

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung

Wie gestaltet sich eine zukunftsgemäße Regional- förderung im Spannungsfeld europäischer und nati- onaler Aufgaben?

am 12. November 2007 in Berlin

von

Dr. Astrid Ziegler, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
(WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Düsseldorf, 6. November 2007

Zusammenfassung

- ? Die Regionalförderung in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“ ist ein wesentliches Element der föderalen Struktur der Bundesrepublik und dient der Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrages zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.
- ? Angesichts der zukünftigen Herausforderungen, vor der die Regionen in Deutschland stehen, ist eine nationale Regionalpolitik notwendiger denn je. Das Grundprinzip der GRW ist und muss die Förderung der strukturschwachen Regionen bleiben. Eine Förderung von Metropolregionen würde die Regionalpolitik auf den Kopf stellen.
- ? Regionalpolitik kostet Geld. Die anstehenden Regionalprobleme in Deutschland können nur mit einem ausreichend hohen Finanzetat gelöst werden. Daher muss die Regionalpolitik entsprechend finanziell ausgestattet, der finanzielle Rahmen zumindest auf dem bisherigen Niveau festgeschrieben und verstetigt werden.
- ? Die Regionalpolitik wird u.a. auch beschäftigungspolitisch begründet. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen prüfen die Bundesländer allerdings nur die Anzahl der geförderten Arbeitsplätze. Die Qualität der geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze spielt keine Rolle. Anders in NRW, dort holt die Landesregierung zusätzlich Informationen über die Qualität der geförderten Arbeitsplätze über die Gewerkschaft bei den betrieblichen Interessenvertretungen ein und erfährt so, ob das zu fördernde Unternehmen Mitbestimmungsrechte und Arbeitnehmerschutzrechte einhält. Dieses Verfahren sollte auf alle Bundesländer übertragen werden.
- ? Zusätzlich muss die Transparenz der Regionalförderung erhöht werden. So würde z.B. die Übertragung der europäischen Transparenzinitiative auf die GRW in Deutschland die betriebliche Unternehmensförderung transparenter machen, den Fördermittelmissbrauch erschweren und die Förderung von Dumping-Unternehmen aufdecken.
- ? Strukturelle Entwicklungsunterschiede beruhen immer mehr auf der Ausstattung mit den „weichen“ Faktoren, zu denen die Qualifikation der Menschen, aber auch die kulturelle Ausstattung der Regionen, das regionale Zugehörigkeitsgefühl, die Bereitschaft zur Kooperation und zur Netzwerkbildung gehört. Hierbei spielt auch die Qualität der Akteursebene eine große Rolle. Der Auf- und Ausbau regionaler Strukturen sollte im Sinne eines akteursübergreifenden sozialen Dialogs (z.B. in Form von so genannten regionalen / lokalen Beschäftigungspakten) gefördert werden.

1. Zur Weiterentwicklung der deutschen Regionalförderung

Die Regionalförderung wird in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“ in Deutschland gemeinsam von Bund und Bundesländern betrieben. Sie ist ein wesentliches Element der föderalen Struktur der Bundesrepublik und dient der Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrages zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. An dem grundgesetzlich verankerten Auftrag sollte die GRW auch in Zukunft festhalten und der Förderung von Metropolregionen bzw. Wachstumszentren eine Absage erteilen. Eine Förderung der Metropolregionen würde die Regionalpolitik auf den Kopf stellen. **Das Grundprinzip der GRW ist und bleibt die Förderung der strukturschwachen Regionen.**

Regionalpolitik kostet Geld. Die anstehenden Regionalprobleme in Deutschland können nur mit einem ausreichend hohen Finanzetat gelöst werden. Daher muss die Regionalpolitik entsprechend finanziell ausgestattet werden, der finanzielle Rahmen sollte zumindest auf dem bisherigen Niveau festgeschrieben und in zeitlicher Hinsicht verstetigt werden.

Darüber hinaus sollte die nationale Regionalpolitik in folgenden konkreten Punkten weiterentwickelt werden:

Auf die Qualität der Arbeitsplätze kommt es an

Die betriebliche Wirtschaftsförderung wird beschäftigungspolitisch begründet. Dazu werden in der Regel Arbeitsplatzzahlen herangezogen, die auf den ex-ante-Angaben der Antragsteller beruhen. Für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens müssen die Arbeitsplätze tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden.

Die GRW-Förderung greift unmittelbar auf die Arbeitsplätze und auf das Arbeitsplatzumfeld der Beschäftigten ein. Obwohl die Beschäftigten unmittelbar spüren, ob die staatliche Unternehmensförderung erfolgreich oder weniger erfolgreich war, werden in der deutschen Wirtschaftsförderungspraxis nur bei der GRW und der Landesbürgschaften in einzelnen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) die Beschäftigten über ihre Interessenvertretungen in die Antragsbewilligung eingeschaltet und mit ihrer Hilfe im Vorfeld der Antragsbewilligung überprüft, ob

- ? es für den Antrag stellenden Betrieb realistisch ist, die zugesicherten Arbeitsplätze auf Dauer zu schaffen bzw. zu sichern,
- ? das Unternehmen gegen kollektive und individuelle Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstößt.

Über dieses Verfahren erhält die Landesregierung Informationen über die Quantität und **Qualität der geförderten Arbeitsplätze** und ob das zu fördernde Unternehmen Mitbestimmungsrechte und Arbeitnehmerschutzrechte einhält.

Durch die Beteiligung der Gewerkschaften im Vorfeld der Bewilligung bei Bürgerschafts- und GRW-Anträgen ist zum einen sicher gestellt, dass Betriebe, die über diese beiden Wirtschaftsförderungsinstrumente subventioniert werden, rechtsver-

bindliche Arbeitsschutzbestimmungen einhalten und zum anderen, dass die betriebliche Unternehmensförderung eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfährt.

Die gewerkschaftliche Beteiligung im Vorfeld der Förderbewilligungen hat nicht nur für den Staat Vorteile, auch für andere (z.B. für Banken) kann sie einen positiven Nebeneffekt haben. Zwar wird über die Vorlage des Unternehmenskonzeptes die betriebs- und volkswirtschaftliche Seite geprüft, trotzdem bleibt ein Unsicherheitsfaktor bestehen, der sich nicht in ökonomischen Bilanzen festschreiben lässt. Denn verstößt z.B. ein Unternehmen gegen Gesetze, kann sich dies negativ auf das Betriebsergebnis niederschlagen mit der Folge, dass Kredite nicht mehr bzw. nur zögerlich zurückgezahlt werden. Werden nun Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte durch die Beteiligung der Gewerkschaften und Betriebsräte im Vorfeld der Fördermittelbewilligung aufgedeckt und gemeinsam mit Unternehmer und/oder Landesschlichter ausgeräumt, kann umgekehrt „der Erhalt des sozialen Friedens“ als positiver Indikator in die Unternehmensbilanz zu Buche schlagen.

Diese Beteiligungspraxis im Vorfeld der Antragsbewilligung bei den GRW- und Bürgerschaftsanträgen hat sich in NRW und in Niedersachsen bewährt und sollte auf die anderen Bundesländer übertragen werden.

Die Transparenz der Regionalförderung erhöhen

In den jährlichen GRW-Rahmenplänen werden neben dem induzierten Investitionsvolumen auch die Anzahl der mit GRW-Mitteln geförderten Arbeitsplätze ausgewiesen. Eine Offenlegung der geförderten Unternehmen erfolgt jedoch bisher nicht. Der Missbrauch von Fördermitteln durch Unternehmen ist in Deutschland ein Thema und kann bislang nicht völlig ausgeschlossen werden. Ein Weg dies zu ändern, wäre öffentlich zu machen, welche Unternehmen in welcher Höhe Zuwendungen erhalten. Die Umsetzung würde u.a. die betriebliche Unternehmensförderung transparenter, den Fördermittelmissbrauch erschweren und die Förderung von Dumping-Unternehmen aufdecken. Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Transparenzinitiative diesen Weg eingeschlagen und verpflichtet sich ab 2007, Namen und Förderbeträge einzelner Begünstigter, die EU-Mittel erhalten, der Öffentlichkeit mitzuteilen. Im Ergebnis gibt die Europäische Kommission auf ihren Internet-Seiten alle Empfänger, die direkt aus Brüssel Fördermittel erhalten, bekannt. Im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung sind nach Artikel 7 der Durchführungsverordnung die Mitgliedsländer verpflichtet, die durch Strukturfondsmittel Begünstigten und die Vorhaben öffentlich bekannt zu machen. Da der Bundesrat im Sommer 2006 die Transparenzinitiative abgelehnt hat, wird Deutschland im Bereich der nationalen Förderung dem Weg der Europäischen Kommission in absehbarer Zeit nicht folgen, was bedauerlich ist.

Nicht-investive Maßnahmen fördern

Die Einflussgrößen, die den Erfolg ausmachen, sind komplexer geworden und können über reine quantitative Methoden kaum mehr erfasst werden. So werden mittlere-

weile im Wettbewerb der Regionen die sog. harten Standortfaktoren mehr oder weniger als selbstverständlich vorhanden vorausgesetzt. Strukturelle Entwicklungsunterschiede beruhen immer mehr auf der Ausstattung mit den "weichen" Faktoren, zu denen die Qualifikation der Menschen, aber auch die kulturelle Ausstattung der Regionen, das regionale Zugehörigkeitsgefühl, die Bereitschaft zur Kooperation und zur Netzwerkbildung gehört. Die Bedeutung von nicht-investiven Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung von regionalen Aktivitäten nimmt seit einiger Zeit an Bedeutung zu. Auch die GRW ist in den 1990er Jahren dazu übergegangen Maßnahmen der Beratung, des Regionalmanagements, der Clusterförderung finanziell zu unterstützen. Dieser Weg muss weiter verfolgt werden.

Investitionszulage kritisch zu beurteilen

Neben den GRW-Investitionszuschüssen für gewerbliche Investitionen ist die steuerliche Investitionszulage seit Jahren ein fester Bestandteil der Wirtschaftsförderung. Die Fördermittel werden den Investoren unmittelbar nach der Investition ausgezahlt. Der Rechtsanspruch auf Investitionszulage führt zu unnötigen Mitnahmeeffekten. Als wirtschaftspolitisches Instrument ist die Investitionszulage schon seit längerem in der Kritik (u. a. Störmann/Ziegler 1998). Zulagen haben zwar aus Sicht des Investors den Vorzug der Rechtssicherheit, auf jeden Fall gefördert zu werden. Aus wirtschaftspolitischer Sicht können sie aber nicht zielgenau eingesetzt werden, die Mitnahmeeffekte sind sehr hoch. Außerdem ist unter fiskalischem Aspekt das Mittelvolumen der Zulagen a priori nicht bekannt.

Relevante, regionale Akteure einbinden

Problemlösungen zwischen Betrieb, Branche und Region sind dann Erfolg versprechend, wenn unterschiedliche Akteure an dem Prozess beteiligt sind und ein differenzierter Einsatz von Förderinstrumenten und -strategien organisiert werden kann. So ist die Zusammenarbeit in Unternehmensclustern dann besonders wirkungsvoll, wenn sie sich nicht nur auf die Anwendung neuer Technologien, sondern auch auf Weiterbildung, Qualifizierung und innovative Arbeitszeitgestaltung bezieht.

Die Entwicklung und Umsetzung betrieblicher und regionaler Entwicklungsvorhaben kann nur in Abstimmung mit und unter Beteiligung der regionalen Handlungsebene erfolgen. Der Aufbau regionaler Strukturen sollte im Sinne eines akteursübergreifenden sozialen Dialogs (z.B. in Form von so genannten regionalen / lokalen Beschäftigungspakten) gefördert werden. Diese Initiativen tragen „vor Ort“ in erheblichem Umfang zur Mobilisierung und Aktivierung der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Strukturen bei. Gerade über diese Strukturen können innovative Konzepte der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung entwickelt und erprobt werden. Die Länder sollten verpflichtet werden, für die Umsetzung solcher vernetzter Projektansätze eine Anschubfinanzierung zu übernehmen und die Projekte über einen längeren Zeitraum zu begleiten.

2. Zentrale Herausforderungen für die zukünftige Regionalpolitik in Deutschland

Die in Deutschland ausbleibende Trendwende in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt hat zu Beginn des neuen Jahrhunderts eine politische und wissenschaftliche Diskussion angestoßen, die die Effizienz und Effektivität der regionalen Strukturpolitik in Frage stellt und ihre Neuausrichtung fordert. Es ging und geht bis heute in der Diskussion um die beiden Fragen: Wer wird gefördert? Was soll gefördert werden? In der ersten Frage geht es darum, ob sich die Politik auf Wachstumspole, Leuchttürme etc. konzentrieren und nach dem Motto „die Starken stärken“ ihr ausgleichspolitisches Anliegen zugunsten einer Wachstumsorientierung aufgeben soll. Die zweite Frage hat eine starke finanzpolitische Dimension. Auf Grund leerer Kassen versuchen Bund und Bundesländer ihre Regionapolitik mit weniger Geld umzusetzen und ihr strukturpolitisches Engagement zurück zu fahren.

Regionalisierung und Globalisierung gehen Hand in Hand

Die Neusortierung der Weltmärkte hat in Deutschland zu einer Intensivierung der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über neue strukturpolitische Ansätze geführt. Die Erkenntnis, dass makroökonomische Instrumente strukturelle Probleme in Deutschland alleine nicht lösen können, gibt der Regionalpolitik einen neuen Stellenwert und bringt in die Regionalpolitik neue Inhalte. Neben einer direkten Förderung von Innovationen und der Forderung nach mehr Investitionen in die Bildung wird eine Neuausrichtung der regionalen Politik vor allem in zwei zentralen Punkten für erforderlich gehalten.

Bei der Förderung von Schlüsselindustrien nicht nur auf High-tech setzen

Seit Ende der 1990er Jahre werden verstärkt von Seiten des Bundes und der Bundesländer im Rahmen der Innovationsförderung sog. Kompetenz- und Schlüsselindustrien gefördert mit dem Ziel, in diesen Industriefeldern eine Spitzenposition in der Welt zu erobern. Zu diesen Schlüsselindustrien zählen u.a. die IuK-Technologie, die Bio- und Gentechnologie, die Medizintechnik oder die Energietechnik. Am Beispiel der Kompetenzfeldentwicklung wird deutlich, dass sich der internationale Wettbewerb zwischen Standorten, Technikfeldern, Unternehmen und Produkten in der Bundesrepublik in einem Wettbewerb um den besten Technologiestandort fortsetzt. Ob dieser eingeschlagene Weg aus Effizienzgründen zielführend ist, muss in Frage gestellt werden, denn nur Einige wenige deutsche Standorte im Bereich der Spitzentechnologie haben eine realistische Chance, im weltweiten Technologiewettbewerb mithalten zu können. Denn regionale Innovationssysteme und Cluster erscheinen zwar als ein viel versprechendes Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wissensträger einer Region, allerdings kommen nur wenige Regionen für eine solche erfolgreiche Strategie in Frage, was das Risiko einer Ausweitung der Disparitäten zwischen wirtschaftlich mehr und weniger erfolgreichen Regionen nach sich zieht. Viele Beispiele zeigen, dass angesichts übermächtiger Konkurrenz ein ge-

meinsames, abgestimmtes Vorgehen etwa in Bereichen wie Innovation, Marketing, Qualifizierung und Nutzung von Arbeitskräften und Maschinen ein Pluspunkt sein kann. Ein solcher Weg darf sich nicht nur auf Spitzenindustrien konzentrieren, wie die Erfahrungen mit betrieblichen Umstrukturierungen in Ostdeutschland zeigen, können sich auch gefährdete Branchen und Unternehmen unter den verschärften Weltmarktbedingungen in Deutschland stabilisieren.

Stärkung von Metropolregionen würde Regionalpolitik auf den Kopf stellen

Im Zuge des weltweiten wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozesses mit der wachsenden Flexibilisierung von Produktionsstätten, -prozessen und -kreisläufen und der Konzentration globaler Steuerungskompetenzen auf ein engmaschiges Standortnetzwerk gewinnt die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit von Metropolstandorten in Deutschland an Bedeutung. Ihre Rolle hat in den traditionellen Konzepten in Deutschland bisher keinen Niederschlag gefunden. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der nationalen Raumentwicklungspolitik wird daher in Deutschland über spezielle Fördermöglichkeiten für Metropolregionen laut nachgedacht, ohne dass diese bisher jedoch klar benannt wurden. Als zentrales neues Leitbild ist vorgesehen, dass die Raumordnungspolitik zukünftig einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten soll, indem räumliche Schwerpunkte unter der Maßgabe unterstützt werden sollen, sich in den anderen Gebieten auf noch zu definierende Mindeststandards zu konzentrieren. Die Förderung der Wachstumszentren würde aber die bisherige Förderpolitik – insbesondere die Regionalpolitik – auf den Kopf stellen.

Wachstumsorientierte Regionalförderung stößt in Ostdeutschland an ihre Grenzen

Die Diskussion um „die Starken stärken“ ist in Ostdeutschland am weitesten fortgeschritten. Trotz der unverkennbaren Erfolge hatte die in Ostdeutschland ausbleibende Trendwende in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt Anfang des 21. Jahrhunderts eine politische und wissenschaftliche Diskussion angestoßen, die die Effizienz der Wirtschaftsförderung in der Gesamtstrategie des „Aufbau Ost“ in Frage stellte und eine Neuausrichtung der Förderpolitik forderte. Es geht in der aktuellen Diskussion darum, ob sich die Investitionsförderung (speziell die GRW) in Ostdeutschland auf Wachstumskerne konzentrieren soll, d.h. auf die wachstumsstärksten Regionen, und nicht wie bisher auf die strukturschwächsten Regionen, also auf die Regionen, die zum bisherigen Verlierer des ostdeutschen Umstrukturierungsprozesses gehören.

Die wachstumsorientierte Regionalförderung stößt aber in Ostdeutschland an ihre Grenzen. Zwei Punkte sprechen dagegen:

1. Die geringe „Dichte“ von Industrie und Dienstleistung ist ein großes Problem in Ostdeutschland, was sicherlich der Existenz von Wachstumspolen entgegensteht. Deshalb hat eine derartige Politik in Ostdeutschland mit zwei Problemen zu kämpfen: Es ist schwierig für Ostdeutschland Wachstumspole zu identifizieren, und es

ist unklar, ob überhaupt und in welchem Umfang Ausstrahlungseffekte entstehen. Denn die empirische Überprüfung der Wachstumspoltheorie steht auch für stärker entwickelte Industriestaaten noch aus. Existieren keine Ausbreitungseffekte oder sind sie nicht stark genug, dann kann eine wachstumspolorientierte Politik unerwünschte negative kumulative Prozesse hervorrufen.

2. In vielen Bereichen werden in Ostdeutschland die nach EU-Recht möglichen Förderkonditionen voll aus geschöpft. Eine Konzentration der Fördermittel auf die Verdichtungsräume kann also für Ostdeutschland nicht durch eine verstärkte Förderung von Verdichtungsräumen, sondern nur durch eine Beschneidung der Förderkonditionen in den anderen, oft wirtschaftlich stärker benachteiligten Regionen erfolgen. Als Ergebnis könnte die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Regionen sogar gebremst, innovative Entwicklungen in den strukturschwachen Regionen gestoppt werden.

Demografische Entwicklung stellt an die Regionalpolitik Herausforderungen neuer Art

Der langfristige Rückgang, die Alterung und die fortschreitende Heterogenisierung der Bevölkerung in Deutschland – und hier insbesondere in Ostdeutschland – lösen einen tief greifenden demografischen Wandel aus. Aktuelle Bevölkerungsprognosen (BBR 2005) belegen eine Gleichzeitigkeit von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung, in dessen Folge die regionalen Verteilungskämpfe um demografische Potenziale zunehmen werden. Die regionalen Bevölkerungsverschiebungen werden erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Strukturentwicklung haben: sinkt die regionale Bevölkerung geht tendenziell die Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern zurück, die regionale Wirtschaft schrumpft und der Arbeitsmarkt wird kleiner (ausführlich Knorr 2005). So steigt z.B. in Gebieten mit Bevölkerungsverlusten das Risiko, dass die Infrastruktur unterausgelastet ist bzw. die Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Dienstleistungen im Bereich von Bildung, Gesundheit und Handel von den Kommunen nicht mehr gewährleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund und der angespannten öffentlichen Finanzsituation wird eine Neubestimmung des Begriffs „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verfolgt und hier – so scheint es – geht es in der Diskussion tendenziell darum, Rückzugsszenarien des Staates aus der Fläche aufzustellen. Ob die damit einhergehenden Konsequenzen mitbedacht werden – politischer Funktionsverlust dieser Rückzugsgebiete, die dort lebenden Menschen fühlen sich politisch auf ein Abstellgleis gestellt -, bleibt zu bezweifeln (Beetz 2006).

Der Bevölkerungsrückgang hat ferner Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität, teilweise ist heute schon der Faktor Arbeit in Regionen bereits zum wachstumslimitierenden Faktor geworden. Der Fachkräftemangel ist ein gravierendes Innovationshemmnis. Qualifiziertes Fachpersonal und Forschungskräfte sind immer schwieriger am Arbeitsmarkt zu bekommen. Zusätzlich sind die ostdeutschen Belegschaften überaltert. Es ist noch eine Frage der Zeit, bis dieses Innovationshemmnis zu dramatischen Einbrüchen in den Unternehmen führen wird. Herausragende Anstrengungen

von Unternehmen, dieser drohenden Tendenzen zu begegnen, sind nicht zu erkennen.

Unter den neuen Rahmenbedingungen rücken die Ziele gleichwertiger, auch ökologisch nachhaltigerer Arbeits- und Lebensbedingungen in weite Ferne. Ihre Realisierung ist in Zeiten von Globalisierung und betrieblichen Umstrukturierungsprozessen gepaart mit großen, strukturellen Arbeitsmarktproblemen ohnehin schwieriger geworden. Als Konsequenz ergibt sich nämlich ein stärkeres „Auseinanderdriften“ der Regionen. Gegen diese Tendenz müsste staatliche Politik gewissermaßen gegensteuern, aber sie verhält sich diametral dazu.

3. Zum Einfluss der europäischen Regionalpolitik auf das nationale regionalpolitische Konzept

Neben den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen hat die Einflussnahme der EU auf die nationale Regionalpolitik in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies zum einen über das Instrumentarium der Beihilfekontrolle und zum anderen über die europäischen Strukturfonds. Im Unterschied zur deutschen GRW-Regionalförderung

- ? ist der Begriff der „regionalen Strukturpolitik“ in dem europäischen Konzept weiter gefasst. Er geht inhaltlich weit über die klassische regionale Wirtschaftsförderung mit ihren Förderschwerpunkten der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der einzelbetrieblichen Investitionsförderung hinaus. Hier spielen auch die Instrumente der Arbeitsmarkt-, der Qualifizierungs-, der Infrastruktur-, der Technologie- sowie der Umweltpolitik eine Rolle,
- ? verfolgt das europäische Konzept einen integrativen Ansatz, der insbesondere die Instrumente der regionalen Strukturpolitik mit u.a. Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik verknüpfen soll,
- ? zielt die europäische Politik über die vorzulegenden Pläne (regionales Entwicklungskonzept, Operationelles Programm,) darauf ab, die Stärken und Schwächen einer Region offen zulegen und darauf aufbauend ein regionales zukünftiges Leitbild abzuleiten, das die strukturellen Defizite beheben soll,
- ? wird über das Partnerschaftsprinzip, das die Wirtschafts- und Sozialpartner mit einschließt, die europäische Strukturpolitik auf eine große gesellschaftliche Basis mit entsprechender Akzeptanz gestellt.

Positiver Einfluss in den 1990er Jahren

Über lange Zeit haben die nationalen Förderstrategien, -prinzipien und -regelungen in Deutschland den Einsatz der europäischen Strukturfonds bestimmt. Dies hat sich allerdings in den 1990er Jahren geändert. Die Europäischen Strukturfonds haben

sich – was die inhaltliche Ausrichtung angeht – als Innovationsmotor für die deutsche Regionalpolitik erwiesen: Seit der Regionalfonds von der Gemeinschaftsaufgabe abgekoppelt wurde, nutzen die Bundesländer das breitere und flexiblere Förderspektrum des Regionalfonds. Sie setzen die europäischen Mittel über die klassische Investitionsförderung hinaus vor allem für technologie-, umwelt-, verkehrs- und stadtentwicklungspolitische Vorhaben ein, um regionale Entwicklungen zu fördern. Sie richteten landeseigene Förderprogramme und -initiativen ein, die durch die EFRE-Mittel ausgeweitet und stabilisiert werden. Die Umsetzung der europäischen Regionalförderung geht weit über die Landeswirtschaftsministerien hinaus, auch andere Landesressorts, deren Aufgabengebiete für die Regionalentwicklung ebenfalls relevant sind, sind heute an der Umsetzung beteiligt.

Zusätzlich kam es zu einer Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die Liste der förderfähigen Tatbestände in der Gemeinschaftsaufgabe wurde u.a. um Maßnahmen des Umweltschutzes und der Altlastensanierung bei der Industriegeländeerschließung, um Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, um unterstützende Maßnahmen der Stadtentwicklung sowie um nicht-investive Maßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen (z. B. Beratungs- und FuE-Maßnahmen), um die Förderung des Regionalmanagements und um die Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten erweitert.

Kein einheitlicher Rahmen außerhalb der Konvergenzregionen mehr

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 ist in Europa eine neue Ära der Strukturpolitik eingeleitet worden, die aus regionalpolitischer Sicht ambivalent zu beurteilen ist. Bisher konzentrierten sich die europäischen Strukturfonds auf drei Gebietskategorien: 1. Regionen mit Entwicklungsrückstand, 2. Gebiete mit Strukturproblemen, darunter fielen alte Industriegebiete, benachteiligte ländliche Gebiete sowie städtische Problemgebiete und 3. Grenzregionen. Nun ist die EU-Kommission in der aktuellen Strukturfondsphase von ihrem eigenen strukturpolitischen Fördergrundsatz der regionalen Konzentration abgerückt. Sie hat keinen einheitlichen Förderrahmen für das Gebiet außerhalb der Konvergenzregionen festgelegt

Hintergrund der Umstellung des regionalpolitischen Konzeptes ist vor allem die Verpflichtung, die europäischen Strukturfonds in der neuen Förderperiode zur Umsetzung der Lissabon-Strategie einzusetzen. Dies führte im neuen Konzept dazu, dass zwar der regionale Schwerpunkt der Strukturfondsförderung auf das Konvergenzziel und damit auf die strukturschwächsten Regionen bleibt, es aber in der europäischen Kohäsionspolitik künftig mit dem neuen Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das in die Verantwortung der Mitgliedsländer übergegangen ist, der einheitliche Rahmen einer europäischen Strukturpolitik aufgegeben wurde. Die Mitgliedsländer legen fest, welche Regionen sie über dieses Ziel unterstützen wollen, was dazu führen kann, dass zwischen den Mitgliedsländern und innerhalb der Mitgliedsstaaten unterschiedliche Regionstypen gefördert werden. Mit diesem Schritt können auch Regionen von den Strukturfonds profitieren, die bisher nicht im Fokus einer ausgleichenden Strukturpolitik standen, wie z.B. Metropolregionen, weil diese

ganz im Sinne der Lissabon-Strategie über zu unterstützende, innovationspolitische Potenziale verfügen. Im Gegenzug dazu können Regionen aus der Förderung fallen, die bisher einen Förderstatus erhielten.

Die Orientierung der Strukturfonds an der Lissabon-Strategie hat in Westdeutschland dazu geführt, dass in den nächsten Jahren die Innovations- mit der Strukturpolitik vermischt wird. Gefördert werden in Zukunft Impulse von dynamischen Regionen. Dynamik heißt hier, dass diese Regionen gegenüber anderen Regionen über Standort- und Agglomerationsvorteilen verfügen. Von der Stärkung der Wachstumspole erwartet man Ausbreitungseffekte, die sich positiv auf das Umland auswirken und auch dort Wachstum erzeugen bzw. beschleunigen. Ob diese Rechnung aufgeht, ist unklar, weil die empirische Überprüfung dieser Theorie nach wie vor aussteht. Andererseits bleibt zu fragen, wie man auf diese Weise den im EG-Vertrag gesetzlich verankerten Auftrag erfüllen kann, „eine harmonische Entwicklung innerhalb der EU anzustreben“ und „den Rückstand der benachteiligten Gebiete in Europa zu verringern“, wenn man den Gedanken der Kohäsion (d.h. des Ausgleichs) in seiner Basis auflöst, indem auf der einen Seite die strukturschwächsten Regionen und auf der anderen Seite auch die Starken fördert. Mit diesem Schritt unterstützt man eher den bekannten Überlagerungsprozess von Konvergenz und Divergenz zwischen den deutschen und europäischen Regionen.

4. Einige Anmerkungen zur „Erfolgs“bilanz

Die in der Regionalpolitik eingesetzten Wirkungskontrollen attestieren den regionalpolitischen Instrumenten durchaus positive Effekte und bescheinigen ihr, dass sie relativ wirkungsvoll ist.

So zeigt die makroökonomische Evaluierung der Investitionsförderung (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Investitionszulage) in der Studie von Schalk/Untiedt (2000) für das Verarbeitende Gewerbe in 327 westdeutschen Kreisen auf Basis eines dynamischen Panelmodells positive, signifikante Nettoeffekte auf Investitionen, Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit. Auch das statisch, räumlich-ökonomische Querschnittsmodell von Eckey/Kosfeld (2004) ermittelt positive, aber nicht signifikante Einkommenseffekte in den Förderregionen und nur marginale positive Einkommenseffekte in den Nicht-Fördergebieten.

Diese makroökonomischen Ergebnisse decken sich mit den Ergebnissen mikroökonomischer Studien. Denn für die Investitionsförderung zeigen einzelbetriebliche Wirkungsanalysen für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland (u.a. Lehmann/Stierwald 2004, Stierwald/Wiemers 2003) positive Anstoßwirkungen nach. Auch Unternehmensbefragungen (u.a. GEFRA et al. 2004) bescheinigen der Investitionsförderung eine positive Wirkung. Koller et al. (2004) belegen anhand des Matching-Ansatzes am Beispiel der GRW, dass geförderte Betriebe eine bessere Performance als die Gesamtheit der Betriebe haben, in Ostdeutschland sind die Unter-

schiede zwischen geförderten Betrieben und den anderen Betrieben sogar noch stärker ausgeprägt.

Ein Nachteil der meisten Studien ist ihre Beschränkung auf die Evaluierung einer Fördermaßnahme (im Bereich der Wirtschaftsförderung i.d.R. auf die Evaluierung der GRW). Dass Betriebe häufig mehrere Instrumente gleichzeitig nutzen, wird bei einem solchen Vorgehen völlig außer Acht gelassen. Häufig sind mit der Investitionsförderung Rückwirkungen auf den Standort und auf die dortigen Arbeitsplätze verbunden, die sich in den gängigen mikro- und makroökonomischen Erhebungen nicht wieder finden, da sich diese Prozesse nicht messen lassen. Für das Messen solcher Rückkopplungsprozesse sind qualitative Untersuchungen und die Verknüpfung von quantitativen und qualitativen Ansätzen unerlässlich.

5. Fazit

Gleich welche konzeptionelle Richtung die Wirtschafts- und Strukturpolitik einschlägt, sie muss in erster Linie an der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Quantität und Qualität im Rahmen einer modernen Unternehmens- und Innovationsentwicklung gemessen werden. Jenseits der hier beispielhaft aufgegriffenen Problemstellungen ist der Strukturwandel als Chance für eine eigenständige, zukunftsfähige, wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zu verstehen. Die Vernetzung der deutschen Wirtschaft mit internationalen Wertschöpfungsketten ist für die weitere Entwicklung des Exportweltmeisters genauso notwendig wie die Entwicklung der Humanressourcen.

Problemlösungen zwischen Betrieb, Branche und Region sind dann Erfolg versprechend, wenn unterschiedliche Akteure an dem Prozess beteiligt sind und ein differenzierter Einsatz von Förderinstrumenten und -strategien organisiert werden kann. So ist die Zusammenarbeit in Unternehmensclustern dann besonders wirkungsvoll, wenn sie sich nicht nur auf die Anwendung neuer Technologien, sondern auch auf Weiterbildung, Qualifizierung und innovative Arbeitszeitgestaltung bezieht. In den Fokus der Strukturpolitik muss viel stärker als bisher die Förderung von Wertschöpfungsketten, Unternehmensverbänden, regionalen Netzen oder auch Beschäftigungspakten rücken.

Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005), Raumordnungsbericht 2005, Bonn
- Beetz S. (2006), Ländliche Politik im demographischen Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S. 25-31
- Eckey H.-F., Kosfeld R. (2004), Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 55/04
- GEFRA, MR, TraSt (2004), Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1997-2003 in Thüringen, Münster
- Knorr F. (2005), Die fünf neuen Bundesländer als Emigrationsgebiete, Auswirkungen auf kommunale Selbstverwaltungen, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Koller M. (2004), Wie erfolgreich sind Subventionen? – Investitionsförderung auf dem Prüfstand. IAB-Gutachten Nr. 1/2004, Nürnberg
- Schalk H.J., Untiedt G. (2000), Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, in: Annals of Regional Science, 34, S. 173-195
- Störmann W., Ziegler A., Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - das geeignete Instrument zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik Band 24 (1998), Heft 1