

## Ansätze zur Neuausrichtung der regionalen Wirtschaftsförderung

# Wirtschaftswachstum und Verkehr als siamesische Zwillinge?

Wirtschaftswachstum wird zumeist durch Infrastrukturförderungen unterstützt, die zusätzlichen Verkehr verursachen, oder zumindest begünstigen. Eine regionalisierte Wirtschaftsförderung erscheint als Mittel der Wahl, wenn Wirtschaftsförderung nicht mit verkehrsverursachenden Investitionen verbunden sein soll.

Von Frank Buchholz

Anlässlich der jüngsten politischen Diskussion um Möglichkeiten im Umgang mit der Klimaerwärmung, sollte die Frage nach Strategien der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehr einen aktuelleren Stellenwert haben als je zuvor. Eine internationale Diskussion zu dem Thema Environmental Sustainable Transport wurde in den vergangenen Jahren in Expertenkreisen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und im Rahmen der europäischen Konferenz der Verkehrsminister geführt.

Politische Handlungsempfehlungen liegen auf dem Tisch, an deren nationaler Umsetzung es in der Regel jedoch mangelt. Die Diskussion auf internationaler Ebene als auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ hat das Umweltbundesamt zum Anlass genommen, das IÖW zusammen mit Partnern mit dem Forschungsprojekt „Möglichkeiten der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehr“ zu beauftragen (1).

### Wirtschaftswachstum und Verkehr

Anliegen des Projektes ist es, mehr Transparenz über Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung herzustellen. Die zentralen Fragen, einerseits nach der Wachstumswirksamkeit von Verkehrspolitik und andererseits nach der Verkehrswirksamkeit von Wachstumsinvestitionen, gilt es näher zu beleuchten.

Auf der Basis einer umfangreichen Verfahrens- und Prozessanalyse der derzeitigen europäischen und nationalen Regionalpolitik und gestützt auf die Auswertung von Fallstudien werden gegenwärtig Strategien und Gestaltungsprinzipien für EU-Verordnungen und Rahmenpläne der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erarbeitet. Diese Strategien sollen einerseits zu einer verstärkten Berücksichtigung von negativen Verkehrsauswirkungen beitragen und andererseits Wege aufzeigen, gemäß denen die Regio-

nalpolitik reformiert werden kann, sodass sie weniger Verkehr induziert.

Das Forschungsprojekt stellt die verstärkte Berücksichtigung von Verkehrsauswirkungen durch Subventionen in den Mittelpunkt der Analyse. Dabei wird die Betrachtung der Zuschüsse im Projekt auf die Regionalpolitik beschränkt. Die Regionalpolitik ist in die drei Kategorien

- einzelbetriebliche Investitionsförderung (Kapitalorientierte Regionalpolitik),
- Verbesserung der produktionsnahen Infrastruktur (Infrastrukturorientierte Regionalpolitik) und die
- Förderung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagement (Cluster- und Netzwerkorientierte Regionalpolitik) zu differenzieren.

Ausgangspunkt des Forschungsprojektes ist die These, dass die derzeitige Ausgestaltung der Regionalpolitik mit einer Schwerpunktsetzung auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur in starkem Maße Verkehr fördert, Wachstumseffekte jedoch nur bedingt erreicht werden (UBA 2005).

Derzeit befindet sich die Regionalpolitik, die gleichzeitig die nicht immer konfliktfreien Ziele Ausgleich, Wachstum und Stabilisierung verfolgt, in einer Phase der Neuinterpretation, in der die Wachstumsziele zunehmend stärker gewichtet werden. Nach Artikel 160 des Europäischen Gemeinschaftsvertrages ist es Aufgabe des europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen. Hierzu werden in den zurückbleibenden Regionen sogenannte operationelle Programme erstellt, in denen die im Rahmen der europäischen Förderung durchzuführenden Maßnahmen definiert sind.

Am Beispiel des sächsischen Programms für die Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 werden die konkreten Maßnahmenbereiche nach drei Prioritätsachsen gegliedert. Die Gesamtmittel in Höhe von 3,1 Milliarden Euro teilen sich dabei so auf, dass der Freistaat Sachsen seitens der europäischen Gemeinschaft für die Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung, Bildung sowie den Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit jeweils etwa 1,2 Milliarden Euro und für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft mit etwa 0,6 Milliarden Euro im Zeitraum 2007 bis 2013 unterstützt wird. Mit einem Wert von 0,5 Milliarden Euro entfällt ein Anteil in Höhe von 16 Prozent von der Gesamtförderung auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Dies stellt nach den Verkehrsinvestitionen in Höhe von

20 Prozent den zweitgrößten Anteil an der EFRE-Förderung im Zeitrahmen 2007 bis 2013 dar.

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung erfolgt in Deutschland auf der Grundlage der jährlichen Bund-Länder-Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Die nicht unerheblichen EFRE-Mittel in Höhe von 0,5 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007 bis 2013 werden additional zu den Bundes- und Landesmitteln eingesetzt. Gemäß der GRW werden öffentliche Zuschüsse in räumlich definierten Förderregionen, das heißt schwerpunktmäßig in den neuen Ländern, für Unternehmensansiedlungen, -erweiterungen und Ähnliches vergeben. Die Förderung basiert auf der Export-Basis-Theorie. Auf deren Grundlage werden nur die Unternehmen gefördert, die den sogenannten Primäreffekt erzielen, nach dem mindestens 50 Prozent der produzierten Güter überregional, also in einer Entfernung von mehr als 50 Kilometer vom Produktionsstandort, abgesetzt werden müssen. Branchen, bei denen diese Bedingung in der Regel als erfüllt angesehen wird, sind in einer Positivliste aufgeführt. Andererseits arbeiten die Länder mit Negativlisten, in denen von der Förderung ausgeschlossene beziehungsweise nur eingeschränkt förderfähige Branchen definiert sind.

Neben der einzelbetrieblichen Investitionsförderung erfolgt im Rahmen der GRW die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur. Im Zeitraum 1991 bis 2006 sind vorrangig in den neuen Ländern mit gut der Hälfte der GRW-Mittel wirtschaftsnahe Infrastrukturen in Höhe von 19,5 Milliarden Euro gefördert worden. Hierzu zählen unter anderem auch die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen sowie die Errichtung und der Ausbau von Verkehrsverbindungen, die einen anteiligen Betrag von 38 Prozent beinhalten.

Mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur geht der weitaus überwiegende Teil der Regionalförderung in investive Maßnahmen, während für die nichtinvestive Förderung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagement ein ein- bis zweiprozentiger Anteil der Gesamtfördermittel zur Verfügung steht.

## Verkehrswirkungen der Regionalpolitik

Aufgrund der Tatsache, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung der GRW auf der Export-Basis-Theorie gründet, wirkt die Förderung per se verkehrsinduzierend. Auf Grund der Unterstellung, dass durch die Einbindung in die überregionalen Wirtschaftskreisläufe wirtschaftliches Wachstum bewirkt werden könnte, werden die Verkehrswirkungen im Grundsatz als unvermeidbar beziehungsweise als Vorbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen. Dieses soll durch die Förderung des Ausbaus von Verkehrsverbindungen im Rahmen der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur und deren transportkostensenkende Wirkungen unterstützt werden. Raumüberwindungskosten werden reduziert und zusätzlicher Verkehr erzeugt. Allerdings weisen jüngere Forschungsergebnisse darauf hin, dass dieser unterstellte Automatismus der Förderung der

*„Die Förderung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagement macht nur einen sehr kleinen Teil des Fördervolumens aus, obwohl hier eine geringere verkehrsinduzierende Wirkung unterstellt werden kann.“*

exportorientierter Unternehmen und die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen keinesfalls als gesichert angesehen werden kann. Vielmehr können auch die gegenteiligen Effekte damit verbunden sein, jeweils in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Kontexten (2).

Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht muss die derzeitige Ausgestaltung der Förderung infrage gestellt werden. Die GRW wirkt auf die Preisstruktur durch Subventionierung einzelner Branchen in Förderregionen und führt somit zu Wettbewerbsverzerrungen, bei unklaren regionalwirtschaftlichen Effekten. Zudem wirkt die GRW durch die nicht unerheblichen regionalen Fördersätze für einzelbetriebliche Investitionsförderung bis maximal 50 Prozent und wirtschaftsnahe Infrastruktur bis maximal 90 Prozent stark auf die Raumstruktur. Standortentscheidungen von Unternehmen werden maßgeblich beeinflusst und Mitnahmeeffekte stimuliert (Berlemann/Tilgner 2006). Nicht selten wurden in der Vergangenheit so verlängerte Werkbänke geschaffen, die zunächst wenige Anknüpfungspunkte in der regionaltypischen Wirtschaft hatten und zum Teil nach dem Auslaufen der Subventionen wieder verschwanden.

Es bleibt die Förderung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagement, die im Vergleich zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung und wirtschaftsnahen Infrastruktur einen sehr geringen Anteil des Fördervolumens ausmacht und der eine geringere verkehrsinduzierende Wirkung unterstellt werden kann. Die jüngsten empirischen Ergebnisse der untersuchten Fallstudien zur Cluster- und Netzwerkförderung in Sachsen werden im Artikel von Heike Flämig in diesem Heft vorgestellt.

## Reformmöglichkeiten

Die Reformmöglichkeiten sind einerseits in Top-down- und Bottom-up-Ansätzen zu unterscheiden. Andererseits kann zwischen einer Veränderung von Prozessen und der Einführung von neuen Indikatorensets zur Politikevaluation unterschieden werden. Sowohl für Top-down- als auch Bottom-up-Ansätze muss es ein zentrales Anliegen sein, multidimensionale Zielssysteme für die Regionalpolitik zu entwickeln. Damit können bei der Bewertung von Politiken neben den intendierten Wir- →

*„Die Ausgabenkategorien mit großer verkehrsinduzierender Wirkung sollten, insofern sie das Wirtschaftswachstum nicht maßgeblich begünstigen, von einer Förderung ausgeschlossen werden.“*

kungen auch negative nicht intendierte Wirkungen, beispielsweise im Bereich Verkehr, abgeprüft werden. Nur so ist es möglich, dass die Ergebnisse in die Weiterentwicklung der Politiken einfließen und somit einen Beitrag für eine nachhaltigere Entwicklung leisten können. Nachfolgend soll beispielhaft ein Top-down-Ansatz vorgestellt werden, der auf der europäischen Ebene implementiert werden könnte (3).

Mit dem Earmarking wurde ein Verfahren für die Strukturperiode 2007 bis 2013 etabliert, welches die Verwendung der EU-Fördermittel auf eine Steigerung der Wettbewerbfähigkeit und Beschäftigung hin ausrichten soll (4). Wenn die im europäischen Weißbuch Verkehr 2001 gestellten Ziele zu einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehr annähernd erreicht werden sollen, dann ist eine Verkehrsauswirkungsprüfung ähnlich dem Earmarking für die mit Strukturfondsmittel finanzierten Ausgabenkategorien notwendig (Europäische Gemeinschaften 2001). So könnte beispielsweise eine Einstufung der Ausgabenkategorien im Rahmen des Earmarking nach den Bewertungsstufen

- hohe verkehrsinduzierende Wirkung,
- mittlere verkehrsinduzierende Wirkung und
- unbedeutende verkehrserzeugende Wirkung

in Anlehnung an eine Ampelsystematik erfolgen. Als Zielmenge wird nach diesem Ansatz vorgeschlagen, mindestens 75 Prozent der Mittel in Ausgabenkategorien mit mengenmäßig unbedeutender verkehrsinduzierender Wirkung und maximal 25 Prozent der Mittel in Ausgabekategorien mit mittlerer verkehrserzeugender Wirkung fließen zu lassen. Die Ausgabenkategorien mit großer verkehrsinduzierender Wirkung sollten, insofern sie das Wirtschaftswachstum nicht maßgeblich begünstigen, von einer Förderung ausgeschlossen werden.

## Fazit

Ein veränderter und realistischer Blick auf die Zusammenhänge von Verkehr und Wirtschaftswachstum erweist sich als erforderlich. Verkehr und Wirtschaftswachstum sind keine siamesischen Zwillinge. Die Berücksichtigung dieser Erkenntnis kann zu einem effizienteren Einsatz der Wirtschaftsfördermittel beitragen und zugleich einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Dies erfordert auch, dass die Verwendung der Wirtschaftsfördermittel in entsprechende Prozess- und Verfahrensschritte

eingebettet wird. Ein solcher Ansatz erscheint dringend erforderlich, um die im Weißbuch Verkehr sowie die in der neuen Strategie für nachhaltige Entwicklung benannten Ziele erreichen zu können (Europäische Kommission 2006, Rat der europäischen Union 2006). Die aktuelle Diskussion zur Bewältigung des Klimawandels erscheint günstig, um für einen solchen Vorschlag auch politischen Rückenwind zu erhalten.

## Anmerkungen

- (1) Bei der Bearbeitung des Forschungsprojektes wird das IÖW durch Prof. Dr.-Ing. Heike Flämig (IÖW-Gesellschafterin) Konkave – Büro für angewandte Forschung und Beratung im Bereich Verkehr und Logistik – Stadt und Raum GbR, PD Dr. Markus Hesse (IÖW-Gesellschafter) Freie Universität Berlin, FB Geowissenschaften, AB Stadtforschung sowie Prof. Dr. Rolf Ulrich Sprenger (IÖW-Fellow) unterstützt.
- (2) Eine Studie zur Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen der Uni Köln konstatiert, dass „die Richtung der Kausalitätsbeziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Infrastrukturinvestitionen auch nach Auswertung einer Vielzahl von Studien über die Wirkungsrichtung noch nicht eindeutig geklärt ist.“ (Bertenrath et al. 2006) Demnach ist zu schlussfolgern, dass es immer der regionale Kontext ist, den es genau zu betrachten gilt, um präzise Aussagen zu den Wechselwirkungen treffen zu können.
- (3) Detaillierte Ergebnisse des Forschungsprojektes sowie weitere Reformansatzpunkte sind nach Beendigung des Projektes ab Juli 2007 verfügbar.
- (4) In die Strukturfondsverordnung zu den allgemeinen Bestimmungen (EG-VO Nr. 1083/2006) wurde im Anhang eine Liste mit einer Anzahl von Ausgabenkategorien aufgenommen, von denen davon ausgegangen wird, dass sie einen erheblichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung leisten. Die Regionen sind durch die Kommission dazu angehalten die EU-Strukturfondsmittel zu mindestens 60 Prozent in Ziel-1-Regionen bzw. 75 Prozent in den Ziel-2-Regionen für diese Ausgabekategorien zu verwenden.

## Literatur

- Berlemann, M. / Tilgner J.: Determinanten der Standortwahl von Unternehmen – ein Literaturüberblick. In: ifo Dresden berichtet. 6/2006. Dresden 2006.
- Bertenrath, R. / Thöne M. / Walther, Ch.: Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland. In: FiFo-Berichte, 7/2006. Köln 2006.
- Europäische Gemeinschaften: Weissbuch, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Luxemburg 2001.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission am den Rat und das europäische Parlament Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent, Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001. Brüssel 2006.
- Rat der europäischen Union: Die neuen EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Brüssel, den 9. Juni 2006. Brüssel 2006.
- UBA (Umweltbundesamt): Ausgangsthese für die Auflage des Forschungsprojektes, Dessau 2005.

## ■ AUTOR + KONTAKT

**Dipl.-Ing. Frank Buchholz** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Umweltökonomie und Umweltpolitik am IÖW.

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Potsdamer Str. 105, 10785 Berlin. Tel.: 030/884594-0,

Fax.: 030/8825439, E-Mail: frank.buchholz@ioew.de, Website: www.ioew.de



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.