Verlieren die ostdeutschen Bundesländer zukünftig die EU-Strukturförderung?

*Robert Lehmann**

Motivation

„Europa 2020“ lautet die Wirtschaftsstrategie der Europäischen Union (EU) mit dem Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in der laufenden Dekade. Um die zukünftige Kohäsionspolitik der EU in den Jahren 2014 bis 2020 in Einklang mit dieser Strategie zu bringen, sind rechtliche Anpassungen nötig. Dazu wurden am 06. Oktober 2011 die neuen Vorschläge durch die Europäische Kommission (EK) präsentiert, welche in den Jahren 2012 und 2013 abschließend verabschiedet werden sollen. Schließlich veröffentliche die EK am 14. März 2012 den „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“, welcher die Grundlage sowie Hilfestellung zur strategischen Ausrichtung der Regionen darstellt.[1]

Somit stehen die Vorgaben der EK zunächst vorläufig fest, sodass Aussagen über die Förderfähigkeit einzelner ostdeutscher Regionen getroffen werden können. Nachfolgend sind zunächst die wesentlichen Änderungen der europäischen Kohäsionspolitik näher beschrieben. Danach erfolgt eine Darstellung der aktuellen Förderfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer. Der Artikel schließt mit einer Zusammenfassung und einem Fazit.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Anpassung der rechtlichen Grundlagen führt zwangsläufig zu einer Erneuerung des Systems zur Ermittlung des Förderstatus bzw. der Förderfähigkeit bestimmter Regionen. Als Maßstab dürfte aller Voraussicht nach erneut die regionale Wirtschaftskraft – gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner in Kaufkraftstandards (KKS)[2] im Vergleich zum EU-Durchschnitt – dienen. Die Fördergebietsabgrenzung erfolgt dabei auf der NUTS-2-Ebene, was in Deutschland den Regierungsbezirken entspricht.[3] Zugrundegelegt wird dabei der Gebietsstand des Jahres 2006, was für den Freistaat Sachsen bedeutet, dass die im Jahr 2008 durchgeführte Kreisgebietsreform keine Berücksichtigung findet.[4] Kriterium zur Ermittlung der Förderfähigkeit wird nach aktuellem Stand der Durchschnitt des BIP je Einwohner in den Jahren 2007 bis 2009[5] sein.

Der Förderstatus der einzelnen Regionen orientiert sich an drei durch die EK definierten Klassen:

1. **Weniger entwickelte Regionen**
   Es handelt sich dabei um Regionen, deren BIP je Einwohner in KKS weniger als 75 % des EU27-Durchschnitts entspricht. Diesen Regionen kommt weiterhin die höchste Förderpriorität zu.
2. **Übergangsregionen**
   Regionen, deren BIP je Einwohner in KKS zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts liegt, werden als Übergangsregionen („transition regions“) bezeichnet. Hier werden eingeschränkte Fördermöglichkeiten zugelassen.
3. **Stärker entwickelte Regionen**
   Regionale Einheiten mit einem BIP je Einwohner in KKS von über 90 % des EU27-Durchschnitts sind nicht förderfähig.

Regionale Wirtschaftskraft in Ostdeutschland

Nach aktuellen Angaben von Eurostat werden alle ostdeutschen Regionen künftig als Übergangsregionen klassifiziert;[6] der frühere Regierungsbezirk Leipzig liegt genau am oberen Schwellenwert und verliert damit unter Umständen alle Fördermittel (vgl. Tab. 1).[7]

Im innerostdeutschen Vergleich weist die Region Brandenburg-Nordost mit einem BIP je Einwohner von 76,4 % des EU-Durchschnitts in den Jahren 2007 bis 2009 den geringsten und der Regierungsbezirk Leipzig mit 90,0 % den höchsten Angleichungsstand gegenüber den EU27-Staaten auf.

Vernachlässigt wird dabei aber die intraregionale Differenzierung; die Konvergenzniveaus der Landkreise sind zum Teil höchst unterschiedlich. So weist der Landkreis Dahme-Spreewald ein BIP je Einwohner in KKS auf, welches 110,0 % des europäischen Durchschnitts beträgt.[8] Schlusslicht ist der Landkreis Mecklenburg-Strelitz mit einem Indexwert von 56,8 im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 (vgl. Abb. 1). Insgesamt haben 35 der 87 ostdeutschen NUTS-3-Regionen ein Angleichungsniveau, welches weniger als 75 % des europäischen Durchschnitts entspricht.

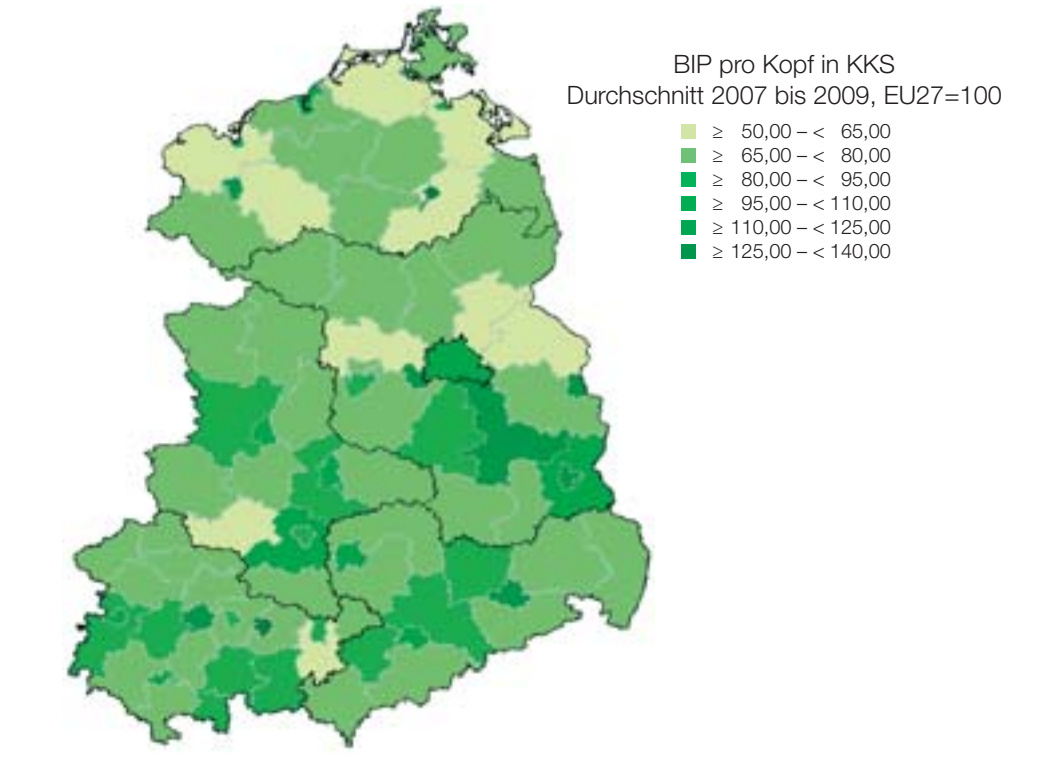
* *Robert Lehmann ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.*

Tabelle 1: Regionales Bruttoinlandprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards 2007 bis 2009 auf der Ebene NUTS 2, EU27 = 100

Region (NUTS 2006)	2007	2008	2009	Durchschnitt 2007–2009
Berlin	98,8	101,2	105,5	101,7
Brandenburg	81,6	82,8	85,1	83,2
Brandenburg-Nordost	75,2	76,0	78,3	76,4
Brandenburg-Südwest	87,2	88,8	90,6	88,9
Mecklenburg-Vorpommern	80,8	82,4	84,3	82,5
Sachsen	86,4	86,4	87,7	86,9
Chemnitz	82,6	82,9	83,8	83,0
Dresden	88,3	87,9	89,0	88,4
Leipzig	89,0	89,8	91,8	90,0
Sachsen-Anhalt	83,2	84,4	84,3	83,9
Thüringen	83,6	83,6	84,3	83,7

Quelle: Eurostat (2012).

Abbildung 1: Regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards in Ostdeutschland für den Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 auf der Ebene NUTS 3, EU27 = 100



Quellen: Eurostat (2012), Darstellung des ifo Instituts.

Für die sächsischen Landkreise zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede bei den Angleichungsniveaus. Dabei haben der Erzgebirgskreis (65,9) und der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (65,7) den geringsten Angleichungsstand.

Neben der unzureichenden Berücksichtigung intraregionaler Differenzierungen bei der Abgrenzung der künftigen Fördergebiete in Ostdeutschland sind weitere Aspekte zu beachten:

- Eine Entscheidung zur Förderfähigkeit der ostdeutschen Regionen auf Basis der heute vorliegenden Daten kann aufgrund von eventuellen Datenrevisionen falsch ausfallen. Im Zuge der laufenden Überprüfung von regionalen BIP-Zahlen durch die amtliche Statistik kommt es üblicherweise zu Revisionen, die rückwirkend auch die Daten der Jahre 2007 bis 2009 verändern dürften. Insbesondere kritisch ist dies für Regionen, welche sich nahe an den beiden Schwellwerten (75 % und 90 %) bewegen. Vor allem für die Region Leipzig trifft dies zu.
- Problematisch ist ebenfalls die Bewertung anhand des Durchschnitts der Jahre 2007 bis 2009. Diese Zeitperiode enthält die Wirtschafts- und Finanzkrise, welche die einzelnen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß getroffen hat. Die hohe Transferabhängigkeit der ostdeutschen Bundesländer im Rahmen der innerdeutschen Umverteilungssysteme haben in der Tendenz ein starkes Zurückfallen verhindert [vgl. Ragnitz (2011)], was rechnerisch zu einer weiteren Angleichung der Wirtschaftskraft an den europäischen Durchschnitt führte.
- Weiterhin führt die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Bundesländer dazu, dass die Beurteilung der Förderfähigkeit anhand des Indikators BIP je Einwohner verzerrt sein kann. So dürfte die Rückführung von öffentlichen Transfers (beispielsweise infolge der degressiven Ausgestaltung des Solidarpaktes II) dazu führen, dass sich in der kommenden Förderperiode (2014 bis 2020) die wirtschaftliche Leistung Ostdeutschlands verringert. Eine Studie von Kloß et al. (2012) zeigt, dass die verminderten Transferzahlungen durchaus Einfluss auf das Konvergenzniveau gegenüber den EU27-Staaten haben können. Zwar ist der Effekt nicht so groß, als dass die ostdeutschen Bundesländer unter die kritische Schwelle von 75 % fallen und damit die Höchstförderung erreichen. Für die NUTS-2-Region Leipzig dürfte aber die Berücksichtigung der Transferabhängigkeit dazu führen, dass dieser Regierungsbezirk eine „originäre“ Wirtschaftskraft unterhalb des kritischen Werts von 90 % des EU-Durchschnitts aufweist.
- Letztlich spielt auch die Zusammensetzung der regionalen Einheiten und deren offensichtliche Heterogenität eine entscheidende Rolle (vgl. Abb. 1). Gravierend ist dies vor allem in Mecklenburg-Vorpommern. Da die Entfernungen hier die typischen Pendeldistanzen überschreiten, scheint es wenig sinnvoll, die Landkreise in der Förderung in gleicher Weise zu behandeln. Eine Abgrenzung der Fördergebiete auf Basis von Arbeitsmarktregionen scheint hier sinnvoll.

Zusammenfassung und Fazit

Neueste Zahlen von Eurostat belegen, dass die ostdeutschen Regionen allesamt aus der bisherigen Höchstförderung herausfallen. Darüber hinaus ist es vor allem für den Regierungsbezirk Leipzig am kritischsten, da es möglich sein kann, dass diese Region künftig seitens der EU nicht länger als förderbedürftig eingeschätzt wird.

Bei der Bewertung der Wirtschaftskraft nach aktuellen Zahlen ergeben sich allerdings eine Reihe von Problemen. Insbesondere die hohe Transferabhängigkeit Ostdeutschlands sowie die Ermittlung des Förderstatus auf Basis der Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2009 können unter Umständen ein falsches Bild für die ostdeutschen Bundesländer bzw. Regionen zeichnen. Darüber hinaus zeigt sich auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte eine nicht zu vernachlässigende Heterogenität bei den Angleichungsniveaus. Sollte eine regionale Angleichung oberste Priorität haben, kann die Fördergebietsabgrenzung auf Basis zusammengefasster Verwaltungseinheiten die Situation innerhalb der Regionen nicht adäquat abbilden.

Literatur und Daten

Eurostat (Hrsg.) (2012): Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen auf der Ebene NUTS 3 [nama_r_e3gdp]. Abgerufen am 19.03.20120 unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home.

Eurostat-Pressestelle (Hrsg.) (2012): Regionales BIP pro Kopf im Jahr 2009: Sieben Hauptstadtregionen unter den ersten zehn Plätzen. Eurostat-Pressemitteilung Nr. 38/2012, 13. März 2012.

Ragnitz, J. (2011): Warum wächst die ostdeutsche Wirtschaft nicht schneller? In: ifo Dresden berichtet 1/2011; S. 3–4.

Kloß, M.; Lehmann, R.; Ragnitz, J. und G. Untiedt (2012): Gesamtwirtschaftliche Effekte verminderter Transferzahlungen für die ostdeutschen Bundesländer. In: ifo Dresden berichtet 1/2012; S. 21–28.

[1] *Weiterführende Informationen finden sich auf der Informationsseite „Regionalpolitik – Inforegio" der Europäischen Kommision (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.cfm).*

[2] *Unter Kaufkraftstandard versteht man eine künstliche Währung, welche Preisunterschiede zwischen Regionen berücksichtigt und damit Volumenvergleiche ermöglicht.*

[3] *In Bundesländern mit zweistufigem Verwaltungsaufbau (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) umfasst die NUTS-2-Ebene das gesamte Land.*

[4] *Somit zählt der frühere Landkreis Döbeln – aktuell dem Direktionsbezirk Chemnitz zugeordnet – nach der Abgrenzung des Jahres 2006 zum Direktionsbezirk Leipzig.*

[5] *Am 13. März 2012 veröffentlichte Eurostat aktuelle Zahlen zum regionalen BIP je Einwohner in KKS [vgl. Eurostat-Pressestelle (2012)].*

[6] *Bislang trifft dies lediglich für die Regionen Leipzig, Halle und Brandenburg-Südwest zu.*

[7] *Der frühere Regierungsbezirk Lüneburg fällt nach aktuellen Zahlen in die Kategorie der Übergangsregionen, da er im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 ein Niveau des BIP je Einwohner (in KKS) von 83,9 % des EU27-Durchschnitts aufweist.*

[8] *An dieser Stelle mussten die regionalen Abgrenzungen nach der Kreisgebietsreform in Sachsen im Jahr 2008 verwendet werden.*