

Moussanet M. (1992a), "A Castel Goffredo regna la calza a rete" in M. Moussanet and L. Paolazzi, eds., *op. cit.*

Moussanet M., Paolazzi L. (1992), eds., *Gioielli, bambole e coltelli*, IL Sole 24 Ore Libri, Milano

Nardin G. (1993), *Piccole imprese e internazionalizzazione*, Angeli, Milano

Pilotti L. (1995), *Apprendimento, conoscenza e istituzioni nei sistemi locali del Nord-Est: economie distrettuali fra crisi e trasformazione*, paper presented at the Seminar "Distretti industriali ed economia globale", Udine, 15-16 December

Plateroti A. (1992d), "Mirandola firma il biomedicale", in M. Moussanet and L. Paolazzi, eds., *op. cit.*

Sforzi F. (1990) *The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy*, in F. Pyke, G. Becattini and W. Sengenberger, eds., *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, ILO, Geneva

## Transformationsbedingte Anforderungen an die regionale Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland

Klaus Gloede, Potsdam

### Kurzfassung

Der Prozeß der ökonomischen Transformation der ostdeutschen Wirtschaft ist mit einer Reihe von Problemen und Fehlentwicklungen behaftet. Wie weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik muß auch die regionale Wirtschaftspolitik einen Beitrag zur Überwindung dieser Situation leisten. Die hohe Abhängigkeit von öffentlichen Transferzahlungen aus Westdeutschland und der Europäischen Union kann nur durch ein rasches ökonomisches Wachstum und die Erzielung eines selbstragenden Wirtschaftsaufschwungs in Ostdeutschland überwunden werden. Im Spannungsfeld der Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik kommt dem Wachstumsziel eine übergreifende Bedeutung zu. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Regionen im internationalen Standortwettbewerb muß zielstrebig verbessert werden. Voraussetzung dafür ist die Erarbeitung von realitätsnahen Entwicklungskonzepten unter Berücksichtigung der ökonomisch günstig gelegenen Wachstumspole. Auf dieser Basis müssen der weitere Ausbau der Infrastruktur, die Bestandspflege und die Neugründung von kleinen und mittleren Unternehmen, die Technologieförderung und die Unterstützung aller Bemühungen zur Erschließung überregionaler Absatzmärkte besonders unterstützt werden.

### Gliederung

1. Einleitung
2. Transformationsbedingte Probleme in der ostdeutschen Wirtschaft
3. Zur Zielorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland
4. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in Ostdeutschland
5. Vorrangige Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern

### Literatur

### Anlagen

## 1. EINLEITUNG

Die regionale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern verläuft unter ganz spezifischen Rahmenbedingungen. Diese werden durch den Prozeß der Transformation Ostdeutschlands von der zentralistischen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft charakterisiert. Im folgendem sollen einige Aspekte der ökonomischen Transformation in Ostdeutschland angesprochen und auf wesentliche Probleme, die mit diesem Prozeß verbunden sind, hingewiesen werden. Dazu sind zunächst folgende Vorbemerkungen erforderlich.

1. Die ökonomische Transformation in Ostdeutschland kann nicht vorrangig und allein durch die regionale Wirtschaftspolitik bewältigt werden. Mit der Lösung der durch die Transformation bedingten Probleme in der ostdeutschen Wirtschaft ist die regionale Wirtschaftspolitik eindeutig überfordert.

Heute werden die Ziele und Aufgaben aller Gebiete der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland mehr oder weniger durch die Transformation in Ostdeutschland beeinflusst (z. B. Strukturpolitik, Sektorale Wirtschaftspolitik, Steuerpolitik, Konjunktur- und Wachstumspolitik, Lohnpolitik).

Durch ihre raumbezogene Orientierung steht die regionale Wirtschaftspolitik als ein spezifisches Gebiet der Strukturpolitik im Zusammenhang mit dem ostdeutschen Transformationsprozeß vor einer besonderen Herausforderung.

2. Die bisherigen Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland, insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, waren von ihrem Ansatz her nicht für die regionale Unterstützung des Transformationsprozesses konzipiert. Wie sich in den letzten Jahren jedoch gezeigt hat, sind diese Instrumente bei entsprechender Modifizierung durchaus geeignet, transformationsbedingte Aufgaben zu lösen.

3. Zu Beginn des ostdeutschen Transformationsprozesses gab es kein schlüssiges wirtschaftspolitisches Konzept für die erfolgreiche Bewältigung der Transformation. Vielmehr wurde auf die bewährten Instrumente der Ordnungs- und der Prozeßpolitik gesetzt.

Der Anpassungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft an die Marktwirtschaft verlief rasch und führte zu einer Reihe von Fehlentwicklungen.

Die gegenwärtig noch bestehenden großen Disparitäten in der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen den alten und den neuen deutschen Bundesländern belegen

recht eindeutig, daß die notwendige wirtschaftliche Leistungskraft in Ostdeutschland bei weitem noch nicht erreicht wurde, ja im Gegenteil, daß das Tempo des wirtschaftlichen Aufschwungs inzwischen rückläufig ist. Das für 1997 prognostizierte Wirtschaftswachstum von ca. 1,5 % für die ostdeutschen Bundesländer wird damit geringer ausfallen als in den westdeutschen Bundesländern mit 2,4 %.

Durch die genannten Fakten ergeben sich Konsequenzen für die spezifische Zielorientierung und Aufgabenstellung der regionalen Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern. Nur auf diese soll im folgenden etwas näher eingegangen werden.

## 2. TRANSFORMATIONSBEDINGTE PROBLEME IN DER OSTDEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Der Prozeß der ökonomischen Transformation in Ostdeutschland ist mit einer Reihe ungelöster Probleme behaftet. Verwiesen sei hier auf die unausgeglichene Branchenstruktur, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Regionen, die hohe Unterbeschäftigung und den erheblichen Rückstand in der Arbeitsproduktivität.

Die Struktur und die Effizienz der Wirtschaft der ehemaligen DDR war bekanntlich nicht geeignet, mit den ökonomisch entwickelten Regionen in Westeuropa in Wettbewerb zu treten. Im Prozeß der Transformation konnten auch durch die Privatisierung und durch die Liberalisierung des Binnen- und Außenmarktes die planwirtschaftlich bedingten Standortnachteile nicht sofort überwunden werden. Die Gesamtregion Ostdeutschland war daher für eine Ansiedlung von Investoren bzw. für die Erhaltung der bestehenden Unternehmen nicht attraktiv. Hauptdefizit in den Standortfaktoren war die veraltete und nicht ausreichend leistungsfähige Infrastruktur, insbesondere die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Gravierende Rückstände bestanden z.B. hinsichtlich der Telekommunikation, der Qualität des Verkehrsnetzes und der Abwasserbeseitigung. Bedarfsschätzungen für notwendige Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern ergaben einen Gesamtbedarf von ca. 550 Mrd. DM<sup>1</sup>. Darunter entfielen allein auf die Verkehrsinfrastruktur 326 Mrd. DM. (Vgl. Anlage 1)

<sup>1</sup> Vgl. Lüdemann, Ralf: Baldiger Ausgleich bleibt dringend nötig, In: Die Wirtschaft, 1995, Heft 8, S. 21.

Diese und weitere Faktoren bewirkten, daß mit dem Übergang zur Marktwirtschaft sowohl die bestehenden Unternehmen, als auch die einzelnen ostdeutschen Regionen einem wirtschaftlichem Anpassungsschock ausgesetzt waren. Der enorme Rückstand in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit konnte nicht in kurzer Zeit aufgeholt werden. Ostdeutschland als Ganzes erwies sich im internationalen Vergleich als eine strukturschwache Region. Dieser Zustand ist bis heute, also nach über 6 Jahren, noch nicht überwunden. Das wird u.a. durch folgende Fakten belegt:

#### 1. Anhaltend hohe Transferzahlungen aus Westdeutschland.<sup>2</sup>

Durch die Deutsche Bundesbank wurden im Monatsbericht Oktober 1996 folgende öffentliche Leistungen für Ostdeutschland vorgestellt.<sup>3</sup>

(Vgl. Anlage 2).

Es zeigt sich, daß die Netto-Transferzahlungen in den letzten Jahren sehr beachtlich waren und auch bisher nicht wesentlich abgenommen haben. Bedenklich scheint allerdings, daß von den über 900 Mrd. DM Netto-Transferzahlungen in die neuen Länder ca. 60 % für konsumtive und nur 40 % für investive Zwecke verwendet wurden.<sup>4</sup>

#### 2. Deindustrialisierung

Nach dem relativ rasch vollzogenen Privatisierungsprozeß von 1990 bis 1994 verblieb nur ein geringer Restbestand der 1990 vorhandenen Industriebetriebe. Diese Deindustrialisierung resultierte u.a. auch daraus, daß durch die Treuhandanstalt die Privatisierung nach dem Motto vollzogen wurde "Privatisierung ist die beste Sanierung". Daher wurden vor der Privatisierung keine grundlegenden Sanierungsbemühungen zur Herstellung der Konkurrenzfähigkeit der bestehenden Industrieunternehmen unternommen. Diese konnten sich deshalb am Markt auch nicht behaupten. Nach der Privatisierung hatte sich die Branchenstruktur und Betriebsgrößenstruktur der ehemaligen Staatsbetriebe sehr stark verändert. Es entwickelte sich eine vorwiegend mittelständische Wirtschaft. Über 70 % der ehemals vorhandenen Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe war weggebrochen. (Vgl. Anlage 3).

<sup>2</sup> Vgl.: Ragnitz, Joachim: Zur Kontroverse um die Transferleistungen für die neuen Bundesländer, In: *Wirtschaft im Wandel*, IWH 5/1996 Seite 3 ff.

<sup>3</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1996, Zur Diskussion der öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung, Seite 19.

<sup>4</sup> Vgl. auch: Sächsischer BREAK-even, In: *Wirtschaftswoche* Nr. 31/1996, Seite 16.

#### 3. Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Mehrheit der Unternehmen.

Insbesondere hinsichtlich

- Rückstand in der Arbeitsproduktivität,
- hohe Stückkosten
- geringe Eigenkapitalquote und mangelnde Liquidität,
- unzureichender überregionaler Absatz ostdeutscher Produkte
- zunehmende Zahl von Insolvenzen.

Allein diese Fakten lassen folgende Feststellung zu:

Die ostdeutsche Wirtschaft ist noch sehr labil und das Wachstumstempo gegenüber den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung hat nachgelassen.

Der Prozeß der ökonomischen Transformation in Ostdeutschland erfordert daher noch eine längerfristige Stabilisierungsphase. Diese wird aber nur erfolgreich sein, wenn sie durch geeignete Maßnahmen der Wirtschaftspolitik gezielt begleitet wird. Das gilt auch für die regionale Wirtschaftspolitik.

Die bisherigen Resultate der ökonomischen Transformation lassen den Schluß zu, daß die spezifischen Ziele und Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern nochmals überdacht werden müssen.

### 3. ZUR ZIELORIENTIERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK IN OSTDEUTSCHLAND

Bekanntlich wird in der Theorie der Wirtschaftspolitik die Zielsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik überwiegend von der Interdependenz der folgenden drei Einzelziele ausgegangen.<sup>5</sup>

#### 1. Wachstumsziel

Die in der Region latent vorhandenen Produktionspotentiale sollen optimal für das gesamtwirtschaftliche Wachstum entwickelt und genutzt werden.

#### 2. Stabilitätsziel

Durch die Verbesserung der Struktur und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den einzelnen Regionen soll die konjunkturelle und strukturelle Krisenanfälligkeit der Region verringert werden.

#### 3. Ausgleichsziel

Die regionale Wirtschaftspolitik soll einen Beitrag zur Annäherung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse um Bundesgebiet leisten. Die regionalen Unterschiede in der

<sup>5</sup> Vgl. u.a.: ECKEY, Hans-Friedrich, *Grundlagen der regionalen Strukturpolitik*, Köln 1978.

Wirtschaftskraft sollen abgebaut bzw. ein weiteres auseinander driften der ökonomischen und sozialen Entwicklung der Regionen soll verhindert werden.

In den alten Bundesländern war in der Vergangenheit die Praxis der regionalen Wirtschaftspolitik stets im Spannungsfeld dieser drei Ziele angesiedelt. Die entscheidenden Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, z.B. die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sind bekanntlich primär auf die Verwirklichung des Ausgleichsziels ausgerichtet. Damit steht der soziale Ausgleich bzw. die soziale Annäherung zwischen den einzelnen Teilräumen in der Bundesrepublik Deutschland im Zentrum der Regionalförderung.

In den neuen Bundesländern steht die praktische Regionalpolitik vor folgendem Dilemma: Wird der Zielkonflikt zwischen Wachstum und Stabilität einerseits und sozialem Ausgleich andererseits zu Gunsten des Ausgleichsziels aufgelöst, so bedeutet das zugleich einen Verzicht auf ein möglichst rasches wirtschaftliches Wachstum für die Region der neuen Bundesländer in ihrer Gesamtheit.

Wird aber dem wirtschaftlichen Wachstum oberste Priorität zugemessen, so wird das eine Zunahme der ökonomischen und sozialen Disparität zwischen den einzelnen Regionen zur Folge haben. Es handelt sich hier um einen durch die Politik zu lösenden Zielkonflikt. Angesichts der in den neuen Bundesländern deutlich gewordenen Wachstumsprobleme muß allerdings aus der Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik darauf orientiert werden, daß dem Wachstumsziel tendenziell eine besondere Bedeutung bei der Lösung des Zielkonflikts zukommt. Dazu sollen folgende Argumente angeführt werden.

a) Die Rückständigkeit der wirtschaftlichen Leistungskraft und die mangelnde Stabilität der ostdeutschen Wirtschaft.

Die gegenwärtigen Unterschiede in der Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer lassen sich durch einen Vergleich des Bruttoinlandprodukts je Einwohner für das Jahr 1995 verdeutlichen. Dazu folgende Übersicht:<sup>6</sup>

(Vgl. Anlage 4).

Wirtschaftliches Wachstum ist die entscheidende Voraussetzung für Stabilität und sozialen Ausgleich. Das trifft auch für die Gesamtregion der neuen Bundesländer zu. Keineswegs sollte daher in der Gegenwart die Annäherung der Lebensverhältnisse mit den westdeutschen Ländern zur vorrangigen Zielstellung der regionalen Strukturpolitik in den ostdeutschen Ländern erklärt werden. Für eine solche soziale Zielpriorität ist die wirtschaftliche Leistungskraft als Voraussetzung noch nicht

<sup>6</sup> Vgl. Arbeitskreis "VGR der Länder", 2. Fortschreibung 1995, In: Globus 3399

gegeben. Die mangelnde Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft wird auch durch folgenden Fakt deutlich:

In den neuen Ländern wohnen 19 % der deutschen Bevölkerung, im Jahr 1995 wurden in dieser Region aber nur 10,9 % des deutschen Bruttoinlandprodukts erzeugt<sup>7</sup>. (Vgl. Anlage 5).

Durch eine Orientierung auf die Vorrangigkeit des Wachstumsziels für die ostdeutsche Region sollte hervorgehoben werden, daß nur wirtschaftliches Wachstum zu einem selbsttragenden Wirtschaftskreislauf und zum Zufluß überregionaler Einkommen in die ostdeutsche Region führen kann.

Überregionale Einkommen lassen sich aber nur dadurch erzielen, wenn die in den ostdeutschen Ländern produzierte Sachgüter und Leistungen im wachsenden Umfang auf überregionalen Märkten verkauft werden.

b) In dem Maße, wie in den neuen Bundesländern ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum und die Realisierung überregionaler Einkommen Realität wird, kann der Abbau der noch gravierenden Transferzahlungen aus Westdeutschland erfolgen.

Die Realisierung überregionaler Einkommen hängt aber im starken Umfang von der Quantität und Qualität der Produkte im verarbeitenden Gewerbe ab. Dienstleistungen lassen sich selbstverständlich auch überregional absetzen. Da aber der Anteil der industriellen Produktion in Ostdeutschland, wie bereits angesprochen, in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Privatisierung und der Strukturveränderung in der Industrie unverhältnismäßig stark abgesunken ist, erfordert das notwendige Wirtschaftswachstum in den ostdeutschen Regionen auch eine Reindustrialisierung der Wirtschaft. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am erzeugten Bruttoinlandprodukt betrug in Ostdeutschland 1995 etwa 23 %, in Westdeutschland dagegen 34 %. Nur etwa 6,2 % der deutschen Industrieproduktion kommen gegenwärtig aus Ostdeutschland.<sup>8</sup>

Während die Exportquote der Industrie in den alten Ländern 1995 29,5 % betrug hatte der Export in der Industrie in den neuen Ländern einen Anteil von 11,8 %.<sup>9</sup> (Vgl. Anlage 5).

Selbstverständlich verzeichnen alle hochentwickelten Industrieländer in den letzten Jahren die Tendenz zur Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft. Hier liegt auch eine wesentliche Quelle für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Diese

<sup>7</sup> Quelle, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung 1996, Seite 1ff.

<sup>8</sup> Vgl.: Pohl, Rüdiger, Situation und Perspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern, In: Wirtschaft im Wandel, IWH Nr. 8/1996 Seite 4.

<sup>9</sup> Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, AAO. Seite 4.

Entwicklung soll hier nicht negiert werden. Trotzdem kann das notwendige wirtschaftliche Wachstumstempo in Ostdeutschland sowie die erforderliche Schaffung von Arbeitsplätzen nicht allein durch die Zunahme der Dienstleistungen erbracht werden. Dienstleistungen sind nach den bisherigen Erfahrungen nicht im gleichen Maße transportierbar und auf den überregionalen Märkten absetzbar, wie die Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes. Allerdings nehmen die überregional absetzbaren Dienstleistungen zu, z.B. Fremdenverkehr, Transport, moderne Informations- und Kommunikationssysteme, Finanzdienstleistungen, Vergabe von Lizenzen und Patenten. Daher ist es auch selbstverständlich notwendig, den Dienstleistungssektor in den neuen Ländern weiter auszubauen.

Für die Erzielung eines selbsttragenden Wirtschaftsaufschwungs und die Verbesserung der Beschäftigungssituation in Ostdeutschland hat aber auch der Ausbau des verarbeitenden Gewerbes eine wesentliche Bedeutung. Das verarbeitende Gewerbe, insbesondere die Industrie, muß einen höheren Anteil an der Wertschöpfung erreichen.

c) Im Zusammenhang mit dem ökonomischen Wachstum scheint ein weiteres Problem bemerkenswert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß das wirtschaftliche Wachstum in der Gesamtheit der Fläche der neuen Bundesländer in gleichem Maße möglich ist. Vielmehr wird es darum gehen müssen<sup>10</sup>, standortgünstige Wachstumspole auszumachen und zu entwickeln. Von diesen Wachstumspolen könnten Wachstumsimpulse für die ökonomische und soziale Entwicklung der Gesamtregion ausgehen. Räumliche Wachstumspole sollten unter diesem Aspekt von vornherein auf die Erzielung positiver externer Effekte ausgerichtet sein.<sup>11</sup>

Historische Erfahrungen belegen, daß die entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung eines Wachstumspoles das Bestehen eines dynamischen Ballungszentrums ist. Dieses muß insbesondere auf Grund der wirtschaftsgeographischen Lage und der Einbindung in die Infrastruktur günstige Standortbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten der privaten Unternehmen aufweisen.

Von wesentlicher Bedeutung für die Ausprägung zum Wachstumspol ist auch die vorhandene und noch zu entwickelnde sektorale Struktur in diesen Ballungszentren, da nur eine gesunde Branchenstruktur, also das Vorhandensein verschiedener und

<sup>10</sup> Vgl.: Buttler/Gerlach/Liebmann, Grundlagen der Regional Ökonomie, Seite 83 ff.

<sup>11</sup> Vgl.: Junkernheinrich, M.; Skopp, R.: Wirtschaftliche Konvergenz und räumliche Wachstumspole: Zur regional ökonomischen Lage in Ostdeutschland. In: Pohl, R., Hrsg. Herausforderung Ostdeutschland, Berlin 1995, Seite 217 ff.

zukunftssicherer Branchen, Wachstumsimpulse aufnehmen kann. Bei Monostrukturen besteht immer die Gefahr, daß Strukturkrisen zur Schrumpfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Region führen können.

Entscheidend für das Entstehen räumlicher Wachstumspole sind erfahrungsgemäß:

- Die Existenz eines Zentrum mit einer Größe, das die Realisierung externer und interner Ersparnisse ermöglicht (Mindestgröße: 30.000 bis 40.000 Einwohner, Optimum aber erst ab 250.000 Einwohner)
- Die wirtschaftsgeographische Lage: Erreichbarkeit, Einbindung in den Verkehrs- und Entwicklungsachsen, hinreichende Entfernung zu anderen Polen.
- Die Sektoralstruktur.<sup>12</sup>

Folgt man dieser Argumentation, so bieten die bisher in Ostdeutschland erkannten und dokumentierten Entwicklungszentren noch keineswegs die Gewähr für die zukünftige Wahrnehmung einer Funktion als Wachstumspol mit der notwendigen räumlichen Sogwirkung. Es sollte ein Anliegen der regionalen Wirtschaftspolitik sein, derartige Wachstumspole auszumachen und gezielt zu fördern.

Dazu das folgende Beispiel:

Im Land Brandenburg bietet z.B. der engere Verflechtungsraum um Berlin günstige Standortbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten. Umstritten ist daher das bisher durch die Landesregierung in Brandenburg verfolgte raumordnerische Leitbild der "Dezentralen Konzentration" (vgl. Anlage 6). Durch dieses Raumordnungskonzept des Landes werden 5 Regionalplanungsregionen gebildet, in denen bestimmte Wachstumspole ausgewiesen werden. Dabei wird unterschieden nach "regionalen Entwicklungszentren des äußeren Entwicklungsraumes" und "regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin". Dieses Leitbild dient auch der Grundlage der Wirtschaftsförderung. Die dezentrale Konzentration impliziert, daß die Wirtschaftsförderung insbesondere die Regionen in der Peripherie des Landes unterstützt. Es muß aber Zweifel angemeldet werden, ob alle diese Regionen wirklich echte Wachstumspole aufweisen. Kritische Äußerungen zum Konzept der dezentralen Konzentration verweisen darauf, daß durch dieses Leitbild der regionalen Wirtschaftspolitik nicht gesichert ist, daß insbesondere die Wachstumspole im Land vorrangig gefördert werden und dadurch ein möglichst rasches ökonomisches Wachstum im Land erreicht wird.

<sup>12</sup> Vgl. Junkernheinrich/Skopp; a.a.O.

#### 4. DIE VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER REGIONEN IN OSTDEUTSCHLAND

Die Ausrichtung der regionalen Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern auf das Wachstumsziel erfordert zugleich die Orientierung auf ein Zwischenziel. Dieses Zwischenziel ist in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen ostdeutschen Regionen zu sehen.

Ausgehend von relativ gesicherten Wachstumspolen in den einzelnen Teilräumen sollte mit Hilfe der Wirtschaftspolitik zielstrebig darauf eingewirkt werden, daß die regionalen Standortfaktoren für die wirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Unternehmen in den neuen Bundesländern qualitativ verbessert werden.

Die Verbesserung der Standortfaktoren muß insbesondere folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Der Erleichterung von Existenzneugründungen, insbesondere aus den Reihen der einheimischen Nicht-Selbständigen.
- Der Verbesserung der raumwirksamen Rahmenbedingungen für die bereits vorhandenen Unternehmen mit dem Ziel der Bestandspflege und des Ausbaus der Produktionskapazitäten und der Arbeitsplätze.
- Der Schaffung attraktiver Standortbedingungen für die Neuansiedlung von auswärtigen Investoren.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte in Ostdeutschland ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Zuspitzung des internationalen Standortwettbewerbes zu erreichen. Die einzelnen Regionen liefern sich heute bekanntlich international einen harten Verteilungskampf um das investitionsbereite mobile Geldkapital, also um die Ansiedlung und Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Unternehmen in den einzelnen Teilräumen.

Neben den in einigen Regionen extrem niedrigen Personalkosten (z.B. Mittel- und Osteuropa, Südeuropa, Asien) spielen hier die Standortfaktoren der materiellen, der institutionellen und der personellen Infrastruktur eine ausschlaggebende Rolle.

Eine Zunahme wirtschaftlicher Aktivitäten in den ostdeutschen Einzelregionen ist unter diesen Voraussetzungen und Bedingungen nur zu erreichen, wenn sich die Wettbewerbsvorteile aus der Sicht des Wirtschaftsstandortes für Unternehmen gegenüber anderen Regionen sehr deutlich abheben und langfristig verteidigen lassen. Die folgende, im Auftrag der europäischen Kommission erarbeitete Unter-

nehmensbefragung in 87 Unternehmen bzw. globalen Konzernen zeigt die für die Unternehmungen wichtigsten Standortfaktoren:<sup>13</sup>

- Marktnähe
- Vorhandensein qualifizierter Arbeitskräfte
- geeignete Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation u.a.)
- Lebensqualität und persönliche Faktoren
- kulturelle Verbindungen
- Fördermaßnahmen
- Vorhandensein anderer Unternehmen mit ähnlichem Tätigkeitsbereich (Konzentrationseffekt)

Der schrittweise und konzentrierte Abbau der Standortnachteile wird in der Mehrheit der ostdeutschen Regionen zur wichtigsten Voraussetzung für ein wirtschaftliches Wachstum und zugleich auch für ökonomische und soziale Stabilität.

Es ist nicht davon auszugehen, daß das in allen ostdeutschen Teilregionen in absehbarer Zeit im gleichen Maße gelingt. Die Disparitäten werden eher zunehmen.

#### 5. VORRANGIGE AUFGABEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

Aus der Zielorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik lassen sich folgende vorrangigen Aufgabenstellungen für die regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern ableiten, die sich im Wesentlichen nicht gravierend von den traditionellen Aufgaben der regionalen Strukturpolitik in den westdeutschen Bundesländern unterscheiden.

1. Die **Erarbeitung aussagefähiger und realitätsnaher Entwicklungskonzepte für einzelne Teilregionen** in Ostdeutschland unter Berücksichtigung der möglichen regionalen Wachstumspole.

Mit Entwicklungskonzepten für Regionen sind in den alten Bundesländern unterschiedliche Erfahrungen gemacht worden. Zur Verwirklichung einer konzeptionell untersetzten regionalen Wirtschaftsförderung ist jedoch die

<sup>13</sup> Vgl.: Europäische Kommission (Hrsg.): Fünfter periodischer Bericht über die sozial-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg 1994, Seite 83 f.

Erarbeitung derartiger Entwicklungskonzepte für die Mehrheit der ostdeutschen Regionen gegenwärtig äußerst sinnvoll.

In derartigen Entwicklungskonzepten wird auf der Basis der Analyse der Stärken und Schwächen der betreffenden Region ein **ökonomisches Leitbild für diese Region** erarbeitet. Das Entwicklungskonzept muß auf dieser Basis die notwendige Verbesserung der Standortfaktoren in der Region anstreben.

Ein Entwicklungskonzept für eine Region ist die Grundlage für die Verwirklichung folgender Aufgaben:

a) eine stärkere Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Wahrnehmung der regionalen Wirtschaftspolitik.

In jeder Region sollte die Eigenverantwortung für die Entwicklung der jeweiligen Region gemäß dem Subsidiaritätsprinzip selbst stärker entwickelt und wahrgenommen werden.

b) eine vorausschauende raumwirksame Strukturpolitik.

c) die Koordinierung aller raumwirksamen Politikbereiche (z.B. Verkehrspolitik, Infrastrukturpolitik, Umweltpolitik, Agrarpolitik, Städtebau bzw. Siedlungspolitik, Arbeitsmarktpolitik)

d) ein wirkungsvolles Management und Marketing für die Regionen und

e) eine konzentrierte und nachhaltig wirkende Wirtschaftsförderung.

Erst auf der Grundlage des Vorhandenseins einer mit vielen Verantwortungsträgern und insbesondere mit den Kommunen abgestimmten Entwicklungskonzeption wird es möglich, die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung der Bundesrepublik und der Europäischen Union so zu bündeln und gezielt einzusetzen, daß damit optimal auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen ostdeutschen Regionen und ein wirtschaftliches Wachstum hingearbeitet werden kann. Die Effizienz der gezielten Wirtschaftsförderung und der Ansiedlungsanreiz kann dadurch verbessert werden.

## 2. Ausbau der Infrastruktur

Diese Aufgabe betrifft sowohl die öffentliche als auch insbesondere die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Auf den diesbezüglichen Nachholebedarf in den neuen Ländern wurde bereits hingewiesen. Ein Teil dieser Defizite aus der Vergangenheit wurde in den letzten Jahren bereits abgebaut (z.B. Telekommunikation, Straßen- und Autobahnnetz, Ferngasversorgung, Wasser- und Abwasserversorgung).

In diesem Zusammenhang ist aber auch auf die Bedeutung der institutionellen Infrastruktur hinzuweisen, die von vielen Investoren und Existenzneugrüdern immer wieder sehr kritisch beurteilt wird.

Vorrangig geht es dabei um die Beschleunigung der politischen und rechtlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse, wie z.B. die Auslegung und Anwendung der Baugesetzgebung, des Raumplanungsrechts und des Umweltsrechts im Stadium der Vorbereitung und Genehmigung von Investitionen. Zeitdauer und Qualität der Entscheidungs- bzw. Genehmigungsverfahren haben nach Aussagen der privaten Unternehmer einen großen Einfluß auf das Image der Standorte und damit die Standortwahl. Es geht also um die Verbesserung der Verwaltungseffizienz als Standortfaktor in der einzelnen Region. Hier gibt es erhebliche Reserven.

## 3. Die Förderung von Existenzneugründung und die Existenzsicherung einheimischer Unternehmungen

Für die Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist charakteristisch, daß die vorwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen vorwiegend auf dem regionalen Markt vertreten sind. Vielfach ging die staatliche Wirtschaftsförderung in den Regionen bisher davon aus, diese Defizite durch eine gezielte Ansiedlung von stabilen Unternehmungen, die bisher außerhalb der Region tätig sind, zu verbessern. Selbstverständlich sollten diese Ansiedlungsbemühungen auch zukünftig beibehalten werden. Es wäre aber eine Illusion anzunehmen, daß die in der Mehrheit der Regionen vorhandenen Strukturdefizite primär durch die Neuansiedlung von Unternehmungen, die aus anderen Standorten abgeworben werden, überwunden werden können.

Realistischer ist es, wenn sich die Wirtschaftsförderung vorrangig auf die Existenzneugründung und auf die Bestandspflege der bereits vorhandenen kleinen und mittleren Unternehmen konzentriert. Die Bestandspflege vorhandener Unternehmen muß darauf gerichtet sein, daß die bereits in der Region ansässigen Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit erreichen. Das setzt auch voraus, daß die Standortfaktoren in der Region für die einheimischen Unternehmen Vorzüge aufweisen, welche sie an die Region binden (z.B. Komparative Kostenvorteile, gute wirtschaftsnahe Infrastruktur, Marktnähe).

Im Rahmen der Mittelstandsförderung wird auf der Basis eines Existenzförderprogramms insbesondere Unternehmungen mit Eigenkapital- und Finanzierungsproblemen gezielte Hilfe zu teil (z.B. durch Darlehen der öffentlichen Förderbanken, und Investitionszulagen).

Die an die einzelnen Unternehmen direkt vergebenen Fördermaßnahmen dürfen aber keinesfalls zur Dauersubvention perspektivloser Unternehmen führen.

Die direkte Förderung der Ansiedlung von Großunternehmen aus anderen Regionen wird in der Regel ohne eine direkte Förderung auskommen können. Diese Großunternehmen haben ihre eigenständige Entwicklungsstrategie und werden ihre Standortentscheidungen aus der Sicht der vorzufindenden Standortfaktoren treffen. Direkte staatliche Zuwendungen für Investitionen haben häufig nur den Charakter eines Mitnahmeeffekts.

Hier ist eine selektive Einzelfallentscheidung der jeweiligen Landesregierung erforderlich.

#### 4. Die Förderung der Erhöhung des Anteils des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere der Industrie, an der Wertschöpfung.

Dem verarbeitenden Gewerbe insbesondere der Industrie ist, wie bereits an anderer Stelle dargestellt, besondere Aufmerksamkeit in der regionalen Wirtschaftspolitik zu widmen. Das kann z.B. durch die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und die offensive Vermarktung erschlossener Gewerbeflächen, aber auch durch eine ausgeprägte branchenspezifische Differenzierung der verschiedenen Fördermaßnahmen erfolgen.

#### 5. Technologieförderung

Im Rahmen der transformationsbedingten Deindustrialisierung und weiterer Strukturanpassungen wurden die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in Ostdeutschland drastisch reduziert.<sup>14</sup> Im Jahre 1994 betragen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung je Beschäftigten in der Industrie

⇒ in Westdeutschland 7.000 DM

⇒ in Ostdeutschland 2.200 DM.

Aus dieser gravierenden Innovationsschwäche ergibt sich ein erheblicher Wettbewerbsnachteil der ostdeutschen mittelständischen Unternehmen. Daher bedarf es auch einer sinnvollen staatlichen Förderung des Technologietransfers in die kleinen und mittleren Unternehmen. Für die regionale Wirtschaftspolitik stellt sich die Aufgabe, die ansässigen Unternehmen zu unterstützen, ihr innovatives Potential zu stärken und den Erfordernissen des Marktes im Hinblick auf die Innovation neuer Technologien und Erzeugnisse anzupassen.

Unter Ausnutzung von Erfahrungen in den alten Bundesländern wurde z.B. in den letzten Jahren versucht, durch den Aufbau von staatlich geförderten Technologie-

<sup>14</sup> Vgl. auch Landeszentralbank in Berlin und Brandenburg, Jahresbericht 1995 Seite 33 ff.

und Gründerzentren und deren Einbindung in räumliche und strukturelle innovative Netzwerke, die Standortbedingungen für innovationsorientierte Existenzgründungen zu unterstützen. Technologie- und Gründerzentren sind aber nur eine Form der Forschungs- und Entwicklungsförderung. Die staatliche Technologieförderung ist ein spezifisches Gebiet, das über die regionale Wirtschaftspolitik hinaus geht.

#### 6. Die Unterstützung der Erschließung überregionaler Absatzmärkte für die einheimischen Unternehmen

Die regionale Wirtschaftspolitik sollte auch weiterhin alle Bemühungen der einheimischen kleinen und mittelständischen Unternehmen hinsichtlich der Erschließung überregionaler Absatzmärkte unterstützen. Das betrifft z.B. die Förderung von Messe- und Ausstellungsaktivitäten, die Vorstellung von einheimischen Unternehmen anlässlich der Auslandsaktivitäten der Politiker und andere Maßnahmen.

#### Literaturverzeichnis

Baron, Stefan, Aus der Traum, In: Wirtschaftswoche Nr. 26/1996, S. 3

Berlin-Brandenburg, Informationen zur Vereinigung beider Länder, Hrsg. Senatskanzlei Berlin, Staatskanzlei Potsdam, 1995

Budde, Rüdiger, Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, RWI Essen, 1991, Heft 2

Buttler/Gerlach/Liepmann, Grundlagen der Regionalökonomie, 1977

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1996, Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung, S. 17 ff.

Eckey, Hans-Friedrich, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978

Europäische Kommission (Hrsg.), Fünfter periodischer Bericht über die sozialökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg 1994

Globus, Kartendienst GmbH Hamburg

Gloede, Klaus, Die Entwicklung mittelständischer Unternehmen in den neuen Bundesländern und der Weg der Privatisierung über das Management-Buy-Out, Diskussionsbeiträge zur Regionalen Wirtschaftspolitik, Universität Potsdam, Nr. 3/1995

Gloede/Nentwig, Gutachten zur Entstehung und Entwicklung von Management-Buy-Out Unternehmen im Land Brandenburg, Universität Potsdam, 1992



Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1996

Junkernheinrich, M./Skopp, R., Wirtschaftliche Konvergenz und räumliche Wachstumspole: Zur regionalökonomischen Lage in Ostdeutschland, In: Pohl, Rüdiger (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland: Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Berlin 1995

Landeszentralbank in Berlin und Brandenburg, Jahresbericht 1995

Lüdemann, Ralf, Baldiger Ausgleich bleibt dringend nötig. In: Die Wirtschaft, 1995, Heft 8, S. 21

Pohl, Rüdiger, Situation und Perspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern

In: Wirtschaft im Wandel, IWH (8/1996, S. 2 ff.)

Ragnitz, Joachim, Zur Kontroverse um die Transferleistungen für die neuen Bundesländer.

In: Wirtschaft im Wandel, IWH (5/1996, S. 3 ff.)

Ragnitz, Joachim, Wirtschaftspolitische Handlungsbedarf in Ostdeutschland: Ein Überblick, In: Wirtschaft im Wandel, IWH (2/1997, S. 13 ff.)

Sächsischer Break-even, In: Wirtschaftswoche, 31/1996, S. 14 ff.

Scharff, Reinhard, Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale, In: Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Band 18, 1993

Welfens, Paul J.J., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin Heidelberg 1995

Wirtschaft im Wandel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Ausgabe 15/1995

Ziegler, Astrid, Die deutsche Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen, In:

WSI Mitteilungen 3/1995

## Anlage 1

### Bedarfschätzung für Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern für den Zeitraum 1991 bis 2005

	Ersatz	Neu- und Ausbau	Insgesamt
	- in Mrd. DM zu Preisen von 1990		
<b>Verkehrsinfrastruktur</b>	164,70	161,50	326,20
dar. Landes- und Kommunalstraßen	80,00	67,00	147,00
<b>Nachrichtenübermittlung</b>	20,00	70,00	90,00
<b>Wasserversorgung</b>	23,30	8,70	32,00
<b>Abwasserbeseitigung</b> (öffentlich)	29,50	72,90	102,40
<b>Insgesamt</b>	237,50	313,10	550,60

Quelle: Die Wirtschaft, Ausgabe 8/95

## Anlage 2

### ÖFFENTLICHE LEISTUNGEN FÜR OSTDEUTSCHLAND

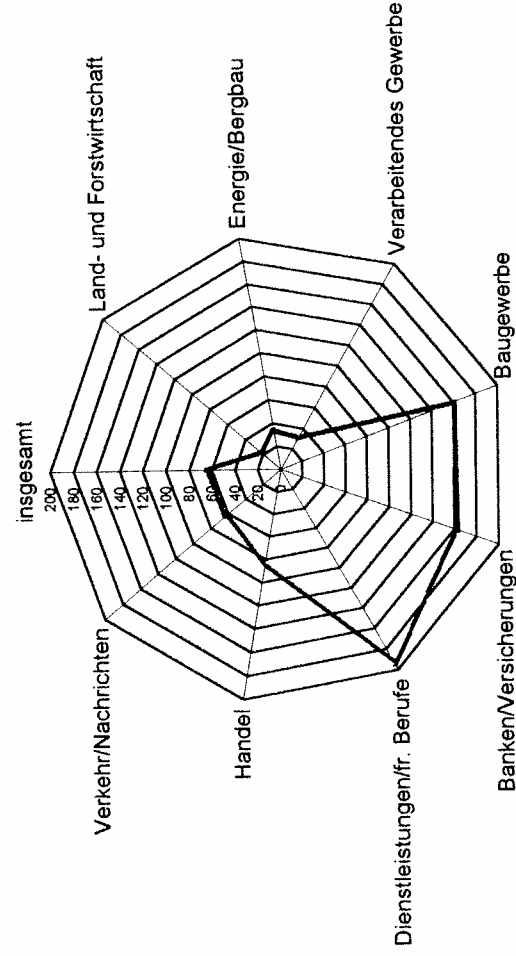
Mrd. DM

Position	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Bruttoleistungen</i>							
Bund	75	88	114	114	135	133	126
Westdeutsche Länder und Gemeinden	5	5	10	14	10	10	11
Fonds "Deutsche Einheit"	31	24	15	5	-	-	-
EG-Haushalt	4	5	5	6	7	7	7
Bundesanstalt für Arbeit	24	25	15	17	16	16	18
Gesetzliche Rentenversicherung	-	5	9	12	17	18	16
<i>Zusammen</i>	139	152	168	168	185	184	178
<i>Einnahmen des Bundes in Ostdeutschland</i>							
Steuereinnahmen	-31	-35	-37	-41	-43	-48	-46
Verwaltungseinnahmen	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2
<i>Zusammen</i>	-33	-37	-39	-43	-45	-50	-48
<i>Nettoleistungen, Insgesamt</i>	106	115	129	125	140	134	130

58

## Anlage 3

### Sektorale Erwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern (1995)



59

## Anlage 4

## Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Bundesländer

Land	BIP je Einwohner 1995 in DM
Hamburg	78.830
Bremen	58.510
Hessen	56.910
Bayern	48.640
Baden-Württemberg	47.980
<i>Alte Bundesländer</i>	<i>46.620</i>
Nordrhein-Westfalen	43.320
Berlin	42.600
Schleswig-Holstein	40.260
Niedersachsen	39.760
Saarland	39.680
Rheinland-Pfalz	38.180
Brandenburg	24.830
<i>Neue Bundesländer</i>	<i>24.260</i>
Sachsen	23.880
Sachsen-Anhalt	23.530
Thüringen	23.390
Mecklenburg-Vorpommern	22.540

Quelle: Arbeitskreis "VGR der Länder", 2. Fortschreibung 1995, In: Globus 3399

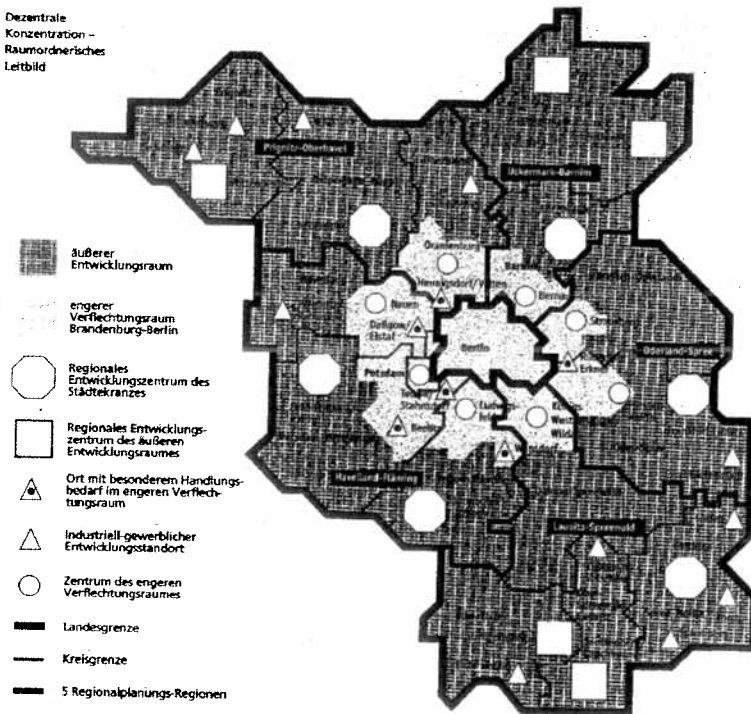
## Anlage 5

 Vergleich alte und neue Bundesländer  
 (ausgewählte Zahlen in %)  
 1995

	ABL	NBL
Bevölkerung	81	19
BIP	89,1	10,9
Anteil des verarbeitenden Gewerbes am BIP	34	23
Industrieproduktion	93,8	6,2
Exportquote der Industrie	29,5	11,8

## Anlage 6

Dezentrale  
Konzentration –  
Raum/örtnerisches  
Leitbild



## Regelungsdichte und Verfahrensdauer von Bebauungsplänen

- dargestellt am Beispiel des Berliner Bezirks Charlottenburg

Werner Klinge, Berlin

### Kurzfassung

Die Kritik an der zunehmenden Dauer von Bebauungsplänen und die einhergehende Überstrapazierung der Steuerung des Baugeschehens durch Einzelfallentscheidung im Stadtstaat Berlin sind Anlaß der Arbeit. Im Rahmen einer Rechtsstatistikuntersuchung am Beispiel des Bezirks Charlottenburg von Berlin wurden alle Bebauungsplanverfahren aus der Zeit zwischen 1949 - 1995 nach den Ursachen der zunehmenden Verfahrensdauer und nach der Steuerung des Baugeschehens untersucht. Ziel der Arbeit ist es, die emotionsreiche Diskussion über die verbindliche Bauleitplanung mit Fakten zu belegen und Verbesserungsvorschläge in administrativer, inhaltlich materieller, instrumenteller und prozeduraler Hinsicht für die Aufstellung von Bebauungsplänen im Stadtstaat Berlin zu erarbeiten.

### Gliederung

1. Anlaß und Zielsetzung der Arbeit
2. Räumliche Verteilung und Schwerpunkte der Bauleitplanung
  - 2.1 Die Bebauungsplanung nach dem Berliner Planungsgesetz 1949-1960
  - 2.2 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1960
  - 2.3 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79
  - 2.4 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79 und dem Baugesetzbuch 1985
  - 2.5 Einschätzung der Bebauungsplanung von 1945-1995
3. Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten als "Konfliktbewältigungsstrategie"
4. Ansätze zur Verbesserung der verbindlichen Bauleitplanung in Berlin
  - 4.1 Administrative Änderungsvorschläge
  - 4.2 Inhaltlich - Materielle Veränderungsvorschläge
  - 4.3 Instrumentelle Veränderungsvorschläge
  - 4.4 Änderungsvorschläge zum Bauleitplanverfahren
  - 4.5 Änderungsvorschläge zu den Planinhalten
5. Weiterer Untersuchungsbedarf