

Fritsch, Michael; Wagner, Karin; Eckhardt, Carl Friedrich

Article — Digitized Version

Regionalpolitik in Ostdeutschland: Maßnahmen, Implementationsprobleme und erste Ergebnisse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fritsch, Michael; Wagner, Karin; Eckhardt, Carl Friedrich (1991) : Regionalpolitik in Ostdeutschland: Maßnahmen, Implementationsprobleme und erste Ergebnisse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 12, pp. 626-631

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136831>

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.

Michael Fritsch, Karin Wagner, Carl Friedrich Eckhardt*

Regionalpolitik in Ostdeutschland

Maßnahmen, Implementationsprobleme und erste Ergebnisse

Die Förderung des Aufbaus der Wirtschaft in den neuen Bundesländern erfolgt zu einem wesentlichen Teil mit dem Instrumentarium der Regionalpolitik. Dabei beteiligt sich die EG in erheblichem Umfang an den Maßnahmen. Welche besonderen Regelungen gelten in Ostdeutschland? Wie ist der aktuelle Stand der Implementation der Maßnahmen? Wo liegen Probleme? Ist das Instrumentarium angemessen?

Mit dem überraschend schnellen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik hat sich die Regionalstruktur in Deutschland (und somit auch in der Europäischen Gemeinschaft) erheblich verändert. Angesichts gravierender Wohlstandsdifferenzen und massiver Abwanderung von Arbeitskräften ist die Wirtschaftspolitik gefordert, für eine möglichst rasche Erhöhung der Anzahl wettbe-

werbsfähiger Arbeitsplätze in Ostdeutschland Sorge zu tragen. Zur Förderung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern wurde eine Vielzahl von Programmen aufgelegt. Zentraler Stellenwert kommt hierbei dem Instrumentarium der Regionalförderung zu. Im folgenden geben wir einen Überblick über Art und Ausmaß der Regionalförderung für die neuen Bundesländer. Dabei gehen wir insbesondere auf die Koordination mit Maßnahmen der EG sowie auf Implementationsprobleme und -erfolge ein.

Privatdozent Dr. Michael Fritsch, 39, vertritt derzeit das Fachgebiet „Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungs- und Strukturpolitik“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin. Dr. Karin Wagner ist wissenschaftliche Angestellte und Carl Friedrich Eckhardt, 26, ist Tutor an diesem Lehrstuhl.

* Unsere Aussagen und Einschätzungen zu den Implementationsproblemen beruhen auf Interviews, die wir mit Mitarbeitern in den Wirtschaftsministerien verschiedener ostdeutscher Länder geführt haben. Die Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft stand für Rückfragen zur Verfügung und hat uns bei der Informationsbeschaffung sehr unterstützt. Wir danken unseren Gesprächspartnern für ihre durchgehend große Kooperationsbereitschaft.

Entscheidungsabläufe

Als sich die deutsche Vereinigung im Laufe des Sommers 1990 immer deutlicher abzeichnete, wurde beschlossen, das in der „alten“ Bundesrepublik bestehende System zur Regionalförderung, die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), für zunächst fünf Jahre auf das Gebiet der ehemaligen DDR auszudehnen. Dies wurde im Einigungsvertrag (Artikel 28) fixiert. Ein wesentlicher Grund, die Gemeinschaftsaufgabe für den Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft zu nutzen, bestand darin, daß die Entwicklung eines auf die spezifischen Probleme des Beitrittsgebietes zugeschnittenen Förderinstrumentariums beträchtliche Zeit erfordert hätte. Schnelligkeit war auch deshalb geboten, weil eine Beteiligung der EG-Strukturfonds an der Förderung die Existenz entsprechender nationaler Programme voraussetzt (Grundsatz der Kofinanzierung). Zudem wollte man die bereits bestehende Vielfalt an Programmen möglichst nicht weiter erhöhen.

Regionale Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern

(Haushaltsmittel in Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	Insgesamt
GRW-Mittel	3	3	3	3	3	15
EFRE-Mittel	1	1	1	–	–	3
„Aufschwung Ost“-Mittel	1,2	1,2	–	–	–	2,4
Insgesamt	5,2	5,2	4	3	3	20,4

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Für die Ausweitung der Regionalförderung auf die neuen Bundesländer mußte der „Rahmenplan“ der Gemeinschaftsaufgabe, welcher Art und Ausmaß der Förderung festlegt, modifiziert werden. Im Januar 1991 hat man den damals gültigen 19. Rahmenplan entsprechend ergänzt; im Juni wurde dann der 20. Rahmenplan beschlossen, der eine Reihe von Sonderkonditionen für die Förderung in den neuen Bundesländern enthält. Seit Ende Juni 1991 wird nach dem neuen Rahmenplan verfahren.

Die EG-Kommission sah sich aufgrund der besonderen Umstände hinsichtlich der Durchführung von strukturellen Maßnahmen im Gebiet der ehemaligen DDR zu Ausnahmeregelungen veranlaßt. So verzichtete sie beispielsweise auf die normalerweise erforderliche Einstufung der Fördergebiete nach regionalpolitischen Zielen und trug damit der mangelnden Verfügbarkeit entsprechenden Datenmaterials Rechnung. Im Dezember 1990 wurde beschlossen, die drei Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) sowie Europäischer Ausrichtungs-

und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung) im gesamten Beitrittsgebiet anzuwenden¹. Im gleichen Monat legte die Bundesregierung einen Entwicklungsplan für die neuen Länder vor, welcher Anfang März 1991 nach Verhandlungen mit der Kommission als Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) für den Zeitraum 1991 bis 1993 genehmigt wurde. Bereits zwei Wochen darauf wurden die operativen Programme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung verabschiedet, welche die zu ergreifenden Maßnahmen näher konkretisieren und eine Voraussetzung für die Umsetzung der wesentlichen Bestandteile des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes sind². Die ersten Mittel aus diesem Fonds konnten bereits im Mai 1991 für Investitionen vergeben werden.

Finanzausstattung

Zentrales Instrument zur Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern ist die Gemeinschaftsaufgabe. Fördermittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Sonderprogrammes „Aufschwung Ost“ werden auf die Gemeinschaftsaufgabe-Mittel aufgestockt, so daß im wesentlichen die Antragsbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe maßgeblich sind. Das Gros der Mittel, die in den neuen Bundesländern für regionale Wirtschaftsförderung zur Verfügung stehen, wird von der Gemeinschaftsaufgabe mit 15 Mrd. DM für den Zeitraum 1991 bis 1995 aufgebracht (siehe Tabelle), wobei Bund und Länder jeweils die Hälfte finanzieren. Die EG leistet mit den EFRE-Mitteln von circa 3 Mrd. DM³ (bislang allerdings nur für den Zeitraum 1991 bis 1993) einen erheblichen Beitrag. Die Gelder des Sonderprogrammes „Aufschwung Ost“ sind auf zwei Jahre befristet.

In dem Beitrag des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sind 90 Mill. DM (3% der Mittel) für technische Hilfe enthalten. Sie soll dazu dienen, die Verwaltungen in den neuen Ländern bei der Durchführung der Maßnahmen zu unterstützen und steht für die Einstellung von zusätzlichem Personal, zur Anschaffung von Sachausstattung (insbesondere von informationstechnischen Anlagen) sowie zur Finanzierung von Beratung und für die Vergabe von Gutachten (z.B. Erstellung von Regionalplänen) durch Dritte zur Verfügung. Während zusätzliches

¹ VO (EWG) Nr. 3575 des Rates vom 4. Dezember 1990, in: ABL. Nr. L 353/19 vom 17. 12. 1990.

² Daneben existiert die Möglichkeit, Maßnahmen über Einzelanträge für Großvorhaben, Globalzuschüsse an zwischengeschaltete Instanzen oder Kofinanzierung nationaler Beihilferegulungen, sofern diese mit den Wettbewerbsregeln der EG übereinstimmen, umzusetzen.

³ Diese Gelder werden zusätzlich zu den regulären Interventionen in anderen Regionen der Gemeinschaft zur Verfügung gestellt. Bei der Umrechnung von ECU in DM wurde ein Wechselkurs von 1 : 2 zugrunde gelegt.

Personal vollständig aus Mitteln der EG finanziert werden kann, muß für die Anschaffung von Anlagen sowie für Beratung und Gutachten ein Eigenanteil von 25% der Kosten aus Landesmitteln aufgebracht werden.

Grundzüge der Förderung

Die Gemeinschaftsaufgabe ist ursprünglich zur Begrenzung von Regionalproblemen in einem hochentwickelten Industrieland mit relativ ausgeglichener Raumstruktur geschaffen worden. Da die Integration Ostdeutschlands die Konversion des gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems der ehemaligen DDR beinhaltet, stellt sich die Frage, inwieweit die Gemeinschaftsaufgabe ein adäquates Instrumentarium für diese sehr spezifische Problemlage darstellt.

Die Gemeinschaftsaufgabe bietet vor allem Zuschüsse für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft sowie für Infrastrukturprojekte, welche für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind⁴. Daneben werden neuerdings auch Ausfallbürgschaften gewährt. Zwei Leitlinien der GRW-Förderung führen zu einer gewissen Selektivität der Subventionen, nämlich die räumliche Schwerpunktbildung und die Konzentration auf „fernabsatzorientierte“ Wirtschaftsbereiche. Die räumliche Schwerpunktbildung erfolgt über die Ausweisung von „Schwerpunktorten“, in denen die Fördersätze relativ hoch sind; Ziel ist dabei die Schaffung bzw. Ausnutzung von Agglomerationsvorteilen. Die Beschränkung der Förderung auf „fernabsatzorientierte“ Wirtschaftsbereiche beruht auf der Exportbasistheorie, nach der nur überregionaler Absatz zusätzliches Einkommen in eine Region lenkt. Als „fernabsatzorientiert“ gelten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe solche Betriebe, die regelmäßig den überwiegenden Teil (mehr als 50%) ihres Umsatzes über die Regionsgrenzen hinaus liefern bzw. Leistungen für Gebietsfremde erbringen (z.B. Tourismus-Branche).

⁴ Vgl. zu den Regelungen im einzelnen den 20. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1991 bis 1994 (1995), Bundestags-Drucksache 12/895.

Konkretisiert wird die „Fernabsatzorientierung“ zum einen anhand der räumlichen Distanz zum Abnehmer; Lieferungen innerhalb eines bestimmten Radius (bisher 50 km) gelten nicht als überregional. Zum anderen gibt es eine Positiv-Liste bestimmter Branchen, von denen unterstellt wird, daß sie dieses Kriterium regelmäßig erfüllen. Diese Liste umfaßt den gesamten Industriesektor, bestimmte fernabsatzorientierte Dienstleistungen (z.B. Versandhandel, Werbeagenturen, Software-Häuser), die Tourismus-Branche sowie seit neuestem eine Reihe von Handwerkszweigen. Ausgeschlossen sind vor allem Landwirtschaft, Bergbau, Transport- und Lagergewerbe, lokale Dienstleistungen sowie das Baugewerbe.

Entsprechend den Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe können im Bereich der gewerblichen Wirtschaft Investitionen im Zusammenhang mit der Errichtung, Erweiterung bzw. Umstellung/Rationalisierung einer Betriebsstätte gefördert werden. Hierunter fallen (sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind) auch Aufwendungen für gebrauchte oder für immaterielle Wirtschaftsgüter, für Leasing sowie für den Erwerb einer stillgelegten bzw. von der Stilllegung bedrohten Betriebsstätte. Besondere Investitionszuschüsse können im Zusammenhang mit der Schaffung zusätzlicher „hochwertiger“ Arbeitsplätze mit Bedeutung für die Innovationsfähigkeit der Betriebsstätte gewährt werden.

Sonderkonditionen

In Anbetracht der besonderen Probleme der ostdeutschen Wirtschaft hat man eine Reihe von Sonderregelungen für dieses Gebiet getroffen. Die wichtigsten dieser Regelungen sind:

- Vorläufig wurde auf die Ausweisung von Schwerpunkorten in den neuen Ländern verzichtet, was wesentlich durch mangelndes statistisches Material und fehlende Entwicklungsplanung begründet ist. Den Ländern steht es zwar frei, solche Schwerpunkorte zu benennen; bislang wurde hiervon aber noch kein Gebrauch gemacht.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

□ Die Höchstsätze für die Investitionszuschüsse liegen um fünf Prozentpunkte über den Sätzen, welche in Fördergebieten der alten Länder maximal gewährt werden können. Der GRW-Höchstsatz darf in den neuen Ländern durch Inanspruchnahme zusätzlicher Förderung um einen Subventionswert von bis zu zwölf Prozentpunkten (in den alten Ländern um bis zu zehn Prozentpunkten) überschritten werden. Insgesamt ergibt sich somit ein Präferenzvorsprung für Investitionen in den neuen Ländern von 7%.

□ Befristet bis zum 31. Dezember 1992 können Betriebsstätten des Bauhaupt- und Ausbaugewerbes bei „besonders hohen Struktureffekten“ ausnahmsweise gefördert werden, wobei das Gesamtvolumen der Investitionszuschüsse auf 100 000 DM pro Unternehmen begrenzt ist.

□ Das Entfernungs-Kriterium zur Bestimmung der „Fernabsatzorientierung“ wurde von 50 km (in den alten Ländern) auf 30 km in den neuen Ländern reduziert. Dies wurde vor allem damit begründet, daß die Verkehrswege in Ostdeutschland relativ schlecht ausgebaut seien und die meisten dort ansässigen Unternehmen noch über keine hinreichenden Vertriebsnetze verfügen.

□ Das Mindest-Jahreseinkommen, welches zur Abgrenzung hochwertiger Arbeitsplätze (neben weiteren Kriterien) heranzuziehen ist, wurde von 60 000 DM in den alten auf 40 000 DM in den neuen Bundesländern herabgesetzt.

□ In Betriebsstätten des Fremdenverkehrs können auch Investitionen, die der Erweiterung oder Modernisierung bzw. grundlegenden Rationalisierung dienen, mit dem für Errichtungen geltenden (höheren) Satz gefördert werden.

Im gesamten Gebiet der ehemaligen DDR wird eine Investitionszulage für alle neuen, beweglichen und abnutzbaren Wirtschaftsgüter in sämtlichen Wirtschaftsbereichen (also etwa auch für lokale Dienstleistungen) gewährt. Daneben können zinsverbilligte Kredite und Sonderabschreibungen in Anspruch genommen werden. Auf die Investitionszulage in Höhe von 12% (der Betrag, um den die GRW-Förderung aufgestockt werden darf) besteht ein Rechtsanspruch. Insgesamt ergibt sich ein ma-

ximaler Anteil an Fördermitteln in den neuen Ländern von 35% bei Neuerrichtungen, von 32% bei Erweiterungsinvestitionen und von 27% bei Investitionsprojekten, welche der Umstellung bzw. der grundlegenden Rationalisierung dienen⁵.

Implementationsprobleme und -erfolge

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe liegt die Durchführung der Maßnahmen bei den Ländern. Da die neuen Länder jedoch erst zu gründen waren und auch die Kommunalverwaltungen neu strukturiert werden mußten, stellt(e) die Implementation der Maßnahmen ein erhebliches Problem dar. Die Mitarbeiter in den ostdeutschen Verwaltungen hatten sich in eine für sie völlig neue Materie einzuarbeiten sowie eine bis dahin ungekannte Flut von Vorschriften und Mitteilungen zu verarbeiten. Hinzu kamen lange Laufzeiten der Post, eingeschränkte Telekommunikationsmöglichkeiten, fehlende Räumlichkeiten und Ausstattung (z.B. im Bereich der EDV) sowie ein Mangel an qualifiziertem Personal. Aus diesen Gründen ergaben sich trotz erheblicher Anstrengungen und allgemein großzügiger Auslegung von Vorschriften erhebliche Bearbeitungszeiten bei den Anträgen auf Förderung. Schulungen und zeitweiliger Transfer von Personal aus den alten Ländern (gelegentlich auch von der EG) trugen (und tragen) wesentlich zur Überwindung dieser Implementationsprobleme bei. Erschwerend bei der Akquisition qualifizierter Mitarbeiter wirkt die derzeit noch relativ niedrige Entlohnung im öffentlichen Dienst der neuen Länder; auch ostdeutsche Betriebe bieten hier häufig deutlich günstigere Vergütungen.

Insbesondere in solchen Regionen, aus denen noch wenige Anträge auf Förderung vorliegen, betreiben die Verwaltungen aktives „Politik-Marketing“. Es wird versucht, durch direkte Ansprache und intensive Beratung potentieller Antragsteller (teilweise wieder mit Unterstützung von Fachleuten aus den alten Bundesländern) den Bekanntheitsgrad von Förderungsmöglichkeiten und Antragsmodalitäten zu erhöhen.

Wesentliche Engpässe seitens der antragstellenden Unternehmen sind ungeklärte Eigentumsverhältnisse, unzureichend vorhandene Industrie- und Gewerbegebiete, fehlende Flächennutzungspläne sowie Probleme in der Zusammenarbeit mit den im Umbau befindlichen Kommunalverwaltungen. Engpässe im Bereich Kommunalverwaltungen machen sich insbesondere bei der Förderung von Infrastrukturprojekten bemerkbar. Hier kommt zu den „normalen“ Informations- und Umstellungsproblemen noch erschwerend hinzu, daß in der ehemaligen DDR kaum „Schubladen“-Projekte vorhanden waren, auf die hier zurückgegriffen werden könnte. Bedenkt man, daß in den alten Ländern ein Planungsvorlauf

⁵ Allerdings kann es durch die Modalitäten bei der Anrechnung anderer Wirtschaftshilfen auf die GRW-Förderung durchaus zu einer Überschreitung dieser Sätze kommen. Beispielsweise wird bei der Anrechnung von zinsverbilligten Darlehen ein Normalzinssatz von 7,5% unterstellt, d.h., eine Anrechnung auf die GRW-Förderung erfolgt erst dann, wenn der Zinssatz unter 7,5% liegt (bei einem gegenwärtigen Marktzins für Unternehmenskredite von gut 9%). Da der Investitionszuschuß versteuert werden muß (die Investitionszulage ist hingegen steuerfrei), liegt die effektive Entlastung der Unternehmen niedriger, als es die Höchstsätze angeben.

von mehr als zwei Jahren für kommunale Infrastrukturinvestitionen keine Seltenheit darstellt, dann ist hier kaum mit rascher Abhilfe zu rechnen. Ein kritischer Punkt kann darin gesehen werden, daß Investitionen im Bereich der Basisinfrastruktur (z.B. Ausbau des Straßennetzes), für die ein großer Bedarf besteht, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nicht förderungsfähig sind⁶.

In der Struktur der Förderanträge aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft spiegelt sich die Bedeutung des west-östlichen Know-how- und Kapitaltransfers wider: Bei dem ganz überwiegenden Anteil der Antragsteller (gut 90%) handelt es sich um westdeutsche Unternehmen oder um solche ostdeutschen Unternehmen, die eng mit einem westdeutschen Partner kooperieren. Die westdeutschen Unternehmen bringen technologisches sowie betriebswirtschaftliches Fachwissen mit und sind dadurch im Vergleich zu ostdeutschen Unternehmen eher in der Lage, Ansatzpunkte für notwendige Investitionen zu erkennen und eine erfolgreiche Umsetzung der Investitionsprojekte zu gewährleisten⁷. Zudem verfügen sie in der Regel über eine weit bessere Ausstattung mit Liquidität; ostdeutsche Unternehmen haben hingegen aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse oftmals große Schwierigkeiten, in ausreichendem Maße Sicherheiten für Bankkredite bereitzustellen. In den Länderverwaltungen wird vielfach versucht, die einheimischen Unternehmen mit intensiver Beratung zu fördern und ostdeutsche Geschäftsführer bei der Finanzierung von Management-Buy-Outs zu unterstützen⁸.

Großzügige Handhabung

Die Bearbeitungszeit der Anträge liegt derzeit meist zwischen ein und zwei Monaten; in Ausnahmefällen kann sie auch sechs Monate betragen. Da nach den Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe die Investition direkt nach Antragstellung begonnen werden kann, müssen sich aus der Bearbeitungszeit der Anträge aber nicht zwangsläufig Verzögerungen ergeben. Das Verfahren

⁶ Hier ist das Instrumentarium der Gemeinschaftsaufgabe den Problemlagen in Ostdeutschland nicht ganz angemessen. Es gibt allerdings ein „Kreditprogramm zur Förderung kommunaler Investitionen im Gebiet der neuen Länder“, mit dem Maßnahmen zur Verbesserung der Basis-Infrastruktur unterstützt werden.

⁷ Ausführlich zu diesem Aspekt K. Wagner, D. Hitchens, E. Birnie: *Managerausgleich – eine Überlebensstrategie für Unternehmen in den neuen Ländern: Ergebnisse zweier Fallstudien*, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 61. Jg. (1991), H. 9.

⁸ Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt können nur dann gefördert werden, wenn ein von der Treuhand gebilligtes und als erfolgversprechend angesehenes Sanierungskonzept vorliegt bzw. wenn die Privatisierung unmittelbar bevorsteht. Die ostdeutschen Länder (mit Ausnahme von Berlin) haben in einer Protokollnotiz vereinbart, keine GRW-Förderung für den Erwerb von Treuhand-Unternehmen zu gewähren. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß die Kaufpreise für die Unternehmen deutlich unter dem Marktwert liegen und bereits eine Art Subvention enthalten.

der Antragstellung ist in den ostdeutschen Ländern unterschiedlich organisiert. Teilweise liegt die Beratung der Antragsteller und die betriebswirtschaftliche Vorprüfung der Projekte direkt bei den Kommunen oder beim zuständigen Wirtschaftsministerium. In einigen Ländern ist man bereits dazu übergegangen, diese Bearbeitungsschritte auf Landes-Förderbanken (z.B. die „Sächsische Aufbaubank“) zu übertragen. In Sachsen müssen die Anträge über die Hausbank eingereicht werden, was dann eine Entlastung darstellen kann, wenn die Hausbank bereits eine gewisse Vorprüfung der Anträge bzw. der Investitionsprojekte vornimmt. Allerdings sind die Banken in den neuen Ländern mit einer solchen Evaluation der Anträge oftmals noch überfordert, und es wird Zeit brauchen, bis sich dieses Verfahren eingespielt hat. Eine Beteiligung von Unternehmens- oder Steuerberatern bei der Ausarbeitung der Anträge hat sich bislang als wenig hilfreich erwiesen, da die Betreffenden in der Regel nicht über die hierzu notwendigen Kenntnisse des Förderinstrumentariums verfügen.

Die Kriterien zur Bestimmung der Förderungsfähigkeit werden durch die Verwaltung großzügig gehandhabt; jedenfalls solange, wie ausreichend Fördermittel zur Verfügung stehen. Dies liegt wohl in der Natur eines Förderungssystems wie der Gemeinschaftsaufgabe. Dementsprechend werden die diskretionären Entscheidungsspielräume, welche bei der Vergabe von Investitionszuschüssen bestehen, derzeit in den neuen Ländern fast nicht genutzt: Sofern ein Projekt die Kriterien der Gemeinschaftsaufgabe erfüllt, wird der Investitionszuschuß regelmäßig mit dem entsprechenden Höchstsatz gewährt⁹. Frühere öffentliche Kritik an relativ geringer Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen hat geradezu einen Wettstreit zwischen den neuen Bundesländern stimuliert, die vorhandenen Mittel möglichst schnell auszus schöpfen. Einige der neuen Länder haben inzwischen mit der Entwicklung landeseigener Förderinstrumente begonnen, welche die GRW-Förderung ergänzen sollen. Daneben gibt es bereits eine Reihe von Ansätzen für regionale Entwicklungsprogramme.

Bei der Implementation der GRW-Förderung scheinen Personal- und Know-how-Transfers von den alten Bundesländern und von der EG in die neuen Bundesländer von großer Bedeutung gewesen zu sein. Wesentliche Informationsengpässe seitens der Länderverwaltungen be-

⁹ Diskretionäre Entscheidungsspielräume bestehen beispielsweise auch bei der Beurteilung der „Fernabsatzorientierung“, da (nach einer im 20. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe enthaltenen Klarstellung) der überregionale Absatz erst nach Abschluß des betreffenden Investitionsprojektes nachgewiesen werden muß, „so daß ein Hineinwachsen in den überregionalen Absatz ermöglicht wird“ (20. Rahmenplan, a.a.O., S. 6). Es liegt also zunächst im Ermessen der zuständigen Verwaltung, inwiefern sie eine entsprechende Prognose des Antragstellers als plausibel ansieht.

stehen derzeit vor allem noch hinsichtlich der Förderprogramme der EG (etwa der EGKS), bei denen das Antragsverfahren als relativ kompliziert empfunden wird.

Die für das Jahr 1991 zur Verfügung stehenden Fördermittel waren in einigen der neuen Bundesländer bereits Anfang Oktober vollständig bewilligt. Ende Oktober belief sich das Volumen der für den Zeitraum 1992-1994 festgelegten Mittel auf circa 5,4 Mrd. DM (knapp 44% der für diese Periode bereitgestellten Mittel). Circa 85% des geförderten Investitionsvolumens der gewerblichen Wirtschaft entfällt auf Neuerrichtungen, der Rest betrifft Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen. Die Anzahl der Anträge zur Förderung von Projekten im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur blieb bisher relativ gering, was durch gravierende Engpässe bei den Kommunalverwaltungen bedingt ist.

Insgesamt wurden bis Ende Oktober 1991 13094 Anträge auf GRW-Förderung eingereicht, von denen allerdings erst 4213 bewilligt sind. Dabei überstieg die Anzahl der im Oktober eingereichten Anträge deutlich die Zahl der im gleichen Monat ausgesprochenen Bewilligungen. Für das Jahr 1991 wurden bisher 4,38 Mrd. DM an GRW-Förderung zugesagt; für die Jahre 1992 bis 1994 belaufen sich die bereits bewilligten Mittel auf insgesamt gut 5,4 Mrd. DM. Der Abfluß der Mittel erfolgt allerdings häufig mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, was auf entsprechende Engpässe bei der Umsetzung der Investitionsprojekte hinweist. So waren bis Ende Oktober erst 37,7% der für 1991 bereits bewilligten Mittel (31,8% der für 1991 zur Verfügung stehenden Mittel) abgeflossen. Der Abfluß der bewilligten Mittel liegt im Bereich der gewerblichen Wirtschaft mit 40,2% über der Quote für die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (32,9%).

Mit den bis Ende Oktober 1991 bewilligten Investitionen sollen 135030 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden; die Anzahl der durch Umstellungen bzw. grundlegende Modernisierungen gesicherten Arbeits-

plätze beläuft sich auf 112932¹⁰. Pro zusätzlichem bzw. gesichertem Arbeitsplatz in der gewerblichen Wirtschaft wurden gut 28000 DM an Fördermitteln durch die Gemeinschaftsaufgabe gewährt¹¹. Würde man die bis einschließlich 1993 für die Regionalförderung in den neuen Bundesländern zur Verfügung stehenden 14,2 Mrd. DM ausschließlich für die gewerbliche Wirtschaft verwenden (also keine Projekte im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur subventionieren), so könnte man hiermit also die Schaffung bzw. den Erhalt von circa einer halben Million Arbeitsplätzen fördern¹².

Fazit

Die Implementation des westdeutschen Systems der Regionalförderung in Ostdeutschland ist auf der Ebene der Länder inzwischen ein gutes Stück vorangekommen. Wesentliche Probleme bestehen aber vielfach noch auf kommunaler Ebene, wo ein unzureichender Informationsstand, fehlende Sach- und Personalausstattung sowie ungeklärte Eigentumsfragen einen wesentlichen Engpaß bei Planung, Beantragung und Umsetzung von Förderungsmaßnahmen darstellen.

Die nicht zuletzt aus Zeitgründen erfolgte Übernahme des westdeutschen Instrumentariums der regionalen Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland ist durchaus nicht unproblematisch. War die Gemeinschaftsaufgabe in den alten Ländern schon wenig selektiv, so ist sie in den neuen Ländern ein Stück hin zur globalen „Gießkanne“-Förderung aufgeweicht worden. Dies mag angesichts der großen wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland für eine Übergangszeit durchaus vertretbar sein; längerfristig gesehen wäre ein solches Förderungssystem aber unter Effizienzgesichtspunkten sehr zweifelhaft. Auch die einseitige Orientierung der GRW-Förderung auf den Faktor Sachkapital ist wohl nur solange akzeptabel, wie es komplementäre Programme zur Weiterqualifikation und zu anderen Formen des Know-how-Transfers (z.B. Personalaustausch) gibt.

Von entscheidender Bedeutung wird es sein, wie das Instrumentarium der Gemeinschaftsaufgabe nach Ablauf der Übergangsfrist ausgestaltet und gehandhabt wird. Dabei geht es um Fragen wie etwa die räumliche Schwerpunktbildung, die Entlassung von Regionen aus der Förderung und die Nutzung diskretionärer Entscheidungsspielräume bei der Vergabe von Investitionszuschüssen. Darüber hinaus wäre auch an die stärkere Berücksichtigung der Qualifikation des Arbeitskräftepotentials sowie an eine intensivere Einbeziehung der kommunalen Ebene zu denken. Eine regionale Entwicklungspolitik im eigentlichen Sinne des Wortes¹³ ist die Gemeinschaftsaufgabe in Ostdeutschland noch nicht!

¹⁰ Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, daß es sich hierbei um Plangrößen handelt und die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe Anreize zur Nennung einer relativ hohen Anzahl an betroffenen Arbeitsplätzen bei Beantragung der Förderung enthalten.

¹¹ Hinzu kommen Subventionen aus anderen Programmen, die bis zu einem Förderanteil von 12% auf die GRW-Förderung aufgestockt werden können.

¹² Der Anteil der Fördermittel pro Arbeitsplatz liegt für Neuerrichtungen und Erweiterungen in der Regel deutlich höher als für Umstellungen/Rationalisierungen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bei Investitionen zur Umstellung/Rationalisierung häufig sämtliche Arbeitsplätze in dem Betrieb bzw. in der betreffenden organisatorischen Einheit als „gesichert“ angegeben werden. Die Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze dürfte mit dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen nur in deutlich geringerem Ausmaß möglich sein.

¹³ Siehe hierzu etwa P. Klemmer: Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70 Jg. (1990), H. 11, insbes. S. 561.