

Positionspapier der IHK Regensburg für Oberpfalz / Kelheim zur EU-Regional- und Strukturpolitik für die Förderperiode 2021-2027

Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die Neugestaltung der EU-Strukturpolitik nach 2020 erfolgt unter schwierigen Rahmenbedingungen. Durch den Brexit verschiebt sich die Finanzarchitektur zwischen Nettozahlern und –empfängern, was die Diskussion um den künftigen Finanzrahmen der EU erschwert. Zugleich könnten weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Konsolidierungsbemühungen in den durch die durch die Finanzkrise geschwächten Mitgliedsstaaten vor allem in Südeuropa erforderlich werden. Dass die Diskussion über die neue Programmperiode der Strukturfonds gerade in einer derartigen Gemengelage stattfindet, ist eine schwere Hypothek.

Die Förderung durch die EU-Strukturfonds dient der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, des nachhaltigen Wachstums und der Beschäftigung. Aus Sicht der bayerischen Industrie- und Handelskammern muss es auch in der EU-Fördermittelperiode 2020ff. eine Unterstützung aus den EU-Strukturfonds für Bayern geben. Die EU-Kommission muss anerkennen, dass es auch in strukturpolitisch starken Regionen Anpassungsdruck und Wettbewerbshemmnisse gibt, für die EU-Politiken eingesetzt werden müssen. Es ist von zentraler Bedeutung für die bayerische Wirtschaft, diese erarbeiteten Vorteile zu erhalten und weiter zu befördern.

In der neuen Förderperiode gilt es nicht nur, innovative Ansätze zur Forcierung struktureller Anpassungsprozesse zu entwickeln, endogene Kräfte zu stärken und dabei das ökologische und naturräumliche Potenzial zu erhalten. Es müssen auch neue Herausforderungen Eingang in die Strukturpolitik finden, wie die Globalisierung, die Digitalisierung, die Folgen der weltweiten Migration, der Klimawandel oder der demografische Wandel.

Die Verknüpfung territorialer und sektoraler Politikansätze bei dezentraler Programmverantwortung der Regionen muss daher unter Einbindung europapolitischer Zielsetzungen künftig weiter ausgebaut werden. Die IHKs und die Akteure vor Ort stimmendarin überein, dass hierdurch die Effizienz der für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt insgesamt eingesetzten europäischen, nationalen und regionalen Mittel deutlich gesteigert wird. Die neue Förderperiode muss diese bewährten Ansätze aufgreifen, an den veränderten Rahmenbedingungen ausrichten und entsprechend den regionalen Erfordernissen fortschreiben.

Bayern ist stark. Die wirtschaftlichen Kennzahlen zu BIP, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entwickeln sich positiv, wenngleich die Dynamik in den einzelnen Teilräumen unterschiedlich stark verläuft. Dennoch steht die bayerische Wirtschaft vor großen Herausforderungen, wie dem demografischen Wandel und dem damit einhergehenden zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangel, dem Ungleichgewicht zwischen Ballungsgebieten und bestimmten ländlichen Regionen, dem Verlust tradierter Industrie, der Digitalisierung, der hohen Abhängigkeit von der Automobilindustrie, den Folgen der Energiewende/Klimapolitik sowie dem nach wie vor existenten Fördergefälle zu benachbarten Regionen.

Wettbewerbsfähigkeit des Standorts und der Unternehmen sichern

Die bayerische Wirtschaft bietet wegen ihrer diversifizierten Struktur weiterhin hohe Wachstumspotentiale. Die Wertschöpfungskette ist gerade im ländlichen Raum wesentlich durch das produzierende Gewerbe geprägt, schafft und sichert qualifizierte Arbeitsplätze. Ein Ziel europäischer Strukturpolitik muss daher die Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Standorten und Unternehmen sein. Damit wird nachhaltiges, durch Innovationen und Technologietransfer gestütztes Wachstum und qualifizierte Beschäftigung in den Regionen und in Europa gewährleistet. Wachstumskerne strahlen dabei auf andere Regionen aus.

Eine schwerpunktmäßige Förderung der Bereiche Innovation und Wissen (inkl. Forschung), Bildung, Energieeffizienz, Ressourcen- und Materialeffizienz, Services, die Förderung von Netzwerken sowie Investitionen in Infrastruktur sind von besonderer Bedeutung, um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen weiter zu stärken. Flankierend zu dieser Overhead-Förderung ist weiterhin einzelbetriebliche Investitionsförderung notwendig. Investitionen sind unabdingbare Voraussetzung für Innovationen.

Herausforderungen des demografischen Wandels im ländlichen Raum begegnen

In Bayern stehen vor allem die überwiegend ländlich strukturierten Regionen wegen der Globalisierung der Märkte, des demografischen Wandels und der Abwanderung von Arbeitskräften vor besonderen Herausforderungen für die regionalen Arbeitsmärkte. Zugleich drohen die Ballungsräume in Bayern zu überhitzen, was negative Folgen insbesondere auf den Wohnungs-, die Verkehrsinfrastruktur und Arbeitsmarkt mit sich bringt.

Als kritischer Faktor und meist genanntes Wachstumshemmnis für die Wirtschaft erweist sich in den letzten Jahren immer mehr die Verfügbarkeit qualifizierten Personals in allen bayerischen Teilregionen. Durch den Sterbeüberschuss wird ein Viertel der ländlichen Landkreise bis 2035 Teile der Bevölkerung verlieren. Die verbleibende Bevölkerung wird für die Wirtschaft aufgrund ihres Alters und/oder ihrer Qualifikation zum Teil nicht einsetzbar sein. Der demografische Wandel wird sich gerade in den ländlichen Regionen besonders nachteilig auswirken, die keine aktiven Maßnahmen zu seiner Bewältigung umsetzen. Dies gilt für die Überalterung der Bevölkerung in gleichem Maße wie für die negative Bevölkerungsentwicklung. Deshalb ist im Rahmen innovativer Anpassungsstrategien (z.B. Förderung von Geringqualifizierten, längerer Einsatz älterer Arbeitnehmer, Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, mehr Frauen in technischen Berufe, erleichterte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland, bessere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund) der Bedarf an Arbeitskräften der Unternehmen nachhaltig zu sichern.

Bildung, Wissen und Innovation zum Träger der Entwicklung machen

Die Grundlage für Wissen und Innovation ist Bildung. Dabei kommt der Qualifizierung im weitesten Sinne einschließlich technologischer und sprachlicher Fähigkeiten eine Schlüsselrolle zu. Gleiches gilt für die Vermittlung grenzübergreifender Qualitätsstandards in der Aus- und Weiterbildung. Zur zukunftsorientierten Entwicklung einer wissensbasierten Region und ihrer Wachstumspotenziale gehört neben der Förderung von Bildung auch der Ausbau der Forschungsinfrastruktur. Angewandte Forschung, der praxisbezogene Wissens- und Technologietransfer sowie eine gezielte Unterstützung von Clustern und Netzwerken, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Kooperationen unterstützen betriebliche Initiativen. Innovationen sind für die Wettbewerbsfähigkeit der Unterneh-

men von zentraler Bedeutung. Konkret geht es um die Steigerung von Investitionen in Kreativität und die Umsetzung neuer Ideen in Geschäftsmodelle, Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren. Darum gilt es in allen Teilen Bayern die Mittel aus den EU-Strukturfonds auf Forschung und Entwicklung, Bildung und Wissenstransfer zu konzentrieren. Die Innovationskompetenz der regionalen Wirtschaft muss gestärkt werden und zwar so, dass die Mittel gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen leichter zugänglich sind.

Infrastruktur ausbauen und Mobilität fördern

Eine zukunftsfähige öffentliche Infrastruktur zur Daseinsvorsorge sowie eine leistungsstarke wirtschaftsnahe Infrastruktur sind Voraussetzungen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und somit die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in diesen Regionen sicherzustellen. Zentral ist dabei nach wie vor die Förderung des flächendeckenden Ausbaus einer hochleistungsfähigen Digitalinfrastruktur (Breitband- und Mobilnetze sowie Rechenzentren). Bayern hat zudem eine Gateway-Funktion zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten. Das gilt insbesondere für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Bayern braucht den weiteren Ausbau einer leistungsfähigen grenzüberschreitenden Infrastruktur, die Wirtschaftsräume verbindet und grenzüberschreitende Mobilität erleichtert. Die EU-Strukturpolitik muss den Ausbau der Infrastruktur zwischen Bayern und seinen Nachbarn zum vorrangigen Ziel haben, um den Integrationsprozess zu unterstützen. Die verkehrspolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und EU beiderseits der Nahtstelle zu den neuen Mitgliedsstaaten sind eng mit den Regierungen der benachbarten EU-Mitgliedstaaten abzustimmen.

Passgenauigkeit und Effizienz der EU-Förderung erhöhen

Es braucht weniger EU-Kompetenzen in Bereichen staatlichen Handelns, die prinzipiell auch und möglicherweise besser auf der Ebene der Mitgliedsländer bzw. ihren föderalen Einheiten erfüllt werden können. Die Zuweisung wirtschaftspolitischer Kompetenzen sollte stärker in Abhängigkeit von der Reichweite ihrer Wirkungen erfolgen. Sonst läuft die Regionalförderung der EU Gefahr das Subsidiaritätsprinzip zu unterlaufen. Zudem geht mit der EU-Förderung eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten Bayerns einher, da die Mittel in von der EU vorgegebenen „Prioritätsachsen“ verwendet werden müssen. Da Bayern die EU-Mittel immer kofinanzieren muss, werden damit Haushaltsmittel des Landes gebunden, die anderswo möglicherweise einen höheren Nutzen hätten stiften können. Dies führt neben der aufwändigen Bürokratie zu einer weiteren Verringerung der Effizienz der EU-Förderung.

Für ELER stehen in der laufenden Förderperiode insgesamt 1,5 Mrd. Euro für Bayern zur Verfügung; quantitativ ist ELER damit deutlich größer als EFRE und ESF. Aus regionalpolitischer Sicht ist ELER für Maßnahmen des Infrastrukturausbaus im ländlichen Raum interessant. Es wäre zu prüfen, wie auch andere Wirtschaftsbereiche (z. B. der Tourismus) über diese Maßnahmen Mittel abrufen könnten, so dass die Unternehmen vor Ort stärker davon profitieren.

Forderungen der bayerischen IHKs an die EU Strukturpolitik nach 2020

Die bayerischen Industrie- und Handelskammern fordern bei der zukünftigen Ausrichtung der EU-Regional- und Strukturpolitik für die Förderperiode 2021-2027 folgende Schwerpunkte zu setzen:

- Eine Ausrichtung der Strukturpolitik ausschließlich auf strukturschwache Regionen wäre fatal und für die Hebung der Wachstumspotenziale in stärkeren Regionen kontraproduktiv. Die alleinige Bindung der Messung der Strukturschwäche einer Region an das BIP pro Kopf bildet den Förderbedarf in der Region in Zeiten des beschleunigten Strukturwandels nur unzureichend ab. Hier sollte ein zusätzlicher demografischer Indikator eingeführt werden, der die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in der jeweiligen Region abbildet. Darüber hinaus erscheint eine stärkere Gewichtung des Infrastrukturindikators sinnvoll. Daraus sollte sich für die jeweiligen Regionen ein Fördermittelbonus ergeben.
- Die Förderprogramme sind stärker auf regionale Potenziale abzustellen. Den föderalen Strukturen in den Nationalstaaten sind im Sinne der Subsidiarität mehr Gestaltungsfreiräume bei der Ausgestaltung und Abwicklung der Förderprogramme einzuräumen. Die Wahl des Instruments (Zuschuss oder Darlehen) sollte nicht von der EU vorgegeben sein. Ausgangspunkt der Wahl des Instruments sollte dagegen die konkrete Situation vor Ort sein, weshalb auch die Entscheidung vor Ort getroffen werden muss.
- Vor dem Hintergrund der Zielvorgabe gleichwertiger Lebensverhältnisse sind vor allem ländliche Regionen zu fördern. Zur Verteilung der Mittel sollte der primäre Fokus der Förderung auf der Unterstützung von Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen und der Stärkung der Standorte durch die Förderung von Infrastruktur – insbesondere hochleistungsfähiger digitaler Infrastruktur – liegen. Weiterhin sollte in wirtschaftsnahe Fachkräfteprogramme investiert werden, wie das duale Ausbildungssystem mit seinen Berufsschulen in der Fläche.
- Von besonderer Bedeutung für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen sind eine schwerpunktmäßige Förderung der Bereiche Innovation und Wissen (inkl. Forschung), Bildung, Energieeffizienz, Ressourcen- und Materialeffizienz, die Förderung von Netzwerken sowie Investitionen in die Infrastruktur. Flankierend zu dieser Overhead-Förderung ist einzelbetriebliche Investitionsförderung notwendig, wobei kleine und mittlere Unternehmen besonders zu berücksichtigen sind.
- Förderunterschiede mit wettbewerbsverzerrender Wirkung zwischen Regionen innerhalb von Fördergebietskulissen sind abzubauen. Die Spreizung im Fördergefälle zwischen Höchstfördergebieten und benachbarten Fördergebieten sollte weiterhin begrenzt sein.
- Die Strukturpolitik ist transparenter, unbürokratischer und insbesondere adressatengerechter zu gestalten, um den Umsetzungsaufwand für Unternehmen und Verwaltung zu reduzieren. Bei der Evaluierung sind inhaltliche Gesichtspunkte stärker zu gewichten. Bestehende Best Practice-Beispiele haben gezeigt, dass dies möglich ist. Für die neue Förderperiode sollte daher Kontinuität bei den Verwaltungssystemen erreicht werden.
- Aus Sicht der IHKs ist eine Lockerung der beihilferechtlichen Ausnahmeregelungen der EU-Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen anzustreben, um mehr Freiheitsgrade in der eigenen Förderausrichtung zu bekommen. Eine Änderung des Beihilfenrechts würde für die Fördermittelnehmer auch zu einer deutlichen Vereinfachung mit der EU-Regionalförderung führen. Grundsätzlich sollte dabei vorab einheitlich geklärt werden, ob eine Förderung beihilfenrechtskonform sein kann oder nicht, um mehr Verlässlichkeit für die Fördermittelnehmer zu schaffen.