

**REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN**

VOR DEM HINTERGRUND VON

GLOBALISIERUNGS- UND REGIONALISIERUNGSPROZESSEN

Vortrag zum 4. Arbeitstreffen der Initiativgruppe Regulationskonferenz

Institut für Sozialforschung der Universität Frankfurt

Frankfurt / Main 30.06.1995

- Dr. Heinz-Rudolf Meißner -

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1 UNTERNEHMEN ZWISCHEN INTERNATIONALISIERUNG UND REGIONALISIERUNG</b>	<b>1</b>
<b>1.1 VERÄNDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN IN DER WELTWIRTSCHAFT</b>	<b>1</b>
<b>1.2 DIE QUANTITATIVE DIMENSION DER INTERNATIONALISIERUNG</b>	<b>2</b>
<b>1.3 REORGANISATION DER MULTINATIONALEN KONZERNE</b>	<b>3</b>
<b>1.4 QUALITATIVE DIMENSION DER INTERNATIONALISIERUNG - THEORIE DER FLEXIBLEN SPEZIALISIERUNG ALS ERKLÄRUNGSMUSTER?</b>	<b>5</b>
<b>2 DIE RÄUMLICHEN VERTEILUNGSMUSTER DER PRODUKTIONSFAKTOREN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND</b>	<b>8</b>
<b>2.1 WESTDEUTSCHLAND</b>	<b>8</b>
<b>2.2 ÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER NEUEN LÄNDER</b>	<b>10</b>
<b>3 WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN</b>	<b>13</b>
<b>3.1 GEMEINSCHAFTLICHE REGIONAL- UND STRUKTURPOLITIK FÜR DIE NEUEN BUNDESLÄNDER (PHASE 1: 1990-1993)</b>	<b>16</b>
<b>3.2 STRUKTURPOLITIK DER EU (PHASE 2: 1994-1999)</b>	<b>19</b>
3.2.1 DIE VIER STRUKTURFONDS	20
3.2.2 DIE ENTWICKLUNG EINES GEMEINSCHAFTLICHEN FÖRDERKONZEPTES	22
3.2.3 VERÄNDERTE ZIELBESTIMMUNG DES EFRE - ZIEL 4	24
<b>3.3 PERSPEKTIVEN DER REGIONALPOLITIK?</b>	<b>26</b>

**REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN**  
VOR DEM HINTERGRUND VON  
GLOBALISIERUNGS- UND REGIONALISIERUNGSPROZESSEN

Der benannte Zusammenhang von Globalisierungsprozessen in der Wirtschaft mit regionaler Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern wirft die Frage auf, ob ein solcher Zusammenhang überhaupt existiert. Orientiert sich regionale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland (oder auch in Westdeutschland) an den Entwicklungstendenzen der sich globalisierenden Ökonomie? Der folgende Aufsatz hat zur Aufgabe, nach diesem Zusammenhang zu fragen und dabei die Struktur der Regionalförderung für die Wirtschaft in den neuen Bundesländern darzustellen.

Zunächst wird jedoch kurz auf die theoretischen Ansätze einer Globalisierungsdiskussion eingegangen (hier auch speziell auf die Theorie der flexiblen Spezialisierung), die eine doppelte Entwicklungsrichtung festzustellen glaubt - die einer Globalisierung der Ökonomie bei gleichzeitiger (Re-) Regionalisierung.

## **1 UNTERNEHMEN ZWISCHEN INTERNATIONALISIERUNG UND REGIONALISIERUNG**

### **1.1 VERÄNDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN IN DER WELTWIRTSCHAFT**

Die weltwirtschaftliche Entwicklung ist seit der ersten Hälfte der 70er Jahre durch einerseits ein verlangsamtes, teilweise stagnierendes Wirtschaftswachstum, andererseits durch neue Konkurrenten (Unternehmen aus Japan und den sogenannten Schwellenländern), die auf die Weltmärkte drängen, gekennzeichnet. Beides führt zu einer stetigen Verschärfung der internationalen Konkurrenz um die Weltmärkte. Mit dieser Globalisierung der Konkurrenz kann seit Beginn der 80er Jahre die Herausbildung der sog. Triade konstatiert werden - den drei Markt- und Machtregionen Europa, Nordamerika und Japan, mit den Kernländern Bundesrepublik Deutschland, USA und Japan. Damit sind die ökonomischen Kernregionen der westlichen Welt gemeint, zwischen denen sich der überwiegende Teil des Welthandels abspielt.

Im Konkurrenzkampf um diese zentralen Märkte dominiert zu Beginn der 80er Jahre das Ringen um die technologische Vorherrschaft. Immer neue Produktinnovationen sollen den Unternehmen Märkte sichern bzw. neue erschließen. Eine stetige Verkürzung der sog. Produktlebenszyklen als auch die Notwendigkeit, auf Kundenwünsche

mit Varianten eines Produktes zu reagieren, deutet diese Markveränderungen an. Mit der Globalisierung des Konkurrenzkampfes wird für die Unternehmen die Realisierung von Kostensenkungen zur Überlebensfrage. Begünstigt durch die Entwicklung bei den Informations- und Kommunikationstechnologien (Leistungsfähigkeit als auch das Preis-Leistungs-Verhältnis), erfahren traditionelle Rationalisierungsstrategien eine **qualitative** Veränderung. Zielen früher Rationalisierungsmaßnahmen auf Teilbereiche der Unternehmenstätigkeit (vor allem auf die Produktion) ab, werden sie nunmehr durch Konzepte / Strategien der ganzheitlichen Optimierung der Unternehmenstätigkeit abgelöst. Schlagworte dieser Entwicklung sind beispielsweise Just-in-Time - Produktion, flexible Automation und Produktion. Hinzu kommen verschiedenste grenzüberschreitende Kooperationen / strategische Allianzen im Bereich der Forschung und Entwicklung als auch in Bereichen der Teile-Produktion, um entsprechende Kostensteigerungen zu begrenzen.

Zugleich ist ein Internationalisierungsschub festzustellen: Die Unternehmen haben zur Sicherung oder zur Erschließung der Auslandsmärkte - zum Teil befördert durch protektionistische Maßnahmen von Nationalstaaten - zum Teil Produktionen vor Ort aufgebaut, vor allem aber bestehende Produktionsstätten übernommen.

## 1.2 DIE QUANTITATIVE DIMENSION DER INTERNATIONALISIERUNG

Die quantitative Analyse des weltweiten Internationalisierungsprozesses stößt auf erhebliche statistische Probleme. Einzig verfügbare Daten sind nationale Angaben zur Entwicklung der jeweiligen Direktinvestitionen. Zu Direktinvestitionen (DI) werden jene Kapitalanlagen im Ausland gezählt, die vom Investor in der Absicht vorgenommen werden, Einfluß auf die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens zu gewinnen oder zu verstärken. Dies kann durch Neugründung von Unternehmen oder durch vollständigen bzw. teilweisen Erwerb bestehender Unternehmen erfolgen. Als Direktinvestitionen wird auch die Erhöhung des Eigenkapitals oder Kredite / Darlehen an bereits bestehenden Beteiligungsgesellschaften erfaßt.

Die Unternehmensverflechtung über Direktinvestitionen fand und findet hauptsächlich zwischen den westlichen Industrieländern statt. Weit über 90% der weltweiten Direktinvestitionen kommen aus dieser Ländergruppe und über 70% gehen dorthin. Dominant ist dabei v.a. die Unternehmensverflechtung zwischen Westeuropa und Nordamerika.

Ein Grund für die starke Expansion der weltweiten Direktinvestitionen ist in einer regionalen Strukturverschiebung bei den Herkunfts- (Anleger-) Ländern zu sehen. War die Entwicklung der DI nach dem zweiten Weltkrieg zunächst durch die Ablösung Großbritanniens als führendem Herkunftsland direktinvestierender Unternehmen durch die USA gekennzeichnet, so folgt seit Anfang der 70er Jahre eine ausgeprägte Aufholjagd von Unternehmen anderer Industrieländer (z.B. der Bundesrepublik Deutschland und Japan). Eine weitere wichtige strukturelle Verschiebung ergibt sich dadurch, daß in den 80er Jahren Nordamerika, insbesondere die USA zum zentralen Ziel- (Anlage-) Land von Direktinvestitionen wird.

Bei fast allen wichtigen Herkunftsländern dominiert die Industrie mit einem Anteil zwischen 40 und 80% der jeweiligen Direktinvestitionen. In den letzten Jahren nimmt hierbei das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes weiter zu, während der Bergbau (bis auf die Öl- und Gaswirtschaft) deutlich an Gewicht verloren hat. Bei unterschiedlicher nationaler Gewichtung wird der Internationalisierungsprozeß bisher vor allem durch die Branchen Mineralölgewinnung und -verarbeitung, Tabak- und Gummiverarbeitung, Chemie, Elektrotechnik / Elektronik, Fahrzeug- und Maschinenbau sowie der Nahrungsmittelindustrie getragen. Auch für einzelne Dienstleistungssektoren (vor allem das Versicherungs- und Bankenwesen) ist in den letzten Jahren eine rasch zunehmende Internationalisierung zu verzeichnen.<sup>1</sup>

### 1.3 REORGANISATION DER MULTINATIONALEN KONZERNE

Durch die Übernahme bzw. Errichtung von Produktionsstätten im Ausland und die damit verbundenen Lieferströme von Material, Komponenten und Endprodukten zwischen geographisch weit auseinander liegenden Operationspunkten, wird eine Struktur der internationalen Produktionsverflechtung mitkonstituiert, die Einfluß auf die industriellen internationalen Produktionsschwerpunkte der Triade (Südostasien, Amerika und Europa) und auf ihre Verschiebungen zwischen diesen Regionen ausübt.

Mit dieser Internationalisierung der Unternehmensstrukturen gewinnen zwei Prozesse an Bedeutung, die veränderte Konzernstrukturen anzeigen.

---

<sup>1</sup> Vgl. EG-Kommission (1993); Panorama der EG Industrie 93, Brüssel, Ausländische Direktinvestitionen in Westeuropa (bearbeitet von FAST e.V.), S. 55-65

- Mit der Fertigung im internationalen Verbund von konzerninternen Fertigungsstätten wird einerseits der Produktionsprozeß international organisiert,
- andererseits nimmt der Bezug von Unterlieferanten im Zusammenhang mit der Reduzierung der Fertigungstiefe / Konzentration auf Kernfertigungen zu.

Gerade unter logistischen Aspekten, wie z.B. der Verkürzung der Durchlaufzeit oder der angestrebten Reduktion der Lagerbestände, hat das reibungslose Ineinandergreifen verschiedener Produktionsstufen, auch wenn unterschiedliche Hersteller an diesem Prozeß beteiligt sind, für die großen produzierenden Unternehmen höchste Priorität gewonnen.

Gegenüber bisher unabhängigen Sublieferanten großer multinationaler Konzerne zeichnet sich vor allem in der Automobilindustrie deutlich die Tendenz zur vertikalen Integration dieser Unterlieferanten ab. Sie werden längerfristig an den Abnehmer gebunden und u.U. in gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten einbezogen, wobei das Ziel darin besteht, einen zuverlässigen, technologisch fortschrittlichen und quantitativ geringeren Stamm von Zulieferbetrieben herauszubilden, auf den sich die transnationalen Konzerne langfristig stützen können. Deutlich zeichnet sich auch eine stärkere Internationalisierung der Zulieferstrukturen ab - Logistik und Just-in-Time-Lieferbedingungen lassen sich auch mit Zulieferern in anderen europäischen Ländern realisieren.

Innerhalb einer konzerninternen Verbundfertigung ist die Aufteilung des Produktionsprogramms auf verschiedene weltweite Produktionsstätten in vielen multinationalen Unternehmen der Autoindustrie, der Computerindustrie, des Anlagenbaus etc. bereits realisiert. Unter den erweiterten Flexibilitätspotentialen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien ist eine Abstimmung verstreuter Fertigungsstätten im Rahmen eines gesteuerten Fertigungsprogramms möglich geworden. Unter diesen Umständen ist eine direkte Verbindung zwischen dem jeweiligen Markt, in dem eine Fertigungsstätte produziert, und dem Produkt nicht mehr gegeben. Die Produktionsstätte fungiert als internationale Plattform innerhalb eines multinationalen Unternehmens, sie exportiert ihre Produkte in das Land, in dem die Endmontage als letzte Stufe des Herstellungsprozesses vorgenommen wird.

Seit Mitte der 80er Jahre zeigt sich an Standortentscheidungen transnationaler Unternehmen eine starke Suche nach "low-cost" Standorten, so daß v.a. Spanien und andere europäische Peripherieländer aber auch Großbritannien von dieser Entwicklung zu

profitieren scheinen. Mit der Entwicklung Osteuropas werden in jüngster Zeit auch diese Regionen Ziel von Direktinvestitionen. Generell scheinen für diese Standortentscheidungen und die Ausdehnung der internationalen Verbundfertigung drei Faktoren eine Rolle zu spielen:

- die Arbeitsintensität des Produkts oder des Produktionsprozesses;
- der Standardisierungsgrad des Herstellungsverfahrens, der Einfluß auf das Ausmaß des Einsatzes unqualifizierter Arbeit ausübt;
- der Grad, bis zu welchem Ausmaß der Produktionsprozeß in einzelne Stufen zerlegt werden kann, die wiederum an verschiedenen Standorten ausgeführt werden können.

Zwischen der Arbeitsteilung innerhalb großer multinationaler Unternehmen und den allgemeinen Tendenzen der internationalen Arbeitsteilung bestehen daher z.B. in Europa, gerade wenn man die zunehmende Bedeutung der EU-Peripheriestandorte einbezieht, Übereinstimmungen.

#### **1.4 QUALITATIVE DIMENSION DER INTERNATIONALISIERUNG - THEORIE DER FLEXIBLEN SPEZIALISIERUNG ALS ERKLÄRUNGSMUSTER?**

Theoretisch gefaßt wurde dieser qualitative Veränderungsprozeß der Weltwirtschaft durch verschiedene Ansätze. Auf zwei kontroverse Ansätze soll hier kurz eingegangen werden: zum einen die Theorie der flexiblen Spezialisierung, zum anderen die Neo-Fordismus-These. Beide konstatieren ein Ende des fordistischen Produktionsmodells im Sinne der Massenproduktion.

Piore/Sabel<sup>2</sup> gehen im Kern davon aus, daß in den Unternehmen eine Abkehr von tayloristischer / fordistischer Arbeitsorganisation zu verzeichnen ist. Statt Kontrolle und Intensivierung der Arbeitstätigkeit müssen die Unternehmen unter den veränderten marktlichen und technologischen Bedingungen Qualität, Innovation und Flexibilität organisieren - hierzu gehören dann Instrumente wie Teamarbeit, partizipative Führung, qualifizierte Facharbeit und Qualitätszirkel. Die dominierende Form der Zukunft wird die auftragsorientierte Fertigung sein, die eine engere Kooperation der am Produktionspro-

zeß beteiligten Unternehmen (sprich Wertschöpfungskette) erfordert. Konsequenterweise führe dies zu einer Reregionalisierung bzw. zu einem Wiedererwachen regionalen Ökonomien.

Mit diesem Umstrukturierungsprozeß verbunden ist eine Konzentration der Unternehmen auf die jeweiligen Kernkompetenzen, die Externalisierung vor- und nachgelagerter Fertigungsstufen und Funktionen.

Darüber hinaus wird davon ausgegangen, daß dieser Prozeß durch regulative und entwicklungsfördernde (politisch-institutionelle) Rahmenbedingungen unterstützt wird. Staatliche Privatisierungs- und Deregulierungspolitik einerseits und intensive Forschungs- und Technologiepolitik andererseits ebenso wie eine aktive regionale Wirtschaftsförderungspolitik folgen diesem Trend zur flexiblen Spezialisierung.

Vertreter der neo-fordistischen Theorie werfen der Theorie der flexiblen Spezialisierung einen überzogenen Voluntarismus vor und gehen von einer Transformation überkommener Organisationsformen innerhalb eines immer noch fordistischen Arrangements aus. Auch sie sehen, daß an die Stelle einer arbeitsplatzbezogenen Rationalisierung eine prozeßübergreifende, systemische Rationalisierung tritt. Integrierte Großunternehmen werden in flexiblere Unternehmensnetzwerke umstrukturiert - an die Stelle der betrieblichen Arbeitsteilung tritt die gesellschaftliche Arbeitsteilung. Flankiert wird dieser Prozeß durch eine Politik der Deregulierung und Flexibilisierung, verknüpft mit einer Technologie- und Innovationspolitik. Die Organisation der Arbeit wird innerhalb des fordistischen Paradigmas transformiert, Massenproduktion wird flexibler gestaltet.<sup>3</sup>

Aus regionalökonomischer Sicht ist zu fragen, inwieweit sich auf regionaler Ebene Gestaltungsmöglichkeiten, stärkere Verflechtungszusammenhänge etc. aus diesen qualitativen Veränderungen ergeben. Kern/Sabel haben auf Dezentralisierungsprozesse hingewiesen, die sich aus der Reorganisation großer multinationaler Unternehmen ergeben könnten. Sie konstatieren, daß im Prozeß der Reintegration von Planungs- und Ausführungsprozessen, eine Dezentralisierung von administrativen Aufgaben, aber auch eine stärkere Dezentralisierung von Entwicklungs- und Fertigungsprozessen angestrebt wird. Dabei sei durchaus die Tendenz vorhanden, daß die Hauptstandorte großer Unternehmenseinheiten, häufig in industriellen Zentren beheimatet, sich zu reinen Entwicklungszentren entwickeln könnten. Die Fertigung selbst könnte auf periphe-

---

<sup>2</sup> Vgl. Piore, M.J. / Sabel, C.F. (1985); Das Ende der Massenproduktion, Berlin.



re Zweigwerke, Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe verlagert werden. Ermöglicht werde dies vor dem Hintergrund neuer Logistikkonzepte, die einen engeren Einbezug von Zulieferbetrieben und sogar die Etablierung von Fertigungsnetzwerken erlaube.<sup>4</sup>

Ob sich die stärkere Verbreitung neuer Produktions- und Zulieferkonzepte unter logistischen Vorzeichen eher als unterstützender Faktor für regionale Rekonzentrationsprozesse geltend macht oder die erwähnten Dezentralisierungstendenzen und damit eine Aufwertung auch strukturschwächerer Regionen ermöglicht, ist auf der zur Zeit verfügbaren Datenbasis nicht zu entscheiden. Empirische Erhebungen, die den Anspruch auf verallgemeinerbare Resultate erheben könnten, liegen für die Bundesrepublik Deutschland nicht vor. Die wenigen Studien, die sich zur Zeit zumindest indirekt mit den räumlichen Folgen der skizzierten Innovationen befassen, legen deutlich andere Schwerpunkte, indem sie etwa die Konsequenzen für die innerbetriebliche funktionale Arbeitsteilung beleuchten.<sup>5</sup>

Bezogen auf die bei Sabel zugrundeliegende „empirische Basis“ - vorwiegend wird mit Entwicklungstendenzen in der Automobilindustrie argumentiert - kommen wir in einer Untersuchung für die Bundesrepublik zu Ansiedlungsprozessen im Rahmen von Just-in-Time-Fabriken zum Ergebnis, daß von einem positiven Effekt für die jeweiligen Regionen im Sinne von Ansiedlungspotential, hochqualifizierten Arbeitskräften, FuE-intensiven Funktionen keine Rede sein kann - angesiedelt werden durchweg verlängerte Werkbänke in der räumlichen Nähe von Endmontagestandorten der Automobilhersteller, die i.d.R. die Endmontage der Zulieferteile vollziehen. JiT-Fabriken sind in einen internen - aber überregionalen / internationalen - Fertigungsverbund des Zulieferers eingebunden, kaum eine Neuansiedlung stellt eine integrierte Fertigung von Zulie-

---

<sup>3</sup> Vgl. Sydow, J. (1992), Strategische Netzwerke - Evolution und Organisation, Wiesbaden, S. 184 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Kern, H. / Sabel, Ch. (1989), Gewerkschaften im Prozeß der industriellen Reorganisation, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 10, S. 602 - 619; Sabel, Ch. (1989), The Reemergence of Regional Economies, Discussion Paper FS I 89-3, Wissenschaftszentrum Berlin. Das in der japanischen Automobilindustrie derartige Verlagerungen von Produktionsaufgaben an Zulieferunternehmen sogar Kernbereiche der Automobilfertigung wie die Endmontage umfassen können, verdeutlicht Ikeda, M. (1987), An International Comparison of Subcontracting Systems in the Automobile Component Manufacturing Industry, paper for the First Policy Forum, MIT International Motor Vehicle Programme, Niagara-on-the-Lake, May 1987, S. 58.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. das Forschungsprojekt von Bertram, H. / Schamp, E. W. (1989), Räumliche Wirkungen neuer Produktionskonzepte in der Automobilindustrie, in: Geographische Rundschau, Heft 5.

verteilen dar. Entsprechend sind die positiven Effekte für die regionale Wirtschaftsstruktur als marginal zu bewerten.<sup>6</sup>

## **2 DIE RÄUMLICHEN VERTEILUNGSMUSTER DER PRODUKTIONSFAKTOREN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

### **2.1 WESTDEUTSCHLAND**

Verglichen mit anderen europäischen Staaten weisen die räumlichen Verteilungen der Produktionsfaktoren in Westdeutschland erheblich geringere Disparitäten auf.<sup>7</sup> Hinzu kommt, daß Regionen mit Verdichtungsansätzen sowie die ländlich geprägten Gebiete im Verlauf der Nachkriegsentwicklung Positionsgewinne - gemessen z.B. an Arbeitsplatzentwicklungen oder Wachstumsraten - sogar in Relation zu den Agglomerationsräumen verzeichnen konnten.<sup>8</sup> Höhere Lohn- und Gehaltsaufwendungen, Flächenrestriktionen und - vor allem in den 60er Jahren - fehlende Arbeitskräfte in den Ballungszentren begründen diese insgesamt positive Entwicklung. Flankiert wurden diese Erfolge durch die staatlichen regionalpolitischen Fördermaßnahmen.

Dieser räumliche Umstrukturierungsprozeß darf allerdings nicht als Abbau des Bedeutungsüberschusses der strukturstarken Agglomerationen mißverstanden werden. Sie zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß in verdichteten Strukturen überproportional Branchen mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten angesiedelt sind. Die einzelnen Produktions- und Dienstleistungsbereiche sind stärker als in anderen Regionstypen intraregional miteinander verflochten, so daß sich Agglomerationsvorteile als positive externe Effekte (höhere Skalenerträge der Produktionsfunktionen, geringere Transport- und Lagerhaltungskosten, Führungsvorteile usw.) ergeben, die die Nachteile insbesondere in Form höherer Grundstücks- und Gehaltsaufwendungen zumindest für jene Unternehmungen überkompensieren, die stark in diese Verflechtungsstrukturen involviert

---

<sup>6</sup> Vgl. Meißner, H.-R. / Kisker, K.P. / Bochum, U. / Aßmann, J. (1994), Die Teile und die Herrschaft, Berlin

<sup>7</sup> Vgl. IFO-Schnelldienst (1985), Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Heft 12/1985.

<sup>8</sup> Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Laufende Raumbearbeitungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, laufende Hefte.

sind und folglich an ihnen positiv partizipieren.<sup>9</sup> Diesem Standortmuster entspricht das Niveau der Arbeitsplätze: Die qualitativ hochwertigen Arbeiten wie Ingenieurdienste, produktionsnahe Dienstleistungen, qualifizierte Facharbeitertätigkeiten usw. werden weiterhin in den Zentren bzw. an den Rändern der strukturstarken Verdichtungsräume auch relativ häufiger verausgabt als in den ökonomisch schwächeren Gebieten.

Im Unterschied dazu wurden in den strukturschwachen Gebieten in der Tendenz die einfachen Fertigungslinien angesiedelt und in größerem Umfang an- und ungelernte Arbeitskräfte beschäftigt. Da die Aufgabe der Betriebe in diesen Räumen häufig in Zulieferungen für die Zentren bestand und besteht, entwickelten sich Formen funktional-räumlicher Arbeitsteilungen und einseitige Abhängigkeitsverhältnisse. Dessen ungeachtet konnte der Industriebesatz in den ökonomisch schwächeren Gebieten ausgebaut werden.<sup>10</sup>

Vor dem Hintergrund einer Theorie räumlicher Agglomerationsvorteile bedarf jene weit verbreitete Vorstellung, wonach die ökonomischen Perspektiven jeweiliger Regionen vor allem durch den Besitz an High-Tech-Industrien und produktionsnahen Dienstleistungen determiniert seien, einer Relativierung. Technische Konstellationen allein lassen noch keine Rückschlüsse auf räumliche Entwicklungsdynamiken zu, sondern sie zeichnen sich durch „situationsbedingte Ambivalenzen“ aus. Dieser These nach soll z.B. die „...Entwicklung der Telekommunikationsmedien zur Zeit und in absehbarer Zukunft kein dominanter Wirkfaktor für räumliche Prozesse (sein); sie können als Verstärker ablaufender räumlicher Prozesse wirken, oder aber auch zur Erhaltung bestehender räumlicher Strukturen beitragen. Sie können also situationsbedingt ambivalent wirken.“<sup>11</sup>

Dem entspricht z.B. die empirische Untersuchung von Sinz. Sie hat den „zunächst paradox erscheinenden Befund (erbracht), daß (bezogen auf Westdeutschland) in der Vergangenheit geschrumpfte Branchen wie Großteile des verarbeitenden Gewerbes im Süden weit über- und im Norden deutlich unterrepräsentiert sind. Umgekehrt stellt der bundesweit gewachsene Dienstleistungssektor im Süden geringere Beschäftigungsan-

---

<sup>9</sup> Vgl. Heine, M. (1989), Von der Peripherie zur Wirtschaftsmetropole - und zurück. Grundzüge einer Theorie räumlicher Agglomerationsvorteile am Beispiel Berlins. Berlin.

<sup>10</sup> Vgl. Bade, F.-J. (1984), Die funktionale Struktur der Wirtschaft und ihre räumliche Arbeitsteilung, in: Wissenschaftszentrum Berlin, discussion papers IIM/IP 84-27, September 1984, Berlin sowie Gräber, H. u.a. (1987), Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, 2 Halbbände, Berlin.

teile als in der Mitte und im Norden."<sup>12</sup> Demnach sind nicht die Branchenstrukturen als solche allein entscheidend für die Entwicklungsperspektiven der Regionen, sondern **auch die spezifischen intraregionalen Verflechtungen**, die den Regionen ihr eigenes Produktions-, Innovations- und Wachstumsprofil geben.

## 2.2 ÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER NEUEN LÄNDER

Im Gegensatz zu den westdeutschen Regionen müssen die Regionen Ostdeutschlands als strukturschwache Gebiete mit spezifischen Problemkonstellationen bezeichnet werden.<sup>13</sup>

Mit dem Datum der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum 01.07.1990 erfolgte für die Wirtschaft der DDR ein radikaler Systemwechsel. Die Umstellung auf die DM setzte die DDR-Ökonomie schlagartig den Konkurrenzbedingungen des Weltmarktes aus. Folge dieses stichtagsartigen Wechsels war ein Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft infolge massiver Angebotsprobleme. Als Kernpunkte der Systemtransformation ergibt sich die Notwendigkeit der Herstellung eines marktfähigen Angebots und der Aus- bzw. Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur. Diese Aufgabe soll im wesentlichen von privaten Kapitalgebern geleistet werden und spiegelt sich in der Privatisierungspolitik der Treuhand wider, die die Privatisierung als beste Form der Sanierung als ordnungspolitisches Ziel postulierte und umsetzte.<sup>14</sup>

Die gesamtwirtschaftliche Lage Ostdeutschlands war durch eine rückläufige Produktion - verbunden mit einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen - gekennzeichnet. Obwohl in den jeweiligen Ländern aktuell wirtschaftliche Wachstumsraten - ausgehend von einem niedrigen Niveau - in Höhe von bis zu 10% zu verzeichnen sind, ist Ostdeutschland von einer Konstellation eines sich selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwungs noch weit entfernt.

---

<sup>11</sup> Vgl. Naylor, H. / Türke, K. (1982), Welche Wirkungen können neue Kommunikationsmedien auf Raumordnung und Stadtentwicklung haben?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/1982, S. 178.

<sup>12</sup> Sinz, M. (1988), Nord-Süd-Kontraste der Stadtentwicklung. Was ist Sachstand?, in: Bauwelt/Stadtbauwelt, Heft 24/1988, S. 1002.

<sup>13</sup> Vgl. u.a. Heine, M. / Herr, H. (1994); Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte einer Regionalpolitik für die neuen Bundesländer in: WSI-Mitteilungen 8/1994, S. 488-498, Düsseldorf.

<sup>14</sup> Schmid-Schönbein, Th. / Hansel, F.-C. (1991), Die Transformationspolitik der Treuhandanstalt in: Wirtschaftsdienst Nr. 9, S. 462 - 469, Hamburg.

Wesentlich für die ostdeutsche Volkswirtschaft sind nach wie vor die öffentlichen Transfers von West nach Ost, die in den letzten Jahren ein Volumen von durchschnittlich 160 Mrd. DM aufwiesen. Nachdem die Treuhandanstalt ihre Aufgabe zum Ende des Jahres 1994 beendet hat, wird für 1995 (incl. der jetzt einsetzenden Neuregelung des Finanzausgleichs) das Transfervolumen auf knapp 200 Mrd. DM geschätzt.

#### Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in Mrd. DM

	1992	1993	1994	1995
<b>Finanztransfers der Gebietskörperschaften</b>	<b>121,9</b>	<b>138,5</b>	<b>132,4</b>	<b>163,5</b>
Fonds "Deutsche Einheit"	36,1	36,4	35,8	
Nettotransfers des Bundes	74,4	90,7	85,7	114,5
UST-Ausgleich Länder	11,5	11,4	10,8	
Neuregelung Finanzausgl.				49,0
<b>Finanztransfers der Sozialversicherungen</b>	<b>29,1</b>	<b>23,9</b>	<b>33,2</b>	<b>32,0</b>
Arbeitslosenversicherung	24,6	15,1	19,3	18,0
Rentenversicherung	4,5	8,8	13,9	14,0
<b>Öffentliche Transfers insg.</b>	<b>151,0</b>	<b>162,4</b>	<b>165,6</b>	<b>195,5</b>
<i>nachr.: Budgetdefizit der THA</i>	<i>29,6</i>	<i>38,1</i>	<i>37,1</i>	

Quelle: DIW-Wochenbericht 15-16/95

Das Maß für die Wirtschaftsleistung einer Region ist das Bruttoinlandsprodukt. Wurden im ersten und zweiten Quartal des Jahres 1990 in Ostdeutschland noch 70 Mrd. DM BIP erwirtschaftet, sank dieses Volumen im Durchschnitt des Jahres 1992 auf ein Niveau von 47 Mrd. DM, stieg 1993 auf durchschnittlich 53 Mrd. DM je Quartal. Im aktuellen Ost-West-Vergleich wird deutlich, daß bei einem Erwerbstätigenanteil von etwas mehr als 20% lediglich ein Anteil von etwas mehr als 10% des BIP in Ostdeutschland erwirtschaftet wird. Anders formuliert, beträgt das Niveau der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands 50% des Westens. Dies verdeutlicht mehr als alles andere den noch zu vollziehenden Prozeß der ökonomischen Entwicklung.

## Erwerbstätigkeit, Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland

Quelle: DIW 15-16/95	1993	1994	1995 (P)
<b>Ostdeutschland</b>			
Erwerbstätige in Tsd.	6.196	6.267	6.395
BIP in Mrd. DM zu jew. Preisen	305	343	382
BIP / Erwerbstätigen in TDM	49.290	54.795	59.734
<b>Westdeutschland</b>			
Erwerbstätige in Tsd.	28.994	28.619	28.620
BIP in Mrd. DM zu jew. Preisen	2.854	2.977	3.114
BIP / Erwerbstätigen in TDM	98.424	104.025	108.805
<b>West/Ost in vH</b>			
Erwerbstätige	21,4	21,9	22,3
BIP	10,7	11,5	12,3

## Arbeitsmarktbilanz für West- und Ostdeutschland (in Tsd.)

	1992	1993	1994	1995
<b>Westdeutschland</b>				
erwerbstätige Inländer	29.130	28.665	28.288	28.290
Selbständige	3.067	3.064	3.058	3.060
abhängig Beschäftigte	26.063	25.601	25.230	25.230
Arbeitslose	1.808	2.270	2.556	2.480
nachr.: Pendlersaldo	322	329	331	330
Erwerbstätige im Inland	29.425	28.994	28.619	28.620
<b>Ostdeutschland</b>				
erwerbstätige Inländer	6.724	6.521	6.593	6.720
Selbständige	417	452	478	500
abhängig Beschäftigte	6.307	6.069	6.115	6.220
Arbeitslose	1.170	1.149	1.142	1.015
nachr.: Pendlersaldo	338	325	326	325
Erwerbstätige im Inland	6.386	6.196	6.267	6.395
davon ABM-Beschäftigte	388	260	280	300
davon Kurzarbeiter	370	181	97	70
Frühverrentete	808	853	650	350
berufl. Vollzeitweiterbildung	427	345	240	210

Quelle: DIW-Wochenbericht 15-16/95

Der Umbruch in der ostdeutschen Wirtschaft wird am deutlichsten in den Daten zum Arbeitsmarkt. Die in der Tabelle ausgewiesenen Zahlen verdeutlichen den einsetzenden Stabilisierungstrend auf dem Arbeitsmarkt. Berücksichtigt werden muß jedoch, daß das ausgewiesene Niveau von 1992 im Vergleich zu DDR-Zeiten ausgesprochen niedrig ist. Im letzten Quartal des Jahres 1989 waren in der DDR noch knapp 9,7 Erwerbstätige mit Arbeitsplätzen versorgt. **Mit der Wiedervereinigung und dem wirtschaftlichen Erosionsprozeß in der Folge sind damit ein Drittel aller Arbeitsplätze vernichtet worden.** Ein Teil dieses Arbeitsplatzabbaus wurde durch arbeitsmarktpoliti-

sche Maßnahmen aufgefangen - es verbleibt ein Bestand an registrierten Arbeitslosen in Höhe von über 1 Mio.

**Beschäftigte Arbeitnehmer nach Wirtschaftsbereichen in West- und Ostdeutschland / 3. Quartal 1994 in Tsd.**

	West- deutschland	Ost- deutschland absolut in Tsd	West- deutschland	Ost- deutschland Struktur in vH
<i>Quelle: DIW Wochenbericht 4/95</i>				
Land- u. Forstwirtschaft	233	181	0,9	3,1
Bergbau	136	36	0,5	0,6
Energiewirtschaft	281	87	1,1	1,5
Verarbeitendes Gewerbe	7.241	996	28,6	17,0
Baugewerbe	1.774	986	7,0	16,9
Handel und Verkehr	5.152	995	20,4	17,0
Dienstleistungen	10.491	2.264	41,5	38,7
in ABM		303	0,0	5,2
Insgesamt	25.308	5.848	100,0	100,0

Die Struktur der Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen im Vergleich West / Ost verdeutlicht den niedrigen Stellenwert der ostdeutschen Industrie, die darüber hinaus immer noch Produktivitätsrückständen aufweist. Es existieren in Ostdeutschland noch knapp 1 Mio. industrielle Arbeitsplätze - für die gesamte Beschäftigungssituation ein Anteil von 17% (im Vergleich: Westdeutschland 28,6%).

### 3 WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

Mit dem vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegte Programm "Wirtschaftliche Hilfen für die DDR" (Juli 1990)<sup>15</sup> wurden die traditionellen Fördermaßnahmen wie Kredite, Bürgschaften, steuerliche Hilfen als auch Fördermaßnahmen im Bereich der Strukturanpassungshilfe, der Umschulung und Beratung sowie der Infrastrukturmaßnahmen festgelegt. Erweitert um das Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost", die Übergangsregelung zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Infrastruktur" in Verbindung mit den EU-Strukturfonds ergab sich damit unmittelbar nach der Wiederverei-

<sup>15</sup> Der Bundesminister für Wirtschaft (1990), "Wirtschaftliche Hilfen für die DDR", Bonn.

nigung für die neuen Länder ein umfängliches, kaum zu durchschauendes Maßnahmenbündel, das im Kern bis zum heutigen Tag Bestand hat.<sup>16</sup>

Der Bereich allgemeine finanzielle Hilfen für Unternehmen setzt an der politisch gewünschten Förderung selbständiger Existenzen im Rahmen kleiner und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe an. Förderungsinstrumente sind hier v.a. ERP-Kredite für Existenzgründungen, Förderung von Umweltschutzinvestitionen, zur Modernisierung der Produktion und Tourismusförderung. Zusätzlich wurde ein Eigenkapitalhilfeprogramm für die mittelständische gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe aufgelegt. Es soll u.a. dem Erwerb von Betrieben im Rahmen der Privatisierungsprozesse, der Gründung von Unternehmen und der Förderung von Folgeinvestitionen im Rahmen derartiger Gründungen dienen. Hinzu kommen Investitionskredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau für mittelständische Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 500 Mio. DM sowie Investitionskredite der Deutschen Ausgleichsbank. Bürgschaften und Garantien beziehen sich v.a. auf Liquiditätsengpässe von Unternehmen und Liefer- / Zahlungsgarantien zur Sicherstellung der Versorgung der Produktion.<sup>17</sup>

Kernstück der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik ist jedoch die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Mit dem Einigungsvertrag wurde die GA mit einer Übergangszeit von fünf Jahren auf das Beitrittsgebiet übergeleitet. Dabei galten folgende Eckpunkte:

- das gesamte Beitrittsgebiet wird Fördergebiet der GA;
- die festgelegten Grundsätze, Förderarten und Regelungen werden übernommen;
- die neuen Länder legen räumliche Schwerpunkte für ihre Förderung fest;
- der Bund stellt 1991 bis 1995 jährlich Haushaltsmittel in Höhe von 1,5 Mrd. DM zur Verfügung (Aufteilung nach Bevölkerungsanteilen), die Länder haben Komplementärmittel in gleicher Höhe bereitzustellen;

---

<sup>16</sup> Schätzungen geben insgesamt etwa 700 Einzelmaßnahmen der Investitionsförderung an. Vgl. Kroker, R. / Fuest, W. (1991), Investitionsförderung in den neuen Bundesländern - eine betriebswirtschaftliche Effizienzanalyse, in: iw-trends 1/91, S. A1 - A17 zit. nach J. Ragnitz (1991), Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern in: Wirtschaftsdienst 1991/VIII, Hamburg, S. 411 - 415.

<sup>17</sup> Ein Verzeichnis der Wirtschaftsfördermaßnahmen für die neuen Länder wurde vom DIHT herausgegeben: DIHT (1991), Die neuen Länder - Fördermaßnahmen, hrsg. vom DIHT (311), August 1991, Bonn.



- GA-Mittel sollen zur Komplementärfinanzierung der Mittel der EU-Strukturfonds eingesetzt werden;
- GA-Mittel werden nur für Projekte, bei denen die Eigentumsfragen geklärt sind, gewährt;
- es gelten Förderhöchstsätze für gewerbliche Investitionen (23% bei Errichtung, Übernahme stillgelegter oder von der Stilllegung bedrohter Betriebe; 20% bei Erweiterung; 15% bei Umstellungen und grundlegenden Rationalisierungen);
- der Höchstsatz darf durch Investitionsbeihilfen ohne regionale Zielsetzung um bis zu 10%-Punkte überschritten werden;
- förderfähig sind alle Investitionen, die nach dem 01.07.1990 begonnen wurden.

Mit den Förderhöchstsätzen, die zwischen dem 01.07.1991 und dem 31.12.1995<sup>18</sup> geltenden, noch von der DDR-Regierung beschlossenen Investitionszulage in Höhe von 12 bzw. 8% (die nicht als eine regional gezielte Maßnahme angesehen wird), sowie der 10%-Punkte-Regelung wird ein Fördervorsprung der ostdeutschen Regionen (ausgenommen z.Z. noch die Berlinförderung) vor dem westdeutschen Fördergebiet erreicht.<sup>19</sup>

Nach Angaben der Bundesregierung sind im Zeitraum bis Ende 1993 für die neuen Länder 26,6 Mrd. DM an GA-Mittel bewilligt worden - das damit unterstützte Investitionsvolumen betrug 106 Mrd. DM. Für die Folgeperiode (1994-1997) sind über die Finanzpläne aller Bundesländer insgesamt 41,6 Mrd. DM an GA-Mitteln eingeplant.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Investitionszulage von 12% für Wirtschaftsgüter, die in der Zeit nach dem 31.12.1990 und vor dem 01.07.1992 angeschafft oder hergestellt worden sind; 8% für Wirtschaftsgüter, die nach dem 30.06.1992 und vor dem 01.01.1995 angeschafft oder hergestellt worden sind. Voraussetzung für die Gewährung der Investitionszulage nach dem 31.12.1992 ist, daß die Investition vor dem 01.01.1993 begonnen wurde.

<sup>19</sup> Stegmann, H. (1991), Die nationale Regionalpolitik mit neuer Aufgabe nach der Vereinigung in: Sparkasse 1/91, S. 40 - 45, Berlin.

<sup>20</sup> Vgl. 23. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1994-1997 (1998), BT-Drucksache 12/7175 (März 1994), Bonn.

**Regionale Wirtschaftsförderung vom 03.10.1990 bis 1993  
in den neuen Bundesländern in Mio. DM**

	<b>gewerbliche Wirtschaft</b>		<b>Infrastruktur</b>	
	Investitions- volumen	bewilligte GA- Mittel	Investitions- volumen	bewilligte GA- Mittel
Berlin(Ost)	4.953,0	918,7	1.006,5	877,7
Brandenburg	16.538,2	3.349,5	2.024,9	1.463,8
Mecklenburg-Vorpommern	9.964,9	1.641,7	2.218,2	1.377,5
Sachsen	23.365,1	3.721,6	5.273,9	3.657,8
Sachsen-Anhalt	19.119,3	3.615,5	2.333,8	1.431,9
Thüringen	16.454,0	3.258,0	2.413,7	1.285,1
	<b>90.394,5</b>	<b>16.505,0</b>	<b>15.271,0</b>	<b>10.093,8</b>

Quelle: 23. Rahmenplan GA

**Finanzpläne der Bundes-Länder in den regionalen Förderprogrammen in TDM**

	1994	1995	1996	1997	1998	1994 bis 1998
<b>Förderung der gewerblichen Wirtschaft</b>						
a) GA-Mittel	5.761.627	7.386.111	5.592.753	5.416.623	2.004.233	26.161.347
b) Sonderprogramm-Mittel	45.500	45.500	45.500			136.500
zusammen	5.807.127	7.431.611	5.638.253	5.416.623	2.004.233	26.297.847
<b>Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur</b>						
a) GA-Mittel	3.938.373	4.088.683	3.157.247	3.053.377	1.195.767	15.433.447
b) Sonderprogramm-Mittel	66.500	66.500	66.500			199.500
zusammen	4.004.873	4.155.183	3.223.747	3.053.377	1.195.767	15.632.947
<b>Insgesamt</b>						
a) GA-Mittel	9.700.000	11.474.794	8.750.000	8.470.000	3.200.000	41.594.794
b) Sonderprogramm-Mittel	112.000	112.000	112.000			336.000
zusammen	9.812.000	11.586.794	8.862.000	8.470.000	3.200.000	41.930.794

Quelle: 23. Rahmenplan GA

### **3.1 GEMEINSCHAFTLICHE REGIONAL- UND STRUKTURPOLITIK FÜR DIE NEUEN BUNDESLÄNDER (PHASE 1: 1990-1993)**

Mit dem Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion hat sich die ehemalige DDR verpflichtet, ein der EU-Agrarpolitik entsprechendes Marktordnungssystem einzuführen. Sie hat bereits vor dem Beitritt zur Bundesrepublik und damit der Eingliederung in die EU den Zolltarif der EU übernommen und mengenmäßige Beschränkungen

gen gegenüber den EU-Mitgliedsstaaten abgeschafft. Eine Rechtsangleichung erfolgte über den Vertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion sowie über den Einigungsvertrag. Damit war letztlich die "stille" Erweiterung der EU vollzogen.

Die Übergangsregelungen der EU für das Beitrittsgebiet konzentrierten sich im wesentlichen auf Ausnahmen von Anforderungen der Binnenmarktvorschriften und des Umweltrechts. Sie wurden im Dezember 1990 verabschiedet.<sup>21</sup> Es wurde vom Grundsatz ausgegangen, daß im Beitrittsgebiet unter Befreiung von Anforderungen der Binnenmarktvorschriften hergestellte Erzeugnisse nur im Beitrittsgebiet verbraucht und verarbeitet werden dürfen. Dies galt ebenso für befristet bis zum 31.12.1992 zollfrei eingeführte Waren aus europäischen RGW-Ländern und Jugoslawien im Rahmen festgelegter Höchstmengen.

Im Rahmen dieser grundsätzlichen Bestimmung wurde einerseits die Gültigkeit einiger Richtlinien befristet ausgesetzt und andererseits Übergangsvorschriften für das Beitrittsgebiet festgelegt.<sup>22</sup>

Neben den oben holzschnittartig umrissenen nationalstaatlichen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung haben in den letzten Jahren die EU-Förderungen größere Bedeutung für die Regionalförderung erlangt. Prägnanteste Erscheinungen der 1988 erfolgten Neuorientierung der EU-Regional- und Strukturpolitik sind

- die Aufstockung der Fördermittel;
- die Reform der Strukturfonds und
- die Konzentration der Mittelvergabe.

Die in der Ergänzung der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 130a-e) geforderte Kopplung der Regionalpolitik an die Regionen (statt an Staaten) sollte durch die Reform und Aufstockung der drei Strukturfonds erreicht werden. Die Mittel der Fonds

---

<sup>21</sup> Vgl. Amtsblatt der EG, L 353 vom 17.12.1990 sowie Kuschel, H.-D. (1991), Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Europäische Gemeinschaft in: Wirtschaftsdienst 1991/II, Hamburg.

<sup>22</sup> Die Richtlinien betreffen technischen Normen der EG. Sie sind Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Anforderungen an das Produkt, das in den freien Warenverkehr gebracht werden soll und beziehen sich auf Herstellungsverfahren, Zusammensetzung, Beschaffenheit etc., die in nationales Recht umzusetzen sind. Hintergrund ist hier der Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz sowie die Sicherheit des Produktes. Es bestehen ca. 600 Harmonisierungsrichtlinien, von denen nur etwa 10% im Beitrittsgebiet sofort erfüllbar waren.

werden bis 1992 auf jährlich ca. 29 Mrd. DM bzw. 14,5 Mrd. ECU erhöht und integriert eingesetzt. Gleichzeitig lag eine besondere Betonung auf der Zusammenarbeit der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen.<sup>23</sup>

Für das Beitrittsgebiet wurde in Abstimmung zwischen Bundesregierung und EU-Kommission ein "Gemeinschaftliches Förderkonzept" für Struktursubventionen mit erleichterten Anspruchsvoraussetzung entwickelt. Eine Zuordnung der Regionen und Gebiete zu einzelnen Zielen konnte aufgrund der mangelnden Datenbasis nicht vorgenommen werden, so daß pauschal für das gesamte Beitrittsgebiet die EU-Förderung nach den drei Fonds in Höhe von 3 Mrd. ECU bereitgestellt wurde (VO (EWG) Nr. 3575/90).

Die Bundesregierung hat einen Entwicklungsplan gemäß dieser Verordnung aufgestellt und daraus einen indikativen Finanzplan abgeleitet, der regionalisiert die Höhe der zu fördernden gewerblichen Investitionen und der Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur in Verbindung mit den Mitteln aus dem EFRE sowie den Anteilen von Bund und Land ausweist. Desweiteren ergibt sich daraus die Verteilung der ESF-Mittel und die Struktur des EAGFL.<sup>24</sup>

Auf Grundlage der Vorschläge im Entwicklungsplan für die neuen Länder und Ost-Berlin wurden Interventionsschwerpunkte und damit Zielorientierungen für die Antragsteller festgelegt:<sup>25</sup>

- Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur
- Unterstützung produktiver Investitionen
- Aus- und Weiterbildung
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit
- Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen

---

<sup>23</sup> Vgl. u.a. Spiekermann, B. (1991), Strukturfonds: Revision im ersten Jahr des Binnenmarktes in: EG-Magazin, Heft 9/1991, Baden-Baden, S. 25 - 26.

<sup>24</sup> Entwicklungsplan (1990), Entwicklungsplan gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3575/90 des Rates vom 04.12.1990 über die Intervention der Strukturfonds in dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Bonn, Dezember 1990.

<sup>25</sup> Vgl. EG-Informationen Extra (1991), S. 6 f.

- Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Fischerei und zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten
- Landwirtschaft und Umwelt

**Gemeinschaftliches Förderkonzept (Angaben in Mio. ECU)**

	neue Bundesländer	Mecklenburg-Vorp.	Brandenburg	Sachsen Anhalt	Sachsen	Thüringen	Berlin Ost	ohne region. Festleg.	techn. Hilfe
Ausgaben insg.									
1991-93	13.935,0	2.015,2	2.321,1	2.473,7	3.618,0	2.127,9	819,1	450,0	110,0
EFRE	1.500,0	177,3	239,9	268,2	444,0	244,4	116,2		10,0
ESF	900,0	80,1	103,7	114,9	182,8	102,3	46,2	225,0	45,0
EAGFL	600,0	151,8	132,2	122,3	105,9	86,0	1,8		
Bund/Länder	3.679,0	586,5	625,8	644,8	848,8	529,6	163,5	225,0	55,0
Gemeinden	701,0	89,5	116,3	127,5	202,5	114,6	50,6		
Private	6.555,0	930,0	1.103,2	1.196,0	1.834,0	1.051,0	440,8		

Darlehen  
(EIB/EGKS) 1.600,0

Quelle: Gemeinschaftliches Förderkonzept (EU-Kommission K (91) 498 v. 13.03.1991)

Die Inanspruchnahme der Mittel erfolgte auf der Grundlage bestätigter operationeller Programme je Fond und Land. Die jeweils zuständigen Länderministerien fungierten als Fondverwalter. Die operationellen Programme wurden im Laufe des 1. Halbjahres 1991 genehmigt.

### 3.2 STRUKTURPOLITIK DER EU (PHASE 2: 1994-1999)

Mit den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Dezember 1992 zum Delors-II-Paket wurden die Mittel der europäischen Regionalförderung für den neuen Planungszeitraum bis 1999 erneut deutlich aufgestockt. Am 20. Juli 1993 hat der Ministerrat neue Verordnungstexte und Erläuterungen zum Strukturfonds der Gemeinschaft für 1994-1999 beschlossen. Während im Zeitraum 1989-1993 Strukturfondsmittel in Höhe von 64 Mrd. ECU bereitgestellt wurden, ist die Mittelausstattung für den Zeitraum 1994-1999 auf 141 Mrd. ECU aufgestockt worden.

Die Förderung der Regionen durch die Strukturfonds erfolgt in drei Formen. 90% der Mittel werden über das Gemeinschaftliche Förderkonzept (Programmplanung zwischen dem jeweiligen Mitgliedsstaat und der Kommission), 9% über die Gemeinschaftsinitiativen (Gis) und 1% über Pilotprojekte oder innovative Aktionen verausgabt. Die Gis sind von der Kommission vorgeschlagene Maßnahmen, die zur Lösung von Problemen von besonderem gemeinschaftlichen Interesse beitragen sollen.

Die Fördermittel der EU sollen zur Erreichung von vorgegebenen Zielen vergeben werden. Danach wurden in der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 folgende fünf vorrangige Ziele für die Strukturfonds festgesetzt:

- Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
- Ziel 2: Umstellung der Regionen oder Teilregionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind
- Ziel 3: Erleichterung der Eingliederung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme
- Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen (einschließlich Modernisierung und Umstrukturierung der Fischerei)
- Ziel 5b: Entwicklung und strukturelle Anpassung des ländlichen

Auf Ziel 1 entfallen 68,1% der ges. Strukturfondsmittel, auf Ziel 2 10,8%, auf Ziel 3 und 4 11,2%, auf Ziel 5a 4,3% und auf Ziel 5b 4,5%. 1,1% des Mittelvolumens steht für Übergangs- und Innovationsmaßnahmen zur Verfügung. Neben den Strukturfonds steht für Spanien, Griechenland, Irland und Portugal noch der Kohäsionsfonds mit einem Mittelvolumen von 13,6 Mrd. ECU zur Verfügung.

In den Verordnungen zu den Strukturfonds der Gemeinschaft werden den vorgenannten Zielen den Förderregionen zugeordnet. In der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 (Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds) sind unter Art. 8 die neuen Länder und Ost-Berlin als Ziel-1-Gebiet und unter Art. 9 West-Berlin als Ziel-2-Gebiet deklariert.

### **3.2.1 Die vier Strukturfonds**

Die wichtigsten Instrumente der gemeinschaftlichen Strukturpolitik sind vier Fonds.

### Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Die Verordnung (EWG) 2081/93 (Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds) Art. 2 schreibt vor, daß dieser Fonds auf Erreichung der Ziele 1, 2 und 5 b ausgerichtet, d.h. auf die strukturelle Anpassung der rückständigen Regionen, die Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung und die Entwicklung des ländlichen Raums. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 (EFRE) setzt dieser Fonds seine Ziele um durch die Finanzierung von

- produktiven Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen
- Infrastrukturmaßnahmen
- Aktionen zur Erschließung des endogenen Potentials der Regionen
- Investitionen im Gesundheits- und Bildungswesen
- Maßnahmen im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung
- produktiven Investitionen insbesondere unter umweltverträglichen Aspekten.

### Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Die Aufgabenteilung aus der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 Art. 2 sieht für den europäischen Sozialfonds die Umsetzung der Ziele 1, 2, 3, 4 und 5 b vor. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 (ESF) Art. 2 können daher aus dem ESF folgende Maßnahmen finanziell gefördert werden:

- die Bezüge und Kosten der Maßnahmenteilnehmer und
- die Kosten für die Vorbereitung, Durchführung und Verwaltung von Maßnahmen,

die der beruflichen Förderung und Eingliederung von Personen, die von Erwerbslosigkeit bedroht oder einem industriellen bzw. strukturellen (Landwirtschaft) Anpassungsprozeß unterworfen sind, dienen. Der Focus richtet sich auf die Förderung Langzeitarbeitsloser, der Chancengleichheit für Frauen und Männer und der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen. Darüber hinaus können Beschäftigungsbeihilfen für Langzeitarbeitslose gewährt werden.

### Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)

Dem EAGFL wurden Aufgaben zu den Zielen 1, 5a und 5b zugeteilt. In der Verordnung (EWG) Nr. 4246/88 (EAGFL) Art. 2, 3 und 6 ist die finanzielle Förderung vielseitiger Maßnahmen vorgesehen, die zusammengefaßt werden können unter "Finanzierung der Agrarstrukturanpassung und Entwicklung des ländlichen Raumes im Hinblick auf die Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik".

#### Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)

Dieser Fonds ist neu geschaffen worden mit dem Programm für den Planungszeitraum 1994-1999 und auf das Ziel 5a, der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums mit dem Schwerpunkt der Verwirklichung der gemeinschaftlichen Anpassungsmaßnahmen im Bereich der Fischerei, Aquakultur und deren Vermarktung ausgerichtet. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 (FIAF) Art. 3 können aus diesem Fonds für unterstützende Maßnahmen und Investitionen Fördermittel beantragt werden.<sup>26</sup>

### **3.2.2 Die Entwicklung eines Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes**

In der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 wird als Grundlage für die Gewährung von Strukturfondsmitteln die Entwicklung eines „Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes“ zwischen EU-Kommission und Bundesregierung verlangt, dem als Grundlage regionale Entwicklungspläne dienen. Die Entwicklungspläne sollen der Kommission ein Bild über die bestehende Lage der Zielregion und die Ergebnisse der Aktionen des vorangegangenen Programmplanungszeitraumes geben.

Gleichzeitig soll durch die Umstellung von einem dreistufigen zu einem zweistufigen Genehmigungsverfahren der administrative Aufwand für die einzuwerbenden Mittel wesentlich vereinfacht werden. Die Mitgliedstaaten werden zukünftig zusammen mit den regionalen Entwicklungsplänen (Stufe 1) operationelle Programme (bisher Stufe 3) vorlegen, so daß bereits mit dem Beschluß über ein regionales Förderkonzept (Stufe 2)

---

<sup>26</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999 - Verordnungstexte und Erläuterungen, Brüssel o.J., Seite 11 ff.



zwischen EU und Bundesregierung das ganze Verfahren zum Abschluß gebracht wird.<sup>27</sup>

Entsprechend dem beschlossenen Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) sind für die neuen Bundesländer als Ziel-1-Gebiete die Mittel für die GA-Beiträge des Bundes und der Länder sowie die EFRE-Mittel bis 1997 eingeplant. Deutlich wird die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wachsende Bedeutung der EFRE-Beiträge zur regionalen Wirtschaftsförderung der neuen Bundesländer. 1997 soll der Anteil dieser Anteil 30% ausmachen.

**Mittelzuweisungen der Bundes- und Landesbehörden für die GA  
und bisherige / veranschlagter EFRE-Beitrag in Mio. DM für die neuen Bundesländer**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GA-Beträge von Bund und Ländern	4.200	5.674	7.900	7.100	8.400	5.600	5.200
EFRE-Beitrag	988	953	1.145	1.804	1.999	2.087	2.282
<b>zusammen</b>	<b>5.188</b>	<b>6.627</b>	<b>9.045</b>	<b>8.904</b>	<b>10.399</b>	<b>7.687</b>	<b>7.482</b>
<i>EFRE-Anteil in vH</i>	<i>19,04</i>	<i>14,38</i>	<i>12,66</i>	<i>20,26</i>	<i>19,22</i>	<i>27,15</i>	<i>30,50</i>

Quelle: EU-Kom. GFK Ziel 1

Insgesamt sind im GFK 13,6 Mrd. ECU für den Zeitraum 1994-1999 für die neuen Bundesländer an Strukturfondsmitteln vorgesehen.

**EU-Strukturfondsmittel für die neuen Bundesländer  
in Mio. ECU (zu Preisen von 1994)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Summe
Strukturfondsmittel der EU	1.872	2.024	2.170	2.321	2.523	2.729	13.639

Quelle: EU-Kom. GFK Ziel 1

<sup>27</sup> vgl. Weise, Ch. (1993) "Sozial- und Regionalpolitik" in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn, S. 162-163

### 3.2.3 Veränderte Zielbestimmung des EFRE - Ziel 4

Die Zielorientierung im Rahmen der aktuellen Programmrunde wurde wesentlich beibehalten. Neu hinzugekommen ist jedoch das Ziel 4 und damit erstmals eine präventive Maßnahme zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Allein hiermit ließe sich ein Zusammenhang mit den veränderten Entwicklungstendenzen in der Weltwirtschaft, den Strukturveränderungen in den internationalisierten Unternehmen vermuten. Finanziell gefördert werden im Rahmen dieses Ziels qualifikatorische Anpassungsmaßnahmen für industrielle Arbeitskräfte an sich ändernde Produktionssysteme.<sup>28</sup>

In den Hintergrundpapieren der Kommission wird der strukturelle Wandel in den (internationalisierten) Unternehmen konstatiert. Neue Organisationsmethoden wie Gesamtqualitätsmanagement, Lean Production, flexible Produktionssysteme und zeitoptimale Fertigung werden als Elemente angesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken, ihre Reaktionsfähigkeit an sich verändernde Marktbedingungen erhöhen und geeignet sind, Kosten zu reduzieren. Ebenso wird gesehen, daß sich zwischen kleinen, mittleren Unternehmen und großen Unternehmen neue Formen der Zusammenarbeit herausbilden (Trend zur verringerten vertikalen Integration), die größere Ansprüche an die Beschäftigten in kleinen, mittleren Unternehmen stellen.

Daraus wird die Notwendigkeit abgeleitet, diesen Prozeß auf seiten der Arbeitnehmer qualifikatorisch zu begleiten und notwendige Anpassungen (Umschulung, Weiterbildung etc.) finanziell zu unterstützen.<sup>29</sup> So z.B. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und Umschulung in folgenden Bereichen:

„Eine auf die Einführung, den Einsatz und die Entwicklung neuer oder verbesserter Produktionsmethoden ausgerichtete Ausbildung. Zum Beispiel die neuen Organisationsmethoden wie die vollständige Qualitätskontrolle, flexible Produktionssysteme, 'just-in-time', neue Informationstechnologien, wechselnde Erfordernisse des Marktes und der Gesellschaft, vor allem im Hinblick auf den Umweltschutz (Techniken im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien), Robotertechnik, Verwendung neuer Werkstoffe usw.

---

<sup>28</sup> Vgl. Sitte, R. / Ziegler, A. (1994); Die EU-Strukturfonds nach der Reform in: WSI-Mitteilungen, 4/1994, S. 214-222, Düsseldorf.

<sup>29</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), Änderungen der Verordnungen der Strukturfonds, Blatt 10 (SEK (93) 767), Brüssel

Ausbildung im Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung der KMU an die neue Form der Zusammenarbeit mit großen Unternehmen, insbesondere im Kontext von Nachunternehmerleistungen.“ (Kommission 1993, S. 6)

Die Bundesrepublik erhält 104,5 Mio. ECU aus dem ESF für Maßnahmen im Rahmen der Ziel-4-Förderung - davon sind 47 Mio. ECU zur Qualifizierung von an- und ungelehrten Arbeitskräften, Facharbeitern (die nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt werden), Kurzarbeitern sowie Fach- und Führungskräften in kleinen und mittleren Unternehmen vorgesehen.<sup>30</sup>

Damit - und dies ist die eigentliche Qualität dieses neuen Zieles, wird mit diesem Ansatz erstmals präventive (Beschäftigungs-) Politik unterstützt.

Unterstützt wird das Ziel 4 durch die Gemeinschaftsinitiative (GI) ADAPT. Diese GI soll dazu beitragen, die Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel zu fördern und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu verbessern. In der Bundesrepublik werden mit ADAPT vier Maßnahmenbündel geplant, die transnationale Kooperationen / Transferaktionen, innovative Maßnahmen und Komplementarität zu anderen GIs sowie die besondere Ausrichtung auf den Binnenmarkt fördern:

1. Vermittlung von neuen Qualifikationen, Orientierung, Beratung im EU-weiten Rahmen
2. Prognosen, Vernetzung und neue Beschäftigungsmöglichkeiten, die der europäische Binnenmarkt und seine Erweiterung hervorbringen
3. Anpassung von Strukturen und Systemen im gemeinschaftlichen Rahmen
4. Grenzüberschreitende Information, Transfer und Sensibilisierung

Für die Maßnahmen werden für den Zeitraum 1994-1999 aus dem ESF insgesamt 217 Mio. ECU bereitgestellt, die z.T. durch nationale und private Mittel ergänzt werden. Von den ESF-Mitteln entfallen 155,1 Mio. ECU auf Nicht-Ziel-1-Gebiete (im wesentlichen Westdeutschland) und 62,1 Mio. ECU auf Ziel-1-Gebiete (Ostdeutschland).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. EU-Nachrichten Nr. 47, 28.11.1994, S. 2.

### 3.3 PERSPEKTIVEN DER REGIONALPOLITIK?

Mit dem „stillen“ Beitritt der ehemaligen DDR zur Europäischen Gemeinschaft konnte zunächst die Hoffnung verbunden werden, daß die Regionen des Beitrittsgebietes ebenso wie andere von dem Wachstumsschub des Binnenmarktes profitieren könnten. Unabhängig von der Größe dieses Binnenmarkteffektes sind sich die Regionalforscher aber darüber einig, daß sich die positiven Wirkungen des Binnenmarktes auf die zentral gelegenen Regionen entfalten werden bzw. schon entfaltet haben. Erwartet wird, daß die Errichtung des Binnenmarktes zunächst keine neuen Ausgangsbedingungen schafft, sondern vorhandene Entwicklungsunterschiede verstärkt. Für die Bundesrepublik insgesamt wird davon ausgegangen, daß die Effekte des Binnenmarktes stark von den Effekten aus der deutschen Vereinigung überlagert werden.<sup>32</sup>

Bewertet man die Entwicklungsperspektiven der unterschiedlich geprägten Regionen des Beitrittsgebietes (Nord-Süd-Gefälle) vor dem Hintergrund dieses Eurobooms der Regionen und dem skizzierten Strukturwandel in den neuen Ländern, ist davon auszugehen, daß die Regionen Ostdeutschlands eher nicht zu den partizipierenden Gebieten des Binnenmarktes zählen werden. Es besteht im Gegenteil Grund genug zu der Befürchtung, daß sich die Regionen Ostdeutschland bis auf wenige Ausnahmen wie das Ballungszentrum Berlin mit Teilen Brandenburgs sowie Teile Sachsens, eher zu sog. peripheren Gebieten entwickeln werden.

Ansatzpunkte einer konzeptionellen - auf die Situation der ostdeutschen Wirtschaft zugeschnittenen - Wirtschafts- und Strukturpolitik sind in der Förderpolitik nicht erkennbar. Allein mit einem umfänglichen Transfer öffentlicher Mittel im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, des Fonds Deutsche Einheit, des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ sowie die Einbeziehung des gesamten Gebietes der ehemaligen DDR in die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Verbindung mit den Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds, wurde und wird eine Politik der Wirtschaftsförderung betrieben, die Fördermechanismen und Förderkonzepte aus den Alt-Bundesländern lediglich übertragen hat.

---

<sup>31</sup> Vgl. Gemeinschaftsinitiative ADAPT (1995), Operationelles Programm Bundesrepublik Deutschland, ESF-Nr. 946001 D8, Bonn.

<sup>32</sup> Gemeint sind hiermit die Regionen, die sich im Gebiet der sog. "Blauen Banane" als zentralem Band hochentwickelter Regionen bzw. dem sog. "Sun-Belt" als Zone der jüngeren prosperierenden Entwicklung befinden. Vgl. DIW Wochenbericht 9/91, Berlin, S. 78 f. und Manager Magazin, Heft 3/1990: Die neuen Stars der Alten Welt, S. 204 - 233.

Beurteilungs- bzw. Bewertungskriterium der Förderprogramme der Bundesregierung und damit auch der EU für die neuen Länder ist die hier vertretene Auffassung, daß vor dem Hintergrund des grundlegenden Strukturwandels in den neuen Ländern eine an den Bedingungen und zu lösenden Aufgaben ansetzende regional orientierte Strukturpolitik gefragt und notwendig ist, die auf Integration verschiedenster Politikbereiche angelegt ist und sich nicht an der Überzeugung orientiert, daß der Markt den Strukturwandel bewältigt und es lediglich staatlicher finanzieller Hilfe bedarf, diesen Prozeß zu unterstützen. Entgegen der Position des Sachverständigenrates, der eine staatliche Struktur- und Industriepolitik für die neuen Länder vorbehaltlos ablehnt (Titel des Gutachtens: „Marktwirtschaftlichen Kurs halten“), ist m.E. gerade dies notwendig.

Diese Verknüpfung der Förderinstrumente mit einer ausformulierten Struktur- / Industriepolitik wurde beim „Aufschwung Ost“ versäumt - ein Mangel, wie er aus der westdeutschen Regionalförderung ja hinlänglich bekannt ist. Auch in der 2. Phase der regionalen Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland ab 1994 deutet alles darauf hin, daß dieses Versäumnis nicht nachgeholt werden wird. Der Schwerpunkt müßte eigentlich auf der Sanierung des noch vorhandenen Bestandes sowie der Entwicklung und Neuan siedlung industrieller Entwicklungskerne ausgerichtet sein - statt dessen liegt der Schwerpunkt auf der Förderung vor allem von Klein- und mittelständischen Unternehmen.<sup>33</sup>

Ansatzpunkte einer auf Integration angelegten regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik liegen m.E. neben der für die bundesdeutsche Regionalpolitik konstitutiven Exportförderung (Export-Basis-Theorie) und Betonung des Faktors Kapital in einer Verbindung der regionalen Potentiale mit den regionalen Bedarfen. Die Vorzüge einer solchen Strategie liegen

- erstens darin, intraregionale Verflechtungszusammenhänge als Kernstruktur von Agglomerationsvorteilen aufzubauen.
- Zweitens können so regionsexterne Kontrollen durch Entscheidungszentren außerhalb der Region mit den bekannten negativen Folgen wie „verlängerte Werkbank-Produktion“, erhöhte Konjunkturreakibilitäten, relativ niedrige Qualifikationsniveaus usw. minimiert werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. Sitte, R. (1994); Regionalförderung in den neuen Bundesländern in: WSI-Mitteilungen 4/1994, S. 243-250, Düsseldorf.

- Drittens schließlich sind derartige regionsorientierte Unternehmungen in geringerem Umfang der vollen Wucht des Weltmarktwettbewerbs ausgesetzt, was zumindest für den Zeitraum des Umstrukturierungsprozesses für Krisenregionen von Vorteil sein dürfte.

Regionsspezifische Potentiale im Sinne von Ressourcen und Fähigkeiten können gezielt und systematisch gefördert und entwickelt werden, um letztlich eine Mischung aus exportorientierter und regionalorientierter Produktion in einem regionalspezifischen Mix zu erreichen. Ziel einer derartigen endogenen Regionalentwicklung ist die Ausrichtung der regionalen Potentiale auch auf die spezifischen Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft und Bevölkerung und die Herstellung eines entsprechenden Waren- und Dienstleistungsangebots. Eine zentrale Aufgabe besteht insbesondere vor dem Hintergrund des beschriebenen und weiterhin stattfindenden Strukturwandels in Ostdeutschland und der vollzogenen großflächigen industriellen Potentialvernichtung somit darin, noch bestehende lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe zu erhalten, sie wiederzubeleben und zu stärken.

Die Mitte 1995 festzustellenden Ausgangsbedingungen für eine derartig ausgeprägte Strukturpolitik der Regionen sind jedoch mehr als schlecht. Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt hat wesentlich dazu beigetragen, vorhandenes industrielles Potential zu vernichten - selbst die breit angelegte Diskussion, zumindest industrielle Kerne zu erhalten, hat kaum Wirkung gezeitigt. Dort wo Unternehmen privatisiert wurden, blieb nur ein Bruchteil der vorher vorhandenen Arbeitsplätze erhalten, die Umstrukturierung der Unternehmen lief überwiegend auf eine Struktur der verlängerten Werkbank hinaus, in den seltensten Fällen blieben funktionsfähige Unternehmenseinheiten mit weitgehend selbständigen Charakter als Ergebnis der Privatisierung übrig. Die oft gerühmten kleinen und mittleren Unternehmen (der innovative Mittelstand) hat in Ostdeutschland massiv mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen und die Bauwirtschaft als Konjunkturlokomotive füllt diese Funktion mittlerweile auch nicht mehr aus. Es bleibt für Ostdeutschland festzustellen, daß die Basis für Agglomerationsvorteile weitgehend beseitigt wurden. Der weitere infrastrukturelle Auf- und Ausbau stellt ein Muß dar, wesentliche Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern ist jedoch eine günstige gesamtwirtschaftliche Konjunkturkonstellation.