



BLICK NACH OSTEN – EINE REGIONALE BETRACHTUNG

Grzegorz Gorzelak

BIG IDEAS III

BLICK NACH OSTEN – EINE REGIONALE BETRACHTUNG

Grzegorz Gorzelak



eib.org/bigideas

Blick nach Osten - Eine regionale Betrachtung

© Europäische Investitionsbank, 2020.

Alle Rechte vorbehalten.

Fragen zu Rechten und Lizenzen sind zu richten an: **publications@eib.org**

Bildnachweise: © EIB, Shutterstock, Gettyimages.

Die Genehmigung zur Vervielfältigung oder Verwendung dieser Fotos ist direkt beim Rechteinhaber einzuholen.

Der nachfolgende Text gibt die Ansicht der Autoren wieder, die nicht unbedingt der Sichtweise der Europäischen Investitionsbank entspricht.

Dieser Essay ist als E-Book erhältlich bei Apple Books, Kindle, Kobo und auf **eib.org/bigideas**

Gedruckt auf DigiGold® Silk FSC® Mix.

Die EIB verwendet Papier, das vom Forest Stewardship Council (FSC) zertifiziert ist. Weil uns Bäume wichtig sind. Der FSC fördert eine ökologisch angepasste, sozial förderliche und wirtschaftlich rentable Bewirtschaftung der Wälder dieser Welt.

Wir alle wissen, dass Lesen gut für uns ist. Es ist auch gut für unseren Planeten – wenn wir auf dem richtigen Papier lesen.

Druck: Imprimerie Centrale



BIG IDEAS

Die Länder und Regionen Mittel- und Osteuropas mussten zahlreiche Herausforderungen bewältigen. Sie haben totalitäre und autoritäre kommunistische Regimes erlebt, Ende des 19. Jahrhunderts ihre Unabhängigkeit erlangt, wirtschaftliche und politische Umwälzungen gemeistert und schließlich mit der Aussicht auf gemeinsame Entwicklung den Weg nach Europa zurückgefunden.

Bei allen Unterschieden und trotz der neuen populistischen Bewegungen haben diese Länder viel gemeinsam. Regionalpolitik kann die Demokratie, den Zusammenhalt und lokale Wirtschaftssysteme in der Europäischen Union fördern und „vergessenen Orten“ helfen, ihr Potenzial zu erschließen.

Grzegorz Gorzelak ist Professor für Wirtschaftswissenschaften und auf regionale und lokale Entwicklungskonzepte und Strategieentwicklung spezialisiert. Er hat mit der Weltbank, der OECD, der GD Regio der Europäischen Kommission, verschiedenen polnischen und ukrainischen Regierungsstellen und mit regionalen und lokalen Behörden zusammengearbeitet.

Dies ist der vierzehnte Essay aus der Reihe *Big Ideas* der Europäischen Investitionsbank.

Auf Einladung der EIB schreiben internationale Vordenkerinnen und Vordenker und Fachleute über die drängendsten Themen unserer Zeit. Ihre Essays zeigen uns: Wir müssen umdenken, wenn wir die Umwelt schützen, die Chancengleichheit fördern und das Leben der Menschen weltweit verbessern wollen.



**BLICK
NACH OSTEN**

BLICK NACH OSTEN

Die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Länder und Regionen in den letzten hundert Jahren beweist: Nahezu alles ist möglich. In dieser relativ kurzen Zeitspanne haben die Länder ihre Unabhängigkeit wiedererlangt, sie haben im Zweiten Weltkrieg großes Leid erfahren, totalitäre und autoritäre kommunistische Regime kommen und gehen sehen und schließlich ihren Weg zurück nach Europa gefunden – von der zweiten in die „erste Peripherie“ der entwickelten Welt. Zu Beginn der EU-Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Länder schien die These vom „Ende der Geschichte“ plausibel zu sein. Diese Hoffnungen werden in jüngster Zeit jedoch durch unerwartete Phänomene infrage gestellt, die neue Herausforderungen für die neuen Mitgliedstaaten mit sich bringen.

Dabei ragen zwei Herausforderungen besonders heraus: eine politische und eine wirtschaftliche. Nach einer ersten Phase der institutionellen Annäherung breiten sich seit einigen Jahren neue rechtspopulistische Bewegungen in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas aus – mit dem Ergebnis, dass die europäischen Werte der freiheitlichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch Zentralisierungsbestrebungen abgelöst, Verfassungsordnungen verletzt und gar Elemente autoritärer Herrschaft

eingeführt werden. Die Migrationskrise von 2015–2016 hat diese Entwicklung verschärft: Alle mittel- und osteuropäischen Länder lehnen die Haltung der EU zu dieser Frage ab. Das Konzept der Osterweiterung wird zurzeit zwar noch nicht offen infrage gestellt, scheint jedoch geopolitisch weniger naheliegend zu sein als noch vor zehn Jahren.

“ Nach einer ersten Phase der institutionellen Annäherung breiten sich seit einigen Jahren neue rechtspopulistische Bewegungen in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas aus – mit dem Ergebnis, dass die europäischen Werte der freiheitlichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch Zentralisierungsbestrebungen abgelöst, Verfassungsordnungen verletzt und gar Elemente autoritärer Herrschaft eingeführt werden.

MÄRZ 2020: DAS 55. KARLOVY VARY
INTERNATIONAL FILM FESTIVAL,
EINES DER ÄLTTESTEN FILMFESTIVALS
DER WELT, WURDE WEGEN DER
CORONAPANDEMIE ABGESAGT

Mezinárodní filmový festival
Karlovy Vary uvádí

TADY VARY

ve vašem kině

3.—11. 7. 2020

www.kviff.com



Die Coronapandemie schafft neue Herausforderungen für die Wirtschaft. Es sei daran erinnert, dass der wirtschaftliche Erfolg mittel- und osteuropäischer Länder weitgehend ihrer Eingliederung in globale Wertschöpfungsketten und der Verlagerung vieler Industriezweige von West- nach Osteuropa zu verdanken war. Ausländische Direktinvestitionen trugen maßgeblich zum Innovations- und Technologietransfer bei. Heute stehen die Versorgungsketten, von denen die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften hochgradig abhängig sind, aufgrund der coronabedingten globalen Rezession enorm unter Druck. Auch der für Mittel- und Osteuropa bedeutsame Tourismussektor wird von der Pandemie stark gebeutelt.

Diese beiden Herausforderungen haben eine klare regionale Dimension. Die politischen Veränderungen gehen ganz eindeutig zulasten der lokalen und regionalen Regierungen, die in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas bereits starken Einfluss im institutionellen Gefüge der öffentlichen Verwaltung erlangt hatten. Die Wirtschaftskrise kann die Ballungsräume treffen, die sich zum Motor der postsozialistischen Transformation entwickelt und ausländische Direktinvestitionen in moderne, wissensintensive Dienstleistungen angezogen haben. Die Umstellung auf Telearbeit kann die Beschäftigungssituation in den Metropolen verändern und dazu führen, dass in den größten Städten Mittel- und Osteuropas viele neue Bürogebäude und Wohnungen leer stehen und in Hotels und touristischen Einrichtungen die Gäste ausbleiben. Analog dazu kann die Schwächung industrieller Netzwerke die weitere Entwicklung von mittel- und osteuropäischen Industrieregionen gefährden, die den Strukturwandel bereits erfolgreich bewältigt haben – großteils mit Hilfe von westeuropäischem Kapital (heute unter dem protektionistischen Druck mehrerer EU-Regierungen).

Ist Pessimismus angebracht? Wahrscheinlich nicht, haben die mittel- und osteuropäischen Länder doch über die letzten hundert Jahre bewiesen, dass sie auch größten Schwierigkeiten gewachsen sind. Zudem können sie heute auf Ermutigung, Hilfe und Unterstützung seitens der Europäischen Union hoffen, die von den Gesellschaften Ost- und Mitteleuropas sehr geschätzt wird – auch wenn die politischen Eliten teilweise europaskeptisch klingen (solange es nicht um Finanztransfers geht).



STATUE DES RÖMISCHEN KAISERS
ANTONINUS PIUS (86-161), SAALBURG,
FRANKFURT, DEUTSCHLAND

VILELMVS... ERICI... S GVILELMI MAGNI NE
NNO REGNI X... M ET HONOREM PAREN
STELLVM LIM... SAALABVRGENSE REST

EIN HOLPRIGER ÜBERGANG

EIN HOLPRIGER ÜBERGANG

Die postsozialistische Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder kann als eine der bemerkenswertesten Entwicklungen der jüngeren Geschichte betrachtet werden. Unerwartet ging aus einem autokratischen System und einer zentralen Planwirtschaft eine Gruppe von Ländern hervor, die binnen einer Generation pluralistische Demokratien und offene Marktwirtschaften errichteten. Auch die Wirtschaft entwickelte sich rasant.^[1]

Natürlich verlief dieser Übergang nicht reibungslos. In allen Phasen und insbesondere in der 2008–2009 beginnenden Finanzkrise traten Hindernisse, Unruhen und Spannungen auf. Doch schon Anfang der 2000er-Jahre konnten die meisten mittel- und osteuropäischen Länder die von der Europäischen Union vorgegebenen Grundstandards erfüllen. Nach und nach schlossen sie wirtschaftlich und institutionell zu Westeuropa auf.

Die Frage der Konvergenz^[2] ist besonders bedeutsam, weil die Länder Mittel- und Osteuropas jahrhundertlang einen geringeren Entwicklungsstand aufwiesen als die Länder im Westen. Ursächlich hierfür waren langfristige historische Prozesse (von F. Braudel als *longue durée*^[3] bezeichnet), deren Ursprünge im Römischen Reich zu finden sind (viele der heutigen mittel- und osteuropäischen Länder lagen außerhalb des *Limes*). Verschärft wurde dies durch die Teilung Europas in einen stärker entwickelten westlichen Teil, der ab dem 16. Jahrhundert von der Landwirtschaft zur Industrie und vom Feudalismus zum Kapitalismus übergang, und einen östlichen Teil. Dort herrschten bis zum 19. Jahrhundert feudale Strukturen vor, und die Wirtschaft war eine Agrarwirtschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkte die Ost-West-Teilung Europas durch den Eisernen Vorhang die Rückständigkeit Mittel- und Osteuropas.^[4]

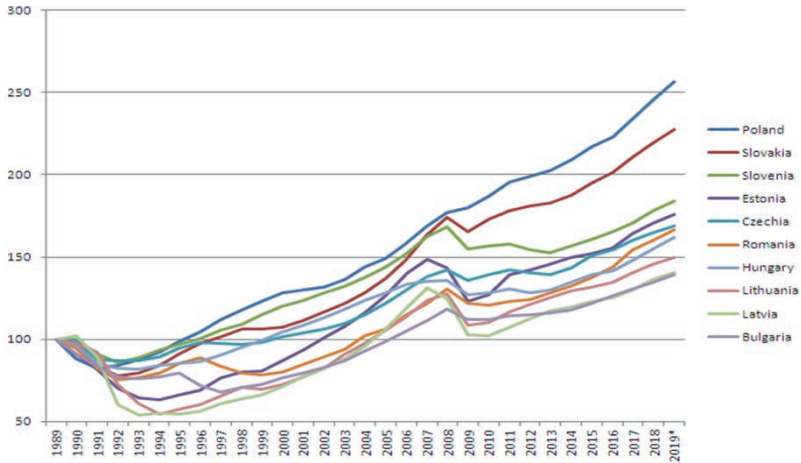
“ Die postsozialistische Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder kann als eine der bemerkenswertesten Entwicklungen der jüngeren Geschichte betrachtet werden.

HARVEST, VLADIMIR DONATOVIC
ORLOVSKIJ (1842 - 1914)



Diese strukturelle Lücke konnte in den letzten 30 Jahren zwar nicht geschlossen, aber doch erheblich verringert werden. Um die Terminologie Wallersteins^[5] zu verwenden, sind Mittel- und Osteuropa von der zweiten in die erste Peripherie Europas aufgebrochen und haben die meisten ihrer Regionen näher an die Zentren von Kapital, Technologie und Demokratie herangeführt.

Abb. 1. Entwicklung des BIP, 1989=100, zu konstanten Preisen



*Schätzung.

Verschiedene Quellen, erstellt in Zusammenarbeit mit M. Smętkowski.

Die mittel- und osteuropäischen Länder sind sehr unterschiedlich, und die nationalen Prozesse nahmen in den jeweiligen Gebietseinheiten verschiedene Formen an. Auch weisen einige Herausforderungen, mit denen die Länder konfrontiert waren, eine klare regionale Dimension auf.

Mittel- und Osteuropa haben von der Kohäsionspolitik und Gemeinsamen Agrarpolitik der EU profitiert, die zu den Schwerpunkten der Europäischen Union zählen. Das gegenwärtige politische Klima in einigen der Länder könnte nun aber wie kaum ein anderes Problem die weitere europäische Integration und den Zusammenhalt mit dem Westen gefährden.

1989 BILDETEN ZWEI MILLIONEN
MENSCHEN EINE MENSCHENKETTE
DURCH DIE DREI BALTISCHEN STAATEN



BALTI KETT BALTIC WAY
TALLINN RIGA VILNIUS



DIE MITTEL- UND OSTEUPÄISCHEN REGIONEN NACH DEM SOZIALISMUS

Die mittel- und osteuropäischen Länder begannen die schwierige Phase der Transformation (mehrheitlich 1990, die baltischen Republiken etwas später nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion) mit stark polarisierten regionalen Strukturen und ausgeprägten räumlichen Ungleichheiten, mit überindustrialisierten Städten, unterentwickelten Infrastrukturen, einer verschmutzten Umwelt und begrenztem Privateigentum an landwirtschaftlichen Flächen. Alle Länder kämpften mit einer schweren Rezession, die bis zu 20 Prozent ihres BIP aufzehrte (siehe Abb. 1). Die sozioökonomische Realität dieser Länder war zu Beginn der postsozialistischen Transformation geprägt vom Zusammenbruch mehrerer Industriebetriebe – insbesondere weil sie in einer neuen, offenen Wirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig waren –, von einer radikalen Änderung der Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft und einer bis dato ungekannten Arbeitslosigkeit mit wachsenden „Nischen der Armut“.

“ Die mittel- und osteuropäischen Länder begannen die schwierige Phase der Transformation mit stark polarisierten regionalen Strukturen und ausgeprägten räumlichen Ungleichheiten, mit überindustrialisierten Städten, unterentwickelten Infrastrukturen, einer verschmutzten Umwelt und begrenztem Privateigentum an landwirtschaftlichen Flächen.

In der ersten Phase der postsozialistischen Transformation war eine starke regionale Differenzierung mit folgenden regionalen Reaktionen zu erkennen:

PRAG IST EIN BEISPIEL FÜR EINEN
REGIONALEN VORREITER



Tabelle 1. Regionale Reaktionen auf die postsozialistische Transformation

		Regionale Reaktionen auf die Transformation	
		Positiv	Negativ
Stellung der Regionen in der sozialistischen Wirtschaft	Stark	VORREITER Positive Kontinuität Haupt- und Großstädte <i>Diversifizierte Wirtschaft, qualifizierte Arbeitskräfte, gute Infrastruktur und wohlhabende Institutionen</i>	VERLIERER Negative Diskontinuität Industrieregionen <i>Spezialisierte Industrie, Brachflächen, einseitige Qualifikationen</i>
	Schwach	GEWINNER Positive Diskontinuität Touristisch erschlossene und reindustrialisierte Regionen <i>Externe Nachfrage nach ihrem Potenzial</i>	NACHZÜGLER Negative Kontinuität Ländliche Regionen, Randgebiete <i>Schlecht erreichbar, veraltete Strukturen, geringe Qualifikationen, Abwanderung</i>

Quelle: Gorzelak G., „Regional development in Central and Eastern Europe“, in: Blokker P. und Dalago B. (Hrsg.): Regional Diversity and Local Development in New Member States, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

Vorreiter waren die Metropolregionen. In der sozialistischen Wirtschaft bildeten stark industrialisierte Großstädte die stärksten Glieder in den Gebietsystemen Mittel- und Osteuropas. Nach dem Zerfall der Sowjetunion setzte in diesen Regionen ein Strukturwandel ein, der vor allem Deindustrialisierung bedeutete. Metropolregionen boten aufgrund ihrer diversifizierten sozioökonomischen Strukturen und guten Anbindung beste Standortbedingungen für besonders dynamische Sektoren wie international vernetzte wissensintensive Dienstleistungen (Finanzwesen, Management, Tourismus, Wissenschaft etc.) und hochwertigen Handel, also die sogenannten Großstadtfunktionen.^[6] Auch die Vorstädte wuchsen rasant, da die Mittel- und Oberschicht schnell und häufig unkontrolliert ins Umland zog (Suburbanisierung). Alle Hauptstädte der mittel- und ost-europäischen Länder und alle Großstädte Polens (über 500 000 Einwohner) gelten als regionale Vorreiter.

ALTES KOHLEKRAFTWERK IN
CHORZOW, OBERSCHLESIE. DER
GROSSTEIL DER HISTORISCHEN
REGION OBERSCHLESIE LIEGT IN
POLEN, EIN KLEINER TEIL IN DER
TSCHECHISCHEN REPUBLIK



Verlierer waren die alten Industrieregionen, die in der sozialistischen Wirtschaft eine bedeutende Rolle gespielt und mit relativ gut bezahlten Arbeitsplätzen Zuwanderer aus dem ländlichen Raum angezogen hatten. Typische Merkmale dieser Regionen waren jedoch eine nicht diversifizierte Wirtschaft, relativ schlechte Lebensbedingungen infolge der langsamen Urbanisierung (oder Unterurbanisierung, wie I. Szelenyi es nennt^[7]), relativ gering qualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte und abnehmende Umweltqualität. Daher nahm die Restrukturierung in diesen Regionen einen langen und schmerzhaften Verlauf. Tatsächlich kehrten einige Industriestädte und -regionen erst vor Kurzem auf den Wachstumspfad zurück und entwickelten moderne Industriesektoren und einige Großstadtfunktionen. Die Kohle- und Stahlregion Oberschlesien, die Werftenstandorte an der Ostsee, die ehemaligen Hochburgen der Textilindustrie wie Łódź und sein Umland in Polen oder die Region Maribor in Slowenien gelten als Beispiele für Industrieregionen, die einen schwierigen Strukturwandel durchlaufen haben, in einigen Fällen mit hohen sozialen Kosten.

Gewinner waren touristisch erschlossene und reindustrialisierte Regionen. Hierbei handelt es sich um Regionen mit Potenzialen, die im industriell ausgerichteten sozialistischen Entwicklungsmodell übersehen worden waren. In der offenen, von Wettbewerb geprägten Wirtschaft konnten diese Regionen jedoch auf neue Bedarfe reagieren, z. B. im Tourismus. Relativ gut entwickelten sich auch Regionen, in denen eine Reindustrialisierung erfolgte (oft infolge ausländischer Investitionen, die neue Technologien und Produkte einführten und neue Märkte eröffneten). Sonderwirtschaftszonen in zuvor problematischen Gebieten belebten die Wirtschaft spürbar. Die Region Rzeszów im Südosten Polens liefert ein gutes Beispiel für eine Region, in der die Industrie durch Auslandsinvestitionen, insbesondere im Hochtechnologiesektor, revitalisiert wurde. Der Straßenkorridor Budapest-Gyor, der bis nach Wien reicht, entwickelte sich nach Öffnung der Grenzen zum Unternehmenscluster. Auch die Regionen im Nordwesten Rumäniens erzielten dank ihrer Lage (kürzere Entfernung zu Kerneuropa) und ihres touristischen Potenzials ein rasches Wachstum.

FRANZISKANERKLOSTER
IN DUBROVNIK, UNESCO-
WELTKULTURERBE, KROATIEN



Nachzügler waren in den meisten Fällen die Regionen im Osten. Diese strukturelle Unterentwicklung ist auf das Braudelsche Konzept der *longue durée* zurückzuführen, da die mittel- und osteuropäischen Länder durch spätmittelalterliche Modernisierungsprozesse entlang der Linie Danzig – Weichsel – Pest – Pécs – Ragusa (heute Dubrovnik) geteilt wurden. Technische (zumeist landwirtschaftliche) und institutionelle Neuerungen (aus Städten unter Magdeburger und Lübecker Recht, Klöstern und Universitäten), die sich von Westeuropa in den Osten ausbreiteten, verloren an dieser Linie an Schwung, sodass die meisten östlichen Regionen hinter dem Westen zurückblieben. Auch einige Grenzregionen am östlichen Rand der EU-15 stagnierten in ihrer Entwicklung. Dazu zählen die tschechische Region Sudeten nahe der deutschen Grenze, die an Rumänien grenzenden Regionen im Norden Bulgariens und die südbulgarischen Regionen an der Grenze zu Griechenland. In den baltischen Staaten blieben vor allem die Grenzregionen zu Belarus und Russland zurück (mit Ausnahme der Hauptstadtregion Vilnius). Diese Gebiete sind weniger entwickelt und es fehlt an großen Ballungszentren und einer großflächigen modernen Verkehrsinfrastruktur. Die Mehrheit dieser Regionen ist für ausländische Investoren nicht attraktiv, und inländisches Kapital ist knapp. Da viele Menschen in größere Städte oder ins Ausland abwandern, schrumpft die Bevölkerung.

TAUSENDE POLEN KAMEN
ZUSAMMEN, UM LECH WALESIA
IM VORFELD DER POLNISCHEN
PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN 1990
REDEN ZU HÖREN



ANFANG DER 1990ER-JAHRE: ERSTE DEMOKRATISCHE WAHLEN

ANFANG DER 1990ER-JAHRE: ERSTE DEMOKRATISCHE WAHLEN

Die institutionellen Reformen zum Aufbau eines demokratischen Systems betrafen auch die territoriale öffentliche Verwaltung und Politik. Wichtig für die Entwicklung demokratischer Institutionen war die Wiederherstellung *lokaler und regionaler Regierungen*.^[8] Hier ereignete sich eine geistige und politische Revolution, und auch die Mechanismen der wirtschaftlichen Entwicklung änderten sich.

Die ersten völlig demokratischen Wahlen in Mittel- und Osteuropa fanden am 27. Mai 1990 mit den Kommunalwahlen in Polen statt. Einige Monate später wurden in Tschechien, Ungarn und der Slowakei demokratische Wahlen für die wiederhergestellten Kommunalregierungen abgehalten, bald darauf auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern. Verschiedene Reformen schlossen sich an, und in mehreren Ländern wurden überkommunale Ebenen etabliert. Heute umfasst die territoriale öffentliche Verwaltung in den mittel- und osteuropäischen Ländern drei Ebenen (Polen), zwei Ebenen (Kroatien, Tschechien, Ungarn, Rumänien und die Slowakei) oder eine Ebene (die kleineren baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland).

“ Die Regionalbehörden waren in allen Ländern zu Beginn der Demokratisierung schwach aufgestellt, und die regionalen (überkommunalen) Regierungen wurden seinerzeit noch nicht vollumfänglich reformiert. Daher stellten die Regionen keine ausreichend starken Partner für die nationalen Regierungen dar.

Allerdings waren die Regionalbehörden in allen Ländern zu Beginn der Demokratisierung schwach aufgestellt, und die regionalen (überkommunalen) Regierungen wurden seinerzeit noch nicht vollumfänglich reformiert. Daher stellten die Regionen keine ausreichend starken Partner für die nationalen Regierungen dar.

HAFEN KOPER, SLOWENIEN



Nach dem Zerfall des zentralisierten Systems legte keines der mittel- und osteuropäischen Länder eine umfassende Regionalpolitik fest. Auch in ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitik blieben regionale Aspekte weitgehend unberücksichtigt.^[9] Tatsächlich überließen die Regierungen aller Länder „regionale Probleme“ den sogenannten Marktkräften. Das führte dazu, dass die neuen ökonomischen Muster vor allem durch sektorale Prozesse geprägt wurden. Die Beschäftigungspolitik und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde zum Schwerpunkt staatlicher Maßnahmen. Diese wiesen auch gewisse räumliche/regionale Dimensionen auf, denn einige wirtschaftliche Instrumente (Investitionsanreize, verlängertes Arbeitslosengeld etc.) kamen speziell in Regionen mit besonders hohen Arbeitslosenzahlen zum Einsatz.^[10] Nach und nach bildeten sich Regionalpolitiken heraus. Zusätzlich erforderte der Beitritt zur EU die Ausarbeitung nationaler Entwicklungsstrategien mit räumlichen/regionalen Elementen, wobei die Regionen der betreffenden Länder auch eigene Strategiepapiere erstellen mussten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die oben beschriebene Typologie der Regionen (Vorreiter, Verlierer, Gewinner, Nachzügler) seit 1990 durchgängig Bestand hat. Dies spiegelt sich auch im regionalen BIP pro Kopf (BPK) wider (Abb. 2 und 3).

“ Slowenien und Tschechien sind die beiden Länder mit dem höchsten Entwicklungsstand und der geringsten regionalen Differenzierung. Dagegen weisen Bulgarien und Rumänien, die am wenigsten entwickelten Länder, eine größere regionale Differenzierung auf.

BULGARIEN PRODUZIERT 45 %
DES WELTWEIT HERGESTELLTEN
ROSENÖLS



Abb. 2. BIP/Einwohner, BPK, 2015, EUR

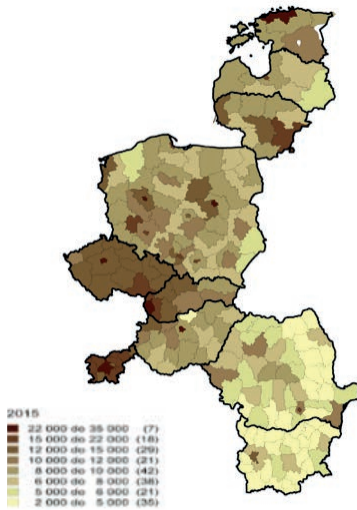
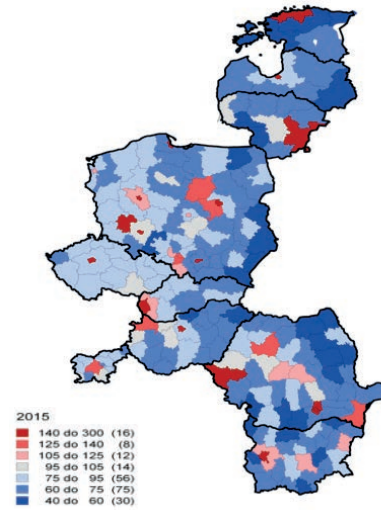


Abb. 3. BIP/Einwohner, BPK, 2015, Land=100



Quelle: Gorzelak G. und Smętkowski M., „Regional dynamics and structural changes in Central and Eastern European countries“, in: Gorzelak G. (Hrsg.), *Social and Economic... ebd.* S. 207-224.

Slowenien und Tschechien sind die beiden Länder mit dem höchsten Entwicklungsstand und der geringsten regionalen Differenzierung.^[11] Dagegen weisen Bulgarien und Rumänien, die am wenigsten entwickelten Länder, eine größere regionale Differenzierung auf (Abb. 4 und 5).

Alle osteuropäischen NUTS-3-Regionen^[12] mit Großstädten erzielen ein höheres Pro-Kopf-BIP. Einem auf Geschäftsbeziehungen basierenden Ranking^[13] zufolge zählt Warschau zu den ‚Alpha‘-Städten, Prag und Budapest rangieren in der Kategorie ‚Alpha minus‘, Bukarest in ‚Beta plus‘, Sophia und Zagreb in ‚Beta‘, Bratislava zählt zur Gruppe ‚Beta minus‘, Riga zu ‚Gamma +‘, und Ljubljana, Tallinn und Vilnius fallen in die Kategorie ‚Gamma‘. Diese Städte sind auf der Landkarte der globalen Geschäftsbeziehungen gut sichtbar und entwickeln mit ihren wissensintensiven Dienstleistungen ein modernes Wirtschaftssystem. Östliche Randregionen wie der Südosten Lettlands und östliche Regionen von Polen, Ungarn, der Slowakei, Tschechien und Rumänien verzeichnen dagegen noch immer das niedrigste BIP pro Kopf, hauptsächlich aufgrund der Dominanz der Landwirtschaft. Weitere Gründe

DER SKYTOWER IN BUKAREST IST DAS
HÖCHSTE BÜROGEBAUDE RUMÄNIENS



sind die schlechte Erreichbarkeit, das relativ geringe Qualifikationsniveau und die Abwanderung. All diese Faktoren machen die genannten Gebiete für ausländische Investoren uninteressant und lassen die Wirtschaft stagnieren.

Seit den 1990er-Jahren war der vorherrschende Trend in der Makroregion Mittel- und Osteuropa eindeutig die regionale Divergenz – hauptsächlich aufgrund der Metropolenbildung und der Stagnation in den schwächsten Regionen, den Randgebieten. Nach der Finanzkrise von 2008–2010 zeichnete sich jedoch eine Umkehrung dieses Musters ab (Abb. 4). In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern, ausgenommen Rumänien und Bulgarien, kam die regionale Divergenz beim Pro-Kopf-BIP überraschend zum Stillstand und kehrte sich in einigen Ländern sogar um.

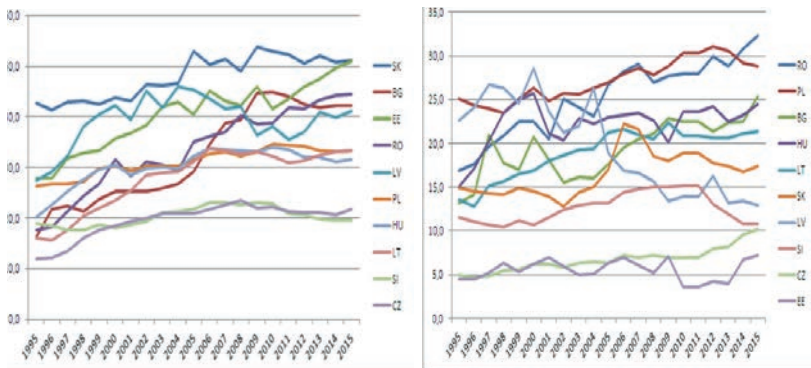
Einige Hypothesen versuchen, diese Entwicklung zu erklären. Nach wie vor belegen die Vorreiter und Nachzügler in der Rangliste des Pro-Kopf-BIP die obersten und die letzten Plätze. Aber zwischen diesen Extremen fanden erhebliche Verschiebungen unter Regionen statt, deren Entwicklung vom Fortschritt beim Strukturwandel und bei der Diversifizierung ihrer lokalen Wirtschaft abhing. Erstens haben einige Industrieregionen (selten jene, die von traditionellen Industrien geprägt waren) einen erfolgreichen Strukturwandel durchlaufen, woraufhin ihr Pro-Kopf BIP gestiegen ist (z. B. die vorgenannte Region Rzeszów, aber auch die Regionen Debrecen und Miskolc und einige slowakische Regionen). Zweitens entwickelten sich die meisten „Gewinner“, die zuvor einen relativ niedrigen Entwicklungsstand aufwiesen, schnell und stiegen daher in der BIP-Rangliste auf. Drittens breitete sich das von den Ballungsräumen ausgehende Wachstum, das zunächst räumlich begrenzt war, allmählich weiter aus. Zusätzlich bringt die Abwanderung aus den weniger entwickelten östlichen Randregionen den einfachen statistischen Effekt mit sich, dass das Pro-Kopf-BIP dort steigt. Darüber hinaus sind möglicherweise Effekte der Kohäsionspolitik und Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu beobachten. Denn die Pro-Kopf-Zahlungen im Rahmen der Kohäsionspolitik fallen in den weniger entwickelten Regionen der mittel- und osteuropäischen Länder höher aus. Auch



COMMON AGRICULTURAL POLICY

aus der Gemeinsamen Agrarpolitik fließen in absoluten Zahlen mehr Mittel in weniger entwickelte Regionen, in denen die Landwirtschaft eine vergleichsweise größere Rolle spielt als in urbanisierten Gebieten. So werden diese Regionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung unterstützt.

Abb. 4. Variationskoeffizienten, BIP/Einwohner, BPK, NUTS 3



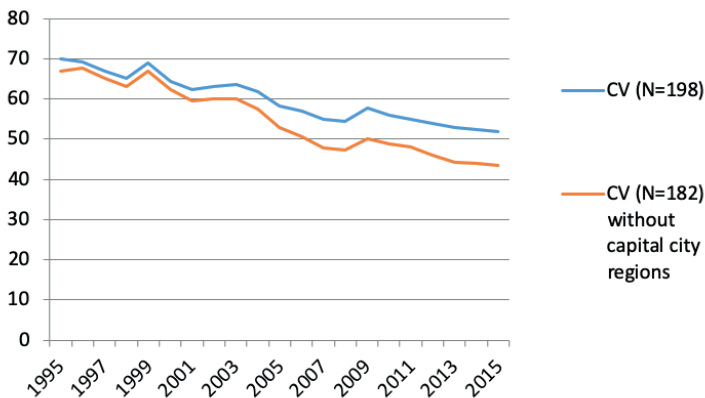
Quelle: Gorzelak G. und Smętkowski M., 2020, ebd.

Unter den NUTS-3-Regionen^[14] Mittel- und Osteuropas ist eine klare Annäherung des Pro-Kopf-BIP zu beobachten (Abb. 5). Gründe hierfür sind die Konvergenz unter den mittel- und osteuropäischen Ländern und die regionale Konvergenz innerhalb der Länder.



Bis 2010–2012 war der in mittel- und osteuropäischen Regionen zu beobachtende Konvergenzeffekt hauptsächlich auf die Annäherung unter Ländern zurückzuführen, deren Regionen sich auseinanderentwickelt hatten. Da die Konvergenz zwischen den Ländern stärker war als die regionale Divergenz innerhalb der Länder, kam es insgesamt zu einer regionalen Konvergenz. Später erfolgte Konvergenz auf beiden Ebenen (was durch die Ex-post-Evaluierung der Kohäsionspolitik 2007–2013 belegt wird).^[15] Möglicherweise bestätigt dieser Prozess die Hypothese von Williamson^[16], wonach das Verhältnis zwischen den Entwicklungsstufen eines Landes und seiner territorialen Differenzierung die Form eines umgekehrten U annimmt: In den ersten Phasen der Entwicklung vertiefen sich die Unterschiede, nehmen ab einem gewissen Niveau jedoch ab.^[17] Für die mittel- und osteuropäischen Länder könnte das bedeuten, dass sie im Hinblick auf die Stufe und regionale Struktur ihrer Entwicklung das Stadium der „Reife“ erlangt haben.

Abb. 5. Variationskoeffizienten, BIP/Einwohner, BPK, NUTS 3



Quelle: Gorzelak G. und Smętkowski M., 2020, ebd.



**DIE
HERAUSFORDERUNGEN:
INNOVATION,
DEMOGRAFISCHE
ENTWICKLUNG UND
KLIMAWANDEL**

DIE HERAUSFORDERUNGEN: INNOVATION, DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND KLIMAWANDEL

Unter den Herausforderungen für die Länder Mittel- und Osteuropas und ihre Regionen steht die Frage nach ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten weit vorne. Wie Analysen zeigen^[18], ist das Niveau ihrer technologischen Entwicklung generell relativ niedrig. Fortschritte wurden bislang hauptsächlich durch die Übernahme von Technologien aus dem Westen erzielt, während das heimische Potenzial zur Hervorbringung von Innovationen nach wie vor schwach ist und sich vor allem auf die größten Städte konzentriert. Regionen in Randlage leiden unter einem besonders geringen Innovationspotenzial, und die bisherigen Anstrengungen können nicht als zufriedenstellend angesehen werden.

Einige Herausforderungen betreffen aber speziell bestimmte Regionen in Mittel- und Osteuropa. Die wichtigste scheint die *demografische Entwicklung* zu sein. In allen mittel- und osteuropäischen Ländern schrumpft die Bevölkerung. Am stärksten sind die bereits erwähnten strukturschwächsten Regionen (die „Nachzügler“) betroffen.

“ In allen mittel- und osteuropäischen Ländern schrumpft die Bevölkerung. Am stärksten sind die strukturschwächsten Regionen betroffen.

Der Bevölkerungsrückgang ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Abwanderung und eine geringe Fertilitätsrate, wobei letztere stark von ersterer beeinflusst wird. Die Fertilitätsrate (die Anzahl der pro Frau geborenen Kinder) darf nicht kleiner als 2,1 sein, wenn die Bevölkerung – unter sonst gleichen Bedingungen – wachsen soll. Für die mittel- und osteuropäischen Länder insgesamt liegt die Fertilitätsrate bei 1,25. Dass dieser Wert so niedrig ist, hängt auch damit zusammen, dass das Erstgeburtsalter in den vergangenen dreißig Jahren kontinuierlich von 23 auf 28 Jahre gestiegen ist. In den Randregionen ist die Geburtenrate zwar etwas höher, doch wird sie von einer starken Abwanderung überlagert. Verglichen mit den städtischen Gebieten befinden sie sich in einer schlechteren demografischen Lage, da sie – anders als diese – keinen Zuzug jüngerer Menschen verzeichnen, was ihre Entwicklungschancen weiter verringert.



Abb. 6. Veränderung der Bevölkerungszahl in den NUTS-2-Regionen zwischen 1990 und 2017 (in Prozent des Werts von 1990)

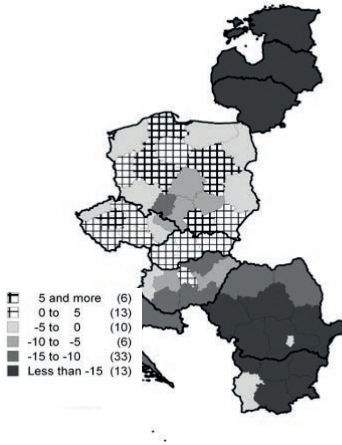
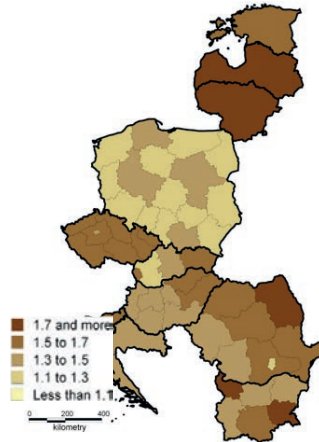


Abb. 7. Gesamtfertilitätsrate, NUTS-2-Regionen, 2015

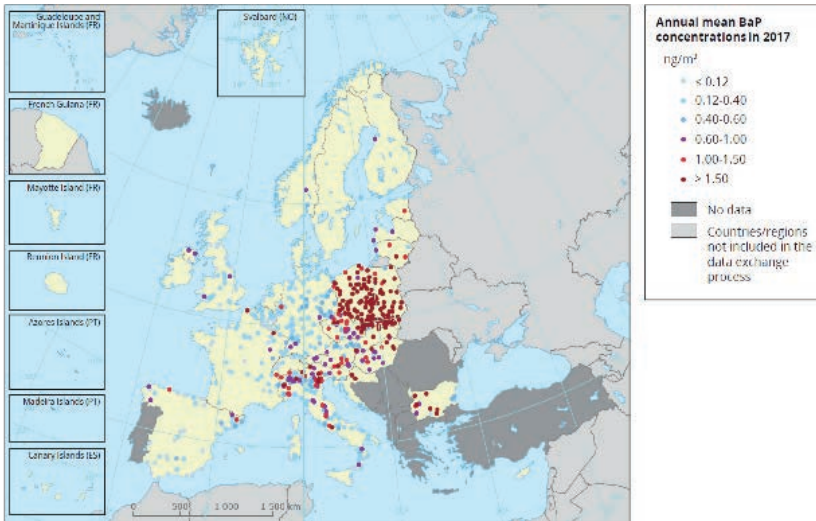


Quelle: Fihel A. und Okólski M., „Demographic change and challenge“, in: Gorzelak G. (Hrsg.), *Social and Economic...* ebd., S. 101-132.

Anlass zur Sorge gibt auch die *Lage der Umwelt* in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Trotz erheblicher Fortschritte bei Energieerzeugung, Energieverbrauch und Umweltschutz ist die Luftqualität in vielen Regionen und Städten Mittel- und Osteuropas sehr schlecht (Abb. 8 und 9). Die Abhängigkeit von individuellen, mit minderwertiger Kohle betriebenen Heizsystemen ist in mehreren Ländern noch immer ein Problem (insbesondere in Polen, wo man dem Umstieg auf andere Energiequellen ablehnend gegenübersteht). Entsprechend schlecht ist die Luftqualität in der Heizperiode.

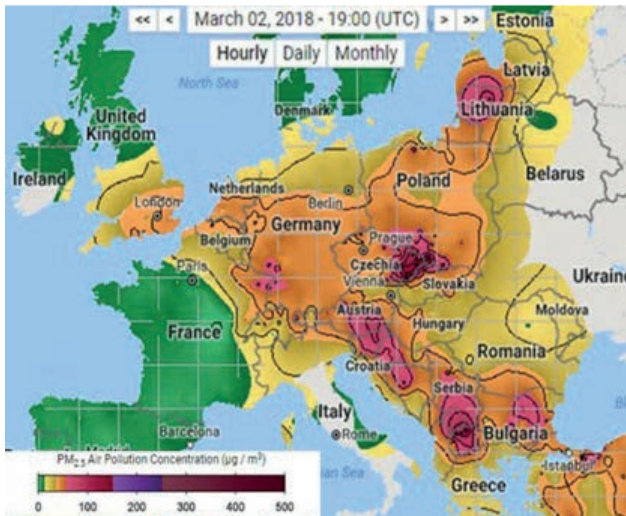


Abb. 8. Jährliche Benzo(a)pyren-Konzentration in der EU im Jahr 2018



Quelle: *Air quality in Europe – 2019 report*, Europäische Umweltagentur, Luxemburg 2019

Abb. 9. Luftverschmutzung in Europa, Anfang März 2018



Quelle: <https://www.careouearth.com/air-pollution-in-europe-in-early-spring/>

SOLARPARK IN KAUNAS, LITAUEN




Die Abhängigkeit von Kohle, dem klimaschädlichsten Brennstoff, ist in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas noch immer sehr hoch: In Polen liegt sie bei knapp 80 Prozent, in Bulgarien und Tschechien bei ungefähr 40 bis 50 Prozent. Die baltischen Staaten Litauen und Lettland sind dagegen vollständig und Estland nahezu vollständig von Kohle unabhängig. Generell nimmt die Abhängigkeit von Kohle in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern ab.

Polen weigerte sich im Jahr 2020 als einziges Land, das 2019 von der Europäischen Union beschlossene Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 zu unterstützen. Der Übergang zu einer grünen Wirtschaft, die hauptsächlich erneuerbare Energien nutzt, wird in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas viel Zeit, Mühe und Investitionen erfordern. Aber natürlich werden die Länder einiges tun, um saubere Energiequellen zu erschließen. Dabei hilft ihnen der technische Fortschritt bei der Energieerzeugung und beim Energieverbrauch (modernere Heizungen in Privathäusern; Umstieg auf Erdgas und erneuerbare Energien).

Im Januar 2020 verkündete die Europäische Kommission den sogenannten Just Transition Mechanism, der als Teil des Grünen Deals und des Investitionsplans für ein zukunftsfähiges Europa für einen gerechten Übergang sorgen soll. Nach den Kommissionsplänen sollen über diesen Mechanismus maßgeschneiderte finanzielle und praktische Hilfen (mindestens 100 Milliarden Euro) mobilisiert werden, um den am stärksten vom Kohleausstieg betroffenen Regionen bei den notwendigen Investitionen unter die Arme zu greifen.^[19]

Der Übergang zu einem nachhaltigeren Wirtschaftsmodell ist möglich. Einige Regionen und Städte haben bereits erfolgreich einen Prozess der Erneuerung und Wiederbelebung durchlaufen, beispielsweise Kattowitz in Schlesien. Das Stadtzentrum der ehemaligen Industriestadt wurde in den letzten zehn Jahren völlig neu gestaltet. Heute beherbergt es neben dem Schlesischen Museum eine Konzerthalle für das nationale Symphonieorchester des polnischen Rundfunks sowie ein Kongresszentrum. Investitionen in die kulturelle Aufwertung und Stadtentwicklung haben nicht nur die lokale Wirtschaft beflügelt, sondern auch die Attraktivität der Stadt gesteigert. Kattowitz gilt heute als aufstrebende Metropole.^[20] In der tschechischen Region Karlsbad wurde eine Kooperation zwischen dem Kurort und dem Industrietourismus auf den Weg gebracht. Die ungarische Initiative *VisitFactories* unterstützt die Entwicklung postindustrieller Städte, und mehrere Initiativen in Rumänien zeigen, wie Industriestandorte eine neue, positive Rolle bei der Förderung der materiellen Kultur übernehmen können.^[21]



**DIE
KOHÄSIONSPOLITIK
IN MITTEL- UND
OSTEUROPA:
AUFGABEN UND
ERFOLGE**

DIE KOHÄSIONSPOLITIK IN MITTEL- UND OSTEUROPA: AUFGABEN UND ERFOLGE

Seit es die moderne Regionalpolitik gibt, war sie überwiegend vom Prinzip der „Gerechtigkeit“ und selten von „Effizienz“-Zielen geleitet. Insbesondere die Regionalpolitik der Europäischen Union war lange Zeit vorrangig darauf ausgerichtet, das Niveau der regionalen Entwicklung anzugleichen und weniger darauf, das Wachstum eines bestimmten Mitgliedstaates oder der EU als Ganzes zu fördern. Erst in jüngerer Zeit ergänzen neue Ziele den „traditionellen“, auf Ausgleich gerichteten Ansatz. Beispiele sind etwa die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und die effiziente Nutzung eingesetzter Ressourcen.

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union (Estland, Lettland, Litauen, Tschechien, Slowakei, Polen, Ungarn und Slowenien im Jahr 2004; Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007; Kroatien im Jahr 2013) hat ihre Regionalentwicklung und Regionalpolitik um eine neue Dimension erweitert. In finanzieller wie inhaltlicher Hinsicht wurden diese Politikbereiche fast vollständig der Kohäsionspolitik untergeordnet, zu deren Hauptnutznießern die neuen Mitgliedstaaten wurden. Obwohl die am wenigsten entwickelten Regionen dem Kohäsionsgedanken zufolge den größten Teil der Mittel erhalten sollten, richteten sich die Zuweisungen doch überwiegend nach den Bevölkerungsanteilen dieser Gebiete. Abweichungen gab es nur selten und in geringem Umfang, und sie begünstigten meist abgelegene, strukturschwache Regionen.^[22] Das Ziel, mit Hilfe der Struktur- und Kohäsionsfonds das Gefälle zwischen den Regionen zu verringern, wurde folglich nicht immer erreicht, weil die Fähigkeit zur Inanspruchnahme der EU-Mittel in den weniger entwickelten Regionen geringer war als in den Ballungszentren. In der ersten Phase der Mitgliedschaft sah man es als die Hauptaufgabe der Verwaltungsbehörden an, für die Ausschöpfung dieser Mittel zu sorgen, später wurde jedoch die Ausgabenlogik wichtiger – d. h. die effiziente und zweckgerichtete Verwendung der Mittel.

“ Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union hat ihre Regionalentwicklung und Regionalpolitik um eine neue Dimension erweitert.



Die Abhängigkeit der öffentlichen Investitionen von den Mitteln aus dem Kohäsionsfonds war hoch. Zeitweilig erreichte sie bis zu 90 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen (beispielsweise in Portugal und Griechenland). In mehreren neuen Mitgliedstaaten lag sie konstant auf einem Niveau zwischen 30 Prozent (Slowenien) und 60 Prozent (Kroatien).

Der Beitritt zur Europäischen Union hat den mittel- und osteuropäischen Ländern sichtbare Vorteile gebracht, für die ökonomischen ebenso wie für die institutionellen Strukturen.^[23] Das Wachstum ihrer Wirtschaft nahm unbestritten Fahrt auf, und dies hat die Konvergenz mit den westeuropäischen Ländern gefördert. Aber dieser Effekt könnte auch in erster Linie auf die zusätzlich bereitgestellten Mittel zurückzuführen sein („Nachfrageeffekt“). Ob dies zu dauerhaften wirtschaftlichen Effekten führt, beruhend auf einer stetigen Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Volkswirtschaften („Angebotseffekt“), muss sich erst noch zeigen. Die *civilisatorischen Effekte* – vor allem die Verbesserungen der Infrastruktur, der Umweltqualität und anderer Aspekte der Lebensqualität – sind gleichwohl unverkennbar, und dies gilt für die meisten (wenn nicht gar alle) Städte und Dörfer in den neuen Mitgliedstaaten.



COHESION POLICY

Positiv hat sich die Mitgliedschaft in der Europäischen Union auch auf einige systembezogene Merkmale ausgewirkt, die die Regionalpolitik in Mittel- und Osteuropa prägen. Positiv sind eindeutig folgende Aspekte:

- Verstärkte Bedeutung eines strategischen Denkens auf allen territorialen Ebenen – national, regional und lokal – als notwendige Voraussetzung für die Umsetzung des Programmplanungsprinzips der Kohäsionspolitik
- Einführung der Evaluation als routinemäßiger Bestandteil der Programmplanung, Umsetzung und Wirkungsbewertung der von der EU kofinanzierten Projekte sowie kontinuierliche Fortschritte beim Aufbau einer „Evaluationskultur“, die auch auf andere, nicht unbedingt mit EU-Programmen in Zusammenhang stehende Bereiche öffentlicher Interventionen überspringt
- Breite Einführung transparenter Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe und die Einhaltung von Wettbewerbsprinzipien, die die Korruption im öffentlichen Sektor verringert (aber nicht völlig beseitigt) haben
- Stärkung der Kompetenzen der territorialen Verwaltungen, was Dezentalisierungsreformen in den neuen Mitgliedstaaten ermöglicht hat
- Information über die Grundsätze, Regeln und Anforderungen der Kohäsionspolitik, im Hinblick auf die Verfahren, aber auch auf die Ziele und Grenzen der Regionalpolitik

DIE „FREIHEITSSTATUE“ AM
PARLAMENTSGEBÄUDE IN BRATISLAVA



Allerdings sind auch einige negative Effekte eingetreten:

- Nationale Präferenzen werden den Anforderungen der europäischen Institutionen untergeordnet, sowohl bei der Wahl der Prioritäten für eine Intervention als auch bei den finanziellen Mitteln, die die Staaten ergänzend zu den EU-Mitteln aufbringen müssen, um dem Prinzip der „Zusätzlichkeit“ zu genügen (d. h. EU-Gelder müssen immer durch öffentliche oder private Mittel ergänzt werden)
- Fixierung auf „Mittelabsorption“ und „Ordnungsmäßigkeit“ als Hauptkriterien, um die Qualität der Umsetzung der von der EU kofinanzierten Projekte zu bewerten. So wurden beim Kompetenzaufbau die meisten Fortschritte dort erzielt, wo es darum ging, formale verfahrenstechnische oder operationelle Vorschriften und Anforderungen der EU streng zu befolgen, vor allem bei der Finanzverwaltung und -kontrolle, mitunter zulasten des eigentlichen Zwecks der Verwendung der EU-Mittel.^[24]

Studien haben gezeigt^[25], dass die institutionellen Reformen noch nicht vollständig abgeschlossen sind und die mittel- und osteuropäischen Länder im Hinblick auf das Niveau der Regierungsführung noch immer hinter Westeuropa zurückbleiben. Die jüngsten Rezentralisierungsprozesse, vor allem in Ungarn und Polen, aber auch in Tschechien und der Slowakei, können eine effiziente Ausarbeitung und Umsetzung innovativer Regionalentwicklungsstrategien gefährden. Mit zentralisierten Institutionen wäre es schwierig (wenn nicht unmöglich), regionale und lokale Verwaltungsstrukturen als glaubwürdige, handlungsfähige Stellen (wieder-)aufzubauen; es wäre fraglich, ob sie auf die Bedürfnisse und Potenziale der Regionen zugeschnittene Strategien entwickeln und umsetzen könnten.

VANSU-BRÜCKE, RIGA. DIE
HAUPTSTADT LETTLANDS
VERFÜGT ÜBER EINE MODERNE
VERKEHRSMFRASTRUKTUR UND
ERZEUGT MEHR ALS 50% DES BIP DES
LANDES

REGIONALE ENTWICKLUNG: WIE GEHT ES WEITER?

REGIONALE ENTWICKLUNG: WIE GEHT ES WEITER?

Die Zukunft der Regionalentwicklungs- und Regionalpolitik in den Ländern Mittel- und Osteuropas ist noch ungewiss. Die Finanzierung durch die Kohäsionspolitik der EU hat in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern ihren Höhepunkt überschritten. Die Europäische Union scheint nun entschlossen, ihren Haushalt verstärkt auf neue Themen wie Innovationsentwicklung, Klimawandel, Migration und eine stärkere Integration in der Eurozone auszurichten. In den Hintergrund treten Ausgabenziele, die den neuen Mitgliedstaaten stets am wichtigsten waren (Unterstützung strukturschwacher Regionen, Aufbau einer Basisinfrastruktur und Verbesserung der Umwelt). Der Grund sind die Reformen der Kohäsionspolitik: Diese haben die nationalen Regionalpolitiken der neuen Mitgliedstaaten dominiert und die regionalen und lokalen Entwicklungsprozesse hochgradig geprägt.

Wie den jüngsten Diskussionen zu entnehmen ist, könnte die traditionelle Unterstützung der weniger entwickelten Regionen gekürzt werden. Stattdessen sollen andere Bereiche im Kohäsionsbudget deutlich aufgestockt werden: Innovation, Forschung und Entwicklung, kleine und mittlere Unternehmen, Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutz, nachhaltige Energie, soziale Teilhabe und Armutsbekämpfung. Auch die Kürzungen im Bereich der GAP dürften die weniger entwickelten Regionen stark treffen, weil die Landwirtschaft eine relativ wichtige Rolle spielt. Davon könnten jene Ballungszentren in Mittel- und Osteuropa profitieren, die am besten auf die Entwicklung wissensbasierter Dienstleistungen vorbereitet sind. Der jüngste Trend zur regionalen Angleichung würde dadurch wieder umgekehrt. Diese veränderten EU-Prioritäten könnten auch für jene mittel- und osteuropäischen Länder schwierig sein, die es noch nicht geschafft haben, eine solide F&E-Basis aufzubauen und ihre Innovationskraft zu stärken, denn sie würden von den Mitteln für diese Ziele entsprechend wenig profitieren.

JULI 2020: GESCHÄFTSZENTRUM
VON VILNIUS IN DER PANDEMIE.
DIE HAUPTSTADT LITAUENS
IST TOP-STANDORT FÜR
FINANZTECHNOLOGIEN



Viele der am wenigsten entwickelten Regionen Mittel- und Osteuropas sind bei der Finanzierung ihrer Infrastruktur stark von Transferzahlungen der Europäischen Union abhängig (in einigen strukturschwachen Regionen machen diese Zahlungen mehr als 10 Prozent ihres jährlichen BIP aus). Die bevorstehende Kürzung dieser Gelder könnte sie also besonders hart treffen, und sie erschwert es ihnen auch, die demografische Krise zu bewältigen, die in einigen dieser Regionen droht. Wenn diese Regionen ihr wirtschaftliches Wachstum fortsetzen sollen, müssen die nationalen Regierungen neu darüber nachdenken, wie sie die EU-Mittel auf die Regionen verteilen.

Die obigen Ausführungen stammen aus der Zeit vor der Corona-Epidemie. Wie sich der Zustand der Weltwirtschaft und die Lage der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten entwickeln, lässt sich noch nicht absehen. Alle Szenarien sind denkbar. Ganz gleich jedoch, welches Szenario eintritt, die EU-Politik muss von Grund auf umgestaltet und an die neuen, vielleicht dramatischen Herausforderungen und die dringenden Bedürfnisse der Gesellschaften und Volkswirtschaften der Union angepasst werden. Jedenfalls steht fest: Die Bedürfnisse und Interessen der mittel- und osteuropäischen Länder werden nicht mehr in der gleichen Weise priorisiert wie in der ersten Phase ihrer Mitgliedschaft. Das könnte die Bedenken nur noch weiter untermauern, die hinsichtlich der künftigen Stellung dieser Länder in der EU geäußert wurden.



**DAS ENDE
DER GESCHICHTE?**

DAS ENDE DER GESCHICHTE?

In den Jahren 2004 bis 2007, nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU, war man vielerorts vom „Ende der Geschichte“ überzeugt. Viele Menschen in diesen Ländern glaubten, der Weg zu einer reifen Demokratie und einer effizienten Marktwirtschaft sei geradlinig und könne von den neuen Mitgliedstaaten ohne größere Umwälzungen beschritten werden. Dieser Glaube geriet erstmals während der Finanzkrise 2008–2010 ins Wanken, als die Wirtschaftsleistung in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern um bis zu 20 Prozent schrumpfte. Dann folgte die Migrationskrise von 2015 und 2016, die von Populisten in der Politik genutzt wurde, um die Prinzipien der europäischen Solidarität infrage zu stellen. In einigen Ländern (vor allem Ungarn und Polen) befeuerte dies bereits vorhandene Tendenzen zur Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundlagen einer deliberativen, liberalen Demokratie.

Für diese Entwicklungen gibt es verschiedene Erklärungen. Einige Erklärungsversuche verweisen auf globale Trends. Es wird vermutet, dass die Globalisierung bei vielen Menschen eine Verunsicherung ausgelöst hat, in der ihnen die einfachen Erklärungen der Populisten plausibler scheinen als differenzierte Analysen. Demnach folgen die mittel- und osteuropäischen Länder lediglich einem globalen Trend, und wegen der Schwäche ihrer relativ jungen demokratischen Institutionen haben sie dem Druck des Populismus nichts entgegenzusetzen. Anderen Erklärungen^[26] zufolge sind die mittel- und osteuropäischen Gesellschaften der Nachahmung des Westens überdrüssig geworden, oder sie zweifeln zunehmend daran, ob westliche Werte überhaupt zu ihren Gesellschaften passen. Sie mögen diese Werte vielleicht nicht gleich in Bausch und Bogen verdammen. Aber sie glauben mittlerweile vielleicht, dass sie westliche Standards ohnehin nie erfüllen, und zweifeln sie deshalb wie zur Selbstverteidigung an. Frustration und das Gefühl, ausgenutzt und entwertet zu werden, könnten die Grundlage dafür schaffen, dass autoritäre Regierungen akzeptiert und der Bruch demokratischer Regeln hingenommen werden. Ressentiments könnten auch entstanden sein, weil politische Eliten den Begriff der „Nation“ und des „Nationalstaats“ zugunsten von Regionalismus und Europäertum teilweise aufgaben.^[27] Einige autoritäre Regierungen in Mittel- und Osteuropa stellen nun in der Coronakrise die Rolle der EU in Frage und fordern offen eine Stärkung der Nationalstaaten.

GELLÉRT-BAD, BUDAPEST, UNGARN



Hinter der Unterstützung populistischer Haltungen kann letztlich auch das Gefühl stehen, abgelehnt zu werden oder vergessen worden zu sein — ein Gefühl, das besonders unter den weniger gebildeten Schichten der Erwerbsbevölkerung verbreitet ist, die durch die Verlagerung von Fabriken in Billiglohnländer oder durch Stellenstreichungen aufgrund von Automatisierung und Robotisierung überflüssig geworden sind.^[28]

Bis zu einem gewissen Grad wird diese letzte Erklärung – zumindest teilweise – durch die Regionalforschung belegt. Einigen Beobachtern zufolge kann der Aufstieg des Populismus als „die Rache der Orte, die keine Rolle spielen“^[29] oder als Reaktion auf „regionales Ressentiment“^[30] angesehen werden. So ist der Rechtspopulismus in den Regionen am stärksten, die einen drastischen wirtschaftlichen Wandel erfahren haben oder an denen positive Transformationsprozesse vorbeigingen. In Westeuropa finden sich solche Einstellungen am häufigsten in Ballungsräumen. Dagegen scheinen in Mittel- und Osteuropa vor allem die Großstädte von der Transformation profitiert zu haben, und diese florierenden Städte widersetzen sich Bestrebungen, die Demokratie auszuhöhlen und autokratische Regierungen zu etablieren. Aber es gibt noch eine andere Art von „Orten, die keine Rolle spielen“ und die daher ein fruchtbarer Nährboden für solche Tendenzen sind: die am wenigsten entwickelten, peripheren Regionen (die „Nachzügler“).

Kann die Regionalpolitik diesen Herausforderungen begegnen? Der Trend zur territorialen Konvergenz, der in jüngster Zeit in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern zu beobachten war, deutet vielleicht darauf hin, dass „die vergessenen Orte“ gehofft hatten, ihre Chance zu bekommen. Die zu erwartenden Änderungen in der EU-Politik (auch beeinflusst durch die Coronakrise) könnten jedoch in die entgegengesetzte Richtung gehen. Und wenn Zahlungen aus dem EU-Haushalt künftig an die Einhaltung rechtsstaatlicher und freiheitlich-demokratischer Standards gekoppelt werden (wenngleich dieses Thema angesichts der Epidemie gerade in den Hintergrund getreten ist), könnten einige mittel- und osteuropäische Länder ebenfalls weniger Geld bekommen. Dann wären sie noch weniger in der Lage, ihre am wenigsten entwickelten, peripheren Regionen voranzubringen.

“ Der Trend zur territorialen Konvergenz, der in jüngster Zeit in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern zu beobachten war, deutet vielleicht darauf hin, dass „die vergessenen Orte“ gehofft hatten, ihre Chance zu bekommen.

Fußnoten

- [1] Für ein genaueres Bild der Makroprozesse während der Transformation siehe Orłowski W. M., „Trajectories of the economic transition in Central and Eastern Europe“, in: Gorzelak G. (Hrsg.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe: Stability and Change after 1990*, London und New York, Routledge, 2020, S. 11-34.
- [2] Konvergenz entsteht, wenn Unterschiede zwischen Ländern oder Regionen abnehmen. Divergenz bezeichnet den gegenteiligen Prozess.
Siehe [https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence_\(economics\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence_(economics))
- [3] Braudel F., *A History of Civilizations*, London, Penguin Books, 1993.
- [4] Näheres zur historischen Teilung der mittel- und osteuropäischen Länder finden Sie in Gorzelak G. und Jałowiecki B., „European Boundaries: Unity or Division of the Continent?“, *Regional Studies* Band 36.4, 2002, S. 409-419.
- [5] Wallerstein I. M., *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York, Academic Press, 1974.
- [6] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb248.html>
- [7] Szelenyi I., „Urban Development and Regional Management in Eastern Europe“, *Theory and Society* Band 10, Nr. 2 (März 1981), S. 169-205.
- [8] Swianiewicz P., Local Government: Progress in Decentralisation, in: Gorzelak G. (ed.), *Social and Economic... ebd.*, S. 54-74.
- [9] Gorzelak G., Jałowiecki B., Kukliński A. und Zienkowski L., *Eastern and Central Europe 2000 - Final Report*. Luxemburg, Europäische Kommission, 1994.
- [10] Gorzelak G., „Regional Policies in East-Central Europe“, in Fischer M. und Nijkamp P. (Hrsg.), *Handbook of Regional Science*, 2. Auflage, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2020.
- [11] Statistische Erhebungen zur Differenzierung hängen stark von der Abgrenzung der territorialen Einheiten und den Messgrößen der Differenzierung ab. Allgemein gilt: Je mehr Einheiten, desto größer die statistischen Unterschiede. Auch die Existenz von Stadregionen sorgt für höhere Werte in der Differenzierungsstatistik.
- [12] Die NUTS-Klassifikation (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) ist ein hierarchisches System zur Untergliederung der Wirtschaftsräume der EU. Quelle: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>
- [13] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>
- [14] Das Akronym NUTS steht für Nomenclature of Territorial Units for Statistics (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik). Für die NUTS-Klassifikation siehe Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

- [15] Applica, Ismeri Europa, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*. Synthesebericht, Brüssel, GD Regio, 2016.
- [16] Williamson J.G., "Regional inequalities and the process of national development", *Economic Development and Cultural Change*, 13: 3-45, 1965.
- [17] Capello R., *Regional economics*, London und New York, Routledge, 2007.
- [18] Radosevic R., Yoruk D.E. und Yoruk E., "Technology upgrading and growth in Central and Eastern Europe", in: G. Gorzelak (ed.), *Social and Economic... ebd.*, S. 178-204.
- [19] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_39
- [20] Quelle: EIB, <https://www.eib.org/de/press/all/2011-094-poland-eib-supports-redevelopment-of-katowice-city-centre.htm>
- [21] <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.1320>
- [22] Applica, Ismeri Europa & WIW, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Co-Financed by ERDF – Financial Implementation of Structural Funds*. Brüssel, GD Regio, 2009.
- [23] Eine Karte mit großen Infrastrukturprojekten, die im 2007 –2020 im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert wurden, ist unter folgender URL abrufbar: https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/major_projects/mpall.html
- [24] Bachtler J., Mendez C. und Wishlade F., *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate, Aldershot, 2013.
- [25] Bachtler J. und Ferry M., "Cohesion Policy in Central and Eastern Europe. Is it fit for purpose?". In: Gorzelak G. (Hrsg.), *Social and Economic Development... ebd.*, S. 313-344.
- [26] Krastev I. und Holmes S., "Explaining Eastern Europe: Imitation and Its Discontents", *Journal of Democracy*, Juli 2018.
- [27] Fukuyama F., *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2018.
- [28] Fukuyama F., ebd.
- [29] Rodríguez-Pose A., "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), S. 189-209, 2018.
- [30] Spicer J., "Electoral Systems, Regional Resentment and the Surprising Success of Anglo-American Populism", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), S. 15-41, 2018.

BIOGRAPHIE

Grzegorz Gorzelak ist Professor für Wirtschaftswissenschaften und auf regionale und lokale Entwicklungskonzepte und Strategieentwicklung spezialisiert. Von 1996 bis 2016 leitete er das Centre for European Regional and Local Studies (EUROREG) an der Universität Warschau. Er hat mehrere nationale und internationale Forschungsprojekte koordiniert, zuletzt das ESPON-Projekt TERCO über territoriale Zusammenarbeit und das FP7-Projekt „Growth – Innovation – Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe“ (GRINCOH).

G. Gorzelak hat mit der Weltbank, der OECD, der GD Regio der Europäischen Kommission, verschiedenen polnischen und ukrainischen Regierungsstellen und mit regionalen und lokalen Behörden zusammengearbeitet.

Er hat (als Autor und Herausgeber) mehr als 60 Bücher (einige in englischer Sprache) und über 260 Artikel veröffentlicht.

G. Gorzelak ist Chefredakteur der vierteljährlich erscheinenden wissenschaftlichen Zeitschrift „Studia Regionalne i Lokalne“ und ehemaliger Vorsitzender der polnischen Sektion der Regional Studies Association.





**Europäische
Investitionsbank**

Die Bank der EU