

Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 16(9)870
16. Wahlperiode 8. November 2007 □
Ausschuss für Wirtschaft □
und Technologie □
Unterausschuss □
Regionale Wirtschaftspolitik



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Unterausschuss Regionale Wirtschaftspolitik

Marienstraße 6
12207 Berlin

Postfach 450140
12171 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

- per E-Mail -

Datum
07.11.2007

Aktenzeichen
750-72

Bearbeiter/Durchwahl/Fax/E-Mail
C. Hansen/-243/-255
carsten.hansen@dstgb.de

Stellungnahme zur Anhörung

„Wie gestaltet sich eine zukunftsgemäße Regionalförderung im Spannungsfeld europäischer und nationaler Aufgaben?“

am 12. November 2007

Zusammenfassung

Die Mittel der EU und des Bundes (z. B. GA) wirken zielorientiert unterstützend für die regionale Entwicklung. Die Regionalförderung sollte vom Niveau her nicht weiter verringert werden. Die Regionalförderung sollte nicht allein der EU überlassen bleiben, sondern auch ein nationales Förderinstrument sein.

Die Förderung muss sich nach den regionalen Bedürfnissen richten. Dazu gehört, dass das Spektrum der Förderung breit angelegt ist. Die Förderinstrumente sollten flexibel anwendbar sein und nicht in eine Vielzahl von speziellen Förderprogrammen zersplittern. Die Durchführung von Wettbewerben zur Unterstreichung landespolitischer Schwerpunkte kann dabei geeignet sein, die regionale Initiative der Akteure zu wecken. Sie sollte jedoch nicht „übersteuern“ und damit letztlich die Bandbreite möglicher Entwicklungsstrategien unnötig reduzieren.

Fördermittel dürfen nicht auf die Metropolregionen in den städtischen Ballungsgebieten begrenzt bleiben. Die Regionalförderung muss auch und gerade entlegene Gebiete erreichen. So können dauerhaft Standortnachteile ausgeglichen und Arbeitsplätze im gesamten Land geschaffen und erhalten werden. Keinesfalls darf der Gesetzgeber durch die Festlegung von Rahmenbedingungen zur Ungleichwertigkeit von Entwicklung beitragen.

Regionalförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und durch den Strukturfonds EFRE der EU bedarf der

ständigen Anpassung und Modernisierung. Ein dauerndes Problem ist das Resortprinzip. Daher sollten die Regionen zur Verbesserung der Effizienz in großer Eigenverantwortung über die Mittelverwendung entscheiden können. Zusätzlich sollte auch die Bereitstellung der Fördermittel angepasst werden. Neue Finanzierungsinstrumente wie rollierende Fonds (der Stadtentwicklung) müssen stärker auch für die Regionalförderung anwendbar gemacht werden.

Die Modernisierung der Förderinstrumente muss von der Anpassung des Förderumfeldes begleitet werden. Neue Herausforderungen wie die demographische Entwicklung und der Klimawandel müssen berücksichtigt werden, indem die Kriterien für Fördererfolg und die Geltung von Standards hinterfragt werden.

Im Einzelnen

- 1. Wie beurteilen Sie das Förderinstrumentarium, das in Deutschland zur Förderung strukturschwacher Regionen zur Verfügung steht, konkret den Mix aus Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie aus — begrenzt auf die neuen Länder — der Investitionszulage?**

Ergänzen sich nach Ihrer Meinung die Instrumente, stehen sie in Konkurrenz zueinander oder konterkarieren sie gar einander? Bitte erläutern Sie Ihre Einschätzung.

***Antwort:** Die Mittel der EU und des Bundes (z. B. GA) dienen der Mitfinanzierung von eigenen Länderprogrammen. Insoweit wirken sie unterstützend. Allerdings wird die Breite der Anwendungsmöglichkeiten der GA und der EU Strukturfonds bei der Umsetzung in Landesrecht (Förderrichtlinien) teilweise reduziert, so dass die ursprüngliche Intention nicht in vollem Umfang erreicht werden kann.*

Die Investitionszulage dient dazu, die Eigenmittelschwäche der investitionsbereiten Unternehmen zu verringern. Sie hat damit einen relativ breiten Förderfokus. Daneben bewirkt sie direkte Einnahmeausfälle bei den Gemeinden.

Eine bessere Integration der Förderung in die bestehenden Instrumente, namentlich die GA und die EU-Strukturfonds würde als vorteilhaft angesehen. Dies gilt vor allem dann, wenn damit die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Art. 5 EFRE) nennenswert verbessert werden kann.

- 2. Was macht für Sie den besonderen Wert der GA und was den besonderen Wert des EFRE aus? Worin unterscheidet sich die EFRE-Förderung von der GA-Förderung ganz konkret?**

***Antwort:** Der besondere Wert der GA liegt in der Praxis der Abstimmung von Förderaktivitäten zwischen den Ländern und in der Abgrenzung des Fördergebietes, die durch Kriterien der Strukturschwäche be-*

schrieben werden. Darin kommt eine themenunabhängige besondere Konzentration der Mittel, zum Ausdruck.

Die EFRE-Förderung ergänzt dies um eine erforderliche horizontale Komponente. Förderfähigkeit sollte außerhalb der strukturschwächsten Regionen nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern an bestimmte inhaltliche Ziele geknüpft werden. Dies leistet die EFRE-Förderung.

3. **Wie beurteilen Sie aus Sicht Ihres Landes die Investitionszulage, die auf die Förderung in den neuen Ländern (und Berlin) begrenzt ist?**

***Antwort:** Die Investitionszulage wird teilweise als Problem in den ehem. Zonenrandgebieten angesehen. Insbesondere bei Standortentscheidungen von Neuansiedlungen wird die Verfügbarkeit der Investitionszulage als entscheidendes Kriterium angesehen.*

4. **Angesichts künftiger Herausforderungen, wie Klimawandel, demographischer Entwicklung und zunehmender Globalisierung und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips: Was ist für Sie die „richtige“ Arbeitsteilung zwischen der nationalen Regionalpolitik im Rahmen der GA und der europäischen Ebene im Rahmen des EFRE? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf bzw. welches Instrument ist in welcher Richtung anzupassen?**

***Antwort:** Die GA sollte erweitert und räumlich insoweit entgrenzt werden, als die Kriterien zur Bestimmung von Strukturschwäche auch auf „aktuelle“ Problemlagen reagieren sollten. Als Beispiel ist auf die Herausforderungen an eine Vielzahl von Gemeinden durch militärische Konversion und zivile Umstrukturierungsprozesse hinzuweisen. Diese Herausforderungen stellen sich als strukturelles Problem dar, werden aber in der GA nicht abgebildet. Es sollten solche Maßnahmen gefördert werden können, die raumwirksam sind, die aber nicht auf eine spezifische Region begrenzt sind.*

Die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds, der letztlich die Abgrenzung der europäischen Regionalförderung in den Mitgliedsstaaten bewirkt (räumliche Förderkulisse) sollte bei der EU bleiben. Dennoch sollten die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Zielsetzung der EU Strukturförderung berechtigt bleiben, weiterhin selbst Regionalförderung zu betreiben (Förderung horizontaler Ziele der EU und solcher, die national definiert werden und nicht die EU Förderung konterkarieren.).

5. **Wie gehen Sie in der Praxis mit begrenzten Finanzmitteln um: durch Förderung weniger Projekte mit höheren Fördersätzen oder durch Förderung vieler Projekte mit jeweils geringerem Fördersatz? Warum haben Sie sich für Ihren Weg entschieden?**

***Antwort:** Die Förderung mit hohen Fördersätzen bzw. viele Fördermaßnahmen mit geringeren Fördersätzen sind im Regelfall nicht entscheidend. Wichtig ist hier eine Entscheidung der jeweiligen Region über die Festlegung von Förderschwerpunkten.*

6. **Der Aufschwung wirkt sich zunehmend auch in strukturschwachen Regionen aus, z. B. bei der Investitionsbereitschaft. Halten Sie in dieser Situation mehr oder weniger Förderung für notwendig, um die Investitionsbereitschaft in tatsächliche Investitionstätigkeit umzusetzen und darüber den Aufschwung zu verstetigen?**

Antwort: Eine weitere Förderung ist unbedingt erforderlich. Die gestiegene Investitionsneigung ist nicht nur in den strukturschwachen Regionen festzustellen, sondern auch in den strukturstarken Regionen. Jetzt die Förderung einzustellen hieße, vom Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen, verstanden als Gleichwertigkeit der Entwicklungschancen, abzulassen. Im Ergebnis würde eine weitere Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in den wirtschaftsstarken Regionen geduldet (passiv gefördert) und damit weitere Ungleichgewichte in Kauf genommen. Dies verlangt früher oder später verstärkte Anstrengungen, negative Folgen der ungleichgewichtigen Entwicklung abzumildern (Überlastung Verkehrsinfrastruktur, Konzentration der Umweltschadstoffe, wirtschaftshemmende Grundstückspreisentwicklung etc.)

7. **Halten Sie die Finanzausstattung der GA für ausreichend?**

Antwort: Die Höhe der GA-Mittelausstattung könnte gesteigert werden. Sie ist jedoch auch bei der derzeitigen Höhe ein wichtiger Baustein der Förderung und bei der derzeitigen Fördersystematik unverzichtbar.

8. **Wie beurteilen Sie den zu Beginn der aktuellen Förderperiode in Kraft getretenen neuen Ansatz im Rahmen der EU-Strukturförderung vor allem mit Einführung des „Nationalen Strategischen Rahmenplans“ und mit der Ausweitung der EFRE-Fördergebietskulisse, die über die beihilferechtliche Fördergebietskulisse der GA hinaus auch starke Regionen umfasst bzw. umfassen kann?**

Antwort: Das ist akzeptabel, wenn davon sachgerecht Gebrauch gemacht wird. Voraussetzung ist, dass die Länder ihre eigenen Mittel aufstocken und sich nicht damit begnügen, allein die EU-Fördermittel zu verteilen. In diesem Falle würden die beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel umverteilt, was gleichbedeutend wäre mit einer Kürzung der Mittel für die strukturschwachen Regionen.

9. **Was halten Sie von der Argumentation, dass für eine verbesserte Wirksamkeit die Förderung statt auf strukturschwache Regionen besser auf strukturstarke Regionen ausgerichtet werden sollte, die dann die schwachen Regionen mitziehen sollen?**

Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die raumordnungspolitischen Aktivitäten im Rahmen der Territorialen Agenda?

Antwort: Die Argumentation ist unzutreffend. Was genau bedeutet es, wenn eine starke Region eine schwache „mitzieht“? Geht es um die Ausdehnung der Pendlerbeziehungen, weil die Menschen nur in der

starken Metropole Arbeitsplätze finden? Geht es darum, dass die Handwerksdienstleistungen in räumlich größerem Umkreis vergeben werden müssen? Bzw. Handwerker wegen Verlust der räumlich nahen Nachfrage sich auf Ausschreibungen in Metropolen bewerben müssen? Es findet keine gezielte Allokation von Finanzmitteln, Schaffung von Arbeitsplätzen oder ähnlichem statt. Wenn überhaupt, findet ein Finanztransfer über die Sozialen Ausgleichsmechanismen statt. Das ist jedoch nicht produktiv. Genau diese Transfers sollten durch die Schaffung von Primäreinkommen (Arbeitsentgelt) ersetzt werden. Die Wirksamkeit der Fördermittelverwendung muss klar definiert werden.

Die relative Steigerung der Erwerbstätigkeit in ländlichen Regionen war in der Vergangenheit höher, als in Ballungsräumen. Dementsprechend größer sind auch die Wirkungen von Förderung. Die Förderung ungleichgewichtiger Entwicklung bewirkt einen dauerhaften Unterstützungs- und Ausgleichsbedarf. Besser ist daher eine Förderung, die die Eigenarten und Stärken (nicht Stärke) der Regionen in den Mittelpunkt stellt, damit eine gleichwertige Entwicklung ohne Rangfolge möglich bleibt.

Fördermittel dürfen nicht auf die Metropolregionen in den städtischen Ballungsgebieten begrenzt bleiben. Die Regionalförderung muss auch und gerade entlegene Gebiete erreichen. So könnten dauerhaft Standortnachteile ausgeglichen und Arbeitsplätze im gesamten Land geschaffen und erhalten werden. Keinesfalls darf der Gesetzgeber durch die Festlegung von Rahmenbedingungen zur Entvölkerung der Fläche beitragen.

10. Werden die Finanzmittel der GA- und der EFRE-Förderung zielgenau und effizient genug eingesetzt?

Im Wesentlichen ja. Wünschenswert wäre der Einsatz neuer Finanzinstrumente, wie die Europäische Union sie anbietet (besonders Kreditfinanzierung von Projektfonds) und die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente dieser Art für ländliche Räume. Allerdings zeigt der Umstand, dass EFRE-Mittel zum Teil nicht in die zu fördernden Regionen abfließen können und an den Bundeshaushalt seitens der EU zurückgereicht werden, dass die Effizienz der EFRE-Förderung gesteigert werden kann und muss.

11. Halten Sie die Evaluierung der Förderprogramme auf nationaler und europäischer Ebene für ausreichend?

Antwort: Die Evaluierung ist bereits zu umfangreich und zu formalisiert. Eine Reduzierung und Vereinfachung der Evaluierungsverfahren und eine vorherige Festlegung von Zielen sind anstrebenswert.

12. Inwieweit ist es aus Ihrer Sicht notwendig, die Ziele und Vergabekriterien der GA qualitativ zu ergänzen und insbesondere bei den zu sichernde und zu schaffenden Arbeitsplätzen sowohl tarifliche Bezahlung als auch Standards guter Arbeit festzuschreiben und zu kontrollieren?

Antwort: Die Vergabe von Fördermitteln sollte nicht an Fragen der tariflichen Bezahlung oder Arbeitsstandard geknüpft werden. Die Regelung dieser Fragen obliegt einer Einigung der Tarifparteien. Grenzen des zumutbaren sind durch die bestehenden Gesetze gezogen (Sittenwidrigkeit).

- 13. Angesichts des Klimawandels und angesichts der Chance, gerade in strukturschwachen Regionen Erneuerbare Energien schnell und umfassend voranzutreiben und dadurch die regionale Wirtschaftskraft zu stärken:**

Wie beurteilen Sie die Idee, kommunale und/oder genossenschaftliche Projekte regenerativer Energieversorgung als förderwürdig beziehungsweise besonders förderwürdig in die GA und sonstige Instrumente der Regionalförderung aufzunehmen.

Antwort: Der Ansatz ist zu begrüßen. Klimaschutz gehört bereits zu den kommunalen Prioritäten, sein Stellenwert wird noch zunehmen. Zudem muss es darauf ankommen, die allgemeinen wirtschaftliche und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass kommunale oder genossenschaftliche Modelle der regenerativen Energieversorgung die Chance bekommen, sich wirtschaftlich zu behaupten.

- 14. Wie beurteilen Sie das GA-Controlling hinsichtlich der Quantität und Qualität der geförderten Projekte und inwieweit halten Sie eine Veränderung der Kontrollgremien und ihrer Richtlinien für notwendig?**

- 15. Was muss aus Ihrer Sicht getan werden, um Missbräuche der Regionalförderung wirksam zu verhindern?**

- 16. Sollten die verschiedenen existierenden Förderinstrumente für die regionale Wirtschaftsförderung, die neben der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) existieren – wie beispielsweise zur Gründungsförderung, zur Netzwerkbildung oder zur Innovationsförderung – stärker gebündelt werden, um mehr Übersichtlichkeit über die Programme zu erhalten oder brauchen wir auch weiterhin eher eine Vielzahl sehr spezifischer Förderinstrumente.**

Antwort: Grundsätzlich befürworten wir eine Reduzierung der Anzahl von Förderprogrammen wenn die Flexibilität des Fördermitteleinsatzes gewährleistet werden kann. Weniger Instrumente erhöhen die Transpa-

renz. Andererseits muss die Flexibilität auch tatsächlich gewährleistet sein, z. B. indem die Länder die Möglichkeiten des Mitteleinsatzes aktiv kommunizieren und die Nutzung der Programme fördern. Es nützt nichts, wenn z.B. die Netzworkebildung gefördert werden könnte, jedoch allein die Investitionsförderung kommuniziert werden würde.

Es wird jedoch auch die Problematik des Ressortprinzips der Ministerien deutlich. Ein breiterer (integrierter) Förderansatz scheitert oftmals an den Zuständigkeiten der jeweiligen Ministerien, bzw. führt zu kaum noch erkennbaren Zusammenhängen. (Bsp.: Niedersachsen; Förderung fremdenverkehrlicher Infrastruktur bis 100.000 € bei Landwirtschaft, darüber hinaus Zuständigkeit des Wirtschaftsministerium mit eigener Richtlinie).

Ein weiteres Problem bei einer Zusammenfassung von Förderinstrumenten in weniger Programme liegt in der geographischen Begrenzung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Eine Integration anderer Instrumente in die GA bewirkt, dass deren räumlicher Nutzungsbereich auf die Grenzen des GA-Gebietes beschränkt würde.

- 17. Ist die GA das geeignete Instrument für die nichtintensive Förderung und sollten die nichtintensiven Fördermöglichkeiten innerhalb der GA für Beratung, Netzwerkmanagement u. a. ausgebaut werden?**

Antwort: Die Einführung nicht investiver Förderung (Regionalmanagement, Clusterförderung) innerhalb der GA wird positiv bewertet. Die räumliche Beschränkung durch die Gebietskulisse führt dazu, dass gegebenenfalls Einschränkungen bei der Anwendung auftreten.

- 18. Worauf sollte die Regionalförderung in schrumpfenden Regionen strategisch ausgerichtet sein (z. B. Abbau ungenutzter, kostenverursachender Infrastruktur oder Aufbau neuer Strukturen)?**

Antwort: Es gibt bisher wenig praktikable Förderinstrumente zur Begleitung des demografischen Wandels und der daraus resultierenden Entwicklungen. Die angesprochenen Fördermöglichkeiten sind notwendig, werden aber bisher nur am Rande in den Förderkulissen berücksichtigt.

Die Alternative Abbau oder Aufbau ist nicht den Bedürfnissen angepasst. Die Notwendigkeit des Abbaus von Kosten verursachender Infrastruktur kann mit der Notwendigkeit des Aufbaus neuer, für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung grundlegender Infrastruktur (z.B. Breitband) einhergehen.

Eine strategische Ausrichtung sollte stärker als bisher modulare Infrastruktur berücksichtigen und ermöglichen (Kleinkläranlagen, Hausbrunnen, nicht-leitungsgebundene Breitbandversorgung). Wir halten es für Erfolg versprechend, die Selbststeuerung der Regionen zu unterstützen, indem sie verstärkt Regionalfördermittel selbst verantwortlich einsetzen können und müssen. In der Regel setzt die Landesplanung den Rahmen der Regionalentwicklung,

den die Regionen dann mit eigenen Konzepten über wettbewerbliche Verfahren ausfüllen müssen.

Darüber hinaus hat Regionalförderung auch den Aspekt, den Zugang zu sozialer Infrastruktur zu gewährleisten.

19. Inwieweit eignet sich eine gezielte Förderpolitik dazu, die lokalen Akteure zu aktivieren und wie sollte diese ausgestaltet sein?

Antwort: Sicher ist festzustellen, dass das Instrument des Wettbewerbs die Fördermittellempfänger bevorzugt, die sich aktiv mit den Zielen der Förderung auseinandersetzen und die insgesamt aktiver sind. Insoweit aktivieren Wettbewerbe und sind sinnvolle Allokationsinstrumente.

Förderung über Wettbewerbe durchzuführen reduziert andererseits die Fördermöglichkeiten auf die Förderung der speziellen Wettbewerbsziele in Verbindung mit einzelnen Strukturfonds Z.B.: Förderrichtlinie „Zuwendung zur Integrierten Ländlichen Entwicklung“ nur noch in Verbindung mit ELER, obwohl ländliche Entwicklung über die Perspektive der EU Verordnung weit hinaus geht.

Mit Wettbewerben ist demnach eine Verengung der grundsätzlich gewünschten breiten Maßnahmen bzw. Projektvielfalt verbunden. Dies erhöht die Verantwortung derjenigen, Stellen (Länder), die die politische Prioritätensetzung und in Form eine Vorauswahl der Entwicklungsrichtung vornehmen und das Risiko, dass Fehlentscheidungen größere Auswirkungen entfalten statt lokal/regional begrenzt zu bleiben.