

# DER AUFHOLPROZESS OSTDEUTSCHLANDS - NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Gerhard Heimpold, Halle

## Kurzfassung

Der Beitrag befaßt sich mit der Anwendung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), dem traditionellen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in den neuen Bundesländern. Nachdem die GA mit ihren Zielen und Mitteln in das ostdeutsche Förderkonzept eingeordnet und Wirkungsaspekte diskutiert worden sind, erfolgt eine kritische Würdigung ausgewählter konzeptionelle Fragen der GA-Förderung. Behandelt werden die Frage der regionalen Differenzierung sowie Pro und Contra des Förderkriteriums der Überregionalität. Angesichts der Schwierigkeiten, die in Ostdeutschland beim Knüpfen von regionalen Unternehmensnetzwerken bestehen, werden anhand von Beispielen einige Möglichkeiten regionaler und lokaler Wirtschaftsförderung zur Unterstützung von Netzwurkbildungen erörtert.

## Gliederung

1. Einleitung
2. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Bestandteil der Investitionsförderstrategie zugunsten Ostdeutschlands
  - 2.1 Ziele der Förderung
  - 2.2 Wahl der Mittel
  - 2.3 Wirkungsaspekte
3. Gießkannenförderung versus räumliche Differenzierung
  - 3.1 Anfängliche Gründe für eine flächendeckende Regionalförderung
  - 3.2 Abkehr vom „Gießkannenprinzip“?
4. Überregionalität des Absatzes als zeitgemäßes Förderkriterium?
  - 4.1 Gründe für eine Konzentration der Regionalförderung auf überregional absetzende Unternehmen
  - 4.2 Unzureichende Einbindung ostdeutscher Unternehmen in regionale Netzwerke
  - 4.3 Das Entstehen regionaler Unternehmensnetzwerke – ein Handlungsfeld regionaler Wirtschaftspolitik?
5. Schluß

Literatur

Anhang

## 1. EINLEITUNG

Mit der Herstellung der Einheit Deutschlands im Jahr 1990 wurde das wichtigste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), auf die neuen Bundesländer übertragen. Es handelt sich hierbei um ein regionalpolitisches Instrument, das bis dahin in Westdeutschland zur Milderung kleinräumiger Entwicklungsdefizite zum Einsatz kam und dessen Wirksamkeit in Westdeutschland durchaus kritisch gesehen wurde. Nun übertrug man dieses Instrument auf Ostdeutschland, obwohl es sich dort augenscheinlich um ein großräumiges Entwicklungsgefälle und um einen Strukturbruch ganz anderer Dimension handelte. Damit die Gemeinschaftsaufgabe in Ostdeutschland problemadäquat sein konnte, waren bei ihrer Einführung Überlegungen anzustellen, welche Bestandteile des Förderkonzepts überhaupt auf die ostdeutsche Situation übertragbar sind und welche Anpassungen vorgenommen werden müssen. Bevor der Vortrag einige dieser damaligen konzeptionellen Weichenstellungen aus heutiger Sicht kritisch würdigt, wird im ersten Teil die in Ostdeutschland praktizierte regionale Wirtschaftsförderung in die dortige Förderstrategie eingeordnet. Es wird auf Ziele und Mittel eingegangen, ferner werden einige Wirkungsaspekte dieser Förderung angesprochen. Als Fragen der konzeptionellen Ausgestaltung der GA in Ostdeutschland werden dann die regionale Differenzierung und das Förderkriterium der Überregionalität des Absatzes diskutiert.

## 2. DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE „VERBESSERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSSTRUKTUR“ ALS BESTANDTEIL DER INVESTITIONSFÖRDERSTRATEGIE ZUGUNSTEN OSTDEUTSCHLANDS

### 2.1 Ziele der Förderung

Die Wirtschaftspolitik schlug mit Blick auf Ostdeutschland zu Beginn des Transformationsprozesses einen Weg der Kapitalmobilisierung ein. Zum einen sollten auswärtige Investoren zum Zwecke der Übernahme von Treuhandbetrieben oder für Neuerrichtungen attrahiert werden. Zum anderen richtete sich die Kapitalmobilisierungspolitik an die endogenen Potentiale in Ostdeutschland, d.h. an Gründungswillige und bestehende mittelständische Unternehmen, die – transformationsbedingt – über kein hinreichendes Vermögen zur Existenzgründung oder zur Modernisierung von Bauten und Ausrüstungen verfügten. Auf diese Weise sollten durch Förderung von privaten Investitionen und von Existenzgründungen Beschäftigungs- und Ein-

kommenserzielungsmöglichkeiten geschaffen werden. Die Wahl dieser wirtschaftspolitischen Strategie erfolgte auch vor dem Hintergrund der Tatsache, daß in den Jahren 1989 und 1990 jeweils fast 400.000 Menschen die ostdeutschen Regionen in Richtung Westen verließen. Eine Fortsetzung von Abwanderungen in dieser Größenordnung, die auch für die westdeutschen Regionen mit großen sozialen Verwerfungen verbunden gewesen wäre, sollte auf diese Weise verhindert werden.

Bei gesamtdeutscher Betrachtung stand also beim Einsatz des regionalpolitischen Instrumentariums das *Ausgleichsziel* im Mittelpunkt. Zu diesem Zwecke wurden für Investitionen in Ostdeutschland besondere Förderpräferenzen gesetzt, das eingesetzte Mittelvolumen war ungleich höher als in der westdeutschen Regionalförderung, und auch die sachlichen Fördervoraussetzungen wurden zum Teil großzügiger ausgestaltet. Weil angesichts der Dimensionen des Strukturbruchs in Ostdeutschland die regionale Wirtschaftspolitik allein nur wenig ausrichten konnte, kamen gleichzeitig noch andere förderpolitische Instrumente in Gestalt von Investitionszulagen, Sonderabschreibungen und verschiedenen mittelstandsorientierten Darlehensprogrammen zum Einsatz. Alle diese Programme setzten jedoch innerhalb Ostdeutschlands keine räumlichen und - zumindest anfangs - auch keine sektoralen Schwerpunkte, d.h. bei intra-ostdeutscher Betrachtung stand in der Förderpolitik die *Wachstumsorientierung* im Mittelpunkt.

### 2.2 Wahl der Mittel

Über finanzielle Investitionsanreize für Unternehmen hinaus wurden der Infrastrukturausbau in Gang gesetzt, Investitionshemmnisse abgebaut und die Rahmenbedingungen für Investitionen insgesamt verbessert. Für das Ausarbeiten völlig neuer Förderkonzepte blieb angesichts der Geschwindigkeit, mit der die politischen Ereignisse abliefen, damals kaum Zeit. Es lag daher nahe, auf den förderpolitischen Instrumentenkasten zurückzugreifen, der seit langem in den alten Bundesländern im Rahmen der Regional-, Zonenrand-, Berlin- und Mittelstandsförderung zum Einsatz kam. Zudem erschien der gewählte Ansatzpunkt, nämlich die Sachkapitalinvestitionen, als geeigneter Förderweg, weil im veralteten und verschlissenen Kapitalstock zu Beginn des Transformationsprozesses in Ostdeutschland das augenscheinlichste Defizit der vierzig Jahre währenden Planwirtschaft bestand. Überdies versprach der Weg über die Förderung von Investitionen am ehesten, die strukturelle Erneuerung voranzubringen.

### 2.3 Wirkungsaspekte

Auch sieben Jahre nach dem ersten Einsatz der Investitionsförderung einschließlich der regionalen Wirtschaftsförderung fällt es immer noch schwer, deren Effizienz zu beurteilen. Die in einschlägigen Darstellungen verwendeten Daten aus den Bewilligungsstatistiken der GA können allenfalls etwas darüber sagen, daß die Förderung wirksam in dem Sinne war, daß in einem bestimmten Umfang Investitionen mitfinanziert und Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert wurden (vgl. Anhangstabelle 1). Mit diesen Förderdaten kann also eine Vollzugskontrolle der Förderung vorgenommen werden. Aber die Frage ist nicht beantwortbar, welche Entwicklung in Ostdeutschland bei Abwesenheit der regionalpolitischen Hilfen sowie der anderen Investitionsförderprogramme zu verzeichnen gewesen wäre.

Die für eine Effizienzbetrachtung wichtige Frage, ob die Förderung tatsächlich zusätzliche Investitionen ausgelöst hat oder ob diese Investitionen ganz oder teilweise auch ohne Förderung zustande gekommen wären, wird eben mit diesen förderstatistischen Daten nicht beantwortet. Soweit Umfragen vorliegen, die sich mit den Anstoßwirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland befassen, weisen sie durchaus auf Anstoßeffekte hin. Aber auch Mitnahmeeffekte sind aus diesen Umfragen ablesbar.<sup>1</sup> Mitnahmeeffekte sind wohl letztendlich in einem Fördersystem nicht zu vermeiden, das Anreize für freiwillige Verhaltensänderungen setzen möchte, ohne die unternehmerischen Präferenzen zu kennen.

Unberücksichtigt bleiben bei der Diskussion über Wirkungen der Regionalförderung indirekte Wirkungen. Indirekte Wirkungen aus der Förderung treten bei den nicht begünstigten Unternehmen ein, indem es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Ferner müßte die Aufkommenseite mit in den Blick genommen werden, d.h. die sich aus der Förderung ergebenden Belastungen mit Steuern und Abgaben für die Gesamtheit der Unternehmen bzw. für die sogenannten „Zahlerregionen“. Diese indirekten Effekte kann man allerdings nur thematisieren, für eine empirische Untersetzung existieren keine Informationen.

Alles in allem bleiben bei einer Erörterung der Wirksamkeit der Investitionsförderung viele Fragen offen, weil man die Wirkungen und Nebenwirkungen der Förde-

<sup>1</sup> Vgl. Richter, M. et al: Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern. Ein Gemeinschaftsgutachten von ifo Institut für Wirtschaftsforschung München und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, München 1994, S. 137 ff. (= ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 53).

rung in ihren vielfältigen Verästelungen, die sich zudem über längere Zeiträume erstrecken, nicht verfolgen und informationsseitig nur höchst unvollständig erfassen kann.

Vieles spricht dafür, daß ohne Förderung die Investitionen kaum im gegebenen Umfang zustande gekommen wären, denn vorhandene Nachteile am Standort Ostdeutschland und das schwierige Umfeld der Systemtransformation ließen diesen Standort aus Investorensicht als wenig attraktiv erscheinen. Zudem wurde für viele eigenständige Unternehmen und Existenzgründungen, die - transformationsbedingt - Vermögen nicht ansammeln und Gewinne nicht thesaurieren konnten, durch Förderung eine Finanzierungsgrundlage geschaffen, die das Investieren bzw. die Gesamtfinanzierung überhaupt erst möglich machte. Die Investitionsförderung mitsamt der regionalen Wirtschaftsförderung grundsätzlich als wirksam anzusehen, bedeutet aber nicht, auf Überlegungen zu verzichten, wie der Einsatz von Instrumenten der Regionalförderung wirksamer gestaltet werden kann.

Bereits zu dem Zeitpunkt, als die GA in Ostdeutschland eingeführt wurde, gab es Überlegungen, wie dieses regionalpolitische Instrument auf die Bedingungen der ostdeutschen Transformationswirtschaft zugeschnitten werden kann. In der einschlägigen Expertendiskussion bestand die Auffassung, daß nicht alle Elemente, die in der westdeutschen Regionalförderpraxis zur Anwendung kamen, auf die ostdeutsche Situation übertragbar seien.<sup>2</sup> Zu den nicht auf die ostdeutsche Situation passenden Bestandteilen des regionalpolitischen Förderansatzes zählte vor allem westdeutsche Praxis der regionalen Differenzierung der Förderung. Auch in einer anderen Frage des Förderkonzeptes, nämlich der Konzentration der Förderung ausschließlich auf Betriebe, die überregionalen Absatz tätigen, gab es zum Teil Skepsis, weil man den Nachholbedarf im Dienstleistungsbereich in Ostdeutschland sah.<sup>3</sup> In letztgenannter Frage blieb man aber bei dem seit langem in Westdeutschland praktizierten Fördergrundsatz der Überregionalität.

<sup>2</sup> Vgl. Budde, R., Hamm, R., Klemmer, P. et al: Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen 1991, insbes. S. 180 ff. (= Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, H. 2).

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Schrupf, H.: Zur Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzeptionen auf Ostdeutschland, in: Aufgaben und Perspektiven der Strukturpolitik im geeinten Deutschland, Symposium zur Strukturpolitik am 24. und 25. Oktober 1991 in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1992, S. 33-36, hier speziell S. 35.

Diese beiden Aspekte des Konzepts der regionalen Wirtschaftsförderung - die räumliche Differenzierung der regionalen Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland und die sachliche Fokussierung der Förderung bei Unternehmen mit überregionalen Absatzaktivitäten - sollen im folgenden aus heutiger Sicht kritisch gewürdigt werden.

### 3. GIEBKANNENFÖRDERUNG VERSUS RÄUMLICHE DIFFERENZIERUNG

#### 3.1 Anfängliche Gründe für eine flächendeckende Regionalförderung

Im Rahmen der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe wird in den alten Bundesländern bekanntermaßen seit langem eine Auswahl von Fördergebieten vorgenommen. Es werden auf der Grundlage eines Indikatorensystems Regionen prämiert und andere diskriminiert. Zudem fand bis vor wenigen Jahren innerhalb der Fördergebiete eine Auswahl von Schwerpunkttorten statt. Die Voraussetzungen, dieses Auswahlverfahren zur Bestimmung der Förderwürdigkeit auch in Ostdeutschland zu praktizieren, waren zu Beginn des Transformationsprozesses nicht gegeben. Zwar war es möglich, anhand von Daten über Pendlerverflechtungen sowie anhand von Erreichbarkeitsdaten sogenannte Arbeitsmarktregionen abzugrenzen, die in Westdeutschland das Raster zur Abgrenzung der Regionalfördergebiete liefern. Für ein Ausfüllen dieses Rasters mit Indikatoren, anhand derer die Förderwürdigkeit von Regionen charakterisiert werden kann, fehlten jedoch beinahe sämtliche informationsseitigen Voraussetzungen.

- Die in Westdeutschland als Indikator verwendete Arbeitslosenrate war im Prinzip für ein gesamtdeutsches Indikatorenranking untauglich, weil die Arbeitslosenrate das Ausmaß der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland stark unterzeichnet hätte.
- Der Arbeitsplatzprognoseindikator, der auf einem zehnjährigen Referenzzeitraum aufbaut, war selbstredend nicht ermittelbar, zudem ließen auch die gravierenden Strukturbrüche in Ostdeutschland vorläufig seine Anwendung nicht sinnvoll erscheinen.

- Auch beim Einkommens- und erst recht beim Infrastrukturindikator mangelte es an statistischen Informationen.<sup>4</sup>

Diese Schwierigkeiten führten dazu, daß die Bund-Länder-Gremien der Gemeinschaftsaufgabe beschlossen, für eine Übergangszeit, die bis zum Jahr 1996 währen sollte, Ostdeutschland in Gänze ohne regional differenzierte Förderpräferenzen in die Regionalförderung einzubeziehen und die Verteilung des Finanzvolumens des GA auf die neuen Länder ausschließlich anhand der Einwohnerzahl vorzunehmen. Es waren aber nicht nur Gründe methodisch-statistischer Art, die eine solche flächendeckende Förderung in Ostdeutschland nahelegten. Praktisch wiesen sämtliche Regionen in Ostdeutschland ein hohes Problemniveau auf, das weitab von demjenigen westdeutscher Problemregionen war. Die besondere Situation Ostdeutschlands, die einen Strukturbruch von bis dahin in der Nachkriegswirtschaftsgeschichte ungekannter Intensität und Breite bedeutete, rechtfertigte ebenfalls eine flächendeckende Regionalförderung. Damit hatte die regionale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland faktisch eine andere, nicht mit der westdeutschen Herangehensweise vergleichbare, Funktion. Sie war Bestandteil der allgemeinen Aufbauförderung, zusammen mit Investitionszulagen, Sonderabschreibungen und verschiedenen Mittelstandsförderprogrammen.

Im Verlauf der sieben Jahre seit Einführung der GA-Förderung in Ostdeutschland hat sich im praktischen Herangehen an die regionale Differenzierung der GA-Förderung eine neue Situation ergeben:

- Einige ostdeutsche Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Brandenburg, zeitweise auch Thüringen) haben seit geraumer Zeit in eigener Regie eine Differenzierung der GA-Förderung vorgenommen, die im wesentlichen ausgleichsorientiert erfolgt. Allerdings fanden sich auch in den landesspezifischen Förderregelungen dieser Länder Öffnungsklauseln, mit denen man sich die Möglichkeit für eine Förderung auch in den Verdichtungsräumen offenhalten wollte. Selbst wenn also einzelne ostdeutsche Länder ihre GA-Förderung bereits vor 1997 regional differenzierten, schlossen sie nicht ganze Regionen aus der Förderung aus.

<sup>4</sup> Zum Problem der Indikatorenverfügbarkeit vgl. Hirschenauer, F.: Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27. Jg. (1993), H. 2, S. 108-129, insbes. S. 118 ff.

- Für den Förderzeitraum 1997-1999 wird in Ostdeutschland - auf Grundlage einer indikatorengestützten Bestimmung der Förderwürdigkeit - erstmals einheitlich eine Abstufung von Förderpräferenzen zu Lasten von acht Arbeitsmarktregionen<sup>5</sup> vorgenommen. Diese acht Regionen stehen in einem ostdeutschen indikatorengestützten Ranking der Förderwürdigkeit relativ besser als die übrigen ostdeutschen Regionen da. Verwendet wurden die Unterbeschäftigungsquote, ein Einkommensindikator und ein Infrastrukturindikator.<sup>6</sup> Aber auch die für den Zeitraum 1997-1999 geltende Differenzierung der Förderpräferenzen innerhalb Ostdeutschlands beläßt es bei einer flächendeckenden Regionalförderung. Es werden lediglich Abstufungen in der Förderhöhe vorgenommen. Ferner existiert eine Öffnungsklausel, wenn man sich von einem Fördervorhaben besonders positive Effekte für Einkommen und Beschäftigung verspricht.

De facto gilt also bis heute in der ostdeutschen Regionalförderung das „Gießkannenprinzip“.

### 3.2 Abkehr vom „Gießkannenprinzip“?

Besorgte Beobachter stellen in diesem Zusammenhang die Frage, ob es nicht an der Zeit wäre, vom derzeit praktizierten „Gießkannenprinzip“ in der ostdeutschen Regionalförderung abzugehen. Je nach verfolgtem regionalpolitischen Ziel wird entweder vorgeschlagen, die Förderung auf die strukturschwächsten Problemregionen in Ostdeutschland zu konzentrieren, oder eine wachstumsorientierte Politik zu favorisieren, die die potentiellen Wachstumspole in Ostdeutschland begünstigt.

Zunächst zur Frage, ob es nicht an der Zeit sei, die Regionalförderung stärker auf die strukturschwächsten Regionen in Ostdeutschland zu konzentrieren. Sicherlich fällt es relativ leicht, anhand von ausgleichspolitisch relevanten Indikatoren solche Regionen auszumachen, die als ökonomisch benachteiligt gelten können. Dennoch erscheint eine regionale Wirtschaftsförderung, die bereits zum jetzigen Zeitpunkt den Schwerpunkt bei den schwächsten Regionen innerhalb Ostdeutschlands setzt, verfrüht. Dies paßt eher in eine Wirtschaft, die insgesamt einen hohen Entwicklungs-

<sup>5</sup> Es handelt sich um die Arbeitsmarktregionen Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Erfurt, Weimar, Halle, Schwerin, in denen 40 vH der ostdeutschen Bevölkerung leben.

<sup>6</sup> Vgl. Benterbusch, U.: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Neuabgrenzung der Fördergebiete in Westdeutschland und Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland für die Jahre 1997-1999, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9.1996, S. 517-555, hier speziell S. 527 ff.

stand aufweist und nur noch eine begrenzte Zahl von Problemregionen hat. In Ostdeutschland haben praktisch alle Regionen noch großen Modernisierungsbedarf.

Wenn die Frage aufgeworfen wird, ob eine stärkere Hinwendung zu den strukturschwächsten Regionen Ostdeutschlands angezeigt sei, wird dies mit der Erwartung verbunden, daß die städtischen Zentren mitsamt ihrem Umland doch inzwischen zu „Selbstläufern“ werden, die per se aufgrund von Agglomerationsvorteilen attraktiv sind und einer Subventionierung von Unternehmensinvestitionen nicht mehr bedürften.

In der Tat gehören die ostdeutschen Zentren mit ihrem Umland hinsichtlich Unterbeschäftigung, Einkommen und Infrastrukturausstattung zu den bessergestellten Regionen Ostdeutschlands. Das Bild wandelt sich aber, wenn man strukturelle Gegebenheiten mit berücksichtigt und den interregionalen Vergleich sucht. Dann zeigt sich, daß die vermeintlichen Wachstumspole in Ostdeutschland, von denen man eine Schrittmacherfunktion beim Aufholprozeß erwartet, hinsichtlich ihrer wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten noch nicht als selbsttragend gelten können. Unter selbsttragend wird hier verstanden, daß in den betrachteten ostdeutschen Regionen jene Wirtschaftsaktivitäten an Gewicht gewinnen, die überregional orientiert sind und dazu beitragen, „Exportüberschüsse“ zu erwirtschaften, um die Transferabhängigkeit abzubauen.

Zu den strukturellen Gegebenheiten (vgl. Anhangstabelle 2):

- Der Industriebesatz liegt in allen Regionstypen, darunter auch in den Wachstumspolverdächtigen Verdichtungsräumen immer noch deutlich unter den Werten westdeutscher Vergleichsräume (vgl. Tabelle). Demgegenüber ist der Besatz mit Wirtschaftsbereichen, die in Ostdeutschland mittelbar oder unmittelbar als transfergestützt gelten (insbesondere Baugewerbe, öffentliche und soziale Dienstleistungen), überdurchschnittlich ausgeprägt.
- Die Beschäftigung in den Verdichtungsräumen, namentlich in den Kernstädten wird sehr stark vom öffentlichen Sektor getragen. Angesichts knapper öffentlicher Kassen und eines nach wie vor über den westdeutschen Verhältnissen liegenden Personalbesatzes ist daher mit weiteren Anpassungen zu rechnen, die die Arbeitsmarktsituation belasten.

- Richtet man den Blick auf die produktionsorientierten Dienstleistungen, so haben hier eine ganze Reihe von Regionen in Ostdeutschland bereits ein Beschäftigteniveau erreicht, das die westdeutschen Vergleichswerte übersteigt.<sup>7</sup> Dies trifft allerdings nicht auf die Agglomerationsräume zu.

Allerdings sagt eine solche grobe Betrachtung des Beschäftigtenbesatzes noch nichts über die Qualität der produktionsorientierten Dienstleistungen. Untersuchungen des DIW, IfW und IWH weisen darauf hin, daß unter den produktionsorientierten Dienstleistungen diejenigen ein besonderes Gewicht haben, bei denen die Markteintrittsbarrieren, aber auch die Einkommen niedrig sind (Wachdienste, Gebäudereinigung u.ä.). Demgegenüber sind „höherwertige“ produktionsorientierte Dienstleistungen (Wirtschafts-, Rechts- und Steuerberatung, Medienwirtschaft), die entsprechende Qualifikationsanforderungen stellen, noch unterrepräsentiert.<sup>8</sup>

Betrachtet man die Situation der potentiellen Wachstumspole Ostdeutschlands anhand der eben kurz skizzierten wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten, so kann man von selbsttragenden Wachstumskräften noch nicht sprechen. Diese sind erst dann zu erwarten, wenn in diesen Räumen jene Wirtschaftsaktivitäten an Gewicht gewinnen, die überregional orientiert sind, weil davon - in Anlehnung an die Exportbasistheorie - am ehesten Einkommenszuwächse für die Regionen zu erwarten sind.

Unter diesen Bedingungen könnten hohe Förderprioritäten für periphere ländliche Regionen bei gleichzeitiger wesentlicher Verringerung der Förderung potentieller Wachstumszentren dazu führen, daß sich Investoren ganz anderen Standorten außerhalb Ostdeutschlands zuwenden.

Würde man in der Regionalförderung dezidiert nur die Wachstumspole zu Lasten der strukturschwachen ländlichen Räume begünstigen, wie dies zuweilen auch vorgeschlagen wurde, bestünde dort die Gefahr einer weiteren Bevölkerungsabwanderung

<sup>7</sup> Die Ursachen für den über den westdeutschen Vergleichswerten liegenden Besatz bei produktionsnahen Dienstleistungen außerhalb der Agglomerationsräume sind schwer zu ergründen. Es wird vermutet, daß der Ausstattungsvorsprung in den verstäderten und in den ländlichen Räumen weniger auf Marktpotentiale, sondern eher auf Überkapazitäten beim Dienstleistungsangebot zurückzuführen ist. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, Siebzehnter Bericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S., 1998, S. 92. (= Forschungsreihe 2/1998).

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 42 ff.

mit entsprechend negativen Folgen für Lebensqualität und Versorgungsfunktionen. Aber es ist nicht nur die Besorgnis über ein eventuelles hoffnungsloses Zurückbleiben peripherer ländlicher Räume, sondern es sind auch prinzipielle Wissens- und Informationsprobleme des Staates, die einer Konzentration auf die Wachstumspolförderung entgegenstehen. Eine solche regionale Ausrichtung würde ein Wissen darüber voraussetzen, in welchen Regionen aus einer zusätzlichen Mark Fördermittel der höchste Grenznutzen entsteht. Über dieses Wissen verfügen staatliche Handlungsträger jedoch bekanntermaßen nicht. Es bliebe bei einer wachstumsorientierten Regionalpolitik auf „Verdacht“<sup>9</sup>. Gerade mit Blick auf die ostdeutsche Situation kann man über die Zukunftsfähigkeit und Tragfähigkeit von Räumen, die als „wachstumspolverdächtig“ angesehen werden, nicht sicher sein.

Eine flächendeckende Investitionsförderung, wie sie derzeit praktiziert wird, stellt daher einen Kompromiß zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel in der Regionalpolitik dar. Sie entspricht tendenziell dem Wachstumsanliegen, weil sie die Standortwahl dem marktwirtschaftlichen Allokationsprozeß überläßt. Zugleich bleibt das Ausgleichsanliegen nicht unbeachtet - die flächendeckende Förderung hat in Ostdeutschland bislang dazu beigetragen, daß die ländlichen Räume hinsichtlich gewerblicher Investitionen nicht in Gänze zurückgeblieben sind.

#### 4. ÜBERREGIONALITÄT DES ABSATZES ALS ZEITGEMÄßES FÖRDERKRITERIUM?

##### 4.1 Gründe für eine Konzentration der Regionalförderung auf überregional absetzende Unternehmen

Die traditionelle regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland, wie sie im Rahmen der GA erfolgt, fördert im gewerblichen Bereich ausschließlich Investitionen, aus denen überregionaler Absatz hervorgeht. Diese sachliche Schwerpunktsetzung wurde von Anfang an auch in den neuen Bundesländern praktiziert, wobei das Kriterium der Überregionalität im Falle des sogenannten Einzelfallnachweises etwas „weicher“ definiert wurde.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Klemmer, P.: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986, S. 30.

<sup>10</sup> In Ostdeutschland gilt der Umsatz als überregional, wenn er über einen Radius von 30 km um die geförderte Betriebsstätte hinausgeht, in Westdeutschland wird diese Mindestreichweite bei 50 km festgelegt.

Zur Begründung für eine derartige sachliche Schwerpunktsetzung der Regionalförderung wird die *Exportbasistheorie* herangezogen.<sup>11</sup> Danach wird die wirtschaftliche Entwicklung einer Region durch die Entwicklung der sogenannten Basis-Aktivitäten, d.h. durch die überregionalen Absatzaktivitäten, bestimmt. Der Umfang der Wirkungen hängt vom Anteil der Inputs regionaler Herkunft an den gesamten bezogenen Vorleistungen bzw. umgekehrt vom Anteil der Importe an den Vorleistungen ab. Das Regionaleinkommen kann folglich auch bei gleichbleibendem Export steigen, indem Importe substituiert werden.

Für eine Konzentration der Förderung auf Unternehmen, die im überregionalen Wettbewerb stehen, spricht auch, daß vor allem diese Unternehmen im Falle von Standortschwächen gegenüber konkurrierenden Unternehmen, die in Regionen mit besseren Standortqualitäten gelegen sind, ökonomisch benachteiligt sind. Für diese Unternehmen bedarf es, will man sie zugunsten einer Problemregion attrahieren bzw. dazu veranlassen, in einer Problemregion zu investieren, einer *Kompensation für diese Standortnachteile*. Dies trifft auch auf die Situation in Ostdeutschland zu, die gravierende Standortnachteile aufwies bzw. zum Teil immer noch aufweist. Mit Blick auf die ostdeutsche Situation kann daher die Konzentration der GA-Förderung auf überregional agierende Unternehmen allokativ begründet werden.

Für diejenigen Unternehmen, die auf regionalen oder lokalen Märkten agieren, läßt sich eine Kapitalsubventionierung allokativ dagegen nicht begründen. Diese Unternehmen stehen nicht im überregionalen Wettbewerb, sie treffen ihre Investitions- und Standortentscheidungen aufgrund der Nähe zu den Absatzmärkten. Sie sind zudem alle gleichermaßen von Standortnachteilen betroffen. Das Argument des Nachteilsausgleichs kann also bei den Unternehmen mit lokalem und regionalem Absatz nicht geltend gemacht werden.<sup>12</sup> Kapitalsubventionen würden dort allenfalls zu intraregionalen Wettbewerbsverzerrungen führen, ohne daß zusätzliches Einkommen zugunsten der Region attrahiert wird. Aber auch mit Blick auf die in den vergangenen

<sup>11</sup> Überblicksdarstellungen zur Exportbasistheorie werden z.B. gegeben in Fritsch, M.: Exportbasistheorie, in: WiSt, 20. Jg. (1991), H. 10, S. 527 ff), Maier, G., Tödting, F.: Regional- und Stadtkonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien, New York 1996, S. 37-45 - Rittenbruch, K.: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Berlin 1968. (= Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 4).

<sup>12</sup> Vgl. Dietrich, V., Ragnitz, J., Rothfels, J. et al: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, Abschlußbericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S. 1998, S. 154 f.

Jahren in Ostdeutschland bereits aufgebauten Kapazitäten in Wirtschaftsbereichen, die eher lokal oder regional orientiert sind, wäre eine Ausdehnung des Kreises der Begünstigten im Rahmen der Regionalförderung wenig ratsam.

Die Argumente zum Nachteilsausgleich und auch die Sicht auf die aktuelle Situation der ostdeutschen Wirtschaft, deren Achillesferse die überregionale Absatzschwäche ist, sprechen also für einen Förderansatz, der die Förderung auf jene Wirtschaftsbereiche konzentriert, die im überregionalen Wettbewerb stehen.

Greift man aber den Gedankengang des Exportbasiskonzeptes wieder auf, so kann man Kritiken, die an diesem Ansatz geübt werden, nicht ignorieren. Der in diesem Zusammenhang geäußerte Vorwurf, daß die Trennung in den sogenannten Basisbereich und in den sogenannten Nichtbasisbereich so streng nicht möglich sei, weist in der Tat auf einen neuralgischen Punkt dieses Ansatzes hin. Die Wettbewerbsfähigkeit des exportierenden Unternehmens hängt häufig von der Leistungsfähigkeit regionaler Zulieferer und Dienstleister ab, deren Produkte oder Leistungen zwar nicht direkt, aber indirekt über Regionsgrenzen hinweg „exportiert“ werden.<sup>13</sup> Durch punktuelle Änderungen der Förderbestimmungen wurde in der Vergangenheit - zumindest pragmatisch - versucht, der Relativität der Trennung zwischen Basis- und Nichtbasisbereich, die von Kritikern der Exportbasistheorie immer wieder thematisiert wird, in gewissem Umfang Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck wurde die sogenannte Positivliste, die eine Auflistung begünstigter Wirtschaftszweige enthält, bei denen ein überregionaler Absatz unterstellt wird, um verschiedene Dienstleistungs- und Handwerkszweige ergänzt. Auch müssen Existenzgründungen nicht schon zum Zeitpunkt der Förderung überregionalen Absatz erbringen, ihnen wird durch die Förderregelungen ein Zeitrahmen von bis zu drei Jahren nach Investitionsende eingeräumt, um den Nachweis der Überregionalität des Absatzes zu erbringen.

#### 4.2 Unzureichende Einbindung ostdeutscher Unternehmen in regionale Netzwerke

Die Unterstützung von Netzbildungen ist ein Bereich, den die einzelbetriebliche Investitionsförderung, selbst wenn sie bestimmte Dienstleistungsbranche mit einbezieht, nicht leisten kann, jedenfalls nicht direkt. Dies ist aber, wenn man das Gedankengebäude der Exportbasistheorie noch einmal bemüht, ein zentraler Punkt, von dem die Wirkungen auf die regionale Einkommensbildung abhängen. Wenn sich re-

<sup>13</sup> Zu Kritikpunkten an der Exportbasis-Theorie vgl. z.B. Fritsch, M.: Exportbasistheorie, a.a.O., S. 528 f.

gionale Zulieferer oder Dienstleister in solche Produzentennetzwerke und Wertschöpfungsketten einbinden wollen, werden regelmäßig hohe Anforderungen an Produktqualität, Liefermengen, Lieferrhythmus, Termintreue usw. gestellt. Ostdeutsche Unternehmen haben nach wie vor große Schwierigkeiten, sich in solche regionale (und erst recht in überregionale) Netzwerke und Wertschöpfungsketten einzuklinken. In der unzureichenden Netzwerkfähigkeit wird eine wichtige Ursache für die fortbestehende überregionale Wettbewerbsschwäche der ostdeutschen Unternehmen gesehen. Dies steht auch im Zusammenhang mit den stark kleinbetrieblich geprägten Strukturen in Ostdeutschland. Aufgrund der geringen Größe fällt es vielen Betrieben schwer, bei großen Abnehmern in Industrie und Handel als Lieferant überhaupt in Frage zu kommen.<sup>14</sup>

Worin liegen die Ursachen für unzureichende Netzwerkbildungen in ostdeutschen Regionen? Verwiesen werden kann auf drei Ursachenkomplexe: Erstens spielen Nachwirkungen der planwirtschaftlich geprägten Standortverteilung eine Rolle. Zweitens können Ursachen in Schwächen des Leistungsangebotes und in fehlender Reputation bei ostdeutschen Produzenten bestehen. Drittens fehlen auch nachfrageseitige Impulse, weil die industrielle Basis und deren überregionale Orientierung nach wie vor schwach ausgeprägt sind:

- Die räumliche Arbeitsteilung in der DDR-Wirtschaft war, sofern es sich um Neuansiedlungen handelt, häufig von industriepolitischen und weniger von ökonomischen Kriterien der Standortwahl geprägt. Die lieferseitigen und absatzseitigen Beziehungen zwischen und auch innerhalb der Kombinate und Betriebe waren mit hohen Transport- und Kommunikationskosten verbunden.<sup>15</sup> Kooperationen über größere Distanzen waren zum Teil eher gegeben als diejenigen im unmittelbaren regionalen Umfeld. Diese alten, weitmaschigen Netzwerke sind, um ein Bild von *Albach* zu gebrauchen, mit dem Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft, zerrissen.<sup>16</sup> Ob in Ostdeutschland sogenannte industrielle Distrikte, die aus anderen europäischen Regionen bekannt

<sup>14</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Vierzehnter Bericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S., 1996, S. 79 ff.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 12.

<sup>16</sup> Vgl. Albach, H.: Zerrissene Netze, Eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses, hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt: Marktprozeß und Unternehmensentwicklung, Berlin 1993.

sind, entstehen werden, ist aus heutiger Sicht noch nicht klar erkennbar. Zwar bemüht sich die staatliche Wirtschaftsförderung um die Revitalisierung alter industrieller Kerne. Ob sich diese alten Kerne aber zu Kristallisationspunkten des Neuen wandeln, bleibt fraglich.<sup>17</sup> Denn in altindustriellen Gebieten existieren, wie Erfahrungen anderswo in Europa zeigen, teilweise erhebliche Barrieren für Innovationen und für den Strukturwandel, die der Entstehung von Neuem nur wenig Raum lassen. Zudem wird in der Regionalökonomie darauf verwiesen, daß neue Industrien und Wachstumszentren nicht unbedingt an den traditionellen Standorten entstehen.<sup>18</sup> Auch die neuen Konzentrationspunkte des Investitionsgeschehens entlang großer Verkehrsachsen, die man in Ostdeutschland seit 1990 beobachten kann, lassen noch nicht erkennen, ob sich dort tatsächlich Agglomerationen mit entsprechenden Fühlungsvorteilen für die dort ansässigen Betriebe herausbilden.

- Ferner kann es mit Schwächen in der Leistungsfähigkeit und mangelnder Reputation zu tun haben, wenn sich ostdeutsche Unternehmen bislang nur unzureichend in solche Netzwerke auf lokaler oder regionaler Ebene einklinken konnten. Es kann aber auch Informationsdefizite und mentale Kooperationsbarrieren geben.<sup>19</sup> Die empirischen Befunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, die in ein gemeinsames Gutachten von DIW, IfW und IWH eingeflossen sind, lassen zumindest erkennen, daß Industriebetriebe in Ostdeutschland, sofern sie Dienstleistungen extern in Anspruch nehmen, ihre Partner nicht mit Selbstverständlichkeit in Standortnähe suchen.<sup>20</sup>
- Die Umfrage zeigte zunächst, daß nicht alle Dienstleistungsarten für ein Outsourcing überhaupt in Frage kommen, sondern nur solche, bei denen Vorteile aus einer Spezialisierung erwartet werden können und die Risiken einer externen Vergabe eher als gering angesehen werden. Extern werden vor allem Transport-, Weiterbildungs- und Steuerberatungsleistungen vergeben,

<sup>17</sup> Vgl. Klodt, H., Paque, K.-H.: Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 213, Kiel 1993, S. 3-13.

<sup>18</sup> Vgl. Maier, G., Tödting, F.: Stadt- und Regionalökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur, Wien, New York 1992, S. 95 f.

<sup>19</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Siebzehnter Bericht, a.a.O., S. 99.

<sup>20</sup> Zu den nachfolgend dargestellten Umfrageergebnissen des DIW vgl. ebd., S. 61 ff.

während Entwicklung, Marktforschung, Verkaufs- und Vertriebsleistungen in der Regel selbst erbracht werden.

- Ob diese Leistungen im Falle des Outsourcing in der Nähe des Unternehmensstandortes oder überregional nachgefragt werden, läßt sich nicht verallgemeinern. Dies hängt neben der Art der Dienstleistung auch von der Unternehmensgröße und davon ab, ob es sich um eigenständige ostdeutsche Unternehmen oder um Töchter westdeutscher Unternehmen handelt. Letztere nutzen häufig Dienstleister aus den alten Bundesländern. FuE-Arbeiten erfolgen weitgehend unternehmensintern. Sofern sie überhaupt extern vergeben werden, kommen kaum FuE-Aufträge für ostdeutsche FuE-Dienstleister zustande. Hinsichtlich des Vergabeverhaltens bei FuE-Aufträgen unterscheiden sich eigenständige ostdeutsche Unternehmen nicht von Töchtern westdeutscher oder ausländischer Mutterunternehmen.
- Die Ursachen für die unzureichende Netzwerkeinbindung können aber auch auf mangelnde *Nachfrage* zurückzuführen sein. Solange in Ostdeutschland die industrielle Basis noch schmal und fragil ist, fehlen kräftige Impulse für den produktionsnahen Dienstleistungsbereich. Humankapitalintensive Produktionen sind in Ostdeutschland nur schwach vertreten. Demzufolge ist die Nachfrage nach höherwertigen Dienstleistungen entsprechend schwach ausgeprägt. Hinzu kommt, daß Ostdeutschland bislang eine Region ist, in der faktisch keine Unternehmenszentralen vorhanden sind. Dies hat Implikationen, weil von Standorten mit einer hohen Konzentration von „Entscheidungs- und Investitionsverantwortung (z.B. Spitzenmanagement, Planung, Forschung und Entwicklung, qualitativ hochwertige Fertigungsstätten usw.)“ positive externe Effekte auf die regionale Entwicklung ausgehen.<sup>21</sup> Im Umfeld solcher Zentralen kommt es zur regionalen Zusammenballung von Dienstleistungen, z.B. in den Bereichen Rechts- und Wirtschaftsberatung und Finanzierung. Solche Impulse fehlen in den Ballungsräumen der neuen Bundesländer weitgehend.

Aus diesen Befunden läßt sich die Frage ableiten, ob das Zustandekommen regionaler Unternehmensnetzwerke durch die regionale Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland unterstützt werden kann?

<sup>21</sup> Vgl. z.B. Hahn, F.R., Mooslechner, P., Pfaffermayer, M.: Globalisierungstendenzen in der Österreichischen Wirtschaft, Corporate Citizenship als neue wirtschaftspolitische Herausforderung, hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1997, S. 63 f.

#### 4.3 Das Entstehen regionaler Unternehmensnetzwerke – ein Handlungsfeld regionaler Wirtschaftspolitik?

Zunächst muß davon ausgegangen werden, daß es für das Zustandekommen von Unternehmensnetzwerken der unternehmerischen Initiative bedarf. Ob Netzwerke zustande kommen, hängt zuerst von den Interessen der Akteure ab. Zwischen ihnen muß es etwas Verbindendes geben. Dies können kompatible Produkte oder Leistungen sein, die sich zu einem komplexen Angebot ergänzen. Ferner können die Partner den gleichen Kundenkreis haben, oder es besteht eine technologische Verwandtschaft. Beim Zustandekommen solcher Netzwerke bedarf es des Willens und der Fähigkeit zur Zusammenarbeit bei den potentiellen Netzwerkpartnern. Wenn oben festgestellt wurde, daß die Initiative für solche Netzwerkbildungen von den Unternehmen ausgehen muß, kann regionale Wirtschaftsförderung allenfalls Unterstützung leisten. In verschiedenen ostdeutschen Regionen sind Aktivitäten in dieser Richtung erkennbar.

Beispielsweise ist in Sachsen die Stiftung Innovation und Arbeit tätig, die regionale Kooperationen und Verbünde, z.B. einen Innovationskreis Bahntechnik in Ostsachsen oder einen Unternehmensverbund in der erzgebirgischen Holzwirtschaft unterstützt.<sup>22</sup> Vor allem geht es bei diesen Initiativen darum, Informationsasymmetrien abzubauen, die der Bildung regionaler Netzwerke entgegenstehen. Das Projekt "Innovationskreis Bahntechnik" in Ostsachsen sieht unter anderem eine Restrukturierung der dortigen Zulieferstruktur vor. Dort sollen

- „die Bereitschaft der Hauptakteure (Finalproduzenten) zur Mitarbeit im Projekt ausgelotet sowie Kooperationskonditionen konkretisiert werden,
- für die Kooperation geeignete potentielle Zulieferer identifiziert werden,
- Kooperationen angebahnt werden,
- Die potentiellen Zulieferer unterstützt werden, damit sie den Anforderungen der Finalisten gerecht werden können,
- eine regionale Unterstützungsagentur für die betrieblichen Umstrukturierungsprozesse aufgebaut werden.“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen: Anspruch, Aufgabenprofil und Arbeitsstand der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen, Dresden, 24.07.1997.

<sup>23</sup> Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen: Informationen zu den Projekten Innovationskreis Bahntechnik, Erzgebirgische Holzwirtschaft.

Im Rahmen des Unternehmensverbundes zur Stärkung der erzgebirgischen Holzwirtschaft soll dieser Zweig durch Konsolidierung der Unternehmen, durch „neue Geschäftsfelder und Produkte, Kooperationsprojekte in der gesamten vertikalen Kette von der Forstwirtschaft bis zum Marketing von Holzprodukten“<sup>24</sup> unterstützt werden. Zu den Teilzielen gehören „Absatz einheimischen Holzes und von Holzzeugnissen; Förderung von Wohnung, Gesellschafts- und Verkehrsbauten in Holzbauweise; Stärkung von Holzhandwerk, Holzmöbel- und Holzleuchtenproduktion; Förderung innovativer Holzwerkstoffe (z.B. Produkte aus Schäl furnier) und Bauelemente; Energieerzeugung auf Holzbasis.“<sup>25</sup>

Im Mittelpunkt stehen die Impulsgebung, Moderation und Vermittlung von Experten-Know-how und organisatorische Unterstützung für solche regionalen Kooperationsprozesse. Über die Ergebnisse dieser Projekte kann allerdings noch nichts gesagt werden, weil sie allesamt erst in der Vorbereitungsphase sind bzw. erst vor kurzem begonnen wurden. Aus den grundsätzlichen Überlegungen zu Netzwerkbildungen und auch aus den konkreten Beispielen wird deutlich, daß die geeigneten Formen zur Unterstützung von Netzwerkbildungen vor Ort, in den Regionen und Kommunen, gefunden werden müssen. Hier besteht auch ein Feld, wo sich die Unterstützung durch örtliche Kammern und Wirtschaftsverbände anbietet. Vorhandene Förderangebote von Bund und Ländern können dann, wenn es von den regionalen Akteuren erarbeitete Projekte zur Netzwerkbildung gibt, zur Finanzierung mit eingesetzt werden.<sup>26</sup>

## 5. SCHLUB

Die obenstehenden Überlegungen haben verdeutlicht, daß regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ keine aufbaupolitische „Allzweckwaffe“ zur Bewältigung des Aufholprozesses Ostdeutschlands sein kann. Sie ist nur ein Politikbereich in einem ganzen Ensemble raumwirksamer Fachpolitiken, zu dem auch Verkehrswege-, Mittelstands-, Wohnungs- und Städtebau-, Arbeitsmarkt-, Forschungs- und Entwicklungs-

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Im Falle der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen vergibt die Stiftung selbst keine Fördermittel. Sie gibt aber Unterstützung bei der Bündelung vorhandener Förderprogramme für konkrete Projekte. Ferner unterstützt sie - projektbezogen - die Zusammenarbeit mit Verwaltungsinstanzen. Vgl. Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen: Anspruch, Aufgabenprofil und Arbeitsstand der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen, a.a.O., S. 2.

politik, Umweltpolitik und Agrarpolitik gehören. Diese Bereiche verfügen zum Teil über deutlich größere finanzielle Mittel im Vergleich zur GA. Sinnvoll ist es daher, regionsspezifische Maßnahmebündel unter Nutzung der Möglichkeiten verschiedener raumwirksamer Politikbereiche zu schnüren. Dies kann am ehesten auf dem Wege der Erarbeitung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte erfolgen, die die regionalen und kommunalen Akteure vor Ort mit ihrer Kenntnis der jeweiligen regionalen Stärken und Schwächen erstellen.<sup>27</sup>

## Literatur

- Albach, H.: Zerrissene Netze, Eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses, hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt: Marktprozeß und Unternehmensentwicklung, Berlin 1993.
- Benterbusch, U.: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Neuabgrenzung der Fördergebiete in Westdeutschland und Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland für die Jahre 1997-1999, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, 1996, S. 517-555.
- Budde, R., Hamm, R., Klemmer, P. et al: Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen 1991. (= Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, H. 2).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, Siebzehnter Bericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S., 1998. (= Forschungsreihe 2/1998).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, Vierzehnter Bericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S., 1996.
- Dietrich, V., Ragnitz, J., Rothfels, J. et al: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, Abschlußbericht, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/S. 1998.
- Fritsch, M.: Exportbasistheorie, in: WiSt, 20. Jg. (1991), H. 10, S. 527-529.

<sup>27</sup> Vgl. Heimpold, G., Junkernheinrich, M.: Regionalisierung der Regionalpolitik - ein instrumenteller Hoffnungsträger? In: Wirtschaft im Wandel. Hrsg. v. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. 1. Jg. (1995) H. 2, S. 7-12.

- Hahn, F.R., Mooslechner, P., Pfaffermayer, M.: Globalisierungstendenzen in der Österreichischen Wirtschaft, Corporate Citizenship als neue wirtschaftspolitische Herausforderung, hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1997.
- Heimpold, G., Junkernheinrich, M.: Regionalisierung der Regionalpolitik - ein instrumenteller Hoffnungsträger?, in: Wirtschaft im Wandel, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle. 1. Jg. (1995) H. 2, S. 7-12.
- Hirschenauer, F.: Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27. Jg. (1993), H. 2, S. 108-129.
- Klemmer, P.: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986.
- Klodt, H., Paque, K.-H.: Am Tiefpunkt der Transformationskrise, Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 213, Kiel 1993, S. 3-13.
- Maier, G., Tödtling, F.: Regional- und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien, New York 1996.
- Maier, G., Tödtling, F.: Stadt- und Regionalökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur, Wien, New York 1992.
- Richter, M. et al: Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern. Ein Gemeinschaftsgutachten von ifo Institut für Wirtschaftsforschung München und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, München 1994. (= ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 53).
- Rittenbruch, K.: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Berlin 1968. (= Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 4).
- Schrumpf, H.: Zur Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzeptionen auf Ostdeutschland, in: Aufgaben und Perspektiven der Strukturpolitik im geeinten Deutschland, Symposium zur Strukturpolitik am 24. und 25. Oktober 1991 in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1992, S. 33-36.
- Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen: Anspruch, Aufgabenprofil und Arbeitsstand der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen, Dresden, 24.07.1997.
- Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen: Informationen zu den Projekten Innovationskreis Bahntechnik, Erzgebirgische Holzwirtschaft.

### Anhangstabelle 1:

Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost im Bewilligungszeitraum 1990-1997

Bewilligungsjahr	Fälle	Investitionen	Zuschüsse	Zusätzliche Arbeitsplätze	Gesicherte Arbeitsplätze
1990	63	525,30	106,50	2.625	147
1991	4.220	36.648,34	7.043,17	123.912	68.754
1992	5.492	28.934,65	5.043,64	141.027	68.453
1993	7.203	30.153,16	5.290,41	124.948	61.650
1994	6.699	28.921,62	5.502,66	90.677	61.317
1995	4.526	19.530,34	4.288,81	42.673	54.677
1996	4.666	22.118,15	6.304,95	39.552	100.393
1997	4.628	14.543,30	4.526,86	28.726	94.651
Insgesamt	37.497	181.374,86	38.107,00	594.140	510.042

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, eigene Berechnungen.

Anhangstabelle 2:

Beschäftigtenbesatz (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in den neuen Bundesländern und Berlin im Vergleich zu den alten Bundesländern (ohne Berlin) im Jahr 1996 nach Wirtschaftsbereichen und siedlungsstrukturellen Regionstypen

Wirtschaftsbereich	Relation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1000 Einwohner in den neuen Bundesländern zum Vergleichswert in den alten Bundesländern in vH			
	neue Bundesländer und Berlin insgesamt	Agglomerationsräume	Verstädterte Räume	Ländliche Räume
Primärer Sektor	333,2	309,0	278,9	395,2
Bergbau/Verarbeitendes Gewerbe	62,2	61,0	65,9	59,5
Baugewerbe	218,6	215,7	231,3	185,8
Produktionsorientierte Dienstleistungen	95,8	92,7	113,0	114,6
distributive Dienstleistungen	97,2	89,3	115,9	107,1
konsumorientierte Dienstleistungen	100,4	109,0	97,6	82,6
soziale Dienstleistungen	126,0	128,4	121,7	134,6
staatliche Dienstleistungen	191,2	187,7	197,2	191,5
sonstige Wirtschaftsbereiche	-	-	-	-
insgesamt	105,5	102,1	112,4	109,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IWH (Projekt „Regionale Entwicklungsdisparitäten in Ostdeutschland - Räumliche Muster des wirtschaftlichen Revitalisierungsprozesses“), Regionstypen lt. BfLR.

## FLEXIBILISIERUNG REGIONALER POLICY IN DEN NEUEN DEUTSCHEN LÄNDERN

Tassilo Herrschel, London

### Kurzfassung

Wirtschaftliche Strukturveränderungen hin zu Post-Fordismus und flexibler Spezialisierung haben die Bedeutung von Territorialität und ihre Spezifität verstärkt hervorgehoben. Dieser Aufsatz zielt darauf ab, den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsregionen und den relevanten regionalen Regulationsmechanismen aufzuzeigen. Vor dem konzeptionellen Hintergrund des Regulationsansatzes und den praktischen Erfahrungen des post-sozialistischen Ostdeutschlands wird versucht, die Bedeutung einer problem- und aufgaben-angepaßten Form von 'Policy'-Regionalisierung gegenüber der traditionellen Betonung von Regionalplanung aufzuzeigen. Die besondere Situation eines gleichzeitigen Transformationsbeginns in den neuen Bundesländern bietet eine nahezu ideale Möglichkeit, wirtschaftliche und regulative regionale Entwicklungspfade und den Zusammenhang zwischen beiden zu vergleichen. Dabei werden Anzeichen für die Entstehung einer 'offenen', d.h. auf inter-lokaler Kooperation und Netzwerken basierenden Regionalisierung, untersucht.

### Gliederung

1. Einleitung: Adaption von „Wirtschafts“- und „Policy“- Regionen
  - 1.1 Begriffsunschärfe der 'Region'
  - 1.2 Verknüpfung von Kapital und 'Policy' in der Region
2. Regionalisierte Pfade der Regulierung – „offene“ oder „geschlossene“ Regionen
  - 2.1 Regionalisierungsansätze zwischen Land und Kommune
3. Differenzierte Entwicklungspotentiale als Herausforderung an die Regionalisierung in den neuen Ländern
  - 3.1 Räumliche Ungleichheit in Wirtschaftspotential
  - 3.2 Regionalisierung durch Planung
4. Landesspezifische Regionalisierung und Flexibilität der Regionen
  - 4.1 „Angemessenheit“ der Regionalisierung
  - 4.2 Phasen der Regionalisierung von „top down“ zu „bottom up“
5. Schlußbetrachtung

### Literatur