

Positionspapier aus der ARL



Nr. 82

Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise

Hannover 2010

ARL
AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

 Positionspapier aus der ARL

Nr. 82

Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise

Hannover 2010

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Wirtschaftskrise und Regionalentwicklung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet.

Prof. Dr. Joachim W. A. Genosko, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Dr. Mareike Köller, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Dr. Peter Lintner, Industrie- und Handelskammer Schwaben, Augsburg

Dr. Robert W. Obermeier, Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, München

Prof. Dr. Martin T. W. Rosenfeld, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Dr. Silvia Stiller, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gGmbH, Hamburg

Dipl.-Volksw. Lars Tanzmann, Justus-Liebig-Universität Gießen

Ltd. RegDir. Dr. Jürgen Weber, Regierung von Niederbayern, Landshut (Leiter)

Sekretariat der ARL: WR II „Wirtschaft, Technik, Infrastruktur“
Leitung: Dr. Mareike Köller (Koeller@ARL-net.de)

Hannover, Februar 2010

Positionspapier Nr. 82
ISSN 1611-9983

Zitierempfehlung:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2010):
Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise. Positionspapier aus der ARL, Nr. 82
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00827>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise

1 Problemstellung

Die Bundesrepublik Deutschland durchlebt derzeit den stärksten Einbruch ihrer Wirtschaftsleistung seit vielen Jahrzehnten. Die negativen Auswirkungen zeigen sich deutlich bei Wachstum und Beschäftigung, darüber hinaus auch bei den öffentlichen Haushalten und den künftigen Entscheidungsspielräumen von Staat und Kommunen. Auch wenn seit Mitte 2009 erste Anzeichen einer Stabilisierung der Konjunktur erkennbar sind – Bestellungen, Fertigungen in der gewerblichen Wirtschaft, Umsatzentwicklung und Geschäftsklima beginnen sich aufzuhellen –, ist nach Berechnungen der verschiedenen Forschungsinstitute für das Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2008 für Deutschland mit einem (realen) Rückgang der wirtschaftlichen Tätigkeit um weniger als 5 % zu rechnen (IWH, HHWI, RWI, ifo und DIHK rechnen mit einem Rückgang von – 4,8 %, internationale Organisationen und Banken liegen ebenfalls in diesem Bereich). Die erste Schätzung des Statistischen Bundesamts für das Bruttoinlandsprodukt 2009 geht von einem Rückgang von 5 % aus und fällt damit etwas stärker aus als von den meisten Prognosen vorhergesagt. Erst gegen Ende des Jahres 2010 ist wieder mit einer Zunahme der Wachstumskräfte zu rechnen; für das Jahr 2010 erwarten die meisten Institutionen einen Anstieg der wirtschaftlichen Tätigkeit um 1,5 bis 2 % (z. B. IWH 1,9 %, Arbeitskreis Konjunktur des IWH 2010). Eher skeptische Konjunkturerwartungen hat die Bundesregierung (+ 1,2 %). Besonders optimistisch sind einige Banken (Barclay + 2,5 %, Deutsche Bank + 2,1 %).

Derzeit versuchen die Unternehmen noch, Entlassungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Sie nehmen in verstärktem Maße das Instrument des Kurzarbeitergeldes in Anspruch. Gleichwohl ist die Arbeitslosenquote inzwischen deutlich gestiegen; die Arbeitslosigkeit wird auch im Jahr 2010 bundesweit voraussichtlich weiter zunehmen (von 7,8 % im Jahr 2009 auf 9,1 % im Jahr 2010). Im Jahr 2011 könnte die Arbeitslosenquote noch einmal leicht ansteigen (auf 9,5 %, Arbeitskreis Konjunktur des IWH 2010). Da sich die schlechte wirtschaftliche Entwicklung vieler Unternehmen erst zeitverzögert in den Bilanzen widerspiegelt, drohen 2010 im Bereich der Unternehmensfinanzierung weitere Rückschläge. Es wird daher nicht nur von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen, sondern auch von einem Anstieg der Insolvenzzahlen auszugehen sein. Abzuwarten bleibt auch, wie und wann die Staaten den Ausstieg aus der expansiven Geld- und Fiskalpolitik zu bewältigen versuchen. Schließlich darf der weltweit immer noch sehr hohe Abschreibungsbedarf bei den risikobehafteten Finanzpapieren in den Bilanzen der Banken nicht übersehen werden.

Hinsichtlich der negativen Dynamik der Nachfragentwicklung, vielleicht auch hinsichtlich ihrer auslösenden Faktoren, auf jeden Fall aber aufgrund ihrer praktisch weltweiten Auswirkungen ist die gegenwärtige Wirtschaftskrise durchaus mit früheren Konjunktur-einbrüchen, insbesondere der globalen Rezession nach 1929, vergleichbar. Besonders bemerkenswert scheint in diesem Zusammenhang, dass die typischen Prozesskomponenten eines konjunkturellen Rückgangs durchaus den Erfahrungen aus früheren Konjunktur-einbrüchen entsprechen. So erscheint es nicht als untypisch, dass nach stärkerer Betroffenheit der Vorleistungsgüterproduzenten zu Beginn der Abschwungphase und

nach den herben Einbrüchen im Investitionsgütersektor sich die Konsumgüternachfrage bis zuletzt einigermaßen stabil behaupten konnte. Allerdings kann eine stabile Konsumgüternachfrage für 2010 nicht als gesichert angenommen werden, da es infolge der steigenden Arbeitslosen- und Insolvenzzahlen zu entsprechenden Einbrüchen kommen dürfte.

Allerdings sind auch Unterschiede zu früheren Konjunkturinbrüchen festzustellen. Die Intensität der aktuellen krisenhaften Entwicklung muss in stärkerem Maß in Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen gesehen werden. Wesentliches Element ist dabei das Thema Exportabhängigkeit und damit die Frage der stark intensivierten Verflechtungen einer arbeitsteiligen globalen Wirtschaft und nicht zuletzt die Störanfälligkeit dieses internationalen Zusammenspiels. Darüber hinaus spielen in der aktuellen Situation vor allem auch die Probleme auf den Finanzmärkten eine besondere Rolle. Diese sind nicht nur Ausgangspunkt der rezessiven Entwicklung; sie wirken auch als Katalysator für den Abschwung. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise einige unter vielen Trends sind, welche Einfluss auf die ökonomische Entwicklung nehmen. Diese beeinflussen sich gegenseitig und verstärken sich teilweise. Zu nennen sind hierbei vor allem demografische Veränderungen, der anhaltende wissensbasierte Strukturwandel, die weiterhin zunehmende Bedeutung der technologischen Leistungsfähigkeit, die Verknappung natürlicher Ressourcen und steigende Energie- und Rohstoffkosten.

2 Unterschiedliche Betroffenheit der Regionen

Konjunkturkrisen haben über gesamtwirtschaftliche Wirkung hinaus zumeist auch räumliche Effekte, die in erster Linie über zwei Mechanismen zustande kommen. Erstens trifft ein konjunktureller Rückgang nicht alle Branchen gleichmäßig. Jene Regionen, in denen die konjunkturanfälligen Branchen besonders hohe Umsatz- und Beschäftigungsanteile aufweisen, werden insgesamt stärker und früher vom Konjunkturinbruch betroffen sein als die übrigen Regionen (unmittelbare räumliche Effekte der Wirtschaftskrise, vgl. Abschnitt 2.1). Zweitens ist die räumliche Inzidenz der staatlichen Politik zu untersuchen, mit der auf eine Konjunkturkrise reagiert wird (räumlich differenzierte Wirkungen der Konjunkturprogramme, vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Unmittelbare räumliche Effekte

Bei den unmittelbaren räumlichen Effekten der Wirtschaftskrise erscheint es zweckmäßig, zwischen kurz- und mittelfristigen Wirkungen zu unterscheiden. Die kurzfristigen Effekte der Konjunkturkrise beinhalten zunächst insbesondere eine stärkere Betroffenheit von Wirtschaftsräumen, in denen sich Branchen konzentrieren, die in der ersten Phase der Krise starke Umsatzeinbrüche erleiden mussten. Hierbei handelt es sich vor allem um exportabhängige Bereiche, da die Krise vor allem durch die starke weltwirtschaftliche Verflechtung der deutschen Wirtschaft ins Inland übertragen wurde (BBSR 2009; Schwengler, Loibl 2010). Mittelfristig wird durch die zunehmende Arbeitslosigkeit auch für die übrigen Sektoren und Regionen (die eher von der Binnennachfrage abhängen) ein Umsatzrückgang zu verzeichnen sein. Darüber hinaus kommt es mittelfristig zu räumlich unterschiedlichen Effekten infolge der Anpassungen der öffentlichen Haushalte, speziell der Kommunen, die auf die konjunkturbedingt rückläufigen Steuereinnahmen mit Haushaltskürzungen und/oder einer Erhöhung kommunaler Abgaben reagieren.

Unterschiede zwischen der Entwicklung einzelner Branchen

Wie die Abbildung 1 zeigt, waren im Zeitraum zwischen dem zweiten Quartal des Jahres 2007 und dem zweiten Quartal des Jahres 2009 in fast allen Bereichen der Industrie Umsatzrückgänge zu verzeichnen. Entgegen diesem Trend entwickelten sich lediglich die folgenden Branchen, die im betrachteten Zeitraum eine positive Umsatzentwicklung aufwiesen:

- Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen
- Sonstiger Fahrzeugbau (Schiffbau, Flugzeugbau, Schienenfahrzeugbau)
- Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln
- Dienstleistungen für den Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden
- Gewinnung von Steinen und Erden

Hinsichtlich des sonstigen Fahrzeugbaus ist zu vermuten, dass dieser Bereich erst mit einer gewissen Zeitverzögerung vom Konjunkturereinbruch getroffen wird. Beim Schiffbau hat sich die Vermutung bereits bestätigt. Der Nahrungsmittelsektor ist grundsätzlich wenig konjunkturabhängig.

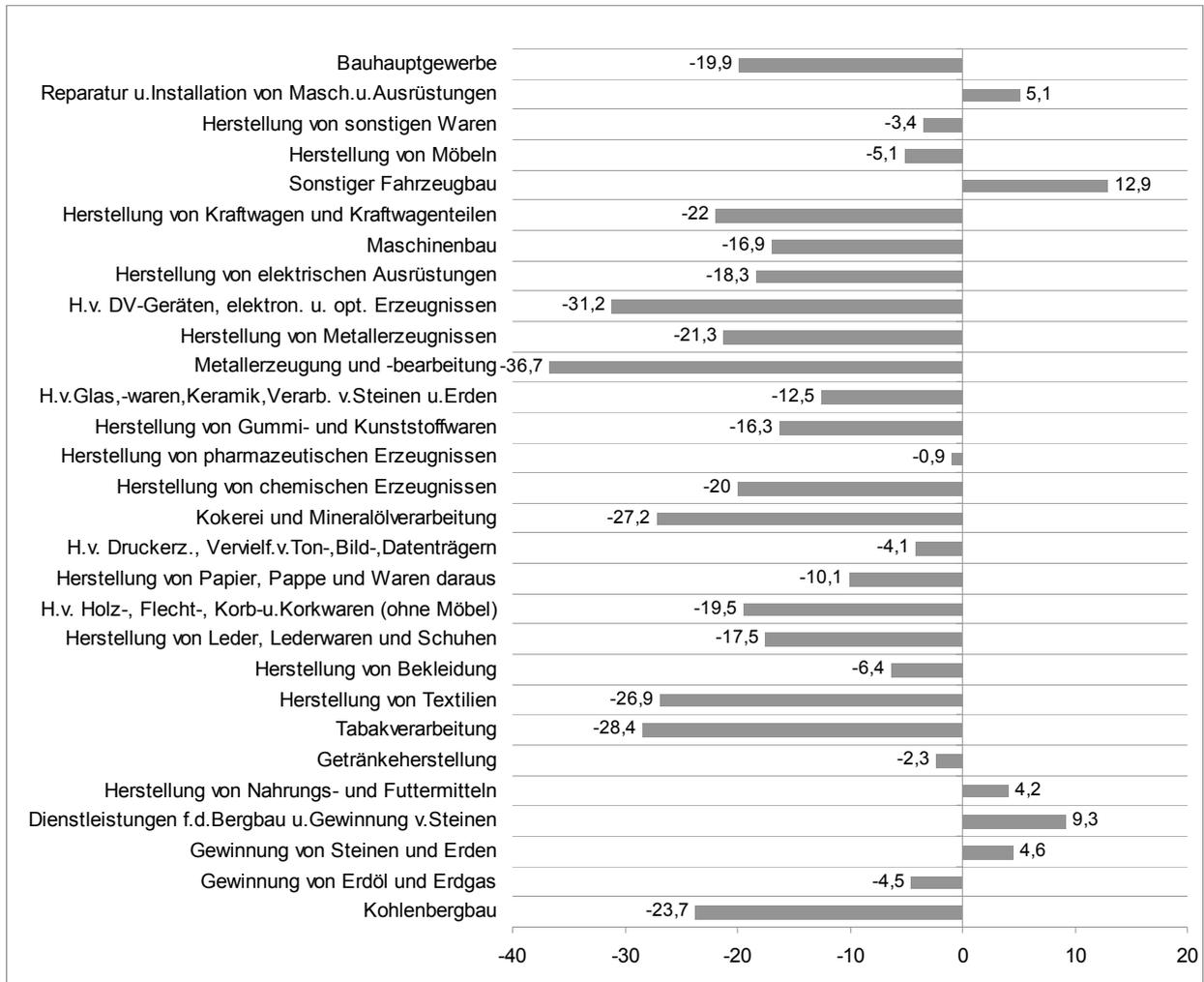
In einigen weiteren Branchen, die stark auf den heimischen Markt ausgerichtet sind, waren nur geringfügige Umsatzrückgänge (von deutlich unter 10%) zu verzeichnen. Hierzu gehören u. a. die Herstellung von Möbeln, die Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen, die Medienwirtschaft („Herstellung von Druckerzeugnissen ...“) sowie die Getränkeherstellung.

Ein sehr starker Umsatzrückgang von 20% und mehr zeigt sich für die folgenden Branchen:

- Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen
- Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen
- Herstellung von Metallerzeugnissen
- Metallerzeugung und -bearbeitung
- Herstellung von chemischen Erzeugnissen
- Kokerei und Mineralölverarbeitung
- Herstellung von Textilien
- Tabakverarbeitung
- Kohlenbergbau

„Spitzenreiter“ bei den Umsatzrückgängen war im Betrachtungszeitraum die Branche Metallerzeugung und -bearbeitung (mit minus 36,7%).

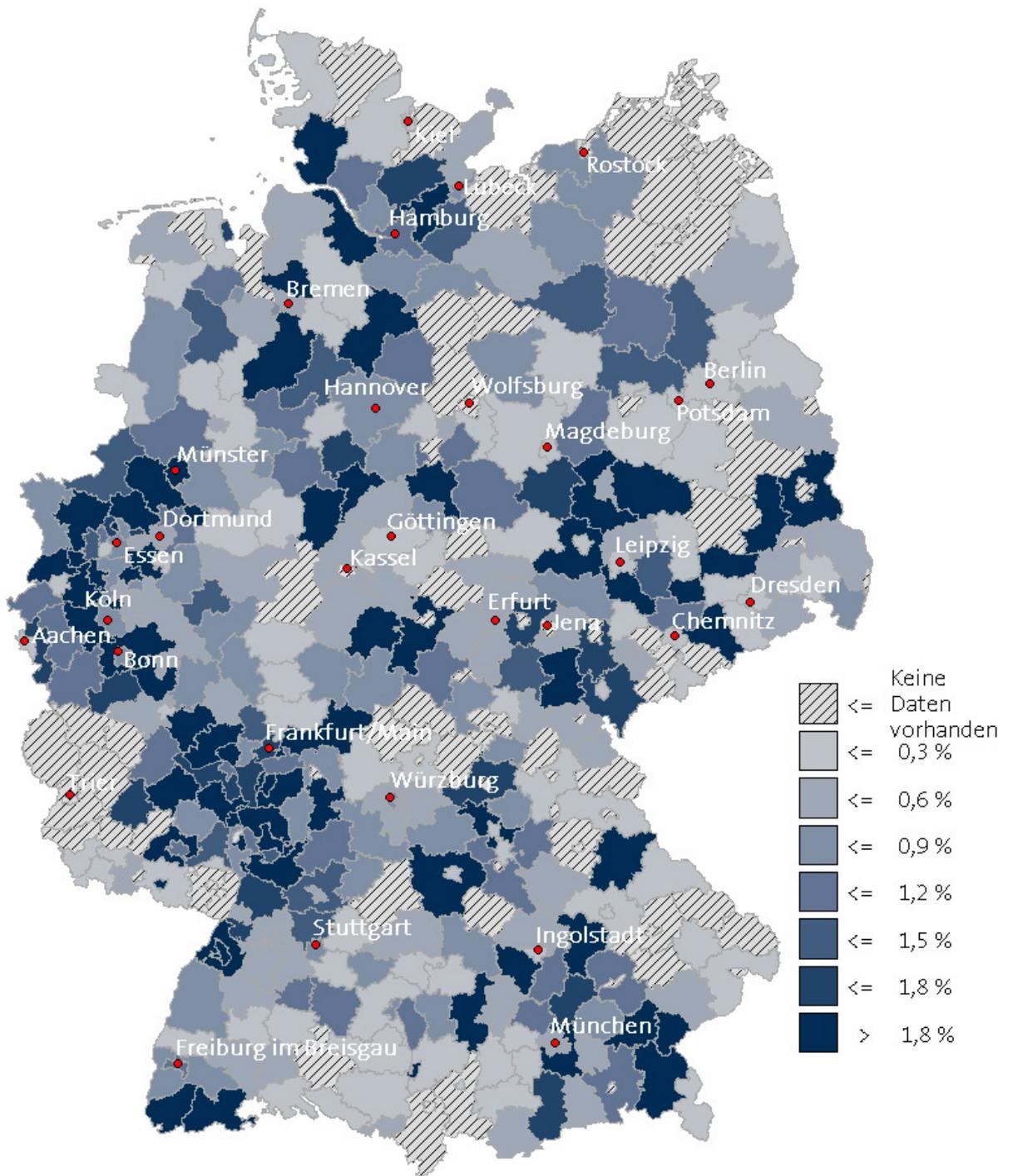
Abb. 1: Quartalsumsätze nach Wirtschaftszweigen: Unterschied zwischen Q2 (2007) und Q2 (2009) in Prozent von Q2 (2007)



Quelle: Daten Bundesamt für Statistik; Berechnungen IWH

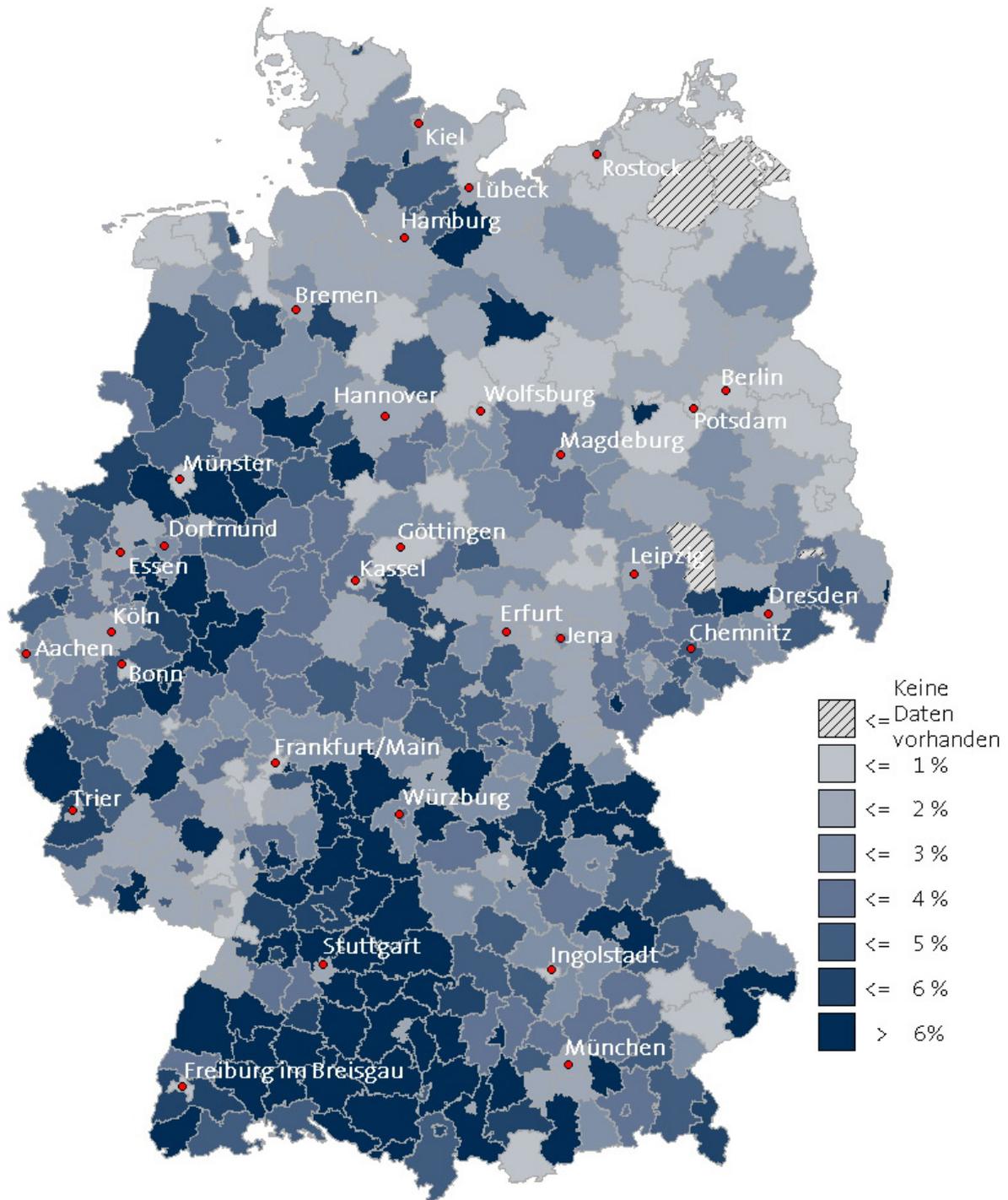
Es ist davon auszugehen, dass vor allem jene Regionen, in denen die zuletzt aufgeführten Branchen einen hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigung aufweisen (bzw. vor der Krise aufwiesen) in besonderem Maße vom Konjunkturunbruch getroffen wurden. Die Abbildungen 2 und 3 illustrieren dies für zwei Branchen, die Chemische Industrie sowie den Maschinenbau (hier betrug der Umsatzrückgang im betrachteten Zeitraum vergleichsweise „moderate“ 16,9%, vgl. Abbildung 1).

Abb. 2: Anteil der Beschäftigten in dem Wirtschaftszweig „Chemische Industrie“ an allen Beschäftigten, Kreise und kreisfreie Städte, 2008



Quelle: Daten Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen HWWI

Abb. 3: Anteil der Beschäftigten im Wirtschaftszweig „Maschinenbau“ an allen Beschäftigten, Kreise und kreisfreie Städte, 2008



Quelle: Daten Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen HWWI

Die Abbildungen 2 und 3 lassen die Regionen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erkennen, in denen für diese beiden Branchen im Jahr 2008 relativ hohe Anteile an der regionalen Gesamtbeschäftigung gegeben waren. Für die Chemische Industrie zeigt sich eine Konzentration auf die Räume Hamburg, Bremen, das Ruhrgebiet, das Rhein-Main-Gebiet, Rhein-Neckar und die Region Halle-Bitterfeld-Wittenberg. Im Bereich des Maschinenbaus ist der Anteil an der regionalen Gesamtbeschäftigung in Baden-Württemberg sowie in Teilen Bayerns und Nordrhein-Westfalens überdurchschnittlich hoch und übertrifft in zahlreichen Regionen 6%. Hingegen sind diese Industrien in weiten Teilen von Deutschlands mit einem Beschäftigungsanteil von weniger als 1% relativ unbedeutend für den regionalen Entwicklungsprozess.

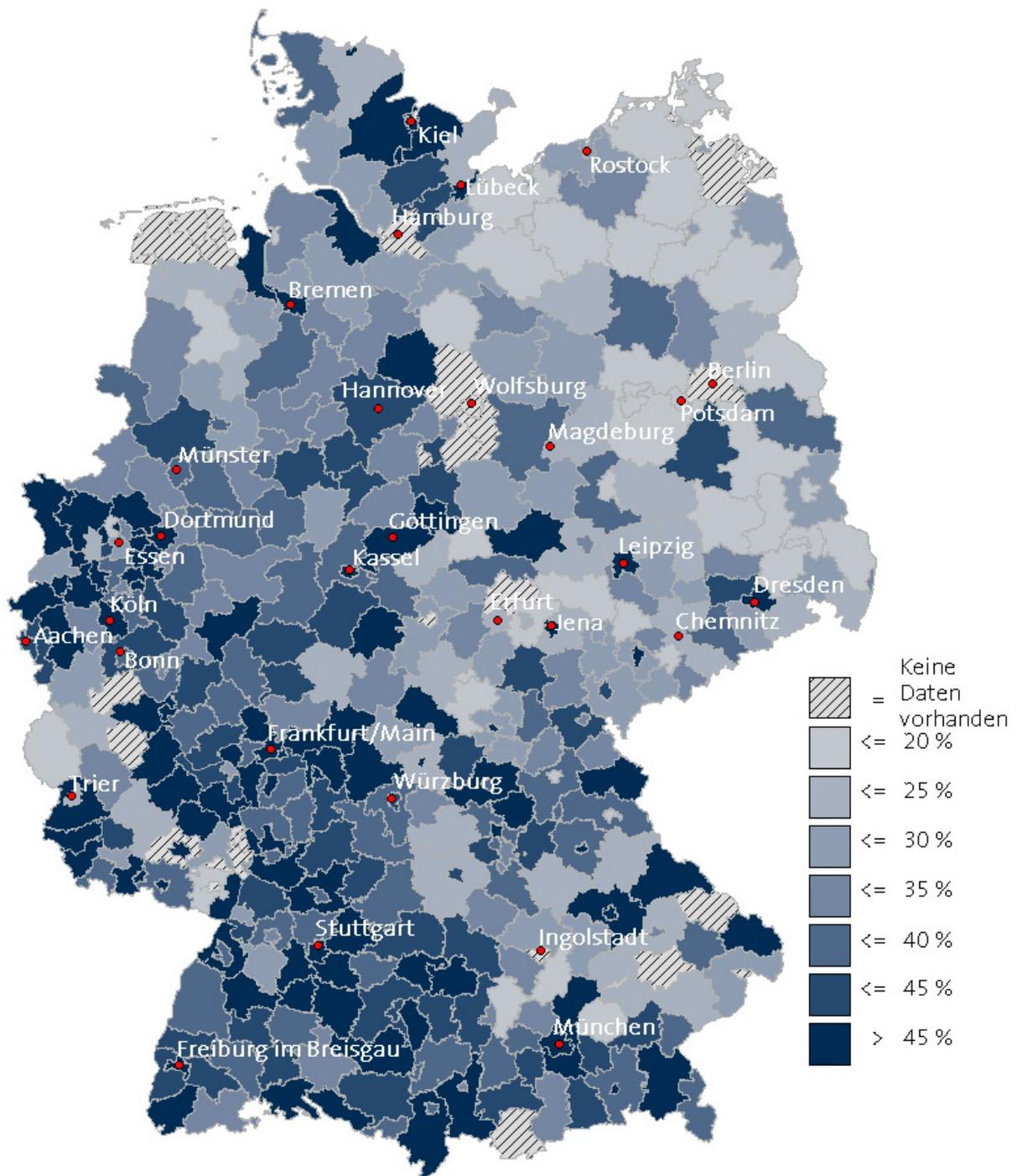
Räumliches Gefälle bei der Exporttätigkeit

Jene Branchen, die vom Konjunkturrückgang besonders stark betroffen sind, konzentrieren sich eher auf die wirtschaftlich starken (westdeutschen) als auf die wirtschaftlich schwachen (ostdeutschen) Regionen. Ebenso zeigt sich das bekannte Süd-Nord-Gefälle der Wirtschaftsleistung bei der Konjunkturanfälligkeit mit einem umgekehrten Vorzeichen: Der Süden ist stärker als der Norden betroffen. Einen vergleichbaren Befund erhält man auch, wenn man die räumlichen Unterschiede bei der Exportquote im Industriesektor betrachtet (vgl. Abbildung 4). Besonders hohe Exportquoten zeigen sich für die wirtschaftsstarken Räume in Nordrhein-Westfalen, im Rhein-Main-Gebiet sowie in Baden-Württemberg und Teilen von Bayern. Die Exportquoten liegen in diesen Wirtschaftsräumen in zahlreichen Regionen weit über 40%, was ein illustrativer Indikator für die Abhängigkeit der jeweiligen regionalen Arbeitsmärkte von der globalen wirtschaftlichen Entwicklung ist.

Da der konjunkturelle Rückgang über die exportierende Wirtschaft vermittelt wurde, liegt es nahe, dass die Teilräume mit einer hohen Exportquote (vor der Krise) in besonderem Maße von der Weltwirtschaftskrise betroffen sind. Für die Regionen im Osten Deutschlands sind unverändert vergleichsweise niedrige Exportquoten gegeben. Dies lässt wiederum auf eine zunächst geringere Betroffenheit des Ostens durch die Krise schließen. Das gleiche Ergebnis zeigt sich auch für die strukturschwachen Regionen im Westen. Insgesamt hat die Wirtschaftskrise mithin kurzfristig eine räumlich nivellierende Tendenz zur Folge.

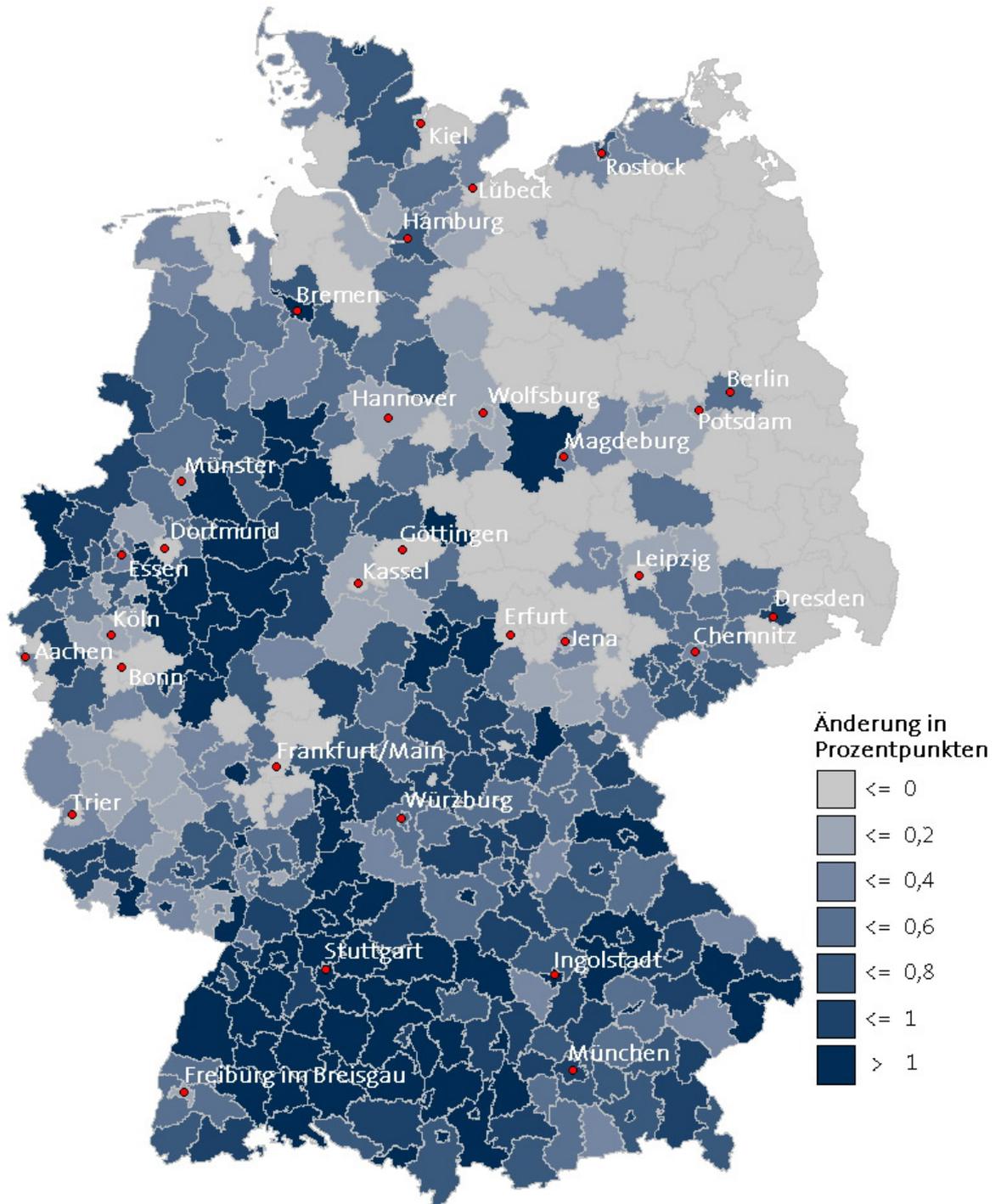
Auch wenn Rückschläge nicht auszuschließen sind, dürften sich 2010 die deutschen Ausfuhren wieder zum Motor der konjunkturellen Erholung entwickeln. Im Oktober 2009 haben die deutschen Ausfuhren um 2,5 % gegenüber dem Vormonat zugelegt. Der Leistungsbilanzsaldo verbessert sich damit spürbar und liegt so hoch wie seit Oktober 2008 nicht mehr. Der Aufholprozess aus dem zweiten und dritten Quartal hat allerdings im Dezember 2009 spürbar an Dynamik verloren.

Abb. 4: Exportquote im Industriesektor, Kreise und kreisfreie Städte, 2007



Quelle: Daten Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Berechnungen HWWI

Abb. 5: Änderung der Arbeitslosenquoten im Zeitraum von Oktober 2008 bis Oktober 2009, bezogen auf alle Erwerbspersonen, Kreise und kreisfreie Städte



Quelle: Daten Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen HWWI

Bisherige Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf regionaler Ebene

Die Abbildung 5 zeigt die Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen Oktober 2008 und 2009. Entsprechend den zuvor dargelegten Veränderungen beim Umsatz sowie bei der räumlichen Konzentration bestimmter Branchen und der Exportquoten der einzelnen Teilräume zeigt sich, dass im Osten Deutschlands sowie in strukturschwachen Teilen Nordwestdeutschlands kein bzw. nur ein sehr geringer Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen war. Stärker betroffen sind die bislang strukturstarke Räume in Nordrhein-Westfalen sowie in Baden-Württemberg und Bayern. Mit den Arbeitslosigkeitsdaten kann die bisherige regionale Betroffenheit beschrieben werden. Die Arbeitslosigkeit im weiteren Verlauf der Krise kann sich räumlich anders darstellen. So macht der Arbeitsmarktmonitor des IAB Aussagen über die Arbeitsmarktrisiken in den einzelnen Arbeitsagenturbezirken. Zum Beispiel hat der Arbeitsagenturbezirk Ingolstadt zwar nahezu Vollbeschäftigung, besitzt jedoch ein hohes Arbeitsmarktrisiko (wegen der Automobilindustrie). Dieses Risiko ist allerdings „abstrakt“. Für 2010 ist bundesweit mit einer Zunahme der Arbeitslosenzahlen, aber auch der Insolvenzzahlen zu rechnen.

Mittelfristige Veränderungen der räumlichen Effekte der Krise

Die Arbeitslosigkeit, die – wie eingangs dieses Kapitels dargestellt wurde – in den folgenden Jahren eher weiter steigen als zurückgehen wird, dürfte sich mittelfristig sowohl auf die Konsumausgaben als auch auf die Einnahmen der öffentlichen, speziell der kommunalen, Haushalte negativ auswirken. Wenn durch den Rückgang der Binnennachfrage auch jene Branchen in den Sog der Krise geraten, die bisher glimpflich davon gekommen sind, so dürfte sich dies vor allem für die bislang bereits strukturschwachen und peripheren Regionen negativ auswirken. Hier sind vielfach – nicht zuletzt im Osten Deutschlands – die Unternehmensstrukturen vergleichsweise instabil. Zudem reagieren die Kommunen in diesen Teilräumen besonders sensibel auf den generellen Rückgang des Steueraufkommens (der über die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer bzw. über den Kommunalen Finanzausgleich auch die kommunale Ebene betrifft, selbst wenn die örtliche Wirtschaftskraft relativ stabil geblieben ist). In der Folge werden die Kommunen in den strukturschwachen Regionen entweder die Qualität ihrer Infrastrukturangebote reduzieren oder ihre Gebühren und Beiträge erhöhen – mit wiederum negativen Konsequenzen für die Entwicklung der privaten Wirtschaft.

Da auch die Belebung der Konjunktur wiederum vom Export getragen wird, ist zu erwarten, dass diejenigen Teilräume, in denen jetzt starke Einbrüche zu verzeichnen sind, auch als erste wieder an Wirtschaftsleistung gewinnen werden. Mithin ist in mittlerer Sicht zu erwarten, dass sich die vor der Krise gegebenen räumlichen Muster der wirtschaftlichen Entwicklung im Großen und Ganzen wieder einstellen werden. Allerdings kann es gemäß den zuvor erläuterten Risiken für strukturschwache Teilräume für einige von ihnen ceteris paribus zu einer eher noch ungünstigeren Struktur als vor der Krise kommen. Ebenso ist es möglich, dass einzelne der strukturstarke Räume aufgrund der „reinigenden“ Wirkung der Konjunkturkrise ceteris paribus mittelfristig nicht wieder das alte Niveau erreichen werden, wenn ein regional dominierendes Unternehmen – das bereits vor der Krise strukturelle Schwächen hatte – nunmehr ganz aus dem Markt ausscheiden muss. Allerdings werden die Folgen entsprechender „Reinigungsprozesse“ wiederum für die strukturschwachen Regionen stärker als für die strukturstarke sein, zumal in ersteren vielfach nur Filialbetriebe von Unternehmen existieren, deren Sitz anderswo lokalisiert ist. Aus diesen Filialbetrieben neue Strukturen zu schmieden, wird vielfach nahezu unmöglich sein. Es gibt bislang keine Anzeichen dafür, dass die allgemeine Tendenz der Globalisierung durch die Wirtschaftskrise nachhaltig geschwächt

sein könnte. Dies bedeutet, dass auch die räumlichen Folgen der Globalisierung, die sich u. a. in einer Stärkung der Ballungsräume zeigen, unverändert fort dauern dürften.

Erst längerfristig wird sich zeigen, ob es in der Folge der Krise zu einer allgemeinen Veränderung der wirtschaftlichen Strukturen kommt und neue Branchen an die Stelle der älteren treten, die teilweise ins Ausland abwandern. Es muss an dieser Stelle offen bleiben, welche Teilräume hiervon profitieren können. Einerseits ist zu erwarten, dass die bislang strukturstarke Regionen aufgrund ihrer gut eingespielten Innovations-Regimes dazu in der Lage sind, die neuen Branchen zu attrahieren. Andererseits besteht gerade in vielen bislang strukturschwachen Räumen, nicht zuletzt in Ostdeutschland, besonders viel Freiraum für die Entwicklung neuer Branchen, was sich in den letzten Jahren u. a. im Bereich der Erneuerbaren Energien bereits gezeigt hat.

Sofern infolge der Krise der industrielle Arbeitsplatzabbau in der Bundesrepublik Deutschland weiter voranschreiten wird, dürfte dies im Endeffekt zu einer weiteren Zentralisierung der wirtschaftlichen Kräfte führen. Es ist zu bedenken, dass nach bekannten Mustern eine Kompensation entfallender Industriearbeitsplätze in ländlichen Räumen durch entsprechende Dienstleistungsarbeitsplätze wesentlich schwieriger – wenn überhaupt – erreichbar sein wird als in städtischen Zentren.

2.2 Räumlich differenzierte Wirkungen der Konjunkturprogramme

Öffentliche Finanzströme haben eine räumliche Inzidenz, d. h. sie können unterschiedliche Regionen eines Landes unterschiedlich stark betreffen (vgl. z. B. Postlep, Blume 2005; Mäding 2009). Diese räumlichen Verteilungswirkungen können gerade das Ziel von öffentlichen Finanzströmen sein, wie z. B. der Transferleistungen im Länderfinanzausgleich, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Bundesgebietes gewährleisten sollen. Öffentliche Finanzströme, die im Rahmen eines Konjunkturprogramms fließen, verfolgen demgegenüber grundsätzlich keine ausgleichspolitischen Ziele. Sie sollen vielmehr die Volkswirtschaft insgesamt stabilisieren und wieder aus der Rezession führen.

Eine rationale Stabilisierungspolitik schnürt ein Konjunkturpaket, d. h. sie setzt gleichzeitig auf unterschiedliche expansive Maßnahmen zur Krisenbewältigung (Sachverständigenrat 2009, Rz. 246). Dies hat den Vorteil, dass das Risiko, dass sich eine Maßnahme als unwirksam herausstellt, nicht die Wirksamkeit der gesamten expansiven Fiskalpolitik infrage stellt. Außerdem vermeidet man so, dass einzelne Branchen wie die Baubranche an ihre Kapazitätsgrenze gelangen, was die expansiven Effekte begrenzt und lediglich Preissteigerungen hervorruft.

Die politischen Entscheidungsträger müssen also eine Auswahl treffen, welche Ausgaben sie durch staatliche Kreditaufnahme finanzieren möchten. In Deutschland liegt die Stabilisierungsfunktion beim Bund, d. h. der Bund kann durch Kreditaufnahme für die notwendige Finanzierung der expansiven Maßnahmen in einer Rezession sorgen. Viele öffentliche Aufgabenbereiche, wo entsprechende expansive Ausgaben anfallen könnten, sind aber im Kompetenzbereich der Länder oder der Kommunen, sodass ein Konjunkturprogramm in Deutschland zwangsläufig eine Vielzahl von Finanzströmen im öffentlichen Sektor nach sich zieht. Hinzu kommt, dass Zuweisungen an die Kommunen eine Angelegenheit des jeweiligen Bundeslandes sind. Finanzmittel des Bundes müssen folglich erst an die Bundesländer gehen, bevor sie, in deren Eigenregie, an die Kommunen weiterverteilt werden.

Im Folgenden soll versucht werden aufzuzeigen, welche räumlichen Verteilungseffekte von den Konjunkturpaketen I und II der Bundesregierung zu erwarten und wie diese zu

bewerten sind. Die exakte räumliche Verteilungswirkung eines Finanzstroms lässt sich aber letztendlich nur empirisch ermitteln, wenn entsprechende Daten zur Verfügung stehen. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf theoretisch basierte Tendenzaussagen.

Die Bundesregierung beschloss Ende 2008 ein erstes Konjunkturprogramm, um dem drohenden wirtschaftlichen Abschwung aufgrund der Weltfinanzkrise entgegenzuwirken. Dieses Konjunkturpaket I umfasst im Wesentlichen Abschreibungsvergünstigungen für Unternehmen, die erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkertätigkeiten und die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes. Hinzu kommt ein Kreditprogramm zur Förderung von mittelständischen Investitionen. Insgesamt hat das Konjunkturpaket I einen Umfang von 32 Mrd. € (Barabas et al. 2009: 128).

Vor allem die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes hat in der Tendenz die Regionen bevorzugt, die besonders stark von der Wirtschaftskrise betroffen sind (vgl. Abschnitt 2.1), da die dortigen Unternehmen überproportional von einem Nachfragerückgang betroffen sind. Sonderabschreibungen helfen den Unternehmen, die noch einen zu versteuernden Gewinn erwirtschaften, der durch die Abschreibung gemindert werden kann. Regionen, in denen Unternehmen überproportional hohe Verluste aufweisen, können von diesem Instrument kaum direkte expansive Impulse erwarten.

Im Rahmen des Konjunkturpakets I erhöhte die Bundesregierung im Jahr 2008 die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* (GRW) um 100 Mio. €. Dieser Betrag ist explizit strukturschwachen Regionen vorbehalten und hat in der Tendenz einen ausgleichenden Effekt zwischen den Regionen.

Im Januar 2009 initiierte die Bundesregierung mit dem Konjunkturpaket II einen weiteren expansiven Impuls in Höhe von 50 Mrd. €, verteilt über die Jahre 2009 und 2010. Das Konjunkturpaket II legt den Fokus auf die Erhöhung der staatlichen Investitionen. Kernstück des Konjunkturpakets ist ein kommunales Investitionsprogramm in Höhe von 10 Mrd. €, das die Länder mit eigenen Mitteln um 3,3 Mrd. € aufstocken. Flankiert wird das kommunale Investitionsprogramm von zusätzlichen Investitionsausgaben des Bundes in Höhe von weiteren 4 Mrd. €. Der Bund verteilt die Mittel für das Investitionsprogramm nicht einheitlich auf die Bundesländer. Die neuen Bundesländer erhalten 140 € pro Einwohner, die alten hingegen nur 110 € (Reidenbach 2009: 257). Der Bund sieht folglich weiterhin einen Ausgleichsbedarf zwischen Ost- und Westdeutschland, der ebenfalls im Konjunkturpaket II berücksichtigt wird.

Über die regionalen Verteilungswirkungen der Mittel aus dem Investitionsprogramm auf Länderebene lassen sich keine einheitliche Aussagen treffen, da der Verteilungsmodus der Mittel auf die Kommunen Ländersache ist und von den Ländern unterschiedlich gehandhabt wird. Reidenbach (2009) skizziert überblicksartig die unterschiedlichen Vorgehensweisen für Bayern und Nordrhein-Westfalen. In diesem Bundesland müssen die Kommunen keine besonderen Kriterien erfüllen, um die Mittel abrufen zu können. Finanzschwächere Kommunen erhalten aber relativ mehr Zuweisungen als finanzstärkere Kommunen, was eine starke Nivellierung der kommunalen Finanzausstattung nach sich zieht.

In Bayern ist das Land hingegen den Weg der Projektfinanzierung gegangen. Hier müssen die Kommunen einen Antrag stellen, um die bereitgestellten Mittel abrufen zu können. Dies führt einerseits zu einer Verzögerung des expansiven Impulses aufgrund des administrativen Mehraufwandes. Andererseits können die Projekte besser regional aufeinander abgestimmt werden. So werden eher die Projekte finanziert, von denen ein hoher regionaler Nutzen für Bürger oder Unternehmen zu erwarten ist.

Hinzu kommt, dass einige lokale Entscheidungsträger nicht über „Schubladenprojekte“ verfügten, die sie mit den Finanzmitteln des Investitionsprogramms hätten vorziehen können. Eine Tendenz zur Mittelverschwendung oder zur Reduktion eigener Investitionen (und das Entstehen von Mitnahmeeffekten) wird durch das Fehlen einer soliden, mittelfristigen Finanzplanung auf lokaler Ebene stark begünstigt. Eine Untersuchung von Haug und Rosenfeld (2009) für den Freistaat Sachsen kommt zu dem Ergebnis, dass erstens für die ersten drei Quartale des Jahres 2009 keine Erhöhung der kommunalen Investitionen infolge des Konjunkturpakets II zustande kam, und dass zweitens weniger als 10% der eingesetzten Fördermittel für die wirtschaftliche Entwicklung der investierenden Kommunen unmittelbar vorteilhaft waren. Darüber hinaus zeigt sich in Sachsen eine deutliche Tendenz zur Konzentration der Fördermittel auf die finanzstarken Kommunen. Dies ist bisher ein punktuell Ergebnis. Wenn in einigen Ländern Projekte realisiert werden, die sich stärker vorteilhaft auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken – wie dies etwa für Bayern zu vermuten ist –, so kann dies zu einer gewissen Verschiebung vor allem in den Potenzialen verschiedener strukturschwacher Regionen zueinander führen. Allerdings sind in Bayern aufgrund der engen Fokussierung auf das Thema *Energetische Sanierung* Überhitzungserscheinungen auf den betroffenen Märkten aufgetreten. Unerwünschte Effekte bei der Preisbildung, aber auch bei der Verfügbarkeit entsprechender Leistungen waren die Folge. Die anhaltende Skepsis der Bauunternehmer in Bayern am Jahresende 2009 bezüglich der Entwicklung des öffentlichen Baus im Jahr 2010 könnte darauf zurückzuführen sein, dass ein Teil der Konjunkturprogramme durch Budgetkürzungen der Kommunen aufgrund einbrechender Steuern konkurrenzlos wird und der zusätzliche Investitionsimpuls damit schwächer ausfällt (Bayerischer Industrie- und Handelskammertag 2010).

Räumliche Effekte sind auch von den 50 Mio. € zu erwarten, die für den Ausbau des Breitbandnetzes im ländlichen Raum veranschlagt wurden (Reidenbach 2009: 258). Hierdurch wird der ländliche Raum insofern gestärkt, als die notwendigen Infrastrukturvoraussetzungen für die Entwicklung eines modernen Dienstleistungssektors geschaffen werden. Auf diese Weise erhält der ländliche Raum u. a. die Möglichkeit, am sektoralen Wandel vom produzierenden Gewerbe zum Dienstleistungssektor zu partizipieren.

Neben dem kommunalen Investitionsprogramm ist die „Abwrackprämie“ eine weitere quantitativ bedeutende Einzelmaßnahme des Konjunkturpakets II mit einem Volumen von 5 Mrd. € (Bundesregierung 2009). Hier ist es offensichtlich, dass Standorte von Automobilherstellern, die auch kleinere Fahrzeugmodelle (z. B. Opel oder Ford) in ihrer Angebotspalette haben, überproportional von der Maßnahme profitieren. Unternehmen wie Opel hätten ohne den Impuls der Abwrackprämie unter Umständen Insolvenz anmelden müssen und an den Opel-Standorten wären Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Abwrackprämie ist aus dieser Sicht ein Instrument, das den sektoralen Wandel in diesen Regionen gebremst hat, und kommt in ihrer Wirkung einer Subvention nahe. Die Erfahrung lehrt aber, dass die gezielte Verlangsamung des Strukturwandels in der Regel negative Auswirkungen auf das langfristige Wachstum einer Region hat. Die mit der Abwrackprämie verbundene sektorale wie regionale Wettbewerbsverzerrung kann sich mithin für die begünstigten Regionen langfristig zum Nachteil entwickeln. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es infolge der Gewährung der Abwrackprämie zu entsprechenden unerwünschten Allokationswirkungen im Einzelhandel mit anderen langlebigen Konsumgütern (Möbel etc.) gekommen ist und sich auch negative Aspekte auf dem Markt der freien Werkstätten ergeben haben.

Hinsichtlich der Ländermaßnahmen, die aus den Konjunkturprogrammen finanziert werden, sind insbesondere die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur für die räumliche Entwicklung von Bedeutung.

Abschließend ist noch auf die räumliche Inzidenz der Sozialausgaben (Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld) einzugehen. Diese Mittel fließen jetzt aufgrund der im System der Arbeitslosenfinanzierung inhärenten Mechanismen verstärkt in jene Räume, die grundsätzlich strukturstark sind. Tendenziell werden damit die räumlichen Disparitäten in Deutschland weiter verschärft, während die jetzt stärker begünstigten Regionen bislang die anderen Teilräume alimentiert haben.

Ein weiteres staatliches Handlungsfeld zur Stabilisierung der aktuellen Wirtschaftskrise stellen Steuerentlastungen dar. Die Bundesregierung hat mit dem zum 01.01.2010 in Kraft gesetzten Steuerentlastungsgesetz ein entsprechendes Gesetzespaket auf den Weg gebracht. Auch diesem liegen Überlegungen einer rationalen Stabilisierungspolitik zugrunde; allerdings lässt sich derzeit noch nicht abschätzen, welche räumlichen Wirkungen im Einzelnen davon ausgehen.

2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu unterschiedlichen und teilweise gegenläufigen teilräumlichen Entwicklungen kommen dürfte. Insbesondere hinsichtlich der mittelfristigen Entwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene ist es nur sehr eingeschränkt möglich, den Einfluss des Konjunkturerinbruchs zu bestimmen, da dieser durch diverse andere Faktoren überlagert oder verstärkt wird. Da mit zunehmender Überwindung der Krise davon auszugehen ist, dass der Trend zur Globalisierung weiterhin wirksam sein wird, dürften damit Polarisierungstendenzen vorprogrammiert sein. Für die besonders strukturschwachen Regionen wird es in den kommenden Jahren darum gehen, dem Abwärtssog durch den Zusammenbruch von regional dominierenden Filialbetrieben und die allgemeinen Folgen der wachsenden Arbeitslosigkeit zu begegnen. Der Infrastrukturausbau im Rahmen der Konjunkturprogramme kann dabei hilfreich sein; allerdings werden zumindest die kommunal verantworteten Maßnahmen in einigen Bundesländern kaum dazu beitragen, die Zukunftsprobleme zu lösen und neue Strukturen aufzubauen. Soweit die Regionalpolitik von Bund und Ländern in erster Linie ausgleichsorientiert ausgerichtet bleiben soll, dürfte sich folglich allein aus der Krise keine Notwendigkeit ergeben, die bisherigen Strategien und Instrumente der Regionalpolitik maßgeblich zu verändern.

3 Handlungsempfehlungen

Bei den meisten Analysten der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung besteht Übereinstimmung, dass die aktuelle wirtschaftliche Krise im Vergleich zu vorangegangenen Rezessionen eine eigene Qualität aufweist. Diese äußert sich im Wesentlichen in der bislang so nicht gekannten globalen Dimension sowie in der geradezu atemberaubenden Geschwindigkeit des Nachfragerückgangs in vielen wichtigen Branchen. Diese enorm starken Bremseffekte, gepaart mit den Unwägbarkeiten der Finanzmarktkrise, entwickelten einen erheblichen Druck auf die Politik, mit geeigneten Maßnahmen entgegenzusteuern.

Daraus resultierte letztlich eine ganze Reihe von staatlichen Interventionen, die einen nicht unerheblichen finanziellen Aufwand erforderten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass trotz intensiver Diskussion in der Vergangenheit über angemessene konjunkturpolitische Instrumente eine klare strategische Orientierung, etwa an gewissen ordnungspolitischen Leitbildern, relativ schnell verloren ging. Dies unter-

streicht einmal mehr, wie gravierend dieser Einschnitt im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess wahrgenommen wurde und wie stark der durchaus nachvollziehbare Druck auf die Politik war, hier auch in notfalls sehr schnellen Aktionen Schlimmeres zu verhindern.

Dies erklärt möglicherweise auch das ansonsten nicht leicht nachvollziehbare Nebeneinander von Maßnahmen zur Stimulierung des Konsums zur Stützung einzelner Unternehmen, zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen oder auch zur Anwendung pragmatischer Instrumente etwa im Bereich des Arbeitsrechtes.

Die Auseinandersetzung über Sinn und Zweckmäßigkeit des bislang angewandten Instrumentariums braucht an dieser Stelle, im Rahmen einer regionalpolitischen Betrachtung, nicht im Detail aufgegriffen zu werden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass eine ganze Reihe von Interventionen, z. B. zur Sicherung der Arbeitsmarktstrukturen, regionalwirtschaftliche Nebeneffekte hatte. Geradezu spektakulär sind in diesem Zusammenhang die – sicher aus ordnungspolitischer Sicht strittigen – Interventionen bei den in Schief lagen geratenen großen Konzernen.

Positiv hervorzuheben und als ein sehr wirksames Instrument in der aktuellen Krisensituation ist, weitgehend unbestritten, die Veränderung der Rahmenbedingungen im Bereich der Anmeldung von Kurzarbeit. Hier besteht Einigkeit, dass gerade in den besonders stark betroffenen Regionen, etwa der Investitionsgüterindustrien der alten Bundesländer, bislang gravierende Einbrüche in der Beschäftigung verhindert werden konnten. Dies darf aber auch nicht zu dem Schluss verleiten, dass damit dauerhaft notwendig werdende Kapazitätsanpassungen in einem über die Krise beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel verhindert werden könnten.

Was bleibt, ist die nach wie vor unbefriedigende Situation, dass eine in sich schlüssige Ausgestaltung konjunktur- und strukturpolitischer Aktivitäten schwer erkennbar ist. Dieses Dilemma manifestiert sich nicht zuletzt in den doch sehr strittigen Diskussionen über die Inhalte des kürzlich verabschiedeten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes. In der Klemme zwischen einem immer dringlicher werdenden Sparzwang einerseits und dem Willen zur Gestaltung wachstumsfördernder Rahmenbedingungen, speziell auf dem Wege von Steuererleichterungen, andererseits, wird der Beitrag zur Krisenbewältigung dieser gesetzlichen Regelung infrage gestellt und zumindest in seiner Wirkung relativiert. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass bei gegebenem Finanzrahmen ohnehin nur partielle Impulse gesetzt werden können.

Vor diesem Hintergrund gibt der Ad-hoc-Arbeitskreis *Wirtschaftskrise und Regionalentwicklung* der ARL folgende Handlungsempfehlungen, um in der Struktur- und Regionalpolitik Kurs zu halten:

➤ ***Strukturellen Wandel auf allen Ebenen unterstützen, nicht hemmen***

Ausgehend von der Annahme, dass die aktuelle Wirtschaftskrise langfristig den strukturellen Wandel der Wirtschaft eher beschleunigt, sollte Regional- und Strukturpolitik künftig verstärkt darauf ausgerichtet werden, entsprechende Veränderungstendenzen, etwa in Richtung auf eine noch stärkere Ausweitung der Dienstleistungssektoren oder neuer Technologien, aktiv zu begleiten, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen zu unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft verstärkt in den Fokus zu nehmen. Eine Umsetzung könnte in durchaus bekannten Aktionsfeldern, wie etwa der Förderung von Forschung und Innovation (Thierstein 2009), dem Technologietransfer oder auch ganz generell in einer Optimierung der Bildungsstrukturen, stattfin-

den, die auch in mittel- und langfristigen Aspekten der demografischen Veränderung ein zunehmendes Gewicht erfahren werden.

Staat, Region und Kommune stehen hier gemeinsam in der Pflicht:

Auf staatlicher Ebene sollen künftig Diversifizierungsstrategien ein höheres Gewicht eingeräumt werden. Breit aufgestellte Wirtschaftsräume haben in wirtschaftlich schwierigen Zeiten deutliche Vorteile, da sie konjunkturelle Schwankungen leichter ausgleichen können. Clusterstrategien, die oft als Königsweg propagiert werden, sind dagegen oft risikoreich, vor allem dann, wenn sich monostrukturell geprägte Wirtschaftsräume herausbilden. Andererseits sollte die Politik aber auch nicht wieder ins Gegenteil umschlagen. Cluster-Förderung im Sinne einer Unterstützung von Stärken innerhalb von schwachen Regionen wird auch in Zukunft Erfolg versprechender sein als eine Politik, die sich verzettelt. Demnach gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen beiden Strategien im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung des jeweiligen regionalpolitischen Nutzens aufzulösen.

Strukturerhaltende finanzielle Zuwendungen für wegbrechende Branchen und Unternehmen sind demgegenüber tunlichst zu vermeiden. Wenn entsprechende Subventionen aufgrund des öffentlichen bzw. politischen Drucks nicht zu vermeiden sind, dann sollten sie auf maximal fünf Jahre beschränkt und ihr Einsatz evaluiert werden.

Zudem sollte sich der Staat bei der Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels den Möglichkeiten dezentraler Steuerung verstärkt öffnen und den Regionen und Kommunen entsprechend mehr Freiheitsgrade einräumen. Zwar besteht damit die Gefahr, dass ein landesweit abgestimmtes, einheitliches Fördersystem zugunsten eines (im Extremfall) „Flickenteppichs“ regionaler und lokaler Förderregeln aufgeweicht würde. Dennoch spricht einiges für eine stärkere Einbeziehung regionaler und kommunaler Ebenen, da hierdurch die unterschiedlichen Förderprogramme Sonderentwicklungen in einzelnen Branchen und/oder bei spezifischen Standortanforderungen besser Rechnung tragen können und der Mitteleinsatz damit ggf. zielgenauer erfolgen könnte. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Staat, Region und Kommunen im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik ihre Anstrengungen zur Koordinierung ihrer unterschiedlichen Aktionen deutlich erhöhen und künftig noch besser zusammenwirken.

Auf der regionalen Ebene eröffnet sich mit der optimierten Gestaltung der Verflechtungsmuster innerhalb der einzelnen Regionen ein wichtiges Handlungsfeld im Bereich der Wirtschaftsförderung. Zielrichtung muss es sein, die räumliche Arbeitsteilung zu optimieren und so nachteilige Entwicklungen insbesondere auch im peripheren Bereich zu begrenzen.

Damit wird die (indirekte) Möglichkeit angesprochen, die Wirtschaft einer Region über die Regional Governance zu stabilisieren. So kann beispielsweise eine entsprechende Governance die Netzwerkbildung in einer Region befördern und die Region folglich robuster machen gegenüber wirtschaftlichen Schwächeanfällen einerseits sowie ihre wirtschaftliche Erholung durch Kooperationen andererseits beschleunigen.

Einen ersten wichtigen Schritt stellt dabei die gemeinsame Definition eines regionalen Leitbildes der Wirtschaftsentwicklung dar, das möglicherweise unter dem Gesichtspunkt der krisenbedingten Veränderungen der Modifizierung bedarf. Schlagworte sind hier die Festlegung entsprechender Stärkemuster, also die Abgrenzung bestimmter, auch im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit zukunftsfähiger Netzwerkstrukturen. Der Organisation solcher Netzwerke auf der regionalen Ebene wird auch in Zukunft eine noch gesteigerte Bedeutung zukommen. Wichtige Funktionen ergeben sich dabei vielfach für die regionale Wirtschaftsförderung, die vor Ort maßgeblich die Rahmenbedingungen

mitgestalten kann. Hinzuweisen wäre hier auf Themen wie die Fachkräftesicherung oder der regionale Einfluss auf die Ausgestaltung der Bildungsangebote. Eine besondere Bedeutung wird aber auch nach wie vor der wirtschaftsrelevanten Infrastrukturausstattung zukommen und hier in besonderem Maße der Sicherung von Mobilität und verkehrlicher Erreichbarkeit. Gerade Letzteres ist unabdingbare Voraussetzung, um den Bewohnern peripherer Räume die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen in den Zentren zu erleichtern.

Langfristig kann eine Region versuchen, ihre Wirtschaftsstruktur zu optimieren. Wie schon auf der staatlichen Ebene gilt es, dabei einen trade off zwischen Spezialisierung (hohe Wachstumsraten) und Diversifizierung (stabile Wachstumsraten) auszubalancieren. Als Instrumente dienen dabei die regionale Infrastrukturausstattung und die regionale Flächenpolitik, die zum Teil durch die Regional- und Stadtplanung unterstützt wird. Bei der Infrastrukturpolitik muss dabei den modernen Kommunikationsmedien (Mobilfunk, Internet) besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Auf der kommunalen Ebene kann eine Gebietskörperschaft nur sehr begrenzt auf eine Wirtschaftskrise dieses Ausmaßes reagieren. Im Bereich der Pflichtaufgaben bestimmen letztendlich Vorgaben des Landes und des Bundes die lokalen Handlungsspielräume. Hierfür gibt es mindestens zwei Gründe:

1. Die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen sind in ihrer Entwicklung eindeutig prozyklisch. Im konjunkturellen Abschwung nehmen sowohl die Gewerbesteuer als auch die Einkommensteuerzuflüsse ab. Letzteres ist besonders problematisch, wenn man berücksichtigt, dass rund 70% der Investitionen der öffentlichen Hände durch die Gebietskörperschaften getätigt werden. Auch Konjunkturprogramme sind für manche Kommunen nur beschränkt hilfreich, weil ihnen die Eigenmittel fehlen, um die staatlichen Zuschüsse zu ergänzen. Deshalb ist der „bayerische Weg“, finanziell angeschlagenen Kommunen zusätzlich die Eigenmittel vorzustrecken, durchaus nachvollziehbar.
2. Zugleich steigen die Ausgaben für die Pflichtaufgaben der Städte und Gemeinden mit nachlassender Konjunktur ebenfalls prozyklisch an. Die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) nimmt zu, ebenso steigen die freiwilligen sozialen Leistungen der Kommunen.

Die Umsetzung des Konjunkturpakets II hat offengelegt, dass eine Reihe von Gemeinden weder über mittelfristige Investitionspläne noch über fertige Schubladenprojekte verfügte. In Anbetracht der angespannten Haushaltssituation wäre eine verstärkte Nutzung dieser Instrumente seitens der Kommunen aber auf alle Fälle zielführend.

Eine nachhaltige Reform der Kommunal Finanzen sowie ein deutlicher Abbau der übermäßigen Eingriffe von Bund und Ländern in die kommunale Autonomie sind dringend erforderlich. Soweit sich der Gesetzgeber hierzu nicht entschließen kann, sollten die Kommunen innerhalb des gegenwärtigen Rahmens unverändert alle Möglichkeiten nutzen, um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Vielfältige Ansatzpunkte stehen dabei zur Verfügung; sie reichen u. a. von der Bestandspflege des bestehenden Gewerbes über die Einrichtung wirtschaftsfreundlicher Verwaltungsstrukturen und -abläufe (z. B. betrifft dies die Ausschreibung und Abwicklung von Vergaben im Beschaffungswesen) bis hin zur Forcierung des regionalen Standortmarketings. Internationales und nationales Standortmarketing sollte dagegen von der Kommune nur im Verbund mit der Landes- oder Bundesebene erfolgen. Das Standortmarketing auf der übergeordneten Ebene sollte dabei gleichzeitig vermeiden, potenzielle Investoren gezielt auf Regionen zu lenken, in denen es zu einer Schieflage von großen Konzernen gekommen ist (s. o.),

da dies die Entwicklungschancen der sonstigen ländlichen und strukturschwachen Räumen bremst.

➤ ***Erwartete räumliche Konzentration nicht verhindern, aber am regionalpolitischen Ausgleichsziel festhalten***

Wenn als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise von Seiten des Bundes in erster Linie versucht wird, eine auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt orientierte Politik zu implementieren, wird es aber von staatlicher Seite darauf ankommen, auf die regional sehr unterschiedlichen Folgewirkungen zu reagieren. Grundsätzlich muss wohl davon ausgegangen werden, dass es in der Zukunft zu einer weiteren Verschärfung regionaler Disparitäten kommen wird, unterstellt, dass die Arbeitsplatzbedeutung gerade im produzierenden Bereich weiter absinken wird und die Konzentration der Dienstleistungsfunktion sowie der wissensintensiven Branchen auf die Zentren sich eher verstärkt.

Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik vor allem darauf gerichtet, dass strukturschwache Regionen durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung halten und regionale Disparitäten abgebaut werden. Ausdrücklich tritt dieser Arbeitskreis dafür ein, auch künftig an diesem Politikbereich und insbesondere an dem aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Ausgleichsziel festzuhalten. Dies kann dazu beitragen, den räumlichen Strukturwandel sozial abzufedern und den peripheren Räumen neue Zukunftschancen zu eröffnen. Innerhalb der strukturschwachen Räume sollten solche Standorte und solche Branchen in besonderem Maße gestärkt werden, die sich in besonderer Weise anstrengen, eigene, tragfähige Entwicklungsperspektiven und -pläne zu entwickeln. Demgegenüber ist eine Regionalpolitik abzulehnen, die lediglich darauf abzielt, die allgemeine Entwicklung der Wirtschaft aufzuhalten und die betreffenden Teilräume lediglich alimentiert, ohne eine Gegenleistung einzufordern. Denn dadurch wird retardierenden Verhaltensweisen und einer Subventionsmentalität nur Vorschub geleistet.

Unabhängig davon gilt es, das Ausgleichsziel auch für andere raumwirksame Fachpolitiken verstärkt einzufordern. Einschlägige Fachplanungen sind hier die Förderung von Forschung und Innovation, die Technologieförderung, die Bildungspolitik und die Infrastrukturpolitik einschließlich des Ausbaus des Breitbandnetzes.

➤ ***Verstaubte Regelungen im öffentlichen Sektor über Bord werfen***

Die aktuelle Wirtschaftskrise sollte zum Anlass genommen werden, von längst überflüssigen Regelungen im öffentlichen Sektor Abstand zu nehmen. Nach Durchschreiten der Talsohle sollten die notwendigen Reformen vor allem auch dazu genutzt werden, die Wachstumskräfte der Wirtschaft zu stärken. Folgende Ansatzpunkte sollten dabei im Fokus stehen:

- ***Steuer- und Abgabepolitik:*** Reibungsverluste ergeben sich schon durch die Tatsache, dass einer partiellen steuerlichen Erleichterung, etwa im Bereich der Unternehmenssteuern oder auch der Erbschaftsteuer auf Bundesebene, nun eine Welle von zunehmenden Belastungen auf der kommunalen Ebene zu folgen droht, was negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung an einigen Standorten haben dürfte. Die Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze und auch die Steigerung von Gebühren und Abgaben durch Städte und Gemeinden offenbaren die dringende

Notwendigkeit, hier zu klareren Strukturierungen und zu einer Neuordnung der Kommunal финанzen zu kommen.

- *Förderwesen:* Trotz Föderalismusreform wurden viele Mischfinanzierungen, bei denen – wie etwa bei der regionalen Wirtschaftsförderung – Bund und Länder gemeinsam Zuwendungsgeber sind, beibehalten. Hinzu kommt, dass die nationalen Fördermittel häufig mit EU-Mitteln kofinanziert werden. Dies erschwert nicht nur den Vollzug vieler Förderprogramme, sondern führt in der Praxis auch dazu, dass Zuwendungsempfänger und Förderstellen von verschiedenen Kontrollbehörden entsprechend ihren Zuständigkeiten oft mehrmals pro Jahr geprüft werden, und zwar sowohl ex ante als auch ex post. Zu fordern ist deshalb, Mischfinanzierungen nach Möglichkeit zu bereinigen, den „Förderdschungel“ unter Effizienzgesichtspunkten zu durchforsten und einfacher zu gestalten.
Darüber hinaus erweist sich die starke Zersplitterung von Förderstellen vor Ort vielfach als Hemmnis. So sind etwa im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung neben staatlichen Stellen (EU-Kommission, Bund- und Länderministerien, Regierungen bzw. Regierungspräsidien) auch teilweise miteinander konkurrierende öffentliche Förderbanken, Arbeitsagenturen, Kammern und kommunale Wirtschaftsförderstellen aktiv. Bei mangelnder Abstimmung führt dies zu Reibungsverlusten, insbesondere dann, wenn die jeweilige Hausbank wenig Geschick im Umgang mit den unterschiedlichen Förderstellen bzw. wenig Einsatz für den konkreten Förderfall zeigt. Zudem besteht die Gefahr, dass ineffiziente Doppelstrukturen entstehen und der Antragsteller mangels klarer, nach außen kommunizierter Zuständigkeiten nicht weiß, an wen er sich mit seinem Förderanliegen wenden kann. Zu fordern ist deshalb die Schaffung eindeutiger Ansprechpartner für die Wirtschaftsförderung in der Region.
- *Reform der Kommunal финанzen:* In der aktuellen Wirtschaftskrise rächt sich, dass der vor rd. 10 Jahren unternommene Versuch, die Kommunal финанzen grundlegend zu reformieren, stecken geblieben ist. Nach wie vor ist deshalb das kommunale Finanzsystem eher unterfinanziert und von hoher Konjunktur reagibilität. Ziel einer Kommunal finanzreform muss demnach sein, das kommunale Finanzsystem sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig neu zu justieren und es weniger abhängig von konjunkturellen Schwankungen zu machen. Bei der Gewerbesteuer besteht eine Möglichkeit etwa darin, sie auf mehrere Schultern zu verteilen. Negative Effekte für die Substanz sollten vermieden werden.
- *Bürokratieabbau:* Vor dem Hintergrund, dass die deutsche Wirtschaft allein für amtliche Statistiken und Anträge sowie zur Erfüllung von Vorschriften zur Rechnungslegung bzw. zur Aufbewahrung von Belegen schätzungsweise 50 Mrd. € aufwenden muss und die Berechnung und Abführung der Umsatzsteuer, der Lohnsteuer sowie der Sozialabgaben nach Berechnungen des IW Köln Kosten von knapp 15 Mrd. € verursacht, ist die Forderung nach einem weiteren Bürokratieabbau gerechtfertigt. Es gilt, einen möglichst großen Anteil der hierdurch gebundenen finanziellen Ressourcen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung freizusetzen und den beginnenden Aufschwung dadurch zu stabilisieren.
- ***Strukturschwachen Regionen nur mit überzeugenden Entwicklungskonzepten beim Aufbau helfen und Fördersysteme durch laufende Evaluierung effizient halten***

Wenn der regionalen und örtlichen Ebene – wie gefordert – eine erhöhte Mitverantwortung bei der Regionalpolitik übertragen werden soll, ist eine bessere Verzahnung dieses

Politikbereichs sowohl in vertikaler Hinsicht zwischen den unterschiedlichen staatlichen und kommunalen Ebenen als auch horizontal mit den übrigen raumwirksamen Fachpolitiken unabdingbar. Ansatzpunkte dafür bieten mittelfristig angelegte regionale Entwicklungskonzepte, die gemeinsam mit den Akteuren vor Ort auf der Grundlage von Stärken-Schwächen-Analysen im Gegenstromprinzip erarbeitet und durch koordiniertes Handeln der Akteure umgesetzt werden. Insbesondere in strukturschwachen Regionen, in denen das Zusammenspiel der Akteure besonders gut funktionieren muss, um spürbare Aufbauimpulse zu setzen, sollten mittelfristig angelegte Entwicklungskonzepte sogar zur Voraussetzung der Förderung gemacht werden. Ihre Umsetzung muss aus Effizienzgründen kontinuierlich evaluiert werden, um eine bessere Feinsteuerung der Programme zu erreichen und Dualitäten sowie Überschneidungen von Fördertatbeständen zu vermeiden.

4 Fazit

Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellt die Regionen und die Regionalpolitik vor unterschiedliche Herausforderungen. Es bleibt zu fragen, ob die Leitbilder der Regionalpolitik überdacht werden sollten, wenn die Wirtschaftskrise sich so nachhaltig (negativ) auf die Regionen auswirkt. Ist ein Umdenken in der Regionalpolitik notwendig?

Während kurzfristig räumlich nivellierende Tendenzen zu erkennen sind, können mittelfristig (wieder einmal) strukturschwache Regionen aufgrund der instabilen Lage der weltwirtschaftlichen Rezession und ihren binnenwirtschaftlichen Folgen nicht standhalten. Die zur Abmilderung der Wirtschaftskrise durchgeführten Konjunkturprogramme wirken dabei zumeist nur in geringem Umfang und sogar in einigen Fällen verstärkend auf die Polarisierung. Die Trends der Globalisierung sind damit auch in der Weltwirtschaftskrise weiterhin wirksam. Aus der Krise ergibt sich damit für ein Umdenken in der Regionalpolitik, soweit sie weiterhin ausgleichsorientiert ausgerichtet bleiben soll, keine Notwendigkeit. Dabei sollte die erwartete räumliche Konzentration nicht verhindert, sondern begleitet werden.

Begleitung des beschleunigten Strukturwandels

Der Beschleunigung des Strukturwandels durch die Wirtschaftskrise ist durch die verschiedenen Ebenen in unterschiedlicher Form zu begegnen. Dabei sollte der Wandel, der die einzelnen Regionen mehr oder minder durch die Wirtschaftskrise trifft, als Chance für eine langfristig nachhaltige und stabilere Zukunft verstanden werden.

Konjunkturprogramme und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Strukturen bremsen nur den Strukturwandel, ohne ihn jedoch langfristig aufhalten zu können. Die Wirtschaftskrise zeigt deutlich, dass ein weiteres Wirtschaften wie bisher auf Dauer nicht möglich sein wird. Vielmehr sollten die Regionen nach einer nachhaltigen Ausrichtung der Wirtschaftsstrukturen streben und nicht nach einer Konservierung vergangener Strukturen. Eine weitere Forcierung des Bürokratieabbaus und der Fachkräftequalifizierung sollte auch in den Regionen eigenständig erfolgen. Investitionen in vorhandenes Humankapital haben mindestens die gleiche, wenn nicht eine höhere Bedeutung für die regionale Entwicklung als Investitionen in die Infrastruktur. Dabei sollte die Regionalförderung sich auf zukunftsorientierte, regionsspezifische Branchen ausrichten, die die Potenziale der Region bestmöglich abrufen können.

Größere Handlungsspielräume für die Regionen und insbesondere Kommunen lassen sie weniger anfällig und abhängig von staatlichen Maßnahmen werden. Die Wirtschaftskrise führt die Kommunen in noch stärkere finanzielle Engpässe (Rosenfeld 2009), die Konjunkturreagibilität der kommunalen Finanzen muss reduziert werden.

Diese Zeit des Umbruchs bildet somit eine Chance der Implementierung längst überfälliger Reformen bei den Kommunal финанzen. Weitere verstaubte Regelungen im öffentlichen Sektor (z.B. die Überregulierung der Kommunen, fehlende Abstimmungen zwischen Förderprogrammen) wirken gerade in Krisen hemmend und müssen abgeschafft werden.

Schlussfolgerungen für die nächste Konjunkturkrise

Die Erfahrungen der jetzigen Krise und der Reaktionen zeigen, dass fehlende Rücklagen und fehlende Strategien zu ineffizientem und unabgestimmtem Nebeneinander von schnellen Aktionen führen. Die fehlenden Freiheitsgrade auf Seiten der Regionen und Kommunen lassen regional unterschiedliche und flexible Handlungsmöglichkeiten kaum zu, Handlungen des Staates können regionale Besonderheiten nur bedingt berücksichtigen.

Eine bessere Abstimmung zwischen den Ebenen und der Maßnahmen setzt entsprechende Vorarbeiten und Sicherheiten voraus, um in zukünftigen Krisen schnell und effizient reagieren zu können. Entsprechende Finanzanpassungen und „Schubladenprogramme“ sind hierfür notwendig. Dies gilt sowohl für den Staat als auch die Regionen und Kommunen: Strukturschwachen Regionen und Kommunen sollte dabei nur beim Aufbau geholfen werden, wenn sie eine überzeugende Konzeption vorlegen können.

Ein Weiterdenken der Maßnahmen über den kurzfristigen Zeitraum hinaus lässt Möglichkeiten zur Berücksichtigung weiterer Herausforderungen zu, denen die Regionen und Kommunen ausgesetzt sind: Neue Möglichkeiten lassen sich auch in der Verwirklichung wirtschaftlicher Potenziale der Klimaanpassung erzielen (ARL 2009). Eine Integration klima- und wirtschaftspolitischer Ziele ist nicht nur auf der Ebene der Regionalplanung sehr gut möglich, sondern für ein nachhaltiges Wirtschaften auch sinnvoll und notwendig (Lang 2009).

Insgesamt verdeutlichen die Herausforderungen durch die Wirtschaftskrise, dass flexiblere Handlungsweisen durch Staat und Kommunen notwendig sind. Länder, Regionen und Kommunen müssen angepasst an ihre Situation handeln können, denn eine zentralisierte Politik lässt wenig Spielraum zu und nur große Interessengruppen profitieren. Eine eigenständige und selbstverantwortliche Regional- und Kommunalpolitik wird – trotz oder gerade wegen globaler Probleme – immer wichtiger.

Literatur

Arbeitskreis Konjunktur des IWH (2010): Konjunktur aktuell: Langsame Erholung ermöglicht Einstieg in die Konsolidierung. *Wirtschaft im Wandel* 1/2010: 8-41.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2009): Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL Nr. 81. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00819>.

Barabas, G.; Döhrn, R.; Gebhardt, H.; Schmidt, T. (2009): Was bringt das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst* 89(2): 128-132.

Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.) (2010): Erholung auf wackligen Beinen – Konjunkturbericht Frühjahr 2010.

BBSR – Bundesinstitut für Bauwesen, Stadtentwicklung und Raumforschung (2009): Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen. BBSR-Berichte KOMPAKT 2/2009.

Bundesregierung (2009): Daten zum Konjunkturpaket I + II. www.bundesregierung.de (23.01.2010).

■ Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise

- Haug, P.; Rosenfeld, M.T.W. (2009): Federal Grants for Local Development to Stop Economic Decline? – Lessons from Germany. Paper prepared for the Trento Workshop on Local Government 2010. (Unveröffentlichtes Manuskript, Halle).
- Lang, E. (2009): Die aktuelle Wirtschaftskrise und der ökologische Umbau der Wirtschaft. *Wirtschaftsdienst* 89 (11): 743-747.
- Mäding, H. (Hrsg.) (2009): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 232. Hannover.
- Postlep, R.-D.; Blume, L. (2005): Öffentliche Finanzen. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*: 725-734.
- Reidenbach, M. (2009): Investitionsstau und Investitionsbedarf bei den Kommunen. *WSI-Mitteilungen* 5/2009: 251-259.
- Rosenfeld, M.T.W. (2009): Die Kommunen in der Finanzkrise: Kurzfristig Gewinner, langfristig Verlierer. *Wirtschaft im Wandel* 1TH/2009: 43-47.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. *Jahresgutachten 2009/10*. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga09_ges.pdf (23.01.2010).
- Schwengler, B; Loibl, V. (2010): Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich. IAB-Kurzbericht 1/2010.
- Thierstein, A. (2009): Die Krise: Bleibende Herausforderungen für die Wirtschafts- und Strukturpolitik. *RegioPol – Zeitschrift für Regionalwirtschaft* 2/2009: 41-51.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de