

Störmann, Wiebke; Ziegler, Astrid

**Article — Digitized Version**

## Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern nach 1998

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Störmann, Wiebke; Ziegler, Astrid (1997) : Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern nach 1998, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 9, pp. 513-519

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137526>

**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.*

Wiebke Störmann, Astrid Ziegler

## Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern nach 1998

*Vor kurzem wurde in Bonn ein mittelfristiges Förderkonzept für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern beschlossen. Werden die darin enthaltenen Maßnahmen und Instrumente den Anforderungen an eine effiziente Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland gerecht? Sind sie in der Lage, langfristig selbsttragende Strukturen in den neuen Ländern aufzubauen?*

Die Bundesregierung hat Ende Mai 1997 das mittelfristige Förderkonzept für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern nach 1998 verabschiedet<sup>1</sup>. Am 25. Juni wurde der entsprechende Gesetzentwurf vom Bundestag mit geringfügigen Änderungen angenommen<sup>2</sup>. Das Förderprogramm setzt die Reihe von Übergangsregelungen fort, mit denen die Bundesregierung nach eigenem Bekunden versucht, den Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft zu beschleunigen. Die Hilfen zielen vor allem darauf ab, die Lebensbedingungen der ostdeutschen Bevölkerung zu verbessern und denen im übrigen Bundesgebiet anzugleichen.

Im Rahmen des mittelfristigen Förderkonzeptes hat die Bundesregierung ein Bündel von Instrumenten beschlossen, die fast ausschließlich der Anreizpolitik zuzuordnen sind. Dabei ist zunächst positiv zu bewerten, daß gegenüber der bisherigen Praxis der Förderzeitraum von zwei Jahren auf einen Zeithorizont von sechs Jahren ausgedehnt wurde. Dieser größere Förderzeitraum erhöht die Planungssicherheit der Akteure (Unternehmen, Kommunen, Bundesländer etc.) und wirkt sich tendenziell positiv auf die Verstetigung des Aufholprozesses in den neuen Bundesländern aus. Nach drei Jahren soll das Volumen der Fördermittel allerdings überprüft und möglichst zurückgeführt werden. Dieses degressive Vorgehen ist zum einen aus subventionspolitischen Aspekten sinnvoll und zum anderen ist es dadurch möglich, die Fördernotwendigkeit auf halber Strecke zu überprüfen. Angesichts der strukturellen Defizite in den neuen Bundesländern ist aber heute schon abzusehen, daß ein dauerhaft hohes Fördervolumen während des gesamten Planungszeitraumes erforderlich bleibt.

Die Schwerpunkte des neuen mittelfristigen Förderkonzeptes setzen sich zusammen aus der Investitionsförderung, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Förderung von Existenzgründungen, der Stärkung der Eigenkapitalbasis, der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, der Absatzförderung sowie der Wohnungsbauförderung. Maßnahmen im Rahmen der Investitionsförderung sind zum einen steuerliche Förderinstrumente wie Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen, die Einbeziehung von Nutzungsüberlassungen in die steuerliche Förderung sowie eine Investitionszulage für Neubauten im verarbeitenden Gewerbe; zum anderen die Instrumente der Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis stützen sich auf die Eigenkapitalhilfe und die ERP-Kredite, Bürgschaften, Umsatzgrenze für die Ist-Besteuerung und auf den Beteiligungsfonds Ost. Im Bereich von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie bei der Absatzförderung werden die bisherigen Maßnahmen auf hohem Niveau fortgesetzt, ohne diese allerdings im einzelnen näher aufzulisten. Die Wohnungsbauförderung konzentriert sich auf die Modernisierung des vorhandenen Bestandes und auf den Mietwohnungsbau im innerstädtischen Bereich.

Das mittelfristige Förderkonzept soll im folgenden dahingehend überprüft werden, ob die Palette der aufgelegten Instrumente und Maßnahmen der Bundesregierung den Anforderungen an die Wirtschafts-

---

*Dr. Wiebke Störmann, 33, und Dr. Astrid Ziegler, 36, sind wissenschaftliche Referentinnen im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.*

<sup>1</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Mittelfristiges Förderkonzept der Bundesregierung für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern nach 1998, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 11 vom 26. Mai 1997.

<sup>2</sup> Vgl. o.V.: Ostförderung auf neues Fundament gestellt, in: Woche im Bundestag, 27. Jahrgang/Nr. 12, 2. Juli 1997, S. 29; Informationen über das Gesetz zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanznachrichten Nr. 19/97 vom 10. Juli 1997, S. 3 f.

politik für Ostdeutschland gerecht wird, um langfristig selbsttragende Strukturen in den neuen Bundesländern aufzubauen.

Die Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und der Bundesländer für den wirtschaftlichen Aufbauprozess in Ostdeutschland sind nach wie vor sehr groß. Im Zeitablauf zeigt es sich immer mehr, daß der ostdeutsche Wirtschaftsstandort von der Stabilisierung und dem Aufbau seiner exportfähigen Wirtschaft abhängig ist. Schlüsselpositionen fallen dabei der Revitalisierung der ostdeutschen Industrie, dem Aufbau der produktionsnahen Dienstleistungen sowie der Erhöhung des exportfähigen Unternehmenspotentials zu<sup>3</sup>.

Die Maßnahmen der Wirtschaftspolitik müssen vor allem darauf ausgerichtet sein, die ostdeutsche Wirtschaft in die gesamtdeutsche Wirtschaft zu integrieren. Ostdeutschland als Wirtschaftsstandort wird nur eine Zukunft haben, wenn die ostdeutsche Wirtschaft nicht als „verlängerte Werkbank“ für den Westen tätig ist. Deshalb muß es gelingen, den Anteil der Betriebe mit Headquarter-Funktionen (z.B. Management, Verwaltung, Forschung und Entwicklung) deutlich zu steigern. Insbesondere hohe Forschungs- und Entwicklungsintensitäten der Unternehmen würden langfristig gerade im Bereich der hochwertigen technologischen Güter und Dienstleistungen große strukturelle Standortvorteile für die ost- und damit für die gesamtdeutsche Wirtschaft sichern.

Daraus läßt sich ein in sich schlüssiges Paket an Handlungsempfehlungen an die zukünftige Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland ableiten. Im Mittelpunkt muß stehen:

- die gezielte und koordinierte Ansiedlungspolitik,
- der Aufbau der industriellen Basis (Re-Industrialisierung),
- die Bestandspflege des in den letzten sieben Jahren entstandenen Unternehmenspotentials sowie
- die Unterstützung innovativer Unternehmer.

<sup>3</sup> Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Untersuchung des WSI. Die umfangreichen Ergebnisse sind veröffentlicht in W. Störmann, A. Ziegler: Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern. Kritische Anmerkungen zum mittelfristigen Förderkonzept der Bundesregierung nach 1998, WSI-Diskussionspapier Nr. 38, Düsseldorf, Juni 1997.

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch P. Schumacher, F. Straßberger: Wissensintensivierung der Wirtschaft: Wie gut ist Deutschland darauf vorbereitet?, in: DIW-Wochenbericht 22/91, 64. Jg., S. 387 ff.

<sup>5</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bilanz der Wirtschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland bis Ende 1996, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 12 vom 26. Mai 1997, S. 17.

<sup>6</sup> Vgl. U. Ludwig: Zuversicht der ostdeutschen Industrie im Mai 1997 weiter verbessert, in: Wirtschaft im Wandel, 8/1997, S. 18.

Für die zukünftige Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft nehmen im Zeitablauf neben den klassischen harten Faktoren, wie Investitionen in Bauten und Ausrüstungen, weiche Faktoren, die immateriellen Investitionen in Forschung und Entwicklung, in Bildung, in Beratung des Management und der Betriebsräte usw., an Bedeutung zu<sup>4</sup>. Die künftige Wirtschaftsförderpolitik für Ostdeutschland muß dieser Entwicklung gerecht werden.

#### Investitionszulagen oder Investitionszuschüsse?

Das neue Förderkonzept der Bundesregierung stellt auf umfangreiche Investitionszulagen sowohl für den Unternehmensbereich als auch für den Wohnungsbau ab. Die bisherigen Sonderabschreibungen entfallen. Damit hat die Bundesregierung auf die massiven Probleme in bezug auf die Inanspruchnahme bei den Sonderabschreibungen reagiert. Denn die Finanzverwaltung beanstandete rund 80% der Anträge auf Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz gegenüber nur 10% der in Anspruch genommenen Investitionszulagen<sup>5</sup>. Zwischen 1999 und 2004 werden künftig z.B. Ausrüstungsinvestitionen mit Hilfe von Zulagen um 10% bei der Basisförderung für alle Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungen, für Handwerksunternehmen und Unternehmen des kleinflächigen innerstädtischen Handels sowie um 20% als erhöhte Förderung für kleine und mittlere Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungen finanziell unterstützt.

Diese Fördermittel sollen den Investoren unmittelbar nach der Investition ausgezahlt werden. Im Gegensatz zu anderen Formen von Investitionszulagen, die mit der Gewinnsteuerschuld verrechnet werden, kommen diese Mittel unabhängig von der Gewinnsituation des Unternehmens zum Tragen. Dadurch erhöht sich die Liquidität der Empfänger. Berücksichtigt man allerdings, daß der Anteil der Unternehmen mit guter Geschäftslage im letzten Geschäftsjahr zwar zunahm – er liegt bei ca. 22% –, jedoch 27% der Unternehmen nach wie vor eine schlechte Geschäftslage aufweisen und im unscharfen Bereich („eher schlecht“ bzw. „eher gut“) sich die Mehrzahl der Unternehmen mit ca. 51% befinden<sup>6</sup>, so stellt sich die Frage, ob ostdeutsche Unternehmen in ausreichendem Umfang überhaupt Investitionen tätigen können. Wenn diese nicht investieren, kommen die Investitionshilfen für Ostdeutschland größtenteils Investoren aus Westdeutschland bzw. dem Ausland zugute. Der Tendenz zur Schaffung „verlängerter Werkbänke“ würde mit dieser Art von Investitionsförderung nicht gegengesteuert werden können.

**Finanzierungsplan der Gemeinschaftsaufgabe  
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1997 bis 2001**

(in Mill. DM)

Land/Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	1997-2001
Berlin	618	596	606	500	350	2670
Brandenburg	1480	1224	943	233	233	4113
Mecklenburg-Vorpommern	916	1096	792	188	188	3180
Sachsen	2400	2013	1292	393	393	6491
Sachsen-Anhalt	1696	1668	1209	288	288	5149
Thüringen	1211	703	609	247	247	3017
<b>Insgesamt</b>	<b>8321</b>	<b>7300</b>	<b>5451</b>	<b>1849</b>	<b>1699</b>	<b>24620</b>

Quellen: WSI; eigene Berechnungen nach Angaben aus dem 26. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestags-Drucksache 13/7205.

Außerdem haben Investitionszulagen als steuerliches Instrument gravierende strukturelle Nachteile gegenüber alternativen Maßnahmen wie z.B. Investitionszuschüssen. Investitionszulagen und Investitionszuschüsse wirken beide gleichermaßen auf den Produktionsfaktor Kapital. Sie reduzieren die regionalen Kapitalkosten. Folge der Kapitalkostenverringerung ist in beiden Fällen die Erweiterung der Produktionskapazitäten in der Region. Sowohl Zulagen als auch Zuschüsse erreichen das Unternehmen bei Realisierung der Investition. Sie tragen auf diese Weise dazu bei, die Rendite der Investition zu erhöhen und Liquiditätsschwierigkeiten zu vermeiden.

Für einen Investor besteht der große Vorteil der Investitionszulage gegenüber dem Zuschuß in dem Rechtsanspruch, auf jeden Fall gefördert zu werden. Zuschüsse werden demgegenüber diskretionär gewährt, nachdem die Investitionsbedingungen des antragstellenden Unternehmens überprüft wurden. Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten spricht für den Zuschuß, daß die Mittel zielgenauer eingesetzt und in ihrer Verwendung kontrolliert werden können. Der Mitnahmeeffekt ist aufgrund des fehlenden Rechtsanspruchs beim Zuschuß geringer als bei der Zulage<sup>7</sup>. Überdies steht zu befürchten, daß die vorgeschlagene Investitionszulage erhöhte Transaktionskosten mit sich bringt<sup>8</sup>. Unter fiskalischem Aspekt sind Zuschüsse insofern vorteilhafter als Zulagen, weil das Mittelvolumen der Fördermaßnahmen a priori bekannt ist.

Wünschenswert wäre daher eine Umstellung der steuerlichen Förderung zugunsten von Zuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Dies setzt allerdings voraus, daß die Bundesländer ihren Finanzierungsanteil aufbringen können. Denn das Finanzvolumen der Gemeinschaftsaufgabe wird je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen. Damit also die Länder ihren Kofinanzierungsanteil überhaupt aufbringen und so die vom Bund bereitgestellten Mittel in

Anspruch nehmen können, muß die allgemeine Finanzkraft der neuen Länder gestärkt werden. Geeignetes Instrument ist in diesem Falle die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen, mit deren Hilfe die Länder die erforderlichen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung dann mitfinanzieren könnten.

Zwar stützt sich das mittelfristige Förderkonzept für Ostdeutschland auch auf die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. In beiden Fällen wird die hohe Bedeutung dieser Instrumente für die Erreichung der Ziele der Wirtschaftsförderung unterstrichen. Dennoch wurde im künftigen Förderkonzept versäumt, konkrete Angaben über die geplante Mittelausstattung der Gemeinschaftsaufgaben zu quantifizieren. Vielmehr sollen die Entscheidungen über das Finanzvolumen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens getroffen werden.

So sind im 26. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1997 bis 2001 die in der Tabelle aufgelisteten Fördermittel für die ostdeutschen Bundesländer und Berlin veranschlagt. Aus der Tabelle wird ersichtlich, daß bereits zwischen 1997 und 1998 die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe um 12% zurückgefahren werden<sup>10</sup>. Eine deutliche Senkung des Fördervolumens ist nach 1999 vorgesehen; mit über 66% soll die Finanzausstattung der Gemein-

<sup>7</sup> Vgl. H. Gräber, M. Holst: Umstrukturierung der regionalen Wirtschaftspolitik im Zuge der Steuerreform 1990, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 6, S. 325-332.

<sup>8</sup> Vgl. E. Spanke: Die geplante Verlängerung der steuerlichen Förderung der neuen Bundesländer, in: Der Betrieb, Heft 25 vom 20. 6. 1997, S. 1246 f.

<sup>9</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Mittelfristiges Förderkonzept..., a.a.O., S. 11.

<sup>10</sup> Der aktuelle Streit zwischen der Bundesregierung und den ostdeutschen Ländern über fehlende Haushaltsmittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe verstärkt den Eindruck, daß die Bundesregierung die Mittel hierfür schrittweise reduzieren will.

schaftsaufgabe drastisch reduziert werden. Diese Zahlen stehen im krassen Widerspruch zu den Aussagen der Bundesregierung im mittelfristigen Förderkonzept. Dort heißt es nämlich: „Die Gemeinschaftsaufgabe muß wegen ihres hohen Beitrags zur Schaffung von überregional wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit der strukturschwachen Regionen über 1999 hinaus auf hohem Niveau fortgeführt werden.“<sup>9</sup>

Die Entscheidung über die Finanzausstattung der Gemeinschaftsaufgabe überträgt die Bundesregierung an ein Bund-Länder-Gremium, das im Sommer 1999 erneut über die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für die Jahre 2000 bis 2002 entscheiden soll. Dieses Vorgehen ist zwar formal korrekt. Dennoch wäre ein politisches Signal zugunsten der Gemeinschaftsaufgabe nach 1999 im mittelfristigen Förderkonzept sinnvoll gewesen.

#### Kritik an der Exportbasis-Theorie

Theoretische Grundlage der Investitionsförderung bildet die Exportbasis-Theorie. Sie unterstellt, daß das Einkommen einer Region aus Nichtbasis-Aktivitäten, d.h. aus der Produktion von Gütern und Leistungen, die innerhalb der Region abgesetzt werden, von der Entwicklung der Basis-Aktivitäten – des Ausfuhrbereichs – abhängig ist<sup>11</sup>. Aus diesem Grund konzentriert sich die Förderung auf Unternehmen, die Güter herstellen oder Leistungen erbringen, die für einen überregionalen Absatz vorgesehen sind. Nach diesem Ansatz richtet sich die Investitionsförderung auf Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes.

Die Exportbasis-Theorie wird jedoch in der Wissenschaft kritisch betrachtet<sup>12</sup>. Dies betrifft einerseits die Abhängigkeit von Basis- und Nichtbasisbereich, denn der Nichtbasis-Sektor beeinflusst den Basissektor. So ist die Exportfähigkeit des Basissektors vom lokalen Dienstleistungsangebot (Nichtbasis-Sektor) abhängig. Außerdem müssen sich bestimmte Güter zuerst auf lokalen Märkten behaupten, bevor sie exportfähig sind<sup>13</sup>.

Aus diesen Überlegungen heraus ergibt sich für die regionale Wirtschaftspolitik als Mindestanforderung, daß die Förderinstrumente auf diejenigen Betriebe des Nichtbasisbereichs erweitert werden sollten, die solche Dienstleistungen erbringen, die der Exportsektor zur Erstellung von Gütern und Leistungen benötigt. Die ab 1999 vorgesehene Investitionszulage stellt sich dieser Kritik, in dem auch produktionsnahe Dienstleistungen, Handwerksbetriebe sowie Unternehmen des kleinflächigen innerstädtischen Handels gefördert werden. Auch die Gemeinschaftsaufgabe hat ihre Positivistik seit geraumer Zeit um Bereiche

des Handwerks und der produktionsorientierten Dienstleistungen erweitert.

Die Kritik an der Exportbasis-Theorie geht aber noch einen Schritt weiter. Die Exportbasis-Theorie unterstellt, daß die Exportnachfrage exogen vorgegeben ist, ohne ihre Determinanten genau zu kennen. Das Angebot an Exportgütern wird als unendlich elastisch angesehen, Kapazitätsengpässe existieren demnach nicht<sup>14</sup>. Der monokausale Ansatz der Exportbasis-Theorie ist wenig geeignet, der praktischen Wirtschaftspolitik als Entscheidungsgrundlage zu dienen. Dennoch konnte sich das Modell aufgrund seiner Einfachheit als theoretische Grundlage im Konzept der regionalen Strukturpolitik durchsetzen<sup>15</sup>.

Die bestehenden Maßnahmen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis, wie die Eigenkapitalhilfe und die ERP-Kredite, das Bürgschaftssystem, die Umsatzgrenze für Ist-Besteuerung und der Beteiligungsfonds Ost werden im mittelfristigen Förderkonzept der Bundesregierung für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern über das Jahr 1998 hinaus fortgeführt.

Altbewährte Instrumente der Förderung von Existenzgründungen und der Stärkung der Eigenkapitalbasis sind zum einen die ERP-Kredite, die über das ERP-Existenzgründungsprogramm, das ERP-Aufbauprogramm sowie das ERP-Beteiligungsprogramm zur Förderung von Beteiligungen mittelständischer Unternehmen gewährt werden, und zum anderen das Eigenkapitalhilfeprogramm (EKH).

Mit der Fortführung der ERP-Kredite und des EKH-Programms über das Jahr 1998 hinaus ignorierte die Bundesregierung den Vorschlag der Wirtschaftsforschungsinstitute, die Programme zur Existenzgründung und Eigenkapitalhilfe zu einem Existenzgründungsprogramm für langfristige, eigenkapitalähnliche Darlehen sowie zu einem Mittelstandsprogramm für Darlehen ohne enge Zweckbindung umzugestalten. Letzteres hätte den Vorteil, neben betrieblichen Investitionen auch z.B. Innovationsvorhaben mitzufinanzieren<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch M. Fritsch: Exportbasistheorie, in: WiSt, 1991, S. 527-529.

<sup>12</sup> Vgl. H. Spehl: Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: DISP, 74. Jg. (1983), S. 25.

<sup>13</sup> Vgl. M. Fritsch: Exportbasistheorie, a.a.O., S. 528 f.

<sup>14</sup> Vgl. ebenda.

<sup>15</sup> Vgl. D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen, Düsseldorf 1976, S. 57.

<sup>16</sup> Vgl. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Fünfzehnter Bericht, Halle (Saale), Januar 1997, S. 126 ff.

Die zumeist eigenkapitalschwachen ostdeutschen Unternehmen benötigen umfangreiche Finanzmittel. Eine alleine auf öffentliche Finanzierung ausgerichtete Förderpolitik ist aufgrund des hohen Finanzbedarfes kaum durchzuführen. Deshalb ist es notwendig, Risikokapital von Privaten zu mobilisieren. Dazu müssen vom Staat Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Privatkapital in verstärktem Maße zur Verfügung gestellt wird.

Ein staatliches Instrument, die Eigenkapitalbasis ostdeutscher Unternehmen zu stärken, ist der Beteiligungsfonds Ost. Der Beteiligungsfonds Ost ist im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 für zunächst drei Jahre (1996-1998) mit einem Finanzvolumen von 1,5 Mrd. DM eingerichtet worden und soll nach 1998 fortgeführt werden. Dazu stellen die beiden Förderinstitute, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Ausgleichsbank (DtA), jeweils eine Milliarde DM zur Verfügung.

Über den Beteiligungsfonds Ost werden „Darlehen zur Stärkung des haftenden Kapitals von kleinen und mittleren Betrieben“ in Ostdeutschland bereitgestellt<sup>17</sup>. Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Fonds allerdings zeigen, wird er – trotz gegenteiliger Pressemeldungen<sup>18</sup> – von externen Investoren nur schleppend angenommen. Anscheinend sind die Anreize für das Engagement in Ostdeutschland noch zu gering, um vermehrt private Investoren zu bewegen, ihre Finanzmittel nach Ostdeutschland zu lenken. Eine weitere großzügige Aufstockung der Fondsmittel durch die KfW und die DtA erscheint vor diesem Hintergrund weniger der richtige Weg zu sein. Vielmehr müßten die Förderkonditionen und die staatlichen Rahmenbedingungen überprüft und gegebenenfalls angepaßt werden.

Das mittelfristige Förderkonzept der Bundesregierung ignoriert hingegen völlig Maßnahmen des Bundes und der Bundesländer zur Unterstützung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten, wie sie seit Ende der Treuhandanstalt (THA) in Ostdeutschland vermehrt eingesetzt werden. Die zentralen Instrumente sind hier der THA-Konsolidierungsfonds und die zur Kofinanzierung auf Länderebene eingerichteten Konsolidierungs- und Liquiditätssicherungsprogramme<sup>19</sup>. Die Konsolidierungs- und Liquiditätssicherungsmittel sind der letzte Rettungsanker für viele Ostunternehmen, um weiter unternehmerisch tätig sein zu können. Dabei werden auch solche Unternehmen finanziell unterstützt, die durchaus realistische (gute) Marktchancen haben, aber aufgrund unterschiedlichster interner und/oder externer Entwicklungshemmnisse in Liquiditätsengpässe geraten sind.

Aufgrund des anwachsenden Bedarfes an Konsolidierungs- und Liquiditätssicherungsmitteln darf sich der Bund nicht aus der Verantwortung ziehen und die ostdeutschen Bundesländer alleine lassen. Eine weitere großzügige finanzielle Unterstützung muß deshalb ein zentraler Baustein im Förderkonzept der Bundesregierung bleiben.

### **Beratungs- und Qualifizierungsangebote**

Immer häufiger zeigt es sich in den neuen Bundesländern jedoch, daß die finanzielle Förderung alleine nicht mehr ausreicht. Vielfach stehen neben Liquiditätsschwierigkeiten gleichrangig Fehler im Management. Das mittelfristige Förderkonzept der Bundesregierung hat für dieses gravierende Entwicklungshemmnis keine Antwort. Das einzige Beratungsprogramm der Bundesregierung ist vor kurzem ausgelaufen, eine Neuauflage im mittelfristigen Konzept ist nicht vorgesehen. Die ostdeutschen Länder sind sich hier selbst überlassen und zum Teil über eigene aufgelegte Beratungsprogramme und Managementhilfen aktiv<sup>20</sup>.

In diesem Zusammenhang sind keine einzelnen Förderprogramme gefragt, sondern eine intelligente Förderstrategie, die eine Förderung harter Faktoren (Investitionen in Gebäude und Maschinen) an die Inanspruchnahme von Managementberatung koppelt. Positive Ansätze existieren in bezug auf die finanzielle Förderung aus dem Konsolidierungsfonds, die zwingend an professionelle Beratung geknüpft wird. Einzelne Bundesländer gehen sogar den Weg, das Nebeneinander einzelner Förderprogramme durch eine Beratungsinfrastruktur und durch ein Beratungsnetzwerk abzulösen und die „ganzheitliche Betreuung“ eines Unternehmens in den Mittelpunkt der Förderung zu stellen. Auch die Bundesregierung muß im Rahmen ihres mittelfristigen Konzeptes Beratungs- und Qualifizierungsangebote für das ostdeutsche Management und für die ostdeutschen Betriebsräte finanziell bereitstellen.

### **Das Wachstumspotential eines Wirtschaftsstand-**

<sup>17</sup> Vgl. W. Crasemann: Einführung des „Beteiligungsfonds Ost“ im Jahressteuergesetz 1996, in: *Betrieb und Wirtschaft* 1996, S. 56 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Handelsblatt Nr. 88 vom 9./10. Mai 1997. Danach gibt es bis Anfang 1997 etwa 100 Beteiligungen, in die 230 Mill. DM geflossen sind. Geht man davon aus, daß pro Jahr 500 Mill. DM bereitgestellt wurden, so sind im ersten Jahr die Planzahlen noch nicht einmal zur Hälfte erreicht worden.

<sup>19</sup> Vgl. W. Bruch-Krumbein, E. Hochmuth, A. Ziegler: Sanierungsbeihilfen für Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern. Eine Handreichung für die Praxis, Düsseldorf, Göttingen, September 1996.

<sup>20</sup> Vgl. die Zusammenstellung von W. Bruch-Krumbein, E. Hochmuth, A. Ziegler: Management und Know-How-Transfer in Ostdeutschland: Hilfe zur Selbsthilfe, in: *Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland*, 5/1996, S. 34 ff.

ortes hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Hier spielen nicht zuletzt Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie der Know-how-Transfer eine entscheidende Rolle. Überdies sind Zusammenhänge zwischen Innovations- und Investitionstätigkeit in einer Region und der Entwicklung der Innovations- und Investitionstätigkeit in anderen Regionen zu berücksichtigen. Als Alternative zum aufgelegten Förderkonzept der Bundesregierung bietet sich eine stärker innovationsorientierte Ausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik an.

Gefördert wurden in den vergangenen Jahren vom Bundeswirtschaftsministerium vor allem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben von kleinen und mittleren Unternehmen sowie externe Forschungseinrichtungen. Hinzu kamen Existenzgründungs- und Kooperationsprogramme des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Bis zum Jahr 2001 sollen die existierenden Programme auf dem bisherigen Niveau fortgeführt werden. Anschließend will die Bundesregierung die bisherige Form der Innovationsförderung mit Hilfe von Zuschüssen durch eine steuerliche Förderung in Form von Innovationszulagen ersetzen<sup>21</sup>. Gegen eine solche Regelung können analoge Einwände geltend gemacht werden wie gegen die Investitionsförderung mit Hilfe von Zulagen.

Im Sinne einer stärker innovationsorientierten Ausrichtung der Regionalpolitik sollten in strukturschwachen Gebieten Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung gefördert werden. Darüber hinaus sind begleitende Maßnahmen zur Beschleunigung der Diffusion von Innovationen in die Fördergebiete erforderlich. Die Theorie der hierarchischen Diffusion von Innovationen läßt den Schluß zu, daß Innovationen von Ballungszentren ausgehen und sich von dort in die übrigen Regionen verbreiten. Empirische Untersuchungen bestätigen diesen Diffusionsverlauf<sup>22</sup>. Die Ursachen für das Phänomen der hierarchischen Diffusion von Innovationen sind vielfäl-

tig<sup>23</sup>. Die größte Bedeutung für den Diffusionsverlauf dürfte allerdings den Agglomerationsvorteilen für Unternehmen zukommen<sup>24</sup>. Unter dieser Voraussetzung erweisen sich vier Faktoren als relevante Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Eingriffe:

- der Informationsprozeß,
- die wirtschaftliche und technische Durchsetzbarkeit,
- die Existenz eines potentiellen Unternehmers in der Region und
- der Wachstumseffekt der Innovation.

### Bedeutung der Infrastrukturausstattung

Der Informationsprozeß ist wesentlich von der Infrastrukturausstattung in der Region abhängig<sup>25</sup>. Hier kann das unternehmerische Risiko durch den Ausbau des Kommunikationsnetzes reduziert und dadurch die Wahrscheinlichkeit der Annahme einer Innovation erhöht werden<sup>26</sup>. In den ostdeutschen Bundesländern sind bis Ende 1996 rund 44 1/2 Mrd. DM in die Telekommunikationsinfrastruktur investiert worden. Darüber hinaus haben 21 Agenturen für Technologietransfer und Innovationsförderung sowie 13 technologiespezifische und branchenorientierte Transferzentren die Kommunikationsmöglichkeiten in Ostdeutschland erweitert<sup>27</sup>. Dieses Potential wirkt sich allerdings nur dann positiv auf den Innovationsverlauf aus, wenn diese Ansätze in den Betrieben auch ankommen. Hier wäre eine deutliche Gewichtsverschiebung für den Ausbau des Kommunikationsnetzes im Hinblick auf den Know-how-Transfer, insbesondere zwischen regionalen Forschungszentralen und ortsansässigen Betrieben, wünschenswert.

Ob eine Innovation wirtschaftlich und technisch durchsetzbar ist, wird von der Verfügbarkeit eines ausreichenden spezialisierten Arbeitsangebotes sowie der Qualität und Quantität von Forschungseinrichtungen beeinflußt<sup>28</sup>. Hier sind sowohl auf regionaler und sektoraler Ebene zwischenbetriebliche Kooperationen als auch überbetriebliche Einrichtungen zur Weiterbildung der vorhandenen Arbeitskräfte erforderlich. Auch die Fördermittel nach Art. 91b GG (Bildungsplanung und Forschungsförderung) sowie

<sup>21</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Mittelfristiges Förderkonzept..., a.a.O., S. 14.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. P. O. Pedersen: Innovation Diffusion within and between National Urban Systems, in: Geographical Analysis, 1970, S. 203-254.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu B. J. L. Berry: Hierarchical Diffusion: The Basis of Development Filtering and Spread in an System of Growth Centers, in: N. M. Hansen (Hrsg.): Growth Centers in Regional Economic Development, New York 1972, S. 108-138.

<sup>24</sup> Unter dieser Voraussetzung läßt sich die Innovationswahrscheinlichkeit als steigende Funktion der Stadtgröße darstellen (Diffusion durch stochastischen Suchprozeß); vgl. P. O. Pedersen: Innovation Diffusion ..., a.a.O.; H. W. Richardson: Regional Growth Theory, Bristol u.a. 1973; ders.: The Economics of urban Size, Dordrecht 1973.

<sup>25</sup> Vgl. C.-H. Schlag: Die Kausalitätsbeziehung zwischen der öffentlichen Infrastrukturausstattung und dem Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland, in: Konjunkturpolitik, 43. Jg., 1997, H.1, S. 82 ff.

<sup>26</sup> Vgl. P. O. Pedersen: Innovation Diffusion..., a.a.O.

<sup>27</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bilanz..., a.a.O.

<sup>28</sup> Vgl. P. O. Pedersen: Innovation Diffusion..., a.a.O.

der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ sollten deutlich aufgestockt werden. Die Steigerung des Produktionspotentials einer Region mit Hilfe klassischer Fördermaßnahmen für regionale Wirtschaftsunternehmen sollte aber nach wie vor als wesentlicher Bestandteil einer innovationsorientierten Wirtschaftspolitik bestehen bleiben. Wie oben ausgeführt wäre aber eine Umstellung der Förderung von Zulagen auf Zuschüsse vorteilhaft.

### Ein kurzes Fazit

Die Maßnahmen des „Mittelfristigen Förderkonzeptes der Bundesregierung für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern nach 1998“ werden den Anforderungen an die Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland nur bedingt gerecht. Sowohl hinsichtlich der gewählten Förderinstrumente als auch im Hinblick auf die inhaltliche Schwerpunktbildung sind Modifikationen des Konzeptes erforderlich.

Die Bundesregierung stützt sich im Kern auf die Fördermaßnahmen und -programme der Vergangenheit, um die ostdeutsche Wirtschaft in die gesamtdeutsche Wirtschaft zu integrieren. Im Mittelpunkt des mittelfristigen Förderkonzeptes stehen die Investitionsförderung, Förderung von Existenzgründungen und Stärkung der Eigenkapitalbasis.

Das Konzept hat die Instrumente völlig auf Investitionszulagen umgestellt. Die Sonderabschreibungen entfallen zukünftig. Damit hat die Bundesregierung auf den erheblichen Mißbrauch bezüglich der Sonderabschreibung reagiert. Zielgenauer, kontrollierbarer und problemadäquater sind aber Investitionszuschüsse im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben, da bei diesen Instrumenten kein Rechtsanspruch besteht. Darüber hinaus haben Zuschüsse den Vorteil, daß für die Haushaltsplanungen von Bund und Ländern die Höhe der Fördermittel feststeht. Das Gesamtvolumen steuerlicher Förderung in Form von Zulagen läßt sich dagegen vorab nur schwer quantifizieren. Voraussetzung für einen effektiven Einsatz von Zuschüssen ist allerdings, daß die Länder ihren Anteil aus eigenen Mitteln aufbringen können. Deshalb muß der Bund nicht nur die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe, sondern auch die Bundesergänzungszuweisungen aufstocken.

Erforderlich ist eine stärker innovationsorientierte Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland. Das bedingt eine andere Ausrichtung der Instrumente und Inhalte auf die Entstehung und Verbreitung von Innovationen. Dazu müssen die Mittel für den Ausbau

des Kommunikationsnetzes, insbesondere für die Kommunikation zwischen Technologiezentren und Betrieben, aufgestockt werden. Darüber hinaus sollten in größerem Umfang Weiterbildungsmaßnahmen für ostdeutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen angeboten werden. Die Fördermittel nach Art. 91a und b GG sollten im Hinblick auf eine verstärkte Innovationstätigkeit deutlich aufgestockt werden. Gleichwohl sollte die Steigerung des Produktionspotentials einer Region mit Hilfe klassischer Fördermaßnahmen für regionale Wirtschaftsunternehmen nach wie vor als wesentlicher Bestandteil einer innovationsorientierten Wirtschaftsförderung bestehen bleiben.

Die Bundesregierung setzt zur Stärkung der Eigenkapitalbasis unter anderem auf den seit 1996 existierenden und nur mäßig erfolgreichen Beteiligungsfonds Ost. Dieses Instrument wird nur schleppend angenommen. Das Potential an Kapitalgebern, die Interesse an einer Beteiligung in Ostdeutschland haben, ist noch viel zu gering. Eine großzügige finanzielle Aufstockung des Fonds wird das Potential an Kapitalgebern nicht erhöhen können. Viel wichtiger ist es, an den Förderkonditionen des Beteiligungsfonds Ost anzusetzen, d.h. diese zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Völlig ausgeklammert wurden aus dem mittelfristigen Förderkonzept zum einen die Maßnahmen zur Konsolidierung und Sanierung existenzbedrohter Unternehmen, die seit dem Ende der Treuhandanstalt 1994 eine immer größere Rolle in Ostdeutschland spielen. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung vieler Unternehmen in den neuen Bundesländern muß auch weiterhin mit einem anwachsenden Bedarf an Konsolidierungs- und Liquiditätssicherungsmitteln gerechnet werden. Der Bund hat die Verpflichtung, sich z.B. über den Konsolidierungsfonds weiterhin finanziell im Bereich der Konsolidierung und Sanierung zu engagieren. Zum anderen ignorierte die Bundesregierung ein gravierendes Entwicklungshemmnis in Ostdeutschland: die Defizite im Managementbereich. Denn oft reicht die finanzielle Förderung allein nicht aus, Unternehmen in ihrer schwierigen Lage zu helfen. Vor allem den ostdeutschen Unternehmen müssen verstärkt über Beratungsinfrastrukturen und -programme Hilfen für die Unternehmensleitung und für die Betriebsräte angeboten werden. Das ostdeutsche Management muß in die Lage versetzt werden, Defizite im Bereich des Marketings, des Rechnungswesens, des Controlling usw. abzubauen. Ziel muß es sein, die Förderung harter Faktoren mit der Förderung weicher Faktoren zu koppeln.