ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Article

Zur Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Strukturförderung: Erfordernisse aus ostdeutscher Sicht

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2016) : Zur Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Strukturförderung: Erfordernisse aus ostdeutscher Sicht, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 23, Iss. 6, pp. 3-5

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/170196

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

Zur Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Strukturförderung: Erfordernisse aus ostdeutscher Sicht

Joachim Ragnitz*

Nachdem der Streit um die künftige Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach dem im Oktober gefundenen Kompromiss zwischen Bund und Ländern[1] zumindest fürs Erste beigelegt zu sein scheint, rückt ein anderes Thema in den Vordergrund, nämlich wie die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung[2] vereinbarte „gesamtdeutsche Strukturförderung" für wirtschaftsschwache Regionen umgesetzt werden soll. Man muss zwar skeptisch sein, dass es diesbezüglich noch in dieser Legislaturperiode eine Lösung geben wird, denn bislang gibt es augenscheinlich noch nicht einmal eine ausreichende Abstimmung zwischen den Förderressorts des Bundes, geschweige denn zwischen Bund und Ländern. Dennoch wird man dieses Thema kaum auf die lange Bank schieben können, denn spätestens mit dem Auslaufen der aktuellen EU-Strukturfondsförderperiode 2020 wird es notwendig sein, die Regionalfördergebiete in Deutschland neu festzulegen. Schon weil aufgrund des zu erwartenden Austritts Großbritanniens aus der EU der für die Zulässigkeit nationaler Regionalfördermittel relevante Grenzwert „BIP je Einwohner im EU-Durchschnitt" sinkt, werden nämlich viele Regionen Deutschlands künftig nicht mehr im gleichen Maße förderfähig sein wie in der Vergangenheit.

Inzwischen scheint es im politischen Raum weitgehend unstrittig, dass der Osten Deutschlands auch im Rahmen einer gesamtdeutsch angelegten Strukturförderung mehr oder minder flächendeckend zu den Zielgebieten regionaler Wirtschaftsförderung gehören wird, denn nach wie vor ist die Wirtschaftskraft (und daraus abgeleitet: das Einkommensniveau, die Steuer- und Finanzkraft und die Beschäftigungschancen) in den ostdeutschen Ländern sehr viel ungünstiger als im bundesdeutschen Durchschnitt. Das gefährdet nicht nur das grundgesetzliche Gebot der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse", sondern kann mittelfristig auch den politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalt in ganz Deutschland beeinträchtigen. Perspektivisch besteht sogar die Gefahr einer wieder zunehmenden regionalen Divergenz zwischen Ost- und Westdeutschland, zum einen wegen der demographischen Entwicklung, zum anderen aber auch deswegen, weil kaum ein ostdeutsches Land ausreichend vorbereitet ist, die mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II und der EU-Fördermittel zu erwartende Verschlechterung der öffentlichen Einnahmen abzufedern. Damit drohen überall empfindliche Einschnitte – insbesondere bei den freiwilligen staatlichen Aufgaben – und das heißt, vor allem bei den wachstumsrelevanten Ausgaben für Wirtschaftsförderung, Infrastrukturinvestitionen und Bildung. Um dies zu verhindern, müssen also alsbald die Kriterien definiert werden, nach denen Wirtschaftsförderung künftig gestaltet werden soll.

Vorbild einer gesamtdeutschen Strukturförderung soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung dabei die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) sein, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert wird. Da die ostdeutschen Länder ihren Anteil an den GRW-Mitteln weitestgehend aus den zur Verfügung gestellten Mitteln aus dem Solidarpakt II bestreiten, die nur noch bis zum Jahr 2019 gewährt werden, ist beides – GRW und Solidarpakt II – gleichzeitig in den Blick zu nehmen.

Der im Jahr 2005 in Kraft gesetzte Solidarpakt II diente von seiner Intention her primär dazu, den infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder über einen Zeitraum von 15 Jahren abzubauen. Die bereitgestellten Mittel – immerhin 105 Mrd. € im sogenannten Korb 1 – hätten also von den Empfängerländern strenggenommen dafür genutzt werden müssen, überproportionale *Infrastruktur*investitionen zu finanzieren. Gerade das aber ist nicht geschehen: Vielmehr haben die ostdeutschen Länder (mit Zustimmung des Bundes als Geldgeber) die zur Verfügung stehenden Bundesergänzungszuweisungen nicht nur für Infrastrukturinvestitionen verwendet, sondern auch für die Finanzierung von Investitionszuweisungen an Dritte, also insbesondere an Unternehmen. Hierzu zählt auch die GRW-Kofinanzierung. Noch schwerwiegender ist, dass mit den Geldern nicht nur *überproportionale* Investitionsausgaben finanziert wurden – die von ihrem Charakter her als temporär einzuschätzen gewesen wären –, sondern vielfach auch „reguläre" Investitionsausgaben, die als „normale" staatliche Ausgaben auch durch „reguläre" Einnahmen

* *Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.*

zu finanzieren gewesen wären. Indirekt sind die Mittel aus dem Solidarpakt II also dazu verwendet worden, ein überhöhtes Niveau konsumtiver und damit zumeist dauerhaft anfallender Ausgaben zu finanzieren – was durch die von den Ländern vorzulegenden „Verwendungsnachweise" über die Solidarpaktmittel nicht ausreichend offengelegt wurde (in den Stellungnahmen der Bundesregierung zur Verwendung der Solidarpaktmittel[3] allerdings immer wieder mahnend angemerkt worden ist).

Vor allem Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben einen erheblichen Teil der ihnen zustehenden Solidarpaktmittel (nach Abzug des auf den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft entfallenden Teils) für reguläre Investitionen verwendet. Noch problematischer ist die Situation in Berlin, wo die Infrastrukturlücke gegenüber dem Vergleichsland (Hamburg) zeitweise sogar noch größer geworden ist. Nimmt man hinzu, dass ein Teil der Investitionsausgaben über investive Zuweisungen des Bundes finanziert wird (Finanzhilfen, Kompensationsmittel, Gemeinschaftsaufgaben), so liegt der Anteil „fremdfinanzierter" Investitionen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt bei rund 100 %, in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern immerhin noch bei rund 75 %. Selbst der Freistaat Sachsen als das Bundesland mit der höchsten öffentlichen Investitionsquote finanziert rund 60 % seiner Investitionen aus Fremdmitteln. Es ist offenkundig, dass mit dem Auslaufen dieser „Sonderzahlungen" auch die derzeit noch hohen Investitionen der ostdeutschen Länder erheblich reduziert werden müssen, wenn es nicht gelingt, bis dahin die konsumtiven Ausgaben entsprechend zurückzuführen oder anderweitige Einnahmequellen zu erschließen. Mittel- bis langfristig dürfte das negative Auswirkungen auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder haben.

Zwar ist ein „Solidarpakt III" allein zugunsten der ostdeutschen Länder politisch kaum mehrheitsfähig, schon allein weil die ostdeutschen Ministerpräsidenten im Bundesratsbeschluss[4] über den Solidarpakt II im Jahr 2001 explizit zugesagt hatten, ab 2020 einen „teilungsbedingten infrastrukturellen Nachholbedarf" nicht mehr geltend zu machen. Allerdings muss man eben auch konstatieren, dass die wirtschaftliche Entwicklung seither weniger gut vorangekommen ist als erhofft und dass Wirtschaftskraft und Arbeitsplatzausstattung nach wie vor weitaus niedriger sind als in den strukturschwächeren Regionen Westdeutschlands. Hieraus folgt, dass die ostdeutschen Länder wegen der nahezu flächendeckenden Strukturschwäche auch nach 2020 mit erheblichen fiskalischen Belastungen durch regionalwirtschaftliche Fördermaßnahmen rechnen müssen, wenn es bei den derzeitigen Kofinanzierungssätzen bei der GRW (50 % Länderanteil) bleibt.

Dies geht zu Lasten einer angemessenen Aufgabenerfüllung bei den ihnen verfassungsrechtlich zwingend auferlegten Aufgaben, denn der bundesstaatliche Finanzausgleich beruht letzten Endes auf der Vorstellung, dass alle Bundesländer in etwa die gleichen Aufgaben für ihre Einwohner zu erfüllen haben. Hieraus resultiert die Festlegung der jeweiligen Einwohnerzahl als „Bedarfsindikator" im Finanzausgleich, mit der bekannten Folge einer weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen über die Länder hinweg. Spezifische Sonderbedarfe einzelner Länder – im Falle der ostdeutschen Länder: durch flächendeckende Strukturschwäche hervorgerufene überdurchschnittlich hohe Ausgaben für die Wirtschaftsförderung – werden im Finanzausgleich zwischen den Ländern somit nicht berücksichtigt. Da die Länder überdies im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben geradezu genötigt sind, die für die Abnahme der bereitgestellten Mittel erforderliche Kofinanzierung durch eigenes Geld aufzubringen, verbleiben bei insgesamt nivellierten Pro-Kopf-Einnahmen zu geringe Mittel für die Erfüllung sonstiger Länderaufgaben – anders als bei den westdeutschen Ländern, in denen zumeist nur einzelne Regionen als förderbedürftig gelten müssen und die deswegen auch nur verhältnismäßig wenig Mittel für die Regionalförderung aufbringen müssen. Eine einheitliche Aufgabenerfüllung in den verschiedenen Bundesländern/Regionen kann dann nicht mehr gewährleistet werden, was dem Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" widerspricht.

Reguläres Instrument für die Berücksichtigung derartiger Sonderbedarfe sind den Grundzügen der deutschen Finanzverfassung entsprechend Sonderbedarfs-Zuweisungen des Bundes. Dies spricht dafür, die jetzt erzielte Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen dahingehend zu ergänzen, entsprechende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit überproportional hohen Ausgabenbedarfen im Bereich der Wirtschaftsförderung zu gewähren – unabhängig davon, ob sich diese im Osten oder im Westen Deutschlands befinden. Alternativ wäre es auch denkbar, die Kofinanzierungssätze in der GRW zu verändern (oder gar variabel zu gestalten); da dies aber mit entsprechenden Grundgesetzänderungen (Art. 91a Abs. 2 GG) verbunden wäre, scheint die hier vorgeschlagene Lösung unter Praktikabilitätsgründen sinnvoller. Die Mittel hierfür könnten z. B. aus einem fortbestehenden Solidaritätszuschlag bereitgestellt werden.

Nur mehr Geld zur Verfügung zu stellen, reicht aber natürlich nicht aus. Vielmehr muss man sich auch Gedanken darüber machen, was denn die Ansatzpunkte einer reformierten Wirtschaftsförderung künftig sein sollen.

Zumindest mit Blick auf Ostdeutschland herrscht dabei weitgehend Einigkeit, dass es vor allem darauf ankommt, die technologische Leistungsfähigkeit der Unter-

nehmen zu erhöhen, denn viele Unternehmen weisen weder eigene Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (FuE) noch daraus resultierende Innovationen in Produkte und Prozesse auf. Zumeist ist dies ein Reflex der geringen Größe – weshalb es auch nicht darum gehen kann, FuE-Aktivitäten im engeren Sinne zu unterstützen, sondern unabhängig von der Quelle die Realisierung von Innovationen in der Breite anzuregen.[5] Innovationen sind aber in der GRW kaum förderfähig. Insoweit scheint es sinnvoll, die GRW-Regionalförderung entsprechend zu erweitern statt wie bisher überwiegend auf die Unterstützung von Sachkapitalinvestitionen zu setzen.

Die Problemlagen und damit die erfolgversprechenden Förderansätze dürften aber von Land zu Land unterschiedlich sein. Um die Beschränkungen einer für alle Länder gleichartigen GRW-Förderkulisse zu vermeiden, scheint es daher sinnvoll, in einer reformierten GRW nicht länger a priori spezifische Fördertatbestände zu definieren wie es über den GRW-Koordinierungsrahmen derzeit geschieht, sondern die Mittel in Analogie zur Mittelvergabe aus den EU-Strukturfonds zur Kofinanzierung von länderspezifischen Programmen bereitzustellen. Auf diese Weise würde es ermöglicht, spezifische, zwischen Bund und dem jeweiligen Land abgestimmte Förderprogramme der einzelnen Bundesländer zu finanzieren. Die Entscheidung über den Einsatz der Mittel würde damit zwar weiterhin den Ländern überlassen, die im Zweifel am ehesten beurteilen können, welche regionalpolitischen Maßnahmen für die jeweiligen Problemlagen am ehesten geeignet sind. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes würden gegenüber der derzeitigen Situation aber sogar noch zunehmen, weil er für jedes Land spezifische Förderansätze vereinbaren könnte, somit bei den entsprechenden Verhandlungen nicht mehr einer Ländermehrheit von 16 Bundesländern gegenüberstehen würde. Manches spricht dafür, dass damit die Effizienz und die Effektivität der regionalen Wirtschaftsförderung gesteigert werden können.

1 *Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, Pressemitteilung Nr. 369/2016 der Bundesregierung, Berlin.*

2 *Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, „Deutschlands Zukunft gestalten“, Berlin 2013, S. 18.*

3 *Sogenanntes „Kriterium 2“; vgl. BMF, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen., Berichtsjahr 2014, S. 14f.*

4 *Vgl. Bundesratsdrucksache 485/01, Berlin.*

5 *Vgl. Ragnitz, J., „Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder“, ifo Dresden berichtet (23) 04, 2016, S. 18–28.*