

Wiebke Störmann

Regionale Wirtschaftspolitik

S. 1985 bis 2005

URN: urn:nbn:de: 0156-55991851



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Regionale Wirtschaftspolitik

Gliederung

- 1 Begriffsbestimmung und Zielsetzungen
- 2 Ordnungspolitische versus interventionistische Regionalpolitik
- 3 Theoretischer Hintergrund regionaler Wirtschaftspolitik
- 4 Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik

Literatur

Regionale Wirtschaftspolitik folgt keinem einheitlichen theoretischen Ansatz. Grundsätzlich kann zwischen einer ordnungspolitisch orientierten und einer stärker interventionistischen Politikvariante unterschieden werden. Trotz vermehrter Kritik an der auf Ausgleich ausgerichteten regionalen Wirtschaftspolitik gilt diese angesichts der wirtschaftlichen Lage strukturschwacher Regionen auch zukünftig als unverzichtbar.

1 Begriffsbestimmung und Zielsetzungen

Der Begriff der regionalen Wirtschaftspolitik bezeichnet staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf mit dem Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung von Teilräumen des Bundesgebietes (> *Region*) bestmöglich zu gestalten. Dabei ist unter regionaler Wirtschaftspolitik nicht etwa jede raumwirksame, von Hoheitsträgern durchgeführte Maßnahme zu verstehen, sondern nur die bewusste Einflussnahme auf die ökonomische Entwicklung bestimmter Gebiete. Regionale Wirtschaftspolitik unterscheidet sich damit sowohl von der allgemeinen Wirtschaftspolitik als auch von Fachpolitiken, die zwar regelmäßig auch regional differenzierte Wirkungen entfalten, aber nicht explizit die Verbesserung der ökonomischen Situation in abgegrenzten Gebieten bezwecken (vgl. Bothe 1987: 122). Regionale Wirtschaftspolitik wird auch als Mesopolitik verstanden, die im Gegensatz zur Mikropolitik nicht auf einzelne Wirtschaftssubjekte gerichtet ist, aber in Abgrenzung zur Makropolitik auch nicht auf die Gesamtwirtschaft abzielt (vgl. Dürig 2009: 66). Regionale Wirtschaftspolitik ist eine Politik für die Regionen, die ein übergeordneter Träger für die ihm zugeordneten Gebiete durchführt (vertikale Perspektive). Davon zu unterscheiden ist eine Politik der Regionen, die Maßnahmen von staatlichen Institutionen einzelner Teilräume im Standortwettbewerb auf horizontaler Ebene umfasst (vgl. Störmann 2009: 195).

Als ökonomische Zwecksetzungen wirtschaftspolitischer Eingriffe in den Marktprozess werden seit Musgrave (1959) von vielen Ökonomen grundsätzlich Allokation, Distribution und Stabilisierung diskutiert. Regionalpolitik konzentriert sich dabei auf die Allokation, also die Frage nach der effizienten Nutzung knapper Ressourcen, sowie auf die Distribution, also die räumliche Verteilung der Marktergebnisse. Demgegenüber umfasst die > *Raumordnung* eine Vielzahl weiterer sozialer und kultureller Ziele (vgl. Holtzmann 1997: 42 f.). Dementsprechend gilt die regionale Wirtschaftspolitik als volkswirtschaftliche Seite der Raumordnungspolitik, die dazu beitragen soll, > *Leitbilder der Raumentwicklung* zu verwirklichen (vgl. Eckey 2005: 933 f.) Das Distributionsziel wird im regionalpolitischen Kontext auch als Ausgleichsziel bezeichnet und steht in engem Zusammenhang mit der Forderung nach > *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*, wie sie im Grundgesetz (GG) verankert ist. Angestrebt wird mit dem Distributionsziel eine gleichmäßigere wirtschaftliche Entwicklung der verschiedenen Teilräume des Gesamtgebiets (regionale Konvergenz) und die Verminderung von Einkommensunterschieden zwischen den Regionen (Abbau regionaler Disparitäten). Das allokativer Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik wird in seiner dynamischen Variante als Wachstumsziel bezeichnet, wobei es einerseits darum gehen kann, das größtmögliche gesamtwirtschaftliche Wachstum zu erzielen. Dies kann dazu führen, dass strukturstarke Regionen Fördermittel erhalten, wenn damit gesamtwirtschaftlich die höchsten Wachstumsraten erzielt werden. In diesem Fall wird das Spannungsverhältnis zwischen allokativer und distributiver Zielsetzung besonders deutlich, wobei allerdings oft unterstellt wird, dass das Wachstum im Zeitablauf in die strukturschwachen Gebiete ausstrahlt (Sickereffekt). Vor diesem Hintergrund wird in Teilen der Literatur die Frage gestellt, ob weiterhin die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anzustreben ist. Andererseits muss Wachstumspolitik nicht notwendigerweise in den strukturstarken Gebieten ansetzen, sondern kann auch die endogenen Entwicklungspotenziale der strukturschwachen Gebiete als Ausgangspunkt nehmen und die Zentren dieser Regionen gezielt fördern. In diesem Fall können Ausgleichs- und Wachstumsziel zugleich verfolgt werden (vgl. Dürig 2009: 234 f.).

2 Ordnungspolitische versus interventionistische Regionalpolitik

Im Rahmen einer Politik für Regionen können je nach Interpretation und Gewichtung des Ausgleichs- und des Wachstumsziels eine eher ordnungspolitisch orientierte oder eine stärker interventionistische Regionalpolitik unterschieden werden. Eine rein ordnungspolitisch orientierte Politik für Regionen schafft lediglich die geeigneten Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Standortwettbewerb und verfolgt vorrangig das Wachstumsziel. Beginnend mit der Arbeit von Tiebout (1956) hat die Föderalismus- und Standortwettbewerbstheorie einen idealisierten Standortwettbewerb analysiert, in dem sich uneingeschränkt mobile Wirtschaftssubjekte immer dort ansiedeln, wo die Kombination aus öffentlich bereitgestellten Gütern und dafür zu entrichtenden Steuern am besten ihren Präferenzen entspricht (Abstimmung mit den Füßen). Dadurch wird analog zum Marktgeschehen die gesamtwirtschaftlich optimale Lösung erreicht, auch wenn ein funktionsfähiger Standortwettbewerb an eine Reihe von Bedingungen gebunden ist, die in der Realität häufig nicht vorliegen. Dennoch finden sich im finanzwissenschaftlichen Schrifttum zahlreiche Vorschläge zur Realisierung des Konzepts vom Standortwettbewerb, wobei bei dessen praktischer Umsetzung allerdings zu beachten ist, dass hohe Informationskosten, Trittbrettfahrerverhalten, steigende Skalenerträge und Spillover-Effekte zum Versagen des Standortwettbewerbs führen können (vgl. Lichtblau 1999: 111 f.). Beispiele für ordnungspolitische Interventionen sind die Bereitstellung einer großräumigen Infrastrukturausstattung sowie ein effizienter Finanzausgleich, der eine Beschränkung des Ausgleichsniveaus voraussetzt, damit Geber- und Nehmerregionen den Anreiz behalten, sich im regionalen Wettbewerb zu behaupten und eigene Einnahmen zu generieren. Regionaler Wettbewerb kann andererseits aber auch nur dann funktionieren, wenn die Disparitäten zwischen den Teilgebieten nicht zu groß sind. Es muss also ein gewisses Mindestniveau der Finanzausstattung gewährleistet sein, damit es in strukturschwachen Regionen nicht zur Unterversorgung mit öffentlichen Gütern kommt, die wiederum eine erfolgreiche Beteiligung am Standortwettbewerb verhindert (vgl. Postlep/Blume/Fromm 2001: 22 ff.). Liegen die genannten Rahmenbedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb im föderalen Staat vor, dann sind im Rahmen ordnungspolitisch orientierter Regionalpolitik keine diskretionären (einzelfallorientierten) Maßnahmen zugunsten bestimmter Teilräume erforderlich (vgl. Bothe 1987: 127 f.).

Interventionistische Regionalpolitik trifft dagegen Einzelfallentscheidungen als Antwort auf spezielle strukturpolitische Probleme und verfolgt vorrangig das Ausgleichsziel. Beispiele sind etwa die Subventionierung von kleinräumiger Infrastruktur oder Unternehmensinvestitionen. Vergleicht man die Wirkungen dieser Mittelzuweisungen im Rahmen interventionistischer Regionalpolitik mit den allgemeinen Zuweisungen innerhalb eines Finanzausgleichssystems, so besteht der Hauptunterschied in der Zweckbindung. Soll aus Sicht der übergeordneten Ebene die Mittelverwendung in der Empfängerregion beeinflusst werden, so sind Mischfinanzierungsinstrumente der bessere Weg (vgl. Störmann/Ziegler 1998: 93 ff.). In diesem Sinne ist die regionale Wirtschaftspolitik sowohl in Deutschland als auch auf der Ebene der Europäischen Union (*Europäische Union*) interventionistisch orientiert.

3 Theoretischer Hintergrund regionaler Wirtschaftspolitik

Regionalökonomische Theorien (> *Regionalökonomik*) liefern – wie in Tabelle 1 dargestellt – unterschiedliche Ansatzpunkte für ordnungspolitisch oder interventionistisch orientierte regionale Wirtschaftspolitik (vgl. Störmann 2009). Während die älteren Theorien überwiegend die statische Perspektive vertreten, also die stationäre Wirtschaft betrachten, sind die neueren Ansätze dynamisch formuliert, analysieren somit das wirtschaftliche Geschehen im Zeitablauf (vgl. Krieger-Boden 1995: 194 f.).

Tabelle 1: Verschiedene Raumwirtschaftstheorien als Ansatzpunkte regionaler Wirtschaftspolitik

Ordnungspolitische Regionalpolitik		Interventionistische Regionalpolitik	
Theorie	Ansatzpunkte	Theorie	Ansatzpunkte
Statische Theorien			
Föderalismus-theorie	Schaffung von Voraussetzungen für Standortwettbewerb: Großräumige Infrastruktur, effizienter Finanzausgleich	Bodennutzungs-theorien	Beeinflussung der Standortfaktoren (Inputfaktoren, Nachfragefaktoren)
		Industrielle Standort-theorien	Beeinflussung der Standortfaktoren (Inputfaktoren, Nachfragefaktoren, Lokalisationseffekte, Cluster)
		Theorie Zentraler Orte	Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen innerhalb eines zentral-örtlichen Systems
Neoklassische Außenhandels-theorie	Schaffung von Voraussetzungen für Freihandel, d. h. Abbau von Handelshemmnissen (Verteilungspolitischer Eingriff: Veränderung der Faktorausstattung)	Exportbasis-theorie	Förderung der exportierenden Industriezweige

Ordnungspolitische Regionalpolitik		Interventionistische Regionalpolitik	
Theorie	Ansatzpunkte	Theorie	Ansatzpunkte
Dynamische Theorien			
Neoklassische Wachstumstheorie	Gestaltung der Rahmenbedingungen für gleichgewichtiges Wachstum	Wachstumspoltheorie	Beeinflussung positiver Rückkopplungseffekte (Clusterpolitik)
		Neue Außenhandelstheorie	Gegebenenfalls Beschränkung des Freihandels
		Neue Wachstumstheorie	Förderung von Forschung und Entwicklung, Erleichterung des Wissensaustauschs durch Technologietransferzentren, Aufbau von Humankapital durch Qualifizierung von Arbeitskräften
		Neue Ökonomische Geographie	Gegebenenfalls Beschränkung des Freihandels; gegebenenfalls Clusterförderung, Beeinflussung positiver Rückkopplungseffekte (Clusterpolitik)
		Evolutorische Ökonomik	Gegebenenfalls Clusterförderung, Beeinflussung positiver Rückkopplungseffekte; wichtig: Zeitpunkt und Volumen

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Statische Raumwirtschaftstheorien

Statische Ansätze untersuchen Standortentscheidungen der Wirtschaftssubjekte und räumliche Strukturen, die sich daraus ergeben. Sie befassen sich zwar nicht explizit mit staatlichen Eingriffen, bilden aber durch die Analyse von Ansiedlungsentscheidungen eine wesentliche Grundlage für regionale Wirtschaftspolitik. Das von Thünensche Bodennutzungsmodell gilt als Grundstein der räumlichen Wirtschaftstheorie, auf dem zahlreiche nachfolgende Arbeiten der räumlichen

Wirtschaftstheorie aufbauen (vgl. Clement 2004: 12). Gegenstand des Modells ist der Trade-off zwischen Transportkosten und Bodenrente, aus dem ein Muster urbaner Landnutzung entsteht, die sogenannten Thünenschen Ringe. Aus regionalpolitischer Sicht ist bemerkenswert, dass bereits das Modell der Thünenschen Ringe als frühes Zentrum-Peripherie-Modell verstanden werden kann (vgl. Krieger-Boden 1995: 195). Andere statische Theorien analysieren die Ansiedlung von Industrieunternehmen vor allem in Abhängigkeit von Inputfaktoren, aber auch von Outputmärkten und Ballungsvorteilen (▷ *Standortentscheidung*). Sie erklären auf diese Weise, warum sich Industrieansiedlungen in der Nähe von Rohstofflagern gebildet haben, beispielsweise an den Kohlefundstätten im Ruhrgebiet. Darauf aufbauend hat sich die moderne Standorttheorie mit zahlreichen regionalpolitisch relevanten Fragestellungen befasst, beispielsweise mit der optimalen Bereitstellung von Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen im Zusammenhang mit der Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Staates (vgl. Brandeau/Chiu 1989: 647).

Im Gegensatz zu den Bodennutzungstheorien und den Modellen der Industriellen Standortlehre legt die Theorie des räumlichen Wettbewerbs den Schwerpunkt auf die Preisbildung an den Outputmärkten. Dabei liegt auch hier das Hauptaugenmerk auf den Transportkosten. Untersucht wird die Standortwahl von Unternehmen, wobei aufgrund der Transportkosten nur wenige Anbieter miteinander konkurrieren. Unter diesen Umständen zeigt sich, dass weder die Existenz noch die Stabilität des Marktgleichgewichtes gesichert sind (vgl. Thisse 1987: 522). Während die Theorie des räumlichen Wettbewerbs das Hauptaugenmerk auf die Marktpreisbildung richtet, stellt eine andere Gruppe von Modellen die Gestalt von Märkten und Produktionszentren in Abhängigkeit räumlicher Nachfragestrukturen und wettbewerblicher Standortwahl in den Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Stevens 1985: 670 f.). Diese Theorien Zentraler Orte (▷ *Zentraler Ort*) befassen sich mit der bestmöglichen Gestaltung der räumlichen Ordnung nach dem Kriterium der kostengünstigsten flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern oder Dienstleistungen sowie mit der Erklärung von Zentrum-Peripherie-Mustern in Volkswirtschaften (vgl. Richardson 1972: 37 f.). Anwendung finden die Theorien Zentraler Orte mit entsprechenden Modifikationen in der Raumordnung.

Behält man die vereinfachende Unterteilung der Standortfaktoren in Inputfaktoren und Nachfragefaktoren bei, dann zeigt sich, dass aus Sicht eines einzelnen Unternehmens die räumliche Konzentration von Inputfaktoren (beispielsweise an Rohstoff-Fundstellen) tendenziell zur Inputorientierung dieser Firma beiträgt. Analog ergibt sich bei einem räumlich konzentrierten Absatz die Marktorientierung des einzelnen Unternehmens. Betrachtet man die Gesamtheit der Firmen eines Industriezweigs, dann lässt sich aus der Input- bzw. Marktorientierung ableiten, ob es zu einer Agglomeration (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) dieses Industriezweiges kommt (Clusterbildung).

Agglomerationsbildung und die sich daraus ergebenden Zentrum-Peripherie-Muster bilden die Ansatzpunkte für eine interventionistische regionale Wirtschaftspolitik.

Die Tendenz zur räumlichen Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten hängt wesentlich von der Annahme steigender Skalenerträge ab. Zunehmende Skalenerträge können aus der Perspektive des Einzelunternehmens intern oder extern sein. Interne positive Skaleneffekte bedeuten, dass sich bei einer Vervielfachung aller Inputs der Output der Firma um mehr als dieses Vielfache erhöht. Bei externen steigenden Skalenerträgen treten Kostenersparnisse (Lokalisationsvorteile) dadurch auf, dass sich mehrere Unternehmen eines Industriezweiges am selben Ort ansiedeln.

Je mehr Unternehmen sich in derselben Region befinden, desto höher sind die Lokalisationsvorteile. Treten die Kostenersparnisse auch bei räumlicher Ballung von Unternehmen verschiedener Wirtschaftszweige auf, dann spricht man von Urbanisierungsvorteilen. Lokalisations- und Urbanisierungsvorteile führen jeweils zu positiven Rückkopplungseffekten: Die Kostenersparnisse wachsen mit der Anzahl von Firmen in der Region, wodurch wiederum neue Unternehmen angezogen werden. Damit einhergehend kommt es zum Niedergang dünn besiedelter, strukturschwacher Regionen.

Im Gegensatz zu diesen selbstverstärkenden Mechanismen bei steigenden Skalenerträgen besteht bei konstanten Skalenerträgen eine Tendenz zum regionalen Ausgleich. Beispiele hierfür sind neoklassische Faktorwanderungs- und Außenhandelsmodelle, die auf der Annahme konstanter Skalenerträge basieren und im Ergebnis zu effizienten Gleichgewichten führen, sodass es aus allokativer Sicht keinen Grund für regionalpolitische Eingriffe gibt. Faktorwanderungsmodelle erklären für den Fall mobiler Produktionsfaktoren, wie es zum Ausgleich von Faktorpreisen und regionalen Einkommen kommt (vgl. Krugman/Obstfeld 1997: 162). Neoklassische Außenhandelsmodelle analysieren für den Fall immobiler Produktionsfaktoren die Effekte von internationalem Handel, der auf komparativen Kostenvorteilen beruht. Demnach konzentrieren sich Regionen auf die Produktion derjenigen Güter, die sie zu relativ günstigen Bedingungen herstellen können. Durch den Außenhandel gleichen sich die Preisverhältnisse auf den Güter- und Faktormärkten zwischen den unterschiedlichen Teilräumen an, es entstehen aus allokativer Sicht Wohlfahrtsgewinne. Weiterentwicklungen des neoklassischen Außenhandelsmodells lassen aber auch Rückschlüsse auf die Verteilungswirkungen des Freihandels zu. Demnach entstehen infolge des Außenhandels Gewinne und Verluste, wobei aber die Gewinner die Verlierer jederzeit kompensieren könnten. Dass dies in der Regel nicht geschieht, lässt sich politökonomisch erklären, mindert aber die alloкатive Effizienz nicht (vgl. Palley 2008: 195). Wirtschaftspolitische Eingriffe in die räumliche Allokation sind damit aus neoklassischer Sicht nicht erforderlich.

Positive alloкатive Effekte von Eingriffen in den regionalen Wirtschaftsablauf postuliert dagegen die Exportbasistheorie. Im Unterschied zur neoklassischen Außenhandelstheorie geht dieses keynesianisch geprägte Außenhandelsmodell davon aus, dass es in den verschiedenen Regionen zu unausgelasteten Produktionskapazitäten und Arbeitslosigkeit kommt. Ebenso wie direkte Staatsnachfrage kann dann auch staatlich geförderte Exporttätigkeit dazu beitragen, das regionale Einkommen zu steigern. Die Förderung sollte sich dazu auf diejenigen Unternehmen konzentrieren, die exportierbare Güter herstellen (Basis-Sektor). Durch Exporte in andere Regionen wird die Nachfrage auch nach nicht exportierbaren Gütern der lokalen Wirtschaft (Nicht-Basis-Sektor) gesteigert. Insgesamt steigt das regionale Einkommen damit um ein Vielfaches der Exporte (Multiplikatoreffekte). Ebenso wie die neoklassische Außenhandelstheorie postuliert demnach auch die keynesianisch geprägte Außenhandelstheorie positive Wohlfahrtswirkungen des Handels (vgl. Maier/Tödtling/Trippl 2006: 33 ff.). Der Kerngedanke der Exportbasistheorie findet Anwendung im zentralen Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland in Form der sogenannten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

3.2 Dynamische Raumwirtschaftstheorien

Dynamische Theorien befassen sich mit der Veränderung regionaler Wirtschaftsaktivitäten im Zeitablauf. Eine zentrale Frage ist dabei, ob die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Teilräumen des Gesamtgebietes ohne staatliche Eingriffe im Zeitablauf zu- oder

abnehmen (Konvergenz versus Divergenz). Prognostiziert eine Theorie Konvergenz, kann auf Regionalpolitik verzichtet werden. Im umgekehrten Fall ergeben sich aus der Theorie Ansatzpunkte für eine interventionistisch orientierte regionale Wirtschaftspolitik.

Vor diesem Hintergrund sagt die neoklassische Wachstumstheorie voraus, dass jede Region ohne wirtschaftspolitische Eingriffe nach einem Anpassungsprozess ihr spezielles gleichgewichtiges Pro-Kopf-Einkommen erreicht, das von den jeweiligen Rahmendaten abhängt. Letztere umfassen das Bevölkerungswachstum, die Spar- bzw. Investitionsquote sowie die Produktionsbedingungen. Entscheidend für dieses Ergebnis sind wiederum Annahmen über die Produktionsfunktion, die konstante Skalenerträge aufweist. Während des Aufholprozesses kommt es zu regional unterschiedlichen Wachstumsraten, die umso höher sind, je weiter eine Region von ihrem jeweiligen Gleichgewicht entfernt ist (bedingte Konvergenz). Regionalpolitische Eingriffe verändern das regionsspezifische gleichgewichtige Pro-Kopf-Einkommen nicht, es sei denn, sie können die Rahmenbedingungen verändern. Neoklassische Wachstumsmodelle prognostizieren darüber hinaus ein für alle Regionen identisches Pro-Kopf-Einkommen am Ende des Anpassungsprozesses, sofern Faktorwanderung möglich ist (vgl. Krieger-Boden 1995: 198).

Im Rahmen der Neuen Außenhandelstheorie, der Neuen Ökonomischen Geographie und der Neuen Wachstumstheorie wird die Annahme konstanter Skalenerträge aufgehoben. Infolgedessen sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen im Zeitablauf konvergiert. Die Neue Außenhandelstheorie basiert auf der Beobachtung, dass ein großer Teil des Handels innerhalb derselben Branche stattfindet und sich nicht mittels komparativer Kosten erklären lässt (vgl. Helpman/Krugman 1985). Wenn sich eine Branche in einem abgegrenzten räumlichen Gebiet (Land) zu einem historisch frühen Zeitpunkt angesiedelt hat, können externe steigende Skalenerträge dazu führen, dass dieses Land bei freiem Handel im Gesamtmarkt eine führende Position einnimmt, selbst wenn das Gut in anderen Ländern zu niedrigeren komparativen Kosten hergestellt werden kann. Durch Freihandel würde nur das Land mit der frühen Industrieansiedlung profitieren, die übrigen Länder würden aufgrund der externen steigenden Skalenerträge durch internationalen Freihandel schlechter gestellt. Insgesamt kann es also durch freien Handel zu Wohlfahrtseinbußen kommen. Dieses Ergebnis steht damit im Widerspruch zur traditionellen neoklassischen Außenhandelstheorie (vgl. Krugman/Obstfeld 1997: 121 ff.).

Auch die Neue Ökonomische Geographie kommt zu anderen Ergebnissen als die traditionellen neoklassischen Gleichgewichtsmodelle, indem sie die Umstände untersucht, die zum Entstehen von Zentrum-Peripherie-Mustern führen (vgl. Fujita/ Krugman/Venables 1999). Diese wurden bereits in der Wachstumspoltheorie beschrieben und als zentrifugale und zentripetale Kräfte bezeichnet (vgl. Mikkelsen 2004: 1). Danach entstehen Agglomerationen und periphere Gebiete durch einen Prozess zirkulärer Verursachung mit positiven und negativen Rückkopplungseffekten. So führt die Ansiedlung von neuen Unternehmen in einer Region zu mehr Beschäftigung und wegen steigender Einkommen zu verbesserten Marktchancen für andere Unternehmer, die wiederum investieren und das regionale Einkommen weiter erhöhen (positive Rückkopplung). Analog lässt sich der negative Rückkopplungsprozess beim Niedergang von Regionen beschreiben. Zudem kann die Neue Ökonomische Geographie auch die Bedingungen für das Entstehen von Agglomerationen im Detail erläutern. Wesentliche Annahme sind auch hier steigende Skalenerträge, die zu monopolistischer Konkurrenz im industriellen Sektor einer Volkswirtschaft führen.

Geht man davon aus, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten im Ausgangszustand zwischen den Regionen gleichmäßig verteilt sind (symmetrisches Gleichgewicht), dann können sich zufällige

Abweichungen vom Ausgangsgleichgewicht zu großen räumlichen Ballungen entwickeln. Wesentlichen Einfluss auf die Stabilität des symmetrischen Gleichgewichts haben die Transport- und Handelskosten. Für hohe Transportkosten ergibt sich ein stabiles symmetrisches Gleichgewicht, für niedrige Transportkosten ist die wirtschaftliche Aktivität im Zentrum geballt (vgl. Neary 2001). Für den Fall mittlerer Transportkosten kann regionale Wirtschaftspolitik die Entwicklung maßgeblich beeinflussen, allerdings müssen die staatlichen Eingriffe groß genug bemessen sein, damit sie bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Zudem ist ihre Wirkung nicht linear und im Allgemeinen auch nicht reversibel. Aus der Perspektive der Neuen Ökonomischen Geographie ist es daher unerlässlich, Informationen über die angemessene Größenordnung politischer Eingriffsinstrumente zu gewinnen (vgl. Pflüger 2007: 5 ff.).

Ebenso wie die Neue Außenhandelstheorie und die Neue Ökonomische Geographie liefert auch die Neue Wachstumstheorie Erklärungen für dauerhafte Divergenz der regionalen Entwicklung. Der zentralen Annahme zufolge entsteht Wachstum nicht nur durch Kapitalaufstockung, sondern auch durch technischen Fortschritt. Letzterer wiederum kann durch marktliche Anreize – beispielsweise Subventionen – beeinflusst werden (vgl. Ruhwedel 2001: 1 ff.). Als regionalpolitische Handlungsempfehlung ergibt sich aus diesem Modell die Subventionierung des Forschungssektors sowohl in wirtschaftsstarken als auch in strukturschwachen Regionen (vgl. Koschatzky 2001: 72 ff.). Mit den Modellen der Neuen Wachstumstheorie lassen sich sowohl allokativ als auch distributiv begründete Eingriffe in die regionale Wirtschaftsentwicklung rechtfertigen. Allokative Gründe führen zur Subventionierung von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie zur Finanzierung von Technologietransferzentren, die den Wissensaustausch beschleunigen. Distributive Gründe für regionalpolitische Eingriffe ergeben sich dann, wenn sich eine Region aufgrund nachteiliger Anfangsbedingungen auf einem ungünstigen Entwicklungspfad befindet, den sie ohne diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen aus eigener Kraft nicht verlassen kann (vgl. Krieger-Boden 1995: 206).

Die Pfadabhängigkeit der räumlichen Entwicklung wird auch in Modellen der Evolutorischen Ökonomik betont (vgl. Allen/Engelen/Sanglier 1985). Evolutorische Raumwirtschaftsmodelle erklären die Veränderung räumlicher Strukturen im Zeitablauf unter der Annahme offener Systeme. Das Erkenntnisinteresse gilt dem Anpassungspfad, nicht dem Gleichgewicht, hier werden Parallelen zur Neuen Ökonomischen Geographie deutlich. Evolutorische Modelle verwenden einen historischen Zeitbegriff, die Geschichte spielt eine Rolle, Entwicklungen sind nicht reversibel. Die Modelle sind dynamisch sowie nicht linear und können Elemente der Exportbasistheorie und der Theorie der Zentralen Orte enthalten. Auch werden sowohl die Standortwahl von Unternehmen als auch die Migrationsentscheidung von Haushalten modelliert. Individuelle Wanderungsentscheidungen orientieren sich dabei am Arbeitsmarkt und an den Nettoeffekten der Agglomeration. Standortentscheidungen von Unternehmen orientieren sich an den Absatzchancen, die ihrerseits von Bevölkerungswanderung, Marktpreisen und Transportkosten abhängen. Es zeigt sich, dass neben den Anfangsbedingungen auch Zufallseinflüsse vor allem zu Beginn des Entwicklungsprozesses große Bedeutung für den eingeschlagenen Entwicklungspfad haben. Wirtschaftspolitische Eingriffe sind dagegen nur wirksam, wenn sie zum geeigneten Zeitpunkt erfolgen, d. h. in den Verzweigungspunkten des Entwicklungspfades ansetzen. Überdies müssen sie volumenmäßig hinreichend groß sein, um bestimmte Schwellenwerte zu überschreiten. Wird etwa bei der Ansiedlung eines industriellen Clusters der erforderliche Schwellenwert nicht erreicht, dann treten die Agglomerationsvorteile nicht ein, und die Förderung bleibt wirkungslos (vgl. Störmann 1993).

4 Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik

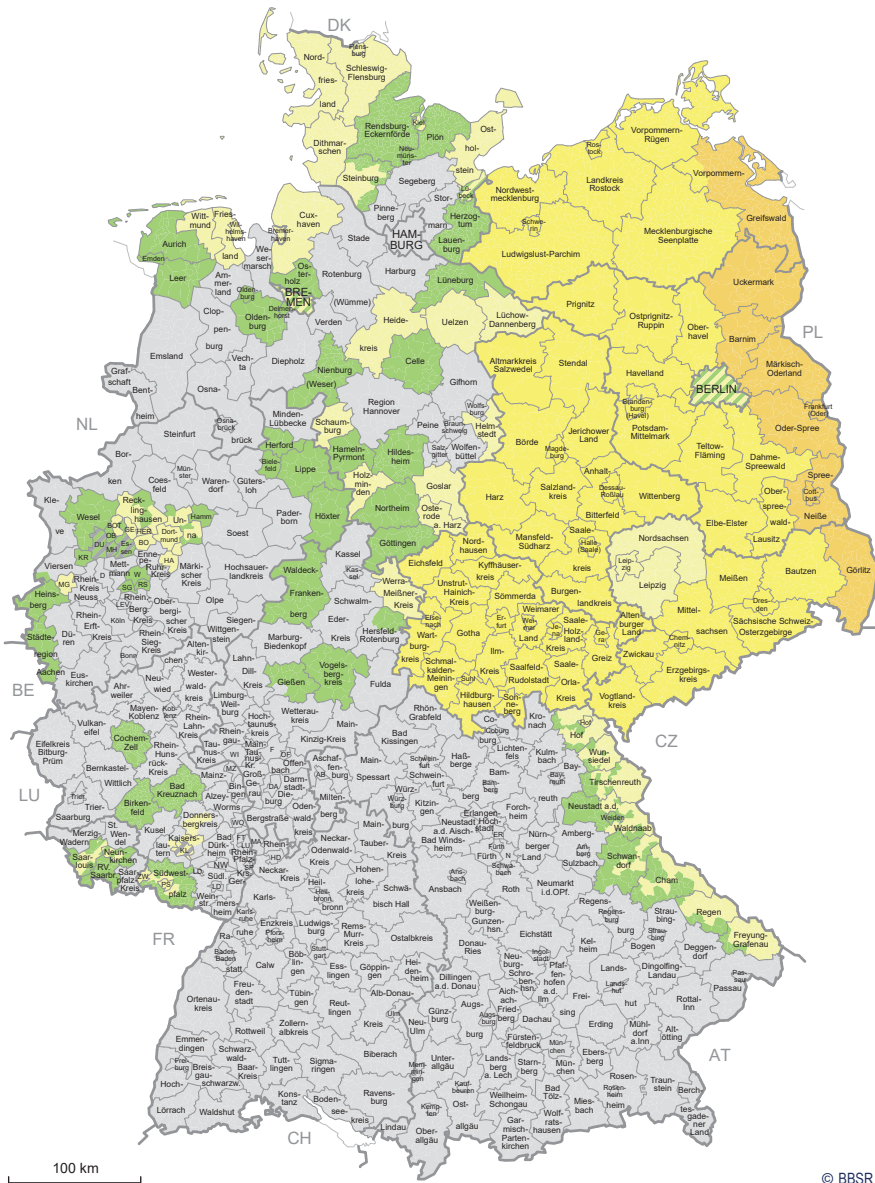
4.1 Rolle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik für Deutschland finden sich auf den Ebenen der Europäischen Union (► *Europäische Regionalpolitik*), des Bundes, der Länder und der Kommunen. In Deutschland ist die Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung Aufgabe der Gemeinden (Art. 28 GG) und der Länder (Art. 30 GG), dabei besteht eine Mitwirkung des Bundes im Rahmen der Mischfinanzierung nach Art. 91a GG und Art. 104a GG. Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftspolitik im Sinne einer Politik für Regionen ist seit 1969 die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) nach Art. 91a GG (vgl. Dürig 2009: 68 ff.).

Förderfähig sind dabei allerdings nur solche Gebiete, in denen die EU Regionalbeihilfen zulässt. Hier sind insbesondere die Regelungen zur Beihilfenkontrolle (nach Art. 87 bis 89 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)) und zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (nach Art. 158 bis 162 EG-Vertrag) zu berücksichtigen. Grundsätzlich erfolgt die GRW-Förderung in enger Abstimmung mit der Strukturpolitik der Europäischen Union, wobei Letztere in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Mit der Reform der seither als „Strukturfonds“ bezeichneten regionalpolitischen Instrumente der Europäischen Union zwischen 1989 und 1993 wuchs nicht nur deren Mittelvolumen stark an, sondern es intensivierte sich auch die Zusammenarbeit zwischen den drei Verwaltungsebenen (EU, Bund, Bundesländer). Die Mittelvergabe wurde seit der Reform zunehmend nach dem Subsidiaritätsprinzip gestaltet. Heute schlagen die Bundesländer (in manchen Fällen auch der Bund) der Europäischen Union Förderregionen, Maßnahmen und Finanzierungskonzepte vor. Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden dabei oft zur Kofinanzierung der EU-Strukturfondsmittel eingesetzt. Mit der Eigenbeteiligung der Empfängerregionen an EU-Projekten soll gewährleistet werden, dass tatsächlich nur solche Projekte durchgeführt werden, die den regionalen Präferenzen entsprechen (Störmann 2009: 205 ff.).

Auf der Grundlage des Artikel 91a des Grundgesetzes bestimmt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG) den Inhalt der Gemeinschaftsaufgabe. Demnach umfasst sie die Förderung investiver Maßnahmen von Gewerbebetrieben, die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturinvestitionen sowie die nicht investive Förderung von Instrumenten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in strukturschwachen Gebieten. Dazu gehören vor allem auch solche Gebiete, die mithilfe der EU-Strukturfonds gefördert werden (§ 1 GRWG). Dabei sollen in räumlicher und sachlicher Hinsicht Schwerpunkte der Förderung gebildet und die Maßnahmen mit anderen öffentlichen Förderinstrumenten abgestimmt werden (§ 2 GRWG). Als zulässige Arten der finanziellen Förderung nennt das Gesetz Zuschüsse, Darlehen und Bürgschaften (§ 3 GRWG). Investitionszulagen sind in der jüngsten Fassung des Gesetzes nicht mehr vorgesehen. Finanziert werden die Maßnahmen jeweils hälftig durch Bund und Länder (§ 7 GRWG). Nach § 4 GRWG erfolgt die weitere Konkretisierung der Maßnahmen in regelmäßig zu aktualisierenden „gemeinsamen Koordinierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung“. Letzterer legt unter anderem die Fördergebiete fest und enthält nähere Bestimmungen darüber, welche Maßnahmen in welcher Höhe förderfähig sind.

Abbildung 1: CRW-Fördergebiete und Mittelaufteilung



© BBSR Bonn 2014



Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe
"Verbesserung der regionalen Wirtschafts-
struktur" im Zeitraum 2014 - 2020
in gemeindefarher Abgrenzung

- Prädefiniertes C-Fördergebiet
- Prädefiniertes C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rz. 176 Regionalleitlinien
- Nicht prädefiniertes C-Fördergebiet
- Nicht-prädefiniertes C-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- D-Fördergebiet
- D-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- Teilweise nicht prädefiniertes C-, teilweise D-Fördergebiet
- Nicht-Fördergebiet

Datenbasis: BMWi
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011
Bearbeitung: G. Lackmann

Name Landkreis
Name kreisfreie Stadt (bei Platzmangel ersatzweise Nennung des Kfz-Kennzeichens)

— Grenze Landkreis bzw. kreisfreie Stadt
— Grenze Bundesland

Quelle: BBSR 2014

Der räumliche Schwerpunkt der regionalen Wirtschaftsförderung liegt seit der Vereinigung Deutschlands auf Ostdeutschland. Seit Juli 2014 zählen die ostdeutschen Länder zwar nach den beihilferechtlichen Bestimmungen der EU nicht mehr zu den Höchstfördergebieten (A-Gebiete), erhalten als sogenannte prädefinierte C-Gebiete aber nach dem Koordinierungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 weiterhin Fördermittel mit den höchsten Fördersätzen der GRW. Daneben existieren auch westdeutsche Fördergebiete mit reduzierten Sätzen. Dabei ist der Ausweis von C-Gebieten auf höchstens 25,85 % der gesamten Bevölkerung in Deutschland beschränkt. Als weitere Kategorie sieht die GRW sogenannte D-Gebiete vor, die strukturschwache Regionen in den westdeutschen Bundesländern umfassen. Die Festlegung der Fördergebiete erfolgt mithilfe eines Indikators, der neben der Arbeitslosigkeit auch das Durchschnittseinkommen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung und die Infrastrukturausstattung der Region berücksichtigt. Dabei wird die gesamte Fläche der Bundesrepublik Deutschland in Arbeitsmarktreionen aufgeteilt, die entsprechend der Indikatorwerte in eine Reihenfolge von den strukturschwächsten zu den strukturstärksten Regionen gebracht werden.

Tabelle 2: Ergebnisse makroökonomischer Studien zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Studie	Untersuchungsgebiet und -zeitraum	Ergebnis
Schalk/Untiedt 2000	Westdeutschland 1978 bis 1989	Anstieg von Investitionen und Beschäftigung im Fördergebiet
Blien/Maierhofer/Vollkommer et al. (2003)	Ostdeutsche Kreise 1993 bis 1999	Beschäftigungsanstieg
Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2004)	Ostdeutschland 1990 bis 2001	Produktivitätsanstieg
Eckey/Kosfeld (2005)	westdeutsche Arbeitsmarktreionen 2001	Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens in Förderregionen; Umlenkungseffekte
Alecke/Untiedt (2007)	west- und ostdeutsche Arbeitsmarktreionen 1994 bis 2003	Höhere Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens in Förderregionen; beschleunigte Konvergenz
Röhl / von Speicher (2009)	ostdeutsche Kreise 1996 bis 2006	positive Effekte auf Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Alecke/Mitze/Untiedt (2010)

Auf Grundlage dieses Rankings werden die strukturschwächsten Gebiete als Fördergebiete ausgewiesen (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 9). Das Volumen der im Rahmen der GRW ausgereichten Mittel umfasste im Jahr 2014 rund 1,2 Mrd. Euro für Investitionen und etwa die gleiche Summe an Bürgerschaftsmitteln (www.bbsr.bund.de). Von den investiven Mitteln entfallen rund 80 % auf die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin und 20 % auf die westdeutschen Länder. Bei den Bürgerschaften ist der Anteil für Ostdeutschland mit 72 % etwas geringer als bei den Investitionen (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 41 f.). Kritiker der Gemeinschaftsaufgabe sehen aufgrund des Mittelvolumens bereits einen Nebenfinanzausgleich (vgl. de Maizièrè 2002: 42 f.).

Nach § 1 GRWG sind eine Bewertung der Fördermaßnahmen und eine regionalökonomische Begleitforschung verbindlich vorgeschrieben. Zahlreiche makroökonomische Studien zu den Multiplikatoreffekten bzw. -wirkungen der GRW – von denen einige in Tabelle 2 stellvertretend aufgeführt sind – belegen positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Förderung, allerdings bleiben dabei die negativen Auswirkungen auf die nicht geförderten Gebiete zumeist unberücksichtigt. Selbst die Studien, die solche Umlenkungseffekte einbeziehen, gelangen jedoch zu einer insgesamt positiven Bewertung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der GRW-Förderung (vgl. Alecke/Mitze/Untiedt 2010; Alm 2013). Dennoch bleibt die konkrete Ausgestaltung der GRW-Instrumente in der Kritik. Im Folgenden werden die GRW-Instrumente im Hinblick auf die aus der Theorie ableitbaren Ansatzpunkte für eine effiziente und effektive regionale Wirtschaftsförderung betrachtet.

4.2 Investitionsförderung gewerblicher Unternehmen

Im Rahmen der GRW kommt der Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmensinvestitionen hohe Bedeutung zu. Voraussetzungen für die Förderung sind die Schaffung oder Sicherung von Dauerarbeitsplätzen oder Ausbildungsplätzen und die volumenmäßige Bedeutung der Investition aus Sicht des investierenden Unternehmens (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 15). Letzteres erfolgt in der Absicht, Mitnahmeeffekte zu verhindern. Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn Investitionen auch ohne Fördermittel durchgeführt worden wären. Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe setzt oft an diesem Problem an (Dürig 2009: 228; Titze 2007: 16). Im Vergleich zur steuerlichen Förderung in Form der Investitionszulage, die mit einem Rechtsanspruch verbunden ist, dürfte der Mitnahmeeffekt bei den GRW-Zuschüssen jedoch eher gering sein. Die einzelfallbezogene (diskretionäre) Förderung erlaubt grundsätzlich einen zielgenauen Mitteleinsatz, der wiederum als bedeutender Vorzug der Gemeinschaftsaufgabe anzusehen ist (vgl. Petersen/Anton/Bork 2001: 16 f.).

Eine weitere Voraussetzung der Förderung von Unternehmensinvestitionen ist der sogenannte Primäreffekt, d. h. die Erhöhung des regionalen Einkommens durch die Investition. Ein solcher Primäreffekt wird unterstellt, wenn es sich um eine Investition in die Produktion von Exportgütern oder Dienstleistungen handelt. Exporte sind dabei definiert als Absatz in ein Gebiet, das mehr als 50 km vom produzierenden Unternehmen entfernt ist. Um Exportgüter zu identifizieren, muss das Unternehmen entweder einen Einzelfallnachweis erbringen oder einer der Branchen angehören, die von vornherein dem Exportsektor der Volkswirtschaft zugerechnet und die in Form einer Positivliste im Anhang des sogenannten Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe genannt werden. Damit greift die GRW-Förderung den Grundgedanken der Exportbasistheorie auf, die allerdings vielfacher Kritik ausgesetzt ist. So geht die Theorie von einer exogenen Exportnachfrage aus und vernachlässigt daher die Verflechtungsbeziehungen zwischen den Regionen und die Bedeutung der Exportpreise. Zudem handelt es sich um ein statisches Modell, das Innovationen

oder Marktzutritte von Konkurrenten ausblendet. Hinzu kommt, dass die Regionsabgrenzung eine bedeutende Rolle für die Frage spielt, ob ein Unternehmen Exportgüter herstellt und damit die Fördervoraussetzungen erfüllt (vgl. Maier/Tödtling/Trippel 2006: 41). Überdies erscheint der Umkreis von 50 km um das Unternehmen herum als lokaler Markt willkürlich gewählt. Die Einwände wurden in der Vergangenheit teilweise aufgegriffen und haben zu Überarbeitungen der Fördervoraussetzungen geführt. So wurde beispielsweise die Positivliste um produktionsorientierte Dienstleistungen erweitert, weil diese auch die Exportfähigkeit des Basissektors beeinflussen. Vorzüge der Exportbasistheorie sind ihre Einfachheit und die leichte Überprüfbarkeit der Modellvoraussetzungen, die in strukturschwachen Gebieten regelmäßig vorliegen (Nachfragerlücke, Arbeitslosigkeit). Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept bislang trotz aller berechtigten Kritik beibehalten.

Die Höchstsätze der Förderung von Unternehmensinvestitionen in den prädefinierten C-Gebieten sind nach Unternehmensgröße sowie zeitlich degressiv gestaffelt. Sie betragen im Zeitraum 2014 bis 2017 für kleine Unternehmen 35 %, für mittlere Unternehmen 25 % und für Großunternehmen 15 % und werden im Zeitraum 2018 bis 2020 um jeweils fünf Prozentpunkte abgesenkt. In den nicht prädefinierten C-Gebieten der westdeutschen Bundesländer sowie in den D-Gebieten gelten verminderte Sätze (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 17). Die degressive Ausgestaltung der Förderung ist sowohl im Hinblick auf die Anreize für das empfangende Unternehmen als auch bezüglich der fiskalischen Wirkungen vorteilhaft. Auch die Staffelung nach Unternehmensgröße ist sinnvoll, weil gerade kleinen und mittelständischen Unternehmen eine besondere Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung dünn besiedelter und strukturschwacher Gebiete zugesprochen wird. Sachlich wäre ein stärker innovationsorientiertes und damit langfristig angelegtes Förderkonzept sicherlich vorteilhafter als eine Förderung auf der Grundlage der Exportbasistheorie. Auf Basis der Neuen Wachstumstheorie wäre eine Konzentration der Mittel auf Forschung und Entwicklung, den Aufbau von Humankapital und die Erleichterung des Wissensaustauschs vorteilhaft. Beim Ausbau der lokalen Wissensbasis kommt den Hochschulen eine besondere Bedeutung zu, sowohl für die Weiterbildung der Beschäftigten als auch für den Technologietransfer und die internationale Vernetzung (vgl. Kujath 2013: 137 ff.) Im Hinblick auf die Sicherung des Fachkräftebedarfs in strukturschwachen Gebieten sollte die Weiterbildung eine Schlüsselrolle einnehmen (vgl. Bauernschuster 2008: 129).

4.3 Förderung von Infrastrukturinvestitionen

Neben Investitionszuschüssen für Privatunternehmen bildet die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen eine zweite Säule der regionalen Wirtschaftspolitik. Diese Politik zielt darauf ab, die aus Unternehmenssicht wesentlichen traditionellen wie innovationsorientierten Standortfaktoren, die überblicksartig in Tabelle 3 aufgelistet sind, zu beeinflussen (► *Standortpolitik*).

Förderfähig sind dabei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Gelände, Anbindung von Unternehmen an Verkehrs- und Versorgungsnetze, touristischen Infrastruktureinrichtungen, Bereitstellung von Gewerbezentren, Kommunikationsinfrastruktur, Abwasser- und Abfalleinrichtungen sowie Häfen (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 27 ff.) Dabei handelt es sich um kleinräumige Infrastruktur (s. Abb. 1), die vornehmlich solchen Betrieben zur Verfügung gestellt werden soll, die die Voraussetzungen der Investitionsförderung erfüllen. Ebenso wie die Investitionszuschüsse erhöhen auch die Infrastrukturinvestitionen die Produktivität der Betriebe, wodurch weitere Produktionsfaktoren angezogen werden. Aus allokativer Sicht sind

Tabelle 3: Standortfaktoren als Ansatzpunkte regionaler Wirtschaftspolitik

Traditionelle Standortfaktoren	Erläuterung
Transport	Luft- und Wasserwege, Straßen, Bahnlinien, Rohrleitungsnetz, Kommunikationsinfrastruktur, Lager, Großhandel
Arbeit	Erhältlichkeit von hoch- und geringqualifizierter Arbeit, Lohnsätze, Arbeitseinstellung, Verlässlichkeit, Gewerkschaften, Lebenshaltungskosten
Rohmaterial	Nähe zum Angebot, Erhältlichkeit von Rohmaterial, Lagermöglichkeiten für Rohmaterialien, Standort der Anbieter, Frachtkosten
Märkte	existierender/potenzieller Konsumgütermarkt, existierender Erzeugermarkt, Verschiffungskosten zum Marktgebiet, Marketingdienstleistungen, Wettbewerbsposition, Einkommens- und Bevölkerungstrends, Nähe zu verwandten Industriezweigen
Industriegelände	Erhältlichkeit von Land, Bodenpreise, entwickelte Industrieparks, Versicherungskosten, Erhältlichkeit von Krediten, Nähe zu anderen Industrien, kommunale Entwicklungsprojekte
Versorgungsbetriebe	Einstellung der Versorgungsbetriebe, Kosten und Qualität der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Kosten und Qualität der Entsorgung von Industrieabfällen, Erhältlichkeit und Kosten von Brennstoffen, elektrischer Energie, Gas, Kohle, Atomkraft
Einstellung der Regierung	Baurecht, Gebietsaufteilung, Entschädigungsvorschriften, Versicherungsvorschriften, Sicherheitsüberwachung, Umweltschutz
Steuersystem	Steuerbemessungsgrundlage, gewerbliche Vermögenssteuer, Struktur der Unternehmensbesteuerung, Steuerbefreiungen, Umsatzsteuer
Klima	Schneefall, Regen, Temperatur, Umweltverschmutzung, Lebensbedingungen

Traditionelle Standortfaktoren	Erläuterung
Gemeinschaft	Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Einstellung der Bevölkerung, Qualität der Schulen, religiöse Einrichtungen, Büchereien, Freizeiteinrichtungen, medizinische Versorgung, Einkaufsmöglichkeiten, Hotels, Banken
Innovationsorientierte Standortfaktoren	Erläuterung
Entwicklungsdynamik	Beschäftigungswachstum, Marktzu- und -austritte
Arbeitsmarkt	Anteil Hochqualifizierter, Anteil Ingenieure, Anteil KMU-Beschäftigung
Kreative Klasse	Anteil Künstler, Anteil Patente natürlicher Personen
Infrastruktur	Anteil Patente von Universitäten
Unternehmensdienstleistungen	Anteil Beschäftigter in unternehmensbezogenen Dienstleistungssektoren, Anteil hochqualifizierter Beschäftigter in unternehmensbezogenen Dienstleistungssektoren
Erfindungen	Patentdichte
Dominante Branchen (drei größte Industriezweige)	Anteil Beschäftigung, Anteil Beschäftigung in Großunternehmen, Anteil Ingenieure in Großunternehmen, Anteil Beschäftigung in KMU, Marktzu- und -austritte
Internationale Standortfaktoren	Erläuterung
Politische Situation	Stabilität der Regierung, Schutz vor Enteignung, Einstellung gegenüber ausländischem Kapital
Globaler Wettbewerb	Zugang zu internationalen Märkten, Marktpotenziale, Erhältlichkeit von Kapital
Staatliche Regulierung	Regulierung von Joint Ventures und Mergers, Regulierung des Transfers von Gewinnen ins Ausland, Besteuerung, Vorschriften über den Anteil ausländischer Mitarbeiter in Unternehmen, Preisregulierung
Wirtschaftliche Faktoren	Lebensstandard, Pro-Kopf-Einkommen, Stabilität der Währung, Leistungsbilanzstatus

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Störmann (2009: 41)

Infrastrukturinvestitionen den Unternehmensinvestitionen vorzuziehen, weil sie die relativen Preise der Produktionsfaktoren nicht verändern. Investitionszuschüsse haben dagegen eine relative Verteuerung des Faktors Arbeit zur Folge, sodass für ein gegebenes Produktionsniveau tendenziell mehr Kapital und weniger Arbeit eingesetzt wird (Substitutionseffekt). Diesem Effekt wird im Rahmen der GRW-Förderung dadurch entgegengewirkt, dass die Förderung an die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gebunden ist.

Grundsätzlich beläuft sich die Förderung auf maximal 60 % der Kosten, nur in Ausnahmefällen bis zu 90 % (vgl. Deutscher Bundestag 2014: 25). Durch die Kofinanzierung werden zugleich Landesmittel gebunden und finanzielle Handlungsspielräume der Länder eingeschränkt. Kritiker sehen hierin eine Einflussnahme des Bundes auf das Ausgabeverhalten der Länder, Befürworter betonen, dass durch die Zweckbindung der Mittel konjunkturelle und strukturelle Zielsetzungen treffsicher erreicht werden können (vgl. Petersen/Anton/Bork 2001: 15 ff.). Auch alloкатive Zielsetzungen wie die Bereitstellung der optimalen Menge an öffentlichen Gütern oder die Internalisierung räumlicher externer Effekte lassen sich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe erfüllen (vgl. Döring 2001: 349). Gegen die Mischfinanzierung im Rahmen der GRW wird seit ihrer Einführung eingewendet, dass sie das Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten reduziert (vgl. Geske 1998: 556) und tendenziell zu hohe Staatsausgaben begünstigt. Die Mitfinanzierung der Infrastruktur durch den Bund trägt demnach zu einem Überangebot bei. Andererseits sind Folgekosten der Investitionen allein von den Ländern zu tragen, dadurch werden deren künftige Handlungsspielräume eingeschränkt (vgl. Soell 1972: 404).

Alternativ zur Mischfinanzierung wird daher vorgeschlagen, die Kompetenzen nur einer staatlichen Ebene zuzuordnen, d. h. die entsprechenden Länderaufgaben dem Bund zu übertragen (vgl. Kisker 1971: 281). Andere Kritiker sehen durch die Gemeinschaftsaufgabe vor allem die Bürokratie gestärkt (Rosenfeld 2002: 119). Fehlende Transparenz und hohe Verwaltungskosten deuten dieser Auffassung zufolge darauf hin, dass die Mischfinanzierung der Ministerialbürokratie übermäßige Bedeutung verleiht (vgl. Fromme 2002: 69). Eigennutzorientiertes Verhalten der Ministerialbeamten verletzt dieser Kritik zufolge die Interessen der Länder (vgl. Renzsch 1999: 163). Vor diesem Hintergrund erscheint eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung des Vollzugs der Gemeinschaftsaufgabe unumgänglich.

4.4 Nicht investive Förderung

Im Rahmen der nicht investiven Förderung werden aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe vielfältige Maßnahmen unterstützt, die der Vernetzung und Kooperation dienen. Hierunter fallen zunächst regionale Entwicklungskonzepte und ein *Regionalmanagement*, gegebenenfalls verbunden mit einem Regionalbudget. Hinzu kommen Planungs- und Beratungsleistungen. Besondere Bedeutung wird der Förderung von Clustern (*Cluster*) durch die Finanzierung von Clustermanagements und Kooperationsnetzwerken zugemessen, wobei auch das Regionalmanagement der Clusterbildung dient (vgl. Bruns 2009: 263). Grundlage der Clusterbildung sind Agglomerationsvorteile (vgl. Lenke 2008: 25), die sich im Zuge positiver Rückkopplungseffekte selbst verstärken und die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen vorantreiben. Theoretische Grundlagen der Clusterförderung bilden sowohl die Wachstumspoltheorie als auch die Neue Ökonomische Geographie und die evolutorische Ökonomik (s. Tab. 1). Insofern kann Clusterförderung als Ausdruck evolutorischer Wirtschaftspolitik aufgefasst werden (vgl. Schmid/Heinze/Beck 2009: 10).

Anders als die Clusterpolitik des Bundes, die auf Wettbewerb von Spitzenclustern gerichtet ist und damit auf nationaler Ebene Innovation und Wachstum fördern will, dient die Clusterpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe als Instrument regionaler Wirtschaftspolitik dem Ausgleichsziel (vgl. Stahlecker/Kroll 2012: 25). Basis der Clusterpolitik sind häufig Fallstudien, aus denen Erfolgsfaktoren ermittelt werden (vgl. Kiese 2009: 41). Erfolgreiche Cluster finden sich nicht nur in Städten, sondern auch in ländlichen Räumen, beispielhaft ist der Modecluster im dünn besiedelten Norditalien (vgl. Lenke 2008: 27). Dennoch wird von Kritikern bezweifelt, dass staatliche Clusterförderung die wirtschaftliche Entwicklung strukturschwacher Regionen tatsächlich positiv beeinflussen kann. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass für den Erfolg eines Clusters eine Mindestzahl von Unternehmen erforderlich ist (vgl. Bruns 2009: 262 f.). Wird dieser Schwellenwert nicht erreicht, dann werden die Agglomerationsvorteile nicht wirksam, und die positiven Rückkopplungseffekte bleiben aus. Clusterpolitik kann daher nicht künstlich erfolgen, sondern muss am endogenen Potenzial der Region ansetzen (vgl. Gold 2008: 198).

Literatur

- Alecke, B.; Untiedt, G. (2007): Makroökonometrische Untersuchungen zu den Wirkungen für die Ausgleichs- und Wachstumsregionen. In: IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. Halle an der Saale, 82-99. = IWH-Sonderheft 2.
- Alecke, B.; Mitze, T.; Untiedt, G. (2010): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung? Eine räumlich-ökonometrische Analyse auf Basis Deutscher Arbeitsmarkregionen. Essen. = RWI Materialien 65. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/M_65_Regionale-Wirtschaftsstruktur.pdf (24.03.2015).
- Allen, P.; Engelen, G.; Sanglier, M. (1985): Auf dem Weg zu einem allgemeinen Modell der räumlichen Entwicklung städtischer Systeme. Karlsruhe. = Karlsruher Manuskripte zur mathematischen und theoretischen Wirtschafts- und Sozialgeographie 77.
- Alm, B. (2013): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung: Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung. Berlin. = Volkswirtschaftliche Schriften 565.
- Bauernschuster, S. (2008): Notwendigkeit, Probleme und Chancen betrieblicher Weiterbildung in peripheren Regionen. In: Falck, O.; Heblich, S. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in ländlichen Regionen. Berlin, 123-148. = Volkswirtschaftliche Schriften 553.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): GRW-Fördergebiete und Mittelaufteilung. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/StrukturAusgleichspolitik/Projekte/FoerdergebieteMittelaufteilung/Bild_Foerdergebietskarte_2014_2020.jpg?__blob=poster&v=2 (07.09.2015).
- Blien, U.; Maierhofer, E.; Vollkommer, D.; Wolf, K. (2003): Einflussfaktoren der Entwicklung ostdeutscher Regionen. Theorie, Daten, Deskriptionen und quantitative Analysen. In: Blien, U. (Hrsg.): Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen. Nürnberg, 67-254. = Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 267.

- Bothe, A. (1987): Regionalpolitik und Marktwirtschaft. In: Die Weltwirtschaft (1), 116-128.
- Brandeau, M. L.; Chiu, S. S. (1989): An overview of representative problems in location research. In: Management Science 35 (6), 645-674.
- Bruns, J.(2009): Regionalmanagement – eine Chance für die Regionalentwicklung? In: Zdrowomyslaw, N.; Bladt, M. (Hrsg.): Regionalwirtschaft: Global denken, lokal und regional handeln. Gernsbach, 262-274.
- Clement, D. (2004): Urban Legends. In: Region 18 (3), 10-59.
- de Maizièrre, T. (2002): Berücksichtigung der Finanzautonomie bei der Gestaltung der Finanzausgleiche. In: de Maizièrre, T.; Perschau, H.; Weimar, K. (Hrsg.): Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. Sankt Augustin, 41-49. = Zukunftsforum Politik 44.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2004): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Jahresgutachten 2004/05 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Drucksache 15/4300. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2014): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Juli 2014. Drucksache 18/2200. Berlin.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung. Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems in Deutschland. Marburg.
- Dürig, W. (2009): Strukturschwäche von Regionen und Förderpolitik. In: Zdrowomyslaw, N.; Bladt, M. (Hrsg.): Regionalwirtschaft: Global denken, lokal und regional handeln. Gernsbach, 215-247.
- Eckey, H.-F. (2005): Regionale Strukturpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 933-940.
- Eckey, H.-F.; Kosfeld, R. (2005): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 25 (2), 149-173.
- Fromme, J.-K. (2002): Wege zum Abbau der Mischfinanzierung. In: de Maizièrre, T.; Perschau, H.; Weimar, K. (Hrsg.): Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. Sankt Augustin, 66-74. = Zukunftsforum Politik 44.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. (1999): The spatial economy: Cities, regions, and international trade. Cambridge.
- Geske, O.-E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips. In: Wirtschaftsdienst 78 (9), 556-564.
- Gold, R. (2008): In der Schwäche ruht die Kraft. In: Falck, O.; Heblich, S. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in ländlichen Regionen. Berlin, 177-204. = Volkswirtschaftliche Schriften 553.
- Helpman, E.; Krugman, P. (1985): Market structure and foreign trade. Cambridge, MA.
- Holtzmann, H.(1997): Regionalpolitik in der Europäischen Union: Eine Erfolgskontrolle in empirischer und theoretischer Sicht. Berlin.

- Kiese, M. (2009): Policy-Transfer und institutionelle Lernprozesse in der Clusterpolitik. In: Schmid, J.; Heinze, R.; Beck, R. (Hrsg.): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech Clustern. Baden-Baden, 40-58.
- Kisker, G. (1971): Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Förderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen.
- Koschatzky, K. (2001): Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Münster. = Wirtschaftsgeographie 19.
- Krieger-Boden, C. (1995): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. In: Die Weltwirtschaft (2), 193-215.
- Krugman, P.; Obstfeld, M. (1997): International economics. Reading, MA.
- Kujath, H. (2013): Fachkräfte als Treiber dynamischer Regionalentwicklung und zukunftsorientierten Strukturwandels. In: Lange, J.; Brandt, A. (Hrsg.): Was kann regionale Wirtschaftsförderung zur Fachkräftesicherung beitragen? Rehburg-Loccum, 117-142. = Loccumer Protokolle 64/12.
- Lenke, J. (2008): Regionalpolitik in ländlichen Regionen: Erklärungsbeiträge verschiedener ökonomischer Forschungsrichtungen für regionale Entwicklung. In: Falck, O.; Heblich, S. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in ländlichen Regionen. Berlin, 23-42. = Volkswirtschaftliche Schriften 553.
- Lichtblau, K. (1999): Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag. In: Morath, K. (Hrsg.): Reform des Förderalismus. Bad Homburg, 95-115.
- Maier, G.; Tödtling, F.; Trippl, M. (2006): Regional- und Stadtökonomik 2. Wien / New York.
- Mikkelsen, E. (2004): New economic geography – An introductory survey. Tromsø. = NORUT Samfunnsforskning AS Notat 1/2004.
- Musgrave, R. A. (1959): The theory of public finance: A study in public economy. New York.
- Neary, P. (2001): Of hype and hyperbolas: Introducing the new economic geography. In: Journal of Economic Literature 39 (2), 536-561.
- Palley, T. (2008): Institutionalism and new trade theory: Rethinking comparative advantage and trade policy. In: Journal of Economic Issues 42 (1), 195-208.
- Petersen, H.-G.; Anton, S.; Bork, C. (2001): Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich. Aachen.
- Pflüger, M. (2007): Die Neue Ökonomische Geographie: Ein Überblick. Passau.
- Postlep, R.; Blume, L.; Fromm, O. (2001): Regionalpolitik im föderativen Staatsaufbau. Kassel. = Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 26.
- Renzsch, W. (1999): „Finanzreform 2005“ – Möglichkeiten und Grenzen. In: Wirtschaftsdienst 79 (3), 156-163.
- Richardson, H. W. (1972): Optimality in city size, systems of cities and urban policy: A sceptics view. In: Urban Studies 9 (1), 29-48.
- Röhl, K.; von Speicher, P. (2009): Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung? Köln. = IW Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik 41.

- Rosenfeld, M. T. W. (2002): Bundesstaatliche Mischfinanzierung und Gemeindefinanzen in der Reform. In: Priddat, B.; Hegmann, H. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Informationsgesellschaft. Marburg, 117-128.
- Ruhwedel, R. (2001): Produktvielfalt und Wirtschaftswachstum: Eine theoretische und empirische Analyse für die OECD-Länder. Hamburg.
- Schalk, H. J.; Untiedt, G. (2000): Regional investment incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth. In: The Annals of Regional Science 34 (2), 173-195.
- Schmid, J.; Heinze, R.; Beck, R. (2009): Einleitung: Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik. In: Schmid, J.; Heinze, R.; Beck, R. (Hrsg.): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech Clustern. Baden-Baden, 9-15.
- Soell, H. (1972): Sind Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems? In: Schnur, R. (Hrsg.): Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München, 397-432.
- Stahlecker, T.; Kroll, H. (2012): Das Clusterkonzept als multidimensionales Themenfeld: Methodische und inhaltliche Perspektiven. In: Koschatzky, K.; Stahlecker, T. (Hrsg.): Clusterpolitik quo vadis? Perspektiven der Clusterförderung. Stuttgart, 1-32.
- Stevens, B. H. (1985): Location of economic activities: The JRS contribution to the research literature. In: Journal of Regional Science 25 (4), 663-685.
- Störmann, W. (1993): Agglomeration aus Sicht der evolutischen Ökonomik. Berlin.
- Störmann, W. (2009): Regionalökonomik: Theorie und Politik. München.
- Störmann, W.; Ziegler, A. (1998): GRW – das geeignete Instrument zur Förderung der ostdeutschen Wirtschaft? In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 24 (1), 86-100.
- Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures. In: The Journal of Political Economy 64 (5), 416-24.
- Thisse, J. F. (1987): Location theory, regional science and economics. In: Journal of Regional Science (27), 519-528.
- Titze, M. (2007): Strategien der neuen Bundesländer im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: Ein Vergleich. = IWH-Diskussionspapiere 14.

Bearbeitungsstand: 11/2016