

Röhl, Klaus-Heiner

Article

Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Röhl, Klaus-Heiner (2005) : Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 32, Iss. 1, pp. 17-32,
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.05-01-02>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156885>

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.

Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland*

Klaus-Heiner Röhl, Februar 2005

Ostdeutschland war im Zeitraum 1991 bis 2004 mit 86 Prozent der Förderfälle und 90 Prozent der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur vergebenen Mittel der Schwerpunkt der deutschen Regionalförderung. Dabei entfielen auf die Industrie vier Fünftel der bewilligten Mittel. Raumordnungsregionen mit hohen Fördermitteln stechen aber nicht immer durch Cluster moderner und wachstumsstarker Industrien hervor. Die Mittelkonzentration auf solche Cluster wird zudem derzeit nicht einhellig befürwortet. Für die Zukunft der Regionalförderung in Deutschland lassen sich aus Sicht des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln drei Forderungen formulieren. Es darf erstens zu keiner weiteren Senkung der Investitionsförderung in Ostdeutschland kommen. Zweitens sollten die Mittel im Rahmen des Solidarpakts II künftig leistungsstärkend verteilt werden, und drittens muss dem Bestreben der Europäischen Kommission, ihren Einfluss bei der Regionalpolitik zu verstärken, Kontra geboten werden.

Grundzüge der Regionalförderung in Deutschland

Seit Anfang der siebziger Jahre ist die „Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) das zentrale Instrument zur Bekämpfung regionaler Ungleichgewichte in Deutschland. In Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Bundesaufgabe definiert. Dies begründet die maßgebliche Zuständigkeit des Bundes in der Regionalförderung. Aufgrund ihrer kleinräumigen Wirkungsrichtung fiel die Regionalförderung ohne einen expliziten Verfassungsauftrag allerdings in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die Regionalförderung zählt daher zu den „Gemeinschaftsaufgaben“ nach Artikel 91a GG und wird von Bund und Ländern zu gleichen Teilen finanziert.

* Die Studie ist Teilergebnis eines von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Im Sinne einer aktiven Ausgleichs- und Wachstumspolitik werden im Rahmen der Regionalförderung in Deutschland unternehmerische Investitionen mit zu versteuernden Zuschüssen unterstützt (Röhl, 2002, 34). Diese sind an Kriterien wie eine Mindestanzahl dauerhaft neu geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze sowie an die Unternehmensgröße gekoppelt. In jährlichen Rahmenplänen werden die Fördergebiete und die jeweiligen Höchstsätze für die gewährten Zuschüsse festgelegt. Verantwortlich hierfür ist ein paritätisch besetzter Planungsausschuss von Bund und Ländern.

Steigender EU-Einfluss

Seit der Wiedervereinigung werden die GA-Mittel zu gut 90 Prozent an die neuen Bundesländer vergeben. Zum einen besteht hier noch immer ein großer Nachholbedarf bei der Kapitalausstattung vieler Unternehmen, zum anderen bedingt der Rückstand des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus gegenüber den alten Ländern diesen Förderschwerpunkt. Eine Rolle bei dieser regionalen Gewichtung spielt aber auch der Abbau der Förderung in den westlichen Bundesländern. Um ein Plafonds von ungefähr 40 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung bei der Abgrenzung der Fördergebiete einzuhalten, mussten westdeutsche Regionen aus der Förderung ausscheiden. Darüber hinaus verlangte die EU-Kommission sogar eine weitere Kürzung, wonach nur noch 35 Prozent der Bevölkerung in Förderregionen wohnen dürfen. Als Reaktion darauf hat der Bund-Länder-Planungsausschuss die Förderung in den umstrittenen Regionen auf Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Existenzgründungen und Infrastrukturmaßnahmen reduziert. Dies ist zwar mit den EU-Beihilferegeln konform, allerdings hat Deutschland die Kürzung formal nicht akzeptiert. Eine deutsche Klage gegen die Kürzung vor dem Europäischen Gerichtshof wurde jedoch abgewiesen.

Auch über die Begrenzung der Förderregionen hinaus wird die Regionalpolitik immer stärker durch die Europäische Union (EU) mitbestimmt. Über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) leistet die EU Beihilfen an schwach entwickelte Regionen. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 umfasst die Regionalförderung aus den verschiedenen EU-Strukturfonds für Deutschland nahezu 30 Milliarden Euro, wovon 20 Milliarden auf die neuen Länder einschließlich Berlin entfallen (Busch, 2004, 12). Zum Teil werden diese Gelder als Verstärkungsmittel im Rahmen der GA in der Investitionsförderung eingesetzt. Daneben gehören der Infrastrukturausbau, die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Bildungsförderung zu den Zielen der EU-Regionalpolitik. Um einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, unterliegen die regionalen Maßnahmen der Mitglieder – wie auch die Gemeinschaftsaufgabe in Deutschland – der europäischen Beihilfekontrolle.

Mittelvergabe im Zeitraum 1991 bis 2004

Im Jahr 1991 wurden fast 4,1 Milliarden Euro für die Förderung von Unternehmensinvestitionen durch die GA bewilligt, wovon noch über 1 Milliarde auf die alten Bundesländer entfiel. Das gesamte geförderte Investitionsvolumen belief sich auf mehr als 24 Milliarden Euro. Schon im darauf folgenden Jahr wurde die Regionalförderung im Westen um mehr als zwei Drittel zurückgefahren, um der Situation in den ärmeren ostdeutschen Bundesländern Rechnung zu tragen. Seit 1993 schwankte die GA-Förderung in den alten Bundesländern um die 200 Millionen Euro, während die neuen Bundesländer bis Ende der neunziger Jahre jeweils über 2 Milliarden Euro Regionalbeihilfen erhielten. Einen Höhepunkt nach den mehr als 3 Milliarden Euro im Rekordjahr 1991 markierte das Jahr 1998 mit gut 2,8 Milliarden Euro Fördermittel (Abbildung 1). Insgesamt bildet Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung mit 86 Prozent der Förderfälle und 90 Prozent der vergebenen Mittel den räumlichen Schwerpunkt für den Einsatz der Gemeinschaftsaufgabe.

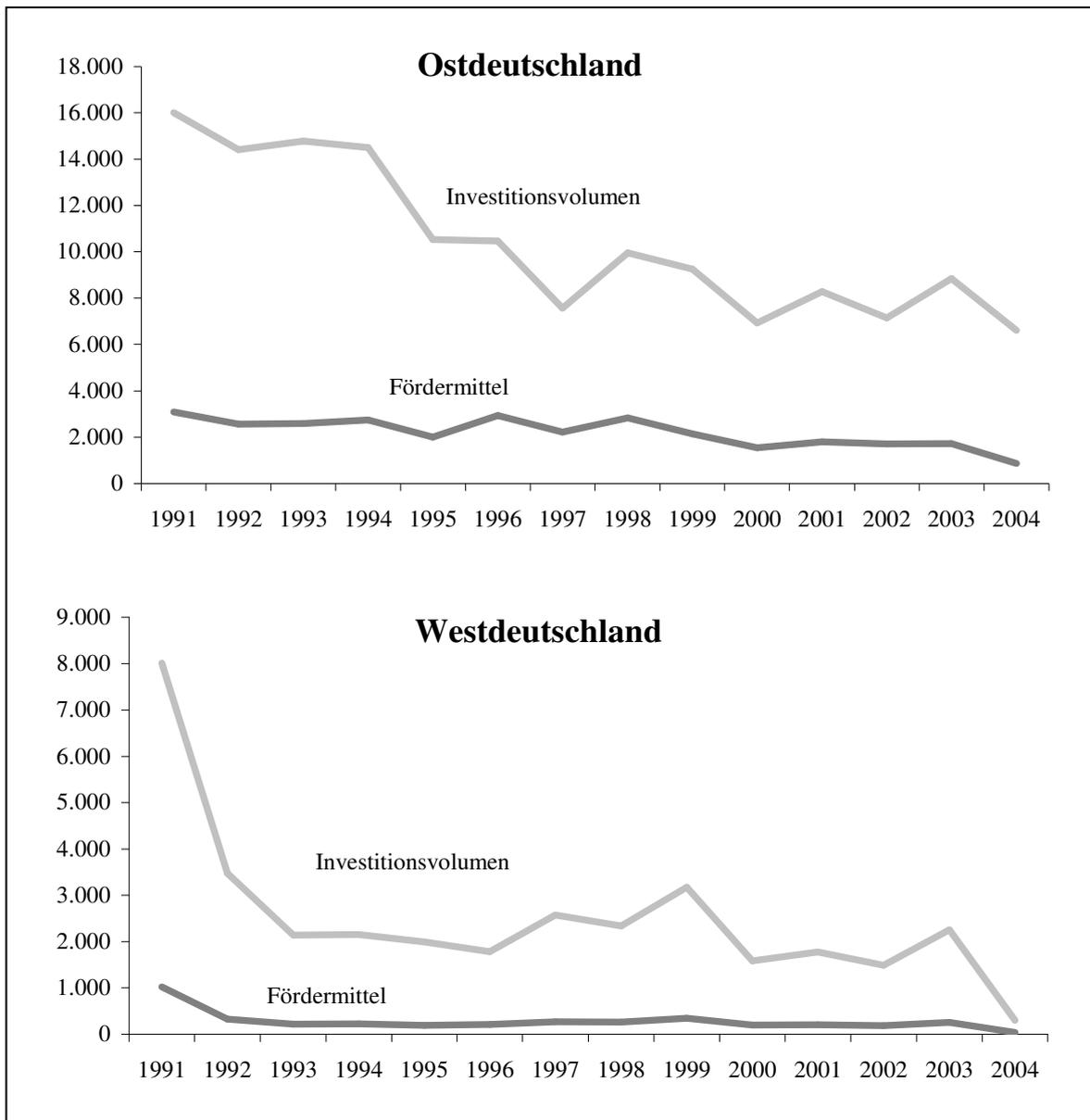
In den letzten Jahren sind jedoch deutliche Veränderungen in der Förderpolitik im Vergleich zu den neunziger Jahren festzustellen. Zunächst zeigte sich ab dem Jahr 2000 eine Reduktion der verfügbaren und bewilligten Fördermittel um durchschnittlich 30 Prozent gegenüber der vorherigen Förderperiode. Wengleich für das Jahr 2004 nur die bis Anfang September gemeldeten Förderfälle in die Auswertung einbezogen werden konnten, zeichnete sich noch einmal eine starke Reduktion der vergebenen GA-Mittel ab. Dies traf überproportional Westdeutschland. Hier macht sich offenbar auch die bereits angesprochene Verringerung des Bevölkerungsplafonds durch die EU-Kommission bemerkbar. Bezogen auf die westdeutschen Förderregionen, bedeutet dies eine Reduktion um fast ein Viertel. Mit nur noch 40 Millionen Euro Fördermitteln und einem geförderten Investitionsvolumen von 300 Millionen Euro ist die GA in den alten Bundesländern im Jahr 2004 an der Grenze zur Bedeutungslosigkeit angelangt, selbst wenn man berücksichtigt, dass weitere Förderfälle auch für die ersten acht Monate des Jahres üblicherweise noch nachgemeldet werden.

Die Förderintensität lag in den ostdeutschen Regionen im Zeitraum 1991 bis 2003 weit höher als in den westdeutschen Regionen. Ein Höhepunkt wurde 1997 mit einem fast 30-prozentigen Anteil der GA-Mittel an den geförderten Investitionen erreicht. Im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2003 lag die Förderquote bei gut 20 Prozent. In Westdeutschland schwankte der Anteil der bewilligten GA-Mittel an den Investitionen demgegenüber um die 10 Prozent. Mit der Änderung der Förderbedingungen im jüngsten GA-Rahmenplan, die sich vor allem in einer starken Verringerung der Höchstsätze bei größeren Investitionsvorhaben ausdrückt (Deutscher Bundestag, 2004, 28), besteht im Osten kein Vorsprung in der Förderintensität mehr. Nach den bisher vorliegenden Zahlen für das Jahr 2004 unterschreitet der Fördermittelanteil mit 13 Prozent sogar leicht den westdeutschen Wert.

Abbildung 1

Investitionsförderung in Ost- und Westdeutschland

Investitionsvolumen und bewilligte Mittel¹⁾ in Millionen Euro



1) Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe (GA) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
Quelle: BAFA, 2004

Förderprofil nach Bundesländern im Jahr 2004

Für das Jahr 2004 wurden im Bundeshaushalt 875,3 Millionen Euro für die GA zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur eingestellt, wovon rund 85 Prozent für die neuen Bundesländer bestimmt waren. Durch den Länderbeitrag verdoppelte sich die verfügbare Fördersumme. Außerdem kamen noch EFRE-Verstärkungsmittel hinzu. Hauptempfänger der Bundesmittel war im Jahr 2004 das Land Sachsen, auf das fast 22 Prozent der bereitge-

stellten Mittel entfielen. Tabelle 1 zeigt auch, dass die im Haushalt verfügbaren Barmittel fast vollständig durch Verpflichtungsermächtigungen aus den Vorjahren gebunden waren. Für die kommenden Jahre wurden die Verpflichtungsermächtigungen etwas reduziert, was sich in einer entsprechenden Reduktion der Fördermittel niederschlagen wird. Für westdeutsche Regionen werden keine neuen Verpflichtungsermächtigungen mehr ausgewiesen. Hier läuft die GA nach Auszahlung bereits erteilter Bewilligungen aus.

Tabelle 1

Barmittel der Gemeinschaftsaufgabe im Bundeshaushalt 2004 in Millionen Euro

Bundesland	Barmittel insgesamt	Gebundene Mittel ¹⁾
Berlin	86,701	86,489
Brandenburg	121,886	121,587
Mecklenburg-Vorpommern	96,351	96,115
Sachsen	190,028	189,563
Sachsen-Anhalt	131,610	131,287
Thüringen	115,724	115,441
Neue Länder	742,300	740,481
Bayern	10,223	9,736
Bremen	5,682	5,679
Hessen	9,923	7,134
Niedersachsen	39,947	39,732
Nordrhein-Westfalen	39,077	39,088
Rheinland-Pfalz	6,783	6,433
Saarland	6,961	6,071
Schleswig-Holstein	14,396	14,307
Alte Länder	132,992	128,179
Deutschland	875,292	868,660

1) Durch Verpflichtungsermächtigungen aus den Vorjahren gebundene Barmittel.
Quellen: Deutscher Bundestag, 2004, 23 f.; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Im Bundeshaushalt 2005 sind mit 700 Millionen Euro 20 Prozent weniger Mittel für die GA eingeplant als im Vorjahr. Dabei gelten seit dem Jahr 2004 Restriktionen durch die EU für Regionalbeihilfen bei Großinvestitionen. Nur bis zu einer Höhe von 50 Millionen Euro darf der regionale Beihilfehöchstsatz voll ausgeschöpft werden, jenseits dieser Grenze gilt eine Halbierung des Fördersatzes und oberhalb von 100 Millionen Euro sogar eine Reduk-

tion auf ein Drittel des regionalen Höchstsatzes. Die weiterhin hohen Förderhöchstsätze für kleine und mittlere Unternehmen in peripheren Lagen binden aber weit weniger Mittel, so dass die Inanspruchnahme von GA-Mitteln insgesamt zurückgeht. Zukünftig ist zudem eine erhebliche Kürzung der EU-Mittel zu erwarten, da die neuen EU-Beitrittsländer einen Großteil der Strukturfonds binden (Wishlade, 2004, 20). Ab dem Jahr 2007 könnte die Politik der EU-Kommission dazu führen, dass in Deutschland nur noch ostdeutsche Regionen gefördert werden. Dabei könnten die wohlhabenderen Regionen in Sachsen, die Südwesthälfte von Brandenburg und die Region Halle eine Übergangsförderung erhalten, während die übrigen ostdeutschen Regionen auch in der erweiterten EU bevorzugtes Fördergebiet (Ziel-1-Gebiet) blieben. Aufgrund der Beihilfenkontrolle durch die EU könnte die deutsche Regionalpolitik dann keinen Ausgleich für von der Kürzung betroffene Regionen schaffen.

Tabelle 2

Sektorale Förderschwerpunkte in Deutschland

Kumulierte Förderung im Zeitraum 1991 bis September 2004

	Förderfälle		Bewilligte Fördermittel ¹⁾		Investitionsvolumen	
	Anzahl	in Prozent	in Millionen Euro	in Prozent	in Millionen Euro	in Prozent
Verarbeitendes Gewerbe	48.262	68,9	27.898	80,4	145.922	82,2
Gastgewerbe	8.395	12,0	2.520	7,3	10.044	5,7
Immobilien, Vermietung, Unternehmensdienste	5.774	8,2	1.770	5,1	8.351	4,7
Handel, Reparaturen ²⁾	2.036	2,9	955	2,8	5.193	2,9
Sonstige öffentl. u. private Dienstleistungen	1.415	2,0	855	2,5	3.630	2,0
Baugewerbe	3.598	5,1	240	0,7	1.679	0,9
Sonstige Bereiche ³⁾	604	0,9	450	1,3	2.783	1,6
Gesamt	70.084	100,0	34.688	100,0	177.603	100,0

1) Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe (GA) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). 2) Instandhaltung und Reparaturen von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern. 3) Sonstige Bereiche: Land- und Forstwirtschaft, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Energie- und Wasserversorgung, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Erziehung und Unterricht, aus Datenschutzgründen gesperrte Abschnitte.

Quellen: BAFA, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Sektorales Förderprofil

Eindeutiger Förderschwerpunkt in sektoraler Hinsicht ist das Verarbeitende Gewerbe, auf das im Zeitraum 1991 bis September 2004 fast 70 Prozent der Förderfälle und vier Fünftel der bewilligten Mittel entfielen (Tabelle 2). Abgeleitet aus der Exportbasistheorie, soll die Förderung industrieller Investitionen vor allem den überregionalen Absatz der erzeugten Produkte steigern. Dadurch soll die Wertschöpfung in der Region stärker beeinflusst wer-

den als durch Hilfen für die binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren, zu denen zumeist Dienstleistungen zählen. Während das Gastgewerbe auf Rang zwei immerhin 12 Prozent der Förderfälle ausmacht, kommt es bei den bewilligten Mitteln aufgrund der im Durchschnitt geringeren Investitionsvolumina nur auf gut 7 Prozent. An dritter Stelle folgt der Bereich Unternehmensdienste und Wohnungswesen mit 8 Prozent der Förderfälle und 5 Prozent der bewilligten Mittel. Da nichtgewerbliche Immobilien nicht unter die Förderkriterien der GA fallen, erstreckt sich die Förderung in diesem Sektor weitgehend auf die unternehmensnahen Dienste, für die in Ostdeutschland noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht (Röhl, 2003, 49). Das klein strukturierte Baugewerbe kann 5 Prozent der Förderfälle auf sich vereinen, aber nur weniger als 1 Prozent der vergebenen Mittel. Handel und Reparatur kommen bei den Förderfällen wie auch bei den eingesetzten Mitteln auf jeweils knapp 3 Prozent. Unternehmen aus diesem Wirtschaftszweig sind nur in Ausnahmefällen förderfähig, wobei unter anderem der überregionale Absatz nachgewiesen werden muss.

Räumliche Förderschwerpunkte

Für die Betrachtung der räumlichen Verteilung der GA-Regionalförderung wird auf das Konzept der Raumordnungsregionen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zurückgegriffen. Die 97 Raumordnungsregionen bieten eine gute wirtschaftsräumliche Gliederung des Bundesgebietes. Raumordnungsregionen sind kreisscharf und erfassen die Stadtstaaten ohne ihr Umland, da sie (mit Ausnahme von Bremerhaven) den Landesgrenzen folgen. Demgegenüber reichen die auf Pendlerverflechtungen basierenden Arbeitsmarktregionen teilweise sehr weit ins Umland der Großstädte, was zu großen Unterschieden in den Regionsgrößen führt. Allerdings sind auch beim BBR-Konzept dünn besiedelte ostdeutsche Regionen deutlich größer als die meisten westdeutschen Regionen.

An der Spitze der Förderstatistik lagen die sachsen-anhaltinischen Raumordnungsregionen Magdeburg und Halle mit 2,55 und 2,26 Milliarden Euro bewilligten Fördermitteln im Zeitraum 1991 bis September 2004 (Karte 1). An dritter Stelle folgte die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge um die sächsische Landeshauptstadt Dresden mit 2,17 Milliarden Euro vor Chemnitz (2,04 Milliarden Euro) und Lausitz-Spreewald (1,97 Milliarden) in Brandenburg. Zum Vergleich: Die am stärksten geförderte westdeutsche Region Saar erhielt im gleichen Zeitraum insgesamt 395 Millionen Euro. Die Regionen mit den absolut höchsten Förderbeträgen befanden sich in den klassischen Industrieregionen Ost- und Mitteldeutschlands in Sachsen, Thüringen und in Sachsen-Anhalt. Hinzu kam das südwestliche Brandenburg mit der Hauptstadt Potsdam. Hier machte sich auch die Wirtschaftsansiedlung im Berliner Umland bemerkbar.

Karte 1

Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe nach Regionen

Investitionsförderung¹⁾ nach Raumordnungsregionen in Deutschland im Zeitraum 1991 bis September 2004 in Millionen Euro



1) Einschließlich der EFRE-Verstärkungsmittel in der GA.
 Quellen: BAFA, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ein Blick auf den Verlauf der GA-Förderung in den drei Raumordnungsregionen mit den absolut höchsten Fördersummen zeigt sehr starke jährliche Schwankungen, die mit den jeweiligen regionalen Großprojekten zusammenhängen:

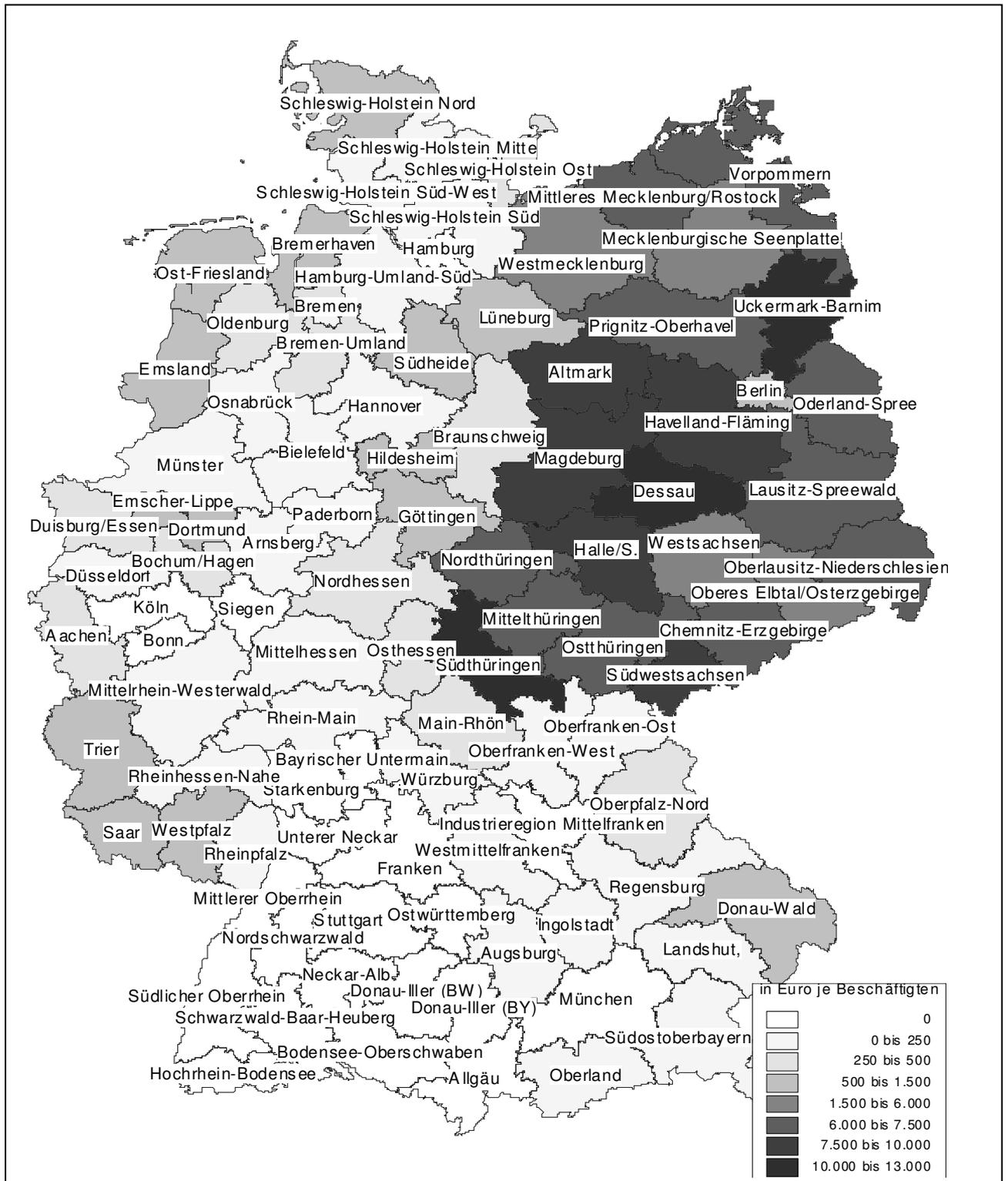
- Während sich für die Region Magdeburg mit dem wirtschaftlichen Schwerpunkt in den Bereichen Metall und Maschinenbau noch eine relativ gleichmäßige Verteilung der GA-Mittel zwischen 100 bis 300 Millionen Euro pro Jahr erkennen lässt, gibt es in den zweit- und drittplatzierten Regionen aufgrund einiger Großprojekte extreme Schwankungen in der Förderaktivität. In der Chemieregion Halle an der Saale lag der Mitteleinsatz zwischen 50 und mehr als 560 Millionen Euro pro Jahr, wobei die Förderung in den letzten Jahren zwischen 50 und 150 Millionen Euro schwankte. In der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge mit den Dresdener Chipfabriken gab es 1994 eine Förder Spitze von über 360 Millionen Euro. In den letzten Jahren bewegte sich die Förderung in einem Rahmen von 80 bis 160 Millionen Euro.
- Bei der Förderintensität lag im Zeitraum 1991 bis September 2004 die Region Magdeburg mit 25 Prozent deutlich vor Halle mit 19 Prozent. Im Großraum Dresden betrug der Anteil der Fördermittel nur gut 16 Prozent des Investitionsvolumens. Deswegen kehrt sich beim Kriterium der investierten Mittel die Reihenfolge um: Die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge lag im Zeitraum 1991 bis September 2004 mit einem Investitionsvolumen von knapp 13,2 Milliarden Euro an der Spitze vor Halle mit 11,6 Milliarden Euro und Magdeburg mit geförderten Investitionen von 10,3 Milliarden Euro.

Auffällig ist, dass Magdeburg als die Raumordnungsregion mit den absolut höchsten bewilligten Fördermitteln nicht durch Cluster moderner oder wachstumsstarker Industrien hervorsteicht. Eine Studie zur Herausbildung industrieller Cluster in den neuen Bundesländern sieht hier nur für die Medizintechnologie eine eher kleine Branchenballung (Rosenfeld et al., 2004). In den Bereichen Ernährungswirtschaft und Automobilzulieferung kann hier allenfalls von Clusteransätzen gesprochen werden. Auch in den traditionellen Branchenschwerpunkten Maschinenbau und Herstellung von Metallerzeugnissen reicht der Konzentrationsgrad nicht mehr aus, um ein Cluster zu bilden. Offenbar ist es nicht gelungen, die hier mit über 2,5 Milliarden Euro besonders reichlich geflossenen Fördermittel in ausreichendem Maße in wachstumsstarke Industrien zu lenken. Auch die Arbeitslosenquote der Raumordnungsregion Magdeburg entsprach zumindest anhand des aktuellsten Wertes im September 2004 mit 18 Prozent lediglich dem ostdeutschen Durchschnitt.

Karte 2

Fördermittel je Beschäftigten nach Regionen

Investitionsförderung der Gemeinschaftsaufgabe je Beschäftigten¹⁾ nach Raumordnungsregionen in Deutschland im Zeitraum 1991 bis September 2004 in Euro



1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.
 Quellen: BAFA, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Relative Förderintensität

Etwas anders stellt sich die regionale Rangliste dar, wenn man die relativen Förderbeträge untersucht. Die Regionen unterscheiden sich nicht nur nach ihrer Flächengröße, sondern auch nach ihrer Einwohnerzahl. Je Einwohner gerechnet, lag im Zeitraum 1991 bis September 2004 die Förderung in der Region Dessau mit insgesamt 3.249 Euro vor Südthüringen (3.174 Euro) und dem brandenburgischen Uckermark-Barnim (2.979 Euro). Eine weitere Relativierung ergibt sich, wenn die Fördermittel auf die Arbeitsplätze in der jeweiligen Region bezogen werden (Karte 2). Anhand dieses Indikators liegt die Region Uckermark-Barnim mit einer Förderung je Arbeitsplatz von mehr als 12.000 Euro vor Dessau (11.564 Euro) und Südthüringen (10.260 Euro). Dabei werden die kumulierten Förderbeträge über den hier betrachteten Zeitraum von 14 Jahren auf die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Ende des Förderzeitraums bezogen. Dies ist insofern vertretbar, weil die Regionalförderung explizit auf den Abbau regionaler Disparitäten abzielt. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn die eingesetzten Mittel zu wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen und nicht zu temporären Beschäftigungseffekten führen. Die Dauerhaftigkeit der geschaffenen Arbeitsplätze gehört auch zu den Fördervoraussetzungen, allerdings wird der Fortbestand nur über einen sechsjährigen Zeitraum kontrolliert.

Förderung im Verarbeitenden Gewerbe

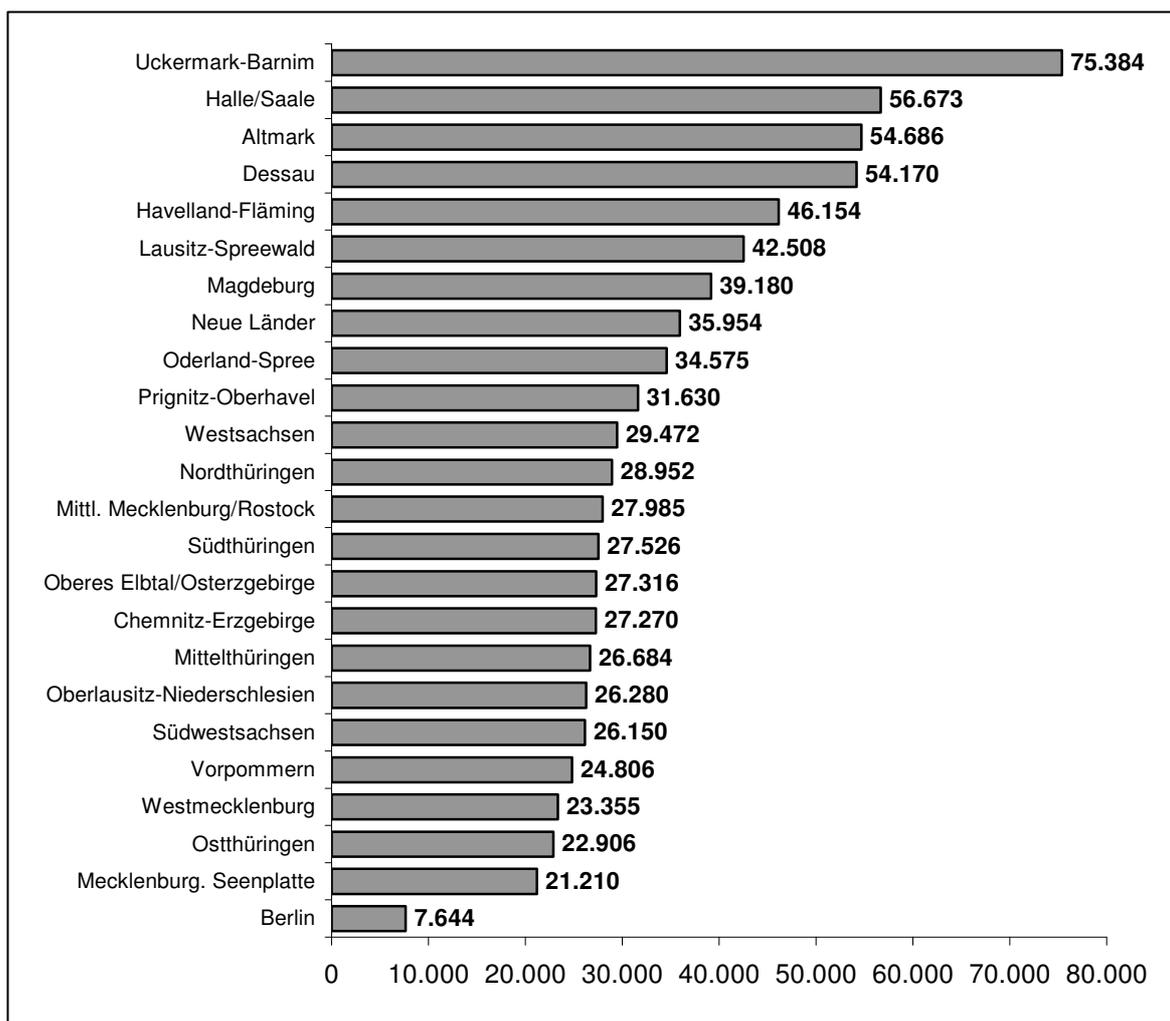
Sektoraler Schwerpunkt der regionalen Investitionsförderung ist das Verarbeitende Gewerbe, das die Basis für selbsttragende regionale Wachstumsprozesse bilden soll. Deshalb werden auch der Mitteleinsatz und die Fördereffizienz im Industriebereich gesondert betrachtet. Zur Beurteilung der Fördereffizienz im Verarbeitenden Gewerbe werden nachfolgend die kumulierten sektoralen Beihilfen für das Verarbeitende Gewerbe im Zeitraum 1991 bis September 2004 zur aktuell verfügbaren Beschäftigtenanzahl in der Industrie in Beziehung gesetzt (Abbildung 2). An der Spitze liegt wiederum die Region Uckermark-Barnim mit mehr als 75.000 Euro je Industriearbeitsplatz. Auf den weiteren Plätzen folgen Halle (56.673 Euro) und die sachsen-anhaltinische Region Altmark (54.686 Euro). Hohe Beträge je Industriebeschäftigten können zum einen durch Investitionen in überdurchschnittlich kapitalintensive Anlagen wie Raffinerien und Chemiewerke auftreten. Dies gilt zum Beispiel für Halle an der Saale und spielt vermutlich auch eine Rolle in der Region Uckermark-Barnim, wo die Raffinerie Schwedt angesiedelt ist. Hohe Werte können zum anderen auch zustande kommen, weil in der jeweiligen Region überdurchschnittlich oft Fehlinvestitionen in Unternehmen gefördert wurden, die inzwischen insolvent wurden und keinen Beitrag mehr zur Beschäftigtenstatistik liefern. Dies könnte den brandenburgischen Spitzenplatz mit erklären, wo eine Häufung von Insolvenzen geförderter Großinvestitionen zu beobachten war. Die sächsischen Raumordnungsregionen kommen trotz der hohen För-

dersummen für Chipfabriken und Automobilwerke nicht in die Spitzengruppe, da hier die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Industriebeschäftigten deutlich größer ist als in den brandenburgischen und sachsen-anhaltinischen Regionen.

Abbildung 2

Fördermittel je Industriebeschäftigten nach Regionen

Investitionsförderung der Gemeinschaftsaufgabe¹⁾ je Industriebeschäftigten²⁾ nach Raumordnungsregionen in Ostdeutschland im Zeitraum 1991 bis September 2004 in Euro



1) Förderung für das Verarbeitende Gewerbe. 2) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe.

Quellen: BAFA, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Kritikpunkte zur bisherigen Förderpraxis

Die in den letzten Jahren immer stärker auf Ostdeutschland konzentrierte Förderung wird mit dem Vorwurf konfrontiert, dass der Einsatz von Kapital in den Unternehmen im Zusammenspiel von GA und Investitionszulage zu sehr subventioniert und damit eine verzerrte Faktoreinsatzstruktur in den neuen Bundesländern geschaffen werde. Die Ausnutzung al-

ler Fördermöglichkeiten erlaubte eine Reduktion der Kapitalnutzungskosten um etwa 50 Prozent (DIW et al., 2003, 178), für Kleinunternehmen in Randgebieten sogar noch etwas mehr. Schon zu Beginn des Vereinigungsprozesses wurde darauf hingewiesen, dass bei Ausschöpfen aller Fördertatbestände Kapitalkosten von beinahe null möglich seien, was zu Überinvestitionen führe (Sinn, 1994). Da sich parallel der Faktor Arbeit in Ostdeutschland durch den rasanten Lohnkostenanstieg nach der Vereinigung stark verteuert hatte, wurde dieser Argumentation zufolge ungeachtet der wachsenden Arbeitslosigkeit bevorzugt in kapitalintensive Branchen wie Chemieanlagen und Werften und zu wenig in arbeits- und humankapitalintensive Produktionsanlagen investiert.

Obwohl die von der Bundesregierung mit der Evaluierung der Fortschritte beim Aufbau Ost beauftragten Institute keine empirischen Belege für systematische Fehlinvestitionen finden konnten und darauf verweisen, dass aufgrund der noch bestehenden Lohndifferenz zu Westdeutschland insgesamt keine Verzerrung der Lohn-Zins-Relation für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe zulasten des Faktors Arbeit vorliege (DIW et al., 2003, 180), ist diese Kritik nicht ohne Wirkung geblieben. Zum einen wurden die Förderhöchstsätze vor allem für Großinvestitionen schrittweise vermindert. Zum anderen sind nun auch Beratungskosten, Schulungen, Humankapitalbildung sowie Forschung und Entwicklung förderfähig. Allerdings sind die Obergrenzen von jeweils 30.000 Euro (Humankapitalbildung) bis 200.000 Euro (Forschung und Entwicklung) relativ niedrig, wenn man sie mit den teilweise millionenschweren Zuschüssen für Investitionen vergleicht. Eine generelle Förderfähigkeit von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung vergleichbar mit denen für Investitionen in Sachkapital wird bislang vergeblich gefordert (UVB et al., 2004, 15).

Die Investitionszulage für das Verarbeitende Gewerbe wurde noch einmal bis zum Jahr 2006 verlängert und nur für den Immobiliensektor Ende 2004 abgeschafft. Von einigen Instituten (DIW et al., 2003, 178 ff.) und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2004, 657) wird eine Abschaffung der Zulage befürwortet. Denn im Gegensatz zur GA besteht für Investoren ein Rechtsanspruch auf die Investitionszulage, was zwar die Planungssicherheit der Unternehmen erhöht, aber auch Mitnahmeeffekte begünstigt. Der Gesprächskreis Ost, der von der Bundesregierung zur Erarbeitung neuer Vorschläge für den Aufbau Ost eingesetzt wurde, forderte in seinem Abschlussbericht Mitte 2004 allerdings eine Verstärkung der direkten Unternehmenshilfen und zum Ausgleich eine Reduktion der Infrastrukturförderung (Dohnanyi/Most, 2004). Diese Forderungen sind aber aus zwei Gründen als nicht unproblematisch zu bewerten: Zum einen wird der Infrastrukturbau derzeit bereits deutlich zurückgefahren, da viele große Straßen- und Schienenprojekte des Bundes abgeschlossen sind oder der Fertigstellung ent-

gegangehen. Der wirtschaftsnahe Infrastrukturbau mit GA-Mitteln ist hingegen als Teil der Ansiedlungsförderung anzusehen und schwerlich durch mehr direkte Hilfen substituierbar. Zum anderen sind höhere Beihilfesätze aufgrund von Mitnahmeeffekten abzulehnen, und sie würden auch den immer restriktiveren EU-Beihilferegeln widersprechen.

Der Gesprächskreis Ost hat eine stärkere Konzentration der Fördermittel angeregt (Dohnanyi/Most, 2004, 2). Im Jahresbericht zum Stand der Einheit stellt auch die Bundesregierung (2004, 10) die Förderung von Branchenschwerpunkten, Unternehmensnetzwerken und innovativen Kompetenzfeldern in Aussicht. Für den 34. GA-Rahmenplan wurde vom Bundesländer-Planungsausschuss Anfang 2005 die Finanzierung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagement mit bis zu einer halben Million Euro je Fall beschlossen. Die Förderung von Clustern wird allerdings nicht einhellig befürwortet: In einer Studie zu Branchenclustern hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) Entwicklungskerne auf Basis von Branchenkonzentrationen außerhalb Berlins fast nur im Süden der neuen Länder festgestellt (Rosenfeld et al., 2004). Sachsen weist demnach 15 bestehende Cluster und fünf Clusteransätze auf, während Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt zusammen nur acht bestehende und 15 potenzielle Cluster zählen. Eine Konzentration der Mittel auf Zentren mit wachstumsstarken Branchen ist in der Praxis damit kaum umsetzbar, da sich die Cluster nicht gleichmäßig auf die Bundesländer verteilen, wohl aber die Regionalförderung nach dem Konstruktionsprinzip der GA. Ein weiteres Problem bildet die Fixierung auf bestehende Cluster, während im Entstehen begriffene Cluster, von denen die größten Entwicklungspotenziale und Arbeitsmarkteffekte zu erwarten sind, durch das Raster einer solchen Förderstrategie fallen könnten.

Auch der Sachverständigenrat (2004, 638 f.) beurteilt in seinem aktuellen Jahresgutachten eine Mittelkonzentration auf Wachstumszentren skeptisch, da es nicht gelungen sei, die vermuteten Clustereffekte empirisch nachzuweisen. Am wachstumsstärksten waren kleinere Arbeitsmarktregionen wie Prenzlau in Brandenburg, Riesa in Sachsen oder Naumburg in Sachsen-Anhalt, die nicht im herkömmlichen Sinne als Branchencluster zu bezeichnen sind. Die fehlende empirische Nachweisbarkeit könnte allerdings auch auf die lange Entwicklungsphase wachstumsstarker Industrien in den Ballungszentren zurückzuführen sein. Im Jahr 2003 zeigten sich erstmals spürbare Wachstumsunterschiede zwischen den Nord- und Südländern, die auch auf die Branchencluster im südlichen Teil Ostdeutschlands zurückzuführen sein dürften (Röhl, 2004, 29). Eine Persistenz dieser Wachstumsdifferenziale könnte in den kommenden Jahren zu einem erheblichen Entwicklungsvorsprung der Clusterregionen innerhalb der neuen Länder führen.

Der Zukunft der Regionalförderung in Deutschland wird derzeit eine hohe Bedeutung beigemessen. Hierzu lassen sich folgende Forderungen formulieren:

1. Keine weitere Senkung der Investitionsförderung

Selbst unter Berücksichtigung aller übrigen Förderinstrumente (wirtschaftsnahe Infrastruktur, Mittelstands- und Gründungsförderung, Innovationsförderung) machen die Hilfen für die Wirtschaft mit einem Umfang von 7 bis 8 Milliarden Euro jährlich nur etwa 9 Prozent der Transfers von West- nach Ostdeutschland aus (UVB et al., 2004, 5). Daher sollten die nationalen Mittel für Investitionen im ostdeutschen Unternehmenssektor, die mit etwa 1,4 Milliarden Euro jährlich im Rahmen der GA und noch einmal mit rund 1 Milliarde Euro für die Investitionszulage schon jetzt kaum höher sind als die Steinkohlehilfen in Westdeutschland, nicht noch stärker reduziert werden. Für die Zeit nach 2006 muss ein integriertes Förderkonzept aus der GA und der Investitionszulage entwickelt werden, das den neuen Bundesländern eine langfristige Perspektive bei reduzierten Fördersätzen eröffnet.

2. Neuverteilung der Solidarpaktmittel

Der Solidarpakt II sieht vor, den neuen Ländern im Zeitraum 2005 bis 2019 aus Bundesmitteln insgesamt 156 Milliarden Euro zukommen zu lassen. Davon sind 105 Milliarden Euro Bundesmittel, die an finanzschwache Gebietskörperschaften gehen sowie für Infrastrukturinvestitionen verwendet werden (Korb 1). Für den Korb 2 des Solidarpakts II, in dessen Berechnung auch die Investitionszulage und die GA-Hilfen eingeflossen sind, verbleiben 51 Milliarden Euro. Die Kürzung der Regionalmittel müsste anderweitig kompensiert werden, wenn der Bund die finanziellen Zusagen gegenüber den neuen Ländern einhalten will. Hier setzt ein Vorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW, 2004) an: Demnach soll der Anteil der ostdeutschen Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer unter Freistellung dieser Zusatzeinnahmen vom Länderfinanzausgleich aufgestockt werden. Am stärksten profitieren dabei jene Länder, die durch eine erfolgreiche Standortpolitik die regionalen Einkommen und damit die Steuerkraft erhöhen.

3. Stärkung der dezentralen Kompetenzen

Die EU versucht, die nationalen Zuständigkeiten in der Regionalpolitik immer weiter zu beschneiden. Dabei beschränkt sich die EU-Kommission nicht mehr auf die Festlegung des Bevölkerungsplafonds, sondern sie beabsichtigt auch die Fördergebiete zentralistisch festzulegen. Aufgrund des Drucks durch die EU, außerhalb der von ihr selbst bestimmten Regionen die Beihilfekontrolle strikt anzuwenden und nationale Förderung zu verbieten, könnte eine eigenständige Regionalförderung in Deutschland unmöglich werden. Der Bund und die Länder sollten ihre regionalpolitischen Ziele in Brüssel offensiv vertreten und zu diesem Zweck ein neues Förderkonzept für die Zeit nach dem Jahr 2006 erarbeiten.

Literatur

Bundesregierung, 2004, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, Berlin

Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik – Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, IW-Analysen, Nr. 8, Köln

Deutscher Bundestag, 2004, Dreiunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) für den Zeitraum 2004 bis 2007, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 15/2961, Berlin

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / IfW – Institut für Weltwirtschaft / IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung / IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle / ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003, Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin, Halle u. a.

Dohnanyi, Klaus von / Most, Edgar, 2004, Für eine Kurskorrektur des Aufbau-Ost, mimeo

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2004, Mehr Freiraum für den Fortschritt, in: iwd, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 40, S. 5–6

Röhl, Klaus-Heiner, 2002, Regionalförderung in Deutschland: Was hat der ostdeutsche Mittelstand davon?, in: IW-Trends, 29. Jg., Heft 3, S. 34–40

Röhl, Klaus-Heiner, 2003, Der Aufbau Ostdeutschlands: Struktureller Fortschritt bei wirtschaftlicher Stagnation, in: IW-Trends, 30. Jg., Heft 4, S. 47–55

Röhl, Klaus-Heiner, 2004, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung – Neue Ideen für die neuen Bundesländer, IW-Positionen, Nr. 10, Köln

Rosenfeld, Martin T. W. / Franz, Peter / Günther, Jutta / Heimpold, Gerhard / Kawka, Rupert / Kronthaler, Franz / Barkholz, Michael, 2004, Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Halle an der Saale

Sinn, Hans-Werner, 1994, Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, CES Working Paper Series, Nr. 67, München

SVR – Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahrgutachten 2004/05, Wiesbaden

UVB – Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg / VUMV – Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern / VSW – Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft / LVSA – Landesvereinigung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt / VWT – Verband der Wirtschaft Thüringens, 2004, Aufbau Ost voranbringen! Sicherung der neuen Länder als Investitions- und Innovationsstandort, Berlin

Wishlade, Fiona, 2004, The beginning of the end, or just another new chapter? Recent developments in EU competition policy control of regional state aid, European Policies Research Paper, Nr. 54, Glasgow

Development and Focus of Regional Policy in Germany

German regional policy is focused on East Germany. Between 1991 and 2004, 90 percent of the funds distributed through the Joint Task for Improving the Regional Economic Structure went east. Even though four fifth of the transfers went into the manufacturing sector, not all of the eastern regions that received the highest subsidies stand out for clusters of innovative and growing industries. In addition, the concentration on the promotion of industrial clusters is contested. Nevertheless, the focus on investment in manufacturing is a successful element of the policy mix for East Germany and should be kept. The system for the distribution of funds between the federal and state governments should, however, be redesigned so that the new Länder have stronger incentives to strengthen their tax base. The growing influence of the European Commission in the field of regional policy should be contained.