

Klaus-Heiner Röhl / Peggy von Speicher

Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall

Ist die Investitionsförderung Triebfeder von
Industriewachstum und regionaler Entwicklung?

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Klaus-Heiner Röhl / Peggy von Speicher

Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall

Ist die Investitionsförderung Triebfeder von
Industriewachstum und regionaler Entwicklung?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24138-5 (Druckausgabe)

978-3-602-45938-4 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Deutscher Instituts-Verlag GmbH

Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln

Postfach 51 06 70, 50942 Köln

Telefon 0221 4981-452

Fax 0221 4981-445

div@iwkoeln.de

www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland seit 1990	5
2.1	Anhaltende gesamtwirtschaftliche Probleme	5
2.2	Der Aufwärtstrend der Industrie	10
2.3	Regionale Divergenzen	11
2.4	Die Rolle von Industrieclustern	13
3	Investitions- und Innovationsförderung in den neuen Ländern	19
3.1	Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	20
3.2	Die Investitionszulage	26
3.3	Kreditprogramme für den Mittelstand	27
3.4	Die Innovationsförderung	29
4	Die Wirksamkeit der Regionalförderung in Ostdeutschland – eine ökonometrische Analyse	33
4.1	Annahmen und Methodik des gewählten Modells	34
4.2	Regionale Ergebnisse	37
4.3	Branchenergebnisse	39
5	Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland	41
6	Zusammenfassung	44
	Literatur	46
	Kurzdarstellung / Abstract	50
	Die Autoren	51

1

Einleitung

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftsförderpolitik und ihrer Wirksamkeit wird in der vorliegenden Studie die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft hin zu marktwirtschaftlichen Strukturen in den letzten zwei Jahrzehnten untersucht. Da die gesamtwirtschaftliche Konvergenz bereits seit gut zehn Jahren keinerlei Fortschritte mehr macht, liegt vordergründig der Schluss nahe, dass die durchgeführten Fördermaßnahmen letztlich kaum positive Effekte verzeichnen konnten und die Wirtschaftspolitik somit versagt hat. Allerdings zeigt die genauere Analyse der ökonomischen Daten, dass die ostdeutsche Wirtschaft strukturell gerade in der Stagnationsphase seit 1997 erhebliche Fortschritte zu verzeichnen hat. Hierauf wird in Kapitel 2 näher eingegangen. Das Verarbeitende Gewerbe wächst schon seit 1993 kontinuierlich, teilweise sogar zweistellig, während die transferabhängigen Bereiche Bau sowie öffentliche und persönliche Dienstleistungen ihren Anteil an der ostdeutschen Wertschöpfung reduziert haben. Abschließend thematisiert Kapitel 2 die entstehenden industriellen Cluster in Ostdeutschland, denen in den letzten Jahren zunehmend eine große Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugeschrieben wird. In der Wissenschaft gibt es jedoch auch kritische Stimmen zum „Cluster-Hype“, der in den letzten fünf Jahren in der Regionalpolitik ausgebrochen zu sein scheint.

Kapitel 3 widmet sich einer Darstellung der Förderpolitik. Schwerpunkte sind die Investitionsförderung durch die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und die bis 2013 verlängerte Investitionszulage sowie die Förderprogramme zur Unterstützung von Innovationen in den Unternehmen. Ob die Investitionsförderung als Kernelement der Maßnahmen zugunsten der ostdeutschen Wirtschaft für diese positive Entwicklung verantwortlich zeichnete, soll in Kapitel 4 anhand einer Panelschätzung mit Kreis- und Branchendaten ökonometrisch geklärt werden. Die Daten weisen auf einen erheblichen Beitrag der Mittel aus der GA zum Wachstum der Industrie in den neuen Bundesländern hin.

In Kapitel 5 werden basierend auf den Ergebnissen zur bisherigen Förderpolitik Vorschläge zu ihrer zukünftigen Ausgestaltung unterbreitet. Die Regionalförderung sollte programmatisch konzentriert werden, wobei eine räumliche Einschränkung auf wenige, durch die Politik definierte Cluster aber nicht zielführend sein kann – und auch dem deutschen Föderalismus widerspricht. Die Innovationsförderung sollte gestärkt und über die bisherige Kooperationsförderung hinaus

ausgedehnt werden, da trotz der allgemein anerkannten hohen Bedeutung von Forschung und Entwicklung beziehungsweise Innovationen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Hochlohnland Deutschland bislang ein allgemeines Innovationsförderprogramm mit Breitenwirkung für den Mittelstand fehlt. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Studie abschließend zusammen.

2

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland seit 1990

2.1 Anhaltende gesamtwirtschaftliche Probleme

Im Herbst 1989 fiel die Berliner Mauer. Damit begann in der ehemaligen DDR eine Phase des demokratischen Wandels und der Transformation von der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft, die den Weg für die Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Oktober 1990 frei machte. Inzwischen sind zwei Jahrzehnte vergangen, in denen sich marktwirtschaftliche Strukturen entwickeln konnten. Doch trotz einer kumulierten West-Ost-Transferleistung von brutto über 1,6 Milliarden Euro (Titze, 2007, 5) stockt der Anpassungsprozess der ostdeutschen Länder schon seit zwölf Jahren; das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt derzeit bei knapp 70 Prozent des westdeutschen Niveaus. Es stellt sich die Frage, ob die Hilfen generell fehlspezifiziert waren – und aufgrund ihrer strukturellen Konstanz weiterhin sind –, oder ob es nicht doch Erfolge gibt, die aber durch die schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung verdeckt werden.

Zunächst ist zu bedenken, dass die Transferleistungen überwiegend zur Deckung der Defizite der Sozialversicherungen in den östlichen Ländern sowie zur Finanzierung der Landes- und Kommunalhaushalte verwendet wurden. Nur ein geringer Teil der Leistungen ist in Investitionen geflossen beziehungsweise der Wirtschaft zugute gekommen. Selbst wenn man die Infrastrukturinvestitionen hinzunimmt, dürften nur 30 Prozent bis ein Drittel der Mittel investiv eingesetzt worden sein. Der größte Anteil entfällt auf die Sozialtransfers – für Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung, die allesamt im Osten mehr auszahlen, als sie einnehmen, aber auch für soziale Aufgaben von Ländern und Kommunen. Hinzu kommen nicht zweckgebundene Transfers an die Länderhaushalte, die überwiegend in Personalausgaben geflossen sind. Ende 2008 wies Ostdeutschland einschließlich des früheren Ostberlins nur noch ungefähr ein Fünftel der west-

deutschen Bevölkerung auf. Im Jahr 1991 war es dagegen noch ein Viertel. Dies ist vor allem auf die weiterhin hohe Abwanderung zurückzuführen; im Jahr 2007 betrug der negative Wanderungssaldo (ohne Berlin) 56.100 Personen. Aber auch die Geburtenzahl in den neuen Bundesländern ist niedrig. Im Jahr 2008 lag die Einwohnerzahl der neuen Bundesländer einschließlich Berlins nur noch bei 16,6 Millionen.

Von 1997 bis 2002 konnte Ostdeutschland gegenüber dem Westen real keinen Wachstumsvorsprung erzielen, sodass der gesamtwirtschaftliche Konvergenzprozess ins Stocken geriet. Im Jahr 2002 stieg das Wachstum im Osten aber wieder (Tabelle 2, Seite 9). Je Einwohner gerechnet wurde allerdings im gesamten Zeitraum eine Annäherung erreicht, da die Bevölkerungsabnahme im Vergleich zu Westdeutschland den Wachstumsrückstand mehr als ausglich. Da das Statistische Bundesamt keine unterschiedlichen Preisniveaus für Ost- und Westdeutschland veröffentlicht, kann der Stand der Konvergenz zudem nur anhand der nominalen Pro-Kopf-Werte für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) verglichen werden. Nominal ist das Wachstum in Ostdeutschland jedoch höher als in Westdeutschland; der BIP-Deflator war in den letzten Jahren etwa einen halben Prozentpunkt höher. Es ist davon auszugehen, dass sich das ostdeutsche Preisniveau an das westdeutsche annähert und diesem nicht etwa davon eilt. Aktuell liegt das BIP je Einwohner (ohne Berlin) bei circa 69 Prozent des Westniveaus; im Jahr 2000 waren es erst 60 Prozent. Die wichtigsten ökonomischen Kennzahlen im Ost-West-Vergleich zeigt Tabelle 1. Seit dem Jahr 2000 haben sich die zuvor schnell gestiegenen Arbeitskosten nicht mehr weiter an das westdeutsche Niveau angenähert. Da sich die Arbeitsproduktivität etwas stärker als im Westen entwickelt hat, sind die Lohnstückkosten nun genauso hoch wie in den alten Ländern – erstmals seit der Wende liegen sie nicht mehr darüber. Das hohe Investitionstempo der 1990er Jahre konnte in den letzten Jahren aber nicht gehalten werden. Während die Investitionen je Einwohner 1995 um die Hälfte höher lagen als in Westdeutschland, sind sie bis 2006 auf 77 Prozent des Westwerts gefallen. Damit liegen die Investitionen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt allerdings noch immer höher als im Westen, sodass von ihnen ein Beitrag in Richtung einer weiteren Konvergenz ausgeht. Die Ausrüstungsinvestitionen lagen 2006 – neuere Zahlen sind noch nicht verfügbar – nur bei 62 Prozent des Westniveaus, im Jahr davor waren es noch 86 Prozent. Der Kapitalstock je Einwohner ist mittlerweile auf 72 Prozent des Westwerts angewachsen.

Bei der Selbständigenquote sowie den Unternehmensgründungen und -schließungen gibt es inzwischen kaum noch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Doch der Anteil der Erwerbstätigen bezogen auf die Bevölkerung

Ost-West-Relationen

Tabelle 1

Westdeutschland = 100

	1991	2000	2008
Einwohner	25	23	21
Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner ¹	33	60	69
Arbeitskosten ¹ : Entgelt je Arbeitnehmer	49	77	78
Produktivität ¹ : reales BIP je Erwerbstätigen	42	69	78
Lohnstückkosten ¹	119	112	100
Investitionen je Einwohner	66	110	77 ²
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner	62	97	62 ³
Kapitalstock je Einwohner	38	64	72 ²
Kapitalstock je Beschäftigten	40	73	82 ²
Exportquote ¹	52	56	70
FuE-Personalintensität ¹	49	42 ⁴	61 ⁵
Erwerbsbeteiligung ¹	96	88	88
Selbstständigenquote ¹	50	84	100
Arbeitslosenquote	207	239	218 ¹
Unternehmensgründungen	271	87	98 ⁶
Unternehmensschließungen	122	92	95 ⁶

¹ Ohne Berlin; ² 2007; ³ 2006; ⁴ 1999; ⁵ 2005; ⁶ neue Länder einschließlich Berlin.

Quelle: IW Köln, 2009

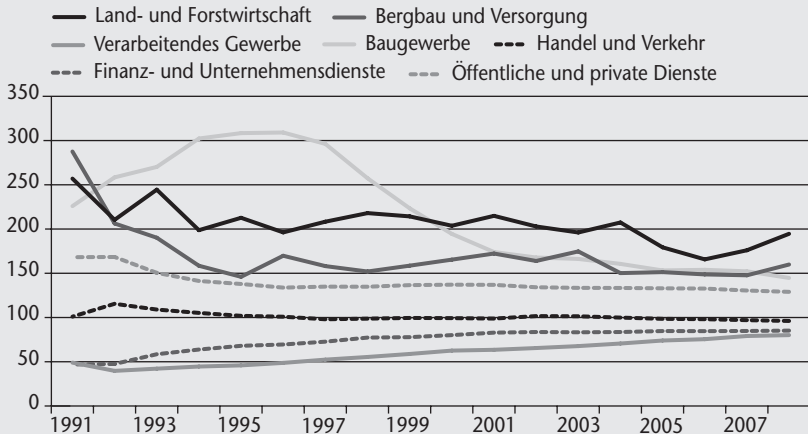
liegt im Osten nur bei 88 Prozent des Westniveaus, was im Wesentlichen an der im Vergleich zum Westen doppelt so hohen Arbeitslosenquote liegt. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren in Ostdeutschland 13,1 Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet, in Westdeutschland aber nur 6,4 Prozent. Hinzu kommt eine hohe Zahl Westpendler. Nach den jüngsten vorliegenden Daten von 2005 beträgt der Pendlersaldo zwischen Ost- und Westdeutschland 290.000 Personen oder 4 Prozent der ostdeutschen Erwerbstätigen (Haas/Hamann, 2008, 1). Die Erwerbspersonenquote unter Berücksichtigung der Arbeitslosen und der Pendler liegt bei 101 Prozent des Westniveaus, da die Erwerbsneigung der Frauen in Ostdeutschland immer noch leicht höher ist als in den alten Ländern.

Trotz der langsamen gesamtwirtschaftlichen Konvergenz sind bei der strukturellen Anpassung an westdeutsche Muster Fortschritte erkennbar. Am deutlichsten wird dies anhand der Bauwirtschaft und dem Verarbeitenden Gewerbe; den beiden Sektoren mit der im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte stärksten Abweichung von der Branchenstruktur in Westdeutschland. Mitte der 1990er Jahre war der Anteil der Bauwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Brutto-

Strukturelle Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland

Abbildung 1

Anteil an der ostdeutschen* Bruttowertschöpfung: Westdeutschland = 100



* Ohne Berlin.

Quellen: VGR der Länder, 2009; eigene Berechnungen

wertschöpfung mehr als dreimal so hoch wie im Westen, dann kam es mit dem Auslaufen der Sonderförderung zu einem starken Rückgang (Abbildung 1). Neben der Industrie, auf deren Entwicklung nachfolgend näher eingegangen wird, kommt auch den unternehmensnahen Dienstleistungen eine hohe Bedeutung für das Gelingen des Aufbaus Ost zu. Direkt nach der Wende kam es zunächst zu einem zügigen Anstieg; 1995 wurden bereits zwei Drittel des westdeutschen Anteils an der Wirtschaftsleistung erreicht. Doch dann flachte die Wachstumsrate ab. Seit 2001 stagniert der Anteil bei 85 Prozent in Relation zum Westen. Ein Grund dürfte auch die Konzentration der Finanzinstitute und Versicherungszentralen in westdeutschen Ballungszentren sein; eine weitere Angleichung in Richtung 100 Prozent wie im Verarbeitenden Gewerbe erscheint daher kaum erreichbar.

Tabelle 2 gibt die wichtigsten ökonomischen Kennzahlen für die fünf östlichen Flächenländer und Berlin im Vergleich zu den westdeutschen Ländern wieder. Das höchste Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erreicht (abgesehen von Berlin) Sachsen, das 2008 mit 22.500 Euro bei 70 Prozent des westdeutschen Durchschnitts lag. Das Niveau des schwächsten Westlandes Schleswig-Holstein wurde bereits zu 87 Prozent erreicht. In Sachsen war mit 2,5 Prozent auch das reale annualisierte Wachstum pro Einwohner von 2000 bis 2008 am höchsten. Schluss-

licht Mecklenburg-Vorpommern erreicht zwei Drittel des Westwerts. In der langfristigen Wachstumsrate je Einwohner lag allerdings Brandenburg auf dem letzten Rang der Flächenländer, der niedrige Wert von nur 1,3 Prozent ist vor dem Hintergrund einer relativ stabilen Bevölkerungsentwicklung zu sehen. Berlin hat in den letzten acht Jahren demgegenüber ein leicht negatives Wachstum realisiert. Auf die unterschiedliche Stärke der Industrie, die sich im Bruttowertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes ausdrückt, wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

Wichtige Kennzahlen der Bundesländer

Tabelle 2

	BIP je Einwohner 2008, in Euro	Jährliches Wachstum des realen BIP je Einwohner 2000–2008, in Prozent	Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes 2008, in Prozent	Arbeitslosenquote 2008, in Prozent	Landesschulden je Einwohner 2008, in Euro
Berlin	25.521	-0,2	12,6	13,9	16.340
Brandenburg	21.649	1,3	15,7	13,0	6.803
Mecklenburg-Vorpommern	21.425	1,9	13,0	14,1	5.927
Sachsen	22.523	2,5	21,0	12,8	2.279
Sachsen-Anhalt	22.357	2,4	21,7	14,0	8.259
Thüringen	21.868	2,4	23,7	11,3	6.724
Ostdeutschland	22.069	2,2	19,6	13,0	5.490
Baden-Württemberg	33.904	1,1	32,7	4,1	3.878
Bayern	35.545	1,6	25,6	4,2	1.767
Bremen	41.792	1,4	21,9	11,4	23.085
Hamburg	50.475	0,4	13,0	8,1	12.223
Hessen	36.275	1,0	18,5	6,6	5.034
Niedersachsen	26.837	1,0	22,7	7,7	6.301
Nordrhein-Westfalen	30.098	0,9	23,5	8,5	6.322
Rheinland-Pfalz	26.571	1,0	26,2	5,6	6.369
Saarland	30.182	2,1	30,4	7,3	9.184
Schleswig-Holstein	25.871	0,4	16,5	7,6	7.891
Westdeutschland	32.205	1,1	24,5	6,4	5.382

Angaben für Ost- und Westdeutschland: ohne Berlin.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von VGR der Länder, 2009; BA, 2009; Bundesministerium der Finanzen (Daten auf Anfrage)

Thüringen hatte 2008 mit gut 11 Prozent die geringste Arbeitslosenquote Ostdeutschlands; der Abstand zum West-Flächenland mit der höchsten Arbeitslosigkeit, Nordrhein-Westfalen, verringert sich. Neben der guten Wirtschaftsentwicklung und der hohen Industriedichte spielt hier auch die günstige Lage zu Bayern und Hessen eine Rolle; das Bundesland hat viele Auspendler. Auf dem zweiten Platz folgte Sachsen. Mit über 14 Prozent musste Mecklenburg-Vorpommern die höchste Arbeitslosenquote verkräften. Bei den Landesschulden wies Sachsen-Anhalt Ende 2008 den höchsten Stand aller östlichen Flächenländer auf. Hier rächt sich die lasche Fiskalpolitik in den 1990er Jahren. Auch durch die durchaus sparsame Ausgabenpolitik in den letzten Jahren konnte dieses Defizit nicht wettgemacht werden. Sachsen hat demgegenüber im gesamten Transformationsprozess eine stringente Haushaltsführung verfolgt und weist deshalb nur einen Pro-Kopf-Schuldenstand von gut einem Viertel des für Sachsen-Anhalt ermittelten Werts auf. Die sehr hohe Verschuldung Berlins ist nur mit den westdeutschen Stadtstaaten vergleichbar, da aufgrund des Status als Stadtstaat auch die Kommunalschulden enthalten sind. Bremen ist noch höher verschuldet, Hamburg bei höherer Wirtschaftskraft deutlich niedriger.

2.2 Der Aufwärtstrend der Industrie

Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe fand schon 1992 mit rund 40 Prozent des westdeutschen Anteils an der gesamten Bruttowertschöpfung seinen Boden. Seitdem lässt sich ein nahezu kontinuierlicher Aufwärtstrend beobachten. Getrieben durch hohe Investitionen – gefördert durch die Investitionszulage sowie -zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe (siehe Kapitel 3) – wurde 1997 die Hälfte des westdeutschen Anteils erzielt, im Jahr 2000 die 60-Prozent-Grenze überschritten, und 2008 wurden mit einem Fünftel der Bruttowertschöpfung fast 80 Prozent erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gewicht der Industrie innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung seit 2000 auch in Westdeutschland auf 24,5 Prozent im Jahr 2008 angewachsen ist.

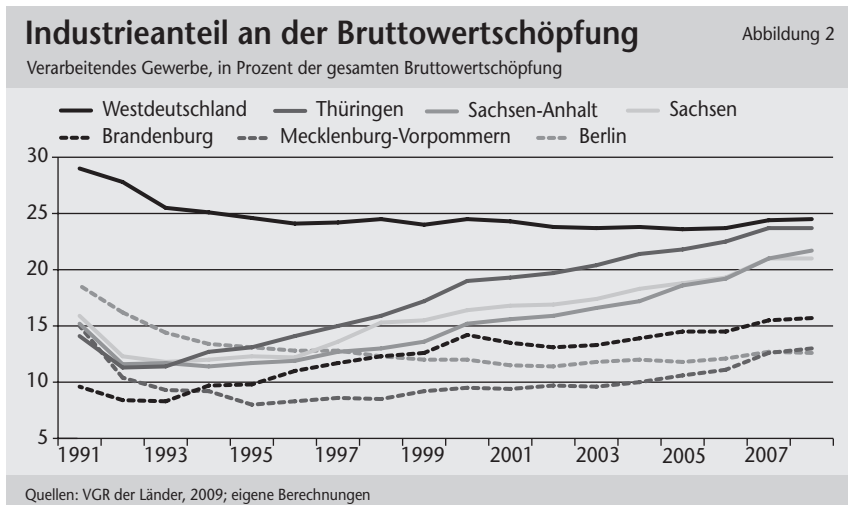
Nach 15 Jahren eines fast kontinuierlichen Aufschwungs der Industrie können die neuen Länder inzwischen keinesfalls als de-industrialisierte Zone oder gar als ein zweites „Mezzogiorno“ (Sinn, 2000) angesehen werden. Der Aufwärtstrend der letzten Jahre hat den Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung auf 19,6 Prozent steigen lassen.¹ Bei einer Fortsetzung dieses Anpassungstrends dürfte 2015 und damit vier Jahre vor Auslaufen der Solidarpakthilfen

¹ Der Industriebeitrag zur Wirtschaftsleistung liegt damit über demjenigen der meisten anderen Industrieländer – wie etwa Italien (18,2 Prozent), Vereinigtes Königreich (14,4 Prozent), Frankreich (13,2 Prozent) und USA (13,2 Prozent).

ein ähnlicher Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Wertschöpfung wie in den alten Ländern erreicht werden – unter der Annahme, dass die aktuelle Krise die ostdeutsche Industrie nicht härter trifft als die westdeutsche. Die geringere Exportintensität im Vergleich zum westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe spricht aber gegen einen überproportionalen Einbruch der Industrie im Osten (Arbeitskreis Konjunktur, 2009, 27).

2.3 Regionale Divergenzen

Die Regeneration der ostdeutschen Industrie erfolgte jedoch keineswegs flächendeckend. Die fünf Flächenländer und Berlin weisen einen sehr unterschiedlichen Industrialisierungsgrad auf, wie die Darstellung der industriellen Bruttowertschöpfung in Abbildung 2 verdeutlicht. Bei zunehmendem Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes werden diese Differenzen zukünftig auch die regionalen Wachstumsperspektiven beeinflussen. Der Einbruch der Industrie in Ostdeutschland wurde schon 1993 gestoppt, seither wächst der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung. Allein Berlin zeigt einen kontinuierlichen Rückgang bis etwa 2002. Reichte die Spanne der Industrieanteile 1993 für die Flächenländer nur von 8,3 Prozent in Brandenburg bis 11,8 Prozent in Sachsen, so nahm sie bis 2008 auf eine Differenz von 13,0 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis 23,7 Prozent in Thüringen zu. Auch die westdeutschen Bundesländer zeigen einen sehr unterschiedlichen Industriebesatz; der Wertschöpfungsanteil reicht von 16,5 Prozent in Schleswig-Holstein bis zu 32,7 Prozent in Baden-Württemberg (Tabelle 2, Seite 9).



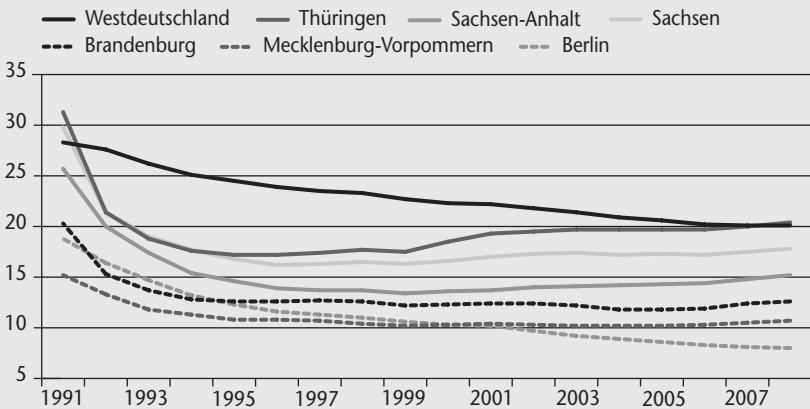
Berlin rangiert mit einem industriellen Bruttowertschöpfungsanteil von lediglich 12,6 Prozent inzwischen am Ende der Skala aller deutschen Bundesländer. Sachsen wies über lange Zeit den nach Thüringen höchsten Industrialisierungsgrad im Osten auf, wurde 2007 aber von Sachsen-Anhalt überholt. Brandenburgs Industrie konnte sich bis 2000 noch parallel zur Industrie Sachsens entwickeln, ist seitdem aber relativ gesehen zurückgefallen. Mecklenburg-Vorpommern hat erst in den letzten beiden Jahren einen deutlichen industriellen Aufschwung verzeichnet, der mit den Problemen der maritimen Industrie in der aktuellen Krise aber in Gefahr ist.

In Abbildung 3 werden die entsprechenden Verläufe für den Anteil der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe wiedergegeben. 1991 lag der Anteil in Thüringen und Sachsen mit circa 30 Prozent noch höher als in den alten Ländern. Nach einem drastischen Abfall der Industriebeschäftigung wurde erst Mitte der 1990er Jahre – und damit später als bei der Bruttowertschöpfung – ein Tiefststand markiert, von dem sich die industrielle Erwerbstätigkeit nur zögerlich erholte. Hintergrund der schwächeren Entwicklung im Vergleich zur Wertschöpfung ist der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie, dessen Abbau einem kräftigeren Beschäftigungszuwachs noch im Wege steht. Trotzdem konnten seit Ende der 1990er Jahre vor allem in Thüringen und Sachsen, in geringerem Umfang auch in Sachsen-Anhalt, wieder Zuwächse in der absoluten Zahl der Industriebeschäftigten und im Anteil an der Gesamtbeschäftigung erreicht werden. Bei

Industrieanteil an den Erwerbstätigen

Abbildung 3

Verarbeitendes Gewerbe, in Prozent aller Erwerbstätigen



Quellen: VGR der Länder, 2009; eigene Berechnungen

vollkommen anderem Verlauf seit 1991 hat Thüringen 2008 mit 20,4 Prozent den industriellen Beschäftigungsanteil Westdeutschlands bereits überholt. Demgegenüber konnten Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nach längerer Stagnation erst ab 2006 wieder einen Zuwachs der Industriebeschäftigung verzeichnen, während der Anteil in Berlin weiterhin kontinuierlich abfällt; mit nur noch 8 Prozent der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe ist die Hauptstadt tatsächlich auf dem Weg zur De-Industrialisierung. Zum Vergleich: In den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen sind es 10,9 respektive 16,1 Prozent. Unter den westdeutschen Flächenländern reicht die Spanne von 13,2 Prozent in Schleswig-Holstein bis 26,9 Prozent in Baden-Württemberg.

Im Hinblick auf die Arbeitsproduktivität zeigt sich die andere Seite der Medaille: Länder mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe wie Thüringen und Sachsen liegen hier mit Werten um 51.000 Euro je Beschäftigten am Ende der Skala. In Berlin leistet demgegenüber jeder Industriebeschäftigte mit 75.000 Euro eine höhere Wertschöpfung als im Westen. Sachsen-Anhalt, dessen industrieller Beschäftigtenanteil deutlich hinter dem Anteil an der Bruttowertschöpfung zurückbleibt, hat mit einem Wert von 67.000 Euro je Erwerbstätigen schon fast zu den westdeutschen Flächenländern aufgeschlossen. Dies liegt vermutlich an der hohen Kapitalintensität der Chemischen Industrie.

2.4 Die Rolle von Industrieclustern

Die Entstehung und Entwicklung von Branchenclustern

Räumlich konzentrierte Cluster von Unternehmen einer Branche oder von in einer Wertschöpfungskette verbundenen Branchen haben in der Wissenschaft zuletzt immer mehr Interesse gefunden. In Clustern beheimatete Unternehmen nutzen einerseits Kooperationspotenziale, spornen sich aber andererseits auch durch intensive Konkurrenz zu einer Verbesserung ihrer Produkte und Prozesse an. Zu den wissenschaftlichen Wegbereitern gehört Michael E. Porter (1998), der eine sehr breite Definition des Begriffs Cluster prägte: Räumlich kann ein Cluster eine Stadt, eine Region oder auch ein Land bis zu mehreren Ländern umfassen; inhaltlich Unternehmen einer oder mehrerer Branchen, ihre Zulieferer und Abnehmer, verbundene Dienstleistungen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie Institutionen und Verbände (Porter, 2000, 254). Untersuchungen zeigen, dass sich Branchen in Clusterregionen besser als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entwickeln, was die Beschäftigung und Wertschöpfung betrifft (Lichtblau et al., 2005). Cluster wirken den „Fliehkräften der Globalisierung“ entgegen.

Bisher sind Branchencluster in Ostdeutschland aber eher eine Rarität. Durch die geringe Zahl von Großunternehmen fehlt meist die regionale „Masse“ an Beschäftigten, um überhaupt eine Branchenkonzentration als Voraussetzung für ein Cluster empirisch nachweisen zu können. Lichtblau et al. (2005, 37 f.) haben deshalb in ihrer Studie zu Clustern der Metall- und Elektroindustrie nur relativ wenige ostdeutsche Cluster identifiziert, die zudem eher klein sind. Die empirische Basis bildeten Kreisdaten. Titze (2007, 21) hat anhand von Beschäftigungsdaten für Arbeitsmarktregionen nur ein einziges Cluster in einer technologieintensiven Industriebranche in den neuen Ländern (ohne Berlin) gefunden. In der Rundfunk- und Nachrichtentechnik, welche die Fertigung von elektronischen Bauelementen einschließt, gehört Dresden zu den drei beschäftigungsstärksten Arbeitsmarktregionen Deutschlands. Keine andere ostdeutsche Region schaffte es zu diesem Zeitpunkt in einer Industriebranche höherer oder hoher Technologieintensität unter die Top 7. Rosenfeld et al. (2004) behalfen sich daher in ihrer Studie zu Industrieclustern in Ostdeutschland mit der Definition von „Clusteransätzen“, indem sie nach Unternehmensnetzwerken und Ähnlichem suchten.

Teilweise haben die potenziellen Cluster in Ostdeutschland in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung durchlaufen. Zu den im Osten konzentrierten Branchen mit besonders hohen Wachstumsraten zählt die Photovoltaikindustrie. Ruhl und Wackerbauer (2008, 23) geben für 2007 die Zahl der Beschäftigten bei ostdeutschen Herstellern und Zulieferern dieser Branche mit knapp 10.000 an; der westdeutsche Vergleichswert betrug 9.800 Beschäftigte. Damit umfasste die Photovoltaik bereits 1,2 Prozent der ostdeutschen Industriebeschäftigung, aber nur 0,2 Prozent der westdeutschen. Räumliche Branchenschwerpunkte sind Dresden/Freiberg in Sachsen und Bitterfeld-Wolfen bei Halle in Sachsen-Anhalt, in denen sich Cluster rund um junge forschungsintensive Großunternehmen entwickeln (Übersicht 1). Für 2008 beziffert das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) die Zahl der ostdeutschen Photovoltaikbeschäftigten bereits auf 14.000, von denen zwei Drittel in den Clustern in Dresden und Freiberg (zusammen circa 30 Prozent), Bitterfeld-Wolfen (25 Prozent) und Erfurt (14 Prozent) tätig waren (Brachert/Hornych, 2009, 89). Neue Werke gibt es in allen ostdeutschen Bundesländern; ihre Zukunft hängt allerdings stark von der weiteren Förderung der hochsubventionierten Solarenergie ab. Näher an der marktlichen Wettbewerbsfähigkeit befindet sich die Windenergiebranche, die ebenfalls mit zwei wachsenden Clustern in Ostdeutschland rund um Werke von Großunternehmen in Magdeburg und Rostock vertreten ist. Der deutsche Windkraft-Marktführer beschäftigte in Magdeburg Ende 2008 nahezu 4.000 Mitarbeiter und zählt damit zu den größten industriellen Arbeitgebern der neuen Länder.

Trotz der Erfolge bei der Ansiedlung der Solar- und Windkraftindustrie und zuvor der Mikroelektronik in Dresden ist umstritten, ob Branchencluster als Ziel einer regionalpolitischen Entwicklungsstrategie taugen, oder ob ihre Generierung aufgrund von Informationsdefiziten der Politik – aber auch aufgrund konzeptioneller Defizite des Clusteransatzes (siehe Seite 17 f.) – meist zum Scheitern verurteilt ist (Alecke/Untiedt, 2007; Röhl, 2001, 104 f.). Titze (2007, 31) weist darauf hin, dass die brandenburgische Landesregierung in ihrem Landesförderprogramm 65 „Branchenschwerpunktorte“ auf kommunaler Ebene definiert hat, in denen die Ansiedlung von Unternehmen bestimmter Branchen besonders gefördert wird. Durch die hohe Zahl und die Kleinräumigkeit wird das Clusterkonzept ad absurdum geführt. Diese Tendenz erscheint aufgrund der Restriktionen der Landeswirtschaftspolitik kaum vermeidbar: Die Politik muss alle Landesteile berücksichtigen; eine Clusterpolitik nach „wissenschaftlichen“ Kriterien unabhängig von öffentlichem Druck und wahltaktischen Überlegungen bleibt eine Illusion. Übersicht 1 gibt einen Überblick über junge Industriecluster und Innovationsnetzwerke mit Clusterpotenzial in Ostdeutschland, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Im Rahmen der Clusterstrategien, die in den neuen Ländern verfolgt werden, spielt auch die Förderung von Netzwerken eine große Rolle. Beispiele sind die Wirtschaftsinitiative Mitteldeutschland, der InnoRegio-Wettbewerb, InnoNet und andere (siehe Kapitel 3). Netzwerke scheinen jedoch nicht immer den Erfolg der beteiligten Unternehmen zu begünstigen. Lichtblau/Neligan (2008, 73 und 87 ff.) stellen auf Basis von Daten aus 3.400 Unternehmen des IW-Zukunftspanels fest, dass insbesondere Wissensverbände Wachstum und Rendite der Unternehmen begünstigen. Lokale Kooperationen haben demgegenüber sogar einen negativen Einfluss. In lokalen Netzen engagierte Betriebe besitzen eine unterdurchschnittliche Forschungs- und Entwicklungsintensität und bieten kaum Produkte mit Alleinstellungsmerkmal. Möglicherweise gelingt es ihnen zwar durch regionale Partner, ihre Strukturnachteile partiell zu kompensieren, trotzdem sind die Befunde angesichts des „Netzwerk-Hypes“ der (Landes-)Wirtschaftspolitik ernüchternd. Lichtblau/Neligan (2008, 90) vermuten, „dass sich häufig nicht die passenden Unternehmen ... beteiligen“. Diese Gefahr besteht verstärkt in den neuen Ländern, wo KMU durch die Förderpolitik geradezu gedrängt werden zu kooperieren. Wichtig scheint in Anbetracht dieser Ergebnisse vor allem eine Förderung der Kontakte ostdeutscher Industriebetriebe und unternehmensnaher Dienstleister mit Hochschulen und Forschungsinstituten, um Innovationspotenziale zu erschließen. Die „Forschungsprämie“ in der aktuellen Ausgestaltung wird diesem Ziel kaum gerecht, da sie vor allem größere Unternehmen anspricht (IW Consult, 2006, 224 ff.).

Junge Branchencluster und Innovationsnetzwerke mit Clusterpotenzial in Ostdeutschland Übersicht 1

Cluster/Themenfelder	Beteiligte Institute und Unternehmen
Zwei Photovoltaikcluster Dresden/Freiberg und Bitterfeld-Wolfen: Herstellung von Solarzellen in Silizium- und Dünnschichtzellentechnologie; Fertigung von Photovoltaikmodulen	<ul style="list-style-type: none"> • TU Dresden, Universität Freiberg, Universität Halle-Wittenberg, Fachhochschulen und Fraunhofer-Institute • Je einer der beiden deutschen Marktführer, mehrere Tochterunternehmen, verbundene Unternehmen und Zulieferer
Zwei Windenergiecluster Magdeburg und Rostock: Herstellung von Windenergieanlagen und deren Komponenten	<ul style="list-style-type: none"> • Universitäten Hannover und Magdeburg sowie Rostock, Fachhochschulen der Regionen • Der deutsche Marktführer und ein weiterer großer Anlagenbauer, mehrere Tochterunternehmen, verbundene Unternehmen und Zulieferer
Nano for production, Dresden: Nanoschichten zur Oberflächenveredelung, Nanopartikel, Nanostrukturierung von Oberflächen	<ul style="list-style-type: none"> • TU Dresden, zwei Leibniz-Institute, fünf Fraunhofer-Institute • Zwölf Hochtechnologie-Unternehmen (zum Teil aus der Photovoltaik)
Polymertechnologie, Halle-Leipzig: Polymer-Nanopartikel-Blends, neue Kautschuktypen, Biopolymere und Naturfaserkomposite	<ul style="list-style-type: none"> • Drei Fraunhofer-Institute, Universität Halle-Wittenberg • Mehrere Großunternehmen sowie zahlreiche mittelständische Firmen
Mechatronischer Maschinenbau, Chemnitz: Entwicklung von Anlagen für Produktion und Verfahrenstechnik, Entwicklung von mechatronischen Komponenten, Visualisierung von Verfahren und Techniken	<ul style="list-style-type: none"> • Fraunhofer-Institut für Werkzeugmaschinen und Umformtechnik, TU Chemnitz • Diverse große und mittlere Unternehmen
Jena Optical Innovations JOIN, Jena: Hochpräzise Verfahren zur parallelisierten Massenfertigung, kostengünstige Replikationsverfahren, Anpassung von Optik und Optoelektronik	<ul style="list-style-type: none"> • Zwei Fraunhofer-Institute, verschiedene Hochschulen • Unternehmen der optoelektronischen Industrie

Quellen: IKB, 2008, 21; eigene Zusammenstellung

Langfristig erfolgreiche Cluster besitzen meist auch Headquarterfunktionen, die weniger verlagerungsanfällig sind als reine Produktionseinheiten. Zu den ostdeutschen Defiziten gehört der Mangel an Unternehmenszentralen. Von den vier Großunternehmen, die den Fokus der jungen Cluster der Solar- und Windkraftbranche bilden, hat nur eines seinen Sitz in den neuen Bundesländern, die anderen drei Zentralen sind in den alten angesiedelt. Auch die größeren Unternehmen des Mikroelektronikclusters in Dresden haben ihren Sitz überwiegend nicht in der sächsischen Landeshauptstadt.

Kritik an der Clusterförderung

Viele Elemente des Clusterkonzepts sind nicht neu. Bei den Führungsvorteilen, die Unternehmen an Clusterstandorten genießen, handelt es sich überwiegend um Agglomerationseffekte. Diese lassen sich in branchenbezogene Lokalisationsvorteile und nicht branchenspezifische Urbanisationsvorteile trennen. Bei den Effekten von Branchenclustern handelt es sich also um erstgenannte Ballungsvorteile, die schon von Marshall (1938 [1890]) beschrieben wurden. Die Betonung der Bedeutung „innovativer“ Cluster weist hingegen eher in die Richtung von Agglomerationsvorteilen durch die Konzentration von Humankapital und Forschungseinrichtungen; hierbei handelt es sich zumeist um weniger branchenspezifische Urbanisationsvorteile, die in den 1980er und 1990er Jahren im Zusammenhang mit regionalen Netzwerken und „innovativen Milieus“ ausführlich dargestellt wurden (Alecke/Untiedt, 2007; vgl. auch Camagni, 1991). Die Kritik an der wirtschaftspolitischen Propagierung von Clustern entzündet sich aber gar nicht so sehr daran, dass das Konzept altbekannte regionalwissenschaftliche Ansätze mit einschließt. Schwerwiegender sind folgende Punkte:

- Es herrscht eine definitorische Beliebigkeit. Durch das Zusammenspiel von räumlicher und branchenbezogener Abgrenzung können fast überall Cluster identifiziert werden. Reicht eine Branche nicht aus, nimmt man verbundene Branchen und Unternehmensdienste hinzu. Ist in einer Region keine hinreichende Konzentration zu finden, kann die Regionsabgrenzung und -größe verändert werden. Auf diese Weise können dann selbst im industriearmen Brandenburg 65 „Branchenschwerpunktorte“, also Cluster, gefunden werden.
- Unternehmen sollten selbst in der Lage sein, den für sie günstigsten Standort unter Einbeziehung potenzieller Urbanisations- und Lokalisationsvorteile auszuwählen. Der staatliche Eingriff in marktwirtschaftliche Entscheidungen zur Bildung und Stärkung von Clustern setzt dagegen einen staatlichen Informationsvorsprung voraus, für dessen Vorliegen nur schwer Gründe zu finden sind.²
- Die Kritik an einer angeblichen Gießkannenförderung und die damit verbundene Forderung nach einer Konzentration auf Branchencluster erscheinen wenig plausibel, wenn man die regionale und branchenspezifische Mittelverteilung der GA in Ostdeutschland betrachtet. Auch bisher ist der Löwenanteil der Gelder in Investitionsschwerpunkte regional konzentrierter Branchen etwa in Dresden oder den Chemieregionen Sachsen-Anhalts und jüngst in die Solarstandorte des gleichen Bundeslands sowie nach Thüringen geflossen (Röhl, 2005, 22 ff.). Es stellt

² Generell gehören Informationskosten zu den möglichen Gründen für Marktversagen (Williamson, 1979). Für die Verbreitung von Informationen unter den Marktteilnehmern reichen bereits praktizierte Instrumente wie Standortmarketing, Clusterkonferenzen oder -management mit geringen öffentlichen Zuschüssen aber aus.

sich die Frage, mit welcher Begründung die Kritiker (zum Beispiel Dohnanyi/ Most et al., 2004) den peripheren Regionen wie etwa der Oberlausitz die geringen dorthin geflossenen Fördermittel hätten streitig machen wollen. Schließlich sollte man annehmen, dass ein Unternehmen, das in Zittau oder Görlitz statt in Dresden oder Leipzig investiert, diesen Standort bewusst auswählt.

- Ein weiteres Problem scheint die Branchenauswahl zu sein. Im Rahmen des „Hightech-Hype“ sollen in jeder Region Cluster der Mikroelektronik, der Biotechnologie oder der Solartechnik geschaffen werden. Damit nimmt die Gefahr subventionierter Überinvestitionen und einer Zersplitterung der Potenziale zu. Ersteres scheint bei der Mikroelektronik der Fall zu sein, wo es die Ansiedlungen in Dresden schwer haben, gegen neue, größere und ebenfalls hoch subventionierte Werke in Asien zu konkurrieren. Im Bereich der Solarindustrie werden von manchen Experten ebenfalls Überkapazitäten prognostiziert. Die Biotech-Branche leidet demgegenüber in Deutschland eher unter einer clusterfeindlichen regionalen Zersplitterung.

Alecke/Untiedt (2007, 100 f.) sprechen deshalb in Zusammenhang mit der von Dohnanyi/Most et al. (2004) angestoßenen Diskussion um eine verstärkte Clusterförderung in Ostdeutschland von einer Kombination aus überflüssigen – da bereits praktizierten – und bedenklichen Vorschlägen, die auf eine Investitionssteuerung durch den Staat hinausliefen. Ansätze der sektoralen Spezialisierung und der Vervollständigung regionaler Wertschöpfungsketten seien schon in den 1970er Jahren diskutiert worden; eine Ausdifferenzierung der Förderung für 4.600 ostdeutsche Gemeinden und über 100 Branchen müsse aber die Entscheidungsträger der Regionalpolitik überfordern und daher scheitern. Es ist aber zu bedenken, dass die verfügbaren GA-Mittel seit dem Jahr 2000 inklusive Verstärkungsmittel des europäischen Strukturfonds EFRE auf deutlich unter 2 Milliarden Euro jährlich halbiert wurden (Röhl, 2005, 18 f.). Das führt dazu, dass ein Teil der Anträge trotz Erfüllung der Fördervoraussetzungen nicht berücksichtigt werden kann. Nichts spricht dagegen, bei der Vergabeentscheidung Unternehmensinvestitionen, die sich besonders gut in einen regionalen Verbund einzufügen scheinen, zu bevorzugen.³ Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Auswahl clusteraffiner Investitionsprojekte erscheint es generell aber eher zielführend zu sein, Cluster über Ausbildungseinrichtungen und -hilfen, regionale Forschungsinfrastrukturen und Verbundprojekte zu unterstützen.

³ Alecke und Untiedt (2007, 101) verweisen allerdings darauf, dass aufgrund der Vielzahl der Förderentscheide meist nur eine regelbasierte Vergabe und keine umfassende Einzelfallanalyse möglich sei.

3

Investitions- und Innovationsförderung in den neuen Ländern

Auch wenn die Angleichung der ostdeutschen Pro-Kopf-Einkommen an das westdeutsche Niveau nur zögerliche Fortschritte macht, gehört die Entwicklung der Industrie zu den Lichtblicken (vgl. Kapitel 2). Um einen sich selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwung in Ostdeutschland herbeizuführen, wurden sofort nach der Wiedervereinigung die aus der westdeutschen Regionalpolitik bekannten Instrumente der Wirtschaftsförderung eingesetzt. Diese Investitionsförderprogramme dienen der Rentabilitätserhöhung von Investitionen. Damit sollen zusätzliche Investitionen ausgelöst und die Standortwahl in- und ausländischer Investoren zugunsten der neuen Länder beeinflusst werden (Paqué, 2008, 3). Zu den Programmen gehören:

- Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), ein seit Anfang der 1970er Jahre zentrales Instrument zur Bekämpfung interregionaler Ungleichgewichte in Deutschland,
- die Investitionszulage, als eigenständiges Instrument für die neuen Bundesländer,
- der Europäische Fonds zur regionalen Strukturförderung (EFRE), dessen Mittel überwiegend zur Erhöhung des GA-Volumens genutzt wurden,
- die ERP-Programme sowie die übrigen Förderprogramme der KfW mit dem Ziel, eine funktionierende mittelständische Wirtschaft in Ostdeutschland aufzubauen sowie
- die Innovations- und Forschungsförderung.

Die Maßnahmen der Investitionsförderung, insbesondere die GA, wurden nahezu unverändert aus der westdeutschen Regionalpolitik auf die neuen Länder übertragen, obwohl ihre Wirksamkeit sehr kontrovers diskutiert wurde. Zu einer positiven Einschätzung der Wirksamkeit der Investitionsförderung kam zum Beispiel Asmacher (1989). Doch trotz Einsatz des Instrumentariums in Westdeutschland seit Anfang der 1970er Jahre konnte keine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommensniveaus zwischen den Regionen erreicht werden. Dies schließt allerdings nicht aus, dass ohne die Investitionsförderung die Einkommen und Lebensverhältnisse noch weiter divergiert hätten.

Die Förderung großindustrieller Ansiedlungen wie im Falle der Chipindustrie in Sachsen soll den Grundstein für eine Konzentration von Unternehmen einer bestimmten Branche legen. Zulieferer siedeln sich an und auch Konkurrenten oder verbundene Unternehmen werden auf den Standort aufmerksam. Im eher

seltenen Erfolgsfall entsteht ein regionaler Wachstumspol (Röhl, 2008). Eine derartige Clusterförderung ist allerdings nicht unumstritten (vgl. Abschnitt 2.4).

3.1 Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) ist das zentrale Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern. Durch dieses Programm werden zielgerichtet gewerbliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in strukturschwachen Regionen gefördert, um eine dauerhaft wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur herzustellen. Die Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung im Rahmen der GA wird in Kapitel 4 näher thematisiert. Mit der Vergabe von Zuschüssen soll die Investitionstätigkeit in besonders strukturschwachen Regionen angeregt werden, um im Sinne der neoklassischen Wachstumstheorie (Solow, 1956) die Konvergenz zwischen anfänglich unterschiedlich mit Kapital ausgestatteten Wirtschaftsräumen zu beschleunigen.

Sowohl der Bund als auch die Bundesländer beteiligen sich an der GA-Zuschussförderung mit jeweils 50 Prozent (Bundesregierung, 2008, 25). Auch wenn hierbei ein investiver Ansatz gewählt wird, ist das Ziel dieses Förderinstruments jedoch die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, zu welcher die Bundesregierung nach Artikel 72, Absatz 2 des Grundgesetzes verpflichtet ist. Angestrebt wird, durch Stärkung der regionalen Investitionstätigkeit dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in den betreffenden Regionen zu schaffen. Die Höhe der Zuschüsse ist dabei an Kriterien wie eine Mindestzahl dauerhaft neu geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze sowie an die Unternehmensgröße gekoppelt.

Trotz des zwischen Bund und Ländern abgestimmten gesamtdeutschen Rahmenplans sind nach Artikel 30 des Grundgesetzes eigentlich die Bundesländer für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen verantwortlich; die Durchführung der GA-Förderung ist daher allein ihre Angelegenheit. Im gemeinsam von Bund und Ländern gesetzten Rahmen kann das Land räumliche oder sektorale Schwerpunkte setzen und entscheiden, ob Einzelprojekte gefördert und in welcher Höhe sie unterstützt werden sollen. Da die Investitionszuschüsse an der Schnittstelle zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik wirken, können die Entscheidungsträger in den Landeswirtschaftsministerien gezielt industriepolitische Anreize setzen (Titze, 2007, 6). Sie sind verantwortlich für die Erteilung der Bewilligungsbescheide und die Kontrolle der Einhaltung der Förderbestimmungen durch die Zuwendungsempfänger.

Mit der EU-Gesetzgebung ist die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ebenfalls verzahnt, denn die GA-Mittel werden durch Finanzmittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aufgestockt. Außerdem handelt es sich bei den GA-Mitteln um Beihilfen, die wettbewerbsrechtlich im Sinne des Artikels 87, Absatz 3a und 3c des EG-Vertrags mit dem gemeinsamen Markt in Einklang zu bringen sind. Denn die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes hängt maßgeblich von gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftsakteure ab. Die Zahlung von Beihilfen – also Subventionen – eines EU-Mitgliedsstaates an einzelne Unternehmen kann den freien Wettbewerb verfälschen. Grundsätzlich sieht der EG-Vertrag deshalb ein Verbot staatlicher Beihilfen vor. Allerdings werden beispielsweise Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Regionalförderung, der Arbeitsmarktpolitik, der Umweltpolitik oder der Forschungs- und Technologiepolitik unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen. Dies gilt auch für die Gemeinschaftsaufgabe. Die Mitgliedstaaten, die eine Beihilfe zu gewähren beabsichtigen, sind allerdings verpflichtet, der Kommission ihr Vorhaben anzuzeigen, bevor sie es ausführen („Anmelde- und Stillhalterfordernis“). Die jeweiligen GA-Rahmenpläne und die Fördergebiete werden daher der EU vorgelegt und mit der Kommission abgestimmt. Das Regionalfördergebiet wird in regelmäßigen Abständen neu abgegrenzt. Mit Beschluss vom 20. Februar 2006 hat der Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe die deutsche Regionalfördergebietskarte für die Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 beschlossen, die von der Europäischen Kommission im November 2006 genehmigt wurde (Abbildung 4).

Auch nach der Neuabgrenzung der regionalen Fördergebiete gelten die neuen Länder angesichts des noch bestehenden Nachholbedarfs für den Zeitraum 2007 bis 2013 als Höchstfördergebiete der Kategorie A nach Artikel 87, Absatz 3a EG-Vertrag (Bundesregierung, 2008, 25). In den alten Ländern zählen strukturschwache ländliche Regionen, altindustrielle Gebiete mit Umstrukturierungsproblemen und die ostbayerischen Grenzregionen zu den Fördergebieten der Kategorie C; nur zwei ostniedersächsische Kreise sind als A-Fördergebiet benannt. Aufgrund des von der EU festgelegten Plafonds – einem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung von maximal 35 Prozent, die in genehmigungspflichtigen Fördergebieten leben dürfen –, werden in D-Fördergebieten nur „De-minimis“-Beihilfen gewährt, die aufgrund ihrer geringen Summe je Unternehmen nicht der EU gemeldet werden müssen.⁴

⁴ Aus diesem Grund sind Teile Berlins nur noch D-Fördergebiet und werden somit nicht auf den EU-Plafond angerechnet.

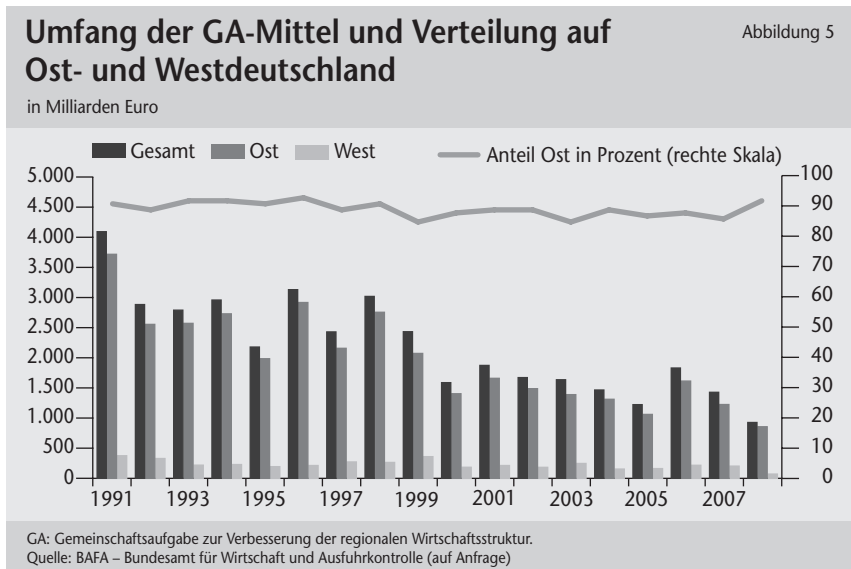
Das Regionalfördergebiet in Ostdeutschland 2008 Abbildung 4



Quelle: BMWi, 2008b

Seit der Wiedervereinigung wurden Investitionsvorhaben in Ost- und Westdeutschland Zuschüsse in Höhe von rund 40 Milliarden Euro zuteil. Die GA-Mittel des Bundes werden seitdem zu rund 90 Prozent an die ostdeutschen Bundesländer vergeben (Röhl, 2005, 17 f.). Abbildung 5 belegt, wie stark die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands zwischen 1991 und 2008 am Gesamtfördertopf der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur partizipiert hat. Mit nahezu 35,5 Milliarden Euro wurden in diesem Zeitraum in den neuen Bundesländern Investitionen mit einem Gesamtvolumen von 173,2 Milliarden Euro gefördert. Während somit der Aufbau Ost vor allem in den 1990er Jahren mit jährlichen GA-Zuschüssen des Bundes zwischen 2 und 3 Milliarden Euro forciert wurde, ist das Fördervolumen Westdeutschlands seit der Wiedervereinigung rückläufig.

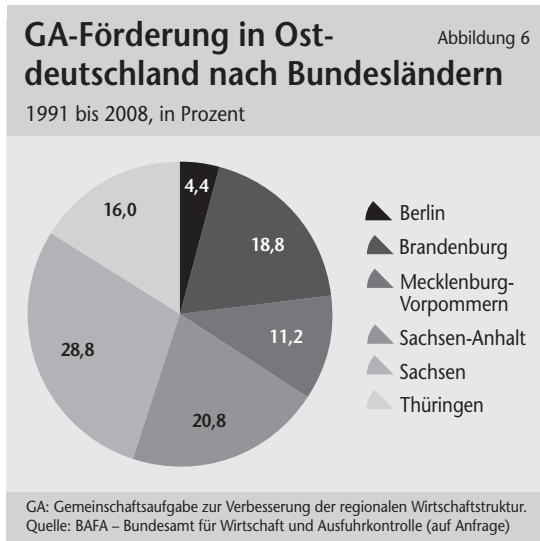
Die grundlegende Förderbedürftigkeit der neuen Bundesländer wird sowohl seitens der Politik als auch seitens der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung nicht infrage gestellt. Aber ist die GA-Förderung auch wirksam? Empirische Untersuchungen weisen nach, dass geförderte Unternehmen stärker investieren als nicht geförderte (Ragnitz/Lehmann, 2005, 221 ff.). Der Fortschrittsbericht der Forschungsinstitute zum Stand der Einheit aus dem Jahre 2003 zeigte, dass die GA-Förderung im Zeitraum 1999 bis 2001 zu erheblichen Investitionseffekten in Ostdeutschland geführt hat: In einem durchschnittlichen Betrieb führte die Teilnahme an der GA-Förderung zu dreimal so hohen Investitionen je Beschäf-



tigten wie in einer Situation ohne GA-Förderung (DIW et al., 2003, 176). Dies betrifft allerdings nur die einzelbetriebliche Wirkung. Auf die Frage der regionalen Effekte wird in Kapitel 4 näher eingegangen. Insbesondere Regionalökonomien forderten in den vergangenen Jahren eine stärkere Aufwertung des Wachstumsziels zulasten des Ausgleichsziels. Fortan sollen schwerpunktmäßig zukunftsfähige Wirtschaftszweige in Wachstumsregionen mit Ausstrahlungseffekten in strukturschwache Grenzräume gefördert werden, um die künftig begrenzten Fördermittel auch effizient einsetzen zu können⁵ (BBR, 2005, 221). Denn wie Abbildung 2 gezeigt hat, ist das Volumen der GA-Finanzierung in den letzten zehn Jahren stark gesunken. So betragen die für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft bewilligten GA-Mittel des Bundes im Jahre 2008 nur noch rund 30 Prozent der Fördersumme des Jahres 1991.

Zu den Maßnahmen des Ende 2008 beschlossenen ersten Konjunkturpakets gehört, dass die Bundesregierung ab 2009 die Finanzmittel für die GA erhöht. Der Bund stellt den Ländern im Rahmen eines Sonderprogramms einmalig 200 Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung, davon 100 Millionen als Barmittel für 2009, die andere Hälfte als Verpflichtungsermächtigungen zulasten der Folgejahre. Die Ausgestaltung des Sonderprogramms hat der GA-Koordinierungsaus-

schluss von Bund (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie Bundesministerium der Finanzen) und Ländern (die 16 Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder) am 8. Dezember 2008 beschlossen (BMWi, 2009d). Die Mittel des Sonderprogramms werden – abweichend vom Verteilungsschlüssel der regulären GA-Mittel – hälftig auf die alten und neuen Bundesländer aufgeteilt.



⁵ Dies kann als eine Version der Clusterförderung interpretiert werden, die allerdings umstritten ist (vgl. dazu Abschnitt 2.4).

Regionale Verteilung

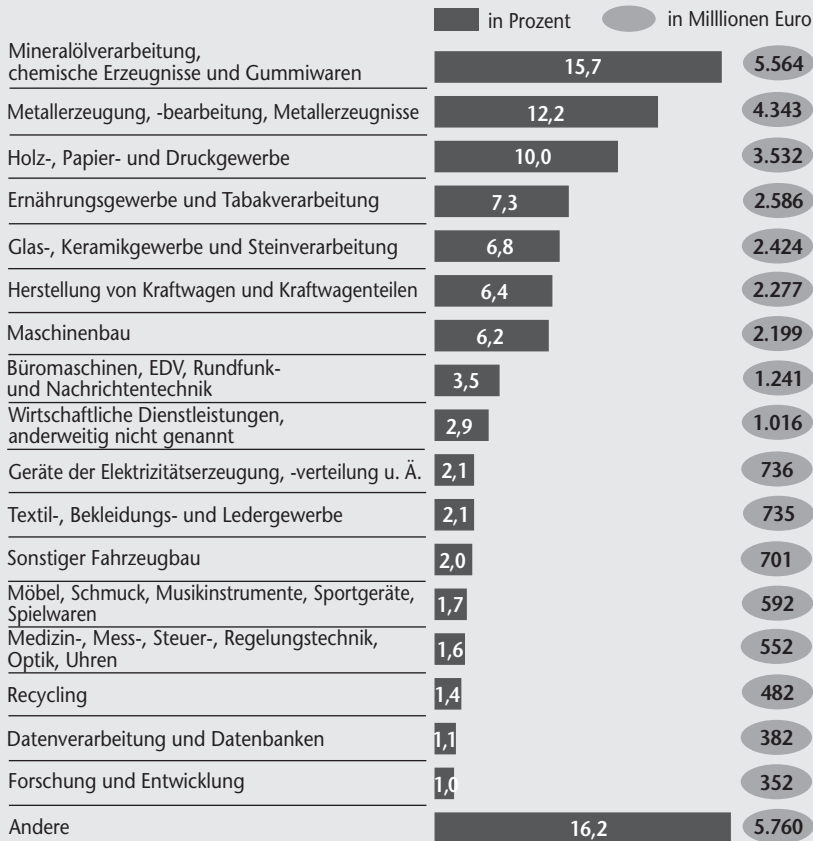
Der Freistaat Sachsen hat mit Abstand die meisten GA-Mittel im Betrachtungszeitraum empfangen, nämlich rund 29 Prozent aller den neuen Ländern zur Verfügung gestellten Bundeszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe. Mit fast 21 beziehungsweise knapp 19 Prozent folgen die Bundesländer Sachsen-Anhalt und Brandenburg (Abbildung 6).

Seit 1991 haben etwa 6.000 Unternehmen eine Betriebsstätte an einem sächsischen Standort errichtet oder erworben. Sie investierten dabei circa

Sektorales Profil der GA-Förderung in den neuen Bundesländern

Abbildung 7

1991 bis 2008



Quelle: BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (auf Anfrage)

27 Milliarden Euro in Bauten und Ausrüstungen. Dazu gehören auch international operierende Konzerne wie AMD, Infineon, Siltronic und Applied Materials (SMWA, 2009). Eine Untersuchung des IWH von 2006 bestätigt eine überdurchschnittlich große Anzahl sogenannter ökonomischer Entwicklungskerne in Sachsen. Dabei stellt sie eine Konzentration in den Raumordnungsregionen Oberes Elbtal/Osterzgebirge mit dem Zentrum Dresden (zum Beispiel Datenverarbeitung, Mikroelektronik, Medizintechnik/Biomedizin) sowie Chemnitz/Erzgebirge (Kraftfahrzeugtechnik) fest (Rosenfeld et al., 2006, 503).

Sektorale Verteilung

Rund vier Fünftel der bewilligten GA-Fördermittel des Bundes entfielen im Zeitraum von 1991 bis 2008 auf das Verarbeitende Gewerbe (Abbildung 7). Begründet mit dem Konzept der Exportbasistheorie sollen mit der GA-Förderung insbesondere Investitionen in Branchen mit überregionaler Absatztätigkeit bezuschusst werden. Damit lässt sich die regionale Wertschöpfung stärker beeinflussen als mit Hilfen für binnenwirtschaftlich orientierte Wirtschaftszweige wie etwa dem Dienstleistungssektor (Röhl, 2005, 21). Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes zogen Investitionsvorhaben der Chemischen Industrie (16 Prozent) und der Metallindustrie (12 Prozent) sowie des Holz-, Papier- und Druckgewerbes (10 Prozent) die meisten Fördermittel an.

3.2 Die Investitionszulage

Die Investitionszulage unterstützt betriebliche Erstinvestitionsvorhaben des Verarbeitenden Gewerbes, bestimmter produktionsnaher Dienstleistungen sowie des Beherbergungsgewerbes in den neuen Bundesländern und in Berlin. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erhalten durch dieses Instrument eine doppelt so hohe Förderung wie Großbetriebe. Der Fördersatz beträgt dabei 12,5 Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, bei kleinen und mittleren Unternehmen erhöht er sich für Ausrüstungsinvestitionen auf 25 Prozent.

Unter bestimmten Voraussetzungen können somit Investitionen in Ostdeutschland mit bis zu 50 Prozent der Investitionssumme durch die Investitionszulage sowie die GA-Zuschüsse gefördert werden. Im Falle der Investitionszulage handelt es sich um ein recht einfach handhabbares Förderinstrument; sie wird von den Finanzämtern nach Ablauf des Wirtschafts- oder Kalenderjahrs ermittelt und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheids ausgezahlt, wobei auf die Einnahmen an Einkommen- oder Körperschaftsteuer zurückgegriffen wird. Für potenzielle Investoren ist vorteilhaft, dass – im Gegensatz zu der GA-Förderung – bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht.

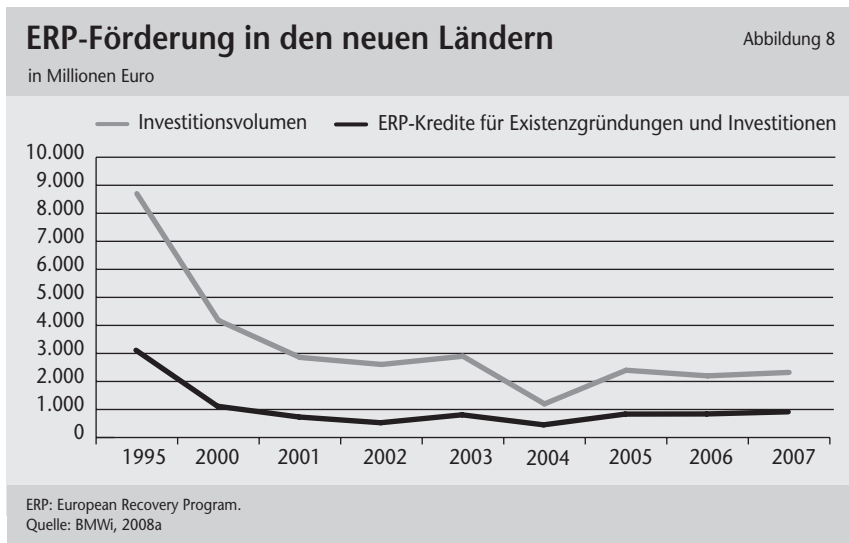
Die Investitionszulage gehört nach dem jährlichen Mittelvolumen von rund 600 Millionen Euro neben der GA-Förderung zu den wichtigsten Investitionsförderinstrumenten in Ostdeutschland. In den 1990er Jahren war das jährliche Volumen angesichts höherer Investitionen und höherer Fördersätze allerdings noch mehr als doppelt so hoch. In Anbetracht des im Jahre der Wiedervereinigung flächendeckend veralteten Kapitalstocks war dieses zusätzliche Förderinstrument zum Aufbau eines überregional wettbewerbsfähigen Unternehmenssektors notwendig. Knapp 20 Jahre danach hat sich die Qualität zahlreicher Produktionsanlagen in Ostdeutschland deutlich verbessert. Von flächendeckenden Standortnachteilen kann nicht mehr die Rede sein. Somit werden nunmehr aufgrund des Rechtsanspruchs auch Unternehmen gefördert, welche eine Investitionszulage gar nicht mehr nötig hätten – es kommt zu Mitnahme- und Gewöhnungseffekten. Die Forschungsinstitute ermittelten im Jahre 2003 während einer Umfrage unter geförderten Unternehmen, dass bei rund einem Viertel von ihnen das Investitionsprojekt auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (DIW et al., 2003, 201). Hinzu kommt die Tatsache, dass aufgrund der fehlenden Einzelfallprüfung ebenfalls Investitionen mit geringen Erfolgsaussichten am Markt eine Förderung erhalten. Investoren neigen aufgrund der staatlichen Risikoübernahme zu risikanteren Investitionsentscheidungen. Bereits Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) im Jahr 2004 zeigten, dass der Anteil von Fehlinvestitionen selbst im Falle der GA-Förderung, bei der eine eingehende Prüfung stattfindet, beträchtlich ist (Ragnitz, 2005, 293 f.)

Aufgrund der genannten Nachteile der Investitionszulage gab es bereits im Vorfeld der ersten Verlängerung für die Jahre 2007 bis 2009 Vorschläge, dieses Förderinstrument abzuschaffen und die Fördermittel in die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zu integrieren (Röhl, 2005, 30; Ragnitz, 2005, 294). Doch trotz der Bedenken wurde die Investitionszulage jüngst um weitere vier Jahre bis 2013 verlängert. Allerdings soll die Förderung in den kommenden Jahren vom derzeitigen Niveau schrittweise abgesenkt und somit die Investitionsförderung auch in Ostdeutschland auf die GA konzentriert werden. Trotz der degressiven Ausgestaltung der Fördersätze erfolgen aber voraussichtlich bis einschließlich 2013 immer noch steuerfreie Zulagenzahlungen in einer Größenordnung von kumuliert 2,3 Milliarden Euro (BMF, 2008).

3.3 Kreditprogramme für den Mittelstand

Besondere Aufmerksamkeit des wirtschaftspolitischen Handelns in den neuen Bundesländern genießt neben der Förderung von Großinvestitionen auch der

Aufbau eines funktionsfähigen Mittelstands. Da diese Unternehmen wegen ihrer geringen Größe häufig auf Finanzierungsschwierigkeiten stoßen, unterstützt der Bund mit seinen ERP-Kreditprogrammen Existenzgründer sowie mittelständische Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln. Auf diese Weise sollen die Chancengleichheit für Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen durch entsprechende Rahmenbedingungen sichergestellt und größenbedingte Nachteile ausgeglichen werden. Die Förderdarlehen zeichnen sich durch lange Laufzeiten, einen vergleichsweise günstigen Zinssatz sowie zum Teil durch eine tilgungsfreie Anlaufphase aus.

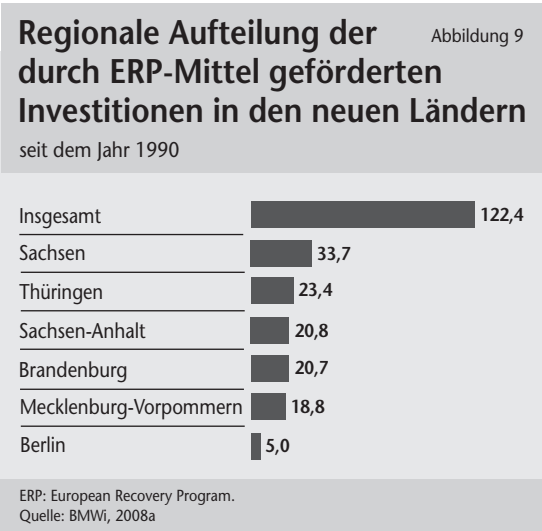


Seit der Wiedervereinigung wurden zur Unterstützung des wirtschaftlichen Erneuerungsprozesses im Osten Deutschlands ERP-Mittel in Höhe von knapp 52 Milliarden Euro bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 122,4 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (Abbildung 8). Im Mittelpunkt der Förderung stand dabei anfangs die Gründung neuer selbstständiger Existenzen, aber auch die Erneuerung des Kapitalstocks in den Betrieben sowie Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen. Für die neuen Länder sind die ERP⁶-Programme mit einer

⁶ Das ERP-Sondervermögen diente seit 1949 dem Wiederaufbau und der Förderung und Weiterentwicklung der deutschen Wirtschaft. Das Prinzip der Marshall-Plan-Hilfe für Westdeutschland, Kapital nicht als verlorenen Zuschuss an die Wirtschaft zu geben, sondern als Kredit, war entscheidend für die erfolgreiche Tätigkeit des ERP-Sondervermögens. Die Tilgungen und Zinsen fließen immer wieder zurück und stehen damit für neue zinsgünstige Darlehen zur Verfügung. So beträgt das Fördervolumen seitdem ein Vielfaches des Fondsvermögens (BMWi, 2008a).

Zinspräferenz und anderen Sonderkomponenten (wie zum Beispiel höheren Finanzierungsanteilen, geringeren Eigenkapitalanforderungen für Gründer oder längeren tilgungsfreien Zeiten) ausgestattet. Umgesetzt werden die ERP-Förderkreditprogramme für Existenzgründer und KMU in ganz Deutschland durch die KfW-Bankengruppe, die das ERP-Angebot zusätzlich um eigene Förderkreditprogramme ergänzt.

Mehr als ein Drittel aller mit ERP-Mitteln geförderter Investitionen wurden seit 1990 in Sachsen getätigt, Thüringen (23,4 Prozent) und Sachsen-Anhalt (20,8 Prozent) folgen auf den Plätzen zwei und drei (Abbildung 9). Offensichtlich mit Erfolg: Thüringen wies im Jahr 2007 die höchste Industriedichte der neuen Länder auf, sie lag bei 77 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe je 1.000 Einwohner (Neue Bundesländer mit Berlin: 54; Sachsen: 69; Deutschland: 92).



3.4 Die Innovationsförderung

Zentrales Innovationsprogramm für den Mittelstand

Das im Juli 2008 gestartete „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ des Bundes soll die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, einschließlich des Handwerks und der unternehmerisch tätigen freien Berufe, unterstützen. Das neue Meta-Programm fasst die bisherigen BMWi-Programme zur Kooperations- und Netzwerkförderung zusammen und stellt fortan das Basisprogramm des Bundes für die Technologieförderung des innovativen Mittelstands dar. Im Vergleich zu den beschränkten Vorläuferprogrammen ist das ZIM ein bundesweites, technologie- und branchenoffenes Förderprogramm für KMU sowie für wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen, die mit KMU zusammenarbeiten. Bis einschließlich 2013 können mittelständische Unternehmen zwischen drei Fördermodulen wählen:

- Kooperationsprojekte: zwischen KMU und von KMU mit Forschungseinrichtungen, einschließlich Projekten bisher nicht innovierender KMU und FuE-Aufträge zur Vorbereitung auf künftige Kooperationen und Netzwerke;
- Netzwerkprojekte: externe Management- und Organisationsleistungen für die Entwicklung marktorientierter Netzwerke innovativer KMU;
- Einzelprojekte: einzelbetriebliche FuE-Projekte von KMU aller Rechtsformen mit Geschäftsbetrieb in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin.

Im Rahmen des Konjunkturpakets II der Bundesregierung wurde das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) für die Jahre 2009 und 2010 um insgesamt 900 Millionen auf rund 1,5 Milliarden Euro aufgestockt und damit mehr als verdoppelt, was die Fördermöglichkeiten für die beiden Jahre deutlich erweitert. Infolge des beträchtlich höheren Finanzierungsvolumens können jetzt auch einzelbetriebliche FuE-Vorhaben von westdeutschen Unternehmen sowie größere Unternehmen mit bis 1.000 Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland gefördert werden. Dies soll nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums eine Förderung von zusätzlich rund 7.000 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Wirtschaft ermöglichen, wobei Projekte ostdeutscher Unternehmen nach wie vor stärker gefördert werden. Derzeit liegen die Fördersätze für alle Programmbausteine und Unternehmen in den neuen Bundesländern 5 Prozentpunkte über den West-Fördersätzen (BMWi, 2009a).

Für mittelständische Unternehmen ist die Forschungsförderung unverzichtbar, so werden zwischen 24 und 37 Prozent ihrer Investitionen aus Fördermitteln bestritten; dies gilt speziell für Hightech-Startups und FuE-Dienstleister. Bereits die Vorläuferprogramme Innonet, Pro Inno I und II, Nemo und Inno-Watt zielten auf die Stärkung der Innovationskräfte des Mittelstands. Dabei gab es Förderpräferenzen für KMU in Ostdeutschland; manche ausgelaufenen Programme wie Nemo (Netzwerkmanagement Ost) und die Zuschussförderung für FuE-Personal waren vollständig auf die neuen Länder konzentriert.

Ausgehend von der Tatsache, dass kleine und mittlere Unternehmen teilweise nicht die Kapazitäten besitzen, um komplexe Innovationsvorhaben umzusetzen, förderte das Programm Innonet die Kooperation zwischen Forschungseinrichtungen und KMU.⁷ Die Abschlussevaluation von Innonet kam zu dem Ergebnis, dass durch dieses Förderprogramm kleine und mittlere Unternehmen sowie Forschungseinrichtungen engere Kooperationen eingegangen sind. Zudem wurden

⁷ Die Förderung von Netzwerken ist nicht unumstritten. So kann durch die Zusammenarbeit in Netzwerken der Wettbewerb zwischen möglichen Konkurrenten reduziert werden, was wettbewerbspolitisch bedenklich ist (Zuckerman, 2003). Jedoch haben KMU durch die Kooperation in Netzwerken oft überhaupt erst die Möglichkeit, sich dem Wettbewerb mit Großunternehmen zu stellen.

die Forschungseinrichtungen zur stärkeren Ausrichtung ihrer Forschungstätigkeit auf die Bedürfnisse der mittelständischen Wirtschaft angeregt. Mehr als die Hälfte der beteiligten Unternehmen setzten zum Ende des Projekts die wissenschaftlich-technischen Ergebnisse auch in marktfähige Produkte und Dienstleistungen um beziehungsweise planten die Umsetzung innerhalb der nächsten drei Jahre. Stellt man das technologische Risiko, das Kooperationsrisiko sowie die Vielzahl beteiligter Unternehmen mit ihren unterschiedlichen Funktionen in den Verbundprojekten in Rechnung, kann das als gutes Ergebnis angesehen werden (IW Consult, 2006, 75 f.).

Das bundesweite Programm Pro Inno II zielte ebenfalls auf die Vernetzung von mittelständischen Unternehmen untereinander sowie mit Forschungseinrichtungen. Bundesweit wurden damit jedoch ausschließlich FuE-Tätigkeiten von KMU in Form von Kooperationen gefördert. Das Fördervolumen für die Laufzeit von 2004 bis 2008 betrug 937 Millionen Euro. Bezogen auf die Bundesländer lagen Sachsen mit bewilligten Mitteln in Höhe von 128 Millionen Euro an zweiter sowie Thüringen mit bewilligten Mitteln in Höhe von rund 57 Millionen Euro an fünfter Stelle. Sogar knapp die Hälfte aller bewilligten Mittel floss im Programmzeitraum von 2004 bis 2008 in die ostdeutschen Länder (BMW, 2009b). Die Stärke der neuen Bundesländer kam besonders bei der Projektvariante Kooperation von Unternehmen und Forschungseinrichtung zum Ausdruck⁸ (IW Consult, 2006, 153 ff.)

Das Mittelstandsprogramm Pro Inno II entfaltete die größte Breitenwirkung in der Innovationsförderung. Abgesehen von den regionalen Sonderprogrammen für die neuen Länder gab es kein weiteres „allgemeines“ Innovationsförderprogramm für KMU. Die Evaluierung des Fraunhofer ISI Instituts zeigte zudem sehr positive Rückmeldungen der befragten geförderten Unternehmen bezüglich des Erfolgs ihrer Innovationsprojekte auf (Kulicke et al., 2005).⁹ Allerdings bleibt Pro Inno II mit Ausnahme der Einstiegsprojektförderung für KMU auf Unternehmen beschränkt, die mit anderen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen bei ihren Innovationsvorhaben eine Kooperation eingehen; dies gilt auch bei einer Teilnahme an der Industriellen Gemeinschaftsforschung. Ob diese Beschränkung der Förderung auf einen speziellen Aspekt der FuE-Tätigkeit ausreicht, um die Innovationspotenziale von KMU hinreichend zu fördern, erscheint mehr als fraglich.

⁸ Hier kam insbesondere zum Tragen, dass aus den Forschungsabteilungen ehemaliger DDR-Kombinate hervorgegangene Forschungs-GmbHs laufend Innovationsprojekte entwickeln und sich gemeinsam mit entsprechenden Partnern der Wirtschaft um Förderung bemühen.

⁹ Bei vielen der innovationsinteressierten Kleinunternehmen – circa 80 Prozent der geförderten KMU hatten weniger als 50 Mitarbeiter – bestand die Gefahr, dass die konkrete Durchführung an fehlenden Mitteln scheitert.

EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft

Im Jahre 1998 wurde die Gründungsförderung des Bundes um das Förderprogramm „EXIST – Existenzgründungen aus Hochschulen“ erweitert. Durch EXIST soll das Gründungsklima an Hochschulen und Forschungseinrichtungen verbessert und die Zahl technologie- und wissensbasierter Unternehmensgründungen gesteigert werden.

Das Programm EXIST setzt sich derzeit aus drei Bausteinen zusammen:

- EXIST III fördert Projekte von Hochschulen und außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen, die ein Qualifizierungs- und Unterstützungsangebot für wissenschaftsorientierte Gründungen aufbauen.
- EXIST-Gründerstipendium unterstützt die Vorbereitung individueller technologieorientierter Gründungsvorhaben von Studierenden, Absolventen und Wissenschaftlern.
- EXIST-Forschungstransfer fördert sowohl notwendige Entwicklungsarbeiten zum Nachweis der technischen Machbarkeit forschungsbasierter Gründungsideen als auch Vorbereitungen für den Unternehmensstart.



In die neuen Bundesländer sind seit Programmstart insgesamt 29,2 Millionen Euro geflossen, etwa ein Drittel des Gesamtvolumens von 84 Millionen Euro (Abbildung 10). Davon entfielen rund 60 Prozent auf EXIST-Gründerstipendien für Studierende, Absolventen und Wissenschaftler. 30 Prozent der Programmmittel dienen der Finanzierung von EXIST-Modell- und Transferinitiativen sowie Verbundprojekten (EXIST I

und II) und stehen seit 2006 für den Aufbau einer Gründungskultur an Hochschulen und Forschungseinrichtungen (EXIST III) zur Verfügung.

Ein Forschungsgutachten (Kulicke et al., 2006) bescheinigt dem Programm EXIST, dass es in den beteiligten Hochschulen zur Erhöhung der Motivation für eine selbstständige Tätigkeit bei den Studierenden und wissenschaftlichen

Mitarbeitern in Hochschulen und Forschungseinrichtungen geführt hat. Die Entrepreneurshipausbildung wurde an diesen Hochschulen deutlich gestärkt. Zudem bildeten sich durch die für eine Förderung notwendige Vernetzung der Hochschulen mit Institutionen im regionalen Umfeld entsprechende Gründernetzwerke heraus (Kulicke et al, 2006, 47 f.).

4

Die Wirksamkeit der Regionalförderung in Ostdeutschland – eine ökonometrische Analyse

In diesem Kapitel wird eine ökonometrische Panelschätzung zur Wirksamkeit der Investitionsförderung im Rahmen der GA für das Industriewachstum in den ostdeutschen Regionen präsentiert. Grundlegendes Ziel der Regionalpolitik ist es, durch die Förderung die Wachstumsraten in Regionen mit Entwicklungsrückstand anzuheben und so zu einer regionalen Konvergenz zwischen reichen und armen Regionen beizutragen. Wirkungsanalysen zur regionalen Investitionsförderung kamen bislang nicht zu eindeutigen Ergebnissen. Bezogen auf die seit den 1970er Jahren praktizierte Investitionsförderung aus der GA in Westdeutschland ist dieses Ziel nicht erreicht worden (Koller, 1990; Schalk/Untiedt, 2000). Allerdings fielen nicht alle Untersuchungen zur Wirksamkeit der Regionalförderung in Westdeutschland negativ aus (vgl. etwa Asmacher, 1989). Fehlende Konvergenz beweist zudem noch nicht die Wirkungslosigkeit der Regionalförderung: Wenn es ökonomische Kräfte gibt, welche die Polarisierung im Raum begünstigen – etwa starke Agglomerationseffekte durch die Ballung von Humankapital in den Zentren –, so könnte ohne die Förderpolitik durchaus eine noch größere Divergenz des regionalen Entwicklungsstands erfolgt sein. Untersuchungen zur Frage der Konvergenz zwischen Regionen sagen also nur wenig über die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen aus, sondern mehr über das Erreichen eines indirekt angestrebten politischen Ziels. Umstritten ist nicht zuletzt, ob die Investitionsförderung zusätzliche Investitionen auslöst. Die Subvention beeinflusst zwar unternehmerische Entscheidungen, dabei kommt es aber eher zu Investitionsumlenkungen als zu zusätzlichen Investitionen (Eckey/Kosfeld, 2004). Allerdings ist die Umlenkung von Investitionen in Regionen mit geringem Entwicklungsstand und hoher Arbeitslosigkeit auch ein Ziel der Regionalpolitik – zusätzliche Investitionen durch die Verbilligung des Kapitals wären

hingegen aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive fragwürdig, da sie ohne Subvention für die Unternehmen offenbar nicht profitabel wären.¹⁰

Für Ostdeutschland stellt sich die Frage, ob Beihilfesätze von bis zu 50 Prozent bei Ausschöpfen aller Fördertatbestände nicht Überinvestitionen begünstigt haben, da die Kapitalkosten nahezu auf null reduziert wurden (Sinn, 1994). Infolge dieser Faktorpreisverzerrung wurde eventuell zu stark in kapitalintensive Branchen wie Chemieanlagen und Werften investiert, aber zu wenig in arbeits- und human-kapitalintensive Produktionsanlagen. Die mit der Evaluierung der Fortschritte beim „Aufbau Ost“ beauftragten Forschungsinstitute konnten jedoch keine empirischen Belege für systematische Fehlinvestitionen finden und zogen das Fazit, dass insgesamt keine Verzerrung der Lohn-Zins-Relation im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zulasten des Faktors Arbeit vorliege (DIW et al., 2003, 180).

4.1 Annahmen und Methodik des gewählten Modells

Für die folgende Regression¹¹ konnten Förderdaten für 113 Regionen und elf Jahre von 1996 bis 2006 verwendet werden. Ältere Förder- und Bruttowertschöpfungsdaten ließen sich nicht mehr auf die Kreiseinteilung (Stand: Juni 2007) übertragen. Als erklärende Variable fungierten die jährlichen GA-Fördermittelbewilligungen je Kreis. Diese Fördermitteldaten basieren auf einer Aggregation der einzelbetrieblichen Bewilligungen. Untersucht wurde die Wirkung auf die industrielle Bruttowertschöpfung als abhängige Variable. Die logarithmierte Bruttowertschöpfung soll nun in einem Panelregressionsansatz durch die logarithmierten Fördermittel erklärt werden. Durch die logarithmierte Skalierung sind die geschätzten Koeffizienten direkt als Elastizitäten interpretierbar. Damit kann eine Aussage darüber getroffen werden, um wie viel die Bruttowertschöpfung gestiegen ist, wenn die Subventionen um 1 Prozent erhöht wurden.

Die Ergebnisse einer Trendregression werden besser, je länger die verfügbare Datenreihe ist. Vor allem angesichts des Time-lags in der Reaktion der Bruttowertschöpfung auf die gewährte Förderung sind für kurze Betrachtungszeiträume kaum valide Aussagen möglich, während die Panelanalyse mit den Förderdaten der GA von den 1990er Jahren bis 2006 verlässliche Ergebnisse liefert. Dies ermöglicht einen Erkenntnisgewinn gegenüber früheren vergleichbaren Untersuchungen (vgl. zum Beispiel Schalk/Untiedt, 2000).

¹⁰ Im Gegensatz zu Investitionen, die ohne die Förderung lediglich an Finanzierungsrestriktionen des Unternehmens aufgrund von Informationsasymmetrien auf dem Kapitalmarkt scheitern würden oder zu Investitionen, die in der betreffenden Region aufgrund der schwachen Infrastrukturausstattung oder anderer Nachteile ohne Förderung nicht durchgeführt würden.

¹¹ Die Autoren dieser Studie danken Markus Demary für die Durchführung der nachfolgenden Regressionsanalysen. Die Ergebnisse werden in Kürze in detaillierter Form veröffentlicht (Röhl/Demary, 2009).

Die unterschiedliche Struktur der Regionen wurde durch die Bildung von vier Regionstypen berücksichtigt. Regionstyp 1 sind die Agglomerationszentren Berlin, Dresden, Leipzig, Chemnitz, Halle, Magdeburg und Rostock. Als Regionstyp 2 wurden die Ballungsränder definiert. Diesem Typ wurden Potsdam und die Umlandkreise Berlins sowie die an Dresden, Leipzig und Halle grenzenden Kreise zugeordnet, während die anderen Großstädte in Relation zu ihren Umlandkreisen keine ausreichende Größe besitzen, um die angrenzenden Kreise als Ballungsrand einstuft zu können. Regionstyp 3 bilden kleinere Städte wie Brandenburg, Dessau, Jena oder Zwickau. Die restlichen, meist peripheren beziehungsweise ländlichen Regionen wurden als Regionstyp 4 definiert. Abbildung 11 gibt die regionale Zuordnung wieder.

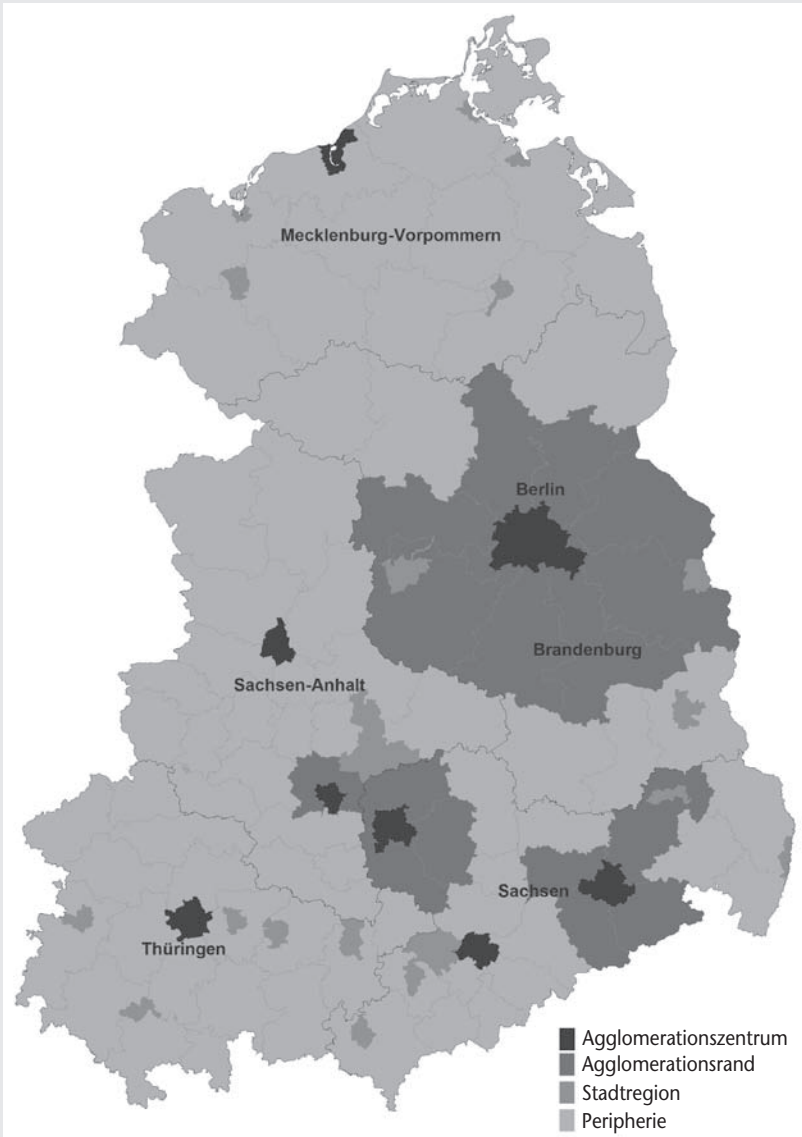
Im nachfolgend dargestellten Regressionsmodell wird mit y die (logarithmierte) Bruttowertschöpfung der Region i im Jahr t bezeichnet, während s die (logarithmierte) Fördersumme ist, welche die Region i drei Jahre zuvor erhalten hat.¹² Mit α seien die regionstypspezifischen Achsenabschnitte bezeichnet, die über Dummy-Variablen für die vier Regionstypen modelliert sind. Für jeden Regionstyp wird eine Dummy-Variable d gebildet, die den Wert 1 annimmt, wenn die Region dem betrachteten Typ entspricht, sonst 0. Der Grund für die Einführung der Dummies ist, dass sich die durchschnittliche Bruttowertschöpfung und die Struktur der Regionstypen unterscheiden, sodass diesen entsprechend verschiedene Achsenabschnitte im Regressionsmodell zugeordnet werden.¹³ Das Regressionsmodell 1 hat die Form:

$$y_{it} = d_1\alpha_1 + d_2\alpha_2 + d_3\alpha_3 + d_4\alpha_4 + \beta_1t + \beta_2s_{i,t-3} + \varepsilon_{it}$$

Der Koeffizient β_1 kann aufgrund der logarithmischen Skalierung als autonomes Trendwachstum interpretiert werden. Ökonometrisch kann hiermit dem steigenden Trend der Bruttowertschöpfung in den Daten Rechnung getragen werden. Der Koeffizient β_2 misst den Einfluss der Regionalförderung auf die Bruttowertschöpfung. ε ist ein reiner Zufallseinfluss, der unkorreliert mit den Subventionen ist. Da das Modell weitere potenzielle Einflussfaktoren auf das regionale Wachstum ausblendet, überschätzt es eventuell das Trendwachstum und den Effekt der Förderung. Es bildet jedoch einen guten Kompromiss zwischen Datenverfügbarkeit auf Kreisebene und ökonometrischer Handhabbarkeit.

¹² Das beste Regressionsergebnis wurde für einen Time-lag von der Bewilligung der Investitionsmittel bis zur Wirkung auf die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe in der Region von drei Jahren erzielt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Schalk/Untiedt (2000). Diese Zeit scheint zu vergehen, bis für die Mehrheit der durchgeführten Investitionen die Produktion vollständig hochgefahren ist und sich die Wirkung auf regionale Zulieferer voll entfaltet hat.

¹³ Es handelt sich damit um eine Fixed-Effects-Panelregression, wobei die Dummy-Variablen für die Regionstypen die Fixed-Effects darstellen.



Eigene Zusammenstellung

4.2 Regionale Ergebnisse

In der ersten Modellformulierung werden die Fixed-Effects über regionstyp-spezifische Dummy-Variablen modelliert, während die Parameter der erklärenden Variablen für alle Typen gleich sind und somit den durchschnittlichen Effekt einer Erhöhung der unabhängigen Variablen „Fördervolumen“ auf die abhängige Variable „Bruttowertschöpfung“ wiedergeben. Dies unterstellt ein durchschnittliches Trendwachstum für alle Regionen und eine einheitliche Reaktion auf die Förderung. Regressionen mit unterschiedlichen Trends für jeden der vier Regionstypen führten aber zu ähnlichen Ergebnissen. Der Grund, nur vier Fixed-Effects für die Regionstypen im Gegensatz zu 113 Fixed-Effects für die Regionen zu modellieren, liegt darin, dass die Regionen innerhalb eines Regionstyps eine geringere Heterogenität aufweisen. Durch das Pooling innerhalb der Regionstypen ist ein Modell mit weniger Parametern zu schätzen und man erhält dadurch mehr Freiheitsgrade.

Die Koeffizienten für die vier Regionstypen zeigen die Niveauunterschiede in der durchschnittlichen Bruttowertschöpfung je Regionstyp an – Großstädte weisen insgesamt eine höhere industrielle Bruttowertschöpfung auf als Ränder, kleinere Städte oder ländliche Kreise, auch wenn der Pro-Kopf-Wert aufgrund relativ geringer Industrieanteile an der Gesamtwirtschaft niedriger sein kann. Das Regressionsergebnis von knapp 0,29 gibt die Elastizität der industriellen Wertschöpfung auf die eingesetzten Fördermittel wieder. Das heißt, eine um 1 Prozent höhere Investitionsförderung in einer Region bewirkt nach drei Jahren eine um 0,29 Prozent höhere Wertschöpfung im regionalen Verarbeitenden Gewerbe (Tabelle 3).

Wirkung der Investitionsförderung auf die regionale industrielle Bruttowertschöpfung

Tabelle 3

Gesamtsicht

	Koeffizient	t-Statistik
Agglomerationszentrum (Typ 1)	1,432**	4,637
Agglomerationsrand (Typ 2)	0,564	1,742
Städte (Typ 3)	0,350	1,150
Ländlicher Raum (Typ 4)	0,243	0,760
Investitionsförderung	0,288**	15,454
Trendwachstum	0,064**	12,644
R ² (angepasst)	0,428	

Die Regionstypen Agglomerationszentrum, Agglomerationsrand, Städte und ländlicher Raum sind über Dummy-Variablen modelliert. Aufgrund der Logarithmierung kann der Koeffizient für die Investitionsförderung als Elastizität interpretiert werden. Die t-Werte beziehen sich auf die Nullhypothese, dass die Koeffizienten in Wahrheit ohne Einfluss sind. Mit * und ** wird die Signifikanz auf dem 5-Prozent- beziehungsweise 1-Prozent-Niveau bezeichnet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Daten auf Anfrage); VGR der Länder, 2008

In einer zweiten Regression wurde überprüft, inwieweit sich die Elastizitäten der Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe auf die Förderung nach Regionstypen unterscheiden. Die hier vorgenommene Modellerweiterung liegt darin, dass zusätzlich zu den regionstypspezifischen Fixed-Effects auch die Fördereffekte typabhängig modelliert werden, um so quantitativ unterschiedliche Reaktionen der Regionstypen auf eine Erhöhung der Förderung zu erlauben. Das Modell 1 kann auch als Spezialfall des allgemeiner formulierten Regressionsmodells 2 aufgefasst werden:

$$y_{it} = d_1\alpha_1 + d_2\alpha_2 + d_3\alpha_3 + d_4\alpha_4 + \beta_1t + d_1\beta_2S_{i,t-3} + d_2\beta_3S_{i,t-3} + d_3\beta_4S_{i,t-3} + d_4\beta_5S_{i,t-3} + \varepsilon_{it}$$

Mit knapp 0,42 wurde die höchste Elastizität für die Agglomerationszentren ermittelt; die Ballungsränder wiesen mit gut 0,15 die geringste auf (Tabelle 4). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur in dem geförderten Betrieb selbst die Bruttowertschöpfung steigt, sondern Ausstrahlungseffekte auf Zulieferer entstehen. In den Zentren als (nach der Einwohnerzahl) größten Regionen tritt ein größerer Teil der Effekte intraregional auf, während die Ränder den geringsten internen Effekt aufweisen können. Die niedrigen Effekte in den Ballungsrändern

Wirkung der Investitionsförderung auf die regionale industrielle Bruttowertschöpfung

Tabelle 4

nach Regionstypen

	Koeffizient	t-Wert
Agglomerationszentrum (Typ1)	-0,680	-0,437
Agglomerationsrand (Typ 2)	2,841**	5,143
Städte (Typ 3)	0,855	1,834
Ländlicher Raum (Typ 4)	-0,14	-0,320
Elastizität auf die Förderung in:		
Agglomerationszentrum (Typ1)	0,415**	4,387
Agglomerationsrand (Typ 2)	0,151**	4,646
Städte (Typ 3)	0,257**	8,588
Ländlicher Raum (Typ 4)	0,313**	11,830
Trendwachstum	0,061**	12,200
R ² (angepasst)	0,435	
F-Test auf gleiche Elastizitäten	6,153	0,000

Die Regionstypen Agglomerationszentrum, Agglomerationsrand, Städte und ländlicher Raum sind über Dummy-Variablen modelliert. Aufgrund der Logarithmierung können die Koeffizienten für die Förderung als Elastizitäten interpretiert werden. Die t-Werte beziehen sich auf die Nullhypothese, dass die Koeffizienten in Wahrheit ohne Einfluss sind. Mit * und ** wird die Signifikanz auf dem 5-Prozent- beziehungsweise 1-Prozent-Niveau bezeichnet. Der F-Test lehnt die Nullhypothese, dass die Koeffizienten der vier Regionstypen in Wahrheit identisch sind, ab.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Daten auf Anfrage); VGR der Länder, 2008

könnten auf den Eigenarten dieses Regionstyps beruhen, der üblicherweise stark auf Wohnfunktionen ausgerichtet ist und viele Auspendler aufweist. Geförderte Industrieunternehmen in den Ballungsrändern unterhalten deshalb möglicherweise mehr Lieferbeziehungen in andere Regionen, sodass der intraregionale Fördereffekt schwächer ausfällt. Kleinere Städte und ländliche Kreise liegen in ihren Elastizitäten zwischen diesen beiden Extremen.

Sowohl Modell 1 als auch Modell 2 zeigten klar positive Effekte der regionalen Investitionsförderung durch die GA auf die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe auf Kreisebene. Nicht untersucht wurden hier interregionale Effekte wie etwa Spillover aus einer geförderten Region in Nachbarregionen. Der geringe Koeffizient für die Ballungsränder könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass indirekte Wirkungen auf andere Betriebe der geförderten Branche jenseits der Regionsgrenze im benachbarten Zentrum anfallen. Die Untersuchung wurde jedoch auf die direkten Effekte der Förderung in den geförderten Kreisen – und Branchen – eingegrenzt, um einer möglichen Überschätzung vorzubeugen.

4.3 Branchenergebnisse

Im Folgenden wird die regionale Wirkung der Investitionsförderung im Rahmen der GA auf die Beschäftigung in der jeweiligen geförderten Branche analysiert. Aufgrund fehlender Daten¹⁴ konnte hier nicht auf die Bruttowertschöpfung nach Kreisen und Branchen zurückgegriffen werden. Neben den industriellen Wirtschaftszweigen sind auch ausgewählte Bereiche der unternehmensnahen Dienstleistungen förderfähig, zum Beispiel Forschung und Entwicklung sowie Datenbankdienste und Softwareentwicklung und -betreuung. Diese Branchen wurden deshalb mit in die Analyse aufgenommen.

Da die Erhöhung der Beschäftigung ein wichtiges Ziel der Regionalpolitik ist, kann durch diese Untersuchung ein Beitrag zur Beantwortung der Frage geleistet werden, ob die GA-Förderung neben den einzelbetrieblichen Arbeitsplätzen (deren Schaffung zu den Fördervoraussetzungen zählt) auch positiv auf das Beschäftigungsniveau in der jeweiligen Branche wirkt, und wenn ja, in welchem Umfang. Einem starken Beschäftigungseffekt stehen zum einen Verdrängungseffekte entgegen, da nicht geförderte Betriebe es schwer haben, ihre Marktanteile und damit auch die Beschäftigung gegen die geförderten Unternehmen mit ihrem jungen Kapitalstock zu verteidigen. Hinzu kommt die höhere Kapitalintensität

¹⁴ Aus Datenschutzgründen wird die Bruttowertschöpfung von den statistischen Landesämtern nicht in der notwendigen detaillierten regionalen Gliederung verfügbar gemacht.

Wirkung der Investitionsförderung auf die regionale Beschäftigung der geförderten Branchen

Tabelle 5

Branche (Nummer der WZ-Klassifikation)	Koeffizient (Elastizität)	t-Wert	R ² (angepasst)
Ernährung, Tabakverarbeitung (15–16)	0,086**	6,596	0,339
Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbe (17–19)	0,389**	10,118	0,258
Holzgewerbe, Papiererzeugung, Verlags- und Druckgewerbe (20–22)	0,164**	10,572	0,368
Chemie, Herstellung von Kunststoffwaren, Kokerei, Mineralölverarbeitung (23–25)	0,239**	11,826	0,194
Glas, Steine, Erden (26)	0,147**	6,658	0,132
Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen (27–28)	0,227**	19,104	0,395
Maschinenbau (29)	0,140**	8,631	0,296
Herstellung von Büromaschinen, EDV-Geräten, Rundfunk- und Nachrichtentechnik (30, 32)	0,226**	5,420	0,306
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung (31)	0,207**	5,904	0,249
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik, Uhren (33)	0,204**	9,105	0,423
Herstellung von Kraftwagen und -teilen (34)	0,162**	3,819	0,131
Sonstiger Fahrzeugbau (35)	0,134**	1,881	0,207
Herstellung von Möbeln, Schmuck usw. (36)	0,185**	7,715	0,262
Recycling (37)	0,053**	1,198	0,254
Datenverarbeitung, Hard- und Softwareberatung (72)	0,119**	3,870	0,623
Forschung und Entwicklung (73)	0,284**	4,016	0,465
Sonstige Unternehmensdienste (74)	0,037**	3,088	0,717

Die Koeffizienten für die Dummy-Variablen der Regionstypen Agglomerationszentrum, Agglomerationsrand, Städte und ländlicher Raum sind nicht angegeben. Die t-Werte beziehen sich auf die Nullhypothese, dass die Koeffizienten der Fördereffekte für die Branchen in Wahrheit ohne Einfluss sind. * und ** geben die Signifikanz auf dem 5-Prozent- beziehungsweise dem 1-Prozent-Niveau wieder.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Daten auf Anfrage); BA (Daten auf Anfrage)

bei den geförderten Betrieben im Vergleich zum bisherigen Branchendurchschnitt, da sich durch den Fördereffekt Kapital relativ zum Faktor Arbeit verbilligt. Zum anderen spricht aber auch der industrielle Beschäftigungsrückgang, der in vielen altindustriellen Branchen wie der Textil- und Bekleidungsbranche sowie branchenunabhängig in ehemaligen Großunternehmen der früheren DDR im Transformationsprozess stattfand, gegen höhere positive Effekte der Investitionsförderung auf die regionale Beschäftigung in der jeweiligen Branche.

Die Ergebnisse der branchenbezogenen Panelregressionen für die durch die GA geförderten Industrie- und Dienstleistungsbranchen sind aber durchweg

positiv, in jeder Branche hat die Förderung mit einer dreijährigen Verzögerung einen positiven regionalen Beschäftigungseffekt (Tabelle 5). Der höchste Koeffizient wird in der Industrie im Textil- und Bekleidungssektor erzielt, hier liegt die Elastizität bei 0,39. Im Dienstleistungssektor wird für die Forschung und Entwicklung eine Beschäftigungselastizität von 0,28 als Spitzenwert gemessen. Die geringste Elastizität wird mit 0,05 in der Recyclingbranche ermittelt. Dabei ist die Höhe der Koeffizienten und damit der brancheninternen regionalen Beschäftigungswirkung kaum von der Kapitalintensität der jeweiligen Branche beeinflusst; kapitalintensive Zweige wie die Chemische Industrie und der Fahrzeugbau weisen höhere Elastizitäten auf als die arbeitsintensiven Branchen Ernährung und Maschinenbau. Der Spitzenreiter Textil- und Bekleidung ist mit einem Kapitalstock von 155.000 Euro je Arbeitsplatz (2006) ebenfalls eine relativ kapitalintensive Branche. Die Ergebnisse stützen damit nicht die Vermutung, dass mit der Investitionsförderung vor allem kapitalintensive Produktion angezogen wird und die Beschäftigungseffekte gering sind. Dabei sind die indirekten Beschäftigungseffekte in anderen Branchen noch nicht einmal berücksichtigt.

5

Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland

Die wesentlichen Instrumente zur Förderung von Investitionen und unternehmerischer Tätigkeit in den neuen Ländern sind zum einen die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zum anderen die Investitionszulage für die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands. Die GA konnte die Investitionen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe spürbar erhöhen – was ein kontinuierliches Wachstum dieses Wirtschaftszweigs zur Folge hatte – und dadurch einen wichtigen Beitrag zum strukturellen Konvergenzprozess leisten. Die Modernisierung des technologisch veralteten Kapitalstocks sowie der Aufbau eines mittelständischen Unternehmertums standen lange Zeit im Fokus der beiden Hauptinstrumente der Investitionsförderung und dazu haben diese zweifellos auch beigetragen. Mittlerweile ist die ostdeutsche Industrie jedoch ihren Kinderschuhen entwachsen und bedeutende Standorte des Verarbeitenden Gewerbes in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt konnten an frühere Prosperität zumindest in Ansätzen wieder anknüpfen. Eine flächendeckende Förderung

durch die Investitionszulage hat sich damit überlebt und durch das schrittweise Auslaufen bis 2013 wird diesem Sachverhalt Rechnung getragen.

Im Gegensatz zur Investitionszulage, auf die ein Rechtsanspruch der Unternehmen vorliegt (vgl. Kapitel 3), besteht bei der bewilligungsabhängigen Förderung über die GA die Möglichkeit zu einer Investitionslenkung durch staatliche Entscheidungsträger. Dies gilt vor allem, seitdem aufgrund der Reduktion der verfügbaren Mittel nicht mehr alle Förderanträge bewilligt werden können. Bei positiver Sichtweise haben die Entscheidungsträger nun die Möglichkeit, regionale Wertschöpfungsketten zu vervollständigen und die Ansiedlung clusteraffiner Werke zu forcieren (vgl. Abschnitt 2.4). Ob die Landeswirtschaftspolitik hierzu aber tatsächlich in der Lage ist, erscheint zweifelhaft. Es besteht ebenso die Möglichkeit, dass Prestigeprojekte mit begrenzten Erfolgsaussichten hoch gefördert werden, während andere Investoren aus Branchen, die weniger „modern“ erscheinen, leer ausgehen. Die Investitionsförderung nach dem Zulageprinzip könnte zwar potenzielle Mitnahmeeffekte verstärken, die verzerrende Wirkung auf die Branchenzugehörigkeit der realisierten Investitionen ist aber geringer. Dies sollte bei der zukünftigen Ausgestaltung der Regionalförderung in der GA Berücksichtigung finden, indem eher die Fördersätze reduziert statt weniger Projekte unterstützt werden. Angesichts der Erfolge der Investitionsförderung beim Aufbau der ostdeutschen Industrie sollte die GA nach Auslaufen der aktuellen Förderperiode 2013 aber keinesfalls abgeschafft, sondern als alleiniges Instrument der Investitionsförderung fortgeführt werden. Perspektivisch ist es nicht mehr zu rechtfertigen, die GA flächendeckend in den neuen Bundesländern einzusetzen, während ärmere Regionen in Westdeutschland aufgrund des EU-Bevölkerungspflafonds kaum von der Regionalförderung profitieren können. Stattdessen sollten deutschlandweit einheitliche Voraussetzungen zur Erlangung der Förderung gelten. Aufgrund des noch vorhandenen Entwicklungsrückstands dürften hiervon aber weiterhin vorwiegend ostdeutsche Regionen profitieren.

Problematisch bleibt trotz des Wiedererstarkens des Verarbeitenden Gewerbes – nicht zuletzt dank beträchtlicher Förderung – das Fehlen von Unternehmen mit Führungsfunktionen in Ostdeutschland. Die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten industrieller Unternehmen sind immer noch stark auf den Westen Deutschlands konzentriert. Lediglich knapp 10 Prozent aller FuE-Beschäftigten der Privatwirtschaft waren im Jahre 2006 in ostdeutschen Betrieben tätig (Paqué, 2008, 9), da forschungsstarke Großunternehmen fehlen.¹⁵ Eine Verlagerung

¹⁵ Bezogen auf die Strukturmerkmale Branche und Unternehmensgröße sind ostdeutsche Unternehmen allerdings nicht weniger innovativ beziehungsweise forschungsstark als ihre westdeutschen Pendanten, wie die Daten des IW-Zukunftspanels zeigen.

westdeutscher Unternehmenszentralen und FuE-Zentren in die neuen Bundesländer ist jedoch unwahrscheinlich. Somit muss die regionale Wirtschaftspolitik für das Wachstum einheimischer Mittelständler vorteilhafte Standortbedingungen bereiten. Internationalität und zunehmend wachsende Innovationsanstrengungen regionaler KMU verlangen aber auch nach neuen Akzenten in der Förderpolitik. Gerade die Innovationsprogramme greifen selbst nach der Bündelung im ZIM noch zu kurz, setzen zu stark allein auf Kooperationsprojekte und bleiben vom Mittelvolumen her deutlich hinter der Investitionsförderung zurück. Mit den hohen Investitionen der letzten Jahre ist die Transformation der Unternehmenslandschaft in den neuen Ländern zu marktwirtschaftlichen Strukturen vollzogen. Künftig sollte daher die Innovationskomponente bei der Unternehmensförderung ein stärkeres Gewicht erhalten.

Im Rahmen des Auslaufens der Investitionszulage bis 2013 sollte die regionale Innovationsförderung sukzessive gestärkt werden durch

(1) den Ausbau der Innovationskomponente in der GA. Eine spürbare Ausweitung der bisher eher marginalen Innovationskomponente der GA wäre beispielsweise durch die Integration eines nicht auf Kooperationen beschränkten Innovationsprogramms in die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur denkbar;¹⁶

(2) eine nicht auf Kooperationsförderung beschränkte generelle Innovationsförderung für KMU im Rahmen des ZIM oder seines Nachfolgeprogramms;

(3) eine steuerliche Innovationsförderung: Alternativ wäre auch die schon häufig diskutierte Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung für KMU ein Schritt zur Stärkung der Innovationsaktivitäten in Ostdeutschland (IW Consult, 2006, 201 f.).

Wichtig ist, dass der Staat seine Lenkungsfunction in der Technologieauswahl, die er bereits in den Förderprogrammen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wahrnimmt (IW Consult, 2006, 214 ff.), nicht auf die Regionalförderung ausdehnt. Hier sollte eine nicht auf wenige Hochtechnologiefelder beschränkte generelle Innovationsförderung stattfinden, da andernfalls die Innovationsbemühungen der meisten Unternehmen in Regionen mit Entwicklungsrückstand durch das Förderraster fielen.¹⁷ Problematisch ist für die neuen Länder auch die EU-konforme Begrenzung der Innovationsförderung auf KMU mit weniger als 250 Beschäftigten und hier (wie in der Förderstatistik von Pro Inno

¹⁶ Dies ist besser als eine direkte „Clusterförderung“, die einen Wissensvorsprung staatlicher Stellen annimmt.

¹⁷ Diese Regionen haben definitionsgemäß ein erhebliches Defizit im Besatz mit Technologieunternehmen – sonst hätten sie keinen Entwicklungsrückstand. Doch auch Unternehmen aus Branchen mittleren und geringen Technologiegehalts führen Innovationen durch, haben jedoch eingeschränkte Möglichkeiten, Fördermittel zu erhalten.

erkennbar) insbesondere auf Kleinunternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern. Mittelständler, die durch ihren Wachstumsprozess die Schwelle von 250 Mitarbeitern überschreiten, sind im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe wegen des Mangels an Großunternehmen besonders relevant und sollten daher ebenso wie KMU gefördert werden, um mit Innovationen weiteres Wachstum generieren zu können.

6

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie widmet sich der Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit der Wiedervereinigung und beleuchtet die Erfolge und Defizite im Transformationsprozess. Zu den fortbestehenden Defiziten zählt der Rückstand im Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und die relativ schleppende Konvergenz dieses Wohlstandsindikators. Mit 68,5 Prozent des westdeutschen BIP je Einwohner wurde allerdings 2008 wiederum ein neuer Höchststand erreicht. Zugleich bleibt die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland auf dem doppelten Niveau des im Westen gemessenen Werts; 2008 lag sie bei circa 13 Prozent. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt in den zurückliegenden Boomjahren ist aber auch an den neuen Bundesländern nicht spurlos vorübergegangen. Zu den klaren Erfolgen der Transformation gehört insbesondere das starke Wachstum der Industrie, das bis in die jüngste Zeit zu beobachten war. Mit fast einem Fünftel der gesamten Bruttowertschöpfung ist das Verarbeitende Gewerbe hier relativ stärker als in Industrieländern wie beispielsweise den USA, Großbritannien oder Frankreich. Dabei ist eine kontinuierliche Annäherung an den westdeutschen Wertschöpfungsanteil von gut 24 Prozent im Jahr 2007 zu verzeichnen.

Die hohe Bedeutung der Industrie ist jedoch nicht in allen Regionen Ostdeutschlands gegeben. Insbesondere die südliche Hälfte der ehemaligen DDR – Thüringen, Sachsen und der Süden Sachsen-Anhalts – zeigt sich hoch industrialisiert, während der Norden – Brandenburg und Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt nördlich von Magdeburg – wenig Industrie aufweist. Wachstumsstarke Industriecluster finden sich praktisch ausschließlich im Süden. Da das Verarbeitende Gewerbe mit seinen überregionalen Absatzpotenzialen voraussichtlich auch weiterhin stärker wachsen wird als die von einer rückläufigen Bevölkerung und Einsparungen in den öffentlichen Haushalten gedämpften Dienstleistungen, ergibt

sich hieraus für die „Südländer“ Ostdeutschlands ein höheres Wachstumspotenzial. Die bislang eher geringe regionale Differenzierung des BIP dürfte im weiteren wirtschaftlichen Anpassungsprozess zunehmen.

Der Wiederaufbau der ostdeutschen Industrie wurde mit erheblichen Fördermitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Investitionszulage und weiteren Programmen unterstützt, die in dieser Position überblicksartig vorgestellt werden. Aber waren diese Programme auch ursächlich für das hohe Industriewachstum, oder wurden sie überwiegend „mitgenommen“? Auf diese Frage wurde im Rahmen einer ökonometrischen Panelstudie eingegangen, die auf Einzeldaten der Investitionszuschüsse durch die GA basiert. Es zeigt sich, dass die Investitionszuschüsse einen erheblichen Beitrag zum Wachstum der regionalen Bruttowertschöpfung leisten. Dies gilt ebenso für die regionale industrielle Beschäftigung, für die eine Betrachtung auf Branchenebene möglich war. Geförderte Branchen wachsen im Ansiedlungskreis des geförderten Unternehmens überdurchschnittlich stark.

Die regionale Investitionsförderung war und ist erfolgreich und sollte nicht eingestellt, sondern weiterentwickelt werden. Die Investitionszulage wurde bis 2013 verlängert und läuft dann endgültig aus. Das Mittelvolumen für die Investitionszuschüsse im Rahmen der GA sollte jedoch vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse keinesfalls verringert werden; dieses Instrument leistet einen wertvollen Beitrag zur Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland. Forderungen, die GA stärker auf wenige industrielle Cluster zu konzentrieren, sind mit Vorsicht zu betrachten. Die Daten zu den gewährten Fördermitteln zeigen bereits eine starke regionale und branchenbezogene Konzentration. Eine weitergehende Auswahl der zu fördernden Unternehmen und Regionen liefe auf eine Benachteiligung peripherer Räume und bestimmter, nicht im politischen Rampenlicht stehender Branchen hinaus, die kaum zu rechtfertigen wäre. Die Wirtschaftspolitik ist mit einer solchen marktwidrigen Investitionssteuerung überfordert. Stattdessen sollte die regionale Innovationsförderung gestärkt werden – in einer weder branchen- noch technologiespezifischen Form. Dies könnte durch eine Ausweitung der Innovationsförderung über die ZIM-Programmfamilie des Bundes, durch eine Stärkung der Innovationskomponente der GA oder eine steuerliche Innovationsförderung geschehen. Ostdeutsche Betriebe sind relativ zu ihrer Größe nicht weniger innovativ als westdeutsche, wie Unternehmensdaten des Zukunftspanels der IW Consult zeigen. Wegen des Mangels an Großunternehmen gibt es aber nur wenige Betriebe, die große FuE-Vorhaben längerfristig finanzieren können. Dies ist ein Argument für fortgesetzte Förderpräferenzen zugunsten von Innovationen in den neuen Ländern.

Literatur

Alecke, Björn / **Untiedt**, Gerhard, 2007, Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz“?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 33, Nr. 2, S. 89–105

Arbeitskreis Konjunktur, 2009, Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, Nr. 1, S. 12–42

Asmacher, Christoph, 1989, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 129, Münster

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2009, Arbeitsmarkt in Zahlen: Jahreszahlen, URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200812/iiiia4/akt_dat_jzd.pdf [Stand: 2009-04-02]

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, Raumordnungsbericht 2005, Bonn

Blum, Ulrich, 2007, Der Einfluss von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, Nr. 6, S. 187–194

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2008, Investitionszulage wird fortgeführt, BMF-Pressemitteilung, Nr. 33, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2008a, ERP-Wirtschaftsförderung, URL: <http://www.bmwi.de/ERP-Wirtschaftsförderung> [Stand: 2009-02-12]

BMWi, 2008b, GRW-Fördergebiete 2007–2013, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/foerdergebietskarte-ab-2007,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [Stand: 2009-03-19]

BMWi, 2009a, Kräftiger Impuls der Bundesregierung für den innovativen Mittelstand, BMWi-Pressemitteilung, 27. Januar 2009, Berlin

BMWi, 2009b, Richtlinie für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) vom 18. Februar 2009, Berlin

BMWi, 2009c, EXIST, unveröffentlichter Datenbankauszug, Berlin

BMWi, 2009d, Erhöhung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpaket-1,did=278926.html> Stand: [2009-03-23]

Brachert, Matthias / **Hornych**, Christoph, 2009, Die Formierung von Photovoltaik-Clustern in Ostdeutschland, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, Nr. 2, S. 81–90

Bundesregierung, 2008, Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit 2007, Berlin

Camagni, Roberto, 1991, From the local „milieu“ to innovation through cooperation networks, in: Camagni, Roberto (Hrsg.), Innovation Networks: Spatial Perspectives, London, S. 1–12

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / **IfW** – Institut für Weltwirtschaft / **IAB** – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung / **IWH** – Institut für Wirtschaftsforschung Halle / **ZEW** – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003, Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin u. a. O.

Dohnanyi, Klaus von / **Most**, Edgar et al. (Gesprächskreis Ost der Bundesregierung), 2004, Kurskorrektur des Aufbau Ost, Berlin

Eckey, Hans-Friedrich / **Kosfeld**, Reinhold, 2004, Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel, Nr. 55/04, Kassel

Haas, Anette / **Hamann**, Silke, 2008, Pendeln – ein zunehmender Trend vor allem bei Hochqualifizierten, IAB-Kurzbericht, Nr. 6/2008, Nürnberg

IKB – Deutsche Industriebank, 2008, Deutschlands Mittelstand: Fit für die Zukunft, Düsseldorf

IW Consult, 2006, Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand?, Gutachten für die Stiftung Industrieforschung, Köln

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2009, Deutschland in Zahlen 2009, Köln

Koller, Martin, 1990, Zur Erfolgskontrolle der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsmarktforschung, 23. Jg., Nürnberg, S. 227–247

Kulicke, Marianne / **Bührer**, Susanne / **Lo**, Vivien, 2005, Untersuchung der Wirksamkeit von Pro Inno – PROgramm INNOvationskompetenz mittelständischer Unternehmen, Modul 1, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI (Hrsg.), Karlsruhe

Kulicke, Marianne / **Stahlecker**, Thomas / **Lo**, Vivien / **Wolf**, Björn, 2006, EXIST – Existenzgründungen aus Hochschulen, Bericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Förderzeitraum 1998 bis 2005 (Kurzfassung), in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Forschungsbericht Nr. 555, Berlin

Lichtblau, Karl / **Neligan**, Adriana, 2008, Die mikroökonomische Perspektive: Die Bedeutung von Systemköpfen und Netzwerken, in: Hüther, Michael et al. (Hrsg.), Systemkopf Deutschland Plus: Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland, Köln, S. 65–92

Lichtblau, Karl / **Neligan**, Adriana / **Richter**, Iris, 2005, Erfolgsfaktoren von M+E-Clustern in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 2, S. 31–44

Marshall, Alfred, 1938 [1890], Principles of Economics – An introductory Volume, London

Ostdeutscher Bankenverband (Hrsg.), 2008, Wirtschaftsstandort Ostdeutschland – Erfolg/Chancen/Herausforderungen, Berlin

Paqué, Karl-Heinz, 2008, Transformationspolitik in den neuen Bundesländern: Eine industrielle Erfolgsgeschichte?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Industriepolitik für das 21. Jahrhundert, Köln, S. 16–45

- Porter**, Michael E., 1998, Location, Clusters, and the „New“ Microeconomics of Competition, in: Business Economics, January, S. 7–13
- Porter**, Michael E., 2000, Locations, Clusters, and Company Strategy, in: Clark, Gordon L. / Feldman, Maryann P. / Gertler, Meric S. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Economic Geography, Oxford, S. 253–274
- Ragnitz**, Joachim, 2005, Zur Fortsetzung der Investitionszulage für die neuen Bundesländer: Ein Diskussionsvorschlag, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, Nr. 9, S. 293–295
- Ragnitz**, Joachim / **Lehmann**, Harald, 2005, Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in: Engel, Dirk (Hrsg.), Mittelstandsfinanzierung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen, Berlin, S. 221–236
- Röhl**, Klaus-Heiner, 2001, Die sächsischen Agglomerationsräume – Innovations- und Wachstumspole für die regionale Wirtschaftsentwicklung?, ifo Dresden Studien, Nr. 32, Dresden/München
- Röhl**, Klaus-Heiner, 2005, Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 1, S. 17–32
- Röhl**, Klaus-Heiner, 2008, Sind Strukturhilfen sinnvoll?, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, 37. Jg., Nr. 3, S. 269–270
- Röhl**, Klaus-Heiner, 2009, Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 67–81
- Röhl**, Klaus-Heiner / **Demary**, Markus, 2009, 20 Years after the Fall of the Berlin Wall: Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, erscheint demnächst in: Applied Economics Quarterly
- Rosenfeld**, Martin T. / **Franz**, Peter / **Günther**, Jutta et al., 2004, Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Endbericht, Halle/Saale
- Rosenfeld**, Martin / **Franz**, Peter / **Heimpold**, Gerhard, 2006, Wo liegen die ökonomischen Entwicklungskerne Ostdeutschlands, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 495–504
- Ruhl**, Volker / **Wackerbauer**, Johann, 2008, Struktur und Entwicklungspotential der Photovoltaikindustrie in Deutschland, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 14, S. 14–28
- Schalk**, Hans Joachim / **Untiedt**, Gerhard, 2000, Regional investment incentives in Germany: Impact on factor demand and growth, in: The annals of regional science, Vol. 34, No. 2, 173–195
- Sinn**, Hans-Werner, 1994, Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, CES Working Paper Series, No. 67, München
- Sinn**, Hans-Werner, 2000, Germany's Economic Unification: An Assessment after ten Years, CESifo Working Paper, No. 247, München
- SMWA** – Sächsisches Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2009, URL: http://www.smwa.sachsen.de/de/Wirtschaft/Wirtschaftsstandort_Sachsen [Stand: 2009-03-18]

Solow, Robert M., 1956, A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, S. 65–94

Titze, Mirko, 2007, Strategien der neuen Bundesländer im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Ein Vergleich, IWH-Diskussionspapiere, Nr. 14, Halle

VGR der Länder – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, 2008, Kreisergebnisse für Deutschland, URL: http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR [Stand: 2008-11-12]

VGR der Länder, 2009, Länderergebnisse für Deutschland, URL: http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR [Stand: 2009-04-01]

Williamson, Oliver E., 1979, Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2, S. 233–261

Zuckerman, Ezra W., 2003, On „Networks and Markets“, in: Journal of Economic Literature, Vol. 41, No. 2, S. 545–565

Kurzdarstellung

Nach einer kurzen Boomphase ist die Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft zum westdeutschen Wohlstandsniveau im Jahr 1997 ins Stocken geraten. Zuletzt konnte der Osten jedoch wieder aufholen: Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner betrug 2008 rund 68,5 Prozent des Westniveaus. Trotz der Wachstumsschwäche macht die Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern erhebliche Fortschritte. Während transfergestützte Sektoren wie die Bauwirtschaft sowie öffentliche und private Dienste ihren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung reduziert haben, konnte die Industrie ihren Anteil auf nunmehr 19,3 Prozent ausbauen. Besonders in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die nach 2000 das höchste Wachstum der Ostländer aufwiesen, hat das Verarbeitende Gewerbe dank neuer Industriecluster stark zugelegt. In einer Panelregression wird der Beitrag der Investitionszuschüsse aus der Regionalpolitik zum Industriewachstum untersucht. Die regionale Analyse zeigt, dass die Investitionsförderung ein wirksames Instrument zur Erhöhung der industriellen Bruttowertschöpfung und der Beschäftigung ist. Mit dem Auslaufen der ostdeutschen Investitionszulage 2013 sollte die Regionalpolitik daher gestärkt und stärker auf Innovationen ausgerichtet werden.

Abstract

In 1997, after a short period of boom, the convergence of the eastern German economy with the western German level of prosperity began to falter. In recent years, however, the east has again managed to narrow the gap somewhat. In 2008 GDP per capita reached 68.5 percent of the level in the west. Despite weak growth the economic structure in the former communist east of the country is making considerable progress. While sectors dependent on transfers from the west, such as construction and public and private services, have seen a reduction in their proportion of national gross value-added, manufacturing has increased its share to a current 19.3 percent. Particularly in Thuringia, Saxony and Saxony-Anhalt, which since 2000 have experienced the highest growth rates of all eastern states, manufacturing has picked up considerably thanks to new industrial clusters. The present study uses a panel regression to examine the contribution of investment subsidies granted as part of regional development policy to industrial growth. The analysis shows that subsidising investment is an effective instrument for increasing industrial gross value-added and regional employment. With part of the investment incentives in eastern Germany due to expire in 2013, regional policy needs to be intensified and focused more closely on innovation.

Die Autoren

Dr. rer. pol **Klaus-Heiner Röhl**, geboren 1968 in Buchholz i. d. Nordheide; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel; ab 1994 Promotionsstipendium des Freistaats Sachsen; 1998 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden; 2001 bis 2002 im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden; seit März 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hauptstadtbüro Berlin), Arbeitsbereich Mittelstands- und Regionalpolitik innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

Dr. rer. pol **Peggy von Speicher**, geboren 1970 in Gera; Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin, Bamberg und Paris; 1997 bis 2001 DFG-Promotionsstipendium der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; seit 2003 Referentin im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Bereich Mittelstandspolitik; 2008 Gastreferentin im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Mittelstands- und Regionalpolitik.

In der Reihe IW-Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Christof Römer

Multinationale Unternehmen

Eine theoretische und empirische

Bestandsaufnahme

IW-Analysen 39, 2008, 88 Seiten, 18,80 €

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke /

Susanne Seyda

Sozialbilanz Familie

Eine ökonomische Analyse mit Schluss-

folgerungen für die Familienpolitik

IW-Analysen 40, 2008, 120 Seiten, 19,90 €

Stefan Hardege / Edgar Schmitz

**Die Kosten des Kündigungsschutzes
in Deutschland**

IW-Analysen 41, 2008, 72 Seiten, 16,80 €

Dominik H. Enste / Detlef Fetchenhauer /

Ilona Riesen

**Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und
soziale Mobilität**

Eine ökonomische, soziologische und

sozialpsychologische Analyse

IW-Analysen 42, 2008, 80 Seiten, 17,80 €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Zehn Jahre Euro

Erfahrungen, Erfolge und

Herausforderungen

IW-Analysen 43, 2008, 152 Seiten, 24,80 €

Dominik H. Enste / Nicola Hülskamp /

Holger Schäfer

Familienunterstützende Dienstleistungen

Marktstrukturen, Potenziale und

Politikoptionen

IW-Analysen 44, 2009, 84 Seiten, 17,90 €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

**Reformpolitik und Privatisierungspolitik
im europäischen Vergleich**

IW-Analysen 45, 2009, 136 Seiten, 22,80 €

Oliver Koppel / Axel Plünnecke

Fachkräftemangel in Deutschland

Bildungsökonomische Analyse,

politische Handlungsempfehlungen,

Wachstums- und Fiskaleffekte

IW-Analysen 46, 2009, 132 Seiten, 19,90 €

Michael Grömling / Hans-Joachim Haß

**Globale Megatrends und Perspektiven
der deutschen Industrie**

IW-Analysen 47, 2009, 88 Seiten, 16,90 €

Christiane Konegen-Grenier

Hochschulen und Wirtschaft

Formen der Kooperation und der

Finanzierung

IW-Analysen 48, 2009, 106 Seiten, 18,90 €

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /

Christoph Schröder

Soziale Umverteilung in Deutschland

Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer

rationalen Neukonzeption

IW-Analysen 49, 2009, 116 Seiten, 19,90 €

Markus Demary / Michael Voigtländer

Immobilien 2025

Auswirkungen des demografischen Wandels

auf die Wohn- und Büroimmobilienmärkte

IW-Analysen 50, 2009, 62 Seiten, 16,90 €

Jörg Schmidt / Laura-Christin Diekmann /

Holger Schäfer

**Die Lohnungleichheit zwischen Männern
und Frauen**

Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze

IW-Analysen 51, 2009, 94 Seiten, 18,90 €

Bernd Meier

Nanotechnik

Sozioökonomische Dimensionen

einer Schlüsselinnovation

IW-Analysen 52, 2009, 88 Seiten, 19,90 €

Bestellungen über www.divkoeeln.de