

Institut für Europäische  
Veränderungsprozesse in  
Bund, Land und Kommune



## **Discussion Paper**

13.2014

## **Wirtschaftsförderung – volkswirtschaftliche und wirtschafts- ordnungspolitische Aspekte**

Ronny Müller M. A.

Tabea Dick

## **Verfasser**

**Ronny Müller M. A.**, Lehrbeauftragter im Masterstudiengang Europäisches Verwaltungsmanagement an der Hochschule Ludwigsburg

**Tabea Dick**, Studentin im Masterstudiengang Europäisches Verwaltungsmanagement an den Hochschulen Ludwigsburg und Kehl

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Discussion Paper

13.2014

## **Kontakt**

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
Institut für Angewandte Forschung  
Reuteallee 36  
71634 Ludwigsburg  
[www.hs-ludwigsburg.de/iaf](http://www.hs-ludwigsburg.de/iaf)

## **Ansprechpartner**

Daniel Zimmermann M. A.  
Tel.: (07141) 140-505  
E-Mail: [zimmermann@hs-ludwigsburg.de](mailto:zimmermann@hs-ludwigsburg.de)

## **Inhaltsübersicht**

- 1 Einleitung
- 2 Grundlagen der Wirtschaftspolitik
  - 2.1 Abgrenzung Wirtschaftsordnungs- und Wirtschaftsprozesspolitik
  - 2.2 Das wirtschaftspolitische Instrument Wirtschaftsförderung
  - 2.3 Das wirtschaftsordnungspolitische System der EU
- 3 Grundlagen der Wirtschaftsförderung
  - 3.1 Marktversagen
  - 3.2 Formen und Instrumente
  - 3.3 Negative Folgen
  - 3.4 Notwendige Rahmenbedingungen
- 4 Wirtschaftsförderung in der EU
  - 4.1 Industriepolitik der EU
  - 4.2 Regionalpolitik der EU
  - 4.3 Transeuropäische Netze
- 5 Zusammenfassung und Bewertung

## 1 Einleitung

In einer sich immer schneller verändernden Welt, die unter anderem geprägt ist durch Globalisierung, Strukturwandel, Arbeitslosigkeit und Umweltprobleme kommt der Wirtschaftspolitik eines Staates eine immer wichtigere Rolle zu, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern und durch Verfolgung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstand zu erreichen. So fordert auch die Europa 2020 Strategie der Europäischen Union (EU) eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft in der EU, um ein hohes Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt zu erreichen<sup>1</sup>. Instrument der Wirtschaftspolitik zur Zielerreichung ist oftmals die Wirtschaftsförderung. Und so fließen derzeit auch in der EU rund 87 Prozent der Ausgaben als Subventionen direkt in bestimmte Wirtschaftszweige oder Regionen.<sup>2</sup> Gleichzeitig ist die EU aber, wie andere marktwirtschaftlich organisierten Staaten, einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet.<sup>3</sup>

Es soll nun also untersucht werden, welche Rolle das Instrument Wirtschaftsförderung innerhalb der Wirtschaftspolitik einnimmt und vor allem in welchem Verhältnis es zur Wirtschaftsordnungspolitik steht. Hierbei soll insbesondere aufgezeigt werden, inwiefern eine marktwirtschaftliche Orientierung und hoheitliche Interventionen, miteinander kollidieren, beziehungsweise sich ergänzen, um die Funktionsfähigkeit der Märkte zu erhalten. Hierzu werden in den ersten beiden Kapiteln die Grundlagen der Wirtschaftspolitik und deren Instrument, der Wirtschaftsförderung umrissen werden, um anschließend die konkrete Wirtschaftsförderung der EU beleuchten zu können und auf deren Stellung innerhalb der europäischen Wirtschaftsordnung eingehen zu können.

## 2 Grundlagen der Wirtschaftspolitik

In der Theorie wird davon ausgegangen, dass in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften das Verlangen nach individueller Bedürfnisbefriedigung zusammen mit dem Prinzip von Angebot und Nachfrage, einem freien Wettbewerb und dem Preismechanismus zu einer optimalen Ressourcenallokation und somit zur Erhöhung des Wohlstands aller Wirtschaftssubjekte führt.<sup>4</sup> Trotz dieser grundsätzlichen Annahme, dass sich der Markt selbst reguliert und erhält, wird in der Praxis deutlich, dass das reibungslose Funktionieren einer Marktwirtschaft und somit die Steigerung des Wohlstands der Gesellschaft aus mehreren Gründen<sup>5</sup> sowohl von der Erschaffung des Marktes, als auch von der Aufrechterhaltung durch Beeinflussung der Wirtschaftsabläufe durch staatliche Wirtschaftspolitik abhängt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. Europa 2020 Strategie, S. 5.

<sup>2</sup> vgl. Die Europäische Union, Haushalt und Finanzen: Wohin fließt das Geld?, [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fwk0713/fin\\_fwk0713\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_de.cfm) [23.12.2013].

<sup>3</sup> vgl. Artikel 120 AEUV.

<sup>4</sup> vgl. *Buhr / Roth / u.a.*, Wirtschaftspolitik für Politologen, 2006, S. 49.

<sup>5</sup> Auf die Problematik des Marktversagens wird in Kapitel 3.1 näher eingegangen werden.

<sup>6</sup> vgl. *Altmann*, Volkswirtschaftslehre, S. 180 f.

Dabei umfasst die Wirtschaftspolitik „alle gestaltenden Maßnahmen, die der Staat oder von ihm abgeleitete oder faktisch zuständige Einrichtungen im Hinblick auf Wirtschaftsprozess, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung treffen“<sup>7</sup>, um die Wirtschaft ihren Zielen gemäß zu ordnen und zu steuern. Das zu erreichende Ziel, die Erhöhung des gesellschaftlichen Wohlstands, soll dabei durch Orientierung am „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ verwirklicht werden, welches durch das „magische Vieleck“<sup>8</sup> aus Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und ausgewogenem Wirtschaftswachstum konkretisiert wird.<sup>9</sup>

## 2.1 Abgrenzung Wirtschaftsordnungs- und Wirtschaftsprozesspolitik

Die Wirtschaftspolitik lässt sich dabei in zwei Komponenten, Wirtschaftsordnungs- und Wirtschaftsprozesspolitik, unterteilen. Die Wirtschaftsordnungspolitik versucht die Beziehungen der Wirtschaftssubjekte in einem verlässlichen und auf lange Frist angelegten Rahmen zu ordnen, da der Wohlstand der Gesellschaft maßgeblich von der Koordinierung wirtschaftlicher Tätigkeiten abhängt. Es soll ein Wirtschaftssystem geschaffen werden, in dem die Wirtschaftsteilnehmer ihre Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten, wodurch sowohl ein rivalisierendes, aber eben auch ein kalkulierbares und friedliches Wirtschaftsleben gewährleistet werden soll. Die Wirtschaftsordnung bildet dabei einerseits den Rahmen für die ökonomischen Aktivitäten, aber auch die Grenze für staatliche Eingriffe. Diese staatlichen Eingriffe lassen sich in erster Linie der Wirtschaftsprozesspolitik zuordnen. Es handelt sich dabei um kurzfristige, flexible Maßnahmen, die aktiv in den Wirtschaftsablauf steuernd eingreifen und versuchen die volkswirtschaftlichen Größen zu beeinflussen, um ein erwünschtes Prozessergebnis zu erhalten.<sup>10</sup>

Dabei stehen die beiden Politiken in einem einerseits substitutiven, andererseits komplementären Verhältnis zueinander. Substitutiv insofern, als die zu gewünschten Ziele teilweise sowohl durch bestimmte Rahmenbedingungen als auch durch konkrete Maßnahmen erreicht werden können und komplementär dann, wenn die Effizienz des staatlichen Eingriffs durch Gestaltung der Rahmenbedingung erst ermöglicht oder erhöht wird. Darüber hinaus bildet die Wirtschaftsordnung den Rahmen für die Prozesspolitik, was gleichzeitig bedeutet, dass ein Primat der Ordnungspolitik besteht, da erst durch sie die Legitimität der Intervention geschaffen wird.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> *Bieber/ Epiney/ Haag*, Die Europäische Union, S. 488.

<sup>8</sup> Magisches Vieleck deshalb, weil das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als unbestimmter Rechtsbegriff „einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als der zuständigen Fachdisziplin enthält.“; Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 104b, RdNr. 31. So wird zum Beispiel in Deutschland eine Erweiterung des Zielbündels um Umwelt und Einkommensgerechtigkeit diskutiert. Allerdings wird angenommen, dass beim derzeitigen Erkenntnisstand dies noch nicht vollkommen gegeben ist, weshalb auch in Deutschland weiterhin eine Orientierung an den vier oben genannten Zielen, auf Basis des § 1 Abs. 2 StabG, erfolgt; Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 104b, RdNr. 31.

<sup>9</sup> vgl. *Bieber/ Epiney/ Haag*, Die Europäische Union, S. 488.

<sup>10</sup> vgl. *Sprenger-Menzel*, Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik, S. 299 ff; Altmann, Volkswirtschaftslehre, S. 184 ff.

<sup>11</sup> vgl. *Vahlens*, Compendium der Wirtschaftstheorie und -politik, Band 2, S. 321 f.

## 2.2 Das wirtschaftspolitische Instrument Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung ist ein Instrument der Wirtschaftspolitik. Dabei umfasst sie „alle Maßnahmen [...] zur selektiven Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen.“<sup>12</sup> Es handelt sich hierbei um die Einwirkung auf bestimmte Regionen oder Sektoren, nicht erfasst werden Maßnahmen der Globalsteuerung, die makroökonomisch wirken, wie Konjunktur und Wachstumsbelebung.<sup>13</sup> Außerdem muss die Wirtschaftsförderung auch von der Wirtschaftslenkung abgegrenzt werden. Während bei der Wirtschaftslenkung die Unternehmerverantwortung mit dirigistischen Maßnahmen durch Staatsverantwortung ersetzt wird, bleibt diese bei der Wirtschaftsförderung erhalten. Die freie Entscheidung der Wirtschaftsteilnehmer wird bei der Wirtschaftslenkung durch Beschneidung ihrer Rechte eingeeengt. Demgegenüber werden bei der Wirtschaftsförderung die Rechte der Wirtschaftssubjekte erweitert, in dem das erwünschte Verhalten durch Leistungsanreize begünstigt aber nicht vorgeschrieben wird.<sup>14</sup>

Grundsätzlich ist die Wirtschaftsförderung als Instrument der Wirtschaftsprozesspolitik zu verstehen, da sie gezielt in die Wirtschaftsabläufe eingreift, um unerwünschte Marktergebnisse abzuschwächen oder zu beseitigen. Sie gilt dabei als ergänzendes Instrument zur Wettbewerbspolitik, dem Kernelement der Wirtschaftsordnungspolitik, da diese zwar den Markt funktionsfähig erhält, ihn aber nicht aktiv schafft zu beleben.<sup>15</sup> Wichtigster wirtschaftsordnungspolitischer Aspekt der Wirtschaftsförderung ist aber die Tatsache, dass sich ihre Grenzen als Instrument der Wirtschaftsprozesspolitik in dem Rahmen der Wirtschaftsordnung finden.

## 2.3 Das wirtschaftsordnungspolitische System der EU

Um die Wirtschaftsförderung der EU in ihr ordnungspolitisches System einordnen zu können, wird im Folgenden ein Überblick über die Wirtschaftsverfassung der EU gegeben werden, da die Wirtschaftsverfassung die rechtliche Verankerung der Wirtschaftsordnungspolitik bildet.<sup>16</sup> Dabei umfasst die Wirtschaftsverfassung „die für die Wirtschaftsordnung eines Gemeinwesens grundlegenden Regeln und Prinzipien mit Verfassungsrang“<sup>17</sup>. Natürlich ist es schwierig im europäischen Kontext den Begriff der Verfassung zu verwenden, allerdings wurde sowohl vom Europäischen Gerichtshof als auch vom Bundesverfassungsgericht der Unionsrechtsordnung Verfassungsqualität zugesprochen, so dass die Unionsverträge, EUV und AEUV, als Verfassungsrahmen der EU verstanden werden können<sup>18</sup>. Aus diesem Grund

---

<sup>12</sup> Wirtschaftslexikon Gabler, Wirtschaftsförderung, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wirtschaftsfoerderung.html> [22.12.2013]; Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 226.

<sup>13</sup> vgl. Altmann, Volkswirtschaftslehre, S. 186.

<sup>14</sup> vgl. Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 224 ff.

<sup>15</sup> vgl. Wirtschaftslexikon 24.com, Ordnungspolitik, <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/ordnungspolitik/ordnungspolitik.htm> [22.12.2013].

<sup>16</sup> vgl. Altmann, Volkswirtschaftslehre, S. 214.

<sup>17</sup> Nowak, Binnenmarktziel und Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union vor und nach dem Reformvertrag von Lissabon, S. 145.

<sup>18</sup> vgl. Nowak, Binnenmarktziel und Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union vor und nach

sollen die darin enthaltenen Vorschriften für die folgende Analyse nun genauer betrachtet werden.

Im Mittelpunkt der Wirtschaftsverfassung steht der Binnenmarkt, der die vier Grundfreiheiten umfasst<sup>19</sup> und für den das Prinzip der Liberalisierung und Wettbewerbsfähigkeit gilt<sup>20</sup>, weshalb er auch ein System umfassen soll, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt<sup>21</sup>, das sich in den Artikeln 101 ff. AEUV in Monopol-, Kartell-, Fusions- und staatlicher Beihilfenkontrolle konkretisiert. Neben der grundsätzlichen Verpflichtung zur freien Marktwirtschaft lassen sich allerdings auch bestimmte interventionistische Züge erkennen, die sich sowohl auf bestimmte Wirtschaftszweige, insbesondere Landwirtschaft und Industrie<sup>22</sup>, oder Regionen<sup>23</sup> als auch auf Maßnahmen der Globalsteuerung zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusammen mit weiteren wirtschaftlichen, sozialen und Umweltzielen<sup>24</sup> beziehen.

Trotz des Hinwirkens auf eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft und die Verfolgung weiterer Ziele mit Hilfe interventionistischer Eingriffe, muss festgestellt werden, dass die EU sich nach Artikel 120 AEUV dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, also einer klar marktwirtschaftlichen Ordnung, verpflichtet hat. Eingriffe werden einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen und stehen in einem klaren Regel-Ausnahme-Verhältnis zum Grundsatz der freien Marktwirtschaft.<sup>25</sup>

### 3 Grundlagen der Wirtschaftsförderung

In freien Marktwirtschaften wird davon ausgegangen, dass auf einem vollkommenen Markt über den Preismechanismus ein Marktgleichgewicht entsteht, das zu einer effizienten, also pareto-optimalen<sup>26</sup>, Ressourcenallokation führt. Insofern wird davon ausgegangen, dass ein Eingriff in den Wirtschaftsprozess dazu führen würde, dass mindestens ein Wirtschaftssubjekt schlechter gestellt wird als zuvor.<sup>27</sup> Allerdings formuliert der „Erste Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomie“ notwendige Voraussetzungen<sup>28</sup> für diesen Mechanismus.

---

dem Reformvertrag von Lissabon, S. 145 f.

<sup>19</sup> vgl. Artikel 26 AEUV.

<sup>20</sup> vgl. Artikel 3 AEUV.

<sup>21</sup> vgl. Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb (Protokoll Nr. 27), ABl. Nr. C 115/309 vom 09.05.2008.

<sup>22</sup> vgl. Artikel 38, 137 AEUV

<sup>23</sup> vgl. Artikel 174 AEUV.

<sup>24</sup> vgl. Artikel 3 AEUV

<sup>25</sup> vgl. *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 43 f; Nowak, Binnenmarktziel und Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union vor und nach dem Reformvertrag von Lissabon, S. 146 ff.

<sup>26</sup> Ein Zustand ist „Pareto-optimal, wenn kein Individuum sich verbessern kann, ohne dass sich ein anderes verschlechtert.“; Knieps, Wettbewerbsökonomie, S. 8 f.

<sup>27</sup> vgl. *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, S. 9.

<sup>28</sup> Der erste Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomie enthält drei Voraussetzungen für eine pareto-optimale Allokation bei allgemeinem Gleichgewicht und vollkommener Konkurrenz: Die Nutzen- und Produktionsfunktion sind jeweils stetig, monoton und frei von Externalitäten, dabei besitzen die Wirtschaftssubjekte vollständige Information; vgl. *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, S. 9 f.

Sollten diese nicht vorliegen kann es zu einer Fehlallokation am Markt, beziehungsweise zu einem Marktversagen kommen, was einen Ansatzpunkt für staatliche Eingriffe bietet. Darüber hinaus können auch Marktergebnisse, die zwar theoretisch pareto-optimal, aber gesellschaftlich unerwünscht sind, eine Begründung für eine Intervention liefern.<sup>29</sup>

### 3.1 Marktversagen

Marktversagen, das heißt Situationen in denen es nicht zu einer optimalen, beziehungsweise bei Marktversagen im weitesten Sinn, nicht zu einer gesellschaftlich erwünschten Allokation kommt, lässt sich in mehrere Formen unterteilen. Bei konjunkturellem Marktversagen kommt es auf Grund von Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials und damit einhergehend von Arbeitslosigkeit und Inflation zu einer Fehlallokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen<sup>30</sup>. Dieses Marktversagen bietet allerdings weniger einen Ansatzpunkt für punktuelle Interventionen in Form von Wirtschaftsförderung, als viel mehr für Maßnahmen der Globalsteuerung, wie Konjunktur- und Wachstumsprogramme<sup>31</sup>, weshalb in dieser Arbeit verstärkt auf die zwei weiteren Formen des Marktversagens eingegangen werden soll, distributives und allokatives Marktversagen. Distributives Marktversagen bedeutet eine gesellschaftlich unerwünschte Verteilung der persönlichen, aber auch funktionalen Einkommenserstattung, die durch staatliche Umverteilung, also auch durch Wirtschaftsförderung, gerechter gestaltet werden soll. Dies trifft insbesondere auf Regionen in peripherer Lage, mit schlechter Infrastruktur oder historischer Belastung, im Sinne von geringem wirtschaftlichen Erfolg in der Vergangenheit, zu, die durch ihre gegebenen Standortbedingungen im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen benachteiligt sind.<sup>32</sup> Demgegenüber kommt es bei allokativem Marktversagen zu einer Fehlallokation am Markt, was mehrere Gründe haben kann. So kann durch Beschränkung des Wettbewerbs auf Grund von Monopolen, Kartellen oder staatlichen Regelungen eine Fehlverteilung entstehen. Außerdem kann es bei positiven sowie negativen externen Effekten auf Grund fehlender Internalisierung der jeweiligen Kosten zu keiner optimalen Produktionsmenge kommen. Eine optimale Allokation kann ebenfalls behindert werden, wenn Informationsasymmetrien bestehen, die zu einer ungleichen Risikoverteilung führen. Darüber hinaus führen öffentliche Güter auf Grund des fehlenden Ausschlussprinzips und der fehlenden Rivalität<sup>33</sup> zu einer verzerrten Nachfrage und somit zur Verzerrung, beziehungsweise Aushebelung des Marktmechanismus.<sup>34</sup>

Weder kann dies als eine abschließende Liste von möglichen Marktversagensgründen, beziehungsweise –formen betrachtet werden, noch kann die Theorie des Marktversagens als absolute Berechtigung für einen staatlichen Eingriff dienen. Nicht jeder Fall von Marktversa-

---

<sup>29</sup> vgl. *Brunner/Kehrle*, Volkswirtschaftslehre, S. 81 ff.

<sup>30</sup> vgl. *Sprenger-Menzel*, Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik, S. 321 ff.

<sup>31</sup> vgl. *Altmann*, Volkswirtschaftslehre, S. 423 ff.

<sup>32</sup> vgl. *Steinrücken*, Wirtschaftsförderung und Standortpolitik, S. 31 f.

<sup>33</sup> Fehlendes Ausschlussprinzip: Kein Individuum kann von der Nutzung des Gutes, wegen Nichtzahlens des Preises, ausgeschlossen werden; fehlende Rivalität: Der Konsumnutzen des Einzelnen wird nicht durch Konsum des gleichen Guts durch andere beeinträchtigt; vgl. *Hardes/Uhly*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S. 55.

<sup>34</sup> vgl. *Welfens*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, S. 725 ff.



gen, oder was als Marktversagen verstanden wird, sollte alleine Grund zur Korrektur seitens des Staates sein: „Marktversagen ist stets nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für interventionistische Eingriffe des Staates in den Markt“<sup>35</sup>, um aus ordnungspolitischer Sicht gerechtfertigt zu sein, sollten sie auch tatsächlich zu einer Allokationsverbesserung führen.<sup>36</sup>

### 3.2 Formen und Instrumente

So vielfältig die Fälle des Marktversagens und damit die Aufgaben der Wirtschaftsförderung sind, so vielfältig sind auch ihre Formen und Instrumente. Formen der Wirtschaftsförderung sind die sektorale Wirtschaftsförderung oder auch Industriepolitik, bei der bestimmte Branchen, beziehungsweise Wirtschaftszweige gefördert werden und die regionale Wirtschaftsförderung oder auch Regionalpolitik, mit der versucht wird eine bestimmte Region zu beleben. Eine weitere Form ist die Wirtschaftsförderung zugunsten bestimmter Unternehmensgruppen oder wirtschaftlicher Tätigkeiten, bei der zum Beispiel kleine und mittlere Unternehmen, Existenzgründungen oder Forschung und Entwicklung gefördert werden sollen.<sup>37</sup> Zur Ausgestaltung dieser verschiedenen Formen bedient sich die Wirtschaftsförderung einer Vielzahl von Instrumenten. Dabei kann sie in leistende und verhaltenswirkende Wirtschaftsförderung unterteilt werden. Erstere ist dabei ein Instrument, das sich sofort positiv auf die Vermögenslage des Unternehmens auswirkt, gleichzeitig aber auch an ein bestimmtes Verhalten gebunden ist. Dabei lässt diese sich noch weiter in Leistungssubventionen, die einen finanziellen Anreiz in Form von Geld oder einem geldwerten Vorteil darstellen, wie zum Beispiel verlorene Zuschüsse, Bürgschaften oder günstige Darlehen, und in Belastungsverschonungen, die alle Arten von Abgabenvergünstigungen umfassen, unterteilen. Die verhaltenswirkende Wirtschaftsförderung versucht demgegenüber durch Setzung günstiger Rahmenbedingungen, das wirtschaftliche Verhalten der Wirtschaftssubjekte positiv zu beeinflussen und so die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit ohne Gewährung direkter staatlicher Leistungen langfristig zu erhalten.<sup>38</sup>

### 3.3 Negative Folgen

Dabei muss aber von Seiten des Staates beachtet werden, dass die wirtschaftsfördernden Maßnahmen nicht den ordnungspolitischen Rahmen überschreiten dürfen. Grundsätzlich bleibt er auch daran gebunden, dass die Unternehmerverantwortung nicht durch Staatsverantwortung aufgrund einer zu intensiven Wirtschaftsförderung ersetzt werden darf. Durch eine Verlagerung des Risikos auf den Staat kann eine Subventionsmentalität entstehen, bei der insbesondere durch Mitnahme-, Gewöhnungs- und Kumulationseffekte Initiative und Innovationsfreudigkeit von Unternehmern gerade verhindert werden. Außerdem können

---

<sup>35</sup> Brunner/Kehrle, Volkswirtschaftslehre, S. 82.

<sup>36</sup> vgl. Donges/Freytag, Allgemeine Wirtschaftspolitik, S. 227.

<sup>37</sup> vgl. Steinrücken, Wirtschaftsförderung und Standortpolitik, S. 11.

<sup>38</sup> vgl. Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 234 ff.

Wettbewerbsverfälschungen, vor allem durch die Förderung nicht-wettbewerbsfähiger Betriebe, entstehen, was insbesondere den Strukturwandel und die Selektion nicht-leistungsfähiger Unternehmen verhindert. Eine noch größere Fehlallokation ergibt sich dabei auch daraus, dass in diesen Fällen volkswirtschaftliche Ressourcen an der falschen Stelle gebunden werden. Natürlich muss auch bedacht werden, dass Leistungssubventionen sich negativ auf den Haushalt des Staates auswirken und sie in zu intensiver Form damit kaum verantwortbar sind.<sup>39</sup>

### 3.4 Notwendige Rahmenbedingungen

Die Gefahr des Interventionismus mit all seinen negativen Folgen lässt sich nur abwenden, wenn die staatliche Wirtschaftsförderung sich an grundlegende Rahmenbedingungen hält. Wie alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen muss auch die Wirtschaftsförderung system- und zielkonform sein, stetig und glaubwürdig. Zielkonformität bedeutet, dass die Maßnahme mit der gewählten Wirtschaftsordnung konform ist, weil ein Verstoß gegen diese die Funktionsfähigkeit des Systems beeinträchtigen würde. In einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft mit freier Preisbildung bedeutet dies, dass Eingriffe in Wettbewerb oder Preisbildung sich verbieten, soweit kein Marktversagen vorliegt. Darüber hinaus müsste die Maßnahme zielkonform sein, wobei das Instrument nicht nur geeignet, sondern auch effizient sein sollte. Dabei ist vor allem darauf zu achten, dass Maßnahmen sich nicht gegenseitig neutralisieren. Stetigkeit und Glaubwürdigkeit beziehen sich darauf, dass den Wirtschaftssubjekten durch Konstanz der Wirtschaftspolitik Planungssicherheit ermöglicht werden sollte und Vertrauen in die Wirtschaftsordnung entsteht. Nur so kann Investitions- und Entwicklungsfreudigkeit erhalten, beziehungsweise geschaffen werden, die zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führen, was letztendlich Anliegen der Wirtschaftsförderung ist.

Anzufügen bleibt hier, dass eine konkrete Bewertung in der Praxis schwierig bleibt, da insbesondere im Bereich der Zielkonformität eine Voraussage über die Effizienz des eingesetzten Wirtschaftsförderungsinstruments schwierig bis unmöglich erscheint.<sup>40</sup>

## 4 Wirtschaftsförderung in der EU

Auch in der EU kommt der Wirtschaftsförderung eine wichtige Rolle zu. Einerseits geht aus der Verpflichtung zur offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb<sup>41</sup> und der Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt<sup>42</sup> die Ermächtigung hervor nach den Artikeln 107 ff. AEUV die Wirtschaftsförderungstätigkeiten der Mitgliedsstaaten auf Wettbewerbsverfälschungen und Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt hin zu kontrollieren und sogar zu untersagen. Andererseits bedient sich aber auch die EU selbst verschiedener Formen und Instrumenten der Wirtschaftsförderung, um die vielfältigen Ziele, vor

---

<sup>39</sup> vgl. *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 233 f.

<sup>40</sup> vgl. *Vahlens*, Kompendium der Wirtschaftstheorie und -politik, Band 2, S. 322 ff.

<sup>41</sup> vgl. Artikel 120 Satz 2 AEUV.

<sup>42</sup> vgl. Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb (Protokoll Nr. 27), ABl. Nr. C 115/309 vom 09.05.2008.

allem aus Artikel 3 EUV, zu erreichen. Dabei soll im Folgenden vor allem auf die Industriepolitik, die Regionalpolitik und die Transeuropäischen Netze eingegangen werden.<sup>43</sup>

#### 4.1 Industriepolitik der EU

Das Ziel der Industriepolitik der EU ist die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Dazu soll die Anpassung an den Strukturwandel erleichtert werden, ein günstiges Umfeld zur Initiative, Weiterentwicklung und Zusammenarbeit der Unternehmen geschaffen werden und die Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung gefördert werden.<sup>44</sup> Klassischerweise zählt Industriepolitik zur sektoralen Wirtschaftsförderung, da sie überwiegend zugunsten bestimmter Sektoren eingesetzt wird, um entweder Krisensituationen in diesen Wirtschaftszweigen zu bekämpfen oder die Weiterentwicklung zukunftssträchtiger Branchen zu fördern. Allerdings kann sie auch horizontal ausgerichtet sein, so hat die EU in der Vergangenheit oftmals auch bestimmte Unternehmensgruppen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, gefördert. Dabei bedient sich die EU in erster Linie der Leistungssubvention in Form von Geld als Instrument der Wirtschaftsförderung.<sup>45</sup>

#### 4.2 Regionalpolitik der EU

Daneben bildet die Regionalpolitik der EU einen regionalen Ansatz der Wirtschaftsförderung. Mit ihr soll der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt innerhalb der EU gefördert werden. Es handelt sich dabei um den gezielten Ausgleich regionaler Unterschiede im Entwicklungsstand, wobei hauptsächlich die, auf Grund von Lage, Besiedelung oder Demografie, besonders benachteiligten Gebiete und die vom industriellen Wandel betroffenen Gebiete besondere Beachtung finden.<sup>46</sup> Dabei orientiert sich die Regionalpolitik an drei Zielsetzungen: Der Konvergenz für Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und der Europäischen territorialen Zusammenarbeit, bei der grenzübergreifende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit gestärkt werden sollen.<sup>47</sup> Instrument der Wirtschaftsförderung innerhalb der europäischen Regionalpolitik sind ebenfalls in erster Linie Leistungssubventionen in Form von Geld,

---

<sup>43</sup> Eine nähere Betrachtung der Agrarpolitik und -förderung soll an dieser Stelle ausbleiben, da diese nicht der eigentlichen Wirtschaftsordnungspolitik der EU unterliegt, sondern eine besonders geartete Teilrechtsordnung mit interventionistischem Charakter bildet; vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, S. 522. Auf eine gesonderte Betrachtung weiterer Politikbereiche der EU, wie zum Beispiel Beschäftigungs-, Umwelt-, und Forschungspolitik, wird ebenfalls verzichtet, da diese zwar einen Einfluss auf die Wirtschaftsabläufe haben, aber nicht unmittelbar den direkten, punktuellen Interventionen der Wirtschaftsförderung zugeordnet werden können, sondern viel mehr als Globalsteuerung zu verstehen sind.

<sup>44</sup> vgl. Artikel 173 AEUV.

<sup>45</sup> vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, S. 553 ff.

<sup>46</sup> vgl. Artikel 174 AEUV.

<sup>47</sup> vgl. Artikel 3 Abs. 2 Allgemeine Strukturfondsverordnung, VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, vom 11.07.2006.

das aus dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds stammt und mit dem insbesondere Investitionen und Infrastrukturvorhaben gefördert werden.<sup>48</sup>

### 4.3 Transeuropäische Netze

Eine weitere wichtige Rolle innerhalb der Wirtschaftsförderung der EU kommt den Transeuropäischen Netzen zu. Einerseits ist Mobilität die Voraussetzung einer Industriegesellschaft, andererseits stellt der Transport von Gütern und Personen auch selbst eine bedeutende wirtschaftliche Tätigkeit dar.<sup>49</sup> Nach Artikel 170 Abs. 2 AEUV soll die EU die Interoperabilität und den Verbund einzelstaatlicher Netze und den Zugang zu diesen fördern, da dieses nach Absatz 1 einen Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarkt und des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts leistet.

Instrumente innerhalb dieser sektoralen Wirtschaftsförderung sind die Festlegung von Leitlinien und die Harmonisierung der technischen und rechtlichen Vorgaben innerhalb der Mitgliedsstaaten. Deutet dies noch sehr auf eine Globalsteuerung hin, wird der punktuelle, wirtschaftsfördernde Charakter klar, beachtet man, dass die EU darüber hinaus auch bestimmte Vorhaben und Projekte subventioniert.<sup>50</sup>

## 5 Zusammenfassung und Bewertung

Die EU bedient sich also auf vielfältige Weise und innerhalb verschiedener Politiken der Wirtschaftsförderung als Instrument der Wirtschaftspolitik, um Probleme, die sich zum Beispiel aus der Globalisierung und der Heterogenität der Mitgliedstaaten ergeben zu überwinden und ein hohes Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt zu erreichen, um langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten, zu fördern.

Dabei muss sich die Wirtschaftsförderung allerdings, als Instrument der Prozesspolitik in den Grenzen der Ordnungspolitik bewegen, die als Teilbereich der staatlichen Wirtschaftspolitik zur Koordination der Beziehungen der Wirtschaftssubjekte dient und somit den Rahmen für ökonomische Tätigkeiten, aber auch für staatliche Eingriffe bildet. Der Ordnungsrahmen der EU ist dabei geprägt von einem klaren Regel-Ausnahme-Verhältnis von Marktmechanismus, beziehungsweise wettbewerbsorientierten Märkten und staatlicher Intervention. Solange die Wirtschaftsförderung sich im Rahmen der Ordnungspolitik bewegt wird es innerhalb des Systems akzeptiert, den Marktzutritt und die Markterhaltung bestimmter Unternehmen zu fördern und auch Umverteilungen zur Förderung benachteiligter Regionen vorzunehmen, da sie als ergänzendes Instrument zur Wettbewerbspolitik verstanden werden kann, weil diese selbst zwar der Erhaltung der Märkte dient, aber keine Möglichkeit bietet bei Fehl-, beziehungsweise Nichtfunktion diese zu beleben.

---

<sup>48</sup> vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, S. 557 ff.

<sup>49</sup> vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, S. 534.

<sup>50</sup> vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, S. 544 f.

Trotzdem muss auch weiterhin das Ausnahmeverhältnis beachtet werden. Die Eingriffe der EU müssen sich am Vorrang des Leitprinzips von einem offenen und wettbewerbsorientierten Markt und des Wettbewerbsverzerrungsverbots messen. Das Wettbewerbsprinzip ist als unbedingter Auftrag zu verstehen und die Wirtschaftsförderung hat hinter ihm zurückzutreten. Es ist auch in einer EU 28 mit starker Heterogenität und sich mehrenden Problemen wichtig, dass man sich noch einmal klar macht, dass Marktversagen in jeder Form zwar als notwendige aber nicht als hinreichende Bedingung gilt, um Eingriffe des Staates zur Verbesserung der Ressourcenallokation in Erwägung zu ziehen. Um aus ordnungspolitischer Sicht gerechtfertigt zu sein, müssen staatliche Eingriffe im Einzelfall tatsächlich auch zur Allokationsverbesserung führen, und damit staatlicher Interventionismus, der auf lange Sicht aus in Kapitel 3.3 genannten Gründen zu einer Verschlechterung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und somit zur Verhinderung gesellschaftlichen Wohlstands führt, unterbunden werden.