

Ragnitz, Joachim

Article — Digitized Version

Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (1991) : Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 8, pp. 411-415

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136789>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Joachim Ragnitz

Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern

Mit dem Einigungsvertrag wurde das Gebiet der früheren DDR für eine Übergangszeit von zunächst fünf Jahren vollständig in die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ einbezogen. Reicht eine Regionalpolitik nach dem Vorbild der Gemeinschaftsaufgabe aus, die Wettbewerbsschwächen benachteiligter ostdeutscher Regionen zu überwinden?

Nach dem radikalen Bruch mit dem alten System hat sich die wirtschaftliche Lage in der früheren DDR drastisch verschlechtert. Auch wenn der ostdeutschen Wirtschaft für den weiteren Verlauf der neunziger Jahre ein rapider Aufholprozeß prophezeit wird¹, ist bereits heute abzusehen, daß nicht alle Gebiete der früheren DDR an dem zu erwartenden Aufschwung in gleicher Weise teilhaben werden; manche Regionen werden mit der allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation nicht Schritt halten können. Ihnen zu helfen ist Aufgabe der Regionalpolitik.

Im Mittelpunkt der regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik steht die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“². Durch finanzielle Förderung bestimmter privater Investitionsvorhaben sowie wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen in den Fördergebieten soll eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Region erreicht werden, um auf diese Weise zu einer Verminderung der regionalen Einkommensunterschiede beizutragen³. Die Regionalpolitik setzt damit auf eine Mobilisierung endogener Wachstumspotentiale; Struktur Erhaltungsmaßnahmen wie auch eine direkte Investitionslenkung gehören ausdrücklich nicht zu ihren Aufgaben⁴.

Mit dem Einigungsvertrag wurde das Gebiet der früheren DDR für eine Übergangszeit von zunächst fünf Jahren vollständig in die Gemeinschaftsaufgabe-Förderung einbezogen⁵. Investitionsvorhaben in Ostdeutschland können bei Erfüllung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen mit einem Zuschuß von 23 % unterstützt werden; hierfür stehen jährlich 3 Mrd. DM zur Verfügung⁶. Zu-

sätzlich werden 2,4 Mrd. DM für die Schaffung und Sicherung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in stark vom Strukturwandel betroffenen Regionen bereitgestellt. Die Regionalförderung für Ostdeutschland ist dabei in ein umfassendes Paket zur Förderung des Neuaufbaus der Wirtschaft in den fünf neuen Bundesländern integriert. Schätzungen zufolge gibt es insgesamt etwa 700 Einzelmaßnahmen, die bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen in Anspruch genommen werden können⁷. Die größte Bedeutung kommt dabei neben den Gemeinschaftsaufgabe-Zuschüssen der Investitionszulage in Höhe von 12% der Investitionssumme sowie der 50%igen Sonderabschreibung zu; durch Kombination dieser Maßnahmen läßt sich der Liquiditätsbedarf im ersten Jahr um gut 40% vermindern; der interne Zinsfuß einer Investition erhöht sich damit um etwa 4%. Manche heute noch bestehenden Investitionshemmnisse mögen zwar durch derartige finanzielle Anreize allein nicht kompensiert werden können – zu denken ist vor allem an die unzureichende Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung – dennoch

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Marktwirtschaftlichen Kurs halten, Sondergutachten vom 13. 4. 1991, Tz. 10 ff.

² Vgl. 19. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, BT-Drucksache 11/7501, S. 17 ff.

³ Nach dem Gesetzesauftrag soll die Regionalförderung zwar drei formal gleichberechtigte Ziele verfolgen, nämlich das Wachstumsziel, das Ausgleichsziel und das Stabilisierungsziel; faktisch steht aber das Ausgleichsziel im Vordergrund.

⁴ Eine gewisse investitionslenkende Wirkung wird allerdings dadurch erreicht, daß nur solche Investitionen als förderungswürdig anerkannt werden, die der Herstellung von Gütern mit überwiegend überregionalem Absatz dienen (Exportbasiskonzept).

⁵ Art. 28 und Anlage I Kap. V, Sachgebiet A, Abschn. III Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7760.

⁶ Schon hieran allein läßt sich die besondere Bedeutung ablesen, die dem Neuaufbau in den neuen Bundesländern zugemessen wird, denn für Förderprogramme in Westdeutschland wurden im Jahre 1990 lediglich knapp 1 Mrd. DM im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bereitgestellt. Vgl. 19. Rahmenplan, a.a.O., S. 8.

⁷ Vgl. R. Kroker, W. Fuest: Investitionsförderung in den neuen Bundesländern – eine betriebswirtschaftliche Effizienzanalyse, in: iw-trends 1/91, S. A1-A17.

Dr. Joachim Ragnitz, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Autor bringt hier seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

sollte das mittlerweile erreichte Fördergefälle ausreichen, die Region „Ostdeutschland“ im Wettbewerb der Standorte konkurrenzfähig zu machen.

Unstreitig ist, daß der Neuaufbau der ostdeutschen Wirtschaft einer staatlichen Unterstützung bedarf. Man mag sich allerdings fragen, ob die Einbeziehung der neuen Bundesländer in bestehende regionalpolitische Programme angemessen war, da dies eine Vergleichbarkeit zwischen westdeutschen Förderregionen und dem Gebiet der ehemaligen DDR suggeriert, die strenggenommen nicht besteht. Politisch klüger und ökonomisch effizienter wäre eine Bündelung aller Aktivitäten zugunsten der neuen Bundesländer in einem „Aufbaufonds Ostdeutschland“ gewesen; dieser Weg ist jedoch nicht beschritten worden.

Bei der vollständigen Aufnahme der neuen Bundesländer in die Gemeinschaftsaufgabe-Förderung wurde auf eine bundeseinheitliche Neubestimmung der Fördergebiete nach den in der Gemeinschaftsaufgabe verwendeten Kriterien verzichtet. Derzeit erscheint eine solche Vorgehensweise gerechtfertigt: Eine einheitliche Anwendung der geltenden Abgrenzungskriterien würde angesichts der heute noch niedrigen Wirtschaftskraft Ostdeutschlands dazu führen, daß die meisten westdeutschen Problemgebiete aus der Gemeinschaftsaufgabe-Förderung herausfielen. In langfristiger Sicht wäre dies nicht unproblematisch, würde es doch die künftigen Entwicklungschancen benachteiligter westdeutscher Regionen drastisch einschränken. Erst wenn es sich absehen ließe, daß die ostdeutsche Wirtschaft auf Dauer hinter der westdeutschen zurückbliebe, wäre eine Regionalförderung nach einheitlichen Kriterien geboten. Heute besteht jedoch durchaus noch Hoffnung, daß bestimmte Gebiete Ostdeutschlands manche westdeutschen Problemregionen schon bald überholt haben werden.

Dies bedeutet nicht, daß eine Neuabgrenzung der Förderregionen unter Berücksichtigung der gewandelten Standortvor- und -nachteile in Westdeutschland nicht dringend nötig wäre. Zum einen haben bestimmte Regionen – beispielsweise das Gebiet beiderseits der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze – durch die deutsche Einheit ihre bisherigen Standortnachteile verloren. Bei Berücksichtigung der künftigen Entwicklungsmöglichkeiten des ehemaligen Zonenrandgebietes erscheint es nicht länger sinnvoll, diese Region unter Umgehung der üblichen Gemeinschaftsaufgabe-Kriterien in die Regionalförderung einzubeziehen; dringend geboten ist jedoch die baldige Beseitigung der noch vorhandenen Infrastrukturmängel. Zum anderen dürfte sich die Situation manch anderer Problemregionen durch die deutsche Einheit noch verschärfen; zu denken ist hier beispielsweise an

solche Regionen, die durch die zu erwartende Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten in die neuen Länder noch stärker an den Rand gedrängt werden, so Ostfriesland oder die Eifel. Das gleiche gilt für Regionen, die gegenüber Standorten in Ostdeutschland Wettbewerbsnachteile aufweisen; hiervon dürften vor allem einige landwirtschaftlich genutzte Gebiete Westdeutschlands betroffen sein. Eine gewisse Kompensation mag allerdings die Schaffung eines europaweiten Binnenmarktes im Jahre 1993 bringen.

Der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur hat in Anbetracht der gewandelten Situation bereits erste Schritte zur Anpassung der Regionalförderung in den alten Bundesländern unternommen; so wurden die Fördergebiete neu abgegrenzt und die Förderhöchstsätze im bisherigen Zonenrandgebiet von 23% auf 18% abgesenkt. Bis Ende des laufenden Jahres soll zudem auch hier die Förderungswürdigkeit anhand der üblichen Kriterien überprüft werden. Langfristig wird eine Reduzierung des Fördergebietsumfanges im Westen von bisher 39% auf rund 30% der Bevölkerung angestrebt⁸.

Erfordernisse zukunftsgerichteter Regionalpolitik

Regionale Disparitäten finden sich nicht allein in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Auch in der DDR gab es ein regionales Gefälle in der wirtschaftlichen Aktivität, das zum einen auf die politisch gewünschte Entvölkerung der westlichen Grenzgebiete, zum anderen auf die systembedingte regionale Konzentration bestimmter Wirtschaftszweige zurückging⁹. Mit Inkrafttreten des Aufschwungprozesses in Ostdeutschland werden sich die regionalen Disparitäten aller Voraussicht nach jedoch noch verschärfen. Nicht alle Regionen werden mit der allgemeinen Aufwärtsentwicklung in gleicher Weise mithalten können, sei es weil einige Gebiete spezifische Standortnachteile – Randlage, Umweltaltlasten – aufweisen, sei es weil der Ausbau der Infrastruktur als wesentliche Vorbedingung für private Investitionen nur schrittweise und allmählich vorankommen wird. Der Gedanke liegt nahe, die Hilfen für Ostdeutschland deshalb schon frühzeitig regional zu differenzieren: Regionen, die im Aufholprozeß zurückzubleiben drohen, sollten bereits heute bevorzugt gefördert werden; Regionen, denen eine Vorreiterrolle in der wirtschaftlichen Entwicklung zukommt, können schon bald auf Aufbauhilfen verzichten. Eine solche Politik würde der absehbaren Herausbildung dauerhaft strukturschwacher Regionen wenigstens ansatzweise entgegenwirken.

⁸ Vgl. BMWi Tagesnachrichten Nr. 9660 vom 28. 1. 1991.

⁹ Vgl. P. Klemmer, H. Schrupf: Probleme einer ökonomischen Umstrukturierung der DDR aus regionalpolitischer Sicht, in: RWI-Mitteilungen, 41. Jg. (1990), S. 117 ff.

Dabei zeigt sich allerdings ein Manko der heutigen Regionalpolitik. Die Ursachen regionaler Ungleichgewichte sind noch weitgehend ungeklärt¹⁰. Zwar werden im 19. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe einige Standortfaktoren benannt, die die regionale Entwicklung entscheidend beeinflussen können¹¹. Hierzu zählen zum einen „objektive Faktoren“ wie die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, die Anbindung an das Verkehrsnetz, Agglomerationsvor- und -nachteile oder althergebrachte Spezialisierungsmuster, zum anderen aber auch eher „weiche“ Standortfaktoren wie zum Beispiel die Fähigkeit und Bereitschaft von Unternehmern und Arbeitnehmern, auf wirtschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Bislang ist es jedoch nicht gelungen, hieraus allgemein anwendbare Indikatoren für eine Regionalpolitik zu erarbeiten, die nicht an heute bestehenden Einkommensunterschieden ansetzt, sondern sich an künftigen Entwicklungschancen einer Region orientiert. Angesichts der Vielzahl von Einflüssen, die die regionale Entwicklung mitbestimmen, mag es vielleicht sogar unmöglich sein, die Abgrenzung von Fördergebieten anhand objektiv meßbarer Standortfaktoren vorzunehmen.

Der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur behilft sich derzeit damit, daß er zur Abgrenzung der Normalfördergebiete¹² einen Gesamtindikator ermittelt, in den die regionale Arbeitslosenquote (mit einem Gewicht von 40%), der durchschnittliche Bruttojahreslohn pro Beschäftigten (mit 40%), die voraussichtliche Entwicklung des Angebots an Arbeitsplätzen in den nächsten fünf Jahren (mit 10%) und ein komplexer Infrastrukturindikator (mit 10%) eingehen¹³. Es ist offenkundig, daß der Gesamtindikator des Planungsausschusses damit in erster Linie eine Beschreibung der Vergangenheit liefert. Zur Prognose der künftigen wirtschaftlichen Lage ist er hingegen nur in geringem Maße geeignet, zumal die erforderlichen Einkommensdaten in regionaler Abgrenzung nur in größeren Zeitabständen erhoben werden können und die Prognose der künftigen Arbeitsplatzentwicklung mittels ökonomischer Methoden erfolgt.

Ausgleichs- versus Wachstumsziel

Solange sich der Strukturwandel nur allmählich und vergleichsweise kontinuierlich vollzieht, fällt dieser Nach-

teil nicht allzu stark ins Gewicht, da davon auszugehen ist, daß die wirtschaftliche Entwicklung in solchen Regionen, die bereits in der Vergangenheit hinter der allgemeinen Entwicklung zurückblieben, auch in Zukunft nur langsam voranschreiten wird. In Ostdeutschland gilt dies indes nicht: die Wirtschaftsstruktur ist derzeit einem völligen Umbruch unterworfen; aus den gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Einkommensdaten können keine Aufschlüsse über die künftige wirtschaftliche Situation in den einzelnen Regionen gewonnen werden. Gerade in Ostdeutschland – aber nicht nur dort – sind also „dynamische“ Abgrenzungsindikatoren¹⁴ notwendig.

Als weiteres Problem kommt hinzu, daß die Abgrenzung von Fördergebieten auch von den Zielsetzungen der regionalen Strukturpolitik abhängig sein wird. Stellt man das Wachstumsziel in den Vordergrund der Regionalförderung, so wären andere Indikatorvariablen heranzuziehen als bei Dominanz des Ausgleichsziels. Eine wachstumsorientierte Regionalpolitik hätte vor allem eine Förderung derjenigen Regionen anzustreben, deren künftige Entwicklungsaussichten als gut einzuschätzen sind, da hier die größten Wachstumspotentiale mobilisierbar wären; eine auf den Ausgleich regionaler Disparitäten bedachte Politik würde hingegen tendenziell auf eine Förderung der strukturschwachen Räume mit geringen Wachstumsaussichten hinauslaufen. Realistischerweise ist wohl davon auszugehen, daß die Regionalpolitik auch im Osten das Ausgleichsziel vor das Wachstumsziel stellen wird¹⁵.

In dieser Situation können gewisse Anhaltspunkte aus den Erfahrungen der (alten) Bundesrepublik gezogen werden. Zu den Problemregionen gehören hier zunächst ländlich geprägte Gebiete wie Ostfriesland oder die Eifel. Die Ursache für die Strukturschwäche liegt hier jedoch nicht allein in der Dominanz der Landwirtschaft; der Tendenz nach stellen die für diese Regionen charakteristischen Eigenschaften Randlage, dörfliche Siedlungsstrukturen und eine nur wenig attraktive Infrastrukturausstattung auch in den Orten mit überörtlichen Funktionen schlechte Standortbedingungen für Industrieansiedlungen dar. Eine Verbesserung der Situation in diesen Gebieten ist auch in Zukunft kaum zu erwarten; zu vermuten ist vielmehr, daß sich die Standortvorteile im internationalen Wettbewerb künftig noch stärker als bisher auf Faktoren gründen werden, die vor allem in großstädtischen Ver-

¹⁰ Vgl. G. Rüter: Regionalpolitik im Umbruch, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 6, S. 311 ff.

¹¹ Vgl. 19. Rahmenplan, a.a.O., S. 6.

¹² Daneben ist eine Klassifizierung als Sonderprogrammgebiet für solche Regionen möglich, in denen erhebliche Anpassungsprobleme im Strukturwandel auftreten. Vgl. 19. Rahmenplan, a.a.O., S. 9 f.

¹³ Der vorliegende Indikator wird erst seit Beginn dieses Jahres verwendet; in den zuvor verwendeten Gesamtindikator gingen ausschließlich Vergangenheitswerte ein. Vgl. zur Neuberechnung des Indikators U. Blien, M. Koller, W. Schiebel: Indikatoren zur Neugrenzung der Förderregionen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24. Jg. (1991), Heft 1, S. 1 ff.

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt, in: Wochenbericht, 58. Jg. (1991), Nr. 9, S. 78.

¹⁵ Die Dominanz des Ausgleichsziels wird als entscheidender Mangel der Regionalförderung heutiger Prägung gesehen; gefordert wird statt dessen eine stärker wachstumspolitische Ausrichtung der Regionalpolitik. Vgl. hierzu insbesondere Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984, Tz. 410 ff.

dichtungsräumen zu finden sind. Hierzu gehören z. B. die Ausstattung mit Humankapital, Technologie und organisatorischem Wissen wie auch die Versorgung mit Informations- und Kommunikationssystemen¹⁶. Überträgt man diese Erfahrungen nun auf das Gebiet der ehemaligen DDR, so ist auch hier damit zu rechnen, daß weite Teile des eher ländlich geprägten Nordens hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben werden¹⁷, während die Verdichtungsräume im Süden und der Großraum Berlin aus eigener Kraft die derzeitige Anpassungskrise überwinden werden.

Auf der anderen Seite sind es altindustrielle Problemregionen, die zu den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe zählen¹⁸. In Westdeutschland sind dies vor allem die Montanregionen an Ruhr und Saar sowie die Werftstandorte. Hauptursache für die Benachteiligung ist auch hier die Dominanz von Branchen, die sich einem säkularen Nachfragerückgang ausgesetzt sehen, häufig gepaart mit einer Wirtschaftspolitik, die in der Vergangenheit mehr auf Streckung denn auf Beschleunigung des Strukturwandels setzte. Zu erwarten ist, daß sich in Ostdeutschland ebenfalls derartige altindustrielle Problemregionen herausbilden werden. Hierfür spricht schon, daß bestimmte Standorte auch in den neuen Bundesländern durch einen hohen Anteil schrumpfender Branchen gekennzeichnet sind. Erschwerend kommt noch hinzu, daß die frühere DDR-Wirtschaftspolitik bewußt eine starke räumliche Konzentration bestimmter Industriezweige gefördert hat, was beispielsweise zu einer ausgeprägten Dominanz der Chemieindustrie im Raum Halle oder der Energie- und Brennstoffindustrie im Cottbusser Raum geführt hat¹⁹.

Da die Anfälligkeit einer Region gegenüber konjunkturbedingten oder strukturellen Nachfrageveränderungen um so größer ist, je geringer die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur ist, kann sich diese Spezialisierung – die in der zentralen Planwirtschaft noch eine gewisse Berechtigung gehabt haben mag – in Zukunft als gravierender Standortnachteil erweisen. Zwar steht dieser Vermutung entgegen, daß der Strukturwandel in den neuen Bundesländern auch die überkommene Industriestruktur beseitigen wird; so wird sich die künftige Wirtschaftsstruktur schon allein durch die zu erwartende marktmäßige Reallokation von Produktionsstandorten vom heutigen Zustand unterscheiden. Die Auflockerung der bestehenden regionalen Produktionsstrukturen wird jedoch einige Zeit benötigen; zudem wirkt die Sanierungs- und Pri-

vatisierungspolitik der Treuhandanstalt einer allzu starken Diversifikation der regionalen Branchenstrukturen entgegen. Daher sind hier ähnliche Probleme zu erwarten, wie sie heute in den altindustriellen Räumen im Westen Deutschlands anzutreffen sind, zumal die Dominanz der Grundstoffindustrie mit einem erheblichen Verbrauch an Umweltressourcen und Gewerbeflächen als gravierender Standortnachteil angesehen werden muß. Im Rahmen einer vorausschauenden Regionalpolitik wären diese Gebiete also besonders förderungswürdig.

Allerdings besteht die Gefahr, daß gerade in den altindustriellen Problemregionen eine sektorale – anstelle einer regionalen – Strukturpolitik betrieben wird²⁰. Dies aber wäre der falsche Weg: Erforderlich ist eine Förderung des Strukturwandels, nicht seine Behinderung, denn die Erfahrung lehrt, daß eine aus beschäftigungspolitischen Gründen vorgenommene Erhaltung schrumpfender Branchen langfristig mehr Nachteile schafft, als sie kurzfristig Vorteile bietet. Es ist nämlich kaum damit zu rechnen, daß heute unrentabel wirtschaftende Unternehmen unter dem Schutz der Subventionierung wettbewerbsfähig werden; wahrscheinlicher ist vielmehr, daß sie auf Dauer von staatlicher Hilfe abhängig bleiben. Mehr noch, der Schutz unrentabler Unternehmen bindet Ressourcen, die den erfolgreich wirtschaftenden Unternehmen bei ihrer weiteren Expansion fehlen. Die sektorale Strukturpolitik bietet also keine Lösung für regionalpolitische Probleme. Würde dieser Weg im Osten Deutschlands eingeschlagen, so würde die Benachteiligung der altindustriellen Regionen mit hoher Wahrscheinlichkeit perpetuiert.

Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen

Große Bedeutung für die Entwicklungsmöglichkeiten einer Region kommt weiterhin der quantitativen und qualitativen Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen zu. Neben der Verfügbarkeit voll erschlossener Gewerbeflächen ist dabei vor allem der Verkehrs- und Telekommunikationsbereich von Bedeutung. Auch wenn die infrastrukturelle Versorgung der ostdeutschen Bundesländer derzeit noch im ganzen als schlecht einzuschätzen ist, gibt es heute schon bedeutende regionale Unterschiede. Besonders die ländlichen Regionen im Norden der ehemaligen DDR wie auch das frühere Grenzgebiet im Westen

¹⁶ Vgl. 17. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, BT-Drucksache 11/2362, S. 6.

¹⁷ Zu berücksichtigen ist allerdings, daß Ostdeutschland in Teilen bessere Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft (Betriebsgröße, Bodenbeschaffenheit) aufweist als Westdeutschland. Dies würde einer Benachteiligung ländlich strukturierter Regionen entgegenwirken.

¹⁸ Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89, Tz. 378 ff.

¹⁹ Vgl. H. Rudolph: Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23. Jg. (1990), Heft 4, S. 474 ff.

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat: Sondergutachten vom 13. 4. 1991, a. a. O., Tz. 18 ff.

weisen im Vergleich zu den Ballungszentren im Süden und dem Berliner Raum Versorgungsmängel auf²¹.

Der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur gehört heute zu den vorrangigen Aufgaben in Ostdeutschland. So sollen in den nächsten Jahren den laufenden Planungen des Bundes zufolge 56 Mrd. DM für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur der neuen Bundesländern bereitgestellt werden; für den Aufbau eines modernen Telekommunikationsnetzes im Osten Deutschlands werden insgesamt 55 Mrd. DM veranschlagt. Dabei ist es zur Verbesserung der Wirtschaftskraft Ostdeutschlands notwendig, öffentliche Investitionen in die Infrastruktur vorrangig dort vorzunehmen, wo sie den größten Wachstumsbeitrag leisten können. Im Regelfall werden dies die Hauptverbindungsstrecken zwischen den west- und den ostdeutschen Industriegebieten wie auch die Ballungsräume selbst sein („Zentren-Achsen-Konzept“)²². Wenn dieser Weg auch als der einzig gangbare erscheint, muß eine solche Vorgehensweise zu einer Verschärfung der wirtschaftlichen Situation in jenen Regionen führen, in denen eine Verbesserung der Infrastruktur allein aus technischen Gründen erst später erreicht werden kann. Zum Ausgleich derartiger Standortnachteile erscheint eine Differenzierung der Regionalförderung nach der voraussichtlichen Infrastrukturausstattung sinnvoll.

Einen weiteren Anhaltspunkt für die Herausbildung von Problemgebieten liefert die regionale Verteilung der Direktinvestitionen westlicher Unternehmen. Ihnen kommt eine entscheidende Rolle im Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft zu, da diese neben modernen Produktionsanlagen auch technisches und organisatorisches Wissen einbringen. Es ist nun zu vermuten, daß sich westliche Investoren auf bestimmte Regionen in der früheren DDR konzentrieren werden. Hierfür spricht auch die Verteilung der bisher bekannt gewordenen privaten Investitionsvorhaben – der Hauptschwerpunkt des Engagements investitionswilliger Unternehmen liegt in den Industrieregionen des Südens²³. Auch Zulieferfirmen und Dienstleistungsunternehmen werden sich damit bevorzugt hier ansiedeln. Es ist abzusehen, daß diese Regionen schneller an das westdeutsche Einkommensniveau werden anschließen können als andere Gebiete.

Damit zeichnet sich ab, daß vor allem weite Teile des Nordens Ostdeutschlands – teils infolge der Dominanz

der Werftindustrie, teils als Folge einer überwiegend ländlichen Wirtschaftsstruktur – mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung nicht werden Schritt halten können. Ähnliches dürfte auch für einige Gebiete an der deutsch-polnischen Grenze gelten, die nunmehr in eine extreme Randlage geraten werden, denn vom Handel mit Polen sind auf absehbare Zeit kaum Impulse zu erwarten. Als Problemregionen werden sich aller Voraussicht nach auch jene Gebiete erweisen, die heute durch die Dominanz weniger Industriezweige speziell der Chemie- und der Schwerindustrie gekennzeichnet sind. Es muß Aufgabe der regionalpolitischen Förderung sein, in diesen Problemgebieten bereits frühzeitig aktiv zu werden und den Aufbau lebensfähiger und dauerhaft rentabler Unternehmen zu unterstützen.

Regionalisierung der Regionalpolitik

Durch eine zentralisierte Regionalpolitik nach Vorbild der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ allein wird es kaum gelingen, die absehbare Wettbewerbsschwäche benachteiligter ostdeutscher Regionen zu überwinden. Zu einem großen Teil obliegt es den von andauernder Strukturschwäche bedrohten Kommunen selbst, Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition im interregionalen Standortwettbewerb zu ergreifen, denn durch eine stärkere Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftsförderung ließe sich die auf Gemeindeebene vorhandene genauere Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ausnutzen.

Angesichts der angespannten Finanzlage der Gemeinden kann es dabei allerdings nicht um finanzielle Anreize für private Investoren gehen, zumal dies in der Tendenz eher noch zu einer Verschärfung der bestehenden regionalen Ungleichgewichte beitragen würde. Erfolgversprechend ist aber eine Politik, die auf kommunaler Ebene zu einer Verbesserung der Angebotsbedingungen beiträgt, so durch die Bereitstellung von gemeindeeigenen Gewerbeflächen, die Erleichterung von Genehmigungsverfahren, die Beratung von investitionswilligen Unternehmen und ähnlichem mehr. Überlegenswert ist auch ein Verzicht auf investitionshemmende Regulierungen in bestimmten Teilräumen; den Kommunen müßten hierfür entsprechende Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden. Erforderlich ist also eine Wiederbelebung des Konzepts der „Regionalisierung der Regionalpolitik“²⁴. Die Herstellung der deutschen Einheit und die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes sollte Anlaß zu einer Neuorientierung der Regionalpolitik im hier beschriebenen Sinne geben.

²¹ Vgl. B. Fege, M. Göbel, H.-U. Jung: Regionalreport DDR 1990, Grundzüge räumlicher Strukturen und Entwicklungen, Berlin, Hannover 1990, S. 60.

²² Vgl. P. Klemmer: Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), Heft 11, S. 557 ff.

²³ Vgl. A. Weichselberger, P. Jäckel: Investitionsaktivitäten westdeutscher Unternehmen in der ehemaligen DDR, in: ifo-Schnelldienst, 44. Jg. (1991), Heft 12, S. 9.

²⁴ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1984, a.a.O., Tz. 410 ff., wo eine ganze Reihe von Ansatzpunkten für eine dezentralisierte Regionalpolitik aufgeführt werden.