

L'Hoest, Raphael; Mauch, Steffen

Article

Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: L'Hoest, Raphael; Mauch, Steffen (2019) : Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. Sonderheft, pp. 71-79,
<https://doi.org/10.1007/s10273-019-2435-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/196564>

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.

Raphael L'Hoest, Steffen Mauch*

Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar

Weiterentwicklung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

In Deutschland bestehen regional große Unterschiede. Neben dem Ost-West-Gefälle ist auch ein Nord-Süd-Gefälle zu beobachten. Das Grundgesetz fordert von der Politik, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode wird dieses Ziel sowie die Entwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen explizit aufgenommen. Für die Erreichung dieses Zieles kommt der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Rahmen einer regelgebundenen Regionalpolitik eine zentrale Rolle zu.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich bereits seit einigen Jahren in einem robusten Zustand. Aktuell prognostiziert die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht für das Gesamtjahr 2019 ein preisbereinigtes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,0%.¹ Trotz dieser gesamtwirtschaftlich stabilen Situation ist Deutschland von wirtschaftlich unterschiedlichen Regionen geprägt und stellt so die deutsche Regionalpolitik vor Herausforderungen. Regionale Unterschiede manifestieren sich vielfältig. Eine kürzlich veröffentlichte Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) macht z.B. deutlich, dass trotz rückläufiger Entwicklungen weiterhin große wirtschaftliche Unterschiede innerhalb Deutschlands existieren. In dem Bericht heißt es etwa in Bezug auf die Arbeitsproduktivitätsunterschiede innerhalb Deutschlands: „Even in relatively productive countries such as France and Germany, there are regions that clearly lag behind in labor productivity“². Deutschland gehört des Weiteren zu den Ländern mit der größten Disparität beim BIP pro Kopf und erreicht unter allen Mitgliedstaaten der OECD mit Blick auf die innerstaatlichen regionalen Disparitäten den siebten Platz.³

Die unterschiedliche wirtschaftliche Ausgangslage der Regionen in Deutschland schlägt sich auch bei der Arbeitslosenquote nieder: Innerhalb Deutschlands sind bezogen auf die Kreise regionale Arbeitslosenquoten zwischen weniger als 2,0 % und über 12 % zu konstatieren.⁴ Ähnlich verhält es

sich mit den regionalen Einkommen (Bruttojahreslöhne je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).⁵ Während die Einwohner von Arbeitsmarktreionen wie Wolfsburg, München, Leverkusen und Frankfurt am Main Durchschnittseinkommen von über 40 000 Euro erzielen, finden sich die niedrigsten Werte im Erzgebirgskreis, in Nordvorpommern, Leer und Mansfeld-Südharz mit unter 24 000 Euro.

Auffällig sind die nach der deutschen Wiedervereinigung vor 30 Jahren weiterhin bestehenden strukturellen Unterschiede zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands. Einerseits hat Ostdeutschland den wirtschaftlichen Rückstand in weiten Teilen aufgeholt, und die Arbeitslosenquote fiel seit 2005 um mehr als 10 Prozentpunkte von 18,7 % (2005) auf 7,6 % (2017). Damit reduzierte sich die Differenz zwischen Ost und West von 8,8 Prozentpunkten auf 2,3 Pro-

5 Vgl. Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), ifo Dresden, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebiets ab 2021 (Raumbeobachtung), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018, S. 35 ff.

* Die Autoren bringen in diesem Beitrag ihre persönliche Meinung zum Ausdruck.

1 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Jahreswirtschaftsbericht 2019, Berlin 2019, S. 64.

2 Vgl. OECD: OECD Regions and Cities at a Glance 2018, Paris 2018, S. 24.

3 Vgl. ebenda, S. 22-23.

4 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Statistik nach Regionen, 2018, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html> (18.12.2018).

Dr. Raphael L'Hoest ist Leiter der Unterabteilung „Wettbewerbs- und Strukturpolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Berlin.

Steffen Mauch ist Student der Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und war 2018 studentische Hilfskraft im BMWi.

zentpunkte.⁶ Andererseits führten die ostdeutschen Wachstumsraten, die mehrfach unter den westdeutschen lagen, dazu, dass der Konvergenzprozess nicht kontinuierlich verlief.⁷ Hinter diesen auf den ersten Blick beachtlichen Konvergenzzahlen verbirgt sich auch, dass die sinkende Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern zumindest in Teilen auf demografische Entwicklungen zurückzuführen ist und die Alterung und Abwanderung perspektivisch neue Herausforderungen bei der Frage des Fachkräftebedarfs in den Regionen hervorruft.

Neben dem Ost-West-Gefälle bestehen nicht zu vernachlässigende Disparitäten zwischen dem Norden und Süden. Diese regionalen Unterschiede nehmen in Westdeutschland aufgrund von unterschiedlichen Produktivitäts- und Arbeitslosenwerten zu. Auch sind Unterschiede in den peripheren Räumen zu beobachten: So unterscheiden sich die wohlhabenden und produktiven ländlichen Regionen in Baden-Württemberg und Südbayern beispielsweise stark von denen in Ostbayern sowie den Küstenregionen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens.

Zusätzliche Herausforderungen stellen Einschränkungen bei der kommunalen Finanzkraft und eine problematische demografische Struktur in vielen Gebieten dar. Durch die Verschuldung und ungünstige Einkommensentwicklung sind zahlreiche Kommunen zusehends kaum in der Lage neben der Zinslast und den Sozialausgaben, zusätzliche Investitionen zu stemmen. Die Folge ist ein zunehmender Attraktivitätsverlust für Einwohner und Unternehmen und eine sich verschärfende demografische Tendenz. Nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten schrumpfen, ab 2020 besonders die Altersgruppe zwischen 20 und 64 Jahren.⁸ In strukturschwachen Regionen, insbesondere im ländlichen Raum, sind diese Entwicklungen schon seit einiger Zeit zu beobachten. Konsequenzen sind eine Alterung der Bevölkerung, die Konzentration der Bevölkerung in den städtischen Gebieten und ein zunehmender Fachkräftemangel. Darüber hinaus haben Südekum et al. gezeigt, dass sich die Globalisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte auf einige Regionen negativ ausgewirkt haben und es daher Verliererregionen der Globalisierung gibt.⁹

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass regionale Disparitäten und deren gesellschaftliche Folgen der politischen und gesellschaftlichen Stabilität in Deutschland schaden.¹⁰ Gleichzeitig leitet sich aus dem Grundgesetz (Art. 72 GG) der Auftrag für die Politik ab, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Es geht dabei nicht um gleiche Lebensverhältnisse, jedoch aber um gleiche Chancen für die Menschen in allen Regionen Deutschlands. Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode daher explizit zum Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bekannt.¹¹

Um diese politischen Vorgaben umsetzen zu können, bedarf es einer aktiven regelgebundenen Regionalpolitik. Sie kann es erleichtern, Strukturwandelprozesse als Impulsgeber und Chance für betroffene Regionen zu nutzen. Da solche Prozesse oft abrupt und massiv sowie regional konzentriert auftreten, reichen positive gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen nicht aus. Die betroffenen Regionen sind zudem mit dem Aufbau neuer und nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen häufig überfordert. Die deutsche Regionalpolitik greift hier unterstützend ein und fördert so das regionale und gesamtwirtschaftliche Wachstum sowie den Aufbau wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Dabei sollen wirtschaftliche Standortbedingungen gestärkt sowie regionale Potenziale besser genutzt werden. Die Region soll dauerhaft zu eigenständigem Wachstum befähigt werden. Wesentliches Instrument von Bund und Ländern stellt dabei die Bundesländer-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) dar.

6 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018, Frankfurt a.M. 2018, S. 31-32.

7 Ebenda, S. 16-20.

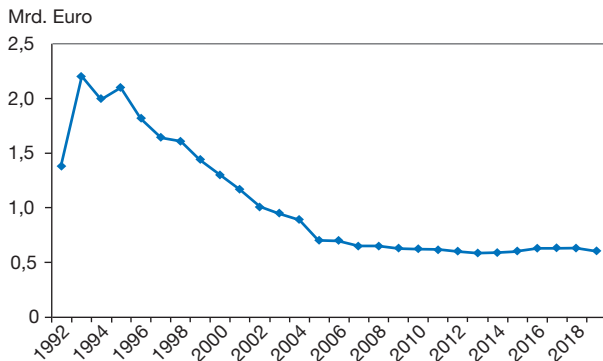
8 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015.

9 Vgl. J. Südekum, W. Dauth, S. Findeisen: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 1, S. 24-31, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/1/verlierer-regionen-der-globalisierung-in-deutschland-wer-warum-was-tun/> (20.2.2019).

10 Über das Ausmaß von räumlichen Disparitäten in Deutschland lassen sich verschiedene Perspektiven finden. So wird abhängig von den betrachteten Variablen bzw. räumlichen Abgrenzungseinheiten entweder auf eine Zunahme (vgl. hierzu J. Albrecht, P. Fink, H. Tiemann: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2016) oder auf eine Abnahme (vgl. hierzu M. Braml, G. Felbermayr: Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 7, S. 36-49; K. Röhl: Regionale Konvergenz: Der ländliche Raum schlägt sich gut, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 6, S. 433-438, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/6/regionale-konvergenz-der-laendliche-raum-schlaegt-sich-gut/> (20.2.2019)) hingewiesen. Unabhängig davon scheint es jedoch Konsens zu sein, dass eine aktive Regionalpolitik gebraucht wird und es für eine solche verschiedene Ansatzpunkte gibt (vgl. etwa Bertelsmann-Stiftung: Agenda Inklusives Wachstum für Deutschland, Fünf Handlungsfelder für eine neue Wachstumsstrategie, Gütersloh 2018, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BSt_Broschuere_Agenda_inklusives_Wachstum_D_web.pdf (18.12.2018); OECD: Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth, Paris 2018).

11 „Wir arbeiten für Stabilität und für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in unserem Land. Die besonderen Herausforderungen in Ostdeutschland erkennen wir als gesamtdeutschen Auftrag an.“ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 4.

Abbildung 1
Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Soll)



Quelle: eigene Darstellung.

Gemeinschaftsaufgabe als zentrales Instrument

Die GRW dient der Verbesserung der Investitionstätigkeit, der Beschäftigungs- und Einkommenssituation in den strukturschwachen Regionen. Sie schafft bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen und bezieht dabei die regionalen Entscheidungsträger mit ein.

Seit ihren Anfängen 1969 wurde die GRW konzeptionell und in ihrem Instrumentarium mehrfach verändert und an wirtschaftliche sowie aktuelle strukturelle Entwicklungen angepasst. Nachdem es bis 1990 zu den hauptsächlichen Herausforderungen für die GRW gehört hatte, die Abwicklung von Strukturwandelprozessen in altindustriellen Gebieten, die von der Kohle- und Stahlindustrie geprägt waren, zu unterstützen, hat sich der Fokus nach der deutschen Einheit verschoben. Seitdem hat die GRW eine wichtige Rolle für den wirtschaftlichen Aufholprozess der neuen Bundesländer gespielt und deren wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Neben dem noch nicht abgeschlossenen Abbau der Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland steht die Bewältigung des Strukturwandels in altindustrialisierten und ländlichen Regionen der alten Bundesländer heute im Fokus der Gemeinschaftsaufgabe.

Gesetzliche Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz/GRWG), das nach Art. 91a Abs. 1 GG die Mitwirkung des Bundes bei der Länderaufgabe näher bestimmt, die Förderbereiche festlegt und die allgemeinen Grundsätze der Förderung normiert. Die Bundes- und Landesmittel, die für die Finanzierung der GRW seit 1992 aufgewendet wurden, sind für den Bund in Abbildung 1 dargestellt. Nachdem das Gesamtbudget der GRW Ende der 1980er Jahre bei rund 500 Mio. Euro gelegen hatte, stieg es, aufgrund der Wiedervereinigung und dem bemerkenswerten Beitrag der GRW zum Aufbau Ost, Anfang

der 1990er Jahre auf bis zu 4,4 Mrd. Euro (1993) an. Danach wurde die jährliche GRW-Mittelausstattung kontinuierlich auf etwas mehr als 1 Mrd. Euro verringert. Seit dem Jahr 2016 stehen der GRW jährlich 1,2 Mrd. Euro (je hälftig Bundes- und Landesmittel) zur Verfügung. Für die Jahre 2016 bis 2018 kamen jeweils 24 Mio. Euro aus dem Investitionspaket der Bundesregierung hinzu. Aus regionalpolitischer Sicht ist allerdings nicht nur die Höhe der Finanzmittel von Bedeutung. In der Förderpraxis ist auch entscheidend, dass die finanzielle Absorptionsfähigkeit in den Regionen durch effektive Governance-Strukturen vor Ort gewährleistet wird.¹²

Die konkrete Regionalförderung erfolgt auf Basis des zwischen Bund und Ländern vereinbarten Koordinierungsrahmens.¹³ Dieses Regelwerk enthält die grundsätzlichen Leitlinien der GRW und legt das Fördergebiet, die Instrumente sowie die Förderregeln und -sätze fest. Die Länder können innerhalb des durch den Koordinierungsrahmen festgelegten Spektrums eigene Förderschwerpunkte setzen, um den regionsspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Zentrales Merkmal der GRW ist daher das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern bei der Umsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik, das sich am Subsidiaritätsprinzip orientiert. Nach diesem Prinzip, das aus den Artikeln 28 und 30 GG abgeleitet wird, ist regionale Wirtschaftspolitik originäre Aufgabe der Bundesländer bzw. der Regionen selbst. Hierdurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Verantwortlichen vor Ort die Stärken und Schwächen der jeweiligen Regionen am besten kennen. Der Bund hat dabei nicht die Rolle „Blaupausen“ für strukturelle Entwicklungen vorzugeben oder verbindliche Strukturziele festzulegen, sondern er übernimmt in diesem Rahmen Strategie-, Ordnungs- und Koordinierungsaufgaben und beteiligt sich an der Finanzierung. Die GRW ist also eine paritätische und kooperative Aufgabe des Bundes und der Länder. Diese institutionellen Rahmenbedingungen haben sich seit dem Bestehen der GRW im Sinne einer investiv ausgerichteten Regionalpolitik bewährt. Um die Unterstützung auf die bedürftigen Regionen zu konzentrieren, werden die strukturschwachen Regionen in regelmäßigen Abständen anhand von Indikatoren überprüft. Erfolgreiche Regionen fallen auf diese Weise aus der Förderkulissee heraus. Damit ist gewährleistet, dass die GRW-Mittel tatsächlich in den wirklich

12 Im Jahr 2017 betrug der Mittelabfluss bei der GRW 82,2 %. Vgl. Bundesministerium für Finanzen (BMF): Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017, Bd. 2, S. 632, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushalts_vermoegensrechnungen_des_bundes.html (15.1.2019).

13 Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 17. September 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-25082017.pdf?__blob=publicationFile&v=9. (6.2.2019)

strukturschwachen Regionen ankommen. Abbildung 2 zeigt die aktuelle indikatorgestützte Fördergebietskarte.

Die aktuelle GRW-Fördergebietsabgrenzung unterteilt Deutschland in 258 „Arbeitsmarktregionen“. Diese Art der Gebietsabgrenzung ermöglicht es, kreisübergreifende Pendlerbewegungen zu berücksichtigen. Aus der Karte wird ersichtlich, dass die ostdeutschen Bundesländer gänzlich als „C-Fördergebiete“ ausgewiesen sind, d.h. die höchste Förderpriorität innerhalb Deutschlands haben. „Prädefinierte C-Fördergebiete“ (blau markiert) sind durch Vorgabe der EU-Kommission ausgewiesen, während „nicht-prädefinierte C-Gebiete“ (hellblau markiert), wie auch die D-Gebiete (dunkelgrau markierte Regionen), vorwiegend auf dem Ranking der GRW basierend ermittelt wurden. Darüber hinaus sind in ostdeutschen Grenzregionen erhöhte Fördersätze zulässig, mit denen die Differenz zu Fördersätzen in den angrenzenden polnischen Regionen verkleinert wird (dunkelblau markierte Regionen).

Die neben den C-Gebieten beschlossene D-Fördergebietskategorie fällt nicht unter das Regionalbeihilferecht und bewahrt eingeschränkte Fördermöglichkeiten in weiteren ebenfalls als strukturschwach anzusehenden Regionen Deutschlands. Hierbei handelt es sich um Regionen mit besonderen regionalen Problemlagen, wie z.B. der Bewältigung von Konversionsaufgaben. Der gesamtdeutsche Bevölkerungsplafond der Regionalförderung (C- und D-Fördergebiete) beträgt ca. 40%. Damit ist gewährleistet, dass die heterogene Strukturschwäche von Ost und West, in Stadt und Land gleichermaßen in 14 Bundesländern adressiert wird, was auch den Zusammenhalt zwischen Bund und Ländern fördert.

Folgende Förderbereiche stehen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Vordergrund:

- Investive Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben.
- Investive Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich ist.
- Sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung von regionalen wirtschaftlichen Aktivitäten.¹⁴

14 Im Zeitraum von 2012 bis 2017 entfielen 70% der GRW-Mittel auf Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und im gleichen Zeitraum 30% auf Investitionen in die gewerbenahe kommunale Infrastruktur.

Das Fördersystem hat sich in den vergangenen Dekaden immer wieder konzeptionell an neue Anforderungen und Problemlagen in den Regionen angepasst. Beispielsweise wurden Fördermaßnahmen für Technologiezentren, für Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie zur besseren Vernetzung der Entscheidungsträger (z.B. Kooperationsnetzwerke, Clustermanagement) eingeführt. Außerdem wurde der Förderkatalog um wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen sowie angewandte Politiken von Forschung und Entwicklung (FuE) erweitert. Die Tourismusförderung wurde inhaltlich weiterentwickelt und immer stärker ausgebaut. 2004 wurde die Breitbandförderung aufgenommen. Insgesamt hat die GRW ihr Förderspektrum in den vergangenen Jahrzehnten hin zu mehr Innovationen entwickelt und gleichzeitig eine stärkere Mittelstandsorientierung eingenommen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und Höhe der nationalen Regionalförderung ist zu beachten, dass in der EU strenge Regeln dafür gelten, unter welchen Voraussetzungen staatliche Beihilfen zulässig sind. Regionalbeihilfen der Mitgliedstaaten zugunsten der gewerblichen Wirtschaft unterliegen deshalb der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission. Dies gilt auch für die GRW: Fördergebiet, Fördertatbestände und Förderhöchstsätze müssen mit den jeweils geltenden EU-beihilferechtlichen Vorgaben vereinbar sein.

Primat der Regelgebundenheit in der Regionalpolitik

Der Begriff der Regelgebundenheit ist innerhalb der Volkswirtschaftslehre primär auf den Gebieten der Geldtheorie und der Finanzwissenschaften zu finden.¹⁵ Trotz der unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkte auf diesen Feldern lassen sich viele theoretische und praktische Implikationen auf die regionale Wirtschaftspolitik übertragen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden vor allem folgende Vorteile einer Regelgebundenheit politischer Maßnahmen genannt:¹⁶

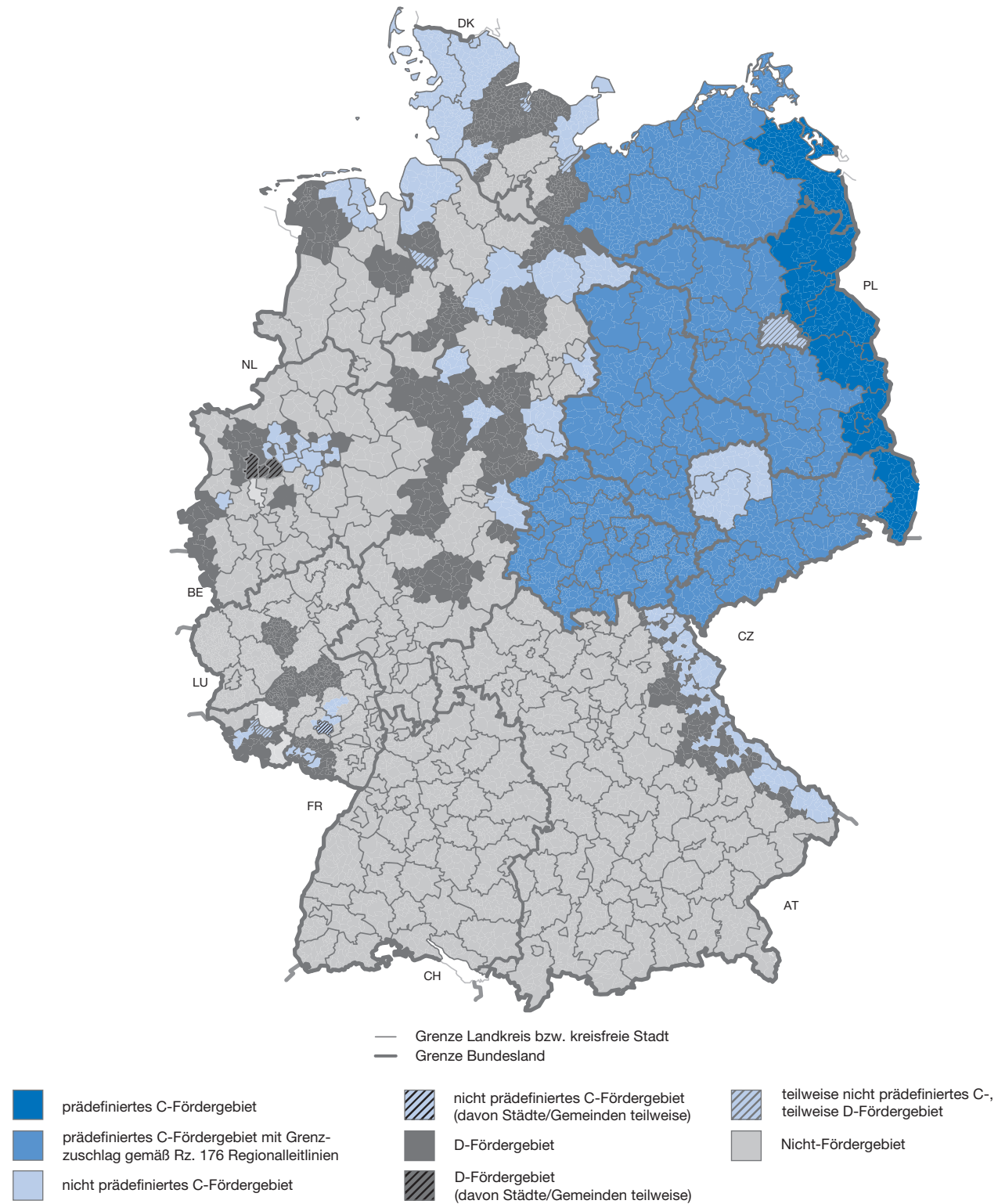
- Eine erhöhte Erwartungssicherheit über staatliches Handeln und eine daraus resultierende verbesserte Planungssicherheit für betroffene Akteure.

15 Vgl. beispielsweise R. Barro, D. Gordon: Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: Journal of Monetary Economics, 12. Jg. (1983), H. 1, S. 101-121; A. Auerbach: Budget Rules and Fiscal Policy: Ten Lessons from Theory and Evidence, in: German Economic Review, 15. Jg. (2013), H. 1, S. 84-99.

16 Vgl. H. Wagner: Stabilitätspolitik: Theoretische Grundlagen und institutionelle Alternativen, München, Wien 2001; H. Badinger, W. Reuter: The Case for Fiscal Rules, in: Economic Modeling, 60. Jg. (2017), H. C, S. 335.

Abbildung 2

Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ von 2014 bis 2020 in gemeindescharfer Abgrenzung



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) Bonn, 2014.

- Eine bessere Resistenz der Politik gegenüber Partikularinteressen und somit Rent-Seeking-Verhaltensweisen.
- Intersubjektive Nachvollziehbarkeit der politischen Maßnahmen anhand der regelbasierten Vorgaben und gegebenenfalls vereinfachte Adjustierung.
- Einsparung von Destabilisierungskosten sowie Informations- und Transaktionskosten, die bei einer diskretionären Wirtschaftspolitik anfallen.
- Einschränkung der Neigung von politischen Akteuren aufgrund von zeitlich beschränkten Amtsperioden in der Gegenwart, Budgetspielräume übermäßig zu strapazieren.
- Verhinderung einer unzureichenden Einbeziehung von Spillover-Effekten in die Kosten-Nutzen-Analyse politischer Entscheidungsträger.

Hinsichtlich einer regional ausgerichteten Wirtschaftspolitik muss zusätzlich gewährleistet sein, dass durch klare und verbindliche Regelungen das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen minimiert wird. Außerdem sollte ein Subventionswettbewerb durch klare und verbindliche Förderregeln vermieden werden. Durch eine regelgebundene regionale Wirtschaftspolitik werden darüber hinaus einer förderpolitischen Willkür und Beliebigkeit klare Grenzen gesetzt. Ferner muss aus Sicht der förderpolitischen Praxis vor allem die Funktionalität eines regelgebundenen Fördersystems gewährleistet sein. Daher basiert die GRW auf dem von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellten Koordinierungsrahmen. Dieser zielt damit auf eine regelgebundene Förderpolitik ab und sorgt für fairen Wettbewerb, Transparenz und Planungssicherheit.

Teil des Koordinierungsrahmens ist die indikatorgestützte Ausweisung der Fördergebiete. Der Indikator ist dabei ein Ausdruck für die Strukturschwäche der Region.¹⁷ Der GRW-Indikator stellt ein effektives Mittel zur einheitlichen Ermittlung von förderbedürftigen Regionen dar. Regionalpolitische Interventionen können so öffentlich legitimiert und Transparenz kann geschaffen werden.

Das GRW-Regionalfördergebiet wird für jede neue EU-Förderperiode, also in einem Abstand von sieben Jahren, durch den Bund-Länder-Koordinierungsausschuss neu abgegrenzt. Zuletzt erfolgte dies im September 2013 für die Förderperiode 2014 bis 2020. Auch für die kommende Förderperiode 2021 bis 2027 haben sich der Bund und die

Wirtschaftsministerien der Länder auf eine Prüfung und Anpassung der Abgrenzung der Fördergebiete geeinigt. Dazu wurde im ersten Schritt überprüft, ob die Größe der Arbeitsmarktreionen noch den eventuell veränderten Pendlerentwicklungen entspricht. Zusätzlich wird intensiv diskutiert, ob die bisher verwendeten Indikatoren für eine Neuabgrenzung der Regionalfördergebietskulisse weiterhin hinreichend sind. Dafür werden Vorschläge insbesondere aus der Wissenschaft evaluiert, um auf dieser Grundlage einen neuen Gesamtindikator zu entwickeln.¹⁸

Nimmt man also die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen und den GRW-Koordinierungsrahmen gemeinsam in den Blick, so lässt sich die GRW als ein ordnungspolitisch auf transparenten Regeln basierendes System bezeichnen, das allen Beteiligten Planungssicherheit und ein hohes Maß an Verbindlichkeit sichert.

Künftige Entwicklungen der deutschen Regionalpolitik

Neben der bereits erwähnten Erneuerung der Indikatorik zur Ermittlung von strukturschwachen Gebieten, steht die deutsche Regionalpolitik vor zahlreichen weiteren Entwicklungen. Eine besondere Herausforderung besteht in dem Auslaufen des Solidarpakts II zum Jahresende 2019 und in der im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien formulierten Vereinbarung, ein gesamtdeutsches Fördersystem zur Förderung von strukturschwachen Regionen zu schaffen. Das Attribut gesamtdeutsch impliziert, alle strukturschwachen Regionen zu umfassen, d. h., die bisher bestehende Differenzierung nach Ost und West aufzuheben. Hierfür wurde im September 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt, innerhalb derer die Arbeitsgruppe „Wirtschaft und Innovation“ mit der Neuordnung des Fördersystems betraut ist. Abbildung 3 gibt einen Überblick über den Aufbau der Kommission. Dabei soll das neue Fördersystem die wesentlichen Förder- und Bürgschaftsprogramme des Bundes zur Stärkung von Wachstum, Innovationen, Infrastruktur und Daseinsvorsorge integrativ zusammenführen.

Die GRW wird – auch wegen der bewährten Regelgebundenheit – in diesem Zusammenhang im Zentrum der Überlegungen stehen, z. B. bei der zukünftigen Gebietsabgrenzung. In einem von Bund und Ländern gemeinsam in Auftrag gegebenen Gutachten wurden bereits konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung des neuen Fördersystems gemacht.¹⁹

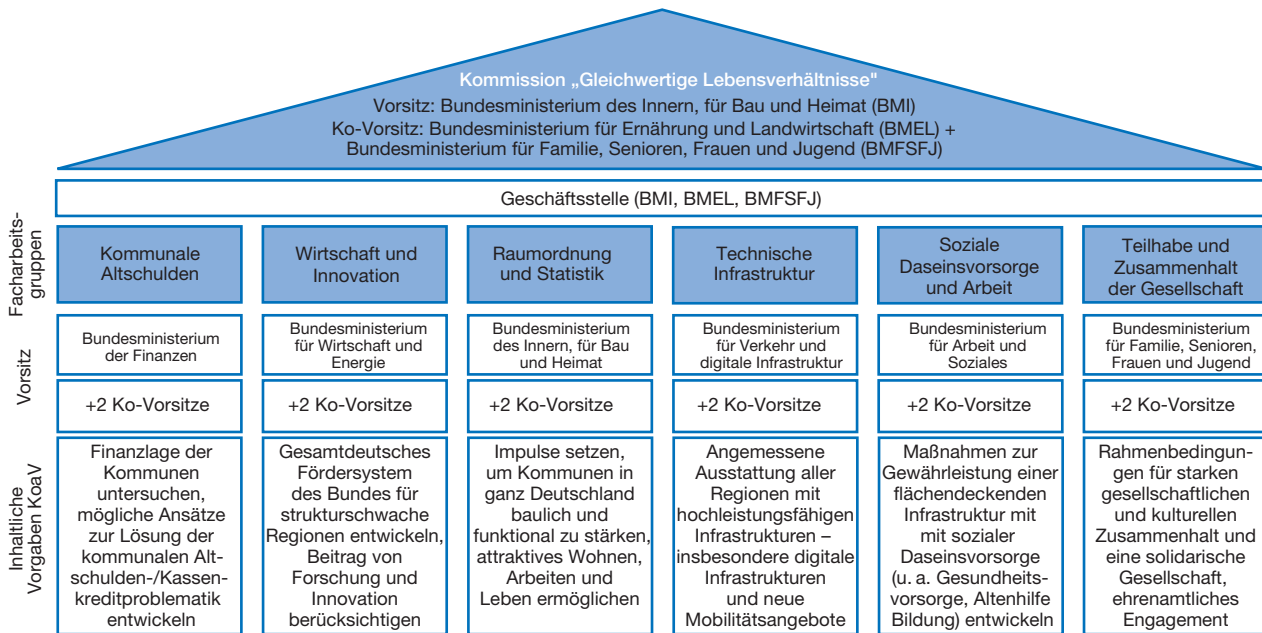
¹⁷ Dieser „Gesamtindikator der Strukturschwäche“ setzt sich aus den folgenden vier Teilindikatoren mit spezifischer Gewichtung (G) zusammen: 1. Durchschnittliche Arbeitslosenquote (2009 bis 2012); G45 %. 2. Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (2010); G40%. 3. Infrastrukturindikator (2012). 4. Erwerbstätigenprognose (2011 bis 2018) mit jeweils G7,5 %.

¹⁸ Vgl. dazu GEFRA, ifo Dresden, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), a. a. O.

¹⁹ Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum 31.3.2016, Münster, Bochum 2016.

Abbildung 3

Aufbau der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“



Quelle: eigene Darstellung.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das sogenannte „Drei-Ringe-Modell“, das die verschiedenen Förderprogramme in Beziehung setzt und in Abbildung 4 grafisch dargestellt ist.

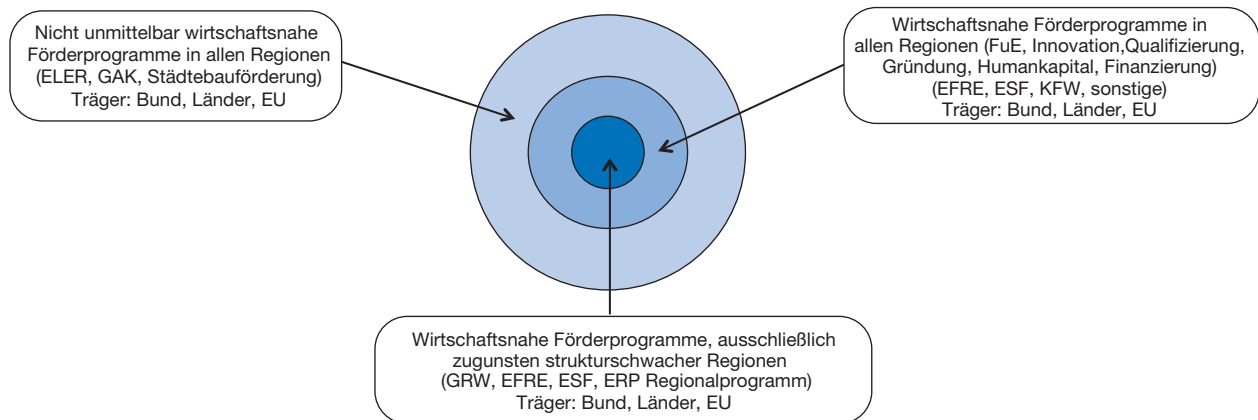
Das Fördersystem basiert auf drei verschiedenen Politikbereichen. Den Kern des Modells bilden Förderprogramme, die ausschließlich strukturschwachen Regionen zugutekommen (darunter die GRW). Der mittlere Ring enthält wirtschaftsnah Förderprogramme, die für alle Regionen zur Verfügung stehen. Im äußeren Ring befinden sich jene Programme, die zwar Auswirkungen auf den geförderten Raum haben, jedoch nicht unmittelbar wirtschaftsnah wirken. Solche Programme können auch für strukturschwache Regionen eingesetzt werden, sind aber ursprünglich nicht für diese konzipiert worden. Aufgabe wird es sein, diese drei Ringe mit konkreten Programmansätzen zu füllen, die gemeinsam und integriert ein konsistentes System bilden sollen. Die beteiligten Programme sollen unter Beibehaltung der Programmautonomie mit einer konzeptionellen Klammer verbunden sein, die eine zielgenaue Ausrichtung des gesamtdeutschen Fördersystems gewährleisten soll. Auf dieser Basis sollen rechtzeitig und verbindlich strukturschwache Regionen in Stadt und Land, in Ost und West bei den strukturpolitischen Herausforderungen unterstützt werden.

Die deutsche Regionalpolitik muss sich auch auf Änderungen bei der Finanzierung der förderpolitischen Maßnahmen einstellen. Grund sind unter anderem die beihilferechtlichen Regelungen der EU durch die Deutschland beim Erhalt von

EU-Mitteln zukünftig zunehmend eingeschränkt werden wird. Um neu hinzukommenden und wirtschaftlich relativ schwächeren Mitgliedstaaten bessere Fördermöglichkeiten zukommen zu lassen, verringert die EU-Kommission die Fördermöglichkeiten für wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten, wie Deutschland. Für die EU ist die innerstaatliche Konvergenz, beispielsweise zwischen München und dem Ruhrgebiet, weniger erheblich. Infolgedessen verkleinert sich die von der EU für Deutschland genehmigte Fördergebietenkulisse. Außerdem gehen wegen der im EU-Vergleich positiven wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands auch die Mittel aus den europäischen Strukturfonds zurück. Zusätzlich und bedingt durch den sich abzeichnenden Austritt Großbritanniens aus der EU (Brexit) wird der zukünftige regionalpolitische Handlungsspielraum in Form eines kleineren beihilferechtlich zugelassenen Fördergebiets verringert.

Bei der gesamtdeutschen Ausrichtung des regionalpolitischen Fördersystems wird der Stärkung der interkommunalen und interregionalen Kooperation, der Förderung von KMU sowie der Tourismus-Förderung weiterhin eine hohe Bedeutung zukommen. Bereits in der Vergangenheit wurde bei der GRW-Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur die interkommunale bzw. interregionale Kooperation besonders honoriert: Möglichkeiten dazu bestehen beispielsweise bei der Gewerbegebieterschließung oder -vermarktung, bei der Einrichtung und Durchführung von Regionalmanagements sowie bei der Bildung von Netzwerken. Ein positives Beispiel ist das 2016 konzipierte Förderprogramm „Unter-

Abbildung 4
Das Drei-Ringe-Modell



Abkürzungen: ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums; GAK: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes; FuE: Forschung und Entwicklung; EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF: Europäischer Sozialfonds; KFW: Kreditanstalt für Wiederaufbau; GRW: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“; ERP: Enterprise-Resource-Planning.

Quelle: Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum 31.3.2016, Münster, Bochum 2016, S. 80.

nehmen Revier²⁰. Es hat zum Ziel, über neue Konzepte und Ideen die Potenziale des Strukturwandels in den Braunkohleregionen herauszuarbeiten. Es soll durch Ideen- und Projektwettbewerbe die Menschen, Unternehmen und Initiativen der vier Braunkohleregionen dabei unterstützen, den Strukturwandel zu gestalten und die Zukunftschancen ihrer Region aktiv zu nutzen. Die Ideenwettbewerbe sollen jenseits der bewährten (GRW-)Förderung als Modellprogramm neue Maßnahmen und eine Entwicklung „von unten“ ermöglichen. Dabei können die Regionen selbst über die Auswahl der Projekte und die Verwendung der Mittel entscheiden. Neben der Förderung der interregionalen Kooperation wird ein Schwerpunkt der GRW weiterhin auf der Förderung von KMU liegen. Als zentrales mittelstandspolitische Förderinstrument, das den „Jobmotor“ KMU in strukturschwachen Regionen unterstützt, versucht die GRW die oft schwierigen Rahmenbedingungen für diese Unternehmen zu verbessern.

Auch die Tourismusförderung wird künftig ein wichtiger Bestandteil der GRW bleiben, denn sie hat für viele strukturschwache Regionen eine besondere Bedeutung. Gerade für

Gebiete mit einer schwachen industriellen Basis spielt der Tourismus als Quelle für Einkommen und Beschäftigung, aber auch für das Standortimage eine wichtige Rolle. Der Tourismusbereich partizipiert daher bereits besonders an der GRW-Förderung – über die einzelbetriebliche Investitionsförderung ebenso wie über die Förderung der wirtschaftsnahen touristischen Infrastruktur. Dies wird auch künftig einen hohen Stellenwert haben und die Instrumente der Tourismusförderung werden konsequent weiterentwickelt.

Evaluationen und Reallabore als wesentliche Bestandteile einer evidenzbasierten Regionalpolitik

Um Transparenz und Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik zu sichern, ist eine anspruchsvolle Wirkungskontrolle im Rahmen einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik unverzichtbar. Aus diesem Grund hat sich die GRW schon frühzeitig einer anspruchsvollen Wirkungskontrolle unterzogen und gehört zu den am umfassendsten evaluierten Förderprogrammen in Deutschland. Hierzu sind beispielhaft die jüngst von Eberle et. al vorgelegten gesamtwirtschaftlichen Effekte der GRW im Rahmen des Forschungsprojekts „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu nennen.²¹ Wichtigstes Resultat der Analyse ist ein signifikant positiver Effekt einer Erhöhung der GRW-Förderung auf das Outputwachstum pro Kopf nach ein bis zwei Jahren. Aber auch auf die regionale Beschäftigung und den Humankapitalbestand wirkt sich nach

²⁰ Das Programm „Unternehmen Revier“ kann als Sondertatbestand für regionalpolitischen Handlungsbedarf eingeordnet werden. Durch den politisch gewollten beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung besteht das Risiko von exogenen Strukturbrüchen. Deshalb sind staatliche Akteure gefordert, die erforderlichen Anpassungsprozesse zu flankieren. Die Bundesregierung hatte daher im Juni 2018 die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB) eingesetzt, die Empfehlungen, inwieweit etwaige Strukturbrüche in den betroffenen (Braunkohle-)Regionen durch regionalpolitische Maßnahmen aufgefangen werden sollten, erarbeitete. Vgl. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=41 (21.3.2019).

²¹ Vgl. J. Eberle, T. Brenner, T. Mitze: A look behind the curtain: Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany, in: Papers in Regional Science, 2018, S. 1-35.

diesen Ergebnissen ein „Förderschock“ nach einer gewissen Zeit signifikant positiv aus. Bei der Betrachtung der GRW-Förderung, getrennt nach Industrie- und Infrastrukturförderung, sind unterschiedliche Effekte zu beobachten. Allen gemein ist jedoch, dass die GRW-Förderung zumindest langfristig positive Wirkungen entfaltet bzw. im schlimmsten Fall keinen Effekt hat. Bereits ältere Studien haben auf positive gesamtwirtschaftliche Effekte hingedeutet.²²

Aus mikroökonomischer Sicht haben Bade und Alm das Wirkungsausmaß der gewerblichen Investitionen im Rahmen der GRW näher untersucht.²³ In einem methodisch anspruchsvollen mikroökonomischen Verfahren haben sie nicht nur die Effekte der Förderung auf die Zuwendungsempfänger untersucht, sondern auch die Wirkung unter Beachtung von möglichen Mitnahmeeffekten nachgewiesen. Es konnte gezeigt werden, dass die im Rahmen der GRW geförderten Betriebe ein signifikant höheres Beschäftigungswachstum erreicht haben, als dies im hypothetischen Fall der Nichtförderung zu erwarten gewesen wäre.

Auf Grundlage der insgesamt positiven Evaluationsergebnisse wird die GRW ihren Weg der evidenzbasierten Regionalpolitik zielorientiert weitergehen. Eine regelmäßige Überprüfung der Wirkungen ist von zentraler Bedeutung, um das Instrument immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und bei Bedarf anzupassen. Daher hat sich die Bundesregierung auch gegenüber der EU-Kommission verpflichtet, ambitionierte Evaluationen vorzunehmen, die die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigen.

Ein Instrument, das zukünftig auch im Rahmen der deutschen Regionalpolitik Berücksichtigung finden wird, um die Innovationsfähigkeit strukturschwacher Regionen zu verbessern, sind sogenannte „Reallabore“. Unter diesem

Begriff versteht man zeitlich und räumlich begrenzte Testgebiete für Innovation und Regulierung, in denen die Erprobung und Nutzung rechtlicher Gestaltungsspielräume sowie aktives regulatorisches Lernen in Verbindung gebracht werden. Reallabore eignen sich für viele Innovationsbereiche, z.B. Mobilität, Logistik, Energiewende, eGovernment, Sharing Economy, digitale Plattformen, eHealth oder digitale Bildung. Umsetzbar wären Reallabore durch Experimentierklauseln im Koordinierungsrahmen der GRW, die Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit von regionalen Wirtschaftsstrukturen, die nicht im Koordinierungsrahmen vorgesehen sind, möglich machen.²⁴

Regelgebundene Regionalpolitik hat sich bewährt

Die beschriebene indikatorbasierte Identifizierung strukturschwacher Regionen und die zwischen Bund und Ländern vereinbarten Fördermodalitäten im Rahmen der GRW haben sich in der Praxis bewährt. Die regionale Strukturpolitik schafft in diesem regelgebundenen Förderregime die Voraussetzungen, wachstumstimulierende Maßnahmen anzureizen und strukturelle Defizite zu überwinden. Sie sollte weiterhin wirtschaftliches Wachstum von Unternehmen und die wirtschaftsnahe Infrastruktur fördern sowie Innovationen stärken und ökonomische Potenziale in strukturschwachen Regionen heben. Aufgrund der komplexen regionalpolitischen Herausforderungen ist es notwendig, diesen investiven Ansatz durch weitere Maßnahmen – auch unter Berücksichtigung von europäischen Struktur- und Investitionsfonds – vor allem im Bereich der Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu flankieren. Regionale Strukturpolitik sollte weiter aktive Unterstützung im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein. Sie wird damit auch in Zukunft ein wichtiger Teil eines umfassenden Systems für einen gesamtstaatlichen finanziellen und wirtschaftlichen Ausgleich in ganz Deutschland sein. Eine so verstandene Regionalpolitik ist als gesamtgesellschaftliche Aufgabe Teil einer umfassenderen Investitionsstrategie und geht mit der Grundphilosophie der sozialen Marktwirtschaft einher.

22 Vgl. B. Alecke, T. Mitze, G. Untiedt: Growth effects of regional policy in Germany: Results from a spatially augmented multiplicative interaction model, in: The Annals of Regional Science, 50. Jg. (2013), H. 2, S. 535-554; T. Seidel, M. von Ehrlich: The Persistent Effects of Place-Based Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet, in: CESifo Working Paper, Nr. 5373, 2015.

23 B. Alm, F. Bade: Beschäftigungseffekte der regionalen Investitionsförderung. Analyse der gewerblichen Subventionen der Bundesländer-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zeitraum 1999 bis 2006, Dortmund 2010.

24 Mehr Informationen zum Ansatz der Reallabore: vgl. Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html> (6.2.2019).

Title: *Indispensable Rule-based Regional Policy*

Abstract: *There are large regional differences in Germany. In addition to the west-east gradient, a north-south gradient can also be observed. The German basic law (Grundgesetz) requires politicians to create equal living conditions. The coalition agreement for the 19th legislative period explicitly includes this goal as well as the development of a Germany-wide support system for structurally weak regions. In order to achieve these goals, the joint Federal (Länder) task of “improving the regional economic structure” within the framework of a rule-based regional policy is of central importance.*

JEL Classification: R11, R12, H77