

# Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern

Joachim Ragnitz



Joachim Ragnitz

### Zusammenfassung

Trotz der aktuell guten Konjunkturlage in den neuen Ländern existiert nach wie vor eine Reihe struktureller Defizite, so etwa bei den Betriebsgrößenstrukturen oder den sektoralen und funktionalen Spezialisierungsmustern. Wegen der künftig wohl eher noch zunehmenden Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern erscheint weitere Förderung notwendig; infolge der Knappheit öffentlicher Mittel ist es jedoch erforderlich, verstärkt auf eine gezielte Förderung „zukunftsfähiger“ Potentiale zu setzen. Eine derartige Konzentrationsstrategie sollte jedoch nicht allein räumlich abgegrenzt werden, sondern sich eher an (vorhandenen) Branchenclustern orientieren und vor allem die regionalen Akteure stärker in die jeweiligen Entwicklungsprozesse einbinden. Auch wenn eine solche differenzierte Förderung höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt, scheint sie mit Blick auf ein Gelingen des „Aufbau Ost“ erfolgversprechender als die bisher immer noch in weiten Teilen anzutreffende „Gießkannenförderung“. Selbst dann ist aber erkennbar, dass die viel beschworene „Angleichung der Lebensverhältnisse“ als ein generationenentspannender Prozess angesehen werden muss; kurzfristige Erfolge sind auch bei einer modifizierten Förderpolitik nicht zu erwarten.

## 1. Einführung

Auch 17 Jahre nach der Vereinigung hat die ostdeutsche Wirtschaft noch lange nicht zu westdeutschen Vergleichsmaßstäben aufschließen können. Zwar ist viel erreicht worden: Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist von 33,6% des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 auf 67,9% im Jahr 2006 angestiegen, die Arbeitsproduktivität hat sich im gleichen Zeitraum von 35,6% des westdeutschen Durchschnittswerts auf 77,8% erhöht, und in der Industrie ist nach der tiefgreifenden Deindustrialisierung der frühen 1990er Jahre inzwischen ein dynamischer Wachstumsprozess in Gang gekommen. Zunehmend zeigt sich aber, dass die wirtschaftliche Entwicklung nur in einigen wenigen regionalen Wachstumspolen wirklich positiv verläuft (und selbst hier den westdeutschen Durchschnitt im Regelfall nicht erreicht); schwerwiegender ist aber, dass viele Regionen dauerhaft abgehängt zu werden drohen, weil sich hier kumulative Abwärtsspiralen von schrumpfender Bevölkerung und zurückbleibender Wirtschaftskraft

kumulative  
Abwärtsspiralen von  
schrumpfender  
Bevölkerung und  
zurückbleibender  
Wirtschaftskraft

herausbilden. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosigkeit trotz der aktuell günstigen Konjunktorentwicklung nach wie vor in etwa doppelt so hoch ist wie in Westdeutschland. Dies gilt auch für die meisten ostdeutschen Wachstumszentren; niedrige Arbeitslosenquoten sind am ehesten dort anzutreffen, wo geographische Nähe das Pendeln in den Westen erleichtert. Gemessen an den anfänglichen Erwartungen, aber auch gemessen an den der deutschen Wirtschaftspolitik zugrunde liegenden Vorstellungen einer regional ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung kann das Erreichte somit nicht zufrieden stellen. Hinzu kommt, dass die weiteren Wachstumsaussichten keineswegs günstig einzuschätzen sind, vor allem weil die Erosion der Humankapitalbasis infolge demographischer Entwicklungen (Alterung des Erwerbspersonenpotentials, Abwanderung insbesondere gut ausgebildeter jüngerer Bevölkerungsschichten) anhält und weil mit der Degression des Solidarpaktes II ab dem Jahr 2009 auch von Seiten der öffentlichen Ausgaben die Nachfrageimpulse eher nachlassen werden. Dies begründet den Bedarf an weiteren wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern. Jedenfalls wäre es verfehlt, angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung den Fortbestand struktureller Defizite zu negieren.

weitere Wachstums-  
aussichten  
keineswegs günstig

Degression des  
Solidarpaktes II ab  
dem Jahr 2009

Vor allem in der westdeutschen Öffentlichkeit wird diese Schlussfolgerung nicht uneingeschränkt geteilt. Tatsächlich ist nicht zu verkennen, dass es auch in Westdeutschland eine Reihe von Regionen mit ähnlichen Problemen gibt. So ist die Arbeitslosigkeit in einigen wenigen Städten und Landkreisen des Westens infolge eines unbewältigten Strukturwandels inzwischen genauso hoch wie im ostdeutschen Durchschnitt, und unverkennbar ist, dass die Infrastruktur in den westdeutschen Ballungszentren infolge unterlassener Investitionen inzwischen teilweise in einem schlechteren Zustand ist als in weiten Teilen Ostdeutschlands. Allerdings spiegelt letzteres eben auch wieder, dass zunächst einmal infrastrukturelle Defizite in den neuen Ländern zu bewältigen waren, um auf diese Weise überhaupt die Grundlage für einen selbsttragenden Wachstumsprozess zu schaffen; bei begrenzten Ressourcen konnte dies nur zulasten von Investitionen in den alten Ländern bewerkstelligt werden. Wichtiger ist aber, dass es in Westdeutschland tendenziell nur einige wenige Regionen in einem ansonsten durchaus prosperierenden Umfeld sind, die von hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Wirtschaftskraft geprägt sind, während dies in den neuen Ländern nahezu flächendeckend der Fall ist. Ausweichmöglichkeiten durch Pendelbewegungen oder kleinräumige Wanderungen wie im Westen sind daher in Ostdeutschland kaum möglich, und auch die „Ausstrahleffekte“ der wirtschaftlichen Zentren sind hier nicht so stark, dass sie die weiter entfernten Regionen überhaupt erreichen. Dies rechtfertigt nach wie vor eine Sonderbehandlung des Ostens, wirft darüber hinaus aber auch die Frage auf, ob bisherige Konzepte noch adäquat sind oder ob es – auch im Lichte neuer regionalökonomischer Theorieansätze – einer Anpassung der Förderstrategie für die neuen Länder bedarf.

## 2. Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern: Ein Überblick

Betrachtet man die Förderstrategie für die neuen Länder in den vergangenen Jahren, so sind im wesentlichen drei Schwerpunkte auszumachen:

- Die erste Säule der Förderung ist die Verbesserung der für Unternehmen relevanten Standortbedingungen, so insbesondere durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten und die Schaffung einer Forschungsinfrastruktur durch Gründung und Unterstützung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Letzteres beinhaltet dabei nicht allein die aus Westdeutschland bekannten öffentlich-rechtlich organisierten Forschungsinstitute der großen Forschungsgemeinschaften (Max-Planck-Gesellschaft; Helmholtz-Gesellschaft; Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und Fraunhofer-Gesellschaft), sondern auch eine große Zahl von privatrechtlich organisierten Instituten der angewandten Industrieforschung. Diese sind häufig aus privatisierten Forschungsabteilungen der großen Industriekombinate der DDR entstanden, haben sich aber inzwischen, unterstützt auch durch eine staatliche Anschubfinanzierung, auf neue Marktfelder begeben und können eine beachtliche Anzahl von drittmittelfinanzierten Forschungsprojekten für kommerzielle Zwecke aufweisen. Inzwischen ist bei den wirtschaftsrelevanten Infrastruktureinrichtungen eine weitgehende Angleichung an westdeutsche Standards erreicht, so dass sich die noch erforderlichen Maßnahmen auf verbleibende Lückenschlüsse in der Verkehrsinfrastruktur bzw. auf die Neugründung von Forschungseinrichtungen zur Unterstützung sich herausbildender sektoraler Schwerpunkte konzentrieren.<sup>1</sup>
- Die zweite Säule der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder ist die Investitionsförderung. Diese geschieht zum einen über die Investitionszulagenregelungen, die (trotz mehrfacher Eingrenzung des Berechtigtenkreises und schrittweiser Reduktion der Förderhöchstsätze) noch immer weitgehend undifferenziert alle Investitionen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und ausgewählter Zweige des (produktionsnahen) Dienstleistungssektors erfasst. Zum anderen können Investitionen in Produktionszweigen, die auf überregionalen Absatz abzielen, unter bestimmten Bedingungen mit Hilfe von Investitionszuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert werden. Der Hauptunterschied gegenüber den Investitionszulagenregelungen liegt darin, dass hierbei Einzelfallentscheidungen möglich sind, die Förderung also auf besonders strukturelevante Investitionsvorhaben konzentriert werden kann. Schließlich sind auch Darlehensprogramme insbesondere für neu gegründete Unternehmen und für Erweiterungsinvestitionen von kleinen und mittleren Unternehmen unter diese Kategorie der Förderung zu fassen.
- Dritte Säule der Wirtschaftsförderung ist schließlich die Innovationsförderung. Dabei sind zum einen technologieorientierte Programme zu unterscheiden, die prinzipiell gesamtdeutsch angelegt sind, zum anderen aber auch Programme, die speziell für die neuen Bundesländer konzipiert wurden und hier

Die erste Säule

Verbesserung der für Unternehmen relevanten Standortbedingungen

Die zweite Säule

Investitionsförderung

Die dritte Säule

Innovationsförderung

nicht so sehr den technologischen Fortschritt vorantreiben sollen, sondern die Herausbildung regionaler Innovationssysteme begünstigen oder zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen beitragen sollen. Programme dieser Art werden sowohl von verschiedenen Bundesressorts als auch von den zuständigen Ministerien der einzelnen Bundesländer aufgelegt.

Flankiert wird dies alles durch Programme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosigkeit betroffener Personengruppen, so durch Weiterbildungsaktivitäten und finanzieller Anreize für die Einstellung von Arbeitslosen. Auch wenn diese im Regelfall primär eine arbeitsmarktpolitische Motivation aufweisen, kommen diese indirekt auch den Unternehmen zugute. Regionalpolitische Zielsetzungen spiegeln sich zum Beispiel darin wider, dass diese Maßnahmen häufig auf Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktprognosen konzentriert sind.

Alles in allem scheint die förderpolitische Strategie, wie sie in diesen drei Säulen zum Ausdruck kommt, den Problemlagen in den neuen Ländern angemessen. Fraglich ist bestenfalls, inwieweit die (finanzielle) Prioritätensetzung tatsächlich sinnvoll ist; so scheint die Innovationsförderung gegenüber den übrigen Förderschwerpunkten eher unterrepräsentiert, obwohl gerade sie wegen ihres Beitrags zur Modernisierung der von ostdeutschen Unternehmen angebotenen Produktpalette am ehesten dazu beitragen dürfte, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass gerade bei der Innovationsförderung die Unsicherheiten über die Erreichung der Förderziele höher sind als in den anderen Förderbereichen.<sup>2</sup> Insoweit sollte dieses Gegenargument nicht überbewertet werden.

Konzentration der  
Förderung auf  
Projekte oder  
Standorte mit hohen  
regional-  
ökonomischen  
Wirkungen

Problematischer ist indes, dass die Förderung bislang nur in Ansätzen eine gezielte Schwerpunktsetzung erkennen lässt; dies gilt vor allem für die Investitionszulage, die trotz erheblicher Bedenken von wissenschaftlicher Seite noch immer eines der wichtigsten Förderinstrumente für den Aufbau Ost darstellt.<sup>3</sup> Geht man von der Zielvorstellung aus, mit einem gegebenen Mittelvolumen möglichst hohe Effekte mit Blick auf das regionale und gesamtwirtschaftliche Wachstum sowie auf die Beschäftigung zu erzielen, so erscheint eine Konzentration der Förderung auf Projekte oder Standorte mit hohen regionalökonomischen Wirkungen angebracht. Dies gilt um so mehr, als dass künftig eher weniger als mehr Mittel für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung stehen werden: Insbesondere auf der Ebene der Bundesländer werden infolge der Abschmelzung des Solidarpaktes II ab dem Jahre 2009 und der mit schrumpfender Bevölkerung rückläufigen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erhebliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen sein, die angesichts geringer Flexibilität in den öffentlichen Haushalten auch die weitgehend disponiblen Ausgaben für die Wirtschaftsförderung i.w.S. nicht verschonen können. So deuten Schätzungen darauf hin, dass die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden ihre Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) bis zum Jahre 2020 um fast 15% gegenüber dem heutigen Stand reduzieren müssen, um den zu erwartenden Einnahmerückgang zu kompensieren und die Pro-Kopf-Verschuldung auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren.<sup>4</sup> Auf Bundesebene gilt dies zwar nicht in gleichem Ausmaß; allerdings ist auch hier ein Zwang zur Konsolidierung des Budgets ge-

geben. Hier kommt hinzu, dass es zunehmend erforderlich sein wird, aufgeschobene Investitionen in Westdeutschland nachzuholen.

Grundsätzlich ist angesichts des skizzierten Bildes dazu zu raten, dass für Ostdeutschland insgesamt auch künftig eine Förderpräferenz bestehen bleiben sollte, denn die Unterschiede in der Wirtschaftskraft und in den regionalen Wachstumsperspektiven gegenüber Westdeutschland sind noch immer so groß, dass eine vollständige Gleichbehandlung mit strukturschwachen Regionen in Westdeutschland nicht zur Debatte stehen kann.<sup>5</sup> Vielmehr sollten sich die Überlegungen auf eine effizientere Ausgestaltung der Förderung richten, was inzwischen von Seiten des Bundes auch weitgehend akzeptiert wird, aber zumindest in den ostdeutschen Ländern und Regionen häufig noch auf Widerstand stößt, weil damit eine Zunahme regionaler Unterschiede vorprogrammiert ist. Angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel führt aber wohl kein Weg daran vorbei, sich über diese eher verteilungspolitisch motivierte Bedenken hinwegzusetzen.

verteilungspolitisch  
motivierte Bedenken

Auch dann bestehen aber hinsichtlich einer Konzentrationsstrategie wenigstens zwei Alternativen zur Auswahl. Denkbar ist zum einen eine Konzentration auf die strukturschwächsten Regionen in den neuen Ländern (mit dem Ziel, auf diese Art und Weise dem Ziel einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ näher zu kommen). Tatsächlich ist diese „ausgleichspolitische“ Zielsetzung ein wesentliches Kennzeichen der deutschen Regionalpolitik, was sich bis zum Jahr 2006 auch in einer entsprechenden Förderpräferenz für die besonders wirtschaftsschwachen „A-Fördergebiete“ innerhalb Ostdeutschlands widerspiegelte. Zum anderen ist aber auch eine Konzentration auf die stärkeren Regionen innerhalb Ostdeutschlands vorstellbar, wenn man davon ausgeht, dass hier aufgrund einer günstigeren Ausstattung mit Potentialfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung höhere Effekte der eingesetzten Mittel zu erwarten sind. Aus Sicht der Wirtschaftstheorie wären dies insbesondere die ostdeutschen Agglomerationszentren, da hier neben einer günstigen verkehrlichen Anbindung, einer guten Ausstattung mit Forschungseinrichtungen insbesondere auch eine hohe Bevölkerungsdichte mit einem entsprechend günstigen Angebot an Fachkräften besteht. Ob allerdings eine Definition von Wachstumspolen allein anhand der Bevölkerungsdichte in einer Region tatsächlich sinnvoll ist, muss zumindest genau geprüft werden; uneindeutig ist der Zusammenhang zwischen Agglomerationsgrad und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nämlich nicht. Dennoch: Wenn es gelingt, der wirtschaftlichen Entwicklung in regionalen Wachstumspolen (wie auch immer diese abgegrenzt werden) einen entsprechenden Schub zu verleihen, so können hiervon, so die Erwartung, auch die peripheren Regionen durch entsprechende „Ausstrahleffekte“ profitieren.

Konzentration auf  
die struktur-  
schwächsten  
Regionen

Konzentration auf  
die stärkeren  
Regionen

„Ausstrahleffekte“

### 3. Konzentration der Wirtschaftsförderung auf regionale Wachstumspole?

Aus theoretischer Sicht ist die Konzentration von regionalpolitischen Hilfen auf die Wachstumspole eine überzeugende Vorgehensweise, da die „Grenzproduk-

sieben bis acht  
Agglomerations-  
zentren

tivität des Kapitals“ hier im Zweifel höher sein wird als in den peripher gelegenen Regionen. Allerdings gibt es in Ostdeutschland – folgt man einer entsprechenden Klassifikation des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – nur sieben bis acht Agglomerationszentren, die von ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren her die Bedingungen dafür erfüllen, als Wachstumspol zu fungieren (Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Jena, Erfurt, Halle und Berlin).<sup>6</sup> Mit Ausnahme Berlins sind diese alle im Süden der neuen Länder gelegen. Dies bedeutet, dass weite Teile Ostdeutschlands bei einer derartigen regionalen Konzentrationsstrategie von möglichen Ausstrahleffekten nicht oder nur in eingeschränktem Maße erfasst würden. Hinzu kommt, dass empirische Studien zeigen, dass die genannten Städte im Vergleich aller ostdeutschen Stadt- und Landkreise keineswegs von Wirtschaftskraft und – wachstum her als besonders leistungsstark eingeschätzt werden können – mit Ausnahme von Dresden und Jena ist die wirtschaftliche *performance* der Agglomerationszentren bestenfalls durchschnittlich.<sup>7</sup>

Ein Grund hierfür ist es wohl, dass in der DDR – in Anknüpfung an bestehende Strukturmuster – die großen Städte vergleichsweise stark industrialisiert waren, während sich in Westdeutschland im Zuge des Strukturwandels die Agglomerationszentren zunehmend auf Dienstleistungsaktivitäten konzentriert hatten. Die (häufig flächenintensive) Industrie hat sich in den alten Ländern im Laufe der Jahre hingegen mehr und mehr in das Umland zurückgezogen. Dies reflektiert unter anderem veränderte Anforderungen der Menschen an die Lebensqualität an ihrem Wohnort, eine gestiegene Mobilität der Beschäftigten und nicht zuletzt auch Kostenüberlegungen seitens der Unternehmen. Nach der Vereinigung setzten sich diese Strukturmuster schlagartig dann auch in den neuen Ländern durch, mit der Folge, dass die Privatisierung der ehemals volkseigenen Betrieben in den großen Städten nur schleppend verlief, während ansiedlungswillige Unternehmen für Neuinvestitionen von vorneherein Standorte im Umland der Zentren bzw. an den großen Verkehrsachsen favorisierten. Da der Aufbau neuer Strukturen im Dienstleistungssektor – nicht zuletzt wegen bestehender Nachteile Ostdeutschlands in diesem Wirtschaftssektor und hoher absoluter Vorteile der etablierten Standorte in den alten Bundesländern – ebenfalls nur langsam vorankam, leiden viele ostdeutsche Städte bis heute unter den unbewältigten Problemen der DDR-Vergangenheit, so dass sie ihre Funktion als Wachstumspol nur eingeschränkt wahrnehmen können. Die wenigen Ausnahmen hiervon hingegen konnten vor allem davon profitieren, dass mit erheblicher staatlicher Anschubhilfe sich hier leistungsstarke industrielle Kerne (Jena: Optoelektronik im Umfeld von Jenoptik, Dresden: Mikroelektronik im Umfeld von Infineon und AMD) herausgebildet haben, die in den übrigen Agglomerationszentren weitgehend fehlen bzw. erst allmählich entstehen.

Ansiedlung eines  
oder einiger weniger  
international  
aufgestellter  
Großunternehmen

Genau dieses strukturbestimmende Merkmal – die Ansiedlung eines oder einiger weniger international aufgestellten Großunternehmen – ist aber auch kennzeichnend für die leistungsstarken Standorte in Ostdeutschland außerhalb der großen Agglomerationen. Die Landkreise mit der höchsten Wirtschaftskraft in den neuen Ländern sind der Landkreis Merseburg-Querfurt (Standorte der Mineralölverarbeitung und der Chemieindustrie um Merseburg), der Landkreis Teltow-Fläming (Standorte des Fahrzeugbaus entlang des Berliner Autobahn-

rings), der Landkreis Sömmerda (Standort der Mikroelektronik und des Luftfahrzeugbaus) sowie die Stadt Eisenach (Standort des Kraftwagenbaus). Dementsprechend sind wohl eher diese Regionen bzw. Städte nach aktuellem Stand als die Wachstumspole der neuen Länder einzuschätzen. Ob dies allerdings nur ein Übergangsphänomen darstellt (oder auch auf Dauer so gilt), ist derzeit noch ungewiss. Zumindest die erhebliche Dynamik in einzelnen Sektoren – zum Beispiel in Bereich der erneuerbaren Energien oder in der Logistik – deutet darauf hin, dass sich die regionalen Wachstumsmuster in Zukunft nochmals verschieben könnten.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich die Herausbildung von Wachstumspolen in den neuen Ländern nicht unbedingt entsprechend westdeutschem Muster vollzieht, sondern sehr stark von Zufälligkeiten der Transformationshistorie abhängig ist. Zudem spielt eine wichtige Rolle, dass gerade in den Branchen, die nach herkömmlichen Verständnis in Deutschland als besonders wettbewerbsfähig gelten (in der Industrie: Maschinenbau, Chemieindustrie, Elektrotechnik und Fahrzeugbau) die Märkte zum Zeitpunkt der Vereinigung bereits weitgehend zwischen etablierten Herstellern aus Westdeutschland (und dem westeuropäischen Ausland) aufgeteilt waren. Dementsprechend gab es hier für Unternehmen aus Ostdeutschland – seien sie neugegründet oder aus ehemaligen Treuhandunternehmen entstanden – kaum Marktpotenziale. Zwar wurden von westdeutschen Unternehmen zur Bedienung des ostdeutschen Absatzmarktes oder zur Ausnutzung von Kostenvorteilen teilweise Produktionsstätten in den neuen Ländern errichtet, zu Kapazitätsverlagerungen von West- nach Ostdeutschland kam es aber in größerem Umfang nicht. Dies hat zur Folge, dass sich neue industrielle Schwerpunkte in den ostdeutschen Ländern vor allem in solchen Produktionszweigen bilden konnten, bei denen es – zum Beispiel weil es sich um „neue“ Branchen handelte – in Westdeutschland keine etablierten Hersteller gab. Beispiele hierfür finden sich insbesondere in der Umwelt- und Energiewirtschaft (und hier insbesondere bei den regenerativen Energien), in der Halbleiter- und Optoelektronik und nicht zuletzt auch in der Biotechnologiebranche. Vielfach handelt es sich hierbei bislang noch um eher kleine „industrielle Kerne“, die aber durchaus zu den Marktführern auf ihrem Gebiet zählen.

Hinzu kommt, dass die Ausstrahleffekte dieser Wachstumspole räumlich eher beschränkt sind. Zwar führen einschlägige empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass es derartige Ausstrahleffekte durchaus gibt, doch reichen diese häufig nur in das unmittelbare Umland hinein. Dies gilt in besonderem Maße in den neuen Ländern.<sup>8</sup> Dies kann dadurch erklärt werden, dass Vernetzungen zwischen Unternehmen als wesentliche Quelle von regionalen *spillover*-Effekten oftmals nur lokal bestehen und gerade in Ostdeutschland nur unzureichend ausgeprägt sind, zum Beispiel weil überregional orientierte größere Unternehmen hier häufig ihre angestammten Absatz- und Zulieferbeziehungen zu den Altstandorten aufrechterhalten haben. Dementsprechend gering ist der Effekt, der sich aus einer Konzentration auf (bestehende oder vermutete) Wachstumspole für das Umland ergeben dürfte.

Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass eine rein regional orientierte Konzentrationsstrategie in der Wirtschaftsförderung nur in eingeschränktem Maße dazu beitragen kann, die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland in hin-

die Herausbildung von Wachstumspolen in den neuen Ländern erfolgt nicht unbedingt entsprechend westdeutschem Muster

eine rein regional orientierte Konzentrationsstrategie in der Wirtschaftsförderung kann nur in eingeschränktem Maße dazu beitragen, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren.

reichendem Maße zu stimulieren. Es scheint vielmehr erforderlich, branchenspezifische „Entwicklungskerne“ in den einzelnen Regionen zu identifizieren und diese besonders zu fördern. In der öffentlichen Diskussion wird dies unter „Clusterpolitiken“ subsumiert.

#### 4. Clusterpolitik“ als alternative Form konzentrierter Wirtschaftsförderung

Theoretischer Hintergrund hierbei ist die Vorstellung, dass wirtschaftlicher Erfolg auf der Unternehmensebene als das Ergebnis eines systemischen Prozesses angesehen werden muss, der alle Stufen der relevanten Wertschöpfungskette einbezieht. Diese kann zwar auch global aufgestellt sein, so im Falle international tätiger Großunternehmen, fußt aber im Regelfall auf einer regionalen Basis von spezialisierten Zulieferbetrieben und Dienstleistungsanbietern. Insoweit sind auch wirtschaftlich leistungsstarke Regionen im Regelfall durch ein Geflecht an formellen und informellen Beziehungen zwischen Unternehmen entlang einer Wertschöpfungskette gekennzeichnet, was als „Cluster“ bezeichnet wird.<sup>9</sup> Derartige Unternehmenscluster können hierarchisch aufgebaut sein, also aus Zulieferunternehmen eines erfolgreichen „Finalproduzenten“ bestehen, genauso häufig sind aber auch Cluster von Unternehmen der gleichen Produktionsstufe. Wesentlich ist in beiden Fällen, dass die Clusterbildung für alle beteiligten Unternehmen Vorteile bietet, die über die rein marktmäßigen Beziehungen hinausgehen, also zum Beispiel durch fallweise Kooperation, durch institutionalisierten Informationsaustausch in Netzwerken und durch eine dadurch intensivierte Generierung neuen (technologischer) Wissens. Cluster haben deswegen neben der branchenbezogenen Komponente stets auch eine regionale Komponente, da die Entstehung von derartigen externen Effekten durch räumliche Nähe begünstigt, wenn nicht sogar erst ermöglicht wird.

Hieraus folgt, dass die Wirtschaftsentwicklung auf der regionalen Ebene am ehesten dadurch gefördert werden kann, dass mittels geeigneter Maßnahmen die Entstehung von Unternehmensclustern begünstigt wird. Anders als bei einer ausschließlich auf der Ausstattung mit wachstumsrelevanten Potentialfaktoren oder wirtschaftlichen Ergebnissen der Vergangenheit beruhenden Konzentrationsstrategie sind derartige Cluster-Politiken nicht von vorneherein auf bestimmte Regionen beschränkt. Sie ermöglichen daher prinzipiell auch die Förderung von Regionen, die nach gängigen Kriterien eher als wirtschaftsschwach gelten und erlauben damit eine gezielte Förderung auch in den Problemregionen der neuen Länder – vorausgesetzt, es finden sich hier entsprechende „ökonomische Entwicklungskerne“.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle hat in einer großangelegten Untersuchung diese ökonomischen Entwicklungskerne zu identifizieren versucht und dabei festgestellt, dass trotz einer gewissen Ballung in dicht besiedelteren Regionen auch im ländlich geprägten Raum durchaus eine ganze Reihe derartiger Kompetenzzentren anzutreffen sind.<sup>10</sup> Das Land Brandenburg wiederum hat als erstes eine entsprechende Konzentrationsstrategie in der Förderung ein-

Cluster: ein Geflecht an formellen und informellen Beziehungen zwischen Unternehmen entlang einer Wertschöpfungskette

Cluster-Politik ist nicht von vorneherein auf bestimmte Regionen beschränkt

ökonomischen Entwicklungskerne

geführt, bei der die als entwicklungsfähig eingeschätzten Branchenschwerpunkte eine über eine Basisförderung hinausgehende Begünstigung erfahren. In anderen Ländern wird diese Strategie zwar nicht so deutlich vertreten, clusterbezogene Politiken sind aber auch hier anzutreffen. Der Bund wiederum verfolgt mit den Förderprogrammen des BMBF („Unternehmen Region“) und mit netzwerkunterstützenden Förderinitiativen des BMWi eine ähnliche Strategie. Darüber hinaus sind in vielen Regionen – teils als Reaktion auf die entsprechenden Fördermaßnahmen, teil in Eigenregie regionaler Akteure – Initiativen zur stärkeren Vernetzung von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie der lokalen Administration entstanden.

netzwerkunterstützende Förderinitiativen des BMWi

Die bisherigen Versuche einer clusterorientierten Wirtschaftsförderung zeigen allerdings auch, dass die politischen Möglichkeiten hierfür begrenzt sind. Ein Weg ist es, unternehmerische Neuansiedlungen entsprechend vorhandener regionaler Kompetenzfelder zu attrahieren – es ist allerdings nicht zu verkennen, dass der Spielraum hierfür in den letzten Jahren deutlich geschrumpft ist; insbesondere Großansiedlungen in den neuen Ländern gibt es kaum noch.<sup>11</sup> Gravierender ist, dass es auch kaum vertretbar scheint, die Standortentscheidungen von Unternehmen, die diese ja gemeinhin nach Kriterien der ökonomischen Rentabilität vornehmen, entsprechend regionalpolitischer Ziele lenken zu wollen: Wenn Unternehmen durch förderpolitische Anreize dazu bewegt werden, an aus ihrer Sicht suboptimalen Standorten zu investieren, besteht die ernste Gefahr der Entstehung dauerhaft unrentabler Strukturen. Hiervon ist also mit Blick auf eine nachhaltige regionale Wirtschaftsentwicklung abzuraten, was nicht ausschließt, dass durch Maßnahmen des Standortmarketings clusterbezogene Standortvorteile besonders hervorgehoben werden.

Wenn Unternehmen durch förderpolitische Anreize dazu bewegt werden, an suboptimalen Standorten zu investieren, besteht die ernste Gefahr der Entstehung dauerhaft unrentabler Strukturen.

Ein anderer Weg besteht darin, bestehende Branchenschwerpunkte in den einzelnen Regionen mittels Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zu stärken. Dabei geht es zum einen um den Ausbau branchenrelevanter Infrastrukturen, vor allem aber darum, Vernetzungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, regionale Verwaltungen) zu unterstützen. Hier ist beispielsweise an die Vermittlung von Informationen über regionale Branchenschwerpunkte, die (temporäre) Finanzierung von Koordinationsbüros oder die Förderung von Kooperationsprojekten zu denken. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass die politischen Möglichkeiten hierfür beschränkt sind; letzten Endes wird ein erfolgreicher Cluster-Prozess nur dann zu erreichen sein, wenn alle Beteiligten einen (wirtschaftlichen) Nutzen hieraus ziehen können. Dies spricht dafür, eine netzwerkunterstützende Förderung, wie auch immer sie aussehen mag, im Zeitablauf degressiv auszugestalten und sie nur als einen Baustein in einer auch andere Maßnahmen umfassenden „regionalen“ Entwicklungsstrategie aufzufassen.

Genau diese Überlegungen finden auch Unterstützung durch eine aktuelle Studie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), nach deren zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren regionaler Entwicklung das Vorhandensein von Netzwerkstrukturen zählt.<sup>12</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn diese nicht nur die ansässigen Unternehmen einbeziehen, sondern auch die relevanten Akteure aus der öffentlichen Verwaltung (z.B. Wirtschaftsfördergesellschaften), dem Bankenwesen, der Arbeitsverwaltung und Unternehmensverbänden bzw. Ge-

Netzwerkstrukturen

Bedeutung des Faktors „Sozialkapital“ für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse

werkschaften. Zudem wirkt sich das Engagement einzelner Personen und eine hohe Identifikation von Unternehmern und Arbeitnehmern mit ihrer Region positiv aus. Dies passt zu Forschungsergebnissen, die die Bedeutung des Faktors „Sozialkapital“ für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse betonen. Jedenfalls zeigt es sich daran, dass „harte“ Standortfaktoren (wie Infrastruktur und Forschungseinrichtungen) und Wirtschafts- und Unternehmensstruktur zwar eine begünstigende, aber letzten Endes nicht hinreichende Voraussetzung für eine günstige Regionalentwicklung darstellen.

Zum einen wird die weitgehende Gleichbehandlung aller förderfähigen Projekte überwunden, zum anderen eine höhere Zielgenauigkeit als bei „traditionellen“ Fördermaßnahmen erreicht.

Alles in allem muss man wohl festhalten, dass eine clusterorientierte Wirtschaftspolitik in mehrerer Hinsicht eine zu begrüßende Weiterentwicklung bisheriger förderpolitischer Strategien darstellt. Zum einen wird damit die weitgehende Gleichbehandlung aller förderfähigen Projekte überwunden – was mit Blick auf unterschiedlich gute Zukunftsaussichten, aber auch mit Blick auf unterschiedliche Impulse für die regionale Wirtschaftsentwicklung notwendig und sinnvoll erscheint. Zum anderen kann damit – weil eine Clusterförderung typischerweise „ganzheitlich“ angelegt ist – eine höhere Zielgenauigkeit erreicht werden als bei „traditionellen“ Fördermaßnahmen. Allerdings stellt gerade dieser ganzheitliche Ansatz, der aus einer Kombination aus Maßnahmen der Gründungs-, Innovations- und Investitionsförderung einerseits und Koordinations- und Beratungsmaßnahmen andererseits besteht, die Politik vor erhebliche Anforderungen bei der Auswahl der Projekte sowie der Konzipierung geeigneter Maßnahmen. Die Gefahr einer „anmaßenden“ Industriepolitik ist dabei keineswegs von der Hand zu weisen. Hinzu kommt, dass unter Umständen zukunftssträchtige Projekte nur deswegen unterbleiben, weil sie nicht in eine a priori festgelegte Vorstellung über die sektoralen Entwicklungsmöglichkeiten in einer Region passen. Eine clusterorientierte Förderpolitik sollte deshalb nicht an die Stelle, sondern an die Seite insbesondere solcher Maßnahmen gestellt werden, die auf eine Erweiterung der sektoralen und technologischen Basis in einer Region abzielen.

Problem der Regionen, in denen keine entwicklungs-fähigen Cluster identifizierbar sind

Ohnehin stellt sich bei einer clusterorientierten Förderpolitik das Problem, wie mit Regionen umzugehen ist, in denen keine entwicklungs-fähigen Cluster identifizierbar sind. Wie die bereits angesprochene Untersuchung des IWH zeigt, sind ökonomische Entwicklungskerne mit vernetzten Strukturen am ehesten im Süden der neuen Länder anzutreffen; vor allem in Nordostdeutschland, aber auch in einigen peripheren Regionen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich vergleichbare Strukturen noch nicht herausgebildet. Geht man davon aus, dass eine „passive Sanierung“ dieser Regionen mit den Leitbildvorstellungen der deutschen Regionalpolitik nicht vereinbar ist, wird man hier zunächst darauf setzen müssen, dass in den Regionen selbst tragfähige Entwicklungskonzepte erarbeitet werden. Dabei ist vor allem Realitätssinn gefragt, denn es wird kaum erfolgversprechend sein, in ländlich geprägten Regionen auf eine „High-Tech-Strategie“ zu setzen. Vielmehr wird es hierbei vor allem um landwirtschaftliche, touristische oder gesundheitsorientierte Spezialisierungen gehen müssen, teilweise mag man sich auch darauf konzentrieren, sogenannte „NIMBY“-Produktionen (*Not-in-my-backyard*) hier anzusiedeln, wie zum Beispiel umweltbelastende Sektoren, die in der Nähe der Zentren infolge externer Effekte kaum mehrheitsfähig sein dürften. In grenznahen Räumen dürfte schließlich auch eine verbesserte Bereitschaft zu grenzüberschreitender

Kooperation ein erfolgversprechender Weg sein, die regionale Entwicklung voranzubringen, was natürlich entsprechende Potentiale auch auf der anderen Seite der jeweiligen Grenze voraussetzt. Dabei ist nicht nur an Ostvorpommern (Nähe zum Wachstumspol Stettin) zu denken, sondern durchaus auch an Regionen an der sächsischen Grenze zu Polen (Wachstumspol Breslau) und Tschechien (Wachstumspol Prag), die bislang kaum mit derartigen Überlegungen in Verbindung gebracht worden sind.

Derartige Konzepte quasi „von oben“, also durch bundes- oder landespolitische Entscheidungen vorzugeben, wird aber infolge von Informationsdefiziten und Akzeptanzproblemen kaum möglich sein. Die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für derartige, in den Regionen selbst entwickelte Konzepte sollte aber von der jeweils übergeordneten föderalen Ebene erfolgen. Die von verschiedenen Bundesressorts durchgeführten Wettbewerbe und Modellprojekte stellen einen sinnvollen, aber noch längst nicht bis zum Ende ausgereizten Weg in diese Richtung dar.

## 5. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass es mit Blick auf die absehbare Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern sinnvoll scheint, verstärkt auf eine gezielte Förderung „zukunftsfähiger“ Potentiale zu setzen. Hierzu zwingt zum einen die zunehmende Knappheit öffentlicher Mittel, zum anderen aber auch die Tatsache, dass heute eher als in früheren Jahren erkennbar ist, welche regionalen Spezialisierungen sich künftig herausbilden werden. Eine derartige Konzentrationsstrategie sollte jedoch nicht allein räumlich abgegrenzt werden, sondern sich eher an (vorhandenen) Branchenclustern orientieren und vor allem die regionalen Akteure stärker in die jeweiligen Entwicklungsprozesse einbinden. Auch wenn eine solche differenzierte Förderung höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt, scheint sie mit Blick auf ein Gelingen des „Aufbau Ost“ erfolgversprechender als die bisher immer noch in weiten Teilen anzutreffende „Gießkannenförderung“. Selbst dann ist aber erkennbar, dass die viel beschworene „Angleichung der Lebensverhältnisse“ als ein generationenumspannender Prozess angesehen werden muss; kurzfristige Erfolge sind auch bei einer modifizierten Förderpolitik nicht zu erwarten.

## Anmerkungen

- 1 Dies bedeutet nicht, dass der ursprünglich bestehende „Nachholbedarf“ in der Infrastruktur insgesamt bereits abgebaut wäre; insbesondere auf der kommunalen Ebene (z.B. bei kommunalen Gemeinschaftsdiensten) sowie bei der Anpassung der Infrastrukturen an den demographischen Wandel bestehen noch Investitionsbedarfe.
- 2 Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Halle 2003. Derzeit wird von Bundesseite die Verlängerung der Investitionszulagenregelungen bis zum Jahr 2013 vorbereitet.
- 3 Vgl. die Evaluationsergebnisse in DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2003), a.a.O.

- 4 Vgl. Ragnitz, J./Seitz, H., Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern, Halle 2007, S. 83.
- 5 So hat die jüngste Anpassung der Förderbestimmungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die eine Förderung nach einheitlichen Kriterien in ganz Deutschland vorsieht, im Ergebnis zu einer fortbestehenden Förderpräferenz für die neuen Länder geführt. Vgl. 35. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2006-2009, BT-Drucksache 16/1790, S. 24f.
- 6 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 2004/2005, Tz 619ff.
- 7 Vgl. Ragnitz, J., Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?, in: Wirtschaftsdienst Heft 5/2007, S. 289-296.
- 8 Vgl. z.B. Eckey, H.-F./Kosfeld, R./Türk, M., Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover-Effekte, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Heft 1/2007, S. 23-42.
- 9 Zur genaueren Definition von Clustern und ihrer Abgrenzung von eher lockeren Kooperationsbeziehungen und institutionellen Netzwerken vgl. z.B. Günther, J., Innovation Cooperation in East Germany – only a half way success, IWH-Diskussionspapier Nr. 170, Halle 2003.
- 10 Vgl. Rosenfeld, M., Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen: Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft, IWH-Sonderheft 5/2006, Halle.
- 11 Dies bedeutet nicht, dass die Ansiedlungsförderung aufgegeben werden sollte; auch künftig sollten alle Chancen genutzt werden, wettbewerbsstarke Finalproduzenten für die neuen Länder zu gewinnen.
- 12 Vgl. BBR (Hrsg.), Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Studie im Auftrag des BBR, erscheint demnächst (2008). Kurzfassung unter [http://www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_21288/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Studien/Wachstumsmotoren/04\\_\\_Ergebnisse.html](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21288/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Studien/Wachstumsmotoren/04__Ergebnisse.html).