

**„Die Regionalpolitik in Deutschland:
institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit“**

Hans Heinrich Blotevogel

Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung,
Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Tagung Regionalentwicklung 2011

EPFL Lausanne

1. September 2011

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick**
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem**
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken**
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?**
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel**
- 6 Ein kurzer Ausblick**

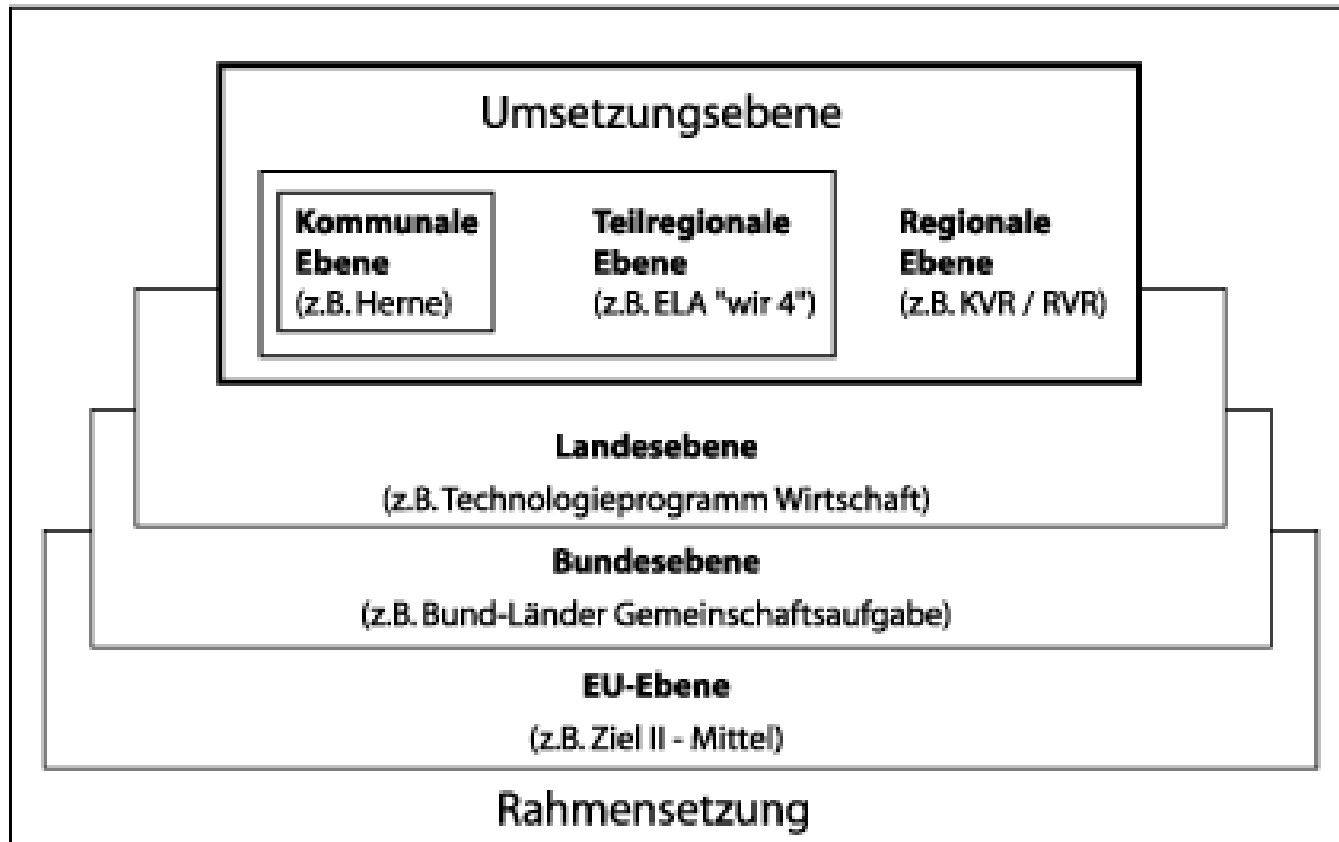
Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

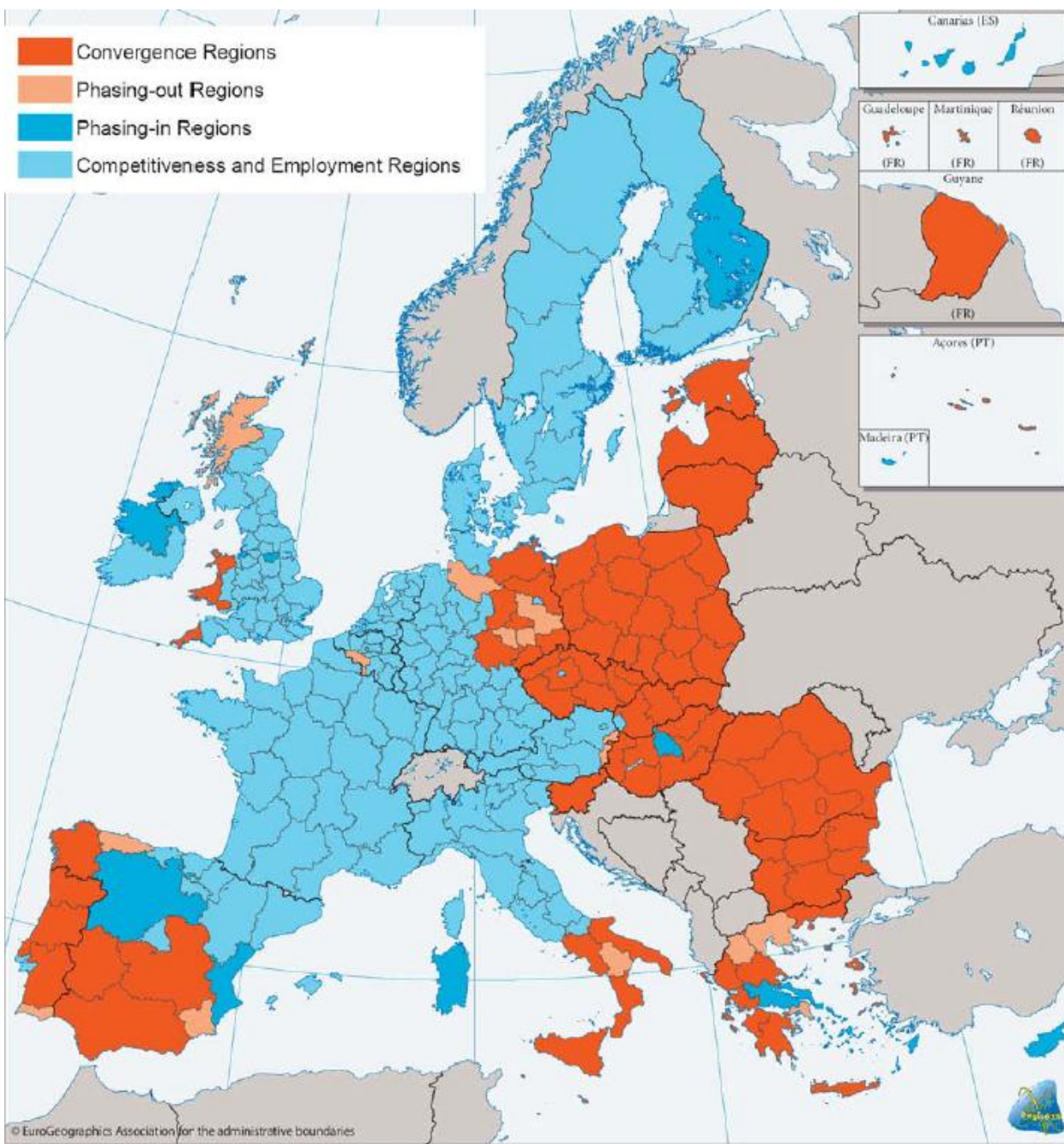
- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick**
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel
- 6 Ein kurzer Ausblick

Die Regionalpolitik ist als ein komplexes Mehrebenen-System ausgestaltet.

Die lokale und kleinregionale Ebene ist die Ebene der Umsetzung konkreter Projekte und Fördermaßnahmen.

Auf der Ebene der Regionen (Deutschland: Bundesländer) werden die Handlungsprogramme aufgestellt. Diese Programme müssen sich in die strategischen Rahmenpläne Bundes (GRW und NSRP) und der EU (EU-Regionalpolitik) einpassen. Die Projekte werden i.d.R. kofinanziert vom Land, der EU sowie zu kleineren Teilen vom Bund (GRW) und den Kommunen.





Von maßgeblicher Bedeutung ist die EU-Regionalpolitik

Rot: „Konvergenz-Regionen“
BIP p.K. < 75% EU25

Orange und dunkelblau: „Phasing-out- bzw. „Phasing-in-Regionen“ (BIP p.K. < 75% EU15, aber > 75% EU25)
Regionen profitieren übergangsweise noch von der Konvergenzförderung.

Hellblau: „Wettbewerbs- und Beschäftigungs-Regionen“
BIP p.K. > 75% EU15

Quelle: Homepage
EU-Kommission

Wie ist der finanzielle Rahmen bei den EU-Strukturfonds in Deutschland?

Für alle EU-Mitgliedstaaten sind im Zeitraum 2007- 2013 insgesamt Mittel in Höhe von rund 346 Mrd. € für die Strukturpolitik vorgesehen. Deutschland erhält davon rund 26,3 Mrd. €.

Diese teilen sich auf wie folgt:

- Konvergenzregionen: rund 16,1 Mrd. € (neue Bundesländer rund 15,3 Mrd. €, Lüneburg rund 799 Mio. €)
- alle übrigen Regionen im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung": rund 9,4 Mrd. € (alte Bundesländer ohne Lüneburg, aber incl. Berlin)
- Mittel im Rahmen des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit": rund 851 Mio. €

Damit sind die EU-Strukturfonds bezüglich der zur Verfügung stehenden Mittel erheblich besser ausgestattet als die nationale GA GRW! Das Verhältnis ist ab 2007 ca. 7:1. Die GRW hat insofern heute nur noch eine ergänzende Funktion.

Nationaler strategischer Rahmenplan (NSRP)

Mit der Förderperiode 2007-13 wurde in der EU-Strukturpolitik der "Nationale Strategische Rahmenplan" (NSRP) eingeführt. Er soll dafür sorgen, dass die Förderung durch die EU-Strukturfonds mit den strategischen Zielen und Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik übereinstimmt. Der Plan enthält neben einer Analyse der Stärken und Schwächen der geförderten Gebiete auch eine Darstellung der nationalen Förderstrategie. Der NSRP ist gleichzeitig der Bezugsrahmen für die operationellen Programme der Länder.



Im nationalen Rahmenplan wird ein mehrstufiges Zielsystem entwickelt.

Die beiden obersten Ziele sind durch die EU vorgegeben:

- Beschleunigung des Konvergenzprozesses, um den Entwicklungsrückstand der Ziel 1-Regionen in Deutschland zu reduzieren,
- Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Darunter verfolgt Deutschland vier strategische Ziele sowie drei Querschnittsziele (siehe folgende Folie).

Regionale Strukturpolitik auf der Bundesebene in Deutschland

1950er und 1960er Jahre: Nebeneinander von länderspezifischer Wirtschaftsförderung und Regionalförderung des Bundes für den ländlichen Raum (z.B. „Bundesausbauorte“).

1969 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „**Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur**“ (**GRW**), = Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe gem. Art 91a GG

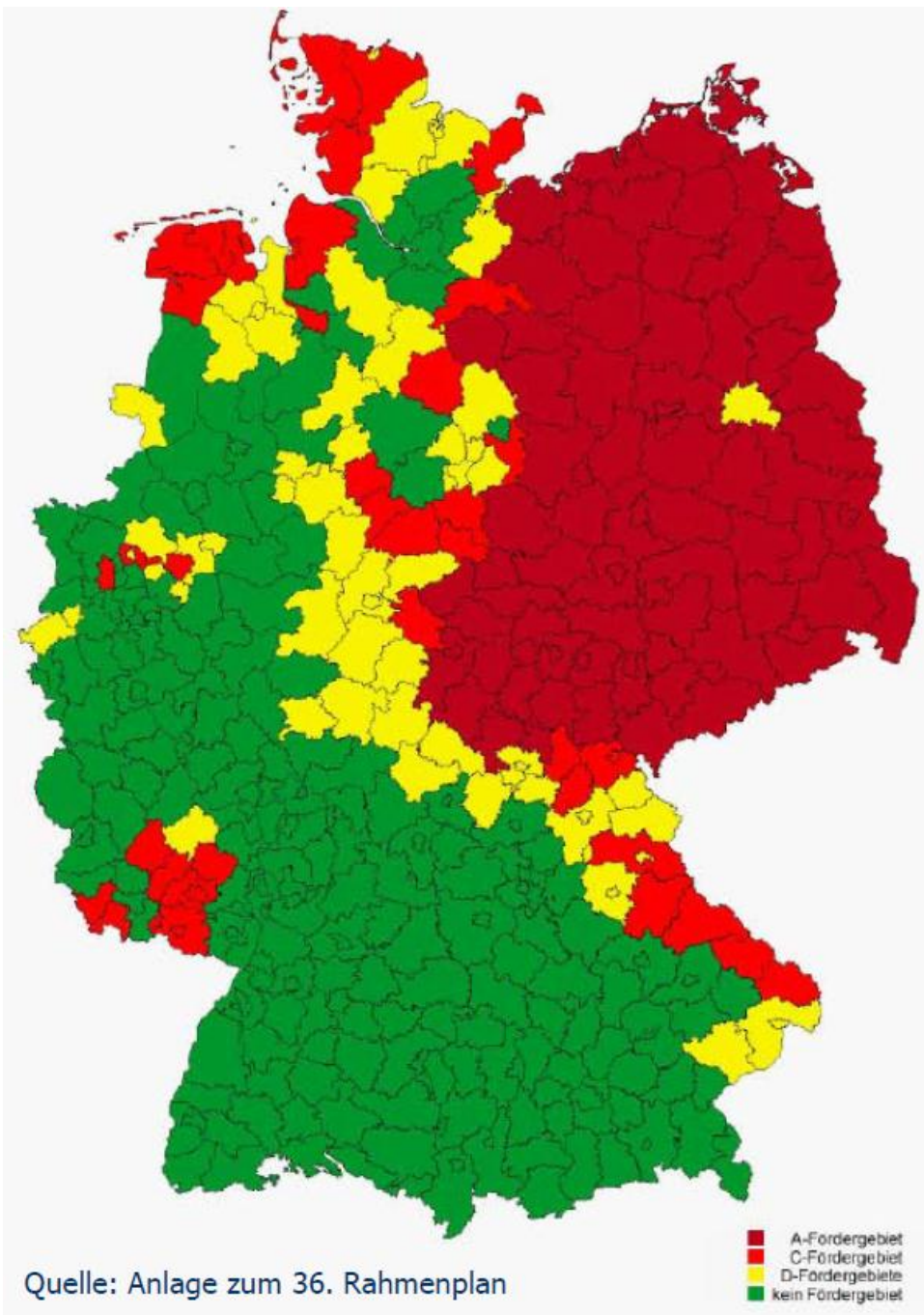
Organisation: Planungsausschuss mit Bundeswirtschaftsminister (16) Stimmen und 16 Landeswirtschaftsminister. Aufgestellt werden ‚Rahmenpläne‘ für jeweils 4 Jahre, die jährlich fortgeschrieben werden.

Die GRW zielt auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben.

Gefördert werden i.d.R. nur Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (ohne Baugewerbe), aber auch einige Zweige des tertiären Sektors mit sog. ‚Primärcharakter‘, d.h. Tourismus, Export- und Versandhandel, Buchverlage. Begründung: Nutzung von Multiplikatoreffekten gemäß Exportbasis-Theorie.

Ursprünglich setzte die GRW primär beim Faktor Kapital an und gewährte Investitionszuschüsse, Darlehen, Zinszuschüsse usw. Eine bestimmte strategische Ausrichtung gab es nicht.

Wegen des großen Finanzbedarfs und zweifelhafter Effekte (z.B. Mitnahmeeffekte) erfolgt seit den 1990er Jahren auch die Förderung der *wirtschaftsnahen Infrastruktur*: Erschließung von Industriegelände, Verkehr, Energie und Wasser, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen, Fremdenverkehrseinrichtungen, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten.



Fördergebiete der GRW

Identifizierung der Strukturschwäche aufgrund von 4 Indikatoren:

- (1) durchschnittliche Arbeitslosenquote der letzten 4 Jahre (50%),
- (2) Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort (40%),
- (3) die Erwerbstätigenprognose für die nächsten 7 Jahre (5%),
- (4) Indikator zur Messung der Güte der wirtschaftsnahen Infrastruktur (5%).

A-Fördergebiet: neue Bundesländer (und AR Uelzen)

C-Fördergebiet: besonders strukturschwache Arbeitsmarktregionen Westdeutschlands

D-Fördergebiet: strukturschwache Gebiete, deren Förderung auf Druck der Europ. Kommission ausläuft

grün: kein Fördergebiet

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem**
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel
- 6 Ein kurzer Ausblick

Das prekäre Verhältnis zwischen GRW und EU-Regionalpolitik

Die GRW war in den 1970er und 1980er Jahren das wichtigste Instrument der regionalen Strukturpolitik. Mit dem Ausbau der europäischen Regionalpolitik wurde die GRW zurückgedrängt, Auswirkungen auf die deutsche Regionalpolitik:

- (1) Bund und Länder kürzten mit Verweis auf die EU-Regionalpolitik den GRW-Haushalt;

EU-Strukturfonds EFRE+ESF Konvergenzziel (neue Bundesländer)	ca. 2,3 Mrd € p.a.
EU-Strukturfonds EFRE+ESF Ziel Reg. Wettbewerbsföh. u. Besch. (AL)	ca. 1,3 Mrd € p.a.
GRW-Mittel (Bund <u>und</u> Länder)	ca. 1,2 Mrd € p.a.
- (2) Die EU schränkte über die Beihilfenkontrolle die eigenständige nationale Regionalförderungen immer mehr ein (Reduzierung der Förderkulisse).
- (3) Kofinanzierung der EU-Förderung bindet zunehmend die GRW-Mittel. Dadurch wird die konzeptionelle Eigenständigkeit der GRW ausgehöhlt, und die früher eindeutigen Fördergrundsätze der GRW (Investitionsförderung und wirtschaftsnahe Infrastruktur) werden aufgeweicht.
- (4) Es besteht teilweise eine Parallelstruktur der Regionalpolitik (EU-Kofinanzierung auch aus anderen Quellen, z.B. der Fachressorts),
- (5) Funktionswandel der GRW: nicht nur Bund-Länder-Koordination der Regionalförderung, sondern Forum der nationalen Regionalpolitik gegenüber Brüssel.

Literatur: Conzelmann, Th. (2005): Zwischen Baum und Borke. Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen. In: Raumforsch. u. Raumordnung 63, S. 99-108.

Verhältnis Bund – Länder

Die Kooperation zwischen Bund und Ländern ist durch die Wirtschaftsministerkonferenz (Wirtschaftsminister der 16 Bundesländer + Bundeswirtschaftsminister) sowie durch die etablierten GRW-Verfahren gut organisiert.

Gewisse Reibungspunkte bestehen in zweierlei Hinsicht:

- (1) Erstens tendiert die EU-Kommission dazu, bei der Umsetzung der Strukturpolitik direkt mit den Regionen (in D: Bundesländer) zu verhandeln. Das führt zu einem tendenziellen Bedeutungsverlust der Bundesebene.
- (2) Zweitens bestehen Auffassungsunterschiede zwischen Bund und einigen Bundesländern bezüglich der konzeptionellen Ausrichtung der Regionalpolitik. Während der Bund den strategischen Ansatz der GRW favorisiert (Investitionsförderung, Einschränkung der Förderkulisse auf strukturschwache Regionen), plädieren einige Länder für eine konzeptionelle Liberalisierung (wie beim EU-Ziel ‚Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘).

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken**
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel
- 6 Ein kurzer Ausblick

Ausgewählte raumwirksame Politiken im Mehr-Ebenen-System

Europa (EU)	EU-Strukturpolitik (EFRE, ESF, Kohäs.-f.)	Europäische Raumordnungspolitik	EU-Agrarpolitik (sog. 2. Säule: ELER)	EU-Umweltpolitik, z.B. FFH-Gebiete	EU-Infrastrukturpolitik, z.B. TEN	
Bund	GA GRW und NSRP für EU-Regionalpolitik	Bundes-Raumordnung	Agrarpolitik (GAK, insb. integr. ländl. Entwicklung)	Umwelt- und Naturschutzpolitik	Bundesverkehrsplanung, insb. BVWP	
Land	Bündelung der Regionalpolitiken, Operat. Programm	Landesplanung (Landesentwicklungsplan o.ä.)	Operationelles Programm	Umwelt- u. Naturschutz, Landschaftsplanung	Landesverkehrsplanung	
Region	Regionale Entwicklungskonzepte	Regionalplanung (Regionalplan)	LEADER, Regionen aktiv, ILEKs	Landschaftspläne, FFH-Gebiete usw.	Regionale Mobilitätskonzepte	Regionalmanagement

Die Regionalpolitik ist nur eine unter mehreren raumwirksamen Politiken. Die Finanzausstattung anderer raumwirksamer Politiken ist teilweise um ein Vielfaches höher als das der Regionalen Strukturpolitik.

Raumwirksame Bundespolitiken

(nach Haushaltsvolumen 2008)

Arbeit und Soziales	140,8 Mrd €
davon Arbeitsmarkt	42,6 Mrd €
Verteidigung	25,2 Mrd €
Verkehr	20,3 Mrd €
Bundesstaatlicher Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)	14,8 Mrd €
Forschung (außeruniversitär)	6,8 Mrd €
Energie	2,4 Mrd €
Wohnungs- und Städtebau	1,8 Mrd €
Hochschulen (Bundesanteil)	1,6 Mrd €
Regionale Strukturpolitik	0,7 Mrd €
Mittelstandsförd., Existenzgründ.	0,7 Mrd €
Umweltschutz	0,6 Mrd €

Quelle: IW und BAW (2009) Koordinierung raumwirksamer Politiken.
Köln, S. 79.

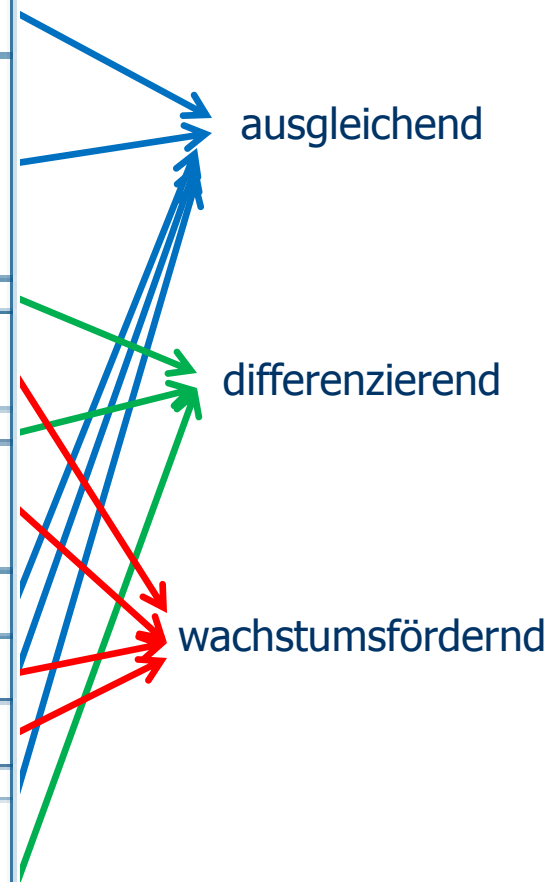
Ein schwieriges, bisher noch kaum gelöstes Problem besteht in der strategischen Koordination der verschiedenen raumwirksamen Strukturfonds und Förderpolitiken auf der regionalen Ebene.

Die Förderpolitiken sind sektoral „versäult“, d.h. sie folgen strategisch und organisatorisch dem Ressortprinzip (funktionale Differenzierung). Andererseits wirken sie auf den einzelnen räumlichen Ebenen zusammen (bzw. teilweise auch gegeneinander). Dieses Problem ist besonders virulent auf der regionalen Ebene unterhalb der Bundesländer, weil auf Bundes- und Landesebene die Ressortkoordination der Regierungen erfolgen kann. Auf regionaler Ebene werden deshalb gesonderte Instrumente eingesetzt, z.B. *REKs*, *Regionalmanagement* u.ä.

Tabelle 2-2: Qualitative Bewertung einzelner Politikfelder

Politikbereich	Intendierte Raumwirkung	Tatsächliche Raumwirkung	Interne Kompensierbarkeit	Eignung zur aktiven Kompensation	Wachstumsrelevanz
	gezielt / nicht gezielt	ausgleichend / differenzierend			direkt / indirekt
BFA	gezielt	ausgleichend	-	ja	indirekt
Arbeitsmarkt / Soziales	nicht gezielt	ausgleichend / überkompensierend	-	nein	indirekt
	Gesundheitsreform: nicht gezielt	differenzierend (weiterer Analysebedarf = „A“)	ja	nein	evtl. indirekt
Verteidigung	nicht gezielt	differenzierend	bedingt	nein	indirekt
Verkehr	gezielt	ausgleichend	-	nein	direkt
	Bahn: nicht gezielt	differenzierend	ja	nein	indirekt
Forschung	nicht gezielt	differenzierend	bedingt	nein	direkt
Hochschulen	gezielt	ausgleichend	-	nein	indirekt
	Exzellenzinitiativen: nicht gezielt	differenzierend	bedingt	nein	direkt
Stadtentw. / Wohnen	nicht gezielt	ausgleichend (A)	bedingt	nein	indirekt
Regionale Strukturpolitik	gezielt	ausgleichend	-	ja	direkt
Mittelstandsförderung	nicht gezielt	differenzierend (A)	bedingt	potenziell	direkt
Agrarpolitik	nicht gezielt	ausgleichend	bedingt	nein	indirekt
Energie	nicht gezielt	ausgleichend	-	nein	indirekt
	unternehmensbezogene Progr.: nicht gezielt	differenzierend (A)	bedingt	nein	direkt (Unternehmens-ebene)
Umwelt	nicht gezielt	differenzierend (A)	nein	nein	indirekt / direkt
Standortpolitik (Bund)	gezielt	ausgleichend	-	ja	indirekt

Raumwirkungen ausgewählter Bundespolitiken



Quelle: IW und BAW (2009):
 Koordinierung raumwirksamer
 Politiken. Köln, S. 84.

Abbildung 4-3: Mögliche Koordinierungsmechanismen

Instrumente und Zuständigkeit

Ziel der Raumentwicklungspolitik:
Ausgleich / gleichwertige Lebensverhältnisse

Intensität und Verbindlichkeit der Koordination	Koordinierungsinstrumente Koordinierungsebenen	Akteure Zuständigkeiten
weich	Vermittlung des Zielsystems Flankierende Beratung, wissenschaftliche Begleitung Evaluationen, Benchmarks, Best Practice	Akteure / Gremien der Raumordnung
mittel	Raumwirksamkeitsklausel Transparenz über regionale Inzidenzen Berichtswesen (-verpflichtung)	Bundesregierung Gesetzgebung
hart	Programm-, politikfeld-, ressortinterne Koordinierung / Regionalisierung	Fachressorts

Quelle: Eigene Darstellung

Quelle: IW und BAW (2009): Koordinierung raumwirksamer Politiken. Köln, S. 236.

Die Koordinierung der raumwirksamen Politiken ist bisher völlig unzureichend:

Die regionale Inzidenz der Ausgaben und die regionalen Wirkungen der Politiken sind weitgehend unbekannt und nur wenig erforscht.

Einige haushaltsstarke Politiken wirken eindeutig ausgleichend. Diese Wirkungen sind möglicherweise gewichtiger als die expliziten Ausgleichspolitiken.

Andere Politiken (insb. Wissenschafts- und Technologiepolitik) verstärken die regionalen Disparitäten.

Die Raumordnungspolitik nimmt die (weiche) Koordinierungsfunktion völlig unzureichend wahr.

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken
- 4 **Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?**
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel
- 6 Ein kurzer Ausblick

Strategische Ansatzpunkte regionaler Entwicklungspolitik

- Stärkung der Kapitalbasis (Investitionsförderung)
= traditionelle GRW-Philosophie → Wirkung?
- Stärkung der Potenziale der Innovationsfähigkeit (Förderung von FuE)
= Einbeziehung der Innovationsförderung in die Investitionsförderung
seit den 1980er Jahren,
aber Koordinierung von Regional- und Technologiepolitik blieb defizitär
- Neue instrumentelle Ansätze seit den 1990er Jahren: → Beispiele
 - Cluster- und Netzwerkförderung (regionale Wertschöpfungsketten)
 - Wettbewerbsverfahren zur Auswahl von Förderprojekten
 - Regionalmanagement zur integrierten regionalen Entwicklung
- Stärkung des Faktors Humankapital (vor allem Bildungssektor, Qualifizierungsmaßnahmen)
gute Ansätze durch die Einbeziehung des ESF in die EU-Regionalpolitik,
aber insgesamt blieb die Koordinierung von Regional- und Bildungspolitik defizitär.

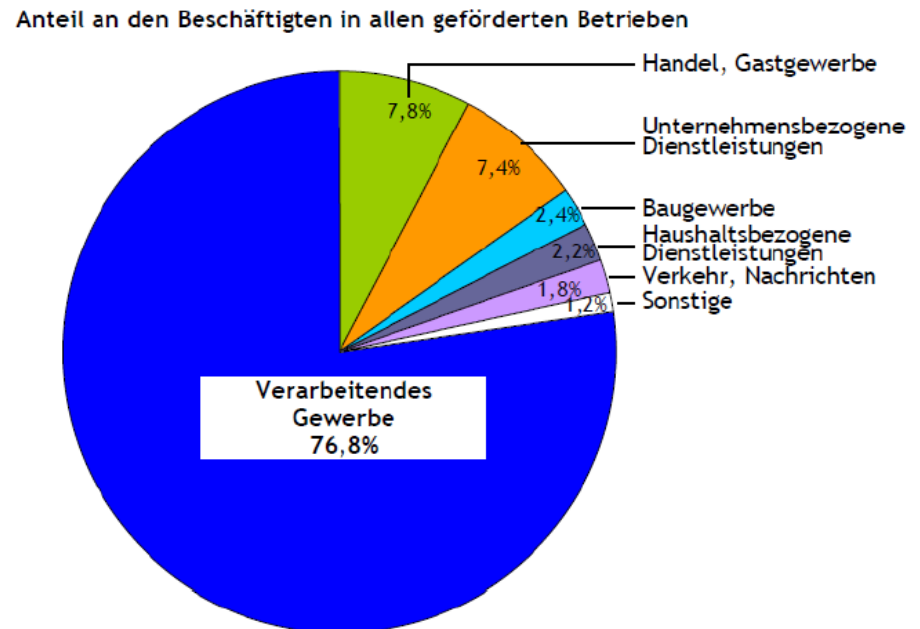
Die GRW setzt bisher (im Unterschied zur EU-Strukturpolitik) primär auf die Förderung von betrieblichen Investitionen im Primärbereich. Sie verfolgt damit zugleich das Wachstums- und Ausgleichsziel.

Ist diese Politik erfolgreich?

Eine neue Evaluationsstudie von Franz-Josef Bade und Bastian Alm (2010) gibt eine Antwort:

F.-J. Bade u. B. Alm (2010):
Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.
Dortmund: TU Dortmund. 140 S.

Abbildung 8: Anteil der Wirtschaftsabteilungen an den geförderten Betrieben



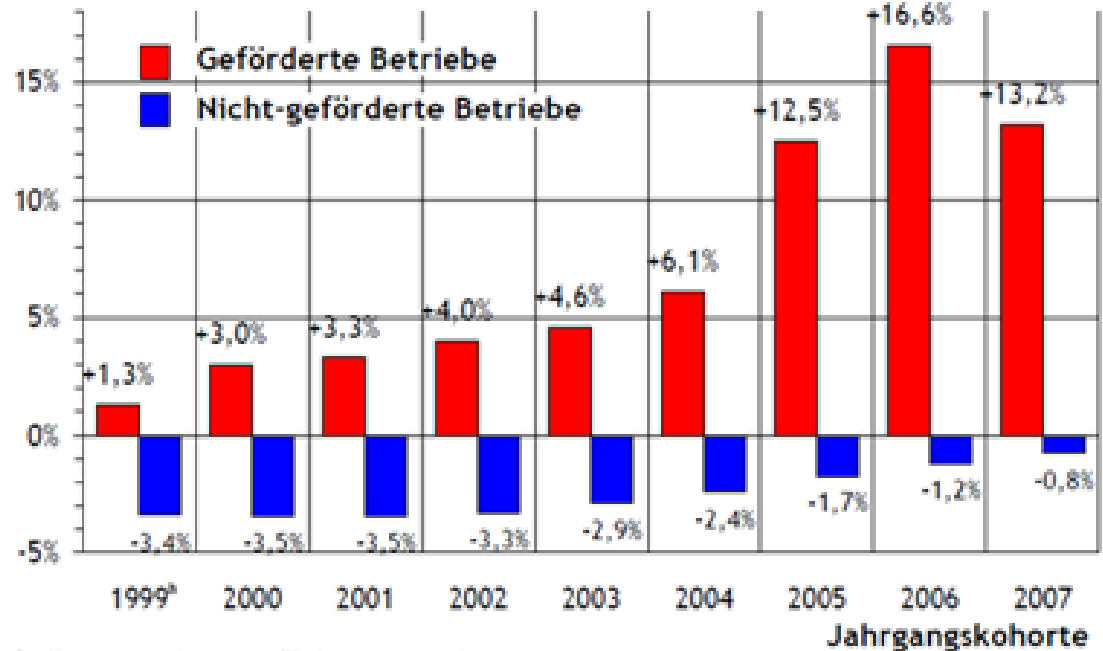
Für die 1998 geförderten Betriebe kann nur die Beschäftigung in 1999 ausgewiesen werden.

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen

Quelle: Bade u. B. Alm 2010, S. 31

Die Beschäftigungsentwicklung der geförderten und nicht-geförderten Betriebe nach Jahrgangskohorten

Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate einer Jahrgangskohorte vom jeweiligen Ausgangsjahr bis 2008



^a Alle 1998 und 1999 geförderten Betriebe

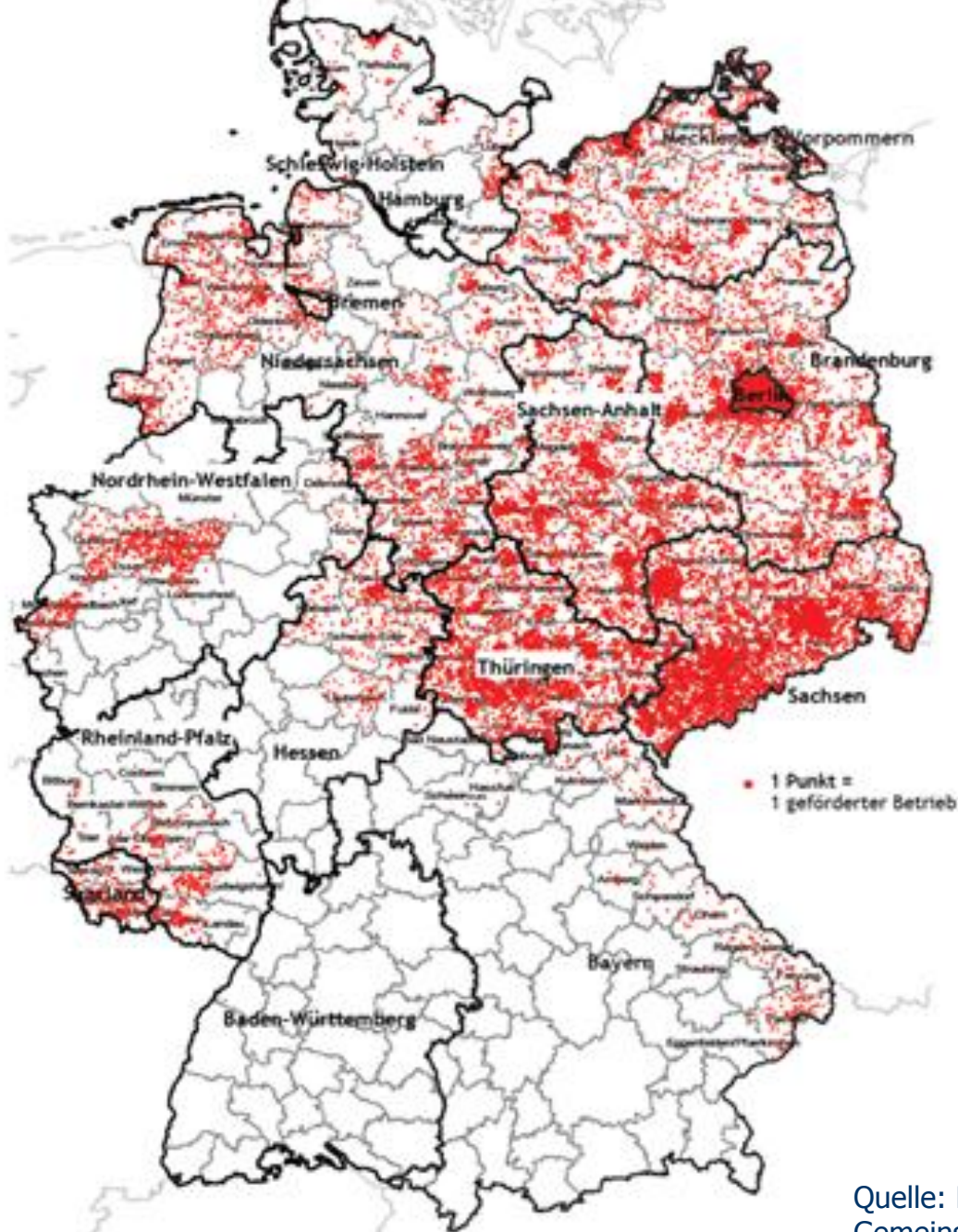
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen

Quelle: Bade u. Alm 2010: 58

Die Studie vergleicht die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe mit derjenigen vergleichbarer nicht-geförderter Betriebe (sog. Matching-Methode).

Die Resultate sind verblüffend eindeutig:

Die Beschäftigung geförderter Betriebe war signifikant dynamischer als diejenige der nicht-geförderten Betriebe. Das gilt vor allem für die Jahre mit guter Konjunktur 2005-07 sowie für die neuen Bundesländer.



Räumliche Verteilung der zwischen 1999 und 2008 aus GRW-Mitteln geförderten Betriebe

Schwerpunkträume der GRW-Förderung:

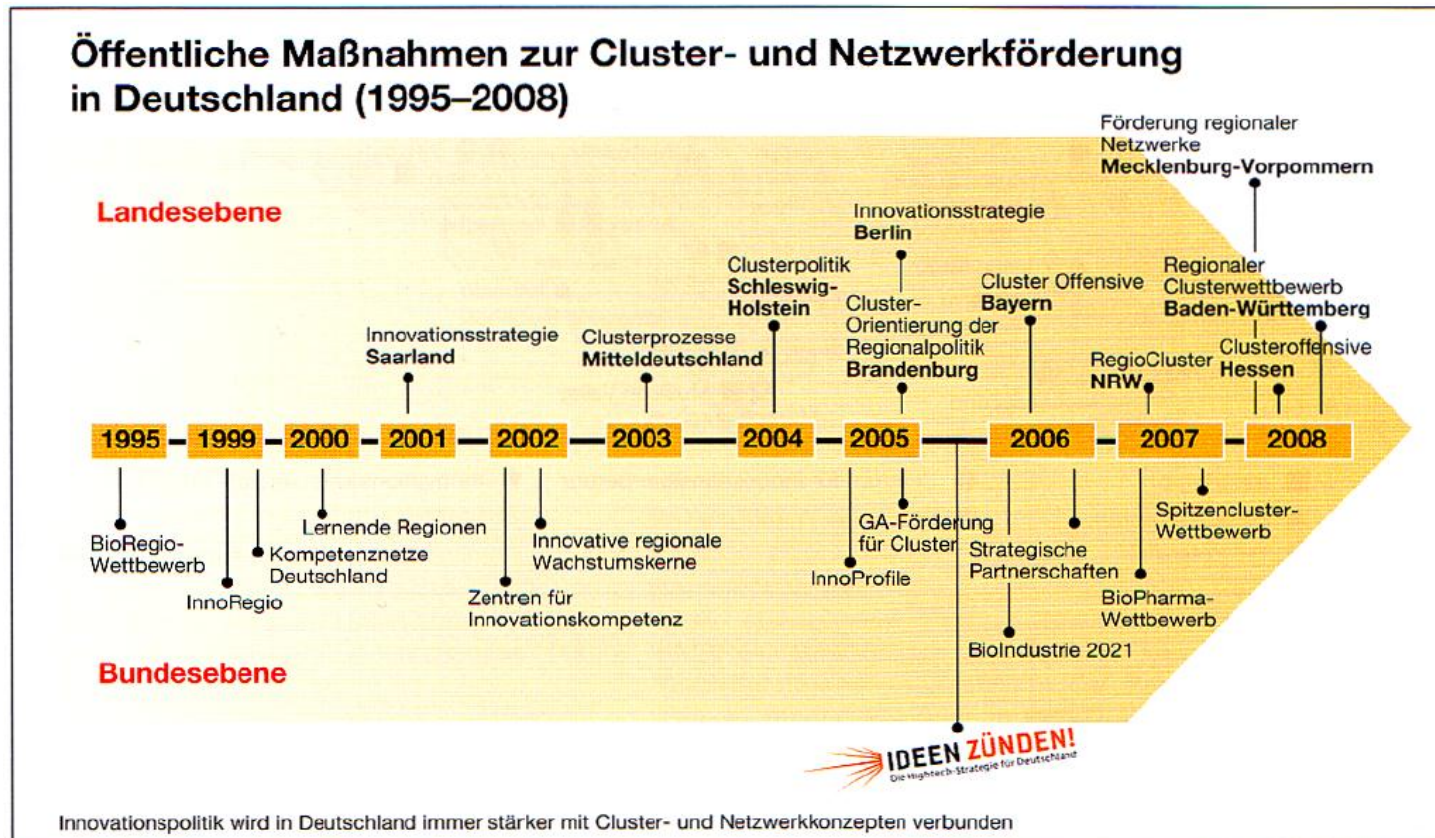
- (1) neue Bundesländer, insb. industrielle Zentren (Sachsen, Thüringen, südl. Sachsen-Anhalt, Berlin)
- (2) westl. BRD: Ruhr, Saar, einige ländliche Regionen in Niedersachsen und Nordhessen

Quelle: Bade, F.-J. und B. Alm (2010), Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Dortmund, S. 26.

Trotz der durch Studien inzwischen mehrfach nachgewiesenen Erfolge der klassischen GRW wird die regionalpolitische Praxis insb. in den Bundesländern inzwischen durch eine große instrumentelle Vielfalt geprägt.

Drei Ansätze sind besonders hervorzuheben:

(1) Cluster- und Netzwerkförderung



Quelle: Informationen zur Raumentwicklung 5/2009

(2) Wettbewerbe

Beispielsweise wird in Nordrhein-Westfalen der überwiegende Teil der EU-Fördermittel über 22 thematisch definierte, landesweite Wettbewerbe vergeben.

Allerdings steht eine sorgfältige Evaluation der wettbewerbsorientierten Regionalpolitik noch aus.



Branchen der Kultur- und Kreativwirtschaft



- Musikwirtschaft
- Verlage/Buchhandel
- Kunstmarkt
- Theatermarkt
- Film- und Fernsehwirtschaft
- Designwirtschaft
- Modewirtschaft
- Werbewirtschaft
- Architektur
- Software- und Spieleindustrie

Create.NRW

Gesucht: Die besten Ideen für
die Kultur- und Kreativwirtschaft

Wettbewerbsaufruf

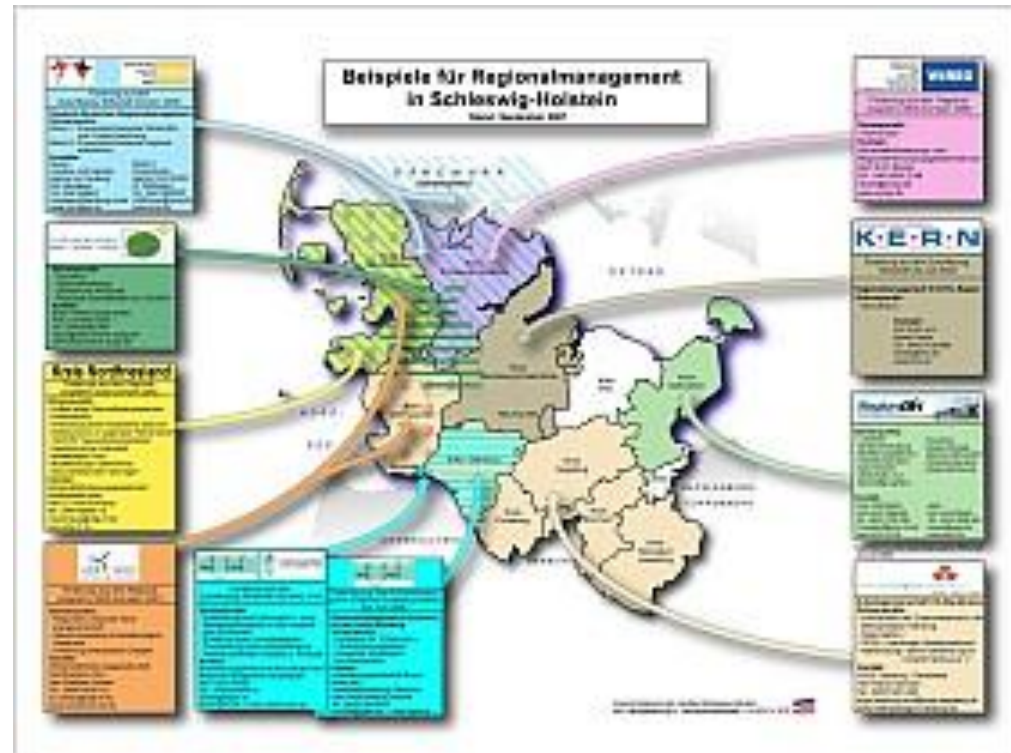
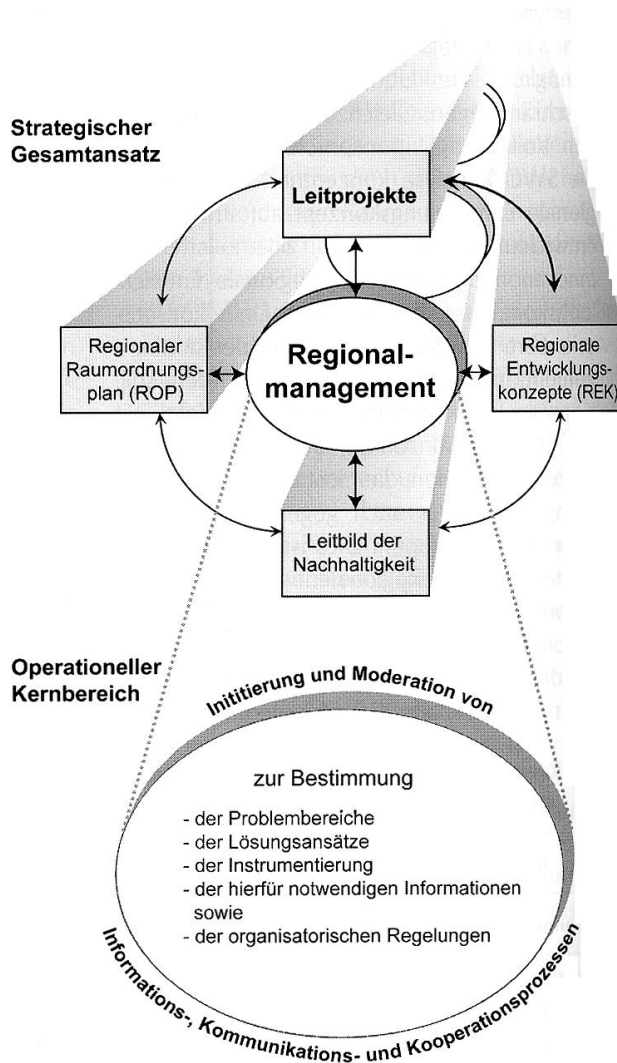
Probleme:

- strategische Auswahl der Themen
- selektive regionale Wirkungen
(strukturschwache ländliche Regionen
werden wahrscheinlich verlieren)

(3) Regionalmanagement

Grundgedanke: Agentur zur Mobilisierung regionaler Entwicklungsprozesse durch Information, Beratung, Kommunikation, Moderation, Netzwerkbildung, Projekt- und Strategieentwicklung.

De facto häufig: Agentur zur Akquisition von Fördermitteln. In Regionen mit hoher Fördermitteldichte (neue Bundesländer) ist Regionalmanagement flächendeckend installiert.



Drei Positionen der regionalpolitischen Instrumentierung

Die Instrumentierung der Regionalpolitik wird gegenwärtig sehr kontrovers diskutiert.

- (1) Auf der einen Seite stehen die (meist wirtschaftswissenschaftlich orientierten) Vertreter der tradierten kapitalorientierten Regionalpolitik. Sie können auf den durch mehrere unabhängige Studien nachgewiesenen Erfolg dieser Politik verweisen.
- (2) Eine zweite Position wird von (häufig sozialwissenschaftlich orientierten) Wissenschaftlern vertreten. Sie verweisen auf die Bedeutung von Institutionen, Milieus und Regionalkultur und plädieren häufig für Netzwerkansätze.
- (3) Eine dritte Position wird von (häufig raumplanerisch orientierten) Wissenschaftlern vertreten. Demnach sollte die Regionalpolitik zur Raumentwicklungspolitik werden und integrierte Ansätze unter Beteiligung relevanter Fachpolitiken verfolgen. Die Strategieentwicklung lehnt sich häufig an das strategische Management der Privatwirtschaft an (SWOT-Analysen, Leitbildentwicklung, Projektorientierung usw.).

Übergangsformen und Kombinationen sind möglich.

Eine Schwäche der zweiten und dritten Position liegt im Mangel an „harten“ Evaluationsstudien, welche eindeutig positive Wirkungen nachweisen.

Eine Schwäche der ersten Position ist die geringe Politikaffinität. Investitionsförderung geschieht im Verborgenen; Entwicklungsagenturen, Leitbildentwicklung und Projektförderung lassen sich hingegen politisch instrumentalisieren.

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel**
- 6 Ein kurzer Ausblick

Die klassische kapitalorientierte Regionalpolitik steht auch hinsichtlich ihrer Zielsetzung in der Defensive.

In allen raumwirksamen Politiken finden gegenwärtig Debatten über den Stellenwert des Ausgleichsziels und über eine Umorientierung zugunsten von Wachstum, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit statt.

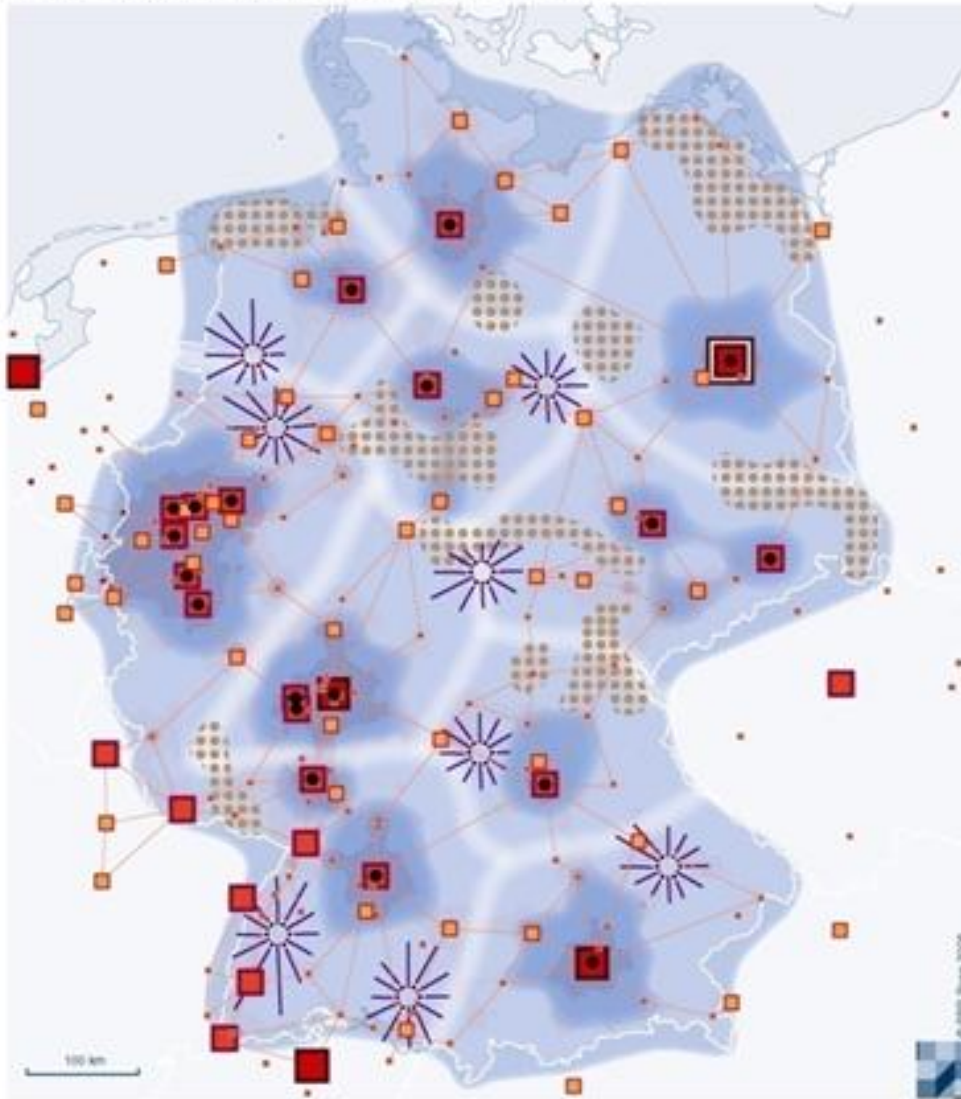
Diese Debatten stehen in einem **größeren diskursiven Rahmen**, der u.a. geprägt wird durch:

- einen Diskurs über die (vermeintliche) Unvermeidlichkeit größerer regionaler Disparitäten,
- eine Kritik an der Subventionierung der Landwirtschaft durch die EU-Agrarpolitik,
- einen Diskurs über die Ausrichtung der regionalen Wirtschaftspolitik an Wachstums- und Beschäftigungszielen gemäß den sog. Lissabon-Zielen.

Letztlich geht bei diesen Diskursen um eine **Auseinandersetzung über die Allokation öffentlicher Ressourcen**.

Diese politischen Diskurse werden gerahmt durch breitere Diskurse über Metropolen, Reurbanisierung, „Renaissance des Städtischen“ usw. Angeheizt wurde der Diskurs durch die deutsche Raumordnungspolitik, die 2006 neue „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ aufstellte. Statt wie bisher den regionalen Disparitätenausgleich zu betonen, lautet das Leitbild 1 nun „Wachstum und Innovation“, und in diesem Leitbild wird 11 „Metropolräumen“ eine Schlüsselrolle für Wachstum und Entwicklung zugemessen („Motoren der Entwicklung“).

Leitbild Wachstum und Innovation



Metropolräume

- Kern der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
- weitere Standorte von Metropolfunktionen
- engerer metropolitaner Verflechtungsraum
- weiterer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
- Übergangszonen zwischen metropolitanen Verflechtungsräumen

Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume



Stabilisierungsräume

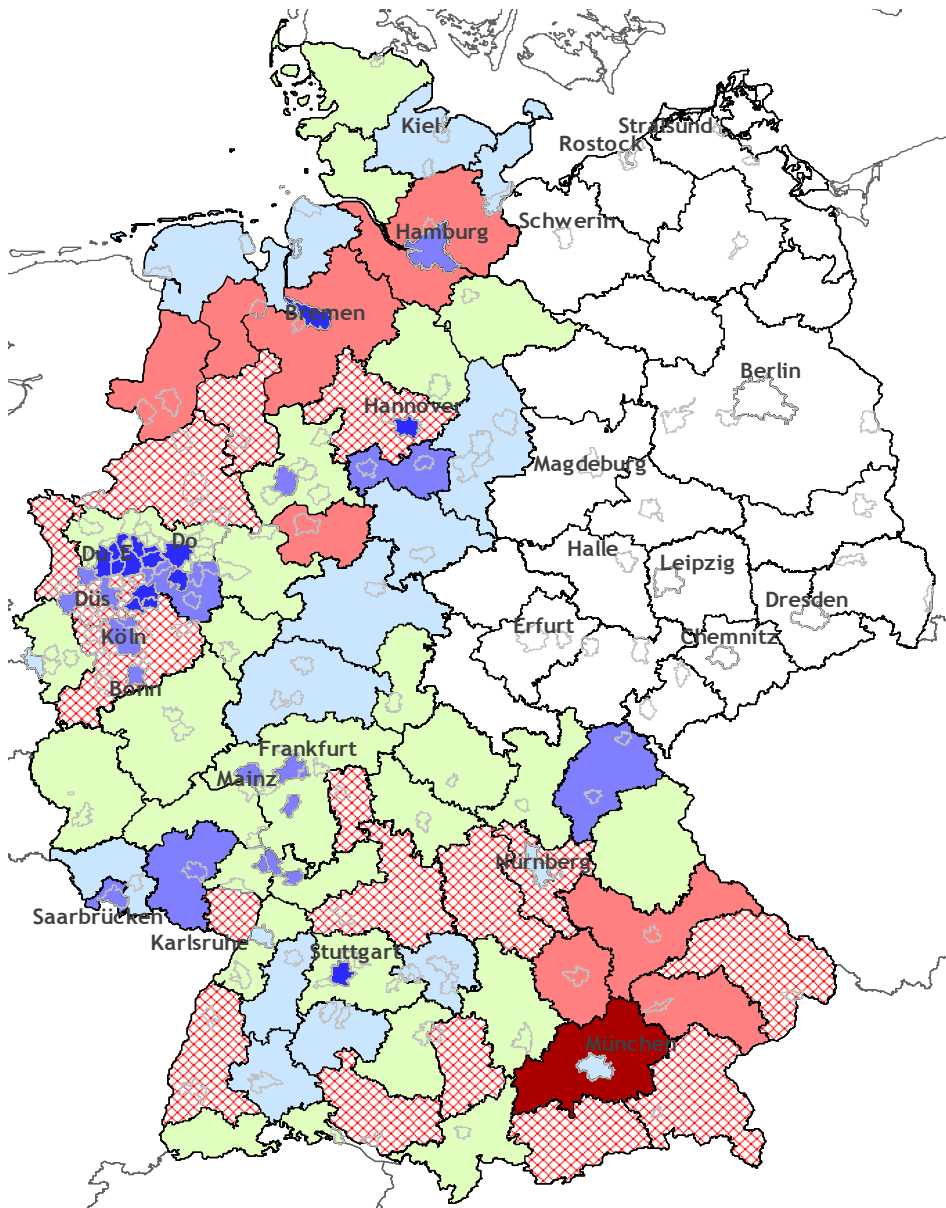


Leitbild 1 Wachstum und Innovation

- Beitrag der Raumordnung zur Förderung von Wachstum, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit wird betont (Lissabon-Ziele)

Das ist zwar keine Umkehrung, aber eine deutliche Relativierung des Ausgleichsziels

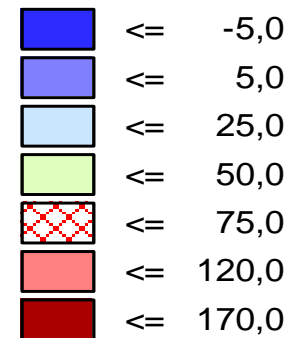
- Metropolräume werden als „Motoren der Entwicklung“ herausgestellt
Ist das faktisch richtig?



Sind die Metropolräume/Metropolregionen **tatsächlich die „Wachstumsmotoren“** der Regionalentwicklung?
Die empirischen Daten zeigen eher das Gegenteil!

Regionale Unterschiede in der Entwicklung der Erwerbstätigkeit
- Planungsregionen -

Veränderung
1961 bis 2006 in %



West-
deutschland
insgesamt:
+46,8%

Quelle:
Erwerbstätigenrechnung der
Länder; eigene Schätzungen

Zur Begründung eines Paradigmenwechsels der Raumentwicklungspolitik weg von dem tradierten Ausgleichsziel hin zu einer stärker wachstumsorientierten, auf die Wachstumspole und Metropolen konzentrierten Politik werden vor allem

- die Zielverfehlung der bisherigen regionalen Ausgleichspolitik und damit die Ineffektivität bzw. Ineffizienz der eingesetzten regionalpolitischen Instrumente,
 - die Knappheit der öffentlichen Mittel und daraus abgeleitet die Notwendigkeit eines effizienteren Mitteleinsatzes und
 - die mit neueren wirtschaftstheoretischen Erklärungsansätzen begründete Erwartung, dass nur eine auf die Wachstumszentren konzentrierte Wachstumspolitik das für die Sicherung des Wohlstands und die Fortsetzung der Ausgleichspolitik erforderliche gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum realisieren könne,
- angeführt.

Das erste Argument ist durch die vorliegenden Evaluationsstudien inzwischen eindeutig widerlegt.

Was sagt zu dieser Streitfrage die **Raumwirtschaftstheorie**?

Position 1:

Traditionelle neoklassische Position (Solow)

Volkswirtschaften (und letztlich auch die Weltwirtschaft) tendieren langfristig zum Ausgleich regionaler Disparitäten. Grund: regional unterschiedliche Faktorpreise (Arbeit, Kapital, Boden) führen zur Mobilität von Arbeit und Kapital.

Das heißt: Eine räumliche Ausgleichspolitik ist marktkonform. Es besteht kein prinzipieller Konflikt zwischen dem Wachstums- und dem Ausgleichsziel.

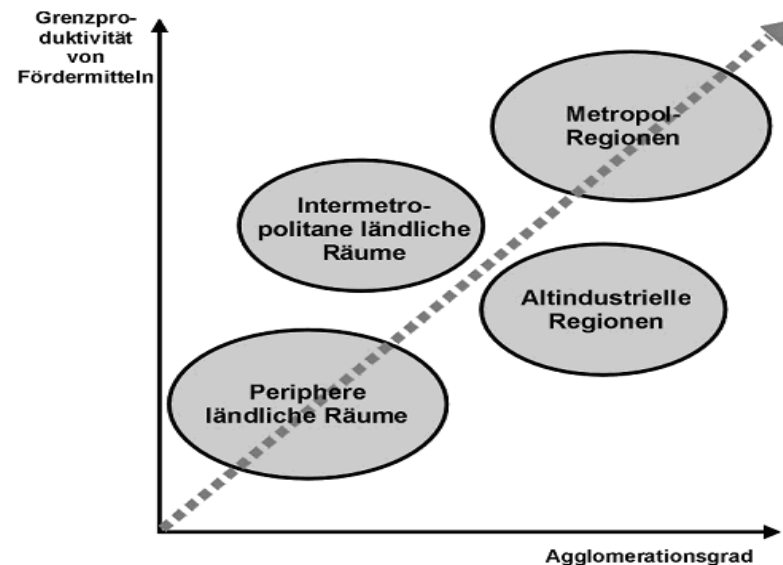
Konsequenz: Regionalpolitik und andere raumbezogene Politiken sollten sich auf die strukturschwachen Regionen konzentrieren. Dadurch werden nicht nur Disparitäten abgebaut, sondern es wird auch ein höherer Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum erzeugt.

Position 2:

Polarisationstheorie (Myrdal-Hirschman-Perroux)

Wirtschaftsräume tendieren durch zirkulär-kumulative Wachstums- und Entzugseffekte zu dauerhaften räumlichen Disparitäten.

Es besteht ein Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel. Wachstumspolitik sollte sich auf die strukturstarken Regionen konzentrieren, Ausgleichspolitik auf die strukturschwachen Regionen („räumliche Sozialpolitik“).



Position 3:

New Economic Geography (Krugman, Fujita, Venables)

Für die NEG sind Konvergenz und Divergenz lediglich Spezialfälle, welche von Parametern wie Transportkostenhöhe, Skalenerträgen, Wissens-Spillover, Arbeitskräftepräferenzen usw. abhängen.

Mit der Beseitigung von Handelshemmnissen und sinkenden Transportkosten steigt die Faktormobilität. Unterschiede der Faktorpreise können durch Skalenerträge überkompensiert werden. Folge: Es kommt zu wachsenden Ballungen und regionalen Disparitäten. Bei bestimmten Konstellationen (geringe Bedeutung von Skalenerträgen, Ballungsnachteile, Nähe zu dispers verteilten Konsumenten) kann aber auch eine disperse, ausgeglichene Raumstruktur entstehen.

Konsequenzen für raumrelevante Politiken: uneindeutig („Es kommt darauf an“).

Wirtschaftswissenschaftler, die sich aus regionalpolitischer Sicht mit der NEG befassen, kommen häufig zu der Vermutung (!), dass ein Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel besteht (z.B. Lammers, Zimmermann).

Andere Autoren betonen, dass die Modelle der NEG noch weit von einer realitätsnahen Modellierung entfernt sind, so dass sich keine unmittelbaren Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik ableiten lassen (z.B. J. Bröcker).

Erfordern insofern das Ausgleichsziel (= sog. Konvergenz-Ziel) und das Wachstumsziel (= sog. Lissabon-Ziel) unterschiedliche Gebietskulissen?

Drei mögliche Antworten auf die Frage nach der Gebietskulisse für das Wachstumsziel:

(1) Stärkung der (Struktur-)Schwachen

= klassische Ausgleichspolitik, basierend auf dem neoklassischen Konvergenz-Theorem

(2) „Stärkung der Stärken“, prinzipiell unter Einschluss aller Gebietskategorien

= entspricht der überwiegenden aktuellen Raumordnungs-Rhetorik;

entspricht auch dem Ziel 2 der EU-Regionalpolitik „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

(3) „Stärkung der Starken“

= mögliche Interpretation des Metropolregions-Konzepts:

Forderung nach Bevorzugung der „Leistungsträger“ z.B. bei staatlichen Investitionen und beim horizontalen Finanzausgleich;

theoretische Basis: polarisationstheoretisches Divergenz-Theorem.

Besteht überhaupt ein Unterschied zwischen (2) und (3)?

Meine Schlussfolgerungen:

Der ausgleichspolitische Auftrag der Regional- und Raumordnungspolitik bleibt aktuell!

Es gibt kein durchschlagendes Argument, um die auf strukturschwache Regionen gerichteten Förderpolitiken im Interesse des Wachstums- und Wettbewerbsziels auf die strukturstarken Regionen umzulenken.

Damit ist allerdings noch nichts über den notwendigen Umfang staatlicher Ausgleichspolitik gesagt. Selbstverständlich bedeutet das Prinzip der „gleichwertigen Lebensverhältnisse keinesfalls eine pauschale Nivellierung z.B. von Einkommen, Arbeitsplätzen, Infrastruktur usw.

Letztlich muss jede Gesellschaft politisch entscheiden, wieviel räumliche Ungleichwertigkeit sie ertragen kann und muss. Eine solche Entscheidung wird diskursiv vorbereitet. Beteiligt sind dabei Wissenschaften und Medien sowie nicht zuletzt die antagonistischen Einflussnahmen mächtiger Interessengruppen.

Wenn ganze Regionen (oder auch Stadtteile) ökonomisch und sozial „abgehängt“ werden, erzeugt dies nicht nur monetäre Folgekosten (z.B. im Sozialetat), sondern gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit

- 1 Die institutionelle Ordnung der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick
- 2 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem
- 3 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken
- 4 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?
- 5 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel
- 6 Ein kurzer Ausblick**

Ein kurzer Ausblick auf die Entwicklung der Regionalpolitik

- Die politische Kritik an der Ausgleichspolitik (Argument des Institutionenwettbewerbs) wird weiter gehen. Es ist offen, wie sich künftig der Diskurs um interregionale Solidarität oder Wettbewerb entwickelt.
- Die EU-Regionalpolitik wird die GRW wegen fiskalischer und politischer Gründe weiter marginalisieren.
- Eine Lösung der horizontalen und vertikalen Koordinierungsprobleme ist nicht in Sicht.
- In den regionalen Entwicklungspolitiken zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, indem die Mobilisierung der endogenen Regionspotenziale und die Stimulierung der Eigeninitiativen in den Mittelpunkt rücken. Das ist aus politischer Sicht sehr attraktiv, weil damit möglicherweise interregionale Ressourcentransfers eingespart werden können.
- Für die Regionalpolitik bedeutet dies eine strategische Ausrichtung auf die Ebene der Regionen. Allerdings existieren oberhalb der Kommunen und unterhalb der Bundesländer kaum leistungsfähige und demokratisch gut legitimierte Politik- und Verwaltungsstrukturen.

Kritik: Das bedeutet de facto eine Bankrotterklärung der Regionalpolitik. Ein Ertrinkender kann sich trotz aller endogenen Mobilisierung nicht am eigenen Schopf aus dem Wasser ziehen!

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Geduld!