



Dr. Astrid Ziegler

Aufbau Ost und die Rolle der Förderpolitik

Ein Arbeitspapier im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung

Frankfurt/Main, Juni 2005



Herausgeber:

Otto-Brenner-Stiftung
Elke Eller
Wilhelm-Leuschner-Str. 79

60329 Frankfurt/Main

Fon: 069 - 66 93 28 10
Fax: 069 - 66 93 23 23
email: obs@igmetall.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autorin:

Dr. Astrid Ziegler
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut der Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

0211 - 77 78-237
0211 - 77 78-226
email: astrid-ziegler@boeckler.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Der Aufbau Ost - eine Zwischenbilanz	4
2. Rahmenbedingungen und Finanzierung der Förderpolitik	4
- <i>Herausforderungen für die betriebsnah-orientierte Wirtschaftsförderung</i>	
- <i>Ansatzpunkte der wirtschaftsnahen Förderpolitik</i>	
- <i>Grenzen der betriebsnahen Wirtschaftsförderung</i>	
- <i>Der finanzielle Rahmen</i>	
3. Förderangebote an die Wirtschaft	11
- <i>Maßnahmen zur Investitionsförderung</i>	
- <i>Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen sowie zur Stärkung der Eigenkapitalbasis</i>	
- <i>Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation</i>	
- <i>Maßnahmen zur Förderung von Auslandsaktivitäten und Erhöhung der Exporte</i>	
- <i>Förderung von weichen Instrumenten</i>	
- <i>Neuere Entwicklungen und ihre Instrumente</i>	
4. Infrastruktur sowie spezielle arbeitsmarktpolitische Förderansätze	27
5. Akteure der ostdeutschen Wirtschaftsförderung	28
6. Wie erfolgreich war / ist die Förderpolitik?	31
7. Zur Neuausrichtung der Förderpolitik in Ostdeutschland	43
8. Ein kurzes Fazit	48
 Literaturverzeichnis	 50
Anhang	52

Daten: Stand April 2005

1. Der Aufbau Ost – eine Zwischenbilanz

Der Umstrukturierungsprozess in den ostdeutschen Bundesländern ist auch nach über 15 Jahren noch nicht abgeschlossen. Das Ziel der Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands ist noch lange nicht erreicht. Ein sich selbst tragender wirtschaftlicher Aufschwung ist in Ostdeutschland auch heute noch nicht in Sicht. Die Arbeitslosenzahlen haben sich auf hohem Niveau verfestigt. Der anfänglich dynamische Anpassungsprozess Ostdeutschlands hat in den vergangenen Jahren deutlich an Geschwindigkeit verloren. Die bisherigen Ergebnisse der Wirtschaftsförderung sind angesichts der hohen Sockelarbeitslosigkeit unbefriedigend. Die öffentlichen Kassen sind leer. Im Zuge der EU-Osterweiterung wird für strukturpolitische Zwecke sehr bald weniger staatliches Geld zur Verfügung stehen. Von daher überrascht es nicht, dass die Wirtschaftsförderungspolitik unter Druck geraten ist. Auch für die Kritiker der bisherigen Wirtschaftsförderungspolitik ist eine Förderung der neuen Länder weiterhin notwendig. Allerdings sollte der zukünftige Förderansatz neu überdacht werden. Statt des alleinigen Förderkriteriums „Ost“ sollten strukturelle Aspekte stärkere Beachtung finden, wobei ein „Königsweg“ in der gesamten Diskussion nicht erkennbar ist. Die Lösung sehen viele in der Förderung von Wachstumspolen¹, ohne aber die damit verbundenen Konsequenzen mit zu bedenken.

Das vorliegende Papier untersucht, welche Rolle die Förderpolitik für den Aufbau Ost gespielt hat. Zunächst werden die wesentlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaftsförderung herausgearbeitet, die einzelnen Förderinstrumente und ihre Relevanz für die Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft diskutiert und die Frage beantwortet, wie erfolgreich die Förderpolitik bisher war. Der Abschluss reflektiert die aktuelle Diskussion über die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderungspolitik für Ostdeutschland.

2. Rahmenbedingungen und Finanzierung der Förderpolitik

Die Ausgangssituation in den ostdeutschen Produktionsstätten und die Entwicklung im letzten Jahrzehnt sind mittlerweile hinreichend erforscht (vgl. zuletzt DIW et. al.

¹ Die Förderung von Wachstumspolen, von Wachstumskernen oder von Leuchttürmen wird häufig synonym verwandt (zur näheren Diskussion siehe Abschnitt 7).

2003). Sie war zu Beginn des Reformprozesses durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- die Organisation der industriellen Produktionseinheiten in Kombinat, neben denen sich nur eine geringe Anzahl von selbständigen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) behaupten konnte;
- einerseits durch eine überbesetzte Landwirtschaft und eine dominierende Industrie, andererseits durch eine geringe Bedeutung des tertiären Sektors,
- eine hohe Fertigungstiefe, innerhalb derer auch die (industrielle) Forschung und Entwicklung angesiedelt war;
- die fehlende Ausrichtung der Fertigung am Markt und stattdessen eine Abhängigkeit von einem zentral geplanten, vorgegebenen Bedarf;
- die Abhängigkeit der Preise und sonstiger Austauschbedingungen von politischen Prioritätensetzungen und Devisenanforderungen.

Der Systemwechsel nach der Vereinigung hat in den neuen Bundesländern auch in den für wirtschaftliche Entwicklungen relevanten Bereichen tief greifende Veränderungen ausgelöst. Damit entstanden zum Teil neue Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und für die Akteure. Die Überwindung der teilungsbedingten Entwicklungsnachteile sollte in erster Linie mit Hilfe der Wirtschaftsförderungspolitik erfolgen.

Wohl häufigster Kritikpunkt an der Transformationspolitik war und ist, dass von Seiten der Politik kein qualitativ neuartiges arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisches Instrumentarium zur Förderung des Anpassungs- und Aufbauprozesses in Ostdeutschland entwickelt wurde. Vielmehr haben Bund und Länder trotz der einigungsbedingten Sondersituation im Wesentlichen die für Westdeutschland erprobten arbeitsmarkt- sowie wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen auf Ostdeutschland übertragen. Im Bereich der Wirtschafts- und Strukturpolitik wurden in den neuen Bundesländern die Konzeptionen der Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und der Europäische Regionalfonds (ERDF), eingesetzt. Mit der Investitionszulagenverordnung und einem Paket von Einzelmaßnahmen (wie z.B. dem Investitionszulagengesetz und dem Fördergebietgesetz mit speziellen Sonderabschreibungen für ostdeutsche Betriebe) wurden relativ frühzeitig Bedingungen geschaffen, die die privaten Investitionen in den neuen Bundesländern attraktiver machen sollten.

Herausforderungen für die betriebsnah-orientierte Wirtschaftsförderung

In Deutschland bewegt sich die Förderpolitik einerseits innerhalb eines gesetzlichen und politischen Rahmens zur Wirtschaftsförderung²; ihre konkrete Umsetzung richtet sich andererseits an den ökonomischen und sozioökonomischen Entwicklungen und Situationen in Ostdeutschland selbst aus.

Anfang der 1990er Jahre stand die wirtschaftsnahe Förderpolitik in Ostdeutschland vor zwei großen Aufgaben. Sie musste

1. eine Wirtschaftsstrukturen nach westlichem Vorbild schaffen

Im Vergleich zur früheren Bundesrepublik zeichnete sich die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur vor der Wende einerseits durch eine überbesetzte Landwirtschaft und eine dominierende Industrie aus, andererseits durch eine geringe Bedeutung des tertiären Sektors. Gleichzeitig war die ostdeutsche Wirtschaft durch ein Übergewicht an Großbetrieben (Kombinaten) geprägt, während kleinere und mittlere Betriebe anteilmäßig kaum ins Gewicht fielen. Insofern war es die Aufgabe der Förderpolitik in Ostdeutschland eine Wirtschaftsstruktur zu schaffen, die derjenigen in Westdeutschland ähnlich ist. D.h. es sollte zum einen eine Unternehmensstruktur bestehend aus kleinen, mittleren und großen Unternehmen entstehen; zum zweiten ein unterbelichteter Dienstleistungssektor auf- und ausgebaut, der überdimensionierte Industriesektor wettbewerbsfähig gemacht und die Landwirtschaft umgebaut werden. Dies alles unter dem gesetzlichen Primat gleichwertige Lebensverhältnisse in Ostdeutschland zu schaffen.

² *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967*: das Gesetz verpflichtet Bund und Länder in ihrem finanzpolitischen Tun das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu wahren, d.h. in Rezessionen sollen von der öffentlichen Hand Impulse zur Konjunkturbelebung ausgehen und in Hochkonjunkturphasen soll Zurückhaltung geübt werden.

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und die Europäischen Strukturfonds: die ausgleichspolitische Orientierung der Regionalförderung verpflichtet den Staat, die Wirtschaft in strukturschwachen Regionen zu fördern.

Grundsätze der Landesplanung und Raumordnung: Einschränkungen für die Wirtschaftsförderung ergeben sich aus der Raumordnung hauptsächlich durch die dort erfolgende Ausweisung bestimmter Aufgaben von Kommunen unterschiedlicher Größe und Funktion. Größeren Wirtschaftsförderprojekten, wie z.B. großflächigen Infrastrukturprojekten, sind im Rahmen der Bauleitplanung und durch das Raumordnungsverfahren Grenzen gesetzt.

Haushaltsgrundsätze: sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sind die Vorgaben für die öffentliche Finanzpolitik. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soll gewährleisten, daß eine Subvention „erforderlich und geeignet“ ist, das Subventionsziel zu erreichen.

2. den Kapitalstock modernisieren

Der Wirtschaftsförderung oblag die Aufgabe, einerseits die technischen und materiellen Anlagen in den Betrieben zu erneuern und andererseits eine leistungsfähige (wirtschaftsnahe) Infrastruktur (u.a. im Bereich Verkehr und Telekommunikation, Ver- und Entsorgung) auf- und auszubauen. Unternehmen sollten rasch eine breite Grundlage für gewerbliche Investitionen und technologische Innovationen erhalten. Die Erhöhung der betrieblichen Produktivität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit standen im Vordergrund und setzten den Möglichkeiten zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen enge Grenzen.

Ansatzpunkte der wirtschaftsnahen Förderpolitik

Die Wirtschaftsförderung setzt mit ihren Instrumenten an den wirtschaftlichen Standortbedingungen an. Eine wesentliche Zielgröße ist die Verbesserung harter und weicher Standortfaktoren zur Beeinflussung der Standortwahl und Standorttreue von Unternehmen. Das Anwerben von Unternehmen (Ansiedlungspolitik) gehört eben so zu dem Aufgabenkatalog wie die Bestandspflege des kommunalen/regionalen Unternehmensbestandes als Aktivierung des so genannten endogenen regionalen Entwicklungspotenzials.

In Ostdeutschland hatte die Wirtschaftsförderung zunächst die Aufgabe, infrastrukturelle Voraussetzungen für Betriebe zu schaffen. Im Mittelpunkt standen die Flankierung der Umstrukturierungsprozesse in bestehenden Betrieben und die Gründung und Entwicklung neuer Betriebe. Sie konzentrierte sich daneben auch auf die Neuan siedlung vornehmlich größerer Betriebe. Während den ersten Jahren nach der Vereinigung hatte zudem die Treuhandanstalt maßgebliche Aufgaben der Wirtschaftsförderung übernommen (wie z.B. die der Flächensanierung).

Grenzen der betriebsnahen Wirtschaftsförderung

Die Förderpolitik konnte trotz des Einsatzes umfangreicher Finanzmittel bisher nicht in dem gewünschten Maße dazu beitragen, die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in Ostdeutschland zu verringern. Viel zu groß scheint die Abhängigkeit der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel von anderen Rahmenbedingungen (von z.B. nationalen konjunkturellen oder internationalen Einflüssen) zu sein, um alleine mit den strukturpolitischen Instrumenten gleichwertige Lebensbedingungen in Ost-

deutschland verwirklichen zu können. Dies ist allerdings kein ostdeutsches Phänomen, es trifft genau so für Westdeutschland zu.

Zudem können Bund und Bundesländer nicht willkürlich Unternehmen subventionieren. Sie sind verpflichtet, die im Beihilferecht der Europäischen Kommission festgelegten Grundsätze einzuhalten. Das EU-Beihilferecht wirkt sich nicht nur auf die Zulässigkeit von Bundes- und Landessubventionen aus, Beihilfen sind laut Art. 87 EGV wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkungen grundsätzlich untersagt. Einige Ausnahmetatbestände betreffen

- „de-minimis“-Regel (wonach Beihilfen, die sich auf einen Betrag von 100.000 € in einem Zeitraum von 3 Jahren oder weniger aufsummieren, nicht vorgelegt und genehmigt werden müssen),
- horizontale Beihilfen (wie die Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige sowie die Gewährung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Ausbildungsbeihilfen) und
- regionale Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (das betrifft u.a. die Fördergebiete im Rahmen der Europäischen Strukturfonds).

Besondere Vorschriften gelten außerdem für Beihilfen zu Gunsten von Unternehmen in Schwierigkeiten. Konkret bedeutet dies, dass Bund und Länder ihre wirtschaftsfördernden Maßnahmen durch die Europäische Kommission in Form von Förderprogrammen für einen bestimmten Zeitraum genehmigen lassen. Innerhalb der genehmigten Programme können Bund und Bundesländer Beihilfen an Unternehmen zahlen. Beihilfen an Großbetrieben müssen dagegen im Einzelfall der Europäischen Kommission zur Prüfung und Notifizierung vorgelegt werden.

Der finanzielle Rahmen

Unbestritten war und ist auch heute noch, dass die Überwindung teilungsbedingter Entwicklungsnachteile und die Bewältigung des Systemumbaus enorme Finanztransfers erfordern, um die ostdeutsche Wirtschaft wettbewerbsfähig zu machen. Ostdeutschland war von Anfang an finanziell selbst nicht in der Lage, die Wirtschaft

nach westlichem Maßstäben marktfähig zu machen und die nach der Vereinigung offenen zu Tage getretenen Probleme aus eigener Kraft zu meistern. Neben der Modernisierung und dem Ausbau der Infrastruktur sowie dem Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen bestand zu Beginn des Einigungsprozesses die größte finanzpolitische Herausforderung darin, den Einbruch bei Produktion und Beschäftigung sozial verträglich aufzufangen und gleichzeitig für die Bildung eines privaten Kapitalstocks zu sorgen. Die Bundesregierung stellte zunächst über den Fonds „Deutsche Einheit“ den öffentlichen Haushalten in Ostdeutschland Finanzmittel zur Finanzierung der Anpassungslasten zur Verfügung – diese Mittel sollten vor allem in den Infrastrukturausbau fließen und die Vereinigungslasten sozialpolitisch flankieren (vgl. Anhangtabelle 1). Da sich die Hoffnungen einer schnellen Stabilisierung und eines schnellen Angleichungsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft an marktwirtschaftliche Bedingungen nicht erfüllten, musste dieser Fonds in den ersten Jahren ad hoc immer wieder aufgestockt werden. Von 1991 bis 1994 flossen über den Fonds „Deutsche Einheit“ 82,2 Mrd. € an öffentlichen Finanztransfers nach Ostdeutschland. Diese Mittel wurden überwiegend durch Kredite finanziert mit der Folge, dass die Staatsverschuldung in die Höhe schnellte und den Staatshaushalt bis heute enorm belastete (Bach/Vesper 2000).

1995 trat dann das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ (Solidarpakt I) in Kraft, das den ostdeutschen Ländern und Gemeinden mittelfristig (bis Ende 2004) eine verlässliche Finanzquelle schaffte. Das Programm bestand zum einen aus der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zum anderen aus dem Sondervermögen „Erblastentilgungsfonds“³. Über den Solidarpakt I erhielten die ostdeutschen Länder und Gemeinden über den Finanzausgleich vom Bund und den westdeutschen Ländern Transfermittel von 94,5 Mrd. € (Bundesregierung 2005). Garantiert wurde den ostdeutschen Ländern und Gemeinden damals 105% des westdeutschen Pro-Kopf-Ausgabenniveaus. Mit den Mitteln des Solidarpakts I konnten die ostdeutschen Länder und Gemeinden u.a. die öffentliche Infrastruktur modernisieren und ausbauen, der Wirtschaft großzügige finanzielle Hilfen zur Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen bereit stellen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanzieren.

³ Der Erblastentilgungsfonds bündelte die Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der THA und teilweise die der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Die Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ liefen separat. Diese Schulden werden vom Bund und zum überwiegenden Teil von den westdeutschen Ländern getragen (Bach/Vesper 2000: 196)

Ab 2005 wurde der Solidarpakt I durch den Solidarpakt II abgelöst. Von 2005 bis 2019⁴ sollen über diesen mit den Körben I und II Finanzmitteln in Höhe von 156,5 Mrd. € in die ostdeutschen Länder fließen. Der Korb I mit 105,3 Mrd. € ist für die Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten in Bezug auf den infrastrukturellen Nachholbedarf Ostdeutschlands sowie für den Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft der Kommunen vorgesehen⁵. Im Gegensatz dazu ist die Verwendung der restlichen 51,2 Mrd. € des Korbs II nicht fest geschrieben. Als grobe Richtung wird offiziell betont, dass die Mittel Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Infrastruktur verbessern sollen. In diesen Korb II fallen die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), den EU-Strukturfonds, Finanzhilfen sowie die im Jahr 2006 auslaufende Investitionszulage⁶, so dass sie schwerpunktmäßig der ostdeutschen Wirtschaftsförderung zu Gute kommen werden.

Über diese unterschiedlichen Programme sind in den letzten 15 Jahren enorme finanzielle Mittel zur Beseitigung der Transformationsprobleme nach Ostdeutschland geflossen, weitere werden über den Solidarpakt II folgen. Ein Teil dieser Mittel wurde und wird zur Modernisierung und Stabilisierung der Unternehmen sowie zur beschäftigungspolitischen Flankierung eingesetzt. Wie aus der Abbildung 1 zu ersehen ist, entfielen zwischen 1991 und 2003 auf die sozialpolitisch motivierten Ausgaben der größte Anteil der Transferleistungen. Der BA-Zuschuss, die Arbeitslosenhilfe, ABM u.ä., Vorruhestand, Altersübergangsgeld usw. machen mehr als 40% der gesamten Ausgaben aus (Anhangtabelle 2; Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2004). Erst mit einigem Abstand folgen die Ausgaben für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen und für die Wirtschaftsförderung. Mit einem Gesamtbetrag von 87 Mrd. € in den Jahren 1991 bis 2003 nehmen die Ausgaben für die betriebsnahe Wirtschaftsförderung den letzten Platz bei den Ausgabearten ein.

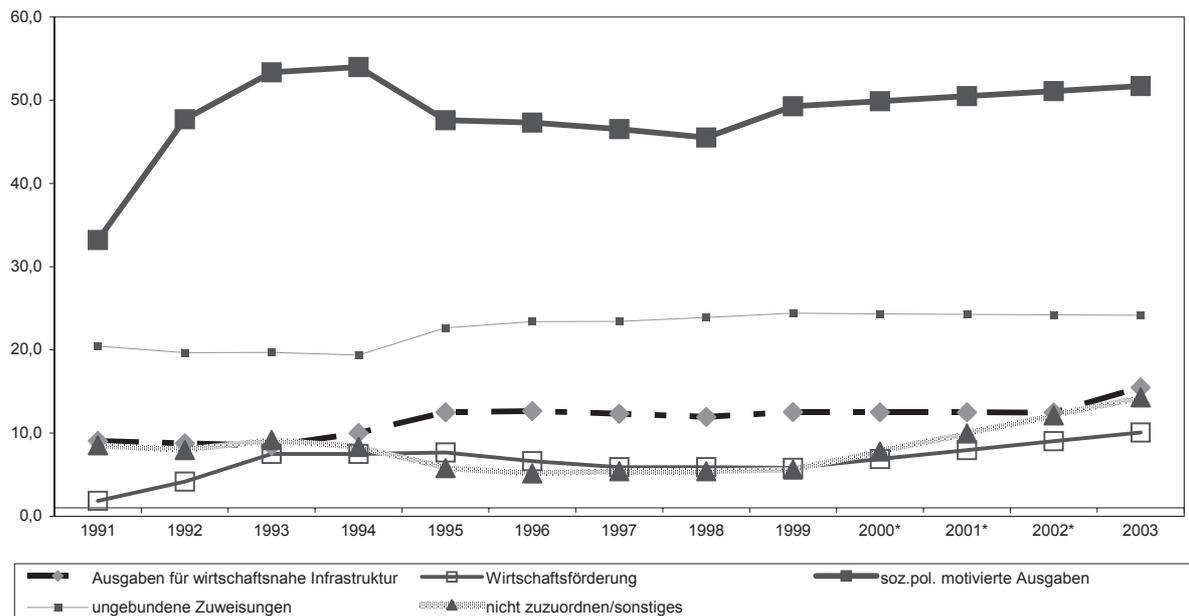
⁴ Nach 2019 gehen die politischen Entscheidungsträger von Bund und Ländern aus, dass Ostdeutschland keine weiteren Finanzhilfen benötigt.

⁵ Die Mittel werden entsprechend der Einwohnerzahl auf die ostdeutschen Länder verteilt. Sachsen erhält 26,1%, Berlin 19%, Sachsen-Anhalt 15,7%, Thüringen und Brandenburg je 14,3% und Mecklenburg-Vorpommern 15,7% der Mittel.

⁶ Mögliche Mittelkürzungen durch den Wegfall der Investitionszulage und die Einschränkung der EU-Strukturfondsmittel ab 2007 wird der Bund ausgleichen – so Manfred Stolpe (Beauftragter der Bundesregierung für den Aufbau Ost) in einem Interview mit der Berliner Zeitung am 02.02.2005.

Abbildung 1:

Bruttotransferleistungen in Mrd. Euro



* lineare Fortschreibung; Abweichungen zu Alternativrechnungen möglich

Quelle: IWH (Arbeitstabelle)

3. Förderangebote an die Wirtschaft

In der Bundesrepublik Deutschland können Unternehmen aus unterschiedlichen Töpfen und mit unterschiedlichen Zielen gefördert werden. Die Wirtschaftsförderung wird in Deutschland zwar im engen Zusammenhang mit der GRW diskutiert (Gerlach/Ziegler 1998), wie aber die betriebliche Förderung in Ostdeutschland zeigt, zählen im weiteren Sinne auch Politikfelder wie die Innovations- und Technologiepolitik, die Mittelstands- und Existenzgründungsförderung oder auch die Energiepolitik mit ihren Instrumenten zur Wirtschaftsförderung, weil auch diese darauf ausgerichtet sind, Unternehmen in ihrer Entwicklung zu helfen. Darüber hinaus setzen eine Reihe von Instrumenten an der Qualifizierung und Beratung der Unternehmen und ihrer Beschäftigten an.

Durch die Bereitstellung von Finanzmitteln in einem bisher in der Geschichte der deutschen Wirtschaftsförderung nicht gekannten Maße entstand Anfang der 1990er Jahre in Ostdeutschland eine Programmstruktur nach westlichen Maßstäben. Für den Aufholprozess Ostdeutschlands wurden bestehende westdeutsche Programme

auf Ostdeutschland übertragen und der Situation angepasst. Die Anpassungen in den Programmen haben u.a. den Begünstigtenkreis erweitert, die Förderintensität erhöht oder die Zugangsmöglichkeiten für ostdeutsche Unternehmen erleichtert. Daneben sind neue auf die ostdeutsche Situation zugeschnittene Programme aufgelegt und mit beträchtlichem Aufwand implementiert worden. Diese sind in Folge des wirtschaftlichen Strukturbruchs entstanden, wie z.B. der Konsolidierungs- und Beteiligungsfonds sowie verschiedene Managementhilfen. Staatlicherseits werden Zuwendungen, Kredite und Bürgschaften an Betriebe zur Verfügung gestellt. Diese Form der Förderung verbilligt den Produktionsfaktor Kapital. Fast alle Förderhilfen haben eine spezifische Mittelstandskomponente, da die europäische Wettbewerbspolitik die Förderung von Großunternehmen in Bezug auf Förderumfang und -intensität begrenzt. Häufig werden die Programme nicht einzeln sondern in Kombination miteinander eingesetzt.

In Ostdeutschland – wie auch in Westdeutschland – gibt es eine kaum überschaubare Programmkulisse der Wirtschaftsförderung⁷. Trotz der großen Programmviefalt lassen sich einige Grundlinien im Förderkonzept⁸ erkennen. Die Wirtschaftsförderung setzt an bei

- Maßnahmen zur Investitionsförderung,
- Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen sowie zur Stärkung der Eigenkapitalbasis,
- Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation,
- Maßnahmen zur Förderung von Auslandsaktivitäten und Erhöhung der Exporte,
- der Förderung von weichen Instrumenten (wie Beratung und Krisenbewältigung),
- neueren Instrumenten der Vernetzung.

Maßnahmen zur Investitionsförderung

Kernstück der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland ist die Investitionsförderung. Das bedeutendste Instrument der Investitionsförderung in Ostdeutschland ist die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

⁷ Die auf den Internet-Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit verfügbare Förderdatenbank gibt einen Überblick über die Förderprogramme des Bundes, der Bundesländer und der Europäischen Kommission (www.bmwa.bund.de/Navigation/Unternehmer/foerderdatenbank.html)

⁸ Die folgenden Ausführungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf die aktuelle Situation.

(GRW). Die GRW ist seit 1969 schlechthin das Instrumentarium der deutschen Regionalförderung, die gemeinsam von Bund und Bundesländern getragen wird; diese teilen sich je zur Hälfte die Finanzierung der Investitionsförderung⁹. Sie wurde 1990 mit einigen Modifikationen auf Ostdeutschland übertragen und mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet (vgl. dazu auch Abschnitt 6). Seit dieser Zeit liegt der Schwerpunkt der GRW-Förderung in Ostdeutschland. Die GRW leistete und leistet immer noch einen wichtigen Beitrag zum Aufbau und zur weiteren Modernisierung des ostdeutschen Kapitalstocks.

Mit Mitteln der GRW können Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft (einschließlich des Fremdenverkehrs) sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden. Gewerbliche Investitionen werden in den strukturschwachen Gebieten durch nicht rückzahlbare Zuschüsse unterstützt. Die Zuschüsse fließen nur an solche Unternehmen, deren Betriebsstätte in den ausgewiesenen GRW-Fördergebieten liegen. Unterstützt werden Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen sowie die Umstellung und grundlegende Rationalisierung von Unternehmen. Darüber hinaus werden auch der Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte sowie Betriebserweiterungen gefördert. Zusätzlich stellt die GRW Finanzmittel für die Förderung von Regionalmanagement, Kooperationsnetze und Clustermanagement zur Verfügung.

Arbeitsplatzziel im Rahmen der GRW

Mit den geförderten Investitionsvorhaben müssen neue **Dauerarbeitsplätze** geschaffen oder vorhandene gesichert werden. Dauerarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die von vornherein auf Dauer angelegt sind. Ausbildungsplätze können wie Dauerarbeitsplätze gefördert werden. Ein neu geschaffener Ausbildungsplatz wird dabei wie zwei Dauerarbeitsplätze bewertet. Für eine Überwachungszeit **von mindestens fünf Jahren** nach Abschluss des Investitionsvorhabens müssen die Arbeitsplätze tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden.

Quelle: Dreiunddreißigster Rahmenplan 2004: 40

⁹ Seit 1991 wird das GRW-Budget durch Mittel der Europäischen Strukturfonds aufgestockt.

Die GRW will mit der Förderung gewerblicher Investitionen unmittelbar der Schaffung neuer und Sicherung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze dienen (siehe Kasten) und die Einkommenssituation in den strukturschwachen Regionen verbessern. Über den Ausbau einer leistungsfähigen wirtschaftsnahen Infrastruktur sollen die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben geschaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der Gewerbebetriebe in den strukturschwachen Regionen gestärkt werden. Die Förderung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte und von Regionalmanagementvorhaben will die Entwicklung "von unten" unterstützen. Über das seit dem 1. Januar 2005 geltende Förderangebot "Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement" fördert die GRW die regionale und überregionale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie wirtschaftsnahen Partnern und Institutionen, um die vorhandenen Potenziale zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu erhöhen.

Die Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung sind im sogenannten Rahmenplan festgelegt, der jährlich zwischen Bund und Bundesländer verabschiedet wird. Aktuell gilt der 33. Rahmenplan. Die Länder können die Förderbedingungen durch ergänzende landesinterne Richtlinien konkretisieren und einschränken. Für die Durchführung der GRW-Förderung sind ausschließlich die Länder zuständig. Sie

- setzen die Förderschwerpunkte und legen die Fördermittel auf bestimmte Projekte, Branchen oder Regionen fest,
- wählen die förderfähigen Projekte aus,
- erteilen die Bewilligungsbescheide,
- kontrollieren die Einhaltung der Förderbestimmungen durch die Zuschussempfänger.

Die Förderregeln und das Fördergebiet unterliegen den beihilferechtlichen Bestimmungen der Europäischen Kommission. Die Förderhöchstsätze für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft hängen von der Schwere der Strukturprobleme in der betreffenden Region und von der Größe des zu fördernden Unternehmens ab. Im

Einzelnen gelten in Ostdeutschland aktuell die folgenden (Brutto-)Förderhöchstsätze¹⁰:

Förderung ¹¹ in	Betriebsstätten von	
	KMU	sonstige
A-Fördergebiete	50 %	35 %
B-Fördergebiete	43 %	28 %

Die vorgenannten Fördersätze umfassen die Subventionswerte für alle öffentlichen Hilfen (einschließlich Investitionszulage, Bürgschaften etc.). Die GRW-Mittel werden an die Unternehmen erst nach Abschluss der Investition ausgezahlt und wenn das Unternehmen die zugesagten eigenen Investitionen nachgewiesen hat. Arbeitsplätze werden bis zu 5 Jahre nach Auszahlung der GRW-Mittel kontrolliert (siehe Kasten). Bei Nichterfüllung wird die Subvention zurück gefordert.

Infrastrukturmaßnahmen können mit bis zu 90 % der förderfähigen Kosten gefördert werden. Die Konkretisierung der Förderhöchstsätze liegt auch hier im Ermessen der Länder.

Für das Jahr 2004 sah der Bundeshaushalt die in der folgenden Tabelle 2 zusammengetragenen Barmittel in den ostdeutschen Bundesländern vor. Die Länder stellen ihrerseits Landesmittel in gleicher Höhe zur Finanzierung der GRW bereit.

¹⁰ In westdeutschen strukturschwachen Regionen gelten reduzierte Sätze.

¹¹ Auf Basis eines Regionalindikatorenmodells wurde Ostdeutschland in A-Fördergebiete (strukturschwächste Regionen) und in B-Fördergebiete unterteilt. Zu den B-Fördergebieten zählen 18 Arbeitsmarktregionen und zwar Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Erfurt (teilweise), Weimar (teilweise), Schwerin, Halle, Chemnitz, Magdeburg, Eisenach, Pirna (teilweise), Zwickau (teilweise), Bautzen (teilweise), Sonneberg, Grimma, Gotha (teilweise) und Belzig (33. Rahmenplan: 19)

Tabelle 2:

Barmittel 2004 der GRW-Ost (Bundesanteil) - in Mio. € -

Land	insgesamt	davon gebunden durch Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen aus den Haushaltsjahren ...		
		in Mio. €		
		2001	2002	2003
Berlin	70,7	26,3	30,0	14,3
Brandenburg	99,3	37,0	42,2	20,1
Mecklenburg-Vorpommern	78,5	29,2	33,4	15,9
Sachsen	154,9	57,7	65,8	31,4
Sachsen-Anhalt	107,3	39,9	45,6	21,7
Thüringen	94,3	35,1	40,1	19,1
Summe*	604,9	225,3	257,0	122,6

* rundungsbedingte Differenzen möglich.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 6

Neben den GRW-Investitionszuschüssen für gewerbliche Investitionen ist die **steuerliche Investitionszulage** seit Jahren ein fester Bestandteil der Wirtschaftsförderung. Sie wurde allerdings durch das neue Investitionszulagengesetz 2005 (InvZulG 2005) stark eingeschränkt. Nach dem InvZulG 2005 werden Investitionen, die nach dem 24. März 2004 begonnen und bis zum 31. Dezember 2006 abgeschlossen werden, gefördert. Gemäß InvZulG 2005 sind Erstinvestitionen in

- neue, bewegliche, abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens sowie
- neue Gebäude, Eigentumswohnungen, in Teileigentum stehende Räume und andere Gebäudeteile

bei Betrieben des verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungen förderfähig.

Diese Fördermittel werden den Investoren unmittelbar nach der Investition ausbezahlt. Als wirtschaftspolitisches Instrument ist die Investitionszulagen schon seit län-

gerem in der Kritik (u.a. Störmann/Ziegler 1998). Zulagen haben zwar aus Sicht des Investors den Vorzug der Rechtssicherheit. Aus wirtschaftspolitischer Sicht können sie aber nicht zielgenau eingesetzt werden, die Mitnahmeeffekte sind sehr hoch. Außerdem ist unter fiskalischem Aspekt das Mittelvolumen der Zulagen a priori nicht bekannt.

Unternehmen stehen sowohl für Investitionen als auch zur Finanzierung von Betriebsmitteln von Seiten des Bundes und der Bundesländer **Bürgschafts**programme zur Verfügung. Die Länder und der Bund bürgen unter bestimmten Voraussetzungen bei Existenzgründungen und Geschäftseröffnungen, bei Erweiterungen und Verlagerungen und bei ähnlichen Vorhaben. Damit wird die Kreditgewährung durch Banken erleichtert. In Deutschland sind die Bürgschaftsprogramme folgendermaßen gegliedert:

- *Bürgschaften der Bürgschaftsbanken*: Die in jedem Bundesland eingerichteten Bürgschaftsbanken übernehmen Bürgschaften zu unterschiedlicher Höhe¹² für den gewerblichen Mittelstand gegenüber der Bank. Der Antrag ist über die Hausbank bei der zuständigen Bürgschaftsbank in dem betreffenden Bundesland zu stellen.
- *Bundes-/Landes-Bürgschaften*: Der Bund vergibt gemeinsam mit dem betroffenen Bundesland in Ostdeutschland¹³ in Einzelfällen „Groß“-Bürgschaften ab ca. 10 Mio. €. Der Antrag für diese Großbürgschaft ist direkt bei der PWC Deutsche Revision Düsseldorf zu stellen.

Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen sowie zur Stärkung der Eigenkapitalbasis

Mit Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen sowie zur Stärkung der Eigenkapitalbasis setzt die Förderpolitik an zwei strukturellen Defiziten der ostdeutschen Wirtschafts- und Unternehmensstruktur an: der Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen und der geringen Eigenkapitalquote insbesondere bei Neugründungen und bei kleinen und mittleren Unternehmen. Diese Defizite werden über

¹² Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg 125.000 €; Sachsen 160.000 €; Berlin und Sachsen-Anhalt 1 Mio. € sowie Thüringen max. 2,5 Mio. €.

so genannte Gründungs- und Wachstumsfinanzierungsprogramme bei Existenzgründungs- und Existenzfestigungsvorhaben in den Bundesländern gefördert.

Stützen waren und sind u.a. die so genannten ERP-Programme, die unter dem Dach der KfW Mittelstandsbank (vgl. dazu Abschnitt 5) in den letzten Monaten fortentwickelt wurden:

Die Programme KfW-Mittelstandsprogramm und DtA-Existenzgründungsprogramm wurden im Programm **Unternehmerkredit** zusammengeführt. Das Angebot setzt sich zusammen aus den Bausteinen Fremdkapital, Mezzanine-Finanzierung und Eigenkapital. Der Unternehmerkredit steht Existenzgründern der gewerblichen Wirtschaft, Freiberuflern und in- und ausländischen gewerblichen Unternehmen zur Verfügung und dient der langfristigen Finanzierung von Investitionen.

Das ERP-Aufbauprogramm und das Eigenkapitalhilfeprogramm, die lange Zeit in Ostdeutschland von der DtA eingesetzt wurden, wurden von der KfW Mittelstandsbank in dem Programm **Unternehmerkapital** neu gebündelt. Es gewährt Existenzgründern und mittelständischen Betrieben sowie Angehörigen der Freien Berufe für Vorhaben in Ostdeutschland zinsgünstige Darlehen mit Eigenkapitalcharakter mit dem Ziel, die Unternehmen in der Anlaufphase zu unterstützen sowie ihre Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit zu steigern.

Das **Unternehmerkapital** wird über folgende Teilprogramme abgewickelt:

→ *ERP-Kapital für Gründung (für Existenzgründer und junge Unternehmen bis zwei Jahre nach Geschäftsaufnahme)*

Gefördert wird (1) die Errichtung und der Erwerb eines Unternehmens sowie die damit verbundenen Investitionen, (2) die Übernahme von Beteiligungen mit leitender Tätigkeit im Unternehmen, (3) die Anschaffung von Produktionsmaterial.

¹³ Die westdeutschen Bundesländer haben eigene Landesbürgerschaftsprogramme.

→ *ERP-Kapital für Wachstum (für junge Unternehmen, deren Geschäftsaufnahme mehr als zwei aber höchstens fünf Jahre zurückliegt)*

Gefördert werden betriebsnotwendige Investitionen bei Erwerb, Übernahme oder einer tätigen Beteiligung eines Unternehmens. Mitfinanziert werden alle Investitionen, die einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen (z.B. Grundstücke und Gebäude, Betriebsausstattung, Warenlager, immaterielle Investitionen).

→ *Kapital für Arbeit und Investitionen (für etablierte Unternehmen, die bereits seit mehr als fünf Jahren am Markt tätig sind)*

Gefördert werden Investitionen in etablierten Unternehmen (wie Grundstücke und Gebäude, Baumaßnahmen, Kauf von Maschinen, Anlagen und Einrichtungsgegenstände sowie die Übernahme eines bestehenden Unternehmens), die einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen und Arbeitsplätze schaffen oder sichern

Weitere Existenzgründungsprogramme der KfW Mittelstandsbank sind 1. das **Mikro-Darlehen**, das „Kleinstgründungen“ mit einem max. Fremdfinanzierungsbedarf von 25.000 € unterstützt und 2. das **StartGeld**, das sich an Gründer mit geringem Investitionsvolumen richtet, die Schwierigkeiten haben, eine Hausbank zu finden.

Zusätzlich zu diesen in allen Bundesländern zum Einsatz kommenden Maßnahmen zur Existenzgründung gibt es in einzelne Länder spezielle Förderangebote, die das Unternehmerkaptal und -kredit ergänzen, so z.B. fördert das Land Thüringen die Gründung selbständiger Existenzen durch Arbeitslose über das Förderprogramm Existenzgründungshilfen oder Mecklenburg-Vorpommern über das Programm Qualifizierung und Stabilisierung von Existenzgründern die Beratung von Existenzgründern.

Außerdem sollen mit Hilfe von Beteiligungsprogrammen die Eigenkapitalbasis von kleinen und mittelständischen Unternehmen erweitert oder die Finanzverhältnisse konsolidiert werden. Dazu stellen u.a. die Kapitalbeteiligungsgesellschaften Haftkapital bereit.

Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation

Über Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation werden in den ostdeutschen Bundesländern neben Infrastruktureinrichtungen des Technologietransfers und der Technologieberatung auch der Faktor Kapital gefördert. Über verschiedene Förderprogramme fließen einerseits Zuwendungen, Kredite und Bürgschaften in Betriebe, die damit ihren Produktionsapparat technologisch erneuern können. Diese – zum großen Teil auch allgemeine – Förderprogramme richten sich an Vorhaben bei Unternehmensgründungen, -erweiterungen und -umstellungen mit besonderem Technologie- und Innovationsgehalt. Andererseits gibt es u.a. in den Ländern Beratungsprogramme – so bspw. das brandenburgische Programm Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung in KMU – bzw. allgemeine Programme mit einem Förderbaustein Technologieberatung, die die technologische Einführung in Form von Qualifizierung und Beratung der Unternehmen und ihrer Beschäftigten unterstützen.

Thematisch können die Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in Betrieben in folgende Felder unterteilt werden:

- ⇒ *Technologie- und Innovationsförderung,*
- ⇒ *Existenzgründungsförderung vor allem aus der Hochschule,*
- ⇒ *Technologieberatung,*
- ⇒ *Personalkostenzuschüsse,*
- ⇒ *Risikokapitalförderung.*

Programme zur Technologie- und Innovationsförderung fördern Maßnahmen, die darauf abzielen, einerseits die Rahmenbedingungen für die Umsetzung neuer Produkt-, Dienstleistungs- und Verfahrensideen in die Wirtschaft zu verbessern, andererseits Vorhaben für die innovative Erneuerung bestehender Produkte und Verfahren zu unterstützen. Ansprechpartner sind in der Regel kleine und mittlere Unternehmen.

Gefördert werden je nach Land und Programm u.a.

- Forschung, vorwettbewerbliche Entwicklung und Studien,
- innovative Ausrüstungsinvestitionen,

- flankierende Dienstleistungen für Innovation und Technologieentwicklung sowie technologische Infrastruktur,
- infrastrukturelle Einrichtungen, Technologieinitiativen und Einrichtungen von Kooperationen Wissenschaft und Wirtschaft sowie
- die Ideenfindung.

Ein weiterer Förderansatz in den Ländern ist der Austausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zum einen in Form von Personaltransfer und zum anderen in Form von Hilfen bei der Verwertung von Patenten aus der Hochschule in die Wirtschaft. Zu diesen Maßnahmen zählen u.a. das Bundesprogramm EXIST – Existenzgründungen aus Hochschulen, der Innovations-Assistent oder der Patent- und Lizenzfonds in Mecklenburg-Vorpommern.

Neben diesen Förderprogrammen, die in der Regel auf öffentliche Gelder zurückgreifen, öffnet sich auch immer mehr der Beteiligungskapitalmarkt technologisch- und innovationsorientierten Unternehmen. In den Bundesländern sind auf diesem Gebiet Beteiligungsgesellschaften tätig. Sie stellen jungen Unternehmen für die Finanzierung ihrer innovativen Vorhaben Wagniskapital zur Verfügung.

Die Bundesländer werden bei der Technologie- und Innovationsförderung vom Bund und von der Europäischen Kommission unterstützt. Hierbei sind mehrere Kategorien von Förderprogrammen zu unterscheiden:

- Erstens Förderprogramme, die von Bund oder von der Europäischen Kommission aufgelegt wurden und in allen Bundesländern zum Einsatz kommen, wie z.B. das ERP-Innovationsprogramm des Bundes.
- Zweitens Förderprogramme in bestimmten Bereichen, wo das Land gemeinsam mit Bund und/oder Europäischer Kommission Förderprogramme aufgelegt hat, die sich ergänzen. So gibt es z.B. im Energie- und Umweltbereich sowohl Landes- wie auch Bundes- und EU-Programme, die Fördermittel für energiebezogene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen bereitstellen.

Maßnahmen zur Förderung von Auslandsaktivitäten und Erhöhung der Exporte

Ein weiterer Schwerpunkt der Förderpolitik in Ostdeutschland sind Unterstützungsmaßnahmen zur Absatzförderung. Obgleich viele Unternehmen bereits seit Mitte der 1990er Jahre eine überdurchschnittliche Entwicklung ihrer In- und Auslandsumsätze verzeichnen, bestehen vor allem bei der Exportwirtschaft in Ostdeutschland noch immer erhebliche Defizite. Bund und Länder unterstützen deshalb ostdeutsche Unternehmen bei ihren Absatzbemühungen. Die Absatzförderung konzentriert sich vor allem auf die Defizite im Marketing (Vermarktungshilfen im Ausland) und beim Zugang auf ausländischen Märkten (Messeförderung im In- und Ausland).

So fördert z.B. das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit über das Vermarktungshilfeprogramm kleine und mittelständische Unternehmen aus Ostdeutschland bei ihren außenwirtschaftlichen Aktivitäten zur Erschließung neuer Absatzmärkte. Im Mittelpunkt der Fördermaßnahme stehen neben einer länderspezifischen Außenwirtschaftsberatung insbesondere die gezielte Akquisition und Vermittlung ausländischer Geschäftspartner. Die Vermarktungshilfe ist im Jahre 2005 vor allem für Unternehmen der Branchen Maschinenbau, Umwelt, Elektro- und Informationstechnik sowie Bauwesen vorgesehen. Ausgewählt wurden insgesamt 16 Zielländer in West- / Mitteleuropa sowie Nordamerika.

Förderung von weichen Instrumenten

- Beratungsleistungen

Es fließen aber nicht nur finanzielle Mittel in die ostdeutschen Betriebe, mit zunehmender Dauer des Umstrukturierungsprozesses wurden sog. Managementhilfen (weiche Faktoren) für die Betriebe genau so wichtig. In vielen Fällen kann das betriebliche Management betriebsnotwendige Maßnahmen ohne fremde Hilfe nicht meistern. Bund und Bundesländer stellen in Ostdeutschland seit Jahren Managementunterstützung über verschiedene Förderprogramme zur Verfügung, die Unternehmensberatung, Coaching oder Management auf Zeit fördern. Auch der Betriebsrat kann auf Beratungsleistungen zurückgreifen. Wenn man sich aber die Finanzausstattung dieses Förderbausteins im Gesamtförderangebot der Länder anschaut, dann nehmen die Beratungsleistungen im Vergleich zu den anderen wirtschaftsfördernden Instrumenten – wie z.B. der Investitionsförderung – einen eher geringen Stellenwert ein.

- Krisenbewältigung

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden in den einzelnen Ländern mit Unterstützung des Bundes so genannte Konsolidierungsfonds bzw. Liquiditätshilfen aufgelegt, um gerade die in Schwierigkeiten geratenen Betriebe zu unterstützen. Um in den Genuss dieser Hilfen zu gelangen, muss eine Prüfung die Zukunftsaussichten eines angeschlagenen Unternehmens bestätigt haben. Das jeweilige Land unterstützt dieses Unternehmen mit Konsolidierungsmaßnahmen zur Wiederherstellung seiner Ertragskraft. Ziel dabei ist es, mit geringem öffentlichen finanziellen Engagement und in Kooperation mit den Unternehmenspartnern Arbeitsplätze und Wertschöpfung für das Land zu erhalten. Dazu wird der akute Liquiditätsbedarf überbrückt oder eine Umstrukturierung finanziert. Die Konsolidierungsprogramme werden immer in Kombination mit anderen Förderprogrammen – schwerpunktmäßig mit Bürgschaften und GRW-Mitteln – eingesetzt. Der Freistaat Sachsen hat im Dezember 2004 in diesem Zusammenhang ein bundesweit einmaliges Förderprogramm „Krisenbewältigung und Neustart“ gestartet, das kleine und mittlere Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, aber mit guten Zukunftsprognosen, bei einer Sanierung im Wege des Insolvenzplanverfahrens finanziell und organisatorisch unterstützen soll. In diesem Kontext muss auch die Tätigkeit des Mitte der 1990er Jahre entstandenen DtA-Instrumentes Runder Tisch¹⁴ gesehen werden (Hochmuth/Ziegler 1999: 12ff.). Innerhalb des Runden Tisches werden alle relevanten Akteure (Steuerberater, Hausbank/en, Kunden, Finanzamt etc.) an einen Tisch geholt. Gemeinsam mit einem beauftragten Unternehmensberater wird nach Lösungswegen gesucht, die den Betrieb aus der Krisensituation heraus manövrieren sollen.

Neuere Entwicklungen und ihre Instrumente

Nach der Zerschlagung der Kombiatsstrukturen bildete sich in den neuen Bundesländern eine KMU-geprägte Wirtschaftsstruktur heraus, in deren Folge eine vertikale und horizontale Vernetzung noch nicht entstanden ist. Unterbrochen waren ebenfalls die zu DDR-Zeiten sehr engen Verbindungen von Forschungseinrichtungen bzw. Universitäten und Betrieben. Während sich in westdeutschen Regionen gewachsene Kooperationsstrukturen entwickelt haben, die zur Stimulation und zur Verbreitung

¹⁴ Das DtA-Instrument Runder Tisch ist bei der Zusammenlegung von DtA und KfW in die KfW Mittelstandsbank übernommen worden.

von Innovationen beitragen, musste Ostdeutschland gewissermaßen am Nullpunkt anfangen. Dabei können viele Standorte durchaus günstige Voraussetzungen aufweisen, um im Innovationswettbewerb bundesweit mithalten zu können.

Zur Mobilisierung der wissenschaftlich-technologischen Potenziale wurden insbesondere Ende der 1990er Jahre von den beiden Bundesministerien BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) und BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) verschiedene regionale Förderinitiativen (vgl. Übersicht 1) ins Leben gerufen, die von dem Grundgedanken ausgehen, dass KMU im Innovationswettbewerb nur durch die Kooperation mit anderen Unternehmen und mit öffentlichen Einrichtungen - also in Netzwerken - eine Chance haben (u.a. Gerlach/Ziegler 2002, Riedel 2002). Die Teilprogramme des BMBF (InnoRegio, Innovative regionale Wachstumskerne, Zentren für Innovationskompetenz und Interregionale Allianzen für die Märkte von morgen) wurden in dem Programm „Unternehmen Region“ gebündelt.

Diese Förderansätze werden dabei immer häufiger Wettbewerbselemente zur Seite gestellt. D.h. die Fachministerien machen die Vergabe der Fördermittel von Wettbewerben abhängig. Schlüsselrolle nehmen die Akteure ein, die für die Projektideen und -implementationen zuständig sind. Neu daran ist, dass die einzelnen Projektvorschläge aus den Regionen in Konkurrenz zueinander stehen. Das Projekt mit dem höchsten Zielerreichungsgrad bekommt den Zuschlag. Mit diesen Wettbewerbsmodellen hat eine neue Qualität in der deutschen Förderpolitik Einzug gehalten. Als wesentliches Wettbewerbselement steht im Mittelpunkt die Vernetzung der lokalen/regionalen Akteure inklusive der ortsansässigen Wirtschaft¹⁵, um Entwicklungsperspektiven hervorzubringen.

¹⁵ Im gleichen Atemzuge wurde sichtbar, dass die Regionen diese Vorgaben nur dann erfüllen können, wenn ihnen ein professionelles Regionalmanagement zur Seite gestellt wird. Insofern ist man dazu übergegangen, in Förderprogrammen Förderbausteine aufzunehmen, die eine solche Managementfunktion finanziell unterstützen. Als Beispiel kann die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ genannt werden. Seit August 2000 stellt die GRW strukturschwachen Regionen für eine Anlaufphase von max. drei Jahren Zuschüsse von bis zu 200.000 € pro Jahr für den Aufbau von Regionalmanagement zur Verfügung (33. Rahmenplan).

Übersicht 1:

Bundesprogramme zur Förderung von Netzwerk- und Kooperationsprojekten in Ostdeutschland

Förderprogramm	zuständig	Fristen/ Fördersumme	inhaltlicher Schwerpunkt
InnoRegio	BMBF	1999 bis 2006; 23 InnoRegios stehen über 230 Mill. € zur Verfügung; z.Zt. laufen mehr als 460 Einzelprojekten; 130 Vorhaben sind abgeschlossen; bis 2006 können neue Projekte beantragt und durchgeführt werden	Aufbau sich selbst tragender Innovationsnetzwerke, die durch Zusammenarbeit die Innovationspotenziale einer Region zusammenführen sollen; 23 Netzwerke wurden ausgewählt; es sind Bündnisse aus Unternehmen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen aus unterschiedlichen Branchen und mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten
Innovative regionale Wachstumskerne	BMBF	seit 2001; Förderung für max. drei Jahre; pro Projekt 2 - 5 Mill. €; 2001-03 wurden acht Kerne gefördert; 2003 kamen zwei und 2004 drei hinzu; weitere sollen folgen	Starthilfe für regionale Kooperationsverbünde; Hilfe bei der Bearbeitung eines Innovationskonzeptes mittels professioneller Beratung
Zentren für Innovationskompetenz	BMBF	von 2002 bis 2009; es stehen 50 Mill. € bereit; ab 2002 12 Zentren mit jeweils max. 250.000 € für die Startphase, ab 2004 sechs Zentren für die Umsetzung	Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland zu international renommierten Zentren ausbauen
Interregionale Allianzen für die Märkte von morgen (Innovationsforen)	BMBF	seit 2001; Mittel zur Durchführung von branchen- und technologiebezogenen Innovationsforen; bisher wurden 50 Foren gefördert (max. 85.000 € pro Forum für max. sechs Monate)	Unterstützt regionale Netzwerke in der Startphase über Bildung von Netzwerken, Schärfung von Profilen, Auf- und Ausbau von Kontakten und Kooperationen

Förderprogramm	zuständig	Fristen/ Fördersumme	inhaltlicher Schwerpunkt
PROgramm INNO-vationskompetenz mittelständischer Unternehmen – PRO INNO II	BMWA	1.8.2004 – 31.12.2008; max. Fördersatz 50% der zuwendungsfähigen Koten von höchstens 300.000 € pro Antragsteller und Teilprojekt	Wissenstransfer zwischen Unternehmen und die Erarbeitung von neuem anwendungsorientiertem Wissen in den Forschungsinstituten; wird in Ost- und Westdeutschland durchgeführt
Förderung von innovativen Netzwerken (InnoNet)	BMWA	Start Oktober 1999; für 7. Wettbewerb Einsendeschluss war 31. Januar 2005; Förderung pro Verbundprojekt max. 1,5 Mio. €	Gefördert werden Verbundprojekte der industriellen Forschung von mindestens zwei Forschungseinrichtungen mit mindestens vier kleinen und mittleren Unternehmen
NEMO - Netzwerkmanagement - Ost	BMWA	Start Februar 2002; letzte Ausschreibungsphase endete am 18. März 2005; ein Netzwerk kann mit bis zu 300.000 € gefördert werden	Bildung und Entwicklung innovativer Netzwerke in der Wirtschaft der neuen Länder (KMU und Forschungseinrichtungen) von FuE bis zur Vermarktung; gefördert werden Managementdienstleistungen zur Entwicklung des Netzwerkes und zur Betreuung in der Umsetzungsphase

* Teilprogramme der Innovationsinitiative „Unternehmen Region“ des BMBF.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Veröffentlichungen des BMWA und BMBF.

4. Infrastruktur sowie spezielle arbeitsmarktpolitische Förderansätze

Infrastrukturausbau

Neben den konkreten Hilfen für ostdeutsche Unternehmen nahm die Verbesserung der Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland u.a. in den Bereichen Verkehr (Schiene, Bundesfernstraßen, Wasserstraßen), Telekommunikation (Netzinfrastuktur, Telefonanschlüsse) sowie der wirtschaftsnahen Infrastruktur (u.a. Gewerbegebiete, Fremdenverkehrseinrichtungen, Ausbau von Verkehrseinrichtungen) einen hohen Stellenwert beim ostdeutschen Transformationsprozess ein. Umfangreiche Investitionen in diesen Bereichen der ostdeutschen Infrastruktur haben seither den Modernisierungs- und Verbreiterungsgrad erheblich steigern können. Zwischen 1991 und 2003 sind alleine in den Straßenbau 39,9 Mrd. €, in Bundeswasserstraßen 47,3 Mrd. € und über den Teilbereich der GRW wirtschaftsnaher Infrastruktur 6,6 Mrd. € investiert worden (Anhangtabelle 2). Trotz dieser Erfolge gibt es nach wie vor Lücken in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands (vgl. dazu die empirische Basis in DIW et.al. 2003; Vesper 2005). Der verbleibende Nachholbedarf wird vor allem im Straßenwesen gesehen, der über die Realisierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zügig weiter zu beheben wäre.

Betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik

Ein für Gewerkschaften wichtiger Ansatzpunkt innerhalb der Förderpolitik in Ostdeutschland ist die Förderung der Beschäftigten im Bereich der Ausbildung und Qualifizierung. In Ostdeutschland waren die in den 1990er Jahren eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente darauf ausgerichtet, die Betriebe und den Arbeitsmarkt von Arbeitskraft zu entlasten. Um den sozialen Frieden nicht zu gefährden und Abwanderungen im großen Stil zu verhindern, sollte dies „sozialverträglich“ geschehen. So wurden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus dem Arbeitsprozess über verschiedene Maßnahmen frei gesetzt, hierzu zählen Vorruhestandsregelungen und Kurzarbeit Null. Über das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde eine gewisse Zeit überbrückt, die auch für strukturpolitische Aufgaben – z.B. Flächenaufbereitung – eingesetzt wurden.

Ergänzend zur Arbeitsmarktpolitik des Bundes haben die Bundesländer Konzepte entwickelt, die den jeweiligen Situationen auf Landesebene gerecht werden sollen

(Schmid/Blancke 2001). Dabei setzen sie auch im Sinne einer **betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik** vor allem marktnahe Maßnahmen der Prävention um. Solche Maßnahmen sind etwa die Förderung der beruflichen Erstausbildung und die Anpassungsqualifizierung in Betrieben (z.B. über Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung der Beschäftigten, Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigten an den technologischen und wirtschaftlichen Wandel, Maßnahmen zum lebensbegleitenden Lernen). Andere präventive Aktivitäten der Länder sind recht rar; hier gibt es wenige Beispiele, wie die Förderung von Auffanggesellschaften mit individueller Beratung und individuell zugeschnittenen Maßnahmen, Beratung von Beschäftigten in Krisenbetrieben oder die Förderung von Arbeitnehmerbeteiligungen, um die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu stärken und die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen zu verbessern. Insgesamt werden die ostdeutschen Bundesländer in die Gruppe der Aktiveren eingeordnet, allerdings nicht in die Gruppe der Vorwärtsweisenden.

5. Akteure der ostdeutschen Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung wird in Deutschland von einer Reihe staatlicher und halbstaatlicher Akteure und Institutionen betrieben. Die öffentliche Wirtschaftsförderung vollzieht sich von der Europäischen Union über den Bund und die Bundesländer bis zur untersten Ebene der Gemeinden. Diese europäischen, nationalen und länder-spezifischen Förderstrategien stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander. Die Wirtschaftsförderung des Bundes zielt darauf ab, die Voraussetzungen für eine gesunde Wirtschaftsstruktur und positive Wirtschaftsentwicklung in Deutschland insgesamt zu schaffen. Die Wirtschaftsförderung der Länder beruht auf regionalpolitischen Vorgaben unter Berücksichtigung der landesspezifischen Rahmenbedingungen. Die jeweils abgeleiteten spezifischen Förderprogramme sind Ausdruck unterschiedlicher Förderstrategien und Organisationskonzepte zu ihrer Umsetzung. Ein wichtiger finanzieller und politischer Rahmen sind in den letzten Jahren immer mehr die Europäischen Strukturfonds geworden. Mit ihrer Beihilfepolitik setzt die Europäische Kommission zudem der Wirtschaftsförderung enge Grenzen (siehe oben).

In Deutschland ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit¹⁶ sowie in den einzelnen ostdeutschen Bundesländern in der Regel das Ministerium für Wirtschaft¹⁷ für die Wirtschaftsförderung verantwortlich. In den ersten Jahren hat zudem auch die Treuhandanstalt¹⁸ (später allerdings in abgeschwächter Form die BvS) die Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland maßgeblich beeinflusst. Die einzelnen Wirtschaftsministerien werden bei ihrer Wirtschaftsförderungspolitik von verschiedenen Einrichtungen unterstützt¹⁹. In erster Linie sind hier die

- Landesinvestitions- und -förderbanken²⁰ zu nennen, die die Wirtschaftsförderprogramme für das jeweilige Land finanztechnisch abwickelt; aber auch
- die Wirtschaftsförderungsgesellschaften²¹, die u.a. für Standortwerbung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Ansiedlungs- und Finanzberatung von investitionswilligen Unternehmen aus dem In- und Ausland verantwortlich sind,
- die Bürgschaftsbanken²², die Bürgschaften für Kredite und für Leasingverträge sowie für Kapitalbeteiligungen übernehmen und
- die Industrie- und Handelskammern, die wichtige Beratungsfunktionen bei der Wirtschaftsförderung haben.

¹⁶ Verschiedene wirtschaftsfördernde Hilfen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, sondern in andere Ressorts. Beispiel dafür ist die Forschungsförderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Die Koordinierung des Aufbau Ost obliegt zudem dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer Dr. Manfred Stolpe.

¹⁷ In der Regel ist das für Wirtschaftsförderung zuständige Ministerium auch für eine Reihe anderer Politikfelder zuständig, was sich entsprechend in der konkreten Namensbezeichnung festmacht: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin, Ministerium für Wirtschaft Brandenburg, Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern, Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit im Freistaat Sachsen, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur.

¹⁸ Nach dem Treuhandgesetz war die THA verantwortlich dafür, das ihr überantwortete volkseigene Vermögen zu privatisieren, die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern und durch Entflechtung von Unternehmen die Herausbildung marktfähiger Unternehmen zu unterstützen (Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens – Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990).

¹⁹ Über die Landesgrenzen hinaus operieren bundesweit mehrere Institutionen im Bereich der Wirtschaftsförderung. Einen Überblick gibt www.bmwa.bund.de/Navigation/Unternehmer/foerderdatenbank/foerderorganisationen.html.

²⁰ In Ostdeutschland sind das konkret: Investitionsbank Berlin (IBB), InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB), Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern, Sächsische AufbauBank (SAB), Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Thüringer AufbauBank (TAB).

²¹ In den einzelnen Bundesländern sind folgende Wirtschaftsfördergesellschaften tätig: Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern GmbH, die Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH, ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH, WISA Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt, Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH.

Weiterer wichtiger Akteur ist die KfW Mittelstandsbank. Als staatliches Förderinstitut bietet sie Förderprogramme und Beratungsleistungen für Existenzgründer, kleine und mittlere Unternehmen, Freiberufler und Start-ups an. Entstanden ist die KfW Mittelstandsbank im Zuge der Fusion von DtA (Deutsche Ausgleichsbank) und KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) im Juli 2003.

Da viele unternehmensnahe Förderprogramme über das Hausbankenprinzip abgewickelt werden, spielen die Hausbanken eine zentrale Rolle bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Hausbankenprinzip bedeutet, dass ein Unternehmen bei seiner Hausbank einen entsprechenden Förderantrag stellen muss. Die Hausbank leitet diesen an die entsprechende Stelle – in der Regel die Landesinvestitions- bzw. -förderbank – weiter. Nach Abschluss des verwaltungstechnischen Entscheidungsverfahrens wird die Investitionsbank durch das Wirtschaftsministerium oder andere zuständige Fachministerien unterrichtet, die bei positivem Bescheid dem Antragsteller die Finanzmittel über die Hausbank auszahlt. Wenn ein Unternehmen keine Hausbank hat – in Ostdeutschland kein seltener Fall –, dann sind die meisten Programme für dieses Unternehmen nicht zugänglich.

Gewerkschaften spielen in der ostdeutschen Förderpolitik eine untergeordnete Rolle. Anders als z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo Gewerkschaften über Förderanträge im Bereich der GRW und der Bürgschaften informiert werden und prüfen können, ob das antragstellende Unternehmen gegen mögliche Arbeitnehmerschutzrechte verstößt, gibt es in Ostdeutschland eine solche Anhörungsmöglichkeit der Gewerkschaften bei der Fördermittelbewilligung nicht. Eine Ausnahme ist Brandenburg, wo Gewerkschaften als Mitglied im Investitionsausschuss vertreten sind.

Während die Beteiligung bei der konkreten Förderpolitik unterbelichtet ist, sieht es bei der strategischen Planung und auf regionaler Ebene zum Teil anders aus: Auf Ebene der strategischen Planung der Strukturpolitik werden die Gewerkschaften über ihre Mitspracherechte in den Begleitausschüssen der Europäischen Strukturfonds beteiligt. Mit Hilfe dieses Gremiums sollen die Effizienz und Qualität der durchgeführten Interventionen geprüft und kontrolliert werden.

²² Jedes ostdeutsche Bundesland hat eine eigene Bürgschaftsbank.

Im Einzelnen gilt dies für die ergänzende Programmplanung, die Auswahlkriterien für Maßnahmen, deren Fortschritte im Hinblick auf die Interventionsziele, die Ergebnisse und die Halbzeitbewertung, die jährlichen Durchführungs- und die Schlussberichte. In allen ostdeutschen Bundesländern existieren Begleitausschüsse. Jeder Ausschuss hat sich eine Geschäftsordnung gegeben, in der neben den o.g. Aufgaben auch die Zusammensetzung festgelegt ist. Im Ergebnis wurden in den Ländern zwei Modelle der Beteiligung ausgehandelt: Das Stimmrecht für die Wirtschafts- und Sozialpartner in Mecklenburg-Vorpommern bzw. die beratende Beteiligung mit Initiativrecht in den anderen Ländern.

Darüber hinaus sind noch die beiden Einrichtungen auf Landesebene hervorzuheben, deren Namen für Dialog und Konsens stehen und die auf Initiativen der Gewerkschaften, vor allem der IG Metall, zurück gehen: die Stiftung für Innovation und Arbeit in Sachsen (IAS) und die Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Die GSA hat in Mecklenburg-Vorpommern die Aufgabe, einerseits die Begleitung der Sanierung und Konsolidierung von Unternehmen und die Initiierung von Innovationsprozessen in den Betrieben. Andererseits trägt die GSA durch die Unterstützung von strukturwirksamen Arbeitsmarktprojekten zur Aktivierung und Förderung von Regionen bei. Zur Umsetzung dieser Aufgabe verfügt sie über mehrere Regionalbüros. In eine ähnliche Richtung arbeitete auch die IAS in Sachsen, die im letzten Jahr aufgelöst wurde. Derzeit wird an einer geänderten rechtlichen Fortsetzung der IAS-Aktivitäten gearbeitet, bisher allerdings ohne konkrete Ergebnisse. Vor dem Hintergrund der Beteiligungs- und Regionalisierungsvorstellungen der EU-Kommission haben sich die Struktur und die Arbeit der GSA und der IAS als äußerst funktional erwiesen.

6. Wie erfolgreich war / ist die Förderpolitik?

Welche Ergebnisse hat die Förderpolitik in Ostdeutschland erbracht?

Eine klare Antwort auf diese Frage ist schon deshalb schwierig, weil objektive Kriterien für eine erfolgreiche bzw. erfolglose Förderpolitik nicht klar definiert und wegen der Interdependenzen mit anderen Politikbereichen auch kaum eindeutig definierbar sind. Es gibt lediglich Angaben über das Fördergeschehen von einzelnen Programmen, wie z.B. über die GRW. Die Europäische Kommission verlangt zwar in Bezug auf den Einsatz der Europäischen Strukturfondsmittel eine regelmäßige Evaluierung

der mit europäischen Geldern geförderten Maßnahmen von den Mitgliedstaaten, aber all diese Schritte sind von einer tatsächlichen Transparenz und Wirkungskontrolle aller im Bereich der Wirtschaftsförderung eingesetzten Mittel noch weit entfernt.

Die Effizienz der Förderpolitik wurde in Westdeutschland in vielen wissenschaftlichen Untersuchungen schon seit langem in Frage gestellt (vgl. stellvertretend Ewringmann 1986). Modellgestützte makroökonomische Untersuchungen haben für Ostdeutschland erhebliche positive Fördereffekte ermittelt (stellvertretend Ragnitz u.a. 2000). Mit den GRW-Mitteln wurden im Zeitraum 1995-2000 9% der Investitionen in den neuen Ländern finanziert. Die Wirkungsanalyse des Einsatzes der EU-Strukturfondsmittel und die Projektionen bis zum Ende der Förderperiode 2000-2006 zeigen, dass das BIP der neuen Länder auch über das Ende der Förderperiode (2006) hinaus 1,5-2% über dem Niveau liegt, das ohne Einsatz der Fördermittel erreicht würde (GEFRA et.al. 2004).

In einer pragmatischen Vorgehensweise werden im Folgenden Indikatoren betrachtet, die zumeist Grundlage für Vergleiche über die Leistungsfähigkeit von Regionen und Wettbewerbsstärke von Volkswirtschaften bilden²³. Folgende Indikatoren werden herangezogen

- die Arbeitsplatzbilanz der GRW,
- der Unternehmens- und Beschäftigtenstand,
- die Kapitalintensität und
- die Innovationsfähigkeit ostdeutscher Regionen.

→ **Arbeitsplatzbilanz der GRW**

Die GRW-Bilanz²⁴ kann sich sehen lassen:

Im Zeitraum 1991 bis 2004 wurden für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft in Höhe von über 182 Mrd. € rund 35 Mrd. € GRW-Mittel bewilligt mit dem Ziel, ca. 916.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen (davon ca. 262.500 Frauenarbeitsplätze) sowie über 1,4 Mio. Arbeitsplätze zu sichern. An Investitionsvorhaben im Bereich der

²³ Abgeleitete Untersuchungen, z.B. Prognos 2004, beziehen sich zumeist auf eine Auswahl dieser Indikatoren.

²⁴ Seit 1972 führt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die GRW-Bewilligungsstatistik, die Auskunft über die Mittelverwendung, geförderten Investitionen und Arbeitsplätze gibt. Sie stellt Informationen über die Inanspruchnahme der GRW dar, eine Erfolgskontrolle ist darüber nicht möglich.

wirtschaftsnahen Infrastruktur mit einem Gesamtvolumen von über 28,6 Mrd. € hat sich die GRW im Zeitraum von 1991 bis 2004 mit ca. 18,5 Mrd. € beteiligt.

Auf Länderebene – Zahlen liegen für 2001 bis 2003 vor (Tabelle 3) – streuen die GRW-Ergebnisse erheblich. Bezogen auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft setzt sich der Freistaat Sachsen bei allen Indikatoren deutlich von den anderen Bundesländern ab. Zwischen 2001 und 2003 wurden in Sachsen 30% der GRW-Mittel eingesetzt und über 30% der mit GRW-Mitteln induzierten ostdeutschen Investitionen getätigt. Mit diesen Mitteln konnten dort 21.669 Arbeitsplätze geschaffen und rund 101.409 Arbeitsplätze gesichert werden, was 28% der geschaffen und 42% der gesicherten Arbeitsplätze in Ostdeutschland insgesamt ausmachte.

Mit Hilfe der Bewilligungsstatistik kann nachgewiesen werden, dass mit der GRW eine große Anzahl der in Ostdeutschland heute existierenden Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden konnte. Angesichts der miserablen Arbeitsmarktsituation fällt aber dieser Erfolg der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung über die GRW im beschäftigungspolitischen Kontext eher bescheiden aus. Die über die GRW geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze reichen bei weitem nicht aus, die Arbeitsplatznachfrage in Ostdeutschland zu befriedigen. Die Wirtschaftsförderung reagiert mit ihrem Angebot auf die Nachfrage der Unternehmen. Bleibt das unternehmerische Engagement aus bzw. reicht dieses nicht aus, um die Arbeitsplatznachfrage voll zu decken, stößt die öffentliche Wirtschaftsförderung mit ihren Instrumenten sehr schnell an ihre Grenzen.

→ **Unternehmensbestand nach Betriebsgröße**

Ein wichtiger Ansatzpunkt der Förderpolitik in Ostdeutschland war die Schaffung eines Unternehmensbestandes nach westlichem Muster bestehend aus kleinen, mittleren und großen Unternehmen. Ob sich Ostdeutschland auf dem Weg dorthin befindet oder es sogar die westliche Unternehmensstruktur²⁵ übernommen hat, zeigt nachstehende Abbildung 2.

²⁵ Die vorliegende Analyse bezieht sich auf die Gesamtwirtschaft und schließt auch die öffentliche Hand mit ein. Über die alleinige Betrachtung des Unternehmenssektors würde sich ein ähnliches Bild ergeben.

Tabelle 3:

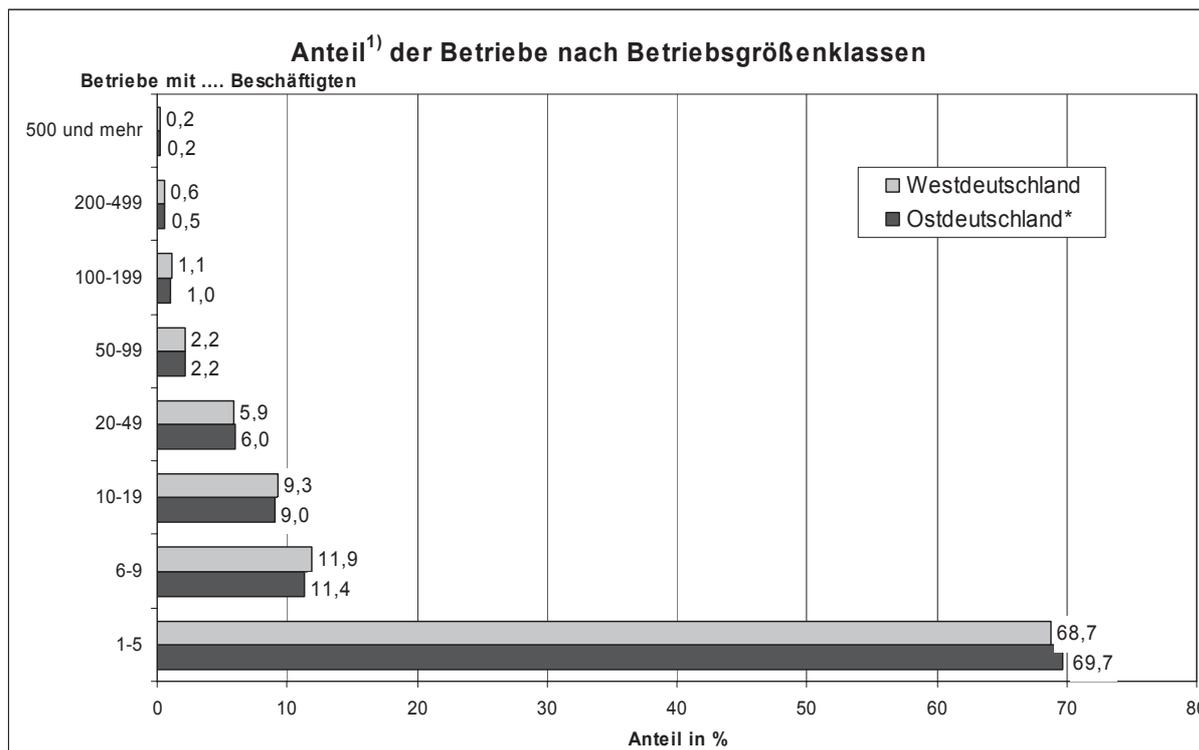
Ergebnisse der regionalen Wirtschaftsförderung im Zeitraum 2001 bis 2003 in den neuen Bundesländern und Berlin

Land	Gewerbliche Wirtschaft							Infrastruktur		
	Anzahl der Vorhaben	Investitionsvolumen in Mill. €	bewilligte GRW-Mittel in Mill. €	zusätzliche Dauerarbeitsplätze	darunter zusätzliche Frauen	gesicherte Dauerarbeitsplätze	darunter ges. DAP Frauen	Anzahl der Vorhaben	Investitionsvolumen in Mill. €	bewilligte GRW-Mittel in Mill. €
Berlin	909	1.425,0	219,8	8.178	2.952	13.547	3.828	126	232,0	191,6
Brandenburg	988	2.748,8	634,2	9.770	3.639	22.937	5.855	80	315,4	222,9
Mecklenburg-Vorpommern	840	1.682,2	518,9	6.830	2.639	17.490	6.265	292	457,1	347,2
Sachsen	3.167	7.502,6	1.561,9	21.669	5.211	101.409	26.822	419	450,4	331,8
Sachsen-Anhalt	1.586	6.720,2	1.344,8	18.330	6.338	16.554	4.463	277	489,0	378,1
Thüringen	2.258	4.153,6	937,8	12.766	3.977	66.868	20.430	130	281,9	231,6
Summe	9.748	24.232,4	5.217,4	77.543	24.756	238.805	67.663	1.324	2.225,8	1.703,2

Quelle: 33. Rahmenplan: 32

Zum Stand 30.6.2004 gab es nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit in Ostdeutschland 437.707 Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in diesen waren 5.112.393 Beschäftigte tätig²⁶. Ostdeutschland kam damit auf eine durchschnittliche Betriebsgröße von 11,7 Beschäftigten pro Betrieb und lag um 1,5 Prozentpunkte unterhalb der westdeutschen Betriebsgröße von 13,2 Beschäftigten pro Betrieb.

Abbildung 2:



1) rundungsbedingte Differenzen; * mit Berlin

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben aus der BA-Beschäftigtenstatistik

Die Verteilung der Betriebe auf die verschiedenen Betriebsgrößenklassen zeigt im Ost-West-Vergleich heute kaum noch Unterschiede auf. Sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland ist die Betriebslandschaft kleinbetrieblich strukturiert. In der untersten Betriebsgrößenklasse (bis zu 5 Beschäftigten) finden sich mehr als Zweidrittel der Unternehmen, wobei der ostdeutsche Anteil etwas über dem westdeutschen liegt. Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten machen in Ost und West lediglich 0,2% an allen Betrieben aus. In den anderen Betriebsgrößenklassen lagen Mitte 2004 die Ost- und Westwerte gleichauf oder der Westwert geringfügig

²⁶ In Westdeutschland existierten 1.617.750 Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und insgesamt 21.411.589 Beschäftigten (Stand 30.6.2004).

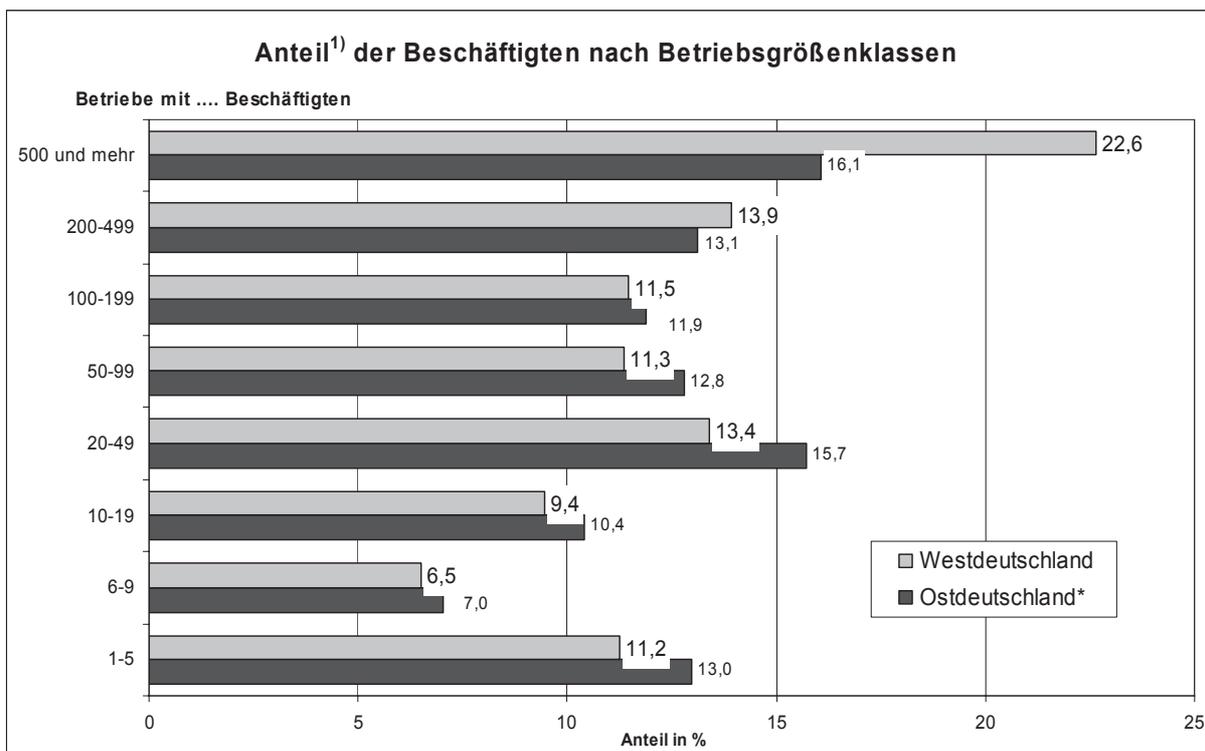
über dem ostdeutschen. Im Ländervergleich (siehe dazu die Abbildungen im Anhang) ergibt sich grob ein ähnliches Bild.

→ **Beschäftigtenverteilung nach Betriebsgröße**

Während sich die Verteilung der Betriebe auf die Betriebsgrößenklassen zwischen Ost- und Westdeutschland kaum noch voneinander unterscheiden, sieht die Situation in Bezug auf die Beschäftigtenverteilung nach der Unternehmensgröße im Ost-West-Vergleich ganz anders aus (Abbildung 3).

Wie aus der Abbildung 3 zu ersehen ist, verteilen sich die ostdeutschen Beschäftigten gleichmäßiger auf die einzelnen Betriebsgrößenklassen als dies in Westdeutschland der Fall ist. Mit einem Beschäftigtenanteil von 16,1% arbeiten zwar auch die meisten Ostdeutschen in Großbetrieben, fast gleichauf folgen die mittelgroßen Betriebe (20-49 Beschäftigten); ihr Beschäftigtenanteil betrug 15,7%. In Westdeutschland lag dagegen der Beschäftigtenschwerpunkt eindeutig bei den Großbetrieben. Fast jeder vierte westdeutsche Beschäftigte arbeitete 2004 in einem Großbetrieb. In allen Bundesländern – Ausnahme Berlin – ragt die mittlere Betriebsgrößenklasse von 20 bis 49 Beschäftigten heraus.

Abbildung 3:



1) rundungsbedingte Differenzen; * mit Berlin

→ ***Situation und Entwicklung der Kapitalausstattung***

Auf Grund der enormen Investitionen, die in den letzten Jahren in Ostdeutschland getätigt wurden, hat sich der Kapitalstock (das Bruttoanlagevermögen) erheblich verändert. Trotz der positiven Entwicklung in Bezug auf die Kapitalausstattung der ostdeutschen Wirtschaft ist sie immer noch geringer als in Westdeutschland. Nach Angaben des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lag die Kapitalintensität (= Kapitalstock je Erwerbstätigen) der ostdeutschen Wirtschaft (ohne Berlin) im Jahr 2001 bei 78% des Westniveaus und 81% des Bundesdurchschnitts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004: 396ff.). In allen Wirtschaftsbereichen hat die ostdeutsche Kapitalintensität zwischen 1995²⁷ und 2001 zugelegt und zwar deutlich schneller als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 4).

Unterschiede ergeben sich zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen: Während die Kapitalintensität im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) in Ostdeutschland seit 1995 über derjenigen in Westdeutschland liegt und zwar um 54 Prozentpunkte, hat sie in den anderen Bereichen den Westwert noch nicht erreicht. In der Gesamtbeurteilung ist die Kapitalintensität insbesondere im Dienstleistungsbereich größer als in der Industrie, was sich durch den Immobilienbestand und die Vermietung-/Leasingwirtschaft erklären lässt. Die Kapitalintensität variiert entsprechend auch im Bundesländervergleich (vgl. Anhangtabelle 3).

²⁷ Erst seit 1995 liegen aussagekräftige Zahlen zum Kapitalstock vor.

Tabelle 4:

**Kapitalintensität¹⁾ für die Wirtschaftsbereiche in Deutschland 1.000 €
je Erwerbstätigen**

	Ostdeutschland ²⁾				Westdeutschland ²⁾				Deutschland			
	1995	1997	1999	2001	1995	1997	1999	2001	1995	1997	1999	2001
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	155	173	183	208	248	279	279	275	227	253	256	259
Produzierendes Gewerbe insgesamt	93	104	116	131	116	122	124	126	113	120	124	128
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	169	186	198	204	140	147	149	150	146	153	157	158
Baugewerbe	18	22	26	31	25	27	27	27	23	25	26	28
Dienstleistungsbereiche davon:	172	205	226	250	336	341	339	339	306	316	319	323
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	75	84	89	95	97	99	100	100	93	97	98	100
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	625	714	748	795	1.153	1.125	1.046	992	1.061	1.053	993	956
Öffentliche und private Dienstleister	104	125	138	155	197	196	196	195	176	180	182	185

1) Kapitalstock in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen. – 2) ohne Berlin.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004: 398

→ **Innovationsfähigkeit ostdeutscher Regionen**

Im Zuge des Lissabon-Prozesses hat die Europäische Kommission den „European Innovation Scoreboard (EIS)“ entwickelt, mit dem sie über ein Benchmarking die Innovationsfähigkeit der Mitgliedsländer in vier Indikatorengruppen mit insgesamt 28 Einzelindikatoren statistisch erfasst und die einzelnen Staaten sowie ihre Regionen²⁸

²⁸ Aufbauend auf dem EIS wurde ein regionaler Innovations-Index entwickelt: den RNSII - Regional national summary innovation index. Die Auswertung erfolgte auf Basis eines abgespeckten Indikatorensys-

miteinander vergleicht. Über diese Indikatoren versucht sie einen ganzheitlichen Innovationsbegriff abzubilden (vgl. Tabelle 5). Neben den klassischen Variablen wie der Patententwicklung, der FuE-Ausgaben von Unternehmen fließen auch Indikatoren in den Index ein, die das Lebenslange Lernen oder der Anteil der Beschäftigten in Hochtechnologiebranchen erfassen.

Die deutschen Regionen schneiden im EU-Vergleich ganz gut ab. Oberbayern und Stuttgart zählen zu den top-six der Innovationsregionen in Europa. Beide westdeutsche Regionen zeichnen sich durch eine hervorragende Patententwicklung und eine stark innovationsorientierte Industrie

tems der NUTS-II-Ebene und schließt in Deutschland 40 Regionen (i.d.R. die Regierungsbezirke) ein (vgl. dazu European Commission 2003b).

Tabelle 5:

Die Innovationsfähigkeit ostdeutscher Regionen

Indikator	Berlin	Bran- denburg	Mecklen- burg- Vorpom- mern	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Des- sau	Halle	Magde- burg	Thü- ringen	Deutschl and	EU-15
Bevölkerungsanteil mit Hochschulbildung in %	30,40	28,04	27,05	27,09	30,92	28,41	24,61	27,60	23,99	28,58	22,31	21,78
Beteiligung der Bevölke- rung am Lebenslangen Lernen in %	9,59	5,44	4,94	4,49	6,73	6,65	3,59	4,07	3,98	5,56	5,80	8,52
Beschäftigtenanteil in high-tech Industrie in %	5,85	4,87	4,65	9,21	7,58	5,78	8,02	7,74	6,50	8,94	11,36	7,41
Beschäftigtenanteil in high-tech Dienstleistun- gen in %	5,17	3,35	2,37	1,95	2,76	3,30	1,61	2,36	2,08	2,18	3,33	3,57
FuE-Ausgaben des Staa- tes (% am BIP)	1,80	1,04	0,90	0,65	1,69	1,33	0,08	1,21	0,84	0,82	0,74	0,68
FuE-Ausgaben der Un- ternehmen (% am BIP)	1,88	0,56	0,11	0,89	1,78	0,61	0,57	0,50	0,31	0,79	1,70	1,30
High-tech Patentanmel-	59,1	24,7	6,8	7,1	76,3	9,6	2,8	9,6	10,6	14,9	48,8	31,6

Indikator	Berlin	Bran- denburg	Mecklen- burg- Vorpom- mern	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Des- sau	Halle	Magde- burg	Thü- ringen	Deutschl and	EU-15
dungen (pro Mill. Bevöl- kerung)												
Patentanmeldungen (pro Mill. Bevölkerung)	217,3	80,5	46,6	55,3	215,1	54,0	30,4	62,8	52,1	105,0	309,9	161,1
BIP pro Kopf in €	22.198	16.118	16.102	15.303	16.628	17.415	14.892	16.246	16.043	16.148	24.700	22.603
Rang*	2	20	27	22	8	14	30	21	24	18	-	-

*: Vergleichsbasis: NUTS-II-Regionen in Deutschland; die Anzahl der Rangplätze ist nicht identisch mit der Anzahl der Regionen, weil Plätze mehrmals vergeben wurden.

Quelle: European Commission (2003a) und eigene Berechnungen

aus. Andere deutsche Regionen erreichen bei einzelnen Indikatoren die Spitzenposition, z.B. das Saarland bei dem Anteil innovativer Dienstleistungsunternehmen oder Bremen bei den FuE-Ausgaben der Industrie. Beim innerdeutschen Ranking befinden sich zwar die ostdeutschen Regionen weitgehend im unteren Teil, aber am Ende rangieren auch strukturschwache westdeutsche Räume, wie z.B. Weser-Ems, Niederbayern und auch Trier und Lüneburg. So teilen sich Dessau und Weser-Ems gemeinsam den letzten Platz.

Seit Anfang der 1990er Jahre wandern vorwiegend aus ökonomischen Gründen viele junge Menschen aus Ostdeutschland nach Westdeutschland. Wie aus der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zu ersehen ist, sind seit 1991 bis 2003 fast 2,4 Mio. Ostdeutsche nach Westdeutschland gezogen. Diesen stehen zwar mehr als 1,6 Mio. Westdeutsche gegenüber, die in der gleichen Zeit nach Ostdeutschland gewandert sind, unterm Strich sind aber mehr Ostdeutsche in den Westen gezogen als umgekehrt. Es bleibt ein Wanderungsverlust für Ostdeutschland von 767.700 Personen. Ein Großteil davon sind Frauen (488.300). Problematisch dabei ist, dass in den letzten 13 Jahren vor allem junge Frauen²⁹ dem Osten den Rücken gekehrt haben auf der Suche nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels und insbesondere des Wegfalls vieler Frauenarbeitsplätze (Pauling/Schäfer 2001). Eine Abwärtsspirale ist im Gang: die Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern geht zurück – die regionale Wirtschaft schrumpft – der Arbeitsmarkt wird kleiner (Knorr 2005). In Gebieten mit Bevölkerungsverlusten steigt das Risiko der Entstehung großflächiger Entleerungsgebiete, bei denen eine gravierende Unterauslastung der Infrastruktur bzw. eine defizitäre Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen im Bereich von Bildung, Gesundheit und Handel droht. Unter den gegenwärtigen Bedingungen kann dort heute schon die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr garantiert werden.

In Politik und Wirtschaft wird aus dieser Entwicklung nun nicht geschlossen, dieser Situation durch gezielte Maßnahmen entgegenzusteuern, sondern die Diskussion geht in die Richtung die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen aufzugeben und die Förderpolitik unter Wachstumsgesichtspunkten nach dem Motto „die Starken stärken“ – bzw. abgeschwächt „die Stärken stärken“ – auszurichten. Einflussreiche Kreise (von Dohnányi, Unternehmenskreise oder Unionsparteien) treten für die Einrichtung einer Sonderwirtschafts-

²⁹ In der Altersgruppe der 18-30-jährigen waren es im Jahr 2003 über 42.600 Frauen, was einem Anteil an den Frauen insgesamt von über 54% ausmachte.

zone Ost³⁰ ein und verbinden damit u.a. Lohnkostenzuschüsse im Niedriglohnbereich, Steuerbefreiung für Unternehmen, Schaffung einer so genannten freien Produktionszone (wie in Irland oder Mexiko), die Absenkung der Sozialleistungen, den Abbau hinderlicher Verwaltungsvorschriften, die Flexibilisierung des Flächentarifvertrages und des Kündigungsschutzes.

7. Zur Neuausrichtung der Förderpolitik in Ostdeutschland

Die in Ostdeutschland ausbleibende Trendwende in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt hatte Anfang des 21. Jahrhunderts eine politische und wissenschaftliche Diskussion angestoßen, die die Effizienz der Wirtschaftsförderung in der Gesamtstrategie des „Aufbau Ost“ in Frage stellte und eine Neuausrichtung der betriebsnahen Wirtschaftsförderpolitik forderte. Die Förderpolitik in Ostdeutschland geriet aus zwei Richtungen unter Druck. Es geht in der Diskussion zum einen um die Reform der Empfangs- und Verwendungsaufgaben, d.h. um die beiden Fragen: Wer wird gefördert? Was soll gefördert werden? Zum anderen aber auch um den veränderten Förderrahmen, der durch Maßnahmen der Europäischen Kommission beeinflusst wird.

Wer wird gefördert?

In der ersten Frage geht es darum, ob die Investitionsförderung (GRW) sich auf Wachstumspole³¹, konzentrieren soll, d.h. auf die wachstumsstärksten Regionen in Ostdeutschland, und nicht wie bisher auf die strukturschwächsten Regionen, also auf die Regionen, die zum bisherigen Verlierer des ostdeutschen Umstrukturierungsprozesses gehören. Nach der Wachstumspoltheorie sollte sich die staatliche Förderung auf solche Regionen konzentrieren, von denen erwartet werden kann, dass sie aufgrund ihrer Größe in der Lage sind;

- selbst wachstumsindizierende Impulse auf andere Städte und Regionen auszustrahlen (Funktion des Senders, ausgeübt von sog. Entwicklungspolen) und/oder
- die im Verbund mit anderen Wachstumspolen stehen und von diesen ausgehende wachstumsträchtige Impulse „richtig“ aufzunehmen und in ein sich selbst tragendes

³⁰ Die Diskussion um die Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ost betrifft die staatliche Förderpolitik nur indirekt. Sie wird daher vollständigshalber erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt.

³¹ Häufig wird der Begriff der Wachstumspole synonym mit den Begriffen Wachstumskerne und Leuchttürme verwendet.

regionales Wachstum zu transformieren (Funktion des Empfängers, ausgeübt von sog. Wachstumspolen).

Aus dieser Sicht ist es logisch und effektiv, die Räume mit der höchsten Verdichtung zu fördern. Tatsächlich ist aber die geringe „Dichte“ von Industrie und Dienstleistung ein großes Problem in Ostdeutschland, was sicherlich der Existenz von Wachstumspolen entgegensteht. Deshalb hat eine derartige Politik in Ostdeutschland mit zwei Problemen zu kämpfen: Es ist schwierig für Ostdeutschland Wachstumspole zu identifizieren, und es ist unklar, ob überhaupt und in welchem Umfang Ausstrahlungseffekte entstehen. Existieren keine Ausbreitungseffekte oder sind sie nicht stark genug, dann kann eine wachstumspolorientierte Politik unerwünschte negative Prozesse hervorrufen.

Diese Bedenken hindert viele trotzdem nicht daran, in diesem Konzept die zentrale Förderstrategie für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland zu sehen. Entsprechend dem Wachstumspolkonzept sollte die Politik nicht auf den regionalen Ausgleich setzen, sondern sich auf Regionen konzentrieren, in denen bereits Potenzial vorhanden ist, so dass diese besser genutzt werden kann. Aufgrund der erwarteten positiven externen Effekte in solchen Regionen dürften sich dort die Agglomerationstendenzen verstärken und eine Eigendynamik entwickeln.

Prinzipiell sind diese Überlegungen zwar richtig. Doch der Teufel steckt auch hier im Detail. In vielen Bereichen werden in Ostdeutschland die nach EU-Recht möglichen Förderkonditionen voll aus geschöpft. Eine Konzentration der Fördermittel auf die Verdichtungsräume kann also für Ostdeutschland nicht durch eine verstärkte Förderung von Verdichtungsräumen, sondern nur durch eine Beschneidung der Förderkonditionen in den anderen, oft wirtschaftlich stärker benachteiligten Regionen erfolgen. Als Ergebnis könnte die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Regionen sogar gebremst werden, ohne das sicher gestellt ist, dass in den Verdichtungsräumen tatsächlich ein Wachstumsschub ausgelöst wird, von dem auch die strukturschwächeren Regionen profitieren würden. Auch könnten innovative Entwicklungen in den strukturschwachen Regionen durch eine solche Konzentration gestoppt werden.

Im Ergebnis liegen in Ostdeutschland die Voraussetzungen für eine wachstumspolorientierte Regionalpolitik nicht vor. Denn im Sinne der Wachstumspoltheorie gibt es in Ostdeutschland keine Wachstumspole, die selbst soviel Wachstumspotenzial besitzen, dass

wachstumsinduzierende Impulse auf andere Städte und Regionen ausstrahlen könnten. Würde man trotzdem auf die Förderung von Verdichtungsräumen in Ostdeutschland setzen, würde man eine sich weiter auseinander klaffende Regionalstruktur in Kauf nehmen. Die Unternehmen in den Verdichtungsräumen würden aufgrund der Beihilfekontrolle auf der einen Seite nicht mehr Fördermittel bekommen können, den strukturschwächsten Regionen würde auf der anderen Seite die Förderung beschnitten.

In seinem neuesten Gutachten rückt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) von der Wachstumspolförderung ab. Er zielt mit seinen Vorschlägen auf eine Verbesserung der Standortbedingungen. Nicht alle Regionen in Ostdeutschland werden sich in gleicher Weise entwickeln. Er sieht vor allem die peripheren, ländlichen Regionen in dem regionalen Standortwettbewerb als Verlierer. Zwar spricht sich der SVR nicht für eine regionale Ausgleichspolitik aus, sondern fordert regional angepasste Strategien, die an den regionalen Standortbedingungen ansetzen sollten. So könnten diese Regionen Dienstleistungsfunktionen für die Zentren übernehmen (Wohnen, Erholung) oder sich auf flächen- und umweltintensive Produktionen konzentrieren. Allerdings versäumt der SVR in seinem Gutachten, diese Regionen konkret zu nennen. Er sieht die Verantwortung hier weniger beim Bund, eine große Rolle spielen seiner Meinung nach die regionalen Akteure.

Auch die Bundesregierung schwenkt von der Wachstumspolförderung ab. Sie stimmt mit den Ländern überein, dass die Entscheidung ob und ggf. wie die Förderpolitik auf regionale oder sektorale Schwerpunkte ausgerichtet wird, künftig den einzelnen Ländern überlassen bleibt. Der Bund wird in den nächsten Monaten gemeinsam mit den Ländern und der ostdeutschen Wirtschaft Branchenkonferenzen³² durchführen, um u.a. die Möglichkeiten der künftigen Förderung auszuloten.

Was soll gefördert werden?

Diese Frage hat eine starke finanzpolitische Dimension. Auf Grund leerer Kassen versuchen Bund und Bundesländer ihre Förderpolitik mit weniger Geld umzusetzen und ihr strukturpolitisches Engagement zurück zu fahren. Die Mehrzahl der strukturpolitischen Maßnahmen wird durch EU, Bund oder Land gemeinsam finanziert. Diese Kofinanzierung

³² Die erste Konferenz fand Ende März zum Thema Innovation statt, weitere sollen in den Bereichen Tourismus (im Mai), Automobil, Luft- und Raumfahrt sowie Gesundheit folgen. Mit der KfW ist eine Finanzierungskonferenz geplant.

sowie die Folgekosten der gemeinsam finanzierten Maßnahmen führen potenziell zu Engpässen in den Länderhaushalten. Dieses Problem hat in Bezug auf die ostdeutsche Wirtschaftsförderung durchaus Gewicht. Betrachtet man z.B. die bisherige Inanspruchnahme der Mittel der GRW so haben die ostdeutschen Länder im Jahr 2004 96,6% der zugesagten Bundesmittel abgerufen (die westdeutschen Bundesländer nur 72,6%). Die Nichtauserschöpfung der Bundesmittel wird u.a. mit der unzureichenden Kofinanzierung in den Landeshaushalten begründet. Die nicht benötigten Mittel (43,5 Mio. €) wurden Sachsen zur Verfügung gestellt, das zusätzlichen Ausgabebedarf hatte.

Die finanziellen Zwänge führen immer mehr dazu, dass sich die Länder aus der Förderpolitik herausziehen. Bestimmte Programmschwerpunkte werden eingestellt, so geschehen in manchen Ländern mit den Konsolidierungsfonds. Außerdem werden Branchen mit Überkapazitäten oder bestimmte Sektoren wie der Tourismus nicht mehr gefördert, Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen oder die Förderkonditionen in den Förderprogrammen angepasst, so dass zwar jeder Betrieb gefördert werden kann, das einzelne Unternehmen aber weniger bekommt.

Ein großes Problem aller neuen Bundesländer ist das Missverhältnis zwischen den benötigten Fördermitteln und den zur Verfügung stehenden Mitteln. Es besteht die grundsätzliche Gefahr, dass die Länder ihre regional- und strukturpolitischen Verpflichtungen vor dem Hintergrund leerer Kassen auf Bund bzw. EU-finanzierte Projekte abwälzen und die geforderte so genannte Zusätzlichkeit aufgeweicht wird. Die strukturpolitischen Mittel – so geschehen mit dem Geld aus dem Solidarpaket I – wurden zum großen Teil nicht investiv verwendet, sondern sie wurden genutzt, um Löcher in den Länderhaushalten zu stopfen. Ähnliches wird für die Mittel aus dem Korb I des Solidarpaketes II befürchtet.

In diese Diskussion passt auch die Debatte um die Abschaffung bzw. Verlängerung der Investitionszulage. Das Investitionszulagengesetz sieht die Zulage in der heutigen Form noch bis einschließlich 2006 vor. Die Länder – allen voran die Wirtschaftsministerien – befürworten eine Verlängerung der Investitionszulage über das Jahr 2006 hinaus. Da die Investitionszulage über die Finanzämter abgewickelt wird, belastet sie den Landeshaushalt nicht in dem Maße. Der Ausgang der Diskussion ist noch völlig offen. Aus Effizienzgründen - Finanzvolumen nicht kalkulierbar, hohe Mitnahmeeffekte, kein zielgenauer Einsatz möglich - ist die Investitionszulage abzulehnen.

Jedes Land will sich mit seiner Wirtschaftspolitik von den anderen absetzen, eine Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftsförderung über die Landesgrenzen gibt es nicht. Der internationale Wettbewerb zwischen Standorten, Technikfeldern, Unternehmen und Produkten setzt sich somit in der Bundesrepublik in einem Wettbewerb unter den Bundesländern um den besten Wirtschaftsstandort fort. Vor dem Hintergrund knapper Kassen wären Schritte in Richtung einer abgestimmten Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland wünschenswert.

Rahmenbedingungen für die Förderpolitik ändern sich

In den nächsten zwei Jahren sind Veränderungen in der Wirtschaftsförderung im Hinblick auf zwei Reformprojekte der europäischen Ebene vorprogrammiert:

- die Reform der europäischen Strukturfonds für die Zeit von 2007 bis 2013 und
- die Reform des staatlichen Beihilferahmens, insbesondere die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

Die Reform der Europäischen Strukturfonds

Die EU-Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten wie auch die räumliche Entwicklung in der EU-15 selbst lassen erwarten, dass die im Zuge der Erweiterung eingetretene beträchtliche Zunahme sozialer und wirtschaftlicher Unterschiede zu einer Verlagerung der europäischen Strukturpolitik zugunsten der neuen Mitgliedsländer führen wird (Kohäsionsbericht 2001). Für Ostdeutschland sind Einschnitte in Bezug auf Fördergebiets- und Fördermittelumfang vorhersehbar. Zwar wird ein Kahlschlag in der Förderung ostdeutscher Regionen nicht eintreten, aber es ist damit zu rechnen, dass einige ostdeutsche Regionen ihren Ziel 1-Status verlieren werden (Erdmenger/Ziegler 2004)³³. Dies wird Auswirkungen auf die gesamte Förderpolitik in Ostdeutschland haben, da ein Großteil der Finanzmittel, die heute über wirtschafts- und beschäftigungspolitische Programme und Maßnahmen ausgegeben werden, mit Hilfe der europäischen Strukturfonds kofinanziert werden. Europäische Mittel werden aber ab 2007 nicht mehr in diesem Maße zur Verfügung stehen.

³³ Nach neuesten Berechnungen von EUROSTAT (dem Statistischen Amt der Europäischen Kommission) würden Leipzig, Halle, Dresden und Brandenburg Süd-West aus der Ziel 1-Förderung fallen und die Region Lüneburg den Ziel 1-Förderstatus erhalten (Europäische Kommission 2005). Die endgültige Abgrenzung für die neue Förderperiode wird voraussichtlich im Jahr 2005 auf Basis der Jahre 2002, 2003 und 2004 erfolgen.

Die Reform des staatlichen Beihilferahmens

Zeitgleich zur Reform der Europäischen Strukturfonds will die Europäische Kommission die Leitlinien für Regionalbeihilfen reformieren und stellt eine Überarbeitung der horizontalen Beihilfeinstrumente in Aussicht. Nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission sollen außerhalb der europäischen Fördergebiete die Vergabe von regionalen Investitionsbeihilfen nicht mehr gestattet werden (GD Wettbewerb 2004). Damit hätten die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit mehr, eine eigene nationale Regionalpolitik durchzuführen. Für Deutschland würde dies bedeuten, dass die im Rahmen der GRW abgegrenzten Fördergebiete – soweit sie nicht deckungsgleich mit den europäischen Förderregionen sind – keine Unterstützung mehr erhalten würden. Falls der Vorschlag der Europäischen Kommission ohne Korrekturen umgesetzt würde, ginge dieser zu Lasten der strukturschwachen Regionen in Westdeutschland und der aus der Ziel 1-Förderung heraus fallenden Gebiete in Ostdeutschland. In diesen Gebieten dürften Bund und Bundesländer keine betriebliche Wirtschaftsförderung mehr betreiben.

8. Ein kurzes Fazit

Rückblickend hat der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess der letzten 15 Jahren in Ostdeutschland im Großen und Ganzen die Spezifizierung und Spezialisierung der ostdeutschen Wirtschaft und seiner Regionen kaum verändert. Der 1990 begonnene Umbau der ostdeutschen Wirtschaft knüpfte an den wirtschaftlichen Kompetenzen an, die auch schon vor 1990 vorhanden waren. Prominente Beispiele sind die Chemieregion in Sachsen-Anhalt, die Mikroelektronik im Dresdner Raum oder der Automobilsektor in Thüringen und Sachsen. Nichtsdestotrotz fand eine Modernisierung und Weiterentwicklung u.a. von Produkten, Produktionsanlagen und der Qualifikation der Beschäftigten statt. So ist der Stand der Produktionsstandards von heute nicht mehr mit dem von vor 15 Jahren zu vergleichen. Die öffentliche Förderpolitik – insbesondere die betriebsnahe Wirtschaftsförderung – leistete dabei einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag.

Auch wenn man diagnostiziert, dass die Förderung mit Blick auf die Investitionstätigkeit und auf die Modernisierung des Kapitalstocks erfolgreich war, konnte sie trotz des Einsatzes umfangreicher Finanzmittel bisher nicht in dem gewünschten Maße dazu beitragen, die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in Ostdeutschland zu verringern. Ihr Ziel, die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, hat sie bisher nicht im gewünschten Maße erreicht. Die ostdeutsche Wirtschaft ist noch weit von selbst tragenden Strukturen entfernt.

Viel zu groß scheint auch die Abhängigkeit der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel von anderen Rahmenbedingungen (z.B. von nationalen konjunkturellen oder internationalen Einflüssen) zu sein, um alleine mit den strukturpolitischen Instrumenten gleichwertige Lebensbedingungen in Ostdeutschland verwirklichen zu können. Dies ist allerdings kein ostdeutsches Phänomen, es trifft genau so für Westdeutschland zu.

Aufgabe des vorliegenden Papiers war es, einen Überblick über die Rolle der betriebsnahen Wirtschaftsförderungspolitik beim Aufbauprozess Ostdeutschland zu geben. Es war nicht die Aufgabe, ein Alternativkonzept für den Aufbau Ost zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

- Bach S., Vesper D. (2000), Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2/2000, S. 194-224
- Berliner Zeitung (2005), Aufbau Ost. Stolpe: „Im Osten gezielt Wachstumsbranchen fördern“, 02.02.2005
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), Bericht über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) für die Jahre 2004/2005 und über die künftige Kohäsions- und Strukturpolitik sowie die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Kommission, Berlin
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2003), Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Halle (Saale)
- Dreiunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2004 bis 2007, Drucksache 15/2961, 22.04.2004
- Erdmenger K.; Ziegler A. (2004), Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission, in: WSI-Mitteilungen 6/2004, S. 325 - 331
- European Commission (2003a), European Innovation Scoreboard, Technical Paper No 2, Analysis of national performances, Brüssel
- European Commission (2003b), European Innovation Scoreboard, Technical Paper No 3, Regional innovation performances, Brüssel
- Europäische Kommission (2005), Neueste europäische Regionalstatistiken bestätigen den Vorschlag der Kommission für die Strukturfondsförderung im Zeitraum 2007-2013, Pressemeldung vom 28.01.2005
- Europäische Kommission (2001), Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel (Kohäsionsbericht)
- Ewringmann D. u.a. (1986): Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter veränderten Rahmenbedingungen, Berlin.
- GD Wettbewerb (2004), Überprüfung der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. Non-Paper der Dienststellen der GD Wettbewerb zur Diskussion anlässlich des ersten multilateralen Treffens mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten, Brüssel 17.12.2004

- GEFRA, ESTI, IfS, MR, Ruhr-Universität, TraST (2004), Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins, Münster, Dublin, Berlin, Delmenhorst, Bochum, München und Dresden
- Gerlach F.; Ziegler, A. (1998), Neugestaltung der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland und erste Erfahrungen, HBS Graue Reihe - Neue Folge 129, Düsseldorf
- Hochmuth E.; Ziegler A., Sanierungsbeihilfen der ostdeutschen Bundesländer. Überblick und Weiterentwicklung seit 1996, Düsseldorf Göttingen 1999 (Projektendbericht)
- Knorr F. (2005), Die fünf neuen Bundesländer als Emigrationsgebiete, Auswirkungen auf kommunale Selbstverwaltungen, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, erscheint voraussichtlich im Spätsommer 2005
- Paulig H.; Schäfer U. (2001), Zur Geschlechterstruktur jugendlicher Migranten und Auswirkungen auf die Geschlechterstruktur der jugendlichen Bevölkerung im Freistaat Sachsen im Jahr 1999, in: Statistik in Sachsen, Heft 1/2001, S. 1 - 8
- Ragnitz J.; Dreger C.; Komar W.; Müller G. (2000), Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, IWH-Sonderheft 2/2000
- Riedel J. (2002), Technologiepolitik in Sachsen, in: WSI-Diskussionspapier Nr. 106, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Jahresgutachten 2004/05: Erfolg im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004
- Schmid J.; Blancke S. (2001), Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin.
- Störmann W.; Ziegler A. (1998), Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - das geeignete Instrument zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik Band 24, Heft 1
- Vesper D. (2005), Holt der Osten auf?: Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland., in: DIW-Wochenbericht 25/2005, S. 393 – 400

Anhang

Anhangtabelle 1: Fonds Deutsche Einheit und Solidarpakt I und II

Anhangtabelle 2: Bruttotransfer des Bundes nach Ausgabearten – in Mrd. Euro –

Anhangtabelle 3: Kapitalintensität in Ostdeutschland 1995 bis 2002 nach Bundesländern 1.000 € je Erwerbstätigen

Abbildung im Anhang: Anteil der Betriebe nach Betriebsgrößenklassen (30.6.2004) und Anteil der Beschäftigte nach Betriebsgrößenklassen (30.0.2004) in den ostdeutschen Bundesländern

Anhangtabelle 1:

Fonds Deutsche Einheit und Solidarpakt I und II

	Zeitraum	Volumen	Finanzierung	Verwendung
Fonds Deutsche Einheit	1990 – 1994	82,2 Mrd. €	Übergangsregelungen im Bereich des Finanzausgleichs	nicht zweckgebundene Leistungen
Solidarpakt I	1995 – 2004	94,5 Mrd. €	Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich (gesetzliche Grundlage: Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)), vertikale und horizontale Umsatzsteuer- verteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen	Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft
Solidarpakt II mit Korb I	2005 – 2019	105 Mrd. €	im Solidarfortführungsgesetz gesetzlich festgeschrieben; Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) des Bundes an die Länder sowie über den Gemeindefinanzausgleich der Länder direkt an die Kommunen	Abbau der Infrastrukturlücke, Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft
Korb II		51 Mrd. €	Selbstverpflichtung des Bundes, Investitionsmittel im Osten einzusetzen	nicht näher spezifiziert

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des BMWA

Anhangtabelle 2:

Bruttotransfer des Bundes nach Ausgabearten - in Mrd. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1991-2003
Infrastrukturausbau	10,7	10,2	9,4	10,5	13,6	13,9	13,1	13,1	13,6	108,1	14,0	15,0	13,7	163,8
Straßenbauplan	1,1	2,0	1,6	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	16,9	4,0	4,0	3,8	32,7
Kommunal. Straßenbau/ÖPNV	1,0	1,6	0,9	0,9	0,8	0,7	0,4	0,4	0,4	7,2				7,2
Bundeswasserstraßen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	2,4				2,4
Eisenbahnen (Vermögen)	2,4	3,0	3,2	4,8	4,3	4,6	4,4	4,0	4,5	35,3	4,0	4,0		47,3
Komm. Invest. /IFG Aufbau	2,7	0,0	0,8	0,0	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	20,3				20,3
Ost														
Förd. kultureller Infrastruktur	0,6	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2			0,5	1,7
Städtebau	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	2,7			1,4	4,1
Sozialer Wohnungsbau	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	3,6			0,2	3,8
Hochschulbau	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	2,9			1,8	4,7
Finanzhilfen Pflegeeinrichtungen Ost	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,1	0,4	0,4	1,7			0,2	1,9
Bundesvermögen/ -bau	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	3,4	0,3	0,3	0,1	4,4
SDAG Wismut	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	3,3			0,6	3,9
GA Wirtschaft - Infrastruktur	0,5	0,5	0,6	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	6,0			0,6	6,6
GA Agrar - Infrastruktur	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	1,3				1,3
Zulage Mietwohnungsbau													1,0	1,0
Fluthilfe													3,5	3,5

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991-1999	2000	2001	2002	2003	1991-2003
Unternehmen	3,0	5,3	6,5	7,8	8,7	6,6	5,9	6,1	6,1	56,0	7,0	8,0	9,0	12,2	92,2
GA Wirtschaft	0,5	0,9	1,3	0,6	0,8	1,0	0,9	0,8	0,7	7,3	0,8	0,8	0,8	0,8	10,5
KfW-/ERP-Programme (Zins- zuschüsse)	0,0	0,0	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	5,0	1,4	1,4	1,4	5,0	14,2
Eigenkapitalhilfeprogramm	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	3,9					3,9
Treuhand-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	0,3	0,5	0,6	2,1					2,1
Nachfolgeeinrichtungen															
Investitionszulagen	0,3	1,1	1,2	1,1	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3	6,3				1,5	7,8
Forschung, Technologie	0,4	0,8	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3	9,3				2,5	11,8
GA Agrar	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	2,7	0,2	0,2	0,2	1,0	4,3
Gasölverbilligung	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9					0,9
Zinshilfe Altschulden Woh- nungsbau	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3				0,1	1,4
Eisenbahnen (afd. Zuschüsse)	1,5	1,8	2,0	2,9	2,6	1,6	1,5	1,5	1,6	17,1	1,5	1,5	1,5	1,3	22,9
Sozialleistungen	16,1	19,8	27,0	22,6	23,4	25,9	23,6	23,6	25,3	207,3	30,0	30,0	31,0	31,9	330,2
Wohngeld	0,2	0,9	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	4,1				0,6	4,7
BAföG	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,8				0,2	2,0
Kindergeld	2,9	2,9	2,1	2,3	2,6	1,5	2,0	2,0	2,0	20,3				0,8	21,1
Erziehungsgeld	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	3,7					3,7
Kriegsopferfürsor- ge/Versorgung	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	5,4				0,9	6,2
Zuschuss BA	3,0	4,6	12,5	5,2	3,5	7,0	4,9	3,9	3,7	48,4				8,6	57,0
Arbeitslosenilfe, ABM u.ä.	1,4	2,4	2,3	2,8	3,6	4,1	4,8	6,1	6,0	33,5				8,5	42,0

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991-1999	2000	2001	2002	2003	1991-2003
Vorruhestand, Alterübergangsgeld usw.	2,9	2,6	2,6	3,7	4,2	2,9	1,0	0,1	0,0	19,9					19,9
Sozialversicherung	4,9	5,2	5,6	6,9	7,9	8,5	9,3	9,8	12,0	70,1				10,9	81,1
Sonstiges														1,5	
Sonstiges	6,5	5,7	9,0	8,4	6,3	5,6	5,8	5,7	5,8	58,8	8,0	10,0	12,0	14,4	103,2
Wesentliche Personalausgaben	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	3,4	1,0	2,0	4,0	4,5	14,9
Verteidigung	2,1	1,6	2,4	2,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	17,7	2,0	3,0	4,0	4,6	31,3
Zivildienstleistende	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	1,7				0,1	1,9
Bundeshilfe Berlin	0,7	1,0	1,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7					3,7
Regierungssitz Berlin (zu 50% erfasst)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	1,7					1,7
Sonstiges	3,3	2,5	3,1	2,7	2,6	2,3	2,3	2,1	2,1	23,0				0,1	23,0
Gewährleistungen	0,0	0,1	1,6	1,7	1,4	0,9	0,7	0,5	0,5	7,5					7,5
Erblastilgungsfonds / Zinsen FDE														5,1	5,1
Ungebundene Zuweisungen	2,0	5,1	7,3	9,9	17,8	17,9	18,0	18,4	18,9	115,3	19,0	19,0	19,0	20,1	192,4
Zuschüsse Fonds Deutsche Einheit	2,0	5,1	7,3	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24,3				0,0	24,3
BEZ	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	9,2	9,2	9,4	9,4	46,6	9,4	9,4	9,4	10,5	85,3
Neurregelung Finanzausgleich	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	8,7	8,8	9,0	9,5	44,4	9,6	9,6	9,6	9,6	82,8

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991-1999	2000	2001	2002	2003	1991-2003
Bruttotransfer des Bundes	38,4	46,0	59,2	59,3	69,9	69,9	66,3	66,9	69,7	545,5	77,0	81,0	86,0	92,3	881,8
Krankenversicherung														2,9	2,9
Rentenversicherung														6,2	6,2
Arbeitslosenversicherung														10,3	10,3
Sozialversicherung gesamt	9,6	17,5	11,8	15,2	17,0	15,8	17,7	16,3	18,4	139,3	20,0	20,0	20,0	19,4	287,0
LFA - Länder	2,7	2,9	5,3	6,9	5,7	5,8	5,9	5,9	5,9	47,1	5,0	5,0	5,0	4,1	66,2
EU	2,0	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	28,1					28,1
Fonds Deutsche Einheit (ohne Zuschüsse B/L)	15,9	12,3	7,7	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,3					38,3
Treuhandanstalt	4,5	7,0	11,7	12,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,4					35,4
Bruttotransfers gesamt	73,1	88,3	98,2	99,2	96,2	95,1	93,5	92,6	97,6	833,8	102,0	106,0	111,0	115,8	1336,9

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Ref. 270 (Arbeitstabelle)

Anhangtabelle 3:

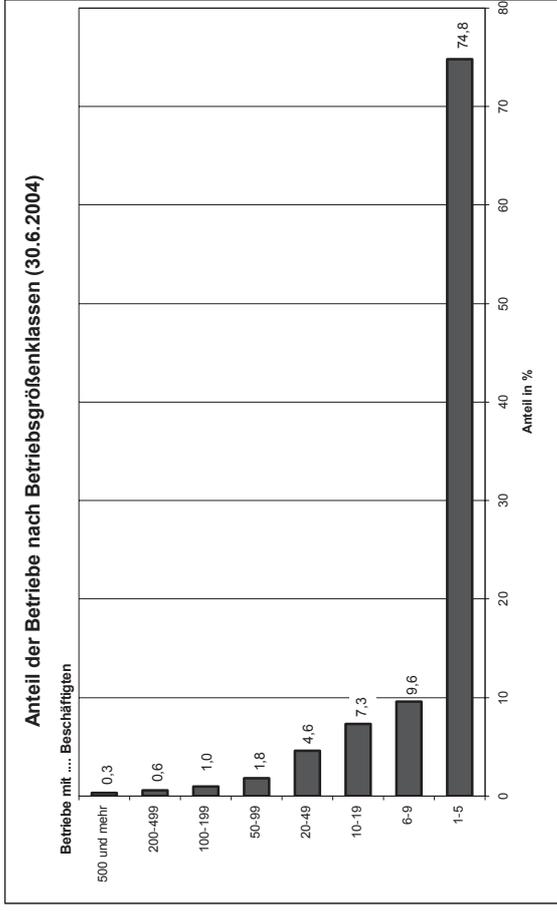
Kapitalintensität in Ostdeutschland 1995 bis 2002 nach Bundesländern 1.000 € je Erwerbstätigen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Berlin	216,63	227,46	240,46	250,09	256,40	258,43	264,35	272,08
Brandenburg	148,34	161,04	174,19	187,71	199,42	211,75	225,31	239,55
Mecklenburg-Vorpommern	156,29	171,35	187,15	200,21	209,58	221,35	235,92	247,09
Sachsen	137,98	149,54	163,57	174,83	183,48	193,88	203,89	210,69
Sachsen-Anhalt	148,67	164,27	179,27	190,78	203,25	217,58	229,19	238,97
Thüringen	136,41	148,67	160,27	166,45	172,85	183,46	193,66	205,03
Deutschland	240,51	247,20	253,48	256,58	259,46	260,96	265,56	271,98
nachrichtlich								
Westdeutschland								
einschl. Berlin	259,16	264,54	269,17	270,63	272,17	271,44	274,60	280,28
ohne Berlin	261,47	266,52	270,67	271,69	272,96	272,09	275,11	280,68
Ostdeutschland								
einschl. Berlin	159,21	171,66	185,25	195,84	204,63	214,49	224,90	234,47
ohne Berlin	143,90	156,97	170,81	181,78	191,29	202,90	214,40	224,45

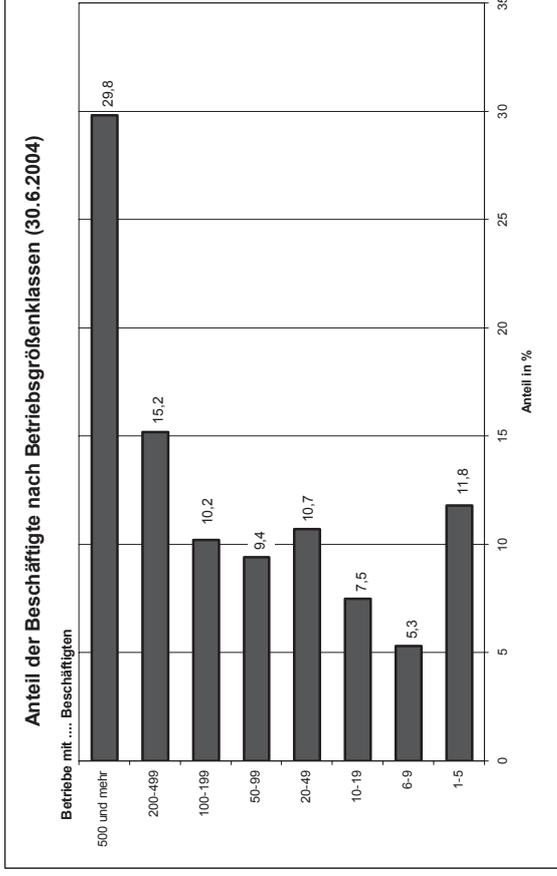
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Abbildung im Anhang:

Berlin

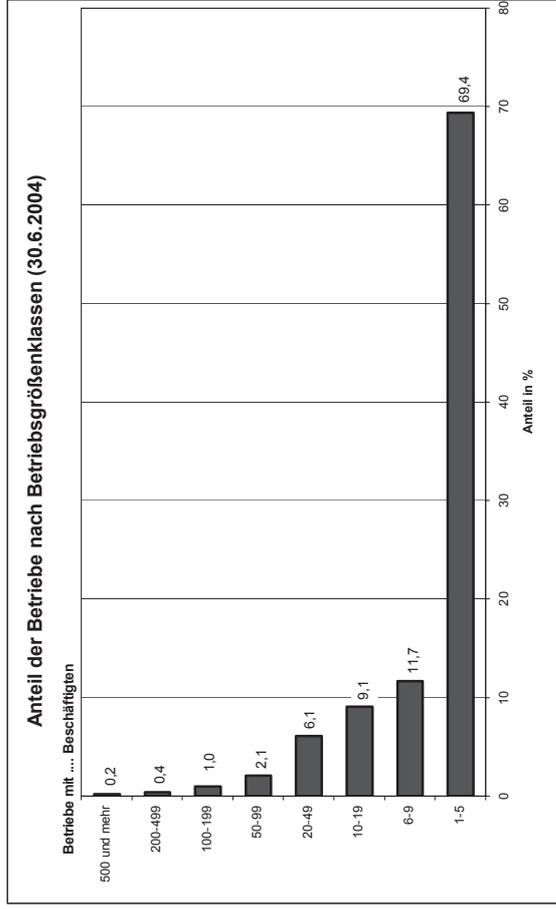


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

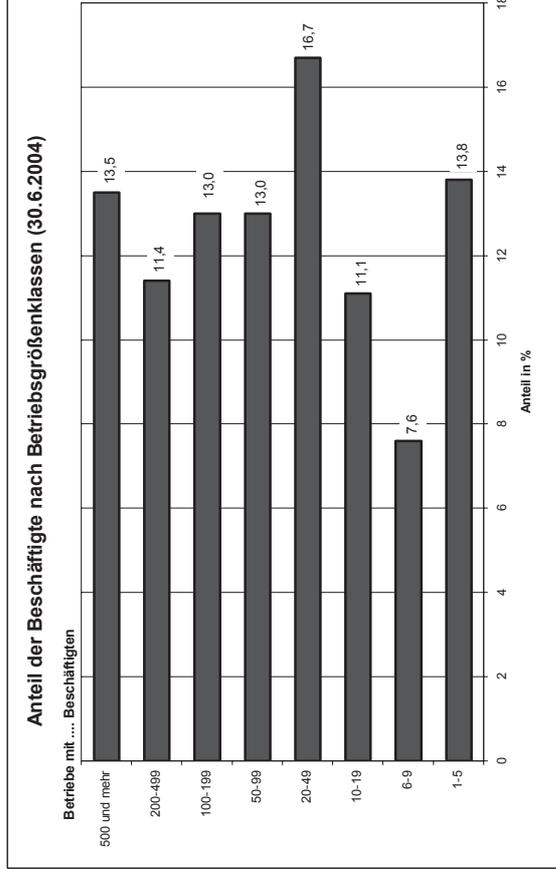


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

Brandenburg

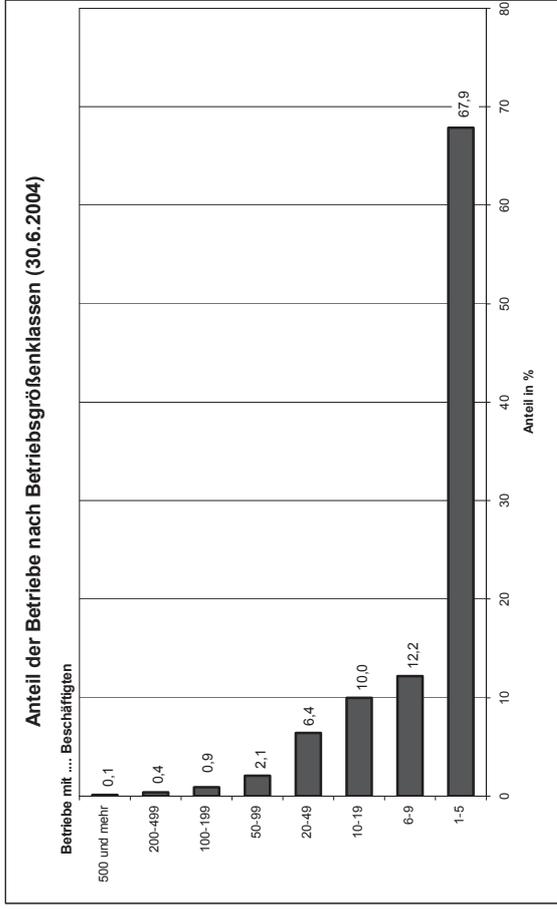


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

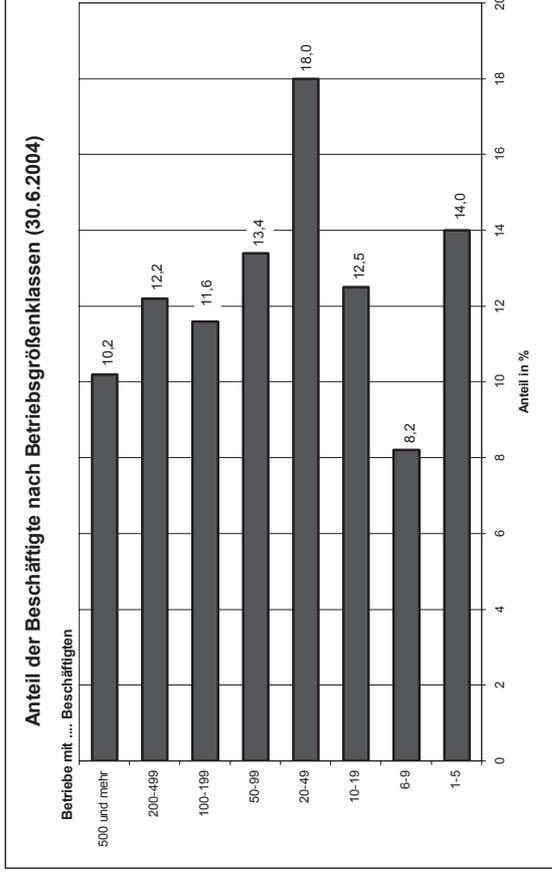


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

Mecklenburg-Vorpommern

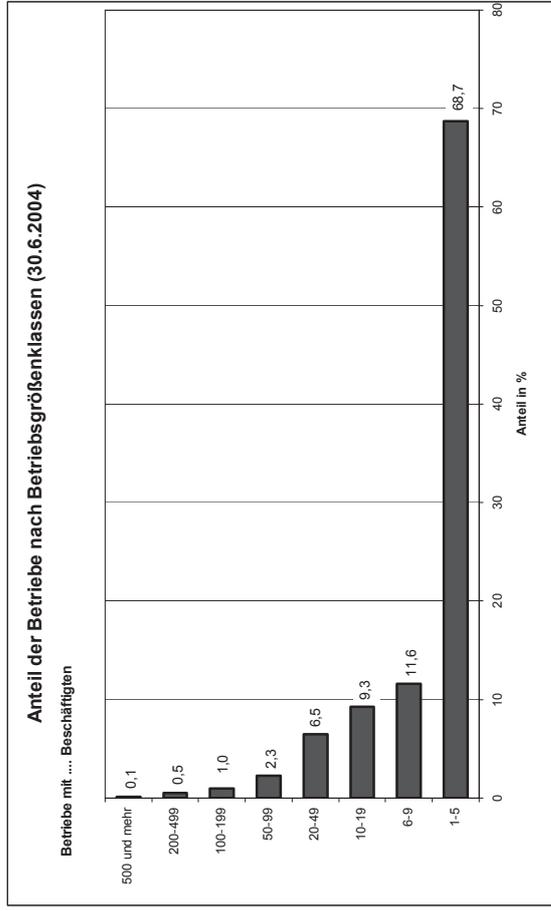


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

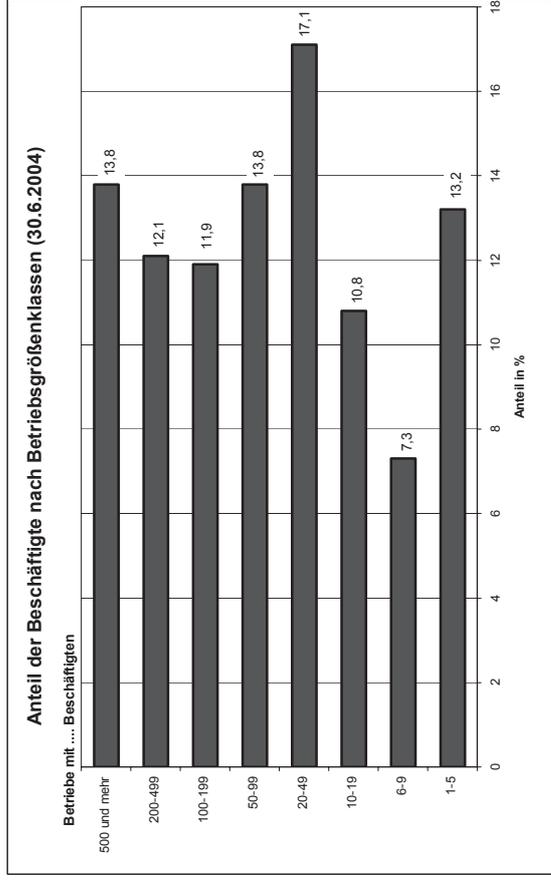


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

Sachsen

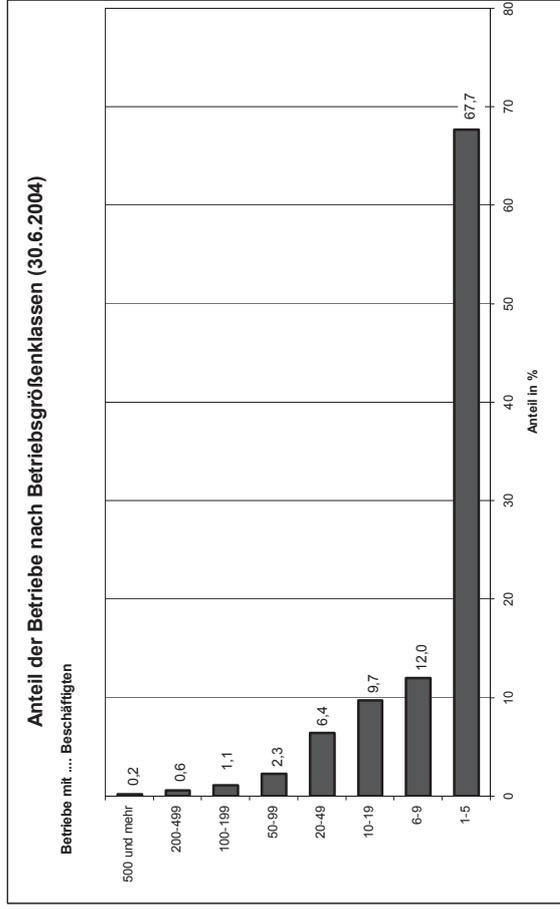


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

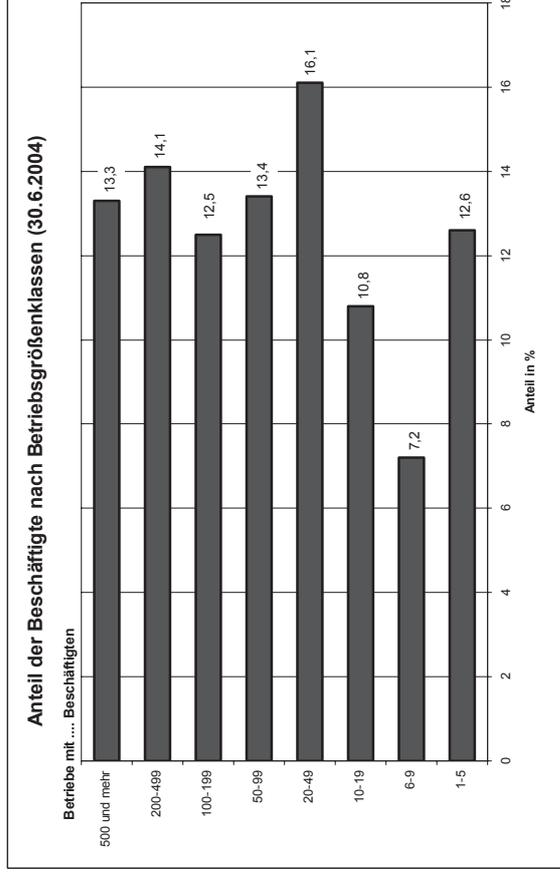


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

Sachsen-Anhalt

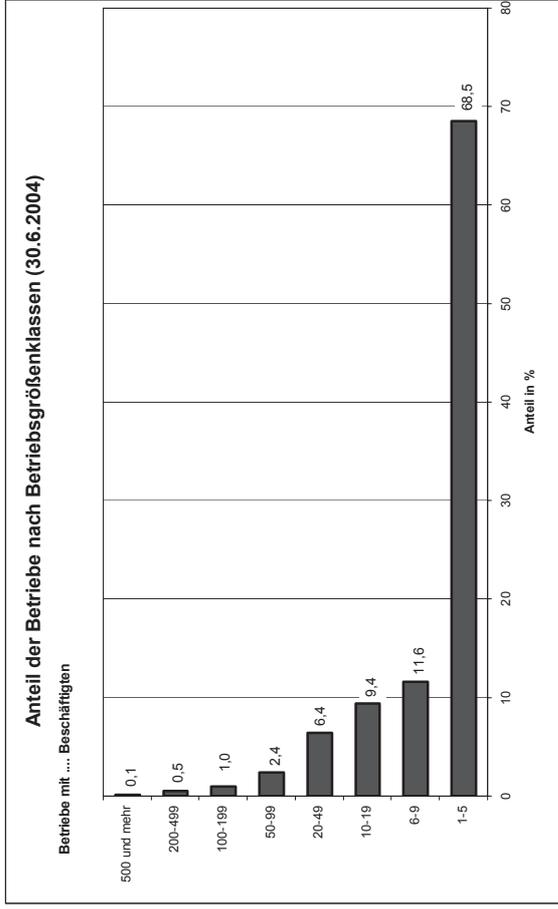


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

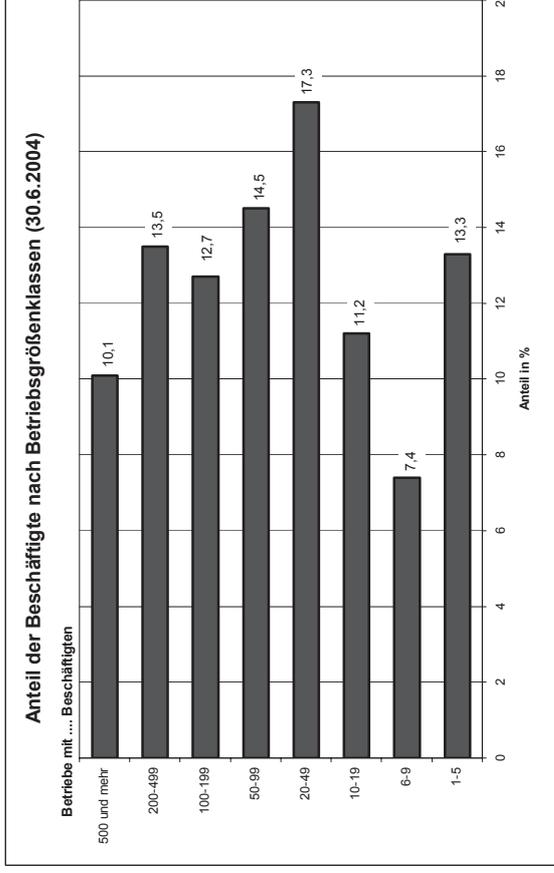


Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik

Thüringen



Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik



Quelle: Eigene Berechnungen nach der BA-Beschäftigtenstatistik