

Der Fall Nokia hat in der Öffentlichkeit Empörung hervorgerufen und die Frage des Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen aufgeworfen. Sind Investitionsförderungen durch Subventionen sinnvolle Standortpolitik, oder werden nur Mitnahmeeffekte erzielt?

## Wettbewerb um Subventionen reduzieren

### Aktualität des Themas

Die von der Firma Nokia beabsichtigte Verlagerung von großen Teilen der Handy-Produktion in Bochum/Nordrhein-Westfalen nach Rumänien und Ungarn ist ein neuer Höhepunkt in der Diskussion um das Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen. Sie geraten zunehmend in die Kritik und werfen eine Reihe von Fragen auf. Ist Investitionsförderung durch Subventionen noch zeitgemäß? Tragen die dafür eingesetzten Fördermittel am Ende selbst zu unerwünschten Verlagerungen und entsprechenden Arbeitsplatzverlusten bei? Brauchen wir mehr Transparenz bei der Subventionsvergabe, um negative Wirkungen verhindern zu können?

### Europäische Fördergelder

Bekanntermaßen verfolgt die Europäische Strukturpolitik mit dem Einsatz ihrer Fördergelder drei Ziele:

Ziel 1: Konvergenz für Regionen mit den schwerwiegendsten Entwicklungsrückständen. Das sind im Wesentlichen die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und in Deutschland weite Teile in den neuen Ländern.

Ziel 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zur Förderung außerhalb der Ziel-1-Regionen. Das sind die meisten westeuropäischen Mitgliedstaaten und in Deutschland die alten Länder.  
Ziel 3: Europäische territoriale Zusammenarbeit.

Zur Überwindung der schwerwiegenden Entwicklungsrückstände setzen die mittel- und osteuropäischen Regionen sowie die neuen Länder die europäischen Fördergelder zum einen zum Aufbau, Aus-

bau und zur Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur ein. Zum anderen bieten sie ansiedlungswilligen Unternehmen Fördergelder mit den nach dem europäischen Beihilferecht höchstmöglichen Fördersätzen als Anreiz zur Betriebsansiedlung an. Dabei richtet sich die Förderung sowohl an kleine und mittlere Unternehmen mit in der Regel großer Standortgebundenheit als auch an große global agierende Unternehmen mit hoher Standortmobilität.

Die alten Länder können dagegen europäische und nationale Fördergelder nach dem europäischen Beihilferecht nur mit vergleichsweise sehr niedrigen Fördersätzen und nur in räumlich sehr eng begrenzten strukturschwachen Gebieten, so genannten Regionalfördergebieten, für die Ansiedlung von Unternehmen einsetzen. Dadurch entsteht ein beachtliches Fördergefälle zwischen Ost- und Westeuropa einerseits, aber auch zwischen Ost- und Westdeutschland andererseits mit entsprechenden Anreizwirkungen für Unternehmensverlagerungen.

Hier treffen wir auf ein grundsätzliches Dilemma: Wer sich dafür entscheidet, besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen zum Ausgleich ihrer Standortnachteile und zur Überwindung ihrer Arbeitsmarktprobleme gezielt Standortvorteile in Form von Subventionen zur Ansiedlung von Unternehmen einzuräumen, kommt nicht umhin, zugleich auch entsprechende Wettbewerbsnachteile der übrigen Regionen in Kauf zu nehmen. Neben der Infrastrukturförderung ist die Förderung von Unternehmensansiedlungen ein wichtiger Teil der Ausgleichspolitik, wie sie seit Jahren in der europäischen und nationalen Strukturpolitik zur Unterstützung des Strukturwandels in ausgewähl-



Christa Thoben\*

\* Christa Thoben ist Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.

ten, besonders strukturschwachen Fördergebieten praktiziert wird.

Sie bietet zwar den Vorteil einer auf die Unternehmensansiedlung gezielten Unterstützung von strukturschwachen Regionen (hohe Arbeitslosigkeit, Defizite bei Besatz mit kleinen und mittleren Unternehmen etc.) benachteiligt aber die Nicht-Fördergebiete. Nicht zuletzt besteht ein Anreiz zu unerwünschten subventionsbedingten Betriebsverlagerungen. Der Subventionsanreiz manipuliert die rein wirtschaftlichen Standortpräferenzen der Unternehmen. Die Regionen sind geneigt, sich in der Darstellung ihrer regionalen Bedürftigkeit zu übertreffen, um den Förderstatus zu erhalten. Die positive Wirkung einer Aufbruchstimmung kann erst gar nicht entstehen.

### **Ansiedlungssubventionen**

Während die Förderung des Ausbaus und der Modernisierung der Infrastruktur die Standortbedingungen für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmen verbessert, zielt die direkte Unternehmenssubvention ausschließlich darauf ab, Unternehmen zu einer Entscheidung für einen bestimmten Standort zu verlocken. Wenn sich allerdings die Ansiedlungsentscheidung nur aufgrund der Subvention rechnet, dürfte mittel- bis langfristig die Standortattraktivität für die spezifische Produktion vergleichsweise gering ausgeprägt sein. In einem solchen Fall verwundert es kaum, wenn global agierende Unternehmen versucht sind, die europaweit angebotenen Ansiedlungssubventionen »abzugrasen«, sozusagen »Subventions-Hopping« zu betreiben und späterhin die Produktion zu verlagern, wenn es sich aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen lohnen sollte. Moralische Verantwortung für die Beschäftigten und den Wirtschaftsstandort zählen dann nur wenig angesichts von Forderungen der Aktionäre nach ständig steigendem Shareholder-Value und des Hinweises auf den überaus harten internationalen und globalen Wettbewerb, der Unternehmen zu ständiger Ausnutzung von Kostenvorteilen zur Sicherung der langfristigen Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit zwingt. Eine Verlagerung selbst profitabler Produktionsbereiche, wie im Fall Nokia, ist dann die Folge.

Die daraus resultierenden, teils tief greifenden ökonomischen und sozialen Veränderungen erzeugen auch bei den nicht direkt betroffenen deutschen Arbeitnehmern zunehmend Ängste um ihre Arbeitsplätze und schüren die Vorbehalte gegen die europäische Integration. Dass sie als Hauptnettozahler der Europäischen Gemeinschaft die finanzielle Förderung von Betriebsverlagerungen innerhalb der Europäischen Union mit ihren Steuergeldern mitfinanzieren könnten, stößt bei ihnen zu Recht auf völliges Unverständnis.

Unter diesem Blickwinkel erscheint das Instrument der direkten Subvention zur Ansiedlung von großen global agierenden Unternehmen heute mehr als fragwürdig. Insgesamt ausschlaggebend dafür ist, dass sich in vielen Fällen die erhoffte Wirkung einer langfristigen Standortbindung damit kaum herstellen lässt, der regionale Standortwettbewerb verzerrt wird und nicht zuletzt oft nur Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen ausgelöst werden. Die nachfolgenden Regelungen leisten dabei kaum Abhilfe.

### **Einvernehmensregelung**

Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GA) dürfen Verlagerungen nur im Einvernehmen mit dem abgebenden Land gefördert werden. Kommt es nicht dazu, kann maximal mit dem Satz des abgebenden Landes gefördert werden. Diese Regelung greift allerdings nur, wenn das abgebende Gebiet Fördergebietsstatus besitzt.

Verlagerungen aus Nicht-Fördergebieten in ein Fördergebiet, z.B. in die neuen Länder, kann damit nicht entgegen gewirkt werden.

### **Nettoarbeitsplatzregelung/Förderungsausschluss bei reinen Betriebsverlagerungen**

In Nordrhein-Westfalen werden reine Verlagerungen ohne zusätzliche Arbeitsplatzwirkung nicht gefördert. Eine Verlagerung, bei der am neuen im Vergleich zum bisherigen Produktionsstandort keine zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen, darf nicht gefördert werden. Förderfähig sind ausschließlich die am neuen Produktionsstandort zusätzlich geschaffenen Nettoarbeitsplätze. Im Falle einer beantragten Förderung ist der Subventionsempfänger verpflichtet, eine subventionserhebliche Erklärung über den Nettoarbeitsplatzeffekt seiner Standortverlagerung abzugeben.

Damit lassen sich rein subventionsbedingte Verlagerungen verhindern und Fördermittel werden nur für zusätzliche Arbeitsplätze eingesetzt.

Leider hat sich Nordrhein-Westfalen bisher vergebens dafür eingesetzt, der Nettoarbeitsplatzregel auf nationaler und europäischer Ebene Geltung zu verschaffen. Dies stößt regelmäßig auf den unüberwindbaren Widerstand aller Regionen und Mitgliedstaaten, die nicht auf eine Ansiedlungsförderung und damit auf den Investitionsanreiz für ihre Wirtschaftsstandorte verzichten wollen und gerade darin ihren Wettbewerbsvorteil im internationalen Standortwettbewerb sehen. In Deutschland sind dies die neuen Länder und außerhalb insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

## Europäische Förderung

In die Allgemeine Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 der aktuellen Förderperiode sind zwei Regeln aufgenommen worden, mit denen die Europäische Kommission verhindern will, dass mit europäischen Fördergeldern Standortverlagerungen innerhalb der Europäischen Union gefördert werden. Nach Artikel 39ff ist bei Gesamtkosten eines Vorhabens von über 50 Mill. € bei der Kommission ein Großprojekttantrag zu stellen, den die Kommission nach Prüfung genehmigen oder versagen kann. Zudem muss die Kommission nach dem Erwägungsgrund 42 über alle erforderlichen Informationen verfügen, um abschätzen zu können, ob eine Förderung zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten an bestehenden Standorten in der EU führen würde.

Die Regeln haben zwei gravierende Nachteile. Zum einen handelt es sich nur um eine »kann«-Bestimmung, nach der die Kommission die mit einer Verlagerung verbundenen Arbeitsplatzverluste abwägen, aber nicht zwingend untersagen muss. Zum anderen greifen sie nicht bei Vorhaben, deren Gesamtkosten unterhalb von 50 Mill. € liegen. Um die praktische Relevanz der Regelungen zu erhöhen, müsste die Schwelle weit niedriger angesetzt werden, z.B. bei 25 Mill. €, um mehr Fälle erfassen zu können. Die derzeitige Schwelle dürfte nur sehr eingeschränkt und zahlenmäßig geringe praktische Relevanz entfalten.

## Transparenz

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007–2013 hat die EU die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig eine Liste der Empfänger von EU-Subventionen zu veröffentlichen. Wir überlegen zurzeit, dies auch auf andere Förderbereiche, in denen unmittelbar Zuschüsse gewährt werden, z.B. die GA, zu übertragen. Die damit verbundene Transparenz wird ganz sicher die Sensibilität im Umfeld des geförderten Unternehmens erhöhen. Sie kann dazu beitragen, dass Verstöße gegen die mit der Förderung verbundenen Auflagen, wie z.B. Bindungsfristen, und Anzeichen für subventionsbedingte Verlagerungen frühzeitig erkannt werden. Eine grundsätzliche Lösung für die mit der Subventionierung von Unternehmensansiedlungen verbundenen Probleme bietet dies jedoch ebenso wenig, wie die auch immer wieder geforderte Verlängerung der Bindungsfristen. Je länger die Bindungsfrist jedoch auferlegt wird, desto stärker dürfte sich ein Unternehmen dadurch unternehmerisch eingeschränkt fühlen und sich aus Unternehmenssicht der Förderanreiz für eine damit einhergehende Standortentscheidung vermindern.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die aus Steuermitteln finanzierte Förderung auf die Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unterneh-

men, auf den Ausbau und Modernisierung einer exzellenten Infrastruktur, auf die Bildung und Ausbildung der Arbeitnehmer/innen zur Stärkung ihrer Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit konzentrieren und damit die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt nachhaltig verbessern.

## Ausblick

Insbesondere die Subventionierung von Firmenansiedlungen ist grundlegend zu überprüfen. Klar ist was wir nicht wollen. Wir wollen keine Verlagerungen von Produktionsstätten und entsprechenden Arbeitsplatzverlusten weder mit europäischen noch mit nationalen Fördergeldern finanzieren. Allein schon die extremen mittel- und osteuropäischen Vorteile bei Lohn- und Lohnnebenkosten, Steuersätzen, Energiekosten, Bürokratie- und Umweltaufwand drängen Unternehmen bei der Suche nach dem kostengünstigsten und effizientesten Einsatzort der Produktionsfaktoren nach Mittel- und Osteuropa.

Globalisierung ist eine Herausforderung, der sich Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Gesellschaft und Politik insgesamt aktiv stellen müssen. Nur so können Vorteile genutzt werden. Globalisierung ist ein Prozess, dem sich keiner entziehen kann.

Von einer höheren Wirtschaftsdynamik und einer intensiveren internationalen Arbeitsteilung als Folge der Globalisierung, insbesondere des Erweiterungsprozesses, gehen grundsätzlich heute schon spürbare Impulse für mehr Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand für alle beteiligten Länder aus. Vor allem der Exportweltmeister Deutschland gilt als Hauptgewinner der Erweiterung. Dies lässt sich auch an der dynamischen Entwicklung im Handel mit den neuen Mitgliedstaaten ablesen. Wir schätzen die wirtschaftlichen Chancen bei weitem höher ein als die Risiken.

In einer globalisierten Wirtschaft entfallen mehr und mehr geographische, rechtliche und wirtschaftliche Beschränkungen, und die internationale Standortauswahl vergrößert sich. Dies regt nicht nur dazu an, die wirtschaftlichen Vorteile der jeweiligen Produktionsstandorte zu nutzen, sondern zwingt die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen auch dazu, für die einzelnen Arbeitsbereiche einer Wertschöpfungskette den kostengünstigsten und effizientesten Einsatzort der Produktionsfaktoren zu finden. Andernfalls laufen sie Gefahr, ihren Konkurrenten zu unterliegen. Die Suche nach einem optimalen Mix der Produktionsstandorte wird somit zur unumgänglichen Notwendigkeit. Es handelt sich dabei um einen grundsätzlichen Vorgang in einer Marktwirtschaft. Allerdings beschleunigt sich der Globalisierungsprozess in den letzten Jahren, und die aus der Verlagerung von Produktionsstandorten resultierenden, teils tief greifen-

den ökonomischen und sozialen Veränderungen werden häufig als belastend empfunden.

Angesichts sehr niedriger Steuersätze und geringer Lohn-, Lohnneben-, Bürokratie- und Umweltkosten müssen sich deutsche Unternehmen auf einen verschärften Wettbewerb mit Konkurrenten aus den neuen Mitgliedstaaten einstellen. Zudem bieten die neuen Mitgliedstaaten die höchste europäische Förderung für Industrieansiedlungen flächendeckend an. Deutschland steht daher vor einer doppelten Herausforderung, die aus dem verschärften internationalen Standortwettbewerb und dem Subventionswettbewerb resultiert.

In Deutschland bieten sich gute Chancen vor allem für innovative und hoch produktive Unternehmen, denen insbesondere die zentrale Lage in Europa, eine ausgezeichnete Infrastruktur, hoch qualifizierte Arbeitskräfte und eine dichte Hochschul- und Forschungslandschaft zugute kommt.

An die europäische Beihilfenpolitik richtet sich die Erwartung, dass sie tatsächlich den Wettbewerb um Subventionen reduziert und Beihilfen auf die Förderung von Innovationen in Europa konzentriert.



Hartmut Schauerte\*

### »Subventions-Hopping« strikt unterbinden

Werksschließungen und Jobverlagerungen lösen heftige Auseinandersetzungen über den Sinn von Subventionen an private Unternehmen aus – und da viele Fördermittel aus europäischen Töpfen kommen, nimmt möglicherweise zugleich die Europa-Skepsis zu. Aber tummeln sich wirklich Tausende Unternehmer in der EU, die ihre Standortentscheidungen vor allem von der Höhe der öffentlichen Zuschüsse abhängig machen und »ihre Produktionshallen abreißen, wenn die Brüsseler Kuh gemolken ist«, wie neulich in einer angesehenen Zeitung mit Verweis auf »Fachleute für europäische Wirtschaftsförderung« zu lesen war?

Richtig ist, dass Abwanderungen von Unternehmen ein schwerer Schlag für die betroffenen Regionen sind: Zumeist bedeuten sie für zahlreiche Menschen zunächst die Entlassung in die Arbeitslosigkeit. Und je nach Ausmaß der Betriebsverlagerung können ganze Landstriche in wirtschaftliche Schief lagen geraten. Im umgekehrten Fall jedoch, d.h. bei einer Verlagerung eines Unternehmens nach Deutschland, finden viele Menschen einen neuen Arbeitsplatz, und je nach Größe und Zugkraft für weitere Ansiedlungen kann eine ganze Region neu aufblühen. Auch dies kann die Folge von Betriebsverlagerungen sein. So hat Deutschland zumindest bisher – entgegen der landläufigen Meinung – per saldo keine Arbeitsplätze durch Produktionsverlagerung bzw. durch das sog. Offshoring verloren. Das bestätigt auch eine empirische Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie aus dem Jahr 2007. Im Gegenteil: Die positiven Beschäftigungswirkungen deutscher Direktinvestitionen im Ausland überwiegen. Auch diesen Aspekt sollte man bei der Beurteilung von Unternehmensverlagerungen nicht aus dem Blick verlieren.

\* Hartmut Schauerte ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

## Unternehmerische Niederlassungsfreiheit muss garantiert sein

Wirtschaften ist ein dynamischer Prozess, der durch die Globalisierung noch beschleunigt wird. Der strukturelle Wandel ist ein wesentliches Merkmal dieses Prozesses. Grundsätzlich fällt eine Betriebsverlagerung in die unternehmerische Entscheidungshoheit. Nicht nur für den Wirtschaftsstandort Deutschland, für alle EU-Mitgliedstaaten ist es essentiell, dass die unternehmerische Niederlassungsfreiheit garantiert wird – sie ist nicht nur eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, sondern auch eine wesentliche Basis für unseren Wohlstand. Standortverlagerungen sind zudem grundsätzlich von vielen Faktoren abhängig: von der Nähe zu den Absatz- und Beschaffungsmärkten, dem Qualifikationsniveau der Menschen in der Region, den Lohnkosten, Steuern und der Ressourcenverfügbarkeit. Auch die Möglichkeit einer Förderung der Investition ist ein Entscheidungsparameter für eine Ansiedlungsentscheidung; ihr Einfluss sollte jedoch nicht überschätzt werden.

## Fördermöglichkeiten der Europäischen Union

Welche Fördermöglichkeiten bietet die Europäische Union? Wie sieht der Rechtsrahmen bei Unternehmensverlagerungen aus? Gibt es Vorschriften zur Transparenz?

Der aktuelle Haushalt der Europäischen Gemeinschaft stellt für 2008 rund 120 Mrd. € an Fördergeldern bereit. Für Investitionsförderungen im Rahmen der EU-Maßnahmen stehen neben den EU-Forschungsprogrammen maßgeblich die EU-Strukturfonds zur Verfügung, in diesem Jahr in Höhe von rund 47 Mrd. €.

Insgesamt umfasst der Finanzrahmen der Gemeinschaft im Zeitraum 2007–2013 laut Finanzieller Vorausschau knapp 975 Mrd. € (in laufenden Preisen), wobei 44,2% der Mittel für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Verbesserung der Kohäsion der Mitgliedstaaten sowie rund 43% für die Förderung natürlicher Ressourcen, d.h. für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung, die Umwelt und die Fischerei, vorgesehen sind. Nach den Agrarausgaben machen die EU-Strukturfonds mit rund 347 Mrd. € den zweitgrößten Haushaltsposten aus. Damit werden nach Einschätzung der Europäischen Kommission ein zusätzliches Wachstum in den rückständigen Regionen von bis zu 10% generiert und rund 2,5 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen.

Basis dieser gemeinschaftlichen Politik sind die Art. 158–162 des EG-Vertrages, in denen es heißt: »Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt [...] ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel,

die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.« Auch im neuen Vertragsentwurf ist der Stellenwert der Kohäsionspolitik unverändert. Die Instrumente zur Verfolgung dieser Ziele sind die EU-Strukturfonds, wobei der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Programme in den Bereichen regionale Entwicklung, wirtschaftlicher Wandel und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit fördert und der Europäische Sozialfonds (ESF) arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt. Rund über 80% aller Mittel der EU-Kohäsionspolitik fließen im Rahmen des sog. Konvergenziels an rückständige Regionen (diese sind definiert als Regionen mit einem BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts der EU-25). Alle übrigen Regionen der Gemeinschaft sind im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« förderfähig. Auf sie entfallen rund 16% der finanziellen Mittel. Darüber hinaus wird die »Europäische Territoriale Zusammenarbeit« gefördert; diese macht rund 2,5% des Budgets für Strukturfonds aus.

## Deutschland profitiert von den EU-Strukturfonds

Weniger bekannt als die Nettozahlerposition Deutschlands in Bezug auf den EU-Haushalt ist, in welchem Maße Deutschland allein von den EU-Strukturfonds profitiert: In der laufenden Förderperiode 2007–2013 werden rund 26,3 Mrd. € aus den EU-Strukturfonds nach Deutschland fließen, wobei aufgrund der vorwiegend dezentralen Verwaltung der Mittel der weitaus größte Teil – mit Ausnahme des ESF-Bundesprogramms und eines Bundesprogramms Verkehr – direkt an die Bundesländer geht. Sie sind maßgeblich für die Durchführung der Strukturpolitik verantwortlich, also für die Auswahl der Projekte, die ordnungsgemäße Durchführung und ihre Kontrolle.

Die EU-Kohäsionspolitik von heute unterstützt zu einem großen Teil die Zielsetzung der sog. Lissabon-Strategie – also das Ziel, Europa zu einem der wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsräume der Welt zu entwickeln. Erstmals wurden daher in der Förderperiode 2007–2013 die EU-Strukturfondsmittel einer Zweckbindung unterworfen: So sollen mindestens 60% der finanziellen Mittel im Konvergenzziel und 75% der Mittel im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« für Aufgaben aufgewendet werden, die die Attraktivität der Mitgliedstaaten, Regionen und Städte verbessern, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen sowie Innovation und das Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft fördern. Bestehende Wachstumspotentiale sollen besser genutzt und neue Wachstumsmöglichkeiten in einer immer stärker globalisierten Wirtschafts- und Arbeitswelt erschlossen werden. In Deutschland werden die Vorgaben von 60 bzw. 75% zweckgebundener Ausgaben mit einer geplanten Quote von rund 71% im Konvergenzziel und

rund 81% im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« bei beiden Zielen deutlich übertroffen. Auch wenn derzeit direkte Investitionsbeihilfen zu den zweckgebundenen Mitteln dazu zählen, bedeutet die Neuausrichtung der Strukturpolitik eine gewisse Abkehr von der direkten Unternehmensförderung hin zu einer eher indirekten Förderung, die das Entwicklungspotential der Region in den Fokus nimmt. So sind direkte Investitionsbeihilfen an einzelne Unternehmen derzeit zwar auch in Deutschland nach wie vor ein wichtiges Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung, allerdings mit abnehmender Bedeutung.

### »Subventions-Hopping« ist strikt zu unterbinden

Die Betriebsverlagerung eines großen Werks von Bochum nach Rumänien und Ungarn hat kürzlich für einige Aufregung gesorgt. Der Bundesregierung ist inzwischen von der Europäischen Kommission versichert worden, dass in diesem Fall keinerlei EU-Strukturfondsmittel geflossen sind. Die europäische Kohäsionspolitik insgesamt nähme großen Schaden, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entstünde, dass die Verlagerung von Betrieben aus einem Mitgliedstaat in einen anderen mit EU-Geldern unterstützt würde. Insbesondere Mitgliedstaaten wie Deutschland, die sich in der Position eines EU-Nettozahlers befinden, sind in diesem Punkt zu Recht äußerst sensibel. »Subventions-Hopping«, also eine von einer Förderung der Ansiedlung abhängige Entscheidung über eine Betriebsverlagerung, ist auf jeden Fall strikt zu unterbinden. Denn eine derartige Subventionierung wäre nichts anderes als die Finanzierung reiner Mitnahmeeffekte – und als solche keineswegs die Aufgabe der Kohäsionspolitik. In diesen Kontext gehört auch, dass ein »Subventionswettbewerb«, in dem eine Region die andere mit noch besseren Förderkonditionen zu überbieten versucht, nicht im Sinne der EU-Kohäsionspolitik ist, sondern ebenfalls eine Fehlallokation der Mittel bedeuten würde, die letztendlich zu Lasten der Allgemeinheit ginge.

Die Bundesregierung hat im Zuge der Verhandlungen zum rechtlichen Rahmen der EU-Kohäsionspolitik die Initiative ergriffen und gefordert, dass die Förderung mit Gemeinschaftsmitteln zu untersagen ist, wenn ein Großprojekt, das im Zusammenhang mit einer Verlagerung steht, zu einem erheblichen Arbeitsplatzverlust in einer anderen Region der Gemeinschaft führt. Eine derartige Regelung ist seit 2007 in Kraft: Der Rechtsrahmen für die Förderung aus den europäischen Strukturfonds in der laufenden Förderperiode 2007–2013 sieht nunmehr vor, dass die Mitgliedstaaten die Förderung von Großprojekten ab einem Investitionsvolumen von 50 Mill. € bei der Europäischen Kommission anmelden müssen. Im Genehmigungsverfahren prüft die EU-Kommission dann unter anderem, ob es sich um einen Standortverlagerungsfall handelt und versagt gegebenenfalls die Genehmigung. Damit ist auch die Transparenz über die geplan-

te Förderung von Großprojekten in der Gemeinschaft gestiegen.

Für strukturfondsgeförderte Projekte gilt zudem eine Bindungsfrist von fünf Jahren, wenn der Investor ein Großunternehmen ist, und von drei Jahren, wenn es sich um ein kleines oder mittleres Unternehmen handelt. Wenn ein aus EU-Mitteln geförderter Standort vor Ablauf dieser Frist verlagert wird, muss die Förderung zurückgezahlt werden. Zudem schreibt die Rechtsverordnung vor, dass ein Unternehmen, welches infolge einer Produktionsverlagerung innerhalb eines Mitgliedstaates oder in einen anderen Mitgliedstaat Gegenstand eines Wiedereinziehungsverfahrens war, keine Zuschüsse aus den Strukturfonds mehr erhält.

### Transparent bei möglichen Verlagerungsfällen

Die Mitgliedstaaten sind schließlich auch verpflichtet, jährlich zu veröffentlichen, wem sie wofür wie viel Geld aus den Strukturfonds gewährt haben. Die Veröffentlichung des Begünstigten, des Projekts und des finanziellen Beitrags gilt erstmals für das Haushaltsjahr 2007, d.h. konkret: Ab 2008 werden die Namen der Empfänger von Strukturfondsmitteln und die Höhe der öffentlichen Zuwendungen veröffentlicht. Für die Agrarbeihilfen gilt diese Regelung ab 2008, eine Veröffentlichung erfolgt ab 2009. Diese Regelung wird die Transparenz von möglichen Verlagerungsfällen und damit die Interventionsmöglichkeiten der betroffenen Mitgliedstaaten deutlich verbessern.

Auch das europäische Beihilfenkontrollrecht enthält zahlreiche Sicherungen gegen innereuropäische Unternehmensverlagerungen, die auch für solche Projekte gelten, die ausschließlich aus nationalen Mitteln gefördert werden. So gelten für Zwecke der Regionalförderung Förderhöchstgrenzen für die Unterstützung von Investitionen. Die Fördersätze sind nach der jeweiligen Strukturschwäche der Regionen gestaffelt, in schwächeren Regionen ist eine höhere Förderung möglich. Auch müssen große Projekte ab einem Umfang von 100 Mill. € vor ihrem Beginn von der Kommission einzeln genehmigt werden. Schließlich schreibt auch das EU-Beihilfenrecht für alle Fälle der Unternehmensförderung Mindestbindungsfristen für die geförderten Investitionen von drei bis fünf Jahren vor.

In dem oben zitierten Fall einer Betriebsverlagerung, die kürzlich für Aufsehen gesorgt hat, sind in Deutschland nicht unerhebliche nationale Mittel bei der Ansiedlung des Unternehmens geflossen. Selbstverständlich wird hier genau geprüft, ob alle rechtlichen Vorgaben eingehalten wurden. Bisweilen wird in diesem Kontext der Ruf nach schärferen Regelungen laut. So wurde beispielsweise diskutiert, die Schwelle für Großprojekte auf 25 Mill. € herabzusetzen. Die Bundesregierung hätte dafür Sympathie, da damit noch mehr Projekte als bisher einer Prüfung durch die Kommission unterworfen wären.

Zudem wurde vorgeschlagen, die Bindungsfristen für die Mindestdauer des Betriebs zu verlängern. Ein solcher Vorschlag bedarf einer gründlichen Abwägung. Eine Verschärfung nationaler bzw. europäischer Wettbewerbsregeln darf nicht dazu führen, dass der Standort Deutschland oder der Standort Europa im globalen Wettbewerb Nachteile erleidet. Es kann in einer Marktwirtschaft keinen »Bestandszwang« für Unternehmensansiedlungen geben, auch nicht in einer Sozialen Marktwirtschaft. Im Gegenteil, Wettbewerb bedeutet, dass Unternehmen frei sind, ihre Standortentscheidungen unter Rentabilitäts Gesichtspunkten zu treffen. Denn vom Wettbewerb profitiert die Allgemeinheit in erheblichem Maße: Viele Güter und Dienstleistungen sind so billig wie nie zuvor wie das Beispiel des Telefonierens zeigt.

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, wie der rechtliche Rahmen weiterzuentwickeln ist: Einerseits gibt es in Deutschland Stimmen, die angesichts des internationalen Wettbewerbs für eine Flexibilisierung des Beihilferechts eintreten, um den Investitionsbeihilfen in anderen Teilen der Welt etwas entgegensetzen zu können. Richtig ist, dass der Wettbewerb auch im internationalen Bereich Spielregeln unterworfen sein muss; ein sich gegenseitiges »Überbieten« durch günstige Förderkonditionen scheint keine geeignete Lösung zur Verbesserung des weltweiten Wettbewerbs zu sein. Deshalb gibt es andererseits auch Experten, die die Funktionsfähigkeit des Beihilferechts durch eine Flexibilisierung gefährdet sehen und einen drohenden Subventionswettlauf befürchten. Eine andere diskutierte Möglichkeit wäre die Absenkung der Beihilfesätze europaweit, um das Fördergefälle zwischen einzelnen Regionen abzubauen – davon wäre dann allerdings auch Deutschland betroffen.

Die erwähnte Verbesserung der Transparenzvorschriften ist ein Weg, Fehlallokationen von Fördermitteln zu verhindern. Die mit Beginn der Förderperiode neu eingeführten Regelungen zur Transparenz werden derzeit sowohl im Strukturfondsbereich als auch im Agrarbereich umgesetzt. Die Bundesregierung setzt sich dabei für möglichst einheitliche Regelungen ein, so dass tatsächlich auch Transparenz erreicht wird. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die bürokratischen Anforderungen für die Verwaltungsbehörden in den Ländern nicht zu groß werden – bei Tausenden von Einzelprojekten würde der zusätzliche Nutzen bei einer zu detaillierten Auflistung aller möglichen Förderaspekte nicht mehr in Relation zu dem zusätzlichen Erkenntnisgewinn stehen. Insofern ist zunächst mit der Veröffentlichung von Empfänger und Höhe der Zuwendung ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz getan. »Subventions-Hopping« wirkungsvoll zu vermeiden, bleibt auch bei der Weiterentwicklung der EU-Förderinstrumente eine wichtige Aufgabe – damit Investitionsbeihilfen ihrem Zweck, strukturschwachen Regionen eine Perspektive zu eröffnen, auch weiterhin gerecht werden können.



Markus Pieper\*

## Vom Sinn und Unsinn europäischer Fördergelder

Mit der Agrarförderung und den Strukturfonds sind ausgerechnet die beiden größten EU-Budgetposten in der Kritik von Euroskeptikern und Ordnungspolitikern. Durch die Umstellung von Produktionsbeihilfen zu Flächenpauschalen zeichnet sich in der Landwirtschaft eine marktwirtschaftliche Perspektive ab. Zur Entspannung in der Agrardebatte trägt auch die Transparenzinitiative von Kommission und Europaparlament bei. Anders die Situation bei den Strukturfonds. Nicht erst seit der vermuteten EU-Förderung der Nokia-Verlagerung von Nordrhein-Westfalen nach Rumänien gilt die Brüsseler Regionalpolitik Kritikern als undurchsichtig und ineffizient. Dabei fehlt es in der Regionalpolitik tatsächlich an differenzierten Untersuchungen, die die Kohäsionswirkung einzelner strukturpolitischer Instrumente überprüfen. Welchen Beitrag zum nationalen Wirtschaftswachstum und damit zur gewünschten Ausgleichskomponente hat etwa eine europäische Infrastrukturförderung im Vergleich zu Betriebsförderungen oder sozialen Programmen? Nur auf Basis detaillierter Analysen sowie der veröffentlichten Endempfänger auch bei den Strukturhilfen ließe sich eine echte Erfolgskontrolle der europäischen Strukturpolitik realisieren. Solange hier keine präzisen Evaluierungen vorliegen, gilt insbesondere die direkte betriebliche Subventionierung als wenig standortlenkend und als Mitnahmebonbon für Betriebe, die ohnehin an aufstrebenden und günstigen Wirtschaftsstandorten investieren.

Die Europäische Gemeinschaft unterstützt die Politik der Mitgliedstaaten in vielerlei Hinsicht. Von A wie Agrarbeihilfen über F wie Forschung bis T wie Transportnetze und W wie Weiterbildung – von Brüssels Förderpolitik profitieren Nationalregierungen genau wie Bundesländer, Unternehmen genau wie Arbeitnehmer. Viele dieser Programme – etwa

\* Dr. Markus Pieper ist Mitglied des Europäischen Parlaments (EVP-ED/CDU).

für Bildung, Forschung, Schul-/Städtepartnerschaften oder Aufenthalte von Studenten an ausländischen Hochschulen – stoßen überwiegend auf Zustimmung. Skepsis dagegen erwecken ausgerechnet die beiden größten Töpfe: Die Agrarförderung, für die Brüssel in den nächsten sechs Jahren 370 Mrd. € ausgeben will und die regionale Strukturpolitik, die bis 2013 mit 308 Mrd. € zu Buche steht. Kritiker wittern bei den Brüsseler Programmen Wettbewerbsverzerrungen. Der Europäische Rechnungshof rügt regelmäßig Subventionsmissbrauch und fehlerhafte Abwicklung.

### Europäische Agrarpolitik

Dabei zielten die Marktordnungen der europäischen Agrarpolitik ursprünglich auf die Nahrungsmittelsicherheit und eine hohe Qualität der Produkte. Sie waren und sind auch Reaktion auf die häufig zu Lasten der EU bestehenden Verzerrungen auf dem Weltmarkt. Ausgeklügelte Interventionsysteme und produktionsbezogene Zuschüsse befinden sich jedoch im Rückzug. Die schrittweise Öffnung der Weltmärkte und die gute globale Perspektive für die landwirtschaftlichen Produkte führen auch in Europa von einer Abkehr des Systems der gesetzlich gestützten Marktordnungen. Fleisch, Zucker, Wein, Milch – statt Produkte zu bezuschussen, Preise zu garantieren oder mit Quoten Produktionsmengen zu steuern, gibt Brüssel jetzt dem Markt die Chance, alles Notwendige zu regeln. Ab 2013 wird die Flächenpauschale alle produktionsbezogenen Zuschüsse ersetzt haben. 2015 läuft die Milchquotenregelung aus. Mit den Herausforderungen des Strukturwandels vor Augen können sich Europas Landwirte auf gute Chancen im globalen Markt freuen. Der Steuerzahler profitiert von sinkenden Agrarbeihilfen.

Als ein Katalysator der Agrarmarktreform gilt die durch die EU-Kommission selbst in die Wege geleitete Transparenzinitiative, mit der die Nutznießer der Agrarhilfen veröffentlicht werden. Diese Transparenz wirkt auf dem agrarpolitischen Weg zur Marktwirtschaft vertrauensbildend und nimmt den Kritikern vermeintlich überzogener Subventionen den Wind aus den Segeln. Die Agrarpolitik ist ordnungspolitisch so auf einem guten Weg. Gilt das auch für die EU-Strukturpolitik, deren Budgetanteil schon in diesem Jahr den Agrarhaushalt übersteigt?

### Europäische Strukturpolitik

Die europäische Strukturpolitik hat sowohl ausgleichs- als auch wachstumspolitische Zielsetzungen. Was Kritiker als Widerspruch in sich ansehen, scheint in der Vergangenheit ganz gut funktioniert zu haben. Viele Länder und Regionen der europäischen Süderweiterung haben die Schwelle zur Fördermittelbedürftigkeit überschritten. Korrelationsanalysen lassen vermuten, dass die EU-Kohäsionsgelder dazu

einen wichtigen Beitrag leisten konnten. Besonders gut hat es in den Mitgliedstaaten funktioniert, die europäische Gelder mit einer nationalen Wachstumsstrategie verknüpften und etwa zum nachhaltigen Ausbau der Bildungssysteme und wirtschaftsnaher Infrastrukturen nutzten. Irland avancierte so vom einstigen Armenhaus Europas zum einem der Spitzenreiter im Pro-Kopf-Einkommen.

Auch die osteuropäischen Beitrittsländer sind derzeit in einem bemerkenswerten Aufholprozess. Allein in der Zeit von 1997 bis 2005 konnten sie ihren Anteil an der durchschnittlichen europäischen Wirtschaftsleistung von 44 auf 52% steigern. Zunehmend sind die Verwaltungen der osteuropäischen Länder in der Lage, die komplizierten Durchführungs- und Kontrollmechanismen der EU-Strukturförderung anzuwenden. Ist also auch die Strukturpolitik auf einem erfolgreichen Weg? Wachstumskennziffern und zunehmende Absorptionsfähigkeit der europäischen Fördergelder attestieren den neuen Mitgliedstaaten jedenfalls ganz überwiegend eine positive Entwicklung. Strittig ist jedoch, in welchem Maße dazu die europäische Strukturförderung wirklich beigetragen hat. Kritiker der Regionalförderung führen an, dass die derzeitige Wachstumsentwicklung auch ohne den Einsatz europäischer Struktur Gelder stattfinden würde. Die Kommission ihrerseits bemüht eine Reihe wissenschaftlicher Studien, die der Kohäsionsförderung einen signifikanten Wachstumseffekt attestieren.

### Kontrolle der Regionalförderung

Dabei scheint eine belastbare Erfolgskontrolle der Regionalförderung durchaus schwierig. Denn Kommission und Europaparlament müssen sich dabei genau wie die evaluierende Wissenschaft entweder auf regionale Fallstudien, allgemeine Wirtschaftskennziffern oder das zusammengefasste Berichtswesen der Empfängerstaaten verlassen. Es fehlen differenzierte Untersuchungen, die die Kohäsionswirkung einzelner strukturpolitischer Instrumente analysieren helfen. Welchen Beitrag zum nationalen Wirtschaftswachstum hier etwa die europäischen Infrastrukturförderungen im Vergleich zu Betriebsförderungen oder sozialen Programmen leisten, bleibt im Dunkeln. Auch die Hinweise des europäischen Rechnungshofes bringen keine zusätzlichen Erkenntnisse, da sie sich lediglich auf die ordnungsgemäße Abwicklung, nicht aber auf die Erfüllung der inhaltlichen Zielsetzungen der EU-Programme beziehen.

Selbst die Kontrolle sensibler politischer Themen wie die Vermeidung subventionierter Betriebsverlagerungen innerhalb der EU ist schwierig. Hier konnten Europaparlament und westeuropäische Nationalregierungen in den aktuellen Verordnungen zwar eine Prüfpflicht ab 50 Mill. € Investitionssumme durchsetzen. Schon die vom EU-Parlament geforderte Erhöhung der Standortbindungsfrist für geförderte An-

siedlungen von fünf auf sieben Jahre scheiterte aber 2006 im Rat der Nationalregierungen vor allem am Widerstand osteuropäischer Staaten. Und auch die Zweckbindung eines Großteils der Strukturhilfen für innovationsfördernde Maßnahmen stößt bei vielen Empfängerländern auf Skepsis. Auf Grundlage eines recht allgemeinen Berichtswesens der Mitgliedstaaten lässt sich auch diese Zweckbindung nur sehr schwer einhalten. Eine wirksame Kontrolle der seit der Lissabon-Strategie so populären Wachstumskomponente gibt es in der europäischen Regionalpolitik daher nur ansatzweise, genau wie die Kontrolle der zu vermeidenden Förderung von Standortverlagerungen.

Kommission und Europaparlament fordern deshalb schon seit 2006 die so genannte »Endbegünstigtransparenz«. Nur auf der Basis der veröffentlichten Endempfänger lässt sich eine echte Erfolgskontrolle der europäischen Strukturpolitik realisieren. Noch leisten einige Mitgliedstaaten Widerstand, insbesondere was die Form der Datenaufbereitung anbelangt. Vom Grundsatz her ist die Entscheidung jedoch für die Transparenz gefallen. Für wissenschaftliche Evaluierungen und Stichprobenauswertungen durch Kommission oder Europaparlament könnte noch in diesem Jahr eine belastbarere Datenbasis verfügbar sein.

Diese Transparenz wird die kritische Debatte über die Instrumente der europäischen Regionalpolitik verstärken. Dabei dürfte insbesondere die betriebliche Subventionierung auf den Prüfstand kommen. Die Kohäsionsländer nutzen diese Form der Regionalförderung in hohem Maße zur eigenen Betriebsförderung und Standortwerbung. Aus Unternehmenssicht kann die einmalige betriebliche Förderung allerdings nicht standortentscheidend sein. Diese Entscheidung fällt aufgrund der dauerhaften erwarteten Absatz- und Zulieferverflechtungen, der Flexibilität des Arbeitsmarktes, der Lohnkosten, der Verkehrsanbindung sowie der Rohstoff- und Energiekosten – und nicht wegen der einmaligen Förderung einer Ansiedlungsentscheidung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird die Investitionsförderung deshalb keine wichtige Rolle in der betrieblichen Kostenkalkulation spielen können. Die unternehmerische Entscheidung ist längst getroffen. Die Brüsseler Regionalpolitik liefert den Mitnahmeeffekt und das Sahnehäubchen.

Vor diesem Hintergrund halte ich die Debatte um Subventions-Hopping für übertrieben. Auch für Nokia ist die in NRW erhaltene Subvention ein Bruchteil dessen, was die Verlagerung der Handysparte und der entsprechende Sozialplan kosten. Und ein Bruchteil dessen, was in Rumänien an zusätzlicher Ertragskraft entsteht. Die Politik weist der Unternehmensförderung insofern eine viel zu große Bedeutung zu. Das heißt in der Konsequenz, dass auf die betriebliche Investitionsförderung nicht nur bei Verlagerungsförderungen, sondern insgesamt verzichtet werden kann. Die auf

Transparenzbasis bald möglichen wissenschaftlichen Evaluierungen dürften dafür Bestätigungen liefern.

Weniger direkte Subventionierung heiße dann mehr verfügbares Geld für Investitionen in Infrastruktur, Qualifizierung und Forschung. Knappe Ressourcen würden so in eine dauerhafte Standortaufwertung der Kohäsionsregionen investiert. Eine Aufwertung von Rahmenbedingungen, die allen Unternehmen der geförderten Regionen zu gute kommen. Wenn die europäische Strukturpolitik dann über verbesserte Instrumente der Darlehensförderung und durch ein gestärktes Public Private Partnership die Eigenverantwortung geförderter Regionen verstärkt, ist sie ordnungspolitisch auf einem guten Weg und kann die Fördergelder effizienter einsetzen. Es wird dann auch leichter, ihren wichtigen Beitrag zur europäischen Solidargemeinschaft zu rechtfertigen.



Christoph M. Schmidt\*

### Fördergelder: Subventionswettlauf oder wirksame Standortpolitik?

Die Nachricht, dass der finnische Nokia-Konzern seine Produktionsstätte in Bochum umgehend schließen wolle, hat erhebliche Empörung ausgelöst. Sie speist sich insbesondere aus dem Umstand, dass das Unternehmen von 1995 bis 2007 von Bund und Land erhebliche Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und der Forschungsförderung erhalten hatte. Folgt man Presseberichten (vgl. z.B. Handelsblatt 2008), handelt es sich um insgesamt 88 Mill. €. Davon stammen offenbar knapp 61 Mill. € aus Landesmitteln (vgl. Landtag NRW 2008).<sup>1</sup> Die mit dieser Förderung verbundene Verpflichtung an den Standort war jedoch seit September 2006 abgelaufen. Die Stadt Bochum hatte zusätzlich in die Infrastruktur der Standorte investiert. Diese Subventionen sind im Verhältnis zur Gesamthöhe der Subventionen allerdings ein vergleichsweise kleiner Posten. Allein der Bund fördert im Jahr 2008 die gewerbliche Wirtschaft mit 12 Mrd. € (vgl. BMF 2007), und das Land NRW springt der WestLB gerade mit einer Bürgschaft über mehrere Mrd. Euro zur Seite.

Die Empörung unter den Betroffenen und ihren Familien ist menschlich äußerst verständlich, zumal angesichts zuletzt steigender Umsätze und zahlreicher Sonderschichten. Etwa 2 000 bis 4 000 Arbeitsplätze sind von der geplanten

Schließung betroffen, je nachdem, ob man auch eine gewisse Zahl von Arbeitsstellen bei Leiharbeits- und Zulieferfirmen in diese Berechnung mit einbezieht. Dies bedeutet nicht nur für die Stadt Bochum mit ihren etwa 110 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen herben Schlag, sondern zweifellos auch einen herben Rückschlag für das Ruhrgebiet. Hinzu kommt der Verdacht, dass die neuen Produktionsstätten in Rumänien in den Genuss von EU-Fördergeldern gekommen sind – wenn auch nicht direkt, so doch indirekt durch eine moderne Infrastruktur.

### Globalisierung und regionaler Standortwettbewerb

Diese aktuellen Vorgänge ordnen sich in den immer stärker werdenden regionalen Standortwettbewerb ein. Unter dem Stichwort »Globalisierung« wirken dabei folgende Phänomene (vgl. u.a. Schmidt 2005b): Die Öffnung von Märkten über Grenzen hinweg wird von einer drastischen Senkung der Informations-, Transport- und Transaktionskosten begleitet, die mit dem Austausch von Waren und Dienstleistungen verbunden sind. Zugleich gehen damit grenzüberschreitende Wanderungen von Faktoren, Gütern, aber auch zu versteuernden Einkommen und Gewinnen einher, so dass ein Systemwettbewerb entsteht. Diese Veränderungen setzen neue Rahmenbedingungen für die Entscheidungen und Aktivitäten von Individuen, Haushalten und Familien einerseits und von Unternehmen andererseits – und damit auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Letztendlich ist die Integration nationaler Wirtschaftsräume in kontinentale Einheiten allerdings ohne echte Alternative. In Europa wird sie seit Jahrzehnten von der Idee der Europäischen Integration begleitet, die insbesondere in der laufenden Erweiterung der Europäischen Union ihren Ausdruck fand. Die Freizügigkeit des Handels mit Waren und Dienstleistungen und (mit gewissen Abstrichen) der Produktionsfaktoren hat inzwischen auch große Teile Osteuropas erreicht. Die Erschließung neuer Handelswege und Märkte ist zugleich wohl der entscheidende Faktor beim Ausbau des materiellen Lebensstandards gewesen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist es die mit dem Handel einhergehende Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung, die zumindest langfristig den Lebensstandard aller Beteiligten anhebt. Die Erfahrung aus den vergangenen Jahrzehnten zeigt, dass Globalisierung zu Wachstum und mehr Wohlstand vor allem in solchen Ländern führt, die sich bewusst dem internationalen Wettbewerb stellen und ihre Märkte öffnen.

Mit der fortschreitenden Integration der Weltwirtschaft rücken anstelle der nationalen Volkswirtschaften immer mehr die Regionen als zentrale Betrachtungs- und Handlungsebene in den Mittelpunkt. Sowohl zwischen als auch inner-

\* Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

Der Autor dankt Dirk Engel, Uwe Neumann und Joachim Schmidt für wichtige Hinweise.

<sup>1</sup> Die über diese Zahlungen vorliegenden Informationen entstammen Presseberichten, vereinzelt Pressemitteilungen des NRW-Wirtschaftsministeriums und Sitzungsprotokollen des Landtags NRW. Eine öffentliche Berichterstattung über Höhe und Empfänger der gezahlten Subventionen und über die mit den Zahlungen verbundenen Auflagen erfolgte bislang nicht. Den Pressemeldungen zufolge war Nokia in Nordrhein-Westfalen – wenn man die Subventionierung der Steinkohlenförderung außer Acht lässt – der »größte Subventionsempfänger« der vergangenen zehn Jahre.

halb von Regionen kommt es dabei aber auch zu Verteilungs- und Anpassungsproblemen. So ist aus raumökonomischer Sicht das langfristige Verhältnis von auf Konvergenz und auf Divergenz zwischen Regionen drängenden Kräften keineswegs abschließend geklärt (vgl. Fujita et al. 2001). Die empirische Regionalforschung hat aber gezeigt, dass in der wirtschaftsräumlichen Entwicklung zunächst deutliche Ungleichheiten zwischen den Regionen auftreten (zuerst Perroux 1950, aktueller Porter 1998). Keine Region kann sich auf dem einmal Erreichten ausruhen.

Im Hinblick auf die Entscheidung zu Unternehmensansiedlungen und Standorterhalt sind es mittlerweile im Wesentlichen die Lohnkosten, die sich auf die an einem Standort zu erzielenden Renditen auswirken. Die momentane Diskussion um Mindestlöhne trägt vor diesem Hintergrund sicher nicht zur Verbesserung der Wettbewerbsposition Deutschlands bei. Aus deutscher Sicht entstehen im internationalen Wettbewerb Kostenprobleme nicht allein durch hohe Löhne, sondern auch durch verdeckte Kostenelemente, wie die Ausgestaltung der Mitbestimmung oder des Arbeitsrechts. Im betriebswirtschaftlichen Entscheidungsmodell eines nicht lokal verwurzelten Unternehmens spielt daher die unternehmerische Sozialverantwortung für einen Einzelstandort nur eine nachgeordnete Rolle, schließlich empfangen andere Standorte die gleichen Unternehmen gerne. Nachteile in diesem Paket von kostenrelevanten Aspekten müssen durch umso höhere Qualität wettgemacht werden. Für diese Einschätzung gibt es deutliche empirische Belege (vgl. z.B. Watts und Kirkham 1999).

### Potentiale und Grenzen der Regionalpolitik

Die Stunde der Regionalpolitik schlägt daher bei solchen Standorteigenschaften, die regional zu beeinflussen sind. Das Eingreifen durch die Politik nimmt grundsätzlich zwei Formen an. Einerseits schafft staatliches Handeln durch die Bereitstellung der materiellen wie immateriellen Infrastruktur die Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Auf der regionalen Ebene steht hier in der modernen Wissensgesellschaft vor allem die Bildungsinfrastruktur im Mittelpunkt. So war beispielsweise die Ansiedlung von Universitäten im Ruhrgebiet seit den 1960er Jahren ein Schlüssel zu dessen wirtschaftlicher Überlebensfähigkeit – was beispielsweise jüngst im Rahmen der Exzellenzinitiative der Bundesregierung fast zur Auszeichnung der Ruhr-Universität Bochum als Eliteuniversität geführt hat. Andererseits greift die öffentliche Hand oft direkt in das Wirtschaftsgeschehen ein, durch eigenständige Bereitstellung von Gütern, über Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen oder durch zielgerichtete Subventionen. Dabei können zeitlich begrenzte Subventionszahlungen natürlich nur in begrenztem Maße über den Zeitraum ihrer Gewährung hinaus wirken.

Auch wenn es nicht offensichtlich ist, wie sie konkret abzugrenzen sind, ist das Ausmaß der in Deutschland geleisteten Subventionen ohne Zweifel erheblich (vgl. Boss und Rosenschon 2006). Zielgerichtete Subventionen können zum einen darauf ausgerichtet sein, soziale Härten des wirtschaftsstrukturellen Wandels abzufedern, ohne den Prosperitätsfortschritt entscheidend zu hemmen. Zum zweiten versucht die öffentliche Hand häufig, mit Hilfe von direkten Eingriffen ins Wirtschaftsgeschehen, beispielsweise durch die Gewährung von zinsgünstigen Krediten oder Investitionshilfen, das Entstehen von wirtschaftlicher Aktivität zu fördern, die ansonsten nicht zustande käme. An der keineswegs offensichtlichen Antwort auf die Frage, ob diese Ziele tatsächlich erreicht werden, entscheidet sich, ob der Mitteleinsatz jeweils wirklich gerechtfertigt ist.

Die Abfederung sozialer Härten ist aus ökonomischer Sicht durchaus sinnvoll, aber häufig – bzw. gar in der Regel – entfalten derartige Subventionen ein Eigenleben, das sie über eine angemessene Übergangsfrist hinaus bestehen lässt, ermöglicht durch das Wirken starker Interessengruppen. Auch im Fall einer zeitlich befristeten Abfederung sozialer Härten, die nicht als Erhaltungssubvention ausgestaltet ist, muss im Einzelfall nach der geeigneten Form gesucht werden. Ausgaben für eine Qualifizierungsmaßnahme erscheinen dabei sinnvoller als die bloße Fortzahlung des Gehalts. Der zu Beginn des Jahres 2007 von der EU-Kommission (2006) aufgelegte Fonds »Anpassung an die Globalisierung« (EGF) trägt diesem Umstand Rechnung, indem eine Verwendung der Mittel für passive Maßnahmen (z.B. Altersrenten) ausgeschlossen ist.

Es ist allerdings die zweite Form der zielgerichteten Subventionierung, das Beflügeln neuer wirtschaftlicher Aktivität, die im Mittelpunkt der Betrachtungen dieses Beitrags steht. Diese Form der Subventionierung ist oberflächlich betrachtet immer erfolgreich, denn die geförderte Aktivität wird ja teilweise unter erheblichem Mitteleinsatz durchgeführt (es gibt einen Bruttoeffekt). Aber weder wird dabei so ohne weiteres transparent, ob sie nicht auch ohnehin durchgeführt würde (ob es einen Nettoeffekt gibt), noch, ob es überhaupt sinnvoll gewesen ist, die Evolution der wirtschaftlichen Strukturen in diese Richtung zu forcieren. Somit stellt diese Form staatlichen Eingreifens in das Marktgeschehen eine »Anmaßung von Wissen« im Hayekschen Sinne dar. Um seriös zu beurteilen, welche Förderung geeignet ist, das Ziel der Wohlstandssteigerung zu erreichen, bedarf es eigentlich eines sorgfältigen und nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis erarbeiteten empirischen Nachweises über tatsächliche (Netto-)Wirkungen. Solche Evaluationsstudien sind in der Regel weder verfügbar, noch wurden sie von der Politik bislang in nennenswertem Umfang angestrengt (vgl. Schmidt 2007).

Dies gilt insbesondere für die durch EU-Mittel gestützte Regionalförderung (vgl. Lageman und Schmidt 2007). Die wenigen vorliegenden empirischen Befunde geben eine Reihe von Hinweisen auf nur bescheidene Erfolge der (europäischen) Regionalpolitik (vgl. Eggert et al. 2007). Problematisch erscheint insbesondere, dass selbst bei der wirtschaftlichen Konvergenz der europäischen Regionen offenbar nur geringe Fortschritte erzielt werden (vgl. Puga 2002). Gleichwohl schreitet die Regionalpolitik in allen Regionen nach wie vor mit großer Zuversicht bei ihrem Versuch voran, mit zielgerichtetem Mitteleinsatz die Prosperität »ihrer« Region zu beflügeln.

### Prinzipien erfolgreicher Wirtschaftsförderung

Auch wenn der Erfolg einer jeden Fördermaßnahme im Einzelfall erkämpft werden muss, schafft die Ausrichtung der Mittelvergabe an einigen grundlegenden Prinzipien zumindest die Voraussetzung für möglichen Erfolg. Erfolg versprechend erscheint insbesondere eine Mittelvergabe, die auf den Wettbewerb förderfähiger Projekte setzt, eine angemessene Eigenfinanzierung vorsieht, eine zeitliche Begrenzung enthält und eine Mittelkonzentration auf die Projekte mit der höchsten Hebelwirkung vornimmt. Zudem ist bereits bei der Planung bzw. zu Beginn der Durchführung darauf zu achten, wie man eine Schritt haltende Erfolgskontrolle ermöglichen kann (vgl. Schmidt 2005a), mit drei wesentlichen Elementen, (i) *ex-ante*-Festlegung von eindeutigen, quantitativen Zielen, von Verantwortlichkeiten für Erfolg und Misserfolg und einer möglichen Vergleichsgruppe nicht-geförderter Akteure, (ii) kritische Begleitung der Förderung, im Sinne eines Monitoring der Leistungen und Finanzflüsse und ggf. einer Prozessoptimierung, und schließlich (iii) *ex-post*-Wirkungsanalyse der Effektivität und der Effizienz der eingesetzten Fördermittel von unabhängiger Seite.

Insbesondere im Fall der direkten Förderung zum Zweck der Ansiedlung von Unternehmen muss man auf Enttäuschungen gefasst sein. Diejenigen, die man mit geldwerten Vorteilen von außen in die Region locken kann, sind offenbar empfänglich für derartige Verlockungen. Sie sind ja gerade (noch) nicht in der Region verwurzelt, haben hier nicht ihre Geschichte, sind hier nicht mit ihren Belegschaften durch Höhen und Tiefen gegangen. Wenn sie bereits in der Vergangenheit gegenüber finanziellen Verlockungen empfänglich waren, dürften sie es wohl gegenüber den Verlockungen anderer ebenfalls sein. Im ungünstigen Fall ist die direkte Förderung von Ansiedlungen nur kurzfristig wirksam. Hinzu kommt, dass die geförderte Ansiedlung einer Produktions- oder Forschungsstätte möglicherweise nur solche Arbeitsplätze schafft, die auch ohne Subventionszahlung entstanden wären. Andererseits würde man es der Landespolitik und der kommunalen Wirtschaftsförderung wohl kaum

»durchgehen« lassen, im regionalen Standortwettbewerb auf direkte Förderung zu verzichten.

Um für ansiedlungswillige Unternehmen attraktiv zu sein, gibt es aber auch andere, weniger kostenintensive – aber möglicherweise anspruchsvollere – Wege. So gibt es z.B. nachweislich aus der Sicht der Unternehmen das große Bedürfnis, einen konkreten und ebenso rasch zu erreichenden wie kompetenten Ansprechpartner in den zuständigen Ministerien zu besitzen, um sich so Gehör für ihre Belange zu verschaffen (vgl. RWI Essen und SV 2007). Die Bereitstellung dieser (Dienst-)Leistung ist ein kleiner Ausschnitt aus der »nachhaltigen« Form der Regionalförderung, die auf den Auf- und Ausbau einer attraktiven regionalen Infrastruktur abzielt. Aus Sicht der Politik sind solche Investitionen natürlich weniger prestigeträchtig, da sich ihre Effekte erst mittel- und langfristig zeigen können.

Vergleichsweise viel versprechend sind auch Investitionen in die Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur, sowohl durch den Ausbau von Universitäten als auch von außeruniversitären Einrichtungen (Einrichtungen der vier großen außeruniversitären Forschungsnetzwerke Fraunhofer-, Helmholtz- und Max Planck-Gesellschaft und Leibniz-Gemeinschaft). So strahlt beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die RWTH Aachen weit über das eigene Umfeld hinaus (vgl. RWI Essen et al. 2007). Wichtige Impulse dürften auch von einzelnen Erfolgen ausgehen, z.B. der Gründung des »*Interdisciplinary Centre for Advanced Materials Simulation*« (ICAMS), einer Public Private Partnership an der RUB. Gerade das Beispiel der vor 40 Jahren gegründeten Bochumer Universität zeigt jedoch auch, wie lange es dauert, um als Wissensregion breite Anerkennung zu finden. Somit bleibt aus Sicht von Regionen noch viel zu tun, denn eine breite Bildungsintegration und die Förderung von Spitzenleistung können nur durch erheblichen Mitteleinsatz und durch das Freisetzen privater Initiative erreicht werden.

### Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2007), *Einundzwanzigster Subventionsbericht*, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–200, BMF, Berlin.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2006), *Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen*, Kieler Diskussionsbeiträge 423, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Eggert, W., R. Fenge und G. König (2007), »Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(2), 130–146.
- Europäische Kommission (2006), *Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung*, Brüssel.
- Fujita, M., P.R. Krugman und A.J. Venables (2001), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Handelsblatt (2008), Aus für den Nokia-Standort Deutschland. *Handelsblatt*, 15. Januar 2008.

- Lageman, B. und Ch.M. Schmidt (2007), »Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel stärker gewichten«, *Wirtschaftsdienst* 87(7), 467–470.
- Landtag NRW (2008), Plenum aktuell vom 23. Januar 2008 – Landtag debattiert über gesamt- wirtschaftliche Lage im Land, ([http://www.landtag.nrw.de/porta/WWW/GB\\_II/II.1/Oeffentlichkeitsarbeit/Informationen/2008/01/2301\\_Plenum\\_aktuell.jsp](http://www.landtag.nrw.de/porta/WWW/GB_II/II.1/Oeffentlichkeitsarbeit/Informationen/2008/01/2301_Plenum_aktuell.jsp)).
- Perroux, F. (1950), Economic Spaces: Theory and Application, *Quarterly Journal of Economics* 64, 90–97.
- Porter, M.E. (1998), »Clusters and the New Economics of Competition«, *Harvard Business Review* (Nov–Dec), 77–90.
- Puga, D. (2002), »European Regional Policies in Light of Recent Location Theories«, *Journal of Economic Geography* 2, 373–406.
- RWI Essen, Ruhr-Universität Bochum (Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik), RU-FIS Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (2007), *Innovationsbericht 2007*, Teil B: Schwerpunktbericht, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW (MIWFT), RWI, Projektberichte, Essen.
- RWI Essen und SV Wissenschaftsstatistik (2007), *Forschungsstrategien der Unternehmen – Bestimmungsfaktoren, Konsequenzen für NRW und Einflussmöglichkeiten der Politik*, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW (MIWFT), RWI, Projektberichte, Essen.
- Schmidt, Ch.M. (2005a), »Champions League oder Provinztheater. Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen«, Nationalbank AG (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2004*, Essen, 98–113.
- Schmidt, Ch.M. (2005b), »Globalisierung und Erkenntnis. Wie müsste eine vernünftige sozialdemokratische Wirtschaftspolitik unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts aussehen? Eine kleine Wirklichkeitskunde«, *Berliner Republik* 2005(3), 40–49.
- Schmidt, Ch.M. (2007), »Policy Evaluation and Economic Policy Advice«, *ASTA – Advances in Statistical Analysis* 91, 379–389.
- Watts, H.D. und J.D. Kirkham (1999), »Plant Closures by Multi-locational Firms: A Comparative Perspective«, *Regional Studies* 33(5), 413–424.