

Eich-Born, Marion

Book Part

Fit machen für das 21. Jahrhundert: Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Eich-Born, Marion (2009) : Fit machen für das 21. Jahrhundert: Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik, In: Eich-Born, Marion (Ed.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland, ISBN 978-3-88838-345-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 30-58

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59760>

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.

Marion Eich-Born

Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Gliederung

- 1 Einführung und Zielstellung
- 2 Neue Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter
- 3 Bisherige förderpolitische Institutionen und Organisation
- 4 Ausgewählte Ergebnisse der Förderpolitik: Vom Spiegelbild lernen
 - 4.1 Zentrale Instrumente und Problemlagen
 - 4.2 Sektorale Bestandsaufnahme
 - 4.3 Geografische Bestandsaufnahme
 - 4.4 Arbeitsplätze und Existenzgründungen
- 5 Notwendigkeit einer neuen „Raumsicht“: Clusterbezogene Verbesserungsansätze
- 6 Zusammenfassung

Literatur

1 Einführung und Zielstellung

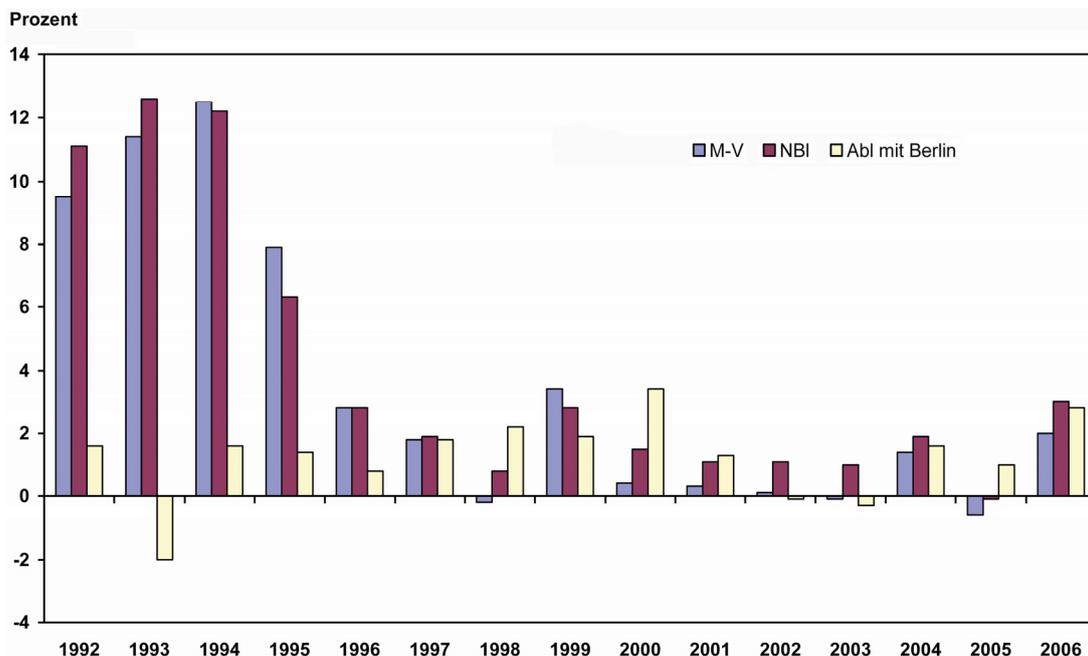
In den vergangenen 16 Jahren sind enorme finanzielle Transferleistungen in die neuen Bundesländer geflossen, allein durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur von 1990–2005 unabhängig von anderen Finanztransfers nahezu 50 Mrd. Euro (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2006). Auch wenn die jüngsten Konjunkturdaten für Deutschland insgesamt wie auch für die neuen Länder günstiger ausschlagen als in den vergangenen 16 Jahren, so ist der wirtschaftliche Aufholprozess, die Angleichung der Lebensverhältnisse Ost- gegenüber Westdeutschlands, ins Stocken geraten. Die Statistik belegt sogar eine Zunahme der Ost-West-Disparitäten. Von einem nachhaltigen, von Eigendynamik getragenen Wirtschaftswachstum und sozioökonomischer Integration (vgl. Abb. 1) kann keine Rede sein, vielmehr droht weitere wirtschaftliche Peripherisierung. Im Reigen der fünf neuen Länder ist Mecklenburg-Vorpommern besonders stark betroffen.

Die historisch weit zurückreichende Strukturschwäche erweist sich als extrem hinderlich auf dem Transformationsweg „to initiate, rejuvenate and retain viable industrial structures which meet longterm goals“ (Hayter 1998: 1). Das Ausbleiben der erhofften ökonomischen Wirkungen trotz enormen Fördermitteleinsatzes verleitet dazu, von regionalen lock-ins zu sprechen, die im Sinne regionalentwicklungspolitischer Sackgassen zu verstehen sind und zu passiven Sanierungsstrategien auffordern, wenn nicht noch mehr öffentliche Gelder wirkungslos verpuffen sollen.

Eine solche Politik steht jedoch dem Leitprinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ entgegen, das im Grundgesetz (Art. 72) verankert und im Raumordnungsrecht (§ 1 Abs. 2 Nr. 6) konkretisiert ist. Wenn sich Deutschland von diesem grundgesetzlichen Verständnis nicht verabschieden will, dann sollte die retardierende ökonomische Entwicklung zu einer kritischen Überprüfung bisheriger Fördermittelpraxis in den neuen Ländern veranlassen. Ein „weiter so“ oder gar „Persilscheine“ für förderpolitische Impfung ohne nennenswerte Wirkungen darf es nicht geben. Um bei der Metapher des lock-ins zu bleiben: Hier wird die These eines politischen lock-ins vertreten bezogen auf Organisation und Institutionalisierung (Spielregeln) der Fördermittelpolitik. Ursächlich ist die mangelnde Anpassung des Instrumentenkastens an sich wandelnde sozioökonomische Rahmenbedingungen, daraus resultierende neue Herausforderungen und jüngere theoretische Erkenntnisgewinne zur Frage, warum Regionen wachsen. Zu den neuen Herausforderungen sind vorrangig folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Demografischer Wandel durch Abwanderung junger, qualifizierter Einwohner: Es handelt sich um eine Abstimmung mit Füßen gegen die nachhaltige ökonomische Peripherisierung. Provokativ ausgedrückt, „vergreisen und verdummen“ die neuen Länder, wenn dieser Trend nicht durch das Angebot ökonomischer und auf die Lebensqualität bezogener Perspektiven umgekehrt werden kann.
- Angespannte öffentliche Haushaltslagen sowie Rückbau von Förderung in den EU-15-Staaten zugunsten neuer Beitrittsländer erfordern einen effizienteren Einsatz der Fördermittel.
- Zunehmender Wettbewerb im Zeitalter der Globalisierung – weniger zwischen Nationalstaaten als vielmehr zwischen Regionen – stellt neue Anforderungen an die Organisation sozioökonomischer Beziehungen. Dies schließt insbesondere förderpolitische Maßnahmen ein.

Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) – alte und neue Bundesländer sowie Mecklenburg-Vorpommern 1992–2006 (reale Wachstumsraten in % gegenüber dem Vorjahr, preisbereinigt und verkettet)



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Ergebnisse der Revision 2005 (Internetzugriff: 30. Okt. 2006), eigene Darstellung

Unterstützt wird die These vom politischen lock-in aus zwei Perspektiven: erstens aus den jüngeren Meldungen zu Fördermittelskandalen in Mecklenburg-Vorpommern, die im Grunde sehr gut belegen, dass vor allen Dingen an der Organisation, hier insbesondere den Kontrollmechanismen, Änderungen vollzogen werden müssen. Zweitens stützen Erfolgsmeldungen anderer europäischer Peripherregionen mit ähnlichen wirtschaftsstrukturellen Problemen die These vom politischen Anpassungsproblem. In Schottland, Irland und Finnland ist es gelungen, *mit innovativen förder- und entwicklungspolitischen Maßnahmen* den sich stellenden Herausforderungen wirkungsvoller entgegenzutreten (Vgl. hierzu auch Schädlich/Stangl 2003). Interviews mit regionalen Akteuren legen offen,¹ dass dort eine Neujustierung der Förderpolitik basierend auf Erklärungsansätzen der New Economic Geography erfolgt ist. Ziel dieses Beitrags ist es, Ansätze für eine *unlocking-Strategie* der Förder- und Entwicklungspolitik in Mecklenburg-Vorpommern zu entwerfen, deren Ableitung aus

- neuen Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter
- bisherigen förderpolitischen Institutionen und ihrer Organisation
- ausgewählten Ergebnissen der Förderpolitik
- einer kritischen Reflexion von Institutionalisierung, Organisation und Förderergebnissen

generiert werden soll. Der förder- und entwicklungspolitische Blick wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende konzeptionelle Eckpunkte fokussiert:

- *Kohärenz*: Passfähigkeit der Förderspielregeln bezogen auf die regionalen Bedürfnisse
- *Komplementarität*: Ergänzungsfähigkeit verschiedener Förderinitiativen und Ressortpolitiken im Sinne von stärkerer Bündelung und Abstimmung aufeinander zwecks Erhöhung des Wirkungsgrades
- *Transparenz*: Regional orientierte förderpolitische Maßnahmen sollten für regionale Akteure transparent sein, um Kooperationspotenziale identifizieren, aktivieren und Synergien generieren zu können
- *Subsidiarität*: Hier zu verstehen als Organisation der Förderung zwischen Bund, Land und Region nach dem Motto: Was die Region aus eigener Initiative im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe leisten kann, sollte ihr nicht entzogen werden.
- *Zeit und Raum*: Regionale Ereignisse und Strukturen aus der Vergangenheit prägen Ereignisse und Strukturen der Zukunft, vor allen Dingen braucht Entwicklung Zeit und somit einen langen Atem. Außerdem senden einzelne Förderprojekte ganz im Sinne Myrdals kumulativer Verursachung (1957) weitere Impulse aus, sodass Förderpolitik nicht nur mikroökonomisch und damit fallbezogen sowie auf einen Zeitpunkt orientiert sein darf. Sie muss vielmehr jedes Förderprojekt in einem größeren regionalen und zeitlichen Rahmen sehen.
- *Lissabon-strategische Ansätze*: Berücksichtigung von Wissen, Innovation und Humankapital im förderpolitischen Portfolio.

¹ Der Aufsatz basiert auf Erkenntnissen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung an das HIE-RO/Universität Rostock 2005 vergeben wurde. Ziel des Projektes war es, zu prüfen, welche förderpolitischen Maßnahmen in ähnlich strukturierten Regionen Europas Erfolge bei der Beseitigung von Strukturdefiziten und Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen generiert haben. Das Projekt schloss eine tiefgehende Analyse Mecklenburg-Vorpommerns auf Regionsbasis und zu identifizierende regionale Innovationspotenziale und Wachstumskerne ein, sowie die Entwicklung eines kohärenten, das Gesamtspektrum der Förderung der Humanressourcen umfassenden Förderansatzes als Beitrag zur Beseitigung von Strukturdefiziten und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Als Vergleichsbasis wurden ähnlich strukturierte Ziel-1-Regionen in Finnland, Schottland und Irland herangezogen.

2 Neue Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter

Deregulierung von Außenhandel und Kapitalverkehr haben zu neuen Organisationsformen der Wirtschaft in Form von Transnationalen Unternehmen (TNU) geführt, die der globalen Ebene höhere Bedeutung beimessen. Sie sind der Motor der Globalisierung und stehen für „globale Integration von ehemals nationalen Marktstrukturen“ (Schamp 2000: 131). Für die neuen Länder, die jahrzehntlang von sich entwickelnden globalen Märkten abgeschottet waren, ist es umso schwieriger, sich an diese *international operierenden Netzwerke anzudocken*. Dies umso mehr, wenn entsprechende TNU eher die Ausnahme als die Regel sind.

Über zunehmenden Kostendruck verzeichnet auch die regionale Ebene einen gewaltigen Bedeutungsgewinn durch neue Formierungen der lokalen Produktionssysteme. Vertikale Desintegration von Produktionsschritten über Ausgründungen im regionalen Umfeld und Spezialisierung auf wenige Teilschritte innerhalb des Produktionsprozesses machen Lernkurveneffekte und Innovationsschübe möglich. Eng daran gekoppelt ist die *geografisch konzentrierende Dimension* ökonomischer Tätigkeiten. Die Wissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von *Glokalisierung* (Robertson 1998), die für den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene steht, und Clustern, denen eine geografisch und sektoral konzentrierende Komponente innewohnt. Diesem Trend muss Förder- und Entwicklungspolitik Rechnung tragen.

Zu den Gewinnern gehören größere ökonomische Ballungsgebiete, in denen es zu weiterer Konzentration ökonomischer Aktivitäten bzw. entsprechenden spill-over-Effekten in das unmittelbar angrenzende Umland kommt. Der Zukunftsatlas der Prognos AG aus dem Jahr 2007 legt die Diskrepanz der Wachstumsdynamik zwischen alten metropolstarken und neuen metropolchwachen Bundesländern offen. Allerdings können auch die kleineren Ballungsgebiete der neuen Länder auf eine, wenn auch geringere, Wachstumsdynamik verweisen. Dies spricht für eine geografische Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumskerne.

Zunehmende Konkurrenz fordert ökonomische Akteure im Zeitalter der Globalisierung zu intensiven *Innovationswettbewerben* neben den schon erwähnten Kostensenkungen heraus. Die steigende Bedeutung von Innovationen stellt an Regional- wie auch Ressortpolitiken die Anforderung, planerisch die Schaffung einer Wissensgesellschaft zu forcieren. Das Jahr 2000 stellt in diesem Sinne eine Zäsur im regionalpolitischen Diskurs dar mit der Formulierung der Lissabon-Strategie durch die Europäischen Staats- und Regierungschefs. Hinter der Strategie steht der Gedanke, Europa bis zum Jahr 2010 umzugestalten in: „the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment“ (European Council 2000).

Im Rahmen von Förder- und Entwicklungspolitik setzt dies neben Kapitalmobilität Humankapitalmobilität voraus.

3 Bisherige förderpolitische Institutionen und Organisation

Zentrales Instrument der wirtschaftlich orientierten Förderung in Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA). Sie hat die Förderung von Investitionsvorhaben zum Ziel, mit denen sich die Exportbasis von strukturschwachen Regionen stärken lässt, um zusätzliches Kapital in die Teilräume zu lenken. Die GA wird durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt. Auch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wer-

den in den neuen Bundesländern zum Ausgleich von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt zum Einsatz gebracht.

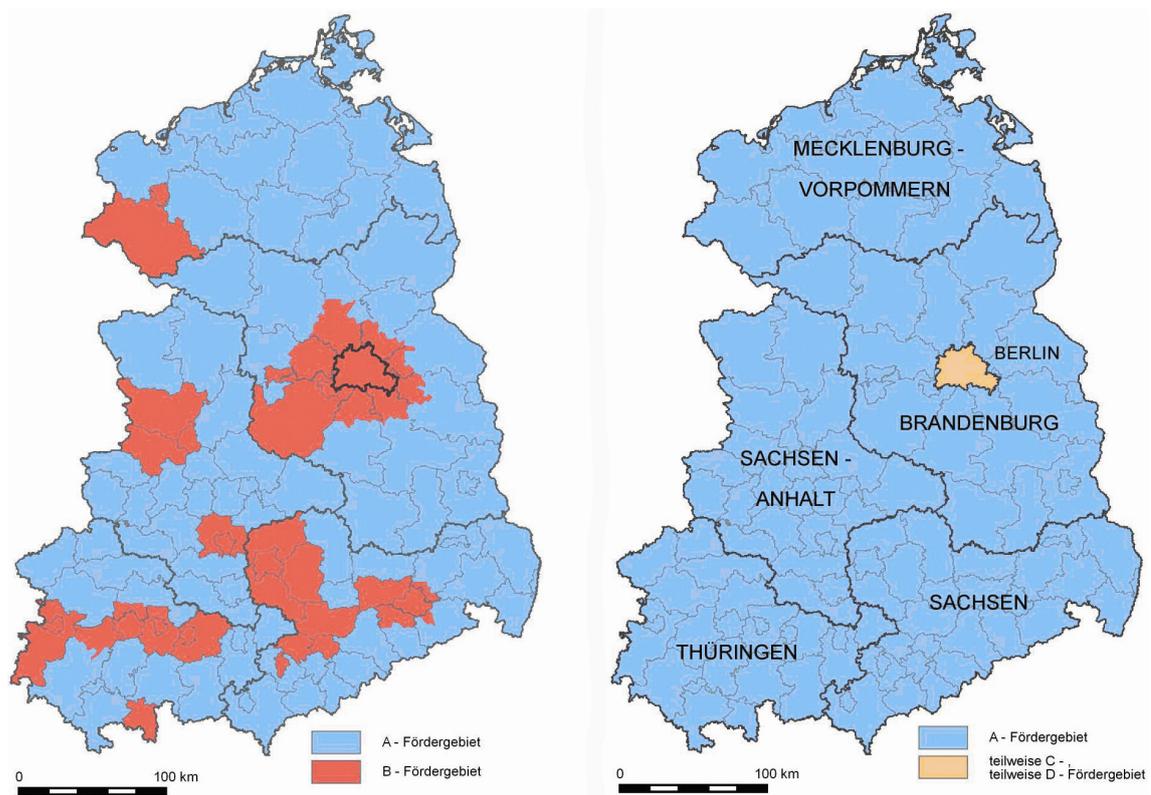
Ob die GA zielführend wirksam werden kann, hängt in entscheidendem Maße von der Abstimmung der Förderspielregeln und der Förderorganisation auf die Herausforderungen unserer Zeit ab. Institutionell ist sie auf Förderung des Produktionsfaktors Kapital konzentriert, das aus privater Hand über *Anreizorientierung* mobilisiert werden soll. Investitionen werden seit 1969 förderpolitisch durch Investitionsanreize als Dreh- und Angelpunkt für regionale Wachstumserfolge gesteuert, vorrangig über Investitionszuschüsse, sonstige Zuschüsse z. B. für die Förderung nicht investiver Maßnahmen oder Bürgschaften. Mit Anreizen für Investitionen oder nicht investive Maßnahmen in die gewerbliche Wirtschaft und in die wirtschaftsnahe Infrastruktur sollen

- Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt,
- Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen sowie
- Standortnachteile in -vorteile verwandelt werden.

Wesentliches Förderkriterium ist die *Erfüllung des Primäreffektes*, worunter die Herstellung überregional absetzbarer Produkte zu verstehen ist. Eine *sachliche Schwerpunktsetzung* erfolgt in zweidimensionaler Hinsicht: qualitativ und quantitativ. Eine sogenannte Positivliste, die auf Bundesebene in regelmäßigen Abständen erstellt wird, benennt Branchen, von denen Exporteffekte zu erwarten sind. Die Länder haben durchaus die Möglichkeit, eigene Akzente festzusetzen, in der Praxis erfolgt der Ausschluss einzelner Branchen so gut wie nicht. Diese qualitative Schwerpunktsetzung ist eng an das quantitativ ausgerichtete *Arbeitsplatzprinzip* gekoppelt. Eine vorrangige Förderung muss mit einer hohen Zahl neu geschaffener bzw. erhaltener Arbeitsplätze verbunden sein. *Räumliche Schwerpunktsetzung* zählt zwar zu den Grundprinzipien der Gemeinschaftsaufgabe, wurde aber erst in den 1980er Jahren und auch nur vorübergehend umgesetzt durch geografische Konzentration auf Schwerpunkttore. Damit wurde die traditionell auf Ausgleich orientierte Strukturpolitik zurückgestellt zugunsten des Wachstumsziels.

Die Wiedervereinigung gab mit ihren auf Strukturbruch bezogenen, flächendeckenden Problemen jedoch Anlass zum Salto rückwärts (Eich-Born 2005). Alle neuen Bundesländer wurden flächenhaft in die Förderung aufgenommen, lediglich in der Förderintensität gab es von Förderperiode zu Förderperiode je nach Entwicklungsstand und Entwicklungsdynamik eine flächenhaft ausgelegte, zweigeteilte Differenzierung nach A- und B-Fördergebieten, in denen entweder nach Höchst- oder Normalfördersätzen differenziert Investitionsanreize geschaffen werden. Abb. 2 stellt die ältere und aktuelle Aufgliederung der neuen Länder nach Fördergebieten dar. Abb. 3 entspricht der EU-Abgrenzung für Ziel-1- (2000–2006) bzw. heutige Konvergenzgebiete (2007–2013).

Abb. 2: GRW-Fördergebiete in den neuen Bundesländern 2004–2007 und 2007–2013



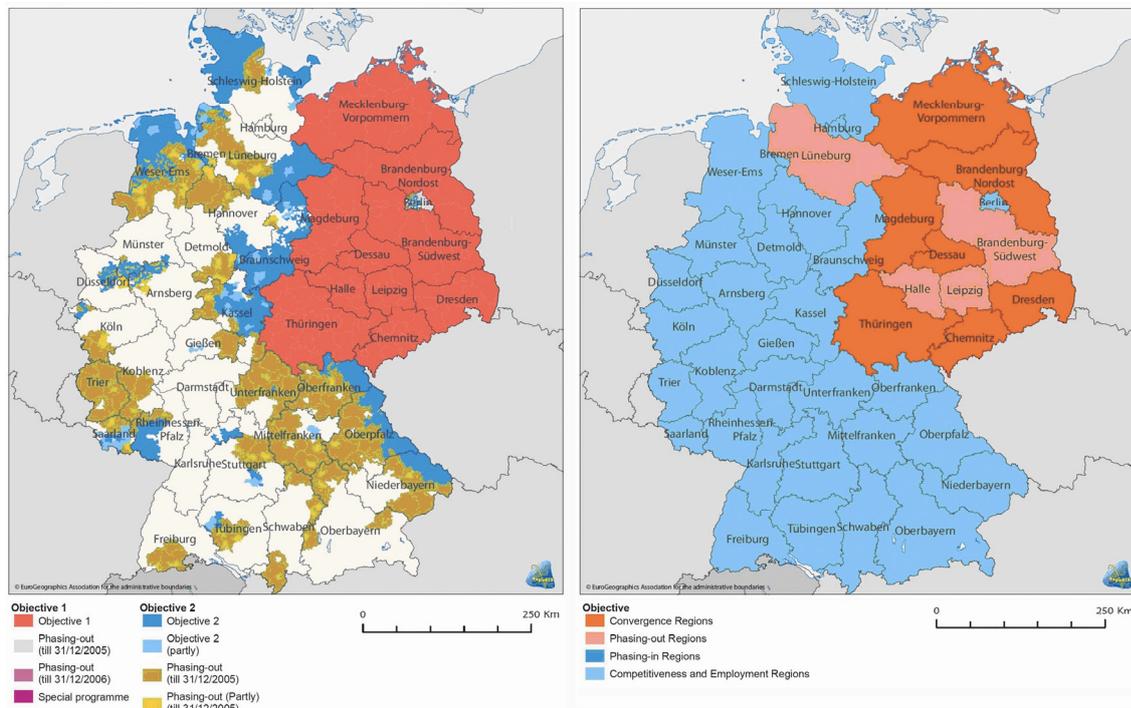
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2006, Darstellung: Mendler

In die letztgenannte Kategorie fällt die Arbeitsmarktregion Schwerin im noch laufenden Programm, alle anderen Arbeitsmarktregionen Mecklenburg-Vorpommerns wurden der A-Kategorie zugeordnet. Ein Blick auf die übrigen neuen Länder legt eine Zuweisung zur Kategorie der B-Fördergebiete für weitere Großregionen auf der Basis deutlich positiverer Entwicklungstendenzen offen. Dazu zu zählen sind der Großraum Magdeburg, das Umland von Berlin, im Südwesten sogar weit bis ins Hinterland hineinreichend, die Großräume Halle-Leipzig-Zwickau und Dresden sowie die Städteketten entlang der A4 in Thüringen mit Eisenach, Gotha, Erfurt, Weimar, Jena und Gera. Dort konnten in der vergangenen Förderperiode alle Großunternehmen mit bis zu 28% der Investitionssumme, KMUs mit bis zu 43% der Investitionssumme gefördert werden. In den struktur- und entwicklungsschwächsten Regionen (A) lagen die Höchstsätze der Zuschüsse für Großunternehmen bei 35%, für KMUs bei 50% (Deutscher Bundestag 2005).

Auch wenn es in der Vergangenheit in den neuen Ländern immer wieder Veränderungen hinsichtlich der Zuordnung der beiden Förderkategorien auf Arbeitsmarktregionen gegeben hat, so ist innerhalb der neuen Länder das Ausgleichsprinzip bislang nicht durchbrochen worden, da die Gebiete immer mit ihrer gesamten Fläche in die Förderung eingingen und nicht im Sinne von Sonderwirtschaftszonen insulär. Dies traf ebenfalls auf die Periode 2004–2007 zu. Allerdings hat die deutsche Regionalentwicklungspolitik dann wiederum eine Rolle rückwärts hinsichtlich Abgrenzung und Denomination vollzogen, da wie unmittelbar nach der Wiedervereinigung das gesamte Transformati-

onsgebiet einer einheitlichen Fördergebietskategorie zugeordnet worden ist (mit Ausnahme Berlins).²

Abb. 3: Ziel-1-Gebiete 2000–2006 und Kohäsionsgebiete 2007–2013



Quelle: European Union (2006)

Die Europäische Union, deren Strukturfondsmittel zur Komplementierung der nationalen Mittel genutzt werden, hat bislang innerhalb der neuen Länder keinerlei räumliche Schwerpunktsetzung getroffen. Das gesamte ostdeutsche Gebiet wurde in der Vergangenheit komplett in die Gruppe der zu fördernden Ziel-1-Gebiete – heute Konvergenzgebiete – aufgenommen (vgl. Abb. 3). Tatsächlich werden die europäischen Mittel durch ihre Kopplung an das nationale Programm dessen räumlicher Staffelung untergeordnet. Für die aktuelle Planungsperiode sind die Wachstumsgebiete Halle, Leipzig und Brandenburg-Südwest als „Phasing-Out-Regions“ gekennzeichnet, denen damit nur noch verminderte Fördersätze zustehen. Damit stehen die europäischen raumbezogenen Regulationsmechanismen im Gegensatz zum nationalen Programm, das den wachstumsstärkeren Regionen in der aktuellen Förderperiode gleich hohe Fördervolumina gewährt.

² Zu Berlin heißt es im 35. Rahmenplan: „Berlin wird entsprechend seiner wirtschaftlichen Strukturschwäche in Gänze GA-Fördergebiet, allerdings nicht in Gänze mit C-Status, sondern zu einem kleineren Teil mit abgeschwächtem D-Förderstatus. Nach dem Regionalindikatormodell wäre auf Berlin ein Einwohnerplafond in Höhe seiner gesamten Einwohnerzahl entfallen. Damit hätte Berlin mit rund 3,4 Mio. Einwohnern einen überproportionalen Anteil von einem Drittel des knappen westdeutschen 87.3c-Fördergebietsplafonds von 9,075 Mio. Einwohnern absorbiert. Im Einklang mit den gegebenen Flexibilitäten der Regionalleitlinien werden daher 1 Mio. Fördergebietseinwohner nach Artikel 87 Abs. 3c EG-Vertrag für strukturschwache Regionen in anderen westdeutschen Ländern zur Verfügung gestellt. Die betroffenen Gebiete in Berlin erhalten automatisch D-Status. Die ‚Berlin-Abgabe‘ erfolgt für Berlin finanzneutral, d. h. Berlin erwächst daraus kein finanzieller Nachteil bei der GA-Mittelverteilung. Die Zuteilung der 1 Mio. Fördergebietseinwohner aus Berlin nach Artikel 87 Abs. 3c EG-Vertrag an andere alte Länder ergab sich auf Grundlage der von den Ländern dargelegten, aus länderinternem Gebietstausch nicht zu bewältigenden Notwendigkeiten. Damit konnten auch strukturschwache Regionen in den alten Ländern berücksichtigt werden, die eine besondere Problemlage aufweisen, nach dem Ranking des Regionalindikatormodells aber nicht ausreichend erfasst wurden. Davon profitierten die Länder Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.“

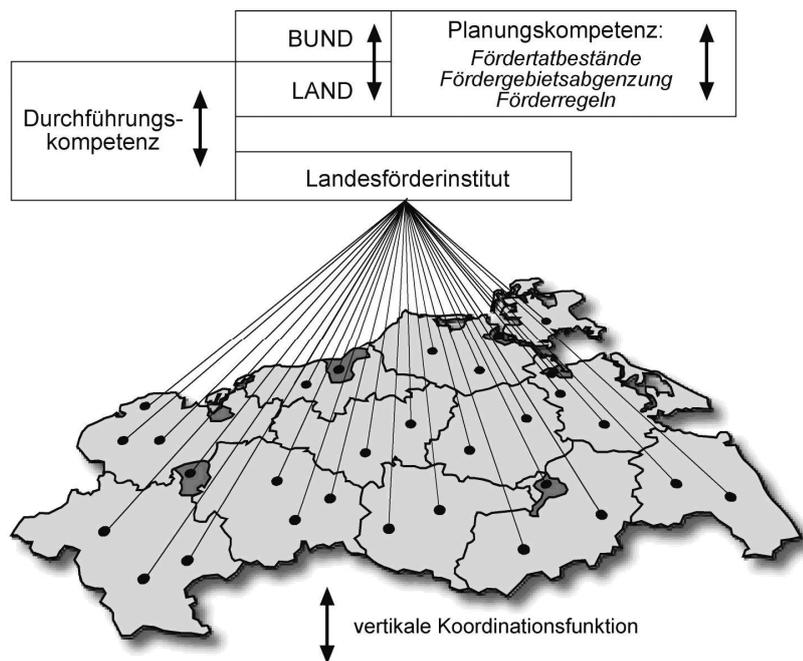
Beide Fördergebietsausweisungen stimmen jedoch in einer Hinsicht überein: Die geografische Konzentration der Fördermittel auf wachstumsstärkere Regionen ist nicht intendiert. Dabei muss ein solcher Paradigmenwechsel nicht gegen den Gleichwertigkeitsgrundsatz verstoßen, denn regionale Strukturpolitik verfolgt in diesem Sinne eine Aufteilung der Produktionsfaktoren auf die Wirtschaftsräume (Städte), deren Output die gesamte Volkswirtschaft (Mecklenburg-Vorpommern) zu einem Maximalergebnis führt und somit den Ost-West-Ausgleich herbeiführt. Dort lassen sich steigende Skalenerträge, Agglomerationsvorteile, sei es durch Ballung von Wirtschaftsbereichen gleicher oder unterschiedlicher Branchen, sei es durch niedrige Transportkosten aufgrund geringer Distanzen zu Zulieferern und Dienstleistern, eher realisieren. Geografische Konzentration der Mittel in den Ballungsgebieten erweist sich langfristig als ausgleichend, da sich auch für ländliche Räume Möglichkeiten des Andockens an die regionalen Ballungsgebiete ergeben,

- sei es durch den Bedeutungsüberschuss des Ballungsraumes als Arbeitgeber mit entsprechenden Einkommenseffekten, womit ein Pendeln oder gar Abwandern in die alten Bundesländer hinfällig werden würde.
- oder durch die Möglichkeit, ländliche Unternehmen an sich erweiternde Wertschöpfungsketten der Ballungsräume anzudocken.

In diesem Sinne kann die vom EUREK formulierte Leitbildvorstellung, Räume polyzentrisch und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land zu entwickeln, verstanden werden (EUREK 1999).

Gemäß Art. 30 und 28 GG sind die Länder für Regionalpolitik zuständig. Mit dieser Regelung wird dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen. Allerdings wirkt der Bund nach Art. 91 a GG an der Regionalpolitik der Länder aufgrund der Bedeutsamkeit der Aufgabe für die Gesamtheit mit. Dies betrifft zum einen die Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen, die komplementär jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen wird, wobei diese zunehmend durch EU-Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt werden (Kessler 2007). Zum anderen ist der Bund zusammen mit den Ländern an der Aufstellung des Rahmenplans beteiligt. Hierzu zählen Förderregeln, Fördergebietsabgrenzung und Fördertatbestände. Abb. 4 stellt die Organisation der Förderung in Mecklenburg-Vorpommern optisch dar. Sie legt offen, dass hier kaum von einem konsequenten Top-down- oder Bottom-up-Ansatz gesprochen werden kann, denn das *Subsidiaritätsprinzip macht auf der Landesebene Halt*. *Vertikale Koordinationsfunktion* existiert nur eingeschränkt im Rahmen der Planungskompetenz zwischen Bund und Land, Regionen sind an diesen Prozessen nicht beteiligt. Insofern ist der Konsenscharakter der Gemeinschaftsaufgabe nur auf Bundes- und Landesebenen verankert.

Abb. 4: Organisationsstruktur der Förderpolitik in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Darstellung: Eich-Born, Grafik: Mendler

Die Durchführungskompetenz wurde den Ländern übertragen. Durchführende Instanz in Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesförderinstitut (LFI) in Schwerin mit den Aufgabenbereichen

- Annahme der Förderanträge
- Prüfung der Kohärenz
- Festlegung der Fördersumme
- Bewilligung
- Kontrolle

Insofern besteht auch hier eine eingeschränkte vertikale Koordinationsfunktion zwischen Landesregierung und einer ihr untergeordneten Behörde. Die Regionen selbst sind in Auswahl und Kontrolle der Projekte regulativ so gut wie nicht eingebunden. Das muss vor dem Hintergrund geografisch konzentrierender Dimensionen ökonomischer Tätigkeiten und daraus resultierender neuer Organisationsformen in Clustern als organisatorisches Manko angesehen werden.

4 Ausgewählte Ergebnisse der Förderpolitik: Vom Spiegelbild lernen

4.1 Zentrale Instrumente und Problemlagen

Für eine Erfolgsanalyse müssen die empirischen Daten des zentralen Instrumentes der wirtschaftlich orientierten Förderung in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden: *die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)* und ihre Ergänzungen (EFRE und ESF). Die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen ist abhängig von ihrer Kompatibilität mit den tatsächlich vorhandenen ökonomischen Problemen. Tabelle 1 stellt die ökonomischen Probleme Mecklenburg-Vorpommerns und entsprechende Ansatzpunkte für Maßnahmen unmittelbar nach der Wende synoptisch gegenüber.

Tab. 1: Ökonomische Probleme und erforderliche Maßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern 1990

Problemlagen	Erforderliche Maßnahmen
Unterrepräsentanz des Industriesektors	Exogene Neuansiedlungen von Unternehmen Existenzgründungen (exogen und endogen)
Industrielle Monostruktur (Nahrungsmittelgewerbe, Schiffbau)	Schaffung zusätzlicher industrieller Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Diversifizierung des Branchenportfolios
Unterrepräsentanz des Dienstleistungssektors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tertiärisierungsinitiativen über Ausgründungen von dienstleistungsorientierten Tätigkeiten aus bestehenden Industrieunternehmen ▪ Neuansiedlungen ▪ Existenzgründungen insbesondere von unternehmensorientierten Dienstleistungen zur Diversifizierung des DL-Portfolios
Fehlender Mittelstand	Existenzgründungen zum Aufbau eines KMU-Bestandes
Missverhältnis zwischen Beschäftigtenzahl und Umsatz in bestehenden Unternehmen	Umfassende Rationalisierungsmaßnahmen ³ zur Steigerung der Produktivität
Eigenkapitalschwäche	Möglichkeiten zur Substitution von Eigenkapital Attraktion kapitalkräftiger Investoren

Quelle: Eich-Born

Vor dem Hintergrund der Problemlagen und zum Einsatz gebrachter Fördermaßnahmen ist die Frage zu klären, ob es einer wirkungsvolleren Ausgestaltung des „Förderns“ bedarf (Jibke-Seidl 2005: 3), mit anderen Worten: Liegen Fehler im System? Dies schließt sowohl eine sektoral als auch geografisch orientierte Analyse ein.

4.2 Sektorale Bestandsaufnahme

Von 1990–2004⁴ sind im Rahmen der GA 5,4 Mrd. Euro als Fördermittel geflossen (ergänzt durch EFRE), das entspricht 3.100 Euro je Einwohner. Das gesamte Investitionsvolumen betrug 17,2 Mrd. Euro bzw. 9.900 Mio. je Einwohner.

Vereinfacht ausgedrückt konnten mittels 1,1 Euro Förderung 2,3 Euro aus anderen Kapitalquellen generiert werden. Insofern kann durchaus von einem *Anreizerfolg* der Förderung in Mecklenburg-Vorpommern gesprochen werden.

78% des gesamten Investitionsvolumens flossen direkt der gewerblichen Wirtschaft zu, der Rest ging an die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Für Letztere stand der geförderte Anteil zum Gemeindeanteil im Verhältnis von 2:1. In der gewerblichen Wirtschaft ist das Verhältnis erheblich günstiger: 1:3 Euro.

Abb. 5 und Abb. 6 geben einen Überblick über die Distribution der Fördermittel im verarbeitenden Gewerbe und Dienstleistungssektor, wobei sowohl die ersten 10 Jahre von 1990–1999 als auch der jüngere Zeitraum von 2000–2005⁵ berücksichtigt worden

³ Das Nahrungsmittelgewerbe erwirtschaftete 1989 „nahezu die Hälfte der industriellen Warenproduktion (49,7%) mit knapp einem Viertel der Industriebeschäftigten (22,8%). Demgegenüber erarbeitete rund ein Drittel der Industriebeschäftigten (33,5%) im Maschinen- und Schiffbau ein Fünftel der industriellen Warenproduktion (19,8%). Weit abgeschlagen folgte auf Rangposition drei die Elektroindustrie mit 4,8% der industriellen Warenproduktion und 9% der Industriebeschäftigten.“ (Eich-Born 2005: 26).

⁴ Die Daten stammen aus einer kreisbezogenen Statistik des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern und umfassen die tatsächlich geflossenen Mittel bis zum 31. Dezember 2004 und die Bewilligungen bis 2007.

⁵ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

sind, um eventuelle Schwerpunktverlagerungen im Zuge des Lissabon-Prozesses⁶ aufzuzeigen.

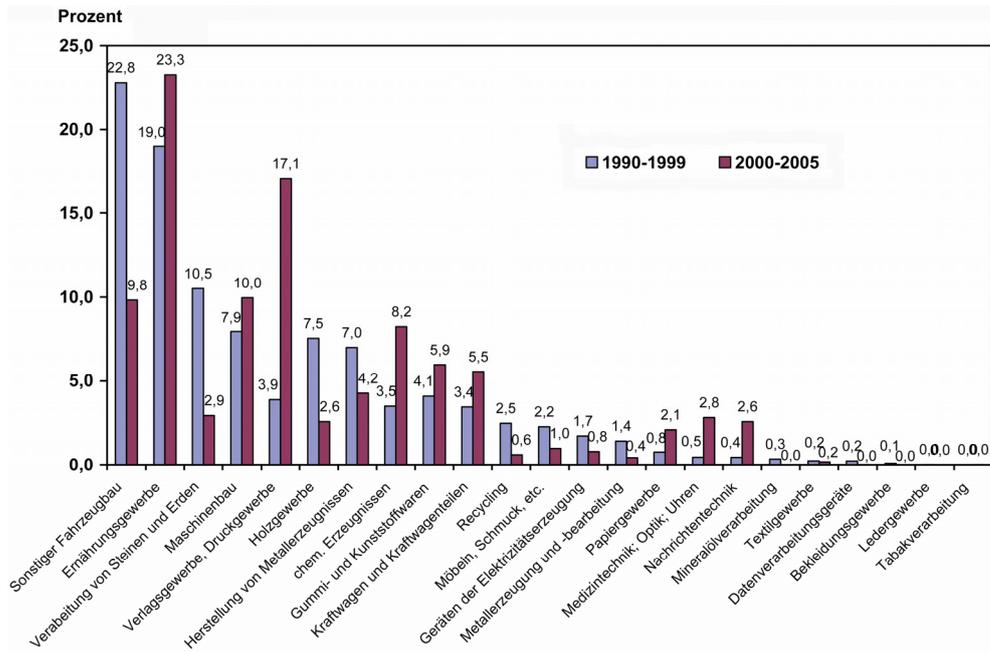
Die Gesamtübersicht für das verarbeitende Gewerbe legt offen, dass in den vergangenen 16 Jahren Regionalförderung *strukturerhaltend* ausgerichtet war, insofern erweist sie sich als pfadabhängig. Eine tragende Säule war der von der Bundesregierung nach der Wiedervereinigung implementierte *Erhalt industrieller Kerne*, der sich auf die bestehenden endogenen industriellen Potenziale konzentrierte und von der GA mitfinanziert wurde. Privatisierung, subventionierte Rationalisierung der bestehenden Industrie sollten deren Wettbewerbsfähigkeit herstellen. Dies umfasste auch Umstrukturierungsmaßnahmen über Ausgründungen zwecks Entwicklung eines Mittelstands.

Von 1990 bis 1999 gingen nahezu jeweils ein Viertel aller Fördermittel in die ohnehin schon dominanten Branchen Schiffbau (sonstiger Fahrzeugbau) und Ernährungsgewerbe. Weitere 10,5% gingen in die Verarbeitung von Steinen und Erden und sind dem Nachholbedarf im Bausektor geschuldet. Auf Rang 4 folgt der Maschinenbau mit 7,8%, der nach wie vor stark in die Wertschöpfungskette Schiffbau einbezogen ist. Der Erhalt industrieller Kerne war in den unmittelbaren Nachwendejahren zwingend, wenn nicht das gesamte industrielle Rückgrat Mecklenburg-Vorpommerns dem Transformationsprozess zum Opfer fallen sollte. In diesem Sinne lässt sich die bisherige Fördermittelpraxis nach dem Prinzip „Stärken zu stärken“ verstehen, auch wenn es sich um sogenannte altindustrielle Branchen handelt.

Nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen in bestehenden Branchen hätte die Förderpolitik einen Wechsel zu einem neuen Paradigma vollziehen müssen durch Konzentration der Anstrengungen auf Diversifizierung des Branchenportfolios. Die Mittelvergabe der letzten 6 Jahre zeigt aber nur hinsichtlich des Schiffbaus einen strategischen Wechsel (hier: sonstiger Fahrzeugbau), der weniger durch nationale Förderpolitik als vielmehr durch Regulationsmechanismen der EU initiiert worden ist. Die Beihilfenregelung war von 2000 bis 2003 ausgesetzt, das erklärt den Bedeutungsverlust der Branche im Rahmen der Förderung. Nach einer kurzfristigen Wiedereinführung bis einschließlich 2005 sind Betriebsbeihilfen für diese Branche innerhalb Europas für die Zukunft grundsätzlich untersagt (Eich-Born, Hassink 2005b; Eich-Born 2005c). Vor dem Hintergrund der globalen Marktsituation im Schiffbau mit Überkapazitäten, Dumpingpreisen und hohen Lernkurveneffekten in den asiatischen Großwerften ist diese Regelung zu begrüßen, zumal sie Mittel für eine Diversifizierungsstrategie freisetzt. Jedoch hat sich die notwendige Ausweitung industrieller Standbeine nicht durchsetzen können. Nach wie vor ist das Ernährungsgewerbe eine starke Empfängerbranche. Relativ betrachtet hat sie sogar um 4,3 Prozentpunkte zugelegt, absolut gesehen liegt die jährliche Förderintensität jedoch mit 8,9 Mio. Euro erheblich niedriger als zuvor (16,8 Mio. Euro).

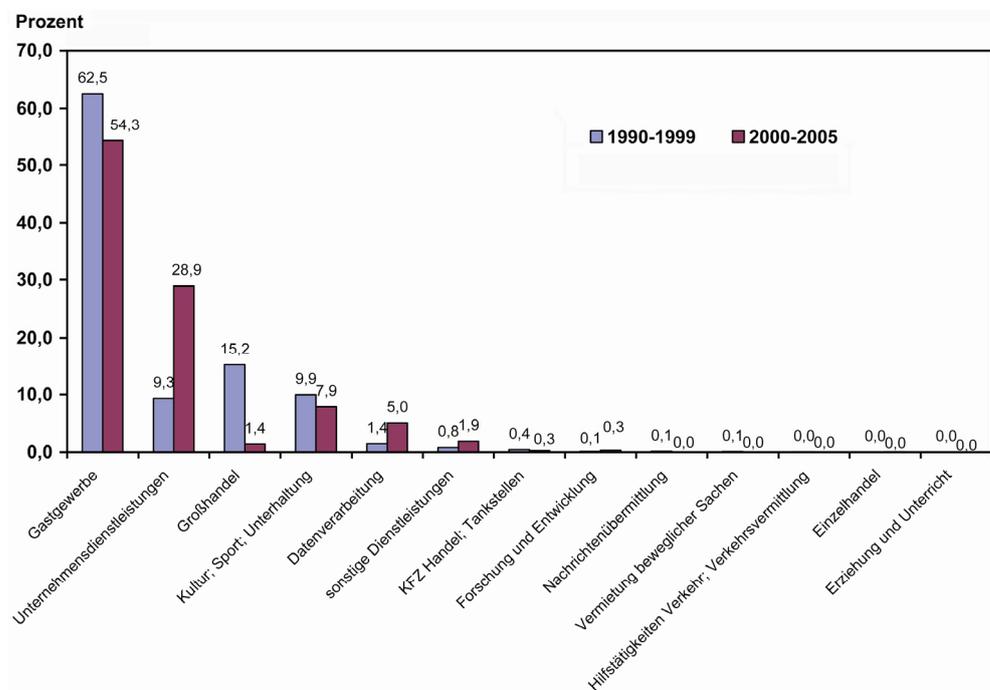
⁶ 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU-15-Staaten, bis zum Jahr 2010 die Europäische Union zur „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Region der Welt“ zu machen. Damit verbunden war eine Schwerpunktverlagerung auf Stärkung der Forschungskapazitäten, Förderung des Unternehmertums, Förderung der Informationsgesellschaft, Integration von Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Abb. 5: Distribution der Fördermittel (GA und EFRE) im verarbeitenden Gewerbe nach Branchen (1990–1999: 882,8 Mio. Euro; 2000–2005: 229,2 Mio. Euro)⁷



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Berechnungen und Darstellung: Kessler und Eich-Born

Abb. 6: Distribution der Fördermittel (GA und EFRE) im Dienstleistungssektor nach Branchen (1990–1999: 890,5 Mio. Euro; 2000–2005⁸: 243,7 Mio. Euro)



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Darstellung und Berechnung: Kessler und Eich-Born

⁷ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

⁸ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Ein Blick über alle anderen Branchen hinweg zeigt für den jüngeren Zeitraum durchaus kleinere Diversifizierungserfolge, sogar in den forschungs- und entwicklungsintensiven und damit für die regionale Wohlstandsentwicklung positiv einzuschätzenden Wirtschaftsbereichen wie chemische Industrie (hier: Biotechnologie), Kraftwagen und Kraftwagenteile, Medizintechnik, Nachrichtentechnik. Allerdings sind die Erfolge noch zu gering, um sich durchschlagend beschäftigungspolitisch auswirken zu können. Die Anstrengungen reichen nicht aus, um Zielvorgaben der Lissabon-Strategie gerecht werden zu können, da diese Branchen nicht vorrangig in den Bereichen Wissen, Innovation und Aufwertung des Humankapitals gefördert worden sind (EU-Kommission 2005a).

Die gleichwertige Förderung von verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen über den gesamten Untersuchungszeitraum 1990–2005 hinweg in Höhe von jeweils 1,1 Mrd. Euro (Abb. 5) mag im Tertiärisierungszeitalter Anstoß zu Kritik geben, vor allen Dingen jedoch die rückläufige Förderintensität pro Jahr im jüngeren Untersuchungszeitraum (40,6 gegenüber 89 Mio. Euro). Die Unterrepräsentanz des Industriesektors erschwert ausgeprägte intersektorale Verflechtungsbeziehungen, vor allen Dingen wenn für eine wissensorientierte Tertiärisierung die entsprechende Basis im Industriesektor fehlt.

Die Förderwirklichkeit des tertiären Sektors spiegelt ebenso wie im verarbeitenden Gewerbe Pfadabhängigkeiten des Landes wider: Traditionellerweise ist der Tourismus bzw. das Gastgewerbe dominant, die Wurzeln dafür wurden im 19. Jahrhundert mit den Kaiserbädern gelegt. Die Modernisierung dieses Standbeins hatte ganz im Sinne des Erhalts bestehender Kerne Vorrang. Alleine von 1990 bis 1999 sind 62,5% aller Mittel in das Gastgewerbe geflossen, für den jüngeren Untersuchungszeitraum sind es immerhin noch 54,3%. Saisonalität und geringes Lohnniveau in dieser Branche lassen jedoch kaum Wohlstandssprünge erwarten.

Auf Position 2 rangieren allerdings erst im jüngeren Untersuchungszeitraum Unternehmensdienstleistungen (29%), die gegenüber der ersten Phase erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Sie lösen ganz zu Recht Großhandel sowie Kultur-, Sport und Unterhaltung von den vorderen Rangplätzen ab, da sie eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau einer gesunden industriellen Basis darstellen. Auf tieferer Disaggregationsstufe (3-Steller) ergibt sich jedoch ein Übergewicht von einfachen, nicht-wissensintensiven Dienstleistungen. Für eine Diversifizierung der gewerblichen Wirtschaft, Schaffung einer marktstrategisch günstigen Position sind aber intelligente Dienstleistungen gefragt, wie sie z. B. von Ingenieuren zur Verfügung gestellt werden. In dieselbe Richtung zeigen die geringen Anteile von Forschung und Entwicklung, Erziehung und Unterricht, Nachrichtenübermittlung und Datenverarbeitung an der Förderung. Sie sind Grundlage für

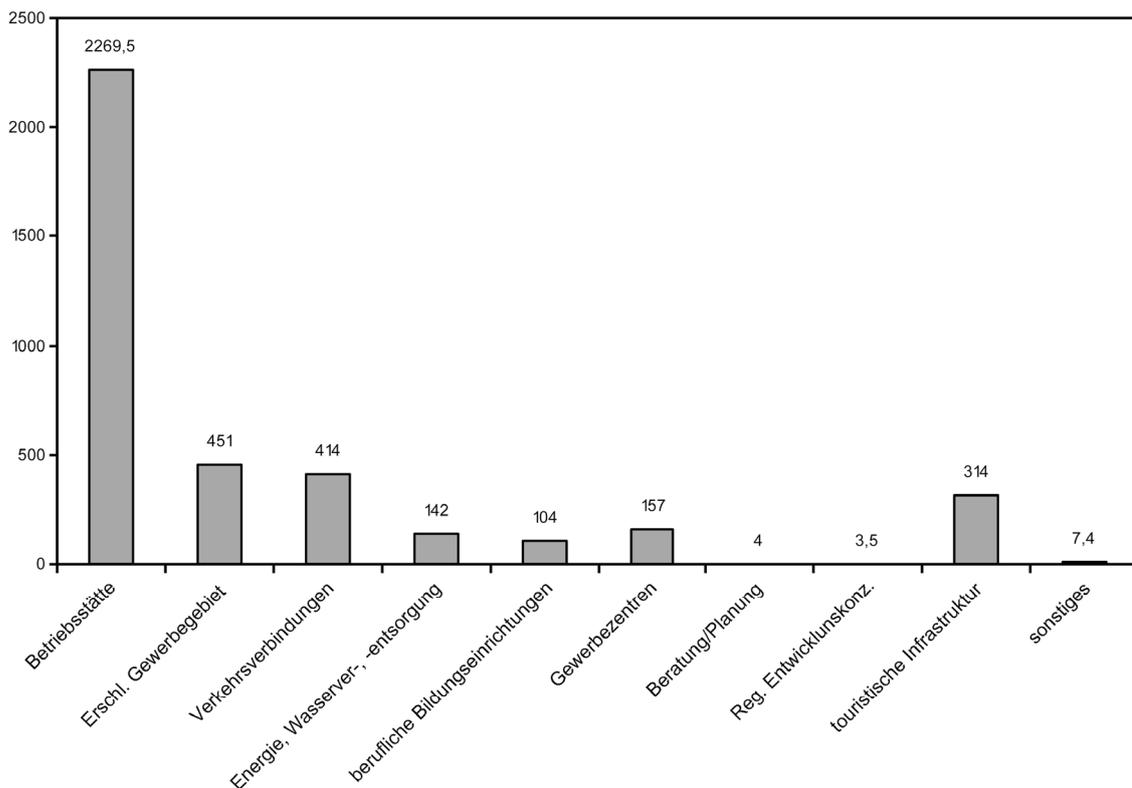
- die Schaffung neuer Produkte
- Erschließung neuer Märkte
- Reproduktion alten und Generierung neuen Wissens, um innovativ zu bleiben

Sie garantieren die erforderliche Geschwindigkeit bei der Analyse von Datenfluten und ihrer Vermittlung im schnelllebigen Zeitalter der Globalisierung.

Die erforderliche Anpassungsfähigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gelingen nur mit Zugang zum Wissensnetz, also online.

Die Aufgliederung von GA-Mitteln nach Investitionsart gibt ebenfalls zu denken. Auch hier hapert es an einer Lissabon-strategischen Umsetzung (Abb. 7).

Abb. 7: Aufgliederung von GA-Mitteln nach Investitionsart in Mio. Euro 1990–2005



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Darstellung und Berechnung: Eich-Born

- Regionale Entwicklungskonzepte, die regionale Visionen auf der Basis bestehender endogener Potenziale formulieren sollen, wurden lediglich mit 3,5 Mio. Euro gefördert und werden im Nachgang kaum beachtet, weil Förderpolitik sich auf politischer Seite auf die Position des Abwartens auf Antragseingänge zurückgezogen hat. Eine Initiation endogener Potenziale durch eine regional verankerte Organisation, wie es vergleichsweise in Finnland, Schottland und Irland üblich ist, findet nicht statt. In den Regionen existente Wirtschaftsfördergesellschaften können aufgrund fehlender „manpower“ und entsprechender Kompetenzen dieser Anforderung kaum genügen.
- Auf Betriebsstätten bezogene Ausgaben machen den prominentesten Teil an den Gesamtmitteln aus mit 2,3 Mrd. Euro. Es handelt sich um Zuschüsse für zu errichtende, zu erweiternde, zu erwerbende, zu verlagernde und zu rationalisierende Unternehmen, wobei der reine Rationalisierungsanteil sehr gering ist (237 Mio. Euro). Investitionen in Bauten überragen Investitionen in Ausrüstungen, wobei letzteren zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit Vorrang einzuräumen wäre (BM WT 2006). Es folgen dann mit weitem Abstand
- Erschließung von Gewerbegebieten
- Verkehrsverbindungen. Beide Investitionen sind ebenfalls wiederum als Investitionen in Beton zu bewerten, die zwar in den unmittelbaren Nachwendejahren zwingend waren. Mittlerweile sind die neuen Bundesländer auf einem höheren Entwicklungsstand als die alten. Innovative Verkehrsverbindungen, wie etwa Breitband, wären jedoch hilfreich. So ist das Rechenzentrum der Universität Greifswald derzeit den Anforderungen auf der Basis ihrer bisherigen Technologie nicht mehr gewachsen. Die Förderrichtlinien decken den Bedarf des Rechenzentrums jedoch nicht ab.

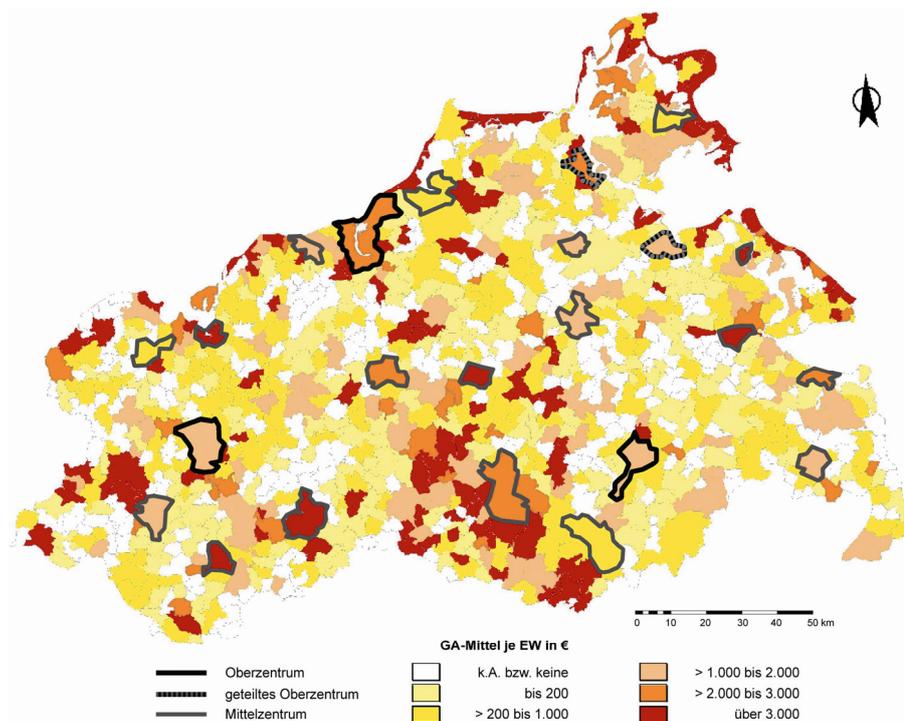
An den schlechten technologischen Voraussetzungen und mangelnder Förderwürdigkeit scheitern Möglichkeiten notwendiger globaler Andockung.

- Investitionen in die touristische Infrastruktur, wozu Seebrücken, Strandpromenaden, Kurparks, Rad- und Wanderwege, Erschließung touristischer Erholungsgebiete und Schwimmbäder zu zählen sind, waren in der Vergangenheit aus Gründen des Nachholbedarfs wichtig. Heute sollten sie durch Vernetzung von Kulturprogrammen ersetzt werden, um den Auslastungsgrad der Bettenkapazitäten zu erhöhen (zurzeit 40%).

4.3 Geografische Bestandsaufnahme

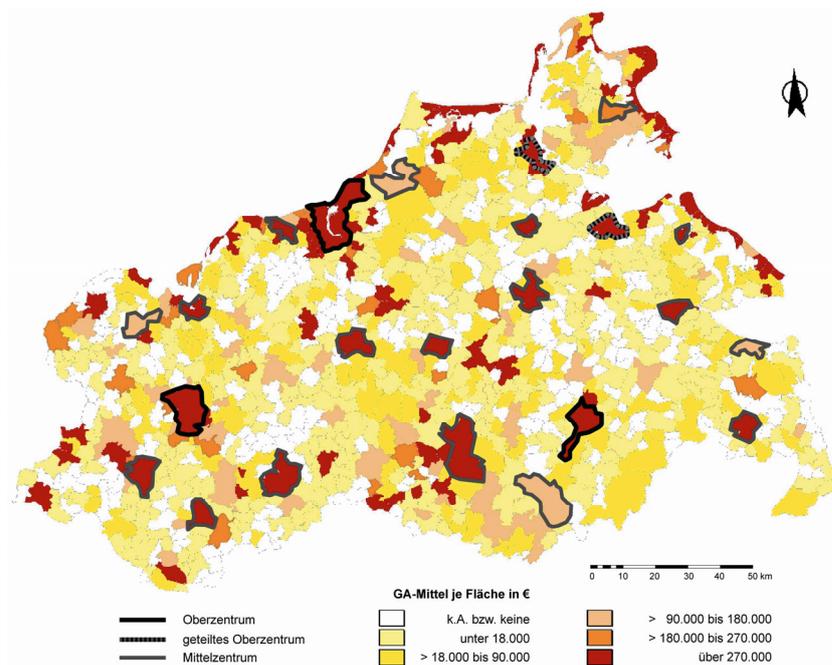
Eine geografische Distributionsanalyse setzt sich leicht dem Vorwurf aus, die falsche Bezugsgröße gewählt zu haben. Um dieses Totschlagargument aus den Angeln zu heben, wurden insgesamt drei Bezugsgrößen zurate gezogen, die nahezu identische Raummuster offenlegen. Abbildungen 8 bis 10 stellen die Fördermitteldistribution nach Gemeinden bezogen auf Einwohner, Fläche sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte dar.

Abb. 8: Fördermitteldistribution 1990–2005⁹ (Gemeindebasis Euro je Einwohner)

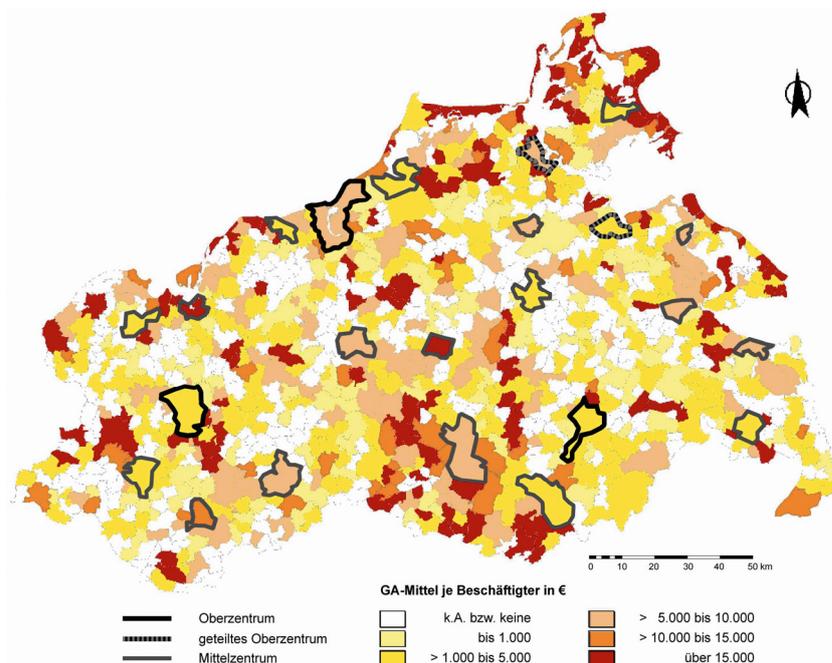


Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern; Darstellung und Berechnung: Marcel Kessler

⁹ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Abb. 9: Fördermitteldistribution 1990–2005¹⁰ (Gemeindebasis in Euro km²)

Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Darstellung und Berechnung: Marcel Kessler

Abb. 10: Räumliche Verteilung der Fördermittel je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990–2005¹¹ auf Gemeindebasis in Euro

Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Berechnungen und Darstellung: Marcel Kessler

¹⁰ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

¹¹ Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Auf den ersten Blick sieht der Betrachter die These vom *Gießkannenprinzip* bestätigt. Die Berücksichtigung regionalentwicklungspolitischer Schwerpunkträume entkräften diesen Vorwurf nur zum Teil.

Nach dem Wachstumspolansatz sollte für die *Oberzentren* und sie umschließende Gemeindegürtel eine deutlich höhere Förderung erwartet werden. Dies ist nicht der Fall. Lediglich bezogen auf die Fördermittel je Flächeneinheit (je km²) haben die Oberzentren Schwerin, Rostock und Neubrandenburg die höchste Förderkategorie erhalten. Das geteilte Oberzentrum Stralsund-Greifswald ist auf Förderrang 2 positioniert. Um den strukturschwachen Raum Vorpommern langfristig entwickeln zu können, wäre eine stärkere Konzentration der Mittel auf diese beiden „Ballungsgebiete“ und ihr unmittelbares Umland zwingend. Mit Blick auf die beiden anderen Bezugsgrößen – Einwohner und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – erreicht keines der Oberzentren die Höchstkategorie. Die Oberzentren im Landesinneren, Schwerin und Neubrandenburg, als auch Greifswald als südliche Komponente des vorpommerschen geteilten Oberzentrums (Stralsund) sind bezüglich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar sehr schwach aufgestellt (1.000 bis 5.000 Euro). Stralsund profitiert offensichtlich von seiner strategischen Lage als Tor nach Rügen (5.000 bis 10.000 Euro). Hier wurde kräftig in die touristische Infrastruktur investiert.

Die Vernachlässigung der Oberzentren als Förder- und Entwicklungsschwerpunkte ist ein Fehler, denn größere Ballungszentren haben größere Wachstumsperspektiven. Dort siedeln sich insbesondere überregionale Dienstleistungen wie Finanz- und Beratungsdienste, Medien und Tourismus an, Branchen, die in Deutschland schneller als andere Bereiche der Wirtschaft wachsen. In der Nähe von touristischen Schwerpunkträumen gelegen, stellen sie eine wichtige Größe als kulturelles Hinterland dar. Gerade für die Oberzentren würde sich eine tourismusbezogene Kulturstrategie anbieten (Geppert 2003: 411).

Die damit einhergehende Attraktivitätssteigerung der Oberzentren wirkt wiederum kumulativ verursachend auf investitions- und zuzugswillige Akteure. Die Einwerbung qualifizierter Geschäftsführer für wachsende Unternehmen ist z. B. an Standorten wie Greifswald schwierig, da der nachzuholende Ehepartner in der Region entweder keinen adäquaten Arbeitsplatz findet oder die kulturelle Ausstattung des Umfeldes bemängelt. Dies trifft auch auf Berufungsverfahren an der Universität in Greifswald zu. Über eine Förderung des Kulturraumes Greifswald ließe sich langfristig ein Wirtschafts- und Wissenschaftsraum entwickeln. Das setzt jedoch die Einbindung von Kulturprojekten in die Förderregularien voraus. Großbritanniens altindustrielle und dementsprechend krisengeschüttelte Oberzentren verzeichnen in den letzten Jahren positive Entwicklungstrends, die u. a. auf entsprechende Bindung von Fördermaßnahmen an die urbanen Kerne und tourismusorientierte, innovative Infrastrukturen (Kultur und Freizeit) zurückzuführen sind.

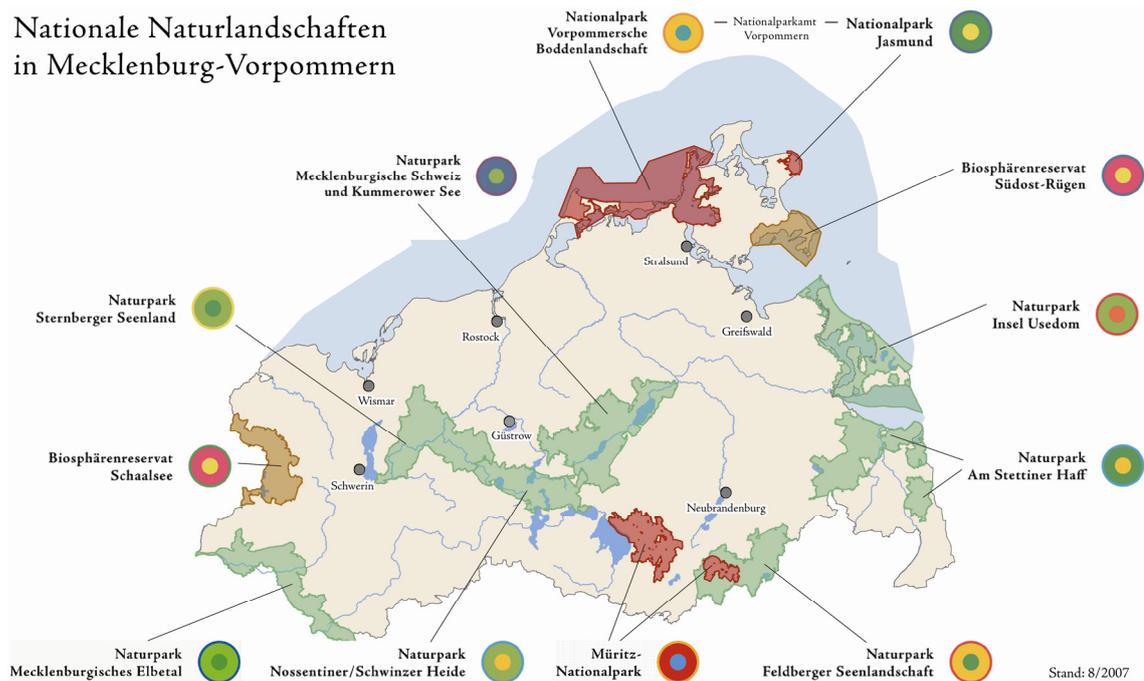
Im Reigen der *Mittelzentren* ragen Wismar und Teterow, inmitten der Mecklenburger Schweiz gelegen, für alle drei Bezugsgrößen als Spitzenreiter hinsichtlich Fördermittelaquisition heraus. In beiden Fällen ist es gelungen, neben einer strukturhaltenden Förderpolitik (in Wismar: Werften) auch strukturgestaltende Maßnahmen umzusetzen. Zu nennen ist insbesondere die Ansiedlung eines Holzclusters in Wismar, das aus insgesamt vier Unternehmen besteht, die innerhalb einer Wertschöpfungskette miteinander verflochten sind. In Teterow ist über den Ausbau touristischer Infrastruktur und mit Errichtung des Biomedizintechnikums die Ansiedlung eines Biotechnologieunternehmens geglückt: Plasmaselect GmbH. Zwar war diese Ansiedlung kein Erfolg, aber nach dem Verkauf des Unternehmens an einen international agierenden Akteur, Miltenyi

Biotec GmbH, bieten sich Möglichkeiten der regionalen Weiterentwicklung und globalen Anbindung heraus. Ein Synergieeffekt auf einen anderen Wirtschaftsbereich konnte mit der Ansiedlung von ComPack Teterow erzielt werden. Das Unternehmen stellt Verpackungsmittel aus nachwachsenden Rohstoffen her.

In Ober- und Mittelzentren ist mit den Hochschulen (Wismar, Rostock, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg) wichtiges endogenes Potenzial vorhanden, das förder- und entwicklungspolitisch nach einer wissenschaftsbezogenen Strategie verlangt, jedoch im Rahmen der Fördermittelvergabe nicht nachweisbar ist. Im Gegenteil, eine auf Sparen ausgelegte Ressortpolitik zerstört wichtiges endogenes Potenzial. Dem Land fehlen aufgrund seiner schwachen industriellen Basis Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in Unternehmen (Eich-Born 2005). Hier könnten die Hochschulen des Landes entsprechende Kapazitäten in den Transformationsprozess einbringen. Das setzt die Ausrichtung des Universitätsprofils auf das angestrebte und vorhandene Wirtschaftsprofil voraus.

In ländlichen Gemeinden lassen sich ausgesprochen viele Standorte mit Höchstförderätzen für alle drei Bezugskategorien mit nahezu identischem Räummuster ausmachen. Nur zum Teil betrifft dies sogenannte Großschutzgebiete (vgl. hierzu Abb. 11).

Abb. 11: Großschutzgebiete in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern

Auch Förderung von Investitionen in touristische Schwerpunktgebiete wie den Darß, die Inseln Rügen und Usedom sowie die Mecklenburgische Seenplatte sind grundsätzlich nicht als Gießkannenvergabe zu beurteilen. Da der Tourismus zu den deklarierten strategischen Standbeinen des Landes gehört, ist eine solche Förderung sinnvoll. Aufgrund der Größe der Flächen, sollten in entsprechender Weise zukünftig Konzentrationen vorgenommen werden. Von weiteren Investitionen in Bettenkapazitäten ist bei einer Auslastung von 40% abzusehen. Vielmehr ist die Schaffung von tourismusbezogenen Netzwerken gefordert, die Chancen auf Auslastung erhöhen.

Unabhängig von den schon angesprochenen Großschutz- und touristischen Schwerpunkträumen sind erhebliche Fördermittel auch in rein ländliche Regionen geflossen, von denen keine nennenswerten Effekte ausgegangen sind. Die Förderfälle waren entweder zu klein, um Multiplikatoreffekte zu erzeugen, oder sehr groß, z. T. als Doppelstrukturen angelegt, und infolgedessen weniger wirksam. Prägnantestes Beispiel ist die Förderung des Flugverkehrssystems. Ohne Zweifel sollte Mecklenburg-Vorpommern in das globale Flugverkehrsgeschehen eingebunden sein. Es muss angezweifelt werden, ob dies über Förderung von insgesamt 20 Flugplätzen realisierbar ist, davon alleine drei Großprojekte in Rostock-Laage, in Parchim und Neubrandenburg (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 1998). Mit 1,7 Mio. Einwohnern im Land ergibt sich für die drei Regionalflughäfen die Konsequenz: „Zum Sterben zu viel, zum Leben zu wenig.“

4.4 Arbeitsplätze und Existenzgründungen

Ein Blick auf die gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze legt ein weiteres Manko bzw. Implementationsversagen (Schmid 2003) bisheriger Förderpolitik offen: *Mitnahmeeffekte*. 97.620 gesicherten stehen nur 80.303 neu geschaffene Arbeitsplätze für den Zeitraum von 1990–2004 gegenüber (Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005). Das Verhältnis legt negative Anreizeffekte nahe im Sinne von Investitionen, deren Ergebnis auch ohne Förderung erzielt worden wäre. Der Antragsteller beantragt die Förderung nur, um den geldwerten Vorteil mitzunehmen. Der Maßnahmen Erfolg hätte sich unter diesen Umständen auch ohne Förderung eingestellt. Das Zahlenverhältnis spricht aber auch für *Substitutionseffekte*, die sich einstellen, wenn der Investor dazu verleitet wird, einen den Regeln entsprechenden Antrag zu formulieren, die unternehmerische Entscheidung wird somit nicht vom Markt beeinflusst, sondern von förderpolitischen Rahmenbedingungen. Ihre nachhaltige Wirksamkeit muss daher stark angezweifelt werden.

Existenzgründungen können einen wesentlichen Beitrag zu regionalem Wachstum leisten, aber auch ihr Anteil an den geförderten Arbeitsplätzen ist erschreckend gering: 156.164 geförderten Arbeitsplätzen in bestehenden Betrieben stehen nur 21.757 Arbeitsplätze in Existenzgründungen gegenüber (Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005). Hier erweist sich das Land wiederum als ausgesprochen pfadabhängig, denn ein gewachsenes Unternehmertum existiert nicht. Dieses zu generieren, setzt eine wirksamere Implementation voraus, die an den Wurzeln des Bildungssystems ansetzt und die Menschen aus der Region auf einem langen Entwicklungspfad quasi an die Hand nimmt. Der Begriff des Paradigmenwechsels ist in diesem Sinne zu verstehen. Das operationelle Programm für den ESF zeigt, dass er für diesen Fonds vollzogen worden ist (Tab. 2). ESF und EFRE ergänzen in den neuen Ländern das nationale Programm. Die Tabelle stellt das Fördervolumen der alten und der neuen Förderperioden gegenüber und gibt die Anteile der Lissabon-strategischen Schwerpunktsetzungen an der Gesamtförderung an. Danach hat der ESF in der Tat einen Paradigmenwechsel vollzogen. Ab sofort werden alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der nationalen Arbeitsagentur überlassen. Stattdessen wurde der Schwerpunkt der Förderung von *Sozialkapital- auf Humankapitalbildung* verlagert. Bei rückläufiger Fördersumme sind die innovativen Fördermaßnahmen von 26 auf 87% angestiegen. Dahinter verbirgt sich Förderung von Schulbildung/Jugendarbeit, Ausbildung, Weiterbildung/Qualifikation, Forschung und Entwicklung sowie Netzwerkaktivität. Der EFRE bleibt mit seiner Steigerung von 9,7 auf 22,7% weit hinter dem ESF zurück. Es bleibt zu hoffen, dass entsprechende Rückkopplungseffekte vom ESF auf den EFRE und die GA in den nächsten Jahren noch zu einem Paradigmenwechsel beitragen.

Tab. 2: ESF und EFRE-OP-Programme 2000–2006 und 2007–2013: Fördersummen und Anteil innovativer Projekte¹²

Zeitraum	ESF		EFRE	
	Gesamtsumme	Innovativer Anteil	Gesamtsumme	Innovativer Anteil
2000–2006	614	26,1 %	1607,0	9,7 %
2007–2013	401	87,1 %	1252,4	22,7 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 bis 2006 sowie der Operationellen Programme des ESF und des EFRE für die Förderperiode 2007 bis 2013

5 Notwendigkeit einer neuen „Raumsicht“: Clusterbezogene Verbesserungsansätze

Mangelhafte Diversifizierungserfolge, geringe Anzahl von Neuansiedlungen, niedrige Existenzgründungs- und arbeitsplatzbezogene Ergebnisse und „beleuchtete Schafweiden“¹³ sind zentrale Hinweise auf eine wenig effiziente Förderpolitik. Ursächlich für die eingeschränkten Erfolge ist die mangelhafte Anpassungsfähigkeit des förderpolitischen Instrumentenkastens in Deutschland. Er basiert auf theoretischen Erkenntnissen der 1950er und 1960er Jahre, in denen Massenproduktion und Massenkonsum hohe wirtschaftliche Wachstumsraten und Vollbeschäftigung verursachten und eine auf Ausgleich bedachte, flächenhaft orientierte Förderpolitik ermöglichten.

Unternehmen und Gemeinden waren Objekte der Förderung im Sinne nahezu *isoliert handelnder, individueller Akteure*. Diese „Raumsicht“ ist problematisch (Heineberg 2004). Hinter dieser Strategie steckte die Annahme, Verbesserung ökonomisch orientierter räumlicher Eigenschaften führe zwangsläufig zu regionalen Wachstumserfolgen. Damit wird die derzeitige Förderpolitik der Komplexität tatsächlich stattfindender Prozesse nicht gerecht.

Globalisierungsbedingte Intensivierung weltweiter sozialer und ökonomischer Interaktionen macht eine auf Wachstum ausgerichtete, geografisch konzentrierte Förderpolitik erforderlich.

Erklärungsmodelle der New Economic Geography sehen Wachstum und Schrumpfung von Regionen als multidimensionale, systemische Prozesse, die nicht nur einseitig ökonomisch, sondern vielmehr sozioökonomisch ausgerichtet sind und kumulative, sich selbst verstärkende Effekte in abwärts oder aufwärts gerichteten Wohlstandsspiralen bewirken. Mit dem Übergang zur Wissensgesellschaft kommt nicht nur der ökonomischen „Hardware“ sondern auch der gesellschaftlichen „Software“ – im Sinne von Forschung und Entwicklung, Wissen, Vernetzung von Wissen und Humankapitalbildung – erhöhte Bedeutung zu. Richard Florida fügt den technologie- und talentorientierten Komponenten noch eine weitere T-Komponente hinzu: Toleranz. In einer globalisierten Welt profitieren die Regionen am meisten, die gegenüber fremdem Wissen und damit für Zuwanderung offen sind. Nach Annalee Saxenian, Professorin an der Berkeley University in Kalifornien, sind ein Drittel aller Hochtechnologiegründungen im Silicon Valley während der 90er Jahre auf neue Immigranten zurückzuführen (Saxenian 1999). Auch für Deutschland hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ein ähnliches Ergebnis nachweisen können: Unternehmen in Regionen mit einem hohen Anteil

¹² Die Autorin hat auf der Basis der Ausgabekategorien und der entsprechend ausgewiesenen Finanzanteile eine Bewertung hinsichtlich Lissabonkompatibilität vorgenommen.

¹³ Ein Ausspruch von Ministerpräsident Ringstorff aus seiner Zeit als Oppositionsführer, der die mangelhafte Auslastung von neu errichteten Gewerbegebieten metaphorisch zum Ausdruck brachte.

ausländischer Beschäftigter entwickeln deutlich erfolgreicher Produkte und melden mehr Patente an als jene mit einem niedrigen Anteil (FAZ vom 31.05.2007).

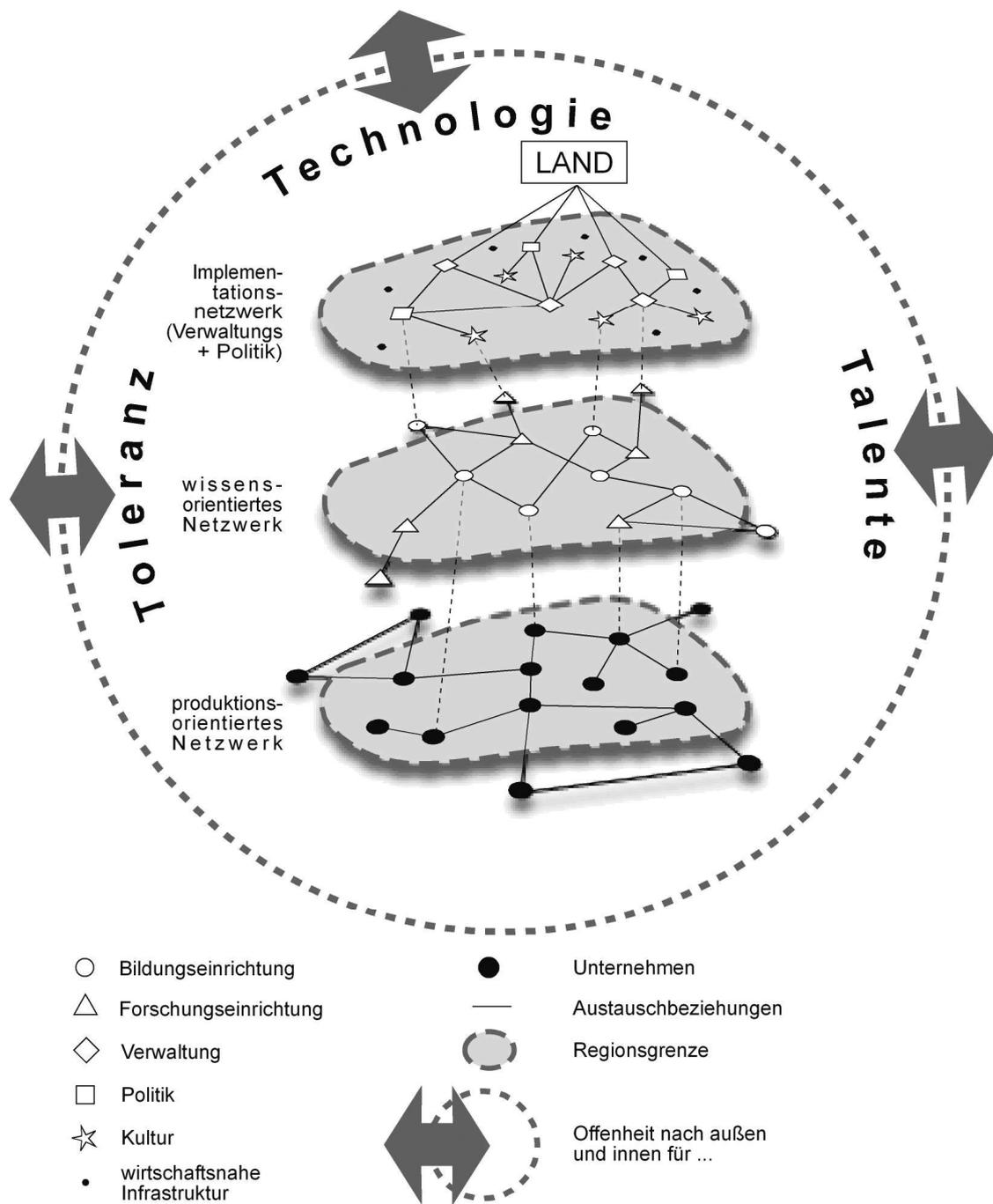
All dies setzt eine multidimensionale, systemische Konzeptionalisierung von Entwicklungs- und Förderstrategien voraus, die der Komplexität von Kausalbeziehungen einerseits und längeren Entwicklungszeiträumen von ökonomischen und gesellschaftlichen Faktoren andererseits stärker Rechnung trägt als bisher. Eine konsequente Durchsetzung des Cluster- oder Netzwerkgedankens auf der organisatorischen Ebene in den Regionen ist zwingend, damit die Bausteine des Clusters in entsprechender Weise aufeinander abgestimmt werden können.

Unter Clustern oder Netzwerken sind regional konzentrierte, komplexe Vernetzungsgebilde zu verstehen (vgl. ARL 2006: 1 ff.), in denen vor allem nicht kodifiziertes Wissen von Akteuren aus unterschiedlichsten Erfahrungsbereichen (Wirtschaft, Forschung, Bildung, Verwaltung, Politik, Kultur) zusammengeführt wird. Sie erzeugen mehr Innovationen (Prozess-, Produkt-, organisatorische Innovationen) als eine räumlich disperse Vernetzung des Wissens. Innovativität generiert in der Folge Produktivitätssteigerungen und wohlstandsorientierte Dominoeffekte.

Abbildung 12 stellt die verschiedenen miteinander verflochtenen Netzwerkebenen bezogen auf eine Region dar. Wesentliche Voraussetzungen für nachhaltige Innovativität sind neben intraregionalen auch interregionale Vernetzungen, also ein Offenbleiben für Außenkontakte und eine nicht hierarchische Ausprägung der Beziehungen, um den ungehinderten Austausch von Wissen zu gewährleisten. Diese Eigenschaften tragen zur Vermeidung von lock-ins bei.

Die regional konzentrierte Unternehmensbasis stellt das *produktionsbezogene Akteursnetzwerk* dar, das wesentliche Bausteine zur Wertschöpfungskette beisteuert und Objekt bisheriger Förderpolitik war. Diese wird überlagert von einem wissensorientierten Akteursnetzwerk, das einerseits das benötigte Humankapital aus- und weiterbildet und andererseits die notwendigen Forschungsergebnisse in produktorientierte Innovationen transferiert. Diese Ebene des Akteursnetzwerkes wurde bislang in der Förderpolitik erheblich vernachlässigt. Dem *Akteursnetzwerk aus Politik und Verwaltung* obliegt es, die notwendige Suprastruktur zur Entwicklung und Förderung der Regionen zu implementieren, wobei die oben genannten Herausforderungen unserer Zeit ebenso Berücksichtigung finden müssen wie die Tatsache, dass einzelne Regionen ganz unterschiedliche Voraussetzungen in den Entwicklungs- und Förderprozess einbringen und dementsprechend eine raumtypenspezifische Förderkulisse anzulegen ist. Das setzt die Beteiligung regionaler Akteure an Planungs- und Durchführungsprozessen voraus, mit anderen Worten die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips bis auf die Regionsebene zwecks horizontaler Koordination von Projekten mit sich gegenseitig verstärkenden Effekten.

Abb. 12: Cluster, Netzwerke und TTTs



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler in Anlehnung an Bathelt und Glückler 2003

Ein Vergleich der Clusterabbildung (Abb. 12) mit Abb. 4 legt offen, dass die Regionsebene im Grunde so gut wie nicht organisatorisch berücksichtigt wird. Die vertikale Koordinationsfunktion macht auf der Landesebene bzw. einer ihr unmittelbar zugeordneten, zentral lokalisierten Landesbehörde halt. Förderanträge werden in der Regel vom Antragsteller – einem Unternehmen oder einer Gemeinde, also von unten nach oben – direkt an das Landesförderinstitut als genehmigende Instanz mit Sitz in Schwerin weitergeleitet. Eine Koordination auf der regionalen Ebene durch eine Instanz zwischen dem Mikro- und dem Makrostandort, also quasi auf der Mesoebene, findet nicht statt.

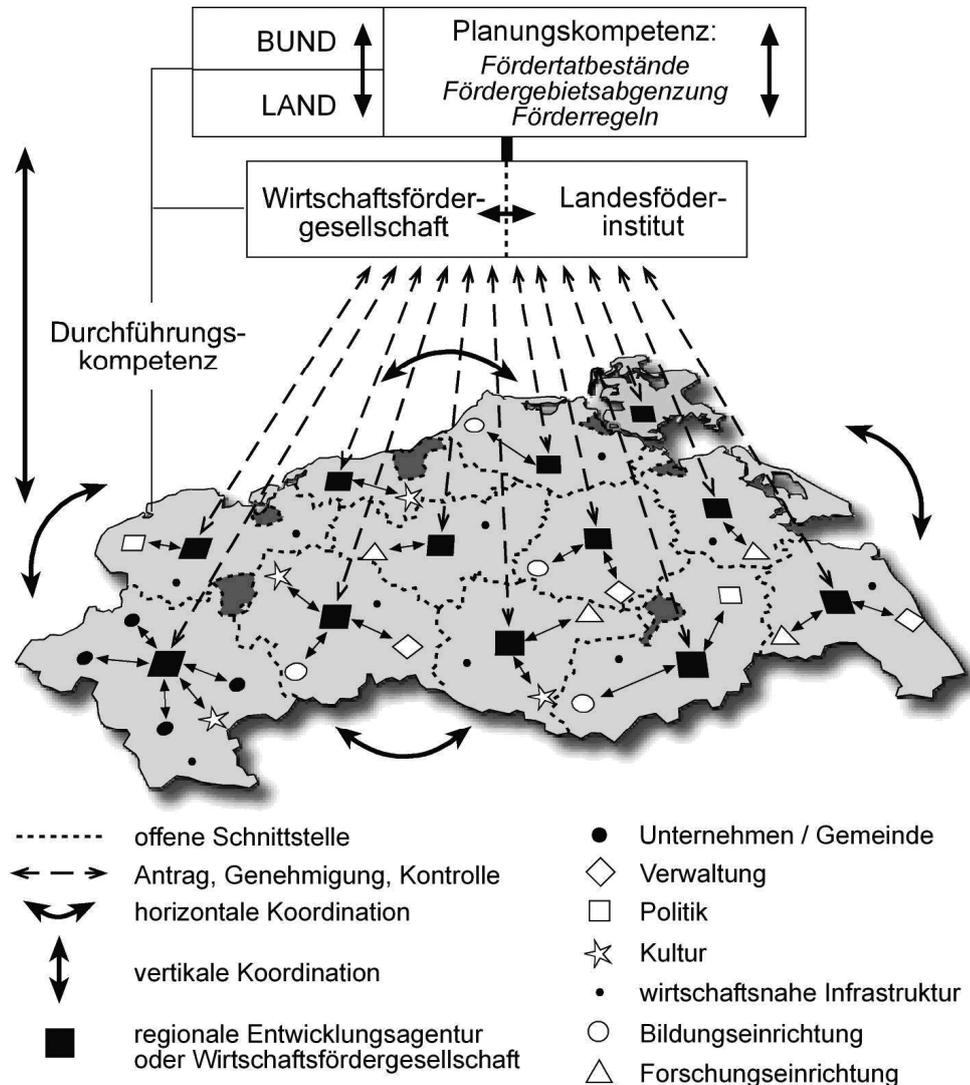
- In diesem Sinne ist die „Verteilungsmacht“ einseitig im LFI loziert und damit hierarchisch angelegt. Diese Organisationsweise ist paradoxerweise gleichzeitig Ausdruck ihrer „Verteilungsohnmacht“, denn die Masse der Anträge aus dem ganzen Land macht eine horizontale Koordination von Projekten mit gleicher Zielrichtung zur Durchsetzung von Synergieeffekten für eine Region kaum möglich. In diesem Sinne fehlt die *Komplementaritätsfunktion* eines Netzwerks.
- Die bisherige Zugehörigkeit einzelner Fonds zu verschiedenen Ressorts – EFRE und GA im Wirtschaftsministerium, ESF im Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, ELER im Landwirtschaftsministerium – stellt ein zusätzliches Koordinations- bzw. *Komplementaritätsproblem* dar. Die Zusammenführung der Zuständigkeit für ESF und EFRE im Wirtschaftsministerium nach der Landtagswahl im September 2006 erschließt neue Möglichkeiten der Komplementarisierung und Koordination.
- Da regionale Akteure so gut wie keinen Einfluss auf die Institutionalisierung der Förderung erhalten, kommt es zwangsläufig zu *Kohärenzproblemen*, wie zahlreiche Interviews mit Akteuren in den Modellregionen Wismar, Greifswald und Neubrandenburg belegen. Sie liegen dann vor, wenn Förderrichtlinien am Bedarf der Regionen vorbei oder zu inflexibel formuliert wurden. Kohärenzprobleme resultieren auch aus der Tatsache, dass Akteure im LFI im Fall regionsangepasster Institutionalisierung kaum Wissen über die Passfähigkeit einzelner Projekte bezogen auf endogene Potenziale und kritische Massen der in Frage stehenden Region haben dürften. Derartige Abgleichungen bleiben eher dem Zufall bzw. persönlichen Engagement und Durchblick einzelner regionaler Akteure überlassen (Holzcluster in Wismar), die den direkten Kontakt zum LFI suchen und diese Zusammenhänge transparent zu machen verstehen.
- Die Gefahr von *Mitnahmeeffekten* ist sowohl durch die zentralisierte Organisation als auch durch die Institutionalisierung über Zuschüsse immanent angelegt (Mertner 2006). Geografische Ferne des LFI von geförderten Unternehmen macht kontinuierliche Kontrolle unmöglich. Missbrauch kann also erst festgestellt werden, wenn „das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“. Die Konstruktion des Fördermechanismus im Sinne von Zuschüssen verleitet geradezu zur Mitnahme. Geeigneter sind revolvingierende Fonds. Sie verfügen über zwei Vorteile: Die Mittel werden als Kredite ausgereicht, können nach Rückzahlung wiederum neuen Fördermaßnahmen zugeführt werden. Zwar mag es auch unter dieser Konzeptionierung zu Ausfällen kommen, allerdings dürfte der Fall eines „verlorenen“ Zuschusses wesentlich seltener vorkommen. Diese Lösung birgt ferner den Vorteil in sich, dass Darlehen durch Banken als Eigenkapital angerechnet werden. Kapitalschwache Unternehmen werden so besser in die Lage versetzt, zusätzliche Kredite aufzunehmen. Nach 16 Jahren ist diese Förderkonstruktion in Mecklenburg-Vorpommern endlich in Teilen umgesetzt.

Ein Blick in das benachbarte Ausland – Finnland, Schottland und Irland¹⁴ – legt offen, dass netzwerkunterstützende, regional verankerte Organisationsstrukturen zur

¹⁴ Hämelinnea in Finnland, Highlands and Islands in Schottland und Südostirland. Auf eine umfassende Darstellung dieser Regionen hinsichtlich ihrer Struktur, Organisation und Institutionalisierung der Förder- und Entwicklungspolitik soll an dieser Stelle verzichtet werden, da es Umfang und Rahmen dieser Veröffentlichung sprengen würde. Vielmehr werden in Tab. 2 die beobachteten Eckpunkte der Rahmenbedingungen synoptisch zusammengetragen und dem deutschen bzw. mecklenburg-vorpommerschen System gegenübergestellt.

Förderung und Entwicklung in ähnlich strukturschwachen Regionen zu erheblichen Erfolgen geführt haben. Abb. 13 stellt eine Organisationsstruktur der Förder- und Entwicklungspolitik für Mecklenburg-Vorpommern vor, die in ähnlicher Form in den genannten Ländern implementiert worden ist.

Abb. 13: Regionale Entwicklungsagenturen: notwendige Bausteine in der Förder- und Entwicklungspolitik



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler

- Eine zentrale Aufgabe dieser *regionalen Entwicklungsagenturen* (REA) ist das systematische Aufspüren der endogenen Potenziale, denen bislang die kritische Masse fehlt. „Eine stärkere Wahrnehmung kann zu besseren Förderungen seitens der Politik führen“ (Menzel, Fornahl 2005: 137). Derzeit wird von keiner Verwaltungseinheit des Landes diese Aufgabe, *Identifikation von Entwicklungspotenzialen*, wahrgenommen. Die REA-Aufgaben umfassen aber erheblich mehr, wie der Erfahrungsaustausch mit den Vergleichsregionen offenlegte.
- Sie übernehmen das, was in der deutschen Förderungsorganisation zurzeit noch unterkonzeptionalisiert ist, die *Steuerung von Förder- und Entwicklungsprozessen* innerhalb ihrer Region. Oft wird von deutschen Administratoren der Förderung als Gegenargument darauf beharrt, dass die sogenannten Regionalmanager, die seit

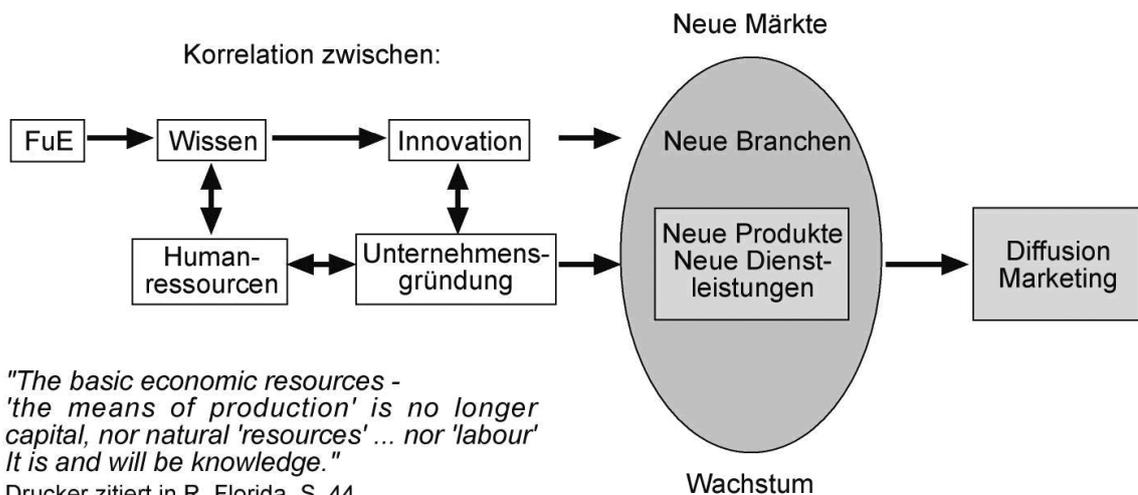
1995 laut Rahmenplan berufen worden sind, nicht die erwarteten Ergebnisse realisieren konnten. Ein Blick auf die Konzeption dieses Regionalmanagements macht deutlich, dass dies so auch nicht funktionieren kann. Es handelt sich in der Regel um Einzelpersonen, die aus einem Fonds für kurze Zeit finanziert werden (2 bis 3 Jahre). Oftmals kommt es zu Doppelstrukturen durch Finanzierung von zwei isoliert agierenden Einzelpersonen aus zwei verschiedenen Fonds, die dann in Konkurrenz zueinander innerhalb der gleichen Region agieren. Selbst in Kooperation miteinander wären sie nicht in der Lage, der Komplexität der Anforderungen gerecht zu werden. Gleiches gilt für regionale Wirtschaftsgesellschaften, die durch die Verstrickung ihrer Finanzierung in das Konkurrenzgerangel politischer Akteure in ihren Aktivitäten eingeschränkt werden.

- Zu den Aufgaben regionaler Steuerung zählt ferner regelmäßiges quantitatives und qualitatives *Monitoring*, um die Entwicklung des endogenen Potenzials zu verfolgen und notfalls eingreifen zu können.
- Formulierung von Entwicklungszielen im Sinne von Regionalen Entwicklungskonzepten
- direkte Beteiligung an der Planung des Förderinstrumentariums, um *Kohärenz* von regionalem Bedarf mit den Förderrichtlinien sicherzustellen.
- Beratung bei der Bearbeitung von Förderanträgen und zentrale Entgegennahme von Förderanträgen. Das kann erheblich zur *Transparenz aller geplanten Förderprojekte* für regionale Akteure beitragen und eröffnet Spielräume zur Bündelung von Projekten mit gleicher Zielrichtung zwecks Generierung von *Synergieeffekten*, die durch den Einsatz *regionaler Förderbudgets* erheblich vergrößert werden.
- Organisation von *regionalen Kommunikationsplattformen*, auf denen Wissen über die Region zusammengeführt wird. Dies erschließt weitere Möglichkeiten zur Initiation von Entwicklungsprojekten, die nicht unbedingt der Förderung bedürfen. Die Haltung des Abwartens auf den Förderantrag wird insofern durch eine *proaktive Komponente* ergänzt.
- Einrichtungen dieser Art lassen sich auch für *Transferleistungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft* instrumentalisieren.

Im Fall der genannten ausländischen Beispiele sind regionale Entwicklungsagenturen mit Teams von mehreren Personen aus unterschiedlichen Berufsspektren ausgestattet: Architekten, Regionalentwickler, Wirtschaftswissenschaftler, Wirtschaftsgeografen, Stadtplaner, Existenzgründungsberater, die die oben genannten Aufgaben in die Hände nehmen. Oftmals gehören sie nicht zum regionalen Verwaltungsapparat, sondern ihnen wurde nach einem Ausschreibungsverfahren die Aufgabe für die gesamte Planungsperiode übertragen. Nach Ablauf der Programmperiode können sie sich wiederum für den Job bewerben. Mit der wettbewerblichen Organisationsstruktur sind ihre Akteure zum Erfolg verdammt. Regionale Entwicklungsagenturen mit diesen Kompetenzen setzen konsequent das Subsidiaritätsprinzip um und tragen zur Verbesserung horizontaler und vertikaler Koordination zwischen den einzelnen Akteursgruppen bei.

Im Vergleich mit den genannten Ländern ist auffallend, dass in Deutschland die bisherige Förderung ihren Schwerpunkt auf „alte“ Produkte und Produktionsprozesse und ihre Organisation sowie auf deren Marketing gelegt hat. Der vordere Teil der Wertschöpfungskette wurde bislang vernachlässigt, findet im Ausland aber stärkere Berücksichtigung (vgl. Abb. 14).

Abb. 14: Förderung entlang der wissensorientierten Wertschöpfungskette



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler

Auf folgende Schwerpunkte sollte Förderung in den neuen Ländern auch fokussiert werden:

- Interregionale und intraregionale Vernetzung von Wissen
- Forschung und Entwicklung (Software)
- Verbesserung der FuE-intensiven Infrastruktur
- Wissen: Aus- und Weiterbildung des Humankapitals, Förderung konkreter Forschungsprojekte
- Innovation: Patente und Lizenzen
- Vorrang für Unternehmen, die forschungsintensive bzw. innovative Produkte erstellen, mit denen neue Märkte erschlossen werden können
- verstärkte Diffusion und Marketing von innovativen Produkten

Bislang waren alle hier aufgeführten Positionen in der Förderung unterrepräsentiert. Interregionale und intraregionale Vernetzung spielte förderpolitisch quantitativ wie qualitativ eine eher untergeordnete Rolle, wobei hier zu differenzieren ist zwischen produkt- und marktbezogener Vernetzung von Wissen und Vernetzung von Wissen über die Region und ihre endogenen, bereits entwickelten oder noch zu entwickelnden Potenziale in Verbindung mit entsprechender Initiation von weiterführender Entwicklung.

6 Zusammenfassung

Die empirischen Ergebnisse zur Förderpolitik legen einen Paradigmenwechsel nahe. Dieser beinhaltet:

- *sektorale Konzentration* der Mittel auf zu definierende innovative Branchen
- *Einbindung weicher Standortfaktoren* (z.B. Kultur), um den brain drain langfristig in einen brain gain umzukehren
- *regionale Konzentration* auf Ober- und Mittelzentren bzw. Projekte im ländlichen Raum sofern sie Vernetzungspotenziale zu den Ober- und Mittelzentren aufweisen und innovativ sind

- gleichberechtigte Förderung von *Kapitalmobilität und Humankapitalmobilität*
- Ablösung einer zentral gesteuerten, Förderanträge abwartenden Förderpolitik durch eine von „oben nach unten“ als auch von „unten nach oben“, also aus den Regionen heraus, organisierte *Förder- und Entwicklungspolitik*. Das beinhaltet die gleichberechtigte Teilhabe der Regionen an Durchführungs- und Planungskompetenzen als auch an Verteilungs- und Kontrollmacht. Das *schafft eine bessere Passfähigkeit der Förderrichtlinien auf die regionsspezifischen Bedürfnisse und Transparenz aller Initiativen in der Region*.
- Die Unterschiede zwischen den Regionen hinsichtlich ihrer endogenen Potenziale verlangten nach einer *Flexibilisierung der Förderrichtlinien*, um regionalen Bedarfen tatsächlich entsprechen zu können.
- Das erfordert die Einrichtung *regionaler Entwicklungsagenturen*, die mit professionell zu besetzenden Teams das Förder- und Entwicklungsmanagement übernehmen, vorhandene endogene Potenziale, auch wenn ihnen zur Zeit noch die erforderliche kritische Masse fehlt, *systematisch aufspüren* und diese über längere Zeiträume schrittweise aufeinander aufbauend unterstützen. Die Haltung des Wartens auf den Förderantrag wird durch eine starke *proaktive Komponente* ergänzt.
- *Bündelung von Projektanträgen* mit gleicher Zielrichtung, um *Synergieeffekte* zu nutzen.

Literatur

- ARL (Hrsg.) (2003): Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Positionspapier aus der ARL Nr. 53.
- ARL (Hrsg.) (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik im ländlichen Raum. In: Nachrichten der ARL 3, S. 1-4.
- ARL (Hrsg.) (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 66. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69, Hannover.
- Bandelin, J.; Braun, G. (2000): Regionalentwicklung benachteiligter Räume in Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg. Rostock.
- Bathelt, H.; Glückler, J. (2003): Wirtschaftsgeografie. Stuttgart.
- Braun, G.; Eich-Born, M. (Hrsg.) (2008a): ESF-Regionalstudie: Wachstums- und Innovationssysteme in Mecklenburg-Vorpommern. Förderpolitik auf dem Prüfstand. Schwerin. – Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Rostock.
- Braun, G.; Eich-Born, M. (Hrsg.) (2008b): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland: eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Rostock.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2006): Bewilligte GA-Mittel (gewerbliche Wirtschaft und Infrastruktur) nach Bundesländern. Bewilligungen 1991–2005. Eschborn.
http://www.bafa.de/1/de/service/statistiken/gemeinschaftsaufgabe/mittel_nach_bundeslaendern.php
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996): Raumordnung in Deutschland. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Industriepolitik. Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer. Berlin. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wf-wirtschaftsdaten-neue-laender,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Deutscher Bundestag (2005): Vierunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) für den Zeitraum 2005 bis 2008. Berlin (BT-Drucksache 15/5141).
- Eich-Born, M. (2005): Hochschulen als Bausteine eines regionalen Innovationssupportsystems für Mecklenburg-Vorpommern. Eich-Born, M.: Innovationen für Mecklenburg-Vorpommern – Strategien für einen Wachstumspfad. In: Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturpolitik, Heft 17, S. 209-252.

- Eich-Born, M. (2005a): Deutschlands Regionen zwischen Strukturwandel und Strukturbruch. In: Praxis Geografie 35, H. 2, S. 4-11.
- Eich-Born, M.; Hassink, R. (2005b): On the battle between shipbuilding regions in Germany and South Korea. In: Environment and Planning A, Bd. 37, S. 635-656.
- Eich-Born, M. (2005c): Transformation der ostdeutschen Schiffbauindustrie. Anpassungsprozesse in einem global-lokalen Institutionengefüge. Münster.
- European Council (2000): Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23-24 March 2000; Brussels. <http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf>
- EU-Kommission (1999): EUREK: europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2005a): Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Mehr Forschung und Innovation – in Wachstum und Beschäftigung investieren; eine gemeinsame Strategie. Luxemburg.
- European Union (2006): Cohesion Policy 2007–2013 Germany. In: inforregio factsheet. Brussels. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_de.pdf
- Florida, R. (2006): The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2007): Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Zuwanderung nutzt der Wirtschaft. Aus Regionen mit qualifizierten Ausländern stammen mehr Patente / Zuwanderung sinkt, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.05.2007.
- Geppert, K. (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. In: DIW-Wochenbericht 26, S. 411-418.
- GfK (Hrsg.) (2003): Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins (Endbericht 2003).
- Hayter, R. (1998): The dynamics of industrial location: the factory, the firm, and the production system. Wiley.
- Heineberg, H. (2004): Einführung in die Anthropogeografie, Humangeografie. Paderborn.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.) (2001): Einflussfaktoren für die erfolgreiche Entwicklung ostdeutscher Regionen. Nürnberg.
- Kessler, M. (2007): Wirtschaftsorientierte Förderpolitik in Mecklenburg-Vorpommern auf dem Prüfstand 1990-2004. Greifswald (Diplomarbeit).
- Konle-Seidl, R. (2005): Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Forschungsbericht 9 der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- Koschatzky, K.; Stahlecker, T. (2005): Regionale Bindungen und Strukturwandel. Wissensintensive Dienstleistungsgründungen im bremischen Innovationssystem. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie 49, H. 3-4, S. 219-236.
- Kujath, H. (2006): Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie: die institutionentheoretische Sicht. Erkner.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1998): Unterrichtung durch die Landesregierung. Luftverkehrskonzept des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin (Drucksache 2/3429).
- Martin, R.; Sunley, P. (2006): Path dependence and regional economic evolution. In: Journal of Economic Geography, Bd. 6, S. 395-437.
- Mertner, O. (2006): Wachstumskerne oder regionale Differenzierung? In: Peter Dehne (Hrsg.): „Gedanken zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern“, Schriftenreihe A der Hochschule Neubrandenburg. Neubrandenburg.
- Menzel, M.-P.; Fornahl, D. (2005): Unternehmensgründungen und regionale Cluster. Ein Stufenmodell mit quantitativen, qualitativen und systemischen Faktoren. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie 49, H. 3-4, S. 131-149.
- Porter, M.E. (1998): Clusters and the new economics of competition. In: Harvard Business Review, November-December, 77-90.
- Prognos AG (2004): Zukunftsatlas. Berlin.
- Robertson, R. (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main.
- Saxenian, A. (1999): Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs. Berkeley.

■ **Fit machen für das 21. Jahrhundert**

- Schädlich, M.; Stangl, J. (Hrsg.) (2003): *Regionalentwicklung in der Wissensgesellschaft. Chancen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*. Hannover (= Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 305).
- Schamp, E.W. (2000): *Vernetzte Produktion*. Darmstadt.
- Schmid, G. (2003): *Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt*. Schriftenreihe des BIBB, Heft 3.
- Tichy, G. (2001): *Regionale Kompetenzzyklen – Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext*. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie* 45, H. 3-4, S. 181-201.
- Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (2005): *Datensatz zur Verteilung der GA- und EFRE-Mittel in Mecklenburg-Vorpommern*. Schwerin.