ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Alm, Bastian; Fisch, Gerhard

Book Part — Published Version

Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Suggested Citation: Alm, Bastian; Fisch, Gerhard (2014) : Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", In: Eberstein, Hans H. Karl, Helmut (Ed.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, ISBN 978-3-504-40044-6, Schmidt, Köln, pp. [1-82], http://www.otto-schmidt.de/handbuch-der-regionalen-wirtschaftsforderung-grundwerk-mit-fortsetzungsbezug.html

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/106265

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Abschnitt III

Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

von Dr. Bastian *Alm* und Dr. Gerhard *Fisch*

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe 2
1.1 Aufgabe von regionaler Wirtschaftspolitik 2
1.2 Zuständigkeiten im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland . . 4
1.3 Entwicklung und Struktur 6
1.3.1 Entstehung und Entwicklung 6
1.3.2 Grundlagen zur Gemeinschaftsaufgabe 9
1.3.2.1 Entscheidungsgremien 9
1.3.2.2 Koordinierungsrahmen 9

2. Regelungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Zeitraum 2014–2020 10
2.1 Beihilferechtlicher Rahmen 10
2.2 Gesamtdeutsche Abgrenzung des Fördergebiets 11
2.2.1 Definition von regionalen Arbeitsmärkten 11
2.2.2 Systematik der Fördergebietsabgrenzung 12
2.2.2.1 Struktur des Indikatorensystems 12
2.2.2.2 Verdichtung der Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator . . 32
2.2.2.3 Auswahl der Fördergebiete 42
2.3 Gesamtdeutsche Verteilung der Fördermittel 63
2.4 Ausgestaltung der Förderung 65
2.5 Evaluation 74

3. Perspektive der Gemeinschaftsaufgabe 76
3.1 Änderung der Rahmenbedingungen 76
3.2 Zukünftige Herausforderungen 79

4. Literaturverzeichnis 81

*X:/OSV/HWF/TEIL_C/***C_03***.3d – Seite* **1/82** *| 3.9.2014 | 14:3 |*

##19##

1. Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe

1.1 Aufgabe von regionaler Wirtschaftspolitik

Die regionale Wirtschaftspolitik ist ein zentraler Pfeiler der Strukturpolitik im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft. Ihr Ziel ist die Beeinflussung der räumlichen Verteilung von ökonomischen Aktivitäten innerhalb einer Volkswirtschaft. Als Begründung werden insbesondere allokative oder distributive Argumente angeführt. Je nach Einschätzung der marktwirtschaftlichen Lenkungseffizienz im Raum und der Bewertung gesellschaftspolitischer Anliegen werden die Argumente unterschiedlich gewichtet.

Bei der allokationstheoretischen Begründung liegt der Fokus auf dem Marktversagen. Aufgrund zu geringer Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit und Preisflexibilitäten führt ein marktwirtschaftliches System nicht zu einer optimalen Allokation von Produktionsressourcen im Raum und bedarf der regionalpolitischen Steuerung.

Zur allokationstheoretischen Begründung im Einzelnen:

- Im Standortwettbewerb haben Regionen natürliche (etwa eine periphere Lage) oder geschaffene (etwa eine Unterversorgung der Infrastrukturausstattung) Standortnachteile, die durch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik (zumindest teilweise) ausgeglichen werden können. Indem die regionale Wirtschaftspolitik zu einem faireren Wettbewerb zwischen den Regionen führt (strukturschwache Regionen werden befähigt, am Standortwettbewerb aktiv teilzunehmen), entstehen Allokationsgewinne.
- Externe Effekte in großen Ballungszentren führen dazu, dass Kosten nicht in vollem Umfang nach dem Verursacherprinzip abgewälzt werden und somit Agglomerationskosten nicht zu einer Abwanderung von Produktionsfaktoren insbesondere aus den zentralen Orten führen. Das Ballungsoptimum wird überschritten. Auf der anderen Seite sind es gerade die Agglomerationsvorteile, die als Spill-over-Effekte zu räumlichen Ungleichgewichten führen. Wissensnetzwerke und Spill-over-Effekte führen nach der neuen Wachstumstheorie zu positiven externen Effekten, von denen auch die Nicht-Verursacher profitieren. Von daher entsteht Wachstum im besonderen Ausmaß in Metropolregionen. Die Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik besteht darin, auch außerhalb von Metropolregionen wachstumspolitische Impulse zu setzen, um deren Potenzial auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu nutzen. Dies ist entweder eigenständiges Wachstum oder Wachstum, das aus den Metropolen auf periphere Wirtschaftsräume überschwappt. Hierfür bedarf es in strukturschwachen Regionen einer gewissen Adaptionsfähigkeit.

2

- Produktionsfaktoren sind nicht vollkommen mobil und haben nur eine eingeschränkte Markttransparenz. Sie werden deshalb oft nur unterwertig eingesetzt. Es kommt so zu nicht ausgeschöpften Wachstumsreserven einer Volkswirtschaft und Arbeitslosigkeit.
- Mit der regionalen Wirtschaftspolitik kann der Strukturwandel erfolgreicher gemeistert und die Potenziale der Region besser ausgeschöpft werden. Insofern ist die regionale Wirtschaftspolitik eine sinnvolle Alternative zu einer strukturkonservierenden sektoralen Erhaltungspolitik. Das übergeordnete Ziel lässt sich dabei wie folgt zusammenfassen: Aktivierung statt dauerhafte Alimentierung.

Die distributionstheoretische Begründung der regionalen Wirtschaftspolitik stützt sich im Wesentlichen darauf, dass marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen im Hinblick auf gesellschaftlich relevante Ziele keine befriedigenden Ergebnisse erbringen. Das normative Argument der Verteilungsgerechtigkeit bezieht sich auf Differenzen im Wohlstand und Chancen zwischen Wirtschaftsräumen.

Das verfassungsrechtliche Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 Grundgesetz (GG)) dient als Orientierungsrahmen des Distributionsziels. Der Bund verpflichtet sich zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wobei Gleichwertigkeit nicht gleichzusetzen ist mit Gleichheit. Das Distributionsziel ist bisweilen verbunden mit dem politischen Ziel der demokratischen Stabilisierung von strukturschwachen Regionen. Über die Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven sollen radikale politische Bewegungen eingedämmt werden.

Eine eindeutige Zuordnung der regionalen Wirtschaftspolitik zu wachstums- oder distributionspolitischen Zielen kann nicht gegeben werden. In der Praxis liegen beide Begründungen für die regionale Wirtschaftspolitik nahe beieinander. Ausgleichs- und Wachstumsziele führen letztlich im Ergebnis dazu, dass regionale Wirtschaftspolitik als Element in einer Sozialen Marktwirtschaft verankert ist, mit der die Effizienz der allokativen Mechanismen, die Partizipationsmöglichkeiten der Regionen und die Akzeptanz und Stabilität des Systems gestärkt wird.

Zur (wirtschafts-)politischen Einordnung der regionalen Wirtschaftspolitik

Die regionale Wirtschaftspolitik ist nicht der einzige raumrelevante Politikbereich. Es gibt eine Vielzahl politischer Mechanismen, die bewusst oder unbewusst auf die räumliche Struktur einwirken. Jede föderative Ebene beeinflusst über aktive Gestaltungspolitik ihre Chancen im Standortwettbewerb: die Kommunen beispielsweise über die Gewerbesteuer oder die Flächenbereit-

*X:/OSV/HWF/TEIL_C/***C_03***.3d – Seite* **3/82** *| 3.9.2014 | 14:3 |*

##21##

stellung, die Landkreise über die Nutzungsstruktur von Flächen, die Länder über ihre Bildungs- oder Innovationspolitik und letztlich der Bund über seine direkten oder indirekten raumwirksamen Politikbereiche. Staatliches Handeln ist daher selten raumneutral und führt im Ergebnis zu räumlich unterschiedlichen Entwicklungen und Perspektiven.

So führen bspw. regulatorische Veränderungen bei der Einbindung von Erneuerbaren Energien in das Stromsystem zu räumlichen Gewinnern und Verlierern. Direkte Förderung bspw. bei der Forschungs- und Entwicklungspolitik sind nicht gleichverteilt über die Fläche. An dem Beispiel der Innovationspolitik lässt sich der divergierende Charakter insofern erkennen, als sie vor allem dort genutzt werden, wo ohnehin die Zentralen für Forschung und Entwicklung (FuE) der großen Unternehmen ihren Hauptsitz haben, also in der Regel in den strukturstarken Regionen. Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, dass jede regionale Wirtschaftspolitik nicht nur dem Ausgleich ungleichgewichtiger räumlicher Wachstumsprozesse der Marktkräfte dient, sondern sich auch damit auseinandersetzen muss, dass staatliches Handeln auf allen föderativen Ebenen entweder direkt oder indirekt, bewusst oder unbewusst, Raumrelevanz hat. Unter Beachtung der allokativen und distributiven Begründung der regionalen Wirtschaftspolitik sollte zumindest eine höhere Transparenz über die räumlichen Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen angestrebt werden.

Entscheidend für die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen politischen Ebenen im Standortwettbewerb sind deren finanzielle Möglichkeiten. Vor diesem Hintergrund gewinnen die Verhandlungen über den Länderfinanzausgleich ab 2020 und über das Auslaufen des Solidarpaktes II erhebliche räumliche Relevanz. Hierbei wird es darauf ankommen, den dezentralen Ebenen in den strukturschwachen Regionen hinreichenden Gestaltungsspielraum zu geben. Dies muss gelingen, damit die Regionen ein eigenständiges Wachstum bspw. über die Verbesserung der lokalen Standortbedingungen generieren können. Die regionale Wirtschaftspolitik kann die Eigenanstrengungen auf der Basis einer angemessenen finanzpolitischen Ausstattung nicht ersetzen. Sie kann die Bemühungen ergänzen bzw. anstoßen.

1.2 Zuständigkeiten im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland

Gemäß Art. 30 bzw. Art. 28 GG fällt die Bewältigung der Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in die Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften und der Länder. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sollen sie Strukturprobleme so weit wie möglich aus eigener Kraft lösen. Kommunale Gebietskörperschaften und

Länder sind aufgefordert, die für eine positive regionale Entwicklung erforderlichen Konzepte und Strategien – auf der Grundlage ihrer Orts- und Problemkenntnis und der politischen Verantwortung für regionale bzw. lokale Entwicklungsprozesse – zu erarbeiten, auf dieser Grundlage die prioritären Maßnahmen verschiedener Politikbereiche aufeinander abzustimmen und mit regionalen Eigenanstrengungen zu verknüpfen.

Nur bei Problemen, die ein einzelnes Land nicht zu lösen vermag, ist die aktivierende (nicht strukturkonservierende) Unterstützung des Bundes gefordert. Seine Kompetenz hierzu leitet sich aus Art. 91a GG ab:

„(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,[1]

2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.“

Abgesehen von dem (hälftigen) Finanzierungsanteil übernimmt der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Strategie-, Ordnungs- und Koordinierungsaufgaben, die den Ausgangspunkt für weitere Entwicklungsvorhaben der Länder im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik darstellen:

- Die Gemeinschaftsaufgabe stellt die innerstaatlich abgestimmte Umsetzung europäischen Rechts, insbesondere der beihilferechtlichen Bestimmungen, sicher.
- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe legt der Bund gemeinsam mit den Ländern die Fördergebiete sowie die Förderhöchstsätze und damit auch das innerdeutsche Fördergefälle, die Mittelverteilung und Fördertatbestände der Gemeinschaftsaufgabe fest.
- Die Koordinierungsfunktion des Bundes umfasst darüber hinaus Monitoring und Evaluation der Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik.

[1] Hervorhebung durch die Verfasser.

*X:/OSV/HWF/TEIL_C/***C_03***.3d – Seite* **5/82** *| 3.9.2014 | 14:3 |*