer stärker und ließen Regionen mit nachteiligen Startbedingungen weit hinter sich.
- Das praktizierte wirtschaftliche Entwicklungsmodell der EU funktioniert nur bedingt und steckt in der Krise. Nötig ist die Wandlung des bestehenden Wettbewerbs- und Wachstumsparadigmas in ein integriertes europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell, das gleichwertige Lebensbedingungen anstrebt. Ein solches Modell würde als Schutzfilter fungieren angesichts globaler Herausforderungen wie Pandemien und Klimawandel sowie der anstehenden industriellen Transformationen.

1

EINLEITUNG

Wie und wo zeigt sich wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichheit in der Europäischen Union und was kann dagegen unternommen werden? Diese Studie möchte als Teil eines umfassenden paneuropäischen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und der Foundation for Progressive Studies (FEPS) dieser Frage nachspüren. Dafür wurden in einem ersten Projektschritt Einzelstudien zu regionaler Ungleichheit in acht Mitgliedstaaten der EU veröffentlicht.¹ Hier sollen als zweiter Schritt die Erkenntnisse aus diesen Disparitätenberichten zusammenfassend vorgestellt, komparativ betrachtet und die Ergebnisse in den die Länder umgebenden ökonomischen und politischen Bezugsrahmen des Mehrebenensystems der EU eingeordnet werden. Bewusst wird ein Ansatz gewählt, der neben den klassischen ökonomischen Kennziffern des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. des BIP pro Kopf auch Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Bildungs- und Entwicklungschancen, Wohlstand und Gesundheit, staatliches Handeln und Partizipation sowie Zu- und Abwanderungen berücksichtigt.

Die Wirkungen von EU-Politiken auf die Region sind keinesfalls mit einer Betrachtung der EU-Kohäsionspolitik abgetan. Deren Einfluss ist in der Summe gewaltig, die Europäische Kommission (2017: 175ff.) gibt in ihrem letzten Kohäsionsbericht Investitionen in Höhe von 480 Milliarden Euro im Zeitraum 2014 bis 2020 an, etwa drei Viertel davon finanziert über die europäischen Förderlinien, der Rest von den Mitgliedstaaten beigesteuert. Für die vorherige Förderperiode 2007 bis 2013 schätzt sie die positiven Wirkungen auf das BIP der EU auf 3 Prozent. Doch die Kontextualisierung regionaler Ungleichheit und der EU-Kohäsionspolitik ist wichtig, da bestimmte Entwicklungen vor Ort nur mit Blick auf sich verändernde Umstände, strukturellen Wandel, neue Herausforderungen, Krisen und volatile Politikpräferenzen erklärt werden können: „A wide set of structural features of the target regions shape the influence of the policy on regional economic performance. However, the interaction of Cohesion Policy with other EU (and non-EU) policies, as well as with political economy dynamics, is also a crucial factor conditioning impacts“ (Crescenzi/Giua 2017: 29).

Entsprechend soll hier eine mehrdimensionale Aufgabe erfüllt werden, die eine Lücke schließen möchte zwischen Untersuchungen, die entweder allein die regionale, die nati-

¹ <https://www.fes.de/politik-fuer-europa/ungleiches-europa>

onale oder die europäische Ebene bzw. einen zu engen Fokus auf die Kohäsionspolitik als Gegenstand haben. Natürlich stellt sich ein Grundproblem von zur Verfügung stehenden Daten, die hinreichend detailliert aufbereitet sind, ebenso wie die Frage ihrer Vergleichbarkeit. Diese ist oft nicht gegeben, da für gleiche Themenkategorien je nach nationaler Situation unterschiedliche Indikatoren herangezogen werden müssen. Um ein Beispiel zu nennen: Infrastrukturelle Entwicklung lässt sich etwa in Finnland gut anhand der Verfügbarkeit schnellen Internets in den Haushalten messen; in Rumänien ist der Anschluss der Haushalte an die öffentliche Wasserversorgung ein besserer Indikator. Anders als die EU es in ihren Kohäsionsberichten praktiziert, werden hier also zur Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Unterschiede nur sehr begrenzt regionale Indikatoren miteinander in Relation gesetzt.

Nicht geleistet werden kann im Projekt eine alle 27 Mitgliedstaaten umfassende Untersuchung. Acht Länder wurden ausgewählt, die in verschiedenen Betrachtungen geeignete Gruppen bilden, um mit diesen Fällen ein möglichst umfassendes Bild der sozioökonomischen Situation innerhalb der EU zu erhalten. Bezogen auf die zeitliche Dimension des europäischen Integrationsprozesses sind drei Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 (Deutschland, Frankreich, Italien) vertreten, für die Süderweiterung 1986 steht Spanien, die Erweiterung 1995 decken Schweden und Finnland und die Erweiterung nach Mittelosteuropa Estland (2004) und Rumänien (2007) ab. Bis auf Schweden und Rumänien sind die Länder Mitglieder der Eurozone, des innersten Zirkels der Integration. Zwei von ihnen sind dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime (Schweden und Finnland), zwei den konservativen Wohlfahrtsstaaten (Deutschland und Frankreich), zwei dem südeuropäischen Wohlfahrtsmodell (Italien, Spanien) zuzuordnen (Esping-Andersen 1990; Ferrera 1996). Die beiden verbliebenen können als postsozialistische Wohlfahrtsstaaten aufgefasst werden, doch gehört Rumänien eher zur Gruppe des südeuropäischen Modells und Estland hat sich in vielerlei Hinsicht zu einem liberalen Wohlfahrtsstaat entwickelt (Baum-Geisig et al. 2008). Beim Pro-Kopf-Einkommen zeichnen sich zwei Gruppen ab: Deutschland, Schweden, Finnland und Frankreich liegen oberhalb des europäischen Durchschnitts, darunter befinden sich Italien, Spanien, Estland und Rumänien.

Die Studie gliedert sich in drei große Abschnitte. Zunächst wird sich wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Ungleich-

heit in der EU in vergleichender Perspektive genähert, wobei aggregierte, länderbezogene und regionale Perspektiven eingenommen werden (Kapitel 2). Daran anschließend wird die Betrachtungsebene vertieft, indem wesentliche Ergebnisse der acht Länderstudien zu regionalen Disparitäten vorgestellt und auf Ähnlichkeiten und Muster untersucht werden (Kapitel 3). Aus den gewonnenen Erkenntnissen werden in der Folge politische Handlungsempfehlungen zur Überwindung regionaler Disparitäten formuliert (Kapitel 4).

2

UNGLEICHHEIT ALS EUROPÄISCHES PHÄNOMEN

Hinweise auf die Zunahme globaler Ungleichheit sind inzwischen Legion. Die Quittung für das vor 40 Jahren schrittweise praktizierte Einschwenken vieler Staaten und internationaler Wirtschaftsorganisationen auf den von Margaret Thatcher und Ronald Reagan politisch zum Durchbruch verholfenen Kurs politischer Zurückhaltung aus dem Marktgeschehen und der Individualisierung sozioökonomischer Risiken ist längst sichtbar. Sie ist international in einer von vielen Wissenschaftler_innen beschriebenen (2.1) Zunahme globaler Ungleichheit präsent. Die (2.2) Ungleichheit in der Europäischen Union zeigt sich seit 2008 – dem Jahr der Weltfinanz- und Wirtschaftskrise – in ökonomischer, sozialer und territorialer Gestalt (2.3).

2.1 ZUNAHME GLOBALER UNGLEICHHEIT

Thatcherismus und Reagonomics haben durch ihr Vertrauen in die angebotsseitige Wirtschaftspolitik, die Segnungen des Steuerwettbewerbs sowie die Flexibilisierung und Neuschließung von einst durch den öffentlichen Sektor regulierten Märkten den Weg gebahnt für die Ablösung der in vielen westlichen Volkswirtschaften als „goldenes Zeitalter“ empfundenen 1960er und 1970er Jahre. Auf Nachkriegswirtschaft und fordistische Massenproduktion mit umfassenden Investitionen in die Infrastruktur, ausgebauten Wohlfahrtsstaaten und weit entwickelter Wirtschaftsdemokratie folgte eine Ablösung der realwirtschaftlichen durch die finanzkapitalistische „Spielanordnung“ (Schulmeister 2018: 75). Statt keynesianischer Globalsteuerung und Konsenssuche der wirtschaftspolitischen Akteure im Stakeholder-Kapitalismus, setzte sich zunehmend der Shareholder-Kapitalismus durch, dessen Fokus kurzfristige Profite durch hohe Kapitalrenditen auf dem sich internationalisierenden Börsenparkett sind.

Der neue Marktliberalismus, orientiert an Konzepten von Friedrich August von Hayek und Milton Friedman, diffundierte in unterschiedlicher Geschwindigkeit von Land zu Land durch Aufnahme in die Programme sehr unterschiedlicher politischer Akteure. In Europa erwies er sich als besonders einflussreich durch Adaption vieler sozialdemokratischer Parteien an die theoretischen Konstrukte optimaler Allokationseffekte durch die freien bzw. freigelassenen Marktkräfte im Zuge des sogenannten „Dritten Wegs“ (Bailey 2009). Wettbewerbsfähigkeit galt längst nicht mehr als Begriff für die unternehmerische Konkurrenz; sie wurde für die beruflichen und privaten Lebensräume jeder und je-

des Einzelnen durchdekliniert. Der Traum vom grenzenlosen Weltmarkt nach dem Ende der Blockkonfrontation und dessen digitales Pendant im World Wide Web zeigten nicht nur, was möglich ist, sondern beförderten auch den Imperativ von am Markt ausgerichteten Individuen und ihrer Gesellschaften. Die Kehrseite von Flexibilisierung, Privatisierung und Deregulierung war das Ende des sozialen Aufstiegs in der Breite der Gesellschaft. Lohnstagnation und atypische Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, Teilzeit, Geringfügigkeit, Befristung und Solo-Selbstständigkeit sind die Kennzeichen des modernen Arbeitsmarktes. Dekollektivierung von Arbeitnehmer_inneninteressen, die Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Standing 2011) und private Vorsorgeerfordernisse zur Absicherung der großen Lebensrisiken im Sozialen gehen einher mit der gesellschaftlichen Individualisierung und verstärken sie.

Hellsichtig hat Joseph Stiglitz (2002) bereits vor 20 Jahren konträr zur damals vorherrschenden Globalisierungseuphorie auf den Irrglauben hingewiesen, freie und grenzenlose Märkte würden automatisch den Wohlstand aller heben, wie der „Washington Consensus“ mit der Idee des Trickle-Down-Effekts glaubhaft machen wollte. Colin Crouch (2004) warnte ähnlich zeitig vor der angeblich alternativlos primär am Markt ausgerichteten neuen Arbeitswelt. Die entstehenden Unsicherheiten für viele Beschäftigte durch Einkommensverlust, Armutsgefährdung und das Nicht-Mithalten-Können in einer globalen Wettbewerbsumgebung würden den Verdruss über das politische System und sein Establishment nähren und rechten Populisten ein leichtes Spiel beschern. Doch erst im analytischen Nachgang der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 gelangten in der Ökonomie und der Soziologie kritische Auseinandersetzungen mit dem neuen globalen Kapitalismus publizistisch zum Durchbruch.

Mittlerweile füllt die Beschreibung und Analyse neuer Ungleichheiten zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften ganze Bibliotheksregale: Thomas Piketty (2013, 2019) hat umfassend die Entwicklung zunehmender Einkommens- und Vermögensungleichheit nachgezeichnet und die Abgabe politischer Gestaltungsinstrumente zur Reduktion und Verhinderung sozioökonomischer Ungleichheiten in den letzten Dekaden kritisiert. Agnus Deaton (2013) macht auf den zwischen den Ländern ungleich verteilten Wohlstand aufmerksam. Branko Milanović (2016: 225) wendet sich der wachsenden Ungleichheit innerhalb der reichen Staaten zu.

Seine Analyse einer „von den Kräften der Automatisierung und Globalisierung heraufbeschworene[n] Zwangslage (die ‚Mittelschicht-Squeeze‘)“ breiter Teile der Gesellschaft zwischen einem in die Oberschicht aufsteigenden und einem zunehmend mit Abstiegsorgen kämpfenden Bereich der Mittelschicht wird von Andreas Reckwitz (2017) und Oliver Nachtwey (2016) im Detail untersucht. Dani Rodrik (2011), Joseph Stiglitz (2012) und Colin Crouch (2011), später Kate Raworth (2017) und Mariana Mazzucato (2018) klagen die vorherrschenden ökonomischen Theorien der marktliberalen Globalisierung, ihren Glauben an die Effizienz des Marktes und seine Allokationskräfte, die unterstellte Rationalität von Marktprozessen und ihrer Akteure sowie das Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte des Marktes an. Anthony B. Atkinson (2015), Sebastian Dullien et al. (2009) und Paul Collier (2018) unterbreiten konkrete Vorschläge, wie der transnational entfesselte Kapitalismus besser reguliert und die Gesellschaften vor wachsender Ungleichheit, sozialem und politischem Zerfall bewahrt werden können.

2.2 WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE UNGLEICHHEIT IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Auch die Europäische Union blieb von den beschriebenen Entwicklungen des Anwachsens globaler Ungleichheit nicht verschont. Neben dem Friedensnarrativ wurde die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg in erster Linie in ökonomischer Absicht auf den Weg gebracht: Zollunion, gemeinsamer Markt, später die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dienten der Schaffung eines einheitlichen und großen europäischen Marktes. Der Marktschaffung ebenfalls zugehörig sind auch viele europäische Politiken, die zusätzlich noch anderen Zielen dienen. Dazu zählen die Erweiterungsrounds um neue Mitgliedstaaten, die Umsetzung der Personenfreizügigkeit durch Abschaffung der Binnengrenzen und Initiativen zur Stärkung der wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Entwicklung. Der neue Marktliberalismus, wie er in Kapitel 2.1 skizziert wird, fand seinen Weg in die europäischen Staaten. Als das Binnenmarktprojekt auf die Zielgerade einbog und mit dem Vertrag von Maastricht die Schaffung der Eurozone vereinbart wurde, kam es in den folgenden 30 Jahren schrittweise zur Schärfung des Wettbewerbsparadigmas. Dazu trugen insbesondere die (2.2.1) Vertiefung der konstitutionellen Asymmetrie, die (2.2.2) Ausgestaltung der Politikkoordinierung und (2.2.3) das Management der Finanz- und Wirtschafts- sowie der Eurokrise bei. Abschließend wird ein Blick auf die (2.2.4) Entwicklung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit in den acht in Kapitel 3 betrachteten Ländern geworfen.

2.2.1 VERTIEFUNG DER KONSTITUTIONELLEN ASYMMETRIE

In der Konzeption der WWU setzte sich mit dem Delors-Plan ein ordoliberal und monetaristisch inspiriertes Verständnis über das Funktionieren einer Währungsunion durch. Anders als noch im keynesianistisch inspirierten Werner-Plan der 1970er Jahre plante man nun nicht mehr mit fiskalpolitischen

Instrumenten auf Gemeinschaftsebene – u. a. Synchronisierung von Haushaltsverfahren, steuerliche Harmonisierung, wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium, lohnpolitische Koordinierung der Sozialpartner – zur Bewältigung asymmetrischer Schocks. Obwohl der Staatenverbund durch die Erweiterungsrounds sozioökonomisch diverser geworden ist, glaubte man nun an die angleichende Wirkungskraft der Binnenmarktintegration: Die Flexibilisierung von Kapital und Arbeit und die Diversifizierung der Produktionsstrukturen durch Marktöffnung und Strukturreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollten ausreichend sein, um die Anfälligkeit für asymmetrische Schocks, für die Ungleichzeitigkeit der Konjunkturzyklen der Mitgliedstaaten, zu bannen. Der Streit um die Ausgestaltung der WWU zwischen Anhängern einer Fiskalunion und Verfechtern einer Stabilitätsunion (vgl. hierzu: Brunnermeier et al. 2016 und Hacker/Koch 2017) wurde von jenen gewonnen, die von politischen Regularien befreite Märkte und die Verhinderung von Inflation als wichtigste Ziele beschrieben. In dieser Denke brauchte man strenge Regeln, um interventionistische Fiskalpolitiken und moral hazard zu verhindern. Daraus wurden die sanktionsbewehrten Budgetkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Nicht-Beistandsklausel in den Verträgen. Ein gemeinsames Entscheidungsgremium der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung war in dieser Konzeption undenkbar, schließlich sollte die Fiskalpolitik weitestmöglich auf Abstand gehalten und die Geldpolitik primär der Preisstabilität statt der Wachstums- und Beschäftigungsförderung verpflichtet werden. Dass der Stabilitätspakt noch das Suffix eines Wachstumspaktes im Namen trägt, stellte ein letztes Aufbäumen der Konzeption einer Währungsunion nach keynesianischer Lesart dar, die jedoch kaum mit Inhalt gefüllt wurde: „The Maastricht Treaty never supposed that the European Monetary Union should include such an insurance scheme. Europe was not intended as an instrument for fiscal solidarity. From a German perspective, such schemes are plagued with moral hazard“ (Brunnermeier et al. 2016).

Ein von Binnensolidarität geprägtes Konvergenzmodell, das sich die Annäherung der Lebensverhältnisse zum Ziel setzt und im „Schutz gegen Sozialdumping“ eine Maßnahme für die Erhöhung der gemeinsamen europäischen Wettbewerbsfähigkeit versteht (Europäische Kommission 1994: 13) konnte sich in den Folgejahren nicht durchsetzen. Grund dafür ist die nur kleinteilig vorankommende Ausgestaltung der positiven Integration der Marktgestaltung gegenüber der mit Binnenmarkt und WWU weit vorangeschrittenen negativen Integration der Marktschaffung. Diese „konstitutionelle Asymmetrie“ (Scharpf 2002) konnte auf Basis der Verträge weiter ausgebaut werden, indem im Binnenmarkt der Europäische Gerichtshof die bestehenden Freiheiten des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, der Arbeitnehmer_innen- und der Kapitalmobilität großzügig interpretierte (Grimm 2016). Zudem ignorierten in der WWU die Europäische Kommission und der Rat den Mangel eines fiskalpolitischen Pendantes zur Geldpolitik weitgehend und stellten auf die Erfüllung budgetärer Regeln und wettbewerbsfördernder Strukturreformen ab. Auch bedingt durch die Existenz historisch gewachsener, schwer miteinander zu vereinbarenden Welten des Wohlfahrtskapitalismus (grundlegend dazu: Esping-Andersen 1990 und Hall/Soskice 2001) flüchteten

sich die Mitgliedstaaten in das Festhalten an nationaler Souveränität (Becker 2015: 10), anstatt sich auf neue regulative Instrumente und Verfahren zur Gestaltung der positiven Integration zu verständigen.

2.2.2 AUSGESTALTUNG DER POLITIKKOORDINIERUNG

Mitte der 1990er Jahre kam man auf die Idee, die *faits accomplis* der Markt- und Währungsintegration souveränitätsschonend zu rahmen durch zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken. Künftig sollte soft Governance dazu beitragen, den Graben zwischen marktschaffender und marktgestaltender Integration zu überbrücken.

Zu den frühen Anwendungsfeldern der neuen weichen Steuerung zählen die 1994 begonnene Koordinierung der Beschäftigungspolitiken, der 1996 geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt und der Makroökonomische Dialog ab 1999. Erst mit der Jahrhundertwende wird die neue Form der Governance umfassend institutionalisiert im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) als Bestandteil der im Jahr 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie der EU. Doch die „Behelfsbrücke“ (Hacker 2020) der Politikkoordination zwischen dem normativen Anspruch an gemeinsame Politiken und der in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten verbleibenden Zuständigkeiten erwies sich als wackelige Angelegenheit. Das voluntaristische Politiklernen über nationale Grenzen hinweg hat sich dort als stark und disziplinierend erwiesen, wo die vertragliche Integration am weitesten gediehen ist: Im Bereich der budgetären Regelsetzung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Ohne quantitative Vorgaben mit Vertragsrang – wie das öffentliche Defizit- und Verschuldungsziel – und der Abwesenheit von Sanktionen – wie der Eröffnung eines Defizitverfahrens, an dessen Ende finanzielle Strafen stehen können – funktionierte das angedachte „naming und shaming“ des grenzüberschreitenden Systemvergleichs nur punktuell.

Zeitig warnten Kritiker_innen vor der Illusion einer so zu erreichenden Balance zwischen marktschaffender und marktgestaltender Integration. Ganz im Gegenteil würde die Politikkoordination zum trojanischen Pferd marktliberaler Wettbewerbsvorstellungen bis in die innersten Bereiche national verantworteter Wirtschafts- und Sozialpolitik werden (vgl. Scharpf 2002; Offe 2003). Und in der Tat zeigte sich bald, wie alle zur Koordinierung freigegebenen Politiken schnell in die Abhängigkeit zu besser integrierten Bereichen gerieten. Den Protagonisten des Wettbewerbsparadigmas kam das vorhandene europäische Setting der weit entwickelten Marktintegration, der in der WWU inhärenten Konkurrenzdenke zwischen den Wohlfahrtsstaaten (vgl. Kapitel 2.2.1) und das Instrument der Priorisierung bestimmter politischer Ziele über die neuen Governancestrukturen zupass. Mit Hilfe der Koordinierungszyklen konnten Reformkonzepte für Flexibilisierungen, Deregulierungen und Privatisierungen quer durch die Mitgliedstaaten diffundieren. Plötzlich standen nicht mehr gemeinsam identifizierte wirtschaftliche und soziale Ziele als Eckpfeiler eines Europäischen Sozialmodells im

Vordergrund, sondern die Anpassung der nationalen Wohlfahrtsstaaten an eine für gut befundene marktliberale globale Umgebung. Vorteilhaft zur Durchsetzung der Zielvorstellungen von finanzieller Nachhaltigkeit und Strukturreformen war, dass sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten über den immer mächtiger werdenden ECOFIN-Rat der Wirtschafts- und Finanzminister zeitig zu den maßgeblichen Entscheidern in den Koordinierungszyklen machten (De la Porte 2013: 412). Nicht nur nationale Haushaltspolitiken, sondern auch Reformbedarfe von Rentensystemen und Arbeitsmärkten wurden hier mit budgetpolitischer Brille verhandelt. Die an die Mitgliedstaaten zurückgespielten Reformempfehlungen betonten entsprechend individuelle Flexibilität und Mobilität im Job, privates Rentensparen, lebenslanges Lernen und niedrige Steuern bei beschnittenen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und gekürzten Sozialleistungen aufgrund der Priorisierung ausgeglichener Staatshaushalte und der Betonung von Bürgerpflichten im Wohlfahrtsstaat. Dies stellten in etwa die Eckpunkte dessen dar, was Anthony Giddens (2006: 12f.) und die Anhänger des sogenannten Dritten Wegs das „erneuerte Europäische Sozialmodell“ nannten.

2.2.3 MANAGEMENT DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTS- SOWIE DER EUROKRISE

Die Kulmination der Orientierung an Strukturreformen und Budgetrestriktionen erfolgte nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2009, als das – ökonomisch zweifelsfrei sinnvolle – keynesianische Krisenmanagement vorschnell für beendet erklärt wurde. Gemeinschaftsinstrumente zur Immunisierung der WWU gegen künftige Finanzkrisen – Frankreich schlug eine Bankenunion vor – wurden von den Verteidigern des in Maastricht beschlossenen Modells einer Stabilitätsunion als modellfremde Instrumente abgelehnt. Deutschland tat sich in den folgenden Jahren besonders hervor als Fürsprecher strenger Budgetkriterien und Strukturreformen. Nachdem man im eigenen Land mittels umfassender Konjunkturpakete, Bankenrettungsprogramme und Dank einer gut funktionierenden Sozialpartnerschaft die große Wirtschaftskrise schnell hinter sich lassen konnte, wurde jenen Staaten wenig Verständnis entgegengebracht, die auch 2010 noch hohe Defizite und wachsende Schuldenstände aufwiesen.

Während der systemische Charakter der beginnenden Eurokrise vielen Ökonom_innen bewusst und auch von vielen Regierungen und den Vertreter_innen der europäischen Institutionen verstanden wurde, gelang es nicht, das Narrativ der angeblichen Schuldenkrise als nur einen kleinen Teil der Wahrheit zu entlarven. Man hätte angesichts der in Lohnstückkosten und Leistungsbilanzsalden messbaren divergenten Wirtschaftsentwicklungen und der „one size fits none“-Leitzinspolitik der Europäischen Zentralbank die Chance nutzen können, um die in Maastricht versäumten Elemente in das Regelwerk der WWU zu integrieren, sie gemäß dem Modell einer Fiskalunion weiter zu entwickeln (vgl. Kapitel 2.2.1). Doch nachdem man an Griechenland – dem einzigen Langzeit-Problemfall der budgetären Nachhaltigkeit – ein Exempel der Austerität zu statuieren bereit war, stülpte das Euro-Rettungsmanagement dieses halbgeare Konzept über alle Krisen-

staaten (vgl. Hacker/Koch 2017). Im Rückblick avancierte Deutschland – obwohl das Land als eines der ersten den Stabilitätspakt 2002 brach – plötzlich zum Musterschüler der Währungsunion: Der wettbewerbsfördernde Charakter der 2003 auf den Weg gebrachten Agenda 2010 mit ihrer Ausweitung des Niedriglohnsektors und reduzierten Sozialleistungsansprüchen, die Exportorientierung mithilfe lohnpolitischer Stagnation und die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse wurden über die makroökonomischen Anpassungsprogramme der Rettungsschirme von der Troika allen Krisenstaaten im Gegenzug für dringend benötigte Kreditlinien zur Nachahmung oktroyiert.

Es hat nicht an alternativen Plänen gefehlt, zeitig entwickelte insbesondere die Kommission Reformfahrpläne, die weit über die Stabilitätsorientierung hinausreichten. Doch bis auf die Bankenunion ist keines der Konzepte einer tieferen fiskalischen Integration – Eurobonds, europäische Arbeitslosenversicherung, Fiskalkapazität, Europäische Wirtschaftsregierung – verwirklicht worden (vgl. etwa: Europäische Kommission 2012). Erst 2015 konnte die Kommission die Austeritätspolitik mildern, die Anwendung des Stabilitätspakts flexibilisieren und die Aufmerksamkeit auf die sozialen Folgen der Krisenjahre lenken. Hieraus wurde 2017 die ESSR, deren Herkunft aus den sozialen Verwerfungen der Eurokrise in ihrer Präambel nicht verschwiegen wird (vgl. Hacker 2019). An die sozialen Ziele der Union zu erinnern wurde nötig angesichts der sich einstellenden Ergebnisse der Austeritätspolitik: Die Prozyklizität des Krisenmanagements vertiefte die Wirtschaftskrise durch die kupierte Nachfrage in den betroffenen Ländern. Statt ökonomischer Erholung sank die Wirtschaftsleistung infolge ausbleibender Investitionen, Mindestlohnsenkungen und Rentenkürzungen. Die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Durchlöcherung der Tariflandschaft und umfangreiche Privatisierungen staatlicher Unternehmen führten zur Stagnation der Lohnentwicklung und Massenarbeitslosigkeit.

2.2.4 ENTWICKLUNG WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER UNGLEICHHEIT

Betrachtet man das Einkommen pro Kopf in den acht hier im Fokus stehenden Ländern nach Kaufkraftstandards (KKS) und setzt es ins Verhältnis zum europäischen Durchschnitt (EU 27 2020 = 100), dann zeigt sich für das letzte Jahr vor Beginn der Coronakrise eine Spaltung (vgl. Grafik 1) in vier überdurchschnittlich reiche (Deutschland, Schweden, Finnland und Frankreich) und vier unterdurchschnittlich reiche, also relativ arme Länder (Rumänien, Estland, Spanien und Italien).

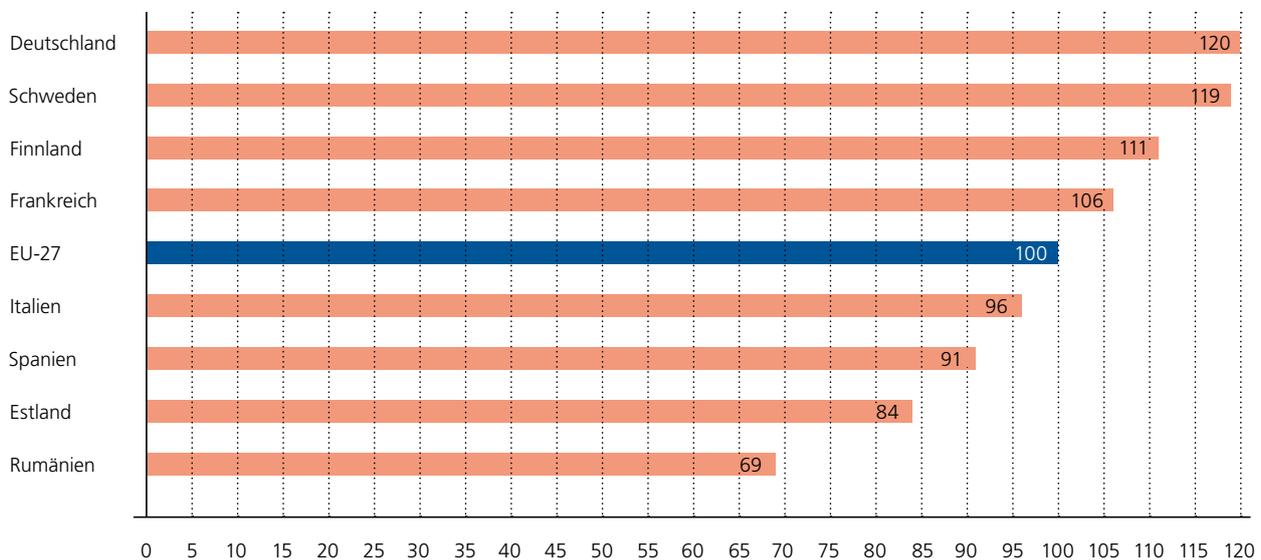
Dies allerdings war nicht immer so. Italien und Spanien gehörten vor Beginn der Krisendekade zur Ländergruppe, die reicher ist als der Durchschnitt der EU. In Tabelle 1 wird sichtbar, wie beide Länder relativ zum EU-Mittel zurückgeworfen

Tabelle 1
BIP pro Kopf in KKS, ausgewählte Länder und Jahre, EU-27 2020=100.

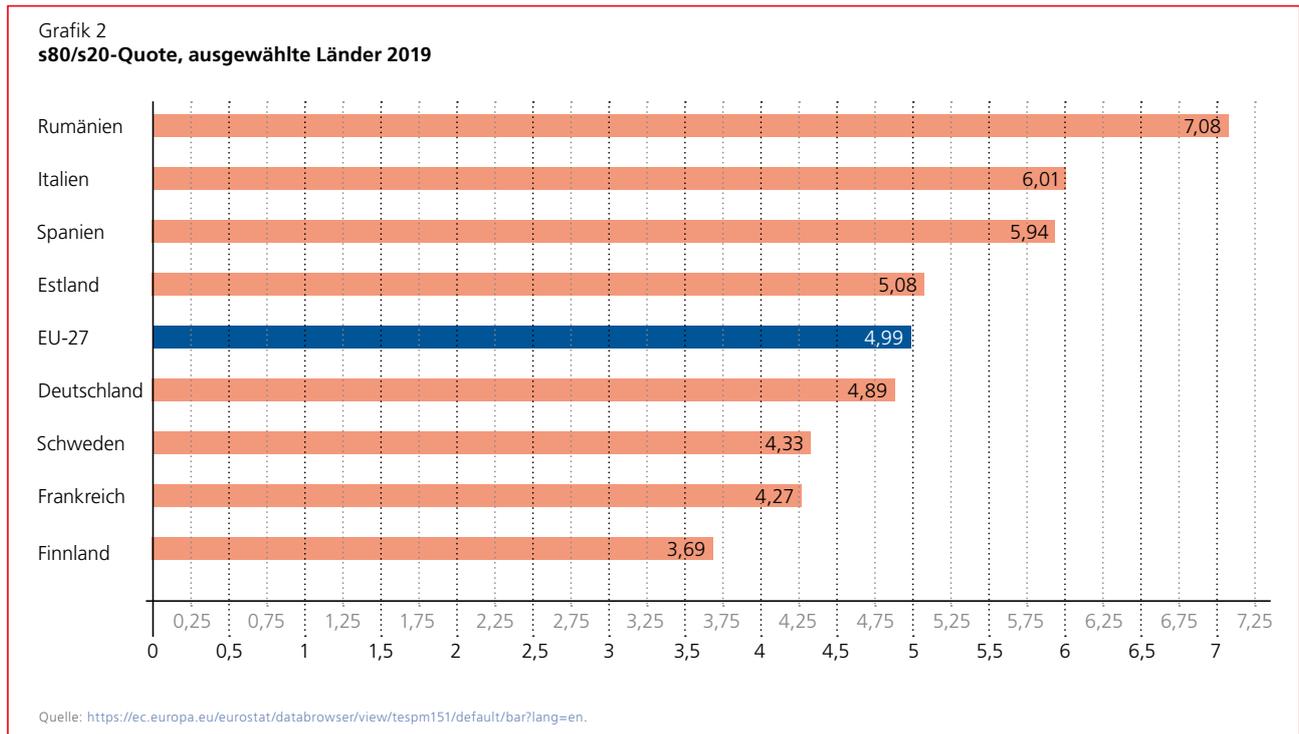
	2008	2013	2019
Schweden	129	129	119
Finnland	123	115	111
Deutschland	118	125	120
Frankreich	108	110	106
Italien	108	100	96
Spanien	102	90	91
Estland	70	77	84
Rumänien	52	55	70

Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/bar?lang=en>.

Grafik 1
BIP pro Kopf in KKS, ausgewählte Länder 2019, EU-27 2020=100



Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/bar?lang=en>.



wurden auf 96 Prozent (IT) bzw. 91 Prozent (ES) des BIP pro Kopf – ein direktes Ergebnis der lange wirkenden Eurokrise und ihres Managements (vgl. Kapitel 2.2.3). Dagegen hat Frankreich seine Position in der Gruppe der reichen Mitgliedstaaten halten können (106 Prozent des BIP pro Kopf 2019). Rumänien (70 Prozent) und Estland (84 Prozent) als aufholende Ökonomien nähern sich im betrachteten Zeitraum deutlich dem EU-Mittel an. Für Schweden (119 Prozent) und Finnland (111 Prozent) sinkt das Einkommen pro Kopf relativ zum EU-Durchschnitt von 2008, für Schweden allerdings erst nach 2015. Durch diesen Effekt gelingt Deutschland (120 Prozent) die Besetzung der Spitzenposition als reichstes hier betrachtetes Land seit 2016.

Analysiert man die Ungleichheit innerhalb der Mitgliedstaaten, zeigen sich ebenfalls große Unterschiede in der Einkommensverteilung. Grafik 2 zeigt die s80/s20-Quote, indem die einzelnen Bevölkerungen in Quintile aufgeteilt werden und für das Jahr 2019 das Verhältnis des Gesamteinkommens von 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen von 20 Prozent der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil) angegeben wird. Für die hier betrachteten Staaten fällt eine Dreiteilung um den EU-Durchschnitt ins Auge. Im Mittel aller EU-27-Staaten ist das verfügbare Einkommen des obersten Quintils knapp fünfmal so hoch wie das verfügbare Einkommen des untersten Quintils – in der Nähe befinden sich Deutschland (4,89) und Estland (5,08). Mit Abstand geringere Ungleichheiten innerhalb ihrer Gesellschaften weisen Schweden (4,33), Frankreich (4,27) und vor allem Finnland (3,69) auf. Dagegen ist das Einkommensgefälle stärker ausgeprägt in Spanien (5,94), Italien (6,01) und Rumänien, wo das oberste Quintil im Durchschnitt etwa siebenmal (7,08) so viel verdient wie das unterste Quintil.

Im Zeitverlauf (vgl. Tabelle 2) zeigen sich seit 2009 relativ geringe Veränderungen in den 2019 unterdurchschnittlich Un-

Tabelle 2
s80/s20-Quote, ausgewählte Länder und Jahre

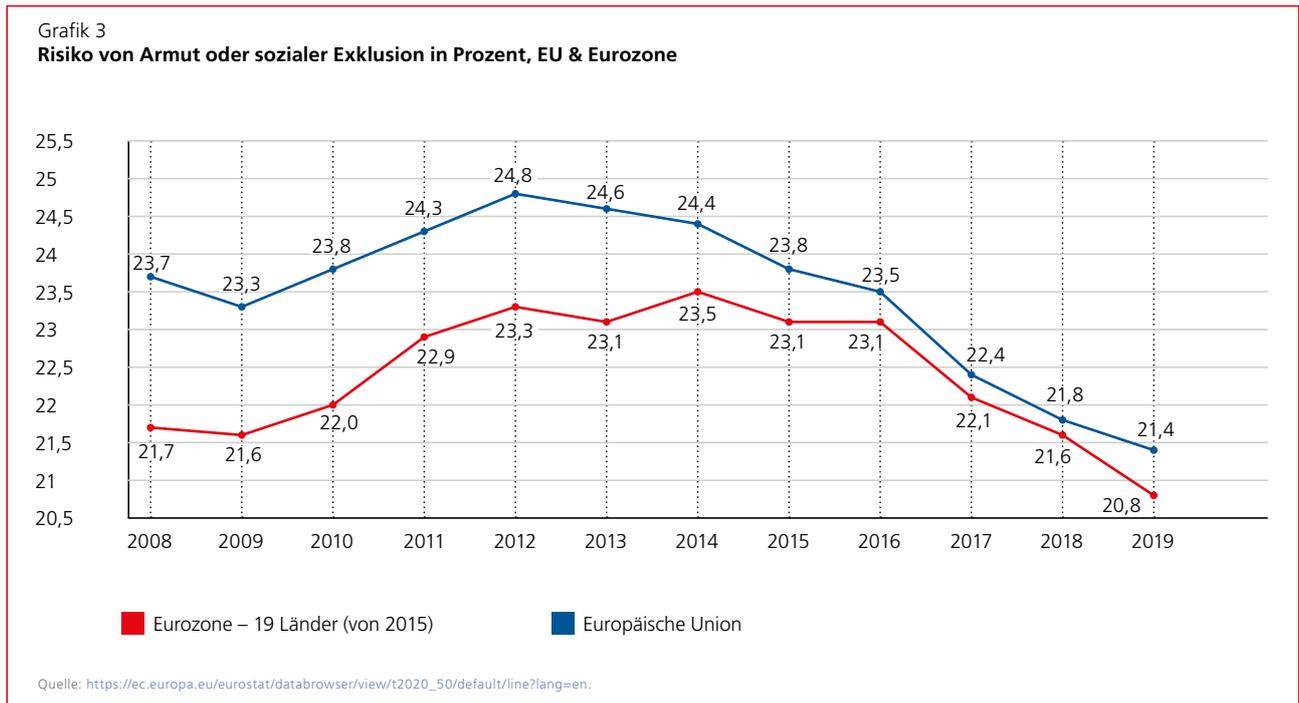
	2009	2015	2019
Finnland	3,71	3,56	3,69
Frankreich	4,42	4,29	4,27
Schweden	3,96	4,06	4,33
Deutschland	4,48	4,80	4,89
Estland	5,01	6,21	5,08
Spanien	5,87	6,87	5,94
Italien	5,31	5,84	6,01
Rumänien	6,53	8,32	7,08

Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm151/default/bar?lang=en>.

gleichheiten aufzeigenden Ländern. Dagegen ist in den beiden osteuropäischen Staaten die Einkommensungleichheit zwischen 2009 und 2014/15 stark angestiegen, um dann in den Folgejahren wieder weitgehend zurückzugehen. Angestiegen ist die Einkommensungleichheit auch in Italien und Spanien in der betrachteten Dekade, wobei nur Spanien ab 2016 eine schrittweise Reduzierung in die Nähe der Werte von 2009 gelingt.²

Wie erfolgreich war die EU in der letzten Dekade bei der Bekämpfung des Risikos von Armut und sozialer Exklusion? Der entsprechende Indikator enthält alle Menschen, die unter die Armutsgrenze von 60 Prozent des jeweiligen nationa-

² Vgl. auch die alternative Berechnung der Quintilverhältnisse bei Dauderstädt 2021, nach denen sich durch die Eurokrise eine lange Stagnationsphase in der Reduktion der Ungleichheit zwischen 2011 und 2017 ausmachen lässt.



len Medianeinkommens nach Sozialtransfers fallen, oder unter schwerer materieller Deprivation leiden oder in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität leben. Die EU hatte in der Europa 2020-Strategie 2010 das Ziel ausgegeben, insgesamt 20 Millionen Menschen vom Risiko der Armut oder sozialer Exklusion zu befreien. Erreicht hat sie zwischen 2008 und 2019 die Reduktion um knapp die Hälfte des ursprünglichen Plans. Dies hängt mit einem starken Anstieg (vgl. Grafik 3) der Gefährdungsquoten in den Wirtschaftskrisen von 23,3 Prozent 2009 auf 24,8 Prozent 2012 zusammen sowie in der anschließend nur sehr langsam sinkenden Rate. In der WWU kommt es dagegen aufgrund der Eurokrise nach dem Anstieg von 2009 bis 2011 zu einer langen Phase der Stagnation auf hohem Niveau. Hier gelingt zwischen 2008 und 2019 kumulativ nur für knapp zwei Millionen Menschen die Herausführung aus dem Risiko. Seit 2016 ist eine deutliche Reduzierung zu beobachten, die mit den oben besprochenen Wachstumsraten des Einkommens korrespondiert. Dann kann die EU das Vorkrisenniveau wieder erreichen; in der Eurozone ist dies erst 2018 möglich.

In der vergleichenden Perspektive des Risikos der Armut oder der sozialen Ausgrenzung, nun gemessen am Erfolg der Armutsreduzierung seit 2008, zeigt sich für 2019 eine bekannte Verteilung: Die süd- und osteuropäischen Staaten liegen oberhalb des EU-Durchschnitts, die skandinavischen Länder sowie Deutschland und Frankreich darunter (vgl. Tabelle 3). Während die Veränderungen über die Zeit in der unterdurchschnittlich, also mit relativ geringen Gefährdungsquoten abschneidenden Ländergruppe kleinteilig sind (wobei zumindest Deutschland eine Reduktion um 2,2 Prozentpunkte zwischen 2012 und 2019 gelingt), sind die Entwicklungen der anderen vier Länder bemerkenswerter: Rumänien holt mit großen Schritten auf – seit der Mitgliedschaft in der EU 2007 ist die Gefährdungsquote von ursprünglich 47 Prozent um fast 16 Punkte auf 31,2 Prozent gefallen; etwa drei Millionen Menschen wurden aus dem Risiko geholt.

Tabelle 3
Risiko von Armut oder sozialer Exklusion in Prozent der Bevölkerung, ausgewählte Länder und Jahre

	2009	2012	2016	2019
Finnland	16,9	17,2	16,6	15,6
Deutschland	20,0	19,6	19,7	17,4
Frankreich	18,5	19,1	18,2	17,9
Schweden	17,8	17,7	18,3	18,8
Europäische Union	23,3	24,8	23,5	21,4
Estland	23,4	23,4	24,4	24,3
Spanien	24,7	27,2	27,9	25,3
Italien	24,9	29,9	30,0	25,6
Rumänien	43,0	43,2	38,8	31,2

Quelle: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en.

Dagegen ist in Spanien und Italien ab 2009/10 ein deutlicher Anstieg der Armuts- und Exklusionsgefahr zu konstatieren, der erst spät wieder reduziert werden kann. Italien erreicht dabei 2019 erstmals wieder seinen Vorkrisenwert, Spanien ist dies bislang noch nicht gelungen; kumulativ sind hier seit 2008 fast eine Million Menschen zusätzlich vom Risiko betroffen. Kaum mehr als fünf Prozentpunkte trennen in der relativen Betrachtung diese beiden südeuropäischen Staaten noch von Rumänien. Estland – im Betrachtungszeitraum stets besser aufgestellt als Italien und Spanien – erlebt bis 2014 einen Anstieg der Gefährdungsquote, den es nur in Teilen wieder abbauen kann; seit damals bleibt es auf der Seite der in der EU überdurchschnittlich betroffenen Staaten.

2.3 TERRITORIALE UNGLEICHHEIT IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Schon früh haben sich der mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschaffene Europäische Sozialfonds (ESF) und die Europäische Investitionsbank (EIB) der Beseitigung regionaler Ungleichheit verschrieben. Der EWG-Vertrag erwähnt in seiner Präambel das Ziel der sechs Gründerstaaten, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Die Regionalpolitiken und Strukturpolitiken sowie weitere territorial wirkende Programme der EU, hier zusammenfassend als Kohäsionspolitik bezeichnet, haben sich über die Zeit stark verändert. Nach wichtigen Wegmarken der (2.3.1) Reformen der Kohäsionspolitik ist nach der faktischen (2.3.2) Entwicklung territorialer Ungleichheit in den acht in Kapitel 3 betrachteten Ländern zu fragen.

2.3.1 REFORMEN DER KOHÄSIONSPOLITIK

Der Wunsch nach Erzielung sozioökonomischer Kohäsion wuchs parallel zur Marktintegration und den Erweiterungen der Gemeinschaft. Nachdem die Disparitäten sich durch Aufnahme Irlands, Großbritanniens und Dänemarks vergrößerten, erfolgte 1975 mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der Start einer eigenen supranationalen Regionalpolitik. Doch erst nach der Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal und der Verknüpfung mit dem Binnenmarktprojekt Ende der 1980er Jahre gewann die Kohäsionspolitik (oft auch als Struktur- und/oder Regionalpolitik bezeichnet) an Kontur. Dazu trugen insbesondere der Übergang von maßnahmenorientierten Unterstützungspolitiken zur bis heute praktizierten Struktur mehrjähriger Förderprogramme und die deutliche Erhöhung der bereitgestellten Finanzmittel bei (Becker 2020a: 874).

Unter den sechs Gründerstaaten der EGKS herrschte – abseits des italienischen Mezzogiorno (vgl. Fina/Heider/Prota 2021: 5f.) – noch weitgehende Homogenität ökonomischer und sozialer Indikatoren. Erst mit dem Beitritt der relativ ärmeren Länder Irland, Griechenland, Spanien und Portugal in den 1970er und 1980er Jahren wuchs der Bedarf einer eigenen Kohäsionspolitik der EU erheblich. Nach Einschätzung Peter Beckers (2020a: 876f.) erhielt die Etablierung supranationaler Struktur- und Regionalpolitiken maßgebliche Impulse, da ein Ausgleich für nationale Interessengegensätze gesucht wurde. Dabei ging es spätestens seit den Verhandlungen um die Vollendung des Binnenmarktes in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) Ende der 1980er Jahre innerhalb der EWG einerseits um Unterstützungsleistungen für arme Neumitglieder, die befürchteten, von der Integrationsvertiefung abgekoppelt zu werden. Andererseits ging es um Kompensationen für reiche Neumitglieder, die einen Anteil ihrer Nettozahlungen in das EU-Budget über die Instrumente der Kohäsionspolitik zurückerwarteten. In den nächsten Erweiterungsrounden wuchsen entsprechend dieses Schemas die benötigten Fonds und Förderziele ebenso an wie die Fördermittel für bestimmte Regionen. Neben die

klassische Kategorisierung nach weniger entwickelten Regionen (bis zu 75 Prozent des BIP-Durchschnitts der Gemeinschaft), Übergangsregionen (zwischen 75 und 90 Prozent des BIP) und stärker entwickelte Regionen (über 90 Prozent des BIP) in ESF und EFRE wurden nach der Erweiterung um Schweden und Finnland 1995 Regionen in äußerster Randlage berücksichtigt. Schon im Zuge der Verhandlungen des Vertrags von Maastricht ist mit dem Kohäsionsfonds eine neue Quelle der Regionalförderung eingeführt worden. Nach der Osterweiterung der EU entfielen im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2007 bis 2013 mit 35,7 Prozent des europäischen Gesamthaushalts so viele Mittel wie nie zuvor auf die Politiken zur Förderung der Kohäsion in der Gemeinschaft (Hartwig 2020: 551).

Während die Vorteile der Kohäsionspolitik für die beigetretenen Staaten Irland, Spanien und Portugal in ihrer nach- und aufholenden Wirtschaftsentwicklung in Richtung des europäischen Durchschnitts bis zur Eurokrise messbar wurden und als Erfolgsgeschichten gelten, drehte sich die Debatte zur Förderung regionaler Entwicklung markant nach der größten Erweiterungsrounde um 13 neue Mitgliedstaaten 2004, 2007 und 2013. Auch wenn deren Konvergenzstreben für das BIP pro Kopf in der Summe als positiv verlaufende Entwicklung beschrieben werden kann (Dauderstädt 2014: 14f.), stellen die sozioökonomischen Differenzen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten eine erhebliche Herausforderung für die Schaffung der seit dem Vertrag von Maastricht zur Zielbestimmung erhobenen Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union (Art.3 (3) EUV) dar. Neue finanzielle Verteilungskonflikte zwischen Ländern und Ländergruppen bei – insbesondere nach dem Beitritt der zwei großen in vielen wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren weit abgeschlagenen Staaten Bulgarien und Rumänien – gewachsener Ungleichheit in der Union führten zusammen mit den Erfahrungen der Finanz- sowie der Eurokrise zu einer signifikanten Neuausrichtung der Kohäsionspolitik 2013.

Diese Reform – John Bachtler et al. (2017: 1) sprechen von dem „most significant and substantial set of regulatory changes“ seit den Neuerungen im Zuge der EEA – setzte ein Streamlining der regionalen Politiken mit Zielen der europäischen Wirtschaftsgovernance durch. Die oben erwähnten Zielbestimmungen der Verträge gelten fort, deren Anspruch an mehr Zusammenhalt wird jedoch ergänzt durch Ziele des Wachstums, der Wettbewerbsfähigkeit, der Effektivität und Budgetierung. Seit der Förderperiode ab 2014 gelten die Prioritäten der Zehnjahreswachstumsstrategie Europa 2020, nach deren Auslaufen die Bestimmungen des integrativen Politikkoordinierungszyklus Europäisches Semester für alle Verästelungen der Kohäsionspolitiken. Neu eingeführte Konditionalitäten binden die Auszahlung von Geldern an die Erfüllung von teilweise fachfremden Performanzleistungen der Mitgliedstaaten in der Wirtschaftspolitik. Die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel wurde erhöht und das erforderliche Antrags- und Berichtswesen neu aufgesetzt. Becker (2020a: 875) konstatiert: „Die europäischen Strukturfonds traten nun in den Dienst einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung und sollten für die Erreichung der gemeinsamen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele und

die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften nutzbar gemacht werden.“

Dem Vorteil einer breiteren Nutzung der Kohäsionspolitik durch die grundsätzliche Förderfähigkeit aller Regionen der EU und der Koppelung mit übergeordneten Zielen des Staatenverbunds sowie dem Ansatz für einen effizienteren Einsatz und eine effektivere Verwendung der Finanzmittel steht ein deutlicher Nachteil gegenüber: Konvergenz zwischen armen und reichen Regionen wird zum sekundären Ziel gegenüber der Fokussierung auf andere politische Prioritäten der Union herabgestuft. Dabei ist die Konditionalisierung ein mächtiger politischer Hebel: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die im nationalen Reformprogramm beschriebenen Herausforderungen und die länderspezifischen Empfehlungen (CSR) des Europäischen Semesters zu berücksichtigen – in der Förderperiode ab 2021 soll dies mehrfach überprüft werden. Die Kommission kann bei Missachtung der Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung in allen Förderprogrammen Anpassungen verlangen und bei Nichttätigwerden des Mitgliedstaates oder falls „sich die vorgeschlagenen Änderungen nicht angemessen in der Partnerschaftsvereinbarung und den Programmen widerspiegeln oder nicht weit genug gehen“, eine Aussetzung der Zahlungen verfügen (Europäische Kommission 2014: 10).

Gemessen am Bedarf einer eigenen europäischen Finanzkapazität, die zur politischen Steuerung bis auf die regionale Ebene der Mitgliedstaaten fähig ist, erscheint die Einbindung der Kohäsionspolitik in die Entwicklung einer „europäischen Wirtschaftsprozesspolitik“ (Becker 2020b: 22) als sinnvoller Ansatz. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 definiert die Kommission fünf übergeordnete Ziele für Investitionen, darunter Digitalisierung, Klimawandel und Energiewende, Netzausbau, Sozialpolitik und Bürgernähe, wobei die Prioritäten (65 bis 85 Prozent der Ressourcen) im Bereich des „intelligenteren“ und des „grüneren, CO₂-freien Europas“ liegen. Auch die Allokation der Mittel ergänzt künftig das bekannte Kriterium des BIP pro Kopf nach drei Entwicklungsstufen um weitere Indikatoren, wie Jugendarbeitslosigkeit, Bildungsniveau, Klimawandel sowie Migration und Integration. Dies mag zu zielgerichteteren Zuwendungen führen, erhöht aber zugleich die Komplexität und eröffnet das Feld für Sonderzahlungen abseits des Konvergenziels.

Die Konditionalisierung der Fondsmittel mithilfe der wirtschaftspolitischen Politikkoordinierung tritt in die Fußstapfen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der WWU. Nicht Anreize zu politischem Handeln oder freiwilliges Lernen durch Vergleich und best practices, sondern Sanktionsdrohungen stehen hier im Zentrum (Becker 2020c: 274). Dieser Pfad wird für den neuen MFR in einer Zeit als der richtige kodifiziert, in der zum einen gerade das Vorbild des Stabilitätspaktes aufgrund seiner prozyklischen Wirkungen in der Covid 19-Krise ausgesetzt bleibt, und zum anderen die bislang operationalisierte Höchstform der Sanktionierung, nämlich das Streichen finanzieller Zuwendungen aus den EU-Fonds bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit, zu deutlichen Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten geführt hat.

2.3.2 ENTWICKLUNG TERRITORIALER UNGLEICHHEIT

Statistisch wird in der EU nach der Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) auf verschiedenen Ebenen unterschieden. Während NUTS 0 die Nationalstaaten darstellt und NUTS 1 größere Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten zusammenfasst, ermöglicht NUTS 2 die Abbildung noch kleinteiliger geografischer Einheiten, oft identisch mit den Verwaltungseinheiten vor Ort. Für die acht in Kapitel 3 betrachteten Länder sollen nun ein soziökonomischer und ein auf die Lebenschancen bezogener Indikator auf NUTS 2-Ebene im Detail analysiert werden.

Grafik 4 zeigt das Pro-Kopf-Einkommen in KKS 2019 und lässt die Ungleichheiten innerhalb der acht ausgewählten Länder deutlich hervortreten. Demnach zählen zu den reichsten Regionen Europas (über 90 Prozent des EU BIP pro Kopf) ganz Schweden und Finnland; bis auf den Verwaltungsbezirk Lüneburg ganz Süd- und Westdeutschland sowie im Osten die Metropolregionen Berlin, Leipzig und Dresden; Nord- und Mittelitalien bis auf Umbrien; Nordostspanien, Madrid und die Baleareninseln; Südwest- und Südostfrankreich, die Île de France, die Pays de la Loire und das Elsass³; in Rumänien die Hauptstadtregion Bukarest. Sie alle liegen über dem europäischen Mittelwert, teilweise weit darüber, wie etwa Hamburg (195 Prozent), Oberbayern (173 Prozent), die Île de France (177 Prozent), Stockholm (166 Prozent) oder Bukarest (160 Prozent).

Ganz Estland; große Teile Ostdeutschlands; alle Gebiete in Frankreichs Mitte und viele in Nordfrankreich sowie Korsika; Nordwest- und Südspanien, die Kanarischen Inseln sowie die nordafrikanischen Enklaven Ceuta und Melilla; ganz Süditalien, Sardinien und Sizilien; in Rumänien außerhalb der Hauptstadt alle übrigen Regionen gehören dagegen zu den beim Pro-Kopf-Einkommen unterdurchschnittlich abschneidenden Regionen, allerdings mit stark differierenden Ausschlägen. Besonders weit vom europäischen Mittelwert entfernt sind die italienischen Regionen Sizilien (58 Prozent), Kalabrien (56 Prozent), Kampanien (61 Prozent) und Apulien (62 Prozent), in Rumänien die drei südlichen und die beiden nördlichen Regionen (zwischen 44 und 64 Prozent).

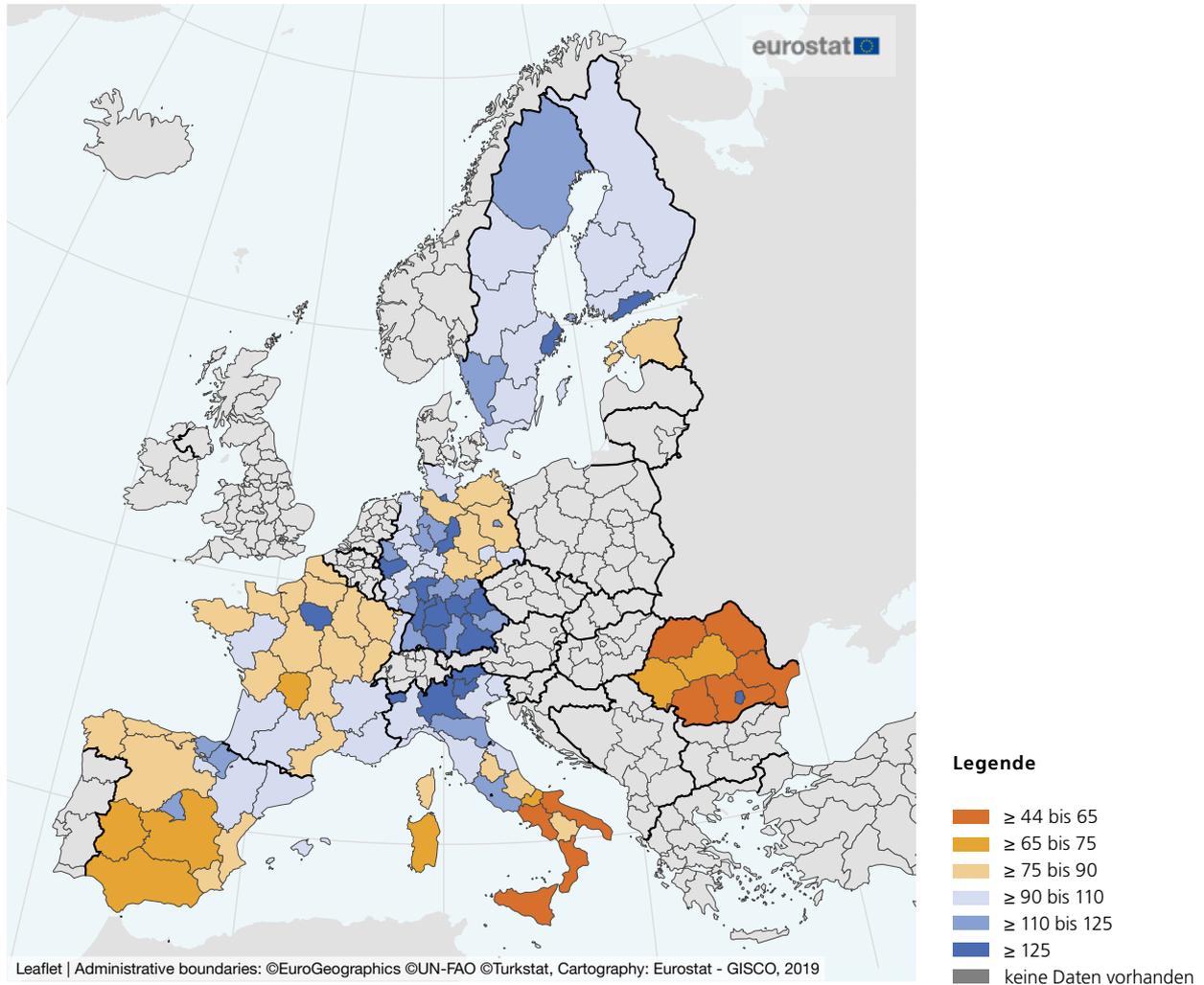
Auffällig ist, dass die Regionen der nationalen Hauptstädte in sieben der acht hier betrachteten Fälle⁴ besser abschneiden als viele Regionen im Land, außerdem die sehr ausgeprägten Wohlstandsgefälle in Deutschland (Ost-West), Italien und Spanien (Nord-Süd) sowie Frankreich (Mitte-Peripherie).

Betrachtet man die Daten zum Pro-Kopf-Einkommen im Zeitverlauf bis 2019 und filtert nach starken Veränderungen (+/- 10 Prozentpunkte), sieht man gegenüber dem Vorkrisenniveau von 2008 (vgl. Tabelle 4) einen deutlichen Rückgang in bis auf jeweils drei Ausnahmen allen Regionen Spa-

³ Die französischen Überseegebiete Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guyana, La Réunion und Mayotte werden im Folgenden nicht berücksichtigt.

⁴ Estland wird auf NUTS 2-Ebene als Einheit betrachtet.

Grafik 4
Regionales Bruttoinlandsprodukt (KKS pro Einwohner) der NUTS 2 Regionen, ausgewählte Länder



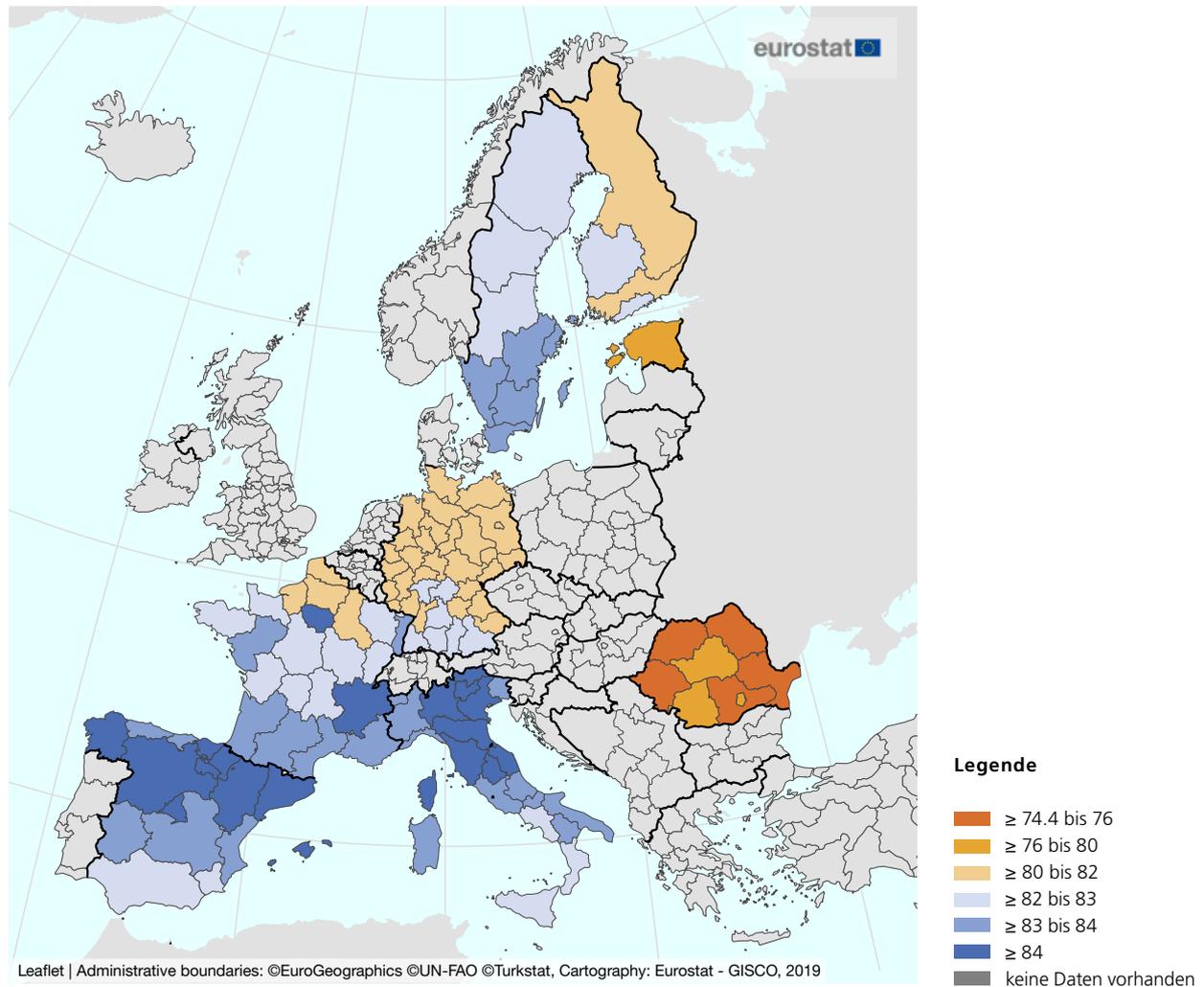
Ausgewählte geografische Meldeeinheit / Zeit: 2019 / Zeitliche Frequenz: Jährlich / Maßeinheit: Kaufkraftstandards (KKS, EU-27 von 2020), pro Einwohner in Prozent des EU-27-Durchschnitts (ab 2020).
Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00005/default/map?lang=en>.

Tabelle 4
Anzahl der NUTS 2-Regionen mit stark verändertem BIP p.c., ausgewählte Länder

Länder: Anzahl NUTS 2-Regionen	2019 Verbesserung um 10 oder mehr Prozentpunkte ggü. 2008/2015	2019 Verbesserung oder Verschlechterung um max. 9 Prozentpunkte ggü. 2008/2015	2019 Verschlechterung um 10 oder mehr Prozentpunkte ggü. 2008/2015
Deutschland (DE): 38	4 / 1	30 / 34	4 / 3
Estland (EE): 1	1 / 0	0 / 1	0 / 0
Spanien (ES): 19	0 / 0	3 / 19	16 / 0
Frankreich (FR): 22	- / 0	- / 22	- / 0
Italien (IT): 21	0 / 0	3 / 21	18 / 0
Rumänien (RO): 8	8 / 6	0 / 2	0 / 0
Finnland (FI): 5	0 / 0	2 / 4	3 / 1
Sweden (SE): 8	0 / 0	1 / 6	7 / 2

Quelle: Eurostat, Daten wie in Grafik 4/eigene Berechnungen. Für Frankreich sind für das Jahr 2008 keine Daten vorhanden.

Grafik 5
Lebenserwartung in den NUTS 2 Regionen, ausgewählte Länder



Ausgewählte geografische Meldeeinheit / Zeit: 2019 / Zeitliche Frequenz: Jährlich / Maßeinheit: Jahr / Altersklasse: Weniger als 1 Jahr / Geschlecht: Insgesamt.
 Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00101/default/table?lang=en>.

niens und Italiens, aber auch in bis auf eine Ausnahme allen Regionen Schwedens sowie in mehr als der Hälfte der finnischen Regionen. Die Situation hat sich in den Jahren nach dem Ende der Eurokrise 2015 für die beiden skandinavischen Staaten wie für Italien und Spanien deutlich verbessert, da der Abwärtstrend in den meisten Regionen gestoppt werden konnte. Die verbliebenen Regionen mit zwischen 2015 und 2019 zurückgehendem BIP p.c. sind allesamt Regionen mit ohnehin und auch nach dem zuletzt gemessenen Rückgang noch sehr hohem Einkommensniveau: Bremen (144 Prozent), Hamburg (195 Prozent), Rheinessen-Pfalz (110 Prozent), die Ålandinseln (116 Prozent), Stockholm (166 Prozent) und Westschweden (115 Prozent). Allerdings ist es in diesen vier Jahren in der Mehrzahl der hier betrachteten Regionen auch nicht zu auffallenden Verbesserungen der Einkommenssituation gekommen: Bis auf den Verwaltungsbezirk Braunschweig (2019: 146 Prozent) bleibt dies sechs von acht Regionen des ökonomisch aufholenden Rumäniens vorbehalten. Stattdessen überwiegt die Stabilität. Musterbeispiel hierfür sind die 22 französischen Regionen, die alle weder auffällige Aufwärts- noch Abwärtsmobilitäten in der jüngsten Zeit erkennen lassen. In der kurz- wie länger-

fristigen Betrachtung fällt Deutschland auf: auch hier gibt es nur in sehr wenigen Regionen einschneidende Veränderungen beim Pro-Kopf-Einkommen.

In der Gesamtschau bis 2008 zurück gelang es neben allen osteuropäischen Regionen nur in Deutschland der Oberpfalz (2019: 126 Prozent), Oberfranken (114 Prozent), Berlin (123 Prozent) und Braunschweig (146 Prozent), ihre jeweiligen Einkommenspositionen maßgeblich zu verbessern. Die Gründe hierfür können nicht pauschal identifiziert werden. Das gilt ähnlich für die wenigen im Betrachtungszeitraum nicht verlierenden (aber auch nicht gewinnenden) Regionen Galizien (2019: 82 Prozent), Kastilien und León (86 Prozent) und Extremadura (67 Prozent) in Spanien, Südtirol (155 Prozent), Apulien (62 Prozent) und Basilikata (75 Prozent) in Italien, Südfinnland (99 Prozent), Nord- und Ostfinnland (93 Prozent) sowie Övre Norrland (115 Prozent) in Schweden, für die sich kein eindeutiges Muster der Entwicklung ergibt.

In der NUTS 2-Einteilung wollen wir nun noch die durchschnittliche Lebenserwartung beider Geschlechter zusammen in der Region betrachten (vgl. Grafik 5). Diese schwankt

in den acht hier betrachteten Ländern im Jahr 2019 immerhin zwischen 74,4 Jahren im Südosten Rumäniens und 85,8 in der Hauptstadtregion Madrid. Die mehr als elf Jahre Maximaldifferenz schmelzen allerdings schnell zusammen, wenn man West- und Osteuropa getrennt betrachtet. Unter den acht Ländern gibt es allein in Rumänien noch Regionen mit Lebenserwartungen von unter 76 Jahren. Das Zentrum, der Südwesten und die Region Bukarest liegen bereits oberhalb der 76, Estland bei 79 Jahren. Zwischen den westeuropäischen Regionen beträgt der Maximalabstand nur noch knapp 6 Jahre, beginnend bei Sachsen-Anhalt mit einer Lebenserwartung von 80. Die höchsten Lebenserwartungen über 84 Jahre lassen sich in den Mittelmeerländern finden, insbesondere in Nordspanien und Madrid, auf den Balearen und den Kanaren, in Nord- und Mittelitalien sowie in der Region Rhônes-Alpes, auf Korsika und in der Île de France.

In Spanien und Italien nimmt die Lebenserwartung in der Tendenz in Richtung der südlichen Regionen beider Länder eher ab, in Frankreich, Deutschland und Schweden verläuft der Trend in umgekehrter Richtung. Während die meisten der hier betrachteten Regionen die Erwartung von über 82 Jahren aufweisen, gilt dies nicht für zwei Regionen Finnlands (Nordost- und Südfinnland) und vier Regionen in Frankreich unmittelbar nördlich der Île de France und die meisten Regionen Deutschlands. Hier erreichen nur sieben Regionen in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen eine Lebenserwartung von 82 Jahren.

Die Differenzen der durchschnittlichen Lebenserwartung korrespondieren teilweise mit den zuvor betrachteten Einkommensverhältnissen (etwa in Spanien, Italien, Rumänien), doch bleibt dies ungenügend als Erklärungsfaktor und zeigt zahlreiche Abweichungen. Um die Lebenserwartung zu erklären, müssen eine Vielzahl an Faktoren in Betracht gezogen werden, eine rein auf das individuelle Durchschnittseinkommen bezogene Betrachtung greift zu kurz. Schaut man sich die Entwicklung der Lebenserwartung im relativ kurzen Zeitraum von elf Jahren zwischen 2008 und 2019 an, wird deutlich, dass diese in allen Regionen Finnlands und in Estland, in sechs von acht Regionen Rumäniens, in 16 von 19 Regionen Spaniens und in zehn von 21 Regionen Italiens mit Werten von zwei Jahren oder mehr zugenommen hat. Nur jeweils drei französische und schwedische Regionen finden sich in der Gruppe der um mehr als zwei Jahre zunehmenden Lebenserwartung; keine einzige deutsche Region schafft es hierunter.⁵ Während die höchsten Steigerungen in Estland (plus 4,6 Jahre) und Rumänien (Südwest plus 3,5; Nordwest plus 2,7) vermutlich zu großen Teilen mit der Transformation der Gesundheits- und Sozialsysteme erklärt werden können, sind jene in der Hauptstadtregion Madrid (plus 2,9), auf den Balearen (plus 2,8) und in der nordafrikanischen Enklave Melilla (plus 2,6) vermutlich stark durch Zuzüge bedingt.

2.4 ZWISCHENFAZIT: SCHWACHE SOZIALSTANDARDS UND UNTERBROCHENE AUFHOLPROZESSE

Niemand verliebe sich in einen Binnenmarkt, war die vom einstigen Kommissionspräsidenten Jacques Delors (Amtszeit: 1985–1995) gefundene Formel für eine explizit politische Gestaltung und soziale Rahmung der ökonomischen Integrationsprojekte. Daraus ist das Sozialprotokoll des Vertrags von Maastricht hervorgegangen, das neue beschäftigungs- und sozialpolitische Gemeinschaftsaufgaben formulierte. Doch gegen die Bedeutung der Binnenmarktfreiheiten und die Stabilitätsregeln der WWU bleiben die europäisch garantierten Arbeits- und Sozialstandards unbedeutend. Die Union leidet seit den 1990er Jahren stark an ihrer Asymmetrie zwischen marktschaffender und marktgestaltender Integration.

Dabei war die Politikkoordinierung als Klammer zwischen dem Anspruch an gemeinsame Politik und dem Wunsch der Nationalstaaten nach Schutz der eigenen Souveränität bislang keine Hilfe, um ein Europäisches Sozialmodell zu etablieren. Die zahlreichen Koordinierungszyklen mit initial guten Absichten zeigten sich als zu schwache Konstruktion, um die Prädominanz der negativen Integration mit Ansätzen der positiven Integration zu versöhnen. Im Gegenteil baute die Kommission unter ihrem Präsidenten José Manuel Durão Barroso (Amtszeit: 2004–2014) die Lissabon-Strategie zu einem Instrument zur Anregung wettbewerbsfördernder Strukturreformen, niedriger Steuer- und Abgabensysteme, der Finanzmarktliberalisierung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Reform der sozialen Sicherung nach dem Kriterium finanzieller Nachhaltigkeit um. Das markt- und wettbewerbsorientierte Verständnis aller in den Koordinierungszyklen zusammenlaufenden Politikbereiche passte in die Hochphase der Globalisierungseuphorie. Die Konzentration auf Wirtschaftswachstum und „Jobs, Jobs, Jobs“ (Kok 2003) erklärt auch, warum die Kommission die Ausbildung der gravierenden makroökonomischen Ungleichgewichte der 2000er Jahre zwischen den Eurostaaten nicht sah oder sehen wollte: Die späteren Krisenstaaten Irland und Spanien lieferten ja hohe Wachstumsraten und Deutschland führte wettbewerbsförderliche Strukturreformen durch. Die in der Folge immer weiter auseinanderlaufenden Lohnstückkosten und Inflationsraten dieser und weiterer Länder wurden lange nicht als ein zentrales Problem der WWU wahrgenommen. Deren Architektur als Stabilitätsunion ohne ausgleichende fiskalische Instrumente trägt bereits die Konzeption eines verschärften Wettbewerbssystems zwischen den Mitgliedstaaten in sich. In der Eurokrise kulminieren die systemischen Defizite der Währungsunion, doch das Wettbewerbsparadigma ist bereits so gut verankert, dass das Krisenmanagement mit der Austeritätspolitik fälschlicherweise einen strukturellen Ansatz für einen konjunkturellen Wirtschaftseinbruch umsetzt. Diese künstliche Verlängerung der Krise führt ökonomisch zu einer „verschenkten Dekade“ der EU (Herzog-Stein et al. 2020: 18) und zur Vertiefung der sozialen Disparitäten.

Bis das aber in der Breite kritisch hinterfragt und in Brüssel unter der Ägide von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (Amtszeit: 2014–2019) mit vorsichtigen Schritten

⁵ Höchster Zuwachswert ist hier die Region Oberfranken mit 1,7 Jahren. Keine Vergleichswerte zu 2008 vorhanden aus den Regionen Chemnitz und Leipzig.

korrigiert werden kann, wird noch die Kohäsionspolitik auf die Ziele des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit eingeordnet. Die längst auf Kurs gebrachte politische Koordination dient hier fortan als Benchmark: Nur wenn die Ziele der nationalen Wirtschaftsgovernance erfüllt werden, können regional Finanzmittel ausbezahlt werden. Damit werden nicht nur die ursprünglichen Ziele der Kohäsionspolitik herabgestuft, es wird auch Konfliktpotenzial zwischen Zentralregierung und Gebietskörperschaften geschaffen. Für den MFR 2021 bis 2027 wird die Konditionalität des Mittelzuflusses noch geschärft, die Kohäsionspolitik allerdings zugleich auf breitere Füße gestellt durch Verbindung mit fünf übergeordneten Politikzielen und über das Pro-Kopf-Einkommen hinausgehende soziale, bildungsbezogene, auf Klima- und Umweltschutz sowie auf die Zuwanderung bezogene Indikatoren.

Ernüchternd bleibt, dass selbst unter den sechs Gründungsmitgliedern der EGKS in 70 Jahren die Differenzen trotz laufender Angleichungsprozesse nicht eingeebnet werden konnten. Deutlich wurde in der Eurokrise eher, wie unsicher und umkehrbar Konvergenzentwicklungen in der EU sind. In ihrer Abschätzung der sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf die europäischen Regionen, kommt die Europäische Kommission (2021a: 100ff.) zu dem Schluss, dass die sich bereits seit 15 Jahren verschärfenden Disparitäten sich durch die Folgen der Corona-Krise sehr wahrscheinlich weiter weiten. Dies lässt die Frage aufkommen, ob die Gemeinschaft in ihren Instrumenten und Prozessen gut aufgestellt ist, um Divergenz zu verhindern und Konvergenz adäquat zu fördern?

3

REGIONALE DISPARITÄTEN IM VERGLEICH

Die Analyse regionaler Entwicklungen in der EU steht angesichts der sehr unterschiedlichen sozioökonomischen Kontexte stets vor dem Problem der eindeutigen Identifikation von Wirkungszusammenhängen und ihrer Generalisierbarkeit. Regional spezifische Phänomene, wie beispielsweise eine unwirtliche Geographie, Klimaextreme und Naturkatastrophen, die Existenz besonderer Bodenschätze, historisch bedingte Benachteiligungen und Grenzziehungen oder die Bevölkerungsdichte sind nur einige von vielen Faktoren, die bestimmte Entwicklungen in der Region erklären können. Sie können gleichwohl nur unzureichend Auskunft geben über ihre Relevanz gegenüber den Auswirkungen von Wirtschaftskrisen, Transformationsprozessen der Industrialisierung oder Deindustrialisierung, des Aus- oder Abbaus von Wohlfahrtsstaatlichkeit, Ab- und Zuwanderungen und vielen weiteren politisch bearbeiteten und/oder motivierten Ereignissen. Wie das letzte Kapitel dieser Studie gezeigt hat, müssen mögliche Wechselwirkungen verschiedener Faktoren auf die regionale Entwicklung unter Berücksichtigung lokaler Bedingungen vor Ort analysiert werden, um nicht vorschnelle Rückschlüsse und Vergleiche zu ziehen. Dabei erweist sich das NUTS 2-Niveau statistischer Gliederung als nur bedingt hilfreich, insbesondere, wenn die Wirkungskraft von Kohäsions- und benachbarten europäischen Politiken im Fokus des Interesses steht: „[T]he NUTS-2 level, at which eligibility and financial allocations are largely determined, may not be the appropriate level at which to capture policy effects using spatial econometric techniques“ (Fratesi/Wishdale 2017: 819). Hinzu kommt die teilweise willkürlich wirkende Grenzziehung europäischer Regionen auf NUTS 2-Niveau: Manchmal stimmt sie mit einzelnen Verwaltungsgebieten und Gebietskörperschaften überein, manchmal sind Zusammenfassungen vorgenommen worden, die im realen politisch-administrativen Betrieb und in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und andere lokale Herausforderungen keine eigenständige Rolle spielen.

In einer Studie für den Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) des Europäischen Parlaments mahnen Marta Pilati und Alison Hunter (2020: 30) eine höhere Sensibilität für die Diversität regionaler Entwicklungen an, die oft unter dem Radar der politischen Entscheidungsfindung in der EU bleiben würde. Eine höhere Sensibilität für regional bzw. lokal spezifisch auftretende Phänomene erfordert außer einem weit in die Tiefe statistischer Gliederung gehenden Blick auch die Einbeziehung von weit über die Einkommensentwicklung hinausgehenden Indikatoren der sozioökonomischen Entwicklung. Nur unter Berücksichtigung der jeweiligen natio-

nen und regionalen Umstände, Entwicklungen, Institutionen und Akteure in verschiedenen Bereichen wirtschaftlicher und sozialer Relevanz kann eine adäquate Annäherung an die existierende europäische Heterogenität gelingen (Crescenzi/Giua 2017: 22).

Entsprechend empfiehlt sich eine mehrdimensionale Clusteranalyse, die – soweit es die Datenlage hergibt – auf der niedrigsten regionalen statistischen Ebene ansetzt. Dies sind im Optimalfall die lokalen Verwaltungseinheiten der Kommunen (Local Administrative Units, LAU) oder – etwas höher angesetzt – die NUTS 3-Gebiete kleinerer Regionen und großer Städte. Hier setzt das FES/FEPS-Projekt zu regionalen Disparitäten an, begrenzt allerdings von der Verfügbarkeit der Daten. Die gewählten Indikatoren umfassen für alle acht untersuchten Länder und ihrer Regionen fünf Dimensionen zur Messung von Gleichheit/Ungleichheit: (1) Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, (2) Bildungs- und Entwicklungschancen, (3) Wohlstand und Gesundheit, (4) Staatliches Handeln und Partizipation, (5) Binnenwanderungen. Die einzelnen Indikatoren dieser fünf Dimensionen unterscheiden sich allerdings von Land zu Land, was zum einen mit der Datenlage, zum anderen aber bereits mit nationalen bzw. regionalen Spezifika zusammenhängt, die einige Kriterien für bestimmte Zusammenhänge ausschließen oder unsinnig erscheinen lassen. In der Folge wird zunächst ein Überblick zu den wesentlichen (3.1) Ergebnissen der acht Länderstudien gegeben, durch die das Ausmaß der Differenzen deutlich wird. Anschließend werden (3.2) Muster der regionalen Disparitäten durch Identifikation ähnlicher Problemlagen herausgearbeitet.

3.1 ERGEBNISSE DER LÄNDERSTUDIEN

3.1.1 REGIONALE DISPARITÄTEN IN DEUTSCHLAND

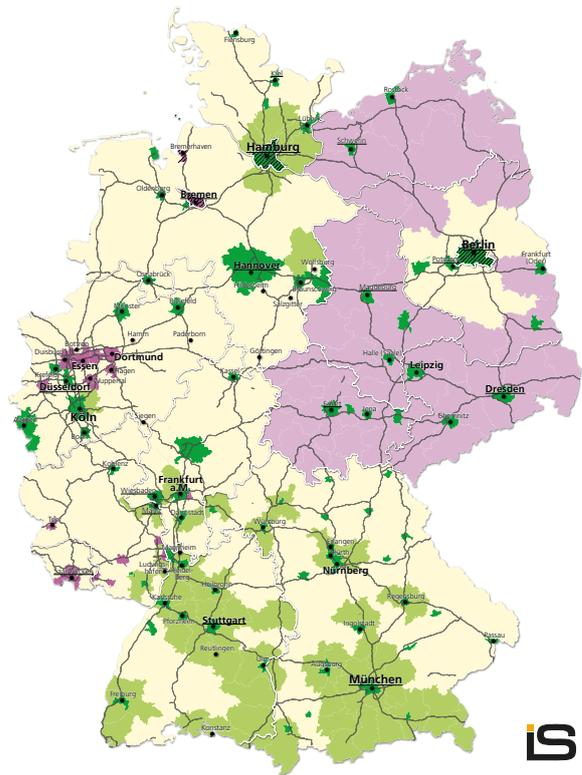
Regional können in der Clusteranalyse (vgl. zum Folgenden Fina et al. 2019⁶) mit Indikatoren aus den o.g. fünf Dimensionen von Ungleichheit fünf auffällige Typen gebildet werden, die sich in drei Kategorien zusammenfassen lassen:

⁶ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

- A. **Dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr (dunkelgrün) / starkes Umland (hellgrün):** Hier leben mit 36,4 Millionen Menschen 44 Prozent der Bevölkerung. Geografisch (vgl. Grafik 6) finden sich diese Wohlstandsinseln vornehmlich in Süddeutschland, jedoch auch in und um viele Städte und Metropolregionen im ganzen Land. Hier ist der Wohlstand zuhause mit landesweiten Spitzenwerten etwa der Lebenserwartung (82 Jahre), der Bruttomonatsgehälter (3.534 Euro) oder der Wahlbeteiligung (80,2 Prozent). Diese Regionen üben mit ihren zukunftsfähigen Arbeitsmärkten und der überdurchschnittlichen Infrastruktur eine starke Attraktivität aus. In diesem Erfolg liegt zugleich das messbare Risiko steigender Lebenshaltungskosten und entsprechend zunehmender sozialer Benachteiligungen, insbesondere in den Großstädten (Kinderarmut: 18 Prozent, Altersarmut: 4,3 Prozent).
- B. **Deutschlands solide Mitte (ocker):** Besonders ins Auge fallen beim Blick auf die Disparitätenkarte die großen Flächen des westlichen Staatsgebiets sowie die Gebiete rund um Berlin. Hier leben mit 32,8 Millionen Menschen knapp 40 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die in den fünf Dimensionen gemessenen Indikatoren sind zumeist auf Linie mit den bundesdeutschen Durchschnittswerten. Einzig der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter ist gering (10,2 Prozent ggü. 13,5 Prozent im Bundesdurchschnitt).
- C. **Städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel (dunkellila) / ländlich geprägte Regionen in der dauerhaften Strukturkrise helllila):** Aus diesen benachteiligten Regionen, in denen mit 13,6 Millionen Menschen etwa 16 Prozent der Bevölkerung leben, wandern viele Menschen in die dynamischen Groß- und Mittelstädte (Wanderungssalden über 200 Personen je 100.000 Einwohner). Große Gebiete Ostdeutschlands leiden weiterhin unter dem Wegfall ganzer Wirtschaftszweige und damit Arbeitsplätze durch die Wiedervereinigung. Hier ist die Infrastruktur wenig ausgebaut (Breitband-Internet: 59 Prozent; Erreichbarkeit Hausärzt_innen: 6,8 Min.), die Bruttogehälter sind niedrig (2.464 Euro). In den alten westdeutschen Kohle-, Bergbau- und Schwerindustrieregionen an Rhein und Ruhr sowie im Saarland, aber auch in Bremen und Bremerhaven zeigt sich der Strukturwandel deutlich an der hohen Schuldenlast kommunaler Haushalte (6.373 Euro) und der sehr hohen Kinderarmut (27,2 Prozent).

Insgesamt weist Deutschland damit – obwohl im nationalen Vergleich (vgl. Kapitel 2.2.4) als wohlhabendstes Land der acht hier untersuchten ausgezeichnet und kaum von den Wirtschaftskrisen der jüngsten Zeit erschüttert – teils erhebliche Binnendivergenzen auf. Anders als die Analyse auf NUTS 2-Ebene (vgl. Kapitel 2.3.2) suggeriert, bilden sich dabei nicht nur ein Ost-West und ein Nord-Süd-Gefälle ab. Neben boomende Regionen in Süddeutschland und dem mit der Transformation nach der Wiedervereinigung kämpfenden Ostdeutschland treten wichtige Differenzierungen: Auch im Norden und im Osten gibt es zahlreiche Städte und Metropolregionen, die strukturstark sind (Kategorie A, dunkel-

Grafik 6
Disparitätenkarte Deutschland



Quelle: Fina et al. 2019: 6.

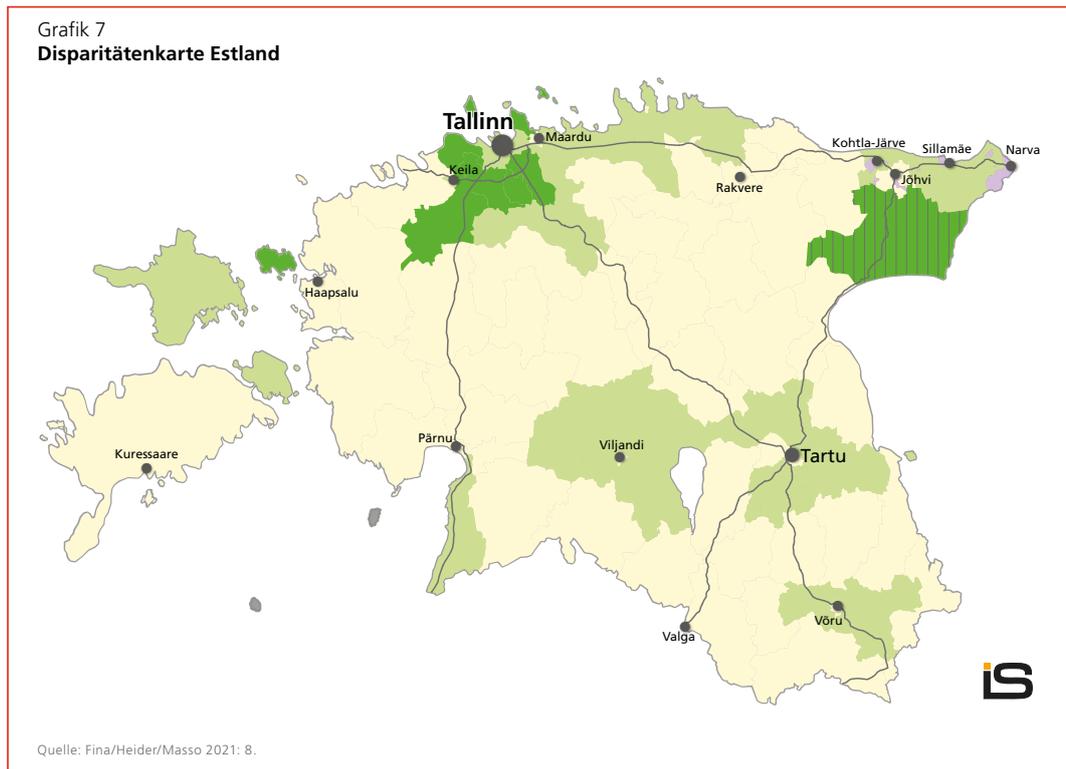
grün). Zudem existieren im Westen bis in die reichen südlichen Bundesländer hinein Gebiete, die einem längst nicht bewältigten starken Strukturwandel unterliegen, bedingt etwa durch den Verlust der Schwerindustrie. In benachteiligten Regionen ist die Gefahr der weiteren Abwanderung mangels Beschäftigungsperspektiven virulent. Auch in der soliden Mitte stellt sich das Problem immer weniger qualifizierter Beschäftigter. Und in den reichen Städten und Metropolregionen wächst als Kehrseite des eigenen Erfolgs die Gefahr sozialer Exklusion durch steigende Lebenshaltungskosten infolge von weiterem kräftigem Zuzug.

3.1.2 REGIONALE DISPARITÄTEN IN ESTLAND

In dem kleinen baltischen Land können vier räumliche Typen der sozioökonomischen Disparitäten (vgl. zum Folgenden Fina/Heider/Masso 2021⁷) gebildet werden, die sich in zwei Kategorien zusammenfassen lassen:

- A. **Flourierende Regionen und Inseln des Wohlstands (dunkelgrün) / Das wohlhabende Estland (hellgrün):** Mit 680.000 Menschen leben etwa 51 Prozent der estnischen Bevölkerung in diesen Gebieten, deren sozioökonomischen Daten über dem Landesdurchschnitt liegen. Sie konzentrieren sich geografisch (vgl. Grafik 7) auf viele Inseln in der Ostsee, und Gebiete

⁷ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.



in räumlicher Nähe zu großen und mittelgroßen Städten sowie auf die Nationalparkregion Alutaguse im äußersten Nordosten. Von den Metropolregionen schneidet nur das Einzugsgebiet der Hauptstadt Tallinn hervorragend ab. Es weist – ebenso wie einige Inseln und der Nationalpark – das höchste Bruttomonatseinkommen auf (1.604 Euro), die höchste Beteiligung bei lokalen Wahlen (61,3 Prozent), eine niedrige Arbeitslosenquote (4,2 Prozent) und eine geringe Schulabbruchrate (3,8 Prozent). Allerdings sind insgesamt nur etwa 100.000 Menschen betroffen. Das erklärt sich auch damit, dass die Hauptstadt ebenso wie Tartu als zweitgrößte Stadt des Landes nicht zum reichsten Cluster gezählt werden können. Sie gehören durch das vertretene breitere soziale Spektrum zum zweitreichsten Cluster mit leicht schlechteren Werten der sozioökonomischen Indikatoren als auf den „Inseln des Wohlstands“. Beide Cluster wirken anziehend und weisen positive Salden der internen Migration auf.

- B. **Schrumpfende Regionen mit sozioökonomischen Problemen (ocker) / Brennpunkte anhaltender struktureller Benachteiligung (lila):** Unter dem Landesdurchschnitt der meisten sozioökonomischen Indikatoren befinden sich weite Teile des ländlichen Estlands sowie die bezogen auf ihre Fläche größte Insel Saaremaa. Für die in diesen Gebieten lebenden über eine halbe Million Menschen (ca. 49 Prozent der Bevölkerung) sind die Beschäftigungsperspektiven schlechter als in der Nähe der großen und größeren Städte. Viele Esten verlassen diese Gebiete, was sich niederschlägt in einer geringen Rate hochqualifizierter Beschäftigter (25,1 Prozent) und einer alternden Bevölkerung (Abhängigkeitsrate: 60,3 Prozent). Diesen Regionen drohen Gefahren durch Transformationsprozesse, wenn etwa der Bergbau oder andere Wirtschaftszweige aufgege-

ben werden und die Digitalisierung tradierte Arbeitsplätze verdrängt. Exemplarisch kann dieser Prozess in vier Kommunen im äußersten Nordosten beobachtet werden: In der drittgrößten Stadt Narva ist die einst für mehrere tausend Arbeitsplätze sorgende Textilmanufaktur Kreenholmi 2010 in die Insolvenz gegangen. Hier treffen sich zweierlei Arten von Transformationsprozessen: der Strukturwandel ökonomischer Branchen ebenso wie die Nachwehen der Wiedererlangung estnischer Unabhängigkeit von der UdSSR 1991. Die etwa 100.000 Bewohner dieser in nahezu allen sozioökonomischen Indikatoren schlecht abschneidenden Gemeinden weisen einen hohen Anteil der einstmaligen privilegierten russischen Minderheit im Land auf, die heute Probleme auf dem Arbeitsmarkt hat (Arbeitslosenquote: 9,7 Prozent) und relativ wenig Bruttoeinkommen generiert (1.029 Euro).

Insgesamt zeigt sich für Estland in der regionalen Detailanalyse – die das NUTS 2-Niveau gar nicht leisten kann, da das ganze Land als Einheit betrachtet wird – welche starken regionalen Ungleichheiten bestehen. Trotz des beeindruckenden sozioökonomischen Aufholens des Landes insgesamt und den gut bewältigten zusätzlichen Herausforderungen als besonders betroffenes Land der Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Kapitel 2.2.4), haben sich räumliche Konzentrationen wirtschaftlicher Aktivität offenbar verfestigt. Estland ist in Bezug auf seine Bevölkerung etwa hälftig gespalten zwischen prosperierenden und zurückbleibenden Regionen. Tallinn und einige weitere mittelgroße Städte und ihre unmittelbaren Umgebungen fungieren als ökonomische Zentren und ziehen durch die so produzierten Chancen auf Wohlstand Menschen aus den übrigen Landesteilen an, wodurch diese weiter verlieren.

3.1.3 REGIONALE DISPARITÄTEN IN SPANIEN

Für Spanien können vier Raumcluster identifiziert werden (vgl. zum Folgenden Colino et al. 2020⁸), die auf dem Niveau der Verwaltungsebene der 17 autonomen Gemeinschaften sowie der zwei autonomen Städte Ceuta und Melilla festgemacht werden.⁹

A. Das reiche Spanien (dunkelblau): Hierzu gehören die Hauptstadtregion Madrid, das Baskenland, Navarra und Katalonien (vgl. Grafik 8). Hier leben etwa 17 Millionen Menschen, das sind etwa 36 Prozent der Gesamtbevölkerung. Das Pro-Kopf-Einkommen nimmt hier die höchsten Werte an, liegt deutlich über dem nationalen Mittel (zwischen 120 und 135 Prozent). Der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter ist hoch, die Arbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig. Diese vier reichen Regionen sind besonders attraktiv durch die mit Ihrer Wirtschaftsstärke verbundenen Jobperspektiven – im Baskenland und in Navarra (neben La Rioja) mit den landesweit höchsten Beschäftigungsraten im industriellen Sektor – und locken viele Spanier_innen aus anderen Regionen an. Entsprechend positiv fällt die Bilanz der Zu- und Abwanderungen aus. Dies trifft insbesondere auf Katalonien zu. Madrid und Barcelona als größte Städte des Landes wirken besonders anziehend. Die Kehrseite dieser zunehmenden Konzentration in den Millionenstädten ist ein hier sinkender Lebensstandard durch das wachsende Armuts- und Exklusionsrisiko (beide Regionen um die 20 Prozent ggü. 6–7 Prozentpunkten

weniger in Navarra und im Baskenland) infolge gestiegener Lebenshaltungskosten.

B. Das wohlhabende Spanien des Nordens und Kantabriens (mittelblau): Sechs Regionen in der Nordhälfte des Landes zählen hierzu, in denen 8,3 Millionen Menschen leben (knapp 18 Prozent der Gesamtbevölkerung). Die Lebensqualität in diesen Wohlstandsregionen ist hoch, was sich etwa in einer hohen Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge ausdrückt. Die öffentlichen Gesundheits- und Bildungsausgaben sind hier höher als im Landesdurchschnitt, die Arbeitslosigkeit niedriger als im Land insgesamt und die Gefahr von Armut und sozialer Exklusion nur unwesentlich höher, in einigen Regionen sogar niedriger als in der reichen Spitzengruppe (zwischen 14,4 Prozent in La Rioja und 22,6 Prozent in Galizien). Alle sechs Regionen verfügen über einen relativ starken Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung zwischen 20 und 30 Prozent. Allerdings ist mit der Ausnahme Asturiens und Kantabriens der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter sehr gering (unter 40 Prozent). Die Attraktivität dieser zwar wohlhabenden, doch zum Teil mit sozioökonomischen Problemen behafteten Regionen ist durchwachsen: Während Kantabrien, Aragon und La Rioja im Jahr 2017 geringfügige Zuwanderungen verzeichneten, gab es starke Abwanderungen in Kastilien und León und Asturien sowie einen niedrigen negativen Abwanderungssaldo in Galizien.

C. Das mediterrane Spanien (klares blau): Die Baleareninseln und die Regionen Valencia und Murcia mit insgesamt 7,6 Millionen Einwohnern (ca. 16 Prozent der Bevölkerung) bilden einen eigenen Cluster. Sie unterscheiden sich von den autonomen Gemeinschaften im Norden durch ein leicht niedrigeres Einkommen pro Kopf und höhere Arbeitslosenraten, wobei die Balearen

⁸ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

⁹ Dies entspricht der NUTS 2-Einteilung; eine tiefergehende Analyse wurde für Spanien nicht durchgeführt.

Grafik 8
Disparitätenkarte Spanien



Quelle: Colino et al. 2020: 60.

in beiden Indikatoren noch über dem Landesdurchschnitt liegen, die anderen beiden Regionen weit darunter (2017 unter 90 Prozent des BIP p.c. und etwa 17 Prozent Arbeitslosigkeit). Der Anteil universitärer Abschlüsse unter den aktiv Beschäftigten ist relativ niedrig. Erklärbar sind diese Ergebnisse mit der besonderen Bedeutung der Tourismusbranche für die wirtschaftliche Entwicklung: In den tourismusbezogenen Servicedienstleistungen werden wenig Stellen für Hochqualifizierte geschaffen und die Beschäftigungsmöglichkeiten sind stark saisonal geprägt. Während aber Valencia und Murcia mit etwa 20 Prozent Wertschöpfungsanteil über einen industriellen Kern verfügen, beträgt dieser auf den Balearen nur 7,2 Prozent. Dagegen wird hier im Dienstleistungssektor mit knapp 86 Prozent der spanische Spitzenwert erreicht; fast 80 Prozent der Beschäftigten arbeiten hier. Angesichts der insgesamt hohen Lebensqualität und der zumindest saisonal guten Beschäftigungsmöglichkeiten ist die Zuwanderungsbilanz positiv.

- D. **Das arme Spanien (hellblau):** Die südlichen Regionen Kastilien-La Mancha, Andalusien und Extremadura gehören hierzu ebenso wie die Kanarischen Inseln und die nordafrikanischen Enklaven Ceuta und Melilla. Fast 14 Millionen Spanier_innen leben hier (etwa 30 Prozent der Bevölkerung). Diese Regionen sind weit abgehängt vom mittleren Pro-Kopf-Einkommen, weisen 2017 noch hohe Arbeitslosenraten bis zu einem Viertel der erwerbsfähigen Bevölkerung, hohe Schulabbrecherquoten und nur wenig hochqualifizierte Beschäftigte auf. In Extremadura und Andalusien ist landesweit der Anteil der Landwirtschaft und Fischerei mit Werten von 8,9 Prozent bzw. 6,8 Prozent am höchsten, wohingegen der industrielle Sektor unter 15 Prozent bleibt. Das Armuts- und Exklusionsrisiko ist in den hier zusammengefassten Regionen höher als in allen anderen Regionen des Landes (2017 zwischen 29 und 44 Prozent). Die Abdeckung der Haushalte mit Breitband-Internet bleibt hinter dem Landesmittel (76,09 Prozent) zurück, am extremsten in Extremadura (48,44 Prozent). Die Wahlbeteiligung ist in allen Regionen relativ niedrig. Außer auf den Kanaren ist die Abwanderung stark ausgeprägt.

Insgesamt kann man in Spanien sehr verschiedene sozioökonomische Entwicklungspfade der autonomen Gemeinschaften feststellen. Während seit den 1980er Jahren die zuvor durch punktuelle Verstädterung und Industrialisierung entstandenen Ungleichheiten mithilfe stärkerer politischer Dezentralisierung im Zuge der Demokratisierung sowie durch Unterstützung der europäischen Kohäsionspolitik reduziert werden konnten, sind sie mit den Wirtschaftskrisen der letzten Jahre wieder stark angewachsen (vgl. Kapitel 2.2.4). Nicht nur insgesamt ist Spanien durch diese Krisen von sozioökonomischen Mittelwerten der EU entfernt worden, auch zwischen den Regionen sind die Differenzen gewachsen. Dabei zeigt die Clusteranalyse keine einfache Zweiteilung des Landes in reiche nördliche und arme südliche Regionen, sondern verschiedene Konfliktlinien zwischen den wachsenden Metropolregionen Madrid, Katalonien und Bilbao einerseits und dünn besiedelten und von starker Abwanderung betroffenen Regionen, wie Extremadura, Kastilien und León oder

Kastilien-La Mancha andererseits. Zudem unterscheidet sich die Wirtschaftsstruktur erheblich zwischen Regionen mit starkem industriellem Kern in den nördlichen Regionen und Kastilien-La Mancha, einigen noch sehr durch den primären Sektor geprägten Regionen im Süden, aber auch in Aragon und Galizien, sowie einen zweigeteilten Dienstleistungssektor, der in den Regionen Madrids und Barcelonas von Finanzwirtschaft, in vielen Mittelmeerregionen und auf den Inseln vom Tourismus geprägt ist. Wie in vielen anderen Ländern stellt sich für die spanischen Regionen die Frage, wie der so zum Ausdruck kommende Prozess der Verstädterung, der abgehängten Landwirtschaft und der Deindustrialisierung gestaltet werden kann, ohne in die stellenweise offensichtliche Falle niedriger Wirtschaftsdynamik, schlechter Sozial- und Bildungsdaten und erhöhter Abwanderung zu geraten.

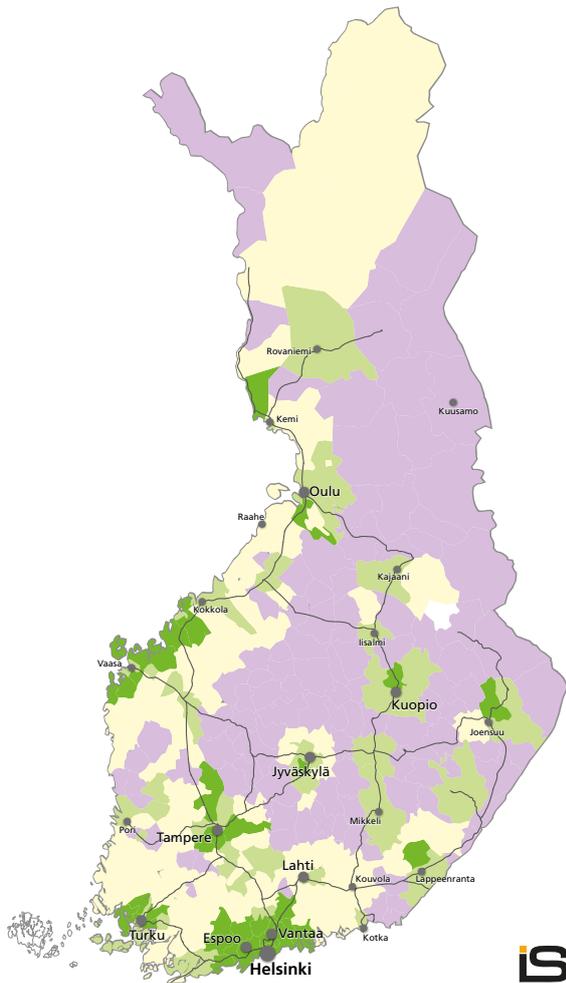
3.1.4 REGIONALE DISPARITÄTEN IN FINNLAND

Für Finnland können vier räumliche Typen unterschiedlicher sozioökonomischer Situationen unterschieden werden (vgl. Fina/Heider/Matila et al. 2021¹⁰). Diese können in drei Kategorien zusammengefasst werden:

- A. **Erfolgreiche Hauptstadtregion und städtische Einzugsgebiete (dunkelgrün) / Städtische Gebiete mit sozialen Exklusionsrisiken:** Hier lebt mit knapp 4 Millionen Menschen die Mehrheit der finnischen Bevölkerung (etwa 72 Prozent). Diese wohlhabenden Regionen finden sich geografisch (vgl. Grafik 9) alle in bzw. um große und mittelgroße Städte. Dabei ist es nicht von Relevanz, ob sich die Metropolregionen an der Küste oder im Inland befinden. Die Städte bilden die Basis für eine hohe Wirtschaftsdynamik und gute Beschäftigungsentwicklung, von der auch die angrenzenden Regionen durch Spill-over-Effekte und Ansiedelung von Pendler_innen profitieren. Besonders die Hauptstadtregion, aber auch die städtischen Einzugsgebiete von Vaasa, Turku, Tampere, Kuopio und Joensuu weisen weit überdurchschnittliche Indikatoren auf: Die Beschäftigtenquote liegt bei 76,8 Prozent, das Medianbruttojahreseinkommen beträgt hohe 41.367 Euro und das Armutsrisiko von Kindern liegt bei niedrigen 8,2 Prozent. In beiden Clustern siedeln sich gerne Unternehmen neu an, zumal der Anteil der Hochqualifizierten um die 20 Prozent liegt. Die Infrastruktur ist in diesen Gewinnerregionen gut entwickelt (über 70 Prozent der Haushalte haben Breitband-Internet). Der Nachteil dieser insgesamt positiven Entwicklung sind insbesondere in den Großstädten durch das Wirtschaftswachstum bedingte steigende Lebenshaltungskosten, die zu einem Anstieg des Risikos sozialer Exklusion führen können. Ein Frühindikator für Probleme auf dem Wohnungsmarkt ist etwa der Anstieg der Kosten für Hauskredite.

¹⁰ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

Grafik 9
Disparitätenkarte Finnland



Quelle: Fina/Heider/Matila et al. 2021: 13.

Zurück bleibt eine schlecht auf den Wandel zu Dienstleistungen und Digitalisierung (Breitband-Internet: 43,3 Prozent) vorbereitete alternde Bevölkerung in stellenweise überdimensionierter Infrastruktur.

Insgesamt erscheint Finnland als reiches Land, das trotz einer vergleichsweise spät einsetzenden Industrialisierung und schweren wirtschaftlichen Verwerfungen in den 1990er Jahren einen weit entwickelten Wohlfahrtsstaat aufgebaut hat, der bei der Abfederung neuer Transformationsprozesse unterstützend wirkt. So ist das Niveau der Ungleichheit übers Land verteilt gering, die deutliche Mehrheit der Finnen lebt in guten bis sehr guten Umständen, und auch jene Gebiete mit durchschnittlicher Lebensqualität weisen positive sozio-ökonomische Indikatoren auf. Gleichwohl stellen sich für Finnland ähnliche Probleme der Verstädterung und der Landflucht, wie in vielen anderen Staaten: Vielen kleinen ländlichen Kommunen gelingt es offenbar nicht, zum Lebensstandard der prosperierenden größeren Städte und ihrer Einzugsgebiete aufzuschließen. Anders als der Blick auf das Einkommen pro Kopf auf NUTS 2-Ebene (vgl. Kapitel 2.3.2) anzeigt, könnten im Zuge der Aufgabe tradierter Industrien und einem Rückgang der Bedeutung der Landwirtschaft großflächige (allerdings wenig besiedelte) Gebiete im ländlichen und östlichen Teil des Landes abgehängt werden. Ein anderes Problem stellt sich in den erfolgreichen Städten und stadtnahen Regionen: Weiteres Bevölkerungswachstum lässt hier die Lebenshaltungskosten derart steigen, dass Niedriglohnhaushalte (auch aus ländlichen Regionen mit geringerem Bildungsstand Zugewanderte) zunehmend dem Armut- und Exklusionsrisiko ausgesetzt sind.

3.1.5 REGIONALE DISPARITÄTEN IN FRANKREICH

- B. **Das durchschnittliche Finnland (ocker):** In Form eines Halbkreises spannen sich die Gebiete vom Süden des Landes über seine westliche Grenze bis in den hohen, dünn besiedelten Norden. In allen geprüften Indikatoren bewegen sich die hier lebenden knapp 1 Million Menschen (etwa 17 Prozent der Gesamtbevölkerung) auf oder knapp über dem Landesdurchschnitt. Das Bruttomedianeinkommen beträgt 33.477 Euro im Jahr, die Beschäftigungsrate ist mit 73,8 Prozent hoch.
- C. **Abgehängte Gebiete (lila):** Nur knapp 600.000 Menschen (ca. 11 Prozent der Bevölkerung) leben in den Grenzregionen im östlichen Finnland sowie in vielen weiteren ländlich geprägten, teilweise unwirtschaftlichen Gebieten. Neben Landwirtschaft und Tourismus finden sich hier noch klassische Industrien, wie der Bergbau. Mit dessen Bedeutungsverlust verschlechtern sich die Beschäftigungschancen. Die Beschäftigungsquote ist mit 67,1 Prozent unterdurchschnittlich, die hohe Abhängigkeitsrate (84,8 Prozent) und der überdurchschnittliche Anteil von Beschäftigten im medizinischen Sektor zeigen die Überalterung der Bevölkerung. Der Anteil Hochqualifizierter liegt nur knapp über 10 Prozent, da viele junge Menschen diese Gebiete verlassen, um bessere Entwicklungsmöglichkeiten in anderen Landesteilen zu finden.

Für Frankreich werden von Hervé Le Bras und Achille Warnant (2020)¹¹ zwei zentrale Raumtypen identifiziert. Allerdings weisen die Autoren auf die Mehrdimensionalität der Ungleichheit hin und legen in ihrer Studie daher nicht alle Indikatoren übereinander, sondern betrachten diese komplementär. Im Folgenden wird sich in zwei Kategorien auf diese Studie bezogen, aber eine übergreifende Zusammenfassung der Beobachtungen erstellt:

- A. **Das Frankreich der großen Städte:** Zu den Gewinnerregionen gehören in Frankreich der äußerste Westen (insbesondere die Bretagne und die Pays de la Loire), das Zentralmassiv, das Gebiet südlich der Garonne in Richtung der spanischen Grenze, der Großraum Lyon, die Champagne südlich von Reims und das nördliche Elsass. Hier sind die ökonomischen und sozialen Probleme relativ gering (vgl. Grafik 10a). Zu einem hohen Anteil sind hierfür Metropolregionen in den genannten Gebieten verantwortlich. In den größeren Städten und dem zugehörigen Umland konzentrieren sich die beruflich hoch qualifizierten Hochschulabsolvent_innen, insbesondere

¹¹ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

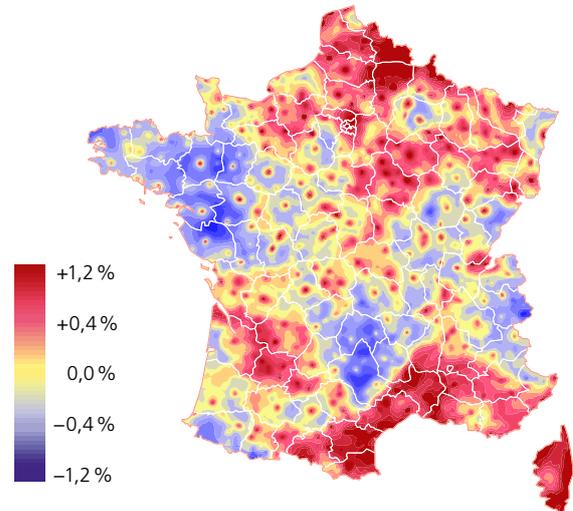
in Toulouse, Montpellier, Paris, Grenoble, Nantes, Rennes, Lyon, Bordeaux, Lille, und Straßburg (Absolvent_innenquoten tertiärer Ausbildung über 50 Prozent). Diese Metropolen und die um sie herum liegenden Einzugsgebiete weisen eine besonders hohe Wirtschaftsdynamik auf. Ihnen folgen einige mittelgroße Hochschulstandorte: Poitiers, Orléans, Rouen, Aix-en-Provence, Dijon, Nancy, Besançon und Clermont-Ferrand, in denen der Anteil der Hochschulabsolvent_innen bereits unter 50 Prozent liegt. In vielen dieser Städte sind die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt besser als in anderen Landesteilen, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung hoch, der Anteil der exportierten Produkte hoch und die Infrastruktur – gemessen an der Versorgung der Haushalte mit Breitband-Internet – gut ausgebaut. Die auch aus anderen Ländern bekannte Urbanisierung und Metropolbildung scheint in Frankreich besonders extrem zu sein. Mit Bezug auf Studien von Laurent Davezies macht Nicolas Leron (2021: 3) darauf aufmerksam, dass die 15 größten Städte mit jeweils mehr als einer halben Million Einwohnern (hier wohnen insgesamt ca. 40 Prozent der Gesamtbevölkerung, das sind knapp 27 Millionen Menschen) für über die Hälfte der Wirtschaftsleistung Frankreichs verantwortlich sind. Hier wird ein besonders hoher Beschäftigungszuwachs gemessen und „[d]as Pro-Kopf-BIP ist im Durchschnitt um 50 Prozent höher als im Rest des Landes.“ Grafik 10b verdeutlicht, dass nicht alle Landesteile von den Wachstumsmaschinen der großen Städte profitieren: Es profitiert vor allem der Südosten, im Rest des Landes bleiben die hier rot dargestellten hohen Anteile an Hochschulabsolvent_innen punktuell. Insbesondere in Zentralfrankreich und im Nordosten können nur wenige Metropolen (wie Straßburg, Metz, Reims und Lille) das Wachstum anregen und stützen. Entsprechend ist der Wanderungssaldo der Binnenmigration in den nördlichen Départements größtenteils negativ, in vielen Regionen im Süden und Westen dagegen positiv, wobei allerdings die Wirtschaftslage und Arbeitsmarktsituation keine eindeutigen Erklärungen darstellen. Der wirtschaftliche Erfolg und die Anziehungskraft der Ballungsräume befeuern zugleich soziale Probleme: Das Einkommensgefälle ist hier besonders groß. Innerhalb des Großraums Paris, der am dichtesten besiedelten Stadt innerhalb der EU, ist das Einkommen in den westlichen Stadtteilen und den angrenzenden suburbanen Zonen besonders hoch; östlich der Kernstadt dagegen sehr niedrig und erst im Umland wieder etwas höher. Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung spiegelt sich in großen innerstädtischen Armutsrisiken, die ebenfalls ungleich verteilt sind, und durch Wirtschaftskrisen noch verstärkt werden. Dieses Phänomen trifft in kleinerem Maßstab auf alle größeren Ballungsräume Frankreichs zu (Leron 2021: 3f.).

- B. **Das Frankreich der Leere:** In kleineren Städten und ländlichen Gebieten mangelt es an wirtschaftlicher Dynamik und Arbeitsplätzen, doch anders als in einigen stark gewachsenen Metropolregionen, treten die Einkommensgefälle nicht so stark zutage. Weniger als 20 Prozent der Bevölkerung verfügen hier über einen

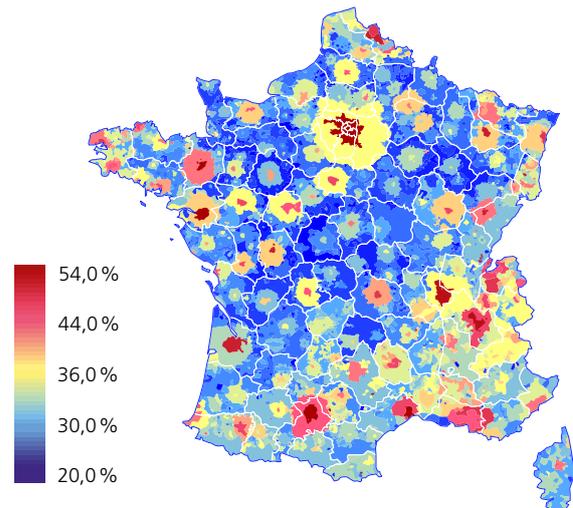
Figure 10 a/b

Disparitätenkarten Frankreich für ausgewählte Problemfelder

10a: Gesamtübersicht der vier Problemfelder (Jugendliche ohne Schulabschluss, Arbeitslosigkeit, Armut, Alleinerziehende Familien)



10b: Anteil der Personen über 20 Jahren, die ein Hochschulstudium absolviert haben (2016)



Quelle: La Bras/Warnant 2020: 6, 8.

Hochschulabschluss (Leron 2021: 3) und die mangelhaften Beschäftigungsmöglichkeiten führen zu einem stetigen Wegzug. Besonders betroffen sind die ohnehin dünn besiedelten Gebiete der sogenannten „Diagonale der Leere“, die sich von den Ardennen im Norden bis zum südlichen Département Aveyron zieht und Frankreich in einen östlichen und einen westlichen Teil trennt: „Die Diagonale liegt zwischen zwei großen zusammenhängenden Städtegebilden [...]: einerseits dem Norden mit Paris, der Westen und Südwesten und andererseits die Zone entlang der östlichen Landesgrenze und der Mittelmeerküste“ (Le Bras/Warnant 2020: 10). In den einstigen Industriehochburgen des Nordostens haben mit dem wirtschaftlichen Niedergang die sozialen Probleme stark zugenommen. Im Südosten und Südwesten des Landes stellt abseits größerer Städte insbesondere der Tourismus eine wichtige Wirtschaftskraft bei niedriger Produktivität und erhöhten sozialen Problemlagen

dar. In den besonders dünn besiedelten Gebieten der „Diagonale der Leere“ stellt schon die Arbeitssuche für Jugendliche eine Herausforderung dar. Hier ist der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen besonders schwer.

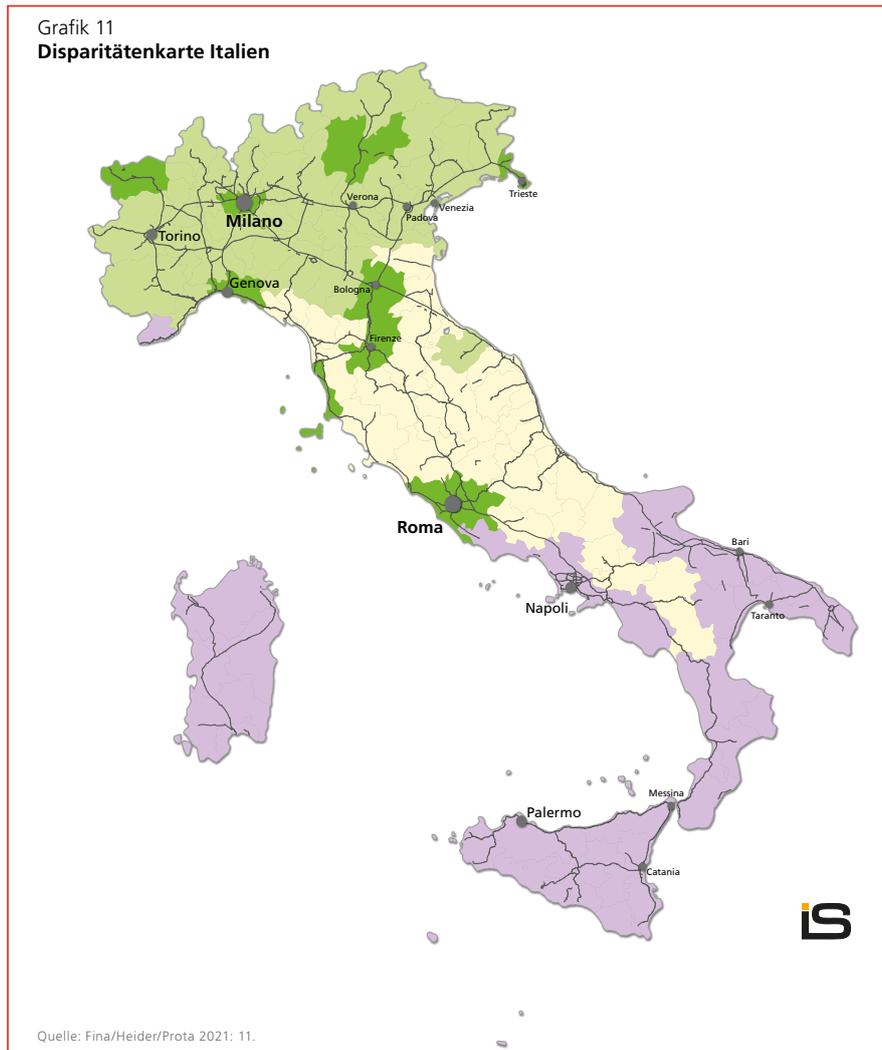
Insgesamt erscheint in Frankreich der Gegensatz zwischen Metropolen und ländlichen Gebieten besonders groß. Dies und die Multidimensionalität der Konfliktfelder und Divergenzen lässt keine klaren geografischen Gefälle erkennen. Die Vielzahl an Bruchlinien lässt Le Bras und Warnant (2020: 2) vom „zerstückelten Frankreich“ sprechen. Eindeutig ist, dass sich unterhalb der insgesamt hohen Wirtschaftskraft und des etablierten Wohlfahrtsstaates in Frankreich starke sozioökonomische Gefälle auftun. Zwar ist der Gegensatz zwischen Paris und dem von den Franzosen als „Provinz“ bezeichneten übrigen Land durch den historisch gewachsenen Zentralismus nicht neu. Doch seit den 1990er Jahren haben die Differenzen zwischen Großstädten und ländlichen Regionen im Zuge von Prozessen der Deindustrialisierung, Verstädterung und Globalisierung zugenommen und werden von den Wirtschaftskrisen der letzten Dekade befeuert. In den benachteiligten Regionen hat in dieser Zeit der Rechtsextremismus Fuß fassen können: Ursprünglich nur im Südosten stark, gelang es dem Rassemblement National zahlreiche Wahlkreise im Norden und im Osten für sich zu gewinnen (Leron 2021: 4). Didier Eribon (2009) beschreibt in „Rückkehr nach Reims“ anschaulich die erlebte und gefühlte Abgehängtheit vieler Menschen in der französischen Provinz, deren Sorgen und Nöte weder von konservativen noch den hier ehemals starken sozialistischen Parteien aufgegriffen werden.

3.1.6 REGIONALE DISPARITÄTEN IN ITALIEN

Italien kann in vier räumliche Typen sozioökonomischer Ungleichheit unterteilt werden (vgl. zum Folgenden Fina/Heider/Prota 2021¹²). Diese lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen:

- A. **Regionen mit höchstem Lebensstandard und Risiken sozialer Exklusion (dunkelgrün) / Dynamische Ballungsgebiete und wohlhabende Einzugsgebiete im Norden (hellgrün):** Hier leben mit knapp 32 Millionen Menschen etwa 53 Prozent der italienischen Bevölkerung. Etwa ein Drittel davon ist in den wirtschaftlichen Zugpferden der Metropolregionen in und um Mailand, Genua, Trient, Triest, Bologna und Rom zu Hause. Dazu gehören ebenfalls die dicht besiedelte Toskana und das von den Grenzen zu Frankreich und der Schweiz profitierende Aostetal. Abgesehen von der Toskana und dem Großraum Rom liegen alle Metropolregionen im Norden Italiens (vgl. Grafik 11). Dies trifft ebenfalls für die Gebiete zu, die sich rund um die prosperierenden Städte befinden und in denen die übrigen zwei Drittel leben. Die dynamische Wirtschaftskraft der Städte sorgt dort wie auch in ihren Einzugsgebieten für
- niedrige Arbeitslosenraten (6–7 Prozent) und eine gute infrastrukturelle Ausstattung, z. B. durch ein hohes Angebot der Kleinkinderbetreuung (zwischen 18 und 27 Prozent der Kinder zwischen 1 und 3 Jahren sind versorgt) oder ausgebauten Breitband-Internet (59 bis 71 Prozent aller Haushalte). Die Einzugsgebiete schneiden in einigen Indikatoren besser ab als die Metropolen selbst. Dabei fallen besonders die höheren Zuwanderungsquoten in die Stadtregionen ins Auge, zudem – und als unmittelbare Folge des durch den Zuzug entfachten Wettbewerbs – die hier deutlich höheren durchschnittlichen Hauspreise auf dem Immobilienmarkt. Im gesamten nördlichen Cluster Italiens wächst das Risiko sozialer Exklusion durch ansteigende Lebenshaltungskosten, in den Städten stärker als im Umland. Entsprechend sind hier die Sozialausgaben pro Kopf fast doppelt so hoch.
- B. **Solides Zentrum und „Brücke“ zwischen Nord und Süd (ocker):** Im geografischen Zentrum Italiens, das sich im Norden bis in die Emilia-Romagna und im Süden bis in die Region Basilikata streckt, leben mit 9,8 Millionen Menschen knapp 16 Prozent der italienischen Bevölkerung. Die sozioökonomischen Indikatoren bewegen sich hier auf nationalem Durchschnittsniveau und sind nur wenig schlechter als in den städtischen Umlandregionen des Nordens. Dagegen stellen sich aufgrund eines nur mäßigen, aber positiven Zuwanderungssaldos hier weniger Probleme des Sozialgefälles: Die Hauspreise sind vergleichsweise niedrig und die Sozialausgaben ebenfalls.
- C. **Benachteiligte Regionen mit erheblichen strukturellen Herausforderungen (lila):** 18,7 Millionen Menschen (31 Prozent der Bevölkerung) leben in Regionen, die sich weit unterhalb des sozioökonomischen Durchschnitts Italiens befinden. Im Norden gehört hierzu nur Ligurien, ansonsten liegen die betroffenen Regionen alle im Süden des Landes, einschließlich der Inseln Sardinien und Sizilien. In diesem Cluster ist die Arbeitslosigkeit höher als in den übrigen Raumtypen (10,3 Prozent), 22,1 Prozent der Jugendlichen sind weder in Beschäftigung, noch in Ausbildung (NEET), der Anteil Hochqualifizierter ist mit 25,8 Prozent relativ niedrig und die soziale und digitale Infrastruktur wenig ausgebaut. Gemessen daran ist das Einkommen nicht viel niedriger als im Cluster des „Solid Centre“ (11,00 Euro pro Stunde ggü. 11,30 Euro pro Stunde). Unzufriedenheit und Abgehängtheit drücken sich allerdings im Wahlverhalten aus, das mit 74,1 Prozent etwa drei Prozentpunkte niedriger liegt als in den anderen Clustern. Die Probleme mangelnder Wirtschaftsdynamik, einer schrumpfenden Beschäftigtenbasis und reduzierter Ausbildungsmöglichkeiten hängen mit der jahrelangen Abwanderung zusammen. Sie sind wiederum zugleich die Gründe für die andauernde Abwanderung aus den betroffenen Regionen. In Süditaliens Mezzogiorno zeigen sich wie unter einem Brennglas die Probleme von Deindustrialisierung, demografischen Ungleichgewichten, ausbleibenden öffentlichen Investitionen und einem global nicht wettbewerbsfähigem Dienstleistungssektor (vgl. die Detailstudie mit einer zusätzlichen Disparitätenkarte für Süditalien in Fina/Heider/Prota 2021: 16ff.): Im nördlichen Teil Süditaliens, rund

¹² Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.



um die Städte L'Aquila und Campobasso, außerdem rund um Bari und Potenza und auf Sardinien in der Region Cagliari sind die Bildungs- und Beschäftigungschancen weitaus besser als in vielen noch südlicher gelegenen Regionen. In den Metropolregionen der genannten Städte sorgen moderne Industrien für eine größere Unabhängigkeit von niedrig entlohnten Jobs in der Landwirtschaft und im Tourismus, die in Kalabrien, Sizilien sowie den Regionen Neapel und Caserta vorherrschend sind. Zwischen diesen beiden süditalienischen Extremen liegen zu großen Teilen Sardinien, der Nordosten Siziliens sowie die Festlandprovinzen Salerno und Lecce. Hier ist etwa ein Drittel der Bevölkerung im agrarisch und touristisch geprägten Niedriglohnsektor beschäftigt, doch die Abwanderung deutlich geringer als in den am meisten abgehängten Regionen.

Insgesamt leidet Italien an einem starken sozioökonomischen Graben zwischen seinen nördlichen und südlichen Regionen. Dies geht zurück auf eine unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung in beiden Landeshälften nach der politischen Vereinigung 1861. Die starke Industrialisierung des Nordens konnte allerdings in den 1950er und 1960er Jahren durch öffentliche Programme und industrielle Ansiedlungen im Süden beantwortet werden. Dieser Konvergenzprozess kam mit der Ölkrise der 1970er Jahre zum Erliegen und spätestens seit den 1990er Jahren gelang es dem Mezzogiorno

trotz zahlreicher nationaler und europäischer Förderprogramme nicht mehr, die stagnative Entwicklung in eine neue Wirtschaftsdynamik zu wandeln. Im Gegenteil haben die Weltwirtschaftskrise, die Eurokrise und das europäisch mit Nachdruck empfohlene und national exzessiv umgesetzte Austeritätsmanagement die bereits zuvor bestehenden Differenzen zwischen den Regionen des Nordens und des Südens weiter vertieft. Die Nord-Süd-Spaltung des Landes zeigt sich bereits auf NUTS 2-Ebene (vgl. Kapitel 2.3.2). Doch erst die Analyse auf NUTS 3-Ebene ermöglicht die Identifikation regionaler Zentren wirtschaftlicher Dynamik, die es – wenn auch in ganz unterschiedlichem Ausmaß – sowohl in und um die reichen Metropolen des Nordens als auch im Süden Italiens gibt.

3.1.7 REGIONALE DISPARITÄTEN IN RUMÄNIEN

Die Betrachtung der sozioökonomischen Indikatoren auf NUTS 3-Ebene zeigt für Rumänien die Existenz von vier Raumtypen (vgl. zum Folgenden Fina/Heider/Rat 2021¹³), die in drei Kategorien zusammengefasst werden können:

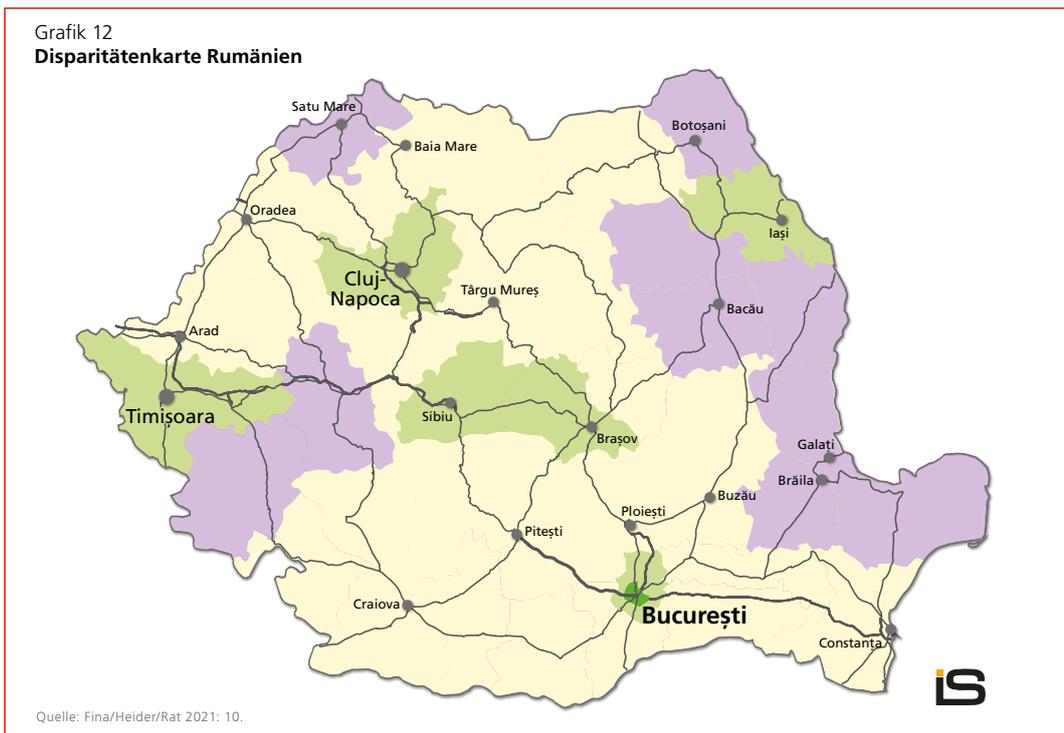
¹³ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

A. **Bukarest (dunkelgrün) / Dynamische Stadtregionen (hellgrün):** Die Gewinner der Systemtransformation nach 1989/90 und der Eingliederung des Landes in die EU sind Metropolregionen mit wirtschaftlichen und akademischen Zentren (vgl. Grafik 12). Etwa 5,5 Millionen Menschen leben hier (davon allein 1,8 Millionen in Bukarest) – etwa 27 Prozent der rumänischen Bevölkerung. In und um die größten Städte des Landes Bukarest, Timișoara, Cluj, Sibiu, Brașov und Iași konzentriert sich das höchste Pro-Kopf-Einkommen des Landes. Hier haben sich Industrien angesiedelt, die hoch qualifizierte Beschäftigte benötigen. In den meisten Indikatoren schneiden diese Regionen besser ab als der rumänische Durchschnitt: Die Quote der Lohnempfänger der arbeitenden Bevölkerung ist hoch (48,4 Prozent bzw. 75,9 Prozent in Bukarest), die Infrastruktur relativ gut ausgebaut (Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu öffentlicher Wasserversorgung: 76,2 Prozent bzw. 96,8 Prozent in Bukarest). Dennoch existieren mit Blick auf die Hauptstadtregion einige gravierende Differenzen: Deren besonderer Status (227 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens 2018) als Wirtschaftslokomotive des Landes zeigt sich in deutlich besseren Indikatoren. So ist hier der Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Industrien mit 12,7 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in anderen Metropolregionen, die Gesundheitsinfrastruktur ist besonders gut (99,2 Hausärzte je 100.000 Einwohner) und die Lebenserwartung mit 78,3 Jahren über ein Jahr höher als in anderen Stadtregionen und 3,5 Jahre höher als in den ärmsten Regionen Rumäniens. Die Attraktivität der Metropolregionen führt zu erhöhter Zuwanderung innerhalb des Landes. Zugleich ist der Anteil der Auswanderungen in andere Länder hier hoch (7,3 bzw. in Bukarest 10 von 1.000 Einwohnern). Die Zuwanderung aus armen Regionen mit Beschäftigungschancen der Zugewanderten insbesondere im Niedriglohnsektor und die durch die Wirtschaftsdynamik steigenden Le-

benshaltungskosten führen zu einem erhöhten Risiko sozialer Ausgrenzung. Auch die Hauptstadt weist weit abgehängte Gebiete auf, in denen ein hoher Anteil der marginalisierten Roma lebt. Unzufriedenheit drückt sich etwa in geringen Wahlbeteiligungen an regionalen Wahlen aus (44,4 Prozent bzw. 35 Prozent in Bukarest).

B. **Rumäniens ländliche Mitte (ocker):** In den ländlichen Regionen abseits der Metropolregionen lebt mit knapp 10,2 Millionen Rumänen über die Hälfte der Bevölkerung. Gegenüber den urbanen Zentren fehlt es hier an Wirtschaftsdynamik, höheren Ausbildungs- sowie an Beschäftigungsmöglichkeiten. Nur 32,6 Prozent beziehen einen Lohn, der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter liegt bei niedrigen 3,6 Prozent. Die schlechten Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt, der noch von traditioneller Landwirtschaft geprägt ist, führen zur Abwanderung in Richtung der Metropolregionen. Dies zeigt sich auch in der demografischen Entwicklung der zurückbleibenden Bevölkerung: die Abhängigkeitsrate ist mit 48,3 Prozent im Landesvergleich hoch. Geografisch findet man das ländliche Rumänien in allen Landesteilen, 25 von 42 Landkreisen gehören dazu, darunter auch Gebiete, die industrielles Potenzial aufweisen, wie die Region Arges in der Automobilindustrie. Während die ländlichen Regionen infrastrukturell weitaus schlechter abschneiden als die Metropolregionen, ist hier der Anteil der Schulabbrecher mit 2,5 Prozent niedrig und die Wahlbeteiligung (51,4 Prozent) höher als anderswo im Land.

C. **Abgehängte ländliche und industrielle Regionen mit erheblichen sozioökonomischen Herausforderungen (lila):** Vor allem in Grenzregionen, insbesondere an der östlichen Grenze zur Republik Moldau und zur Ukraine finden sich die abgehängten Regionen Rumäniens. Hier leben etwa 3,8 Millionen Menschen, immerhin knapp 19 Prozent der Gesamtbevölkerung. In diesen



Gebieten sind nach der Wende alte Industrien aus sozialistischer Zeit verschwunden, zudem weist die ursprünglich kleinteilig geprägte Landwirtschaft durch Prozesse der Automatisierung geringere Beschäftigungsmöglichkeiten auf. Nirgendwo im Land ist die Quote der Lohnempfänger niedriger (28,1 Prozent), das monatliche Bruttoeinkommen so gering (3.593 Lei, etwa 730 Euro) und die Lebenserwartung so niedrig (74,8 Jahre). Viele Jüngere verlassen diese Regionen in Richtung der Metropolen und ins Ausland auf der Suche nach besseren Zukunftsperspektiven. Übrig bleiben zahlreiche leere bzw. verlassene Dörfer und schrumpfende Städte, in denen die Aufrechterhaltung der Infrastruktur nicht gewährleistet werden kann. Die abgehängten Regionen sind weitgehend abhängig von finanziellen Zuwendungen aus der Hauptstadt bzw. aus Brüssel.

Insgesamt zeigt Rumänien eine beeindruckende aufholende Entwicklung in der Steigerung seiner Wirtschaftsleistung und der Verbesserung der sozialen Indikatoren. Der Transformationsprozess nach Ende des Sozialismus hat jedoch die inneren Ungleichheiten im Land erheblich gesteigert. Dazu beigetragen haben die Deindustrialisierung in vielen Regionen, die schnelle Privatisierung und die unzureichende Entwicklung von Programmen der Beschäftigungsförderung und ausgebauter Sozialleistungen. Auch wenn der Unterschied zwischen urbanen Zentren und ländlichen Regionen auffallend ist, wäre es zu einfach, allein in diesem Gegensatz die Ursache der Ungleichheiten zu sehen. Allerdings bringt die räumliche Nähe zu größeren Städten bessere Möglichkeiten der Ausbildung mit sich, die sich in Beschäftigungschancen ummünzen lassen. Entsprechend stark ist die interne Abwanderung aus einigen Regionen und die Ballung von Zuwanderung und Investitionsaktivitäten in den Metropolregionen, von denen insbesondere Bukarest längst zum westeuropäischen Durchschnitt aufgeschlossen hat. Hier zeigen sich mit dem Erfolg wachsende gesellschaftliche Spaltungen, da die sich rapide erhöhenden Lebenshaltungskosten nicht von allen getragen werden können. Besonders leidet unter der sozialen Ausgrenzung die ohnehin schon marginalisierte Minorität der Roma. Dagegen führen Abwanderung, Überalterung und verfallende Infrastruktur in den zurückbleibenden Regionen zu nur sehr langsam vorankommender Verstärkung. Historische Erbschaften, wie aufgegebene Industrien aus sozialistischer Zeit und die stark verbreitete Subsistenzlandwirtschaft prägen bis heute das Bild regionaler Ungleichheit in Rumänien. Die geografische Lage und Entwicklung von erfolgreichen und zurückbleibenden sozioökonomischen Regionen ist angesichts der Vielfalt an Gründen im vereinfachten Zuschnitt der NUTS 2-Regionen nur bedingt zu erfassen: Auch hier (vgl. Kapitel 2.3.2) fällt die östliche Landesgrenze als problematisch, die Hauptstadtregion als Gewinnerregion auf. Doch erst auf einer tieferen Ebene, die einen Blick auf die administrativen Zuständigkeiten für die lokale Infrastruktur erlaubt, zeigt sich die komplexe Clusterbildung zwischen Metropolregionen, ländlichen Regionen und abgehängten Grenzregionen. Die Orientierung an den westlichen Nachbarn birgt neben Vorteilen – wie der starken Unterstützung über die EU-Kohäsionspolitiken – auch Gefahren: Prozesse der Europäisierung und Globalisierung exponieren die rumänische Wirtschaft und

wirken katalysierend auf die ohnehin schon vorhandenen sozioökonomischen Gefälle. Dies war sichtbar in der Finanz- und der Eurokrise, in denen die territorialen Ungleichgewichte stark gewachsen sind. Hinzu kommt das in Rumänien von allen hier betrachteten Ländern besonders starke Element der arbeitsbezogenen Auswanderung in andere Länder: So ist der Lebensstandard in einigen Regionen durch Überweisungen von im Ausland beschäftigten Rumän_innen höher als in den Statistiken ausgewiesen.

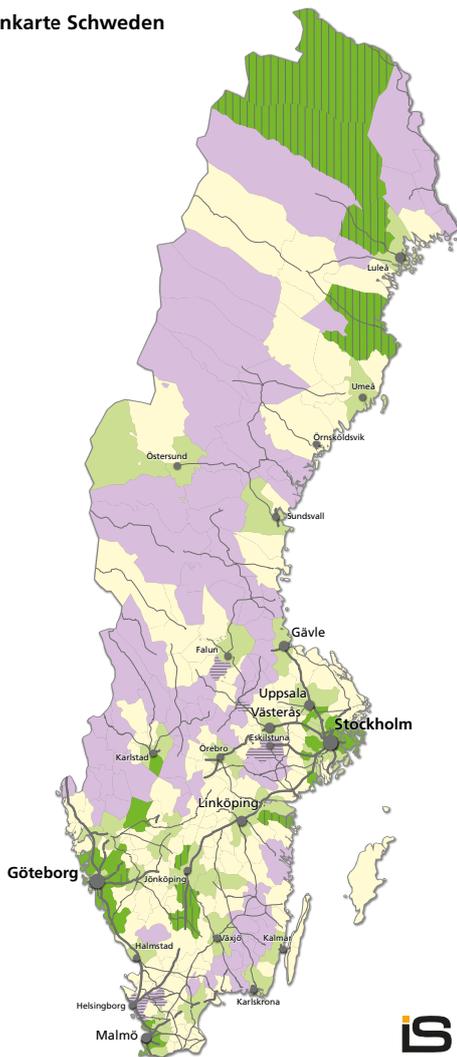
3.1.8 REGIONALE DISPARITÄTEN IN SCHWEDEN

In vier Raumtypen kann Schweden eingeteilt werden, die sich in drei Kategorien zusammenfassen lassen (vgl. zum Folgenden Andersson et al. 2021¹⁴):

- A. **Wohlhabende Ballungsräume und Bergbaugebiete im Norden (dunkelgrün) / Erfolgreiche städtische Regionen mit hohen sozialen Exklusionsrisiken (hellgrün):** Die Metropolen und die sie umgebenden Vorortregionen (vgl. Grafik 13) bedingen einander durch eine funktionale Beziehung zwischen dynamischem Wirtschaftszentrum und schnell und problemlos erreichbaren Wohnorten im Einzugsbereich. Hier leben 6,9 Millionen Schweden (etwa 67 Prozent der Bevölkerung). Die größten Städte des Landes – Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Vesterås, Örebro und Linköping – bieten durch ihre Wirtschaftsdynamik sehr gute Beschäftigungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte. Dies strahlt in die umliegenden Gemeinden aus, in denen das landesweit höchste durchschnittliche Bruttomonatseinkommen (32.589 SEK, etwa 3.222 Euro) erzielt werden kann. Eine Sonderstellung nehmen geografisch große, jedoch dünn besiedelte Gebiete im hohen Norden des Landes ein, die ebenfalls zur Gruppe mit den besten Lebensbedingungen Schwedens zählen. Hier gelang es der Bergbauindustrie zur Gewinnung von Eisenerzen vom Metallbedarf einer grünen werdenden Wirtschaft zu profitieren. In den städtischen Einzugsgebieten ist die Infrastruktur sehr gut ausgebaut und das Risiko der Kinderarmut gering. Große Zufriedenheit drückt sich hier in der landesweit höchsten Beteiligung bei Wahlen zum Parlament aus (90 Prozent). Die Kehrseite dieser positiven Dynamik sind steigende Lebenshaltungskosten, die sich etwa an den Immobilienpreisen ablesen lassen. In der Folge nehmen die soziale Polarisierung, die Gentrifizierung und Verdrängung benachteiligter Haushalte zu. In den Städten sind die sozialen Risiken entsprechend größer als in den sie umgebenden Vorortregionen (Armutrisiko für Kinder: 19,7 Prozent). Während alle schwedischen Regionen negative Wanderungssalden aufweisen, sind die Metropolen Ziele von neu ins Land Eingewanderten, die auf der Suche nach Beschäftigung den Wettbewerb insbesondere im seit den 1990er Jahren stark ausgebauten Niedriglohnsektor

¹⁴ Die detaillierte Beschreibung der verwendeten Indikatoren, der Datenquellen und statistischen Berechnungsmethodik kann direkt in der Länderstudie konsultiert werden.

Grafik 13
Disparitätenkarte Schweden



Quelle: Andersson et al. 2021: 11.

schen Gebieten, in denen sich höhere Bildungseinrichtungen angesiedelt haben und Wirtschaftsdynamiken entfalten können (Ausnahmen: Helsingborg und Eskilstuna mit geringer Bevölkerungsdichte). In diesen ländlich geprägten Gebieten leben 1,3 Millionen Schweden (etwa 13 Prozent der Bevölkerung). Hier ist der Niedergang des produzierenden Gewerbes in den 1980er Jahren ebensowenig wie der Rückbau des öffentlichen Sektors nach den Krisen der 1990er Jahre nie aufgefangen worden. In den verbliebenen Branchen der Industrie und der Landwirtschaft hat die Automatisierung für weniger Arbeitsplätze gesorgt. Die Beschäftigungsrate ist mit 77,4 Prozent landesweit am niedrigsten, ebenso das zu erzielende durchschnittliche Bruttoeinkommen (30.126 SEK, ca. 2.978 Euro). Dies führt zu einer starken Abwanderung in andere Regionen (über 30 von 1.000 Einwohnern). Die zurückbleibende Bevölkerung ist durchschnittlich älter (Abhängigkeitsrate: 74,3 Prozent), weist weniger Hochqualifizierte auf (19,2 Prozent) und lebt in einer überdimensionierten, kostenintensiv instand zu haltenden Infrastruktur. Von den geprüften Indikatoren schneiden nur die Hauspreise und das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern besser (d. h. relativ niedrig ausgeprägt) ab als in den übrigen Regionen.

Insgesamt kratzt die Analyse regionaler Ungleichheiten an Schwedens Image als Paradebeispiel und Modell eines universellen Wohlfahrtskapitalismus. Dessen prägendste Zeiten sind längst Geschichte. Das sozialdemokratische Wohlfahrtsystem mit hoher sozialer Absicherung, ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen und Vollbeschäftigung geriet durch die Wirtschaftskrisen der 1990er Jahre stark unter Beschuss und wurde sukzessive gewandelt in die bereits anderswo erprobten ökonomischen Imperative der Privatisierung, Vermarktlichung und der strengen Budgetpolitik. Auch wenn Schweden zu den reichsten in Europa gehört (vgl. Kapitel 2.2.4), haben sich in den letzten Jahren Ungleichheiten im Land entwickelt, die in einer detaillierten regionalen Betrachtung erklärbar werden. So hat vor 30 Jahren eine Entwicklung begonnen, in der die Metropolregionen erfolgreich Anpassungen des schwedischen Modells durch Investitionen in die exportorientierte Produktion sowie neue Dienstleistungsbereiche bewältigten. Dagegen konnte in anderen Landesteilen der strukturelle Wandel nicht gestaltet werden. Hier hat sich ein Teufelskreis aus immer weniger Beschäftigungsperspektiven, Abwanderung, alternder Bevölkerungsstruktur und nicht passgenauer Infrastruktur entwickelt. Der politische Fokus auf Wachstum hat die Polarisierung noch geweitet, da hiervon in erster Linie die bereits dynamisch aufgestellten Metropolregionen profitieren, und so zu anziehenden Magneten für Zuwanderer aus dem In- und Ausland werden. Doch auch deren Erfolg zeigt Risse in der Fassade: Mit den Beschäftigungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte sind zugleich neue Dienstleistungsjobs im niedrig entlohnten Servicesegment entstanden. Der so gesplante Arbeitsmarkt setzt sich fort in unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten des Lebensunterhalts, welcher zugleich teurer wird. Insbesondere der umkämpfte Wohnungsmarkt, eine stark belastete öffentliche Infrastruktur und die von sozialer Exklusion begleitete zunehmende Segregation sind Folgen dieser Entwicklung.

einfacher Dienstleistungen verstärken. Damit wird die Segregation in den teuren urbanen Zentren angefeuert.

- B. **Schwedens solide Mitte (ocker):** Über das ganze Land verteilt finden sich Gebiete, deren sozioökonomische Indikatoren rund um den jeweiligen Landesdurchschnitt liegen (40 Prozent aller Landkreise). Hier leben mit 2,1 Millionen Einwohner fast 21 Prozent der schwedischen Bevölkerung. Die Beschäftigungsmöglichkeiten und das Einkommen sind nicht schlecht, doch der Anteil Hochqualifizierter ist mit 22,3 Prozent niedrig. Viele junge und höher Qualifizierte verlassen diese Regionen auf der Suche nach besseren Arbeitsmarktoptionen, entsprechend schlecht ist das in der Abhängigkeitsrate (73,2 Prozent) gemessene Verhältnis zwischen jung und alt. Relativ niedrig sind hier die Lebenshaltungskosten, gemessen an den Hauspreisen. Dagegen ist die Gesundheitsinfrastruktur (Beschäftigte im Gesundheitssektor: 32,9 je 100 Einwohner) nicht viel besser entwickelt als in den Regionen mit den größten Problemen.
- C. **Die Peripherie (lila):** Verstärkt in der Mitte und im Norden des Landes finden sich jene Regionen, deren Indikatoren unterdurchschnittlich ausfallen. Sie zeichnen sich aus durch ihre meist weite Distanz zu größeren städti-

3.2 MUSTER DER INTERREGIONALEN DISPARITÄTEN

Die Ergebnisse der acht Einzelstudien zu mehrdimensional verstandener regionaler Ungleichheit in den acht hier untersuchten EU-Ländern zeigten zum einen die landesspezifischen Besonderheiten auf: Deutschlands Osten leidet noch immer unter dem Transformationsprozess der Wiedervereinigung; auch Estland und Rumänien weisen bleibende Erbschaften der sozialistischen Vergangenheit auf, die einige ungleiche Entwicklungen im Land erklären können. Finnland und Schweden besitzen besonders im hohen Norden große, dünn besiedelte Regionen mit besonderen sozioökonomischen Entwicklungen die einzigartig sind. Italiens besonders ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle hat sich zwar in den letzten dreißig Jahren verschärft, die unterschiedliche Entwicklung ist jedoch bereits im 19. Jahrhundert angelegt. Frankreich hat bereits lange den auf die Hauptstadt Paris zugeschnittenen Zentralismus gelebt, bevor dieser als Rollenmodell für die nächstgrößeren Städte des Landes adaptiert wurde. Und in Spanien hat die mit der Demokratisierung nach Ende der Franco-Diktatur durchgeführte Dezentralisierung deren regionale wirtschaftsstrukturelle Prioritätensetzung nicht gänzlich beseitigen können. Es existieren viele weitere Besonderheiten, die sich nicht zuletzt aus geografischen Lagen, Naturbeschaffenheit und Klimaverhältnissen ergeben: Wie erfolgreich können in bestimmten Regionen Landwirtschaft, Tourismus, Rohstoffgewinnung, oder überhaupt erst einmal die dauerhafte Besiedelung sein?

Bei aller landes- und regionenspezifischen Differenz sind in der komparativen Analyse der sozioökonomischen Raumtypen dennoch eindeutige Muster für regionale Ungleichheiten zu erkennen. Diese finden sich (3.2.1) im wirtschaftsstrukturellen Wandel und weiteren ursächlichen Einflussfaktoren, (3.2.2) in der gegensätzlichen Entwicklung zwischen wirtschaftlich entwickelten Zentren und peripheren Regionen, (3.2.3) in den sich ergebenden Entwicklungszyklen.

3.2.1 STRUKTURWANDEL UND EINFLUSSFAKTOREN

Auch wenn einige regionale Ungleichheiten historische Wurzeln haben, weisen alle acht Länderstudien auf deren Zunahme in den letzten 30 Jahren hin. Nach dem Ende des Kalten Kriegs haben Marktliberalismus und Globalisierung Fahrt aufgenommen und neue sozioökonomische Gräben geschaffen – ein weltweites Phänomen (vgl. Kapitel 2.1), das sich auch in der EU widerspiegelt. Während die postsozialistischen Staaten sich den Bedingungen einer neu implementierten marktwirtschaftlichen Ordnung mit ausgreifender Privatisierungswelle ausgesetzt sahen (Rumänien, Estland, Ostdeutschland), kommt es infolge von Wirtschaftskrisen zu umfassenden (Schweden 1990er Jahre) oder graduellen Veränderungen (Deutschland 2000er Jahre) der etablierten Marktökonomien. Die Chancen des anziehenden Welthandels wurden unterschiedlich schnell und nachhaltig genutzt, doch die Wachstumsfixierung der eigenen Volkswirtschaft und die Betonung von Beschäftigung als beste Versicherung

gegen Armut und Ausgrenzung haben als konzeptionelle Ideen alle hier untersuchten Staaten erreicht. Möglich wurde damals in der EU durch Automatisierungsprozesse, die wachsende digitale „New Economy“, erweiterte internationale Produktions- und Lieferketten sowie Standortverlagerungen eine beschleunigte Ablösung vom primären und sekundären Sektor. Großindustrielle Anlagen und Fertigungen konnten nur in besonders innovativen und gefragten Segmenten überlebensfähig gemacht werden und konzentrierten sich zunehmend auf den Export (die deutsche Automobilindustrie z. B.). Dagegen haben mit wenigen Ausnahmen (Schwedens Norden z. B.) die klassische Schwerindustrie und der Bergbau überall stark an Relevanz verloren. Das gleiche gilt für den in einigen Ländern regional noch starken Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung (Rumänien, Spanien, Italien).

Der wirtschaftssektorielle Wandel hin zu Dienstleistungsgesellschaften und weltmarktgetriebenen Spezialisierungen in der Produktion ging einher mit einer Neudefinition der Rolle des Staates im Marktgeschehen. Reminiszenzen an die Globalsteuerungsmodelle des Keynesianismus haben in vielen Ländern lange überdauert. Anders als in den USA und Großbritannien, wo der Wandel zu neoklassischer und monetaristischer Wirtschaftspolitikskonzepte als erstes schon in den 1980er Jahren stattfand, sowie in vielen mittelosteuropäischen Transformationsländern, die 1989/90 ruckartig die freie Marktwirtschaft einführten, wurde im alten Westen der EU die Staatstätigkeit erst mit Beginn des globalen Zeitalters mit Ausdauer hinterfragt. In Schweden und Finnland haben diesen Prozess die Wirtschaftskrisen der 1990er Jahre katalysiert, in Deutschland fand dieser Prozess in den 2000er Jahren seinen Höhepunkt, in Frankreich, Spanien und Italien mit der Weltwirtschafts- und der Eurokrise der 2010er Jahre. Im Zuge der Neuvermessung marktlicher und staatlicher Einflussbereiche spielte neben der Konzentration auf Wachstum und (grenzüberschreitenden) Wettbewerb in den zukunftsfähigen Wirtschaftssektoren die Begrenzung staatlicher Ausgaben eine zentrale Rolle. Die immer stärker tonangebende neoklassische Wirtschaftstheorie will dem freien Spiel der Marktkräfte möglichst wenig Fesseln anlegen und hohe staatliche Defizite, die in die Inflation führen könnten, verhindern – insbesondere in einer Währungsunion (vgl. Kapitel 2.2.1), wo fiskalische Trittbrettfahrerei („moral hazard“) auf Kosten der übrigen Mitglieder unterbunden werden soll. Für Finnland, Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich waren die 1990er Jahre die Vorbereitungszeit auf den Beitritt zur WWU, und die Konvergenzkriterien nennen u. a. die Preisniveaustabilität und die Defizit- und Schuldenbegrenzung der öffentlichen Hand.

Auch abseits der Bedingungen für den Beitritt zur Eurozone und die anschließend im Stabilitäts- und Wachstumspakt auf Dauer gestellten Budgetregeln zeigt sich die Kostenbegrenzung der öffentlichen Hand. So etwa in Schweden, wo im Zuge der Wirtschaftskrisen die Finanzierbarkeit des relativ großen öffentlichen Sektors infrage gestellt wurde (Anderson et al. 2021: 5f.). Oder auch in Rumänien, wo die massiven Umwälzungen beim Übergang zur Marktwirtschaft zunächst nicht mit sozialen Investitionsprogrammen begleitet (Fina/Heider/Rat 2021: 14), und die ab Ende der 1990er Jahre

durchgeführten Sozialreformen in erster Linie das Ziel einer Eindämmung explodierender Sozialausgaben im Verhältnis zur noch bescheidenen Wirtschaftsleistung zum Ziel hatten (Hacker 2007: 72f.). Der Rückbau des universellen Wohlfahrtsstaats in Schweden, die Agenda 2010-Reformen in Deutschland, die rigide staatliche Sparpolitik in Italien und die Umsetzung von Auflagen aus dem Eurokrisen-Management in Spanien sind bekannte Beispiele für eine Reduzierung staatlicher Sozialleistungen und ausbleibender Investitionen in öffentliche Dienstleistungen, die Infrastruktur sowie die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Neben den Wirtschaftskrisen, in und nach denen der Ruf nach einer Begrenzung öffentlicher Verschuldung besonders laut wird, hat auch der mit der Binnenmarktvollendung eröffnete inner-europäische Steuerwettbewerb seinen Anteil an klammen Staatskassen: Estland führte bereits 1994 als erstes Land in Europa einen einheitlichen Pauschalsteuersatz („Flat-Tax“) der Unternehmenssteuer ein und behielt diesen bei zuletzt 20 Prozent auch nach dem Beitritt zur EU: Ein Standortvorteil im europäischen und globalen Wettbewerb, doch zugleich eine deutliche Beschränkung des staatlichen Aktionsradius und überdies ein Anreiz für eine Negativspirale gegenseitiger Unterbietung in der EU.

3.2.2 GEGENSATZ ZWISCHEN WIRTSCHAFTLICH ENTWICKELTEN ZENTREN UND PERIPHEREN REGIONEN

Die Analyse der Disparitätenberichte von acht Ländern zeigt einen deutlichen Dualismus zwischen Gewinnerregionen in und um Metropolen, die in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind und abgehängten Regionen, die entweder den Strukturwandel nicht bewältigen konnten und unter dem Phänomen der Deindustrialisierung leiden oder stark ländlich und von der Agrarwirtschaft geprägt sind. Die Spaltungen zwischen agrarisch geprägtem Land und industriell geprägten Städten bzw. zwischen urbanen Entscheidungszentren und abhängigen Peripherien sind ein historisch fassbares Phänomen, wie es etwa Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan früh (1967: 47) mit Blick auf die Ausbildung von Parteiensystemen und die Allokation von Wähler_innen beschrieben haben. In den hier untersuchten acht Ländern begegnet uns die Divergenz zwischen wirtschaftlich entwickelten Zentren und peripheren Regionen jedoch etwas differenzierter. Der zu beobachtende Dualismus zwischen wirtschaftlich dynamischen Zentren und stagnierender Peripherie erinnert eher an die Neuauflage einer entwicklungsökonomischen Debatte um die Relevanz wirtschaftlicher Spill-over von reichen auf arme Länder, wie sie Hans Wolfgang Singer (1970: 62) kritisierte: „[V]ery few would now say that the rapid growth of the richer countries, or even a rapid expansion of their trade with the poorer countries if it were associated with it, would be a sufficient as well as necessary condition for their continued or rapid growth.“

Mit dem Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft wurde die Ausbildung und Stärkung regionaler Zentren in und um große Städte befördert, die für einen Großteil der landesweiten Wirtschaftsdynamik und Wertschöpfung verantwortlich zeichnen. Hier konzentrieren sich – oft in historisch gewach-

senen Strukturen – umfassende, insbesondere höhere Bildungsangebote, hier existieren vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten und eine durch das Wirtschaftsgeschehen geprägte stetige Nachfrage nach Arbeitskräften. Hier sind Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Sozialleistungen meist gut ausgebaut – das Leben erscheint lebenswert und chancenreich. In nahezu allen hier untersuchten Fällen¹⁵ stellen die Einzugsbereiche der großen und mittelgroßen Städte der einzelnen Länder die höchsten Gewinner des Urbanisierungsprozesses dar: Hier sind die Pro-Kopf-Einkommen im jeweiligen Landesvergleich im Durchschnitt am höchsten und die sozialen Probleme am geringsten.

In globale Wertschöpfungsketten eingebundene, moderne Industrien und ein wissensbasierter Dienstleistungssektor in den Bereichen Finanzen und Versicherungen, Information und Kommunikation sowie Unternehmens- und öffentliche Dienstleister sind Träger der Wirtschaftsdynamik in den Metropolen. Hier gelang – zumeist auf Basis bereits bestehender Grundlagen, etwa in Form von Hochschultraditionen und lang ansässigen Firmen – die Transformation der Wirtschaftssektoren und das Erarbeiten eines Standings in der neuen europäischen und globalen Wettbewerbsordnung vorbildlich. Die Situation stellt sich gänzlich anders dar in den ländlich geprägten Gebieten: Hier entstanden keine größeren Ballungsgebiete; die Menschen leben in kleinen Städten oder auf dem dörflich geprägten Land. Dabei aber untergliedern sich die ländlichen Regionen in solche mit klassisch durchschnittlichen sozioökonomischen Arbeits- und Lebensbedingungen und solche, die diesen gegenüber bereits abgehängt sind.

Anders als die um den jeweiligen Landesdurchschnitt liegenden, weisen die peripheren Regionen zumeist eine besondere ökonomische Geschichte auf. Es sind Gebiete, die einen heftigen Niedergang einstmals bedeutender Wirtschaftszweige zu verzeichnen haben, etwa der Bergbau in Deutschlands Ruhrgebiet, die Textilmanufaktur in Estlands Nordosten und überholte Industrien in Rumaniens Grenzregionen, in Italiens südlichen Landesteilen, Frankreichs Nordosten und Deutschlands östlichen Bundesländern. In einigen relativ armen Regionen Spaniens, Schwedens und Rumaniens ist es der Bedeutungsverlust der Landwirtschaft als volkswirtschaftlicher Wertschöpfungssektor und – nach Automatisierung und Mechanisierung – als bedeutender Arbeitgeber. In Schweden ist in diesen Regionen nach dem produzierenden Gewerbe und der Agrarwirtschaft seit den 1990er Jahren auch der öffentliche Sektor als wichtiger Nachfrager nach Arbeitskräften ins Abseits gerückt. In diesen vom Landesdurchschnitt und noch weiter von den prosperierenden Metropolregionen entfernten Landstrichen sind die Bildungsmöglichkeiten gering, insbesondere der Hochschulbesuch ist durch fehlende Institutionen oft nicht möglich. Gut bezahlte Beschäftigungsmöglichkeiten sind daher wenig vorhanden und die Infrastruktur und öffentlichen sozialen Dienstleistungen waren entweder nie umfassend ausgebaut oder sind überdimensionierte Erinnerungen an bessere

¹⁵ Für Spanien liegen zwar Erkenntnisse für die bevorteilten großen Metropolen vor, eine deren unmittelbares Umland betrachtende Analyse wurde allerdings nicht durchgeführt, vgl. Colino et al. 2020.

Zeiten, deren Unterhalt hohe Kosten verursacht. Dies zumal angesichts geringer Einnahmen der öffentlichen Hand entsprechend der ausbleibenden Wirtschaftsdynamik. Zugleich steigen die sozialen Kosten durch Arbeitslosigkeit, Armutsgefährdung und eine überalterte Gesellschaft, der viele jüngere auf der Suche nach besseren Zukunftsperspektiven in anderen Landesteilen längst den Rücken gekehrt haben.

Der Sprung in Dienstleistungsgesellschaften ist in den peripheren Regionen ohne starke städtische Zentren fast nirgendwo gelungen. Das trifft nicht zu auf Gebiete, die einen hohen Anteil touristischer Aktivitäten aufweisen, wie die mediterranen Regionen Spaniens, Frankreichs und Süditaliens sowie naturgeprägte Orte Nordskandinaviens. Doch der Tourismus ist ein zweischneidiges Schwert: Zwar bietet er gute Beschäftigungsoptionen, doch fallen die hier gefragten Dienstleistungen eher in den Service- als in den Wissenssektor und sind entsprechend niedrig vergütet. Zudem ist der Tourismus abseits von Städtereisen stark saisonal geprägt und kann nur bedingt zu besseren Lebensbedingungen und Wirtschaftsdynamiken beitragen.

Über alle acht Länder kann angesichts der Divergenzen zwischen fit für moderne Dienstleistungsgesellschaften und den globalen Wettbewerb aufgestellten wirtschaftlich entwickelten Zentren und dem strukturellen Wandel nicht gewachsenen peripheren Regionen von einer doppelten räumlichen wie sozialen Polarisierung gesprochen werden.

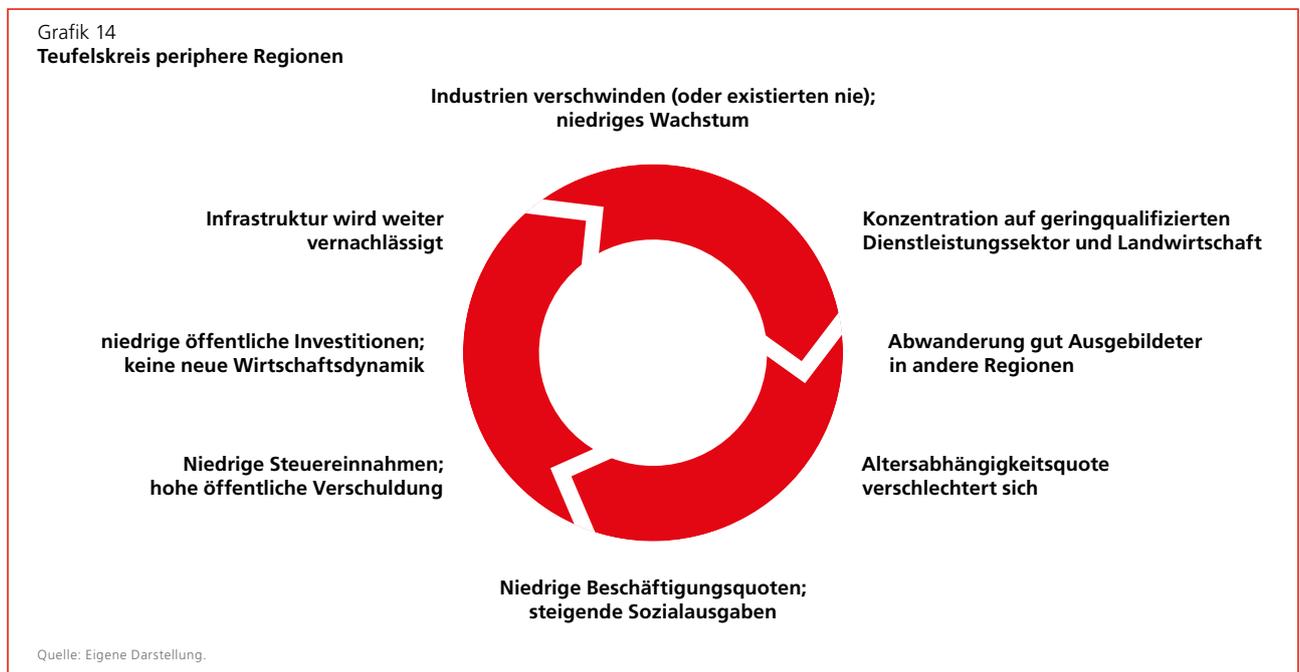
3.2.3 IDENTIFIKATION VON ENTWICKLUNGSZYKLEN

Die hier verglichenen regionalen Ungleichheiten verschiedener Länder weisen ähnliche zyklische Entwicklungen auf. Für die peripheren Regionen ist ein repetierender Teufelskreis offensichtlich (vgl. Grafik 14; vgl. auch Fink/Tiemann 2017): Mit dem Verschwinden industrieller Zentren bleibt in den Regionen ohne eine gestaltete Transformation nur eine Kon-

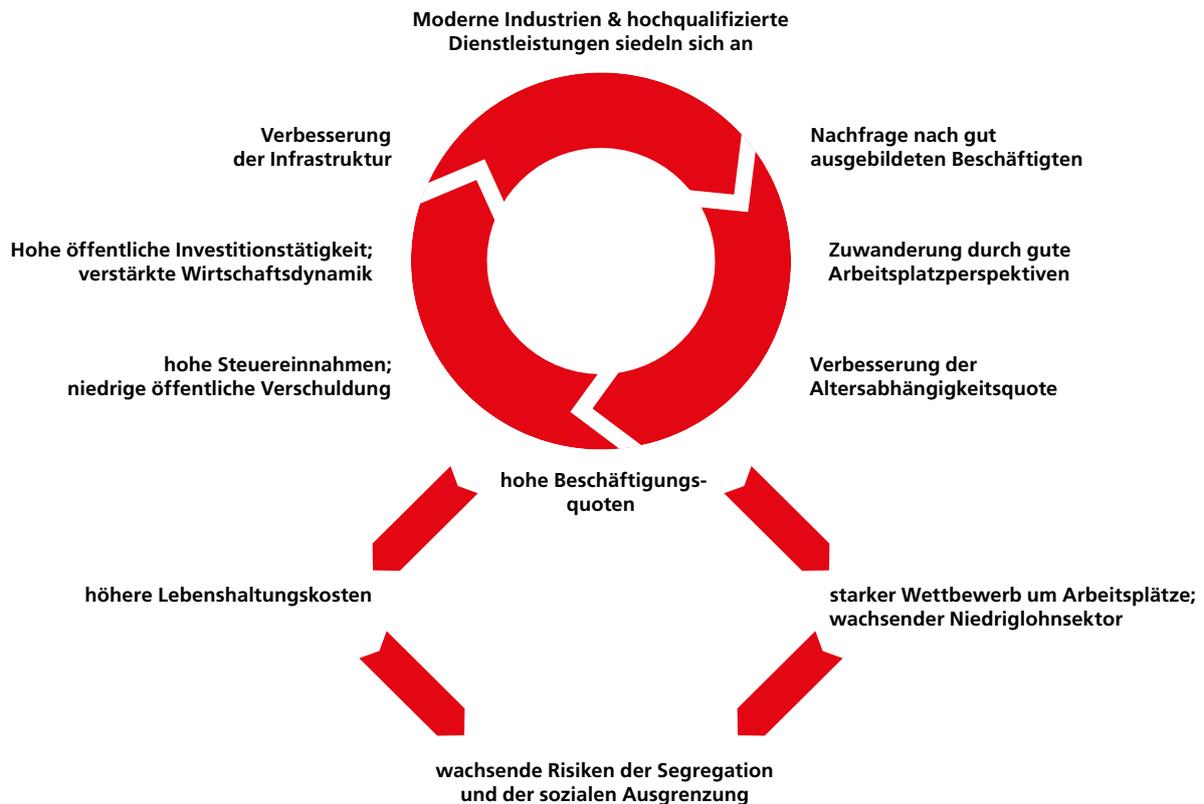
zentration auf den Niedriglohnsektor der Dienstleistungen, z.B. im Tourismus und/oder die Landwirtschaft. Niedriges Wachstum und schlechte Ausbildungsmöglichkeiten führen zur Abwanderung der gut ausgebildeten, insbesondere jüngeren Menschen. Zurück bleiben die Älteren und die nicht Mobilen. Häufig tritt im Zusammenhang mit verschwindenden Industrien hohe Arbeitslosigkeit auf; in der Landwirtschaft und im Sektorservice sind die Beschäftigungen unstehter, im Tourismus oft saisonabhängig.

Die Gebietskörperschaften sind dann schnell überfordert angesichts der überdimensionierten, verfallenden Infrastruktur, dem nicht schnell behebbaren Mangel höherer Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und in der Folge ansteigender Armut und sozialer Ausgrenzung sowie den erweiterten Bedarfen an sozialen und Gesundheitsdienstleistungen der älteren Einwohner. Wachsende Sozial- und infrastrukturelle Instandhaltungsausgaben und wegbrechende Steuereinnahmen lassen die Verschuldung der öffentlichen Hand wachsen, sodass dringend benötigte öffentliche Investitionen nicht getätigt werden können. So können sich keine neuen Wirtschaftsdynamiken entwickeln, auf Dauer kann sich die Kommune oder der Landkreis nicht gegen die Verschlechterung der sozialen und infrastrukturellen Lebensbedingungen stellen. Dies wiederum macht die Regionen zusätzlich unattraktiv; unter Umständen noch verbliebene Industrien verlagern ihren Standort und die Abwanderung der für die Entfaltung neuer Wirtschaftsstärke wichtigen Menschen nimmt weiter zu.

Spiegelbildlich zu den peripheren Regionen entwickelt sich in den wirtschaftlich entwickelten Zentren ein positiver Zyklus, beginnend mit der Ansiedelung eines modernen produzierenden Gewerbes (häufig für den Export) und wissensbasierter Dienstleistungen (vgl. Grafik 15). Die Nachfrage nach hoch qualifizierten Beschäftigten kann von den bereits vorhandenen Universitäten und Hochschulen bedient werden. Die Attraktivität des Arbeitsmarktes lockt jene an, die in den abgehangenen Regionen keine adäquaten beruflichen



Grafik 15
Positiver Zyklus in wirtschaftlich entwickelten Zentren



Quelle: Eigene Darstellung.

Perspektiven sehen. Der Vorteil hiervon ist das meist gut balancierte Verhältnis zwischen alt und jung in den urbanen Gesellschaften. Hohe Beschäftigungsraten und durch den Wirtschaftserfolg sich einstellende wachsende Steuereinnahmen ermöglichen den Gebietskörperschaften bei guter öffentlicher Kassenlage Investitionen. Wirtschaftsfördermaßnahmen, ausgebaute Infrastruktur, moderne Daseinsvorsorge und ein gutes Angebot sozialer Leistungen machen die Metropolregion noch attraktiver. Es folgen weitere Unternehmensgründungen bzw. -zuzüge und ein nicht abreißender Strom von Zuwanderern, die hier bessere Arbeits- und Lebensperspektiven verwirklichen wollen.

Doch diese rein positive, idealistisch geprägte Darstellung hat eine gewichtige Kehrseite, die in allen hier verglichenen Studien zur Sprache kommt. Es stellt sich ein Effekt ein, der zwar weniger die reichen Speckgürtel der Metropolen betrifft, in den großen und mittelgroßen Städten jedoch allgegenwärtig ist: Der Erfolg der Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik führt schnell zu höheren Lebenshaltungskosten, die sich besonders auf dem Wohnungsmarkt bemerkbar machen. Zugleich ziehen aus den benachteiligten Gebieten nicht nur Hochqualifizierte in die Metropolen. Der Arbeitsmarkt dualisiert sich zwischen den gut bezahlten Wissensarbeitern und den niedrig entlohnten Servicejobs, etwa im Transport, in der Gastronomie, im Reinigungsgewerbe und im Pflegesektor. Aus dem zunehmenden Wettbewerb um hochwertige Beschäftigungsverhältnisse und angenehme Wohn- und Lebensumstände scheiden jene aus, die zu wenig in die eigene Bildung investieren konnten, um genug zu verdienen, damit sie sich den hohen Lebensstandard großer Städte leisten

können. Dies schafft neue Probleme der sozialen Ausgrenzung und der Armutsgefährdung, insbesondere von in diesen Familien groß werdenden Kindern, zudem eine durch Gentrifizierung und Verdrängung ermöglichte Segregation armer und reicher Bevölkerungsgruppen nach Stadtvierteln. Alle Hauptstädte und viele weitere nächstgrößere Metropolen der acht hier untersuchten Länder kennen dieses Phänomen, in dem sich die oben identifizierte, doppelte räumliche und soziale Polarisierung auf kleinem, aber dicht besiedeltem Raum wiederholt.

Damit sind sozioökonomische Disparitäten mitnichten nur ein Problem von Regionen, die in den letzten dreißig Jahren verpasst haben, die Weichen so zu stellen, dass der Übergang in die moderne Dienstleistungsgesellschaft im globalen Umfeld gelingt. Auch die hierfür modellhaft erscheinenden Metropolregionen weisen große innere Disparitäten auf. Sie werden genähert von einer seltsamen wechselseitigen Beziehung: Die peripheren Regionen benötigen die wirtschaftlich entwickelten Zentren als Auswanderungsoption, und die wirtschaftlich entwickelten Zentren greifen dort die besser ausgebildeten bzw. die dafür bereitstehenden künftigen Arbeitskräfte für die eigene Entwicklung ab. Diese Dynamik hat ebenso zur Verfestigung des Grabens zwischen wirtschaftlich entwickelten Zentren und peripheren Regionen beigetragen wie der lange Zeit und bis heute gehegte Glaube, die Metropolregionen könnten ein einfach nachahmenswertes Beispiel sein. Dabei wird übersehen, dass in den Metropolen vor dreißig Jahren schon längst die Bedingungen für ein wissensbasiertes, wettbewerbsfähiges Wirtschaftsmodell etabliert waren, nämlich die höheren Ausbil-

dungsstätten, die Diversifizierung der Wirtschaftssektoren, deren gesammelte Erfahrungen und der dynamische Bevölkerungswandel.

Viele Versuche, staatlich organisierte Wachstumsförderung in stagnierenden Regionen zu betreiben, schlugen zudem fehl, da nur die bereits dynamisch operierenden und wirtschaftlich erfolgreichen urbanen Zentren die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum vorhalten konnten: „In the rhetoric of growth policy, it aims to be spatially tailored in its design to make the most of the competitive advantages that each region’s resources holds. In practice, the growth policy may potentially work in regions that already show dynamic growth, whereas stagnating regions receive less support, if any, by attempts to create a competitive and innovative local economy from the top down“ (Andersson et al. 2021: 7). Die Übernahme des marktlichen Wettbewerbsprinzips auf ein von Konkurrenz geprägtes Gegeneinander ganzer Regionen fördert keine neuen Champions zutage, sondern bestätigt und bestärkt nur die Champions selbst – wer hat, dem wird gegeben.

Ähnlich verhält es sich mit der Resilienz in wirtschaftlichen Krisenzeiten: Wirtschaftlich entwickelte Zentren mögen abhängiger von weltwirtschaftlichen Schwankungen und zunächst stärker vom Einbruch der Wirtschaftsleistung betroffen sein, als Regionen, in denen die Exponiertheit und das von einer Rezession zu treffende Potenzial gering ist. Doch während die in ohnehin stagnierenden Regionen getroffenen Unternehmen und der einhergehende Anstieg der Arbeitslosigkeit schwer reparabel sind, sorgt die Wirtschaftsdynamik in den strukturell bereits gut aufgestellten Zentren für eine schnelle Überwindung der Krise. Über die Zeit betrachtet verlieren so die strukturschwachen Regionen durch den Konjunkturunbruch stärker als die strukturstarken. Die Disparitätenberichte weisen entsprechend auf die sozioökonomischen Spaltungen vertiefende Weltwirtschaftskrise und die Eurokrise, einige auch auf die Coronakrise hin. Insbesondere die sozialen Krisenfolgen sich verfestigender Arbeitslosigkeit und eines höheren Risikos der Armut und sozialen Exklusion lassen sich in wenig dynamischen Orten nur mühsam bekämpfen – erneut wird von den betroffenen Menschen die einzige Chance auf Veränderung der eigenen Situation in der Abwanderung gesehen; eine Entscheidung, die mittelfristig auch in den Metropolen zu neuen Polarisierungen führt.

3.3 ZWISCHENFAZIT: DOPPELTER SOZIALER UND RÄUMLICHER DUALISMUS

Mittels der in diesem Kapitel zusammengefassten und komparativ ausgewerteten Ergebnisse ermöglichen die acht Disparitätenberichte einen genaueren Einblick in die geografische und soziale Verteilung von regionaler Ungleichheit und deren Hintergründe in den europäischen Mitgliedstaaten. Der verfolgte multidimensionale Ansatz und die Identifikation von Erfolgsgeschichten und Problemfällen auf kleinteiliger regionaler und lokaler Ebene förderte viele Hinweise zutage, die sich allein aus einer aggregierten Betrachtung und oft auch nicht auf Ebene der NUTS 2-Regionen auslesen lassen.

Bei allen landesspezifischen und regionalen Besonderheiten ist das Vorhandensein von Mustern der sozialen und regionalen Ungleichheit erstaunlich offensichtlich. Der Anstieg der Ungleichheit wird überall auf den Zeitraum der letzten 30 Jahre datiert, wobei schwere Wirtschaftskrisen und die daraufhin umgesetzte Politik divergente Entwicklungen beschleunigt haben. Viele Entwicklungen fallen zusammen über die drei Dekaden seit 1990, eine monokausale Erklärung des Anstiegs regionaler Ungleichheiten schlägt fehl. Beigetragen haben der wirtschaftliche Strukturwandel mit Ablösung der Industrie- durch die Dienstleistungsgesellschaft, das Ende des Ost-West-Konflikts, die beschleunigte Globalisierung, die Hochzeit des marktliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik, letztlich die Durchsetzung wettbewerblischer und budgetärer Zielvorstellungen über die europäischen Großprojekte des Binnenmarktes und der Währungsunion (vgl. Kapitel 2.2).

In allen hier untersuchten Ländern haben sich Gegensätze zwischen wirtschaftlich boomenden Zentren und ländlichen oder dem Strukturwandel nicht gewachsenen industriell geprägten peripheren Regionen im Sinne eines doppelten sozialen und räumlichen Dualismus herausgebildet, wobei dazwischen noch ein Cluster mit auf das jeweilige Land bezogenen durchschnittlichen sozioökonomischen Ergebnissen liegt. Wirtschaftlich bereits entwickelte Zentren hatten die ungleich besseren Startbedingungen in die neue nationale, europäische, ja globale Wettbewerbsordnung und konnten Ressourcen der Wirtschaftsdynamik, des Humankapitals und der Infrastrukturentwicklung binden. Ihre mit Strukturwandel und äußeren Einflüssen kämpfenden Schwesterregionen bluteten und bluten dagegen aus: Finanzen, Arbeitskräfte, Zukunftsperspektiven, öffentliche Dienstleistungen – sie alle verschwinden und kehren nicht wieder. Zwei zyklische Entwicklungen – eine positive, eine negative – entstehen, die sich einander bedingen und doch auf Dauer gegenseitig schaden. Dies zeigt sich nicht nur in den zurückgeworfenen Regionen, sondern auch bei deren reichen Schwestern: Steigende Lebenshaltungskosten und vom unbarmherzigen Wettbewerb um Jobs und Lebensglück aussortierte Verlierer begegnen in der Metropole (nicht in deren Speckgürtel) einer verschärften Form der sozialen Ausgrenzung, der sie teilweise auf dem Land zu entkommen versucht haben.

4

POLITIKEMPFEHLUNGEN

Die Expert_innen der acht Disparitätenberichte unterbreiten Empfehlungen, um die beschriebenen Missstände regionaler Divergenzen zu ändern. Entsprechend der sehr ähnlichen Analyse des Vorkommens einer doppelten sozialen und räumlichen Polarisierung in den acht Ländern fällt auch die Politikempfehlung unisono aus: Weg vom interregionalen Wettbewerbsprinzip, das die Verlierer nie auf einen grünen Zweig kommen lässt, weg von der zu kurz greifenden Konzentration auf die Wachstumsförderung, und hin zu einer aktiv gestaltenden Rolle des Staates in der regionalen Entwicklung. Mehr öffentliche Investitionen, insbesondere in Infrastrukturprojekte, die Stützung von Bildung und Beschäftigung in der Fläche und eine im nationalen Rahmen zu führende Diskussion über Kompetenzen, Zuständigkeiten und Finanzausstattungen zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften.

Sehr deutlich wird in den meisten Länderanalysen das Wettbewerbsprinzip zwischen den Regionen und der übergeordnete Fokus auf ihren Wachstumsbeitrag zum nationalen BIP kritisiert. Das Marktprinzip des produktiven Wettbewerbs von Unternehmen funktioniert für weit komplexere regionale Organisationsformen nicht. Selbst wenn es jeder Region gelingen würde, ihre Vor-Ort-Spezifika im Sinne eines besonderen Produkts herauszustellen, zu fördern und zu bewerben, garantiert diese betriebswirtschaftliche Herangehensweise keinen Erfolg. Denn die Regionen sind von sehr unterschiedlichen Startpositionen in den seit 1990 zunehmenden Binnenwettbewerb auf nationaler und europäischer Ebene gestoßen worden. Entsprechend haben Ballungsräume mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur eher profitiert als ländliche Regionen mit wenig Innovationspotenzial und belastendem Strukturwandel. Statt ein Perpetuum mobile der Bestenförderung zu stützen, sollte sich Regionalpolitik auf das Prinzip der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Fina et al. 2019: 70) als Staatsziel konzentrieren. Insbesondere den von strukturellen Veränderungen und neuen Herausforderungen besonders betroffenen Regionen müsste die Aufmerksamkeit einer neuen Förderpolitik zu teil werden.

Das ganze Bild der sozioökonomischen Spaltungen wird sich auch nur erfassen lassen, wenn neben den Wirtschaftswachstumszielen auch die sozialen Entwicklungen in den Blick genommen werden. Die Attraktivität einer Region liegt nicht allein an hohen Wachstums- und Beschäftigungsraten, sondern auch an der Arbeitsqualität, dem Lohngefüge, den Bildungs- und Entwicklungschancen, den infrastrukturellen

und sozialen Begleitumständen und vielen weiteren Aspekten. Wachstum und Beschäftigung bedeuten nicht automatisch Wohlstand; schon die Arbeitsproduktivität wird mitbeeinflusst vom vorhandenen infrastrukturellen Kapitalstock, dem genutzten technischen Fortschritt, dem bildungsbezogenen Humankapital und nicht zuletzt dem institutionellen und informellen Sozialkapital einer Gesellschaft. Um Wohlbefinden und Lebensqualität zu erreichen, müssen neben gängigen sozioökonomischen Indikatoren zudem Fragen der Verteilung, der individuellen Fähigkeiten und der nachhaltigen Entwicklung, insbesondere in Bezug auf Klima und Umwelt, berücksichtigt werden (Stiglitz/Sen/Fitoussi 2010). Da der Markt aber nur bedingt diese wichtigen Aspekte der Entwicklung beachtet, da sie nicht oder nur schwer und erst in einem längeren Zeitraum preislich bewertet werden können, sollte der Staat wieder eine aktivere Rolle in der Regionalpolitik spielen: „Der Staat darf sich nicht weiter zurückziehen und problembehaftete Gebiete sich selbst überlassen“ (Le Bras/Warnant 2020: 20). Der strukturelle Wandel ist von ihm ebenso zu moderieren und zu gestalten, wie neue Herausforderungen durch demografische Veränderungen, die Digitalisierung, den Klimawandel, Europäisierung und Globalisierung. Zur Berücksichtigung dieser mehrdimensionalen Aspekte allein auf den Markt und den Wettbewerb der durchsetzungsstärksten Regionen zu bauen, wird keine optimale Allokation guter Lebensbedingungen und Zukunftschancen zeitigen (Fina/Heider/Masso 2021).

Stattdessen müsste ein neues Politikziel der strategischen Gestaltung globaler Herausforderungen für die Entwicklung der Regionen in der aktiven Begleitung und Gestaltung struktureller Veränderungen und ihrer sozialen Auswirkungen formuliert werden. Dabei stünde die Wirtschaftsentwicklung weiter im Zentrum, würde aber von der heutigen Wachstumsfixierung um die Dimension individueller Lebens- und Entwicklungschancen erweitert: „To address the rising spatial inequality, a new policy needs to be formulated that should support the adaptation to the ongoing structural transformation of the economy, and finds ways of helping all individuals make the most of their lives equally and take an active part in the value created in the economy“ (Andersson et al. 2021: 18). Mehr noch: Viele Länderberichte betonen die verheerende Wirkung von Wirtschaftskrisen und ihres Managements auf die Weitung regionaler Disparitäten, insbesondere mit Blick auf den einer nachhaltigen sozioökonomischen Überwindung der Krise gänzlich abträglichen Austeritätskurs in der Eurokrise. Eine die Wirkungen der

„Hyperglobalisierung“ ausbalancierende, vor ihr und das 21. Jahrhundert bisher kennzeichnende transnationale Krisen und Herausforderungen schützende Politik, müsste die wirtschaftliche, soziale und territoriale Solidarität vis-à-vis den freien Marktkräften mit neuem Leben füllen: „Dabei zeichnet sich eine neue politische Formel ab, die unter der Losung der Rückkehr des Staates den notwendigen Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit, territorialen Zusammenhalt und demokratische Erneuerung miteinander verknüpft“ (Leron 2021: 7).

Die sich aus einem solchen neuen Politikziel ableitenden Empfehlungen lassen sich clustern nach (4.1) nationalen Maßnahmen zur Überwindung von Disparitäten sowie – Erkenntnisse aus dieser Studie mit einschließend – (4.2) europäischen Maßnahmen zur Überwindung der doppelten räumlichen und sozialen Polarisierung.

4.1 NATIONALE MASSNAHMEN ZUR ÜBERWINDUNG VON DISPARITÄTEN

Vor dem Hintergrund einer neuen Zielsetzung staatlicher Regionalpolitik unterbreiten die Länderberichte zahlreiche konkrete Vorschläge erweiterter oder neuer staatlicher Aktivitäten. Abseits der Fallspezifika werden ähnliche Stoßrichtungen anvisierter Maßnahmen deutlich. So zielen nur wenige Vorschläge auf konkrete staatliche Förderungen bestimmter Wirtschaftszweige, die in der öffentlichen Debatte meist kritisch beäugt, von der Wirtschaftswissenschaftlerin Mariana Mazzucato (2018) aber als durchaus erfolgreich identifiziert werden. Für die ländlichen Gebiete Rumäniens werden staatliche Investitionen in eine grüne und moderne Landwirtschaft besonders hervorgehoben; in Schweden werden regenerative Energiegewinnung, sowie die an den boomenden Bergbau im Norden gekoppelte Entwicklung von Batterien und kohlenstofffreiem Stahl als zukunftsträchtige Wirtschaftszweige gesehen.

Der häufigste Ansatzpunkt sind Investitionen in die Infrastruktur und den Arbeitsmarkt, die in allen hier verglichenen acht Disparitätenberichten gefordert werden. Genannte Bereiche umfassen u. a. einen öffentlich finanzierten Wohnungsbau (Schweden, Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien), eine verbesserte digitale Infrastruktur (Spanien, Frankreich, Deutschland), Unterstützung bei der Schaffung einer dekarbonisierten Wirtschaft (Rumänien, Deutschland, Finnland, Estland, Spanien), die Stärkung der öffentlichen sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen (Italien, Rumänien, Deutschland, Finnland, Spanien, Frankreich), den Ausbau der Mobilität (Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien). Zudem sollte durch den Staat stärker in regionale Bildungs-, Weiterbildungs- und Wissenschaftsangebote investiert werden – dies wird in allen Ländern mit unterschiedlicher Akzentuierung als besonders wichtiger Punkt hervorgehoben.

Bis auf die Berichte zu Deutschland, Estland und Frankreich unterbreiten die übrigen fünf konkrete Ideen zur Beschäftigungsförderung in der Region, allerdings mit sehr unterschiedlichen Ansatzpunkten: Für Finnland wird ein Konzept der räumlichen und lebenszyklusbezogenen Arbeitsflexibi-

lität vorgeschlagen, für Spanien die Idee von Subventionen für sich in benachteiligten Regionen ansiedelnde Arbeitgeber unterbreitet, in Rumänien steht die soziale Absicherung der Beschäftigten über Arbeitsschutzmaßnahmen und verbessertem Zugang zu Sozialleistungen sowie den Rückbau prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Mittelpunkt. Darüber hinausgehend werden für Schweden und Italien öffentliche Beschäftigungsprogramme gefordert.

Wie werden die so angeregten Programme finanziert und vor Ort umgesetzt? In diesem Bereich sind die Unterschiede zwischen den hier untersuchten Ländern am größten, was zurückzuführen ist auf unterschiedliche föderale bzw. unitarische Traditionen. Für Italien wird für mehr Zentralisierung geworben, da die dezentrale Politik die Differenzen zwischen den Regionen und das Gemeinschaftsziel der Kohäsion aus dem Blick verlieren würde: „What we are actually seeing are regional authorities that impose themselves as major decision-makers while central government is losing influence. The weakened legitimacy of the national state has involved the loss of a shared national commitment to territorial justice and the erosion of inter-regional solidarity [...]“ (Fina/Heider/Prota 2021 IT: 21f.). Ähnlich wird für Rumänien im Bereich der Sozialpolitiken eine Klärung der Zuständigkeiten zwischen regionaler und zentraler Ebene angeregt, wobei die Steuerung und Finanzierung des Mindesteinkommens auf der Landesebene verbleiben sollte.

Ganz anders wird in den Länderstudien für Frankreich, Spanien und Estland argumentiert: Hier ist man der zentralistischen Herangehensweise an Regionalpolitiken überdrüssig, stuft die one-size-fits-all-Konzepte der Entwicklungskonzepte für die sehr unterschiedlichen Regionen als unpassend ein. Um Ungleichheit effektiv zu bekämpfen, ist die Konzentration auf regional unterschiedliche Voraussetzungen, Entwicklungen und Entwicklungsperspektiven wichtig, die vor Ort besser eingeschätzt und administriert werden können: „Zwischengelagerte Ebenen brauchen ein breiteres Spektrum an Zuständigkeiten und eine größere Verordnungskompetenz. Wenn dieser Kurs tatsächlich eingeschlagen werden sollte, müsste eine asymmetrische Dezentralisierung angestrebt werden, die eine Anpassung der den lokalen Behörden übertragenen Kompetenzen an die wirtschaftliche, soziale und geographische Realität jeder Region oder Subregion fördert“ (Le Bras/Warnant 2021: 18).

Administrative Zuständigkeiten gehen meist einher mit Fragen der Finanzierung regionaler und lokaler Aufgaben. In Deutschland, Finnland und Schweden wird die Rolle der Gemeinden besonders in den Blick genommen: In Deutschland ist die Verschuldung vieler Kommunen in benachteiligten Regionen zum Hemmschuh ihrer Handlungsfähigkeit geworden, „was wiederum ihre Attraktivität für Unternehmen und Haushalte mindert“ (Fina et al. 2019: 70). Vorgeschlagen wird daher eine Entschuldungsinitiative. In Finnland haben die Kommunen zwar weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten, doch fehlen ihnen oft die nötigen Mittel dafür, da diese wiederum auf Landesebene administriert und bis auf die lokale Ebene zugeteilt werden. Für Finnland wird daher ein System der regionalen Besteuerung vorgeschlagen. In Schweden haben die Gemeinden ebenfalls weitgehende Aufgaben,

doch werden im Steuersystem Gemeinden in benachteiligten Regionen durch höhere Steuern und niedrige Sozialleistungen benachteiligt. Vorgeschlagen wird eine Steuerreform, in der die Relevanz des Wohnortes verschwindet und zurückgekehrt wird zu einer solidarischen hohen Umverteilungsquote zwischen arm und reich. Eine stärker progressiv wirkende Einkommenssteuer wird auch für Frankreich diskutiert. In Rumänien geht es um ihre grundsätzliche Einführung.

In allen Ländern wird ein Überdenken der Verteilung von Steuereinnahmen und Steuerausgaben angeregt, wobei auch Kooperationsideen und Ausgleichsmechanismen angepasst bzw. neugestaltet werden sollten. Auch hier unterscheiden sich die Länderberichte entsprechend ihrer Finanzverfassungen für Zentralstaat und Gebietskörperschaften stark voneinander. Einig sind sich die Berichte, dass sich unterschiedliche regionale Finanzbedarfe besser in den Systemen von Steuereinnahmen und -zuteilungen spiegeln sollten.

4.2 EINE NEUE ROLLE DER EU ALS SCHUTZFILTER VOR GLOBALEN HERAUSFORDERUNGEN

In allen Berichten wird die europäische Ebene angesprochen. Dies geht zum einen auf die bedeutende Rolle der EU-Kohäsionspolitik für die regionale Entwicklung zurück, zum anderen auf die Kapazität der EU, viele externe Faktoren, die Einfluss nehmen auf die regionale Entwicklung, mitzubestimmen und zu gestalten – im positiven wie im negativen Sinne. In keinem der Disparitätenberichte wird der EU eine wichtige Rolle bei der Gestaltung von Herausforderungen des 21. Jahrhunderts abgesprochen; für viele konkrete Politiken werden Brüsseler Leitplanken, Förderprogramme und Gestaltungselemente als hilfreich zur Behebung sozioökonomischer Divergenzen angesehen. Insbesondere die Kohäsionspolitik der EU ist ein stehender Begriff, wenn über die Begrenzung regionaler Ungleichheit gesprochen wird. Ihre projektbezogenen Finanzmittel kommen an und können – je nach Umfang – als Beitrag zur Steigerung des nationalen Pro-Kopf-Einkommens gemessen werden. Die konkrete Wirkung der Kohäsionspolitik zur Reduzierung der sozioökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Regionen wird heute allerdings als gering eingeschätzt: „[...]the impact on regional economic development was highly limited and any long-term effect difficult to find. The EU policies directed at regional and structural development have, if anything, had a limited capacity to reduce regional disparities in a country“ (Andersson et al. 2021: 17). Dennoch wird ihre Existenz als sehr wichtig eingestuft: „In summary, it is reasonable to say that without the European Cohesion Policy the regional disparities in Italy would have been even worse“ (Fina/Heider/Prota 2021: 5).

Allerdings wird das oben genannte, aus regionaler Perspektive stark kritisierte Wettbewerbs- und Wachstumsparadigma (vgl. Kapitel 3.2) nicht nur einer immer etwas unscharf beschriebenen allmächtigen Globalisierung, sondern konkret als übergeordnete Zielstellung der EU zugeschrieben, die es seit den 1990er Jahren mit dem vollendeten Binnenmarkt und der WWU sowie ihren Wachstumsstrategien (Lissabon,

Europa 2020) umsetzt. Entsprechend kritisch wird in den Länderberichten hinterfragt, warum die supranationale Ebene sich nicht gegen die Dominanz von Wachstums- und Wettbewerbsfixierung in der Regionalpolitik stellt. Die Wachstumsfixierung und der regionale Wettbewerb um Fördermittel werden in allen acht Studien als wenig effektiv zur Reduzierung sozioökonomischer Ungleichheiten zwischen Metropol- und abgehängten Regionen eingestuft. So wird hinterfragt, ob das eigentliche Ziel der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion nicht überdeckt wird vom Wunsch möglichst hoher Wachstumsbeiträge für den Mitgliedstaat, ob die Förderprogramme zu stark auf die ohnehin erfolgreichen Metropolregionen zugeschnitten sind, ob genügend administrative Unterstützung für stagnierende Regionen geboten wird, um sich überhaupt für EU-Mittel zu bewerben.

Besonders die Rolle der EU als Krisenmanager wird diskutiert. Mit Blick auf die großen Wirtschaftskrisen der letzten Dekade wird der EU keine rühmliche Rolle zuteil bei der Begrenzung regionaler Disparitäten. Die von den europäischen Institutionen propagierte Durchsetzung von wettbewerbsfördernden Strukturreformen und ausgabenbegrenzenden Budgetpolitiken ohne Rücksicht auf Verluste scheint nicht nur den Graben zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Kapitel 2.2.4), sondern auch regionale Disparitäten vertieft zu haben. Unzureichende Finanzmittel in der Region können – zumindest innerhalb der Eurozone – nicht nur auf nationale Verteilungs- und Haushaltsprobleme geschoben werden, sondern müssen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, später dem Fiskalpakt und den makroökonomischen Anpassungsprogrammen für Krisenstaaten durch die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds in der Eurokrise in Verbindung gebracht werden. Insbesondere in den besonders betroffenen Ländern Spanien und Italien werden die Finanz- und die Eurokrise als Wendepunkt empfunden, in der die EU durch die verordnete Austeritätspolitik viele der in vorherigen Dekaden erreichten Erfolge ihrer Konvergenzanstrengungen zurückgedreht hat: „A case in point is the disruptive financial crises 2008 that forced Italy to align its economic policies to European Union austerity paradigm“ (Fina/Heider/Prota 2021: 8). Gewarnt wird vor neuen Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik, die statt positiver Anreize für aufschließende Entwicklungen mit Sanktionen drohen, falls übergeordnete Ziele der im Europäischen Semester operationalisierten Wirtschaftsgovernance – darunter zentral: die Budgetrestriktionen – nicht erfüllt werden.

Aus der Verbindung der festgestellten regionalen Divergenzen mit dem sie umgebenden wirtschaftspolitischen und wenig konturierten sozialen Rahmen lassen sich drei Forderungen an eine Neuausrichtung der EU-Politiken ableiten: Eine (4.2.1) Konzentration auf Kohäsion statt auf Binnenwettbewerb der Regionen, die (4.2.2) Entwicklung einer integrierten europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, und die (4.2.3) gemeinsame Bewältigung neuer Herausforderungen.

4.2.1 KONZENTRATION AUF KOHÄSION STATT AUF BINNENWETTBEWERB DER REGIONEN

Die EU sollte die Kohäsion wieder in den Vordergrund ihrer Politik rücken und den ungleichen Wettbewerb zwischen reichen und armen Regionen nicht befördern. Wettbewerbsfähigkeit ist wichtig, doch die simple Adaption des marktlichen Wettbewerbsprinzips zwischen Unternehmen für Wohlfahrtsstaaten und Regionen führt zur Verfestigung von Ungleichgewichten. Kompetitiv ist im 21. Jahrhundert der Standpunkt der EU in der Welt. Entsprechend sollte Wettbewerbsfähigkeit aggregiert betrachtet werden: Wie wettbewerbsfähig ist die EU als Ganze in einer globalen Umgebung? Anders als seit 30 Jahren praktiziert, sollte heute klar sein, dass es keinen automatischen Spill-over von interregionaler und zwischenstaatlicher Wettbewerbsfähigkeit zur Erlangung globaler Wettbewerbsfähigkeit der Union gibt.

Für die EU-Kohäsionspolitik ist keine umfassende Neuformulierung nötig, vielmehr sollte ihre Ausführung mit ihrem Auftrag entlang der vertraglichen Ziele der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion abgeglichen werden. Sie würde ihre Wirkungskraft zur Verhinderung, Begrenzung und Überwindung der festgestellten doppelten, sozialen und räumlichen Polarisierung erhöhen können, wenn ihre Wachstumsfixiertheit zugunsten eines breiteren Sets an Zielperspektiven ergänzt wird. Vielversprechend sind in diesem Zusammenhang die von der aktuellen Europäischen Kommission für die Förderperiode bis 2027 vorgebrachten zusätzlichen Kriterien, die neben dem tradierten Indikator des BIP pro Kopf künftig auch die regionale Jugendarbeitslosigkeit, das Bildungsniveau, den Klimawandel sowie Migration und Integration für die Allokation der Mittel berücksichtigen. Auch die deutlichere Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit übergeordneten Zielen (u. a. Digitalisierung, Klimawandel und Energiewende, Netzausbau, Sozialpolitik, Bürgernähe) könnte die Diversität der regionalen Bedarfe besser erfassen helfen. Die so gestärkte Multidimensionalität der Kohäsionspolitik könnte einen Beitrag leisten, zielgenauer auf die unterschiedlichen Bedarfe der Regionen einzugehen, um sowohl den großen Gegensatz zwischen abgehängten und Metropolregionen einzuebennen, als auch das Phänomen zunehmender Polarisierung innerhalb der großen und mittelgroßen Städte anzugehen. Zur Unterstützung der besonders abgehängten Regionen könnte auch die Fixierung ihres maximalen Kofinanzierungssatzes (das ist der von der EU investierte Betrag) auf 85 Prozent (geplant war ursprünglich eine Absenkung) bei zeitgleicher Reduktion des Satzes für weit entwickelte Regionen von 50 Prozent auf 40 Prozent beitragen (Übergangsregionen bleiben bei 60 Prozent). Jedoch zählt eine Region künftig erst als weit entwickelt, wenn sie statt über 90 Prozent über 100 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU liegt. Hier bleibt fraglich, ob sich besser entwickelte Regionen dadurch nicht den Zugriff auf einen größeren Anteil der Finanzmittel gesichert haben, die anderswo dringlicher benötigt würden.

Konterkariert wird der multidimensionale Weg allerdings durch das auch für die neue Förderperiode sogar noch gestärkte Festhalten an der Konditionalisierung der Finanzmit-

tel. Denn die beschriebene Asymmetrie des Europäischen Semesters wird die Reformpolitiken der Mitgliedstaaten primär nach budgetären und wettbewerbsrelevanten Kriterien als nach weiteren makroökonomischen, beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten sortieren (Hacker 2019). Hier droht eine prozyklische Entwicklung, die jene Staaten bestraft, die Fördermittel zur Überwindung von Krisensituationen dringend benötigen und bei den rein strukturellen Maßnahmen einen sachfremd begründeten Projektstopp möglich machen. Würde diese Idee innerhalb der Mitgliedstaaten auf die Ebene der Regionen weitergereicht, hätten die Metropolregionen erneut bessere Karten bei der Zuteilung finanzieller Unterstützung, da sie die Musterschüler struktureller Reformen und sanierter Haushalte sind. Die Konditionalisierung mit dem Europäischen Semester sollte daher wieder gelöst werden, wie es ursprünglich auch das Europäische Parlament (2019) gefordert hat.

Kritisiert wird aus regionalpolitischer Perspektive auch das regelmäßige Juste-retour-Denken der Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen für einen neuen MFR der EU: Wenn die Ziele der Kohäsion und aufholenden Entwicklung ernsthaft umgesetzt werden sollen, muss es in der Gemeinschaft einen gewissen Grad finanzieller Umverteilung geben. Zudem sei ein höheres Budget der Kohäsionspolitik erforderlich, wie die Berichte zu Italien und Frankreich anführen. Leron (2021: 8) plädiert in diesem Zusammenhang für eine Abkehr der Zuwendungen aus den Mitgliedstaaten hin zu einer Finanzierung des EU-Budgets über eine eigene Steuerkapazität für strukturelle Fragen und eine europäische Arbeitslosenversicherung zur Bekämpfung konjunktureller Schocks. Mit der Coronapandemie sind in beiden Bereichen über die Kreditaufnahme der EU und der Vereinbarung von Rückzahlungen über neu einzuführende EU-Steuern im Rahmen des Next Generation EU-Pakets sowie mit dem Unterstützungsinstrument für Kurzarbeitsprogramme SURE erste Schritte in die vorgeschlagene Richtung getan, die auf Dauer gestellt werden sollten.

4.2.2 ENTWICKLUNG EINER INTEGRIERTEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK

Mit der bisherigen Wachstums- und Wettbewerbsorientierung gelingt offenbar keine Einebnung von Disparitäten – weder zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen noch zwischen den Mitgliedstaaten. Ein solidarisch und nachhaltig verstandenes Wirtschafts- und Sozialmodell für die EU darf nicht den Fehler machen, soziale Ziele für einen unpassenden wirtschaftlichen Rahmen zu formulieren, in dem sie untergehen werden (vgl. Antonucci/Corti 2020). Soll mehr erreicht werden als eine Orientierung an den Prinzipien der großen Integrationsprojekte Binnenmarkt und WWU – den bereits oben kritisierten Aspekte der Wettbewerbssteigerung und restriktiven Budgetpolitik – gilt es, die konstitutionelle und durch das Management der Eurokrise befeuerte Asymmetrie der EU zwischen Marktschaffung und Marktgestaltung zu beseitigen.

Dies gelingt einerseits durch die Vermeidung einer Rückkehr zu einer wenig flexiblen und von Haushaltsdisziplin gepräg-

ten Austeritätspolitik zurückkehren, da Kürzungen der nationalstaatlichen Budgets sich in verfallender und nicht weiterentwickelter Infrastruktur in der Region äußern. Die Analyse der regionalen Ungleichgewichte hat deutlich gezeigt, wie stark die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines fehlgeleiteten Krisenmanagements zur Persistenz von Ungleichheit und zur Vertiefung der Spaltungen beitragen. Die doppelte Polarisierung ist dabei sowohl auf interregionalem als auch auf zwischenstaatlichem Niveau nachweisbar: Der kriseninduzierte Rückfall eines mithilfe der EU-Politiken seit den 1980er Jahren zum EU-Durchschnitt aufschließenden Lands wie Spanien, zeigt die Gefahren einer unpassenden makroökonomischen Politik für die konjunkturelle wie für die strukturelle Dimension. Dabei ist es auch für die Nachbarstaaten und Handelspartner von Nachteil, wenn die viertgrößte Volkswirtschaft der EU in den meisten wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren zurückgeworfen wird und sich vom europäischen Mittel entfernt.

Heftige Wirtschaftseinbrüche und langwierige Stagnation sind in bereits problembehafteten Regionen oft Sollbruchstellen auf dem Weg in die Abgehängtheit. Verschwundene Unternehmen und abgewanderte, gut ausgebildete Beschäftigte kommen selten in von Zukunftsperspektiven und Infrastrukturentwicklungen abgeschnittene Regionen zurück. Die identifizierte zyklische Entwicklung (vgl. Kapitel 3.2.3) zum einen in peripheren, zum anderen in wirtschaftlich entwickelten Zentren zeigt sich in großen Wirtschaftskrisen als Äquivalent zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Auch hier ist die wirtschaftliche und soziale Resilienz unterschiedlich verteilt, auch hier gibt es Länder, die aufgrund ihrer Wirtschaftsdynamik, ihren Beschäftigungsperspektiven und sozialen Leistungen eine anziehende Attraktivität ausstrahlen, während andere in Teufelskreisen aus wirtschaftlicher Rezession, hoher Arbeitslosigkeit, steigender Armutsgefährdung, hoher Verschuldung und schlechter Bonität gefangen bleiben. Da viele Menschen unter Nutzung der garantierten Freizügigkeit ihr berufliches und persönliches Lebensglück – unter Zurücklassen der Krisenzusammenhänge der Heimat – anderswo suchen, die aufgezeigten interregionalen Migrationsströme finden in größerem Maßstab zwischen den EU-Mitgliedstaaten statt – in Krisenzeiten steigt die EU-interne Arbeitsmigration zwischen armen und reichen Ländern an.

Dies gelingt andererseits durch die Etablierung einer EU-Sozialpolitik, die sozialen Zusammenhalt und Wirtschaftswachstum als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet. Kollektive Arbeitnehmerrechte, garantierter Zugang zu Sozialversicherungen, die Bekämpfung von Kinderarmut und andere für alle EU-Staaten wichtige soziale Grundsätze sollten über die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) geschützt werden. Dafür benötigt die ESSR Rechtsverbindlichkeit. Darüber hinaus eröffnet der Aktionsplan der Europäischen Kommission (2021b) einen Einstieg in die konkrete Umsetzung der Säule durch indikatorenbasierte Zielsetzungen. Weitere aktuelle Initiativen im Sozialbereich – wie ein Rahmen für europäische Mindestlöhne, gemeinsame Prinzipien von Grundsicherungssystemen und eine europäische Strategie gegen Kinderarmut („European Child Guarantee“) – tragen ebenfalls zur Umsetzung der Grundsätze der ESSR und zur Stärkung der Bedeutung des sozialen Europas bei. Dabei ist für Mitgliedstaaten

wie für Regionen gleichermaßen die Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielstellungen wichtig.

Die Politik zur Bewältigung der Coronakrise mit ihrem zentralen Instrument, dem 750 Milliarden Euro schweren Next Generation EU-Fonds, kann als besondere Gelegenheit zum Ausgang aus dem Wirtschaftseinbruch bei zeitgleicher Unterstützung struktureller, ökologischer und sozialer Ziele gesehen werden. Ohne sinnvoll getätigte öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Beschäftigung, die Daseinsvorsorge, Gesundheitsleistungen und den Sozialschutz werden alle Regionen – ob wirtschaftsdynamisch aufgestellt oder nicht – eine schwere Zukunft haben. Öffentliche Investitionen sind nur für Haushaltspolitiker_innen eine Bürde, ansonsten sind sie eine Chance für eine gestaltete Zukunft. Auch die Neuformulierung eines integrierten Stabilitäts-, Wachstums- und Sozialpaktes, der zum einen die numerischen Budgetkriterien neu fasst (Dullien et al. 2020), zum anderen die Ziele für sozialen Fortschritt und zur Bekämpfung von Ungleichheit gegen makroökonomische Zielstellungen abwägt, sollte zur Aufgabe einer neuen europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik gehören.

4.2.3 GEMEINSAME BEWÄLTIGUNG NEUER HERAUSFORDERUNGEN

Voraussetzung für die oben gemachten Vorschläge ist ein neues Denken über die Rollen von Markt und Politik. Die Markt- und Globalisierungseuphorie der beginnenden 1990er Jahre ist längst verfliegen, da sich eben nicht die erhofften gerechten Allokationen von Reichtum, Wirtschaftsstärke, Lebensqualität und Fortschrittsdynamik eingestellt haben. In den Disparitätenstudien wird in allen Staaten – wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus – deutlich, dass sich Unzufriedenheit mit der eigenen Zukunftsperspektive und jener der eigenen Umgebung in zunehmender politischer Abstinenz äußert. Der Glaube an Veränderung eines als ungerecht empfundenen „Systems“, in dem man auf Geheiß einer ihre Schäfchen längst ins Trockene gebrachten habenden „Elite“ (im Zweifel in den Speckgürteln der Metropolen wohnhaft) als kleines Rädchen ein Getriebe am Laufen hält, in dem beruflicher Aufstieg und individuelle Verwirklichung nicht vorgesehen sind, schwindet mit der Abgehängtheit einer Region bei den dort verbleibenden Menschen. Wer mobil ist, macht sich auf den Weg in zukunftsreichere Regionen und sorgt damit ungeplant für einen weiteren Niedergang seiner Heimat.

Die so abgehängten und frustrierten, politisch oft abstinenten Menschen einzusammeln, machen sich seit Verschärfung der sozialen und räumlichen Gegensätze politische Populisten in Größenordnungen und überall in Europa zunutze. Der Aufstieg der extremen Rechten und ihr Einzug in viele Parlamente quer über den Kontinent ist neben vielen anderen Faktoren auch ein zügelloser Protest gegen eine sorgenbereitende Globalisierung.¹⁶ Dieses Feld nicht den unausgegore-

¹⁶ Wobei das Unbehagen mit der Globalisierung auch von links-populistischer Seite geäußert wird; die Variationen des Protests sind vielfältig und verlangen ein genaues Hinsehen nach Beweggründen und Zielen, vgl. Koch 2020.

nen und gefährlichen Ideen von Nationalisten und Wohlfahrtsschauvinisten zu überlassen, könnte einen neuen Aktivitätsbereich der EU begründen. Sie hat aufgrund ihrer Größe und Wirtschaftsstärke das Potenzial, als Schutzfilter vor Veränderungen durch die Globalisierung zu dienen: Wandel nicht geschehen zu lassen, sondern zu moderieren und zu gestalten, um durch das Aufzeigen verbliebener und neu identifizierter bzw. neu geschaffener Chancen die „Abstimmung mit den Füßen“ durch Binnenmigration in die Metropolregionen zu mindern. Eine EU, der das gelingt, schafft damit auch die Voraussetzungen zur Entwicklung einer europäischen Identität ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Die Herausforderungen im 21. Jahrhundert sind mit Klimawandel, Digitalisierung, zunehmender Ungleichheit, Handelskonflikten und ökonomischen Krisen sowie Pandemien zahlreich, weitere werden hinzukommen. Sie aktiv zu gestalten, und sich nicht angeblichen globalen Imperativen hinzugeben, könnte die Königsdisziplin der EU werden. Sie zeigt bereits – etwa in Freihandelsabkommen, beim Klimaschutz oder mit der Datenschutzgrundverordnung – ihre Macht zur Gestaltung der globalen Regeln (Bradford 2020). Dazu genügt es allerdings nicht, die europäische Agenda mit neuen Politikbereichen und -zielen zu beladen. Die Schutzfunktion der EU muss allen ihren 450 Millionen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen, indem der über den Markt und die Zeit stattfindende Wandel bis auf die regionale Ebene moderiert wird: „The EU’s transition agenda (i.e. energy, digital and industrial) creates specific challenges for lagging regions since successful transitions imply that certain capacities, such as skills and know-how, investment and governance, are in place. In regions where these are absent or in short supply – as is the general case for lagging regions –, successful transitions are unlikely to materialise. This further threatens the vulnerability and stability of these regions. Furthermore, the COVID-19 crisis is exacerbating this instability“ (Pilati/Hunter 2020:10).

Hilfreich sind daher die großen politischen Dossiers der aktuellen Kommission, die künftige Herausforderungen für strukturellen Wandel bereits in den Blick nehmen. So etwa bei der Umsetzung der Erfordernisse zur Begrenzung des Klimawandels. Der Green Deal und der zugehörige Just Transition Fund zum Erreichen der Klimaneutralität der EU bis 2050 sind so aufgebaut, dass sie auch Unterstützung regionaler Strukturveränderungen durch die grüne Wirtschaftsmodernisierung und die Abmilderung negativer Folgen enthalten. Hier muss deutlich werden, dass die Schaffung immer neuer auf Wachstum getrimmter Wettbewerbsräume auch ökologisch kein nachhaltiges Ziel sein kann. Ebenso sollte eine modifizierte Gemeinsame Agrarpolitik, die – ebenfalls unter dem Signum des Green Deal – der ökologischen Nachhaltigkeit größeren Stellenwert einräumen und die Entwicklung im ländlichen Raum fördern. Dabei sollte es weder ausschließlich um wirtschaftliche Verwertbarkeit gehen; die EU kann und sollte sich zum Schutz der Lebensqualität ihrer Bürger_innen den Erhalt und die Wiederherstellung der regionalen Biodiversität leisten wollen.

Ebenfalls den Klimazielen entsprechen würde ein im finnischen Disparitätenbericht angeregtes paneuropäisches Groß-

projekt im Verkehrssektor: Ein beschleunigter Ausbau von Schienenstrecken des Trans European Network (TEN) – etwa die Rail Baltica, ein modernes Schlafwagennetz oder die Wiederbelebung des 1987 eingestellten Trans-Europ-Express (TEE) – könnte eine Leuchtturmfunktion für die innereuropäische Konnektivität übernehmen. Dies würde zum Klimaschutz beitragen, die innereuropäische Mobilität fördern, die Infrastruktur verbessern und Beschäftigung schaffen – vor allem aber unterschiedlich entwickelte Regionen länderübergreifend miteinander verbinden.

5

FAZIT

Sozioökonomische Ungleichgewichte finden sich sowohl zwischen als auch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Auch Länder, die in aggregierter Form hohe wirtschaftliche und soziale Standards aufweisen, zeigen die gleichen Muster räumlicher Disparitäten, wie ihre in der Entwicklung zurückliegenden Nachbarn. Ungleichheit zeigt sich in der detaillierten territorialen Betrachtung sowohl in ihren konjunkturellen als auch ihren strukturellen Ursprüngen. Die Grade ungleicher Entwicklungen und die sie umgebenden spezifischen Bedingungen differieren zwischen den europäischen Regionen stark, sodass sich einfache Vergleiche von Indikatoren ebenso verbieten wie one-size-fits-all-Rezepte, um sie zu beheben. Entsprechend kritisch ist die seit den 1990er Jahren erfolgende Orientierung regionaler Politiken an undifferenzierten Wachstums- und Wettbewerbszielen zu sehen. Sie ist es, die dafür gesorgt hat, dass wirtschaftlich entwickelte Zentren immer weiter auf-, und ländliche und strukturschwache periphere Regionen immer weiter absteigen. Längst spiegelt sich die Divergenz im Kleinen auch innerhalb der großstädtischen Gewinnerregionen und im Großen zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere nach den Wirtschaftskrisen der letzten Dekade.

Die über alle acht hier analysierten Länder festgestellte doppelte räumliche und soziale Polarisierung sollte kein rein in den Gebietskörperschaften oder innerhalb der Nationalstaaten behandeltes Thema bleiben. Gemessen an ihren Vertragszielen zur Stärkung des innereuropäischen Zusammenhalts und der zwischenstaatlichen Solidarität ist auch die Rolle der EU in den Blick zu nehmen, was über ihre Aufgabe als Financier investiver Kohäsionsfondsmittel hinaus bislang nur unzureichend geschehen ist. Nicolas Leron (2021: 7) beklagt zu Recht „die relative Bedeutungslosigkeit der EU in der Raumordnungspolitik“. Schließlich hat die EU einen gehörigen Anteil an der Durchsetzung des Wachstums- und Wettbewerbsparadigmas sowie der Dominanz von Strukturformen und Budgetrestriktionen bis auf die kleinste lokale Ebene. Insbesondere die Austeritätspolitik in der Eurokrise hat die sozialen und räumlichen Disparitäten verstärkt, womit die EU mutwillig bereits erzielte Erfolge der europäischen Kohäsion umkehrbar gemacht hat.

Im 21. Jahrhundert zeigt sich heute die Verletzlichkeit der EU und ihres Mehrebenensystems durch die schnelle und immer schneller werdende Abfolge transnationaler Risiken, Krisen und Herausforderungen. Um Wirtschaftskrisen und Pandemien zu bewältigen, strukturelle Veränderungen durch den

Klimawandel, die Digitalisierung und demografische Prozesse zu gestalten sowie ungleiche Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu korrigieren, wird eine starke EU benötigt. Zur Behebung der existierenden und zur Verhinderung neuer Disparitäten sowie zur Stärkung der eigenen Resilienz sollte die EU daher:

I. Kohäsions- statt Wettbewerbspolitik betreiben!

II. Eine integrierte europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickeln!

III. Herausforderungen gemeinsam angehen!

Ihre Einzigartigkeit wird die EU – gerade angesichts eines zunehmenden politischen Nationalismus – nicht als Katalysator der Globalisierung beweisen können, sondern nur als das Gemeinsame der „Einheit in Vielfalt“ betonender Staatenverbund, der ein ausdifferenziertes, aber europäische Spezifitäten prägendes Wirtschafts- und Sozialmodell unterhält, es bis in die Regionen hinein selbstbewusst verteidigt und die in ihm lebenden Bürger_innen vor globalen Herausforderungen schützt.

Literatur

- Andersson, Lars Frederik; Bengtsson, Håkan A.; Fina, Stefan; Heider, Bastian** 2021: Unequal Sweden. Regional Socio-Economic Disparities in Sweden, Friedrich-Ebert-Stiftung Nordic Countries, Stockholm.
- Antonucci, Lotenza; Corti, Francesco** 2020: Inequalities in the European Semester, Foundation for Progressive Studies, Brussels.
- Atkinson, Anthony B.** 2015: Inequality: What Can Be Done? Harvard.
- Bachtler, John; Berkowitz, Peter; Hardy, Sally; Muravska, Tatjana** 2017: Reassessing the Performance and Direction of EU Cohesion Policy in 2014–20, in Bachtler, John; Berkowitz, Peter; Hardy, Sally; Muravska, Tatjana (eds.): EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction, London/New York, pp. 1–8.
- Bailey, David J.** 2009: The Political Economy of European Social Democracy. A Critical Realist Approach, London/New York.
- Baum-Ceisig, Alexandra; Busch, Klaus; Hacker, Björn; Nospickel, Claudia** 2008: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Becker, Peter** 2015: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, SWP-Studie S 21, November 2015, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Becker, Peter** 2020a: Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds. Von der Förderung regionaler Konvergenz zum Instrument europäischer Wirtschaftspolitik, in: Becker, Peter; Lippert, Barbara (eds.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden, pp. 869–885.
- Becker, Peter** 2020b: Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln, SWP-Studie 2020/S 16, August 2020, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Becker, Peter** 2020c: Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: integration, Vol. 43, Nr. 4/2020, pp. 257–277.
- Bradford, Anu** 2020: The Brussels Effect. How the European Union Rules the world, Oxford.
- Brunnermeier, Markus K.; James, Harold; Landau, Jean-Pierre** 2016: The Euro and the Battle of Ideas, Princeton/Oxford.
- Busch, Klaus** 2005: Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells, Arbeitspapier 932, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Colino, César; Jaime-Castillo, Antonio M.; Kölling, Mario** 2020: Desigualdades territoriales en España, Universidad Nacional de Educación a Distancia/Friedrich-Ebert-Stiftung España, Madrid.
- Collier, Paul** 2018: The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties, New York.
- Crescenzi, Riccardo; Giua, Maria** 2017: Different Approaches to the Analysis of EU Cohesion Policy: Leveraging Complementarities for Evidence-Based Policy Learning, in: Bachtler, John; Berkowitz, Peter; Hardy, Sally; Muravska, Tatjana (eds.): EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction, London/New York, pp. 21–32.
- Crouch, Colin** 2004: Post-Democracy, Cambridge.
- Crouch, Colin** 2011: The Strange Non-Death of Neo-Liberalism, Cambridge.
- Dauderstädt, Michael** 2014: Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Dauderstädt, Michael** 2021: Covid 19 and Europe-Wide Income Disparities. The Pandemic Stopped the Previous Decline of Inequality, International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- De la Porte, Caroline** 2013: Social OMCs. Ideas, Policies and Effects, in: Greve, Bent (ed.): The Routledge Handbook of the Welfare State, Oxon/New York: pp. 410–418.
- Deaton, Angus** 2013: The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality, Princeton.
- Dullien, Sebastian; Herr, Hansjörg; Kellermann, Christian** (Hrsg.) 2009: Der gute Kapitalismus... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste, Bielefeld.
- Dullien, Sebastian; Paetz, Christoph; Watt, Andrew; Watzka, Sebastian** 2020: Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK Report 159, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.
- Eribon, Didier** 2009: Retour à Reims, Paris.
- Esping-Andersen, Gøsta** 1990: Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Europäische Kommission** 1994: Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union, Weißbuch, COM(94) 333, 27.07.1994, Brüssel.
- Europäische Kommission** 2012: Mitteilung. Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final, 28.11.2012, Brüssel.
- Europäische Kommission** 2014: Mitteilung. Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) 1303/2013, COM(2014) 494 final, 30.07.2014, Brüssel.
- Europäische Kommission** 2017: Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel.
- Europäische Kommission** 2021a: Employment and Social Developments in Europe 2021, Luxembourg.
- Europäische Kommission** 2021b: The European Pillar of Social Rights Action Plan, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäisches Parlament** 2019: Gemeinsame Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Haushaltsvorschriften für diese Fonds, TA(2019)0096, 13.02.2019, Strasbourg/Brussels.
- Ferrera, Maurizio** 1996: The “Southern Model” of Welfare in Social Europe, in: Journal of European Social Policy, Vol. 6, Nr. 1, pp. 17–37.
- Fina, Stefan; Heider, Bastian; Masso, Märt** 2021: Unequal Estonia, Regional Socio-Economic Disparities in Estonia, Friedrich-Ebert-Stiftung Baltic States, Riga.
- Fina, Stefan; Heider, Bastian; Matila, Maija; Rautiainen, Pauli; Sihvola, Mikko-Walteri; Vatanen, Kaisa** 2021: Unequal Finland. Regional Socio-Economic Disparities in Finland, Friedrich-Ebert-Stiftung Nordic Countries, Stockholm.
- Fina, Stefan; Heider, Bastian; Prota, Francesco** 2021: Unequal Italy. Regional Socio-Economic Disparities in Italy, Friedrich-Ebert-Stiftung Italy, Rome.

- Fina, Stefan; Heider, Bastian; Rat, Cristina** 2021: Unequal Romania. Regional Socio-Economic Disparities in Romania, Friedrich-Ebert-Stiftung Romani, Bucharest.
- Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer** 2019: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Karten, Indikatoren und wissenschaftliche Handlungsempfehlungen, Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn.
- Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich** 2017: Den Teufelskreis durchbrechen. Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten, wiso direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Fratesi, Ugo; Wishdale, Fiona G.** 2017: The Impact of European Cohesion Policy in Different Contexts, in: *Regional Studies*, 51:6, pp. 817–821.
- Giddens, Anthony** 2006: Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, März 2006, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Grimm, Dieter** 2016: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München.
- Hacker, Björn** 2007: Die Transformation der Sozialsysteme in Rumänien nach 1989. Westorientierung mit hausgemachten Hindernissen, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Vol. 47, Nr. 04/2007, pp. 60–75.
- Hacker, Björn** 2019: A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice, etui Working Paper 2019.05, European Trade Union Institute, Brussels.
- Hacker, Björn** 2020: Behelfsbrücke EU-Politikkoordinierung, in: Becker, Peter; Lippert, Barbara (eds.): *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden, pp. 645–665.
- Hacker, Björn; Koch, Cédric M.** 2017: The Divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union, Friedrich-Ebert-Stiftung EU Office, Brussels.
- Hall, Peter A.; Soskice, David** 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford.
- Hartwig, Ines** 2020: Struktur- und Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda (eds.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, pp. 547–553.
- Herzog-Stein, Alexander; Nüß, Patrick; Stein, Ulrike; Albu, Nora** 2020: Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung. Ein gespaltenes Jahrzehnt geht zu Ende – enorme Herausforderungen warten, IMK Report 158, Juni 2020, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.
- Koch, Cédric M.** 2020: Varieties of Populism and the Challenges to Global Constitutionalism. Dangers, Promises and Implications, in: *Global Constitutionalism*, pp. 1–39.
- Kok, Wim** 2003: Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe, Report of the Employment Taskforce. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Le Bras, Hervé; Warnant, Achille** 2020: Ungleiches Frankreich. Radio- grafie der sozioökonomischen und regionalen Disparitäten, Friedrich-Ebert-Stiftung Frankreich, Paris.
- Leron, Nicolas** 2021: Regionale Ungleichheit in Frankreich. Debatten und politische Empfehlungen, Friedrich-Ebert-Stiftung Frankreich, Paris.
- Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein** 1967: Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives, New York.
- Mazzucato, Mariana** 2018: The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, London.
- Milanovic, Branko** 2016: Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, Harvard.
- Nachtwey, Oliver** 2017: Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin.
- Offe, Claus** 2003: The European Model of “Social” Capitalism: Can It Survive European Integration? In: *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 11, H. 4, pp. 437–469.
- Piketty, Thomas** 2013: *Le Capital au XXIe siècle*, Paris.
- Piketty, Thomas** 2019: *Capital et idéologie*, Paris.
- Pilati, Marta; Hunter, Alison** 2020: EU Lagging Regions: State of Play and Future Challenges. Research for REGI, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Raworth, Kate** 2017: Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist, New York.
- Reckwitz, Andreas** 2017: *Die Gesellschaft der Singularitäten*, Berlin.
- Rodrik, Dani** 2011: *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York.
- Scharpf, Fritz W.** 2002: The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 4, pp. 645–670.
- Schulmeister, Stephan** 2018: *Der Weg zur Prosperität, Wals bei Salzburg*.
- Singer, Hans Wolfgang** 1970: Dualism Revisited: A New Approach to the Problems of the Dual Society in Developing Countries, in: *The Journal of Development Studies*, 7:1, 60–75.
- Standing, Guy** 2011: *The Precariat. The New Dangerous Class*, London.
- Stiglitz, Joseph E.** 2002: *Globalization and Its Discontents*, London.
- Stiglitz, Joseph E.** 2012: *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York.
- Stiglitz, Joseph E.; Sen Armartya; Fitoussi, Jean-Paul** 2010: *Mis-measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, New York.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 12 Grafik 1
BIP pro Kopf in KKS, ausgewählte Länder 2019, EU-27 2020= 100
- 12 Tabelle 1
BIP pro Kopf in KKS, ausgewählte Länder und Jahre, EU-27 2020= 100
- 13 Grafik 2
s80/s20-Quote, ausgewählte Länder 2019
- 13 Tabelle 2
s80/s20-Quote, ausgewählte Länder und Jahre
- 14 Grafik 3
Risiko von Armut oder sozialer Exklusion in Prozent, EU & Eurozone
- 14 Tabelle 3
Risiko von Armut oder sozialer Exklusion in Prozent der Bevölkerung, ausgewählte Länder und Jahre
- 17 Grafik 4
Regionales Bruttoinlandsprodukt (KKS pro Einwohner) der NUTS 2 Regionen, ausgewählte Länder
- 17 Tabelle 4
Anzahl der NUTS 2-Regionen mit stark verändertem BIP p.c., ausgewählte Länder
- 18 Grafik 5
Lebenserwartung in den NUTS 2 Regionen, ausgewählte Länder
- 22 Grafik 6
Disparitätenkarte Deutschland
- 23 Grafik 7
Disparitätenkarte Estland
- 24 Grafik 8
Disparitätenkarte Spanien
- 26 Grafik 9
Disparitätenkarte Finnland
- 27 Grafiken 10 a/b
Disparitätenkarten Frankreich für ausgewählte Problemfelder
- 29 Grafik 11
Disparitätenkarte Italien
- 30 Grafik 12
Disparitätenkarte Rumänien
- 32 Grafik 13
Disparitätenkarte Schweden
- 35 Grafik 14
Teufelskreis periphere Regionen
- 36 Grafik 15
Positiver Zyklus in wirtschaftlich entwickelten Zentren

Friedrich-Ebert-Stiftung

www.fes.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

Foundation for European Progressive Studies (FEPS)

www.feps-europe.eu

Die Foundation for European Progressive Studies (FEPS) ist der Think Tank der sozialdemokratischen politischen Familie auf EU-Ebene. Ihre Aufgabe ist es, innovative Forschung, Politikberatung, Schulungen und Debatten zu entwickeln, um progressive Politik und Politik in ganz Europa zu inspirieren und zu informieren. FEPS fungiert als eine Austauschplattform, um die Entwicklung progressiver Antworten auf die Herausforderungen, denen sich Europa gegenüber sieht, zu erleichtern. Heute profitiert FEPS von einem soliden Netzwerk von 68 Mitgliedsorganisationen. Neben diesem Netzwerk von Organisationen, die sich für progressive Werte einsetzen, verfügt FEPS auch über ein umfangreiches Netzwerk von Partnern, darunter renommierte Universitäten, Wissenschaftler_innen, politische Entscheidungsträger_innen und Aktivist_innen.

ILS – Research Institute for Regional and Urban Development gGmbH

www.ils-forschung.de/en/

Das ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung ist ein außeruniversitäres Stadtforschungsinstitut, das die Dynamik und Vielgestaltigkeit des urbanen Wandels international vergleichend untersucht. Ziel unserer anwendungsorientierten Grundlagenforschung ist ein besseres Verständnis neuerer Urbanisierungsprozesse, um im aktiven Dialog mit Praxis, Politik und Gesellschaft inter- und transdisziplinär Erkenntnisse für eine sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Transformation und Gestaltung urbaner Räume auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen zu erarbeiten.

IMPRESSUM

© 2021

FES Nordische Länder

Dr. Philipp Fink

Titelfoto/Layout/Satz: Heike Wächter

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten stimmen nicht unbedingt mit denen der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Partnerorganisationen für diese Publikation überein.

Eine kommerzielle Nutzung aller von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) veröffentlichten Medien ist nur mit schriftlicher Einwilligung der FES zulässig

EUROPA

Mehr Gleichheit in Europa!

Die Unfähigkeit demokratischer Akteure und Verfahren, rasch auf sozioökonomische Fragen zu reagieren, hat in ganz Europa zu einer weit verbreiteten Enttäuschung über die politischen und demokratischen Systeme geführt. Da Wirtschaftswachstum und steigende Beschäftigung ungleich verteilt sind, sind regionale Disparitäten entstanden. Die wahrgenommenen und erlebten sozioökonomischen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten haben sich vertieft und den Rechtspopulisten in die Hände gespielt. Doch was sind die Antworten auf diese Herausforderungen? Wie sollte die Politik in den EU-Mitgliedstaaten und der EU mit regionalen sozioökonomischen Disparitäten umgehen? Mit dem Projekt „Ungleiches Europa – Regionale Disparitäten in der EU überwinden“ machen die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Foundation for European Progressive Studies (FEPS) ausgehend von den Disparitätsberichten für mehrere europäische Länder Handlungsempfehlungen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Europa.

<https://www.fes.de/politik-fuer-europa/ungleiches-europa>