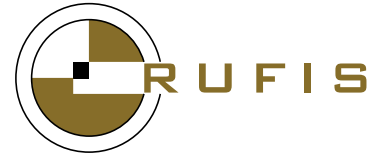


GEFRA



Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020

- KURZFASSUNG -

**Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
zum 31. März 2016**

**GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster
RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum**

Projektbezeichnung : **Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines
gesamtdeutschen Systems zur Förderung von
strukturschwachen Regionen ab 2020**

Auftragnehmer :

GEFRA

**Gesellschaft für Finanz-
und Regionalanalysen GbR**

Ludgeristr. 56,
48143 Münster



**Ruhrforschungsinstitut für
Innovations- und Strukturpolitik e.V.**

Universitätsstr. 150
44801 Bochum

**Ihr Ansprechpartner
und Projektleiter** : GEFRA, Prof. Dr. Gerhard Untiedt
Email: untiedt@gefra-muenster.de
Telefon: +49 251 2639311
Telefax: +49 251 2639319

Autoren: Gerhard Untiedt,
Helmut Karl,
Johannes Rosche
Michael Kersting
Björn Alecke

VORBEMERKUNG

Ende des Jahres 2019 wird der Solidarpakt II zu Gunsten der ostdeutschen Länder auslaufen und eine Neuordnung sowohl der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als auch der regionalen Struktur- und Förderpolitik stehen auf der wirtschafts- und finanzpolitischen Agenda. Die Vorbereitungen zur Ausgestaltung der föderalen finanz- und wirtschaftspolitischen Arbeitsteilung wurden in den vergangenen Jahren aufgenommen und intensiviert. In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit Schreiben vom 16. Oktober 2014 die GEFRA GbR, Münster gemeinsam mit dem RUFIS e.V., Bochum beauftragt die Studie zu „Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020“ zu erstellen.

Die Arbeiten wurden im Rahmen eines Auftaktgesprächs am 21. Oktober 2014 im BMWi, Berlin aufgenommen. Dort wurde über die weitere Vorgehensweise zur Entwicklung eines integrierten gesamtdeutschen Systems für strukturschwache Räume ab 2020 diskutiert und die Anforderungen an ein solches System wurden skizziert. Es wurde festgestellt, dass die Komplexität der Aufgabenstellung eine enge Abstimmung mit dem BMWi unter Einbeziehung der Ressorts und der Länder sinnvoll ist und über die vorgesehenen Besprechungstermine hinaus Abstimmungen stattfinden sollen.

Ein erster Termin wurde für den 16. Dezember 2014 vereinbart. Vor dem Hintergrund der Informationen aus dem Auftaktgespräch und bilateralen Abstimmungen wurde ein überarbeitetes und ergänztes Arbeitskonzept diskutiert.

Der erste Zwischenbericht wurde zum 31. Januar 2015 erstellt und während der 315. Sitzung des Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am 12. März 2015 in Bochum vorgestellt. Ende Mai 2015 fand ein weiteres Arbeitstreffen im BMWi statt. In Verlauf der Bearbeitung wurde ein zweiter Zwischenbericht zum 15. Juni 2015 vorgelegt, der Ende Juni in Berlin in einem Workshop mit ca. 50 Teilnehmern aus Bund und Ländern diskutiert wurde. Ein weiteres Abstimmungsgespräch fand im September 2015 statt. Der vorläufige Endbericht wurde am 19. Januar 2016 im Unterausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Berlin vorgestellt und diskutiert.

Der nun vorliegende Abschlussbericht beinhaltet neben einer Darstellung der regionalwirtschaftlichen Ausgangssituation eine Diskussion möglicher Instrumente in einem integrierten System zur Stärkung der strukturschwachen Regionen in Deutschland. Dabei wird nicht mehr zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden, sondern auf das Merkmal der Entwicklungsschwäche abgezielt. Der Bericht ist das Ergebnis der Diskussionen mit den beteiligten Akteuren aus dem Bund und den Ländern. Er enthält eine Reihe an Ergänzungen und Erweiterungsvorschlägen für die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik des Bundes und seiner Möglichkeiten zur Stärkung der strukturschwachen Regionen. Die Diskussionen erfolgten vor dem Hintergrund, dass es in der föderalen Ordnung Deutschlands in erster Linie die Länder sind, die für die Umsetzung der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zuständig sind. Allen Beteiligten sei für die Diskussionen, Hinweise und die Unterstützung herzlich gedankt.

KURZFASSUNG

Zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird auch in Zukunft die Förderung strukturschwacher Räume in Deutschland notwendig sein, da sich Einkommen, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unterschiedlich im Raum verteilen und ein weiteres Auseinanderdriften durch die zunehmende Globalisierung und die demografische Entwicklung droht. Neben den wirtschaftlichen Entwicklungen werden sich die politischen Rahmenbedingungen für die Förderung gravierend verändern, weil der Solidarpakt II zu Gunsten Ostdeutschlands auslaufen wird, die Schuldenbremse ab 2020 greift und das europäische Beihilferecht die Fördermöglichkeiten deutlich einschränkt. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, das System der Förderung strukturschwacher Regionen für Deutschland insgesamt zu überdenken. Einerseits ist die GRW als zentrales Instrument zur Förderung entwicklungs- und strukturschwacher Räume zu stärken und weiterzuentwickeln. Andererseits müssen in einem transparenten, konsistenten und integrierten Fördersystem möglichst alle Kräfte gesammelt und konzentriert werden, die Wachstum und Beschäftigung in entwicklungschwachen Räumen unterstützen. Deshalb wird ein aus drei Politikringen bestehender Ansatz für einen integrierten Förderansatz ab 2020 vorgeschlagen. Im inneren Ring finden sich die wirtschaftsnahen und ausschließlich für die strukturschwachen Regionen konzipierten Förderpolitiken, im mittleren Ring sind wirtschaftsnahe Förderprogramme angesiedelt, die nicht auf die strukturschwachen Regionen beschränkt sind und im äußeren Ring sind nicht unmittelbar wirtschaftsnahe Förderprogramme eingeordnet:

- Im inneren Ring verfügen die GRW sowie EFRE und ESF über umfangreiche Fördermöglichkeiten. Um ihren Aufgaben unter den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden, sollte die GRW ihre Investitionsförderung fortführen, aber verstärkt das Augenmerk auf Netzbildung, Forschungs- und Innovationsförderung richten. Dabei sind auch die Fördermodalitäten so zu reformieren, dass auf diesen an Bedeutung gewinnenden Feldern der Primäreffekt als Förderkriterium entfällt sowie nicht notwendige Restriktionen (wie z.B. Projektkostenobergrenzen) zurückgeführt oder das Kriterium der „besonderen Anstrengung“ überdacht werden. Auch die Infrastrukturförderung sollte dahingehend entwickelt werden, dass die Möglichkeiten der Verkehrserschließung erweitert werden und die GRW den Ausbau der Breitbandnetze unterstützt, soweit dieser Unternehmen in die digitalen Netze einbindet. Auch Wettbewerbe und die Unterstützung von Modellvorhaben für den kombinierten Einsatz von Fördermitteln sollten in Zukunft zum Förderkanon der GRW gehören. Neben der Weiterentwicklung der Förderung sollten die Fördergebietsabgrenzung verbessert und der GRW-Indikator zur Identifikation der strukturschwachen Regionen modifiziert werden. Darüber hinaus sollten eine Evaluierung der Maßnahmen über die Investitionsförderung hinaus in Angriff genommen und die Berichterstattung sowie die Beobachtung der mittel- und langfristigen räumlichen Wirtschaftsentwicklung verbessert werden.
- Im mittleren Ring sind insbesondere die FuE-, KMU- und Finanzierungsprogramme des Bundes, einschließlich der KfW, angesiedelt sowie ebenfalls der EFRE und der ESF, die zwar im besonderen Maße die strukturschwachen Regionen in Deutschland unterstützen, aber auch in den wirtschaftsstärkeren Regionen zum Einsatz

kommen. In einem gesamtdeutschen System der Förderung strukturschwacher Räume sind diese Programme von hoher Relevanz. Mit ihnen gehen positive Synergieeffekte in Hinblick auf die Erhöhung des Wachstums der strukturschwachen Gebiete einher. Um diese zu verstärken, können ohne Abstriche bei den fachpolitischen Zielen Förderpräferenzen zu Gunsten der GRW-Fördergebiete geschaffen werden. Darüber hinaus können spezifisch ostdeutsche Programme des BMWi und BMBF auf alle strukturschwachen Regionen übertragen werden, soweit sie spezifische Ursachen für Entwicklungsschwäche in Westdeutschland adressieren.

- Im äußeren Ring befinden sich ELER und GAK sowie Städtebauförderungsprogramme und Infrastrukturprogramme, die der Daseinsvorsorge dienen. ELER und GAK verfolgen eine Agrarförderung und unterstützen die ländliche Entwicklung einschließlich der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Die ländliche Entwicklungsförderung und Sicherung der Daseinsvorsorge sind für die GRW und die Programme des inneren Rings notwendige Rahmenbedingungen und Voraussetzung für eine erfolgreiche Wachstumspolitik. Dies gilt auch für die Städtebauförderung. Darüber hinaus sollten sich die Programme des äußeren Rings mit der GRW vor Ort koordinieren, wenn sich Fördergebiete überschneiden oder wie etwa bei der Tourismusförderung und dem Breitbandausbau Fördermaßnahmen kombiniert werden können.

Die Koordination in den Ringen und zwischen ihnen soll ex-ante und auf der Programmebene möglichst transaktionskostenarm geschehen. Koordination ist der Schlüssel, um die skizzierten positiven Synergien zu Gunsten entwicklungsschwacher Räume generieren zu können. Dies kann ohne Einbußen bei den fachpolitischen Zielen der Programme im mittleren und äußeren Ring durch Förderpräferenzen erreicht werden. In diesem Zusammenhang könnte es sich als vorteilhaft erweisen, wenn die Bundesprogramme mit Bezug auf den Einsatz in den strukturschwachen Gebieten mit der GRW abgestimmt werden könnten. Dies muss in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Ländern geschehen, die im Wesentlichen für die Umsetzung der Förderung in den strukturschwachen Gebieten verantwortlich sind.

Zusammenfassend wird für die Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftsförderung in Richtung auf einen integrierten Ansatz zur Förderung strukturschwacher Regionen vorgeschlagen,

- diesen auf die Grundlage des 3-Ringe-Modells zu stellen,
- die Förderpolitik stärker innovationsorientiert auszurichten, die GRW-Fördermodalitäten anzupassen, Wettbewerbsverfahren und neue Finanzierungsinstrumente zu nutzen,
- die infrastrukturelle Förderung auf wichtige, in der Zukunft notwendige Infrastrukturen, wie Breitbandinfrastruktur oder Maßnahmen zum Technologietransfer, auszuweiten,
- die Fördergebietsabgrenzung und den GRW-Indikator zu verbessern,
- die Evaluation der Fördermaßnahmen zu optimieren

- Förderpräferenzen zu Gunsten der strukturschwachen Regionen in den allgemeinen wirtschaftsnahen Förderprogrammen des Bundes einzurichten,
- eine engere Abstimmung zwischen den regionalen Wirtschaftsförderungsprogrammen und den Förderprogrammen zur Entwicklung der ländlichen Räume sowie der Städtebauförderung herbeizuführen.

ZUSAMMENFASSUNG

Ökonomische Ausgangsbedingungen

Die regionalwirtschaftliche Ausgangssituation ist durch Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. In den strukturstärkeren Regionen ist die Produktivität im Jahr 2012 etwa doppelt so hoch wie in den strukturschwächeren Regionen und beim BIP je Einwohner sind die Unterschiede noch größer. Auch die regionale Arbeitslosigkeit weist deutliche Unterschiede auf mit niedrigeren Arbeitslosenzahlen vornehmlich in den wirtschaftsstärkeren Regionen. In räumlicher Hinsicht ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung immer noch durch ein Ost-West-Gefälle gekennzeichnet. Allerdings gibt es auch in Westdeutschland Regionen mit niedrigen BIP- und Produktivitätswerten, die sich kaum von den ostdeutschen Regionen unterscheiden. Es sind vor allem periphere ländliche Gebiete, aber auch einige größere und kleinere Agglomerationsräume (das Ruhrgebiet und das Saarland) wirtschaftlich strukturschwach. Die wirtschaftlich leistungsfähigsten Regionen finden sich vor allem in Westdeutschland und dort insbesondere in den Agglomerationsräumen im Norden (Hamburg), im Süden und Südwesten sowie in der Rhein-Main-Schiene. In Ostdeutschland, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit generell noch unter dem westdeutschen Niveau liegt, werden für wenige städtische Regionen überdurchschnittliche Werte beobachtet. Insgesamt zeigt sich in Deutschland ein Entwicklungsrückstand für die ländlichen und peripheren Regionen. Daneben existieren insbesondere in Westdeutschland altindustrielle Regionen, die auf Grund ihrer historisch bedingten sektoralen Wirtschaftsstrukturen Entwicklungsdefizite aufweisen und in denen der sektorale Strukturwandel noch nicht abgeschlossen ist. Regionale Besonderheiten zeigen sich aber auch in verschiedenen Grenzregionen, beispielsweise an der bayerischen Grenze zu Tschechien oder in Sachsen und Brandenburg, die mit einem ausgeprägten Fördergefälle zu Gunsten der angrenzenden Regionen in Tschechien und Polen konfrontiert sind.

Konvergenzuntersuchungen zeigen, dass die Angleichung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse über die Arbeitsmarktregionen in Deutschland nur sehr langsam vorankommt. Für die Förderperiode ab 2020 kann daher von einer mehr oder weniger unveränderten regionalen Situation ausgegangen werden. Eine Angleichung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse ausschließlich über marktwirtschaftliche Prozesse ist dabei mehr als fraglich.

Eine besondere Herausforderung wird in Zukunft die Entwicklung der regionalen Bevölkerung und ihrer Altersstruktur aufweisen. Aus der aktuellen Bevölkerungsprognose des Jahres 2015 vom Statistischen Bundesamt und der BBSR folgt, dass insbesondere in Ostdeutschland, von wenigen regionalen Ausnahmen abgesehen, ein deutlicher Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist. In Westdeutschland sind es in erster Linie ländliche Regionen, das Ruhrgebiet und das Saarland, die eine deutliche Schrumpfung der Wohnbevölkerung erfahren werden. Der demografische Wandel ist bereits vorangeschritten und die in den vergangenen Jahren beobachteten Anpassungsprozesse werden sich bis 2030 fortsetzen. Der demografische Wandel führt auch zu einem Rückgang des Erwerbsspersonenpotenzials. Insbesondere in Ostdeutschland, aber auch für Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Rheinland-Pfalz wird ein sehr erheblicher Rückgang des Erwerbsspersonenpotenzials prognostiziert.

ziert. Lediglich Hamburg weist für 2035 gegenüber 2012 einen positiven Saldo des Erwerbspersonenpotenzials aus. In diesen Prognosen sind die im Rahmen der aktuellen Flüchtlingsströme nach Deutschland einwandernden Personen nicht berücksichtigt, so dass die Projektionen mit Unsicherheit behaftet sind.

Vor diesem Hintergrund werden sich die regionalen Disparitäten tendenziell verstärken und in Ost- und Westdeutschland Maßnahmen zu Gunsten der strukturschwächeren Regionen erforderlich machen.

Politische Ausgangsbedingungen

Neben den wirtschaftlichen Perspektiven werden sich die politischen Ausgangsbedingungen für die Förderung und die Entwicklung der strukturschwachen Regionen signifikant ändern und damit veränderte Rahmenbedingungen setzen, die für die Unterstützung und Entwicklung der strukturschwachen Regionen von großer Bedeutung sind:

- Seit der deutschen Wiedervereinigung erhalten die ostdeutschen Länder zur Überwindung des infrastrukturellen Nachholbedarfs und für Investitionen in Wirtschaft, Innovationen, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau sowie Altlasten- und Standortsanierung finanzielle Hilfen. Der Solidarpakt II zu Gunsten der ostdeutschen Länder endet mit dem Jahr 2019.
- Die in Ostdeutschland mögliche Förderung betrieblicher Investitionen über die Investitionszulage ist ausgelaufen (2013).
- Die Schuldenbremse (ab 2020) und die Neuordnung der Finanzbeziehungen der Länder werden voraussichtlich ebenfalls ihren finanziellen Spielraum beschneiden.
- Zudem ist kaum abzuschätzen, welche Höhe die Finanzmittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) nach 2020 haben werden.
- Das europäische Beihilferecht schränkt die Möglichkeiten der Förderung strukturschwacher Regionen erheblich ein. Dies betrifft die betriebliche Investitionsförderung vornehmlich von Großunternehmen, den Ausweis von strukturschwachen Regionen und die Höhe der Fördersätze. Ob es zu weiteren Restriktionen über das EU-Beihilferecht kommt, ist unklar.

Neben den Rahmenbedingungen bei den Fördermöglichkeiten hat sich auch die Absorptionskraft der GRW gegenüber früheren Förderperioden verändert. Die Ausgaben der GRW-Investitions- und Infrastrukturförderung sind deutlich rückläufig und nähern sich wieder dem Niveau, das vor der deutschen Wiedervereinigung erreicht wurde. Dies spiegelt auch die Erfolge im Aufbau Ost und beim Aufholprozess der ostdeutschen Länder wider. Ein beträchtlicher Teil der Realkapital- und Infrastrukturlücke konnte geschlossen werden und der Förderbedarf ist auf diesen Feldern rückläufig. Gleichzeitig gewinnt die Förderung von Innovationen und FuE an Bedeutung, weil das wirtschaftliche Wachstum zunehmend von innovationsbasierten Produkt- und Verfahrensinnovationen (z. B. Industrie 4.0) getrieben wird und sich hier Förderbedarf und Fördermöglichkeiten zeigen.

Vor diesem Hintergrund wird in den folgenden Abschnitten eine Antwort auf die Frage konzipiert, wie eine integrierte Regional- und Strukturpolitik zu Gunsten entwicklungsschwacher Räume in Deutschland fortgeführt werden sollte.

Integrierter, gesamtdeutscher Politikansatz zur Förderung strukturschwacher Räume in Deutschland

Politikinterdependenzen in einem 3-Ringe-Modell

Das Selbstverständnis der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland beruht darauf, dass regionale Entwicklungsrückstände durch Hilfe zur Selbsthilfe überwunden werden sollen. Dabei setzt sie die markt- und wettbewerbsgetriebene Verteilung der Produktion nicht außer Kraft, sondern unterstützt die strukturschwachen Regionen innerhalb der wettbewerblichen Ordnung. Die Regionale Strukturpolitik versteht sich deshalb als eine Politik der Wirtschaftsförderung.

Regionale Wirtschaftspolitik zielt neben der Verbesserung der Effizienz der räumlichen Allokation (Überwindung von Marktversagenstatbeständen) vor allem darauf ab, zu mehr Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im Raum beizutragen. Ein integriertes regionales Fördersystem für strukturschwache Regionen, das auf regionale Wirtschaftsförderung fokussiert ist, sollte sich auf das Einkommen und die Beschäftigung konzentrieren, denn diese beiden Ziele dürften die Präferenzen in Hinblick auf die wirtschaftlich gleichwertigen Lebensbedingungen dominieren.

Inhaltlich sollte sich eine integrierte Förderung zur Stärkung der strukturschwachen Räume auf wirtschaftspolitisch relevante Felder beschränken, von denen langfristige und strukturell positive Effekte für die strukturschwachen Räume ausgehen. Diese Politik sollte auf Instrumenten basieren, von denen theoretisch gestützt und empirisch evident erwartet werden kann, dass ihr Einsatz das regionale Wachstum von Einkommen und Beschäftigung fördert. Dazu zählen die private und öffentliche Kapitalakkumulation (Investitions- und Infrastrukturförderung), die Förderung des technischen Fortschritts durch die Adaption und Generierung neuen Wissens und der Unterstützung der dazu notwendigen Rahmenbedingungen im Zuge einer Cluster- und Kooperationsförderung, die Überwindung von Finanzierungsschwierigkeiten für KMU, die Stärkung des regionalen Innovationssystems, die Entwicklung des regionalen Humankapitals u.a.m.

Ein gesamtdeutsches System zur integrierten Förderung strukturschwacher Regionen hat auch zu berücksichtigen, dass nicht nur die Instrumente der Politiken, die sich auf entwicklungschwache Räume konzentrieren, dort positive und entwicklungsfördernde Effekte auslösen. Neben der Politik, die unmittelbar und ausschließlich auf strukturschwache Räume gerichtet ist, sind in Deutschland zwei weitere Politikfelder für regionale Wirtschaftsförderung relevant. Dies sind zum einen allgemeine wirtschaftsnahe Förderprogramme, die sich flächendeckend auf alle Regionen Deutschlands beziehen, und zum anderen spezifische Fachpolitiken, die aufgrund ihrer raumwirksamen Interventionen eine ergänzende Rolle für die Entwicklung der strukturschwachen Regionen einnehmen können. Ein gesamtdeutsches Fördersystem zu Gunsten strukturschwacher Räume setzt sich somit aus drei Ringen zusammen, mit denen die Förderpolitiken hinsichtlich ihrer regionalen Ausrichtung und ihrer Wirtschaftsnähe angeordnet werden:

- Im inneren Ring befinden sich die Programme, die ausschließlich oder primär wirtschaftliches Wachstum in entwicklungschwachen Räumen fördern. Hier agiert die

GRW gemeinsam mit den ESI-Fonds, insbesondere dem EFRE und dem ESF, die aber wegen der in der Europa-2020-Strategie festgelegten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsausrichtung auch in den strukturstärkeren Regionen zum Einsatz kommen.

- Im mittleren Ring finden sich wirtschaftsnahe, aber nicht auf das regionale Ausgleichsziel fokussierte Förderungen von FuE, Innovationen, Cluster- und Gründungsförderung, Finanzierung und KMU sowie des Mittelstands, die vom Bund, den Ländern und der EU getragen werden. Diese Programme sind räumlich entweder auf Deutschland insgesamt oder auf eine der Großregionen (Ost- bzw. Westdeutschland) fokussiert. Sie werden mit allgemeinen Marktversagenstatbeständen begründet und sind in ihrem Instrumentarium denen des inneren Rings sehr ähnlich.
- Im äußeren Ring sind Programme eingeordnet, die nicht unmittelbar wirtschaftsnah sind. Sie werden deutschlandweit oder in einer der Großregionen eingesetzt. Dazu zählen ebenfalls Programme, die wie der ELER und die GAK zu Gunsten der ländlichen Räume und der Landwirtschaft intervenieren, oder Interventionen im Rahmen der Städtebauförderung und dem Aufbau der digitalen Infrastruktur, die einen Beitrag zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und zur Daseinsvorsorge leisten. Träger sind hier die Landwirtschafts-, Bau- und/oder Umweltministerien. Ihr Verhältnis zu den Programmen des inneren Rings kann insbesondere in dem Bereich, wo es um die Sicherung der Daseinsvorsorge geht, als komplementär charakterisiert werden.

Entwicklung und Umsetzung der Programme der drei Ringe liegen in der Verantwortung der Fachministerien des Bundes und der Länder. Dieses Ressortprinzip sorgt dafür, dass vor dem Hintergrund von Verbundeffekten Aufgaben gebündelt und durch Aufgabenteilung Spezialisierungs- und Kostenvorteile mobilisiert werden. Das Ressortprinzip sollte allerdings nicht dazu führen, dass die innerhalb und zwischen den Ringen bestehenden Synergieeffekte ausgeblendet werden. Die Synergieeffekte führen dazu, dass die Gesamtwirkung der Programme in den drei Ringen über ihren singulären Beitrag zum fachpolitischen Ziel (z.B. Überwindung von Marktversagen, Daseinsvorsorge etc.) hinausgehen. Deshalb sollten die Politiken in den drei Ringen nicht unabhängig voneinander, sondern abgestimmt und koordiniert konzipiert werden. Der Nutzen einer Koordination ist darin zu sehen, dass positive Synergieeffekte für die entwicklungsschwachen Räume mobilisiert und verstärkt werden können, ohne dass Abstriche am fachpolitischen Ziel gemacht werden müssen. Dies kann koordinations- und transaktionskostenarm realisiert werden, wenn die Programme so konzipiert und entwickelt werden, dass aufgrund einer ex-ante Abstimmung ex-post bei ihrer Umsetzung durch die verantwortlichen Ressorts auch Entwicklungsimpulse für strukturschwache Räume gesetzt werden. Dazu ist eine Weiterentwicklung der bereits existierenden Programmkoordination notwendig.

Koordination der 3-Ringe

Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist in Deutschland in erster Linie eine Aufgabe der Länder und wird gemeinsam mit dem Bund in den strukturschwachen Regionen durch die GRW angestrebt. Neben der GRW werden auch die europäischen Struktur- und Investitionspolitiken über die Operationellen Programme der Länder in erheblichem Maße zu

Gunsten der strukturschwachen Räume eingesetzt. Zudem können viele weitere deutsche und europäische Programme zur allgemeinen Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung auch in den strukturschwachen Regionen zum Einsatz kommen.

Bereits heute werden die Fördermaßnahmen in der Regel so aufeinander abgestimmt, dass Doppelförderungen und gravierende Inkonsistenzen vermieden werden. Dies gilt für die GRW und die mit den Landesprogrammen umgesetzten Maßnahmen. Auch eine inhaltliche Überschneidungsfreiheit des inneren Rings zu den wirtschaftsnahen und innovationsorientierten Förderprogrammen des Bundes und der EU im mittleren ist gegeben. Die für den ländlichen Raum initiierten Programme sind ebenfalls so aufeinander abgestimmt, dass sie einander ergänzen und komplementär wirken. Auf der Ebene der Programminhalte kann somit weitgehend von Überschneidungsfreiheit und Komplementarität der Förderung ausgegangen werden. In Einzelfällen kann aber durchaus ein Bedarf zur Abstimmung bestehen, z. B. bei Investitionsförderung mit dem ELER und der GRW oder der Ausgestaltung der Breitbandförderung, bei der eine Vielzahl an Akteuren involviert sein kann.

Da die Länder im Wesentlichen für die Umsetzung der Förderung zu Gunsten der strukturschwachen Regionen zuständig sind, werden auch in Zukunft die konkrete Implementierung und die Nutzung der potenziellen Synergien dort stattfinden müssen. Die Aufgabe des Bundes wird sich hier im Wesentlichen darauf beschränken müssen, den Handlungs- und Koordinierungsrahmen mit den Ländern gemeinsam zu schaffen bzw. zu erhalten.

Aufgrund positiver Synergien ist es sinnvoll GRW- und EU-Förderpolitiken und auch die allgemeinen Förderprogramme enger zu verzahnen. Da der Bund aber nicht der wesentliche Akteur im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik ist, liegt der Schlüssel für die Umsetzung auf der regionalen Ebene. Insbesondere die vom Bund initiierten Programme zur allgemeinen Wirtschaftsförderung sind in diesen Prozess einzubinden und im Hinblick auf die strukturschwachen Regionen zu koordinieren.

Die konkrete Abstimmung sollte bei der Entwicklung der Programme in den drei Ringen stattfinden. D.h. durch die Programmkonzeption soll sichergestellt werden, dass die Synergieeffekte „automatisch“ durch die Umsetzung der Förderung durch den verantwortlichen Politikträger erreicht werden. Dieses Verfahren der ex-ante Abstimmung ist nicht neu. Es wurde bereits in Verbindung mit der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode von 2007-2013 mit dem Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) praktiziert und wird für die Förderperiode von 2014-2020 durch die Partnerschaftsvereinbarung (PV) zwischen Deutschland und der EU fortgeführt.

Die GRW könnte die Koordinierung zwischen den Bundesprogrammen übernehmen. Ein wesentlicher Aspekt könnte eine Koordinierung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern in einem integrierten Ansatz für strukturschwache Regionen sein. Hiermit verbunden ist die Entwicklung einer institutionellen Struktur, in der die förderpolitische Ausrichtung und Probleme bei der Umsetzung erörtert werden können. Dazu könnte eine interministerielle Arbeitsgruppe innerhalb der Organisationsstrukturen der GRW angesiedelt werden. Die Zuständigkeit der GRW für die Entwicklung der strukturschwachen Regionen bliebe dabei erhalten, und eine Koordination könnte innerhalb des vorhandenen administrativen Rahmens stattfinden.

Innerer Ring: GRW und ihre Weiterentwicklung

Wachstum und Beschäftigung als zentrale Ziele der Förderpolitiken

In dem zukünftigen integrierten Fördersystem zu Gunsten strukturschwacher Regionen ist wie bisher die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft die Kernaufgabe. Die GRW als zentrales Instrument zur Wirtschaftsförderung in den strukturschwachen Regionen verfügt insgesamt über ein breites Förderspektrum, das an der aktuellen regionalökonomischen Theorie und ihren Ergebnissen ausgerichtet ist. Auch ab 2020 sollte die GRW in ihrer Ausrichtung fortgeführt, vor dem Hintergrund der Ausgangslage weiterentwickelt und enger mit den wirtschaftsnahen Förderprogrammen des Bundes und den Förderprogrammen zu Gunsten des ländlichen Raums und der Städtebauförderung verzahnt werden.

Mit den bereits heute vorhandenen Ansätzen für die Unternehmen, zur Weiterentwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Vernetzung von Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen wäre es im Prinzip möglich eine Vielzahl von relevanten Maßnahmen in den strukturschwachen Regionen ab dem Jahr 2020 zu initiieren, die einem modernen Verständnis von regionaler Förderpolitik entsprechen.

Im Bereich der regionalen Daseinsvorsorge, d.h. der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die der Grundversorgung dienen und nicht unmittelbar wirtschaftsnah sind, sollte die von der GRW getragene Regional- und Strukturpolitik zu Gunsten der strukturschwachen Regionen keine eigenständige Funktion haben. Daseinsvorsorge sollte weiterhin Landes- und Kommunalaufgabe sein, die durch den Finanzausgleich finanziell abgesichert bzw. im ländlichen Raum von der GAK mitgetragen wird. Die GRW sollte weiterhin als eine spezialisierte Wirtschafts- und Strukturpolitik verstanden werden, die primär darauf ausgerichtet ist, die Wirtschaftskraft in den strukturschwachen Regionen zu stärken, und sich auf die Stimulierung wirtschaftlicher Entwicklung im Interesse von Konvergenz in Einkommen und Beschäftigung beschränken.

Funktion und Aufgaben der Länder

Die Umsetzung der GRW obliegt allein den Ländern. Sie setzen unter Beachtung der regionalen Bedarfe die Förderprioritäten. In der Vergangenheit konzentrierte sich die Förderung auf die betriebliche Investitionstätigkeit und die Unterstützung bei der Erstellung der wirtschaftsnahen und touristischen Infrastruktur. Alle weiteren Maßnahmen haben aktuell einen relativ geringen Anteil an der Förderung mit der GRW.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Förderung von Humankapital, FuE, Weiterbildung, Gründungsunterstützung u.a.m. in den Ländern und deren strukturschwachen Regionen nicht stattfindet, sondern lediglich, dass die Länder das Spektrum der GRW-Fördermöglichkeiten dafür kaum nutzen. Diese Förderung wird vornehmlich mit dem EFRE finanziert und auch in den strukturschwachen Regionen beim Aufbau endogener Potenziale genutzt. In den Ländern werden somit EFRE- und GRW-Förderung so aufeinander abgestimmt, dass diese sich wechselseitig ergänzen und Doppelförderungen vermieden werden. Dies bedingt auch, dass hier die Interventionen des EFRE nicht explizit zu diskutieren sind,

da diese außerhalb der GRW festgelegt und die Fördersysteme auf der Ebene der Länder abgestimmt werden.

Die Integration von Fördermöglichkeiten vor Ort, d.h. der gemeinsame Einsatz von verschiedenen Förderprogrammen auf regionaler Ebene, ist nicht Gegenstand der Förderung mit der GRW. Deshalb sollte die Kombination der GRW mit Instrumenten, die etwa auf die Entwicklung lokaler Ökonomien abzielen, weiterhin auf der Projektebene angesiedelt sein. Von Seiten der GRW sollten die Förderkonditionen allerdings sicherstellen, dass ein kombinierter Einsatz der unterschiedlichen Instrumente möglich ist.

In einem zukünftigen integrierten System für die strukturschwachen Regionen ist diese verzahnte praktizierte Vorgehensweise weiterhin von wesentlicher Bedeutung, da die nationale und europäische Regional- und Strukturpolitik zentral für die Förderung der strukturschwachen Räume ist und auch ab 2020 fortgesetzt wird. Die inhaltliche Arbeitsteilung wird dabei durch die Länder vor dem Hintergrund der regionalen Ausgangssituation vorgenommen.

Weiterentwicklung der GRW-Förderung

... durch verbesserte Beobachtung der raumwirtschaftlichen Entwicklung

Um den Bedarf an Förderung in strukturschwachen Räumen und um die Entwicklungstrends in der Politik des inneren Rings hinreichend präzise abschätzen zu können, sollte die Raumbewertung verbessert werden. Dazu sollte die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Räume im Rahmen der Entwicklung aller Regionen Deutschlands Gegenstand einer regelmäßigen Berichterstattung analog zu den Kohäsionsberichten der EU sein. Gleichfalls sollte die Evaluation der eingesetzten Instrumente und Programme regelmäßig erfolgen, um auf evidenzbasierten Ursache-Wirkungszusammenhängen die Entwicklung strukturschwacher Räume zu fördern. Seitens des Bundes und der Länder sind die Voraussetzungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit zu schaffen, so dass eine Bewertung der Programme und Instrumente möglich wird.

... durch Fortführung der Investitionsförderung

Insbesondere in Ostdeutschland war die GRW-Investitionsförderung mit hohen Fördersätzen und einem hohen Finanzmittelvolumen erfolgreich. In Westdeutschland waren hingegen sowohl das Finanzvolumen für die einzelbetriebliche Investitionsförderung als auch die Fördersätze geringer. Inzwischen hat sich die Geschwindigkeit des Aufbaus des privaten Kapitalstocks in Ostdeutschland während der vergangenen Jahre reduziert und die Kapitalücke konnte verringert werden. Somit sind auch in Ostdeutschland die zukünftigen Möglichkeiten zur weiteren Förderung der privaten Kapitalstockbildung in den strukturschwachen Regionen eingeschränkt. Zwar bleibt die Förderung der Investitionstätigkeit ein wichtiger Baustein der GRW, aber aufgrund der veränderten beihilferechtlichen Bedingungen bei der Großunternehmensförderung wird diese sich im Wesentlichen auf KMU beschränken. Insofern müssen sich die strukturschwachen Regionen in Ost- und Westdeutschland verstärkt auf die Entwicklung ihrer endogenen Potenziale konzentrieren, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Das Anziehen externer Investitionen – auch vor dem Hintergrund der erwarteten

demografischen Entwicklung – dürfte deutlich schwieriger werden. In diesem Zusammenhang ist auch das Förderkriterium der „besonderen Anstrengung“ zu hinterfragen. Es stellt sich die Frage, ob es in den strukturschwachen Regionen – vor dem Hintergrund auch des demografischen Wandels – nicht hinreichend ist, wenn das Investitionsvorhaben den Primäreffekt erfüllt, um förderwürdig und -fähig zu sein. Eine Erleichterung des Zugangs für Unternehmen mit Primäreffekt könnte zu einer Stabilisierung der regionalen Entwicklungen beitragen. Gleichzeitig wäre zu prüfen, ob die deutlich eingeschränkte Großunternehmensförderung nicht insbesondere für Ostdeutschland zu regionalen wirtschaftlichen Nachteilen führt, da der Bestand an größeren Unternehmen ohnehin zu gering ist und das Fehlen größerer Unternehmen als ein wichtiges Hemmnis für die Entwicklung Ostdeutschlands angesehen wird. Hier könnten die Programme des mittleren Rings, die nicht auf KMU im Sinne der EU-Definition begrenzt sind, eine wirksame Ergänzung darstellen.

..... durch verstärkte Ausrichtung an Zusammenarbeit, FuE und Innovation

Die GRW verfügt über ein sehr breites Spektrum an Fördermöglichkeiten, das bereits heute FuE und regionale Innovationssysteme und Innovationscluster gezielt fördern kann, um Struktur- und Entwicklungsschwäche zu überwinden. In der Praxis kommt die GRW aber vor allem bei der Investitions- und Infrastrukturförderung zum Zuge. Viele der im Förderspektrum der GRW angelegten Maßnahmen können und werden auch im Rahmen der EFRE-Förderung zu Gunsten strukturschwacher Regionen umgesetzt. Seitens der Länder werden die Möglichkeiten außerhalb der GRW intensiv genutzt, wie die Operationellen Programme der Länder für den Zeitraum von 2014-2020 belegen. Diese Ausrichtung der Förderpolitiken in den Ländern zeigt, dass in der Umsetzung die GRW-Förderung mit der EFRE-Förderung kombiniert ist und ein breites Spektrum an Fördermöglichkeiten abdeckt:

- In den westdeutschen Ländern finden sich zahlreiche Förderlinien, die auf KMU, regionale Innovationssysteme und Unternehmensgründungen sowie die Unternehmensfinanzierung fokussiert sind. Neben Landesprogrammen werden zudem die EFRE-Fördermöglichkeiten im Rahmen des Ziels „Wettbewerb und Beschäftigung“ eingesetzt. Darüber hinaus nutzen die Länder im Bereich der Humankapitalförderung den ESF, und ergänzend sind bei betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildung spezifische Landesprogramme installiert.
- Die Länderförderung in Ostdeutschland unterscheidet sich nicht grundlegend von der westdeutschen, vielmehr ist eine gesamtdeutsche „Konvergenz“ in der Länderförderpolitik beobachtbar. Verglichen mit Westdeutschland besitzt die Förderung über ESF und EFRE aufgrund des höheren Finanzvolumens einen höheren Stellenwert.

Vor dem Hintergrund der veränderten Anforderungen an die strukturschwachen Gebiete im regionalen Wettbewerb ist eine Ergänzung der traditionellen Fördertatbestände um solche einer verstärkt innovationsorientierten Regionalpolitik angezeigt, um die endogenen Potenziale zu nutzen bzw. den strukturschwachen Regionen auch den Zugang zu den neuesten Technologien und Infrastrukturen zu ermöglichen. Dabei ist verstärkt eine Abstimmung mit den FuE-Fachpolitiken des Bundes und der Länder zu suchen, um einen möglichst effizienten Fördermitteleinsatz zu gewährleisten und potenzielle Synergien zu nutzen. Die GRW

sollte somit stärker in Richtung auf eine innovationsorientierte Strukturförderung zu Gunsten der strukturschwachen Regionen ausgerichtet werden (z.B. durch eine allgemeine Forschungsprämie) und dabei erweiterte Förderangebote im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastrukturen und der Humankapitalbildung aufnehmen, sofern es hierfür zusätzliche Bedarfe gibt.

Die Zusammenarbeit von Unternehmen und Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen durch Clusterbildung und Vernetzung sind wichtige Bestandteile regionaler Entwicklungsstrategien. Die Stärkung vorhandener und der Aufbau von Kooperationsstrukturen sollte ein wichtiges Element der integrierten Förderung ab 2020 sein. Entsprechende Landesprogramme zur Förderung von Kooperation sind unter Ko-Finanzierung des EFRE für die strukturschwachen Regionen bereits heute vorhanden. Auch die GRW verfügt seit 2015 über den Fördertatbestand der Innovationscluster und ermöglicht eine interregionale und länderübergreifende Zusammenarbeit, so dass grundsätzlich eine Clusterbildung über die engen Grenzen der GRW-Fördergebietskulisse hinaus möglich wird.

Auch die konkrete Zusammenarbeit von Unternehmen und FuE-Einrichtungen in Verbundprojekten oder Kooperationen sind ein wichtiger Ansatzpunkt, um die endogenen regionalen Möglichkeiten zu nutzen. Es ist allerdings fraglich, wie der Mehrwert einer GRW-Förderung in diesem Bereich aussehen kann, wenn in den GRW-Fördergebieten keine Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen bestehen und die FuE-Unternehmen in den GRW-Gebieten als Kooperationspartner Einrichtungen außerhalb des Fördergebiets ansprechen (müssen). Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen wäre eine solche Zusammenarbeit und Kooperation nicht möglich. Im EFRE taucht diese Problematik nicht auf, da die gesamte Fläche eines Bundeslandes förderfähig ist und es entsprechend einfacher ist, Kooperationspartner außerhalb des GRW-Fördergebiets zu integrieren. Für diesen Bereich wäre eine engere Verzahnung mit der EFRE-Förderung zu prüfen und zu untersuchen, ob die GRW sich an den Fördermaßnahmen des EFRE zu Gunsten der strukturschwachen Regionen beteiligen kann.

... durch Anpassung der Fördermodalitäten

Die GRW Investitionsförderung steht unter dem Vorbehalt, dass mit ihr ein Primäreffekt im Sinne der Export-Basis-Theorie verbunden ist. Mit dieser Förderstrategie können in Hinblick auf Einkommen und Beschäftigung Multiplikatoreffekte realisiert werden, und die Förderung verzerrt nicht den Wettbewerb auf den lokalen Gütermärkten. Die Vorteile aus der Unterstützung von Forschung und Entwicklung, Gründungsförderung oder die Zusammenarbeit von lokalen Akteuren aus Wirtschaft und Administration beschränken sich nicht auf Unternehmen, die im überregionalen Wettbewerb stehen. Deshalb erscheint es angebracht, für derartige Maßnahmen auf den Primäreffekt zu verzichten und eine allgemeine Förderfähigkeit dieser Fördertatbestände in einem zukünftigen System mit der GRW anzustreben. Ebenso erscheint die Voraussetzung nicht mehr zeitgemäß, dass die Fördermittel für den Breitbandausbau überwiegend nur Unternehmen oder Gewerbegebieten gewährt werden, die über den Primäreffekt verfügen.

Weiterhin sollte geprüft werden, ob Restriktionen bei einzelnen Fördertatbeständen hinsichtlich der Höhe der möglichen Zuwendungen, wie beispielsweise Projektobergrenzen bei der angewandten Forschung und Entwicklung oder der Markteinführung von neuen Produkten, angemessen sind und nicht zu unnötigen Einschränkungen der Fördermöglichkeiten führen.

...durch Neuorientierung der Infrastrukturförderung

Auch in Zukunft werden die wirtschaftsnahen Infrastrukturen weiterhin eine wesentliche Voraussetzung sein, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in den strukturschwachen Regionen zu stärken.

Die aktuellen Förderkonditionen sehen vor, dass die verkehrliche Anbindung von GRW-geförderten Gewerbegebieten und -betrieben an das überregionale Straßennetz unterstützt werden kann. Die enge Verknüpfung mit den GRW-geförderten Gewerbegebieten könnte für die verkehrliche Erreichbarkeit der Unternehmen innerhalb der strukturschwachen Gebiete ein Hemmnis sein. Im Einzelfall könnten auch Verkehrswege, die nicht direkt Gewerbegebiete mit dem überregionalen Netz verbinden, für die regionale Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam sein, wenn sie einen Engpass für unternehmerische Tätigkeit darstellen. Eine Ausweitung der Förderung auf solche Vorhaben könnte sich für die Region als vorteilhaft erweisen, wobei hier ein individueller Nachweis seitens der Fördermittelempfänger zu fordern ist.

Eine allgemeine Ausweitung der GRW auf lokale Infrastrukturen, wie beispielsweise den lokalen Verkehrswegebau ohne direkte Wirtschaftsnähe, erscheint nicht angebracht, da dies zum einen den Programmauftrag der GRW nicht widerspiegelt und zum anderen zur einer finanziellen Überforderung führen würde.

Neben den traditionellen wirtschaftsnahen Infrastrukturen sind neue infrastrukturelle Anforderungen zu berücksichtigen. Ohne eine schnelle Internetverbindung ist es für Unternehmen kaum noch möglich, Kunden- und Lieferantenbeziehungen adäquat aufrecht zu halten. In vielen strukturschwachen Regionen finden sich keine Marktlösungen für eine ausreichende Versorgung. Der in der GRW enthaltene Fördertatbestand zu den Kommunikationsverbindungen berücksichtigt bereits die Möglichkeit der Anbindung von GRW förderfähigen Betrieben an die Kommunikationsinfrastruktur. Allerdings erscheint diese Einengung der Förderung problematisch. Alle Unternehmen in den strukturschwachen Regionen sind von dieser Unterausstattung mit einer modernen Kommunikationsinfrastruktur betroffen, und auch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird beeinträchtigt. Eine Beteiligung der GRW am Ausbau der Breitbandnetze in dem Umfang, wie er den Unternehmen zu Gute kommt, lässt sich vor dem Hintergrund der fehlenden regionalen Wettbewerbsfähigkeit gut begründen. Dies trägt dem Trend zunehmender Digitalisierung von Produktions- und Dienstleistungsprozessen Rechnung und bindet entwicklungsschwache Räume in gesamtwirtschaftliche Netzwerke ein.

...durch angepasste Fördergebietsabgrenzung

Die Politik des inneren Rings sollte weiterhin auf einer funktionalorientierten Regionsabgrenzung beruhen. Die Bestimmung funktionaler Regionen setzt an Pendlerverflechtungen an und sollte sich in Zukunft an der tatsächlichen räumlichen Verflechtung orientieren. Die bisherige Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen orientiert sich noch sehr an administrativen Vorgaben und unterschätzt die regionalen Verflechtungen. Deshalb fallen die Arbeitsmarktregionen geografisch zu klein aus. Unter Vernachlässigung der Ländergrenzen ergeben sich größere Arbeitsmarktregionen, die sich auch auf mehrere Bundesländer erstrecken können. Zur Berücksichtigung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verflechtungen sollten verstärkt län-

derübergreifende Initiativen Eingang in die Förderpolitik finden, um das gesamte Potenzial der Förderpolitiken zu nutzen.

... durch Modifizierung des GRW-Indikators

Obwohl der GRW-Indikator zur Identifikation der Arbeitsmarktregionen hinsichtlich der wirtschaftsstrukturellen Position geeignet ist, stellen sich doch Fragen, wie zukünftig die Strukturschwäche zu messen ist. Aus ökonomischer Sicht ist es zur Identifikation der Strukturschwäche hinreichend, die Ergebnisse des regionalen Wirtschaftens im GRW-Gesamtindikator zu erfassen. Vor dem Hintergrund des Beschäftigungsanliegens sollten auch die Arbeitslosigkeit Berücksichtigung finden und die zukünftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit einbezogen werden. Der Infrastrukturindikator ist in diesem Zusammenhang nicht zwingend notwendig, da er einen Inputfaktor für die regionalen Produktionsmöglichkeiten und nicht das Ergebnis der wirtschaftlichen Tätigkeit erfasst.

Eine gesonderte Berücksichtigung der demografischen Entwicklung für die Identifikation strukturschwacher Gebiete erscheint nicht notwendig, da die Bevölkerungsentwicklung wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung mitbestimmt wird und mit der zukünftigen Erwerbstätigkeitsentwicklung eine wichtige Komponente der Bevölkerungsentwicklung bereits enthalten ist. Vor dem Anliegen der regionalen Wirtschaftsförderung sind Einkommen, Arbeitslosigkeit und die Prognose der Erwerbstätigkeit hinreichend, um sachgerecht strukturschwache Regionen zu identifizieren. Insgesamt ist der GRW-Gesamtindikator gut geeignet, die strukturschwachen von den strukturstarken Regionen zu unterscheiden. Er stellt auch zukünftig bei der Fördergebietsabgrenzung für ein integriertes gesamtdeutsches System für die strukturschwachen Regionen eine gute Ausgangsbasis dar.

Zudem sind die zentralen Kennziffern Einkommen und Arbeitslosigkeit eng mit anderen Kennziffern verbunden, die eine Beschreibung der regionalen Situation aus einem anderen Blickwinkel ermöglichen. So ist das BIP je Einwohner oder die Produktivität eng mit der Lohn- und Gehaltssumme verknüpft und die regionale Arbeitslosigkeit weist eine enge Korrelation zur Hartz IV-Quote oder SGB-II-Quote auf, so dass auch förder- und vor allem sozialpolitisch relevante Tatbestände mit dem GRW-Indikator erfasst werden.

Hinsichtlich der Methodik ist allerdings zu bedenken, dass die Zusammensetzung des GRW-Indikators möglichst transparent und nachvollziehbar sein sollte. Sowohl die Auswahl der Einzelindikatoren als auch ihre Gewichtung sollten nachprüfbar sein. Beides ist heute nicht der Fall und es sollten Verfahren eingesetzt werden, die diese Transparenz schaffen. Dies würde gleichfalls eine verbesserte ökonomische Begründung für regionale Interventionen liefern.

...durch Evaluierung der Fördermaßnahmen

Für eine aussagekräftige Evaluierung wird vorgeschlagen die Maßnahmen zu Gunsten der strukturschwachen Regionen in einem Zyklus von einer ex-ante Bewertung der geplanten Maßnahmen bis hin zu einer ex-post Bewertung zu untersuchen. Ex-ante ist es wesentlich, dass die erwarteten Auswirkungen nicht nur in qualitativer Form, sondern möglichst auch quantitativ zu formulieren. Erst hierdurch wird es möglich ex-post die Wirksamkeit und die

Effizienz der Fördermaßnahmen in ihrer eigenen Zieldimension und im Hinblick auf die unterstützen strukturschwachen Regionen zu ermitteln.

Dieser Evaluierungsansatz stellt hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit zu den einzelnen Fördermaßnahmen. Dies betrifft nicht nur Informationen zu den Maßnahmen, sondern auch bezogen auf die Fördermittelempfänger. Es müssen insgesamt Informationen zur Verfügung stehen oder erhoben werden, damit die Effekte der Förderung auf der Ebene der Fördermittelempfänger bestimmt werden können. Die Datenverfügbarkeit setzt somit voraus, dass vor Beginn der Fördermaßnahmen die relevanten Informationen identifiziert werden, die später im Zuge der Förderung erhoben werden müssen, um nach Abschluss der Förderung ex-post bewertet werden zu können. Die Methodik der Evaluation sollte darauf ausgerichtet sein die kausalen Effekte der Förderung zu bestimmen.

Mittlerer Ring: Wirtschaftsnahe Förderinstrumente des Bundes

Relevante Programme des mittleren Rings

Im mittleren Ring sind wirtschaftsnahe Förderprogramme eingeordnet, die sich zwar nicht auf strukturschwache Räume konzentrieren oder beschränken, aber das Potenzial positiver Synergieeffekte für die Ziele des inneren Rings besitzen und einen Beitrag zur Stärkung der strukturschwachen Regionen leisten. Ein Potenzial positiver Synergieeffekte für strukturschwache Räume mit der Förderpolitik des inneren Rings kann bei den BMWi und BMBF-Programmen

- zu Gunsten von KMU,
- im Bereich der Innovations- und FuE-Förderung,
- zur Finanzierungsförderung und
- zur Infrastrukturentwicklung sowie Humankapitalförderung

erwartet werden. Die Fördermaßnahmen des BMWi sind darauf ausgerichtet Gründungen zu unterstützen, die Finanzierung von Unternehmen zu ermöglichen, Humankapital zu qualifizieren, die Netzwerkbildung und die Auslandsmarkterschließung zu fördern. Sie können auch in strukturschwachen Räumen greifen und dazu beitragen, Entwicklungsrückstände aufzuholen. Dies gilt auch für den Strang der BMWi-Förderung, der sich auf FuE und Innovationen konzentriert, wobei hier ein klarer Schwerpunkt zu Gunsten von KMU beobachtbar ist. Analog zu den BMWi-Programmen gilt auch bei BMBF-Programmen, dass diese das Potenzial besitzen, Synergieeffekte für strukturschwache Räume freizusetzen. Die BMBF-Programme umfassen die Förderung von Spitzen- und Grundlagenforschung, die KMU-orientierte Innovationsförderung sowie die Vernetzungsförderung.

Der Einsatz der BMWi- und BMBF-Förderprogramme ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass GRW-Fördergebiete nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Westdeutschland über eine zum Teil sehr gut ausgebaute öffentliche Forschungsinfrastruktur verfügen, die bereits mit der regionalen Wirtschaft vernetzt ist bzw. im Zuge der BMWi- und BMBF-Förderung stärker mit dieser verknüpft werden könnte.

BMW-Programme

Programmatisch umfasst die GRW-externe Förderung des BMWi insbesondere die KMU- und Mittelstandsförderung sowie die Innovationsförderung und auch Finanzierungsprogramme. Diese können in der Regel zum einen mit Marktversagenstatbeständen, die sich aus Größennachteilen der Unternehmen oder den Öffentlichkeitseigenschaften von FuE ergeben, begründet werden. Weil sich Marktversagenstatbestände bzw. das Wachstumsanliegen nicht auf strukturschwache Räume beschränken, ist ein bundesweiter, flächendeckender Ansatz der Förderung begründet. Es wäre keine Alternative, diese Programme auf strukturschwache Räume zu begrenzen.

Die Forschungs- und Innovationsförderung des BMWi ist nicht geographisch fokussiert, wird aber vor allem in den entwicklungsstarken Räumen wirksam, weil sich dort die FuE-Aktivitäten konzentrieren. Das bedeutet jedoch nicht, dass es in entwicklungsschwächeren Gebieten keine technologieorientierten Unternehmensgründungen geben kann, kein Informations- und Beratungsbedarf existiert, keine Cluster- und Netzwerkstrukturen vorhanden sind oder geschaffen werden können. Insofern können diese Programme auch in entwicklungsschwächeren Räumen greifen und positive Synergieeffekte hervorbringen. Darüber hinaus darf erwartet werden, dass die Strukturschwäche gerade in diesen Räumen dafür sorgt, dass

- die Unternehmensgründungen aus Hochschulen heraus größere Hindernisse zu überwinden haben als in Ballungsräumen,
- der Beratungsbedarf höher ausfällt, weil Hindernisse in der Wissensdiffusion existieren und
- vorhandene Elemente, die ein regionales Netzwerk- und Innovationssystem ausmachen, besonders fragil und fragmentiert sind.

Deshalb sollte ein integriertes Fördersystem für strukturschwache Räume diese Besonderheiten adressieren. Dies kann mit Hilfe einer Förderpräferenz in den wirtschaftsnahen Programmen des BMWi geschehen. Ein solcher Ansatz wird bereits bei ZIM praktiziert. Dabei erhalten kleine Unternehmen höhere Fördersätze als mittlere Unternehmen und Kooperationsprojekte sind mit höheren Fördersätzen ausgestattet als Einzelprojekte. In regionaler Hinsicht erhalten kleine Unternehmen in Ostdeutschland um 5% höhere Fördersätze als solche in Westdeutschland. Mit der Neugestaltung der Förderung der strukturschwachen Regionen ab 2020 könnte das regionale Kriterium der aktuell bis Ende 2019 laufenden ZIM-Richtlinie, das aktuell nur ein Fördergefälle zu Gunsten Ostdeutschlands enthält, auf alle strukturschwachen Regionen in Ost- und Westdeutschland ausgedehnt werden.

Insgesamt ergeben sich für die GRW und damit den inneren Ring positive Synergien, wenn Mittelstand und KMU auch in entwicklungsschwachen Regionen von der BMWi-Förderung profitieren. Die in den Programmen adressierten Fördertatbestände können in strukturschwachen Räumen einen Beitrag leisten, um Entwicklungsrückstände zu überwinden, wenn im Einzelnen bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Dazu zählt im Bereich der Innovations- und Vernetzungsförderung, dass Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie innovative KMU existieren oder entwicklungsschwache Räume an solche Netzwerke angebunden werden können.

Die Finanzierungsprogramme des BMWi zielen ebenfalls vornehmlich auf gesamtwirtschaftliches Wachstum und leisten einen Beitrag, um ein Kapital- und Darlehensmarktversagen zu überwinden. Aufgrund der in entwicklungsstarken Räumen konzentrierten ökonomischen Aktivitäten fließen einerseits die Mittel dieser Programme auch ohne explizite geographische Fokussierung bevorzugt in verdichtete Räume. Andererseits fließen die Mittel auch in strukturschwache Gebiete, wenn diese dort von Unternehmen und Gründern angefordert werden. Auch hier kann erwartet werden, dass die Strukturschwäche der Region dazu führt, dass die Unternehmen und Gründer einen höheren Finanzierungsbedarf besitzen. Soweit die Finanzierungsprogramme des inneren Rings den höher ausfallenden Finanzierungsbedarf nicht abdecken, kann auch bei Finanzierungsprogrammen des mittleren Rings eine Förderpräferenz (z.B. günstigere Darlehnszinsen, höhere maximale Finanzierungsanteile) zu Gunsten der entwicklungsstarken Räume eingesetzt werden. Bereits in der Vergangenheit wurde mit solchen Präferenzen z.B. beim ERP-Regionalförderprogramm gearbeitet, das zwischen Ost- und Westdeutschland unterschiedliche maximale Finanzierungsanteile vorsah. Eine solche Förderpräferenz ist jedoch nur dann notwendig, wenn Programme wie die ERP-Regionalförderung nicht alle Finanzierungsbedarfe abdecken und deshalb keine Doppelförderstrukturen aufgebaut werden.

BMBF-Programme

Inhaltlich richtet sich das BMBF einerseits bundesweit auf forschungs- und innovationsorientierte Förderungen aus sowie andererseits auf KMU und Ostdeutschland fokussierte Programme. Auf das gesamte Bundesgebiet ausgerichtete Programme umfassen den Spitzenclusterwettbewerb, die Programme Forschungscampus und KMU-innovativ. Auf die ostdeutschen Länder ausgerichtet ist die Programmfamilie Unternehmen Region.

Mit dem Spitzenclusterwettbewerb und mit der Förderinitiative Forschungscampus werden groß angelegte und langfristige Ansätze der Zusammenarbeit von Forschung und Wissenschaft umgesetzt. Vor diesem Hintergrund dürften realisierte Synergieeffekte von Programmen der Spitzen- und Grundlagenforschung in strukturschwachen Räumen eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Allerdings besitzt eine Reihe von strukturschwachen Regionen eine zum Teil sehr leistungsfähige Forschungsinfrastruktur und -landschaft bzw. öffentliche Forschungseinrichtungen. In diesen Regionen darf erwartet werden, dass Synergiepotenziale gehoben werden können. Förderpräferenzen zu Gunsten strukturschwacher Räume sind hier aufgrund der Ausrichtung auf Spitzen- und Grundlagenforschung wenig sinnvoll. Es ist nicht zu erwarten, dass FuE-Einrichtungen in strukturschwachen Regionen einen besonderen Nachteil aufgrund ihrer geographischen Lokalisation erleiden.

Beim Programm KMU-innovativ ist die Ausgangslage anders, da für KMU in strukturschwachen Räumen erwartet werden darf, dass sie größeren Hindernissen bei ihren FuE-Aktivitäten gegenüberstehen. Darüber hinaus dürfte in den auf KMU ausgerichteten Programmen des BMBF die anwendungsorientierte Forschungsförderung und nicht die Spitzen- und Grundlagenforschungsförderung einen höheren Stellenwert einnehmen. Deshalb wird hier ein größeres Potenzial für Synergieeffekte in entwicklungsstarken Räumen mit öffentlichen Forschungseinrichtungen und entwicklungsstarken Clusterstrukturen erwartet.

Analog zu den innovationsorientierten KMU-Programmen des BMWi könnte sich eine Förderpräferenz als sinnvoll erweisen, um die Nachteile in den strukturschwachen Regionen zu

kompensieren. Verfügen diese Räume über bestimmte Anfangsvoraussetzungen, d.h. gibt es einen Kern von innovativen KMU, die auf den betreffenden Forschungsfeldern arbeiten, und existieren lebensfähige Netzwerkstrukturen, könnten KMU-Programme des BMBF in strukturschwachen Regionen dazu beitragen, Entwicklungsrückstände zu überwinden. Werden allerdings die augenblicklichen Förderprogramme fortgeschrieben, muss innerhalb des mittleren Rings sichergestellt sein, dass sich ZIM und KMU-innovativ nicht überschneiden und keine Doppelförderung betrieben wird. Dies gilt auch hinsichtlich der Abstimmung mit EFRE und Landesprogrammen.

Übertragbarkeit der ostdeutschen Förderprogramme Inno-Kom-Ost und Unternehmen Region

Grundsätzlich hängt die Übertragbarkeit dieser Förderansätze auf entwicklungsschwache Räume in einem integrierten Ansatz für Deutschland vor allem von zwei Programmeigenschaften ab. Das Programm muss

- in der Vergangenheit seine spezifischen Förderziele erfolgreich und möglichst effizient erreicht haben,
- Ursachen für Entwicklungs- und Wachstumsschwäche adressieren und Fördertatbestände aufweisen, die auch in den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands relevant sind.

Inno-Kom-Ost des BMWI zielt auf die Stärkung der ostdeutschen Innovationskraft, fördert die gemeinnützige externe Industrieforschung und die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren. Mit der Fokussierung auf FuE sowie die ostdeutsche Innovationschwäche könnte mit diesem Programm auch eine Ursache für Strukturschwäche in westdeutschen Regionen gezielt aufgegriffen werden. Die Förderung der gemeinnützigen externen Industrieforschung ist hingegen einer besonderen ostdeutschen Problematik geschuldet, die in Westdeutschland in dem Umfang so nicht vorliegt. IWH, ZEW (2012) konstatieren, dass auch in Westdeutschland derartige Industrieforschungseinrichtungen existieren und sie dort sehr ähnliche Funktionen wie in Ostdeutschland erfüllen. Sie empfehlen eine allgemeine Ausweitung des erfolgreichen Programms Inno-Kom-Ost auf Westdeutschland, insbesondere mit Bezug auf die Wirkungen für KMU. Eine explizite Ausrichtung auf die strukturschwachen Regionen ist aber nicht Gegenstand der Empfehlung. Sollte es eine allgemeine Ausweitung auf Westdeutschland geben, könnten auch einige strukturschwache Regionen profitieren, die über entsprechende Voraussetzungen verfügen. Zur Identifikation der tatsächlichen Potenziale für die strukturschwachen Regionen wäre eine detailliertere Untersuchung für die westdeutschen Regionen notwendig.

Die Förderinitiative Unternehmen Region des BMBF adressiert die ostdeutsche Strukturschwäche bei der Entwicklung von Innovationen und verbessert die Rahmenbedingungen für Innovationen. Sie zielt auf die Entwicklung besonderer technologischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Leistungen. Die Programmelemente sind Ausdruck einer Innovationspolitik, die Wachstum in der ostdeutschen Volkswirtschaft generieren möchte und gesamtwirtschaftliche Ziele verfolgt. Die Förderung im Rahmen von Unternehmen Region ist in weiten Teilen auf die Entwicklung wissenschaftlicher Exzellenz ausgerichtet und stellt hohe Anforderungen an die Ausstattung einer Region mit Forschungseinrichtungen und Humankapital.

Der Förderansatz basiert auf einer an Regionen orientierten und unternehmerisch ausgerichteten Förderpolitik. Forschungseinrichtungen und Unternehmen einer Region bündeln ihre Kompetenzen und orientieren sich streng am Markt. Das BMBF unterstützt regionale Kooperationsbündnisse darin, ein eigenes zukunftsfähiges technologisches Profil zu entwickeln und konsequent die Stärken und Potenziale ihrer Region zu nutzen und auszubauen. Im Vordergrund steht dabei die Bildung von Kooperationen, aus denen sich regionale Cluster entwickeln können. Eine gesamte Programmfamilie mit unterschiedlichen Fördertatbeständen wurde initiiert, um Forschung und Entwicklung in den Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland mit dem Unternehmenssektor zu verbinden. Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und die angesprochenen Zielgruppen führen dazu, dass die regionale Verteilung der Förderfälle zu einer Konzentration der Förderung in den ostdeutschen Städten und Forschungsstandorten führt und die ländlichen strukturschwachen Regionen weniger von der Förderung profitieren, da sie nicht über die Voraussetzungen verfügen, die Förderung aus der Programmfamilie Unternehmen Region in Anspruch nehmen zu können. Mit der Förderung eng verbunden ist der Gedanke, dass von den regionalen Kooperationen auch Ausstrahlungseffekte in die umliegenden schwächeren Regionen ausgehen und daraus ein Beitrag zu Stärkung der strukturschwachen Regionen folgt.

Kann Unternehmen Region auch Förderbedarfe in Westdeutschland bedienen? Dies setzt voraus, dass das Programm ursachenadäquat hilft, westdeutsche Strukturschwächen zu überwinden. Wegen der Vielzahl an unterschiedlichen Fördertatbeständen es notwendig die einzelnen Fördertatbestände zu bewerten. Für die Mehrzahl der Fördermaßnahmen gilt, dass sich die Förderungen stark auf die Forschungs- und Universitätsstandorte in Ostdeutschland konzentrieren und im geringen Umfang in den ländlichen strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands zu finden sind. In Westdeutschland verfügen einige strukturschwache Regionen über die notwendigen Potenziale zur Absorption (Universitäten, Forschungseinrichtungen) der Förderung, so dass für diese Regionen mit FuE-Potenzial Programmelemente aus dem Förderprogramm Unternehmen Region hilfreich für die Entwicklung sein können. Dies gilt etwa für die Programme, die auf die Stimulierung von Innovationen, Schaffung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, den Technologietransfer und die Entwicklung von Wirtschaftsklustern abzielen.

Fasst man zusammen, ist davon auszugehen, dass die spezifischen ostdeutschen Programme Ziele bedienen und Instrumente bereitstellen, die auch sinnvoll in entwicklungsschwachen westdeutschen Räumen eingesetzt werden können, die ein potenziell ungenutztes Innovationspotenzial besitzen und/oder die Voraussetzungen entwickeln können, dieses auszuschöpfen.

Äußerer Ring: Ergänzende Programme des Bundes

Im äußeren Ring finden sich Programme, die nicht primär wirtschaftsnahen Zielen dienen und nicht ausschließlich auf strukturschwache Räume ausgerichtet sind, aber in komplementärer Weise einen Beitrag zur Stärkung der strukturschwachen Regionen leisten können.

Die Entwicklung des ländlichen Raums mit der ELER-Förderung orientiert sich an der EU-2020-Strategie und zielt – abgestimmt mit der GAK – auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Dazu sollen die Agrar- und Forstwirtschaft unterstützt, die nachhaltige

Entwicklung im ländlichen Raum gefördert und die Wirtschaft sowie die Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum gestärkt werden.

Mit der Städtebauförderung wird das Ziel langfristig attraktiver Städte zu entwickeln mit mehreren Programmen angestrebt. Diese sichern u.a. die städtischen Infrastrukturen, innerstädtische Altbaubestände und helfen bei der städtebaulichen Sanierung. Sie können deshalb inhaltlich insbesondere dem Anliegen der Daseinsvorsorge zugeordnet werden.

Trotz dieser zum inneren Ring unterschiedlichen Ziele und Begründungen darf von diesen Fachpolitiken ein positives Synergiepotenzial erwartet werden, wenn zwei Rahmenbedingungen erfüllt sind: Zum einen muss eine geographische Schnittmenge mit den Programmen des inneren Rings existieren. Zum anderen müssen mit den eingesetzten Instrumenten der Fachpolitiken positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Räume einhergehen.

Im Unterschied zu den Programmen des mittleren Rings sind die im äußeren Ring eingesetzten Instrumente nur eingeschränkt mit den Instrumenten des inneren Rings identisch. Zwar nutzen einige Programme (z.B. die landwirtschaftliche Investitionsförderung) ähnliche Instrumente wie etwa die GRW, aber über weite Strecken kommen fachspezifische Instrumente zum Einsatz. Wenn diese komplementär zur Politik des inneren Rings einen Beitrag zum Abbau von Entwicklungsrückständen in strukturschwachen Räumen leisten, sind sie in einem gesamtdeutschen System der Förderung strukturschwacher Räume zu berücksichtigen. Dies ist etwa der Fall, wenn Daseinsvorsorge im Rahmen der Städtebaupolitik oder im Rahmen der Förderung ländlicher Räume eine Voraussetzung schafft, damit die Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Räumen überhaupt greifen kann.

Soweit Maßnahmen der Daseinsvorsorge durch die GAK umgesetzt werden, werden Voraussetzungen für erfolgreiche regionale Wirtschaftsförderung geschaffen. Von der agrarwirtschaftlichen Investitionsförderung oder der Tourismusförderung im Rahmen von Ferien auf dem Bauernhof gehen ebenfalls positive Effekte auf das Konvergenzanliegen der GRW aus.

Die positiven Synergieeffekte könnten forciert werden, wenn im Rahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wirtschaftliche Strukturschwäche als ein Kriterium für den verstärkten Einsatz von GAK und ELER berücksichtigt würde. So erhalten bereits heute Landwirte in benachteiligten Gebieten (benachteiligte Agrarzonen, kleine Gebiete und Berggebiete) zum Ausgleich der natürlichen ungünstigen Standortbedingungen oder anderer spezifischer Produktionsnachteile eine Ausgleichszulage für damit verbundene Einkommensnachteile. Es wäre zu prüfen, ob eine solche, auf regionale Strukturschwäche hin ausgerichtete Förderung auch auf andere (investive und infrastrukturelle) Fördermaßnahmen übertragen werden könnte.

Die Städtebauförderung unterstützt komplementäre Maßnahmen zu den Interventionen des inneren und mittleren Rings und trägt damit zu den Voraussetzungen bei, die für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung und einen Abbau von Entwicklungsrückständen notwendig sind. Die Städtebaupolitik des Bundes berücksichtigt zudem auch Aspekte von Strukturschwäche, weil finanzschwache Kommunen bei der Erbringung ihres Eigenanteils entlastet werden und alternative Finanzierungswege eröffnet werden, um den Eigenanteil aufbringen zu können. Zu prüfen wäre, ob die erwarteten Synergieeffekte für das Ausgleichsanliegen des inneren Rings ohne nennenswerte Abstriche bei den Zielen der Städtebauförderung verstärkt wer-

den können, wenn Strukturschwäche bei der räumlichen Allokation von Städtebaufördermitteln und bei den Förderpräferenzen stärker berücksichtigt wird.

Die Programme des äußeren Rings (ELER, GAK und Städtebauförderung) sollten in ihrem Einsatz in den Ländern mit Blick auf die Schaffung von Synergieeffekten kombiniert werden. In diesem Zusammenhang könnten auch wirtschaftliche und/oder infrastrukturelle Modellvorhaben ein sinnvolles Instrument sein. Aus dem kombinierten Einsatz der verschiedenen Fördermaßnahmen (GRW, GAK/ELER, EFRE, Städtebauförderung) in Städten und Kommunen lassen sich dann Rückschlüsse auf die generelle Anwendbarkeit des kombinierten Einsatzes ziehen. So könnte auf lokaler Ebene die Zusammenarbeit gestärkt und eine gemeinsame Nutzung der Förderressourcen angestoßen werden. So könnte auf lokaler Ebene die Zusammenarbeit gestärkt und eine gemeinsame Nutzung der Förderressourcen unterstützt werden. Die Ausrichtung der regionalen Modellvorhaben sollte mit definierten Zielen und ausgearbeiteten Handlungsplänen einhergehen und könnte über (bundesweite) Wettbewerbe durchgeführt werden.

Innovative Finanzinstrumente

In der jüngeren Vergangenheit wird seitens der öffentlichen Fördermittelgeber verstärkt auf innovative Finanzierungsinstrumente in Form revolvingender Fonds, zinsvergünstigter Kredite oder Eigenkapitalhilfen gesetzt. Durch revolvingende Darlehensfonds, die auf der einen Seite die Auszahlung an die Fördermittelnehmer vornehmen und auf der anderen Seite die Rückflüsse wiederaufnehmen, um damit dann erneut eine Förderung aussprechen können, wird eine höhere Effizienz der Mittelverwendung und ein Recycling öffentlicher Finanzmittel angestrebt. In fast allen Ländern wird seit der Förderperiode 2007-2013 der Einsatz der neuen Finanzinstrumente durchgeführt. Mit den innovativen Finanzinstrumenten geht die Erweiterung der bestehenden Wirtschaftsförderungsinstrumente einher, die für bestimmte Gruppen (Gründungen und Wagniskapitalfinanzierungen) geeignet erscheinen. Die Umsetzung ist mit einem hohen organisatorischen Aufwand und erheblichen beihilferechtlichen Restriktionen verbunden. Durch die EFRE-Finanzierung und die entsprechende Ko-Finanzierung der Länder ist dieses Finanzierungsinstrument vorhanden und auf die Bedarfe in den Ländern ausgerichtet. Insofern ergänzen diese finanzierungsorientierten Instrumente die Wirtschaftsförderung der GRW, die selbst über Bürgschaften und Zinsverbilligung hinaus keine spezifischen Finanzierungsinstrumente anbietet. Eine eigenständige Rolle für die GRW scheint deshalb hier nicht angezeigt, obwohl nicht ausgeschlossen werden soll, dass sich die GRW an innovativen Finanzinstrumenten beteiligen könnte.

Wettbewerbsverfahren

Auch bei der zukünftigen Unterstützung strukturschwacher Regionen könnten Wettbewerbe eine ergänzende Rolle einnehmen, wenn es darum geht die bestmöglichen Projekte (FuE-Verbundprojekte, regionale Kooperationen, regionale Modellvorhaben zur Zusammenarbeit verschiedener Förderprogramme u.ä.) in den strukturschwachen Regionen zu fördern. Dies setzt voraus, dass die Charakteristika eines Wettbewerbs so ausgestaltet sind, dass sie sich an Akteure in den strukturschwachen Regionen wenden. Damit würde man auch dem Ausgleichsanliegen genügen und gleichzeitig diejenigen Projekte identifizieren, die in struktur-

schwachen Regionen die größten Wachstumsbeiträge liefern können. Da die Umsetzung der Förderung durch die Länder erfolgt, wäre auf der Ebene des Bundes in Abstimmung mit den Ländern im Koordinierungsrahmen eine entsprechende Regelung zu verankern. Denkbar ist aber auch, dass der Bund – in Abstimmung mit den Ländern - Wettbewerbe z. B. als Modellvorhaben zu den obigen Themen in allen strukturschwachen Regionen durchführt. Dieses müsste aber vor dem gegebenen gesetzlichen Hintergrund geprüft werden.