

Für ein umfassendes, integriertes Konzept der Regionalpolitik ab 2020

Vorschläge für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020

Die Regionalpolitik soll – so der Koalitionsvertrag – nach Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 zu einem Fördersystem für ganz Deutschland weiterentwickelt werden, das noch bestehende Unterschiede in der Förderung zwischen Ost und West beseitigt. Ein gemeinsam von Bund und Ländern in Auftrag gegebenes Gutachten spricht sich hierzu für ein umfassendes Förderkonzept aus, in dem wachstums- und innovationsorientierte Maßnahmen durch Programme zur Stärkung der Daseinsvorsorge wirksam ergänzt werden.



Eckpunkte des Bundes und Bund-Länder-Gutachten zur Regionalpolitik ab 2020

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu fördern und so zum gesellschaftlichen Zusammenhalt durch wirtschaftliche Perspektiven beizutragen: Dies ist das Ziel der regionalen Strukturpolitik des Bundes. Um den Auftrag des Koalitionsvertrags zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik umzusetzen, hat der Bund im Mai 2015 erste allgemeine Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020 beschlossen. Alle betroffenen Ressorts verpflichten sich darin, eigene Beiträge zur Unterstützung des im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2; Art. 91 a) festgeschriebenen Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zu prüfen. Neben den „klassischen“ Maßnahmen der Investitionsförderung durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sollen dabei auch die Innovations-

förderung und Maßnahmen des Städtebaus sowie der ländlichen Entwicklung einbezogen werden.

Parallel zu dieser ersten Positionsbestimmung des Bundes hatten das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und die Wirtschaftsministerien der Länder im Oktober 2014 gemeinsam ein Gutachten mit dem Titel „Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020“ bei der „Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen – GEFRA“ in Münster und beim „Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik – RUFIS“ in Bochum in Auftrag gegeben. Ziel des Gutachtens war es, auf der Basis einer detaillierten Analyse der regionalen Ausgangslage und unter Beachtung der beihilferechtlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen konkrete Optionen für eine Weiterentwicklung der Förderinstrumente aufzuzeigen. Dabei sollte auch untersucht

werden, ob und wie speziell auf Ostdeutschland ausgerichtete Maßnahmen im Rahmen des Korbs II des Solidarpaketes II (s. Kasten) auf alle strukturschwachen Regionen übertragen werden können. Im Juni 2016 wurde das Gutachten vom BMWi veröffentlicht¹ (s. BMWi-Pressemitteilung vom 10. Juni 2016).

Solidarpakt II und Regionalpolitik

Der Bund unterstützt im Rahmen des Solidarpaketes II bis Ende 2019 gezielt den Aufholprozess Ostdeutschlands. Die im so genannten Korb I enthaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) dienen der Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern. Der so genannte Korb II enthält ostspezifische Programme und vor allem überproportionale Leistungen aus bundesweiten Programmen. Ein Beispiel ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), deren Mittel zu rund 80 Prozent nach Ostdeutschland fließen. Schwerpunkt des Korbs II sind Maßnahmen in den Politikfeldern Wirtschaft (742 Millionen Euro in 2014), Innovation/Forschung/Bildung (864 Millionen Euro in 2014), Verkehr (290 Millionen Euro in 2014) sowie Wohnungs- und Städtebau (281 Millionen Euro in 2014).

Die Finanzierung der Maßnahmen für strukturschwache Regionen erfolgt nicht alleine mit deutschen Finanzmitteln. Aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erhalten Deutschlands Regionen in der Förderperiode 2014 – 2020 insgesamt 28,8 Milliarden Euro. Davon entfallen circa 13,4 Milliarden Euro auf die ostdeutschen Regionen.

Wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen Deutschlands

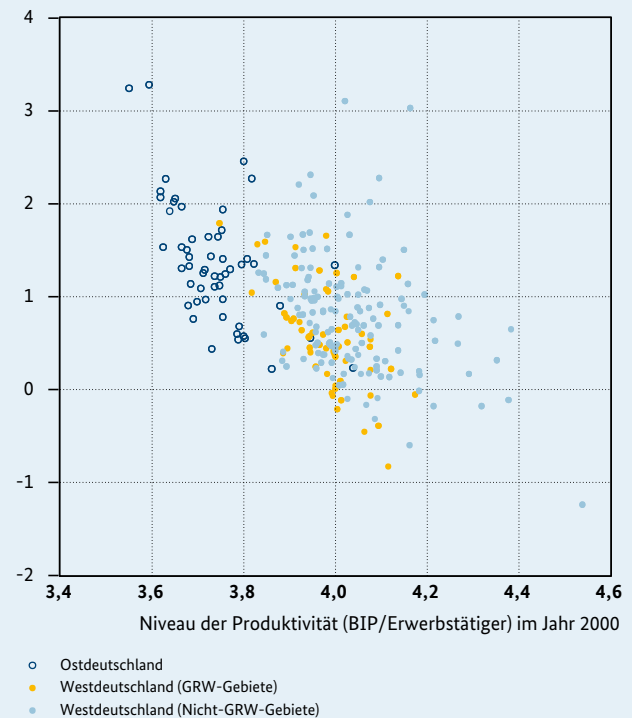
Vor der Therapie steht die Diagnose: Die Gutachter haben in einem ersten Schritt untersucht, wie sich die regionalen Disparitäten in Deutschland entwickelt haben und welchen

Bedarf an regionalpolitischer Unterstützung es auf der Basis von ökonomischer Theorie und empirischer Evidenz gibt.

Sie stellen fest, dass zwischen den Regionen weiterhin sehr ausgeprägte Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestehen. So weist die strukturstärkste Arbeitsmarktregion (Ingolstadt) ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf, das mehr als doppelt so hoch ist wie das der strukturschwächsten Region (Gera). Charakteristisch sind die nach wie vor hohen Unterschiede von Ost und West, zu denen ein wenn auch weniger stark ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle tritt. Auch im EU-Vergleich bleiben die Einkommensunterschiede in Deutschland relativ hoch.

Abbildung 1: Produktivität im Jahr 2000 und die reale Wachstumsrate der Produktivität p. a. 2000 – 2012 in den 258 deutschen Arbeitsmarktregionen

Wachstum des BIP/Erwerbstätigen (in %) im Durchschnitt der Jahre 2000 – 2012



Quelle: GEFRA/rufis 2016

1 S. Kurz- und Langfassung des Gutachtens unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/aufgaben-und-ziele-der-regionalpolitik.html>

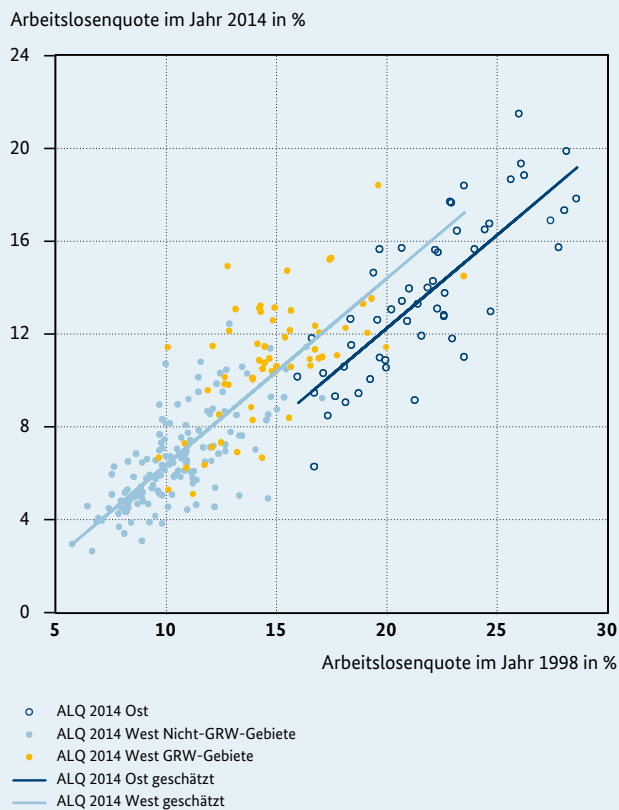
Eine Tendenz zur Angleichung (Konvergenz) der Regionen setzt voraus, dass Regionen mit geringem BIP stärker wachsen als Regionen mit bereits hohem Wohlstandsniveau. Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, ist ein solcher (negativer) Zusammenhang zwischen dem BIP-Wachstum und dem Niveau des BIP pro Erwerbstätigem, der Produktivität, für die 258 Arbeitsmarktregionen² Deutschlands zwar vorhanden, aber nur schwach ausgeprägt.

Neben dem Einkommen ist vor allem die Arbeitslosigkeit die zentrale wirtschaftspolitische Größe zur Beurteilung regionaler Disparitäten. Auch hier bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den Arbeitsmarktregionen

Deutschlands. Auch im internationalen Vergleich sind die Disparitäten bei der regionalen Arbeitslosigkeit hoch.

Aus der Abbildung 2 geht zunächst das positive Faktum hervor, dass in den meisten deutschen Regionen die Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 gegenüber 1998 deutlich zurückgegangen ist. Allerdings weist die Streuung der regionalen Arbeitslosigkeit eine hohe Persistenz auf: Regionen mit relativ hoher Arbeitslosigkeit im Jahr 1998 weisen auch im Jahr 2014 eine, verglichen mit anderen Regionen, hohe Arbeitslosigkeit auf. Es besteht weiterhin ein hohes Ost-West-Gefälle, aber auch einige Großstädte im Ruhrgebiet haben vergleichsweise wenig von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt profitiert.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den 258 Arbeitsmarktregionen Deutschlands, 2014



Quelle: GEFRA/rufis 2016

Die Autoren weisen darauf hin, dass eine absolute Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht zu erwarten ist. Zu unterschiedlich seien die Standortbedingungen hinsichtlich der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Ausstattung mit Humankapital und der Innovationsleistung³. Hinzu kommt, dass strukturschwache Regionen durch den demografischen Wandel, das heißt, von Bevölkerungsverlusten und Alterung, besonders betroffen sind, ohne im Gegenzug ausreichend von den positiven Effekten der Zuwanderung profitieren zu können.

Ob eine weitergehende, aus gesellschaftspolitischen Gründen wünschenswerte Konvergenz der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse ausschließlich über marktwirtschaftliche Prozesse erreicht werden kann, ist mehr als fraglich. Die Gutachter raten daher dazu, die Entwicklung strukturschwacher Regionen auch in Zukunft mit Hilfe gezielter regionalpolitischer Interventionen zu unterstützen.

Integrierte Politik für strukturschwache Regionen: Drei-Ringe-Modell

Empfohlen wird ein regionalpolitisches Konzept mit Realitätssinn und Augenmaß: Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sei eine normative Vorgabe, die eine aktive Unterstützung von Regionen im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ erfordere. Divergenz und regionale Vielfalt

- 2 Da das Bruttoinlandsprodukt am Arbeitsort erfasst wird, die Einwohnerzahl jedoch am jeweiligen Wohnort, müssen für ökonomisch sinnvolle regionale Abgrenzungen die Pendlerbewegungen berücksichtigt werden. Daher werden Kreise beziehungsweise kreisfreie Städte entsprechend den bestehenden Pendlerbewegungen jeweils zu einer Arbeitsmarktregion zusammengefasst.
- 3 Das Gutachten untersucht hierzu eine Reihe von Indikatoren (z. B. FuE, Investitionen, Gründungsaktivitäten) sowie die Korrelationen der Hauptindikatoren Arbeitslosigkeit und BIP mit verwandten Finanz- und Sozialindikatoren (z. B. Löhne, kommunale Verschuldung, Langzeitarbeitslosigkeit, Gewerbesteuererinnahmen u. a.).

gehören zwar zu den Wesenselementen unserer sozialen Marktwirtschaft. Allerdings beinhaltet unsere Wirtschaftsordnung auch das Ziel, effektive Aufholprozesse in Gang zu setzen, um zu starken Ungleichheiten, die zu sozialen und ökonomischen Fehlentwicklungen führen können, entgegenzuwirken.

Die Regionalpolitik ab 2020 muss dabei folgende finanzielle und beihilferechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigen:

- ▶ Der Solidarpakt II zu Gunsten der ostdeutschen Länder endet 2019. Die Investitionszulage zur Förderung betrieblicher Investitionen ist bereits 2013 ausgelaufen. Eine Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steht aus. Die Schuldenbremse der Länder (ab 2020) wird den finanziellen Spielraum tendenziell vermindern. Es ist nicht abzuschätzen, in welcher Höhe Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nach 2020 zur Verfügung stehen werden.
- ▶ Das europäische Beihilferecht schränkt die Möglichkeiten, strukturschwache Regionen in Deutschland zu fördern, bereits erheblich ein. Seit 2014 ist die Investitionsförderung für größere Unternehmen (über 250 Beschäftigte) nur noch sehr eingeschränkt möglich. Ob es zu weiteren Restriktionen kommt, etwa bei der Genehmigung des nach 2020 zulässigen Fördergebiets, ist unklar.

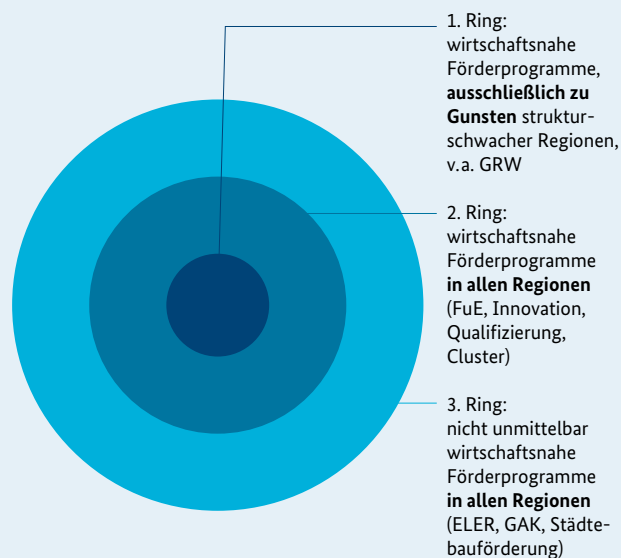
Die Förderung von privaten Investitionen hat sich insbesondere im Aufbau Ost als wirksames Instrument zum Aufbau eines wettbewerbsfähigen Kapitalstocks erwiesen. In Zukunft wird der Stellenwert der Kapitalförderung aber tendenziell abnehmen. Maßnahmen zur Verbesserung der Innovationskraft der Regionen und zur Steigerung der allgemeinen Standortattraktivität dürften weiter an Bedeutung gewinnen.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Gutachter ein Drei-Ringe-Modell vor (s. auch Abbildung 3):

1. Der erste „innere“ Ring umfasst die wirtschaftsnahen Förderprogramme, die ausschließlich für strukturschwache Regionen konzipiert sind, vor allem die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die GRW sollte dabei umfassend modernisiert werden, insbesondere sollten auch eigene Forschungs- und Innovationsaktivitäten, zum Beispiel die Förderung von Forschungsinfrastrukturen oder eine verbesserte FuE-Förderung von Unternehmen, geprüft werden. Auch könnte die Förderung in den Bereichen Verkehrsanbindung und Breitband erweitert werden.

2. Im zweiten „mittleren“ Ring werden wirtschaftsnahe Förderprogramme zusammengefasst, die nicht auf strukturschwache Regionen beschränkt sind, die aber wichtige Impulse für die Regionalentwicklung erbringen können. Bisher auf Ostdeutschland beschränkte Innovationsförderprogramme wie INNO-KOM-Ost (BMWi) und Unternehmen Region (BMBF) könnten auf alle strukturschwachen Regionen ausgeweitet werden. Bundesweite Programme wie zum Beispiel das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand – ZIM – könnten ab 2020 mit Regionalpräferenzen ausgestattet werden.
3. Im dritten „äußeren“ Ring befinden sich Programme mit eigener fachpolitischer Zielsetzung, die nicht primär wirtschaftlich ausgerichtet sind. Hierzu gehören zum Beispiel die Städtebauförderung oder die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ mit ihren Aktivitäten zu Gunsten der ländlichen Entwicklung.

Abbildung 3: Drei-Ringe-Modell der regionalen Strukturpolitik



Quelle: GEFRA/rufis 2016

Die Gutachter betonen, dass ein solches umfassendes Fördersystem möglichst „transaktionskostenarm“ koordiniert werden sollte: so viel Koordinierung wie nötig, so wenig Koordinierung wie möglich. Dem Bund kommt vor allem die Aufgabe zu, gemeinsam mit den Ländern einen politischen Koordinierungsrahmen zu verabreden und Einver-

nehmen über die konzeptuelle Ausrichtung des neuen Fördersystems mit den Ländern zu erzielen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe soll Aktivitäten des Bundes abstimmen, insbesondere um Doppelförderung zu vermeiden. Die Länder als Hauptträger der regionalen Wirtschaftspolitik haben die Aufgabe, die verschiedenen Fördermöglichkeiten von EU, Bund und Ländern in regionalen Entwicklungsstrategien zu bündeln und umzusetzen.

Bei der Bestimmung der zukünftigen Fördergebiete raten die Gutachter zu einer Reduzierung der der GRW-Abgrenzung bisher zugrunde liegenden 258 Arbeitsmarktregionen, da diese die tatsächlichen Pendlerbewegungen nicht mehr ausreichend widerspiegeln. Auch wird eine Reduzierung der für die Messung der regionalen Strukturschwäche genutzten Indikatoren empfohlen. Zentral seien Indikatoren für das Einkommen, die Arbeitslosenquote und ggf. die Prognose der Erwerbstätigkeit. Ein vierter, bisher in der GRW genutzter Indikator zur Messung der Infrastrukturausstattung sei dagegen verzichtbar, da er als reiner Inputindikator nicht das Ergebnis der wirtschaftlichen Tätigkeit erfasse⁴. Infrastrukturen sollten dagegen auf der Ebene der Förderinstrumente stärker Berücksichtigung finden.

Weiteres Vorgehen und Ausblick

Die Ergebnisse des Gutachtens unterstützen im Wesentlichen die Stoßrichtung der Bundesressorts, wie sie in den Eckpunkten des Bundes zur zukünftigen Regionalpolitik vereinbart wurden. Beides – die Eckpunkte und die detaillierten Empfehlungen des Gutachtens zu Konzept und Einzelaspekten der Förderung – sind die Grundlage für die weitere Diskussion innerhalb des Bundes und mit den Ländern.

Die Ministerpräsidentenkonferenz Ost hat im April 2016 die Eckpunkte des Bundes grundsätzlich begrüßt. Eine gemeinsame Positionierung aller Länder zu dem in den Eckpunkten und dem Gutachten vorgeschlagenen umfassenden und integrierten Konzept steht noch aus. Politisches Ziel aus Sicht des BMWi ist eine möglichst weitgehende Einigung zu Elementen und Finanzausstattung eines gesamtdeutschen Fördersystems bis zum Ende der Legislaturperiode im Sommer 2017.



Einzelne Anregungen des Gutachtens vor allem zur Anpassung der Infrastruktur- und Innovationsförderung werden bereits durch die Änderung des GRW-Koordinierungsrahmens im August 2016 umgesetzt (zum Beispiel Anpassung der Breitbandförderung, erleichterte Flankierung von Ländermaßnahmen für Humankapital und FuE). Die ostdeutschen Wirtschaftsminister sehen insbesondere in einer umfassenderen Förderung von Forschungsinfrastrukturen einen wichtigen Ansatzpunkt für Verbesserungen. Ein Schwerpunkt der kommenden Monate ist daher die Prüfung konkreter Möglichkeiten, wie die GRW durch eine stärkere Innovationsorientierung weiter gestärkt werden kann.

Kontakt: Dr. Thomas Multhaupt
Referat: Regionale Wirtschaftspolitik

4 Bereits der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi hatte sich in seinem Gutachten „Regionale Wirtschaftsförderung“ vom Juni 2015 für den Zweck der Bestimmung der Fördergebietskulisse für eine Konzentration auf wenige Ergebnisindikatoren, v. a. das regionale Einkommen, ausgesprochen: <http://www.bmw.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=727490.html>