

Kurzfassung

zum Forschungsvorhaben

**„Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von
der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020“**

**Studie im Auftrag
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)**

Prof. Dr. Joachim Ragnitz
Prof. Dr. Gerhard Untiedt

unter Mitarbeit von Dr. Michael Weber

Dresden/Münster, Juli 2017

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein wichtiges Ziel des politischen Handelns von Bund und Ländern. Hierzu dient national im Wesentlichen die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), mit deren Hilfe die strukturschwachen und wirtschaftlich zurückliegenden Regionen unterstützt werden. Bei der Bestimmung der Regionalfördergebiete im Rahmen der GRW sind jedoch Vorgaben der Europäischen Union zu beachten, nach denen der Anteil der Bevölkerung in Fördergebieten bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten darf. Aktuell beträgt dieser „Bevölkerungsplafond“ 25,85 % der deutschen Bevölkerung insgesamt, wobei dieser Wert in einem mehrstufigen kriteriengestützten Verfahren durch die Europäische Kommission festgelegt wurde.

Vor dem Hintergrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland im Vergleich zur Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten müsste bei Fortgeltung der Kriterien der EU-Leitlinien für die Regionalentwicklung der auf Deutschland entfallende Bevölkerungsplafond in der Förderperiode ab 2021 deutlich abgesenkt werden, obwohl die regionalwirtschaftlichen Förderbedarfe aus binnenwirtschaftlicher Sicht nach wie vor hoch sind. Dieses wird noch verstärkt durch die statistischen Effekte des für 2019 absehbaren EU-Austritts Großbritanniens. Ausgehend von dieser Situation zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, die Höhe des deutschen Bevölkerungsplafonds ab 2021 abzuschätzen und mögliche Optionen für eine Weiterentwicklung der Indikatorik für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für zulässige Regionalfördergebiete nach 2020 abzuleiten.

Nach dem derzeit gültigen Regelwerk werden ausgehend von einer normativ festgelegten Bevölkerungsobergrenze in allen Fördergebieten der Europäischen Union (47 % der EU28-Bevölkerung in der Förderperiode 2014-2020) zunächst die wirtschaftlich schwächsten Gebiete identifiziert (NUTS-2-Regionen mit einem BIP je Einwohner von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts); diese werden als sogenannte A-Fördergebiete klassifiziert. In einem weiteren Schritt werden dann die sogenannten C-Fördergebiete bestimmt. Hierbei wird zwischen „prädefinierten“ (ehemalige A-Fördergebiete der Förderperiode 2007-2013) und „nicht prädefinierten“ C-Gebieten unterschieden. Der Bevölkerungsplafond für die nicht prädefinierten Fördergebiete wird dabei auf Basis eines multidimensionalen Verfahrens ermittelt, bei dem als Indikatoren insbesondere das BIP je Einwohner bzw. die regionale Arbeitslosenquote auf der NUTS-3-Ebene herangezogen werden; Sonderregelungen gelten für abgelegene und sehr dünn besiedelte Regionen. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, wird Deutschland bei Fortbestand der geltenden Regeln in der kommenden Förderperiode voraussichtlich nur noch einen Bevölkerungsanteil von 18,8 % in Fördergebieten ausweisen dürfen. Dies sind mehr als 7 Prozentpunkte weniger als derzeit und bedeutet einen Rückgang um nahezu ein Viertel des bisherigen Bevölkerungsplafonds. Viele der heutigen GRW-Fördergebiete wären deshalb nicht länger förderfähig. Da die regionalwirtschaftlichen Disparitäten in Deutschland jedoch

nach wie vor – auch im europäischen Vergleich - hoch sind, wäre dies mit Blick auf die angesprochenen Förderbedarfe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse problematisch. Hinzu kommt, dass mit einer (weiteren) Einschränkung der Fördermöglichkeiten auch das Risiko besteht, dass die günstige Entwicklung in den bisherigen Fördergebieten gehemmt wird.

Die vorliegende Studie widmet sich deshalb insbesondere der Frage, ob und inwieweit durch eine Modifikation der Indikatorik, d.h. durch Anpassung der für die Berechnung verwendeten Methoden und der dabei verwendeten Schwellenwerte, durch die Berücksichtigung alternativer Indikatoren oder durch die Schaffung von Ausnahmeregeln die besonderen Problemlagen der deutschen Regionen berücksichtigt werden können und der Bevölkerungsplafond für Fördergebiete in Deutschland positiv beeinflusst werden kann. Dabei müssen natürlich die Rückwirkungen entsprechender Änderungen auch auf die übrigen EU-Mitgliedsländer berücksichtigt werden, nicht zuletzt um politische Akzeptanz zu gewährleisten. Zunächst sollten vorgeschlagene Änderungen aber auch ökonomisch sinnvoll sein, also sowohl das Ausmaß bestehender Disparitäten widerspiegeln als auch dem Ausnahmecharakter von regionalen Fördermaßnahmen im europäischen Binnenmarkt Rechnung tragen.

Änderungen der Berechnungsmethodik bzw. der von der EU-Kommission festgelegten Grenzwerte, die sich für Deutschland positiv auswirken würden, wären v.a.

- eine Anhebung des Bevölkerungsplafonds für EU-Fördergebiete (derzeit 47 % der EU-Bevölkerung). Würde die Bevölkerungsobergrenze beispielsweise auf 49 % festgelegt, nähme der Anteil der Fördergebietsbevölkerung in Deutschland von 18,8 % auf 21,2 % zu. Bei vollständigem Verzicht auf eine Bevölkerungsobergrenze würde sich der Bevölkerungsplafond für Deutschland sogar auf 36,3 % erhöhen.
- eine gegenüber dem Status-Quo stärkere Gewichtung nationaler Größen in der Indikatorik zur Definition strukturschwacher Regionen (BIP je Einwohner und Arbeitslosenquote); hierdurch ließe sich der Bevölkerungsplafond im günstigsten Fall auf 25,5 % erhöhen.
- eine Anhebung der Grenzwerte für die „akzeptable“ Abweichung des regionalen BIP je Einwohner vom Durchschnitt; hierdurch würde sich der Bevölkerungsplafond für Deutschland auf bis zu 21,5 % erhöhen. Auch durch Anpassungen der Schwellenwerte für die Arbeitslosenquote ließen sich ähnliche Effekte erzielen.

Die beiden letztgenannten Modifikationen führen allerdings nur zu einer „Umverteilung“ von Fördergebietsbevölkerung zwischen den Mitgliedsländern, sind insoweit schwieriger durchsetzbar als Anpassungen der Gesamtbevölkerungsobergrenze, von der alle Länder mit nicht prädefinierten C-Fördergebieten profitieren können.

Ein Ersatz einzelner Indikatoren (konkret: des BIP je Einwohner durch das BIP je Erwerbstätigen) oder die Umstellung der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds auf der Basis größer abgegrenzter Regionen ist aus deutscher Sicht nicht zu empfehlen, da dies sogar zu einer (weiteren) Verringerung der Fördergebietsbevölkerung führen würde. Auch bei der Erweiterung des Indikatorensets um demographische Größen (z.B. Veränderung der Bevölkerungszahl) ist Vorsicht geboten; je nach konkreter Ausgestaltung sind sogar negative Effekte möglich, da manche Regionen in anderen EU-Mitgliedsländern noch deutlich stärker durch den demographischen Wandel betroffen sind als Gebiete in Deutschland.

Über die genannten Veränderungen der bestehenden Methodik bzw. der Indikatorik hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, den identifizierten Herausforderungen Deutschlands mit Blick auf den künftigen Ausweis von Fördergebieten zu verbessern:

- Eine Option wäre, den Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete unabhängig von der vorangehenden Bestimmung des Bevölkerungsanteils von A-Fördergebieten bzw. prädefinierten C-Fördergebieten festzulegen. Auf diese Weise würde verhindert, dass die nationalen Fördermöglichkeiten durch den Stand der Konvergenz auf der EU-Ebene restringiert werden. Würde der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete vorab zum Beispiel auf 17,5 % der EU-Bevölkerung festgelegt, so ergäbe sich für Deutschland ein Bevölkerungsanteil in Fördergebieten von 21,4 %, also deutlich mehr als im Status-Quo (18,8 %). Gleichzeitig würde die Gesamtbevölkerungsobergrenze in der EU auf 49,2 % steigen.
- Die NUTS-3-Ebene ist in Deutschland sehr viel kleinteiliger abgegrenzt als in den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Dies kann zu einer strukturellen Benachteiligung Deutschlands führen; aus regionalökonomischer Sicht vorstellbar wäre es daher, Fördergebiete künftig auf der Ebene von „Kreisregionen“ (in der Abgrenzung des BBSR) oder auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen (in der Abgrenzung der GRW) zu bestimmen.
- Bei Anwendung der bisherigen Regeln für die Bestimmung von Fördergebieten werden eine Reihe von Regionen in Deutschland nicht länger als C-Fördergebiet eingestuft, die an A-Förderregionen bzw. an prädefinierte C-Förderregionen im Ausland grenzen. Zur Vermeidung eines übermäßig starken Fördergefälles zwischen benachbarten Gebieten könnten daher für diese Regionen Ausnahmeregelungen festgelegt werden. Insgesamt könnte Deutschland damit einen um 1,15 Prozentpunkte höheren Bevölkerungsanteil für C-Fördergebiete erreichen.
- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, durch Anpassung des Bevölkerungsplafonds oder der verwendeten Grenzwerte den statistischen Effekt

eines Austritts Großbritanniens aus der EU zu eliminieren und dies als eine weitere Ausnahmeregel für die kommende Förderperiode vorzusehen.

Selbst wenn sich Anpassungen in der Indikatorik durchsetzen lassen, muss für die Zeit ab 2021 mit einem gegenüber dem status quo geringeren Bevölkerungsplafond für Deutschland gerechnet werden. Mit Blick auf das grundgesetzlich vorgegebene Ziel, für Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen, sollten die negativen Auswirkungen deshalb nach Möglichkeit minimiert werden. Anderenfalls besteht nur noch die Möglichkeit, GRW-Fördergebiete auf Basis der horizontalen Bestimmungen der „Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung“ festzulegen, was jedoch deutliche Einschränkungen bei den Fördermöglichkeiten mit sich brächte und somit aus deutscher Sicht kontraproduktiv wäre.