

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Regionale Wirtschaftsförderung

Stand: 25. Juni 2015

Inhalt

I. Anlass des Gutachtens.....	2
II. Ziele und Grenzen regionaler Wirtschaftsförderung	4
2.1. Der ordnungspolitische Rahmen regionaler Wirtschaftsförderung.....	4
2.2. Zielkonflikte regionaler Wirtschaftsförderung.....	5
2.3. Standortkonkurrenz und regionale Wirtschaftsförderung.....	7
2.4. Wachstumskerne.....	8
2.5. Regionaler Ausgleich	8
III. Gegenwärtige Förderpraxis.....	10
3.1. Beihilferechtlicher Rahmen der Europäischen Union	10
3.2. Förderung durch die GRW.....	11
3.3. Solidarpakt II für die neuen Bundesländer und Berlin	15
3.4. Europäische Regionalförderung	17
IV. Empirische Evidenz zur gegenwärtigen Förderungspraxis.....	19
4.1. Europäische Regionalförderung	20
4.2. GRW-Förderung betrieblicher Investitionen und lokaler Infrastruktur	22
V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Beirats	26
Literatur.....	30
Mitgliederverzeichnis	34

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 25. Juni 2015, mit dem Thema

Regionale Wirtschaftsförderung

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

I. Anlass des Gutachtens

Regionale Wirtschaftsförderung dient dem Ziel, in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit eine positive Wirtschaftsentwicklung anzustoßen. Dabei soll die regionale Wirtschaftsförderung nachhaltig wirken, so dass die positive Entwicklung sich selbst trägt und somit eine öffentliche Förderung nur temporär erforderlich macht.

In der Bundesrepublik Deutschland war regionale Wirtschaftsförderung ursprünglich in der alleinigen Verantwortung der Länder. Erst mit den Grundgesetzänderungen des Jahres 1969 wurde dem Bund die Kompetenz zugestanden, bei der Erfüllung einiger originärer Aufgaben der Länder mitzuwirken, so bei der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die zur Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) von Bund und Ländern erklärt wurde (Artikel 91a Grundgesetz). Die GRW wird von Bund und Ländern zu gleichen Teilen finanziert und deren Förderkonditionen werden gemeinsam festgelegt. Finanziert werden vor allem Investitionszuschüsse für Unternehmen, die sich in einer geförderten Region ansiedeln oder dort Erhaltungs- oder Erweiterungsinvestitionen in größerem Umfang durchführen und dabei Arbeitsplätze erhalten sowie neue schaffen. Das zweite wichtige Förderinstrument sind Zuschüsse an Kommunen für Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur.

Nach der deutschen Wiedervereinigung hat es zur Bewältigung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in Ostdeutschland Erweiterungen in der regionalen Wirtschaftsförderung gegeben, die über eine bloße Vergrößerung des Fördervolumens der Regionalpolitik hinausgingen. Die Gewährung einer zusätzlichen Investitionszulage (bis Ende 2013) zur Anschaffung und Herstellung von Anlagevermögen in den neuen Bundesländern und Berlin ist noch nicht als konzeptionelle Neuerung einzuordnen. Doch das gilt nicht mehr für den Solidarpakt I und II. Bis 2019 werden darin den ostdeutschen Bundesländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs hohe

Ergänzungszuweisungen des Bundes für den Aufbau Ost zugewiesen. Nur teilweise sind diese Transfers Ausdruck dessen, was die Aufgabe des Finanzausgleichs in einem föderalen Staat ist: Angleichung der Finanzkraft der Gliedstaaten bei der Finanzierung ihrer normalen öffentlichen Aufgaben. Darüber hinaus sollen die Zuweisungen den neuen Bundesländern helfen, die wirtschaftliche Transformation voranzutreiben und früher oder später den Anschluss an die alten Bundesländer zu gewinnen. Insoweit verschränken sich hier in einem Maße, wie das bis dahin nicht der Fall gewesen war, klassische Regionalpolitik und klassischer Finanzausgleich.

Dieses Lösungsmodell wird nun in wenigen Jahren mit dem Ende des Solidarpakts II auslaufen. Der Finanzausgleich soll wieder ein Ausgleich der Einnahmen zwischen den Bundesländern werden, und auch in der regionalen Wirtschaftsförderung soll die Förderung a priori nicht mehr zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern unterscheiden. Dazu bedarf es nicht nur neuer Regeln für den Finanzausgleich – die bereits verhandelt werden –, sondern auch eines überdachten Konzeptes für die regionale Wirtschaftsförderung (siehe auch Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014).

Für ein solches Überdenken gibt es einen weiteren Grund: Mehr und mehr ist in der Europäischen Union regionale Wirtschaftsförderung – schon allein vom Volumen der Fördermittel her – europäische Regionalpolitik geworden und dies vor allem auf der Basis des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF). Für den Zeitraum 2014-2020 sind insgesamt rund 350 Mrd. Euro an Fördergeldern für EU-Mitgliedsstaaten budgetiert, was die europäische Regionalpolitik nach der Gemeinsamen Agrarpolitik zum zweitgrößten Budgetposten der Europäischen Union macht. In der aktuellen Förderperiode wurde die europäische Regionalpolitik inhaltlich stärker auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in den strukturschwachen Regionen ausgerichtet. Dies hat Konsequenzen für die deutsche Regionalpolitik, da viele Förderprojekte von europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanziert sind.

Im Zentrum des Gutachtens steht die Frage, wie nach dem Auslaufen des Solidarpaktes und innerhalb der gegebenen europäischen Rahmen- und Förderbedingungen regionale Wirtschaftsförderung durch die GRW verbessert werden kann. Eine Bewertung der gewaltigen Herausforderungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Zuge des Transformationsprozesses in den ostdeutschen Bundesländern ist

dagegen nicht Bestandteil des Gutachtens.¹ Der Beirat schlägt dazu folgende Maßnahmen vor:

- die GRW-Förderung vermehrt für die Verbesserung der lokalen Infrastruktur einzusetzen;
- die Zuständigkeit für etwaige verbliebene Infrastrukturlücken und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den neuen Ländern der GRW zu übertragen, anstatt diese im neuen Länderfinanzausgleich zu verankern;
- die Datenerhebung und Evaluierungsmethoden der GRW-Fördermaßnahmen auszubauen, um die Praxis der regionalen Wirtschaftsförderung laufend zu verbessern;
- bei der Berechnung des Regionalindikators, der die Grundlage für die Auswahl der Fördergebiete bildet, dem Einkommen einer Region ein größeres Gewicht als bisher beizumessen.

II. Ziele und Grenzen regionaler Wirtschaftsförderung

2.1. Der ordnungspolitische Rahmen regionaler Wirtschaftsförderung

Ökonomische Strukturen unterliegen einem fortlaufenden Wandel. Dies gilt für regionale ebenso wie für sektorale und Betriebsgrößenstrukturen. Die ständige Umschichtung – in der Fachsprache die Reallokation der Produktionsfaktoren – ist unabdingbar in einer Marktwirtschaft, um die wirtschaftliche Produktivität und damit auch den Wohlstand der Bevölkerung steigern zu können. Strukturwandel ist also volkswirtschaftlich erwünscht und geboten. Regionale Wirtschaftsförderung soll daher nicht darauf gerichtet sein, bestehende Strukturen entgegen dem Markttrend zu erhalten (*Strukturerhaltungspolitik*).

In den 1960er Jahren wurde als strukturpolitisches Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland definiert, den volkswirtschaftlich nötigen regionalen Strukturwandel zu unterstützen und allenfalls in seiner Anpassungsgeschwindigkeit zu beeinflussen (*Strukturanpassungspolitik*). Dies kann sowohl in Richtung einer Beschleunigung des Strukturwandels gehen (z.B. die regionalpolitisch orientierte Förderung des Baus von Raffinerien und Erdölleitungen in den 1960er Jahren als Konkurrenz zur heimischen Kohle oder der Ausbau der Bildungsinfrastruktur in den 1960er und 1970er Jahren)

¹ Ebenso wenig beschäftigt sich das Gutachten mit den politökonomischen Prozessen, die zu einer Verzerrung der regionalpolitischen Förderung und Verschwendung von Steuermitteln führen können.

als auch in Richtung einer Verlangsamung des Strukturwandels zur Vermeidung sozialer Spannungen (z.B. Kohleverstromung, Kohlepfennig, Zonenrandförderung in der alten Bundesrepublik). In engen, in der Praxis jedoch oft sehr weit ausgelegten Grenzen kann staatliche Politik nicht umhin, regionale Strukturen etwa im Bereich von Industrien mit Netzwerk-Externalitäten (Verkehrswegebau, Energie, leitungsgebundene Telekommunikation) selbst zu schaffen, mit lang anhaltenden, zukünftigem Strukturwandel oftmals zuwiderlaufenden Wirkungen (*Strukturgestaltungspolitik*).

2.2. Zielkonflikte regionaler Wirtschaftsförderung

Strukturpolitik steht mit den in einer Marktwirtschaft erforderlichen Anpassungsprozessen durch Strukturwandel tendenziell in Konflikt. Ordnungspolitisch bedenklich ist eine Strukturerhaltungspolitik. In der Praxis der Bundesrepublik Deutschland sind regionalpolitisch bedeutsame strukturerhaltende Maßnahmen (z.B. Zonenrandförderung, Kohle und Stahl, Schiffbau) in der Vergangenheit oftmals mit Gesichtspunkten der nationalen Versorgungssicherheit begründet worden. Ordnungspolitische Bedenken bestehen ebenso gegenüber strukturgestaltenden Maßnahmen, die früher oft mit intraeuropäischer Versorgungssicherheit begründet worden sind (z.B. Luft- und Raumfahrtindustrie, nuklearer Brennstoffkreislauf) und die sich, einmal eingeführt, von Strukturerhaltungsmaßnahmen kaum unterscheiden. Strukturanpassungspolitik ist ordnungspolitisch traditionell nachsichtiger beurteilt worden, obwohl auch hier Zielkonflikte auftreten können. So kann einerseits die verbesserte Verkehrsanbindung einer abgelegenen Region durch Förderung der Infrastruktur zu einem erhöhten Pendleranteil der Bevölkerung und damit verbundenen wünschenswerten regionalen Einkommenszuwächsen führen. Dem kann allerdings eine Verödung wohnortnaher Unterzentren entgegenstehen, wenn diese Pendler in beträchtlichem Ausmaß etwa Dienstleistungen des Einzelhandels an ihren Arbeitsorten außerhalb der Region und nicht mehr am Wohnort in Anspruch nehmen. Dem positiven Einkommenseffekt regionaler Wirtschaftsförderung stehen also womöglich negative Verlagerungs- oder Substitutionseffekte entgegen, die im Extremfall zu einem Niedergang der Region beitragen können und damit die Wirkung der regionalpolitischen Maßnahmen zunichte machen.

Es könnte naheliegen, als Ziel einer regionalen Wirtschaftsförderung die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Realisierung bestimmter Investitionsvolumen vorzugeben. In vielen Fällen mag regionale Wirtschaftsförderung tatsächlich zu einer gleich-

zeitigen Erhöhung der Beschäftigung und der Investitionen in der Region führen. Beide Ziele können aber auch im Konflikt zueinander stehen. Eine Ansiedlung kapitalintensiver Industrien kann mit einer negativen örtlichen Arbeitsmarktentwicklung einhergehen; umgekehrt wird die Spezialisierung einer Region auf arbeitsintensive Sektoren – etwa im Fremdenverkehr – oft als strukturelle Investitionsschwäche erscheinen. Wohnvororte außerhalb von Großstädten weisen oft eine nur geringe Arbeitsplatz- und Gewerbedichte auf, können aber dennoch nicht als strukturschwach angesehen werden. An der örtlichen Produktionsleistung allein kann die Strukturschwäche einer Region daher nicht gemessen werden.

Von den beschriebenen Verzerrungen weitgehend unberührt ist das einkommenspolitische Ziel einer regionalen Wirtschaftsförderung. Eine Region ist selbst bei niedriger Arbeitsplatz- und Gewerbedichte dann nicht als strukturschwach zu bezeichnen, wenn Markteinkommen und Steuerkraft pro Kopf als befriedigend erachtet werden. Pendlerregionen sind hierfür typisch, ebenso Fremdenverkehrslagen mit einem oft überdurchschnittlichen Anteil an Pensionären. Man mag die Abhängigkeit dieser Regionen von nur einem Wirtschaftsfaktor beklagen; Monostrukturen und die hiermit verbundenen Standortrisiken kommen aber auch anderswo vor. Sie sind oft Ausdruck von Spezialisierungs- und Agglomerationskräften. Für die Einstufung einer Region als strukturschwach sollte der wichtigste Indikator das Einkommensniveau im Vergleich zu anderen Regionen ähnlicher Bevölkerungsdichte sein. Sind die örtlichen Pro-Kopf-Einkommensverhältnisse und Steuererträge befriedigend, wird ein besonderer regionalpolitischer Handlungsbedarf im Allgemeinen nicht vorliegen.

Dem steht nicht entgegen, dass etwa in westdeutschen Ballungszentren mit ehemals hoher Dichte der Schwerindustrie eine teils hohe Strukturarbeitslosigkeit besteht, ohne dass Einkommen und Steuerkraft erheblich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegen. Meist handelt es sich hierbei um die bis heute nicht ausgeheilten Folgen des sektoralen Transformationsprozesses weg vom Bergbau und der Schwerindustrie, nicht unähnlich der Systemtransformation in den neuen Bundesländern nach 1990. In diesen Sonderfällen verbindet sich hartnäckige Sockelarbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern mit der Abwanderung jüngerer Fachkräfte und teils sogar mit einem Mangel an diesen. Wie die westdeutschen Beispiele nahelegen, stößt Strukturpolitik in solchen Krisenregionen an ihre Grenzen und es rächen sich strukturertehaltende Maßnahmen in langer Frist. Förderungsmaßnahmen in solchen

Regionen werden im Allgemeinen auf deren sektorale Sonderprobleme zugeschnitten sein müssen.

2.3. Standortkonkurrenz und regionale Wirtschaftsförderung

In der Praxis lässt sich regionale Wirtschaftsförderung oft von der Hoffnung leiten, durch finanzielle Förderung eine bessere Nutzung der örtlichen Produktionsfaktoren zu erreichen oder dauerhaft zusätzliches Produktionspotential vor Ort anzusiedeln und dadurch lokale Wachstumsimpulse zu erzeugen. Standortkonkurrenz etwa um die Ansiedlung von Gewerben und Industrien oder die Anlage von Wohngebieten bringt solche Effekte vielfach hervor. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind solche Konkurrenzsituationen zwischen Gebietskörperschaften unter den gegebenen steuerlichen und institutionellen Rahmenbedingungen allerdings ein Nullsummenspiel und sollten nicht subventioniert werden – gesamtwirtschaftlich macht die Entscheidung eines Unternehmens für den einen oder anderen Produktionsstandort in einem Land kaum einen Unterschied.

Sind Subventionen ein wichtiges Instrument zur Schaffung von Standortanreizen, so besteht für die Politiker auf lokaler und regionaler Ebene der Anreiz, in eine Konkurrenz um nationale und europäische Fördermittel einzutreten und im politischen Prozess deren Erhöhung voranzutreiben. Dieser Fehlanreiz eines regionalpolitisch motivierten Subventionswettkampfs zu Lasten nationaler und europäischer Budgets könnte vermieden werden, wenn die Gebietskörperschaften ihren Standortwettbewerb über die regionale Gestaltung von Steuersätzen ausüben können.² Will man einem ansiedlungswilligen Investor oder einem Neubürger den Zuzug schmackhaft machen, so wirkt sich das über die Absenkung örtlicher Steuersätze auch auf Dritte aus. Der Wettbewerb um den Zuzügler oder Investor ist dann nicht mehr eine Angelegenheit individueller, ordnungspolitisch bedenklicher Subventionierung, sondern wirkt auf dem Wege einer attraktiven Steuergestaltung als lokale pekuniäre Externalität auf Dritte. Im Unterschied zur Standortkonkurrenz um Subventionen kann Steuerwettbewerb durch geringere örtliche Steuersätze möglicherweise zu einer Allokationsverbesserung führen.

² Das deutsche Finanzverfassungsrecht lässt allerdings bisher einen regionalen Steuerwettbewerb nur in engen Grenzen zu. So haben zwar die Kommunen ein Steuererfindungsrecht, doch dürfen neue Steuern nicht im Widerspruch zu bereits bestehenden Bundes- oder Landessteuern stehen. Die rechtlichen Grenzen für die Länder sind noch enger gesteckt.

2.4. Wachstumskerne

Um dauerhafte Wachstumseffekte zu erzielen, ist mehr erforderlich als nur das Gewinnen der Standortkonkurrenz um Investoren. Ein gesamtwirtschaftlicher Wachstumseffekt durch das Anbinden von prinzipiell mobilen Produktionsfaktoren an eine bestimmte Region kann nur durch die Schaffung positiver lokaler externer Effekte entstehen, die eine Agglomerationsbildung (wie z.B. im Silicon Valley) begünstigen, aber ohne Förderung nicht von privaten Firmen realisiert würden. Diese Externalitäten können im Aufbau einer lokalen Wertschöpfungskette bestehen (etwa durch die Anlagerung von Zulieferbetrieben an Endmontagewerke der Fahr- und Flugzeugindustrie) oder in der Ansiedlung wissensbasierter Industrien und dem Aufbau ihnen vorgelagerter Bildungseinrichtungen (Greenstone, Hornbeck and Moretti, 2010). Dabei ist nicht entscheidend, ob zwischen diesen Industrien direkte Lieferverflechtungen bestehen, sondern dass sie auf denselben Humankapitalbestand zurückgreifen und dessen Agglomeration am selben Standort zu positiven Wissensexternalitäten führt. Soweit solche Wissenscluster die Effizienz der regionalen Humankapitalausstattung verbessern, führt ihr Aufbau nicht lediglich zu einer Verlagerung aus anderen Regionen, sondern hat volkswirtschaftlich wünschenswerte positive Nettoeffekte. Regionalpolitik mit einem solchen investiven, über Einzeleffekte hinausgehenden Charakter ist dann vom gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel bestimmt. Ein entsprechendes Konzept schließt allerdings ein, dass bestimmte strukturschwache Räume mit nur geringem Wachstums- und Agglomerationspotential nicht oder nicht mehr gefördert werden. Dies könnte für die Region Abwanderung und für eine mehr oder weniger lange Übergangszeit hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommen bedeuten (Gathmann, Helm und Schönberg, 2015).

2.5. Regionaler Ausgleich

Da die sozialen Härten derartiger Anpassungsprozesse politisch zumeist unerwünscht sind, ist oft eine Regionalpolitik betrieben worden, die mit Hilfe langfristiger Subventionen versuchte, strukturschwachen Regionen eine schrittweise Angleichung der Einkommenschancen zu ermöglichen. Eine solche Regionalpolitik ist dann vom Ausgleichsziel bestimmt. Oft steht dahinter die Hoffnung, dass mit Hilfe der Förderung latente Produktionsmöglichkeiten in der Förderregion mobilisiert werden oder neue Produktionsmöglichkeiten entstehen könnten.

Ökonomisch lässt sich eine Regionalpolitik, die zu einer Umverteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten von ökonomisch starken in strukturschwache Regionen führt, jedoch kaum begründen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist die Agglomeration ökonomischer Aktivitäten sogar wünschenswert, sofern unternehmensexterne Skalenerträge zu einer höheren Produktivität in den Firmen einer Region führen, was über niedrigere Preise für handelbare Güter allen Konsumenten zugutekommt. Agglomeration maximiert dann die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, während eine von Subventionen getriebene Dezentralisierung der Produktion typischerweise zu Wohlstandsverlusten in der Volkswirtschaft führt. Höhere Produktivität und damit höhere Löhne bedeuten indes nicht, dass damit die Arbeitnehmer in den ökonomischen Zentren automatisch besser gestellt sind, denn sie sehen sich auch höheren Kosten (etwa durch Immobilienpreise und Pendlerzeiten) gegenüber; schließlich wird ein Teil des Agglomerationsgewinnes auch über die progressive Einkommensteuer abgeschöpft. Eine Entballung wirtschaftlicher Produktion sollte daher nicht das Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung sein.

Darüber hinaus findet schon im Rahmen des Finanzausgleichs eine substantielle Umverteilung öffentlicher Einnahmen (sowohl horizontal zwischen den Bundesländern wie auch vertikal durch Bundesergänzungszuweisungen) zwischen ökonomisch stärkeren und schwächeren Regionen statt. Und schließlich existiert bereits eine Reihe staatlicher Vorkehrungen wie die progressive Einkommensteuer oder sozialstaatliche Transferleistungen, die regionale Unterschiede ausgleichen; diese Zuwendungen haben jedoch gegenüber regionalen Subventionen den Vorteil, dass sie direkt an die Anspruchsvoraussetzungen konkreter bedürftiger Personen oder Haushalte geknüpft sind (Glaeser und Gottlieb, 2008).³

Befürworter eines Ausgleichsziels der regionalen Wirtschaftsförderung berufen sich häufig auf Artikel 72 Abs. II des Grundgesetzes. Hier ist in der Tat von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ die Rede, jedoch nicht im Sinne eines Verfassungsauftrages, sondern nur im Zusammenhang mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Aus dem Recht des Bundes zur Gesetzgebung, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

³ Sind Arbeitskräfte und Kapital geographisch mobil, erhöhen regionale Subventionen langfristig vor allem die Miet- und Immobilienpreise. Von einer solchen Subvention profitieren dann vor allem Grundbesitzer, nicht aber Arbeitnehmer und Unternehmen ohne Grundbesitz, da zusätzliche Investitionen und ggf. höhere Nominallöhne höheren Miet- und Grundstückspreisen gegenüberstehen.

im Bundesgebiet“ dies erfordert, folgt nicht die Pflicht, unbedingt für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen.⁴

III. Gegenwärtige Förderpraxis

3.1. Beihilferechtlicher Rahmen der Europäischen Union

Der praktischen Ausgestaltung der Regionalpolitik auf nationaler und subnationaler Ebene werden durch das EU-Beihilferecht enge Grenzen gesetzt, die einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten verhindern sowie die Höhe der staatlichen Beihilfen insgesamt und die damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen begrenzen sollen (Art. 107 Absatz 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)).⁵ Gemäß der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ist die Regionalförderung für strukturschwache Regionen neben der Ausbildungsförderung, Restrukturierungshilfen, Daseinsvorsorge und Umweltschutzbeihilfen eine Beihilfe, die mit dem Gemeinsamen Markt unter bestimmten Bedingungen vereinbar ist (Art. 107 Abs. 3 AEUV). Regionalbeihilfen für strukturschwache Regionen müssen dabei investiven Charakter haben, also zu zusätzlichen Investitionen oder wirtschaftlichen Aktivitäten in der geförderten Region führen. Außerhalb des von der AGVO festgelegten Katalogs sind alle weiteren Regionalbeihilfen grundsätzlich anzumelden („Notifizierungspflicht“) und im Prinzip von der Kommission zu genehmigen; ausgenommen sind lediglich die so genannten „de-minimis-Beihilfen“, die auf maximal 200.000 Euro an den gleichen Begünstigten innerhalb von 3 Jahren begrenzt sind. Mit der ab 1. Juli 2014 gültigen AGVO sind auch Beihilfen zum Breitbandausbau, zur Forschung und Entwicklung und für Innovationscluster sowie für lokale Infrastruktur und regionale Stadtentwicklungsfonds von der Notifizierungspflicht befreit.

⁴ Ebenso spricht die Entstehungsgeschichte des Art. 72 II GG gegen einen solchen Verfassungsauftrag des Bundes. Bis 1994 war in Art. 72 II Nr. 3 GG die Rede von der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Alle damaligen Alternativen der Nr. 3 wurden vom BVerfG sehr weit ausgelegt, so dass praktisch jedes Bundesgesetz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugelassen wurde. Die Neufassung des Abs. 2 mit der Formulierung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“, die im Zuge der Verfassungsreform 1994 in Kraft trat, hatte zum Ziel, die Gesetzgebungskompetenzen und Regelungshoheit der Länder gegenüber den Eingriffsmöglichkeiten des Bundes zu stärken und somit insbesondere einer Vereinheitlichung entgegenzuwirken (Fiege, 2000, 285 (286); Oeter, 2010, Rn. 105). Damit gewährt der neugefasste Art. 72 II GG dem Bund gerade keine Kompetenzen, sondern schränkt diese im Gegenteil ein.

⁵ Generell zulässig sind diskriminierungsfreie Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher (Art. 107 Abs. 2a Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), Schadensbeseitigung bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen (Art. 107 Abs. 2b) und Beihilfen im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung (Art. 107 Abs. 2c). Darüber hinaus können Beihilfen zur Förderung der regionalen Entwicklung, bestimmter Wirtschaftszweige oder der Kultur sowie wichtiger Vorhaben mit gemeinsamem europäischen Interesse (nach Art. 107 III AEUV) freigestellt werden.

Das EU-Beihilferecht legt nicht nur fest, welche nationale Förderung erlaubt ist, sondern bestimmt auch die Kriterien zur Abgrenzung der Fördergebiete und die jeweiligen Förderhöchstsätze, die für alle nationalen und subnationalen Programme in den Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Die Richtlinien legen die A-Fördergebiete mit den höchsten Fördersätzen (alle NUTS2-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP höchstens 75 % des Durchschnitts der EU-27 beträgt oder die sich in extremer Randlage befinden)⁶ für alle Mitgliedstaaten ebenso verbindlich fest wie die prädefinierten C-Fördergebiete (die bisher A-Fördergebiete waren oder aber eine sehr geringe Bevölkerungsdichte aufweisen). Darüber hinaus definiert die EU den Einwohnerplafond, d.h. den maximalen Bevölkerungsanteil, der in zusätzlichen C-Fördergebieten leben kann, als die Differenz zwischen der von der EU definierten Gesamtbevölkerungsobergrenze und den Bevölkerungsanteilen in den A- und prädefinierten C-Gebieten.⁷ Auf der Basis dieses Einwohnerplafonds und der generellen Leitlinien wählen die nationalen Förderprogramme dann weitere Fördergebiete aus (siehe 3.2.) und legen sie der Kommission zur Prüfung vor.

3.2. Förderung durch die GRW

Regionale Wirtschaftsförderung ist in Deutschland in erster Linie Sache der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die zu gleichen Teilen von Bund und Land finanziert wird. 2014 betragen die jährlichen Fördermittel zusammen 1,123 Mrd. Euro. Die GRW legt Voraussetzungen sowie Art und Intensität der Förderung in einem gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedeten Koordinierungsrahmen fest, der vier wesentliche Aufgaben erfüllt: erstens setzt der Koordinierungsrahmen europäische Regelungen, insbesondere die Bestimmungen und Leitlinien zum EU-Beihilferecht, um (siehe 3.1.). Zweitens definiert der Koordinierungsrahmen einheitliche, für alle Bundesländer gleichermaßen geltende Förderkriterien. Drittens werden im Koordinierungsrahmen die Fördergebiete und Förderhöchstsätze, die auch für die Programme der Länder und Kommunen gelten, so-

⁶ NUTS bezeichnet die räumliche Bezugsgröße in der amtlichen Statistik der EU-Mitgliedsländer. Die 39 NUTS2-Regionen in Deutschland entsprechen entweder einem Regierungsbezirk (so in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen; in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen entsprechen sie den ehemaligen Regierungsbezirken) oder einem ganzen Bundesland (so in Berlin, Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Saarland und Thüringen). Brandenburg hat gesonderte NUTS2-Regionen festgelegt (Brandenburg-Nordost und Brandenburg-Südwest). Gebiete mit extremer Randlage sind z.B. durch Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Klimabedingungen oder wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen gekennzeichnet (Artikel 349 AEUV).

⁷ Weitere Nebenbedingungen legen etwa fest, dass der Einwohnerplafond nicht unter 7,5% der Bevölkerung fallen soll.

wie die Verteilung der GRW-Mittel auf die Fördergebiete festgelegt. Schließlich kommt dem Bund durch die GRW neben der Koordination und Kofinanzierung auch die Aufgabe des Monitoring und der Evaluierung der Maßnahmen zu.

Die Fördergebiete werden in Deutschland anhand eines regionalen Indikators bestimmt, der für die Förderperiode von 2014-2020 aus der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der Jahre 2009-2012 (Gewichtung 0,45), dem Bruttolohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem in 2010 (Gewichtung 0,40), einem Infrastrukturindikator für 2012 und der Erwerbstätigenprognose 2011-2018 (Gewichtung mit je 0,075) gebildet wird. Nach Standardisierung werden die Einzelindikatoren mit ihren jeweiligen Gewichten zu einem Gesamtindikator verknüpft (Schwengler und Bennewitz, 2013). Die Zusammenführung der Einzelindikatoren geschieht dabei so, dass Schwächen in einem Indikator (etwa der Arbeitslosenquote) kaum durch Stärken in einem anderen Indikator (etwa dem Bruttolohn) ausgeglichen werden können. Diese Gewichtung widerspricht jedoch dem im 2. Kapitel aufgezeigten Zielkonflikt, dass manche Regionen wirtschaftliche Schwächen in einer Dimension durch wirtschaftliche Stärken in einer anderen Dimension ausgleichen können.⁸ Um dieser Problematik zu begegnen, werden Arbeitsmarktregionen, die anhand des Gesamtindikators als strukturschwächste Regionen erscheinen, als zusätzliche C-Fördergebiete ausgewiesen, solange die kumulative Einwohnerzahl in allen Fördergebieten unterhalb des von der EU festgelegten Einwohnerplafonds liegt. Auf der Basis der Förderregeln für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und der de-minimis-Regelung sind gegenwärtig auch noch D-Fördergebiete definiert, in denen Investitionen in KMU mit Beihilfen von 10 bis 20% gefördert werden. In diesen Gebieten können Großunternehmen nur im Rahmen der de-minimis-Regel gefördert werden können.

Das wichtigste GRW-Förderinstrument (79% der Fördermittel in 2014) sind nicht-rückzahlbare Zuschüsse zu den Investitions- oder Lohnkosten sowie Zinsverbilligungen für die gewerbliche Wirtschaft mit einer (existierenden oder geplanten) Betriebsstätte in den ausgewiesenen GRW-Fördergebieten. Unterstützt werden mit der Förderung Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen, die Umstellung und grundle-

⁸ Die in der GRW definierten Arbeitsmarktregionen beziehen zwar explizit Pendlerströme (mit einer Pendlerzeit von bis zu 45 Minuten) in die Abgrenzung mit ein. Die gegenwärtig 258 Arbeitsmarktregionen in Deutschland sind jedoch so kleinteilig, dass erhebliche Pendlerbewegungen auch zwischen den Arbeitsmarktregionen der GRW bestehen (Eckey, Schwengler und Türck, 2007).

gende Rationalisierung von Unternehmen oder der Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte sowie Betriebserweiterungen. Nicht gefördert werden jedoch Ersatzinvestitionen, Investitionen in Transportfahrzeuge sowie Anschaffungskosten für gebrauchte Wirtschaftsgüter (ausgenommen bei der Übernahme eines stillgelegten oder von der Stilllegung betroffenen Betriebes). Gefördert werden nur Investitionen, die vom Betrieb eine besondere Anstrengung erfordern, und der Beitrag des Beihilfeempfängers zur Finanzierung des Investitionsvorhabens muss mindestens 25% der beihilfefähigen Kosten betragen. Schließlich müssen mit den geförderten Investitionsvorhaben neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden.⁹ Der Fördersatz variiert in der Förderperiode 2014-2020 zwischen 15% und 35% (ab 2018 zwischen 10% und 30%), wobei für Klein- und Mittelbetriebe höhere Fördersätze gelten als für Großunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. Seit 2014 ist die Förderung von Großunternehmen ab 250 Beschäftigten durch das EU-Beihilferecht generell stark beschränkt (in C-Fördergebieten ist sie nur noch für Erstinvestitionen in neue Betriebsstätten oder bei Diversifizierung einer bestehenden Betriebsstätte auf neue Produkte oder Prozesse möglich) und ist sonst im Einzelfall notifizierungspflichtig. Um das Fördergefälle in den Grenzgebieten zu Polen (die beinahe flächendeckend als A-Fördergebiet klassifiziert sind) zu verringern, wird dort der Fördersatz um 5 (bis Ende 2017) bzw. 10 Prozentpunkte (2018-2020) erhöht.

Seit 1995 gibt es zusätzliche Förderinstrumente für KMU, die finanzielle Unterstützung in den Bereichen Beratung, Schulung, Humankapitalbildung, Forschung und Entwicklung sowie bei der Markteinführung neuer Produkte leisten. Außerdem kann die GRW (seit 2008) gemeinnützige außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit den gleichen Fördersätzen wie die gewerbliche Wirtschaft fördern, um den Wissenstransfer von Forschungseinrichtungen zu KMU und damit das Innovationspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit von KMU zu verbessern.

Im Rahmen der ersten Förderlinie kamen mehr als 80% der GRW-Investitionsförderung zwischen 1991 und 2013 dem Verarbeitenden Gewerbe zugute und hier insbesondere dem Maschinenbau sowie Unternehmen, die Metallerzeugnisse oder Nah-

⁹ Die GRW-Mittel werden erst dann ausgezahlt, wenn die Investition abgeschlossen ist und das Unternehmen den zugesagten Eigenanteil nachgewiesen hat. Die Einhaltung der Arbeitsplatzzusagen wird bis zu fünf Jahre nach Auszahlung kontrolliert, bei Nichterfüllung muss die Subvention zurückgezahlt werden.

rungs- und Futtermittel herstellen. Knapp 20% der Fördermittel werden im Bereich Tourismus und Verkehr eingesetzt; der Handel spielt dagegen bei der Förderung kaum eine Rolle.

Eine zweite Förderlinie der GRW (21% der Fördermittel in 2014) dient der Verbesserung der gewerbenahen kommunalen Infrastruktur. Hierzu gehören Zuschüsse für Infrastrukturinvestitionen, wie etwa die Erschließung oder Wiederherstellung von Industrie- und Gewerbegebieten, die Errichtung oder der Ausbau von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsleitungen sowie von Anlagen für die Beseitigung oder Reinigung von Abwasser und Abfall. Fördermittel können aber auch zu Investitionen für öffentliche Einrichtungen des Tourismus sowie Einrichtungen der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung genutzt werden. Der Fördersatz für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen beträgt in der Regel 60%, kann aber bis zu 90% für Investitionen betragen, die im Wege einer interkommunalen Kooperation durchgeführt werden, sich in regionale Entwicklungsstrategien einfügen oder Alt-Standorte wie Industrie-, Gewerbe-, Konversions- oder Verkehrsflächen revitalisieren (Deutscher Bundestag, 2014). Förderfähig sind jedoch nur Projekte, soweit sie unmittelbar für die regionale Wirtschaft und das geförderte Gebiet erforderlich sind und sofern die Versorgung weder durch die Verpflichtung öffentlicher Träger noch, z.B. wegen mangelnder Rentabilität, durch privatwirtschaftliche Anbieter gewährleistet wird. Zwischen 1991 und 2013 wurden 29% der Fördermittel zur Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten, 18% für die Infrastruktur im Bereich Fremdenverkehr sowie 13% zur Errichtung oder zum Ausbau von Verkehrsverbindungen verwendet.

Darüber hinaus gibt es einige weitere, kleinere Fördermaßnahmen, die die Vernetzung und Koordinierung dezentraler Entscheidungsträger verstärken sollen¹⁰: erstens die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte, die konkrete Entwicklungsziele und Förderprioritäten definieren (seit 1995), zweitens die regionale Vernetzung etwa von touristischen Angeboten, der Aufbau branchenspezifischer Kompetenzzentren oder der Aufbau regionaler Netzwerke von Entscheidungsträgern (seit 2000) sowie drittens eine Förderung regionaler und überregionaler Kooperationen zwischen Unter-

¹⁰ Diese Fördermaßnahmen sind nicht in der Statistik der Bewilligungsbescheide ausgewiesen und daher separat von der Mittelverteilung der beiden anderen Förderlinien zu betrachten.

nehmen und wirtschaftsnahen Institutionen zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (seit 2005).

Nimmt man die drei Förderlinien zusammen, so wurden zwischen 1991 und 2013 89% der Fördermittel in den neuen Bundesländern verwendet (die größten Empfänger waren hierbei Sachsen und Sachsen-Anhalt). Die verbliebenen 11% der Fördermittel flossen in die alten Bundesländer, hier vor allem nach Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Für die aktuelle Förderperiode wurde erstmals seit der Wiedervereinigung ein gesamtdeutsches Ranking der Arbeitsmarktregionen erstellt; von diesem profitieren die alten Bundesländer, die in der Förderperiode 2014-2020 nun insgesamt 20% der Fördermittel erhalten.

Für die Durchführung der GRW-Förderung und die Ausschöpfung der Bundesmittel sind ausschließlich die Länder zuständig. Innerhalb des vorgegebenen GRW-Koordinierungsrahmens können die Länder die GRW-Förderung durch ergänzende landesinterne Richtlinien fokussieren, z.B. Förderschwerpunkte auf bestimmte Ziele, Branchen oder Regionen legen. Auch ergänzen einige Bundesländer die GRW-Mittel durch eigene Förderlinien. Ebenso wählen die Länder die förderfähigen Projekte aus, erteilen die Bewilligungsbescheide und kontrollieren die Einhaltung der Förderkriterien, etwa durch Prüfung der Verwendungsnachweise des Begünstigten.

3.3. Solidarpakt II für die neuen Bundesländer und Berlin

Seit der Wiedervereinigung werden den ostdeutschen Bundesländern und Berlin über die GRW und den üblichen Finanzausgleich hinaus Finanzmittel zur Bewältigung der Lücken in der Infrastruktur, zum Ausgleich der geringen kommunalen Finanzkraft sowie teilungsbedingter Sonderlasten wie einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit zugestanden. Basierend auf dem zwischen Bundesregierung und Bundesländern beschlossenen Solidarpakt II werden den neuen Bundesländern und Berlin im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zwischen 2005 und 2019 zusätzliche Mittel von 156 Mrd. Euro überwiesen, wobei die Zuweisungen seit 2009 degressiv verlaufen. Korb I der Zuweisungen besteht aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in Höhe von 105 Mrd. Euro, um teilungsbedingte Rückstände bei der Infrastruktur zu beseitigen sowie die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen (FAG § 11 Abs. 3). Korb II besteht aus weiteren Bundesleistungen und EU-Strukturfondsmitteln in Höhe von 51 Mrd. Euro für Investitionen in Wirtschaft, Innovation, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau sowie für Altlasten- und

Standortsanierung. Die Verantwortung für die Mittelverwendung in Korb I liegt alleine bei den ostdeutschen Bundesländern: sie berichten jährlich in einem Fortschrittsbericht über die Verwendung der Mittel für Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der schwachen kommunalen Finanzkraft sowie der Mittel für überproportionale eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen im Vergleich zu den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern. Außerdem berichten sie darüber, ob beim Abbau der Infrastrukturlücke im Vergleich zu den Referenzländern Fortschritte erzielt worden sind. Die SoBEZ-Mittel wurden vor allem bis Mitte der 2000er Jahre auch anderen Verwendungszwecken, wie der Schuldentilgung und der Deckung laufender öffentlichen Ausgaben, zugeführt (Ragnitz, 2005; Seitz, 2006).

Offen ist, ob es nach Auslaufen des Solidarpaktes weitere Sondermittel für die ostdeutschen Bundesländer und Berlin geben wird und wenn ja, wie diese institutionell verankert werden. Zwar bestehen weiterhin Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bezüglich Arbeitslosigkeit und Höhe des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner. Eine Fortführung der SoBEZ-Mittel an die ostdeutschen Bundesländer steht in den gegenwärtigen Verhandlungen aber starker politischer Opposition aus anderen Ländern gegenüber und erscheint 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung in Form und Umfang schwer vermittelbar. Alternativ könnte ein vorhandener Finanzbedarf anderweitig im neu gestalteten Finanzausgleich berücksichtigt werden. Gegen eine solche Verankerung spricht, dass der Finanzausgleich die Einnahmeseite der Länder anzugleichen erachtet. Besonderer Bedarf auf der Ausgabenseite war – mit Ausnahme der Einwohnerveredelung für Stadtstaaten – dagegen bewusst nicht Gegenstand des Finanzausgleichs. Es würde daher der Idee des Finanzausgleichs ab 2020 widersprechen, einen durch die Teilung bedingten, dann aber dreißig Jahre zurückliegenden Finanzierungsbedarf auf der Ausgabenseite zu berücksichtigen. Darüber hinaus besteht bei allgemeinen Deckungsmitteln wie Bundesergänzungszuweisungen wenig Möglichkeit von Seiten des Bundes, eine Mittelverwendung so zu steuern, dass sie dem Ziel des Abbaus des besonderen Finanzbedarfs verpflichtet ist.

Sofern ein Finanzierungsbedarf zur Beseitigung von Infrastrukturlücken über 2019 hinaus bestünde – entgegen den Erwartungen, „dass nach einer Generation, d.h. ab 2020, ein teilungsbedingter infrastruktureller Nachholbedarf nicht mehr geltend gemacht wird“ (Deutscher Bundestag, 2001, II, Ziffer 4) –, so spricht einiges dafür, die-

sen Nachholbedarf, soweit hinreichend wirtschaftsnah, bei der GRW zu verankern. Erstens könnten die GRW-Mittel zielgerichtet zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur eingesetzt werden und somit etwaige, noch bestehende Nachteile abbauen. Zweitens wäre aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive ebenso wünschenswert, dass Investitionen in die wirtschaftsnahen Infrastruktur nicht a priori auf bestimmte Regionen festgelegt sind, sondern dorthin fließen können, wo der höchste Ertrag der Investition zu erwarten ist – sei es nun in den west- oder ostdeutschen Bundesländern. Ein dritter Vorteil wäre, dass eine Verankerung zusätzlicher Infrastrukturausgaben bei der GRW eine Kontrolle auf zielgerechte Verwendung ermöglicht und die von der Europäischen Kommission verstärkt geforderte wissenschaftliche Evaluierung die Steuerung und Effizienz der eingesetzten Fördermittel erheblich verbessern kann.

3.4. Europäische Regionalförderung

Mehr und mehr ist regionale Wirtschaftsförderung – schon allein vom Volumen der Fördermittel her – europäische Regionalpolitik geworden, insbesondere durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), vor allem den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Im Zeitraum 2014-2020 werden allein von EFRE und ESF 19 Milliarden Euro nach Deutschland fließen, davon ca. 9,8 Mrd. in die neuen Bundesländer - ausgenommen die ökonomisch stärker entwickelte Region um Leipzig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014).¹¹

Dabei gab es beim Vergleich der vergangenen (2007-2013) mit der aktuellen (2014-2020) Förderperiode eine deutliche inhaltliche Verschiebung weg vom reinen Ausgleichsziel („Konvergenz“) und vermehrt hin zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung („Wachstum“). Jedoch wird weiterhin ein Großteil der Fördermittel in den ökonomisch schwächsten Regionen eingesetzt. Die neuen Förderziele orientieren sich dabei vornehmlich an der Europa-2020-Strategie, die fünf Kernziele verfolgt: die Erhöhung der Beschäftigung (auf 75% aller 20-64-Jährigen) und der Investitionen in Forschung und Entwicklung (auf 3% des BIP in der EU), die Verringerung

¹¹ Deutschland erhält dagegen seit 2007 keine Mittel mehr aus dem Kohäsionsfonds, der Investitionen in Infrastruktur und Umweltprojekte fördert. Jedoch erhalten alle ostdeutschen Regionen (mit Ausnahme der Region Leipzig) in der Periode 2014-2020 noch so genannte Übergangshilfen, die mindestens zwei Drittel der Zuweisungen der Förderperiode 2007-2013 umfassen.

der Treibhausgasemissionen, die Steigerung der Erzeugung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz; die Verbesserung der Humankapitalbildung (Reduzierung der Schulabbrecherquote auf unter 10% und eine Steigerung des Anteils der 30-34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf 40%) sowie die Reduktion von Armut und sozialer Ausgrenzung (um 20 Millionen Personen in der gesamten EU). Dabei sollen zwischen 50% und 80% der EFRE-Mittel für zwei der folgenden Förderziele eingesetzt werden: Forschung und Innovation, die digitale Agenda, die Förderung von KMU und eine energieeffiziente, CO₂-arme Wirtschaft.¹² Der ESF hat in Deutschland gegenwärtig drei Schwerpunkte: Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte, Investitionen in Bildung und Qualifikation und soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung, wobei 20% der Fördermittel für den letzten Schwerpunkt vorgesehen sind.

Ländliche Regionen werden gezielt im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gefördert, die 2014-2020 noch ca. 38% des gesamten EU-Haushalts ausmacht. Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der etwa 30% des EU-Budgets einnimmt, gewährt Direktzahlungen (ohne nationale Kofinanzierung) an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik, die ländliche Regionen finanziell besser stellt. Der finanziell kleinere Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der eine nationale Kofinanzierung vorsieht, fördert Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft, zur Verbesserung des Umwelt- und Tierschutzes in der Landschaft sowie zur Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Die EU-Regionalförderung sowie der ELER bedingen eine Kofinanzierung durch das Empfängerland. In Deutschland wird die Kofinanzierung vor allem aus den Landes- und Kommunalhaushalten bestritten. Die Höhe der Kofinanzierung soll sich an der wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Lage der geförderten Region orientieren, wobei für die weiter entwickelten Regionen in der aktuellen Förderperiode eine Kofinanzierungsrate zwischen 50% und 75% angestrebt wird. Empirisch hat die Kofinanzierungsrate über die Zeit zugenommen, besonders in Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, kleinem Dienstleistungssektor und schlechter Infrastruktur.

¹² Die Fördergebiete für die ESIF werden auf der Ebene von NUTS2-Regionen definiert (siehe S. 10, Fußnote 6).

Die konkrete Auswahl und Implementierung der Projekte, deren Verwaltung und das Monitoring der EU-Regionalförderung liegt bei den Mitgliedsstaaten bzw. ihren Regionen. Die Mitgliedsstaaten verhandeln mit der Europäischen Kommission in der nationalen Gesamtstrategie (Partnerschaftsvereinbarung), welche konkreten Ziele und inhaltlichen Schwerpunkte mit den verfügbaren EU-Mitteln im Mitgliedsstaat insgesamt verfolgt werden sollen. Für die konkrete Implementierung über die Operationellen Programme sind in Deutschland, wie auch bei der Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik, die Bundesländer verantwortlich (Ausnahme ist das ESF-Bundesprogramm).

IV. Empirische Evidenz zur gegenwärtigen Förderungspraxis

Regionale Wirtschaftsförderung kann im besten Fall den Strukturwandel unterstützen, kann aber auch nicht-zukunftsfähige Strukturen zementieren und zu Subventionswettbewerb führen. Umso wichtiger ist es, dass regionale Strukturpolitik wissenschaftlich begleitet und ex post evaluiert wird, um diejenigen Förderlinien und -projekte mit Wachstumspotentialen, die ex ante nur schwer zu identifizieren sind, von denen zu unterscheiden, die mehrheitlich zu Subventionswettbewerb, Mitnahme- und Verlagerungseffekten führen. Eine solche wissenschaftliche Evaluierungspraxis wird schon seit längerem sehr erfolgreich im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik praktiziert. Jedoch sieht sich die Evaluierung im Bereich der regionalen Strukturpolitik besonderen Herausforderungen gegenüber. Die Vielzahl der Förderprogramme führt häufig zu inhaltlichen und räumlichen Überschneidungen (etwa durch Kofinanzierungsanforderungen), was eine Zuordnung der Effekte zu einer konkreten Fördermaßnahme sowie eine Beurteilung der Effizienz der eingesetzten Fördermittel erheblich erschwert. Zudem sind die Auswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen oftmals quantitativ schwer zu erfassen, etwa weil sie über die geförderte Region hinaus wirken (z.B. durch Verlagerungseffekte oder überregionale Externalitäten), wirtschaftliche Indikatoren sehr unterschiedlich beeinflussen können (etwa Investitionen erhöhen, aber Beschäftigung verringern) oder weil das vorhandene Datenmaterial ökonomisch anspruchsvolle und detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen einer Fördermaßnahme nur bedingt erlaubt. Mithilfe neuer mikroökonomischer Methoden und durch Nutzung der nun verfügbaren großen administrativen Datensätze kann die bestehende Evaluierungspraxis in Deutschland aber erheblich verbessert werden.

4.1. Europäische Regionalförderung

Die Rolle der Europäischen Union in der regionalen Wirtschaftsförderung ist zwiespältig zu beurteilen. Auf der einen Seite schränkt die Kommission über das Beihilferecht die nationale und subnationale Förderung stark ein; auf der anderen Seite werden über ESIF und GAP große Teile des EU-Budgets in Form von regionalen Subventionen vor allem an die ökonomisch schwächeren oder ländlichen Regionen mit der Zielsetzung wirtschaftlicher Konvergenz zwischen den Regionen verteilt. Eine solche Verschiebung der Ressourcen und Kompetenzen auf die europäische Ebene erscheint dann sinnvoll, wenn die Fördermittel auf der EU-Ebene besonders effektiv eingesetzt werden können und damit einen höheren Ertrag liefern, als dies bei nationalen oder subnationalen Fördermitteln der Fall wäre. Trotz erheblicher Fördersummen ist die europäische Regionalförderung jedoch dem vor 2014 dominanten Ziel regionaler Konvergenz weder sehr viel nähergekommen, noch sind die Fördermittel besonders effizient eingesetzt worden.

Eine wirtschaftliche Konvergenz zwischen den EU-Regionen und die damit einhergehende Entballung wirtschaftlicher Aktivitäten ist, wie schon im 2. Kapitel erörtert, bei hinreichend niedrigen Transportkosten abzulehnen, da dies zum Verlust von Agglomerationsvorteilen und zu Wohlfahrtsverlusten in der EU führt. Gerade der durch die EU lange geförderte Ausbau des Verkehrsnetzes trägt aber zur Senkung der Transportkosten bei, was die Agglomeration wirtschaftlicher Aktivitäten bei positiven Externalitäten tendenziell noch verstärkt. Ebenso erhöht die Förderung von lokalem Humankapital in strukturschwachen Regionen die Mobilität der Arbeitnehmer (da Hochqualifizierte geographisch mobiler sind), was Abwanderungsbewegungen tendenziell verstärkt und nicht verringert.

Viele der makroökonomischen Studien kommen zu dem Schluss, dass das regionale Einkommen pro Kopf und die Arbeitsproduktivität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten über die letzten drei Jahrzehnte nur wenig konvergiert sind. Konvergenzprozesse finden vornehmlich innerhalb von Ländergruppen der EU (etwa Westeuropa, Südeuropa oder Osteuropa) statt, sind zwischen den unterschiedlichen Gruppen aber gering (z.B. Borsi und Metiu, 2013). Insbesondere finden die meisten Studien keinen signifikanten Einfluss der EU-Regionalförderung auf die Konvergenzprozesse innerhalb der EU (Boldrin und Canova, 2001; Breidenbach, Mitze und Schmidt, 2011; Ederveen, de Groot and Nahuis, 2006). Dies ist angesichts der in der Förderung zu Tage tretenden Zielkonflikte nicht verwunderlich.

Neuere mikroökonomische Evaluationsstudien der EU-Regionalförderung weisen aber zumindest lokale Wachstumsimpulse nach; so stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den geförderten Regionen innerhalb einer 7-jährigen Förderperiode um zusätzliche 1,3-1,6 Prozentpunkte. Allerdings treten Zielkonflikte auf, da gleichzeitig keine positiven Beschäftigungseffekte der Förderung identifiziert wurden. Stellt man die eingesetzten Fördermittel den erzielten Wachstumseffekten in den Regionen gegenüber, ergibt sich ein positiver Saldo, d.h. die erzielten Wachstumseffekte übersteigen die eingesetzten Fördermittel. Im Durchschnitt hat jeder Euro Förderung einen Anstieg des BIP im Wert von 1,2 Euro erzeugt (Becker, Egger und von Ehrlich, 2010). Lokale Wachstumseffekte der EU-Förderung finden sich jedoch nur in Regionen mit guter Humankapitalausstattung und einer effizienten Verwaltung. Während das nur auf 47% der (von 1989-2006) geförderten Regionen in der EU zutrifft, sind diese Voraussetzungen in den förderfähigen Regionen Deutschlands gegeben, so dass hier von einem positiven Fördereffekt auszugehen ist (Becker, Egger und von Ehrlich, 2013b).¹³ Positives Wachstum ergibt sich ebenso nur dann, wenn die EU-Förderung – wie in vielen Regionen Deutschlands – relativ gering ist. Demnach bewirken EFRE-Fördermittel, die 1,3% des regionalen BIP überschreiten, keine positiven lokalen Wachstumseffekte (Becker, Egger und von Ehrlich, 2013a). Dies könnte u.a. damit zusammenhängen, dass die Kapazität der lokalen Administration, geeignete Projekte zu identifizieren und die Fördergelder effektiv zu verwalten, begrenzt ist. Legt man das strengere Effizienzkriterium an die EU-Förderung zugrunde (d.h. die Wachstumseffekte sollten die Kosten der Förderung überschreiten), so wäre eine Förderung nur noch in Regionen mit einer Förderhöhe von weniger als 0,4% des regionalen BIP zu rechtfertigen. Nimmt man als Maßstab die Steigerung des Produktionspotentials zusammen mit dem Effizienzkriterium an, so haben in den vergangenen Förderperioden 18% (keine Wachstumseffekte) und 36% (Multiplikator kleiner als eins) der Regionen in Europa eine zu hohe Förderung erhalten (Becker et al., 2013a).

Insgesamt ist daher die EU-Förderung nicht nur in ihrer bisherigen Zielsetzung, sondern auch in ihren Wirkungen durchaus kritisch zu sehen. Trotz eines erheblichen Fördervolumens wurde die politisch motivierte Konvergenz der Regionen nur bedingt

¹³Ederveen et al. (2006) kommen auf der Basis von Paneldaten zu Wirtschaftswachstum und Fördermitteln der europäischen Staaten zu einer ähnlichen Schlussfolgerung.

erzielt. Mehr noch, der Nutzen der Förderung, vor allem in den administrativ und ökonomisch schwächsten Regionen, ist fragwürdig und widerspricht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, wonach der Nutzen die Förderkosten übersteigen sollte. Insofern ist die für den Zeitraum 2014-2020 beschlossene neue Schwerpunktsetzung im Bereich Forschung und Entwicklung, Bildung, sowie Umwelt und Energie positiv zu bewerten, da sie verstärkt investiven Charakter hat und von den strukturschwachen Regionen einfordert, auf lokale Wachstumspotentiale und mögliche Agglomerations-effekte zu setzen, statt existierende Strukturen durch Dauersubventionen zu zementieren. Das Beispiel Finnland zeigt, dass eine F&E-Förderung sogar in dünn besiedelten Regionen hohe Erträge erbringen kann. Dort wurden nach dem EU-Beitritt Finnlands für jeden Euro Fördersumme 1,4 Euro an zusätzlichen F&E-Ausgaben von Firmen geleistet, was sich wiederum positiv auf die lokale Beschäftigung und den Unternehmensumsatz sowie nach drei Jahren auch auf die Firmenproduktivität ausgewirkt hat (Einiö, 2014).

4.2. GRW-Förderung betrieblicher Investitionen und lokaler Infrastruktur

Die betriebliche Investitionsförderung der GRW ist hingegen eher positiv beurteilt worden. Die meisten Studien kommen zu dem Schluss, dass die betriebliche Investitionsförderung in Deutschland mit Investitionen (z.B. Bade und Alm, 2010; Schalk und Untiedt, 2000), Wachstum (z.B. Alecke, Mitze und Untiedt, 2013; Eckey und Kosfeld, 2005) und – in geringerem Maße – auch der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Betrieben einhergeht (z.B. Bade und Alm, 2010; von Ehrlich und Seidel, 2015). Jedoch bleiben bei der Bewertung der betrieblichen Investitionsförderung Mitnahme- und Verlagerungseffekte zumeist unberücksichtigt. Werden räumliche Verlagerungseffekte bei der Investitionsförderung berücksichtigt, sind die positiven Effekte wesentlich kleiner (Alecke et al., 2013; von Ehrlich und Seidel, 2015). Das würde bedeuten, dass die Investitionsförderung vornehmlich zu einem Standortwettbewerb zwischen benachbarten Regionen führt, der nur geringe Wachstumsimpulse für die Volkswirtschaft als Ganzes hervorbringt.¹⁴ Untersuchungen, die das tatsächlich getätigte Investitionsvolumen in den Betrieben dem geschätzten, durch die Förderung induzierten Investitionsvolumen gegenüberstellen,

¹⁴ Zählt man noch die Schattenkosten der Besteuerung sowie den unproduktiven Wettbewerb um Subventionen zwischen Betrieben hinzu, erscheint es zumindest fraglich, ob der Nettoeffekt der betrieblichen Investitionsförderung positiv ist. Aufgrund dieser Probleme betrachtet eine Minderheit des Beirats die Förderlinie an private Unternehmen als problematisch.

gehen davon aus, dass bis zu 80% der Betriebe die Investitionen auch ohne Förderung durch die GRW durchgeführt hätten (Lammers und Niebuhr, 2002). Schließlich lassen sich aus den bestehenden Studien keine Schlüsse über die Effizienz der eingesetzten Fördermittel ziehen.

Die wichtigste Herausforderung für die künftige Evaluierungspraxis der GRW ist die Identifizierung kausaler Effekte der Investitionsförderung, die bislang weitgehend unberücksichtigt blieben. So ist in den vorliegenden Studien oft unklar, ob die GRW-Förderung zusätzliche Investitionen und lokales Wachstum hervorbringt; oder ob die Betriebe ein Investitionsprojekt nicht allein aufgrund der zu erwartenden Rendite – auch ohne GRW-Förderung - durchgeführt hätten. Im ersten Fall würden die finanziellen Fördermittel effektiv lokales Wachstum hervorrufen; im zweiten Fall würde es sich um reine Mitnahmeeffekte handeln. Erste Ansätze zu einer evidenzbasierten Evaluierung der GRW finden sich in einigen neueren Studien, die positive Effekte der Investitionsförderung konstatieren (Bade und Alm, 2010; von Ehrlich und Seidel, 2015). Jedoch ist hier das Potential an vorhandenen administrativen Daten und Methoden noch lange nicht ausgeschöpft, so dass fundierte Aussagen über die mittel- und langfristige Wirkung der Investitionsförderung auf die geförderten Betriebe und Regionen, aber auch über potentiell negative Effekte auf benachbarte Regionen noch ausstehen.

Studien zur regionalen Wirtschaftsförderung in anderen europäischen Ländern können hier wichtige Ansatzpunkte für die Bewertung und künftige Evaluierungspraxis in Deutschland liefern. Eine Studie der regionalen Wirtschaftsförderung im Vereinigten Königreich, wo ähnlich der GRW betriebliche Investitionen subventioniert werden, nutzt Veränderungen der Förderkriterien und Förderhöhen der EU zu Beginn einer neuen Förderperiode als Instrument für die tatsächliche Förderung eines Betriebes (Criscuolo, Martin, Overman und von Reenen, 2012). Öffentliche Subventionen von 10% der Investitionsausgaben erhöhen hier die Beschäftigung um 7% (und verringern die regionale Arbeitslosigkeit), davon etwa die Hälfte in bereits bestehenden Firmen. Jedoch sind auch hier Zielkonflikte zu beobachten: da die geförderten Betriebe eine unterdurchschnittliche Produktivität (und keine Produktivitätszuwächse) aufweisen, verringert sich durch die Förderung die gesamtwirtschaftliche Durchschnittsproduktivität eines Arbeitnehmers. Und sowohl in Italien wie auch Großbritannien sind die Beschäftigungseffekte für kleinere Firmen am stärksten (Bronzini

und de Blasio, 2006; Criscuolo et al., 2012); jedoch entstehen durch kleine Firmen gerade keine regionalen Wachstumskerne, die positive Externalitäten für die Region erwarten lassen.

Schließlich erzeugt die Investitionsförderung vor allem in den Regionen positive Impulse, die geographisch und verkehrstechnisch gut mit anderen Regionen vernetzt sind. Dies zeigt eine Evaluation der französischen Regionalpolitik (Briand, Lafourcade und Schmutz, 2015), die Firmen im Fördergebiet, den so genannten *Zones Franches Urbaines*, erhebliche Steuererleichterungen gewährt sowie Lohnnebenkosten (durch Aussetzung des Arbeitnehmeranteils der Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte) über mehrere Jahre senkt. Für die empirische Analyse nutzen die Autoren die Tatsache, dass die französische Regierung aus einer großen Anzahl förderfähiger Gebiete zunächst diejenigen ausgewählt hat, die zu einer gleichmäßigeren geographischen Verteilung der Fördergebiete beitragen; in einem späteren Schritt wurden dann weitere förderfähige Gebiete ausgewählt. Empirisch zeigt sich, dass eine Förderregion trotz geringer Wirtschaftskraft (gemessen u.a. an der Arbeitslosenquote, dem Anteil von Niedrigqualifizierten und dem lokalen Steueraufkommen) dann erfolgreich neue Firmen anlocken kann, wenn sie geographisch nah an den Ballungszentren liegt oder verkehrstechnisch gut erreichbar ist. In entlegenen Regionen führt die großzügige Förderung hingegen zu keiner Mehransiedlung von Firmen. Dies unterstreicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit einer Region wesentlich von attraktiven Rahmenbedingungen wie guter Verkehrsinfrastruktur und Kommunikationsnetzen abhängt.

Im Unterschied zur betrieblichen Investitionsförderung liegen zu den Wirkungen der lokalen Infrastrukturförderung im Rahmen der GRW bislang nur deskriptive Studien für einzelne Bundesländer vor (siehe Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2012 für Sachsen; Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen und Gesellschaft für Regionalberatung, 2004 für Thüringen). Wissenschaftliche Evaluierungen der Infrastrukturförderung und der neueren, vor allem nicht-investiven Maßnahmen existieren dagegen bisher nicht.

Zwar gibt es viele Studien zu den Wachstums- und Beschäftigungseffekten allgemeiner öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, jedoch beziehen sich diese zumeist auf große Bauprojekte wie den (Aus-)Bau überregionaler Autobahnen oder (inter-) nationaler Eisenbahnnetze, die bei der kommunalen Infrastruktur kaum eine Rolle spielen

(Ragnitz et al., 2013; Pereira und Andraz, 2013; Romp und de Haan, 2007). Auf der Basis verschiedener Schätzansätze kommt die Literatur zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der öffentlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen von 10% zu zusätzlichem Wachstum von 1-2% führt, trotz etwaiger Abwanderungs- oder Agglomerationsseffekte. Die Effekte von Infrastrukturinvestitionen sind wiederum sehr unterschiedlich verteilt: besonders wirksam scheinen sie für Firmen im Verarbeitenden Gewerbe zu sein, die mehrheitlich für den nationalen oder internationalen Markt produzieren und damit von gesunkenen Transportkosten besonders profitieren. Dagegen lassen sich kaum Effekte für die Dienstleistungsbranche nachweisen, die ihre Leistungen meist für den lokalen Markt anbietet. Evaluierungsstudien zur Effizienz einer Infrastrukturförderung, die die Wachstumsimpulse den eingesetzten Fördermitteln gegenüberstellen, gibt es kaum. Eine Studie für die USA kommt indes zu dem Schluss, dass langfristige öffentliche Infrastrukturinvestitionen (im Zuge des *Tennessee Valley Authority* Programms, das 1933 begann) nicht nur zu mehr Beschäftigungs- und Lohnwachstum im Verarbeitenden Gewerbe geführt haben, sondern dass die Förderung kosteneffizient war, d.h. die Wachstumseffekte größer waren als die eingesetzten Fördermittel (Kline und Moretti, 2014). Auch hier fanden sich keine gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte, da die positiven Impulse im Fördergebiet durch negative Verlagerungseffekte in anderen Teilen des Landes ausgeglichen wurden.

Aus den empirischen Studien lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Der Versuch, mittels staatlicher Förderung die wirtschaftliche Konvergenz zwischen Regionen zu beschleunigen, ist sowohl konzeptionell wie auch aus der EU-Fördererfahrung der vergangenen Jahrzehnte kritisch zu beurteilen. Zweitens erzeugt die europäische und nationale Regionalförderung allenfalls lokal Wachstum und höhere Einkommen, gesamtwirtschaftlich lassen sich hingegen keine oder sogar leicht negative Produktivitätseffekte feststellen. Drittens besteht ein erheblicher Bedarf an Studien, die alle Förderinstrumente der GRW, insbesondere die Infrastrukturförderung, evaluieren und in ihrer Analyse auch Mitnahme- und Verlagerungseffekte sowie Effizienzaspekte berücksichtigen. Die Erfahrung aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass eine überzeugende und regelmäßige Evaluierungspraxis zentral ist, um die aktuelle Förderpraxis kontinuierlich zu verbessern und sich verändernden wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen anzupassen.

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Beirats

Die wichtigste Aufgabe regionaler Wirtschaftsförderung sollte es sein, Regionen temporär bei der Strukturanpassung an sich wandelnde Rahmenbedingungen zu unterstützen. Eine Dauersubvention strukturschwacher Regionen ist dagegen abzulehnen, da sie einen Subventionswettbewerb begünstigt und überholte Strukturen zementiert, die wirtschaftliche Situation einer Region jedoch nicht nachhaltig verbessert.

In der Praxis ist der Wirkungsradius regionaler Wirtschaftsförderung notwendigerweise begrenzt, da die durch Förderung geschaffenen Anreize, wie etwa Verlagerungs- und Mitnahmeeffekte, die Effektivität und Effizienz eben dieser Förderung einschränken. Um Regionen bei der Strukturanpassung an neue Bedingungen zu unterstützen, empfiehlt der Beirat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Ziele, Förderpraxis und Evaluierung der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland.

Für die **Förderziele** der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) empfiehlt der Beirat:

- Statt durch Sonderergänzungszuweisungen des Bundes im Rahmen der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sollten in den neuen Ländern noch bestehende Defizite in der Infrastruktur und strukturelle Arbeitslosigkeit durch GRW-Fördermaßnahmen beseitigt werden, sofern sie sich in einem geographisch neutralen Auswahlverfahren, d.h. unabhängig von der Zuordnung zu West- oder Ostdeutschland, als förderfähig erweisen. Ein Vorteil eines solchen Verfahrens ist, dass Fördermittel dann explizit an Infrastrukturinvestitionen, betriebliche Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen gebunden wären. Zweitens würden die Fördermittel nicht mehr nach geographischen Kriterien verteilt, sondern je nach Bedarf in den ausgewiesenen Fördergebieten. Die vom Beirat empfohlene Verbesserung der Evaluierungspraxis der GRW (siehe unten) könnte dann genutzt werden, um auch diese Fördermittel auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Eine solche Neuordnung verspricht eine deutliche Verbesserung in der Zielorientierung der Förderung wie auch in ihrer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.
- Die GRW-Förderung sollte die durch Änderungen im EU-Beihilferecht geschaffenen Möglichkeiten zur Förderung der lokalen Infrastruktur verstärkt nutzen. Dazu sollte der Katalog der förderbaren Infrastrukturmaßnahmen um

die lokale Verkehrsinfrastruktur und Kommunikationsnetze erweitert werden. Eine stärkere Förderung der lokalen Infrastruktur bietet mehrere Vorteile: erstens werden dadurch keine privaten Investitionen verdrängt, sondern im Gegenteil Anreize für Investitionen in Unternehmen und Arbeitsplätze geschaffen. Zweitens können durch die Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen strukturschwache Regionen besser mit anderen Regionen um die Standortentscheidung von Unternehmen konkurrieren. Drittens kann eine solche Förderung nicht nur verbliebene teilungsbedingte Defizite in der Infrastruktur reduzieren, sondern auch der niedrigen kommunalen Investitionsquote (die möglicherweise durch die Schuldenbremse noch verschärft werden könnte) entgegenwirken.¹⁵

Für die **Evaluierung der GRW-Fördermaßnahmen** empfiehlt der Beirat:

- eine sorgfältige Erfassung der Informationen zur EU-Förderung, GRW-Förderung und der wichtigen länderspezifischen Förderprogramme. Wichtig ist hier zunächst eine zuverlässige Identifizierung der geförderten Betriebe, die leicht mit anderen Datenquellen (wie dem am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Betriebspanel oder anderen Unternehmensdaten) verknüpft werden können. Die Förderinformationen sollten dabei so aufbereitet sein, dass klar ersichtlich ist, welcher Betrieb in einem Unternehmen tatsächlich eine Förderung erhält. Ebenso sollten bei der Förderung von Kommunen oder Kooperationen zwischen Kommunen genaue Förderinformationen über Art, Höhe und Dauer der Förderung erfasst werden.
- die Aufbereitung einer Datenbasis über die Ergebnisvariablen, die je nach Förderinstrument unterschiedlich sein müssen. Für die Evaluierung der betrieblichen Förderung sind sowohl betriebsspezifische Informationen zu Investitionen, Beschäftigung und Produktivität wie auch regionale Informationen zum Einkommen und der Bruttowertschöpfung über eine ausreichend lange Zeitperiode erforderlich. Für die lokale Infrastrukturförderung bieten sich zusätzliche regionale Indikatoren zur Bruttowertschöpfung und Infrastrukturausstattung an (ggf. angelehnt an den für die Abgrenzung der Fördergebiete verwendeten Inf-

¹⁵ Eine Minderheit des Beirats ist der Auffassung, dass im Rahmen der lokalen Infrastrukturförderung nicht auf Landesebene, sondern auf der Ebene der Cluster (Zweckverbände der Gemeinden) über die Verwendung der Mittel für konkrete Infrastrukturprojekte entschieden werden sollte.

rastrukturindikator). Darüber hinaus sollte für die Datenbasis eine breite Palette an Kontrollvariablen der Betriebe und Kommunen (sowohl der geförderten Gruppe als auch einer nicht geförderten Kontrollgruppe) zur Verfügung stehen, um die Ergebnisvariablen im Hinblick auf anderweitige Einflüsse zu korrigieren, die sonst die Schätzergebnisse verzerren.

- Schon vor der Evaluierung sollte festgelegt werden, wie geeignete Kontrollgruppen gefunden werden können. Kontrollgruppen ähnlicher Betriebe und Gemeinden sind zentral, um die kontrafaktische Entwicklung der geförderten Betriebe und Kommunen abzubilden und konjunkturelle und andere, etwa sektorale Einflüsse kontrollieren zu können. Anderenfalls würde eine positive (negative) konjunkturelle Entwicklung in den Förderregionen fälschlicherweise der regionalen Förderung zugeschrieben. Aufgrund ihrer hohen Validität sind hier experimentelle Designs empfehlenswert. Zum Beispiel könnte die Implementierung der Förderung bei begrenzten Fördermitteln sequentiell erfolgen, so dass unter allen förderfähigen Betrieben (oder Kommunen) per Zufallsauswahl Betriebe und Kommunen ausgewählt werden, die die Förderung sofort erhalten, während andere Betriebe (oder Kommunen) die Förderung zeitlich leicht versetzt erhalten. Die zufällig zur späteren Förderung ausgewählten Projekte können dann als Kontrollgruppe für die sofort geförderten Projekte verwendet werden. Bei der Anwendung nicht-experimenteller Methoden wie Matching oder Regressions-Diskontinuitäts-Ansätze muss darauf geachtet werden, dass Verlagerungs- und Mitnahmeeffekte in der Evaluierung Berücksichtigung finden (Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2013).
- Bei der Evaluierung sollte zudem die Effizienz der Fördermaßnahme explizit als Ergebnisgröße ermittelt werden, indem die Kosten dem volkswirtschaftlichen Nutzen einer Fördermaßnahme gegenübergestellt werden.

Bei der **Festlegung der Fördergebiete** durch die GRW empfiehlt der Beirat:

- die Methodik zur Verknüpfung und Gewichtung der einzelnen Indikatoren transparent und für die Öffentlichkeit verfügbar zu machen.
- bei den Indikatoren für die Strukturschwäche einer Region ein stärkeres Gewicht auf das Durchschnittseinkommen in einer Region zu legen.

- statt der bisher verwendeten Verknüpfung der Einzelindikatoren, die wenig Substitution zwischen den Einzelindikatoren zulässt, eine Verknüpfungsmethode zu verwenden, die besser der Tatsache Rechnung trägt, dass Regionen Strukturschwächen bei einem Indikator durch Stärken bei anderen Indikatoren auszugleichen vermögen.

Berlin, den 25. Juni 2015

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Prof. Dr. Hans Gersbach

Literatur

Alecke, B., Mitze, T. und G. Untiedt (2013), Growth Effects of Regional Policy in Germany: Results from a Spatially Augmented Multiplicative Interaction Model, *Annals of Regional Science*, 50: 535-554.

Alm, B. und G. Fisch (2014), Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“, in: *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung* herausgegeben von Hermann Eberstein und Hartmut Karl, Dr. Otto Schmidt Verlag, Köln.

Bade, F. und B. Alm (2010), Endbericht zum Gutachten „Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring“, Technische Universität Dortmund.

Becker, S., Egger, P.H. und M. von Ehrlich (2010), Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance, *Journal of Public Economics*, 94: 578-590.

Becker, S., Egger, P.H. und M. von Ehrlich (2013a), Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy, *European Economic Review*, 56: 648–668.

Becker, S., Egger, P.H. und M. von Ehrlich (2013b), Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5: 29-77.

Boldrin, M. und F. Canova (2001), Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies, *Economic Policy*, 32: 53-75.

Borsi, M. T. und N. Metiu (2013), The Evolution of Economic Convergence in the European Union, Arbeitspapier, Deutsche Bundesbank, Nr. 28/2013.

Breidenbach, P., Mitze, T. und C. M. Schmidt (2011), Evaluating EU Regional Policy: Many Empirical Specifications, One (Unpleasant) Result, mimeo, RWI Essen.

Briand, A., Lafourcade, M. und B. Schmutz (2015), Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7: 88-124.

Bronzini, R. und de Blasio, G. (2006), Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992, *Journal of Urban Economics*, 60: 327-349.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), Jahreswirtschaftsbericht 2014. Soziale Marktwirtschaft heute – Impulse für Wachstum und Zusammenhalt, Berlin, Februar 2014.

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. und J. Van Reenen (2012), The Causal Effects of an Industrial Policy, NBER Arbeitspapier No. 17842.

Deutscher Bundestag (2001), Entschließung des Deutschen Bundestages zum Solidaripakt II, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6577 (04.07.2001).

Deutscher Bundestag (2014), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1.7.2014, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/2200 (24.7.2014).

Eckey, H.F. und R. Kosfeld (2005), Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 25:149–173.

Eckey, H.F., Schwengler, B. und M. Türck (2007), Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Arbeitspapier Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), No. 3.

Ederveen, S., de Groot, H.L.F. und R. Nahuis (2006), Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, *Kyklos*, 59, 17-42.

Einiö, E. (2014), R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the ERDF Population-Density Rule, *Review of Economics and Statistics*, 96: 710-728.

Europäische Kommission (2012), Allgemeine Strukturfondsverordnung VO (EG) Nr. 1083/2006 (konsolidierte Fassung vom 23.05.2012). Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2013a), Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, Amtsblatt der Europäischen Union C 209. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2013b), Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013, Amtsblatt der Europäischen Union L 347/320. Europäische Kommission, Brüssel.

Fiege, C. (2000), Angleichung der Lebensverhältnisse durch Verkürzung des Rechtsschutzes? *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 285-289.

Gathmann, C., Helm, I. und U. Schönberg (2015), Spillover Effects in Local Labor Markets: Evidence from Mass Layoffs, mimeo, University College London.

Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Gesellschaft für Regionalberatung (MR) (2004), Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1997-2003 in Thüringen, Münster.

Glaeser, E. und J. Gottlieb (2008), The Economics of Place Making Policies, *Brookings Paper on Economic Activity*, 2: 155-239.

Greenstone, M., Hornbeck, R. und E. Moretti (2010), Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings, *Journal of Political Economy*, 118: 536–598.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2012), Evaluation der Fördermaßnahme „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘“, Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen (Endbericht), November 2012.

Kline, P. und E. Moretti (2014), Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority, *Quarterly Journal of Economics*, 129: 275-331.

Lammers, K. und A. Niebuhr (2002), Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, *HWWA Research Report No. 214*.

Oeter, S. (2010), Art. 72, in: von Mangoldt, H.; F. Klein; C. Starck (Hg.), *Kommentar zum Grundgesetz: GG*. 2. Band, 6. Auflage, Vahlen Verlag, München.

Pereira, A.M. und J. M. Andraz (2013), On the Economic Effects of Public Infrastructure Investment: A survey of the International Evidence, Discussion Paper No. 108, William and Mary College, Williamsburg, VA.

Ragnitz, J. (2005), Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht, *Wirtschaft im Wandel*, 11: 288-292.

Ragnitz, J., A. Eck, S. Scharf, C. Thater und B. Wieland (2013), Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, Endbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, ifo Institut Dresden.

Romp, W. und J. de Haan (2007), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (Special Issue): 6-52.

Schalk, H.-J. und G. Untiedt (2000), Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, *Annals of Regional Science*, 34: 173-195.

Schwengler, B. und E. Bennewitz (2013), Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung des GRW-Regionalfördergebietes ab 2014, Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. IAB-Forschungsbericht 13/2013.

Seitz, H. (2006), Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, TU Dresden.

von Ehrlich, M. und T. Seidel (2015), The Persistent Effects of Regional Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet, CESifo Working Paper No. 5373.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013). Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik, Gutachten, September 2013, Berlin; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Mitgliederverzeichnis

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Professor Christina Gathmann, Ph.D. (Federführung, Stellvertretende Vorsitzende)
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Hans Gersbach (Vorsitzender)
Professor für Makroökonomie, Innovation und Politik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Verzeichnis der Mitglieder

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Bonn
Abteilung für Empirische Wirtschaftsforschung

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen,
in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie
an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Eckhard Janeba
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Manfred J.M. Neumann
Em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Professor Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Professor Dr. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn
Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik, Universität Bonn

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Achim Wambach, Ph.D.
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
in Frankfurt am Main

Professor Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim