

Barjak, Franz

Article

Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftsförderung an der deutsch-polnischen Grenze

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Barjak, Franz (1997) : Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftsförderung an der deutsch-polnischen Grenze, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 7, pp. 16-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142835>

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.

Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftsförderung an der deutsch-polnischen Grenze

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den Landkreisen an der polnischen Grenze ergibt im Ergebnis, daß der Grenzraum die Probleme anderer Räume der neuen Länder teilt: nämlich einen starken wirtschaftlichen Einbruch nach der Vereinigung, eine ungünstige Wirtschaftsstruktur und Stagnation auf dem Arbeitsmarkt. Ein zusätzlicher ausgleichspolitischer Handlungsbedarf kann für den Grenzraum nicht abgeleitet werden. Die Wirkungsrichtung der Bund-Länder-Förderung eignet sich für den Grenzraum, allerdings wird sie dort eher unterdurchschnittlich in Anspruch genommen. Die Grenzlandförderung der Europäischen Union ist sehr breit angelegt und fördert damit zwar die politische Stabilität, jedoch kaum die wirtschaftliche Regeneration. Insgesamt erscheint eine Umgestaltung der Förderung, weg von der direkten Unternehmensförderung und hin zum Infrastrukturausbau, angeraten.

Regionalwissenschaftliche Erklärungsansätze gehen in ihrer Einschätzung von Grenträumen auseinander. Ausgehend von einer geschlossenen Grenze vermuten ältere Standorttheorien für Grenträume Standortnachteile und Entwicklungshemmnisse.⁴⁰ In der neueren Diskussion werden dagegen die Chancen einer Grenzlage betont, vor allem durch die Form und den Umfang des Handels mit dem Nachbarland.⁴¹ Wie sieht dies im konkreten Fall des ostdeutschen Grenzraumes zu Polen aus?

Das Gebiet schneidet in Analysen uneinheitlich ab. So wird für die Arbeitsmarktregionen in Grenzlage eine vergleichsweise negative Entwicklung festgestellt und auf ungünstige Effekte der Randlage zurückgeführt.⁴² Bei Zugrundelegung einer an-

deren räumliche Ebene – der Arbeitsamtsbezirke⁴³ – sieht das Ergebnis völlig anders aus. Dann werden in den östlichen Arbeitsamtsbezirken die geringsten Beschäftigungsverluste ermittelt.⁴⁴ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in seinem Jahresgutachten 1994/95 insbesondere ein Süd-Nord-Gefälle der wirtschaftlichen Lage in den neuen Ländern fest. Die Arbeitsamtsbezirke an den Ostgrenzen bleiben dabei lediglich bei den Investitionen hinter dem Durchschnitt zurück.⁴⁵

Die Unterschiedlichkeit von Theorie und Empirie in der Einschätzung des Grenzraumes erschwert die Findung klarer und begründeter wirtschaftspolitischer Konzepte. Nachfolgend wird die Entwicklungsdynamik im Grenzraum zu Polen mit mehreren Indikatoren – Umsatz- und Betriebsdaten für den Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Gewerbean- und -abmeldungen – eingeschätzt. Dabei erfolgt die räumliche Abgrenzung auf einer für die Förderung relevanten Ebene. Zum Grenzraum werden die Land- und Stadtkreise in einem „Korridor“ von 30-50 km Breite gezählt. Dies entspricht in etwa dem Umfang des „altbundesdeutschen“ Zonenrandfördergebietes und des derzeitigen EU-Fördergebietes. Anschließend wird die bestehende Förderung hinsichtlich des Förderansatzes und teilweise auch der Wirkungen im Grenzraum einer kritischen Bewertung unterzogen. Dazu werden

⁴⁰ Vgl. CHRISTALLER, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland. 2. Aufl. Darmstadt 1968. (1. Aufl. Jena 1933). – Vgl. LÖSCH, A.: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 3. Aufl. Stuttgart 1962. – Vgl. GIERSCH, H.: Economic union between nations and the location of industries, in: Review of Economic Studies, Vol. 17 (1949/50).

⁴¹ Vgl. RATTI, R.: Problématique et stratégies de développement des régions frontalières, in: Außenwirtschaft. H. 2/1995.

⁴² Vgl. BLIEN, U.; HIRSCHENAUER, F.: Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland, in: MittAB. 27. Jg. (1994), H. 4, S. 330.

⁴³ Arbeitsmarktregionen stellen auf der Basis funktionaler Verflechtungen gebildete Kreisaggregate dar, die für die Beurteilung der Förderbedürftigkeit im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gebildet werden. Arbeitsamtsbezirke bilden eine administrative und statistische Gliedereinheit der Arbeitsverwaltung und setzen sich ebenfalls aus Kreisen und kreisfreien Städten zusammen.

⁴⁴ Vgl. SEITZ, H.: Der regionale Strukturwandel in Westdeutschland: Bestandsaufnahme, Ursachenanalyse und Konsequenzen für die Entwicklung in Ostdeutschland. Text der am 28. November 1995 gehaltenen Antrittsvorlesung an der Europa-Universität Viadrina. Frankfurt/O., 1995, S. 15.

⁴⁵ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95. Stuttgart 1994, Ziffern 102, 105.

Förderunterlagen und ergänzend Aussagen aus 15 Gesprächen mit Unternehmen und Wirtschaftsförderern in Cottbus und dem Spree-Neiße-Kreis herangezogen.⁴⁶

Wirtschaftliche Entwicklung im Grenzraum

Der Strukturbruch der Vereinigung traf die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes im polnischen Grenzraum überdurchschnittlich stark und führte 1991 bis 1993 zu einem starken Umsatzeinbruch und Betriebsschließungen (vgl. Tabelle 1).⁴⁷ Für den Zeitraum 1994/95 spiegeln die beiden Indikatoren allerdings eine bessere Entwicklung im Grenzraum wider.

Tabelle 1:
Betriebe und Umsätze im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe^a
- Veränderungsraten 1991/93 und 1994/95 in vH -

	Grenzraum zu Polen		Neue Länder insgesamt	
	91/93	94/95	91/93	94/95
Betriebe	-25,9	0,2	-12,4	-3,0
Umsatz	-17,9	29,6	1,5	12,3

^a In Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Bei den Daten zu den sozialversicherungspflichtig (SVP-) Beschäftigten gibt der Grenzraum kein positives Bild ab. In Ostdeutschland insgesamt ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 1994 und 1995 um rd. 1,5 vH gewachsen und erreicht ein Niveau von 356 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner (vgl. Tabelle 2). Die Kreise an der polnischen Grenze weisen demgegenüber – in der Summe aller Wirtschaftszweige – einen unterdurchschnittlichen Besatz und ein Nullwachstum zwischen 1994 und 1995 aus. Im Vergleich zu den alten Bundesländern haben allerdings sowohl Ost-

deutschland als auch der Grenzraum ein *höheres* Niveau.

Die Unterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern liegen mehr in der Struktur als dem Niveau des Besatzes. Beim Verarbeitenden Gewerbe und dem Handel bestehen deutliche Lücken, der Baubereich und der öffentliche Dienst sind etwa doppelt so groß. Besonders ungünstig für den Grenzraum sind die Ergebnisse im Verarbeitenden Gewerbe (hinsichtlich Wachstumsrate) und bei den Dienstleistungen (hinsichtlich Besatz), die zentrale Bereiche für einen selbsttragenden wirtschaftlichen Aufschwung darstellen.⁴⁸ Abgesehen von den Dienstleistungen kommen damit allerdings Schwächen zum Ausdruck, die für die neuen Länder generell gelten. So weist das Verarbeitende Gewerbe ähnliche Werte auch in anderen, als leistungsfähiger eingestuft, Arbeitsmarktregionen der neuen Länder auf. 1995 verzeichneten Jena/Weimar bei 84 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro 1.000 Einwohner ein Absinken der Beschäftigung um 4,6 vH gegenüber 1994, Leipzig um 8,9 vH (mit 87 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner). Die Beschäftigtenzahl blieb in den Arbeitsmarktregionen Halle und Schwerin zwischen 1994 und 1995 zwar konstant, der Besatz liegt aber lediglich bei 71 (Halle) und 69 Beschäftigten (Schwerin, jeweils pro 1.000 Einwohner). Und diese zuletzt genannten Arbeitsmarktregionen wurden 1996 im Rahmen der Regionalförderung heruntergestuft.⁴⁹

Hinsichtlich der Gewerbean- und -abmeldungen, die Hinweise auf die Dynamik des wirtschaftlichen Aufbaus und Strukturwandels geben, wiesen die Kreise im Grenzraum in den ersten Jahren nach der Vereinigung einen stärkeren Zuwachs, aber auch stärkere Abgänge, auf (vgl. Abbildung). Seit 1993 sind kaum mehr Unterschiede zum Durchschnitt der neuen Länder vorhanden. Die Gründungsdynamik der ersten Jahre vermittelt ein positives Bild des Grenzraumes, wenn sie auch

⁴⁶ Sie wurden von A. Naujokat, Freiburg, durchgeführt, dem darüber hinaus auch Dank für die konstruktive Mitarbeit gebührt.

⁴⁷ Bei der Analyse der Umsatzdaten ist zu berücksichtigen, daß branchenspezifisch unterschiedliche Vorleistungintensitäten zu unterschiedlichen Umsatzniveaus führen können. Deshalb werden neben den Umsätzen auch Betriebszahlen betrachtet. Vgl. SKOPP, R.: Länderranking: Ein geeignetes Instrument zur Politikbewertung in den neuen Bundesländern?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/1995, S. 5 f.

⁴⁸ Vgl. z.B. CROW, K.; JUNKERNHEINRICH, M.; MICO-SATT, G.; SKOPP, R.: Strukturanalyse Sachsen-Anhalt. IWH Sonderheft 2/1997, S. 18, S. 74 f.

⁴⁹ Es handelt sich dabei um die Kreise Jena, Weimar, Weimarer Land, Saale-Holzland, Leipzig, Leipziger Land, Delitzsch, Halle, Bernburg, Saalkreis, Schwerin und Parchim. Siehe Bundesanzeiger Nr. 146 vom 7. August 1996, S. 8917.

Tabelle 2:
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1994/95^a

	Grenzraum zu Polen		Neue Länder insgesamt ^b		Alte Länder insgesamt	
	pro 1.000 E.	94/95 in vH	pro 1.000 E.	94/95 in vH	pro 1.000 E.	94/95 in vH
Alle Wirtschaftszweige	346	0,1	356	1,5	341	-0,7
davon						
Bergbau und						
Verarbeitendes Gewerbe	70	-8,6	74	-1,4	119	-2,1
Baugewerbe	52	5,2	54	6,8	24	-0,9
Handel	35	4,6	38	3,3	49	-1,3
Private Dienstleistungen	48	5,7	55	5,8	58	2,8
Öffentlicher Dienst						
(ohne Bildung) und						
Organisationen ohne						
Erwerbscharakter	59	-6,3	57	-5,9	30	-0,9

^a Verlässliche Daten zu den neuen Bundesländern liegen nach Aussage der Bundesanstalt für Arbeit für die Jahre 1991 bis 1993 nicht vor. – ^b Die Kreise Meißen und Vogtlandkreis wurden mangels Daten für 1994 nicht in die Analyse einbezogen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

keinen Anlaß gibt, ein besonderes Wachstum zu erwarten.

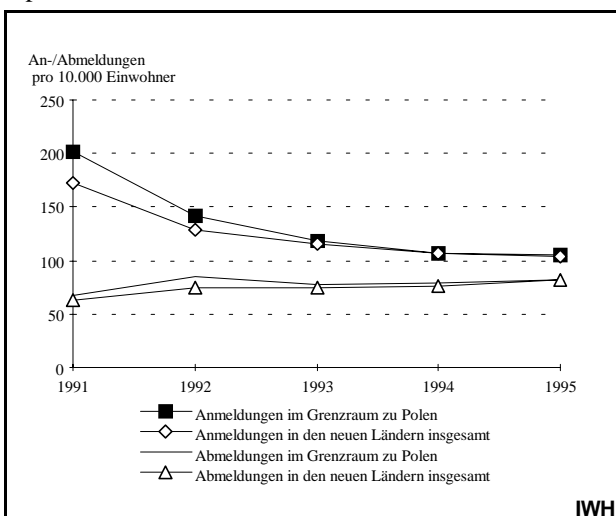
In ihren Dimensionen entsprechen die Veränderungen im Grenzraum denjenigen im übrigen Gebiet der neuen Länder und bilden keine räumliche Besonderheit. Eine Förderung des Grenzraumes zu Polen hat damit, im Kontext der ostdeutschen Aufbauförderung, solange eine Berechtigung, wie durch die sozialistische Vergangenheit bedingte Standortnachteile bestehen. Wenn auch kein zusätzlicher ausgleichspolitischer Handlungsbedarf für den

Grenzraum zu Polen abgeleitet werden kann, so ist aus zwei Gründen doch erforderlich, die gegenwärtige Förderung näher zu betrachten. Zum einen bleibt zu klären, ob die Regionalpolitik die Entwicklung im Grenzraum in der Vergangenheit besonders begünstigt hat und so den geringen Abstand zum ostdeutschen Binnenraum mit erklärt. Zum anderen ist zu prüfen, ob sie von ihrer Wirkungsrichtung her die Wettbewerbsnachteile der Unternehmen beseitigen kann.

Regionalförderung von Bund und Ländern

Spezifische Konditionen für den Grenzraum haben die Bundesländer in erster Linie in den Richtlinien für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) verankert.⁵⁰ Sie gewähren in den Kreisen an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze höhere Fördersätze. Die GRW-Förderung zielt in Ostdeutschland auf eine Verbesserung der Standortbedingungen und die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ab. Höhere Fördersätze in den Grenzräumen lassen sich dergestalt interpretieren, daß man von einem höheren Auf-

Abbildung:
Gewerbean- und -abmeldungen im Grenzraum und in den neuen Ländern insgesamt
- pro 10.000 Einwohner -



Quelle: Statistische Landesämter.

⁵⁰ Die Länder Sachsen und Brandenburg verfügen darüber hinaus über Sonderprogramme, die die GRW ergänzen und insbesondere KMU in besonders benachteiligten Regionen zugute kommen. Die Förderung wird als Zinssubvention oder Investitionszuschuß gewährt. Das Mittelvolumen ist allerdings vergleichsweise gering, so daß eine weitere Erörterung an dieser Stelle verzichtbar erscheint.

wand zur Zielerreichung ausgeht.

Die *gewerbliche Förderung* der GRW soll durch eine Steigerung der Produktivität und einen Ausbau der Exportbasis zu neuen Arbeitsplätzen führen. Sie ist derart konstruiert, daß sie auch im Grenzraum die preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit erhöhen kann, was Voraussetzung für eine Nutzung von Transport- und Transaktionskostenvorteilen im Handel mit dem Nachbarland ist. Die Förderung diskriminiert nicht zwischen nach Polen oder etwa nach Westdeutschland absetzenden Unternehmen – allerdings zwischen solchen, die vorwiegend lokal absetzen und solchen, die überregional absetzen. Im polnischen Grenzraum liegt die geförderte Investitionssumme pro Einwohner bei rund 92 vH des ostdeutschen Durchschnitts (vgl. Tabelle 3).⁵¹ Die Arbeitsmarkteffekte sind um fast 25 vH geringer.⁵²

Tabelle 3:
Kennzahlen der GRW-Förderung für die gewerbliche Wirtschaft für die Jahre 1990 bis 1995

	Grenzraum zu Polen ^a	Neue Länder insgesamt
Investitionen je Einwohner in DM	8.510	9.288
Zusätzliche und gesicherte Arbeitsplätze je 1.000 Einwohner	44	58

^a 1990-1994 auf Basis der alten Kreise, 1995 auf Basis der neuen Kreise.

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, Statistisches Bundesamt.

Die *Infrastrukturförderung* der GRW flankiert die direkte Unternehmensförderung. Sie verringert

⁵¹ Da die Förderstatistik auf Angaben der Unternehmen in den Förderanträgen beruht, dürfte sie insbesondere bei den Arbeitsplätzen eher einen Soll- als einen Ist-Zustand darstellen. Diese Unsicherheit zur Validität der Daten gilt allerdings für alle Kreise gleichermaßen, eine Verzerrung der Ergebnisse in räumlicher Hinsicht läßt sich daraus nicht ableiten.

⁵² Bei anderen Förderprogrammen sind die Unterschiede der regionalen Inanspruchnahme ebenfalls deutlich: So wurden bei mittelstandsorientierten Darlehensförderung der KfW und DtA für die Kreise an den Ostgrenzen der neuen Länder unterdurchschnittliche Förderergebnisse festgestellt. Vgl. HEIMPOLD, G.: Eine regionalisierte Analyse ausgewählter Investitionsförderprogramme für die gewerbliche Wirtschaft, in: Transferleistungen, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Tagungsband. IWH Sonderheft 1/1997, S. 90.

kommunale (und letztlich auch gewerbliche) Investitionskosten dadurch, daß sie die Erstellung der wirtschaftsnahen Infrastruktur mitfinanziert. Laut Richtlinie müssen förderfähige Infrastrukturvorhaben relativ eng mit gewerblichen Investitionen verknüpft sein, um das Förderziel der Beschäftigungsschaffung auch über die Infrastruktur zu erreichen. Dieser Ausbau der kleinteiligen Infrastruktur, der so entsteht, braucht als Pendant einen Ausbau der großräumigen Infrastruktur. Dann kann der Standort für fernabsatzorientierte Produktionen attraktiv werden. Für den Grenzraum läuft dies insbesondere auch auf eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur hinaus, da ein Großteil des unmittelbaren Umlandes (und damit potentiellen Absatzgebietes) im Nachbarland liegt. Die Infrastrukturförderung der GRW wurde im Grenzraum zu Polen zunächst unterdurchschnittlich beansprucht. Das geförderte Investitionsvolumen lag 1990 bis 1994 mit 1.263 DM pro Einwohner um über 18 vH unter dem der neuen Länder (1.545 DM). Allerdings weisen die Förderdaten für den Grenzraum im Jahr 1995 auf einen starken Anstieg hin,⁵³ so daß sich der Abstand deutlich verringert haben dürfte.

Die Wirkungsrichtung der GRW-Förderung ist für den Grenzraum nicht schlechter geeignet als für das sonstige Gebiet der neuen Länder. Allerdings wird die in den höheren Fördersätzen erkennbare Intention, den Grenzraum in ähnlichem Umfang wie den ostdeutschen Binnenraum zu unterstützen, nicht erreicht.

Interreg II-Förderung durch die EU

Die Europäische Union ist vermittelt durch die Strukturfonds ebenfalls ein wichtiger Träger der Regionalpolitik. Die Gelder aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) werden in starkem Ausmaß an die GRW gekoppelt. Eine eigene Erörterung braucht deshalb hier nicht zu erfolgen. Darüber hinaus stellt die EU-Kommission 1994 bis 1999 rd. 4,6 Mrd. DM aus Strukturfondsmitteln speziell für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung. Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und

⁵³ Auf den Grenzraum zu Polen entfallen 1990-1994 8,7 vH der GRW-geförderten Infrastrukturinvestitionen, 1995 sind es 9,9 vH.

Sachsen erhalten daraus rund 540 Mio. DM.⁵⁴ Förderfähig sind dabei im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg II Projekte und Projektteile auf der deutschen Seite der Grenze.⁵⁵ Auch hier soll die Frage untersucht werden, ob die Förderung problemorientiert stattfindet und die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Da die Förderung erst Ende 1995 angelaufen ist, kann heute noch keine Wirkungsbetrachtung durchgeführt werden. Die Diskussion muß sich auf den Förderansatz beschränken.

Interreg II soll an den Außengrenzen der Union zur Bewältigung besonderer Entwicklungsprobleme, Anpassung der Gebiete an ihre Rolle als Grenzgebiete und Nutzung der Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Drittländern beitragen.⁵⁶ Dazu ist in den Operationellen Programmen (OP) der Bundesländer zu Interreg II eine große Bandbreite an förderfähigen Maßnahmen verankert. Dies entspricht dem Willen der Kommission zur möglichst breiten Zusammenarbeit und dürfte zum Abbau gegenseitiger Vorbehalte, zur sprachlichen Integration, zur Angleichung von Handlungsabläufen und zu einer besseren Kenntnis der gegenseitigen Bedürfnisse und Interessen beitragen: Aspekte, die auch von den Unternehmern im Grenzraum als Hindernisse gegen eine deutsch-polnische Zusammenarbeit genannt wurden. Kurzfristige einzelwirtschaftliche Erfolge sind aus dem sozio-kulturellen Integrationsprozeß kaum zu erwarten. Er schafft jedoch durch die Erhöhung der Stabilität in den gegenseitigen Beziehungen einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der zu Recht durch eine europäische Förderung internalisiert wird.

Zur Intensivierung der wirtschaftlichen Verflechtungen können aus Interreg-Mitteln Investi-

⁵⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Die Strukturfonds in 1995. Siebter Jahresbericht. Brüssel und Luxemburg, 1996, S. 173.

⁵⁵ Für Polen gilt das „Partnerprogramm“ PHARE-CBC, aus dem unter anderem auch flankierende Projekt(teile) finanziert werden sollen.

⁵⁶ Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Mitteilung an die Mitgliedsstaaten für die von ihnen aufzustellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (Interreg II) 94/C 180/13, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 180 vom 1. Juli 1994, S. 60.

tionshilfen gewährt, Dienste und Einrichtungen für kleine und mittlere Unternehmen gefördert (Technologietransfer und Absatzförderung), grenzüberschreitende Kontaktnetze ausgebaut und grenzüberschreitende Organisationen gegründet oder ausgebaut werden. Die direkte Unternehmens- und Kooperationsförderung ist aus drei Gründen kritisch zu bewerten:

- Erstens sind die „Freiheitsgrade“ der direkten Unternehmensförderung sehr gering. Sie konzentriert sich auf einzelne betriebliche Funktionen (FuE, Produktplanung und -gestaltung, Absatz) und setzt eine grenzüberschreitende, teilweise kleinräumige Ausrichtung voraus.⁵⁷ Damit ist zwar ein hoher staatlicher Lenkungseffekt verbunden, die spezifische Förderung läuft aber Gefahr, an den Problemen, Möglichkeiten und Bedürfnissen der Unternehmen vorbeizugehen.⁵⁸ Dies bestätigen auch die Funktionsträger vor Ort. So wird von Seiten der Euroregion Spree-Neiße-Bober die Erfüllung der grenzüberschreitenden Bedingungen gerade in Wirtschaftsprojekten als schwierig bezeichnet⁵⁹ und vom Brandenburger Europaministerium das Fehlen von wirtschaftsbezogenen Projektanträgen beklagt. Die Unternehmen verweisen darauf, daß die Förderbedingungen zu restriktiv sind und sie keine Kooperationspartner im polnischen Grenzgebiet finden.

- Weiterhin geben die Unternehmen im Grenzraum an, daß sie für den Handel mit dem Nachbarland einen Standortvorteil haben, nämlich geringere Transport- und Transaktionskosten. Damit stellt der Handel mit dem Nachbarland eine Quelle für standortabhängige Lagerrenten dar. Es ist jedoch nicht die Aufgabe staatlicher Wirtschaftsförderung, diese Lagerrenten zu erhöhen. Ebenso wenig soll sie die Produzenten für den Binnenmarkt oder die Produzenten für den polnischen Markt, die außerhalb des Grenzraumes ansässig sind, dis-

⁵⁷ Dies entspricht der von vielen geteilten Einschätzung, daß die EU-Regionalpolitik eine zu große Regeldichte aufweist. Vgl. die Auflistung bei ARNOLD, H.: Disparitäten in Europa: Die Regionalpolitik der Europäischen Union. Basel, Boston und Berlin, 1995, S. 73 ff.

⁵⁸ Vgl. zu den Leitlinien der Förderung in Ostdeutschland: DIW; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Fünfzehnter Bericht, in: IWH, Forschungsreihe 2/1997, S. 115.

⁵⁹ Ohne Verfasser: Niederschrift der 3. Ratssitzung der Euroregion Spree-Neiße-Bober, S. 8.

kriminieren. Vielmehr sollte die Wirtschaftspolitik hier zwischenstaatliche Marktzutrittsbarrieren minimieren und den ostdeutschen Unternehmen für einen begrenzten Zeitraum bei der Überwindung von Wettbewerbsnachteilen helfen. Solange insbesondere die Infrastruktur noch als Barriere wirkt, entbehren grenzüberschreitende Arbeitsteilung und Zusammenarbeit einer wichtigen technischen Voraussetzung.

- Drittens ist fraglich, ob grenzüberschreitende wirtschaftliche Kooperationen von staatlicher Seite mit einer Nutzen-Kosten-Relation größer eins gefördert werden können. Während der Volkswirtschaft durch die Kooperationsförderung quantifizierbare Kosten entstehen, ist die Berechnung des entsprechenden Nutzens in Form von Unternehmenskooperationen eher schwierig. Und es steht zu befürchten, daß die Kooperationsförderung nur in wenigen Fällen in Unternehmenszusammenarbeit mündet. Allein die Senkung der Anbahnungskosten reicht nicht aus, um dauerhafte Kooperationen zu schaffen, da gerade nach Aufnahme der Zusammenarbeit hohe Koordinations- und Kontrollkosten anfallen. Befragte Unternehmen im Grenzraum verweisen auf eine häufig nicht zufriedenstellende Qualität der aus Polen bezogenen Produkte, Probleme hinsichtlich der Termintreue und Zahlungsmoral oder auch beiderseitige sozio-kulturelle Vorbehalte gegen eine Zusammenarbeit, die in einigen Fällen bereits zum Scheitern der Zusammenarbeit führten. Diese Probleme sind jedoch nicht programmfähig.

Angesichts ihrer breiten Ausrichtung auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche und der Bindung der Förderung an Kooperationsanforderungen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die EU-Förderung in der Vergangenheit den wirtschaftlichen Aufbauprozess im deutsch-polnischen Grenzraum besonders vorangebracht hat.

Umlenkung der Förderung auf Infrastrukturausbau

Wie eingangs gezeigt wurde, kann das Grenzgebiet zu Polen nicht als ein besonders rückständiger oder schrumpfender Raum bestimmt werden. Eine Berechtigung für eine Sonderförderung, ähnlich der „alt-bundesdeutschen“ Zonenrandförderung, besteht deshalb nicht, jedenfalls nicht aufgrund der Grenzlage. Um den Standortnachteil ge-

genüber dem alten Bundesgebiet und der EU zu kompensieren, scheint allerdings eine Konzentration der Förderung angeraten:

- *Inhaltliche Konzentration* auf eine baldige Beseitigung der infrastrukturellen Defizite: Das bedeutet vor allem eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Grenzübergänge und des Straßennetzes, der Auslastung von Ver- und Entsorgungsanlagen (und damit Kostensenkung für die Unternehmen), eine Verbesserung der Informationslage über die Kompetenzen der Verwaltung und deren Abläufe sowie den Abbau von Markteintrittsschranken (Zölle, unterschiedliche Produktnormen etc.). Sie wurden in den Unternehmensgesprächen als die gravierendsten Hemmnisse gegen eine intensivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit angesprochen. Eine bessere Infrastruktur und eine Vereinfachung der Grenzformalitäten senken den Aufwand für Unternehmen und Bevölkerung und bewirken so mehr Austausch und Kontakte, als geförderte Treffen, kulturelle oder sportliche Ereignisse erreichen können.

- *Konzentration der finanziellen Mittel*: Die Förderung nach einer Verbesserung der Infrastruktur ist seit langem Gegenstand von Strukturanalysen, Forderungskatalogen und politischen Programmen. Um Finanzierungshemmnisse zu beseitigen, sollten zunächst auch Euroregionen und Kommunen den Infrastrukturvorhaben Priorität bei der Interreg-Förderung zumessen und ihre Antragstellung darauf ausrichten. Außerdem sollte die Kommission eine entsprechende Schwerpunktsetzung zulassen und auch infrastrukturelle Maßnahmen des Bundes durch Interreg II fördern, wenn eine gesamteuropäische Bedeutung und regionale Multiplikatoreffekte vorliegen sowie die Euroregionen sich dafür aussprechen. Der flankierende Einsatz weiterer Bundes- und Landesmittel für den Infrastrukturausbau könnte ebenfalls geprüft werden, beispielsweise im Rahmen der GRW, um deren Förderergebnisse im Grenzraum zu verbessern. Es darf dann aber nicht tabu sein, die GRW im Grenzraum für grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben zu öffnen.

Franz Barjak
(fbk@iwh.uni-halle.de)