IAB Kurzbericht

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Ausgabe Nr. 17 / 16.10.2006

In aller Kürze

- Im Jahr 2007 beginnt auf deutscher und europäischer Ebene eine neue Förderperiode. Hierfür mussten alle deutschen Arbeitsmarktregionen auf ihre Förderbedürftigkeit hin überprüft werden.
- Erstmals basiert die Neuabgrenzung der Fördergebiete auf einer gesamtdeutschen Bewertung aller Arbeitsmarktregionen in einem Modell.
- Das regionale Ranking wird anhand eines Gesamtindikators ermittelt, der verschiedene Regionalindikatoren miteinander verknüpft.
- Die Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren erhalten in der nächsten Förderperiode mit 90 Prozent das stärkste Gewicht. Dabei wurde die Arbeitslosenquote höher gewichtet als das regionale Einkommen.
- Ostdeutschland (ohne Berlin) bleibt nach wie vor Höchstfördergebiet. In Westdeutschland reduziert sich das Fördergebiet erheblich: Gegenwärtig leben 17,08 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung in geförderten westdeutschen Regionen, künftig werden es nur noch 11,0 Prozent sein.

Autor/in

Barbara Schwengler

Regionale Strukturpolitik

Neues Ranking für deutsche Fördergebiete

Das IAB hat erstmals ein gesamtdeutsches Modell für die Abgrenzung von Förderregionen entwickelt – Ab 2007 werden Investitionszuschüsse auf Basis der neuen Rangfolge gewährt – Ostdeutschland bleibt nach wie vor Höchstfördergebiet

Mit dem Jahr 2007 beginnt sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene eine neue Förderperiode. Die Festlegung der deutschen Fördergebiete erfolgte dabei erstmals nach der Wiedervereinigung auf Basis eines gesamtdeutschen Modells, in dem alle west- und ostdeutschen Regionen gleichberechtigt miteinander verglichen werden.

Die Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Beitrittsländer sowie die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen seit der letzten Neuabgrenzung der Fördergebiete im Jahr 2000 machten eine Überprüfung der nationalen Gebietskulissen erforderlich. Für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 mussten daher die Mitgliedstaaten ihre regionalen Fördergebiete neu abgrenzen und an die neuen Vorgaben der Europäischen Kommission anpassen.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist Regionalpolitik in der Europäischen Union in erster Linie eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die Europäische Regionalförderung soll unterstützend den wirtschaftlichen und den sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft stärken, indem sie den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert.

In Deutschland ist für die Regionalförderung als Teil der regionalen Strukturpolitik die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) zuständig. Ihr Ziel ist es, wirtschaftlich schwachen Regionen zu helfen, ihre Standortnachteile abzubauen, damit sie wieder Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung erhalten.

Das IAB hat für die Neuabgrenzung der Fördergebiete in Deutschland mit aktuellen Daten Regionalindikatoren für Arbeitsmarktregionen *(siehe nähere Erläuterung hierzu im **Kasten 1** auf Seite 5)* berechnet und diese in einem gesamtdeutschen Modell miteinander verknüpft. Hieraus ist die Rangfolge der strukturschwachen Regionen in Deutschland entstanden. Sie dient als Grundlage für die Vergabe von Regionalbeihilfen auf deutscher und europäischer Ebene ab dem Jahr 2007.

Neue Förderkulisse

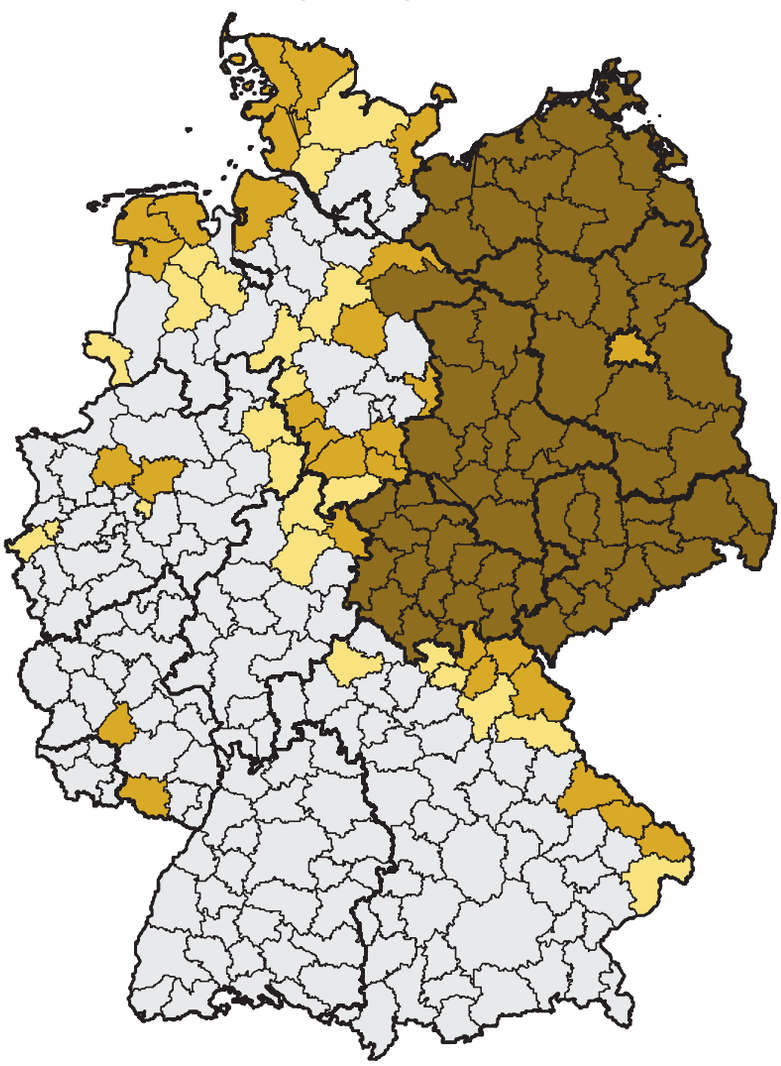
Als Ergebnis des Rankings aller Regionen ließen sich die strukturschwachen Regionen entsprechend der ***Karte 1*** *(Seite 2)* identifizieren. Die neuen Bundesländer (ohne die Stadt Berlin) bleiben aufgrund ihrer Strukturschwäche, die das Ranking des Gesamtindikators bestätigt, auch in der kommenden Förderperiode Höchstfördergebiet. Sie sind in der Karte optisch als dunkelbraune Flächen dargestellt.

Für die alten Bundesländer einschließlich der Stadt Berlin bildet die Rangfolge der Regionen die Grundlage für die Verteilung der Fördermittel. Nach der Vorgabe der Europäischen Kommission können die westdeutschen Regionen nur bis zu einem Einwohnerumfang von maximal 11 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung gefördert werden. Damit hat die Europäische Kommission das deutsche Fördergebiet gegenüber der letzten Neuabgrenzung von 17,08 Prozent auf 11,0 Prozent, also um rund ein Drittel der gesamtdeutschen Bevölkerung erneut erheblich reduziert.[1] Dies bedeutet, dass nur noch 29 gegenüber früher 41 westdeutschen Arbeitsmarktregionen als strukturschwache Regionen ausgewiesen werden können. Nach dem neuen Ranking sind dies neben Berlin die westdeutschen Arbeitsmarktregionen Leer, Uelzen, Bremerhaven, Wilhelmshaven, Osterode, Lübeck, Eschwege, Hof, Freyung, Helmstedt, Emden Husum, Goslar, Marktredwitz, Flensburg, Heide, Einbeck, Lüneburg, Gelsenkirchen, Hameln, Pirmasens, Regen-Zwiesel, Holzminden, Kronach, Celle, Idar-Oberstein, Kulmbach, Cham und Dortmund (in ***Karte 1*** als hellbraune Flächen dargestellt).

Karte 1

Strukturschwache Regionen in Deutschland

Gesamtdeutsches Ranking der strukturschwachen Regionen als Grundlage für die künftigen Fördergebiete 2007 bis 2013



strukturschwache Regionen in Deutschland

- Strukturschwächste Regionen
- Strukturschwache Regionen innerhalb der Abschneidegrenze für 87.3c-Einwohnerplafonds
- Strukturschwache Regionen mit abgeschwächtem GA-Fördergebietsstatus
- Kein Fördergebiet

© IAB

Das künftige Fördergebiet wird sich also aufgrund der restriktiven Vorgaben durch die Europäische Kommission gegenüber dem heutigen Fördergebiet deutlich verringern. Die „ausscheidenden" Regionen werden aber dennoch von Bund und Ländern als förderbedürftig angesehen und erhalten deshalb entsprechend ihrer Rangfolge bis zur früheren Förderschwelle in der kommenden Förderperiode einen abgeschwächten nationalen GA-Förderstatus zuerkannt. Diese Arbeitsmarktregionen sind in der ***Karte 1*** als beige Flächen dargestellt. Damit können auch die Arbeitsmarktregionen Lichtenfels, Itzehoe, Coburg, Stadthagen, Bayreuth, Höxter, Detmold und Weiden, die in der letzten Förderperiode ab dem Jahr 2000 zu den Nichtfördergebieten zählten, mit Mitteln der GA unterstützt werden.

Die Karte der strukturschwachen Regionen Deutschlands diente als Grundlage für das künftige Fördergebiet. Sie weicht geringfügig von der Regionalfördergebietskarte ab, die der Bund-Länder-Planungsausschuss der GA am 20.2.2006 beschlossen hat und die Deutschland der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt hat, da die Bundesländer noch die Möglichkeit hatten, im Rahmen

[1] Die Bevölkerungsanteile beziehen sich auf die gesamtdeutsche Bevölkerung mit Ausnahme der Region Lüneburg. Grund hierfür ist, dass die Region Lüneburg, die dem ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg entspricht, in der kommenden Förderperiode von der Europäischen Kommission einen anderen Beihilfestatus erhält als die übrigen westdeutschen Regionen.

Da auf Berlin aufgrund seiner Größe ein überproportionaler Anteil der Fördergebietsbevölkerung entfallen wäre, wurden innerhalb der Flexibilitäten der europäischen Regionalleitlinien eine Million Fördergebietseinwohner aus Berlin finanzneutral anderen strukturschwachen Regionen in Westdeutschland zur Verfügung gestellt.

einer so genannten Feinabgrenzung einen kleinräumigen Gebietstausch für Regionen mit punktuellen Strukturproblemen vorzunehmen. Die ausführlichen Ergebnisse zur Neuabgrenzung der Fördergebiete, d.h. zum neuen Gebietszuschnitt in Berlin und Brandenburg, zu allen berechneten Regionalindikatoren, die zur Auswahl standen, sowie zum Verfahren der Bildung des Gesamtindikators für ein gesamtdeutsches Modell, wurden im IAB-Gutachten vom März 2006 beschrieben (Schwengler et al. 2006).

Regionalindikatoren

Die Rangfolge der strukturschwachen Regionen ergibt sich aus einem Gesamtindikator, der aus verschiedenen multiplikativ verknüpften Einzelindikatoren gebildet wird. Da das primäre Ziel der GA die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zur Erhöhung der Einkommen in der Region ist, werden insbesondere solche Indikatoren ausgewählt, die regionale Einkommens- und Beschäftigungsdefizite abbilden. Auch bei der anstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete werden wie in den vorangegangenen Abgrenzungen als Arbeitsmarktindikator die Arbeitslosenquote im mehrjährigen Durchschnitt *(vgl.* ***Karte 2****)* sowie als Einkommensindikator der durchschnittliche Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem *(vgl.* ***Karte 3****, Seite 4)* herangezogen. Diese beiden Indikatoren bilden den Schwerpunkt bei der Berechnung des Gesamtindikators.

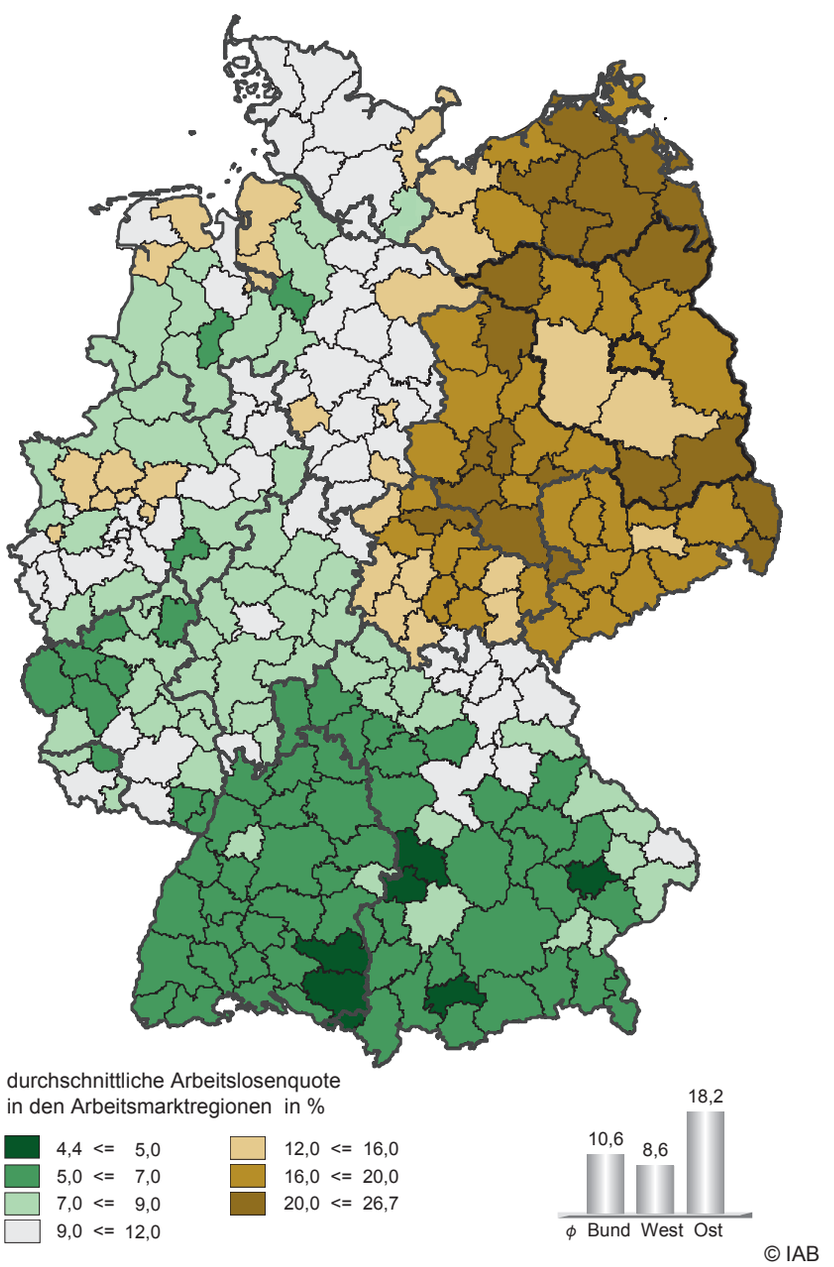
Arbeitsmarktindikator

Mit der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der Jahre 2002 bis 2005 können sowohl das regionale Arbeitsplatzdefizit über einen Vierjahreszeitraum als auch die neueren Entwicklungen nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch „Hartz IV“ abgebildet werden. Wie ***Karte 2*** deutlich zeigt, weisen die ostdeutschen Regionen auch sechzehn Jahre nach der Wiedervereinigung immer noch das größte Arbeitsplatzdefizit auf. Die höchsten Arbeitslosenquoten liegen mit über 20 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern, in der Oberlausitz sowie im südwestlichen Sachsen-Anhalt.

In den alten Bundesländern leiden vor allem immer noch altindustrielle Regionen unter der hohen Arbeitslosigkeit. Betroffen sind hier vor allem das Ruhrgebiet mit den Arbeitsmarktregionen Duisburg, Gelsenkirchen und Dortmund, aber auch norddeutsche Schiffbau- und Werftstandorte wie Leer, Wilhelmshaven, Bremerhaven und Bremen. In diesen Regionen liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote mit über 12 Prozent immer noch deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt von 8,6 Prozent und über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 10,6 Prozent. Eine günstigere Arbeitsmarktlage weisen hingegen die süddeutschen Regionen Bayerns und Baden-Württembergs auf. Dort beträgt die Arbeitslosenquote gerade einmal 5 Prozent.

Karte 2

Durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 2002 bis 2005



Einkommensindikator

Um die Einkommensschwächen von Regionen möglichst umfassend darstellen zu können, wurde auch der durchschnittliche Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem des Jahres 2003 aus den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger für das Gesamtmodell herangezogen. Dieser Einkommensindikator beschreibt, wie viel in einer Region durchschnittlich von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verdient wurde. Dabei werden sowohl ganzjährige als auch kurzfristige und mehrfache Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt. Jedoch werden alle Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze der Arbeitslosenversicherung liegen, in dieser Datenquelle nicht erfasst. Um aber auch die Einkommenssituation in Hochlohnregionen möglichst exakt darzustellen, wurden diese fehlenden Einkommen mit einem IAB-Verfahren hinzugeschätzt *(vgl. **Kasten 2** auf Seite 5)*.

Erwartungsgemäß weisen auch bei diesem Indikator die neuen Bundesländer noch deutliche Defizite auf (*vgl. **Karte 3***). In den meisten ostdeutschen Arbeitsmarktregionen verdienen die Beschäftigten durchschnittlich nur 14.000 € bis 20.000 € im Jahr. Auch die ostdeutschen Spitzenreiter Berlin und Dresden liegen mit einem Durchschnittseinkommen der Beschäftigten von 23.000 € bzw. 22.000 € noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 25.000 €.

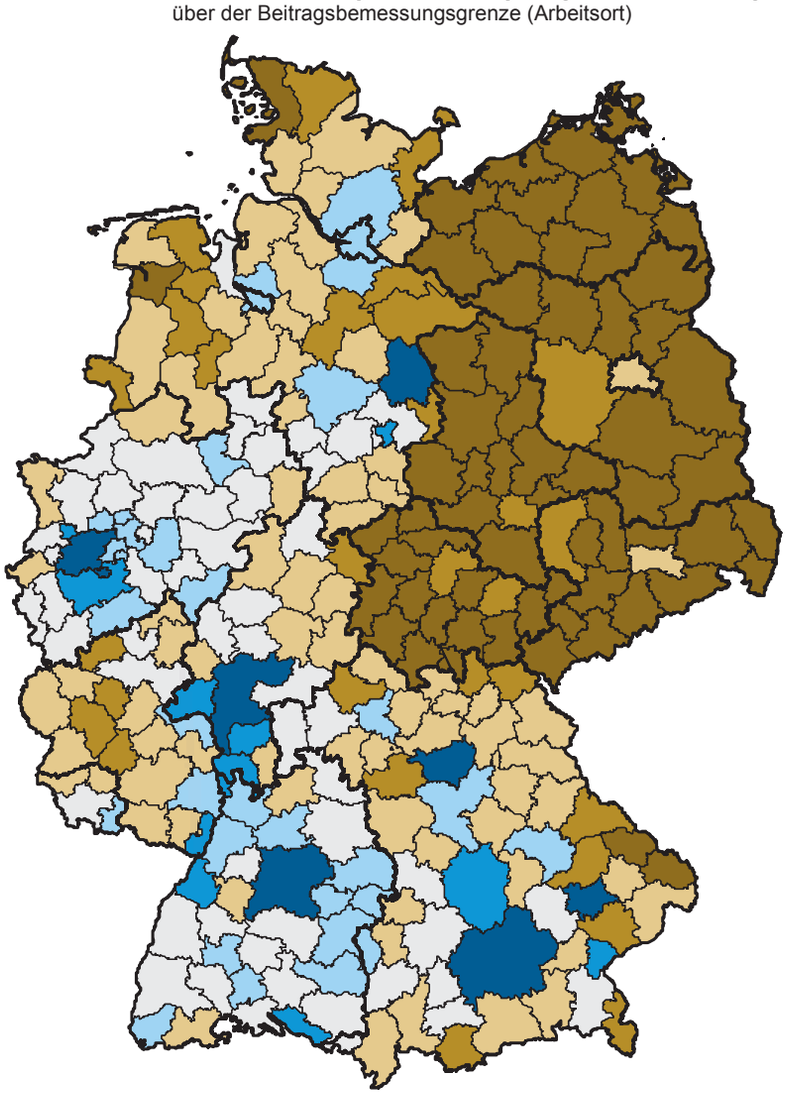
Einen niedrigen Durchschnittslohn unter 20.000 € weisen in Westdeutschland die ländlichen Arbeitsmarktregionen Regen-Zwiesel, Husum, Leer und Freyung auf. Dem gegenüber stehen die Ballungsgebiete München, Stuttgart, Rhein-Main und das Ruhrgebiet mit Bruttojahreslöhnen von über 28.000 €. In diesen „Hochlohnregionen“ fanden in der Regel auch die größten Lohnkorrekturen von über 2,5 Prozent statt. Im Jahr 2003 verdienten beispielsweise zwischen 7 Prozent und 12 Prozent aller Beschäftigten in den Arbeitsmarktregionen Erlangen, Frankfurt/Main, München, Leverkusen, Düsseldorf sowie in den Autoindustriestandorten Stuttgart, Wolfsburg und Ingolstadt ein durchschnittliches Bruttojahresentgelt, das über der damaligen Beitragsbemessungsgrenze von 61.200 € lag.

Aber auch in den neuen Bundesländern gibt es aufgrund der niedrigeren Beitragsbemessungsgrenze etliche Arbeitsmarktregionen, wie z.B. Berlin, Dresden, Leipzig und Jena, mit einer hohen Lohnkorrektur. In diesen Regionen verdienten 2003 immerhin zwischen 3,8 Prozent und 5,7 Prozent aller Beschäftigten mehr als 51.000 € brutto pro Jahr.

Karte 3

Bruttojahreslohn pro Beschäftigten 2003

Bruttolohn- und Gehaltssumme korrigiert um die Entgeltangaben der Beschäftigten über der Beitragsbemessungsgrenze (Arbeitsort)



© IAB

Kasten 1

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) ist das finanziell umfassendste Förderprogramm der regionalen Strukturpolitik in Deutschland. Der zentrale Förderschwerpunkt der GA liegt in dem Abbau von Standortnachteilen in strukturschwachen Regionen. Dies geschieht durch die Schaffung und Sicherung von dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zur Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in diesen Regionen. Die Mittel der GA richten sich in Form von Investitionszuschüssen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und als wirtschaftsnahe Infrastrukturförderung an Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern sie sich in dem von der Europäischen Kommission genehmigten Fördergebiet befinden. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Investitionszuschüssen ist dabei der überregionale Absatz von Gütern oder Leistungen, um zusätzliche Einkommensquellen für die Region zu schaffen. Die Maßnahmen sind einmalige Beihilfen für Investitionsvorhaben in Betriebsstätten, die sich längerfristig auch ohne weitere Förderung durch den Staat am Markt behaupten müssen. Die Höhe der Zuschüsse hängt zum einen vom Standort der Betriebsstätte in einer bestimmten Fördergebietskategorie und zum anderen von der Betriebsgröße ab.

Die GA verwendet zur Abgrenzung der deutschen Fördergebiete als regionale Gebietseinheiten Arbeitsmarktregionen (AMR). Hierbei handelt es sich um verbundene Arbeitsmärkte, die eine hohe Pendlerverflechtung innerhalb der Arbeitsmarktregion und eine schwache Verflechtung zu anderen Arbeitmarktregionen aufweisen und in der Regel aus einem oder mehreren Kreisen bestehen. Mit der Neuabgrenzung der Fördergebiete ab dem Jahr 2007 wurde auch eine Überprüfung der bisherigen Gebietskulisse im Raum Berlin und Brandenburg notwendig, da sich die Arbeitsmarktregionen in diesen beiden Bundesländern mit den regionalen Einheiten der Europäischen Kommission überschneiden. Das IAB hat deshalb im Rahmen der Neuabgrenzung der Fördergebiete einen kreisscharfen Gebietszuschnitt für diese Region erarbeitet, der ab der neuen Förderperiode Gültigkeit besitzt und die Zahl der Arbeitsmarktregionen von insgesamt 271 auf 270 reduziert.

Kasten 2

Korrekturverfahren für den Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem

In den Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung werden nur die Beschäftigungsverhältnisse von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis zur jeweils gültigen Beitragsbemessungsgrenze der Arbeitslosenversicherung erfasst. Das bedeutet, dass alle Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, an der Beitragsbemessungsgrenze abgeschnitten und dort kumuliert erfasst werden. Berechnet man aus diesen Meldungen den Mittelwert aller Beschäftigungsverhältnisse in einer Region, so fällt dieser niedriger aus als der „tatsächliche“ Mittelwert. Um die Einkommenssituation auch in den Regionen möglichst exakt darzustellen, in denen viele Beschäftigte ein Gehalt über der Beitragsbemessungsgrenze beziehen, ist ein Korrekturverfahren nötig.

Dazu wird die Zahl der Personen, die in der Einkommensklasse an der Beitragsbemessungsgrenze erfasst sind, mit einer Log-Normalverteilung so oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze verteilt, dass die Zahl aller Personen mit einem Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze nach dieser Korrektur mit der Zahl der Personen an der Beitragsbemessungsgrenze übereinstimmt.

Dieses Verfahren wird für jede Region einzeln und getrennt nach vollzeitbeschäftigten Männern und Frauen und Teilzeitbeschäftigten durchgeführt. Wichtig ist bei diesem Korrekturverfahren, dass die Verteilungskurve bis zur west- bzw. der ostdeutschen Abschneidegrenze die tatsächlichen Messwerte wiedergibt. Lediglich der Verlauf oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, d.h. für die Hochlohngruppen, ist geschätzt. Erreicht wird so eine realistische Korrektur der regionalen Mittelwerte nach oben. Eine ausführliche Beschreibung des Verfahrens wurde im IAB-DiscussionPaper No. 4/2006 veröffentlicht (Binder, Schwengler 2006).

Gesamtdeutscher Vergleich

Zusammen mit dem Arbeitsmarkt- und Einkommensindikator wurden auch ein Infrastrukturindikator sowie eine Erwerbstätigenprognose[2] in den Gesamtindikator einbezogen, wobei vor der Verknüpfung jeder Indikator entsprechend seiner politischen Bedeutung ein Gewicht erhält. Anhand dieses Gesamtindikatorwerts werden alle Arbeitsmarktregionen – aufsteigend sortiert – in eine Rangfolge gebracht. Die Förderbedürftigkeit der Regionen wird anschließend anhand eines von der Europäischen Kommission vorgegebenen Schwellenwertes, dem Bevölkerungsanteil, festgelegt.

Für die anstehende Neuabgrenzung wurde nun erstmals gegenüber den Abgrenzungen der Jahre 1997 und 2000 ein gemeinsames Modell für West- und Ostdeutschland mit einheitlichen Einzelindikatoren berechnet. Bei der letzten Abgrenzung der Fördergebiete im Jahr 2000 wurde bereits ein gesamtdeutsches Modell angestrebt. Dieses führte jedoch gegenüber den getrennten Modellrechnungen für West- und Ostdeutschland bei unveränderter Gleichgewichtung des Arbeitsmarkt- und Einkommensindikators zu enormen, aus regionalpolitischer Sicht nicht sachgerechten Rangplatzverschiebungen.

Diese wurden durch die indirekte Höhergewichtung des Einkommensindikators verursacht. Danach wären westdeutsche ländliche Regionen mit niedriger Arbeitslosenquote und niedrigem Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem im gesamtdeutschen Modell gegenüber dem westdeutschen strukturschwächer und altindustrielle städtische Regionen mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit und relativ hohen Bruttojahreslöhnen strukturstärker ausgewiesen worden.

Diese Differenz zwischen der gesetzten und der tatsächlich gewünschten Gewichtung der Indikatoren galt es bei der Vergabe der Gewichte für die Einzelindikatoren vor der Verknüpfung zu einem

[2] Der Infrastrukturindikator wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung berechnet, die Erwerbstätigenprognose für die Jahre 2004 bis 2011 von Prof. Dr. Franz-Josef Bade (Universität Dortmund).

Gesamtindikator im gesamtdeutschen Modell zu berücksichtigen und ihr entsprechend entgegenzuwirken.

Aus diesem Grund wurde aus einer Vielzahl von Modellvorschlägen für die Abgrenzung ab dem Jahr 2007 von Vertretern von Bund und Ländern ein gesamtdeutsches Modell ausgewählt, bei dem die gesetzten Gewichte im gesamtdeutschen Modell zu Gunsten des Arbeitsmarktindikators (Arbeitslosenquote) und zu Lasten des Einkommensindikators (Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem) angepasst wurden. Die Arbeitslosenquote erhält somit in der anstehenden Neuabgrenzung mit 50 Prozent ein höheres Gewicht als der Bruttojahreslohn pro Beschäftigtem mit 40 Prozent. Der Infrastrukturindikator und die Erwerbstätigenprognose werden jeweils mit 5 Prozent gewichtet.

Literatur

Binder, J.; Schwengler, B. (2006): Korrekturverfahren zur Berechnung der Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze. IAB-DiscussionPaper No. 4.

Schwengler, B; Binder, J. (2006): Lösungsansatz zum Gewichtungsproblem der Förderregionen beim Übergang zu einem gesamtdeutschen Modell. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 64. Jg., S. 284-298.

Schwengler, B.; Binder, J.; Haag, G. (2006): Neuabgrenzung des deutschen Regionalfördergebiets 2007 bis 2013. IAB-Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Nürnberg. März 2006. 136 S.

Impressum

IAB*Kurzbericht*
Nr. 17 / 16.10.2006

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
pms Offsetdruck GmbH, Wendelstein

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-167X

Bezugsmöglichkeit
IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de

IAB im Internet: http://www.iab.de
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Barbara Schwengler, Tel. 0911/179-3029
oder e-Mail: barbara.schwengler@iab.de