

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Unterausschuss Regionale Wirtschaftspolitik am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Anlage und Liste der eingeladenen Teilnehmer	3
C. Schriftliche Stellungnahmen	7
Deutscher Städte- und Gemeindebund	7
Deutscher Gewerkschaftsbund	14
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit	22
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	28
Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH	31
Arbeitsgemeinschaft Peripherer Regionen Deutschlands	37
Dr. Hans F. Trunzer, IHK Oberfranken	42
Prof.Dr. Adelheid Puttler, Ruhr-Universität, Bochum	45
Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung	51
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung	58
Dr. Konrad Lammers, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv	64
Holger Schach, Geschäftsführer Reginalmanagement Nordhessen GmbH	66

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit

(9. Ausschuss)

Unterausschuss

»Regionale Wirtschaftspolitik«

17. Oktober 2003

Sekretariat des Unterausschusses:

☎ 35134

Sitzungssaal: ☎ 30269

☎ 36295

Mitteilung

Tagesordnung

**5. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit,
Unterausschuss »Regionale Wirtschaftspolitik«
am Montag, dem 20. Oktober 2003, 15.00 Uhr,
Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1,
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 200**

Vorsitz: Abg. Klaus Hofbauer (CDU/CSU)

Tagesordnungspunkt 1

Öffentliche Anhörung

**Die Zukunft der nationalen und europäischen
Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschafts-
aufgabe „Verbesserung der regionalen Wirt-
schaftsstruktur“**

Klaus Hofbauer, MdB

Vorsitzender

Anlage

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*A. Nationale Strukturpolitik***I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. Die GA ist seit 32 Jahren das nationale Regelwerk für die deutsche Wirtschaftsförderung. In den letzten Jahren wurden mehrfach die Entflechtung der Mischfinanzierung und sogar die gänzliche Abschaffung der GA diskutiert. Ist das Instrument der GA nach seinem jetzt 32-jährigen Bestehen überholt und ist eine geordnete Regionalförderung ohne die GA denkbar? Welche Auswirkungen hätte eine Abschaffung der GA im Hinblick auf Subventionswettläufe und Fördergefälle innerhalb der Bundesrepublik sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung finanzstarker und finanzschwacher Bundesländer?
2. Ist ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ohne die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern innerhalb der GA denkbar und wie könnte ein solcher Ordnungsrahmen aussehen?
3. Ist die Mittelvergabe der GA effizient? Wie ist der Erfolg der GA im Vergleich zu wettbewerblich vergebenen Programmen der Innovationsförderung zu sehen, die zur Voraussetzung haben, dass die Akteure in der Region ein abgestimmtes Konzept zur Regionalentwicklung präsentieren?
4. Sollten regionale Entwicklungskonzepte bei der GA eine größere Rolle spielen?
5. Wie sind Überlegungen zu beurteilen, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung künftig auf sogenannte Wachstumsmonopole zu konzentrieren -die meist in Ballungszentren liegen-, um so den Ertrag der Förderung zu erhöhen?
6. Welche Möglichkeiten gibt es, die Fördergebiete der GA künftig feiner abzugrenzen als bisher durch vollständige Landkreise und komplette Arbeitsamtsbezirke, um so die strukturschwachen Gebiete besser in die Förderung einzubeziehen und könnten diese Möglichkeiten einen positiven Beitrag zu einer gezielten regionalen Wirtschaftsentwicklung leisten?
7. Die GA-Gebiete werden nach einem Gesamtindikator, der sich aus den Einzelindikatoren Arbeitslosigkeit (40%), Einkommen (40%), Infrastruktur (10%) und Erwerbsprognose (10%) zusammensetzt, bestimmt. Führen diese Einzelindikatoren auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen zu einer angemessenen Abbildung der strukturellen Problemlagen und gibt es Indikatoren, die diese Problemlagen zielgenauer darstellen?
8. Deuten vergleichbare Regionalindikatoren in den alten und neuen Bundesländern auf vergleichbare Strukturprobleme hin und gibt es Argumente dafür, Gebiete in den neuen Bundesländern bei vergleichbaren Regionalindikatoren anders zu behandeln als Gebiete in den alten Ländern mit ähnlichen Problemlagen?
9. Ist die GA geeignet, den ökologischen Strukturwandel in den Regionen voran zu treiben?
10. Können mit der GA regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden?
11. Ermöglicht die GA die Förderung von Investitionen in Bildung und Wissenschaft oder bezieht sich der Investitionsbegriff der GA lediglich auf Sachkapitalinvestitionen?
12. Kann die Entwicklung der sogenannten „weichen Standortfaktoren“ mit der GA ausreichend gefördert werden?
13. Macht das Export-Basis-Konzept der GA wirtschaftspolitisch Sinn?
14. Wäre es sinnvoller, den Ländern die regionale Wirtschaftsförderung vollständig zu überlassen, die Umverteilung über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie den Länderfinanzausgleich laufen zu lassen und so Bürokratie abzubauen und auch für die Wählerinnen und Wähler die Verantwortlichkeiten abgrenzbar zu machen?

II. GA in den neuen Bundesländern

1. Welche Bedeutung hat die GA für die Entwicklung der wirtschaftlichen/industriellen Basis in den neuen Bundesländern und welche Auswirkungen hatten und haben die jährlichen Verringerungen der Mittelausstattung der GA-Ost für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer im Allgemeinen und die Fördererfolge im Speziellen?
2. Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt es über den Nutzen, den die GA-Ost für den Aufbau-Ost bisher hatte?

III. GA in den alten Bundesländern

1. Welche Auswirkung auf die GA-Fördergebiete in den alten Bundesländern hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West?
2. Ist der einseitige Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West bei gleichzeitiger Fortführung der gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung der GA-Ost mit dem Verfassungsgebot der föderativen Gleichbehandlung der Bundesländer vereinbar, da hier gleiche strukturelle Problemlagen in den alten und neuen Bundesländern ungleich behandelt werden?
3. Artikel 91 a des Grundgesetzes zielt auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse ab. Strukturschwache Gebiete in allen 16 Bundesländern sollen auf ein höheres Niveau gehoben werden. Ist es vor diesem Hintergrund notwendig, dass eine sachgerechte Aufteilung der für die Aufgaben des Artikel 91 a I Nr. 2 des Grundgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel auf der Grundlage des Vergleichs der sozioökonomischen Daten aller Regionen in den 16 Ländern erfolgt?
4. Würde ein solches System der Verteilung der Mittel auf Basis von Regionalindikatoren eine erneute Notifizierung durch die EU-Kommission erfordern und welchen Zeitraum würde ein solches Verfahren in Anspruch nehmen?
5. Hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West Auswirkungen auf die Abwicklung der laufenden EU-Programmperiode und ist damit eine Ausfüllung des europäischen Beihilfenrahmens noch möglich? Wird die Entscheidung Auswirkungen auf die künftige Beihilfenkontrolle durch die EU haben?

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. Welche strukturellen Auswirkungen wird die EU-Osterweiterung für die deutschen Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechische Republik haben?
2. Wird es in den deutschen Grenzregionen ein Fördergefälle zu den angrenzenden Regionen der Beitrittsländer geben und welches Ausmaß wird dieses Fördergefälle nach bisheriger Voraussicht haben?
3. Ist das Programm der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001 „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ vom Inhalt und von der Mittelausstattung ausreichend, um mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen abzuwenden, und wenn nein, wie sollte das Programm verbessert bzw. erweitert werden?
4. Beabsichtigen Österreich und Italien Maßnahmen, um ihre Grenzregionen entlang der EU-Erweiterungsgrenzen auf die EU-Osterweiterung vorzubereiten bzw. einen möglichen strukturellen Anpassungsdruck abzufedern?
5. Welche wirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen wird der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West auf die bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik haben?
6. Wäre die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete unter Einbeziehung eines zusätzlichen Regionalindikators „Grenzlage zu den EU-Beitrittsländern“ sinnvoll, um damit einen geschlossenen Fördergürtel entlang der deutschen EU-Erweiterungsgrenze zu schaffen?
7. Sind die in Bayern jüngst eingeführten E-Fördergebiete geeignet, die strukturellen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die betreffenden Grenzlandkreise abzufedern, und wenn nein, wie müsste eine adäquate Regelung aussehen?
8. Welche nationalen Fördermaßnahmen für die deutschen Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik wären geeignet, den Beitrittsprozess zu flankieren und einen negativen Strukturwandel in diesen Gebieten zu verhindern?

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. In den letzten Jahren haben mehrere Verlagerungen von Betrieben aus den alten in die neuen Bundesländer stattgefunden, die mit einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen aufgrund von Rationalisierungen verbunden waren und in erheblichem Umfang mit Steuermitteln gefördert wurden. Haben derartige Förderungen einen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen und wäre es nicht sinnvoller, derartige Investitionen in räumlicher Nähe zum alten Standort durchzuführen, um das eingearbeitete Personal halten zu können?
2. In den neuen Bundesländern werden GA-Zuschüsse und die steuerfreie Investitionszulage parallel gewährt. Sollten auch die GA-Zuschüsse in ganz Deutschland steuerfrei gewährt werden und trägt es zur Transparenz der Förderung bei, wenn die Investitionszulage nur noch für Investitionen im Wohnungsbau und für die Erhaltung der Bausubstanz in den neuen Bundesländern gewährt wird?

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. Welche Auswirkungen auf die Nettozahlerposition der Bundesrepublik Deutschland und deren nationalen Handelsspielraum in der Strukturförderung hätte eine Reform der EU-Strukturpolitik nach dem sogenannten Nettofondsmodell, dem Konzentrationsmodell der Bundesregierung und nach den von EU-Kommissar Bar-nier geäußerten Vorstellungen? Welches dieser Modelle wäre am besten geeignet, die europäische Struktur-förderung langfristig finanzierbar und wirkungsvoll zu gestalten?
2. Ist es ratsam, die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission auf eine reine Missbrauchskontrolle zu beschränken, die den Mitgliedsstaaten größtmögliche regionalpolitische Freiräume belässt?
3. Welche Zukunft werden die Ziel-2- und Ziel-3-Förderungen nach jetziger Voraussicht haben und hat der Rückzug des Bundes aus der GA-West Auswirkungen auf die Festlegung künftiger Ziel-2-Gebiete und deren Mittelausstattung?

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

1. Aufgrund des bevorstehenden Beitritts eher wirtschaftsschwacher Staaten zur EU sinkt das für die Bestimmung der Fördergebiete maßgebliche EU-weite Durchschnitts-BIP. Durch diesen rein statistischen Effekt droht den meisten Regionen in den neuen Bundesländern der Verlust des derzeitigen Förderstatus. Welche Auswirkung hätte eine Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts bei der Neu-Festlegung der Ziel-1-Gebiete und könnten die neuen Bundesländer den Wegfall des derzeitigen Fördersta-tus aus eigener Kraft kompensieren?
2. Falls der statistische Effekt bei der Neufestlegung der Ziel-1-Gebiete nicht berücksichtigt wird, ist zu er-warten, dass ein Großteil der neuen Bundesländer eine Übergangsförderung erhält. Wie könnte eine ad-äquate Übergangslösung aussehen und welche Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur sind zu erwarten, wenn die Übergangslösung eine drastische Reduzierung der EU-Strukturfondsmittel für die neuen Bundesländer vorsieht?
3. Wie sollte nach bisheriger Voraussicht der Abstand der Förderintensitäten zwischen den neuen und alten Bundesländern nach 2006 ausgestaltet sein und werden die angestrebten Förderintensitäten in den neuen Bundesländern nach einer eventuellen Absenkung der Höchstsätze in Europa ausreichen, um Anreize für In-vestitionen und Neugründungen in den strukturschwachen Regionen dieser Länder setzen zu können?
4. Welches Beihilfenregime sollte für die neuen Bundesländer für die Zeit nach 2006 gelten?

Teilnehmer

- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Martin Koller, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH

- Henning Schultz, Landrat des Landkreises Wittmund, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Peripherer Regionen Deutschlands
- Dr. Hans F. Trunzer, Stellv. Hauptgeschäftsführer der IHK Oberfranken
- Prof. Dr. Adelheid Puttler, Ruhr-Universität Bochum
- Gerald Wagner, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (isw e.V.)
- Wolfgang Gerstenberger, ifo-Institut für Wirtschaftsförderung, Niederlassung Dresden
- Dr. Konrad Lammers, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
- Holger Schach, Regionalmanagement Nordhessen GmbH

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)806

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Deutscher Städte- und Gemeindebund**A. Nationale Strukturpolitik****I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"**

1. Die GA ist ein Instrument zur bundesweiten Koordinierung der Regionalförderung. Die koordinierte Regionalförderung ist heute genauso erforderlich wie in früheren Jahren, wenn nicht sogar noch stärker erforderlich. Die Europäische Kommission hat in ihrem zweiten Zwischenbericht über den Fortschritt der Kohäsion festgestellt, dass sowohl EU-weit als auch national verstärkt Disparitäten zwischen wohlhabenden und weniger entwickelten Regionen auftreten. Jede geordnete Regionalförderung muss daher das Element finanzieller Unterstützung ärmerer Regionen durch den Bund enthalten. Zur Aktivierung regionaler Anstrengungen ist es erforderlich, dass sowohl Bundes- als auch Ländermittel gemeinsam eingesetzt werden.

Eine Abschaffung des Koordinierungsinstrumentes GA hätte eine ungleichgewichtige Regionalförderung entsprechend der Finanzkraft der Regionen/Länder sowie ein stärker ausgeprägtes Fördergefälle zwischen wohlhabenden und ärmeren Ländern innerhalb der Bundesrepublik zur Folge. Subventionswettläufe, die durch die konsensorientierte GA ausgeschlossen werden, wären möglich.

2. Ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ohne eine gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern müsste ohne die konsensstiftende Funktion der Teilnehmer an Finanzmitteln auskommen. Es ist unwahrscheinlich, dass die intensive Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe anhält, wenn der Ordnungsrahmen so gestaltet ist, dass Konsens und Solidarität nur in eine Richtung auch finanzielle Hilfestellung bedeutet.
3. Bei einer Bewertung der Mittelvergabe der GA im Vergleich zu wettbewerblich vergebenden Programmen muss berücksichtigt werden, dass die Veranstaltung von Wettbewerb durch Vergaben ebenfalls

mit der Bindung von Verwaltungskapazitäten und Verwaltungskosten verbunden ist. Abgestimmte Konzepte der Regionalentwicklung als Fördervoraussetzungen tragen voraussichtlich jedoch zu einer Effizienzsteigerung der Fördermittelverwendung bei.

4. Regionale Entwicklungskonzepte sollten bei der Förderung durch die GA eine größere Rolle spielen. Sie steigern die Effizienz der Fördermittelverwendung durch die Verringerung von Mitnahmeeffekten. Durch das Vorhandensein der Regionalentwicklungskonzepte können die Fördermittel auch gezielt eingesetzt werden.
5. Die Konzentration der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung auf Wachstumspole muss abgelehnt werden. In einem regionalisierten bzw. globalisierten Wirtschaftsumfeld ist eine "Leuchtturmwirkung" nicht zu erwarten, sondern nur eine Vergrößerung der Entwicklungsdisparitäten zwischen den Wachstumspolen und den umliegenden schwach entwickelten Regionen. Die Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumspole widerspricht darüber hinaus der Tendenz zur Regionalisierung der Lebensstile (Bevölkerungszuwächse im Umlandgebiet von Städten). Damit werden weitere kostentreibende Entwicklungen (Überkonzentration mit relativ großen Umweltfolgen auf der einen Seite, zunehmende Verkehrsströme, Verödung von Versorgungsstrukturen in ländlichen Regionen andererseits) gefördert. Die Unterstützung endogener Potenziale in den Regionen würde unterbleiben.
6. Die Abgrenzung der Fördergebiete auf überörtlicher Ebene wird als ausreichend fein angesehen. Gezielte regionale Wirtschaftsentwicklung muss gerade nicht gemeindeschärf abgegrenzt werden.
7. Die Einbeziehung eines Innovationsindikators könnte sich als vorteilhaft erweisen.
8. Vergleichbare Regionalindikatoren in den alten und neuen Bundesländern müssen nicht auf vergleichbare Strukturprobleme hinweisen, allerdings weisen sie

auf gleiche Auswirkungen hin. Eine unterschiedliche Behandlung von durch gleich schlechte Indikatoren gekennzeichnete Gebiete im Sinne einer unterschiedlichen Anwendung eines gemeinsamen Förderkonzeptes wird als nicht begründbar angesehen. Die unterschiedliche Behandlung im Sinne unterschiedlicher Förderschwerpunkte und Zielsetzungen findet nicht auf der Ebene der GA statt, sondern auf der Ebene der die GA umsetzenden Landesprogramme.

9. Die GA ist geeignet, den ökologischen Strukturwandel einer Region zu fördern. Grundlage hierfür ist einerseits die Berücksichtigung umweltpolitischer Ziele in den Fördervoraussetzungen, andererseits die Förderung entsprechender gewerblicher Betriebe, die zum Strukturwandel einer Region beitragen (Betriebe, deren Produkte und Leistungen im Umweltbereich liegen).
10. Die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe wird trotz des Export-Basis-Prinzips der GA gestärkt, da die Wirtschaftskraft der Region angehoben wird. Damit verbessern sich auch die Bedingungen für eine regionale Nachfrage und einen regionalen Kaufkraftabfluss. Darüber hinaus können über den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe besondere Anreize für die Entwicklung regionaler Konzepte gesetzt werden. Die dadurch mögliche verstärkte Einbindung der Städte und Gemeinden wird als wichtiges Element regionaler Entwicklungen empfunden.
11. Die Förderung von Investitionen in Bildung und Wissenschaft ist im § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe ausdrücklich mit umfasst. Auch die Förderung angewandter Forschung ist möglich. In beiden Bereichen steht die Sachkapitalinvestition im Vordergrund. Nicht investive Fördermaßnahmen beschränken sich eher auf Planungs- und Beratungsdienstleistungen der Kommunen bzw. die Verbesserung der organisatorischen Grundlagen für integrierte Entwicklungskonzepte (siehe Frage 10).
12. Zur Förderung weicher Standortfaktoren ist die GA ungeeignet, wenn Sachkapitalinvestitionen für die Verbesserung weicher Standortfaktoren erforderlich sind, da weiche Standortfaktoren (z.B.: Ausstattung mit Schulen, Einkaufseinrichtungen, Freizeitangeboten) in der Regel nicht originären Förderzielen der GA entsprechen. Die GA ist jedoch zunehmend dafür geeignet, wenn es um die Förderung von Organisationsstrukturen geht, mit denen auf die Verbesserung weicher Standortfaktoren eingewirkt werden kann (Regionalmanagement). Hierzu ist auch zu berücksichtigen, dass die Entwicklung weicher Standortfaktoren maßgeblich von anderen Fachpolitiken auf Länderebene bestimmt wird (Schulstandorte, ÖPNV-Anbindung, Einzelhandelsstandorte etc.).
13. Erfolgreiche Regionalentwicklungspolitik sollte nicht allein auf ein einzelnes Konzept konzentriert sein. Dies ist in der GA auch nicht der Fall. Das Export-Basis-Konzept ist nach wie vor sinnvoll, da auf diesem Wege sinnlose Subventionen eines innerregionalen Standortwechsels reduziert werden. Allerdings ist es für die regionale Entwicklung auch bedeutsam, ergänzend die Möglichkeit für gewerbliche Unternehmen vorzusehen, örtliche Standortbeschränkungen innerregional auszugleichen. Mit anderen Worten: Das Export-Basis-Konzept sollte dort nicht grei-

fen, wo ein Unternehmen durch Bestandspflege angereizt werden kann, seinen Standort innerhalb der Region beizubehalten.

14. Ein Rückzug des Bundes aus der regionalen Wirtschaftsförderung und die alleinige Verantwortung der Länder kann nicht mit dem Argument des Bürokratieabbaus bzw. der Erhöhung von Transparenz durch Abgrenzung von Verantwortlichkeiten begründet werden. Eine Zuweisung der GA-Mittel über das Instrument des Länderfinanzausgleiches trägt gerade nicht zur Transparenz bei. Darüber hinaus würde auch die Koordinierungsfunktion der GA entfallen. Auch ein Bürokratieabbau wäre nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nicht mit einem Rückzug des Bundes aus der regionalen Wirtschaftsförderung verbunden. Vielmehr müsste von einem Aufbau von Bürokratie gesprochen werden, da eventuell Länderprogramme der regionalen Wirtschaftsförderung direkt mit der EU-Kommission ohne die bündelnde Funktion des BMWA verhandelt werden müssen.

II. GA in den alten Bundesländern

1. Es ist jetzt bereits abzusehen, dass eine Reihe von Bundesländern originäre Ländermittel nicht mehr in den Haushalt für die Finanzierung der GA einstellen werden. Dies würde bedeuten, dass den westdeutschen Förderregionen insgesamt, sollten die Ansätze von 2003 fortgeschrieben werden, 133 Mio. € Bundesmittel und weitere 133 Mio. € Landesmittel nicht mehr zur Verfügung stehen.
2. Das Gleichbehandlungsgebot erfordert nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, dass Regionen mit den gleichen strukturellen Problemlagen, die sich in gleichen Indikatoren ausdrücken, auch in der Förderung gleich behandelt werden sollten. Das entscheidende Kriterium für eine gegebenenfalls erforderliche Reihung innerhalb der grundsätzlich förderberechtigten Regionen kann nicht die Zugehörigkeit zu einem Bundesland, sondern muss die Zugehörigkeit zum Fördergebiet sein.
3. Für eine sachgerechte Verwendung der für Aufgaben des Artikels 91a I Nr. 2 Grundgesetz zur Verfügung stehenden Mittel ist der Bezug auf ökonomische Daten wichtig. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe müssen alle Regionen Deutschlands betrachtet werden, damit die Aufgabe tatsächlich den Anspruch erheben kann, eine Gemeinschaftsaufgabe von allen Ländern und Beteiligung des Bundes zu sein und nicht ein bilateral ausgehandeltes Förderprogramm zwischen Bund und einzelnen betroffenen Ländern.
4. Das gegenwärtige System der Fördermittelverwendung innerhalb der GA basiert bereits auf Regionalindikatoren. Eine erneute Notifizierung wäre nur erforderlich, wenn sich das Fördergebiet ändert bzw. wenn bisher nicht förderberechtigte Regionen in die Fördergebietskulisse aufgenommen würden.

Die bisherigen Erfahrungen des BMWA zeigen, dass eine Notifizierung sehr zeitaufwendig ist. Eine Prognose ist nicht möglich.
5. Ein Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West hat formal keine Auswirkungen auf die technische Abwicklung der laufenden EU-Programmperiode. Die mit dem Rückzug des Bundes aus

der Finanzierung und der absehbaren Reduzierung der Finanzierungsanteile der Länder einhergehende Verringerung der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel wird es jedoch zumindest im öffentlichen Bereich erschweren, die Finanzierungsanteile zur Nutzung europäischer Fördermöglichkeiten auszuschöpfen. Mittelbar sind daher erhebliche Auswirkungen möglich.

Auswirkungen auf die Beihilfenkontrollen durch die EU dürften vordergründig nicht zu erwarten sein. Allerdings geht mit der Entscheidung zum Rückzug aus der Finanzierung der GA das Signal aus, dass der Bund offenbar keine Notwendigkeit für eine Regionalförderung im Westen mehr sieht. Daraus könnte einerseits der Anspruch der Kommission entstehen, im Bereich der Regionalförderung verstärkt Kompetenzen wahrzunehmen oder Beihilfeanträge besonders strikt zu prüfen.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. Die EU-Osterweiterung bedeutet für alle Regionen einen sehr hohen strukturellen Anpassungsdruck, in deren Wirtschaftsstruktur Waren und Dienstleistungen eine große Rolle spielen, die einem intensiven Preiswettbewerb unterliegen. Typischerweise spielen derartige Produkte und Dienstleistungen in wirtschaftsschwachen Regionen eine größere Rolle als in wirtschaftsstarken Regionen mit innovativen und technologieorientierten Produkten und Dienstleistungen. Durch die EU-Osterweiterung wird daher in den Grenzregionen ein weiterer starker Druck in Richtung einer strukturellen Reduzierung von Personalausgaben ausgeübt werden. Des Weiteren ist zu erwarten, dass es zu Kaufkraftabflüssen in die EU-Beitrittsländer, besonders Polen und die Tschechische Republik, im Bereich des privaten Konsums kommen wird.
2. Ein Fördergefälle zu den angrenzenden Regionen in den Beitrittsländern wird es jedenfalls dann geben, wenn die ostdeutschen und die bayerischen Grenzregionen keine Strukturfonds-Fördergebiete im europäischen Maßstab mehr sind. Dieser so genannte Ziel 1-Status ist bei der Erweiterung der Europäischen Union stark gefährdet (statistischer Effekt). Die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe wird das Fördergefälle verringern. In den Regionen der EU-Beitrittsstaaten würden die Fördersätze gelten, die zurzeit auch in den deutschen Grenzregionen der neuen Bundesländer gelten. Dies sind für kleine und mittlere Unternehmen maximal 50 %, für andere Unternehmen maximal 35 %. Diese Summen kennzeichnen auch das Fördergefälle, wenn durch Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe keine nationale Förderung mehr möglich sein sollte.
3. Die Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen der Europäischen Kommission, mit der mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen geglättet werden sollen, reicht von der Mittelausstattung her nicht aus, um die zu erwartenden Verwerfungen abzufedern. So entspricht die für die 23 Grenzregionen zur Verfügung gestellte Summe von 255 Mio. € bis 2006 gerade der Summe, die bei der Süderweiterung 3 französischen Grenzregionen zur Verfügung gestellt wurden (250 Mio. Ecu).
5. Das Fördergefälle zwischen Grenzregionen in Bayern und der tschechischen Republik wird bei einem Rückzug des Bundes aus der GA-West auf die bereits

genannten maximal 50 % bzw. 35 % steigen. Dazu kommt noch die national motivierte Förderung außerhalb der EU-Strukturfonds.

6. Die Einführung eines Regionalindikators "Grenzlage zu den EU-Beitrittsländern" wird als sinnvoll angesehen.
8. Nationale Fördermaßnahmen in den deutschen Grenzregionen zu Polen und der Tschechischen Republik wären geeignet, wenn sie sich auf die Herstellung einer gemeinsamen Infrastrukturausstattung der Region beziehen würden. Dies betrifft sowohl die Infrastruktur im Bereich der Daseinsvorsorge (gemeinsame Abwasserentsorgung/Abwasserbehandlung, Behandlungsanlagen für Reststoffe etc.) als auch die wirtschaftsnahe Infrastruktur, besonders die Verkehrsinfrastruktur.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. Gerade die Gemeinschaftsaufgabe hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass volkswirtschaftlich fragwürdige Verlagerungsinvestitionen unterbleiben, weil in den GA-Gremien die Förderentscheidungen im Einvernehmen vorbereitet werden.
2. Die Beschränkung der Investitionszulage für Investitionen an den Wohnungsbau und für die Erhaltung der Bausubstanz wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund für richtig gehalten. Die steuerfreie Gewährung von GA-Zuschüssen trägt zur Transparenz zur Förderung bei, da die Wirkung der Zuschüsse sowohl für die öffentliche Haushalte klarer erkennbar, als auch die technische Abwicklung und die Beihilfenkontrolle rechtssicherer und einfacher zu handhaben wäre.

B. Die Reform der Strukturpolitik

Zu den Fragen hinsichtlich der Position des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Reform der EU-Strukturpolitik nach 2006 erlauben wir uns, zusammenfassend auf einen Beschluss hinzuweisen, den der Europaausschuss des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zusammen mit dem entsprechenden Schwesterausschuss des Österreichischen Gemeindebundes auf dem 3. Gemeinsamen Europatag des Österreichischen Gemeindebundes und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006 am 1. und 2. Oktober 2003 gefasst hat.

Im Zusammenhang mit der Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist darauf hinzuweisen, dass der Deutsche Städte- und Gemeindebund es als erforderlich ansieht, dass die europäische Strukturpolitik von einer eigenen Regionalpolitik auf mitgliedstaatlicher Ebene begleitet wird. Diese eigene Regionalpolitik soll den Zielen europäischer Strukturpolitik nicht entgegen laufen, sondern die Bedürfnisse abdecken, die im Rahmen der EU-Strukturpolitik nicht berücksichtigt werden können. Insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Strukturfondsmittel ist eine abgestimmte volkswirtschaftliche sinnvolle Regionalförderung allein mit EU-Mitteln nicht möglich.

Beschluss: Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006
Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert, bei der Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik nach dem

Jahr 2006 folgenden Grundsätzen Rechnung zu tragen:

1. Die zukünftige Europäische Strukturpolitik muss vom *Grundgedanken der Solidarität* aller beteiligten Seiten geprägt sein. Für alle EU-Mitgliedsstaaten muss die Motivation zur gemeinschaftlichen Strukturpolitik durch die Partizipation erhalten bzw. geschaffen werden.
2. Das *Prinzip der Subsidiarität* in der Europäischen Strukturpolitik muss umfassend verwirklicht werden. Europäische Vorgaben für die Strukturpolitik müssen Rahmenvorgaben sein, die Entscheidungs- und Handlungsspielräume auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene nicht nur ermöglichen, sondern fördern. Das Partnerschaftsprinzip muss weiter gestärkt werden.
3. Das *Ziel der Vereinfachung* muss in der Europäischen Strukturpolitik verwirklicht werden. Die Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen müssen weiter miteinander harmonisiert werden. Die strukturpolitischen Instrumentarien müssen für die umsetzenden Akteure vor Ort leicht handhabbar sein.
4. Die Reform der Strukturfonds muss mit einer *Flexibilisierung des Wettbewerbsrechts* einhergehen. Vor allem für aus der Zielgebietsförderung ausscheidende Regionen müssen umfassende eigene strukturpolitische Handlungsoptionen ermöglicht werden.
5. Die zukünftige EU-Strukturpolitik muss die *Förderpriorität kommunaler Maßnahmen* anerkennen. Die kommunale Ebene muss auch in der EU-Strukturpolitik als entscheidender Akteur zur Realisierung europäischer Ziele gefördert werden.
6. Für Regionen, die aus einer Zielgebietsförderung ausscheiden, müssen zielorientierte Übergangs- und Auslaufregelungen gefunden werden.

Vor allem für Regionen, die auf Grund des so genannten statistischen Effekts aus der Zielgebietsförderung ausscheiden würden, müssen großzügige und langfristige Übergangsregelungen gefunden sowie flexible Instrumentarien ersatzweiser eigener Förderung ermöglicht werden.

"Positionen zur zukünftigen Struktur- und Entwicklungspolitik der EU"

I. Herausforderung Erweiterung

2006 läuft die gegenwärtige EU-Strukturförderperiode aus. Die neue Förderperiode wird vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2013 reichen. Dieser Zeitraum wird von der bisher größten Herausforderung in der Geschichte der EU geprägt sein, nämlich der Erweiterung von 15 Mitgliedsstaaten auf 25. Die Erweiterung wird mit einem Anstieg der Disparitäten und einem Absinken des gemeinschaftsweiten durchschnittlichen Bruttoinlandsproduktes (BIP) verbunden sein.

Die Zahl der Regionen in den jetzigen EU-Mitgliedsstaaten, die unterhalb der Schwelle von 75% des durchschnittlichen BIP liegen, wird kleiner, allerdings nicht weil die bisherigen Strukturfördergebiete wegen einer positiven Entwicklung ihre Förderfähigkeit verlieren, sondern weil durch die Wirtschafts-

werte in den Beitrittsstaaten die Schwelle von 75% des durchschnittlichen BIP in der EU abgesenkt wird.

Der Finanzrahmen des EU-Haushalts ist auf 1,27 % des Gemeinschafts-Bruttosozialprodukts begrenzt. Eine Ausweitung, gerade auch der gemeinschaftlich verfügbaren Strukturfördermittel, wäre nicht finanzierbar. Daraus ergibt sich das Gebot, die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts vor allem auf die bedürftigsten Regionen, gemessen am 75 %-Kriterium, zu konzentrieren. Konzentration ist allerdings nicht gleichbedeutend mit Ausschluss der anderen Regionen.

Auf die bisherigen EU-Mitgliedsstaaten verteilen sich die Strukturfördermittel im Zeitraum 2000-2006 wie folgt (jeweils auf Grundlage der Preise 1999)

Staat	Fördermittel (gerundet) in Mrd. Euro	Einwohnerzahl (ca.) in Millionen	Fördermittel je Einwohner (ca.) Euro/EW
Belgien	2,0	10,2	196,1
Dänemark	0,8	5,3	151,0
Deutschland	9,8	82,0	119,5
Finnland	2,1	5,2	403,8
Frankreich	15,7	58,8	267,0
Griechenland	24,9	10,5	2371,4
Großbritannien	16,6	59,0	281,4
Irland	4,0	3,7	108,0
Italien	29,6	57,6	513,9
Luxemburg	0,1	0,4	250,0
Niederlande	3,3	15,7	210,2
Österreich	1,8	8,0	225,0
Portugal	22,8	9,9	2303,0
Schweden	2,2	8,8	250,0
Spanien	56,2	39,4	1426,4
Gesamte EU-15	211,854	374,5	

II. Grundgedanke der Solidarität

Der zweite Zwischenbericht der Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (KOM (2003) 34 endg. vom 30.01.2003) stellt fest, dass sich die Einkommensdifferenz zwischen Ziel-1 Gebieten und dem Rest der EU zwar verringert habe, durch den Beitritt jedoch eine Verschärfung der regionalen Disparitäten bewirkt werde. Gleichzeitig sei auch eine Verschärfung der regionalen Disparitäten innerhalb der Mitgliedsstaaten auszumachen.

Diese Entwicklung kann durch eine Beschränkung der Strukturförderung auf die am wenigsten entwickelten Regionen nicht gebremst werden, da sie nur am Aspekt des absoluten Rückstandes ansetzt. Regionale Disparitäten außerhalb der förderwürdigsten Gebiete werden nicht abgebaut, sondern können sich vertiefen. Besonders die regionale Kohäsion außerhalb der Gebiete mit Entwicklungsrückstand erfordert Interventionsmöglichkeiten bei Auftreten relativer Entwicklungsrückstände, um Entwicklungspotenziale nicht zu verschütten.

Strukturförderung muss überall dort möglich sein, wo die Wirtschafts- und Infrastruktur im Vergleich zum EU-Durchschnitt, aber auch in Relation zu den konkurrierenden bzw. kooperierenden vergleichbaren / nachbarschaftlichen Regionen ungenügend ist.

Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in einer erweiterten EU muss ein zentrales Ziel der gemeinschaftlichen Strukturpolitik bleiben. Damit müssen aber auch regionale Disparitäten gemeint sein, nicht alleine „europäische Disparitäten“. Zudem gebietet es das Erfordernis der Motivation aller beteiligten Seiten und Partner der europäisierten Strukturpolitik, dass diese daran effektiv und substantiell partizipieren können.

Dessen ungeachtet wird das Ausscheiden von Regionen aus der bisherigen Zielgebietsförderung nicht ausbleiben können. Für diese Fälle gebietet das Prinzip der Solidarität Übergangsregelungen, die regionale Konzeptentwicklungen und Anpassungsprozesse für die „Zeit danach“ ermöglichen.

III. Prinzip der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch das Arbeitsergebnis des EU-Konvents als allgemeines Prinzip europäischen Handelns gestärkt und muss auch in der EU-Strukturpolitik umfassend verwirklicht werden. Die europäisierte Strukturpolitik geht von der Erkenntnis umfassender regionaler Disparitäten in Europa aus. Daher sind regionale Spielräume und unterschiedliche Lösungswege zur Bewältigung dieser Disparitäten unverzichtbar. Zudem kann nur so das Ziel eines möglichst effizienten Einsatzes der Strukturfördermittel erreicht werden.

Das Subsidiaritätsprinzip wird mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip verbunden, wenn auch die relativ struktur- und finanzstärkeren Regionen in ihren eigenen Anstrengungen zur Erreichung von horizontalen Zielen unterstützt werden. Der Gedanke des sozialen Zusammenhalts und der Akzeptanz der EU durch die Bürger würde vernachlässigt, wenn die relativ besser gestellten Regionen die Strukturpolitik finanzieren, aber selbst für solche Ziele keine Förderung in Anspruch nehmen könnten, bei denen sie im Vergleich zu konkurrierenden Regionen schlechter ausgestattet sind. Es gilt: Eine Schwächung der Starken führt nicht zwangsläufig zu einer Stärkung der Schwachen!

Die Solidarität darf nicht einseitig werden, sondern es müssen immer auch allseitige Rückflüsse gewährleistet bleiben, um die Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit des europäischen Mehrwertes sicherzustellen.

Zudem gebietet es eine umfassende Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, dass auch das bereits bewährte Partnerschaftsprinzip in der Strukturpolitik weiter effektiv ausgebaut wird. Gerade die Kommunen müssen in den entsprechenden Begleitgremien mit Sitz und Stimme vertreten sein, umso mehr, als sie zu den partnerschaftlichen Akteuren in der Strukturpolitik gehören, die öffentliche Ko-Finanzierungsmittel bereitstellen und bei deren Planung und Ausführung eine unverzichtbare Rolle einnehmen.

IV. Kohäsion auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene fördern

Die Zielgebietsabgrenzung für die Strukturförderung steht unter der Spannung einerseits zu einer Begrenzung der Förderung auf die bedürftigsten Regionen im EU-Maßstab zu führen, andererseits aber nicht außer Acht zu lassen, dass große Disparitäten auch auf nationaler Ebene existieren.

Das Kriterium für die Strukturfonds sollte auf 75% des mitgliedstaatlichen BIP, anstelle des durchschnittlichen EU-BIP, angepasst werden. Um den Aufwand zu reduzieren sollte eine Pauschalierung vorgenommen werden. Es bestehen drei Gruppen von Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand, bezogen auf das durchschnittliche BIP der EU der 25. Förderfähig sollten die Regionen sein, die nur bis zu 75% des durchschnittlichen Gruppen-BIP erwirtschaften. In der schwächsten Gruppe, deren Gruppen-BIP nur bei ca. 40% des EU-25 BIP liegt, sollten alle Regionen förderfähig sein.

Die Anwendung des Förderkriteriums auf die Gruppen hätte zur Folge, dass die Wirkung europäischer Förderung auch in Regionen erfahren werden kann, die sonst bei europäischer Betrachtung nur in einer "Zahlerposition" wären. Die Förderung trägt daher über die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur hinaus zur sozialen Kohäsion bei.

V. Das Ziel der Vereinfachung

Der zwischenzeitlich in der EU-Strukturpolitik entwickelte Verwaltungs- und Kontrollaufwand hat überbordende Dimensionen angenommen. Dabei ist zu konstatieren, dass gerade die Finanzskandale und Fördermittelmissbrauchsfälle der Vergangenheit maßgeblich dazu beigetragen haben, diese Kontrollmechanismen zu entwickeln und zu normieren.

Beispielhaft hierfür sei nur die Finanzkontrollverordnung (Verordnung EG Nr. 438/2001) mit zahlreichen Kontroll- und Prüfmechanismen erwähnt, die personelle und administrative Ressourcen binden, ohne einen Mehrwert für die strukturpolitischen Zielsetzungen entfalten zu können.

Darüber hinaus dokumentieren die erfolgten Rückzahlungen von EU-Fördermitteln aus dem Haushalt der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten, dass das Prozedere der Europäischen Förderung mittlerweile so aufwendig und kompliziert geworden ist, dass die vorgesehenen und bereit gestellten Fördergelder in der Praxis gar nicht mehr abfließen können. Dazu ein Beispiel: Alleine im Haushaltsergebnis 2002 der EU hat die Europäische Kommission eine Nichtausschöpfung der verfügbaren Ausgabenmittel in Höhe von knapp 9 Mrd. € festgestellt.

Insbesondere bei den Strukturfonds liegt eine sehr ausgeprägte Differenz zwischen den Ausgabenprognosen und der effektiven Inanspruchnahme der Haushaltsmittel vor. Trotz umfangreicher Haushaltsübertragungen von 2002 auf 2003 beziffern sich die nicht in Anspruch genommenen Restmittel auf rund 4,85 Mrd. €. Auch bei der Inanspruchnahme der Heranführungshilfen für die Beitrittsländer waren auch 2002 Probleme zu verzeichnen.

Die Handhabung der EU-Förderinstrumentarien für die Städte und Gemeinden muss vereinfacht und verbessert werden. Schließlich besteht ein allseitiges Interesse daran, dass die Fördermittel tatsächlich an Ort und Stelle angelangen, wo sie ihre optimale Wirkung entfalten solle – und dies ist regelmäßig die kommunale Ebene. Zudem muss das Förderprozedere viel stärker als bislang auf kommunale Ausgangs- und Handlungsbedingungen eingehen. So kommt den Kommunen z.B. oftmals eine entscheidende Rolle bei der Erbringung von Ko-Finanzierungsmitteln zu. Das Prinzip, Fördermittel erst nachträglich, also nachdem

die Kommunen die zu erwartenden Fördermittel selbst verauslagt haben, gegen Rechnungsvorlage auszuzahlen, trägt den kommunalen Handlungsvoraussetzungen nicht Rechnung.

Nicht zuletzt verlangt auch das im Weißbuch "Europäisches Regieren" proklamierte Partnerschaftsprinzip mit der regionalen und lokalen Ebene eine Vereinfachung der Fonds- und Maßnahmenverwaltung.

In sämtlichen bisher durchgeführten Seminaren, Diskussionen und Evaluierungssitzungen auf europäischer und nationaler Ebene wurde die Forderung nach einer Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens laut. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei die Verminderung des Koordinierungsaufwandes der verschiedenen Fonds, eine stärkere Beteiligung und mehr Befugnisse der lokalen Behörden, die Reduzierung der involvierten Verwaltungsebenen, die Flexibilisierung der Mittelverwendung bei Bedarfsänderungen vor Ort, weniger formalistische Verwendungsvorschriften und –nachweise sowie eine Harmonisierung der Vorschriften und Verfahren, bis hin zur Reduzierung der Anzahl der Fonds.

VI. Harmonisierung der Ziele der Strukturförderung und der europäischen Raumordnung (EUREK)

Die Harmonisierung der Ziele der Strukturförderung und der europäischen Raumordnung folgt dem Gedanken, dass es für die Entwicklung der Regionen eher auf die Förderung innovativer Projekte ankommt als auf die Förderung der konventionellen gewerblichen Wirtschaft, um die Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken. Zusätzlich zur Strukturschwäche von Regionen muss deshalb die Eignung konkreter Projekte treten, endogene Potenziale einer Region, unabhängig von ihrer Lage im Raum zu heben. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass es Raum für wirtschaftspolitische Fördermaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen, einschließlich der kommunalen Ebene, öffnet und gleichzeitig auch außerhalb von Regionen mit Entwicklungsrückstand zur Anwendung kommen kann.

Bereits heute entfalten das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK im Zusammenwirken mit den Gemeinschaftsinitiativen eine erhebliche Wirkung auf die nationale Stadtentwicklungspolitik. Eine weitere Stärkung wäre gleichbedeutend mit einem faktischen Zuwachs an raumordnerischer Kompetenz für die EU-Kommission, die sachlich nicht begründet werden kann und deren Legitimität daher ständig in Frage gestellt werden muss.

VII. Harmonisierung der Fonds

Die bestehenden Strukturfonds sollten harmonisiert werden. Es bestehen weite Bereiche überschneidender Anwendungen, deren Synergiepotenziale nutzbar wären, wenn die Fonds besser verzahnt werden könnten. Ein Beispiel für ungenutzte Synergien ist die mangelnde Harmonisierung bei der Förderung ländlicher Entwicklung für die Umfeldverbesserung landwirtschaftlicher Produktion. Mit Mitteln des EFRE außerhalb von Ziel-1 Gebieten kann die Verbesserung des Umfeldes landwirtschaftlicher Produktion nicht gefördert werden, sondern nur über die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (EAFGL). Umgekehrt bestehen die Probleme der Ziel-2 Gebiete und die Ziel-3 Thematik auch in Ziel-1 Gebieten.

Eine Diskussion über die Harmonisierung der Strukturfonds sollte so offen sein, dass sie auch die Schaffung eines einheitlichen Strukturfonds (Monofonds) umfasst. Vorrangiges Ziel sollte es aber sein, mindestens eine zügige und unkomplizierte Mittelum-schichtung zwischen den Fonds zu ermöglichen.

VIII. Verstärkung der Gemeinschaftsinitiativen

Die Gemeinschaftsinitiativen haben sich in der letzten Programmperiode als viel versprechend herausgestellt. Nach Schwierigkeiten in der Programmperiode 1994-1999 wurden sie verbessert. Die positiven Erfahrungen sollten weitergeführt werden, indem die Gemeinschaftsinitiativen finanziell erheblich verstärkt werden. Gleichzeitig sollte zugelassen werden, dass geeignete gewerbliche Investitionen ebenfalls in die Förderung einbezogen werden. Damit könnten die angestrebten Partnerschaften der öffentlichen Hände mit privaten Initiativen leichter verwirklicht werden. Eine klare Absage muss Überlegungen erteilt werden, zusätzliche Gemeinschaftsinitiativen zu schaffen. Je spezieller eine Gemeinschaftsinitiative ist, desto flexibler ist sie auch. Der Handlungsspielraum mit den bestehenden Instrumenten wie den Strukturfonds würde schleichend reduziert und ihre Wirksamkeit ausgehöhlt.

IX. Flexibilisierung des Wettbewerbsrechts

Für die Regionen, die aus einer Zielgebietsförderung ausscheiden, stellen sich gleich mehrere Probleme. Sie scheiden regelmäßig nicht nur aus den europäischen Förderkategorien aus, sondern wegen des Kohärenzgebots regelmäßig auch aus den nationalen. Anstelle der bisherigen Förderung tritt die strikte Anwendung des europäischen Beihilfenrechts. Was eben noch eine genehmigte Strukturintervention war, ist nun möglicherweise eine europarechtswidrige Beihilfe. Zumindest für Übergangs- und Anpassungszeiträume müssen hier wirksame Ausnahmen vom allgemeinen Regime des Beihilfen- und Wettbewerbsrechts eröffnet werden. Denn betroffenen Regionen müssen daher Gestaltungsspielräumen für eine eigene Regionalpolitik eröffnet werden, die den eigenen Disparitäten ausreichend Rechnung tragen können. Dabei kann es natürlich nicht darum gehen, die europäische Wettbewerbs- und Regionalpolitik letztlich zu konterkarieren. Aber gerade in relativ finanzschwachen und typischerweise in ländlich geprägten Regionen sind externe Mittelzuflüsse unverzichtbare Impulsgeber für die wirtschaftliche Entwicklung.

Ausgangspunkt für die Förderpolitik muss sein: *"Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern."* (Art. 158 EG-Vertrag). Das Ziel des Art. 158 EG-Vertrag kann bei einer Fortführung der Förderung nach bisherigem Muster nicht erreicht werden, da die Fördermittel nicht für eine ausreichende Förderung in allen förderfähigen Gebieten ausreichen. Paradoxe Weise würde die Förderung bei ersten Erfolgen wieder eingestellt werden müssen, selbst wenn die Förderwürdigkeit weiter bestehen bleibt um andere, weniger erfolgreiche, oder bisher nicht geförderte Regionen zu fördern. Von einer harmonischen Entwicklung kann keine Rede sein.

Überlegungen, die Förderung auf die Regionen zu konzentrieren, die die größten Wachstumspotenziale aufweisen, um die größte Wertschöpfung zu erzielen und damit den wirtschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, widersprechen dem Art. 158 EG-Vertrag. Unter Zugrundelegung dieser Überlegung, blieben gerade die Regionen außer Betracht der Strukturförderung, die die Förderung am dringendsten bräuchten, nämlich die struktur- und oft auch finanzschwachen Regionen.

Letztlich muss auch die Kluft zwischen zukunftsgerichtetem Bekenntnis zu modernen Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen und privatem Gewerbe (PPP) und der Förderpraxis der EU-Kommission geringer werden. PPP-Modelle werden in Zukunft wichtiger und in der konkreten Form weiterentwickelt werden. Deshalb darf Investitionsförderung unter Anwendung von PPP-Modellen nicht als beihilferelevant angesehen und als unzulässig eingestuft werden.

X. Förderpriorität kommunaler Maßnahmen

Die positiven Erfahrungen mit INTERREG hinsichtlich der verbesserten Abstimmung und Zusammenarbeit von Regionen sollten zum Anlass genommen werden, der regionalen Perspektive noch mehr Gewicht zu geben. Der Schwerpunkt braucht dabei nicht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu sein, die allerdings unter stärkerer Beteiligung der lokalen Ebene weiterhin ausbaufähig ist, sondern die Zusammenarbeit zwischen Städten und ihrem Umland in den Regionen. Die isolierte Förderung von Maßnahmen zur Beseitigung räumlich abgegrenzter Probleme (wie städtischer Krisengebiete) entfaltet weder eine Leuchtturmwirkung noch kann sie einen Wachstumskern beleben, sondern bleibt örtlich begrenzt (Punktstrahler statt Leuchtturm).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)799

14. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Deutscher Gewerkschaftsbund**A. Nationale Strukturpolitik****I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. *Die GA ist seit 32 Jahren das nationale Regelwerk für die deutsche Wirtschaftsförderung. In den letzten Jahren wurden mehrfach die Entflechtung der Mischfinanzierung und sogar die gänzliche Abschaffung der GA diskutiert. Ist das Instrument der GA nach seinem jetzt 32-jährigen Bestehen überholt und ist eine geordnete Regionalförderung ohne die GA denkbar? Welche Auswirkungen hätte eine Abschaffung der GA im Hinblick auf Subventionswettläufe und Fördergefälle innerhalb der Bundesrepublik sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung finanzstarker und finanzschwacher Bundesländer?*

Selbst wenn eine Debatte über eine Reform der GA insbesondere mit Blick auf einen effizienten Mitteleinsatz und die Überprüfung der Förderinhalte gerechtfertigt erscheint, hält der DGB an der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als einem einheitlichen Rahmen für die regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik fest. Die Zielsetzung, mit Hilfe der GA im Bundesgebiet die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen, darf nicht aufgegeben werden, auch wenn dies nicht Gleichförmigkeit bedeuten muss. Hauptthema der Debatte sollte sein, wie mit Blick auf diese Zielsetzung regionale Entwicklungskonzepte gestaltet werden und für die jeweiligen Regionen zu einer integrierten Entwicklung beitragen können.

Gäbe man die GA vollständig auf, entfielen im gesamten Bundesgebiet ein wichtiges Kofinanzierungsinstrument für die Projekte, die aus den EU-Strukturfonds gefördert werden. Vor allem bestünde kein bundeseinheitlicher Rahmen mehr für die Genehmigung der nationalen Regionalbeihilfen durch die EU. Die Aushandlung eines regionalen Beihilferahmens mit der Europäischen

Kommission würde sich dadurch erheblich erschweren.

Eine gänzliche Abschaffung der GA würde in den alten Bundesländern die Entwicklung von nach wie vor im Strukturwandel befindlichen Regionen behindern. Das Ende der GA West fiel nach 2006 mit einer gravierenden Änderung, wenn nicht Beendigung der Ziel-2-Förderung zusammen. Damit gäbe es für die alten Länder nach 2006 keine Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur und keine einzelbetriebliche Investitionsförderung mehr. In den neuen Ländern würde die wirtschaftliche Entwicklung z.T. erheblich verzögert, eine Streichung der GA-Mittel müsste in jedem Fall durch eine Kompensation im Rahmen des Solidarpaktes begleitet werden. Andernfalls wären die wichtigsten Elemente des Aufbau Ost, das Schließen der Infrastruktur- und der Produktionslücke, gefährdet.

Bei einer gänzlichen Aufgabe der GA wäre - für das gesamte Bundesgebiet betrachtet - ein regionaler Konzentrationsprozess und damit eine Abkoppelung peripherer Regionen nicht auszuschließen. Die Zunahme von Arbeitslosigkeit wäre in diesen Regionen unvermeidlich. Ob von den Ballungsräumen nach Abschaffung der GA eine ausreichende „Ausstrahlungswirkung“ ausginge und ob ein gesamtwirtschaftliches Wachstum einsetzen würde, das die Nachteile langfristig wieder ausglich, ist äußerst schwierig zu prognostizieren.

2. *Ist ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ohne die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern innerhalb der GA denkbar und wie könnte ein solcher Ordnungsrahmen aussehen?*

Im Föderalstaat ist eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern unerlässlich, für den Bereich der regionalen Strukturpolitik gibt es außer der GA keinen Ordnungsrahmen hierfür. Ohne diesen Ordnungsrahmen würde der Verpflichtung aus

dem Raumordnungsgesetz zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr nachgekommen. Darüber hinaus ist das Wesen der GA die gemeinsame Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern im Interesse des Gesamtstaates, sie ist nur dann vollständig, wenn sie auch über ein Budget verfügt.

De facto würde ein Ordnungsrahmen ohne finanzielle Unterlegung kaum Wirkung erzeugen. Ohne die finanzielle Unterlegung wäre die Einhaltung und Umsetzung gemeinsam vereinbarter Prioritäten äußerst schwierig nachzuprüfen. Wenn ein solcher Ordnungsrahmen Wirkung haben soll, müsste eine Form einer „Sanktionierung“ gefunden werden, z.B. müssten gemeinsam quantitativ nachprüfbar Ziele vereinbart (wie Wachstumsraten, Schaffung von Arbeitsplätzen etc) und bei deren Nichteinhaltung Konsequenzen vorgesehen sein, die ohne finanzielle Unterlegung wiederum nur geringe Wirkung hätten.

3. *Ist die Mittelvergabe der GA effizient? Wie ist der Erfolg der GA im Vergleich zu wettbewerblich vergebenen Programmen der Innovationsförderung zu sehen, die zur Voraussetzung haben, dass die Akteure in der Region ein abgestimmtes Konzept zur Regionalentwicklung präsentieren?*

Der Mittelabfluss liegt bei der GA in der Regel nahe bei 100%, auch bei den wettbewerblichen Programmen sind hinsichtlich des Mittelabflusses keine schwerwiegenden Probleme bekannt.

Der GA werden im allgemeinen positive Effekte in dem Sinne bescheinigt, dass ohne sie – vor allem in den neuen Ländern - die private Investitionstätigkeit und die Beschäftigungsentwicklung wesentlich schwächer ausgefallen wäre. Gerade in den neuen Ländern entstand der Beschäftigungseffekt jedoch hauptsächlich dadurch, dass Arbeitsplätze gesichert wurden, indem andere wegfielen. Nicht auszuschließen ist, dass die GA zwar zur Stabilisierung vorhandener Produktion und Beschäftigung beiträgt, jedoch nicht zu einer neuen dynamischen Entwicklung einer Region. Hier wäre eine größere Passgenauigkeit der Förderatbestände einzufordern und der Vergleich mit der wettbewerblichen Förderung zu ziehen, bzw. deren Erfahrungen für die GA auszuwerten und zu nutzen. Positive Effekte der vom Bund durchgeführten Förderwettbewerbe sind die Entstehung von Kooperationsnetzwerken, der Innovationschub und die Mobilisierung regionaler Potentiale. An diese sollte im Rahmen der GA angeknüpft werden, auch wenn bei dieser Art der Förderung der Primäreffekt nicht unmittelbar messbar ist. Allerdings sollte beachtet werden, dass die wettbewerbliche Förderung nur dann optimale Ergebnisse erzielt, wenn in den konkurrierenden Regionen vergleichbare Startbedingungen bestehen. Bisher waren in den Wettbewerben die Regionen erfolgreich, in denen Netzwerkbildung schon seit längerem Inhalt der Strukturpolitik war. Ausserdem muss darauf geachtet werden, dass auch für die Wettbewerber, die keinen Zuschlag erhalten, Perspektiven bestehen bleiben, insbesondere durch die Fortführung von Netzwerken, die sich zur Antragstellung bilden.

4. *Sollten regionale Entwicklungskonzepte bei der GA eine größere Rolle spielen?*

Der DGB hat die Förderung Regionaler Entwicklungskonzepte und von Regionalmanagement im Rahmen der GA von Anfang an unterstützt. Diese Fördererelemente sollten weiter ausgebaut und unterstützt werden. Der effizienteste Mitteleinsatz erfolgt mit Sicherheit dann, wenn die Akteure einer Region gemeinsam an Entwicklungskonzepten arbeiten. Eine langfristig nachhaltige Wirkung der Förderung wird in viel höherem Maße erzielt, wenn regionale Kooperationsbündnisse in die Zukunft planen und neue Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten ausloten. Die in der GA derzeit bestehenden Möglichkeiten zur Förderung von Regionalmanagement sind ausbaufähig. Ein unverzichtbares

Element solcher Entwicklungskonzepte ist der Aufbau partnerschaftlicher Kooperationsstrukturen, an denen die Sozialpartner im vollen Umfang beteiligt werden.

5. *Wie sind Überlegungen zu beurteilen, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung künftig auf sogenannte Wachstumsmonopole zu konzentrieren -die meist in Ballungszentren liegen-, um so den Ertrag der Förderung zu erhöhen?*

Das Konzept der Wachstumspolförderung baut auf den Voraussetzungen auf, dass Wachstumspole existieren und dass diese eine Ausstrahlungswirkung auf das Umland haben. In den neuen Ländern müssen solche Wachstumspole erst geschaffen werden, der erwünschte Effekt der „Ausstrahlung“ auf andere Regionen ist zumindest bisher nicht nachweisbar. Wachstumspolförderung unter Status-quo-Bedingungen bedeutet, dass verstärkte Förderung von Agglomerationsräumen nur dann gegeben ist, wenn auf Förderung in anderen Regionen verzichtet wird. Die wirtschaftliche Entwicklung wird dort gebremst, ohne dass gesichert ist, dass die zu schaffenden Wachstumspole einen Wachstumsschub auslösen.

Infolgedessen kann eine reine Wachstumspolförderung keine dauerhafte und alleinige regionalpolitische Strategie sein. Sie enthält die Gefahr, dass weniger entwickelte Regionen letztlich ganz von Wachstumsprozessen abgekoppelt werden. Eine Lösung kann in der konsequenten Förderung von Clustern liegen, die sich auch außerhalb von Ballungszentren bilden können. In jedem Fall sollten Förderstrategien, die auf räumliche Mittelkonzentration setzen, durch Konzepte für die peripheren Räume flankiert werden. Passive Sanierung in peripheren Regionen ist mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung kein zukunftsträchtiges Konzept.

6. *Welche Möglichkeiten gibt es, die Fördergebiete der GA künftig feiner abzugrenzen als bisher durch vollständige Landkreise und komplette Arbeitsamtsbezirke, um so die strukturschwachen Gebiete besser in die Förderung einzubeziehen und könnten diese Möglichkeiten einen positiven Beitrag zu einer gezielten regionalen Wirtschaftsentwicklung leisten?*

Zielgenauigkeit und Praktikabilität der Förderung müssen abgewogen werden. Für die Analyse der Förderbedürftigkeit kann eine Abgrenzung von Raumeinheiten unterhalb der Arbeitsamtsbezirke sinnvoll sein, wenn dadurch Stärken und Schwächen bzw. Potentiale einer Region präzise dargestellt werden können. Allerdings müsste dabei beachtet werden, dass durch eine zu starke Untergliederung in der Förderpraxis keine regionalen Wirtschaftskreisläufe zerschnitten bzw. Fördergrenzen so eng gezogen werden, dass Zusammenarbeit in Netzwerkstrukturen nicht mehr möglich ist. An Erfahrungen aus der Praxis, z.B. einer lange praktizierten gemeinsamen Wirtschaftsförderung durch die Kommunen, wird deutlich, dass zu starke Untergliederungen letztlich nicht nutzbringend sind.

Wichtig ist, dass die gewählten Raumeinheiten tatsächlich regionale Arbeitsmärkte abbilden. Grundvoraussetzung für eine Neuabgrenzung der Fördergebiete ist das Vorhandensein aussagekräftiger statistischer Daten für die Raumeinheiten.

7. *Die GA-Gebiete werden nach einem Gesamtindikator, der sich aus den Einzelindikatoren Arbeitslosigkeit (40%), Einkommen (40%), Infrastruktur (10%) und Erwerbsprognose (10%) zusammensetzt, bestimmt. Führen diese Einzelindikatoren auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen zu einer angemessenen Abbildung der strukturellen Problemlagen und gibt es Indikatoren, die diese Problemlagen zielgenauer darstellen?*

Die derzeit verwendeten Indikatoren sind vergangenheitsbezogen und damit zu statisch in dem Sinne, dass sie einen gegenwärtigen Förderbedarf abbilden, jedoch kaum auf Entwicklungspotentiale und Entwicklungstendenzen (wie z.B. Zu- und Abwanderung) eingehen, die sich auf Strukturdefizite beziehen. Entwicklungstendenzen in der Region lassen sich insbesondere an der Unterbeschäftigungsquote, der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Sektoren, der Anteil der Beschäftigten mit qualifizierter Ausbildung und am Wanderungsverhalten ablesen.

Der Infrastrukturindikator in seiner gegenwärtigen Form bildet vorrangig die verkehrstechnische Erreichbarkeit und die Versorgungslage der Region mit öffentlichen Gütern ab, weniger die Lebensqualität in der Region. Wichtig ist, dass nicht nur der wirtschaftliche Nutzen von „harten“ Infrastrukturen, sondern auch deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt einbezogen werden.

8. *Deuten vergleichbare Regionalindikatoren in den alten und neuen Bundesländern auf vergleichbare Strukturprobleme hin und gibt es Argumente dafür, Gebiete in den neuen Bundesländern bei vergleichbaren Regionalindikatoren anders zu behandeln als Gebiete in den alten Ländern mit ähnlichen Problemlagen?*

Langfristig sollte die gleichartigen Behandlung vergleichbarer Strukturprobleme angestrebt werden. Auf absehbare Zeit muss jedoch der spezifischen Situation in den neuen Ländern - d.h. ihrer

faktischen Deindustrialisierung unmittelbar nach der Wende und dem Fortbestehen der Infrastruktur- und Produktionslücke – weiter Rechnung getragen werden.

9. *Ist die GA geeignet, den ökologischen Strukturwandel in den Regionen voran zu treiben?*

Die GA kann mehr als bisher als Instrument des ökologischen Strukturwandel eingesetzt werden. In der gegenwärtigen Praxis gehört dies nicht zu den Prioritäten. In ihrer jetzigen Struktur schreibt die GA eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Projekte vor. Es gibt allerdings keine konsequente Förderung nachhaltiger Projekte, die die ökonomische, ökologische und soziale Dimension miteinander in Einklang bringen. Umwelttechnologien werden als Wachstumsfaktor nicht konsequent gefördert, dafür müsste die sehr weit gefasste Definition der gewerblichen Unternehmen präzisiert werden.

10. *Können mit der GA regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden?*

Die in der GA hierfür vorhandenen Ansätze sind ausbaufähig und sollten weiterentwickelt werden. Dazu gehört insbesondere die verstärkte Förderung von Unternehmenskooperationen, Netzwerkbildung und Regionalmanagement.

11. *Ermöglicht die GA die Förderung von Investitionen in Bildung und Wissenschaft oder bezieht sich der Investitionsbegriff der GA lediglich auf Sachkapitalinvestitionen?*

Humankapitelförderung ist Bestandteil der GA, ebenso wie die Förderung von Bildungseinrichtungen. Nicht-investive Maßnahmen, d.h. Qualifikation, Weiterbildung und Forschungsaktivitäten in KMU sowie betriebliche Ausbildungsplätze und Ausbildungsstätten können mit GA-Mitteln gefördert werden. Diese Möglichkeiten werden aber in der Praxis zu wenig genutzt, vorrangig wird die GA für Wirtschaftsförderung im engeren Sinne, d.h. für Unternehmens- und Infrastrukturförderung eingesetzt.

12. *Kann die Entwicklung der sogenannten „weichen Standortfaktoren“ mit der GA ausreichend gefördert werden?*

In der Förderpraxis ist die o.g. Förderung von Bildung und Wissenschaft, die zu den „weichen“ Faktoren gehört, oft zu wenig mit der Gesamtentwicklung und dem Bedarf der Region abgestimmt. Im Rahmen von Regionalentwicklungskonzepten könnte diese Förderung wirkungsvoller sein. Andere „weiche“ Infrastrukturen im kulturellen oder sozialen Bereich sind mit der GA nicht förderbar.

13. *Macht das Export-Basis-Konzept der GA wirtschaftspolitisch Sinn?*

Ja. Durch die Steigerung der Exportfähigkeit besteht insbesondere für den KMU-Sektor die Möglichkeit zur Einbindung in überregionale Wirtschaftsstrukturen und der Erschließung von Absatzmärkten. Das bedeutet aber nicht, dass die Förderung auf KMU und Handwerksbetriebe beschränkt werden sollte, die in einem Umkreis von

mehr als 30 km liefern, da die Exportfähigkeit gerade auch durch die Verflechtungen von Unternehmen verschiedener Betriebsgrößenklassen steigt. Eine weitere Voraussetzung ist, dass auch eine exportorientierte Förderstrategie unter dem Vorzeichen der Beschäftigungswirksamkeit betrieben wird.

14. *Wäre es sinnvoller, den Ländern die regionale Wirtschaftsförderung vollständig zu überlassen, die Umverteilung über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie den Länderfinanzausgleich laufen zu lassen und so Bürokratie abzubauen und auch für die Wählerinnen und Wähler die Verantwortlichkeiten abgrenzbar zu machen?*

Die GA ist als Koordinierungsinstrument zwischen Bund und Ländern unverzichtbar, um durch gemeinschaftliche Abstimmung eine kohärente wirtschaftliche Entwicklung zu sichern. Würde sich der Bund aus der inhaltlichen und finanziellen Mitgestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung zurückziehen, kann das gerade auch von Wählerinnen und Wählern als ein Rückzug aus der gesamtstaatlichen Verantwortung gewertet werden. Der einheitliche Rahmen der GA hat mit als wichtigste Aufgabe, „passive Sanierung“ der am meisten benachteiligten Regionen und damit extremes Entwicklungs- und Einkommensgefälle zu verhindern. Zukunftsträchtige Regionalentwicklungskonzepte sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie nicht nur vereinzelt, sondern bundesweit durch Förderung initiiert werden. Weiterhin verhindert die GA, dass in Phasen schwacher konjunktureller Entwicklung keinerlei Investitionen mehr getätigt werden.

Ohne die GA als Koordinierungsinstrument wäre ein einheitliches Agieren gegenüber der EU, sowohl in Bezug auf die Beihilfengenehmigung als auch auf die Kofinanzierung der europäischen Förderung, nicht mehr möglich. Gerade im europäischen Zusammenhang und unter den Bedingungen der EU-Erweiterung wird dieses Koordinierungsinstrument jedoch zunehmend wichtig.

II. GA in den neuen Bundesländern

1. *Welche Bedeutung hat die GA für die Entwicklung der wirtschaftlichen/industriellen Basis in den neuen Bundesländern und welche Auswirkungen hatten und haben die jährlichen Verringerungen der Mittelausstattung der GA-Ost für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer im Allgemeinen und die Fördererfolge im Speziellen? 2. Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt es über den Nutzen, den die GA-Ost für den Aufbau-Ost bisher hatte?*

In den neuen Ländern war und ist die GA das wichtigste Instrument des wirtschaftlichen Strukturwandels. Die GA Förderung wurde zu mehr als 80% für Investitionstätigkeit in die gewerbliche Wirtschaft genutzt. In Anbetracht der fortbestehenden „Produktionslücke“ war dies eine notwendige Strategie. Ohne GA wären die privaten Investitionen und der Beschäftigungseffekt geringer gewesen, jedoch ist die Investitionstätigkeit auch mit einem Beschäftigungsabbau einher-

gegangen, indem neue Arbeitsplätze nur dann geschaffen wurden, wenn bestehende Arbeitsplätze an anderer Stelle zur Rationalisierung wegfielen. Damit wurde insgesamt zu einer massiven Produktivitätssteigerung beigetragen. Der Kreis der förderfähigen Unternehmen wurde sehr weit ausgedehnt, insbesondere auch auf extrem kapitalintensive Sektoren, in denen vergleichsweise wenig Arbeitsplätze entstehen.

Der Rückgang der GA Mittel entsprach zwar einem erwarteten allmählichen Rückgang des Investitionsbedarfs, jedoch zeigt sich insbesondere im Infrastrukturbereich, dass ein weiteres Nachlassen der Investitionstätigkeit den Konvergenzprozess behindern würde.

III. GA in den alten Bundesländern

1. *Welche Auswirkung auf die GA-Fördergebiete in den alten Bundesländern hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West?*

In den Jahren 2004-06 würde es keine Neubewilligungen für GA-Projekte mehr geben, so dass nur noch die Abwicklung bereits eingegangener Verpflichtungen möglich ist. Damit gäbe es für die alten Länder keine national koordinierte regionale Strukturpolitik mehr. De facto blieben den GA-Fördergebieten in den alten Ländern damit für neue Initiativen nur noch die Mittel aus den europäischen Strukturfonds (Ziel-2-Gebiete), für die allerdings die Kofinanzierungsmöglichkeit durch die GA fehlen würde. Der Einsatz anderer Kofinanzierungsmittel ist denkbar, gestaltet sich in der Praxis aber schwierig. Der Strukturwandel in den bisher GA-geförderten Regionen der alten Länder wird dadurch in Frage gestellt.

2. *Ist der einseitige Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West bei gleichzeitiger Fortführung der gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung der GA-Ost mit dem Verfassungsgebot der föderativen Gleichbehandlung der Bundesländer vereinbar, da hier gleiche strukturelle Problemlagen in den alten und neuen Bundesländern ungleich behandelt werden?*

Das Gebot der föderativen Gleichbehandlung wird verletzt, zumal die Zielsetzung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht im Wege einer gemeinsamer Vereinbarung eingeschränkt oder aufgegeben wurde. Es wird ein falsches politisches Signal in dem Sinne gesetzt, dass Strukturpolitik durch Investitionen und regionale Entwicklung in den alten Ländern als nicht mehr notwendig betrachtet wird, obwohl dies nicht den Tatsachen entspricht.

3. *Artikel 91 a des Grundgesetzes zielt auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse ab. Strukturschwache Gebiete in allen 16 Bundesländern sollen auf ein höheres Niveau gehoben werden. Ist es vor diesem Hintergrund notwendig, dass eine sachgerechte Aufteilung der für die Aufgaben des Artikel 91 a I Nr. 2 des Grundgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel auf der Grundlage des Vergleichs der sozioökonomischen Daten aller Regionen in den 16 Ländern erfolgt?*

Um im gesamten Bundesgebiet eine kohärente Regionalpolitik zu betreiben, ist der Vergleich der sozioökonomischen Daten sinnvoll, die in allen 16 Ländern auf derselben Grundlage erhoben werde. Dadurch können Referenzräume in den Blick genommen und eine gesamtstaatliche Regionalentwicklung gestaltet werden.

Jedoch gelten hinsichtlich der Ausgestaltung der Förderung die Ausführungen zu Frage I, 8: Mittelfristig muss der besonderen strukturalpolitischen Situation der neuen Länder weiter Rechnung getragen werden.

4. *Würde ein solches System der Verteilung der Mittel auf Basis von Regionalindikatoren eine erneute Notifizierung durch die EU-Kommission erfordern und welchen Zeitraum würde ein solches Verfahren in Anspruch nehmen?*

Jede substantielle Änderung der GA und insbesondere der Bevölkerungsaufteilung und der Regionalindikatoren erfordert eine neue Notifizierung.

5. *Hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West Auswirkungen auf die Abwicklung der laufenden EU-Programperiode und ist damit eine Ausfüllung des europäischen Beihilfenrahmens noch möglich? Wird die Entscheidung Auswirkungen auf die künftige Beihilfenkontrolle durch die EU haben?*

Der Rückzug aus der GA West bedeutet zum einen den Verlust von Kofinanzierungsmitteln für Projekte, die in den Ziel-2-Gebieten aus den EU-Strukturfonds gefördert werden: Da ab 2004 keine Neubewilligungen aus der GA mehr möglich wären, müssten neue Projekte, die nach 2004 Förderung aus den Strukturfonds beantragen, auf andere Kofinanzierungsmittel zurückgreifen.

Zum anderen sind die Auswirkungen auf den regionalen Beihilferahmen zu beachten: Schwierigkeiten würden aber dann entstehen, wenn aufgrund der Tatsache, dass in den GA-Fördergebieten der alten Länder keine Neubewilligungen mehr erfolgen, die Förderintensität sinkt. Damit würden im Rahmen der GA entsprechend weniger Beihilfen bei der Europäischen Kommission notifiziert. Aufgrund eines solchen freiwilligen Rückzugs aus den national gewährten Regionalbeihilfen wäre die Forderung nach erhöhtem regionalpolitischen Spielraum immer schwerer zu vermitteln. Eine weitere Konsequenz des Ausscheidens aus dem Gesamtrahmen der GA wäre, dass die Möglichkeit einer Gesamtnotifizierung der Regionalbeihilfen entfiel und investive Ausgaben für Unternehmen nur noch einzeln als deminimis-Beihilfen genehmigt werden könnten.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. *Welche strukturellen Auswirkungen wird die EU-Osterweiterung für die deutschen Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechische Republik haben?*

Für die Zeit unmittelbar nach dem Beitritt muss weiterhin mit beträchtlichen Unterschieden der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen

Lage sowie des Lohnniveaus der alten und neuen EU-Mitgliedstaaten gerechnet werden. Dies wird allerdings weniger eine nennenswerte Migration in die Grenzregionen selbst auslösen, da die Übergangsfristen vereinbart sind und zudem für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten, die von der Mobilität Gebrauch machen werden, Ballungszentren wie München, Berlin oder das Ruhrgebiet attraktiver sein dürften als die unmittelbar grenznahen Regionen. Zu erwarten sind daher eher Tagespendlerströme und Saisonarbeiter aus den MOE-Staaten und weitere Verlagerung von Unternehmen in die MOE-Staaten, wobei dies hauptsächlich auf die Branchen zutrifft, in der wenig qualifizierte Arbeitskräfte erforderlich sind. Demgegenüber kann die grenznahe Lage für Unternehmen in den deutschen Grenzregionen auch zum Vorteil werden, da sich hier neue Möglichkeiten zum Erschließen von Absatzmärkten und zur Integration in überregionale Wertschöpfungsketten bieten.

Den Auswirkungen für die regionalen Arbeitsmärkte kann entgegengewirkt werden, indem sie EU-Gesetzgebung im Bereich Arbeits- und Sozialpolitik, einschließlich der Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in den MOE-Ländern nicht nur formal übernommen, sondern auch tatsächlich angewandt werden. Voraussetzung dafür sind die institutionelle Beteiligung der Sozialpartner und eine Intensivierung des sozialen Dialogs. Dazu gehört auch die verbesserte Beratung der Personen, die im Ausland arbeiten wollen. Um Sozialdumping und ungesicherte Arbeitsverhältnisse in Deutschland einzugrenzen, fordern die Gewerkschaften die Einführung von Mindestlöhnen bzw. die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen.

Gewerkschaften und Betriebsräte arbeiten in den Grenzregionen mit den Schwesterorganisationen der Nachbarländer und auch mit Arbeitgeberorganisationen aktiv zusammen, um Erweiterungseffekte abzufedern und ungewünschte Entwicklungen zu verhindern.

Um für Unternehmen in den Grenzgebieten insbesondere der neuen Bundesländer die Chancen der Erweiterung nutzbar zu machen, müssen insbesondere die vorhandenen „Fühlungsvorteile“ weiter unterstützt werden, d.h. der Ausbau grenzüberschreitender Infrastrukturen, die Einrichtung von Begegnungsmöglichkeiten (z.B. Kompetenzzentren) und die Vermittlung von Sprachkenntnissen.

Insbesondere sollte hierfür die Gemeinschaftsinitiative „Interreg“ eingesetzt werden. Sie muss über 2006 hinaus als Instrument zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erhalten bleiben.

2. *Wird es in den deutschen Grenzregionen ein Fördergefälle zu den angrenzenden Regionen der Beitrittsländer geben und welches Ausmaß wird dieses Fördergefälle nach bisheriger Voraussicht haben?*

Aller Voraussicht nach werden die Grenzregionen Polens und Tschechiens nach dem Beitritt und

auch über die Reform der Strukturfonds 2006 hinaus Ziel-1-Regionen. Noch ist unklar, ob die neuen Länder nach 2006 Ziel-1-Regionen bleiben werden, allerdings sprechen sich gegenwärtig die EU-Kommission und das Europäische Parlament für eine besondere Lösung für die neuen Länder aus. Die Ziel-2-Regionen an der bayerisch-tschechischen Grenze werden in jedem Fall, je nach Neugestaltung der Ziel-2-Förderung, mit deutlichen Änderungen der Förderstruktur rechnen müssen. Ein Fördergefälle ist dann in jedem Fall vorhanden.

Bei Beibehaltung des Ziel-1-Status in den neuen Ländern erhielten die dortigen Grenzregionen mithin denselben Förderstatus wie die angrenzenden Regionen in Polen und Tschechien. Möglich ist allerdings, dass die „besondere Regelung“ in den neuen Ländern heißen würde, dass die EU-finanzierten Anteile der Projektförderung geringer sind als diejenigen in den neuen Mitgliedstaaten der EU.

Für die ehemaligen Ziel-2-Region an der bayerisch-tschechischen Grenze bestünde nach 2006 je nach Ausgestaltung des Ziel 2 eine Situation wie heute z.B. innerhalb Deutschlands im ehemaligen Zonenrandgebiet, in denen gegenwärtig Ziel 2- und Ziel-1-Regionen aneinandergrenzen.

Die Mittelzuweisung aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten wird sich voraussichtlich nach 2006 nach ähnlichen Kriterien bestimmen wie heute, d.h. nach der Absorptionsfähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates (4%), einem Bevölkerungsanteil der gesamten EU-Bevölkerung und der Mittelaufteilung unter den verschiedenen Zielen. Je geringer der Anteil der Ziel-1-Gebiete in Deutschland ausfällt und je weniger Mittel für Ziel 2 eingesetzt werden, desto höher wird mithin das Fördergefälle. Je höher allerdings der Gesamtumfang der Strukturförderung insgesamt ist, desto mehr steht auch für deutsche Ziel-1 und Ziel-2-Regionen zur Verfügung. Die bisherige Obergrenze von 0,45 % des EU-BIP für den Gesamtumfang der Strukturförderung ist bisher noch nicht ausgeschöpft.

3. *Ist das Programm der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001 „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ vom Inhalt und von der Mittelausstattung ausreichend, um mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen abzuwenden, und wenn nein, wie sollte das Programm verbessert bzw. erweitert werden?*

Das Programm „Gemeinschaftsaktionen für Grenzregionen“ umfasst für das Jahr 2003 ein Förder volumen von 23 Millionen €, die nicht aus dem Haushalt der Strukturfonds, sondern demjenigen für die Vorbereitung des Beitritts finanziert werden. In Anbetracht der verfügbaren Mittel kann man von diesem Programm nicht die Lösung aller strukturellen Probleme der Grenzregionen erwarten. Es fördert jedoch unbedingt unterstützenswerte Maßnahmen, in dem es insbesondere die Förderung von Kooperationen zwischen KMU, Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und den Ausbau grenzüberschreitender Infrastrukturen

umfasst. Es kann damit wichtige Anstöße zu einer integrierten Entwicklung der Grenzregionen geben, zumal es auf Kooperation staatlicher und nicht staatlicher Akteure abstellt. Die Gewerkschaften in den Grenzregionen unterstützen das Programm und sind z.T. an der Durchführung von Projekten in diesem Programm beteiligt, in denen auch mit Arbeitgeberorganisationen kooperiert wird. Das Programm sollte erhalten bleiben.

4. *Beabsichtigen Österreich und Italien Maßnahmen, um ihre Grenzregionen entlang der EU-Erweiterungsgrenzen auf die EU-Osterweiterung vorzubereiten bzw. einen möglichen strukturellen Anpassungsdruck abzufedern?*

Die österreichische Regierung erscheint wesentlich aktiver als die deutsche Bundesregierung, wenn es darum geht, grenzüberschreitende Kontaktaufnahme und Kooperation zu fördern.

5. *Welche wirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen wird der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West auf die bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik haben?*

S. oben, insbesondere Nr. III,5.

6. *Wäre die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete unter Einbeziehung eines zusätzlichen Regionalindicators „Grenzlage zu den EU-Beitrittsländern“ sinnvoll, um damit einen geschlossenen Fördergürtel entlang der deutschen EU-Erweiterungsgrenze zu schaffen?*

Das würde die bisherige GA-Systematik insofern ändern, als statt eines auf sozio-ökonomischen Daten beruhendes Kriterium ein dauerhaftes und unveränderbares Kriterium aufgrund einer „Randlage“ eingeführt würde. Ein solches Kriterium wäre außerdem insofern nicht realitätsgetreu, als auch Regionen, die nicht unmittelbar in Grenznähe liegen, durch die Erweiterung zusätzlichem Anpassungsdruck ausgesetzt sind.

Wichtiger als die Definition eines neuen Indicators wäre eine Festlegung von Prioritäten innerhalb der regionalen Förderprogramme der Bundesländer, die der Nutzung von Chancen der Grenzöffnung Rechnung trägt und eine ebenfalls darauf ausgerichtete Verzahnung der EU-Förderung mit den GA-Mitteln.

7. *Sind die in Bayern jüngst eingeführten E-Fördergebiete geeignet, die strukturellen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die betreffenden Grenzlandkreise abzufedern, und wenn nein, wie müsste eine adäquate Regelung aussehen?*

Die nunmehr möglichen Investitionen in KMU und kommunale Infrastruktur können vor allem dann zu einer Abfederung der Erweiterungseffekte beitragen, wenn sie im oben beschriebenen Sinne effizient dafür eingesetzt werden.

8. *Welche nationalen Fördermaßnahmen für die deutschen Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik wären geeignet, den Beitrittsprozess zu flankieren und einen negativen Strukturwandel in diesen Gebieten zu verhindern?*

Viele Maßnahmen wurden bereits durchgeführt, es sind aber immer noch Anstrengungen notwendig. Bereits begonnene Maßnahmen müssen beendet werden. Besonders wichtig ist die Fertigstellung grenzüberschreitender Infrastrukturen, dazu gehören insbesondere die Grenzübergänge. Darüber hinaus sind auch die Vermittlung von relevanten Qualifikationen und Kenntnissen, wie Sprachkenntnissen, sowie die Beratung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern notwendig. Im Rahmen der GA sollten verstärkt Unternehmenskooperationen mit Blick auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden.

Wünschenswert wäre eine vom Bund ausgerichtete zentrale Auftaktkonferenz zum Datum des Beitritts, die der Anbahnung von grenzüberschreitenden Kontakten und Kooperationen der Sozialpartner dient.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. *In den letzten Jahren haben mehrere Verlagerungen von Betrieben aus den alten in die neuen Bundesländer stattgefunden, die mit einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen aufgrund von Rationalisierungen verbunden waren und in erheblichem Umfang mit Steuermitteln gefördert wurden. Haben derartige Förderungen einen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen und wäre es nicht sinnvoller, derartige Investitionen in räumlicher Nähe zum alten Standort durchzuführen, um das eingearbeitete Personal halten zu können?*

Eine Verlagerung von Unternehmen in Fördergebiete mit höherem Subventionswert sollte weder national noch europäisch gefördert werden.

2. *In den neuen Bundesländern werden GA-Zuschüsse und die steuerfreie Investitionszulage parallel gewährt. Sollten auch die GA-Zuschüsse in ganz Deutschland steuerfrei gewährt werden und trägt es zur Transparenz der Förderung bei, wenn die Investitionszulage nur noch für Investitionen im Wohnungsbau und für die Erhaltung der Bausubstanz in den neuen Bundesländern gewährt wird?*

Da die Förderung durch die Investitionszulage und durch die GA auch bisher rechtlich getrennt geregelt war, dürfte kein wirkliches Intransparenz-Problem entstanden sein. Die Investitionszulage hat sich für die neuen Länder als wichtiges Instrument erwiesen, da sie eine Vielzahl von Unternehmen erreichen konnte. Über die Zukunft der Investitionszulage wird derzeit verhandelt, ihre Kürzung bzw. Konzentration auf bestimmte Fördertatbestände sollte zur Fortführung des Konvergenzprozesses in den neuen Ländern nicht ersatzlos erfolgen.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. *Welche Auswirkungen auf die Nettozahlerposition der Bundesrepublik Deutschland und deren nationalen Handelsspielraum in der Strukturförde-*

rung hätte eine Reform der EU-Strukturpolitik nach dem sogenannten Nettofondsmodell, dem Konzentrationsmodell der Bundesregierung und nach den von EU-Kommissar Barnier geäußerten Vorstellungen? Welches dieser Modelle wäre am besten geeignet, die europäische Strukturförderung langfristig finanzierbar und wirkungsvoll zu gestalten?

Zur „Nettozahler“-Diskussion ist folgendes anzumerken: Deutschland wird in wirtschaftlicher Hinsicht zusammen mit Österreich am meisten von der Erweiterung profitieren. Da Deutschland sich einer europäischen Strukturpolitik bekennt, muss es auch bereit sein, die Finanzierung dafür sicherzustellen.

Ein „Nettofonds“-Szenario entspräche einer Art „europäischem Finanzausgleich“ und enthielte keine gemeinsame Strukturpolitik mehr.

Aber selbst unter „Nettozahler“-Aspekten brächte dieses Szenario keinen Gewinn: Das „Nettofonds“-Szenario würde sich am ungünstigsten auf die deutsche Nettozahler-Position auswirken würde, da die Einsparungen auf der Beitragsseite noch niedriger wären als die beim Konzentrationsmodell oder im „Barnier-Modell“ zu erwartenden Rückflüsse. Die Rückflüsse wären im „Barnier-Modell“ am höchsten.

Langfristig finanzierbar und wirkungsvoll gestaltbar ist die europäische Strukturförderung dann, wenn sie von den verantwortlichen Akteuren als zusätzliches Gestaltungselement begriffen und zweckmäßig als eingesetzt wird, was sein soll, nämlich als Anschubfinanzierung zur Umsetzung innovativer Regionalentwicklung. Insofern ist die Betrachtung der Nettozahler-Position aus regionalpolitischer Perspektive kaum sinnvoll. Es kann kaum davon ausgegangen werden, dass Einsparungen auf der Beitragsseite sich innerhalb Deutschlands unmittelbar in verstärkter regionalpolitischer Aktivität ausdrücken würden.

2. *Ist es ratsam, die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission auf eine reine Missbrauchskontrolle zu beschränken, die den Mitgliedsstaaten größtmögliche regionalpolitische Freiräume belässt?*

Das Ziel der Beihilfekontrolle in der EU ist die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der EU, davon können deutsche Unternehmen unmittelbar profitieren. Allerdings steckt die Beihilfenkontrolle gegenwärtig in der Tat einen engen Rahmen, der weiter gefasst werden sollte. Der nationale Förderbedarf im Rahmen einer innerdeutschen Strukturpolitik muss auf europäischer Ebene anerkannt werden. Dieses wird jedoch in dem Maße schwieriger, wie sich der Bund aus der eigenen Regionalförderung zurückzieht.

3. *Welche Zukunft werden die Ziel-2- und Ziel-3-Förderungen nach jetziger Voraussicht haben und hat der Rückzug des Bundes aus der GA-West Auswirkungen auf die Festlegung künftiger Ziel-2-Gebiete und deren Mittelausstattung?*

Diskutiert wird die Zusammenlegung von Ziel 2 und Ziel 3 zu einem einzigen gebietsunabhängi-

gen Förderziel, innerhalb dessen sich alle Regionen um die Förderung von Projekten bewerben können, für die einige Schwerpunktthemen vereinbart werden. Der DGB spricht sich gegen eine solche Zusammenlegung aus. Die bisherigen Ziel-2-Gebiete werden weiterhin einer spezifischen Förderung zum Abbau von Unterbeschäftigung bedürfen. Die Inhalte der arbeitsmarktbezogenen Ziel-3-Förderung, nämlich die Förderung der Beschäftigungschancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, dürfen gerade unter der Bedingung der EU-Erweiterung und zur Umsetzung der Lissabon-Strategie als eigenständiger Förderschwerpunkt nicht verloren gehen.

Der Wegfall der GA West bedeutet nicht automatisch den Verlust des Ziel-2-Status, aber in jedem Fall den Verlust von Kofinanzierungsmitteln. Darüber hinaus wird die Anerkennung eines Förderbedarfs auf europäischer Ebene schwieriger, wenn er auf nationaler Ebene nicht mehr definiert wird.

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

1. *Aufgrund des bevorstehenden Beitritts eher wirtschaftsschwacher Staaten zur EU sinkt das für die Bestimmung der Fördergebiete maßgebliche EU-weite Durchschnitts-BIP. Durch diesen rein statistischen Effekt droht den meisten Regionen in den neuen Bundesländern der Verlust des derzeitigen Förderstatus. Welche Auswirkung hätte eine Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts bei der Neu-Festlegung der Ziel-1-Gebiete und könnten die neuen Bundesländer den Wegfall des derzeitigen Förderstatus aus eigener Kraft kompensieren?*

Bei einer Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts wären aufgrund von EU-Berechnungen im „Zweiten Kohäsionsbericht“ wahrscheinlich in den neuen Ländern nur die Regionen Dessau und Chemnitz weiter förderfähig. Allerdings kann man Aussagen hierzu erst treffen, wenn alle Zahlen für den Zeitraum 2001-2003 vorliegen, auf deren Grundlage die neue Abgrenzung getroffen wird. Aufgrund der Tatsache, dass die neuen Länder seit 1997 dem Bundesdurchschnitt und dem EU-Durchschnitt bei der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung hinterherhinken, kann angenommen werden, dass auch trotz des statistischen Effekts mehr Regionen in der Ziel-1-Förderung verbleiben.

Hinzu kommt, dass Europäische Kommission und Europäisches Parlament die Absicht erkennen lassen, für die bisherigen Ziel-1-Regionen eine Lösung zu finden, die den statistischen Effekt abfedert. Dieses wäre mit Blick auf die weitere För-

dernotwendigkeit in den neuen Ländern äußerst wünschenswert.

2. *Falls der statistische Effekt bei der Neufestlegung der Ziel-1-Gebiete nicht berücksichtigt wird, ist zu erwarten, dass ein Großteil der neuen Bundesländer eine Übergangsförderung erhält. Wie könnte eine adäquate Übergangslösung aussehen und welche Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur sind zu erwarten, wenn die Übergangslösung eine drastische Reduzierung der EU-Strukturfondsmittel für die neuen Bundesländer vorsieht?*

Eine Übergangslösung müsste sich an den jetzigen „Phasing-Out“-Modellen orientieren, also einer schrittweisen Verringerung der Förderung. Denkbar wäre auch eine Fortführung der Förderung mit EU-Finanzierungssätzen, die gegenüber denjenigen in den Beitrittsstaaten deutlich niedriger wären. Besonders wichtig wäre dann eine Neudefinition der Förderinhalte und insbesondere die Nutzung der innovativen Ansätze, die in der europäischen Förderung enthalten sind.

3. *Wie sollte nach bisheriger Voraussicht der Abstand der Förderintensitäten zwischen den neuen und alten Bundesländern nach 2006 ausgestaltet sein und werden die angestrebten Förderintensitäten in den neuen Bundesländern nach einer eventuellen Absenkung der Höchstsätze in Europa ausreichen, um Anreize für Investitionen und Neugründungen in den strukturschwachen Regionen dieser Länder setzen zu können?*

Die Unterschiede in der Förderintensität hängen von der Beibehaltung des Ziel-1-Status in den neuen Ländern ab sowie von der Ausgestaltung der Förderung außerhalb Ziel 1. In Anbetracht des noch nicht abgeschlossenen Aufholprozesses in den neuen Ländern ist eine Aufteilung von 2/3 der in der Bundesrepublik zur Verfügung stehenden Fördersumme für die Ziel-1-Gebiete und 1/3 für die übrigen Gebiete gerechtfertigt. Die Effizienz der Förderung hängt von der Art ihres Einsatzes ab und steigert sich mit der konsequenten Umsetzung beteiligungsorientierter regionaler Entwicklungskonzepte.

Welches Beihilfenregime sollte für die neuen Bundesländer für die Zeit nach 2006 gelten?

Das Regime für die Genehmigung der Beihilfen wird sich wie bisher nur einheitlich für das gesamte Bundesgebiet vereinbaren lassen, wünschenswert wäre insgesamt ein größerer Spielraum.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)810

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit

A. Nationale Strukturpolitik**I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. *Die GA ist seit 32 Jahren das nationale Regelwerk für die deutsche Wirtschaftsförderung. In den letzten Jahren wurden mehrfach die Entflechtung der Mischfinanzierung und sogar die gänzliche Abschaffung der GA diskutiert. Ist das Instrument der GA nach seinem jetzt 32-jährigen Bestehen überholt und ist eine geordnete Regionalförderung ohne die GA denkbar? Welche Auswirkungen hätte eine Abschaffung der GA im Hinblick auf Subventionswettläufe und Fördergefälle innerhalb der Bundesrepublik sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung finanzstarker und finanzschwacher Bundesländer?*

Das Prinzip der Gemeinschaftsaufgabe ist nach unserer Auffassung keineswegs überholt. Mit der GA werden Anreize und Subventionen für private und öffentliche Investitionen in besonders strukturschwachen Regionen angeboten. Damit sollen Wachstumspotentiale erschlossen und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen gefördert bzw. wiederhergestellt werden. Mit der Investitionshilfe für neue und wettbewerbsfähigere Arbeitsplätze soll und kann der notwendige Strukturwandel und die Einkommenskraft gefördert werden. Diese Ziele sind damit präziser als in allen anderen Systemen des Finanzausgleichs formuliert. Die Wirkungskette „Investition – Beschäftigung – Einkommen und Nachfrage“ erlaubt zielgerichtete Abstimmung mit anderen Bereichen raumwirksamer Fachpolitiken. In den letzten Jahren wurden Verzahnung, Fördertatbestände und Fördersätze mehrfach überarbeitet und schärfer formuliert.

Auch weiterhin bedarf das komplexe Regelwerk der Überarbeitung und Neuorientierung (z.B. im Hinblick auf Vereinfachung, Verwaltungsaufwand oder neue Herausforderungen). Trotz der Änderungen im Zeitablauf und deshalb notwendigen Übergangsregelungen sind Umfang und Zielstellung der gesetzlichen Regelungen eher vorbildlich – z.B. im Vergleich zum Arbeitsförderungsgesetzt.

Der regionalpolitische Handlungsbedarf in Deutschland ist auf Dauer hoch – auch in vielen westdeutschen Regionen. Gefährdet erscheint diese Gemeinschaftsaufgabe eher durch das Missverhältnis von Aufgabenstellung und Mittelansatz. Die GA hat ohne Zweifel – wenn auch nicht zureichend – als Barriere gegen Subventionswettläufe gedient. Dieser „Sperrklinken-Effekt“ und die Verpflichtung zum Konsens zwischen Bund und Ländern würden wegbrechen, wenn die GA wie vorgesehen künftig nur noch auf Ostdeutschland konzentriert wäre.

2. *Ist ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ohne die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern innerhalb der GA denkbar und wie könnte ein solcher Ordnungsrahmen aussehen?*

Die finanzielle Beteiligung des Bundes erleichtert den Transfer von reich zu arm und die Einhaltung ordnungspolitischer Vorgaben.

3. *Ist die Mittelvergabe der GA effizient? Wie ist der Erfolg der GA im Vergleich zu wettbewerblich vergebenen Programmen der Innovationsförderung zu sehen, die zur Voraussetzung haben, dass die Akteure in der Region ein abgestimmtes Konzept zur Regionalentwicklung präsentieren?*

„Regionalpolitik von unten“ und die Suche nach einem stimmigen Entwicklungs- und Investitionskonzept wären idealtypisch immer zu fordern. Dennoch können wir bisher keine belastbaren Angaben zum Vergleich mit wettbewerblich vergebenen Programmen machen.

4. *Sollten regionale Entwicklungskonzepte bei der GA eine größere Rolle spielen?*

Deren Förderung ist bereits in die GA aufgenommen, ebenso das Konzept des Regionalmanagements. Allerdings müssen in vielen Bereichen erreichbare Investitionsziele und operationelle Umsetzung schärfer gefasst werden. Also: Konkretisierung aller notwendigen Investitionsschritte und Finanzierungsanteile (auch von privaten Unternehmen, Banken und Kommunen) für das Unternehmen „Region“ anstelle viel-

fach nicht belastbarer Zielstellungen in den bisherigen Entwicklungsplänen der Länder und Regionen (insbesondere bei EU-geförderten Vorhaben).

5. *Wie sind Überlegungen zu beurteilen, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung künftig auf sogenannte Wachstumsmonopole zu konzentrieren -die meist in Ballungszentren liegen-, um so den Ertrag der Förderung zu erhöhen?*

Hier hat die Theorie häufig mehr Charme als die Realität. Trotz der Konzentration öffentlicher Mittel auf die Ballungszentren in den neuen Ländern hat sich dort auch das gleiche Muster wie im Westen herausgebildet. Nahezu überall gehören die Kernstädte zu den relativen Verlierern. Das IAB hat übrigens die von den Vertretern der o.g. These apostrophierten Wachstumspole im Osten nicht identifizieren können: Weder in Berlin noch in Magdeburg, Halle oder Frankfurt/Oder. Im Gegenteil siehe Handout. Die Bildung neuer sektoraler Cluster gelingt nur in Ausnahmefällen (z.B. „Holz in Wismar“ oder „Kompetenzregion Fahrzeugbau bei Leipzig“). Bei einer Förderung in dynamischen Wachstumsregionen sind scheinbar schnelle Erfolge vorweisbar, häufig aber um den Preis der Mitnahmeeffekte.

Die Konzentration auf Wachstumspole würde das Konzept der GA auf den Kopf stellen. Hier bleibt es Ziel, Kapitalengpässe zu beseitigen, einen Beitrag zum Nachteilsausgleich zu leisten und den Schwachen mit Muskeln zu versehen. Es geht dabei längst nicht mehr um das früher vorrangig formulierte Ausgleichsziel, sondern um eine breitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produktionsstandorte.

6. *Welche Möglichkeiten gibt es, die Fördergebiete der GA künftig feiner abzugrenzen als bisher durch vollständige Landkreise und komplette Arbeitsamtsbezirke, um so die strukturschwachen Gebiete besser in die Förderung einzubeziehen und könnten diese Möglichkeiten einen positiven Beitrag zu einer gezielten regionalen Wirtschaftsentwicklung leisten?*

Je kleiner die gewählten Regionseinheiten, desto schärfer wird die Diagnose. Auch der sogenannte Plafond der Wohnbevölkerung im Fördergebiet wäre eine weniger streitbare Größe im Streit mit der EU-Kommission. Allerdings darf das Konzept funktionaler Arbeitsmarktregionen nicht aufgegeben werden. Folgerichtig werden Kreise und Arbeitsmarktregionen in der GA bei der ständigen Überprüfung der Fördergebiete gerechnet. Der Aufwand ist damit etwas größer aber gerechtfertigt, weil somit politische Entscheidungshoheit und Verflechtung berücksichtigt werden können. Bei der künftigen Auswahl der Fördergebiete könnte man zweistufig vorgehen:

Erster Schritt: problemorientiertes Ranking der Kreise nach Einzelindikatoren und Gesamtmodell.

Zweiter Schritt: Definition der funktionalen förderwürdigen Arbeitsmarktregionen mit den Methoden der räumlichen Ökonometrie – aber immer unter Anhörung der Praktiker.

7. *Die GA-Gebiete werden nach einem Gesamtindikator, der sich aus den Einzelindikatoren Arbeitslosigkeit (40%), Einkommen (40%), Infrastruktur (10%) und Erwerbsprognose (10%) zusammensetzt, be-*

stimmt. Führen diese Einzelindikatoren auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen zu einer angemessenen Abbildung der strukturellen Problemlagen und gibt es Indikatoren, die diese Problemlagen zielgenauer darstellen?

Ja, im Auftrag des Unterausschusses der GA wurden insgesamt 15 Indikatoren getestet, sowohl für die 440 Stadt- und Landkreise als auch für die 271 Arbeitsmarktregionen. Einige dieser zusätzlichen Indikatoren erwiesen sich dabei als sehr aussagekräftig. Niveauindikatoren wurden ergänzt, z.B. um den Beschäftigungsgrad in Kombination mit der Arbeitslosenquote. Die Wachstums- oder Verlustraten bei Einkommen (Lohnsummen), Beschäftigungsvolumen, Angebot und Nachfrage zeigen den Entwicklungspfad einer Region an und weisen auf neue und zum Teil bedrohliche Muster im Strukturwandel hin.

8. *Deuten vergleichbare Regionalindikatoren in den alten und neuen Bundesländern auf vergleichbare Strukturprobleme hin und gibt es Argumente dafür, Gebiete in den neuen Bundesländern bei vergleichbaren Regionalindikatoren anders zu behandeln als Gebiete in den alten Ländern mit ähnlichen Problemlagen?*

Erster Teil der Frage: Ja. Die vom IAB gerechneten Modelle zeigen, dass sich in einem problemorientierten und gesamtdeutschen Ranking Ost- und Westregionen schon vor den kritischen Plafondsgrenzen mischen.

Zweiter Teil der Frage: Nein.

9. *Ist die GA geeignet, den ökologischen Strukturwandel in den Regionen voran zu treiben?*

Nein bzw. bislang nur ungenügend. So genannte „external diseconomies“ sollten bei der Prüfung der Investitionsvorhaben stärker gewichtet werden.

10. *Können mit der GA regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden?*

Im Prinzip spräche nichts gegen eine derartige ergänzende Orientierung – weder nach den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie noch nach dem Erfahrungswissen regionalpolitischer Erfolge (z.B. auch in der Schweiz oder Oberösterreich). Hier wäre u.a. die Schnittmenge mit der GA Agrarpolitik neu zu definieren.

11. *Ermöglicht die GA die Förderung von Investitionen in Bildung und Wissenschaft oder bezieht sich der Investitionsbegriff der GA lediglich auf Sachkapitalinvestitionen?*

Dafür gibt es ja eine andere Gemeinschaftsaufgabe. Aber siehe Förderung humankapitalintensiver Arbeitsplätze.

12. *Kann die Entwicklung der sogenannten „weichen Standortfaktoren“ mit der GA ausreichend gefördert werden?*

Akzente der „Regionalpolitik von unten“ sind möglich. Die Kompetenz und Konsensfähigkeit lokaler Akteure sind u.a. dann gefordert, wenn projektorientierte Verzahnung mit anderen Fachpolitiken oder Zusammenarbeit in der AMR geboten sind.

„Weiche Standortfaktoren“ nicht durch GA zu fördern (oder allenfalls indirekt und langfristig).

13. *Macht das Export-Basis-Konzept der GA wirtschaftspolitisch Sinn?*

Prinzipiell ja, wenngleich die Konzepte des Merkantilismus längst überholt sind. Beispiel ist Paris, vor Jahrhunderten eine Hochburg dieser Schule, heute lebt die Stadt zu mehr als der Hälfte vom (Kultur-)Tourismus. Die Förderung einer technokratisch erfolgreichen Export-Basis war immer problematisch, wenn die negativen externen Effekte (external diseconomies) in der Exportregion nicht berücksichtigt wurden.

In der Umsetzung der allgemein gültigen GA-Ziele gibt es tatsächlich ein Dilemma: Die Praxis verlangte immer eindeutige Abgrenzungen von förderfähigen Sektoren oder Produktionen und Distanzen (sogenannte Positivlisten bzw. Transportpauschalen von 50 / 30 km).

Export-Basis-Konzept der GA macht Sinn.

14. *Wäre es sinnvoller, den Ländern die regionale Wirtschaftsförderung vollständig zu überlassen, die Umverteilung über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie den Länderfinanzausgleich laufen zu lassen und so Bürokratie abzubauen und auch für die Wählerinnen und Wähler die Verantwortlichkeiten abgrenzbar zu machen?*

Bürokratieabbau ist immer gut und notwendig. Aber ob Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeiten in den anderen Systemen des Finanzausgleichs gut genug geregelt sind, ist nicht nur fraglich, sondern zu verneinen. Die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsföderalismus sind fraglos geboten. Ob Finanztransfers an die Schwachen im verträglichen oder gar notwendigen Umfang ohne Zweckbindung durchgesetzt werden können, ist zweifelhaft.

II. GA in den neuen Bundesländern

1. *Welche Bedeutung hat die GA für die Entwicklung der wirtschaftlichen/industriellen Basis in den neuen Bundesländern und welche Auswirkungen hatten und haben die jährlichen Verringerungen der Mittelausstattung der GA-Ost für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer im Allgemeinen und die Fördererfolge im Speziellen?*

Wir hätten diese institutionelle Regelung beim Fall der Mauer erfinden müssen, wenn es sie nicht gegeben hätte. Im Gegensatz zu vielen anderen westdeutschen Systemkomponenten waren Zielsetzung, Instrumente und Regelungstechnik ohne allzu große Änderungen sofort anwendbar. Änderungsbedürftig und schnell geändert waren allerdings die Mittelausätze für die neuen Bundesländer. Im Verlauf des Einigungsprozesses konnten mit dieser Gemeinschaftsaufgabe relativ schnelle Förderentscheidungen begründet und in weiten Teilen auch relativ nachhaltig umgesetzt werden.

2. *Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt es über den Nutzen, den die GA-Ost für den Aufbau-Ost bisher hatte?*

Die älteren (z.B. Franz/Schalk) und die jüngeren (IAB, IWH) Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten der GA zeigen, dass die Förderung positive Wirkungen hat. Ökonometrische Schätzmodelle (z.B. Schalk 2003) bekräftigen die Vermutung externer Skalenerträge.

Das IAB hat in mehreren Gutachten (Zielerreichungsanalysen oder Prüfung der Förderkulissen) detaillierte Regionalanalysen vorgelegt. Dort sind die deutlichen Entwicklungserfolge, aber auch weiterer Handlungsbedarf anhand zahlreicher Diagnoseindikatoren aufgezeigt worden. Ein völlig neues Konzept der Erfolgskontrolle ist im Auftrag der GA in Arbeit und wird zum ersten Mal Multiplikator- und Acceleratorwirkungen der Messung zugänglich machen (siehe unten).

Das Ausmaß der offenen und versteckten Arbeitslosigkeit ist nach wie vor hoch, auch die Unterschiede bei den durchschnittlichen Jahreslöhnen pro Kopf. Misst man jedoch die Ausstattung mit Arbeitsplätzen im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, so zeigt sich, dass die Disparitäten zwischen Ost und West nicht mehr so auffällig sind (**siehe Karten, Tabellen und Graphiken im Handout**). Die Produktionsanlagen sind in einigen Bereichen auf dem neuesten Stand der Technik, ein Teil der geförderten Betriebe ist auch bei stagnierender Gesamtnachfrage nachhaltig wettbewerbsfähig. Die durchschnittliche Produktivität liegt nach wie vor nur bei etwa 65% des westlichen Vergleichswertes (siehe IAB-Betriebspanel).

Ungeachtet der beachtlichen Finanzierungs- und Aufbauleistungen ist weder Breite noch Nachhaltigkeit der Produktionsentwicklung in Ostdeutschland genügend gesichert. Der Konsum ist immer noch höher als die Produktion, beide Seiten sind transfergestützt. Trotz der zum Teil neuen und höchst produktiven Anlagen im Osten ist es in der neuen Mischung nicht gelungen, wesentlich mehr an Nettoinvestitionen und Weltnachfrage auf den Gesamtstandort zu ziehen. Die jüngsten Analysen zeigen auch negative Entwicklungen und Rückkoppelungen bei Lohnsummen und Finanzkraft. Die Mittelkürzungen für Ost sind wohl das geringere Problem. Ohne grundlegende Reformen in allen Systemen des offenen und versteckten Finanzausgleichs, zur Konsolidierung von Sozial- und Kommunalfinzen kann die GA alleine diese Probleme nicht lösen – siehe hierzu die Kurzberichte 13 und 16 von 2003 des IAB.

III. GA in den alten Bundesländern

1. *Welche Auswirkung auf die GA-Fördergebiete in den alten Bundesländern hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West?*

Schon der bisherige Mittelansatz für die GA-West war zu gering. Im Vergleich mit weniger zielsicheren des Finanztransfers in anderen Bereichen verschwand dieser Betrag nahezu unter den Rundungsfehlern. Selbst die Rückflüsse aus Brüssel waren für die westlichen Länder attraktiver als die Zuschüsse aus diesem strengen Regelwerk. Die politische a priori-Entscheidung für den ungleich höheren Ansatz Ost – hier, wie bei Solidarpakt, aktiven BA-Hilfen u.ä. – führte dazu, dass Regionen mit gleichem Problemdruck in Ost und West ungleich behandelt werden.

Die vorgesehene Streichung der GA-West würde die Gemeinschaftsaufgabe vollends aushöhlen. Schon jetzt ist zu beobachten, dass in vielen Regionen ein Verlust der bisherigen Erfolge der regionalen Strukturpolitik droht.

2. *Ist der einseitige Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West bei gleichzeitiger Fortführung der gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung der GA-Ost mit dem Verfassungsgebot der föderativen Gleichbehandlung der Bundesländer vereinbar, da hier gleiche strukturelle Problemlagen in den alten und neuen Bundesländern ungleich behandelt werden?*

Nein.

3. *Artikel 91 a des Grundgesetzes zielt auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse ab. Strukturschwache Gebiete in allen 16 Bundesländern sollen auf ein höheres Niveau gehoben werden. Ist es vor diesem Hintergrund notwendig, dass eine sachgerechte Aufteilung der für die Aufgaben des Artikel 91 a I Nr. 2 des Grundgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel auf der Grundlage des Vergleichs der sozioökonomischen Daten aller Regionen in den 16 Ländern erfolgt?*

Ja.

4. *Würde ein solches System der Verteilung der Mittel auf Basis von Regionalindikatoren eine erneute Notifizierung durch die EU-Kommission erfordern und welchen Zeitraum würde ein solches Verfahren in Anspruch nehmen?*

Prinzipiell nein, da damit eine wiederholt vorgetragene Forderung der EU-Kommission erfüllt ist. Allerdings ist die Genehmigung der gegenwärtigen GAFörderung auf der Basis eines politischen Kompromisses zustande gekommen und verlängert. Bei einer Grundsatzentscheidung für eine gesamtdeutsche Gemeinschaftsaufgabe (möglicherweise mit Einschnitten bei der I-Zulage und Straffung der Förderregeln) wäre auch die Förderkulisse mit gesamtdeutsch vergleichbaren Indikatorwerten neu zu definieren.

5. *Hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West Auswirkungen auf die Abwicklung der laufenden EU-Programmperiode und ist damit eine Ausfüllung des europäischen Beihilfenrahmens noch möglich? Wird die Entscheidung Auswirkungen auf die künftige Beihilfenkontrolle durch die EU haben?*

Kann besser durch die Fachexperten der Länder und des Bundes beantwortet werden.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. *Welche strukturellen Auswirkungen wird die EU-Osterweiterung für die deutschen Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechische Republik haben?*

Die Öffnung der Märkte und die verschärfte Konkurrenz um verlagerungsfähige Investitionen ist in vielen Sektoren, insbesondere aber in den Anrainer-Regionen zu den osteuropäischen Nachbarn seit Jahren wirksam. Der Strukturwandel führte zu völlig veränderten Listen bei den Produktivitätsdifferenzialen, bei Standortvorteilen und Standortnachteilen. Die Osterweiterung wird diesen laufenden Prozess nicht grundlegend verändern, sondern nur weiter dynamisieren. Die neuen Beitrittsländer haben zusammen bislang nur etwa 3-5% der Wirtschaftskraft der bisherigen Union (Anteile BIP nach Berechnungen von EZB). Dies wird aber nicht so bleiben. Struktur und

Volumen des sogenannten Außenbeitrages werden sich weiterhin dynamisch ändern; das Lohngefälle von 1:4 (Tschechien) bzw. 1:5 (Polen) wird u.a. auch durch verstärkte Pendlerverflechtungen zu Arbeitsmarktbelastungen führen.

Wenn es nicht gelingt, mehr Weltnachfrage auf den gesamten europäischen Wirtschaftsraum zu ziehen, dann teilen sich mehr Partner nicht nur knappe Strukturfondsmittel sondern auch nachgefragte Produktion und Beschäftigungschancen. Dies spüren nicht zuletzt die sogenannten Grenzregionen. Mit und ohne GA werden Anpassungshilfen gefordert werden.

2. *Wird es in den deutschen Grenzregionen ein Fördergefälle zu den angrenzenden Regionen der Beitrittsländer geben und welches Ausmaß wird dieses Fördergefälle nach bisheriger Voraussicht haben?*

Das hängt z.B. von der künftigen Ausgestaltung der GA (z.B. auch für ostbayerische Regionen) ab.

3. *Ist das Programm der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001 „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ vom Inhalt und von der Mittelausstattung ausreichend, um mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen abzuwenden, und wenn nein, wie sollte das Programm verbessert bzw. erweitert werden?*

Nein. Integration in eine neu gestraffte GA wäre besser.

4. *Beabsichtigen Österreich und Italien Maßnahmen, um ihre Grenzregionen entlang der EU-Erweiterungsgrenzen auf die EU-Osterweiterung vorzubereiten bzw. einen möglichen strukturellen Anpassungsdruck abzufedern?*

./.

5. *Welche wirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen wird der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West auf die bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik haben?*

Siehe oben

6. *Wäre die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete unter Einbeziehung eines zusätzlichen Regionalindikators „Grenzlage zu den EU-Beitrittsländern“ sinnvoll, um damit einen geschlossenen Fördergürtel entlang der deutschen EU-Erweiterungsgrenze zu schaffen?*

Wäre nur „second best“: Wenn Diagnose- und Prognoseindikatoren gut genug gewählt sind, erübrigt sich eine politische Entscheidung für eine neue Zonenrandförderung.

7. *Sind die in Bayern jüngst eingeführten E-Fördergebiete geeignet, die strukturellen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die betreffenden Grenzlandkreise abzufedern, und wenn nein, wie müsste eine adäquate Regelung aussehen?*

Nicht ausreichend. Ist eine Kompromissformel anstelle der ursprünglich beabsichtigten Neuabgrenzung.

8. *Welche nationalen Fördermaßnahmen für die deutschen Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik wären geeignet, den Beitrittsprozess zu*

flankieren und einen negativen Strukturwandel in diesen Gebieten zu verhindern?

Selbst wenn man den Förderkatalog der GA straffen würde, wäre er ausreichend.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

- In den letzten Jahren haben mehrere Verlagerungen von Betrieben aus den alten in die neuen Bundesländer stattgefunden, die mit einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen aufgrund von Rationalisierungen verbunden waren und in erheblichem Umfang mit Steuermitteln gefördert wurden. Haben derartige Förderungen einen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen und wäre es nicht sinnvoller, derartige Investitionen in räumlicher Nähe zum alten Standort durchzuführen, um das eingearbeitete Personal halten zu können?*

Es war von Anfang an eines der Ziele der GA, mehr und neue Investitionen in die strukturschwachen Gebiete zu lenken. Dies galt in besonderem Maße für die Investitionsanreize im Einigungsprozess. Das starke Fördergefälle zwischen Ost und West hat dabei natürlich auch zu Verlagerungsinvestitionen geführt. Insbesondere im ehemaligen Zonenrandgebiet auf beiden Seiten der innerdeutschen Grenze kam es dabei zu sehr kleinräumigen Verschiebungen. Prinzipiell ist Standort- und Investitionsentscheidung Sache der Unternehmen. Auch Erweiterungsinvestitionen führen häufig zu neuen Produktionsprozessen und höherer Produktivität. Investitionen werden nicht getätigt, weil man Gewinne gemacht hat (oder weil es Subventionen gibt), sondern weil man Gewinne machen will. Der Subventionswert kann Kapitalkosten senken und neue Standorte attraktiver gestalten. In vielen Bereichen haben sich aber die Wachstumserwartungen der Betriebe nicht erfüllt. Erweiterungsinvestitionen an neuen Standorten im Osten gingen deshalb häufig zu Lasten der alten Standorte und der Beschäftigung in den „Exportregionen“.

Natürlich wird der erwünschte makroökonomische Nettoeffekt geschmälert, wenn Erweiterung und Verlagerung zur Schließung oder Reduzierung alter Standorte führen. Das ist deshalb immer auch Gegenstand der Prüfung vor Bewilligung der Subvention. Das angestrebte Ziel der Nettoeffekte wird aber nicht immer erreicht.

- In den neuen Bundesländern werden GA-Zuschüsse und die steuerfreie Investitionszulage parallel gewährt. Sollten auch die GA-Zuschüsse in ganz Deutschland steuerfrei gewährt werden und trägt es zur Transparenz der Förderung bei, wenn die Investitionszulage nur noch für Investitionen im Wohnungsbau und für die Erhaltung der Bausubstanz in den neuen Bundesländern gewährt wird?*

Beides nein. Allerdings könnte – bei dem Zwang zur Konsolidierung aller Haushalte und zum Subventionsabbau – die Investitionszulage völlig gestrichen werden. Das Volumen eingesparter Subventionen wäre größer als bei einer Streichung der Zuschüsse GA-West. Die Vermutung von Mitnahmeeffekten ist bei der I-Zulage nach Meinung der meisten Experten größer.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

- Welche Auswirkungen auf die Nettozahlerposition der Bundesrepublik Deutschland und deren nationalen Handelsspielraum in der Strukturförderung hätte eine Reform der EU-Strukturpolitik nach dem sogenannten Nettofondsmodell, dem Konzentrationsmodell der Bundesregierung und nach den von EU-Kommissar Barnier geäußerten Vorstellungen? Welches dieser Modelle wäre am besten geeignet, die europäische Strukturförderung langfristig finanzierbar und wirkungsvoll zu gestalten?*

Der Charme des Nettofondsmodells liegt in der Stärkung der nationalen Souveränität und entspräche in vielen Bereichen auch eher dem Prinzip der Subsidiarität. Die „Werbung“ für Europa, wie sie z.B. in Irland vorbildlich gelungen ist, würde dadurch allerdings geschwächt. Mittelansätze und Mittelzuteilung sind damit noch nicht ohne Probleme. Effizienz- und Konsolidierungsziele bleiben nach unserer Meinung drängende Aufgaben.

- Ist es ratsam, die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission auf eine reine Missbrauchskontrolle zu beschränken, die den Mitgliedsstaaten größtmögliche regionalpolitische Freiräume belässt?*

Ja – aber das erfordert auch größere Selbstdisziplin bei den Ländern.

- Welche Zukunft werden die Ziel-2- und Ziel-3-Förderungen nach jetziger Voraussicht haben und hat der Rückzug des Bundes aus der GA-West Auswirkungen auf die Festlegung künftiger Ziel-2-Gebiete und deren Mittelausstattung?*

./.

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

- Aufgrund des bevorstehenden Beitritts eher wirtschaftsschwacher Staaten zur EU sinkt das für die Bestimmung der Fördergebiete maßgebliche EU-weite Durchschnitts-BIP. Durch diesen rein statistischen Effekt droht den meisten Regionen in den neuen Bundesländern der Verlust des derzeitigen Förderstatus. Welche Auswirkung hätte eine Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts bei der Neu-Festlegung der Ziel-1-Gebiete und könnten die neuen Bundesländer den Wegfall des derzeitigen Förderstatus aus eigener Kraft kompensieren?*

Schon mit der Wiedervereinigung in Deutschland war die Geberposition statistisch nicht mehr gerechtfertigt. Mit dem Beitritt sollten alle Schwellenwerte für alle europäischen Regionen neu gerechnet werden. Dabei wird sich erweisen, in welchem Umfang ostdeutsche und westdeutsche Regionen Zielgebiete der Strukturfonds oder der nationalen Förderung sein müssen.

- Falls der statistische Effekt bei der Neufestlegung der Ziel-1-Gebiete nicht berücksichtigt wird, ist zu erwarten, dass ein Großteil der neuen Bundesländer eine Übergangsförderung erhält. Wie könnte eine adäquate Übergangslösung aussehen und welche Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftli-*

che Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur sind zu erwarten, wenn die Übergangslösung eine drastische Reduzierung der EU-Strukturfondsmittel für die neuen Bundesländer vorsieht?

Ist Verhandlungssache von Bund und Ländern.

3. *Wie sollte nach bisheriger Voraussicht der Abstand der Förderintensitäten zwischen den neuen und alten Bundesländern nach 2006 ausgestaltet sein und werden die angestrebten Förderintensitäten in den neuen Bundesländern nach einer eventuellen Absenkung der Höchstsätze in Europa ausreichen, um Anreize für Investitionen und Neugründungen in den strukturschwachen Regionen dieser Länder setzen zu können?*

Spätestens nach 2006 sollten förderbedürftige Regionen und Fördergefälle nur noch auf der Basis von gesamtdeutschen Regionalindikatoren bestimmt wer-

den. Die Knappheit der Finanzmittel wird Konzentration und Straffung befördern.

4. *Welches Beihilfenregime sollte für die neuen Bundesländer für die Zeit nach 2006 gelten?*

./.

Anmerkungen:

Im Handout sind in zahlreichen Karten, Tabellen und Graphiken noch unveröffentlichte neue Ergebnisse des IAB aufbereitet. Zusammen mit den Prognosen sollen sie die Begründung unserer Antworten erleichtern und untermauern.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)804

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**Zusammenfassende Stellungnahme**

Die Gemeinschaftsaufgabe hat wesentlich zur Sicherung und Entwicklung einer wirtschaftlichen Exportbasis in benachteiligten Regionen beigetragen. Sie hat sich sowohl in den durch den Bedeutungsrückgang der Landwirtschaft und der Montanindustrie ausgelösten sektoralen Umbruchsphasen der alten Bundesrepublik als auch im Transformationsprozess der neuen Bundesländer bewährt.

Das regionale Gefüge in der Europäischen Union wird sich allerdings mit der Erweiterung 2004 grundlegend ändern. Die EU-weiten regionalen Diskrepanzen steigen auf ein bislang nicht gekanntes Ausmaß. Die Spielräume deutscher Regionalpolitik nehmen - unter Wahrung eines angemessenen Förderabstands zu den ärmsten europäischen Regionen - unweigerlich ab.

Auch in den neuen Bundesländern wird nach 2006 nur noch im Rahmen von Übergangsregelungen ein Sonderförderstatus gelten. Um so bedeutender ist es, jetzt den verbleibenden Förderzeitraum für die Erweiterung der Exportbasis zu nutzen, um eine eigenständige Wirtschaftsdynamik in Gang zu setzen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bündelung der Infrastrukturen und wirtschaftlichen Potentiale in Schwerpunkorten. Diese können im internationalen Standortwettbewerb bestehen und sich zu regionalen Wachstumspolen entwickeln, die dann auf ganz Ostdeutschland ausstrahlen.

Zu den Einzelfragen

A Nationale Strukturpolitik

I Zukunft der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

- (1) Die zentrale Aufgabe der GA liegt in der Sicherung und Entwicklung einer wirtschaftlichen Exportbasis in benachteiligten Regionen. Insbesondere in strukturellen Umbruchsphasen der regionalen Exportbasis mit starken Verlusten in traditionellen Wirtschaftsbe-
reichen können solche Anpassungsprozesse ohne gravierende sozialökonomische Verwerfungen nicht durch die Regionen allein bewältigt werden.

- (3) Die Messung der Erfolge von regionalpolitischen Maßnahmen ist sehr viel komplexer als die von firmen- oder personenspezifischen Förderungen der Innovations- oder Arbeitsmarktpolitik. Aufgrund der definitorisch fehlenden Vergleichsgruppe von gleichartigen Regionen ohne Förderung und der hohen Bedeutung von Ausstrahleffekten auf nicht geförderte Unternehmen in der Förderregion lassen sich die gemessenen Wirkungen nur bedingt der Förderung ursächlich zurechnen. Entsprechend sind Quervergleiche der Effizienz zwischen regionalpolitischen und anderen Programmen nicht aussagekräftig.
- (5) Die Standortanforderungen exportorientierter Wirtschaftsbereiche werden immer komplexer. Sie nutzen verschiedenste Infrastrukturen vor Ort und arbeiten mit spezialisierten Vorleistungsunternehmen in der Region zusammen. Die räumliche Verfügbarkeit solcher Infrastrukturen und potentieller Kooperationspartner stellt somit häufig eine notwendige Standortvoraussetzung dar. Ein solches komplexes Umfeld mit zum Teil noch sektoralen Spezialisierungen kann aufgrund von Unteilbarkeiten bei vielen Infrastrukturen nicht flächendeckend bereitgehalten werden. Die Erzielung bestimmter Mindestauslastungen macht eine Konzentration insbesondere der Infrastrukturförderung auf verdichtete Schwerpunkorte (Wachstumspole) notwendig. Wenn eine Förderregion die Infrastruktur A bereithält und eine andere Förderregion die Infrastruktur B, verlieren im internationalen Standortwettbewerb beide Regionen, wenn für die betreffende Produktion Infrastrukturleistungen aus den Bereichen A und B benötigt werden.
- (6) Die politische Zielrichtung der GA ist es, die Chancen zur Einkommenserzielung durch Erwerbsarbeit für die Menschen in benachteiligten Regionen zu verbessern. Die räumliche Einheit zur Abgrenzung der Förderbedürftigkeit muss sich daher unter Tolerierung zumutbarer Pendelweiten an Arbeitsmarktregionen orientieren. Räumlich kleine Fördergebietseinheiten berücksichtigen solche, zudem in der Regel immer größer werdenden, Arbeitsmarktverflechtungen nicht.

(7) Die beiden dominierenden Indikatoren Arbeitslosigkeit und Einkommensniveau stehen in unmittelbarer Beziehung zur genannten politischen Zielrichtung der GA. Ihre Ermittlung ist relativ einfach. Die bestehenden regionalen Verzerrungen z.B. durch unterschiedliche Erwerbsquoten oder Transferzahlungen lassen sich beherrschen. Die beiden anderen Indikatoren Infrastrukturausstattung und Erwerbsprognose weisen schon in der Erfassung große technische und methodische Probleme auf. Sie stehen zudem in einer theoretisch zwar begründeten aber dennoch nur mittelbaren Zielbeziehung. Eine Ausweitung der Indikatorenzahl dürfte solche Probleme noch erhöhen und damit den möglichen Erkenntnisgewinnen durch die genauere Erfassung der Benachteiligungsgrade entgegenstehen.

(8) Im West-Ost-Vergleich ergeben sich solche Abweichungen der Problemlagen bei eher ähnlichen Indikatorwerten zum einen aufgrund historisch unterschiedlicher Entwicklungsverläufe, die sich nur indirekt in den heutigen Strukturkennziffern abbilden. So unterscheidet sich das Alter der Unternehmen zwischen beiden Landesteilen deutlich, mit der Folge, dass sich Differenzen u.a. auch in der Etablierung bestimmter Marktpositionen oder der Höhe der Eigenkapitaldeckung ergeben. Zum anderen können sich so genannte Nachbarschaftseffekte auswirken, die wirtschaftliche Interdependenzen räumlich verbundener Regionen beschreiben. Hier schlagen sich z.B. unterschiedliche Entwicklungspfade aufgrund der immer noch unterschiedlichen makroökonomischen Entwicklung in den neuen und den alten Bundesländern nieder.

(9-13) Die spezifische Aufgabe der GA liegt in der Förderung einer regionalen Exportbasis in benachteiligten Regionen. Die inhaltliche Abgrenzung der Exportbasis ist zwar im Laufe der Zeit immer schwieriger geworden, wirtschaftspolitisch scheint das Exportkriterium dennoch zur Unterstützung einer eigenständigen Wirtschaftsentwicklung in einer arbeitsteiligen Wirtschaft unverzichtbar. Bildung, Wissenschaft und so genannte weiche Standortfaktoren können eine wichtige Grundlage für die Ausbildung einer regionalen Exportbasis sein und sind daher auch Teil einer möglichen Förderstrategie. Im Rahmen der GA sollten sie aber - wie die Förderung des ökologischen Strukturwandels oder die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe - nicht als selbständige Zielbereiche verfolgt werden.

(14) Ein Wettbewerb der Länder um die beste regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland wird nur zu den erwarteten Effizienzgewinnen führen, wenn die Länder die Erträge ihrer Politik auch internalisieren dürfen. Eine Abschöpfung durch den Finanzausgleich darf es dann nicht geben. Insofern schließen sich Konzepte des Wettbewerbs der Regionen und des regionalen Finanzausgleichs gegenseitig weitgehend aus. Die Vorteile des Wettbewerbs der Regionen in Form von weniger Bürokratie und stärkerer Problemnähe lassen sich somit nur bei Akzeptanz eines Mehr an regionaler Ungleichheit erreichen.

II GA in den neuen Bundesländern

(1-2)

Die Maßnahmen der GA haben insbesondere durch die Förderung von Unternehmensinvestitionen wesentlich

zum Aufbau einer international wettbewerbsfähigen Exportbasis in den neuen Bundesländern beigetragen. Dies gilt sowohl im Zusammenhang mit der Neuansiedlung von Produktionen als auch bei der Unterstützung von Umstrukturierungsmaßnahmen. Im Bereich der Unternehmensinvestitionen ist nach einer ersten Welle hoher Anlageinvestitionen in exportorientierte Bereiche die Investitionstätigkeit zurückgegangen. Die Rückführung der Mittelausstattung verlief hierzu parallel. Eine Unterstützung der mittlerweile verstetigten privaten Investitionstätigkeit im Exportbereich bleibt aber weiter erforderlich. Die Ausstattung mit exportorientierten Produktionen und Dienstleistungen ist weiterhin unbefriedigend.

III GA in den alten Bundesländern

(3) Eine Aufteilung der Bundesmittel für die Regionalförderung ist nach der Förderbedürftigkeit der Regionen in allen 16 Bundesländern vorzunehmen. Die spezifischen Problemlagen Ostdeutschlands (historische Verwerfungen, makroökonomische Probleme) lassen sich allerdings nur bedingt durch sozioökonomische Indikatoren abbilden. Für eine weitere Übergangszeit erscheint daher die Sonderbehandlung des Beitrittsgebiets und Berlins gerechtfertigt.

IV Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

(1) Eine generelle Vorhersage der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutschen Grenzregionen erscheint aufgrund der in den Teilregionen sehr unterschiedlichen Ausgangslagen nicht möglich. Tendenziell dürften allerdings jene Produktionen unter Anpassungsdruck stehen, die bislang vor allem reine Produktionskostenvorteile gegenüber Standorten in den zentralen Agglomerationen ausgenutzt haben. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Bereich überregional handelbarer Güter bereits Anpassungsprozesse stattgefunden haben. Im Dienstleistungshandel und der Arbeitskräftemobilität sind längere Übergangsfristen vereinbart. Zusätzliche Entwicklungspotentiale liegen daher mittelfristig im Aufbau arbeitsteiliger grenzüberschreitender Produktionsprozesse bei Ausnutzung insbesondere der jeweiligen Humankapital spezialisierung.

(6) Die Eigenschaft „Grenzregion“ beschreibt ähnlich wie die der Zugehörigkeit zu den neuen Bundesländern eine spezifische nur schwer über quantitative Indikatoren zu beschreibende regionalpolitische Problemlage. Im Vergleich zum komplexen, stärker bruchhaften Transformationsprozess in den neuen Ländern scheinen die anstehenden besonderen Umstrukturierungen in den Grenzregionen nur eine deutlich abgestufte Präferenzierung in der Regionalförderung zu begründen.

(8) Die sich eröffnenden Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bilden einen Förderansatzpunkt. Auf deutscher Seite könnten dabei insbesondere Investitionen in die Humankapitalausbildung gefördert werden.

V Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen

(1) Im Fall der Produktionsverlagerung innerhalb eines Landes stehen den positiven Wirkungen am neuen Investitionsstandort mögliche sunk costs am bisherigen Produktionsstandort entgegen. So könnten hier in der Vergangenheit getätigte Sach- und Hu-

mankapitalinvestitionen möglicherweise nicht weiter genutzt werden. Gemessen an den geförderten Gesamtinvestitionen dürfte allerdings die quantitative Bedeutung in den letzten Jahren sehr gering gewesen sein. Ein Ausschluss von Produktionsverlagerungen aus der Regionalförderung scheint aber auch aus anderen Gründen weder möglich noch wünschenswert. Zum ersten ist faktisch im betrieblichen Geschehen eine klare Trennung nach Investitionsmotiven (Ersatz-, Umstellungs-, Erweiterungsinvestition) kaum möglich. Zum zweiten würde das Ziel einer ausgeglichenen regionalen Wirtschaftsstruktur unter das Primat des Wachstumsziels stellt werden. Regionalpolitik würde dann nur bei gesamträumlich steigenden Produktionskapazitäten möglich sein.

B Reform der EU-Strukturpolitik

II Spezielle Auswirkungen auf die neuen Bundesländer

- (1) Die Ziel-1-Förderung der EU definiert traditionell eine relative Grenze für die Förderbedürftigkeit der Regionen. Eine Änderung des Gesamtwertes hat daher auch in der Vergangenheit zu Verschiebungen des absoluten Grenzwertes für die Förderbedürftigkeit

geführt. Die jetzige erneute Änderung dieses absoluten Grenzwertes aufgrund der EU-Erweiterung ist von daher stringent. Versuche, eine absolute „Armutdefinition“ zu finden, dürfte dagegen nicht nur auf der individuellen, sondern auch auf der regionalen Ebene zum Scheitern verurteilt sein.

- (2) Der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess in den neuen Bundesländern ist in vollem Gange. Insbesondere die Exportbasis ist allerdings noch viel zu schmal, um eine eigenständige Wirtschaftsentwicklung zu tragen. Dennoch muss ein langfristiges Auslaufen der Sonderförderung das wirtschaftspolitische Ziel für die neuen Bundesländer sein. Die Entwicklung von Übergangslösungen der Förderung von ehemaligen Ziel-1-Regionen erscheint der zu erwartenden Situation in den neuen Bundesländern gerecht zu werden. Dabei wäre anzustreben, dass ein degressiver Förderabbau vorgesehen wird, der kurzfristig nur zu geringen Einbußen in den Förderbeträgen führt. Hinsichtlich der Fristen könnten die Vereinbarungen zum Solidarfonds II als Richtschnur dienen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)811

17. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH

1 Zum bestehenden Handlungsbedarf

- **Regionalpolitischer Handlungsbedarf**

Angesichts der sich dynamisch wandelnden wirtschaftlichen und politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen wird der regionalpolitische Handlungsbedarf in Deutschland und in der EU weiter zunehmen. Dies betrifft nicht nur strukturschwache Regionen in peripheren Randlagen und mit altindustriellen Branchenstrukturen sondern auch ehemals prosperierende Gebiete sowohl in ländlichen Räumen als auch in Stadtregionen.

- **Dynamik in der Veränderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen:** Verschärfung des interregionalen Wettbewerbs und der und der Divergenz zwischen den Regionen durch Globalisierung, EU-Erweiterung, dt. Wiedervereinigung, wirtschaftlichen Strukturwandel (sektoraler Anpassungsdruck bei spezifischen Branchenkonzentrationen).
- **Modifizierung internationaler politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen:** Erhöhung des regionalen Anpassungsdrucks infolge sich dynamisch verändernder Markt- und Förderstrukturen (u.a. Markt- und Handelsliberalisierungen, Konzentration und Reduktion der Finanzmittel, Begrenzung der Gebietskulisse, verschärfte Qualitätskriterien): aktuelle WTO-Runde, Novellierung EU-Strukturfonds, Beihilferechtliche Bestimmungen, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).
- **Heterogene regionale Ausgangslagen** (Wirtschaft, Ökologie, Soziales, Kultur): differenzierter und angepasster Handlungs- und Unterstützungsbedarf aufgrund von Unterschieden bei: Ausstattung mit Humankapital, Qualifizierungsgrad, Bevölkerungsverteilung und -entwicklung, Innovationspotenzial, Infrastrukturausstattung, Nachfragepotenzial, technologisches Niveau, Wirtschaftsstruktur, KMU-Anteil, Investitionstätigkeit, räumliche Lage, verkehrliche Anbindung, Naturraumausstattung, Ressourcenverteilung und -inanspruchnahme, Umweltbelastungen, Flächennutzung, funktionsräumliche Arbeitsteilung (...).

- **Zur Notwendigkeit eines flankierenden politisch-rechtlichen Handlungsrahmens**

Der steigende Anpassungsdruck überfordert vielfach die Handlungsspielräume, -fähigkeiten und Ressourcen der Regionen und ihrer Akteure. Es bedarf daher eines flankierenden, begleitenden und unterstützenden Rahmens, um Regionen wirtschaftlich und organisatorisch in die Lage zu versetzen, ihre differenzierten Talente, Stärken und Fähigkeiten selbst zu erschließen. Dabei erscheint es sinnvoll bei Wahrung des Subsidiaritätsprinzips wesentliche Zielsetzungen und Leitlinien für die Regionalpolitik bundesweit zentral festzulegen. In Abkehr von einer bislang vorherrschenden sektor- und fachspezifischen Förderpolitik sollte der Handlungsrahmen einen integrierten und nachhaltigen Gesamtansatz verfolgen.

- Sicherstellung einer abgestimmten und einheitlichen Ausrichtung auf zentrale gesellschaftspolitische Ziele: u.a. Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, nachhaltige Raum- und Wirtschaftsentwicklung.
- Vermeidung eines Subventionswettlaufs zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Bundesländern, Regionen und kommunalen Gebietskörperschaften.
- Gewährleistung einer Koordination und Abstimmung sowie eines Ausgleichs zwischen den verschiedenen vertikalen politischen Handlungsebenen (EU, Bund, Länder, Gebietskörperschaften) und den verschiedenen Handlungsfeldern (u.a. Wirtschaft und Arbeit, Raumordnung, Natur- und Umweltschutz, Verkehr und Mobilität, Ver- und Entsorgung, Landwirtschaft, Tourismus, Kultur, Bildung, Stadtentwicklung und Wohnen). Sicherstellung eines integrativen Ansatzes, der wirtschaftliche Effizienz, Umweltaspekte, sozialen Ausgleich und kulturelle Vielfalt berücksichtigt und dessen Umsetzung evaluiert.

2 Zur Reformfähigkeit der heutigen GA

Den wachsenden Ansprüchen an eine in sich schlüssige regionale Wirtschaftspolitik (vgl. Kap. 1) wird die Gemeinschaftsaufgabe immer weniger gerecht. Dennoch erscheint eine Beibehaltung des Instruments zur Förderung

regionaler Entwicklung sinnvoll und notwendig, wenn sich weiterhin Bund und Länder konzeptionell und finanziell engagieren sowie eine tiefgreifende Reform einleiten (vgl. Kap. 3).

In einem ersten Schritt wird daher anhand ausgesuchter Punkte der Reformbedarf aufgezeigt. Eine Konkretisierung geschieht für den ökologischen Strukturwandel und regionale Wirtschaftskreisläufe. Dabei gilt es zwischen der Papierform der GA (Rahmenplanung) und der konkreten regionalen Unternehmenspraxis zu unterscheiden. Dies gilt sowohl für die inzwischen erfolgte ökologische Modernisierung und Einführung von Förderungen für regionale Konzepte und Organisationsstrukturen, als auch für manche schnell vermuteten negativen Wirkungen und Reformvorschläge.

• **Warum ist die GA in ihrer heutigen Form überholt?**

Eine zukunftsfähige Regionalpolitik muss aus inhaltlicher Sicht und in Zeiten knapper Haushaltskassen aus einem Guss sein. Die GA leistet bislang **keine Bündelung verschiedener Ansätze, Instrumente und Maßnahmen**. Es fehlen Bezüge zu den Konzepten, Instrumenten und Maßnahmen anderer Politikfelder (BMBVW, BMVEL, BMBF), eine sektorübergreifende Integration findet nicht statt (zu A I 1).

Eine zukunftsfähige Regionalentwicklung und Regionalökonomie setzt eine professionelle **Kommunikation** (Partizipation, Information, Kooperation) und regionale Konsensbildung voraus, dies wird in der GA nicht ausreichend berücksichtigt (zu A I 1).

Die Förderung von **Regionalen Entwicklungskonzepten (REK)** und eines **Regionalmanagements** haben inhaltlich und von der finanziellen Ausstattung her nur einen begrenzten Stellenwert. Beiden Maßnahmen fehlt es an einer konsistenten Einbindung (Management nur als Modellvorhaben) in die zentralen Förderbereiche (zu A I 3, 4).

Die **Mischfinanzierung** (Bund-Länder) und **Kofinanzierung** von EU Strukturfonds konterkariert die integrierten Ansätze der EU (Flaschenhals) (zu A I 1).

Die GA beinhaltet eine zu einseitige sektorale Ausrichtung auf eine **ökonomische Wachstumsorientierung** (zu A I 1, 9, 10, 13).

Der Beitrag zur **Unterstützung umweltpolitischer Ziele** ist gering und beschränkt sich auf die Förderfähigkeit von Umweltschutzinvestitionen oder – infrastrukturmaßnahmen. Es fehlt eine Ausrichtung zur Förderung des ökologischen Strukturwandels, zu Ansätzen **nachhaltigen Wirtschaftens** und einer nachhaltigen Raumentwicklung (zu A I 9).

Die Maßnahmen orientieren sich vorrangig an **unternehmensbezogenen Einzelvorhaben** (Infrastruktur, Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit) und nicht an den Erfordernissen einer Gesamtkonzeption für eine regionale Entwicklung (zu A I 4, 10, 12).

Die Begrenzung der Investitionsförderung auf **Fernabsatzorientierung (Export-Basis-Konzept, Primäreffekt)** verhindert eine Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und leistet im Gegensatz zu vielen BMBF-Programmen keine Unterstützung von Wirtschaftsklustern (zu A I 10, 13).

Im Bereich der **nicht-investiven Maßnahmen** liegen angesichts der Ausrichtung auf einzelbetrieblichen Qualifizierungs-, Beratungs- und Schulungsbedarf zu viele Ein-

schränkungen vor. Hier wird zu wenig auf die Erfordernisse lernender Regionen und lernender Unternehmen sowie weicher Standortfaktoren eingegangen (zu A I 11, 12).

Der bevorstehende **Ausstieg des Bundes aus der GA-West-Förderung** ignoriert den steigenden regionalpolitischen Handlungsbedarf u.a. in den sog. **Grenzregionen** (ehemals innerdeutschen Grenze, bayrische Grenze zur Tschechischen Republik), der nun von den Ländern allein getragen werden muss. Dies betrifft auch die Deckung des Kofinanzierungsbedarfs der EU-Strukturfonds (zu A III 1, 5).

Der **Fördergebietsdschungel** (A bis E-Gebiete) erscheint zu komplex und zu wenig transparent. Bei den neu aufgenommenen **E-Fördergebieten** (Einvernehmungsregelung) handelt es sich nur um einen Verlagerungsschutz für Betriebe an der Grenze zu den neuen Ländern und zur Tschechischen Republik. Damit sind keine regionalpolitisch wirksamen Impulse für die betroffenen Regionen verbunden. Eine nationale Grenzförderung ist in Österreich allerdings auch nicht existent noch geplant (zu A IV 6, 7; IV 4; V 1).

• **Ist die GA geeignet, den ökologischen Strukturwandel in den Regionen voran zu treiben? (zu A I 9)**

Die GA in der jetzigen Form ist kaum geeignet, einen ökologischen Strukturwandel zu fördern. Eher das Gegenteil ist der Fall. Dies ist zum einen durch die Wachstumsorientierung als oberste Zielgröße immanent angelegt, denn es impliziert bei den **direkten Effekten** eine Strukturblindheit. Vielmehr stehen klassisch Sachkapitalinvestitionen generell im Zentrum. Es erfolgt keine Differenzierung nach Investitionsarten (Abschnitt 4.1. Rahmenplan).

Ein ökologischer Strukturwandel zielt hingegen explizit auf eine Entwicklungsrichtung, z.B. nachhaltige Mobilität bzw. eine Verkehrswende, oder nachhaltige Flächennutzung, und damit nur selektive Investitionen, die teilweise mit dem klassischen Investitionsbegriff nicht erfasst werden. Im Rahmen der aktuellen GA spielt Umweltschutz hingegen eine nachrangige Rolle. Der 32. Rahmenplan vom 24.4.03

- fordert die Einhaltung der Umweltgesetze sowie
- die Verhütung oder weitest mögliche Beschränkung schädlicher Emissionen (Abschnitt 1.4.3. der Regelungen zur Förderung),
- fördert im Rahmen von Infrastrukturvorhaben auch direkt dazugehörige Umweltschutzmaßnahmen sowie Altlastenbeseitigung.

Dies entspricht der überkommenen Vorstellung von Umweltschutz als additives Thema, das „end of pipe“ mit zu beachten ist.

Wenig überraschend finden sich im Umkehrschluss unter den „good practices“ nachhaltiger Regionalentwicklung kaum GA-geförderte Vorhaben. Solche Vorhaben, die zumeist auch auf die Etablierung regionaler Wirtschaftskreisläufe setzen, werden aus wesentlich flexibleren Mitteln der Europäischen Strukturfonds¹ oder von Stif-

¹ Vgl. z.B. Moss, Timothy; Fichter, Heidi (2000): Regional Pathways to Sustainability. Experiences of Promoting Sustainable Development in Structural Funds Programmes in 12 Pilot Regions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

tungen finanziert, die dann mit anderen, flexibleren oder zielgerichteten nationalen Kofinanzierungsmitteln gekoppelt werden.²

Aufgrund indirekter Effekte kann sogar eine gegenteilige Wirkung insbesondere des GA-Bereichs wirtschaftsnahe Infrastruktur, nämlich die Förderung eines unökologischen Strukturwandels, vermutet werden. Durch die Förderung der Erschließung von Gewerbegebieten sowie von überregional ausgerichteter Verkehrsinfrastruktur werden Strukturen unterstützt, die insbesondere beim Flächenverbrauch, der Bodenversiegelung und den Verkehrsemissionen eher zu zusätzlichen Umweltbelastungen führen. Da diese Wirkungen anders als die direkten Ziele weder in den statistischen noch den Wirkungsanalysen erfasst werden, liegen zu den genauen Wirkungen wenige Untersuchungen vor. Auf den Bereich Verkehr wird im Abschnitt zu den regionalen Wirtschaftskreisläufen weiter eingegangen. Eine Voraussetzung für entsprechende Wirkungsrichtungen und darauf aufbauende Reformüberlegungen wäre die Erfassung der Flächen- und Verkehrswirkungen.

Reformvorschläge, wie die GA (auch) ein Instrument zur Förderung des ökologischen Strukturwandels werden könnte³, sind im Rahmen des bestehenden Instrumentariums nur begrenzt umsetzbar. Denn angesichts des bestehenden Vergabeverfahrens und Vergabehauptziels wird eine Ökologisierung auf dem Papier nur begrenzt Wirkung zeigen, wie die bereits bestehenden „ökologischen Modernisierungsversuche“ der GA zeigen. Denn Nebenbedingungen können bei nicht wettbewerblicher Vergabe nur als „harte“ Normen bzw. Ausschlusskriterien wirkungsvoll implementiert werden. Nicht juristisch bewehrte ökologische Mindestkriterien (z.B. Flächensparen) dürften daher im praktischen Verfahren schwer umsetzbar sein.

Als eine Reformoption vorstellbar wäre, ökologische Kriterien als eine mögliche Schwerpunktsetzung analog zu den bisherigen Schwerpunkten wie den Beitrag zur regionalen Innovationskraft zur Bedingung der Gewährung der Förderhöchstsätze (ähnlich den bisherigen Vorhaben mit besonderer Strukturwirkung, Abschnitt 4.1.) zu machen, um ökonomische Anreize z.B. für flächensparende Gewerbegebiete oder eco-industrial parks zu setzen. Ob dies jedoch im Rahmen der jetzigen GA-Förderung sinnvoll ist, oder besser im Rahmen spezieller Landes-Förderprogramme angesiedelt werden sollte, bedürfte einer näheren Prüfung. Die EU-Beihilferichtlinien, die für Umweltsubventionen weniger restriktive Bedingungen als für allgemeine Wirtschaftsförderung vorsehen, legen letzteres nahe.

Synergien im Sinne eines ökologischen bzw. zumindest weniger umweltintensiven Strukturwandels könnten sich bis zu einem gewissen Grad aus der Forcierung neuerer **innovationsorientierter** Ansätze der Wirtschaftsförderung ergeben, die nach dem Motto „in Köpfe statt in Beton investieren“ weiche Faktoren wie Humankapital bzw.

Wissensbildung sowie die Netzworkebildung stärker in den Mittelpunkt erfolgreicher ökonomischer Entwicklung rücken⁴. Während die Bedeutung klassischer, umweltintensiver Infrastrukturen tendenziell etwas abnimmt, wengleich hier zum Teil widersprüchliche Ergebnisse festgestellt werden⁵. Eine solche Innovationsorientierung, die in den europäischen Strukturfonds schon länger verfolgt wird, ist seit ein paar Jahren auch im Rahmen der GA ein Stück weit möglich, in dem seit dem 24. Rahmenplan auch die Förderung von (im überkommenen Sinn „nicht-investiver“) Vorhaben wie Schulung, Beratung und FuE möglich ist (Abschnitt 4.2.). Allerdings wird davon nur der direkt anwendungsbezogene Bereich der Humankapitalbildung abgedeckt, und das finanzielle Volumen dieser Bereiche ist begrenzt.

Ein weiterer damit verbundener Ansatzpunkt (vgl. Kap. 3) ist die generelle Ausrichtung auf die Förderung einer integrierten und nachhaltigen Regionalentwicklung (mit REKS und Managementstrukturen), bei der Umweltaspekte zum Zuge kommen sollten. Allerdings bedarf es hierzu zum Teil auch entsprechender überregionaler Zielvorgaben etwa im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie.

Alle drei genannten **Reformoptionen** deuten jedoch darauf hin, dass ihre Wirksamkeit im bestehenden Rahmen vermutlich beschränkt ist. Dies entspricht auch Praxiserfahrungen mit Versuchen, etwa Nachhaltigkeitskriterien stärker in die Förderbedingungen zu integrieren. Ihr volles Potenzial können sie nur im Rahmen einer großen Reform hin zu einer „GA integrierte nachhaltige Regionalentwicklung“ entfalten. Denn hier könnten auch die ökonomischen Erträge der Erhaltung des regionalen Potenzi als an Naturkapital angemessen berücksichtigt und etwa periphere Räume zumindest für ihre Umweltleistungen bzw. Senkenfunktion angemessen entlohnt werden.

• Können mit der GA regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden? (zu A I 10, 13)

Der Papierform nach ist diese Frage eindeutig mit Nein zu beantworten. Denn im Sinne der Exportbasistheorie zielt die GA gerade darauf, **überregionale Wirtschaftskreisläufe zu stärken**. Regionale Wirtschaftskreisläufe, und damit die Minimierung von Transportwegen und der damit zusammenhängenden ökologischen Beeinträchtigungen, sind nach dieser Vorstellung ein kontraproduktives Ziel.

Dementsprechend werden verkehrsinduzierende Wirkungen in der Praxis kaum Bedeutung zugemessen. Voraussetzung für Förderung ist vielmehr der so genannte „Primärfaktor“: In der zu fördernden Betriebsstätte müssen überwiegend, d.h. mit mehr als 50 % des Umsatzes, Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden. Dies drückt sich in der Mindestbedingung von 50 km Entfernung zwischen Investitionsstandort und Absatzbereich aus, die sowohl der Entfaltung von regionalen Netzwerken als auch von wissensbasierten Dienstleistungen tendenziell entgegen steht. Darüber hinaus ist im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur explizit die Erweiterung des Verkehrsangebots Fördertatbestand. Auch die

² Vgl. die vom IÖW durchgeführten Studien für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) „Gute Beispiele einer nachhaltigen regionalen Raum- und Siedlungsentwicklung“ (BBR 2000) und „Evaluierung guter Beispiele einer nachhaltigen Regionalentwicklung“ (IÖW 2002, Veröffentlichung des BBR in Vorbereitung).

³ Eine ähnliche Fragestellung wird derzeit als ein Teilbereich im Rahmen eines BMU/UBA-Vorhabens zur Ökologischen Finanzreform vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut (fiffo) Köln und dem IÖW untersucht.

⁴ Z. B. Drewello, Hansjörg; Wurzel, Ulrich G. (2002): Humankapital und innovative regionale Netzwerke - Theoretischer Hintergrund und empirische Untersuchungsergebnisse.

⁵ Z.B. Blien, Uwe et al. (2001): Neue Bundesländer. Einflussfaktoren der Regionalentwicklung. Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW.

„Öffnungsklausel“ für die neuen Länder, nach der Vorhaben die im internationalen Standortwettbewerb stehen eine besondere Förderung eingeräumt wird, und die daher besonders hohe Exportanteile am Unternehmensumsatz erwarten lassen, steht regionalen Kreisläufen eher entgegen.

Allerdings ist auch hier die Papierform von der Praxis zu unterscheiden. Die 50 km-Beschränkung wurde in zweifacher Hinsicht gelockert. In Ostdeutschland beträgt der Mindestradius nur noch 30 km, was vielerorts bereits einen innerregionalen Radius darstellt, und zumindest für den Industrie- und auch den Tourismusbereich – sofern 30 % des Umsatzes auf Beherbergung entfallen – wird das Vorliegen des Primärfaktors nicht im Einzelfall geprüft, sondern ihre Erfüllung per branchenbezogene Generalvermutung von vorwiegend überregionalen Absatzgebieten angenommen. Gleichzeitig lassen sich die vermuteten verkehrsinduzierenden Wirkungen⁶ empirisch nur schwer eindeutig belegen. Vielmehr sind durch die GA Förderung sowohl verkehrsinduzierende Wirkungen, etwa durch den Aufbau neuer Produktionsverflechtungen, als auch verkehrsreduzierende Wirkungen, in dem beispielsweise eine näher am Absatzmarkt liegende Standortentscheidung – allerdings nicht in direkter Nähe zum Hauptkunden - gefördert wird, vorstellbar. Eine genaue Quantifizierung wird in der Praxis durch Datenprobleme erheblich erschwert⁷. Und auch regionalere Wirtschaftskreisläufe müssen in der Summe nicht per se zu Umweltentlastungen führen, wenn z.B. dabei umweltintensivere oder ineffiziente Produkte begünstigt werden.

Reformoptionen im bestehenden Rahmen könnten in der ersatzlosen Streichung oder einer weitgehenden Einschränkung der Überregionalitätsklausel für Maßnahmen im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte, bei kooperativen Vorhaben und Clusterbildungen, bzw. in der Erweiterung der Positivliste um bestimmte wissensbasierte oder z.B. logistische Dienstleistungen liegen. Aber auch hier liegt der Kern der Problematik in der Einseitigkeit der im Rahmen der GA verfolgten ökonomischen Zielvorstellung.

Eine ökonomisch modernere und breitere Fassung könnte im Rahmen einer „**GA integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung**“, die in sich verschiedene Dimensionen berücksichtigt und abwägt, besser und wirksamer umgesetzt werden. Dann würde beispielsweise auch die ökonomische Bedeutung innerregionaler Verkehrsverbindungen stärker in den Blick rücken.

3 Von einer sektoral geprägten GA zu einer „GA integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung“⁸

Die Zielsetzung einer zukunfts- und wettbewerbsfähigen regionalen Entwicklung braucht zur Förderung und Umsetzung fach- und sektorübergreifende Ansätze. Hierfür müssen ökonomische Effizienz, sozialer Ausgleich, Na-

tur- und Umweltverträglichkeit, kulturelle Identität und Vielfalt gleichermaßen berücksichtigt werden. Dies kann die GA bislang angesichts ihrer sektoralen Zielsetzung und Maßnahmenausrichtung nicht leisten.

Für eine tiefgreifende Reform der GA lassen sich verschiedene Varianten herausfiltern, die man sowohl als Alternativen aber auch als aufeinander aufbauende Reformschritte verstehen kann. Letztendlich sollte die GA von der Zielsetzung, Ausrichtung und den Maßnahmen völlig neu aufgestellt werden. Dies bezieht sich mit Blick auf 2006/2007 zum einen auf eine Weiterentwicklung in eine „GA integrierte Regionalpolitik“ und/oder eine völlige Neustrukturierung einer „GA für eine integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung“, die auch zentrale Elemente der bisherigen GA und der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) unter einem Dach vereint. Dies beinhaltet selbstverständlich gesetzliche Neuregelungen des Bundes und der Länder sowie entsprechende Vereinbarungen mit der EU Kommission.

• **Anpassungsschritt 1 – kurz – bis mittelfristige Perspektive Weiterentwicklung der GA zu einer „GA integrierte Regionalpolitik“**

Im Rahmen dieses Anpassungsschrittes wird die GA mit Blick auf ihre Zielsetzung, Aufgabenstellung und Maßnahmen grundlegend überarbeitet. Dabei sollte der bisherige Charakter eines verbindlichen Regelrahmens von Bund und Ländern, der eine Mischfinanzierung und die Verantwortung der Durchführung bei den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften (Beibehaltung des Subsidiaritätsprinzips) beinhaltet, nicht angetastet werden. Veränderungen beziehen sich u.a. auf eine erweiterte Definition des strukturellen Adressatenkreises und Handlungsrahmens: Regionen (u.a. naturräumlich, funktional, akteursbezogen, thematisch, administrativ definiert) sowie auf eine pro-aktive Auslegung der Ordnungs- und Koordinationsfunktion. Eine GA integrierte Regionalpolitik sollte zentrale Ansätze und Ergebnisse erfolgreicher Modell- und Pilotvorhaben benachbarter Politikfelder aufgreifen, integrieren und mit befördern.

Erweiterung der Zielsetzung und Aufgabenstellung bezüglich einer integrierten Regionalpolitik (ggf. im Rahmen einer Veränderung des gesetzlichen Rahmens, Veränderung der Finanzierungsgrundlagen, ...). Dies beinhaltet u.a. eine:

Erweiterung des Adressatenkreises und Ausrichtung für GA: Unternehmen, kommunale Gebietskörperschaften **und** regional ausgerichtete Institutionen, Akteure und Projekte

Wahrnehmung einer aktiven **Bündelungs- und Koordinationsfunktion** mit Blick auf benachbarte Handlungs- und Politikfelder (Raumordnung, Verkehr und Mobilität, Tourismus, Arbeitsmarkt, Natur- und Umweltschutz...) sowie deren Vorhaben und Programme mit regionalwirtschaftlicher Relevanz (BMVBW: Modellvorhaben der Raumordnung, BMBF: Stadt 2030, Kompetenznetzwerke, InnoRegio, Lernende Regionen, Nachhaltiges Wirtschaften in der Region, Lernende Regionen, Wachstumskerne, Interregionale Allianzen...).

Überprüfung der wesentlichen **Schnittstellen zur GAK** und Durchführung erster Abstimmungen von Förderausrichtung und Maßnahmen.

Veränderung des Charakters von einer rein **einzelfallbezogenen Förderung** betrieblicher Investitionen, Infra-

⁶ Ifo Institut für Wirtschaftsforschung/ Sprenger, R.U. et al. (2003): Entlastung der Umwelt und des Verkehrs durch regionale Wirtschaftskreisläufe. UBA-Texte 67/02, Berlin.

⁷ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung/ Büro für integrierte Planung/ Holz-Rau, Christian et al. (2000): Quantifizierung der Verkehrsentstehung und deren Umweltauswirkungen durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug. UBA-Texte 35/00, Berlin.

⁸ Entsprechende Fragestellungen werden in einem vom IÖW z.Zt. durchgeführten F+E-Vorhaben für das Bundesamt für Naturschutz (BFN) „Rahmenbedingungen einer integrierten naturverträglichen ländlichen Entwicklung bearbeitet.“

struktureinrichtungen hin zu einer gleichwertigen Unterstützung einer integrierten Regionalentwicklung mit wirtschaftlichen Schwerpunkten.

Voraussetzung für einen Mittelfluss muss die **Einbettung** der beantragten Maßnahme in ein **zu erarbeitendes oder bestehendes REK** sein. Positive Beispiele sind Wettbewerbe/Förderprogramme wie InnoRegio (BMBF), Regionen Aktiv (BMVEL) oder die EU Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und LEADER +. Dabei sollen auf jeden Fall vorhandene regionale Ansätze und Konzepte genutzt werden. Die bereits bestehende Überplanung von Räumen (Parallelität von REKs) sollte nicht weiter gefördert werden (**zu A I 3, 4**).

Die GA muss stärker und konsequenter als bislang **Unterstützung zur Herstellung eines regionalen Konsens und einer Abstimmung für regionalpolitische Ziele und Aktivitäten** leisten: Bereitstellung von Mitteln zur Kommunikation und Partizipation (Beratungs-, Moderation- und Mediationsleistungen). Die regionale Einbettung und Abstimmung sollte eine Voraussetzung zur Förderung sein (**zu A I 1, 11, 12**).

Eine integrierte Regionalpolitik braucht professionelle und dauerhaft tätige regionale **Managementstrukturen**: Die Gewährleistung einer regionalpolitischen Arbeitsfähigkeit vor Ort benötigt eine Anschubfinanzierung für die Ausbildung von Managementstrukturen in bestehenden Einrichtungen (Anbindung an bestehende Strukturen in Verwaltung und anderen Institutionen) oder dem Aufbau neuer Organisationenformen und Institutionen (Bsp. Regionalagenturen, Re. Entwicklungsgesellschaften etc) (**zu A I 3, 4**).

Neben der Förderung des überörtlichen Absatzes sind Vorhaben zum **Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wirtschaftskluster** (z.B. Branchennetzwerke) förderungswürdig. Die Fördervoraussetzung eines überregionalen Absatzes gehört ersatzlos gestrichen. In Anlehnung an die EU-Strukturpolitik sollte bewusst auf die Erschließung endogener Entwicklungspotenziale gesetzt werden, die nicht nur auf einen Primäreffekt abzielen (**zu A I 10, 13**).

Angesichts der beihilferechtlichen und strukturpolitischen Vorgaben der EU, der angespannten Haushaltslage von Bund und Länder sowie der differenzierten regionalen Ausgangslagen hat die GA in Zukunft eine inhaltliche Bündelung und Konzentration der Fördermittel und Schwerpunktsetzung zu leisten. Diese darf sich allerdings nicht nur auf sog. **Wachstumspole/-zentren** (z.B. in Ostdeutschland auf Ballungszentren mit innovativen Unternehmensnetzwerken) konzentrieren. Bislang ist es eine gesellschaftspolitisch ungelöste Frage, wie die Gesellschaft und damit auch die Regionalpolitik mit Regionen umgeht, die Schrumpfungprozessen (z.B. Mecklenburger Seenplatte, Lausitz-Spreewald) unterliegen und geringe endogene Innovationspotenziale (Humankapital, Wirtschaftsstruktur...) aufweisen. Es gilt eine öffentliche Diskussion zu führen, wo, mit welcher Ausrichtung und Intensität regionalpolitische Maßnahmen sinnvoll und leistbar sind (**zu A I 5**).

Die Förderung **nicht-investiver Maßnahmen** sollte umfassend erweitert werden. Dabei sollten zunächst auch nicht-einzelbetriebsbezogene Maßnahmen in den Bereichen Beratung, Qualifizierung, Schulung und Vernetzung (Unternehmensnetzwerke, PPP, regionale Innovationsnetzwerke zwischen Unternehmen, Verwaltung

und Forschung) förderungswürdig sein. Über diese eher produktionsbezogenen Maßnahmen hinaus sind weiche Standortfaktoren zu berücksichtigen, die Bereiche Lebensqualität (soziale und materielle Infrastruktur, ökologische Aspekte), regionales Image und Identität, Lebenslanges Lernen, Förderung des regionalen Humankapital (Kompetenzentwicklung, Innovationspotenzial) beinhalten (**zu A I 11, 12**).

Die finanzielle Unterstützung in voller Förderungshöhe sollte (in ausgewählten Bereichen) an bestimmte **Umweltauflagen** geknüpft werden, die über bestehende Rechtsvorschriften hinausgehen (z.B. UVP, EMAS II...). Abschläge werde bei Nicht-Erfüllung der Vorschläge vorgenommen (sog. Cross compliance) (**zu A I 9**).

Die Verfolgung einer integrierten Regionalpolitik erfordert eine Veränderung und Flexibilisierung der Fördergebietskulisse (A – E-Gebiete auf Grundlage von Arbeitsmarktregionen und eines Gesamtindikators - Regionalindikatoren) und von Förderkriterien, die verschiedene regionale Zuschnitte (Raumordnungsregion, Naturraum, thematische Zuschnitte) berücksichtigen müssen. (**zu A I 7, 8**).

- **Anpassungsschritt 2 – mittelfristige Perspektive Zusammenführung von GA und GAK zu einer „GA integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung“⁹**

Mit der Einführung einer neuen „GA integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung“ vollzieht sich ein grundlegender Perspektivwechsel. Diese GA bildet einen übergreifenden Ordnungs- und Handlungsrahmen für regionale Entwicklung in Deutschland mit Bezügen zu zentralen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Aspekten. Ein zentrales Element ist hierbei die Integration agrarpolitischer Maßnahmen und damit der GAK, was über die in Anpassungsschritt 1 aufgezeigte Zusammenführung verschiedener Politikfelder hinausgeht. Die aktuelle Diskussion um eine umfassende Novellierung der GAK dreht sich um eine Förderung einer integrierten Entwicklung des ländlichen Raums.

Eine gebündelte GA zielt demnach auf eine flächendeckende Umsetzung einer integrierten und nachhaltigen Entwicklung. Innerhalb dieses Regelungsrahmens lassen sich die verschiedenen Ansätze und Fördermaßnahmen für die vielfältigen regionalen und strukturellen Problem- und Ausgangslagen konsistent und effizient bündeln. Je nach Handlungsfeld sind weiterhin inhaltliche, regionale und einzelfallbezogene Schwerpunktsetzungen und Konzentration möglich und erforderlich. Dies bezieht sich ausdrücklich auf eine Begrenzung und Fokussierung von Maßnahmen auf ausgesuchte Fördergebiete, Branchen und Problemlagen.

Angesichts der sich aufgezeigten Dynamik in den Rahmenbedingungen werden die Regionen generell eine stärker eigenständig geprägte Rolle als „Gestaltungsakteur der Zukunft“ übernehmen müssen. Zur Erschließung der eigenen Potenziale sollte die GA den Regelungsrahmen mit einem konsistenten und flexiblen Werkzeugkasten für eine integrierte und nachhaltige Regionalentwicklung bieten.

⁹ vgl. hierzu u.a. das Sondergutachten des SRU (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume.

Resümee

Für die Förderung und Flankierung regionaler Entwicklung bietet sich weiterhin das Instrument einer GA an, deren Ausrichtung und Finanzierung von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden muss. Eine Zukunft haben die Gemeinschaftsaufgaben allerdings nur, wenn sie sich grundlegend reformieren. Hierzu gehört eine Ausrichtung auf eine integrierte und nachhaltige Politik, die das Subsidiaritätsprinzip stärkt.

Angesichts der absehbaren Reformen der EU-Strukturpolitik¹⁰ empfiehlt sich ein frühzeitiger Angriff der notwendigen Reformen.

¹⁰ Das IÖW berät im Projekt REGIONET mit 14 europäischen Partnern die EU-Kommission (DG Research, DG REGIO) bei der Modifizierung und Neugestaltung der Strukturfonds für eine nachhaltige Entwicklung. www.iccr-international.org/regionet.

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Arbeitsgemeinschaft Peripherer Regionen Deutschlands

Die Arbeitsgemeinschaft Peripherer Regionen Deutschlands (APER), gegründet 1991 in Husum, versteht sich als Interessengemeinschaft strukturschwacher ländlicher Regionen in den alten und den neuen Bundesländern

Ihr gehören 33 Landkreise und kreisfreie Städte in peripheren Regionen an der Nord- und Ostseeküste, an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze, in der Eifel, im Bayrischen Wald und in einem Teilbereich des ehemaligen Zonengrenzgebietes an. In der Arbeitsgemeinschaft sind diese Regionen durch die Landräte und Oberbürgermeister der jeweiligen Landkreise und dazugehöriger Oberzentren vertreten.

Ziel der APER ist es politisch daraufhin zu wirken, dass die aktuellen wirtschaftlichen Probleme und Entwicklungsrisiken der ländlich peripheren Regionen bei allen sie betreffenden politischen Entscheidungen angemessen berücksichtigt werden.

Die APER arbeitet hierbei mit der Überfraktionellen Bundestagsinitiative „Strukturschwache Regionen“ zusammen.

Stellungnahme der APER

Thesen:

1. Aktuelle Probleme und Entwicklungsrisiken erhöhen den Anpassungsdruck in den peripheren ländlichen Regionen

Im Vergleich mit dem bundesweiten Durchschnitt gehören die peripheren ländlichen Regionen der neuen und alten Länder zu den wirtschaftsschwachen Regionen. Vor allem die Indikatoren Produktivität, Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-Einkommen weisen bei ihnen deutlich ungünstige Werte auf.

Zu den aktuellen wirtschaftlichen Problemen zählen insbesondere

- ihre Standortnachteile aufgrund der Verkehrsferne zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten;
- überdurchschnittlicher Besatz mit wirtschaftlich wenig wettbewerbsfähigen Sektoren;

- die zunehmende Konzentration der privaten Investitionstätigkeit auf die bevölkerungsreicheren Agglomerationsräume und damit die Wachstumspole;
- der anhaltende Strukturwandel in der Landwirtschaft;
- die sich fortsetzende Schließung von Standorten im Rahmen des Truppenabbaus.

Hinzu tritt seit Wegfall des Eisernen Vorhangs sowie seit Entstehen des europäischen Binnenmarktes ein bei vielen deutschen Betrieben zu beobachtender Trend, sich wegen einer günstigeren Infrastrukturausstattung, höherer Förderungen sowie allgemein besserer betrieblicher Bedingungen in andere Regionen zu verlagern. In zunehmendem Maße werden dabei auch Standorte außerhalb des Binnenmarktes bzw. in westeuropäischen Ballungsräumen bevorzugt. Dies gilt insbesondere für die Gebiete an der Grenze zu Tschechien und Polen, aber auch an der deutschen Westgrenze.

Abgesehen von diesen aktuellen Problemen laufen die peripheren ländlichen Regionen zusätzliche Entwicklungsrisiken. Die zunehmende Globalisierung der Märkte, die Internationalisierung der Produktion sowie das Herausbilden neuer Formen der betrieblichen Arbeitsteilung sind Erscheinungsformen, die in besonderem Maße die Wirtschaft im ländlichen Raum treffen werden.

2. Auch die EU-Osterweiterung geht kurz und mittelfristig tendenziell zu Lasten der peripheren ländlichen Regionen

Die EU-Osterweiterung wirkt sich auf die deutschen Regionen unterschiedlich aus. Allgemein wird erwartet, dass die wirtschaftliche und politische Öffnung der mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten nach Westen langfristig positive Auswirkungen für alle deutschen Regionen mit sich bringen wird. Kurz- und mittelfristig betrachtet, sind jedoch begünstigte und benachteiligte Regionen erkennbar.

- (1) Wirtschaftsstarke und verkehrsgünstig gelegene Agglomerationsräume

Allgemein wird davon ausgegangen, dass an den Knotenpunkten der europäischen Verkehrsachsen durch die Zunahme des Austauschs von Waren und Dienstleistungen und durch eine verstärkte Wahrnehmung von Standortvorteilen Wachstumsimpulse ausgelöst werden.

Schon jetzt profitieren von der Öffnung die großen, wirtschaftsstarke und verkehrsgünstig gelegenen Agglomerationsräume. Für sie bedeuten die mittel- und osteuropäischen Staaten eine Ausdehnung ihrer Absatzmärkte und damit unmittelbare wirtschaftliche Vorteile.

Auch die an den Endpunkten der Achsen gelegenen Zentren, insbesondere solche, die in Osteuropa neu angeschlossen werden sollen, sowie viele Regionen zwischen den großen Knotenpunkten rechnen sich Wachstumschancen durch eine zunehmende Vernetzung im europäischen Integrationsprozess aus.

(2) Strukturschwache und peripher gelegene ländliche Räume

Anders sieht es hingegen bei den strukturschwachen und peripher gelegenen ländlichen Regionen aus. Ihnen erwachsen in den mittel- und osteuropäischen Wirtschaften vornehmlich neue Wettbewerber. Betrachtet man nämlich die Produkte, die diese Länder erfolgreich produzieren und in den westeuropäischen Handel einbringen können, so stößt man vor allem auf die Bereiche Agrarprodukte, Nahrungs- und Genussmittelproduktion, Textilien und Bekleidung, Ledererzeugung und -verarbeitung, Produkte mit geringer Fertigungstiefe usw.; mithin Wirtschaftsbereiche, die bevorzugt im ländlichen Raum anzutreffen sind.

Diese Wirtschaftsbereiche werden sich in Deutschland nur behaupten können, wenn sie die gravierenden Lohnkostennachteile zumindest durch eine Nähe zu den großen Absatzzentren, gute Kundenkontakte usw. ausgleichen können.

Damit rücken Standortkriterien wie wirtschaftsgeographische Lage, erreichbare Bevölkerung oder Einwohnerdichte in den Vordergrund. Dies sind jedoch Tatbestände, die vor allem in den Agglomerationsräumen und eben nicht in den peripheren Regionen anzutreffen sind.

Es ist daher zu erwarten, dass die wirtschaftliche Öffnung der EU nach Mittel- und Osteuropa tendenziell zu Lasten der peripher gelegenen ländlichen Räume gehen wird, und zwar nicht nur im Nahbereich der heutigen EU-Ostgrenze.

Allerdings wird die Osterweiterung in den an der Grenze zu den Beitrittsländern gelegenen Regionen besondere Belastungen mit sich bringen. Allgemein wird angenommen, dass sie die Erweiterung kurz- und mittelfristig zusätzlich mit dem Verlust von Arbeitsplätzen bezahlen müssen. Alle Studien gehen davon aus, dass in den Grenzregionen insbesondere die Dienstleistungsbranchen und die Bauindustrie unter Wettbewerbsdruck durch die polnischen und tschechischen Anbieter geraten, der einen Rückgang der einheimischen Beschäftigung befürchten lässt.

3. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist nach wie vor das wirksamste deutsche Fördersystem

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat sich seit ihrer Gründung als das

wirksamste deutsche Fördersystem erwiesen, um die bestehenden regionalen Entwicklungsunterschiede abzubauen und dauerhafte wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.

Die Gemeinschaftsaufgabe bietet den Ländern einen flexiblen Handlungsrahmen zur Bewältigung der vielschichtigen Regionalprobleme. Durch die gesetzten Vorgaben ist eine Gleichbehandlung von strukturschwachen Regionen im regionalen Standortwettbewerb gewährleistet.

Die Gemeinschaftsaufgabe hat sich dabei zu einem leistungsfähigen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung entwickelt. Sie hat in den vielen Jahren ihres Bestehens in beeindruckender Weise unter Beweis gestellt, dass sie den an sie gestellten Erwartungen gerecht wird. Das gilt insbesondere für die ländlichen Regionen. Ohne Unterstützung durch die Gemeinschaftsaufgabe wären die dort vorhandenen strukturellen Probleme ungleich größer.

Besonders in den neuen Bundesländern stellt die Gemeinschaftsaufgabe das entscheidende Instrument der Investitionsförderung für den Umstrukturierungsprozess dar. Diese Einschätzung wird von allen geteilt und braucht daher nicht extra nachgewiesen werden. Hervorzuheben ist jedoch, dass durch die Gemeinschaftsaufgabe ein regionalpolitischer Konsens zwischen Bund und Ländern erreicht wird, was erst die Bereitstellung eines hohen Förderniveaus für den Ausbau Ost ermöglicht.

Aber auch für die alten Bundesländer ist die Gemeinschaftsaufgabe unverzichtbar. Die immer noch vorhandenen strukturschwachen ländlichen Gebiete brauchen nach wie vor wirksame finanziellen Hilfen, um gegenüber den Ballungsräumen nicht noch weiter zurück zu fallen.

Aus der Erfahrungen der letzten Jahre heraus können insbesondere die strukturschwachen ländlichen Regionen auf wirksame Hilfen aus der Gemeinschaftsaufgabe verweisen.

Um hier verschiedentlich geäußerten Zweifeln an der Wirksamkeit der Gemeinschaftsaufgabe und damit an der Notwendigkeit ihres Fortbestands entgegen zu treten, einige Beispiele:

Landkreis Osterode

Der Landkreis Osterode ist als 8-schwächste Arbeitsmarkregion in den alten Bundesländer ausgewiesen. In den letzten Jahren sind 37 Betriebe in die neuen Bundesländer abgewandert. 8 Firmen, die ebenfalls eine Verlagerung in Erwägung gezogen hätten, konnten mit Hilfe der GA-Fördermittel gehalten werden (Erhalt von 400 Arbeitsplätzen). Insgesamt sind in den letzten Jahren 26 Mio. EUR Fördermittel aus dem GA-Topf bewilligt worden, die ein Investitionsvolumen von ca. 215 Mio. EUR auslösten (637 neu geschaffene und 1.712 gesicherte Arbeitsplätze).

Landkreis Wesermarsch

In den letzten Jahren sind 25 Mio. EUR GA-Mittel bewilligt worden. Das ausgelöste Investitionsvolumen beläuft sich auf ca. 214 Mio. EUR. Hierdurch wurden 931 neue Arbeitsplätze geschaffen und 2.710 Arbeitsplätze gesichert.

Landkreis Cham

Der Landkreis Cham besitzt eine 73 km lange gemeinsame Grenze zum Nachbarland Tschechien. Im Hinblick

auf die anstehende EU-Osterweiterung kommt daher der GA für den Landkreis eine zusätzliche Bedeutung zu. Seit 1999 sind im Landkreis insgesamt 100 Mio. EUR GA-Fördermittel bewilligt worden, die die Schaffung von 436 neuen und den Erhalt von 1.280 Arbeitsplätzen bedeutete. Allein in diesem Jahr sind 16 neue Anträge gestellt worden, die ein Investitionsvolumen von 36 Mio. EUR auslösen sollen. Bei diesen Anträgen geht es um den Erhalt von 580 und die Schaffung von 93 neuen Arbeitsplätzen.

Landkreis Friesland

In den letzten 5 Jahren wurden 6,57 Mio. EUR GA-Mittel bewilligt, mit denen ein Investitionsvolumen von ca. 51 Mio. EUR ausgelöst wurde. Es wurden 270 neue Arbeitsplätze geschaffen.

Landkreis Grafschaft-Bentheim

In den letzten Jahren sind im Bereich der gewerblichen Wirtschaft 10,3 Mio. EUR GA-Mittel bewilligt worden, die ein Investitionsvolumen von 168 Mio. auslösten und zur Schaffung von 1900 Arbeitsplätzen führten.

Der Landkreis liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Niederlanden, wo die gewerbliche Wirtschaft sehr hoch gefördert wird mit der Folge eines großen Fördergefälles zu Lasten des Landkreises. Durch den Wegfall der GA-Mittel würde daher das Fördergefälle noch größer werden mit entsprechenden Auswirkungen auf die Situation im Landkreis.

Landkreis Hameln-Pyrmont

Momentaufnahme: Zur Zeit werden 14 neue Anträge (nur für die gewerbliche Wirtschaft) bearbeitet (Förder-volumen: 17 Mio. EUR). Das hiermit verbundene Investitionsvolumen beläuft sich auf ca. 184 Mio. EUR.

Landkreis Leer

In den letzten 5 Jahren sind im Bereich der gewerblichen Wirtschaft über 20 Mio. € GA-Mittel für über 50 Unternehmen bewilligt worden. Diese lösten ein Investitionsvolumen von ca. 150 Mio. € aus. Dadurch konnten 674 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. In diesem Jahr wurden bisher bereits 11 Anträge mit einem Investitionsvolumen von knapp 10 Mio. € gestellt. 45 neue Arbeitsplätze werden durch diese Investitionsvorhaben geschaffen.

Der Landkreis Leer liegt ebenso wie der Landkreis Grafschaft-Bentheim an der Grenze zu den Niederlanden. Die bereits oben beschriebenen Folgen sind identisch.

Aus den genannten Beispielen lässt sich ablesen, welche Bedeutung die Gemeinschaftsaufgabe in den strukturschwachen Regionen auch heute noch besitzt. Ohne die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe hätte schon in vielen Gegenden ein Ausbluten stattgefunden. Die Frage im politischen Raum darf daher nicht lauten: „Warum brauchen die Fördergebiete die Gemeinschaftsaufgabe immer noch?“ sondern: „Wo stünden die Fördergebiete heute und morgen, würde die Gemeinschaftsaufgabe nicht dem negativen Trend erfolgreich entgegenwirken?“

Im übrigen käme eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe einer Aufgabe der grundgesetzlich abgesicherten Vorgabe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gleich, zumal die regionalen Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Haushaltssituation nicht in der Lage wären, die Lücke zu schließen.

4. Die Gemeinschaftsaufgabe hat es vermocht, sich regelmäßig den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und als Fördersystem weiterzuentwickeln.

Im Laufe ihres Bestehens hat die Gemeinschaftsaufgabe eine Reihe von Veränderungen erfahren, und zwar sowohl hinsichtlich der Förderkulisse als auch des Förderangebots. Anlass hierfür waren hauptsächlich die sich ändernden Rahmenbedingungen, wie z.B. die deutsche Wiedervereinigung, das Entstehen des europäischen Binnenmarktes oder - aktuell - die wirtschaftliche Öffnung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften im Vorfeld der EU-Osterweiterung.

Es liegt auf der Hand, dass mit derartigen Änderungen in den Rahmenbedingungen unterschiedliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Regionen in Deutschland verbunden sind. So ist der sich hieraus ergebende Anpassungsdruck regional unterschiedlich wie auch die regionalen Fähigkeiten, dem gestiegenen Anpassungsdruck zu begegnen, unterschiedlich ausgeprägt sind.

Die Gemeinschaftsaufgabe hat auf die jeweiligen Herausforderungen mit einer Justierung ihres Förderkonzeptes reagiert ohne ihr primäres Ziel aufzugeben, in strukturschwachen Regionen Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu fördern.

Wichtige Entwicklungsschritte waren dabei die Aufnahme nicht-investiver Fördermöglichkeiten zugunsten der gewerblichen Wirtschaft sowie - im Bereich der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastrukturmaßnahmen - die Förderung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte.

Regionale Entwicklungskonzepte sind Ausdruck regionaler Eigenverantwortlichkeit. Es war zu keiner Zeit das Ziel der Gemeinschaftsaufgabe, die Gebietskörperschaften aus ihrer Eigenverantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung zu entlassen. Das gilt insbesondere hinsichtlich der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Ihrer Verantwortung werden die Gebietskörperschaften jedoch nur gerecht, wenn sie sich in ihrer Region vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen auf gemeinsame Entwicklungsziele verständigen und entsprechende Konzepte gemeinsam erarbeiten. Regionales Denken statt Kirchturmpolitik! Aus diesem Grund fördert die Gemeinschaftsaufgabe auch die Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn die Länder den regionalen Entwicklungskonzepten beim Einsatz der GA-Fördermittel mehr als bisher Beachtung schenken würden.

Angesichts der in den vergangenen Jahrzehnten gemachten Erfahrung kann davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeinschaftsaufgabe auch vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen ihr Fördersystem weiterentwickeln wird. Ansatzpunkte für einen Anpassungsbedarf gibt es sicherlich einige. So lässt sich beispielsweise fragen, ob das Prinzip des Primäreffektes nicht noch flexibler gehandhabt werden sollte oder ob der Zuschnitt der Arbeitsmarktregionen den heutigen Wirtschaftsverflechtungen noch überall entspricht.

5. Die für die Flankierung des Strukturwandels in den peripheren ländlichen Regionen verfügbaren Fördermittel werden sich durch die EU-Osterweiterung deutlich verringern

Zur Bewältigung der bereits vorhandenen wirtschaftlichen Probleme und des sich fortsetzenden Strukturwan-

dels unternehmen die ländlich peripheren Regionen seit Jahrzehnten gewaltige Anstrengungen.

Sie werden hierbei durch Fördermittel der Europäischen Union, durch den Bund und die Länder unterstützt. Förderinstrumente auf Ebene der EU sind vornehmlich die Strukturfonds, auf Bund-Länder-Ebene die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Was die Gemeinschaftsaufgabe anbelangt, so muss jedoch festgestellt werden, dass die von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Fördermittel in den letzten Jahren stark reduziert wurden. Zur Begründung wurde hierbei auf das erhebliche Engagement der EU-Strukturfonds in den strukturschwachen Regionen verwiesen.

Das wird aber nicht so bleiben. Durch die EU-Osterweiterung wird sich die Förderkulisse der EU-Strukturfonds von Grund auf verändern. Schon jetzt steht fest, dass sich aufgrund der im Vergleich zu den heutigen EU-Mitgliedsstaaten geringen Bruttoinlandsprodukte in den Beitrittsländern die meisten Fördergebiete dorthin verlagern werden. Von einigen Ausnahmen abgesehen, wird dies aller Voraussicht nach zu einem weitgehenden Rückzug der EU-Strukturfonds aus den Regionen der heutigen EU-Mitgliedsstaaten führen. Offen ist zur Zeit lediglich, in welchem Umfang der Rückzug der Strukturfonds stattfindet. Maßgeblich wird hierfür sein, welcher Anteil des EU-Bruttoinlandsprodukts ab 2007 für die EU-Strukturpolitik zur Verfügung stehen wird (diskutiert werden zur Zeit Sätze zwischen 0,36 und 0,45%).

Als sicher kann jedoch gelten, dass durch die EU-Osterweiterung den ländlich peripheren Regionen trotz des hiermit verbundenen erhöhten Anpassungsdrucks und Flankierungsbedarfs weniger EU-Fördermittel zur Verfügung stehen werden.

Damit ist auch das Argument, das zur Verringerung des GA-Budgets diene, mittelfristig obsolet. Logische Konsequenz wäre, die Gemeinschaftsaufgabe zukünftig finanziell wieder besser auszustatten, ihre weitere Kürzung bzw. gänzliche Abschaffung in Westdeutschland wäre hingegen widersinnig.

6. Eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe in Westdeutschland würde die Solidargemeinschaft zwischen West und Ost zerstören

Die Gemeinschaftsaufgabe orientiert sich seit jeher bei der Bestimmung der Fördergebiete an nachweislichen regionalen Defiziten. Eine Einteilung in Ost und West ist ihr fremd. Zu Recht, da die Probleme gerade in vielen ländlich peripheren Regionen in Ost und West die gleichen sind.

Damit ist der Kabinettsbeschluss vom 2. Juli, die Regionalfördermittel in den alten Bundesländern ab 2004 zu streichen schon im Ansatz falsch.

Der Beschluss des Bundeskabinetts verfügt außerdem über gravierende politische Sprengkraft im Verhältnis der Länder West zu den Ländern Ost. Denn es gehört zu den Vorzügen der Gemeinschaftsaufgabe, dass sie auf der Solidarität aller deutschen Länder basiert.

Abgesehen davon stellt sich auch rechtlich die Frage, unter welchen Bedingungen der Bund die Länder bei der Regionalförderung im Wege der Haushaltsgesetzgebung unterschiedlich behandeln kann. Eine Ungleichbehandlung der Länder durch den Bund scheint zumindest dann

nicht möglich, wenn wirtschaftlich gleichermaßen ungünstige Ausgangspositionen vorliegen, die in Ostdeutschland zu einer Förderung führen und in Westdeutschland dagegen nicht.

Schlussfolgerungen der APER

1. Im Vergleich mit dem bundesweiten Durchschnitt gehören die peripheren ländlichen Regionen der neuen und alten Länder nach wie vor zu den wirtschaftsschwachen Regionen. Vor allem die Indikatoren Produktivität, Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-Einkommen weisen bei ihnen deutlich ungünstige Werte auf.
2. Der Anpassungsdruck auf die peripheren ländlichen Regionen wird sich durch die aktuellen wirtschaftlichen Probleme und Entwicklungsrisiken (insbesondere Strukturwandel in der Landwirtschaft und Truppenabbau) weiter erhöhen.
3. Die Mitglieder der APER teilen zwar die Einschätzung, dass die EU-Osterweiterung langfristig positive Auswirkungen für alle deutschen Regionen mit sich bringen wird. Kurz- und mittelfristig betrachtet sind jedoch Licht und Schatten erkennbar. Tendenziell von der Osterweiterung profitieren werden die großen, wirtschaftsstarken und verkehrsgünstig gelegenen Agglomerationsräume. Demgegenüber wird der ohnehin schon auf den peripheren ländlichen Regionen in Deutschland lastende Anpassungsdruck durch die EU-Osterweiterung noch weiter zunehmen, und zwar nicht nur im Nahbereich der derzeitigen EU-Ostgrenze. In den Grenzregionen wird zusätzlich die einheimische Beschäftigung in den Dienstleistungsbranchen und in der Bauindustrie unter Wettbewerbsdruck geraten.
4. Die langjährigen intensiven Bemühungen der peripheren ländlichen Regionen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und zur Bewältigung des Strukturwandels bedürfen daher auch in Zukunft der Unterstützung durch die EU, den Bund und die Länder. Die ländlich peripheren Regionen erwarten daher, dass die Europäische Union, der Bund und die Länder ihre Bemühungen, auch diese zusätzlichen Herausforderungen zu bewältigen, flankieren.
5. Besondere Bedeutung kommt der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu. Sie muss als wichtigstes und bewährtes deutsches Instrument für die regionale Entwicklung funktionsfähig bleiben. In Ost und West! Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass sich nach 2006 Fördergebiete der EU-Strukturfonds aus Deutschland in die MOEL verlagern.
Das beinhaltet:
 - Wiederaufstockung der Mittel für die GA West auf das Niveau von 1997;
 - Stärkere Gewichtung der strukturschwachen ländlich peripheren Regionen;
 - Die Gemeinschaftsaufgabe muss sich wie ehemals an den räumlichen Problemkategorien in Deutschland ausrichten können. Vorgaben der Europäischen Kommission, die über Rahmenregelungen hinausgehen, darf es daher nicht geben.
6. Berücksichtigung der Probleme und Entwicklungsrisiken der ländlich peripheren Regionen in allen übrigen raumwirksamen Politikbereichen.

Das beinhaltet:

- Verbesserung ihrer Verkehrsanbindung und damit ihrer Erreichbarkeit;
- Verbesserung ihrer übrigen Infrastruktur, die zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit im Standortwettbewerb beiträgt;
- Keine weiteren Schließungen von Bundeswehrstandorten in diesen Regionen;
- Kein Rückzug der Bundesbahn aus der Fläche.

Auf der Mitgliederversammlung der APER am 24. September 2003 in Berlin, an der auch zahlreiche Vertreter der Überfraktionellen Bundestagsinitiative ‚Strukturschwache Regionen‘ und weitere Abgeordnete teilgenommen haben, wurde vereinbart, die Mitglieder des Unterausschusses ‚Regionale Wirtschaftspolitik‘ des

Deutschen Bundestages von den o.a. Einschätzungen und den damit verbundenen Erwartungen in Kenntnis zu setzen.

Wir verbinden dies mit der Bitte an die Mitglieder des Unterausschusses, sich auf europäischer wie auch nationaler Ebene mit allem Nachdruck für eine effiziente Flankierung der ländlich peripheren Regionen bei der Bewältigung ihrer Probleme und Entwicklungsrisiken sowie der mit der EU-Osterweiterung verbundenen neuen Herausforderungen einzusetzen.

Henning Schultz
Landrat Landrat a. D.
Bundesvorsitzender

Dr. Lothar Blatt
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)807

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Dr. Hans F. Trunzer, Industrie- und Handelskammer für Oberfranken Bayreuth

A. Nationale Strukturpolitik**III. GA in den alten Bundesländern**

1. Das verfügbare Fördermittelvolumen sinkt weiter, da die Länder immer weniger in der Lage sind, ihren Anteil der Finanzmittel bereitzustellen, geschweige denn, die wegfallenden Bundesmittel zu kompensieren. Damit steht die Regionalförderung zunehmend nur noch auf dem Papier. Förderanspruch und Förderwirklichkeit klaffen immer weiter auseinander

2. Dies muss 13 Jahre nach der Deutschen Einheit in Zweifel gezogen werden. Die in den ersten Jahren begründete Sonderbehandlung regional gleicher Problemlagen verliert im Zeitablauf ihre Begründung.

Dies wäre aus regionalpolitischer Sicht der richtige Ansatz, zumal die neuen Bundesländer noch über weitere Förderinstrumente wie beispielsweise die Investitionszulage verfügen.

3. Siehe Antwort zur Frage 1. Die Ausfüllung des EU-Beihilferahmens ist bereits seit Jahren aufgrund unzureichender Mittel, die mehrfach gekürzt wurden, nicht mehr möglich. Die zulässigen Förderhöchstsätze können bei weitem nicht mehr ausgeschöpft werden, es sei denn, die wenigen Mittel würden auf einige wenige Investitionsvorhaben verteilt. Da sich die durchschnittlich gewährten Fördersätze für gewerbliche Investitionsvorhaben – wie die Praxis in den alten Bundesländern zeigt – allmählich der deminimis-Grenze nähern, könnte sich die Beihilfekontrolle in Kürze von selbst erübrigen.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. Die Grenzregionen sind aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu den Beitrittsländern überproportional von den mit der EU-Erweiterung verbundenen Prozessen betroffen. So wird die EU-Osterweiterung in den deutschen Grenzregionen aufgrund des hohen Wirtschafts- und Wohlstandsgefälles zu den Beitrittsländern zu einer spürbaren Verschärfung des Konkurrenzdruckes führen. Der Strukturwandel wird zusätzlich an Dynamik gewinnen. Besonders betrifft

dies die arbeitsintensiven Branchen, die ohnehin meist zu den stagnierenden bzw. schrumpfenden Wirtschaftsbereichen zählen. Da diese in den Grenzregionen nach wie vor einen hohen Anteil einnehmen, sind entsprechende Arbeitsplatzverluste vorprogrammiert.

2. Die Befürchtungen, dass die bayerischen Grenzregionen zu Tschechien nach 2006 gänzlich aus jeglicher Regionalförderung fallen, sind nicht unbegründet. Sollte es nicht gelingen, über ein spezielles „Grenzregionenprogramm“ das Fördergefälle zu den Höchstfördergebieten nach Ziel 1 (Status der Beitrittsländer ab 1. Mai 2004) abzumildern, hätte dies gravierende Auswirkungen auf die bayerischen Grenzregionen. In Kombination mit den auf längere Zeit gegebenen Produktionskostenvorteilen der Beitrittsländer würde ein solches extremes Fördergefälle von 50 % gegenüber Nullförderung – in weit höherem Maße als an der innerdeutschen Grenze zu den neuen Bundesländern – zur Verlagerung und Abwanderung von Wirtschaftspotenzial über die Grenze führen. Neusiedlung in den Grenzregionen dürften sich unter diesen Voraussetzungen auf einzelne Ausnahmefälle beschränken.

Diese Entwicklung wird, wenn auch vorerst noch nicht in vollem Umfange, bereits 2004 eintreten, denn in den Fördergebieten der bayerischen Grenzregionen ist die Förderung von Unternehmen, speziell von Investitionen, durch die zulässigen Förderhöchstsätze, die zudem bei weitem nicht ausgeschöpft werden, sehr beschränkt. Hinzu kommt, dass die GA-Fördergebiete die bayerischen Grenzregionen weder in der Tiefe noch durchgehend abdecken.

Für die ostdeutschen Grenzregionen ist die Hoffnung nicht unbegründet, nach 2006 weiterhin Ziel 1-Gebiete zu bleiben oder zumindest längere Auslaufzeiten gewährt zu bekommen. Damit würde zunächst ein Fördergefälle, wie dieses den bayerischen Grenzgebieten droht, vermieden. Gleichwohl dürfte sich bereits mit dem 1. Mai 2004 die Standortkonkurrenz der ostdeutschen Grenzregionen gegenüber ihren

Nachbarregionen in den Beitrittsländern verschärfen. Nachgerade dramatische Entwicklungen dürften sich jedoch ergeben, wenn es nicht gelingt, eine dem Ziel 1-Niveau entsprechende Förderung für die ohnehin zu den schwächsten Regionen zählenden ostdeutschen Grenzgebiete zu sichern.

3. Das EU-Programm „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ – vom Ansatz durchaus begrüßenswert – ist weder vom Inhalt noch vom Mittelansatz ausreichend, um mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen zu verhindern. Es dient als nützliche Ergänzung der Strukturfondsprogramme.

Der weit überwiegende Teil der rund 265 Mio. Euro für die 23 Grenzregionen von Finnland bis Griechenland ist zur Aufstockung der Fördersätze der TEN-Projekte von 10 auf 20 % vorgesehen, was gleichwohl für den enormen Bedarf in diesem Bereich viel zu gering ist. Von den verbleibenden 60 Mio. zur Förderung von KMU gehen zudem rund 13,5 Mio. für grenzübergreifende Projekte der kommunalen Gebietskörperschaften sowie für Beschäftigungsinitiativen ab.

Ausschließlich für die Förderung von KMU in den Grenzregionen sind die Mittel für das Pilotprojekt der Grenzlandkammern (ARGE28) in Höhe von insgesamt 13 Mio. Euro vorgesehen. Diese wiederum verteilen sich auf die Grenzregionen in Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland mit rund 36 Mio. Einwohnern und über 1 Mio. Unternehmen. Hinzu kommt, dass diese Mittel fast ausschließlich nur für betriebsübergreifende Maßnahmen ohne Beihilferelevanz eingesetzt werden können.

Dieses Programm in direkter Partnerschaft zwischen den Grenzlandkammern und der Europäischen Kommission, bis Anfang 2005 laufend, kann gleichwohl als beispielhaft gelten. Der Feststellung im Fortschrittsbericht der Kommission zur Gemeinschaftsaktion vom November letzten Jahres, in dem sie dieses Pilotprojekt als besonders innovativ, von Synergieeffekten geprägt und an den Bedürfnissen der KMU ausgerichtet bezeichnet, ist uneingeschränkt zuzustimmen. Von daher sollte eine Verlängerung zumindest bis Ende der laufenden Programmperiode wie auch eine deutliche Mittelaufstockung einschließlich einer Maßnahmenenerweiterung nachdrücklich angestrebt werden.

In seiner jetzigen Form kann dieses KMU-Programm „Gemeinsam mit Europa wachsen“ – siehe Dimension und Ansatz – trotz seiner unbestrittenen Nützlichkeit tiefgreifenden strukturellen Verwerfungen nicht entgegenwirken. Dieses Programm kann seine volle Wirksamkeit nur ergänzend zur jetzigen Ziel 1/Ziel 2- bzw. GA-Förderung mit der Möglichkeit einzelbetrieblicher Investitionsförderung und entsprechendem Beihilferahmen entfalten.

4. In Bundesländern Österreichs, wie beispielsweise in Oberösterreich, gibt es konkrete Planungen für zusätzliche landeseigene Förderprogramme zu Gunsten der österreichischen Grenzregionen zu den Beitrittsländern für die Zeit nach 2006.
5. Die Bayerische Staatsregierung hat zugesichert, ihren Verpflichtungen aus der GA vorerst in unveränderter Höhe nachzukommen. Sie sieht sich jedoch nicht in der Lage, die fehlenden Bundesmittel zu ersetzen.

Damit fallen in Bayern rund 10 Mio. Euro per anno anteilige Bundesmittel aus.

Da die zur Verfügung stehenden Fördermittel bislang schon nicht ausreichen um alle Förderanträge zu bedienen, wobei der durchschnittlich gewährte Fördersatz außerdem deutlich unter dem lt. Rahmenplan zulässigen Förderhöchstätzen liegt, wird die ohnehin unbefriedigende Situation weiter verschärft. Zumal vor dem Hintergrund der Finanznot der kommunalen Gebietskörperschaften wie auch der Unterfinanzierung der Unternehmen die Investitionsneigung in den Grenzregionen weiter abnehmen wird.

6. Die bisherigen GA-Abgrenzungskriterien sind nicht geeignet die Problematik der Grenzlage abzubilden. Es müsste also ein eigenes Kriterium „Grenzgebiet“ eingeführt werden. Zudem ist mehr als fraglich, ob es die GA in ihrer jetzigen Form künftig noch geben wird

Wie auch immer das künftige Fördersystem aussehen wird, für die Grenzregionen kommt es entscheidend darauf an, dass zur Flankierung des verschärften Strukturwandels und zur Abmilderung des Fördergefälles ein spezielles Förderprogramm mit einem eigenen Beihilferahmen (Grenzregionenprogramm) in der nächsten Programmperiode zur Verfügung steht.

(siehe beigefügtes Positionspapier der ARGE28)

7. Eindeutig nein! Die geplante Regelung hätte zudem keine Bindung gegenüber Tschechien. Zudem hat die Entwicklung an der innerdeutschen Grenze gezeigt, dass entsprechende Beihilferichtlinien auch politisch tatsächlich gewollt und eingesetzt werden müssen, um Verlagerungstendenzen entgegenwirken zu können.
8. Es wird auf das „Ertüchtigungsprogramm Ostbayern (ETP)“ der Bayerischen Staatsregierung verwiesen. Siehe auch Ziffer 6.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. Volkswirtschaftlich wenig Sinn machen dabei vor allem Verlagerungen aus Fördergebieten in Gebiete mit noch höherer Förderung, zumal diese Verlagerungen – wie die Praxis zeigt – meist mit dem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden sind. Nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch fragwürdig machen vor allem derartige Abwanderungen von Unternehmen aus den Fördergebieten des ehemaligen Zonenrandgebietes in die angrenzenden Höchstfördergebiete Neue Bundesländer keinen Sinn. Nachgerade widersinnig ist eine solche Politik, wenn man bedenkt, dass strukturschwachen Fördergebieten mit Hilfe hoher öffentlicher Förderung Arbeitsplätze und Wirtschaftspotenzial entzogen werden.

Im übrigen erwiesen sich Regelungen im Rahmenplan, die solche rein förderungsmotivierten Verlagerungen im Nahbereich über die Grenze zwischen alten und neuen Bundesländern verhindern sollten, in der Praxis als weitgehend unwirksam. In diesen Fällen müsste konsequent eine Regelung zur Anwendung gelangen, die vorsieht, dass bei Verlagerungen von einem Fördergebiet in ein anderes Fördergebiet immer nur der jeweils niedrigere Fördersatz gewährt werden darf.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. Alle drei Modelle, das sogenannte Nettofondsmodell, das Konzentrationsmodell und das Barrier-Plus-Modell sehen eine Reduzierung der Strukturförderung in den heutigen EU-Mitgliedsstaaten vor. Den radikalsten Ansatz stellt das Nettofondsmodell, das für Deutschland und andere Länder, soweit sie über dem 75 % Schwellenwert liegen, mit dem Wegfall jeglicher Strukturfondsmittel verbunden wäre. Damit wäre eine erhebliche Verbesserung der Nettozahlerposition Deutschlands verbunden. Soweit das theoretische Modell. Realistischerweise ist jedoch davon auszugehen (Einstimmigkeit im EU-Ministerrat), dass die potenziellen Verliererländer, allen voran Spanien, keinesfalls zustimmen werden. Unter dieser Prämisse ist fraglich, ob es überhaupt zu einer Entlastung der Bundesrepublik Deutschland käme. Zudem bliebe die Aufgabe, wenn dann auch ausschließlich mit nationalen Mitteln, die bisherige Regionalförderung für die neuen Bundesländer und für Problemgebiete in den alten Bundesländern, wie beispielsweise die bayerischen Grenzregionen, in vollem bzw. annähernd vollem Umfang beizubehalten. Ob nun Konzentrationsmodell der Bundesregierung oder das Barrier-Plus-Modell, ausschlaggebend wird sein, dass außerhalb der künftigen Ziel 1-Gebiete, abgestellt auf bestimmte Problemlagen und in deutlich reduziertem Umfang, noch Regionalförderung möglich sein wird.

Die langfristige Sicherung der europäischen Strukturförderung wird maßgeblich davon abhängen, ob es

- gelingt, in den heutigen EU-Ländern die Strukturförderung soweit zurückzuführen, dass die durch die Aufnahme der neuen Mitgliedsländer entstehenden Zusatzkosten finanziert werden können.
2. Eine Entbürokratisierung der Strukturförderung ist dringend geboten. Ein Systemwechsel zu mehr Missbrauchskontrolle, anstelle von Plan- und Durchführungskontrolle, dürfte unumgänglich sein. Mehr Verantwortung für die Regionen im Sinne der Subsidiarität kann jedoch nur einher gehen mit wirklich schmerzhaften und konsequenten Sanktionen bei Missbrauch. Andernfalls würde dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet.
 3. Davon ausgehend, dass es auch in der kommenden Programmperiode nach 2006 außerhalb der Höchstfördergebiete nach Ziel 1 noch Spielräume für Regionalförderung geben wird, sollten wesentliche Elemente der heutigen Ziel 2- und Ziel 3-Förderung Bestandteil einer „neuen Ziel 2-Förderung“ - die sich an noch zu definierenden Problemlagen orientieren - werden.

Der Rückzug des Bundes aus der GA-West ist das falsche Zeichen zur falschen Zeit. Auf europäischer Ebene könnte es als Signal für einen Wegfall der Notwendigkeit, auch künftig in den alten Bundesländern Regionalförderung zu gewähren, verstanden werden. Auf alle Fälle wurde damit bereits die Verhandlungsposition Deutschlands im Hinblick auf die künftige Verteilung von Fördergebieten und entsprechender Fördermittel unnötigerweise geschwächt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)808

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Prof. Dr. Adelheid Puttler, Ruhr-Universität, Bochum

**I. Zum Fragenkomplex „A. Nationale Strukturpolitik“:
Zur Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. Mögliche Vorteile bei teilweisem Zurückführen oder völligem Abbau der GA

Auf den ersten Blick scheint der Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu stärken. Die Forderung nach einer Abschaffung jeder Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern, darunter auch der GA, wurde in der Vergangenheit daher schon von mehreren Seiten erhoben. Nachdem regionale Wirtschaftsförderung Länderaufgabe ist (Art. 30 GG), bekämen die Länder bei einer ausnahmslosen Beachtung des Konnexitätsgrundsatzes (Art. 104a Abs. 1 GG) mehr Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit auch bei der Gestaltung ihrer regionalen Wirtschaftspolitik. Die Verflechtung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern würde beseitigt und damit die demokratische Kontrolle der politischen Verantwortlichen erleichtert. Die Landesparlamente, die derzeit an der Erstellung der Rahmenpläne der GA nicht unmittelbar beteiligt sind, erhielten bei einer Regionalförderung ausschließlich aus Landesmitteln wieder Entscheidungsbefugnisse zurück. Der Anreiz, Landesmittel nicht vorrangig nach Effizienzgesichtspunkten, sondern auch deshalb einzusetzen, um Bundeszuschüsse zu erhalten, fiel weg.

2. Erhebliche Nachteile bei Abbau der GA ohne gleichzeitige Ausgleichsmaßnahmen

Diesen Vorteilen, die eine Abschaffung oder Einschränkung der GA mit sich brächten, stünden jedoch erhebliche Nachteile gegenüber. Die GA erfüllt gegenwärtig eine Reihe von wichtigen Funktionen, für die Ausgleich oder Ersatz gesucht werden müßte, wenn eine Rückführung der GA erwogen wird.

a. Die GA als Koordinierungsinstrument im gesamtstaatlichen Interesse und zum Schutz der Länderautonomie

Bei der GA handelt es sich um ein bedeutsames und gut eingespieltes Koordinierungsinstrument zur re-

gionalen Wirtschaftsförderung im gesamtstaatlichen Interesse. Bei den gegenwärtigen erheblichen Unterschieden in Größe, Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland kann die regionale Wirtschaftsförderung nicht einfach dem Wettbewerb unter den Ländern überlassen bleiben, will man nicht zu einem Subventionswettlauf kommen, den letztlich nur die großen und wirtschaftlich leistungsfähigen Länder gewinnen können. Nur bei einer Untergliederung der Bundesrepublik Deutschland in ungefähr gleich große und finanzkräftige Länder könnte man auf Bundeszuschüsse verzichten. Den in der Vergangenheit immer wieder erhobenen Forderungen nach einer Neugliederung des Bundesgebietes dürften jedoch die politischen Realitäten entgegenstehen. Die Koordination unter den Ländern verhindert zudem Förderungen mit konterkarierender Wirkung und stärkt die Effektivität der Fördermaßnahmen in den einzelnen Ländern.

Vor der Finanzreform 1969, die die Mischfinanzierungstatbestände im Grundgesetz verankerte, mußten sich die Länder einseitig vom Bund festgelegten Dotationsauflagen unterwerfen, um Bundeszuschüsse zu erhalten. Demgegenüber wurden die zulässigen Mischfinanzierungstatbestände ausdrücklich im Grundgesetz als Ausnahmen vom Mischfinanzierungsverbot des Art. 104 Abs. 1 GG verankert (Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 GG). Für die GA stellt Art. 91a GG justitiable Vorgaben auf, unter denen Bundeszuschüsse nur zulässig sind. Dies verhindert eine unkontrollierte Einflußnahme des Bundes auf die Länderaufgabe regionale Wirtschaftsförderung und stärkt damit die Eigenständigkeit der Länder. Wenn also auf Bundeszuschüsse nicht verzichtet werden kann, ist zum Schutz der Länderautonomie zumindest eine verfassungsrechtliche Begrenzung des Bundesinflusses unabdingbar.

b. Die GA als Instrument zum Ausgleich erhöhten Finanzbedarfs einzelner Länder

Das Mischfinanzierungsinstrument der GA spielt eine wichtige Rolle zur Verbesserung der Einnahmesitua-

tion insbesondere von Ländern mit erhöhtem Finanzbedarf. Diese Funktion kann nicht einfach durch einen geänderten Länderfinanzausgleich ersetzt werden. Denn mit den Finanzausgleichsmechanismen wird vorrangig ein Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft in den Ländern erreicht. Konkrete Bedarfe einzelner Länder können im Finanzausgleich keine Berücksichtigung finden. Bedarfselemente fließen nur nach abstrakten Kriterien in die Berechnung der Finanzausgleichsleistungen ein. Auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts beinhalten die Mischfinanzierungen u.a. der GA „nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen“ und sind daher „geeignet, Lasten von Ländern und Gemeinden abzufangen oder Bedarfe zu kompensieren, die der Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt“ (BVerfGE 72, 330, 388 – Länderfinanzausgleich I). Gerade für die Bewältigung der Finanzprobleme der neuen Länder sowie alter Länder in Haushaltnotlagen ist die Finanzausgleichswirkung der Mischfinanzierungstatbestände von großer Bedeutung. Über die Rahmenpläne der GA haben der Bund und die finanzstarken Länder als – unmittelbare oder mittelbare – Geldgeber zudem eine gewisse Einflußnahme und Kontrolle über den Wirtschaftsaufbau in den finanzschwachen Ländern.

Gerade die finanzschwachen Länder könnten auf die Zuschüsse aus der GA nur verzichten, wenn in den Länderfinanzausgleich eine strukturpolitische Bedarfskomponente eingebaut würde. Eine Änderung der Finanzausgleichsregelung durch verstärkten Einbau von Bedarfselementen könnte allerdings nicht zu einer Berücksichtigung des *konkreten* Bedarfs eines Landes führen (vgl. BVerfGE 72, 330, 399 f.; 86, 148, 216). Zwischen den politischen Entscheidungen in einem Land und einem konkreten Finanzbedarf besteht ein direkter Zusammenhang. Objektive Kriterien, die von den landespolitischen Entscheidungen unabhängig sind, können für die Ermittlung des konkreten Bedarfs eines Landes kaum gefunden werden. Denn der konkrete Bedarf eines Landes ist immer der Finanzbetrag, den die Landesregierung als Bedarf ansieht. Um aber zu verhindern, daß sich Länder auch bei finanziellen Fehlentscheidungen ihrer Regierungen sanktionslos mit Hilfe des Finanzausgleichs sanieren, dürfen Sonderbedarfe nur nach abstrakten Kriterien und in pauschaler Form einbezogen werden (z.B. bestimmte Hafencosten bei Stadtstaaten). Selbst wenn weitere bedarfsorientierte Elemente in den Finanzausgleich Eingang fänden, könnte der konkrete Bedarf eines Landes dadurch also nicht unbedingt abgedeckt werden.

c. Die GA als Gestaltungsmittel des Bundes zugunsten von Investitionen

Ein Wegfall oder eine wesentliche Zurückdrängung der GA könnte aber auch negative Auswirkungen auf die politischen Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes haben. Bei einem Wegfall von Mischfinanzierungstatbeständen könnte sich der Bund Forderungen der Länder kaum verschließen, die bisher vom Bund für diese Zwecke ausgegebenen Mittel im Wege des Verteilungsmechanismus des Art. 106 GG künftig den Ländern zuzuweisen oder für andere Kompensation zu Lasten des Bundeshaushalts zu sorgen. Fielen im Zuge des Abbaus von Mischfinanzierungen neben der Gemeinschaftsaufgabe „Verbes-

serung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auch die anderen Gemeinschaftsaufgaben und die Bundesfinanzhilfen weg oder würden beträchtlich eingeschränkt, würde der Bund einen beträchtlichen Teil der „freien Spitze“ seines Haushaltes verlieren, mit der er bislang vorrangig Investitionen getätigt oder solche der Länder und Gemeinden angestoßen hat. Bei einem bedeutenden Abbau der Mischfinanzierungstatbestände dürfte der Bund nur noch in wesentlich geringerem Umfang als bisher zu Investitionsentscheidungen in der Lage sein.

d. Die GA als Instrument zur Umsetzung der Zuschüsse aus dem europäischen Regionalfonds

Ein großer Teil der Mittel des europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, Art. 160 EG) werden derzeit im Rahmen der GA umgesetzt. Mitgliedstaaten können EFRE-Mittel nur bei erheblicher Kofinanzierung aus nationalen Haushalten (für Ziel-1-Gebiete in der Regel 25% bis 50%, für Ziel-2-Gebiete in der Regel 50% bis 75%; Prinzip der Kofinanzierung) erhalten. Weiter müssen sich die Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Ausgabenniveaus für Zwecke der Regionalförderung während eines mehrjährigen Programmplanungszeitraums verpflichten (Prinzip der Zusätzlichkeit). Mittel der GA werden derzeit zur Kofinanzierung von Zuschüssen aus dem EFRE genutzt.

Die GA unterliegt als staatliche Beihilfe zugleich der Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission. Bei geplanten Änderungen an der GA sind unbedingt die Zusammenhänge zwischen GA einerseits und europäischer Regionalförderung nach Art. 158 ff. EG sowie der Regionalbeihilfenkontrolle nach Art. 87 ff. EG andererseits zu beachten. Vor allem sollte an der GA nichts geändert werden, ohne sich – gegebenenfalls in Gesprächen mit der Kommission – zu vergewissern, daß dies keine unerwünschten Auswirkungen auf die europarechtliche Genehmigungsfähigkeit von Regionalfördermaßnahmen der Länder hat, die diese dann gegebenenfalls aus eigenen Landesprogrammen außerhalb der GA durchführen wollen.

aa. Die GA als eigentlich verfassungsrechtlich ungeeignetes, aber politisch notwendiges Kofinanzierungsinstrument

Beim Einsatz der GA zur Kofinanzierung von Zuschüssen aus dem EFRE handelt es sich um einen verfassungspolitischen Kompromiß praeter constitutionem, um an der europarechtlich geforderten Kofinanzierung auch den Bund beteiligen zu können. Das Grundgesetz sieht nämlich kein spezielles Verfahren vor, im Rahmen dessen innerstaatlich die Förderbedingungen der EG-Regionalpolitik umgesetzt und die nationalen Kofinanzierungen aufgebracht werden. Eine Beteiligung des Bundes an der Länderaufgabe regionale Wirtschaftsförderung ist nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen des Art. 91a GG möglich, die jedoch die Erfüllung der Dotationsaufgaben des Gemeinschaftsrechts nicht erfassen. Zwar verlangt § 2 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) „auf die Erfordernisse der Europäischen Gemeinschaften Rücksicht zu nehmen“. Damit wird Art. 91a GG

aber noch nicht zu einer Norm zur Umsetzung von EG-Recht, sondern bleibt ein Instrument für die Durchsetzung vorrangig nationaler Regionalpolitik, wenn auch unter Berücksichtigung europäischer Belange. Die Ziele der GA nach Art. 91a GG, nämlich die Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland durch Abbau wirtschaftlicher Entwicklungsrückstände in strukturschwachen Gebieten decken sich nicht mit den Zielen der EG-Regionalpolitik i.S. von Art. 158 ff. EG. Letztere ist der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf EG-Ebene und der Verringerung der Entwicklungsunterschiede in der Gemeinschaft verpflichtet. Sie mißt daher die Förderwürdigkeit eines Gebietes an gemeinschaftsweiten Standards und beurteilt die Geeignetheit von Maßnahmen allein danach, ob sie der Verwirklichung *europäischer* Kohäsionsziele dienen. Innerstaatliche Politikziele eines Mitgliedstaats finden dabei grundsätzlich keine Berücksichtigung. Die Durchführung der gemeinschaftlichen Regionalförderung beläßt Bund und Ländern zudem keinen ausreichenden Planungsspielraum i.S. von Art. 91a GG.

Die strikte Beachtung dieser verfassungsrechtlichen Lage würde allerdings den Bedürfnissen insbesondere der finanzschwachen Länder nicht gerecht, da diese mangels anderer, ausdrücklich im Grundgesetz verankerter Mischfinanzierungstatbestände für die Kofinanzierung von Fördermitteln aus dem EFRE allein zuständig wären (nach Art. 104a Abs. 1 GG). Ein weiterer Vorteil der Umsetzung der EFRE-Zuschüsse im Rahmen der GA liegt in der Koordinierungsfunktion der GA. Bund und Länder können in dem ihnen europarechtlich verbleibenden geringen Spielraum, den die europäische Strukturpolitik ihnen läßt, wenigstens einheitliche Vergabekriterien beschließen und damit die Mittel effektiver einsetzen.

Eine Einbeziehung des Bundes in die Kofinanzierung der europäischen Zuschüsse erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil die Zuschüsse aus den EG-Strukturfonds für die Haushalte der Länder rein rechnerisch ein Verlustgeschäft sind. Wegen der Nettozahler-Position der Bundesrepublik Deutschland fließen in die Bundesrepublik als Gesamtstaat weniger Fördermittel aus den Strukturfonds als die Bundesrepublik dem Gemeinschaftshaushalt zuvor zugeführt hat. Ohne die Zuführungen in die EG-Strukturfonds stünden in Deutschland zur innerstaatlichen Verteilung mehr Finanzmittel zur Verfügung. Zwar werden die Zahlungen an die Gemeinschaft aus dem Bundeshaushalt geleistet. De facto müssen aber Bund und Länder die Abführungen an die Gemeinschaften tragen. Indirekt tragen also die Länder bereits einen Teil der Finanzierungslast des Gemeinschaftshaushaltes und damit etwa die Hälfte der Integrationskosten durch die gemeinschaftliche Regionalförderung. Die EG-Regionalpolitik bürdet den Ländern mit dem Gebot der Zusätzlichkeit, dem Kofinanzierungserfordernis und erheblichen Verwaltungsausgaben noch weitere Integrationskosten auf, an denen der Bund beteiligt werden sollte. Wird die GA wesentlich zu-

rückgeführt oder ganz abgebaut, müßte für die Länder, die weiterhin Zuschüsse aus den Strukturfonds erhalten aber an der Gemeinschaftsaufgabe nicht mehr beteiligt wären, ein anderer Weg der Mitfinanzierung des Bundes in der Verfassung vorgesehen werden.

bb. Die GA als zumindest beihilferechtlich genehmigtes Kofinanzierungsinstrument

Als Beihilfensystem ist jeder Rahmenplan der GA der Beihilfenüberprüfung der Kommission unterworfen. Dies hat den Nachteil, daß die GA erheblichen Einschränkungen durch die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission nach Art. 88 EG ausgesetzt ist und, um genehmigungsfähig zu sein, entsprechend angepaßt werden muß. Ein Vorteil der GA als Kofinanzierungsinstrument europäischer Regionalförderzuschüsse liegt allerdings darin, daß alle Förderungsmöglichkeiten der Länder, die in einem Rahmenplan der GA enthalten sind, der nach langwierigen Verhandlungen zwischen Deutschland und der Kommission schließlich genehmigt wurde, beihilferechtlich in Ordnung sind und auch durchgeführt werden können. Wegen des großen Ermessensspielraums der Kommission ist nicht sicher, ob bei einem Zurückfahren der GA alle entsprechenden Landesförderprogramme, die dann jeweils einzeln notifiziert werden müßten, gleichermaßen Chancen auf eine Beihilfegenehmigung hätten.

II. Zum Fragenkomplex „B. Reform der EU-Strukturpolitik“

Die zwölf beitragswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten, mit denen bislang Verhandlungen geführt werden (die 2004 beitretenden 10 Staaten, sowie Bulgarien und Rumänien), bringen bei einem Beitritt vornehmlich wirtschaftlich schwache Regionen in die EU. Im Vergleich zur bisherigen EU-15 würde sich in einer EU-27 die Fläche um etwa ein Drittel vergrößern. Hingegen stiege das Bruttoinlandsprodukt nur um etwa 5 % an. Von den 105 Mio. Einwohnern dieser Beitrittskandidaten leben mehr als 98 Mio. in Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt unter 75 % des Durchschnitts der EU-27 liegt. Ein neues Förderkonzept, das den Regionalförderbedarf der Beitrittsstaaten berücksichtigt, muß jedenfalls nach Ablauf des derzeitigen Programmplanungszeitraums (2000 bis 2006) für den neuen Programmplanungszeitraum (ab dem Jahr 2007) erstellt werden.

1. Die Modelle für eine Strukturfondsreform nach 2006

In der Diskussion sind verschiedene Modelle für die Ausgestaltung der Strukturfonds nach 2006, insbesondere

- das Nettofonds-Modell (Konzentration auf die bedürftigsten Mitgliedstaaten, mit oder ohne Spanien),
- das Konzentrationsmodell (Fortsetzung der Förderung nach status quo; Abschaffung der Ziel-2- und Ziel-3-Förderung),
- das Status-Quo-Modell (Fortschreibung der aktuellen Fördermodalitäten mit phasing-out Regelungen),
- das Status-Quo-Plus-Modell (grundsätzlich Fortschreibung der aktuellen Fördermodalitäten mit

Anhebung der Schwellenwerte; ggf. Verschiebung des inhaltlichen Anwendungsbereichs der Strukturfonds mehr in die Bereiche Raumordnung und Stadtentwicklung sowie stärkere Berücksichtigung extremer Lagen).

Bei der Bewertung dieser Szenarien sollte zum einen die finanzielle Seite berücksichtigt werden. Dazu gehört aber nicht nur die Frage, welche Auswirkung das jeweilige Modell auf die Nettozahler-Position der Bundesrepublik Deutschland hat, sondern auch die Frage, inwieweit die Länder im jeweiligen Szenario Verwaltungskosten einsparen und ihnen damit Geld für die Erfüllung anderer Aufgaben verbleibt. Weiter ist zu überlegen, inwieweit die Länder (aber auch der Bund bei Beibehaltung der GA) an Gestaltungsmöglichkeit für deutsche Regionalförderung gewinnen können.

Die Entscheidung für die Unterstützung eines bestimmten Modells sollte allerdings entscheidend davon abhängig gemacht werden, ob eine Änderung der Politik der Europäischen Kommission bei der Kontrolle von nationalen Regionalbeihilfen erreicht werden kann. Es muß nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß eine Änderung der gegenwärtigen europäischen Strukturpolitik ohne gleichzeitige Berücksichtigung und gegebenenfalls Änderung der europäischen Regionalbeihilfenpolitik u.U. außerordentlich nachteilige Folgen für weitere Regionalfördermöglichkeiten der deutschen Länder zum Abbau in Deutschland bestehender regionaler Ungleichgewichte haben kann.

2. Das Nettofonds-Modell: langfristig optimal, aber nur bei Einbeziehung der wirklich Bedürftigsten und Änderung der bisherigen Regionalbeihilfenkontrolle

Vom Grundsatz her ist für die Bundesrepublik Deutschland das Nettofonds-Modell am vorteilhaftesten, da hier ihr Finanzierungsanteil am EU-Haushalt zwar deutlich steigt, aber die Steigerung im Vergleich zu den anderen Modellen am geringsten ausfällt. Die Bundesrepublik Deutschland ist als Nettozahler nicht auf Fördermittel aus den europäischen Strukturfonds zur Beseitigung ihrer regionalen Ungleichgewichte angewiesen. Langfristig ist das Nettofonds-Modell auch für die EU als Ganze am günstigsten, da sich ihre Förderung hierbei auf die bedürftigsten Gebiete konzentrieren würde und somit am wenigsten Haushaltsmittel für die Strukturförderung eingesetzt werden müßten. Für die Länderhaushalte kommt es durch das Ausbleiben der Rückflüsse aus den Strukturfonds allerdings zu unterschiedlich hohen Einnahmeausfällen, für die eine unter Berücksichtigung der gestiegenen Integrationslasten angemessene Kompensation gefunden werden müßte. Dabei wäre auch einzubeziehen, daß die Länder durch den Wegfall der europäischen Dotationsauflagen von nicht unerheblichen Verwaltungsausgaben entlastet würden.

Die theoretisch bestehenden Vorteile des Modells lassen sich in der Praxis nur verwirklichen, wenn tatsächlich lediglich die bedürftigsten Gebiete (mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts) Zuschüsse erhielten. Politisch erscheint es derzeit fraglich, ob Spanien, das diese Voraussetzung wohl nicht erfüllen würde, tat-

sächlich ausgeklammert werden könnte. Das Nettofonds-Modell kann zudem nur befürwortet werden, wenn im Gegenzug die (wohlhabenderen) Mitgliedstaaten, die keine Regionalförderung aus europäischen Kassen erhalten, beihilferechtlich nicht daran gehindert würden, regionale Ungleichgewichte innerhalb ihres Mitgliedstaates durch nationale Regionalfördermaßnahmen zu beseitigen. Die letztgenannte Anforderung dürfte allerdings auf Widerstand bei der Europäischen Kommission stoßen, die mittlerweile vor allem die Regionalbeihilfenkontrolle (europarechtswidrig) zu einem Mittel der Durchsetzung europäischer Strukturpolitik umgeformt hat.

a. Gewinn eigener Entscheidungsbefugnis und Einsparmöglichkeiten durch Wegfall von Verwaltungsaufwand

Die Empfänger europäischer Zuschüsse aus den Strukturfonds müssen sich strengen Dotationsauflagen und entsprechenden Kontrollen der Gemeinschaft unterwerfen. Im Gegensatz zur GA, bei deren Planung die deutschen Länder erheblich mitentscheiden und bei deren Durchführung sie völlig eigenverantwortlich handeln, besteht im Rahmen der europäischen Regionalförderung kaum eigener Entscheidungsspielraum nationaler Stellen. Durch die Erfordernisse der Zusätzlichkeit und der Kofinanzierung werden zudem erhebliche Finanzmittel aus Haushalten von Bund und Ländern an die europäischen Vergabebedingungen gebunden. Vor allem die Tatsache, daß seit 1988 die Festlegung der Förderkulisse von den in den Mitgliedstaaten innerstaatlich Verantwortlichen auf die Gemeinschaft übergegangen ist, nimmt in Deutschland den für Regionalförderpolitik letztlich zuständigen Ländern weitgehend die Möglichkeit, über die Förderbedürftigkeit ihrer Gebiete zu entscheiden. Bei einer Verwirklichung des Nettofonds-Modells könnte diese Entscheidungsbefugnis u.U. zurückgewonnen werden.

Die Zuschüsse aus den Strukturfonds sind mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden, der die Länderhaushalte erheblich belastet (s. dazu z.B. Beschluß des Bundesrates vom 30.11.2001, BR-Drucks. 811/01). Seit Einführung der Programmfinanzierung müssen die Länderverwaltungen für die Aufstellung der Programme und das Genehmigungsverfahren zu Beginn eines Planungszeitraums in erheblichem Umfang Arbeitskraft einsetzen. Dazu kommen umfangreiche Dokumentations-, Abrechnungs- und Berichtspflichten, die laufende Überwachung durch eigens zu bildende Begleitausschüsse und das aufwendige Bewertungsverfahren vor, während und nach Ablauf der Programmplanungsperiode. Gerade bei den oft geringen Zuschüssen aus den Strukturfonds für Ziel-2-Gebiete kann es zu einem Aufwand kommen, der zur Höhe des Zuschusses kaum im Verhältnis steht.

Einige der westlichen Länder in der Bundesrepublik beantragen europäische Fördermittel und nehmen die genannten Einschränkungen derzeit teilweise nur deshalb in Kauf, weil sie wegen der Ankoppelung der Regionalbeihilfenkontrolle der Gemeinschaft an die europäische Regionalförderpolitik ansonsten befürchten müssen, überhaupt keine Regionalförderung für ihre (nach wie vor im nationalen Vergleich) unterentwickelten Gebiete mehr betreiben zu können.

b. Erfordernis einer Änderung der bisherigen Regionalbeihilfenkontrolle

Bei Verwirklichung des Nettofonds-Modells könnte eigene Regionalförderung aus deutschen Haushalten nur noch betrieben werden, wenn eine deutliche Änderung der bisherigen Beihilfenkontrollpolitik der Kommission herbeigeführt werden könnte. Mit ihrer Agenda 2000 stieß die Kommission eine Politik an, bei der die Gemeinschaft ihre europäische Regionalpolitik mit der europäischen Regionalbeihilfenkontrolle verknüpft. Die Mitgliedstaaten werden durch das Instrument der Beihilfenkontrolle nunmehr dazu angehalten, ihre *eigenen* Fördermittel nicht in solche Fördergebiete fließen zu lassen, die sie nach nationalen Kriterien für förderwürdig halten, sondern vorrangig in europäische Strukturfonds-Fördergebiete. Nur unter dieser Vorgabe wurden auch die letzten Rahmenpläne der GA von der Kommission genehmigt (zur weitgehenden Deckungsgleichheit der deutschen Förderkulisse nach der GA mit der Förderkulisse der europäischen Strukturfonds vgl. die in den Anhängen 16 und 17 des 32. Rahmenplans der GA abgedruckten Karten). Dieses Bemühen um Herstellung einer Übereinstimmung zwischen nationalen und europäischen Fördergebieten setzte die Kommission in ihren 1998 erlassenen und seit 2000 geltenden „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ (ABl. EG 1998 Nr. C 74/9; korr. in ABl. EG 2000 Nr. C 258/5) um. Der EG-Vertrag räumt der Gemeinschaft zwar keine Kompetenz zur Instrumentalisierung der Beihilfenkontrolle zur Durchsetzung der europäischen Regionalpolitik ein. Denn Art. 159 Abs. 1 S. 3 EG gewährt der Gemeinschaft lediglich eine eigene Förderkompetenz, ohne etwaige daneben bestehende Förderzuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu berühren. Die Beihilfenvorschriften der Art. 87 ff. EG dienen ausschließlich der Aufrechterhaltung und Sicherung des freien Wettbewerbs und nicht der Verwirklichung der Regionalpolitik der Gemeinschaft. Gerichtshof und Mitgliedstaaten haben allerdings bisher keine Anstalten gemacht, den Ermessensspielraum, den die Kommission als Beihilfenaufsichtsbehörde besitzt, einzuschränken. Im EG-Vertrag vorgesehene Durchführungsverordnungen nach Art. 89 EG, die die Beihilfenkontrollpolitik der Kommission inhaltlich begrenzen könnten, sind vom Rat wegen politischer Uneinigkeit der Mitgliedstaaten über die richtige europäische Wettbewerbspolitik bisher nicht erlassen worden.

Die geforderte Änderung der bisherigen Regionalbeihilfenkontrollpolitik müßte darin bestehen, die derzeitige Auslegung der Ausnahmebestimmungen des Art. 87 Abs. 3 lit. a und lit. c EG durch die Kommission zu ändern und als Maßstab für die Regionalbeihilfenkontrolle wieder ausschließlich eine potentielle Verfälschung des Wettbewerbs und nicht sonstige Politikziele der Gemeinschaft einzuführen. Wenn – wie zu befürchten – im Rat aus politischen Gründen keine Durchführungsverordnung nach Art. 89 EG erreicht werden kann, in der ein entsprechender Entscheidungsmaßstab genannt wird, sollte eine entsprechende Bestimmung zumindest in Begründung und operativem Teil der Strukturfonds-Verordnung (Art. 161 Abs. 1 EG) aufgenommen werden, die für den Planungszeitraum ab 2007 ohnehin geändert werden muß. Dies dürfte Auswirkungen auf die Auslegung

des Art. 87 Abs. 3 EG durch die Kommission bei ihrer Regionalbeihilfenkontrolle haben, da sie sich nicht mehr darauf berufen könnte, daß auch die Regionalbeihilfenkontrolle zur Durchsetzung der europäischen Regionalförderpolitik eingesetzt werden dürfe oder sogar müsse. Die Kommission müßte zu einer Änderung ihrer Regionalbeihilfen-Leitlinien vor allem dahingehend bewegt werden, daß sie keinen Einfluß mehr auf die nationale *Förderkulisse* nimmt, sondern die Auswahl der förderbedürftigen Gebiete den Mitgliedstaaten überläßt. Für die Eignung zur Wettbewerbsverfälschung sollte es zukünftig vorrangig auf die *Förderintensität* ankommen.

Die Gefahr ist allerdings derzeit gegeben, daß das Nettofonds-Modell nicht in Betracht kommt. Es kann sich einmal für den Nettozahler Deutschland als zu teuer erweisen, wenn es nicht gelingt, Spanien als nicht mehr bedürftig aus der europäischen Strukturfondsförderung herauszunehmen. Zum anderen ist es nicht unwahrscheinlich, daß die genannte Änderung der Regionalbeihilfenkontrolle der Kommission nicht befriedigend erreicht werden kann. Ohne diese sollte das Nettofonds-Modell aber auf keinen Fall verwirklicht werden.

3. Das Konzentrationsmodell: Vorzüge aber auch Gefahren insbesondere für die alten Länder

Beim Konzentrationsmodell würden die neuen Länder weiterhin von der Ziel-1-Förderung profitieren. Die Ziel-2- und die Ziel-3-Förderung würde abgeschafft. Die Bundesrepublik Deutschland müßte dann wegen des erhöhten Finanzbedarfs der Beitrittsländer zwar immer noch höhere Zuführungen an den EU-Haushalt leisten, wegen des Wegfalls eines Teils der Förderung könnte diese jedoch geringer ausfallen als bei den Status-Quo-Szenarien (wenn auch voraussichtlich höher als beim Nettofonds-Modell ohne Spanien). Den alten Ländern, in denen derzeit nur Ziel-2- und Ziel-3-Gebiete ausgewiesen sind, gereicht dieses Modell nur dann nicht zum Nachteil, wenn der Verlust an Finanzmitteln durch Wegfall der Zuschüsse zum einen in geeigneter Weise kompensiert werden kann und zum anderen ihnen die Möglichkeit zu einer eigenen Förderpolitik aus Landes- oder GAmitteln für ihre Gebiete mit (nationalem) Entwicklungsrückstand erhalten bleibt.

Bei unveränderter Regionalbeihilfenkontrolle der Kommission, also ihrer weiterbestehenden Kopplung an die Vorgaben der europäischen Regionalförderpolitik, wird es keine effiziente Regionalförderpolitik in den alten Ländern mehr geben können. Belange von Regionen mit Entwicklungsrückstand könnten dann nur noch punktuell (Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen) oder auf Umwegen mit zweifelhafter Wirksamkeit für die Beseitigung regionaler Ungleichgewichte berücksichtigt werden (Kulturförderung, Förderung von F+E). Der Ausschluß der Regionalförderkompetenz der alten Länder über die Regionalbeihilfenkontrolle würde zum Wegfall einer der im deutschen Bundesstaat wenigen verbleibenden Kompetenzen dieser Länder führen. Ihr sollte daher im Interesse der Erhaltung der Eigenständigkeit der Länder entgegengetreten werden. Das Konzentrationsmodell sollte von der Bundesrepublik Deutschland nur bei einer entsprechenden Änderung der Regionalbeihilfenkontrolle akzeptiert werden.

3. Die Status-Quo-Modelle: erhebliche Beitragsbelastung mit den Nachteilen der bisherigen Strukturförderung

Bei der Verwirklichung dieser Modellen stiege die Beitragsbelastung des Nettozahlers Deutschland am höchsten. Diese dürfte der Bund teilweise auf die Länder abzuwälzen suchen, so daß selbst beim Status-Quo-Plus-Modell letztlich mit einer Einnahmensenkung bei den Länder zu rechnen ist. Bei beiden Modellen bliebe es jedoch bei den bisherigen Nachteilen der europäischen Strukturfondsförderung. Diese liegen vor allem im komplizierten Fördersystem ohne echte eigene Mitentscheidungsmöglichkeiten der Länder und ihre voraussichtlich weiter bestehende Belastung mit nicht unerheblichen Verwaltungsausgaben. Beim Status-Quo-Modell werden

letztlich deutsche Fördergebiete aus der europäischen Strukturfondsförderung herausfallen, wenn auch abgedeckt durch eine phasing-out Regelung. Ähnlich wie beim Nettofonds- und Konzentrationsmodell stellt sich dann die Frage, ob wegen weiterbestehender Koppelung der europäischen Regionalbeihilfenkontrolle an die europäische Regionalförderpolitik in diesen Gebieten zukünftig auch eine Regionalförderung allein aus nationalen Mitteln nicht mehr genehmigungsfähig sein wird. Auch bei einer Entscheidung für das Status-Quo-Modell sollte daher auf eine Änderung der Regionalbeihilfenpolitik der Kommission in Richtung auf eine reine Wettbewerbskontrolle hingewirkt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)805

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung**Vorbemerkung**

Die Ausführungen in dieser Stellungnahme zum Themenbereich „GA“ konzentrieren sich auf Umsetzung, Ergebnisse und Handlungsbedarf für die neuen Bundesländer. Aspekte, die den Einsatz der GA in den alten Bundesländern sowie Fragen der verfassungsrechtlichen Bewertung betreffen, werden nur am Rande behandelt.

A. Nationale Strukturpolitik**I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. Eine Regionalförderung ohne den **nationalen Ordnungs- und Koordinierungsrahmen**, wie die GA ihn darstellt, erscheint nicht wünschenswert. Ohne einen solchen gemeinsamen Ordnungsrahmen bestünde die Gefahr, dass schwer durchschaubare Förderstrukturen in den einzelnen Ländern entstehen würden. Für die Unternehmen als Adressaten der Förderung würde dies zu einem bedeutenden Verlust an Transparenz und Kalkulierbarkeit der Förderung führen. Die Entbindung von einem nationalen Ordnungsrahmen würde vermutlich zum (offenen oder verdeckten) Subventionswettbewerb zwischen einzelnen Ländern führen, bei dem finanzstärkere Länder über die bessere Ausgangssituation verfügen.

Das Instrumentarium der GA ist in den zurückliegenden Jahren wiederholt an veränderten Handlungsbedarf angepasst worden. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Öffnung für ergänzende, nicht-investive Fördertatbestände sowie für den Sektor der unternehmerorientierten Dienstleister. Es gelang, die GA in den letzten Jahren zu einer wirksamen und zeitgemäßen Regionalförderung fortzuentwickeln, die den Ländern ein hohes Maß an Eigenständigkeit und Flexibilität lässt.

Auch mit Blick darauf, dass Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Kommission größere Handlungsspielräume für die nationale Regionalpolitik reklamiert, erscheint ein nationaler Ordnungsrahmen hierfür unverzichtbar. Fehlen Rahmenregeln auf na-

tionaler Ebene, dann steht ersatzweise ein stärkerer Einfluss der EU-Kommission auf die Ausgestaltung der Regionalförderung in Deutschland zu erwarten.

2. Grundsätzlich erscheint ein **regionalpolitischer Ordnungsrahmen**, wie ihn die GA darstellt, auch **ohne gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern** denkbar. Bund und Länder haben ein gemeinsames Interesse an einem Grundbestand einheitlicher Regeln, nicht zuletzt, um Subventionswettläufe zu Lasten der Steuerzahler zu vermeiden.
3. Die GA-Investitionsförderung stellt einen Baustein in der regionalen Strukturpolitik dar. Ihr Ansatz ist auf die Beseitigung von Defiziten in der Sachkapitalausstattung fokussiert. Programme der Innovationsförderung setzen an anderen Defiziten an (FuE-Potenziale, Kooperation). Insofern können die Ergebnisse derart unterschiedlicher Programme nicht unmittelbar verglichen werden und in eine Entweder-Oder-Entscheidung münden.

In den neuen Bundesländern ist die GA noch immer das mit Abstand wichtigste, finanziell am stärksten ausgestattete Instrument der Wirtschaftsförderung. Ihr Stellenwert gerade auch bei der Akquisition von Investoren basiert nicht zuletzt auf berechenbaren Förderverfahren. Ein Übergang zur **wettbewerblchen Vergabe** von GA-Mitteln würde alle Verfahrensbeteiligten überfordern.

Wettbewerblch umgesetzte Programme der Innovationsförderung sind sicherlich geeignet, Maßnahmen der Investitionsförderung wirksam zu ergänzen. Insbesondere erscheint es sinnvoll, dass die Investitionsförderung Vorhaben, die im Zusammenhang mit regionalen Innovationsstrategien stehen, prioritär unterstützt.

4. Im Bereich der Infrastrukturentwicklung erscheint es grundsätzlich geboten, die Förderung von Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung mit anderen Maßnahmen der regionalen Entwicklung abzustimmen. Hierfür können **regionale Entwicklungskonzepte** einen geeigneten Rahmen bieten.

5. Regionalpolitik stand und steht immer im Spannungsfeld von Wachstums- und Ausgleichsorientierung. Ist im großräumigen Maßstab bereits ein hohes Wohlstandsniveau erreicht, überwiegt die ausgleichspolitische Intention. Dies ist, sehr vereinfachend, der konzeptionelle Hintergrund für die GA-Förderung in den alten Bundesländern. Daraus folgt eine Ausrichtung der Förderung auf die am meisten benachteiligten Gebiete, auch wenn hier der Grenzertrag der Förderung geringer ist als an den **Wachstumspolen**. Dies ist der Preis für die politisch angestrebte Verringerung des regionalen Wohlstandsgefälles.

Für die neuen Bundesländer als große, gemessen an den wichtigsten Problemlagen noch relativ homogene Gebietseinheit ist dieser Grundansatz zu hinterfragen. Ein im großräumigen Maßstab hohes Wohlstandsniveau ist hier noch nicht erreicht. Vielmehr müssen die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die neuen Länder langfristig durch ihre eigene wirtschaftliche Kraft ein Wohlstandsniveau nahe dem nationalen Durchschnitt erreichen können. Von diesem Ziel ist Ostdeutschland trotz aller Anpassungsschritte heute noch weit entfernt.

Dem Leitziel, die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands insgesamt zu stärken, muss auch die Ausrichtung der Regionalpolitik untergeordnet werden. Dies schließt vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen die Frage nach dem effizientesten Mitteleinsatz ein. Die ostdeutschen Agglomerationsräume weisen im Vergleich mit ländlich geprägten und peripheren Räumen die deutlich besseren Wachstumschancen auf. Daher sollte sich auch hier, wo die effektivsten Fortschritte zu erwarten sind, das Fördergeschäft konzentrieren.

Von den Wachstumspolen in Ostdeutschland, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1999/2000 identifiziert hat¹¹, gingen nach Analysen für den Zeitraum 1993-1999 keine stärkeren wirtschaftlichen Impulse auf die Umlandgebiete aus als von anderen Regionen in Ostdeutschland.¹² Mit anderen Worten: Diese Zentren konnten trotz ihrer vergleichsweise günstigen Ausstattung mit Potenzialfaktoren (geografische Lage, Konzentration ökonomischer Aktivitäten, Sach- und Humankapitalausstattung) bisher keine besonderen Ausstrahlungseffekte auf benachbarte Regionen auslösen. Insofern scheint das Konzept, die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands ausgehend von seinen Wachstumspolen zu entwickeln, bisher noch kaum gegriffen zu haben.

Auf dieses Problem weist auch eine aktuelle Untersuchung des IWH hin¹³: Die ostdeutschen Agglomerationsräume liegen, was die Ausstattung mit wichtigen wachstumsrelevanten Potenzialfaktoren anbetrifft, ganz erheblich hinter den westdeutschen Agglomerationsräumen zurück. Sie sind von daher im Wettbewerb um Investitionen, die auf die Standortvorteile von Agglomerationsräumen abstellen, klar unterlegen. Beim Ost-West-Vergleich anderer Raumtypen (verstädterte bzw. ländliche Räume) fallen die Unterschiede dagegen weniger gravierend aus.

¹¹ Leipzig, Dresden, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz, Berlin

¹² Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsanstalten über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland (2002)

¹³ M. Rosenfeld/ G. Heimpold: Gefälle zwischen vergleichbaren Regionen in Ost und West: Ostdeutsche Ballungsräume haben es schwer! Wirtschaft im Wandel 15/2002

Vor diesen Hintergrund erfolgte die 1997 in Ostdeutschland eingeführte Rückführung der GA-Fördermöglichkeiten in den als wirtschaftsstärker klassifizierten Regionen (B-Fördergebiete) verfrüht. Gleiches gilt für zusätzliche Abstufungen der Förderintensität zu Gunsten der strukturschwächsten Gebiete in den ergänzenden GA-Regelungen einiger Länder (Brandenburg, Sachsen).

Vor einer Regionalpolitik, die auf den Ausgleich kleinräumiger Unterschiede in den Lebensverhältnissen in Ostdeutschlands zielt, erscheint zunächst das Zwischenziel einer selbst tragenden (weitgehend von äußeren Transfers unabhängigen) wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands unabdingbar. Dies impliziert letztlich auch den konzentrierten Einsatz des Wirtschaftsförder-Instrumentariums in Regionen mit überdurchschnittlichem Entwicklungspotenzial. Erst wenn in der Wirtschaftskraft größere Fortschritte erreicht sind, ist eine stärkere Profilierung der Regionalförderung als Ausgleichspolitik auch innerhalb der ostdeutschen Länder gerechtfertigt.

6. Die **Abgrenzung der GA-Fördergebiete** im Raster der Arbeitsmarktregionen (i.d.R. mehrere Kreise) ist konzeptionell gut begründet. Sofern die Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen wirklichkeitsnah vorgenommen wurde, handelt es sich um Gebietseinheiten, in denen aufgrund kleinräumiger Mobilität ein Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage möglich ist.

Ein eher kleinräumiger Auswahl-Ansatz würde es zweifellos erleichtern, einen zukünftig vermutlich weiter reduzierten Fördergebiets-Planfonds zu managen. Höhere Wirksamkeit in der regionalen Strukturpolitik ließe sich auf diese Weise allerdings kaum erreichen.

7. Der **Indikator** für die Auswahl der GA-Fördergebiete wird wesentlich durch (Teil-) Indikatoren geprägt, die die Gesamtsituation am Arbeitsmarkt reflektieren (Arbeitslosigkeit/ Unterbeschäftigung, Einkommen, Arbeitsplatz-Prognose). Damit gelingt es, die – gemessen an den Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten – bedürftigsten Regionen zu identifizieren. Zur Auswahl der Gebiete für die Regionalförderung sind diese Indikatoren prinzipiell gut geeignet.

Kritisch sind die im Datenmodell gering gewichteten Indikatoren (Infrastruktur, Arbeitsplatzprognose – je 10%) zu sehen. Der Infrastruktur-Indikator wird durch ein recht breites Spektrum weiterer Teilindikatoren konstituiert (insgesamt 10, die sich u.a. auf Verkehrsanbindung, Ausbildungsplatzangebot, Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung, Einwohnerdichte beziehen). Diese Teilindikatoren gehen mithin im Durchschnitt zu jeweils einem Prozent in den Gesamtindikator zur Abgrenzung der Fördergebiete ein. Angesichts dieser geringen Gewichtung sind Positionsveränderungen einzelner Regionen bei einzelnen Ausstattungsmerkmalen (Indikatoren) praktisch kaum von Einfluss auf das Gesamtergebnis der Fördergebietsabgrenzung. Der Indikator erscheint ebenso verzichtbar wie der Arbeitsplatzprognose-Indikator, da auf kleinräumiger Ebene erhebliche Prognose-Unsicherheiten unvermeidbar sind.

Wünschenswert erscheint eine stärkere Bezugnahme auf die Zielgrößen der GA-Förderung (entsprechend dem Export-Basis-Konzept also insbesondere Wirt-

- schaftsleistung und Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe und in den unternehmensbezogenen Dienstleistungszweigen). Ein engerer Zusammenhang zwischen Abgrenzungskriterien und förderpolitischer Ausrichtung sollte auch die Wirkungs- bzw. Erfolgskontrolle erleichtern.
8. Die derzeit verwendeten **Indikatoren** erfassen nur unzureichend die hinter den analysierten Ungleichgewichten (Arbeitsplatzdefizit, Einkommenschwäche) liegenden **Ursachen** (Kapitalstocklücke, unterschiedliche Angebots-Nachfrage-Relationen auf den regionalen Arbeitsmärkten etc.). Mit dem Infrastruktur-Indikator gelingt dies nur ansatzweise. Insofern ist ein ähnliches Niveau von Arbeitslosigkeit und Einkommen nicht zwangsläufig Indiz für ähnliche strukturelle Ursachen. Unterschiedliche Ursachen bedingen unterschiedliche Therapieansätze. Grundsätzlich gibt es also Argumente dafür, Gebiete der neuen Länder zumindest beim Einsatz einzelner, spezialisierter Förderinstrumente – wie die GA-Investitionsförderung eines darstellt – anders zu behandeln als Gebiete in den alten Bundesländern mit evtl. ähnlichen Indikatorwerten.
 9. Die GA ist im Grundsatz dazu geeignet, den Strukturwandel hin zu ressourceneffizienten und umweltschonenden Produkten bzw. Produktionsverfahren zu unterstützen. Geförderten Investitionsvorhaben verkörpern in der Regel den aktuellen Stand der Technik. Gegenüber älteren Anlagen bzw. Produkten sind mithin auch Fortschritte im Sinne eines **ökologischen Strukturwandels** zu erwarten. Ob die in einigen Ländern eingeführten Präferenzregelungen für ökologisch besonders vorteilhafte betriebliche Investitionsvorhaben zusätzliche Wirksamkeit entfalten, kann zurzeit noch nicht eingeschätzt werden.
Im Bereich der Infrastrukturförderung gibt es eine Reihe von Beispielen für ökologisch ehrgeizige und vorbildliche Projekte (z.B. hohe Energieeffizienz und Einsatz regenerativer Energien bei GA-geförderten Ausbildungsstätten und Technologiezentren).
 10. Die GA ist nach ihrer grundsätzlichen Konzeption nicht primär darauf gerichtet, **regionale Wirtschaftskreisläufe** zu stärken. Entsprechend dem Export-Basis-Konzept geht es vor allem darum, überregional absatzfähige Produktionskapazitäten zu fördern. In der Feinsteuerung der GA durch die Länder finden sich allerdings Ansätze, durch gezielte Ansiedlungsförderung mit Hilfe der GA regionale Wertschöpfungsketten zu etablieren bzw. zu verlängern. Verwiesen sei hier u.a. auf die Umsetzung sogenannter Chemiepark-Konzepte im Mitteldeutschen Wirtschaftsraum (Ansiedlung von Weiterverarbeitern in Nachbarschaft zu Grundstoffproduzenten) und auf die Förderung von Automobil-Zulieferern im Umfeld großer Montagewerke in Sachsen und Thüringen.
 11. Der **Investitionsbegriff** der GA bezieht sich auf Sachkapital-Investitionen sowie immaterielle Investitionen (z.B. Lizenzen) im haushalts- und steuerrechtlichen Sinne. Darüber hinaus können seit dem 24. Rahmenplan GA-Mittel zur finanziellen Verstärkung sog. nicht-investiver Länderprogramme in den Bereichen Beratung, Schulung, Humankapitalbildung sowie Forschung und Entwicklung eingesetzt werden. Von diesen Möglichkeiten haben bisher nur einige Länder in stärkerem Maße Gebrauch gemacht.
 12. Bei allen konzeptionell-inhaltlichen Erweiterungen, die das Regelwerk in den letzten Jahren erfahren hat, ist die GA nach wie vor als spezialisiertes Instrument der Investitionsförderung zu betrachten. Die Förderung sog. „**weicher Standortfaktoren**“ (u.a. Image einer Region, Lebensqualität in den Bereichen Umwelt, Freizeit, Bildung, Kultur etc.) ist nicht originäres Ziel der GA. Verbesserungen in diesen Bereichen können durch die GA-Förderung letztlich nur mittelbar flankiert werden.
 13. Für die Ausrichtung der GA ist das **Export-Basis-Konzept** nach wie vor sinnvoll. Die Konzentration der Förderung auf fernabsatz-orientierte Branchen ist ein plausibler Ansatz der Regionalentwicklung. Allerdings ist dieser Ansatz allein nicht hinreichend, um alle Probleme strukturschwacher Regionen zu beseitigen. Vor dem Hintergrund der konkreten strukturellen Defizite in Ostdeutschland gilt die Stärkung der Exportbasis jedoch als unverzichtbares Element der Wirtschaftspolitik.
 14. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der Bundesrepublik wird auch in Zukunft maßgeblich von der nationalen Politik bestimmt. Eine vollständige **Mittel- und Kompetenzverlagerung** der regionalen Wirtschaftsförderung **auf die Länder** würde daran im Grundsatz nichts ändern.
Hingegen ist zu erwarten, dass bei Übertragung der bisher vom Bund für die Wirtschaftsförderung bereitgestellten Mittel an die Länder über das Steuersystem oder den Länderfinanzausgleich dieses Volumen nur zum Teil für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung eingesetzt wird. Darüber hinaus wäre eine solche Neuabgrenzung der Aufgaben nicht zwangsläufig mit dem Abbau von Bürokratie verbunden. Denkbar ist auch ein Szenario mit erhöhtem Bürokratieaufwand für wechselseitige Kontrollen der Länder bei ihren Wirtschaftsförder-Aktivitäten und für die Klärung beihilferechtlicher Probleme, wenn mit dem Ausstieg des Bundes aus der Wirtschaftsförderung auch der nationale Ordnungs- und Koordinierungsrahmen entfallen würde.
- ## II. GA in den neuen Bundesländern
1. Die **Bedeutung der GA für die wirtschaftliche Modernisierung der neuen Bundesländer** ist sehr hoch einzuschätzen. Hervorzuheben sind der hohe Bekanntheitsgrad des Förderangebots, eingespielte Förderverfahren sowie die höhere Selektivität (Zielgenauigkeit) des Förderangebots – insbesondere gegenüber der breiter angelegten Investitionszulage.
Das wirtschaftliche Wachstum der neuen Länder fällt seit Mitte der 90er Jahr nur noch schwach aus. Ursachen hierfür sind der Rückgang der West-Ost-Finanztransfers und anhaltende Anpassungsprozesse in (mittelbar oder unmittelbar) transfergestützten Wirtschaftssektoren (vor allem Bauwirtschaft und öffentlicher Dienst). Dagegen ist die Industrie – nach tiefem Einbruch in der 1. Hälfte der 90er Jahren – nach wie vor auf Expansionskurs. Daran hat die GA-Förderung maßgeblichen Anteil. Durch massive Reduzierung der Kapitalnutzungskosten setzt die GA starke Anreize zur Ansiedlung neuer und zur Erweiterung bestehender Betriebe.
Die noch immer schwache Wirtschaftskraft der neuen Länder hat eine wesentliche Ursache im zu geringen Bestand und Kapitalstock überregional wettbewerbs-

fähiger Unternehmen. Genau auf den Auf- bzw. Ausbau dieses Wirtschaftssektors ist die GA konzeptionell ausgerichtet.

Die verfügbaren GA-Mittel für die neuen Länder einschl. Berlin („Bewilligungsrahmen“ – Verpflichtungsermächtigungen von Bund und Ländern) gingen in den 5 Jahren von rd. 2,15 Mrd. € (1999) auf 1,4 Mrd. € (2003) zurück. Der Rückschnitt fiel mit –35 Prozent relativ stärker aus als beim Bewilligungsrahmen für die alten Bundesländer (-25%) im gleichen Zeitraum. Die Auswirkungen des Rückgang wurden zum Teil abgemildert durch eine nachlassende Investitionsdynamik, die auch das Verarbeitende Gewerbe in den neuen Bundesländern betraf. Von den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten wird diese Entwicklung als Normalisierung des Investitionsgeschehens interpretiert, hinzu kommt allerdings auch die schwache Konjunktur der letzten Jahre.

Eine aktuelle Untersuchung zur Entwicklung der Finanzhilfen der Bundesländer¹⁴ für den Zeitraum 1998 bis 2001 belegt, dass in dieser Periode die Haushaltsansätze der ostdeutschen Bundesländer für Maßnahmen der Regional- und Strukturpolitik um 22% gesunken sind, während sie in den alten Ländern (einschl. Berlin) im gleichen Zeitraum um rd. 37% anstiegen. Während also die neuen Länder aufgrund ihrer zunehmend kritischeren Haushaltslage effektiv Kürzungen ihrer Regionalförderung vornehmen mussten, fanden sich im früheren Bundesgebiet Kompensationsmöglichkeiten, die in einer Reihe von Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) sogar zu höheren Förderbudgets führten.

Tabelle 1: Finanzhilfen der Bundesländer (einschl. Gemeinden) im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik (1998-2001) in Mio. €

	1998	1999	2000	2001
Neue Länder	2.459	2.418	2.146	1.911
Alte Länder ¹⁾	1.071	1.113	1.071	1.472

¹⁾ einschl. Berlin

Quelle: A. Rosenschon: Finanzhilfen der Bundesländer: Eine Aktualisierung. IfW, Kieler Arbeitspapier Nr. 1127 (2002)

- Die GA gilt als das am intensivsten evaluierte Instrument der Wirtschaftsförderung in Deutschland. Einzelne ostdeutsche Bundesländer haben in den zurückliegenden Jahren wiederholt **Untersuchungen über Ergebnisse und Wirkungen** der GA-Förderung in Auftrag gegeben. Darüber hinaus wird die GA als ein zentraler Bestandteil der EU-kofinanzierten Regionalprogramme der Länder regelmäßig evaluiert. Neueste Ergebnisse hierzu werden zum Jahresende 2003 vorliegen.

Vorliegende Untersuchungen bescheinigen dem Förderinstrumentarium der GA – auch im Vergleich zu anderen Förderangeboten – einen sehr wichtigen Stellenwert bei der Erneuerung der industriellen Basis in den neuen Ländern. Begründet wird dies vor allem mit der finanziellen Mächtigkeit (Wir-

kungspotenzial) und mit der guten Steuerungsfähigkeit der GA (Konzentration auf das fernabsatzorientierte Segment der Wirtschaft, Feinsteuerung über spezielle Landesregelungen).

Nach Berechnungen des ifo Instituts für den Freistaat Thüringen (Zeitraum 1991-1996)¹⁵ liegt der Wirkungsgrad der regionalen Investitionsförderung im Osten Deutschlands deutlich über der im früheren Bundesgebiet. Während in Thüringen je 1 Mio. € Fördermitteleinsatz ein Investitionsvolumen von 3,3 Mio. € induziert wurde, lag die Relation für das frühere Bundesgebiet (80-er Jahre) bei 1 : 2,3.¹⁶

Signifikante Wirkungen entfaltete die GA-Förderung, untersucht am Beispiel Thüringen, im Wesentlichen in den beiden Wirtschaftssektoren „Produzierendes Gewerbe“ und „Handel/ Verkehr/ Dienstleistungen“. Für diese beiden Sektoren zusammengenommen wird geschätzt, dass ohne die im Zeitraum 1991-1996 gewährte GA-Förderung Investitionen und Beschäftigung um rd. 22% niedriger gelegen hätten, als dies tatsächlich der Fall war. Insofern kann gefolgert werden, dass die GA-Förderung in den neuen Ländern maßgeblich zum wirtschaftlichen Aufholprozess beigetragen hat.

Eine Untersuchung des IWH¹⁷ kommt zu der Schätzung, dass, ausgehend vom seinerzeit gegebenen Förderniveau, je 1 Mio. € zusätzlicher Förderung im Durchschnitt zusätzliche Investitionen im Umfang von ca. 2,5 Mio. € stimuliert werden.

Grundsätzlich gilt, dass die von den Forschungsinstituten eingesetzten ökonometrischen Modelle von unterschiedlichen Voraussetzungen (Umfang der einbezogenen Förderinstrumente, betrachtete Zeiträume, sonstige Modellannahmen) ausgehen und keine unmittelbar vergleichbaren Ergebnisse produzieren.

Mikroökonomische Untersuchungen zu den strukturellen Effekten belegen am Beispiel der GA-Förderung im Land Sachsen-Anhalt im Zeitraum 1991-2000¹⁸, dass der unmittelbar arbeitsplatzschaffende Effekt der GA-Förderung in den zurückliegenden Jahren tendenziell abgenommen hat. Die Förderung stützt in wachsendem Maße das Kapazitäts- und Produktivitätswachstum bestehender Firmen, weniger den Ausbau der Beschäftigung in den geförderten Betrieben.

Erklärungshintergrund hierfür sind Veränderungen im Investitions- und Wachstumsprozess der Unternehmen – speziell im industriellen Sektor – im ostdeutschen Transformationsprozess: In den ersten Jahren überwogen der Aufbau völlig neuer Betriebe und daneben die Begleitung des Privatisierungsprozesses durch die Investitionsförderung. Zur Mitte der 90er Jahre fand dann eine Schwerpunktverschiebung statt:

¹⁵ J. Riedel/ F. Scharr: Wirtschaftsförderung im Transformationsprozess. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen. ifo Dresden Studien Nr. 21 (1999)

¹⁶ Zusammenfassende Ergebnisse für Westdeutschland enthält: K. Lammers/ A. Niebuhr: Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung. HWWA-Report 214 (2002)

¹⁷ G. Müller: Wirkung der Investitionsförderung auf das Investitionsvolumen in den neuen Bundesländern. Wirtschaft im Wandel 7/2000

¹⁸ G. Wagner: Gutachten zur Fortentwicklung der Investitionsförderung im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Land Sachsen-Anhalt (2002)

¹⁴ A. Rosenschon: Finanzhilfen der Bundesländer: Eine Aktualisierung. IfW, Kieler Arbeitspapier Nr. 1127 (2002)

Die GA-Förderung trug und trägt mehr und mehr zur wirtschaftlichen Festigung bestehender Unternehmen – insbesondere durch Kapazitätsausbau und Rationalisierung mit entsprechenden produktivitätssteigernden Effekten – bei. Der Zuwachs an neuen Betrieben hat demgegenüber an Stellenwert verloren.

Parallel dazu ist ein anhaltender Anteilszuwachs von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) an der GA-Förderung in Ostdeutschland zu registrieren. Großunternehmen, darunter auch viele ausländische Investoren¹⁹, spielten im industriellen Investitionsprozess vor allem in der ersten Phase der Transformation eine herausragende Rolle. Ohne das Engagement dieser Unternehmen wäre die industrielle Erneuerung nur sehr langsam voran gekommen. Allerdings hat sich auch in dieser Hinsicht in den letzten Jahren ein Bedeutungswandel vollzogen. KMU werden nunmehr zunehmend zum wichtigsten Träger des Investitions- und Wachstumsprozesses, was schließlich auch in der Entwicklung der GA-Förderung seinen Niederschlag findet.

Mit Blick auf die Branchenstruktur der GA-geförderten Unternehmen ist festzustellen, dass etwa 90 Prozent der unmittelbar durch die GA geförderten Arbeitsplätze auf Branchen mit niedriger oder mittlerer Handelsintensität entfallen. Bezüglich der Technologieintensität entfallen ebenfalls gut 90 Prozent der geförderten Arbeitsplätze auf Branchen mit Standard- und höherwertiger Technik. Im Zeitverlauf ist kein Trend zur Verstärkung des GA-geförderten Investitionsprozesses in Branchen mit hoher Handelsintensität und Spitzentechnik festzustellen.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. Die an Polen und Tschechien grenzenden deutschen Gebiete haben keine homogenen strukturellen Ausgangsbedingungen und werden demzufolge auch in unterschiedlicher Weise von den **Auswirkungen der Osterweiterung** betroffen sein. Hier können nur knapp die wesentlichen Effekte skizziert werden.²⁰

- Grundsätzlich wird erwartet, dass die Grenzregionen auf mittlere und lange Sicht von der Erweiterung profitieren. Kurzfristig hingegen müssen sie sich stärker als andere Regionen auf die raschen Veränderungen der Marktbedingungen einstellen. Insbesondere ländliche Grenzgebiete dürften dabei vor allem in den Anfangsphasen der Integration einem größeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein.
- Nach Einschätzung der Europäischen Kommission zählen die Gebiete in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen neben den griechischen Grenzregionen und dem Burgenland in Österreich zu den Regionen mit dem größten Anpassungsdruck.
- Generell werden humankapitalintensive und technologisch fortgeschrittene Sektoren in den Grenzregionen voraussichtlich von der Erweiterung profitieren, während in arbeitsintensiven Sektoren ein härterer Wettbewerb durch billige Arbeitskräfte zu erwarten ist.

¹⁹ vgl. H. Belitz/ K. Brenke/ F. Fleischer: Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern. DIW-Sonderheft 169 (2000)

²⁰ vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Über die Auswirkungen der Erweiterung für die an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen. (2001)

- Bereits vor dem offiziellen Beitritt ist ein erhöhter Wettbewerbsdruck im Einzelhandel und in bestimmten Dienstleistungsbereichen erkennbar.
 - Für die Gebiete in Bayern wird ein stärkerer Zuwanderungsdruck erwartet, für die Gebiete in Sachsen und Brandenburg hingegen kaum.
2. Absehbar wird es ein **Gefälle** bezüglich der maximal möglichen **Intensität von Unternehmensbeihilfen** zwischen den deutschen Grenzregionen und den angrenzenden Regionen der Beitrittsländer geben. In den bayerischen Grenzgebieten zur Tschechischen Republik wird dieses Gefälle besonders ausgeprägt sein. In den Grenzgebieten der neuen Bundesländer wird es, sofern die neuen Länder den Ziel-1-Übergangstatus erhalten, erst längerfristig ins Gewicht fallen.

Die maximal mögliche Höhe der Investitionsförderung bestimmt für sich genommen allerdings nicht die unterschiedliche Standortattraktivität für Unternehmensinvestitionen. Hier wirken komplexe Einflussfaktoren. Anhaltspunkte für eine Bewertung liefert eine Untersuchung für den Freistaat Sachsen mit folgendem Fazit:

„Unter Berücksichtigung des Lohnkostenvorteils der drei MOE-Länder einerseits und ihrer Nachteile bei anderen Kostenkomponenten andererseits ist das auf Zuschüssen basierende Investitionsfördersystem von Sachsen für den Investor vorteilhafter als die Förderkulisse in den MOE-Ländern, die in erster Linie auf Anreize über Steuervergünstigungen abstellt. Dies trifft auch zu, wenn die in allen Ländern gewährten stärkeren finanziellen Anreize für rückständige Regionen und bestimmte Unternehmenstypen oder Industriesparten in die Betrachtung einbezogen werden. Zum Teil ist jedoch der Abstand zu Tschechien gering.“²¹

3. Das **EU-Programm „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“** wurde aufgelegt, um zusätzliche Mittel für strukturelle Anpassungen in den unmittelbar an die Beitrittsländer angrenzenden EU-Gebieten aufzubringen. Das Programm erhebt nicht den Anspruch, ein hinreichendes Budget zur Vermeidung bzw. zum Ausgleich beitragsbedingter Strukturprobleme bereitzustellen.

Vielmehr ist klar, dass die deutschen Länder im Rahmen ihrer Verantwortung für die regionale Strukturpolitik entsprechende räumliche und sachliche Prioritäten beim Einsatz ihrer Programme und Instrumente setzen müssen. Dies gebietet im Übrigen auch der immer wieder vorgetragene, berechtigte Wunsch nach einer schlanken, für die Adressaten überschaubaren Förderkulisse. Die begrenzten Fördermöglichkeiten der „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ können dabei ein Baustein sein.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. Bei GA-geförderten **Betriebsverlagerungen** aus dem ehemaligen Zonenrandgebiet in die neuen Länder kam es überwiegend zum Neuaufbau von Betriebsstätten in räumlicher Nähe zum alten Standort. In die-

²¹ W. Gerstenberger/ J. Jungfer/ H. Schmalholz: Standortbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn und die Position Sachsens im Standortwettbewerb. ifo dresden studien 33 (2002)

sen Fällen wurde auch vor allem das alte, eingearbeitete Personal weiter beschäftigt. Der Beschäftigungsimpuls für den ostdeutschen Arbeitsmarkt war mithin marginal. Der Nutzen für die neuen Länder beschränkt sich demzufolge auf ein erhöhtes Gewerbesteueraufkommen.

Derartig geförderte Betriebsverlagerungen betrafen häufig Betriebe mit erheblichen Modernisierungsbedarf und waren in diesen Fällen mit grundlegenden Rationalisierungsmaßnahmen verbunden. Insofern haben der subventionierte Neuaufbau der Betriebe und das Ausweichen auf Standorte mit dem niedrigeren ostdeutschen Lohnniveau nicht zuletzt auch zur Sicherung der Arbeitsplätze für Arbeitnehmer/innen in den alten Bundesländern beigetragen.

Das volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis derartiger Fördermaßnahmen ist eher kritisch zu bewerten. Für die neuen Länder erscheint der Zugewinn an Wirtschaftskraft und Arbeitsplätzen gering. Quantitativ fallen diese Fälle allerdings kaum ins Gewicht. Die Förderung kleinräumiger Verlagerungen setzt im Übrigen regelmäßig das Einvernehmen mit dem „abgebenden“ Bundesland voraus.

2. Von einer **steuerfreien** Gewährung der **GA-Zuschüsse** würden kleine und mittelständische Unternehmen überdurchschnittlich profitieren. Darüber hinaus wäre dies ein Beitrag zu mehr Transparenz und Vereinfachung des Fördergeschäfts. Insofern wäre eine steuerfreie Gewährung von GA-Zuschüssen zu begrüßen. Eine Begrenzung der **Investitionszulage** auf den Wohnungsbau, implizit also eine Beendigung der Zulagen-Förderung für die Bereiche Verarbeitendes Gewerbe, Handel und Handwerk steht in Übereinstimmung mit Empfehlungen vieler Sachverständiger, die an der Investitionszulage als Instrument der Wirtschaftsförderung zu starke Streueffekte bzw. zu geringe Zielgenauigkeit kritisieren.

Allerdings bildet die Investitionszulage derzeit ein wesentliches Element der Regionalförderung in Ostdeutschland. Als „Basisförderung“ wird sie durch GA-Mittel bis zu den lt. GA-Regelwerk gewährten Fördesätzen aufgestockt. Insofern kann die Investitionszulage hier nicht ersatzlos entfallen, weil sonst das mit der GA erreichbare Fördervolumen drastisch sinken würde.

Im Sinne einer Straffung des Förderinstrumentariums erscheint es daher angebracht, die zur Gewährung der Investitionszulage aufgewendeten Mittel zukünftig in die GA zu überführen und so den finanziellen Handlungsspielraum der GA in den neuen Ländern zu erhalten.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. Eine Reform der EU-Strukturpolitik nach dem „**Nettofondmodell**“ würde auf eine völlige Neukonzeption der EU-Regionalpolitik hinauslaufen. Nach den aktuellen Diskussionen auf europäischer Ebene erscheint eine solche Perspektive wenig realistisch. Bei konsequenter Konzentration der Strukturfondsmittel auf die strukturschwächsten europäischen Regionen (Ziel 1) „**Konzentrationsmodell**“ wird der Nettobeitrag der Bundesrepublik zur den Strukturfonds geringer ausfallen als bei einer signifikanten Erweiterung der Strukturpolitik, wie sie der EU-Regionalkommis-

sar zuletzt zur Diskussion stellte. Für die langfristige Finanzierbarkeit der europäischen Strukturförderung erscheint daher eine Konzentration der Strukturfondsmittel auf die rückständigsten europäischen Regionen angezeigt.

Die konsequente Konzentration der europäischen Strukturfonds auf die bedürftigsten Regionen dürfte auch bei anderen wohlhabenderen Mitgliedstaaten den Wunsch nach mehr Handlungsspielraum für ergänzende Maßnahmen der nationalen Regionalpolitik verstärken. In der Folge könnte die Bundesregierung mehr Unterstützung bei ihrem Streben nach größeren nationalen Handlungsspielräumen erfahren. Entsprechende Möglichkeiten sollten möglichst frühzeitig ausgelotet werden.

Neben anderen europäischen Regionen wären nach dem Konzentrationsmodell auch jene deutschen Regionen von erheblichen Mittelkürzungen betroffen, die in der laufenden Periode nach Ziel 1 und Ziel 2 gefördert werden. Gleiches gilt für die derzeit praktizierte Verstärkung der nationalen Arbeitsförderung durch ESF-Mittel im Rahmen von Ziel 3. Insofern verbindet sich mit dem „Konzentrationsmodell“ aus ostdeutscher Sicht zwingend die Notwendigkeit, ausfallende Strukturfondsmittel zumindest teilweise im Rahmen der nationalen Regionalpolitik zu kompensieren.

2. Eine Beschränkung der **EU-Beihilfenkontrolle** auf den Aspekt der Missbrauchskontrolle ist zu begrüßen. Der regionalpolitische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten sollte nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Allerdings erscheint auch unter dem Aspekt der Missbrauchskontrolle eine Abstimmung nationaler Fördergebiete mit der Europäischen Kommission erforderlich. Wichtig ist mit Blick auf die Erfahrungen der Vergangenheit, dass hierbei klare Regeln aufgestellt und in einem transparenten Verfahren umgesetzt werden.
3. Der Ausgang des laufenden Diskussionsprozesses über die **Zukunft der Ziel-2 und Ziel-3-Förderung** erscheint derzeit offen. Eine Positionierung der EU-Kommission ist bekanntlich für Ende 2003 angekündigt. Die Interessenlage der Mitgliedstaaten ist – in Abhängigkeit von ihrer Position bei Finanzierung und Rückflüssen von Strukturfondsmitteln – unterschiedlich. Bezüglich der derzeitigen Ziel-3-Förderung zeichnet sich ab, dass der ESF auch zukünftig europaweit die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstützen soll. Nach dem „Konzentrationsmodell“ der Bundesregierung bliebe allerdings für eine europäische Förderung in Analogie zur heutigen Ziel-2- bzw. Ziel-3 Förderung nur geringer finanzieller Spielraum. Dies gilt unabhängig von der Finanzierung der GA-West durch den Bund.

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

1. Nach derzeitigem Erkenntnisstand würde der „**statische Effekt**“ dazu führen, dass der größte Teil der neuen Länder über dem Schwellenwert von 75% des BIP (in Kaufkraftstandards) der EU(25) liegt. Für diese Gebiete erscheint eine Perspektive analog zu den derzeitige Ziel-1-Gebieten mit Übergangstatus (phasing-out) realistisch. Praktisch bedeutet dies voraussichtlich einen verkürzten Förderzeitraum (Auslaufen vor 2013), deutlich niedrigere Mittelzuwei-

sungen aus den Strukturfonds als bisher (Höhe unbestimmt) und – evtl. nach einer Übergangsfrist – ein restriktiveres Beihilfenregime (geringere Förderhöchstsätze für Unternehmensbeihilfen).

Ausgenommen davor wären nach derzeitigem Erkenntnisstand die ostdeutschen Regierungsbezirke Chemnitz und Dessau, die weiterhin unter der 75%-Schwelle liegen würden. Inwieweit sich an den für die Abgrenzung maßgeblichen Daten bis zum nächsten Jahr noch etwas ändert (evtl. im Zuge eines neuen Zuschnitts der NUTS-2-Regionen oder durch unterschiedliche regionale Wachstumsraten) ist gegenwärtig nicht absehbar.

Die Berücksichtigung des „statistischen Effekts“ im Sinne einer vollständigen Neutralisierung würde das Ziel-1-Fördergebiet in Europa so weit ausdehnen, dass dies wohl nicht als realistische Option angesehen werden kann.

Die neuen Länder können den Wegfall des derzeitigen Förderstatus (Ziel 1) aus eigener Kraft nicht annähernd kompensieren. Praktisch werden gegenwärtig und bis 2006/08 wesentliche Teile der Budgets der strukturelevanten Ressorts (Wirtschaft, Arbeit, Verkehr, Wissenschaft, Landwirtschaft, Umwelt) durch Strukturfondsmittel maßgeblich mitfinanziert. Alternative Finanzierungsquellen sind derzeit nicht absehbar, Verschuldungsspielräume praktisch kaum noch gegeben. Das an den Förderstatus geknüpfte Beihilfenregime (Förderhöchstsätze) zu „kompensieren“ steht nicht in der Befugnis der Länder.

2. Vor dem skizzierten finanzpolitischen Hintergrund müsste eine **Übergangsförderung** an dem 2006 erreichten Niveau der Strukturfondsmittel anknüpfen und dieses Niveau behutsam reduzieren. Da dies nach derzeitiger Einschätzung aus dem Strukturfondsbudget allein nicht möglich ist, sollte der Bund bei Durchsetzung des „Konzentrationsmodells“ entsprechende Kompensation durch Ausstockung der Solidarpakt-Mittel leisten.

Ein radikaler Entzug würde zu weiteren erheblichen Verwerfungen in der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder führen. Entsprechende Einsichten liefern Simulationsrechnungen mit dem makroökonomischen Modell des IWH. Hier wurden die Auswirkungen der Kürzung von Transferleistungen für die neuen Länder nach dem Auslaufen des Solidarpaktes I im Jahr 2004 ermittelt.²² Hauptergebnis dieser Berechnungen ist, dass der kürzungsbedingte Nachfrageausfall für viele Jahre erhebliche Einbußen bei Produktion und Beschäftigung nach sich ziehen würde.

3. Für die Standortattraktivität der neuen Bundesländer bei der Werbung um Investoren ist nicht nur das Gefälle in der **Förderintensität** zu den alten Ländern von Bedeutung. Ebenso wichtig erscheint die Wettbewerbsfähigkeit des Förderinstrumentariums im erweiterten Europa. Insofern liegt es im Interesse der neuen Länder, im Einzelfall (für Neuansiedlungen mit bedeutendem Struktureffekt) die in den strukturschwächsten Regionen Europas maximal möglichen Fördersätze anbieten zu können.

Durch den multisektoralen Beihilferahmen werden die diesbezüglichen Fördermöglichkeiten zumindest bei Großinvestitionen begrenzt. Wenn diese Begrenzungen auch in den neuen Mitgliedstaaten konsequent angewendet werden, dürften die neuen Bundesländer auch künftig noch in der Lage sein, wirksame Anreize für strukturwirksame Neuansiedlungen zu setzen.

4. Bezüglich der Förderung einzelbetrieblicher Investitionen sollte für die neuen Länder nach 2006 grundsätzlich das gleiche **Beihilfenregime** gelten wie für alle dann festgelegten Ziel-1-Fördergebiete. Gleichwohl erscheint künftig eine stärkere Modulation (Abstufung) der Förderintensitäten geboten, um Mitnahme- und Gewöhnungseffekte zu minimieren und damit die Effizienz der Investitionsförderung insgesamt zu erhöhen.

Die Differenzierung der Förderkulisse sollte allerdings nicht pauschal zu Gunsten der strukturschwächsten Gebiete und zu Lasten der Gebiete mit den vergleichsweise günstigeren Entwicklungsaussichten erfolgen. Dies erscheint mit Blick auf den erreichten Entwicklungsstand in den neuen Ländern kontraproduktiv.

Wünschenswert wäre demgegenüber eine allgemeine Reduzierung des Förderniveaus für Investitionen mit begrenzten Standortalternativen bzw. geringem Beschäftigungseffekt (Erweiterungen, Rationalisierungen, kleinräumige Betriebsverlagerungen). Einige der neuen Länder (Thüringen, Sachsen-Anhalt) haben diese Weg bereits beschritten.

Im Sinne einer Straffung des Förderinstrumentariums wird darüber hinaus empfohlen, die mit stärkeren Streueffekten behaftete Investitionszulage zukünftig in die GA zu überführen.

²² J. Ragnitz/, Ch. Dreger/ W. Komar/ G. Müller: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer. IWH-Sonderheft Nr. 2/2000

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)803

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung**A. Nationale Strukturpolitik****I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. *Die GA ist seit 32 Jahren das nationale Regelwerk für die deutsche Wirtschaftsförderung. In den letzten Jahren wurden mehrfach die Entflechtung der Mischfinanzierung und sogar die gänzliche Abschaffung der GA diskutiert. Ist das Instrument der GA nach seinem jetzt 32-jährigen Bestehen überholt und ist eine geordnete Regionalförderung ohne die GA denkbar? Welche Auswirkungen hätte eine Abschaffung der GA im Hinblick auf Subventionswettläufe und Fördergefälle innerhalb der Bundesrepublik sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung finanzstarker und finanzschwacher Bundesländer?*

Die GA bietet einen eindeutigen, von der EU akzeptierten Förderrahmen. Anhand der Indikatoren Unterbeschäftigungsquote, Einkommen, Infrastruktur und Erwerbsprognose werden gezielt Regionen selektiert und nach ihrer Bedürftigkeit eingeteilt (A-D). Durch dieses Instrumentarium sind auch die Restriktionen der EU in Bezug auf nationale Förderprogramme (in Westdeutschland z.B. sind nur Gebiete mit insgesamt 17,6% der Bevölkerung förderbar) beachtet. Ohne GA – speziell das Rating der Regionen - würde es zu einem Subventionswettbewerb zwischen den Bundesländern kommen (welches Land kann die höchste Eigenbeteiligung bieten). Die Form der Mischfinanzierung bietet Vor- aber auch Nachteile. Auch andere Finanzierungsformen wären denkbar.

2. *Ist ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ohne die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern innerhalb der GA denkbar und wie könnte ein solcher Ordnungsrahmen aussehen?*

Ein regionalpolitischer Ordnungsrahmen ist auch ohne Mischfinanzierung denkbar. Möglich wären pauschale Zuweisungen vom Bund oder eine Regelung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs auf der Basis eindeutiger und klarer Abgrenzungen der regionalpo-

litisch förderfähigen Sachverhalte. Das Regelwerk des Rahmenplans könnte dabei durchaus weitergeführt werden. Dies würde den Ländern mehr Spielraum und Verantwortung in der Struktur- und Förderpolitik geben und würde auch den Ländern den Anreiz zu nehmen, die Bundesförderung auf jeden Fall in Anspruch nehmen. Um einen Subventionswettbewerb zu verhindern, müsste die Mittelverwendung über eine Beihilfeaufsicht kontrolliert werden, was allerdings eine Ausweitung der Bürokratie mit sich bringen würde. Ob eine derartige Lösung gegenüber den jetzigen quasi-automatischen Kontrollmechanismen über die Mischfinanzierung überlegen wäre, ist eine offene Frage.

3. *Ist die Mittelvergabe der GA effizient? Wie ist der Erfolg der GA im Vergleich zu wettbewerblich vergebenen Programmen der Innovationsförderung zu sehen, die zur Voraussetzung haben, dass die Akteure in der Region ein abgestimmtes Konzept zur Regionalentwicklung präsentieren?*

Speziell für neue BL konnte Wirksamkeit in einigen Studien nachgewiesen werden (vgl. Frage II.1). Effizienzaussagen im Vergleich mit wettbewerblich vergebene Programmen (Innoregio, Bioregio) sind nicht möglich, da zu diesen Programmen bisher keine Evaluierungen vorliegen. Innoregio wird z.Z. durch das DIW wissenschaftlich begleitet.

4. *Sollten regionale Entwicklungskonzepte bei der GA eine größere Rolle spielen?*

Die Verknüpfung mit Wirtschaft/Forschung etc. ist positiv zu bewerten. Die Einbettung von konkreten Vorhaben in ein Gesamtkonzept wird zunehmend realisiert, Ausgaben für Regionalmanagement können ebenfalls gefördert werden.

5. *Wie sind Überlegungen zu beurteilen, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung künftig auf sogenannte Wachstumsmonopole zu konzentrieren, die meist in Ballungszentren liegen-, um so den Ertrag der Förderung zu erhöhen?*

Eher skeptisch. Langfristig könnten zwar auch schwache Regionen profitieren. Aber die Gefahr ist groß, dass das Gefälle zwischen strukturschwachen bzw. starken Regionen zumindest vorübergehend stärker wird und dann kontraproduktive Wanderungen auslöst werden. Die Folge wären nicht nur übermäßige Ballungen, sondern möglicherweise auch eine Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles auf Dauer. Dies ist kein Plädoyer für das „Gieskannenprinzip“ in den strukturschwachen Regionen. Hier wäre vor allem die Förderung auf die Oberzentren zu konzentrieren.

6. *Welche Möglichkeiten gibt es, die Fördergebiete der GA künftig feiner abzugrenzen als bisher durch vollständige Landkreise und komplette Arbeitsamtsbezirke, um so die strukturschwachen Gebiete besser in die Förderung einzubeziehen und könnten diese Möglichkeiten einen positiven Beitrag zu einer gezielten regionalen Wirtschaftsentwicklung leisten?*

Von einer feineren Abgrenzung sind nur marginale Wirksamkeitsergebnisse zu erwarten, möglicherweise wäre sie sogar kontraproduktiv (Mindestgrößenproblem). Die Evaluierung der Regionalförderung würde leiden, da die Datenbasis für kleinere Gebiete (d.h. kleiner als Landkreise) lückiger ist (u.a. wegen Geheimhaltung Einzelangaben). Zudem dürften hier nicht die politischen Widerstände bzw. Wirkungen einer Neuordnung der Landkreise bzw. Fördergebiete unterschätzt werden.

7. *Die GA-Gebiete werden nach einem Gesamtindikator, der sich aus den Einzelindikatoren Arbeitslosigkeit (40%), Einkommen (40%), Infrastruktur (10%) und Erwerbsprognose (10%) zusammensetzt, bestimmt. Führen diese Einzelindikatoren auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen zu einer angemessenen Abbildung der strukturellen Problemlagen und gibt es Indikatoren, die diese Problemlagen zielgenauer darstellen?*

In Ostdeutschland möglicherweise nicht wegen der Bedeutung der umfangreichen Transfers. Besser wäre Einkommen durch BIP zu ersetzen.

8. *Deuten vergleichbare Regionalindikatoren in den alten und neuen Bundesländern auf vergleichbare Strukturprobleme hin und gibt es Argumente dafür, Gebiete in den neuen Bundesländern bei vergleichbaren Regionalindikatoren anders zu behandeln als Gebiete in den alten Ländern mit ähnlichen Problemlagen?*

Die Regionalindikatoren sind gesamtwirtschaftlicher Natur. Hinter gleichen Werten können sich unterschiedliche Strukturprobleme verbergen. An Argumenten, warum Ost- und Westdeutschland anders behandelt werden sollten, mangelt es nicht (z.B. Entwicklungsrückstand wegen 40 Jahre ohne Marktwirtschaft, Überstülpen des westdeutschen Tarif- und Regulierungsrahmens nach der Vereinigung). Die Regionalförderung ist aber sicher nicht das richtige Instrument für den Nachteilsausgleich. Es sollten deshalb bei der Regionalförderung die gleichen Prinzipien in Ost- und Westdeutschland angewendet werden.

9. *Ist die GA geeignet, den ökologischen Strukturwandel in den Regionen voran zu treiben?*

Da die Länder die Schwerpunkte setzen und über die Förderung entscheiden, können ökologische Aspekte im Prinzip bei der Auswahl der geförderten Projekten berücksichtigt werden. Vor einer Überfrachtung eines Instruments mit Zielen ist zu warnen.

10. *Können mit der GA regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden?*

Vielleicht, aber die Förderung sollt weiterhin strikt an das Export-Basis-Konzept gebunden sein. Die Förderung regionaler Kreisläufe beinhaltet das hohe Risiko, dass Überkapazitäten in den Region entstehen. Welche Probleme aus der Förderung binnenwirtschaftlich orientierter Sektoren resultieren können, kann man an der ostdeutschen Bauwirtschaft studieren.

11. *Ermöglicht die GA die Förderung von Investitionen in Bildung und Wissenschaft oder bezieht sich der Investitionsbegriff der GA lediglich auf Sachkapitalinvestitionen?*

Ja; Beratung/Schulung/Humankapitalbildung/angewandte Forschung u. Entwicklung sind nach 5.1 des 32. Rahmenplanes eindeutig einbezogen. Hierbei wird speziell auf KMU abgestellt, Regelung besteht seit 24. Rahmenplan

12. *Kann die Entwicklung der sogenannten „weichen Standortfaktoren“ mit der GA ausreichend gefördert werden?*

Beschränkt sich auf Bildung (Frage 11) und auf Forschung und Entwicklung für die Wirtschaft (Punkt 41 Positivliste des 32. Rahmenplanes). Weiche Faktoren wie z. B. flexibles Verwaltungshandeln oder Regulierungsdichte oder Verhältnis der Tarifparteien oder „Landschaft“ sind über Förderung schwer zu beeinflussen. Eine Ausweitung der Fördertatbestand stünde der ordnungspolitisch an sich notwendigen Rückführung des Staatseinfluß entgegen.

13. *Macht das Export-Basis-Konzept der GA wirtschaftspolitisch Sinn?*

Ja, siehe Frage 10.

14. *Wäre es sinnvoller, den Ländern die regionale Wirtschaftsförderung vollständig zu überlassen, die Umverteilung über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie den Länderfinanzausgleich vorzunehmen und so Bürokratie abzubauen und auch für die Bürgerinnen und Bürger die Verantwortlichkeiten abgrenzbar zu machen?*

Möglicherweise ja. Ein Herausstellen der politischen Verantwortlichkeiten wäre in jedem Fall begrüßenswert. Es bleibt aber unbestritten, dass auch zukünftig ein Regulativ äquivalent dem jetzigen Planungsausschuß benötigt wird, um Subventionswettläufe zu verhindern bzw. Programme auch länderübergreifend zu koordinieren.

II. GA in den neuen Bundesländern

1. *Welche Bedeutung hat die GA für die Entwicklung der wirtschaftlichen/industriellen Basis in den neuen Bundesländern und welche Auswirkungen hatten und haben die jährlichen Verringerungen der Mittelausstattung der GA-Ost für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer im Allgemeinen und die Fördererfolge im Speziellen?*

Die GA besitzt eine große finanzielle Bedeutung für NBL (Die GA-Mittel finanzierten im Zeitraum 1995-2000 rund 9% der Investitionen. Studien (Punkt I.3; II.2) belegen Effektivität und Multiplikatorenwirkung. Zudem konnten mit GA Mitteln EFRE Programme kofinanziert werden. Eine Rückführung würde sich negativ auf die Investitionen auswirken. In einer Phase, in der für die nBl eine weitere Verschiebung der Investitionsanreize zugunsten der Beitrittsländer, ein Rückgang der EFRE Mittel und das Abschmelzen der Solidarpakt II Mittel vorprogrammiert ist, wäre es kaum weise auch noch die GA kräftig zu kürzen.

2. *Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt es über den Nutzen, den die GA-Ost für den Aufbau-Ost bisher hatte?*

„Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass ohne die Regionalförderung ein Wachstumspfad beschränkt worden wäre, der eine längere Anpassungszeit an das Westniveau impliziert hätte. Die Wirkungen der Förderung beschränken sich somit nicht allein auf eine Verschiebung des Entwicklungspfades. Es wurde vielmehr auch die Wachstumsrate gesteigert und damit die Entwicklung des Wirtschaftsraumes Thüringens nachhaltig beeinflusst“ (ifo dresden studie 21, 1999) Weiter Evaluierungsstudien kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Heimpold,¹⁹⁹⁴, Schalk & Untied 1999).

III. GA in den alten Bundesländern

1. *Welche Auswirkung auf die GA-Fördergebiete in den alten Bundesländern hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West?*

Das Fördervolumen der GA in den alten Bundesländern ist im Gegensatz zu den neuen Bundesländern relativ gering. So flossen im Jahr 2001 rund 143 Mio. Euro in die alten Bundesländer, etwa 1,1 Mrd. Euro in die neuen Bundesländer. Daher besteht zumindest die Möglichkeit, dass die alten Bundesländer den Anteil des Bundes übernehmen. Dadurch wird es hier zweifelsohne zu einer Selektion der zu fördernden Maßnahmen hinsichtlich der Erfolgsaussichten kommen.

2. *Ist der einseitige Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West bei gleichzeitiger Fortführung der gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung der GA-Ost mit dem Verfassungsgebot der föderativen Gleichbehandlung der Bundesländer vereinbar, da hier gleiche strukturelle Problemlagen in den alten und neuen Bundesländern ungleich behandelt werden?*

Die Problemlagen können durchaus unterschiedlich gelagert sein (vgl. Frage I.8). Die Beurteilung dieser Frage richtet sich jedoch an Juristen.

3. *Artikel 91 a des Grundgesetzes zielt auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse ab. Strukturschwache Gebiete in allen 16 Bundesländern sollen auf ein höheres Niveau gehoben werden. Ist es vor diesem Hintergrund notwendig, dass eine sachgerechte Aufteilung der für die Aufgaben des Artikel 91 a I Nr. 2 des Grundgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel auf der Grundlage des Vergleichs der sozioökonomischen Daten aller Regionen in den 16 Ländern erfolgt?*

Vgl. Frage III.2

4. *Würde ein solches System der Verteilung der Mittel auf Basis von Regionalindikatoren eine erneute Notifizierung durch die EU-Kommission erfordern und welchen Zeitraum würde ein solches Verfahren in Anspruch nehmen?*

Die Beantwortung dieser Frage richtet sich an Juristen.

5. *Hat der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West Auswirkungen auf die Abwicklung der laufenden EU-Programmperiode und ist damit eine Ausfüllung des europäischen Beihilfenrahmens noch möglich? Wird die Entscheidung Auswirkungen auf die künftige Beihilfenkontrolle durch die EU haben?*

Kaum, siehe III/1. Prinzipiell ist eine Weiterführung der Eu-Förderung durch Übernahme des Bundesanteils möglich. Da die EU-Kommission mit dem laufenden Rahmenplan auch die Einstufung der westdeutschen Regionen genehmigt hat, sind prinzipiell keine Änderungen in der laufenden Förderperiode von Seiten der europäischen Beihilfenkontrolle zu erwarten.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. *Welche strukturellen Auswirkungen wird die EU-Osterweiterung für die deutschen Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechische Republik haben?*

Erhebliche Wirkungen sind insbesondere noch im Bau- und Dienstleistungsbereich zu erwarten.

2. *Wird es in den deutschen Grenzregionen ein Fördergefälle zu den angrenzenden Regionen der Beitrittsländer geben und welches Ausmaß wird dieses Fördergefälle nach bisheriger Voraussicht haben?*

Ja, voraussichtlich wird eine Reihe von Regionen in den neuen Ländern ihren Ziel I - Status verlieren. Neben dem Verlust von EU-Fördermitteln (dieser könnte zumindest kurz- bis mittelfristig über Phasing Out Regelungen abgefedert werden) wird es dann jedoch vor allem bei der GA zu Einschränkungen bezüglich des Höchstfördersatzes kommen. In diesem Fall würden nicht mehr die Freistellungsbedingungen des Artikel 87 Abs. 3 Buchstabe a sondern die Bestimmungen des Artikels 87 Abs. 3 Buchstabe c gelten (grob vereinfacht bedeutet dies eine maximale Förderung in Höhe von 30% für KMU). Im Gegensatz dazu wäre in den Grenzgebieten der Beitrittskandidaten die maximale Förderung von 50% (bei Projekten unter 50 Mio. Euro) nach Art. 87 Abs.3 Buchstabe a möglich. Das Fördergefälle, das auch bei größeren Projekten erhalten bliebe (zu den Regelungen im einzelnen vgl. EU Kommission, regionalpolitische Vorschriften ...) würde Wirkung auf die Investitionsentscheidungen haben.

3. *Ist das Programm der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001 „Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen“ vom Inhalt und von der Mittelausstattung ausreichend, um mögliche strukturelle Verwerfungen in den Grenzregionen abzuwenden, und wenn nein, wie sollte das Programm verbessert bzw. erweitert werden?*

Aktion für sämtliche Grenzregionen umfaßt insgesamt 245 Mio. EUR, von denen 50 Mio. in die

Grenzregionen der Beitrittsländer fließen. Im HH-Plan 2002-2003 sind 60 Mio. EUR vorgesehen. Das Volumen ist also gering. Eine Aufstockung sollte erst nach einer Evaluierung des Programms und einer Entscheidung über die zukünftige Förderkulisse in den nBl erörtert werden.

4. *Beabsichtigen Österreich und Italien Maßnahmen, um ihre Grenzregionen entlang der EU-Erweiterungsgrenzen auf die EU-Osterweiterung vorzubereiten bzw. einen möglichen strukturellen Anpassungsdruck abzufedern?*

Rücksprache mit österreichischen Experten ergaben keine Hinweise auf Maßnahmen bzw. Programme in österreichischen Grenzregionen. Einige Bundesländer „brüten“ noch über Programmen.

5. *Welche wirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen wird der vorgesehene Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der GA-West auf die bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik haben?*

Die GA Förderung Bayern im Jahr 2001 betrug rund 10 Mio. EUR. Wenn es sich hierbei um wirklich wichtige Projekte handelt, sollte der Freistaat Bayern einspringen können.

6. *Wäre die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete unter Einbeziehung eines zusätzlichen Regionalindikators „Grenzlage zu den EU-Beitrittsländern“ sinnvoll, um damit einen geschlossenen Fördergürtel entlang der deutschen EU-Erweiterungsgrenze zu schaffen?*

Ein geschlossenen Fördergürtel ist für sich kein Ziel. Die GA-Förderkriterien sollten jedenfalls nicht durchbrochen werden. Die größeren Herausforderungen der Grenzregionen sollten eher mit einem speziellen Programm (analog EU Programm) beantwortet werden.

7. *Sind die in Bayern jüngst eingeführten E-Fördergebiete geeignet, die strukturellen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die betreffenden Grenzlandkreise abzufedern, und wenn nein, wie müsste eine adäquate Regelung aussehen?*

Betrifft die Regionen: Weiden, Schwandorf, Coburg, Hassberge. Die Umsetzung der neuen Einvernehmensklausel zwischen Bund und Ländern bewirkt, dass ab 2004 bei Betriebsverlagerungen aus einem bayerischen GA-Fördergebiet nach Ostdeutschland ohne bayerisches Einverständnis nur noch die in Bayern zulässigen Höchstfördersätze und nicht die in Ostdeutschland möglichen, weitaus höheren Fördersätze gewährt werden dürfen. Noch keine Evaluierung möglich.

8. *Welche nationalen Fördermaßnahmen für die deutschen Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik wären geeignet, den Beitrittsprozess zu flankieren und einen negativen Strukturwandel in diesen Gebieten zu verhindern?*

Es muss alles daran gesetzt werden, für die jetzigen Ziel 1 Regionen zumindest den rechtlichen Status als Ziel 1 Region beibehalten können. Gelingt dies, können diese mittels der GA weiterhin gezielt und in bisheriger Höhe gefördert werden. Des weiteren wäre zu überlegen, inwieweit auch mit Blick auf spätere För-

derperioden mit den Beitrittsländern Vereinbarungen analog den Ziel E Fördergebieten in Bayern getroffen werden könnten. Weitere Anmerkungen siehe Punkt B.

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Regionen mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. *In den letzten Jahren haben mehrere Verlagerungen von Betrieben aus den alten in die neuen Bundesländer stattgefunden, die mit einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen aufgrund von Rationalisierungen verbunden waren und in erheblichem Umfang mit Steuermitteln gefördert wurden. Haben derartige Förderungen einen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen und wäre es nicht sinnvoller, derartige Investitionen in räumlicher Nähe zum alten Standort durchzuführen, um das eingearbeitete Personal halten zu können?*

Auf diese Frage ist keine pauschale Antwort möglich. Obwohl nicht auszuschließen ist, dass es reine Mitnahmeeffekte gegeben hat bzw. gibt, kann eine Verlagerung auch allokativer bzw. effizienzsteigernde Wirkungen haben, was wiederum zu einer Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen kann. Jeder Staatseingriff in die Allokation bedeutet eine Wettbewerbsverzerrung. Wenn man politisch die Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse will, so muss dieses in Kauf genommen werden.

2. *In den neuen Bundesländern werden GA-Zuschüsse und die steuerfreie Investitionszulage parallel gewährt. Sollten auch die GA-Zuschüsse in ganz Deutschland steuerfrei gewährt werden und trägt es zur Transparenz der Förderung bei, wenn die Investitionszulage nur noch für Investitionen im Wohnungsbau und für die Erhaltung der Bausubstanz in den neuen Bundesländern gewährt wird?*

Für die steuerlichen Behandlung von GA-Zuschüssen gibt es Alternativen (R34 EStR), die aber immer auf ein Versteuern des Zuschuss hinauslaufen. Entweder müssen sie direkt erfolgswirksam verbucht werden oder sie schmälern die Abschreibungsmöglichkeiten. Für Unternehmen mit langen Anlaufverlusten ist dies irrelevant, da keine Gewinnsteuer anfällt. Mit Gewinn operierende Unternehmen würden von einer Steuerfreiheit profitieren (was wiederum zu Mindereinnahmen des Staates führt).

Mit der Streichung der Investitionszulage für betriebliche Investitionen würde ein von der EU Kommission akzeptiertes nationales (beschränkt auf das Gebiet der nBl) Förderungsinstrument aufgegeben. Unmittelbare Transparenzgewinne aus der Streichung nur eines Teils der Investitionszulage sind nicht ersichtlich.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. *Welche Auswirkungen auf die Nettozahlerposition der Bundesrepublik Deutschland und deren nationalen Handelsspielraum in der Strukturförderung hätte eine Reform der EU-Strukturpolitik nach dem sogenannten Nettofondsmodell, dem Konzentrationsmodell der Bundesregierung und nach den von EU-Kommissar Barnier geäußerten Vorstellungen? Welches dieser Modelle wäre am besten geeignet, die europäische Strukturförderung langfristig finanzierbar und wirkungsvoll zu gestalten?*

Die von EU-Kommissar Barnier geäußerten Vorschläge dürften zu einer massiven Ausweitung der Fördermittel bzw. der Strukturfonds führen (von rund 270 auf etwa 350 Mrd. Euro). Deutschland zählt schon jetzt zu den größten Nettozahlern: Brutto zahlt Deutschland rund 24,8% des EU Haushalts, erhält jedoch nur rund 14% zurück. Angesichts der sich abzeichnenden Begrenzung der Fördergebiete in Deutschland (Ziel 2 endet und jetzige Ziel 1 Gebiete werden eventuell reduziert) ist eine Verschlechterung der deutschen Position bei dem Barnier -Vorschlag wahrscheinlich.

Auch beim Nettofondsmmodell ist mit einer ungünstigen Entwicklung der Netto-Zahler Position zu rechnen. Entscheidend hierbei dürfte die Grenze sein, ab der ein Mitgliedsland Leistungen erhält (Spanien steht mit rund 90,6 % derzeit knapp an der Grenze für Leistungen des Kohäsionsfonds). Im Vergleich zum Status Quo Szenario ist es zweifelhaft, inwieweit mit dem Nettofondsmmodell eine Verbesserung der Nettozahlerposition erreicht werden kann (vgl. Wirtschaftsministerkonferenz).

Beim Konzentrationsmodell der Bundesregierung dürften große Teile der jetzigen Fördergebiete aus der Förderung herausfallen (in der Programmperiode 2000-2006 erhielt Deutschland insgesamt rund 30 Mrd. Euro). Fast nur mehr Programme mit besonderem europäischen Mehrwert (hier wäre eine Förderung der Grenzregionen denkbar) mit max. 10% der Strukturfondsfördermittel wären umsetzbar. Auch in diesem Modell dürfte sich die Nettozahlerposition Deutschlands verschlechtern, da einerseits große Teile des Fördergebietes keine EU-Strukturmittel mehr beanspruchen können, andererseits Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft weiterhin den größten Teil des EU-Haushalts bestreiten muss (Schätzungen der Wirtschaftsministerkonferenz gehen hier von rund 22%²³ aus).

Der größte Vorteil des Konzentrationsmodells liegt in der Deckelung des Beitragssatzes für die Bundesregierung. Die Kehrseite ist jedoch, dass in den jetzigen Förderregionen, spricht in den Bundesländern, fast keine Rückflüsse mehr zu erwarten sind, Schätzungen gehen davon aus, dass nur noch Dessau und Chemnitz als Ziel 1 Regionen erhalten bleiben). Außerhalb der künftigen Fördergebiete könnten nur noch spezielle Maßnahmen mit besonderer europäischer Bedeutung stattfinden. Aus dieser Konstellation heraus existiert hier ein Interessenskonflikt zwischen Bundesregierung und den betroffenen Ländern.

Inwieweit die nationalen Regierungen innerhalb des Konzentrations- bzw. Nettofondsmodells die Möglichkeit bekommen, nationale Förderprogramme aufzulegen (falls sie angesichts der Haushaltszwänge hierzu in der Lage sind) hängt von der EU Politik in der Beihilfeaufsicht ab. Vorrangig ist die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten für einzelne Programme würden erweitert, würde dies die Gefahr von Subventionswettläufen erhöhen, was wiederum das Ziel der Regionalförderung konterkarieren würde.

2. Ist es ratsam, die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission auf eine reine Missbrauchskontrolle zu beschränken, die den Mitgliedsstaaten größtmögliche regionalpolitische Freiräume belässt?

Derzeit müssen prinzipiell alle staatlichen Beihilfen (abgesehen von genehmigten Ausnahmen wie der „de minimis“ - Beihilfe) der Kommission vorgelegt werden. Sie kann zudem aus eigener Initiative tätig werden.

Eine Abgrenzung, ab wann ein Mißbrauch vorliegt ist sehr schwer (erst bei Beschwerde?). Sollten die Mitgliedstaaten jedoch größtmögliche regionalpolitische Freiräume bekommen, ist zu befürchten, dass sich das regionale wirtschaftliche Gefälle verstärkt-

3. Welche Zukunft werden die Ziel-2- und Ziel-3-Förderungen nach jetziger Voraussicht haben und hat der Rückzug des Bundes aus der GA-West Auswirkungen auf die Festlegung künftiger Ziel-2-Gebiete und deren Mittelausstattung?

Aus heutiger Sicht werden die jetzigen Ziel 2 Gebiete kurz- bis mittelfristig aus der Förderung herausfallen. Keine der Varianten (Barnier-, Nettofonds- bzw. Konzentrationsmodell) sieht hier eine weitere Förderung vor. Das Nettofonds- bzw. Konzentrationsmodell in den bisher debattierten Formen sehen teilweise stärkere Fördermöglichkeiten durch nationale Regierungen vor (inwieweit dies wirklich umgesetzt werden kann, Stichwort EU Beihilfenkontrolle, ist eine andere Frage). Eine 100%ige Kompensation dürfte jedoch äußerst unwahrscheinlich sein. Falls der statistische Effekt bei der Festlegung der Ziel 1 Regionen nicht berücksichtigt wird, werden die Regionen, die ihren Ziel 1 Status verlieren die jetzigen Ziel 2 Regionen verdrängen.

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

1. Aufgrund des bevorstehenden Beitritts eher wirtschaftsschwacher Staaten zur EU sinkt das für die Bestimmung der Fördergebiete maßgebliche EU-weite Durchschnitts-BIP. Durch diesen rein statistischen Effekt droht den meisten Regionen in den neuen Bundesländern der Verlust des derzeitigen Förderstatus. Welche Auswirkung hätte eine Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts bei der Neu-Festlegung der Ziel-1-Gebiete und könnten die neuen Bundesländer den Wegfall des derzeitigen Förderstatus aus eigener Kraft kompensieren?

Bei einer Nicht-Berücksichtigung des statistischen Effekts dürfte ein Großteil der neuen Bundesländer aus der Förderung im Rahmen des Ziel 1 herausfallen. Im Zeitraum 2000-2006 fließen Fördermittel in Höhe von 20 Mrd. Euro in die neuen Länder. Die neuen Bundesländer könnten den Wegfall aus eigener Kraft kaum ausgleichen. Ob es zu Übergangsregelungen kommt, bleibt abzuwarten. Bei einer Berücksichtigung des statistischen Effekts würden die nBl in der Ziel 1 Förderung bleiben (auch dann wäre wegen der Ausdehnung des Ziel 1 Raumes mit Kürzungen zu rechnen). Bei einer Nicht-Berücksichtigung besteht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass die bisherigen Ziel 2 Regionen durch die Regionen verdrängt werden, die den Ziel 1 Status verlieren.

2. Falls der statistische Effekt bei der Neufestlegung der Ziel-1-Gebiete nicht berücksichtigt wird, ist zu erwarten, dass ein Großteil der neuen Bundesländer eine Übergangsförderung erhält. Wie könnte eine

²³ Wirtschaftsministerkonferenz, S.6

adäquate Übergangslösung aussehen und welche Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur sind zu erwarten, wenn die Übergangslösung eine drastische Reduzierung der EU-Strukturfondsmittel für die neuen Bundesländer vorsieht?

In der Vergangenheit gab es für aus der Ziel 1 Förderung herausfallende Regionen Phasing Out Regelungen (degressives Abschmelzen der EU-Fördermittel über 6-7 Jahre). Eine äquivalente Regelung könnte es in diesem Bereich auch für die neuen Bundesländer geben (vgl. Barnier- Vorschläge). Für die neuen Bundesländer wäre es wichtig, dass in der Übergangszeit die Obergrenzen für die Investitionsförderung bei Unternehmen wie für Ziel 1 Regionen während des gesamten Zeitraumes gelten. Dann könnte trotz rückläufiger EU-Mittel mit nationaler Förderung (insbesondere GA) in wichtigen Fällen die Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf die Kapitalkosten gegenüber neuer Ansiedlungen in den Beitrittsländern gewährleistet werden.

3. *Wie sollte nach bisheriger Voraussicht der Abstand der Förderintensitäten zwischen den neuen und alten Bundesländern nach 2006 ausgestaltet sein und werden die angestrebten Förderintensitäten in den neuen Bundesländern nach einer eventuellen Absenkung der Höchstsätze in Europa ausreichen, um Anreize für Investitionen und Neugründungen in den strukturschwachen Regionen dieser Länder setzen zu können?*

Bei der Beantwortung dieser Frage ist es entscheidend, welches Förderszenario (Nettofonds-, Barnier- oder Konzentrationsmodell) man zugrunde legt. Fallen die neuen Bundesländer komplett aus dem Kreis der europäischen Förderregionen heraus (z.B. Nettofondsmmodell), so besteht prinzipiell überhaupt kein Fördergefälle zwischen aBl und nBl mehr. Dann würde jedoch zweifelsohne ein Fördergefälle zu den Beitrittsstaaten existieren, was sich zu Ungunsten von Investitions- und Neugründungs- bzw. Ansiedlungsentscheidungen in Ostdeutschland auswirken würde.

Bei der Bewertung der Effekte ist jedoch zu beachten, dass auch Polen und Tschechien die EU-Mittel kofinanzieren müssen und daher ungewiß ist, inwieweit und in welcher Höhe die Förderung überhaupt ausgenutzt werden kann. Sollten sich die Vorschläge von EU-Kommissar Barnier durchsetzen, würde sich das Fördergefälle auf Basis der EU-Strukturfonds zwischen aBl und nBl eher noch verstärken, da einerseits alle Ziel 2 Regionen herausfallen würden (in den aBl), die nBl zumindest jedoch kurzfristig weiterhin in den Genuß der Ziel 1 Förderung (oder nahe daran) kommen würden. Auf nationaler Ebene fallen alte und neue Bundesländer dann jedoch zusammen unter Art.87 Abs. 3c, was das nationale Fördergefälle drastisch vermindern bzw. neutralisieren würde. Verlieren die neuen Bundesländer ihren Ziel 1 Status, ist mit einem Fördergefälle zu den Beitrittsstaaten zu rechnen.

4. *Welches Beihilfenregime sollte für die neuen Bundesländer für die Zeit nach 2006 gelten?*

Angesichts der enormen Bedeutung der europäischen Strukturfondsmittel (20 Mrd. bis 2006) und der angespannten Haushaltssituation sollte nach 2006 eine langfristige Phasing Out Regelung angestrebt werden. Dies würde zudem ein Fördergefälle zu den Nachbarregionen im Osten mit entsprechenden negativen Wirkungen auf die Investitionen vermeiden. Eine Verlagerung der Fördermaßnahmen auf nationale Ebene wird unter dem Aspekt der Beihilfenkontrolle fast zwangsläufig Probleme aufwerfen. Zudem wäre es fraglich, inwieweit der Bund den Ausfall der europäischen Fördermittel kompensieren könnte. Am besten wäre, wenn die neuen Bundesländer über die Berücksichtigung des statistischen Effekts oder einen entsprechenden Zuschnitt der Übergangsregelungen juristisch die Ziel 1 Höchstförderung in der nächsten Förderperiode 2007-2013 gewähren können. Der Mittelzufluß aus Brüssel könnte dabei durchaus zurückgefahren werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)809

16. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Dr. Konrad Lammers, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv

A. Nationale Strukturpolitik

I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)

- **Zu Frage 1 und 14:** Die Abschaffung der GA ist wünschenswert, sofern sie in eine dringend notwendige Reform des Föderalismus in Deutschland, insbesondere der Finanzbeziehungen und Aufgabenzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, eingebettet ist. Der gegenwärtig praktizierte Föderalismus in Deutschland begünstigt öffentliche Ausgaben ohne nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten, führt zu einer nivellierten räumlichen Aufgabenerfüllung ohne Rücksicht auf regionale Präferenzen, verspricht ein Anrecht auf weitgehende Gleichheit zwischen Regionen ohne Rücksicht auf regionale ökonomische Möglichkeiten und verwischt in hohem Maße die Verantwortlichkeit für Ausgabeentscheidungen. Die Reform des Föderalismus in Deutschland ist von extremer Dringlichkeit, wenn Deutschland im europäischen und internationalen Wettbewerb nicht weiter zurückfallen will. Diese muss auch eine stärkere räumliche Differenzierung der Lebensverhältnisse zulassen. Die GA ist neben vielen anderen ein Element des reformbedürftigen Föderalismus in Deutschland.
- **Zu Frage 2:** Ein ordnungspolitischer Rahmen ohne eine gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern im Rahmen der GA besteht bereits: Er wird durch die Beihilfenkontrolle der europäischen Kommission gesetzt.
- **Zu Frage 3 und 4:** Abgestimmte Konzepte zur Regionalentwicklung etwa im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte oder auch wettbewerblich vergebene Programme der Innovationsförderung könnten die Wirksamkeit der Mittelvergabe vermutlich in vielen Fällen erhöhen; diese Wege scheinen aber im Rahmen der GA nicht umsetzbar, weil der Instrumentenkatalog begrenzt ist oder aber viele der bisherigen Zielregionen der GA für eine Innovationsförderung wenig geeignet sind.
- **Zu Frage 5:** Eine Konzentration der Infrastruktur und Wirtschaftsförderung auf wenige Wachstumspole ist anzustreben, um die Wirksamkeit der Förderung durch die Nutzung von Agglomerationsvorteilen zu steigern. Dies bedeutet nicht, weniger verdichtete Gebiete zu vernachlässigen. Vielfach wird die Entwicklung in solchen Gebieten nur über Ausstrahlungseffekte von Agglomerationen zu stimulieren sein. Generell gilt es aber, sich auf die großräumigen Strukturprobleme zu konzentrieren. Dies ist insbesondere auch deswegen angezeigt, weil der bevorstehende Bevölkerungsrückgang vermutlich zu einer räumlichen Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führen wird.
- **Zu Frage 8:** Die Unterstützung des Aufholprozesses in Ostdeutschland ist eine grundlegend andere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderung als die Förderung relativ kleinräumig abgegrenzter strukturschwacher Regionen in Westdeutschland. Deswegen wäre es richtig, Ostdeutschland und strukturschwache westdeutsche Regionen auch unterschiedlich zu behandeln. Allerdings stellt sich die Frage, ob die GA überhaupt das geeignete (Haupt)Instrument zur Förderung des Aufbaus wettbewerblicher Strukturen in Ostdeutschland ist (sein könnte). Es wurde schon weiter oben die Aussage gemacht (zu Frage 5), dass eine stärkere räumliche Konzentration auf Wachstumspole anzustreben ist und dass regionale Entwicklungsprogramme mit besonderem Blickwinkel auf Agglomerationen wirksamer erscheinen. In einem solchen Konzept müssen viele Instrumente und staatliche Aufgabenbereiche ineinander greifen (z.B. großräumige Verkehrsinfrastruktur, Bildungspolitik, Forschungsinfrastruktur). In einem solchen Konzept könnten sicherlich auch die Instrumente der GA (Zuschüsse für private Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur) eine wichtige, wenn aber vielleicht nicht die wichtigste Rolle spielen. Eine flächendeckende Förderung mit den Instrumenten der GA wäre nach diesem Konzept für Ost-

deutschland nicht anzustreben. Angesichts des nach wie vor gravierenden Rückstandes Ostdeutschlands in der ökonomischen Basis gegenüber Westdeutschland ist eine Konzentration auf diese **eine** große deutsche regionale Problemlage angezeigt; die regionalen Problemlagen in Westdeutschland scheinen demgegenüber vergleichsweise gering und angesichts des Zwanges, öffentliche Aufgaben allenthalben zurückzuführen, nicht länger unterstützungswürdig.

II. GA in den neuen Bundesländern

- **Zu Frage 1 und 2:** Die GA (die Zuschüsse für private Investitionen in Kombination mit den Investitionszulagen) haben zur Modernisierung des Kapitalstocks in den neuen Bundesländern beigetragen und auch zu mehr Investitionen geführt, als es ohne diese Instrumente der Fall gewesen wäre. Sie haben aber auch strukturelle Verzerrungen bewirkt; so haben diese Subventionen Anreize zum Aufbau kapital- und arbeitsintensiver Industrien gegeben. Demgegenüber wurde der Aufbau von Industrien, die im internationalen Kontext wachsen und die vor allem durch eine hohe Humankapitalintensität gekennzeichnet sind, nicht begünstigt. Eine Verringerung der Mittelausstattung der GA würde sich nicht negativ auf den Aufholprozess auswirken, sofern eine Konzentration der Mittel auf Wachstumspole und Agglomeration erfolgt und sofern die Förderung des Aufholprozesses in ein umfassendes Konzept zur Förderung dieser räumlichen Schwerpunkte eingebettet ist (siehe oben, Antwort zu Frage 8, A. I.).

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

- **Zu Frage 1:** Durch die EU-Osterweiterung verbessert sich die wirtschaftsgeographische Lage deutscher Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechische Republik. Bei großräumiger Betrachtung gelangen diese Regionen in eine zentralere Lage im erweiterten EU-Wirtschaftsraum. Dies macht sie potentiell attraktiver als Standorte für Industrien, die das größere Marktgebiet versorgen. Allerdings sind in den deutschen Grenzregionen - zumindest nicht in unmittelbarer Grenznähe - keine oder nur wenige kleinere Agglomerationen vorhanden, in denen sich der Zuwachs an Lagegunst durch die Ansiedlung solcher Industrien vermutlich realisieren könnte. Dies wäre eher in Agglomerationen etwas weiter entfernt von der Grenze der Fall, etwa in Berlin und seinem Umland oder in Dresden. Kleinräumig gesehen verbessert sich durch die Osterweiterung in jedem Fall die Situation der Konsumenten in den Grenzregionen: sie erhalten weitgehend ungehinderten Zugang zu Gütern und Diensten von Anbietern jenseits der Grenze. Dies erhöht ihre Konsummöglichkeiten und dies vielfach wahrscheinlich zu niedrigeren Preisen. Für die lokalen Produzenten in den deutschen Grenzregionen ist die Auswirkung der Osterweiterung nicht eindeutig: Einerseits können sie auf ein größeres Reservoir an Arbeitskräften und auf günstigere Vorprodukte aus dem Nachbarland zurückgreifen - dies erhöht ihre Wettbewerbs-

fähigkeit - und ein zusätzliches Marktgebiet (das jenseits der Grenze) bedienen; andererseits erhalten sie vermutlich starke Konkurrenz durch lokale Anbieter von jenseits der Grenze. In jedem Fall wird es zu einem verschärften Wettbewerb unter den Anbietern auf den lokalen Märkten kommen, der zum Wesen der Integration gehört, der letztlich deshalb unvermeidbar ist und auf den erfolgversprechend nur mit adäquaten Anpassungen der lokalen Produzenten reagiert werden kann.

- **Zu Frage 3, 6, 8:** Es ist wenig sinnvoll, eine Neuabgrenzung des GA-Fördergebietes unter Einbezug eines geschlossenen Fördergürtels entlang der deutschen EU-Erweiterungsgrenze zu schaffen. Dies widerspräche der Strategie einer stärkeren räumlichen Konzentration der Förderung und könnte die Situation in den Grenzregionen auch nicht signifikant verbessern. Der Erweiterungsprozess hat regionale Anpassungsprozesse zur Folge, die naturgemäß in den Grenzregionen vergleichsweise stark sind, weil hier auch Anpassungen auf den lokalen Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkten erforderlich sind. Diese Anpassungsprozesse beinhalten für die lokalen Konsumenten und Produzenten negative und positive Effekte. Die negativen Effekte wird man durch eine breitgestreute Förderung im Rahmen der GA nicht kompensieren können. Wichtig wäre, die Chancen, die sich aus der Grenzöffnung ergeben, zu nutzen. Dazu können grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte gehören, die im Rahmen der EU-Programme für Grenzregionen förderfähig sind.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

1. Grundsätzliche Fragen

- **Zu Frage 1:** Jede Reform der EU-Strukturpolitik für die Zeit nach 2006, die im Kern den Schwerpunkt bei der Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückständen belässt (niedriges Pro-Kopf-Einkommen), verschlechtert für sich genommen die Nettozahlerposition, auch wenn es für eine Übergangszeit weiterhin Hilfen für Gebiete geben wird, die jetzt noch den Status von Ziel1-Gebieten haben. Auch die Möglichkeiten zur nationalen Förderung privater Investitionen werden durch die EU-Beihilfenkontrolle eingeschränkt werden, sofern sich - was wahrscheinlich ist - die Beihilfenkontrolle wie bisher an den Zielvorhaben der EU-Strukturpolitik orientieren wird. Die Verschlechterung der Nettozahlerposition könnte begrenzt werden, wenn sich die EU-Strukturpolitik nach 2006 in den neuen Mitgliedsländern auf die dortigen Wachstumszentren konzentriert und nicht breit über alle Regionen gestreut wird. Damit wird erstens eine Begrenzung der Strukturfondsmittel erreicht und zweitens erfolgt eine Verwendung der Mittel, die am ehesten geeignet ist, den nationalen Aufholprozess dieser Länder zu stützen und damit die Förderung - allerdings erst auf lange Sicht - überflüssig macht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)802neu

15. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ am 20. Oktober 2003 in Berlin

Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Holger Schach, Regionalmanagement Nordhessen GmbH

A.**I. Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)**

1. Die GA erfüllt in der bisherigen Struktur eine wichtige Leitfunktion für die regionale Wirtschaftsförderung der Länder und bildet den notwendigen Ordnungsrahmen zur Verhinderung eines Subventionswettlaufes zwischen den Ländern. Damit untrennbar verbunden ist die den jeweiligen regionalen Problemlagen entsprechende transparente Aufteilung der Fördermittel aus dem Bundeshaushalt. Die GA ist darüber hinaus ein wichtiges Instrument, um die Förderung in Ost- und Westdeutschland näher zusammenzuführen. Der GA kommt weiterhin die wesentliche Rolle bei der Wahrnehmung der regionalpolitischen Eigenständigkeit im Verhältnis zur europäischen Strukturpolitik zu.

Eine flächendeckende Abschaffung der GA hätte aller Voraussicht nach zur Folge, dass insbesondere im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung strukturschwache Regionen erhebliche Rückgänge bei Betriebsgründungen oder -erweiterungen zu verzeichnen hätten. Profitieren würden hiervon wirtschaftsstarke Ballungsräume/ Bundesländer, die entsprechende Investitionsanreize aufgrund ihrer stärkeren Finanzausstattung (Strukturhilfen, Zuschüsse) bereitstellen können.

Allerdings sind die Folgen des Wegfalls insgesamt differenziert zu bewerten. Die flächendeckende Abschaffung der GA hätte gravierende Konsequenzen für die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern, da hier noch keine hinreichende Standortattraktivität geschaffen werden konnte. Im Gegenzug würde sich die Abschaffung für die strukturschwachen Randzonen der alten Bundesländer wachstumsfördernd auswirken. Wenn die GA als Förderinstrument nicht mehr zur Verfügung steht, werden künftig andere Standortkriterien ausschlaggebend sein: EFRE-Mittel, Standortqualität und Fixkosten (Fläche, Ver- und Entsorgung, Arbeitskosten) sowie Verkehrsinfrastruktur.

Am Beispiel der Region Nordhessen kann die Gesamtproblematik veranschaulicht werden: Innerhalb des Schwalm-Eder-Kreises wird sich das Fördergefälle allein im Kreisgebiet zwischen Ziel 2, Fading-Out und Nicht-Fördergebieten ohne GA Mittel dramatisch verschärfen. Vor allem die von der EU-Förderung ausgeschlossenen Kommunen müssen befürchten, dass entsprechende Neuinvestitionen nur in den förderfähigen Kreisgebieten realisiert werden.

2. Grundsätzlich ist nicht die Höhe der verfügbaren Finanzmittel ausschlaggebend, sondern die räumlich differenzierte Regelung der Fördertatbestände. Hierzu allerdings entsprechende Ordnungskriterien z.B. nur durch einseitige Finanzierung der Länder mit entsprechenden Rahmenregelungen des Bundes sicherzustellen, scheint zum jetzigen Zeitpunkt eher unrealistisch. Stattdessen wird eher eine länderübergreifende Koordinierung durchsetzbar sein.
3. Die Mittelvergabe der GA ist derzeit allein deswegen effizient, weil i.d.R. kurzfristig und branchenübergreifend Arbeitsplätze geschaffen werden. Dagegen werden bei wettbewerblich vergebenen Programmen (z.B. InnoRegio, BioRegio etc.) zwar gezielt Innovations- und Wachstumsschwerpunkte unterstützt, aber auch deutlich höhere Hürden für die Antragstellung errichtet. Hierdurch werden strukturell vorhandene branchenübergreifende Arbeitsplatzpotentiale im einzelbetrieblichen Bereich nicht vollständig ausgeschöpft.
4. Für den Bereich der GA-Infrastruktur sollten regionale Entwicklungskonzepte wesentlich stärker berücksichtigt werden, um die Förderung von Einzelprojekten nach politischen Präferenzen oder Eingang der Antragstellung zu reduzieren. Außerdem zwingen REK die regionalen Akteure, Infrastrukturschwerpunkte anhand des konkreten regionalen Bedarfs selbst festzulegen. Dem gegenüber erscheinen REK weniger geeignet, die Frage einzelbetrieblicher Förderung nach Innovations- oder Technologieschwerpunkten plausibel zu regeln.

5. Das Konzept der Wachstumsmonopole bzw. –kerne widerspricht dem Ziel der regionalen Strukturpolitik, auch strukturschwächere oder ländliche Räume durch gezielte Unternehmensansiedlungen und Infrastrukturausbau zu stabilisieren. Damit würde weiterhin das Oberziel der Raumordnungspolitik analog Grundgesetz, langfristig auf gleiche Lebensbedingungen hinzuwirken und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen, aufzugeben.
6. Es sollte ein möglichst großräumiger regionaler Zusammenhang gewahrt bleiben, um durch entsprechende Feingliederungen nicht innerregionale Entwicklungsunterschiede zu verschärfen. In Nordhessen ist bereits eine differenzierte Gliederung für Ziel 2, Fading-Out und GA- Fördergebiete vorhanden, die selbst bei den Wirtschaftsförderern regelmäßig zu Verwirrung führt. Grundsätzlich besteht aber die Möglichkeit, GA-Fördergebiete nach Verflechtungsräumen oder weiteren Kriterien (siehe Punkt 7) abzugrenzen. Der Nutzen dabei bleibt aber offen.
7. Derzeit erscheinen die einzelnen Indikatoren angemessen. Selbstverständlich gäbe es zahlreiche zusätzlich geeignete Indikatoren, die in ihrer Komplexität vorbildlich vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) regelmäßig aufbereitet werden. Beispielhaft hierfür seien Indikatoren wie die Auspendlerquote, die Anzahl technologieorientierter Arbeitsplätze pro 1000 Einwohner oder die Beschäftigungsdichte genannt. Allerdings ist davon auszugehen, dass selbst eine größere Feindifferenzierung von Indikatoren das bisherige Beurteilungsmodell im Wesentlichen bestätigt.
8. Vergleichbare regionale Indikatoren geben i.d.R. auch Auskunft über vergleichbare Strukturprobleme. Nach aktuellen Indikatoren gibt es einige ostdeutsche Regionen wie z.B. Dresden, Leipzig, Erfurt/Jena, deren regionale Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation mit derjenigen in den strukturschwächsten westdeutschen Regionen (u.a. Werra-Meißner-Kreis in Hessen) vergleichbar ist. Insofern sollte es künftig keine Differenzierung nach neuen und alten Ländern mehr geben, sondern die einheitlich bemessene Strukturschwäche der Region sollte zentrales Förderkriterium sein. Eklatant ist die Ungleichbehandlung in den ehemaligen westdeutschen Zonenrandgebieten. In Nordhessen weist z.B. die Stadt Eschwege eine Arbeitslosenquote zwischen 17% und 20% auf und ist damit zahlreichen Kommunen in Thüringen gleichgestellt. De Facto führt aber das Fördergefälle zugunsten der neuen Bundesländer (hier 30%) zu weiteren Betriebsverlagerungen bzw. zu Neuansiedlungen in wenigen Kilometern Entfernung, so dass ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit im östlichen Werra-Meißner-Kreis wahrscheinlich ist.
9. Hierdurch müssten entsprechende ökologische Auflagen in die Antragsverfahren implementiert werden, die zahlreichen betrieblichen Anforderungen nicht gerecht werden und Investitionen verzögern. Dies konterkariert das Oberziel des GA-Ansatzes.
10. Insbesondere mit dem flankierenden Instrument des GA-geförderten Regionalmanagements kann durch Aufbau von sog. Wachstums- und Innovationsclustern, d.h. Kooperationsverbänden aus Unternehmen, Dienstleistern, Forschung / Wissenschaft und politi-

schen Akteuren, die regionale Wertschöpfung in Schwerpunktbranchen gezielt erhöht werden. In der Region Nordhessen ist es gelungen, innerhalb eines Jahres nach Installation des Regionalmanagements rund 700 Akteure für den Aufbau eines Clusters „Mobilitätswirtschaft“ zu gewinnen. Wenn es gelingt, durch enge Kooperation der strategischen Partner gezielt fehlende Unternehmen für die Wertschöpfungskette in der Region zu akquirieren und über GA zu finanzieren, werden regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt. Zu überlegen wäre, in wie weit es besondere Anreize für Beteiligte (Auftraggeber/ Auftragnehmer) von regionalen Zulieferinitiativen geben kann. Im Endstadium kann ein solcher Cluster in einer eigenen Rechtsform agieren und selbst eigene Unternehmen zur Schließung der Wertschöpfungskette gründen und betreiben.

11. Jeder GA-geförderte Betrieb, der Ausbildungsplätze schafft, fördert den Bedarf nach Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen. Insofern ist die bereits bestehende GA-Finanzierung von Bildungsinfrastruktur (betriebliche Ausbildungsstätten bis hin zu Fachhochschulen) in Verbindung mit einzelbetrieblicher Förderung schlüssig. Jede Sachkapitalinvestition hat insofern einen wissensbasierten regionalpolitischen Hintergrund.
13. nicht hinreichend bekannt.
14. Dieser Weg wäre - zumal aus nordhessischer Sicht - prüfenswert, sofern sich die aktuell verfügbaren Mittel für die Wirtschaftsförderung nicht verringern würden. De facto ist ein wirtschaftsstarkes Bundesland wie Hessen aus eigener Kraft und mit eigenen Handlungsspielräumen eher in der Lage, strukturschwache Teilregionen wie Nordhessen zu entwickeln, als über den Umweg der GA- oder EU-Förderung.

II. GA in den neuen Bundesländern

1. Ohne die Anschubfinanzierung der GA in den neuen Ländern hätten sich bereits vorhandene strukturrelevante Unternehmen nicht angesiedelt. Beispielsweise hat bei einem der spektakulärsten Fälle, der Ansiedlung des neuen BMW-Werkes in Leipzig, das Unternehmen ausdrücklich die GA-Förderung als wichtigsten Standortvorteil benannt. Allerdings hat diese Praxis dazu beigetragen, dass zahlreiche Unternehmen ohne hinreichend durchdachte Konzepte/ Businesspläne sowie Absatzmärkte hoch gefördert wurden und dennoch vor der Insolvenz stehen. Insofern dürfte die jährliche Absenkung der Mittelausstattung Ost den nachhaltigen Fördererfolg erhöhen.
2. Keine Angabe

III. GA in den alten Bundesländern

1. Der einseitige Rückzug des Bundes aus der GA-Finanzierung wird die Investitionsbereitschaft der Unternehmen im Westteil Deutschlands erheblich negativ beeinflussen. Dies lässt sich in der Region Nordhessen anschaulich belegen: während bereits bisher das Investitionsgefälle zu Thüringen im Schnitt bis zu 30% betragen hat und deswegen bereits zahlreiche Verlagerungsinvestitionen im benachbarten Thüringen realisiert wurden, ist bei gänzlichem Wegfall der GA-West nicht mehr damit zu rechnen, nennenswerte Unternehmensansiedlungen insbeson-

dere in den angrenzenden Landkreisen Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg zu realisieren.

Aber auch strukturpolitisch bedeutsame Projekte wie die geplante Aggregate- Aufbereitung von Volkswagen Kassel, die auf rund 11 Mio. GA-Förderung angewiesen ist, steht zur Disposition und wird ohne Förderung nach Ankündigung des Unternehmens in Osteuropa realisiert. Damit würden der Region rd. 90 Arbeitsplätze verloren gehen. Insgesamt erhielten in Nordhessen im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung pro Jahr rund 100 Betriebe entsprechende Investitionszuschüsse, die im Schnitt die Sicherung von 3.000 – 4.000 Arbeitsplätzen sowie die Neuschaffung von 500 – 800 Arbeitsplätzen zur Folge hatten. Diese Struktureffekte, denen zudem noch die indirekten Effekte im Rahmen der GA-Infrastrukturförderung hinzugerechnet werden müssen, sind bei Wegfall der GA-West grundsätzlich in Frage gestellt.

2. Der Bund entzieht sich einseitig seinen aus dem GA-Gesetz resultierenden Verpflichtungen zur Förderung strukturschwacher Regionen. Darüber hinaus gefährdet das Auslaufen der GA-West den regionalpolitischen Konsens in Deutschland und damit auch die Regionalförderung der Neuen Länder; es erschwert die Umsetzung der EU- Beihilfenkontrolle in Deutschland und kann negative Auswirkung auf die Durchführung der europäischen Strukturpolitik in der laufenden Förderperiode sowie für die anstehende Neuordnung für 2006 ff. haben. Hier wird von dem Grundsatz, gleiche strukturelle Probleme in Deutschland gleich zu behandeln, abgewichen.
3. Ja. In Zukunft sollte die Regionalförderung in strukturschwachen Regionen in Deutschland einheitlich gestaltet werden. Hierzu gehören
 - ein einheitliches System an regionalen Indikatoren
 - abgestufte Förderpräferenzen nach Intensität der regionalen Strukturprobleme
 - abgestufte Budgetintensität der Förderung je Einwohner nach Intensität der regionalen Strukturprobleme
 - Wegfall der steuerlichen Sonderförderung in Ostdeutschland durch die Investitionszulage

Insgesamt findet die Ausgrenzung der Westländer keine Begründung in der Beurteilung der in den Gremien der GA ermittelten Strukturschwäche der Regionen (siehe Pkt. A.I.8.).

4. Keine Angabe
5. Die GA ist grundsätzlich ein wichtiges Instrument, um entsprechende EFRE-Mittel aus nationalen Haushalten gegenzufinanzieren und die Kofinanzierung über Dritte (Kommunen, Unternehmen) zu reduzieren. Insofern ist es nicht auszuschließen, dass bei Wegfall der GA-West EU-Mittel in erheblichem Umfang nicht abgerufen werden können, weil die Kofinanzierung deutlich erhöht wird und die Finanzierungsmöglichkeiten der Antragsteller übersteigt.

IV. Grenzregionen zu den EU-Beitrittsländern

1. Die EU-Osterweiterung wird zur Folge haben, dass insbesondere aufgrund des Fördergefälles und der Lohnkostenvorteile Neu- und Verlagerungsinvestitionen in Beitrittsländern realisiert werden, die sonst in deutschen Grenzregionen stattfinden würden.

2. siehe oben. Das Ausmaß ist aus unserer Perspektive nicht abschätzbar, dürfte aber anhand des Lohnkostengefälles von rund 28,- € pro Std. in Ostdeutschland auf rd. 4,50 € pro Std. in Polen zunächst erheblich sein. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Neustrukturierung der EU-Förderung.
3. Inhalt dieses Programms sind uns nicht bekannt
4. Im Einzelnen nicht bekannt. Von Österreich werden allerdings derzeit schon zahlreiche EU-geförderte Maßnahmen zur Stabilisierung der Grenzräume (insbesondere Burgenland) über Instrumente wie Regionalmanagement realisiert.
5. Im Einzelnen nicht bekannt. Aus nordhessischer Sicht dürften aber ähnliche Effekte wie im Grenzbebereich Hessen/Thüringen zu erwarten sein, die allerdings durch die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme abgemildert werden.
6. Aus Sicht der Region Nordhessen wäre einer solchen Eingrenzung dann zuzustimmen, wenn keine zusätzlichen Nachteile für die innerdeutschen ehemaligen Zonengrenzgebiete zu erwarten sind.
7. Keine Angabe
8. siehe Punkt 6

V. Ehemalige Zonenrandgebiete, sonstige Gebiete mit Strukturproblemen in den alten Bundesländern

1. Derartige Förderungen sind allenfalls mit einem eingeschränkten regionalpolitischen Nutzen zugunsten der neuen Bundesländer verbunden. Am Beispiel Nordhessen zeigt sich, dass der anhaltende Trend zur Betriebsverlagerung Richtung Thüringen (Werra-Meißner-Kreis) dazu führt, dass Mitnahmeeffekte in Ostdeutschland zu Lasten des angestammten Personals realisiert werden. Volkswirtschaftlich ergibt sich hierbei ein Nullsummenspiel, regionalpolitisch sind damit erhebliche Nachteile für die ehemaligen Zonenrandgebiete verbunden.
2. Ja.

B. Reform der EU-Strukturpolitik

I. Grundsätzliche Fragen

1. siehe Pkt. 3
2. Ja.
3. Mindestens wird der Rückzug des Bundes aus der GA-West die Inanspruchnahme von Ziel-2-Mitteln erheblich einschränken.

Eine Reduzierung der EU-Strukturfondsförderung auf das Ziel 1 ist nur akzeptabel, wenn die dadurch eingesparten Beiträge Deutschlands den alten Ländern vom Bund für entsprechende Strukturfördermaßnahmen zur Verfügung gestellt werden (Kompensation).

Sollten - wie von Kommissar Barnier favorisiert - weiterhin 30 % der Strukturfondsmittel außerhalb des Zieles 1 eingesetzt werden, ist die vorgeschlagene Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Förderung des Wachstums zu unterstützen. Die Ausgestaltung der Förderung sollte - wie beim bisherigen Ziel 2 - dezentral den Regionen (in Deutschland den Ländern) obliegen, da diese den Bedarf und die Möglich-

keiten am besten abschätzen können. Ein zentral von der EU-Kommission gesteuertes, womöglich sogar projektbezogenes Auswahlverfahren wäre ein Rückschritt in das Strukturfondssystem von vor 1989.

Abzulehnen ist auch eine Ausweitung der an transnationale Kooperation gebundenen Förderung auf 10 Prozent der Strukturfondsmittel als neues Ziel 3. Die Transnationalität macht nur bei Projekten des Erfahrungsaustauschs und bei grenznahen Projekten Sinn. Bei allen anderen wachstumsfördernden Projekten führt das Erfordernis der Transnationalität nur zu immensen Mehrkosten und zu einer extremen Schwerfälligkeit in der Umsetzung. Das für transnationale Vorhaben reservierte Mittelkontingent sollte nicht über die Größenordnung der bisherigen EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG hinausgehen (etwa 2,5 %).

II. Spezielle Auswirkungen einer Reform der Reform EU-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer

1.– 4. Nicht betroffen

Zusammenfassung:

Das Bundeskabinett hat am 2. Juli dieses Jahres den Beschluss gefasst, den alten Bundesländern ab kommendem Jahr keine Fördermittel mehr für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)“ zur Verfügung zu stellen, während in den neuen Ländern die GA und die Investitionszulage auf hohem Niveau fortgeführt werden. Damit soll nach Auffassung der Bundesregierung der regionalen Verantwortung der alten Bundesländer Rechnung getragen und ein Beitrag zum Subventionsabbau geleistet werden.

Dieser Beschluss wird sich auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen in Nordhessen und damit auf die

Schaffung von Arbeitsplätzen negativ auswirken: Während Unternehmen in Thüringen die volle Förderbreite der GA und der Investitionszulage in Anspruch nehmen können, wird das Angebot in Hessen erheblich reduziert werden müssen. Damit verschärft sich das ohnehin bestehende Fördergefälle erheblich. Hinzu kommt, dass es die Kofinanzierung der europäischen Mittel im Rahmen der Ziel-2-Förderung erschwert, wenn nicht in Teilbereichen unmöglich gemacht wird.

Insgesamt findet die Ausgrenzung der Westländer keine Begründung in der Beurteilung der in den Gremien der GA ermittelten Strukturschwäche der Regionen. Insofern sollte spätestens in der Förderperiode 2007 ff. keine Differenzierung der regionalen Wirtschaftsförderung nach neuen und alten Ländern mehr erfolgen. Die Strukturschwäche einer Region muss das zentrale Förderkriterium werden. Grundsätzlich wird die Einsicht über die Notwendigkeit von Subventionskürzungen von Seiten des Regionalmanagements und aller beteiligten Wirtschaftsförderer geteilt.

Allerdings können dieselben Haushaltseinsparungen erzielt werden, wenn sowohl die GA-West als auch die GA-Ost um jeweils 15% gekürzt werden. Damit bleibt der Investitionsanreiz im Osten hinreichend hoch, ohne das Fördergefälle an der Nahtstelle zwischen beiden Förderregionen auf insgesamt 50% zu erhöhen. Dies würde zu einem Ausverkauf der nordhessischen Grenzregion führen und strukturelevante Neuansiedlungen bzw. Betriebserweiterungen nahezu unmöglich machen.

Holger Schach

Kassel, den 14. Oktober 2003