

Toepel, Kathleen; Weise, Christian

**Working Paper — Digitized Version**

Die Förderung von gewerblichen Investitionen in Ostdeutschland durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung: Fallstudien Ostberlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

DIW Discussion Papers, No. 108

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Toepel, Kathleen; Weise, Christian (1995) : Die Förderung von gewerblichen Investitionen in Ostdeutschland durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung: Fallstudien Ostberlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, DIW Discussion Papers, No. 108, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/95784>

**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.*



Diskussionspapiere  
Discussion Papers

**Diskussionspapier Nr. 108**

**Die Förderung von gewerblichen Investitionen  
in Ostdeutschland durch den  
Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung**  
- Fallstudien Ostberlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern -

von  
Kathleen Toepel und Christian Weise

**Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.**

**Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.**

# **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**

## **Diskussionspapier Nr. 108**

### **Die Förderung von gewerblichen Investitionen in Ostdeutschland durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung - Fallstudien Ostberlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern -**

von  
Kathleen Toepel und Christian Weise

Berlin, März 1995

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin  
Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin  
Telefon: 49-30 - 89 7 89 -0  
Telefax: 49-30 - 89 7 89 -200

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung .....	3
2	Das Investitionsgeschehen in den Untersuchungsregionen - Hemmnisse und Standortfaktoren .....	3
2.1	Investitionen .....	3
2.2	Investitionshemmnisse .....	9
2.3	Standortfaktoren .....	12
3	Investitionsförderung in den neuen Bundesländern .....	15
3.1	Das System der Investitionsförderung .....	15
3.2	Investitionen im Spiegel der Förderstatistik .....	18
4	EG-Regionalpolitik in den neuen Bundesländern .....	22
4.1	Konzeptionelle Fragen .....	22
4.2	Probleme bei der Intervention der Strukturfonds in den neuen Bundesländern ..	26
5	Schlußfolgerungen .....	29
6	Ausblick auf den neuen Förderzeitraum 1994 - 1999 .....	37
	Literaturverzeichnis .....	39

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Probleme der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes .....	10
Tabelle 2	Die wichtigsten Gründe für den Erwerb oder die Gründung des Unternehmens .....	13

## **1 Vorbemerkung**

Die Europäische Kommission erteilte dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung im Sommer 1993 den Auftrag, ein Gutachten zum bisherigen Einsatz des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zur Förderung privater gewerblicher Investitionen in den neuen Bundesländern zu erarbeiten. Dieses Gutachten wurde neben vier weiteren Gutachten zu anderen Schwerpunkten (Infrastruktur, Umwelt, Forschung und Entwicklung, Tourismus) eingeholt, um zur Meinungsbildung innerhalb der Kommission im Prozeß der Entscheidungsfindung über das neue Gemeinschaftliche Förderkonzept für den Zeitraum 1994 bis 1999 in den neuen Bundesländern beizutragen. Das Gutachten wurde im Januar 1994 vorgelegt. Untersucht wurden die Länder Ostberlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als Fallstudien.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht zunächst die Investitionstätigkeit im Zeitraum 1991 bis Mitte 1993, sowohl auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als auch anhand der Förderstatistik. Danach werden die Probleme bei der Intervention der Strukturfonds in den neuen Bundesländern untersucht. Abschließend werden grundsätzliche Empfehlungen zur zukünftigen Förderung durch die Strukturfonds und zur Lösung der aufgetretenen Probleme diskutiert und eigene Schlußfolgerungen gezogen.

Hier wird eine gekürzte Fassung des Gutachtens veröffentlicht. Das Gesamtgutachten enthält auch einen umfangreichen Tabellenband über das Investitionsgeschehen 1991 bis Mitte 1993 in den Untersuchungsregionen. Dieser Band ist auf Anforderung bei den Autoren erhältlich. Zum Abschluß dieser Veröffentlichung wird die neue Konzeption der Strukturfondsförderung in den neuen Bundesländern ab 1994 umrissen. Diese neue Konzeption entspricht in wesentlichen Zügen den hier entwickelten Empfehlungen des DIW.

## **2 Das Investitionsgeschehen in den Untersuchungsregionen - Hemmnisse und Standortfaktoren**

### **2.1 Investitionen**

Investitionen in das Sachkapital sind für das wirtschaftliche Wachstum und den Strukturwandel in den neuen Bundesländern von großer Bedeutung. Der Aufholprozeß der neuen Bundesländer gegenüber den alten Bundesländern und den anderen westeuropäischen

Regionen wird entscheidend determiniert durch das Tempo der Modernisierung und des Aufbaus des Kapitalstocks. In den Daten über das Investitionsgeschehen spiegeln sich sowohl die Aktivitäten ortsansässiger Unternehmen der Region als auch die Anziehungskraft, die eine Region für auswärtige Investoren besitzt, wider. Die Investitionen bestimmen in entscheidendem Maße die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.

Bei einem freien Transfer technologischen Wissens und einer gleich qualifizierten und strukturierten Bevölkerung in den neuen und alten Bundesländern kann erwartet werden, daß der Kapitaleinsatz pro Kopf der Bevölkerung letztlich das westdeutsche Niveau erreichen wird. 1989 betrug der Kapitalbestand pro Kopf in Westdeutschland 93 900 DM. Bei einer Bevölkerung von 16,4 Mill. würde in Ostdeutschland unter den Bedingungen des Jahres 1989 ein Kapitalbestand von 1 540 Mrd. DM benötigt werden. Der offizielle Wert des ostdeutschen Kapitalbestandes 1989 betrug (bei einem Kurs von 1:1) 1 750 Mrd. DM. Der ostdeutsche Kapitalstock ist jedoch stark überaltert und wenig wettbewerbsfähig. Nach Berechnungen des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung müssen 67 vH des Kapitalstocks bei Anwendung westdeutscher Bilanzierungsregeln abgeschrieben werden<sup>1</sup>. Danach würde der vorhandene Kapitalstock 578 Mrd. DM betragen. Es besteht daher ein Investitionsbedarf von 962 Mrd. DM, also etwa einer Billion DM<sup>2</sup>. Dabei ist zu beachten, daß dieser Betrag unter statischen Bedingungen berechnet wurde und deshalb das zusätzliche Investitionsvolumen, das der allgemeine wirtschaftliche Wachstumsprozeß und der technologische Fortschritt erfordern, noch nicht berücksichtigt.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen hier die Investitionen im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe. Daten über die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern sind in weiten Bereichen nur sehr fragmentarisch vorhanden.

In die vierteljährliche Erhebung der Jahre 1991/92 der amtlichen Statistik wurden Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten und Investitionen in Betrieben westdeutscher und ausländischer Unternehmen (außer über selbständige ostdeutsche Tochterunternehmen) nicht berücksichtigt. Durch die Beschränkung der Erhebungsbasis auf Unternehmen ist jegliche regionale Zuordnung auch auf Länderebene problematisch. Aus

---

<sup>1</sup> Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (1990).

<sup>2</sup> Sinn/Sinn (1993).

Geheimhaltungsgründen sind auch nicht die Daten aller in die Erhebung einbezogenen Bereiche auf Länderebene verfügbar.

Die Bruttoanlageinvestitionen in den neuen Bundesländern insgesamt sind laut amtlicher Statistik seit dem 2. Halbjahr 1990 kontinuierlich gestiegen. Gegenüber rund 83 Mrd. DM im Jahre 1991 betragen sie 1992 bereits 109 Mrd. DM. Somit entfielen rund 15 vH der Bruttoanlageinvestitionen Gesamtdeutschlands auf die neuen Bundesländer. 1993 sind die Bauinvestitionen im ersten Halbjahr gegenüber dem Vorjahr um 18,8 vH gestiegen. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen jedoch nur noch um 2,5 vH. Nun zeigt sich, daß die Rezession in den alten Bundesländern auch auf die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern durchschlägt.

Nach Schätzungen des Ifo-Instituts München werden die Investitionen 1993 insgesamt um 24 vH auf rund 135 Mrd. DM steigen<sup>3</sup>. Die Basis dieser Schätzung, die Ifo-Investorenrechnung Ost für die Jahre 1991/92, liegt über den vorläufigen Daten des Statistischen Bundesamtes für diese beiden Jahre. Sie dürfte jedoch das Investitionsgeschehen etwas genauer abbilden, da Kleinbetriebe unter 20 Beschäftigten mit enthalten sind. Für die Schätzung konnten auch Kooperationen zwischen West und Ost, Investitionen "auf der grünen Wiese" und Auslandsaktivitäten, auch ohne Zwischenschaltung westdeutscher Töchter, berücksichtigt werden. Außerdem wurden auch solche Investitionen, die in noch nicht fertiggestellte bzw. noch nicht produzierende Betriebe bzw. Unternehmen erfolgten, relativ gut erfaßt. Diese Art von Investitionen spielt 1992 und in den folgenden Jahren eine zunehmende Rolle, da ein bestimmter Zeitaufwand vom Beginn des (Bau-)Projekts bis zur Produktionsaufnahme erforderlich ist<sup>4</sup>.

Nach diesen Schätzungen ist 1993 eine überdurchschnittliche Expansion im Sektor Wohnungsvermietung zu erwarten, aber auch im produzierenden Gewerbe werden die Investitionen um rund ein Viertel ansteigen. Im verarbeitenden Gewerbe ist immerhin noch mit einem Zuwachs von einem Fünftel zu rechnen. Hier wird das nachlassende westdeutsche Engagement durch kräftige Investitionsaktivitäten in den Treuhandunternehmen zur Verbesserung ihrer Privatisierungschancen kompensiert, wie verschiedene Umfragen

---

<sup>3</sup> Neumann (1993).

<sup>4</sup> Jäckel/Neumann (1993).

ergaben. Das Baugewerbe profitiert nach wie vor vom hohen Infrastrukturbedarf. So werden die Investitionen in diesem Sektor um 22 vH ansteigen<sup>5</sup>.

Entscheidend werden die Investitionen in den neuen Bundesländern vor allem im Jahr 1992 vom Engagement westdeutscher Investoren determiniert. 1993 werden die Investitionen westdeutscher Unternehmen mit fast 50 Mrd. DM ihren vorläufigen Höhepunkt erreichen und nur noch um rund 17 vH zunehmen. Nachdem sie 1992 in fast allen Wirtschaftszweigen kräftig gestiegen waren, setzt 1993 eine sektorale Differenzierung ein. Dabei werden die Investitionen im verarbeitenden Gewerbe (10 vH) und im Verkehrsbereich (5 vH) nur unterdurchschnittlich steigen. Im Energiebereich dagegen werden die Investitionen aufgrund des ostdeutschen Stromkompromisses und der nun freiwerdenden Mittel besonders stark anziehen. Trotz der Konjunkturschwankungen bleiben die westdeutschen Investitionen in den neuen Bundesländern auf relativ hohem Niveau.

Rein rechnerisch wurden 1992 die Investitionen im Unternehmensbereich (ohne Wohnungsvermietung) zu 55 vH durch westdeutsche Investoren gestützt (ohne Reichsbahn)<sup>6</sup>. Betrachtet man nur Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes, erhöht sich dieser Anteil beträchtlich auf rund drei Viertel. Auf jeden Fall wurde deutlich weniger als die Hälfte der Investitionen von nicht-westdeutschen Investoren (eigenständige ostdeutsche Unternehmen, Treuhandbetriebe, direkt operierende ausländische Konzerne) getätigt. Der Umfang von Investitionen direkt operierender ausländischer Konzerne war 1991/1992 relativ gering<sup>7</sup>. Die übliche Praxis war die Abwicklung der Investitionen über ein westdeutsches Tochterunternehmen. Diese Investitionen sind bis jetzt kaum quantifizierbar.

Nach Angaben des Zentrums für die Betreuung von Auslandsinvestoren (ZfA) beim Bundesministerium für Wirtschaft (Außenstelle Berlin) entfallen rund 17 vH aller Projekte von Ausländern in den neuen Bundesländern auf Brandenburg, rund 14 vH auf Ostberlin und 10 vH auf Mecklenburg-Vorpommern. Diese Zahlen enthalten jedoch nicht nur produktive Investitionen, sondern auch die Eröffnung von Niederlassungen, Vertriebsbüros etc. und

---

<sup>5</sup> Neumann (1993).

<sup>6</sup> Ebenda.

<sup>7</sup> Jäckel/Neumann (1993).

erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Von diesen Projekten entfallen rund 45 vH auf Investoren aus EG-Ländern. Innerhalb dieser Ländergruppe dominieren Großbritannien, Frankreich und die Niederlande. In Mecklenburg-Vorpommern zeigen sich die traditionellen Kontakte zu den skandinavischen Ländern. Hier ist Frankreich nicht so stark vertreten, dafür aber Dänemark und Schweden.

Vergleicht man die Investitionen pro Einwohner in den neuen Bundesländern mit denen in den alten Bundesländern, wird deutlich, daß hier ein Aufholprozeß eingesetzt hat. 1992 haben die öffentlichen Investitionen pro Kopf der Bevölkerung in den neuen Bundesländern bereits die in den alten übertroffen. 1993 werden auch die Investitionen im Unternehmenssektor pro Einwohner das Niveau der alten Bundesländer erstmalig übersteigen. Noch deutlicher wird der Prozeß, wenn man die Investitionen je Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe vergleicht. Danach dürften die Investitionen pro Beschäftigten 1993 in Ostdeutschland mehr als das Doppelte des Niveaus in den alten Bundesländern betragen. Besonders groß ist der "Vorsprung" bereits seit 1992 in der Nahrungs- und Genußmittelbranche, aber auch in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie. Diese Zahlen zeigen einerseits den immensen Nachholbedarf an Investitionen sowohl in Maschinen und Anlagen als auch in Bauten. Andererseits spiegelt sich darin auch der große Beschäftigungsabbau im verarbeitenden Gewerbe wider.

Auf Länderebene liegen nur Daten aus der amtlichen Statistik vor. Brandenburg war im Jahre 1991 im Bereich Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe gemessen an seinem Beschäftigtenanteil deutlich überproportional an den Gesamtinvestitionen in Ostdeutschland beteiligt. Das ist vor allem auf das große Gewicht des außerordentlich kapitalintensiven Bergbaus zurückzuführen, der in Mecklenburg-Vorpommern und Ostberlin keine Rolle spielt. In den wichtigsten Investitionsgüterbranchen - Maschinenbau und Elektrotechnik - waren die Investitionsanteile in Brandenburg deutlich niedriger als ihre Beschäftigtenanteile. In Ostberlin ist dies im Straßenfahrzeugbau und ebenfalls in der Elektrotechnik der Fall. In Mecklenburg-Vorpommern ist jedoch die Elektrotechnik mit 10,6 vH gegenüber 8,8 vH Beschäftigtenanteil überproportional vertreten. Der größte Anteil der Investitionen im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe 1991 entfiel hier mit 11,1 vH auf den Schiffbau.

Im Jahr 1992 hat sich die Struktur der Investitionen im verarbeitenden Gewerbe in *Mecklenburg-Vorpommern* zugunsten der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie und der Nahrungs- und Genußmittelindustrie verschoben. Die Gewinnung von Steinen und

Erden hat stark an Bedeutung gewonnen und liegt jetzt gleichauf mit dem Schiffbau. Neben der Zuckerindustrie war dort 1992 auch der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr am größten. Am stärksten gingen die Investitionen in den Zweigen zurück, die auch international unter hohem Wettbewerbsdruck stehen: vor allem im Maschinenbau aber auch in der Lederverarbeitung und im Bekleidungs-gewerbe. Die Bruttoanlageinvestitionen im Baugewerbe sind in Mecklenburg-Vorpommern 1992 gegenüber 1991 um rund 13 vH gestiegen. Die Investitionen im Hochbau haben sich dabei mehr als verdoppelt. Der Anstieg der Investitionen im Ausbaugewerbe war mit rund 3 vH im Gegensatz dazu nicht so groß. Eine Ausnahme bildete das Klempnereigewerbe mit einem Wachstum der Investitionen um 56 vH.

In *Brandenburg* hat das Gewicht des Bergbaus bei den Investitionen im Jahre 1992 abgenommen. Gestiegen ist auch hier das Gewicht der Gewinnung von Steinen und Erden, dessen Investitionsbedarf auf die anziehende Baukonjunktur zurückzuführen ist. In der chemischen Industrie haben sich die Investitionen im wesentlichen durch das Anlaufen eines sehr großen Investitionsprojektes im Jahre 1992 gegenüber dem Vorjahr deutlich mehr als verdoppelt. Der Maschinenbau, dessen Investitionen um rund 50 vH zunahm, konnte nun etwas aufholen, obwohl der Investitionsanteil immer noch deutlich unter dem Beschäftigtenanteil des Maschinenbaus am verarbeitenden Gewerbe liegt. In der Elektrotechnik gingen die Investitionen um 5 vH zurück. Besonders stark war das Absinken der Investitionen wie auch in Mecklenburg-Vorpommern im Bekleidungs-gewerbe. Im Baugewerbe in Brandenburg sind die Investitionen gegenüber 1991 um etwa 10 vH gesunken, darunter im Hoch- und Tiefbau um rund ein Sechstel. Hier macht sich der starke Konkurrenzdruck von Bauunternehmen aus Ost- und Westberlin bemerkbar, so daß sich das Baugewerbe in Brandenburg nicht so expansiv entwickelt.

Danach sind in Ostberlin die Investitionen im verarbeitenden Gewerbe 1992 gegenüber dem Vorjahr um rund 7 vH gesunken. In den strukturbestimmenden Zweigen Elektrotechnik (-33 vH), Maschinenbau (-28 vH) sowie Stahl- und Leichtmetallbau (-60 vH) war der Rückgang der Investitionen besonders kraß. Die ungünstigen großstädtischen Standortgegebenheiten verhindern hier Neuansiedlungen von Unternehmen und bewirken Verlagerungen von Unternehmen aus Berlin hinaus. Besonders gestiegen sind die Investitionen u.a. in der Gewinnung von Steinen und Erden (+275 vH), in der chemischen Industrie (+50 vH) sowie im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe (+65 vH). Die Investitionen im Baugewerbe in Ostberlin sind 1992 um 25 vH gestiegen.

## 2.2 Investitionshemmnisse

Die Dynamik der Investitionen in den neuen Bundesländern trotz verschlechterter konjunktureller Rahmenbedingungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Investitionsvolumen hinter den Erwartungen zurückbleibt. Höheren Investitionen stehen immer noch beträchtliche Hemmnisse entgegen.

Um mehr Informationen über die Probleme der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe und weiterhin bestehende Investitionshemmnisse zu bekommen, als sich aus der amtlichen Statistik ableiten lassen, führte das DIW im Sommer/Herbst 1992 eine flächendeckende Unternehmensbefragung in den neuen Bundesländern durch. Beteiligt haben sich insgesamt 4 800 Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, dazu zählen auch Firmen der Kleinindustrie und des produzierenden Handwerks. Aus Brandenburg liegen Antworten von fast 600 Unternehmen mit knapp 6 500 Beschäftigten vor. Aus Ostberlin beteiligten sich 185 Unternehmen mit 2 800 Beschäftigten und aus Mecklenburg-Vorpommern rund 300 Unternehmen. Soweit überprüfbar, ist damit eine gute Repräsentativität gegeben. Die Befragung schloß sowohl Treuhandbetriebe als auch private Unternehmen, MBOs und reprivatisierte Unternehmen ein<sup>8</sup>. Diese Befragung ergab, daß besonders häufig den Unternehmen die Finanzierungsmittel für Investitionen fehlen (Tabelle 1).

Immerhin 63 vH der ostdeutschen Unternehmen sahen dies als sehr großes oder wichtiges Problem an. Zum Mangel an Investitionsmitteln tragen in hohem Maße die Personalkosten bei. Dabei geht es nicht nur um die immer noch bestehenden Personalüberhänge, sondern auch um die schnell steigenden Löhne und Gehälter. 73 vH der befragten Unternehmen in den neuen Bundesländern sehen das als ein großes Problem an. Dieser Umstand wirkt sich besonders gravierend aus, denn mehr als die Hälfte der Unternehmen gab an, über veraltete Produktionsanlagen bzw. Gebäude zu verfügen. Mit dem Mangel an Investitionsmitteln sehen sich sowohl private als auch besonders Treuhandunternehmen konfrontiert. Oft sind die Unternehmen für die Teilnahme an bestimmten Förderprogrammen (FuE-Förderung, Beratungsförderung, ERP-Kredite) zu groß. Treuhandunternehmen sind auf die Bürgschaften der Treuhandanstalt für Investitionskredite angewiesen.

---

<sup>8</sup> Geppert/Toepel (1993a).

Tabelle 1

**Probleme der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes**

Probleme	... vH der Unternehmen <sup>1)</sup> der jeweiligen Region haben das Problem <sup>2)</sup>			
	Ostdeutschland	Ostberlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern
Die Löhne und Gehälter steigen zu schnell	73	66	72	72
Produktionsanlagen und Gebäude sind veraltet	52	51	48	51
Finanzierungsmittel für Investitionen fehlen	63	56	63	60
Qualifikation der Mitarbeiter reicht nicht aus	29	33	31	34
Qualifizierte Mitarbeiter sind schwer zu bekommen	41	45	47	46
Wichtige Leistungsträger haben das Unternehmen verlassen	11	17	12	12
Infrastruktur am Standort ist unzureichend (Verkehr, Telekommunikation etc.)	46	28	50	51
Grundstücks- bzw. Gewerbeflächen sind knapp bzw. zu teuer	31	48	29	33
Kommunale Verwaltung ist zu schwerfällig	53	53	58	59

1) Unternehmen, die den Umstand als "sehr großes Problem" oder "wichtiges Problem" ansehen.- 2) Mehrfachnennungen möglich.  
 Quelle: Unternehmensbefragung des DIW vom Sommer 1992.

Die Eigenkapitaldecke von Existenzgründern in Ostdeutschland ist aufgrund geringerer Einkommen in der Vergangenheit gegenüber den alten Bundesländern und daher geringerer Möglichkeiten zur Kapitalakkumulation sehr dünn. Die Eigenkapitaldecke liegt, einer Unternehmensbefragung des Mittelstandsinstituts Niedersachsen zufolge, um rund die Hälfte

unter der westdeutscher Mittelständler. Hinzu kommt eine äußerst restriktive Kreditvergabepraxis der Geschäftsbanken trotz umfangreicher Bürgschaftsmöglichkeiten. Es werden hohe Anforderungen an die Unternehmen in bezug auf Sicherheiten gestellt, die häufig aufgrund von ungeklärten Eigentumsverhältnissen von Grund und Boden etc. nicht erfüllbar sind.

Die Schwerfälligkeit der Verwaltung stellt noch ein größeres Investitionshemmnis dar. Fast 60 vH der Unternehmen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern beklagen diesen Umstand. Im ostdeutschen Durchschnitt sind dies dagegen "nur" 53 vH. Ostberlin liegt genau in diesem Durchschnitt, jedoch wäre ein besseres Ergebnis zu erwarten gewesen, da sich der Transfer von Verwaltungs-Know-how zwischen den beiden Stadthälften sicher einfacher und schneller organisieren läßt, als zwischen zwei Flächenländern. Kritisiert werden weiterhin:

- der Mangel an Gewerbegrundstücken und -flächen, der sich in zu hohen Preisen niederschlägt (vor allem in Ostberlin: 48 vH der Unternehmen)
- ungeklärte Eigentumsverhältnisse, die Investitionen behindern
- die langen Bearbeitungszeiten von Baugenehmigungen und Grundbucheintragungen
- Unkenntnis über öffentliche Aufträge, die aus der unzureichenden Bekanntmachung resultieren.

Bemängelt wird ebenfalls die Gestaltung der Fördermaßnahmen und die Vergabepaxis. Die Zeit von der Antragstellung bis zur Bewilligung dauert in den meisten Fällen zu lange. Sind die Mittel dann bewilligt, müßten sie in unrealistisch kurzer Zeit für Investitionen ausgegeben werden. Das erschwert die Einbeziehung der Fördermittel in die Kalkulation.

Die unzureichende Infrastruktur am Standort stellt für die Hälfte der befragten Unternehmen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ein großes Problem dar. Nur Ostberliner Unternehmen schätzen diesen Umstand deutlich geringer ein. Trotz hoher Investitionen vor allem in die Telekommunikation ist die Grundversorgung mit Telefon-, Faxanschlüssen und anderen Datenübertragungstechniken vor allem in ländlichen Gebieten noch unzureichend. Dabei ergeben sich kurzfristig räumliche Disparitäten innerhalb der Länder, die in dieser Transformationsphase weichenstellend sein können.

Im Verkehrsbereich wirken sich fehlende überregionale Verkehrswege (besonders in Mecklenburg-Vorpommern) und fehlende Ortsumgehungen investitionshemmend aus. Die

vorhandene Verkehrsinfrastruktur ist nicht in der Lage, das sprunghaft gestiegene Verkehrsaufkommen vor allem auf den Straßen zu bewältigen - geschweige denn, dieses Verkehrsaufkommen auf andere Verkehrsträger umzulenken. Die Straßenverkehrsinfrastruktur entspricht hinsichtlich ihrer Ausbauqualität etwa dem Stand der 50er Jahre in den alten Bundesländern. Zwei Drittel der Kommunalstraßen und ca. 40 vH der Brücken sind in schlechtem Bauzustand. In den Städten existieren zumeist historische Straßenprofile mit Engstellen. Umgehungsstraßen sind kaum vorhanden. Schwierigkeiten bereitet auch zunehmend die Bereitstellung von Parkraum<sup>9</sup>.

### 2.3 Standortfaktoren

Die neuen Bundesländer werden in erster Linie als ein aufnahmefähiger Absatzmarkt angesehen. Zuerst wurde in den Ausbau der Vertriebsnetze westdeutscher Anbieter investiert, erst danach in den Aufbau von Produktionsstätten. Immerhin sahen 13 vH der befragten Unternehmen in Ostdeutschland dieses Motiv für ihre Entscheidung, das Unternehmen zu erwerben bzw. zu gründen und damit auch zu investieren, als wichtig an (Tabelle 2).

Dagegen scheint das kurz nach der Vereinigung häufig genannte Motiv der Nähe zum osteuropäischen Markt an Bedeutung zu verlieren. Die Chancen, die man sich 1990/1991 noch ausrechnet, sind durch den fast vollständigen Zusammenbruch der Ostmärkte ersteinmal geschwunden. Nur noch 4 vH der Unternehmen nannten die Geschäftsbeziehungen zu Osteuropa als Investitionsmotiv.

Sehr wichtig für die Investitionsentscheidung ist dagegen das gut qualifizierte und einsatzbereite Arbeitskräftepotential. Fast ein Viertel der befragten Unternehmen maß diesem Faktor große Bedeutung zu. Besonders hoch wird die Einsatzbereitschaft der Mitarbeiter in Mecklenburg-Vorpommern eingeschätzt.

Die etablierten Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern erleichtern den Unternehmen erheblich die Entscheidung für einen Standort in Ostdeutschland. Das ergab auch die schon zitierte Unternehmensbefragung des DIW vom Sommer/Herbst 1992. Für 20 vH der Unternehmen war dieser Faktor von großer Bedeutung.

---

<sup>9</sup> Günther (1992).

Tabelle 2

**Die wichtigsten Gründe für den Erwerb oder die Gründung des Unternehmens**

	Für ... vH der Unternehmen war dieser Faktor von großer Bedeutung <sup>1)</sup>			
	Ostdeutschland	Ostberlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern
Gut qualifizierte Mitarbeiter	22	20	17	19
Hohe Einsatzbereitschaft der Mitarbeiter	26	25	23	27
Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern	20	11	22	21
Fortführung von Familientradition	23	25	22	17
Nähe zum ostdeutschen Absatzmarkt	13	11	14	12
Geschäftsbeziehungen zu Osteuropa	4	5	5	3
Günstiger Erwerb von Gewerbeflächen	8	9	8	11
Kapazitätsengpässe in anderen Produktionsstätten des Unternehmens	3	2	2	2
Erweiterung der Produktpalette	10	9	9	11

1) Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW vom Sommer 1992.

Kapazitätsengpässe in anderen (westdeutschen) Produktionsstätten des Unternehmens bzw. die angestrebte Erweiterung der Produktpalette als Investitionsmotiv verlieren angesichts der verschlechterten konjunkturellen Lage weiter an Bedeutung. Nur 9 bzw. 2 vH der befragten Unternehmen sahen im Sommer 1992 diese Umstände als wichtig an. Auch niedrigere Lohnkosten als Standortfaktor werden kaum noch als Grund für Investitionen in den neuen Bundesländern genannt.

Diese Investitionsmotive treffen für den Standort Ostdeutschland insgesamt zu. Dazu kommen noch Faktoren, die die Entscheidung des Investors für ein bestimmtes neues Bundesland beeinflussen. Natürlich sind die spezifischen Standortanforderungen vom jeweiligen Unternehmen selbst abhängig, u.a. von der Branche, in der es tätig ist, von der Größe des Investitionsvorhabens etc. Dies zu untersuchen, würde den Rahmen dieser Analyse sprengen. In den Untersuchungsregionen kommen zu den bereits genannten eher allgemeineren Investitionsmotiven noch folgende hinzu:

Für *Ostberlin* ist es sicher wichtig, daß viele Investitionsentscheidungen mit Blick auf den baldigen Umzug von Parlament und Regierung und damit das Ausfüllen der Hauptstadt-funktion durch die Stadt getroffen werden. An Attraktivität hat die Stadt gerade für das Dienstleistungsgewerbe gewonnen. Dieser Standortvorteil wird gefährdet, wenn der Umzug weiter im unklaren bleibt. Diese Investitionen sind besonders im Hinblick auf den rapiden Schrumpfungprozeß der industriellen Basis bedeutsam.

Für Investitionen in Ostberlin ist sicher auch die Nähe zu Westberlin als Standortvorteil einzuschätzen. Trotz eigener struktureller Probleme nach dem Abbau der Berlin-Förderung existieren hier ein leistungsfähiges, flexibel reagierendes Wirtschaftspotential und eine ausgebaute Infrastruktur. Der Faktor einer eingespielten und funktionsfähigen Verwaltung - bei allen ihren Problemen - ist sicher auch nicht zu unterschätzen. Außerdem findet man in der Region Berlin einen besonders aufnahmefähigen Markt vor.

Von der Lage Berlins im "Herzen" des Landes profitiert *Brandenburg*. Hier besitzt natürlich das Umland von Berlin besondere Anziehungskraft für Investoren. Für diese Region sprechen vor allem die gute Erreichbarkeit der Stadt Berlin und eine sehr gute verkehrsmäßige Erschließung durch den Autobahnring und Schienenverbindungen. Hier konzentrieren sich auch die Investitionen im Land Brandenburg. Im gesamten Land Brandenburg gibt es ein großes Gewerbeflächenangebot zu relativ günstigen Preisen, das bei weitem die Nachfrage übersteigt.

Dies trifft auch für das Land *Mecklenburg-Vorpommern* zu. Beiden Ländern ist ebenfalls gemeinsam, daß sie große zusammenhängende, fast unberührte Naturgebiete und vielfältige kulturelle Anziehungspunkte aufweisen, die für den Tourismus sehr attraktiv sind. Der Lagevorteil Mecklenburg-Vorpommerns sind die traditionellen Handelskontakte in den

Ostseeraum, vor allem nach Polen und den baltischen Staaten, sowie die räumliche Nähe zu Skandinavien.

### **3 Investitionsförderung in den neuen Bundesländern**

#### **3.1 Das System der Investitionsförderung**

Mit der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde das in den alten Bundesländern langjährig erprobte System der regionalen Wirtschaftsförderung auf die neuen Bundesländer übertragen und im Laufe der Zeit mehrfach instrumentell angereichert und finanziell aufgestockt. Es umfaßt verschiedene direkte Finanzhilfen (z.B. Investitionszuschüsse), diverse Steuererleichterungen (z.B. Investitionszulage, Sonderabschreibungen) und vielfältige Kreditprogramme mit zum Teil hoher Zinsverbilligung, ergänzt durch ein umfangreiches Bürgschaftssystem. Daneben existieren verschiedene landeseigene Förderprogramme. Außerdem werden von den EG-Strukturfonds und der Europäischen Investitionsbank umfangreiche finanzielle Mittel für Investitionen in den neuen Bundesländern zur Verfügung gestellt.

Die Bundesregierung hat entsprechend den EG-Prinzipien die verfügbaren Mittel aus den EG-Strukturfonds vorrangig zur Unterstützung ihrer eigenen Anstrengungen eingesetzt. So wurden die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, eng an die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" bzw. an die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" gekoppelt. Ein anderer Weg wurde bei der Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) eingeschlagen, wo es keine nationale Gemeinschaftsaufgabe gibt. Hier wurden die Mittel des Bundes der Bundesanstalt für Arbeit zur Finanzierung von Maßnahmen zugewiesen, die nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht förderfähig gewesen wären. Dadurch wurde nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Additionalität der Mittel sichergestellt. Die enge Kopplung an die jeweilige Gemeinschaftsaufgabe war sicher zunächst der richtige Weg zur schnellen Wirksamkeit der EG-Mittel, jedoch sind damit auch Probleme verbunden, auf die in Kapitel 4.2 eingegangen wird.

Im Mittelpunkt der nationalen regionalen Strukturpolitik steht die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). Die neuen Bundesländer wurden

zunächst für eine Übergangszeit von fünf Jahren vollständig in die GRW einbezogen. Die Neuentwicklung eines auf die spezifischen Bedingungen der neuen Bundesländer zugeschnittenen Förderinstrumentariums hätte beträchtlichen Zeitaufwand erfordert. Schnelligkeit war auch deshalb notwendig, weil gemäß dem Grundsatz der Kofinanzierung die Beteiligung der EG-Strukturfonds die Existenz nationaler Programme voraussetzt.

Der geltende Rahmenplan wurde im Januar 1991 ergänzt, bevor im Juni 1991 der 20. Rahmenplan beschlossen wurde, der eine Reihe von Sonderkonditionen für die neuen Bundesländer enthält. Diese wurden auch bis zum ab 1994 gültigen 23. Rahmenplan fast unverändert beibehalten. Die Höchstsätze (bis zu 23 vH) für die Investitionszuschüsse liegen bis zu fünf Prozentpunkten über den Sätzen in den Fördergebieten der alten Bundesländer. Diese Höchstsätze dürfen durch die Inanspruchnahme anderer Förderungen, z.B. der Investitionszulage, um bis zu zwölf Prozentpunkte überschritten werden<sup>10</sup>.

Für die alten Bundesländer hatte die Einbeziehung der neuen Länder in die GRW zur Folge, daß die Fördergebietskulisse - auch auf Druck der EG - deutlich verkleinert wurde und die Förderhöchstsätze im ehemaligen Zonenrandgebiet auf das Niveau in den übrigen Fördergebieten gesenkt wurde. Damit wurde ein Fördergefälle zugunsten der neuen Länder erzeugt. Im Rahmen der GRW kann einerseits die gewerbliche Wirtschaft und andererseits der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur gefördert werden. Im Mittelpunkt der Untersuchung soll hier die Förderung der gewerblichen Wirtschaft stehen.

1993 stehen für die neuen Bundesländer insgesamt, einschließlich des EFRE, 8,9 Mrd. DM (Normalansatz) zur Verfügung. Davon entfallen gut 1,4 Mrd. DM auf Brandenburg, rund 1 Mrd DM auf Mecklenburg-Vorpommern und etwa 700 Mill. DM auf Ostberlin<sup>11</sup>. Die Gesamtsumme entspricht etwa dem Zwölfwachen des Mittelvolumens für die Fördergebiete in den alten Bundesländern. Ostberlin erhält damit fast genausoviel wie die Fördergebiete in den alten Bundesländern zusammen.

Die zweite Säule der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern bilden die vielfältigen steuerlichen Entlastungen. Hauptinstrument ist die Investitionszulage für

---

<sup>10</sup> Vgl. 22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997).

<sup>11</sup> Ebenda.

Ausrüstungsinvestitionen. Sie betrug bis Ende 1991 12 vH, seither hat sie eine Höhe von 8 vH, ab Mitte 1994 wird der Satz auf 5 vH verringert. Die Steuerausfälle aufgrund der Investitionszulage erreichten 1992 eine Größenordnung von 6 Mrd. DM<sup>12</sup>. Eine besondere Investitionszulage von 20 vH gilt seit Anfang 1994 für Unternehmen, die (mehrheitlich) Personen gehören, die am 9. November 1989 ihren Wohnsitz in der DDR hatten. Dieser erhöhte Satz wird nur bis zu einem Investitionsvolumen von 1 Mill. DM gewährt. Diese besondere Investitionszulage trägt zwar der Vermögenslage in den neuen Bundesländern Rechnung und fördert den Aufbau mittelständischer Unternehmensstrukturen; sie widerspricht jedoch dem grundlegenden Diskriminierungsverbot des EG-Vertrages. Die EG-Kommission hat dementsprechend die Einführung dieses Instruments mit der Aufforderung an die Bundesregierung, die erhöhte Zulage bis zum 1.7.94 auslaufen oder allen Investoren in den neuen Bundesländern zukommen zu lassen, nachträglich beanstandet.

Die dritte Säule der regionalen Wirtschaftsförderung stellen die zinsgünstigen ERP-Kredite für kleine und mittlere Unternehmen dar, die über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Ausgleichsbank (DAB) abgewickelt werden. Hinzu kommen noch zinsgünstige eigene Kreditprogramme der KfW. Dabei gelten für die neuen Bundesländer ebenfalls Sonderkonditionen. Von besonderer Bedeutung für das Investitionsgeschehen in Ostdeutschland sind die Förderung von Existenzgründungen und die Eigenkapitalhilfe. Ferner werden neben der allgemeinen Modernisierung auch Kredite für spezielle Investitionszwecke gewährt, wie z.B. zur Energieeinsparung, auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft, der Abwasserreinigung, der Luftreinhaltung und des Tourismus. Das bewilligte Kreditvolumen erreichte seit 1990 bis zum ersten Halbjahr 1993 eine Größenordnung von rund 50 Mrd. DM.

Die landeseigenen Förderprogramme in den untersuchten Ländern und auch in den neuen Bundesländern insgesamt weisen viele Gemeinsamkeiten auf. Sie zielen vor allem auf die Förderung des Mittelstandes und die Erhöhung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Zum Teil schließen die Länder dadurch Lücken in der Förderung und versuchen, spezifische Bedingungen in ihren Regionen stärker zu berücksichtigen. Es gibt aber auch zum Teil unsinnige Doppelförderungen durch die Länder, deren Förderkriterien

---

<sup>12</sup> Geppert/Toepel (1993).

sich in der Regel marginal von Bundesprogrammen unterscheiden, z.B. auf dem Gebiet der Förderung von Forschung und Entwicklung.

Wegen der Vielfalt der Fördermaßnahmen existiert ein gravierendes Informationsproblem, das die Effizienz der Förderung beeinträchtigt. Das gesamte Förderinstrumentarium ist so kompliziert und umfangreich, vor allem wenn man außer den beschriebenen Hauptinstrumenten die vielfältigen landeseigenen Förderprogramme, FuE-Förderprogramme und arbeitsmarktbezogene Maßnahmen einbezieht, so daß man von einem unübersichtlichen "Förderdschungel" sprechen kann. Die Intransparenz ist in den neuen Bundesländern größer als in den alten. Es sind zwar umfangreiche Informationsmöglichkeiten eingerichtet worden, aber der Zeitaufwand für die Suche nach geeigneten Maßnahmen und die Antragstellung ist hoch. Das ist auch der Grund dafür, daß nur relativ wenige Unternehmen andere Förderprogramme als den Investitionszuschuß nach der GRW, die Investitionszulage und eventuell noch die ERP-Kredite in Anspruch nehmen. Großunternehmen, die ausschließlich für die Antragstellung und Fördermittelsuche Arbeitskräfte haben bzw. teure Förderberater finanzieren können, sind hier im Vorteil.

An der Inanspruchnahme gemessen, können die wesentlichen Maßnahmen zur Förderung der Investitionstätigkeit durchaus als erfolgreich angesehen werden. Wie groß die Mitnahmeeffekte sind, kann nicht festgestellt werden. Es gibt aber Hinweise darauf, daß die Investitionsförderung bei den unternehmerischen Entscheidungen ein erhebliches Gewicht hat. Das spiegelt sich auch in den Zahlen zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen.

### **3.2 Investitionen im Spiegel der Förderstatistik**

Informationen über das derzeitige und künftige Investitionsgeschehen lassen sich anhand der Statistiken über die Investitionsförderung ableiten. Im Mittelpunkt steht hier die GRW. Gefördert werden in ihrem Rahmen Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und in wirtschaftsnahe Infrastruktur (vgl. Kapitel 3.1). Die Analyse beschränkt sich hier auf die Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft.

### **Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"**

Insgesamt wurden von Oktober 1990 bis Mitte 1993 Investitionszuschüsse an die gewerbliche Wirtschaft in Höhe von rund 16 Mrd. DM bewilligt. Die Mittel konzentrieren sich stark auf die Industrie.

*Ostberlin* ist daran nur unterproportional beteiligt. Das verfügbare Mittelvolumen wird nicht ausgeschöpft. Der Anteil Ostberlins liegt nur bei knapp 5 vH, bei einem Beschäftigtenanteil an der ostdeutschen Industrie von rund 6 vH. Gründe für dieses "schlechte" Abschneiden der Stadt liegen sicher in dem hohen Anteil der Treuhandunternehmen an der Beschäftigung in der Industrie. Diese Unternehmen investierten wenigstens 1993 relativ wenig. Hier scheint sich jedoch eine Erhöhung der Investitionstätigkeit abzuzeichnen. Tatsache jedoch ist, daß es größere Neuinvestitionen innerhalb des Stadtgebietes kaum gibt. Das liegt vor allem an den ungünstigen großstädtischen Standortgegebenheiten, wie knappen Flächen und hohen Grundstückspreisen. In den vorhandenen Industriebetrieben werden die Maschinen und Anlagen offensichtlich in erheblichem Maße weitergenutzt. Unternehmensbefragungen des DIW ergaben, daß im Produktionsprozeß eher nur punktuelle Investitionen (wie z.B. spezielle Vorrichtungen) vorgenommen werden als der komplette Austausch der alten Anlagen durch neue.

Die geförderten Investitionen in Ostberlin sind relativ klein und wenig kapitalintensiv. Bis Mitte 1993 wurde je Antrag ein Zuschuß von 700 000 DM (ostdeutscher Durchschnitt: 1,1 Mill. DM) zugesagt. Der Anteil von Neuerrichtungen ist gering. Daher wird nur etwas mehr als ein Viertel der Arbeitsplätze neu geschaffen. Alle neuen Bundesländer insgesamt betrachtet, kehrt sich das Verhältnis zwischen den durch Investitionen neu errichteten und den gesicherten, bereits bestehenden, Arbeitsplätzen um: Fast 60 vH der Arbeitsplätze werden durch die Investitionen neu geschaffen. Der Zuschuß pro Arbeitsplatz war mit 13 000 DM ebenfalls sehr niedrig (neue Bundesländer insgesamt: 23 000 DM) bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 20 vH (am Investitionsvolumen gemessen), der dem in Ostdeutschland insgesamt entspricht.

Auf *Mecklenburg-Vorpommern* entfallen 1,2 Mrd. DM Investitionszuschüsse. Das entspricht einem Anteil von rund 8 vH an den Bewilligungen in den neuen Bundesländern und damit etwa dem Beschäftigtenanteil des Landes.

Die Investitionsprojekte sind in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber Ostberlin groß und kapitalintensiv. Je Antrag wurde ein Investitionszuschuß von 1,4 Mill. DM bewilligt, d.h. rund 300 000 DM mehr als im ostdeutschen Durchschnitt. Neuerrichtungen und andere Investitionsprojekte halten sich etwa die Waage, ungefähr 49 vH der geförderten Arbeitsplätze wurden zusätzlich geschaffen. Der durchschnittliche Fördersatz<sup>13</sup> liegt mit rund 17 vH deutlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt (20 vH). Das zeigt, daß es relativ viele Modernisierungs- und Rationalisierungsinvestitionen gibt, obwohl sich das nicht so deutlich an dem Verhältnis zwischen gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätzen widerspiegelt. Hier werden wohl durch Rationalisierung und Modernisierung auch Arbeitskräfte in erheblichen Größenordnungen freigesetzt und weniger gesichert. Die Neuerrichtungen schaffen jedoch trotz einem großen Investitionsvolumen relativ wenige Arbeitsplätze. Dafür spricht auch das Investitionsvolumen pro gesicherten oder neu geschaffenen Arbeitsplatz. Es ist mit 98 000 DM höher als in Ostberlin (64 000 DM), aber immer noch unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer (119 000 DM). Gemessen an Bewilligungen und Investitionsvolumina nach Wirtschaftsgruppen dominierte in Mecklenburg-Vorpommern 1991 das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe, gefolgt vom Investitionsgütergewerbe. 1993 zeichnet sich eine deutliche Verschiebung zugunsten des Investitionsgütergewerbes, besonders in Bezug auf die geförderten Investitionsvolumen, ab.

Das Land *Brandenburg* ist stark überproportional an den zugesagten Investitionszuschüssen beteiligt. Es entfielen rund 22 vH der Bewilligungen auf Brandenburg - bei einem Industriebeschäftigtenanteil von nur 13 vH.

Brandenburg stellt unter den neuen Bundesländern gegenüber Ostberlin, was die Größenstruktur der Investitionen angeht, das entgegengesetzte Extrem dar. Die Investitionen sind sehr kapitalintensiv und konzentrieren sich auf Großprojekte. Der Zuschuß je Antrag beträgt mit 2 Mill. DM fast das Doppelte des Wertes für die neuen Bundesländer insgesamt. Brandenburg liegt damit unangefochten an der Spitze. Die Investitionszuschüsse je Arbeitsplatz betragen fast 40 000 DM. Auch das Investitionsvolumen je Arbeitsplatz beträgt annähernd das Doppelte des ostdeutschen Durchschnitts. Die Relation der gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätze beträgt 55 : 45. Die Sicherung von Arbeitsplätzen überwiegt also leicht, im Gegensatz zum Verhältnis von Ostdeutschland insgesamt.

---

<sup>13</sup> Die Fördersätze in den neuen Bundesländern sind nach Investitionszwecken folgendermaßen gestaffelt: Neuerrichtungen 23 vH, Erweiterungen 20 vH, Umstellung und grundlegende Rationalisierung 15 vH.

### ***Programme für kleine und mittlere Unternehmen***

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch aus den Daten über die Förderung mit zinsgünstigen Krediten - die über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Ausgleichsbank (DAB) vergebenen ERP-Kredite<sup>14</sup>, die auf kleine Unternehmen beschränkt sind, und die eigenen Kreditprogramme der KfW<sup>15</sup>.

Von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Untersuchungsregionen sind die Gründungsaktivitäten und die damit verbundenen Investitionen. Besonders spiegelt sich das Gründungsgeschehen in den Programmen zur Eigenkapitalhilfe und Existenzgründung, die durch die DAB ausgereicht werden, wider. Gefördert werden alle Existenzgründer der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft und Freiberufler (ohne Heilberufe). Die Darlehen werden auch an bestehende Firmen innerhalb der ersten drei Jahre nach der Gründung bzw. Übernahme ausgereicht. Angesichts der dünnen Eigenkapitaldecke, die ein großes Investitionshemmnis darstellt, machen sehr viele Existenzgründer von diesen Angeboten Gebrauch.

*Ostberlin* und *Brandenburg* sind an diesen Programmen schwächer beteiligt, als es ihren Anteilen an der Bevölkerung bzw. an der Beschäftigtenzahl entsprechen würde. Es gibt keinen Grund, warum Ostberliner und Brandenburger häufiger als in den anderen neuen Bundesländern auf diese Förderung verzichten sollten. Landeseigene Programme dürften angesichts viel geringerer Größenordnungen auch nicht so stark ins Gewicht fallen. Die Gründungsintensität in *Ostberlin* ist wohl schwächer als in den anderen neuen Bundesländern. Die Ursachen dafür dürften neben den ungünstigen Standortbedingungen für Existenzgründer auch in der starken Konkurrenz in *Westberlin* liegen.

Es umgekehrtes Bild ergibt sich für das Land *Mecklenburg-Vorpommern*. Hier stiegen die Bewilligungen in beiden Programmen kontinuierlich, so daß 1992/93 fast 16 vH aller Bewilligungen im Existenzgründungsprogramm auf dieses Land entfielen. Die Bewilligungen

---

<sup>14</sup> Im wesentlichen handelt es sich um das ERP-Aufbauprogramm und das ERP-Existenzgründungsprogramm. Das Luftreinhaltungs- und Abwasserreinigungsprogramm und der ERP-Haftungsfonds sind nur von untergeordneter Bedeutung. Hinzu kommt das Eigenkapitalhilfeprogramm des Bundes (über DAB).

<sup>15</sup> Vor allem das KfW-Investitionskreditprogramm und das KfW-Mittelstandsprogramm.

haben sich 1992/93 gegenüber 1991 fast verdoppelt. Das spricht für eine steigende Gründungsintensität.

### **Fazit**

Die Daten aus der Förderstatistik bestätigen im wesentlichen die Erkenntnisse, die auch aus der amtlichen Statistik ablesbar sind. Es ist in allen neuen Bundesländern ein starker Anstieg der Investitionen zu beobachten, der aber zur Umstrukturierung der vorhandenen Produktionskapazitäten und zum Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Potentiale trotz umfangreicher Förderung noch nicht ausreicht. Die Lage in den Untersuchungsregionen stellt sich recht unterschiedlich dar.

In *Ostberlin* sind die geförderten Investitionsprojekte relativ klein und wenig kapitalintensiv. Der Anteil von Neuerrichtungen ist gering. Auch die Investitionstätigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen sowie von Existenzgründern ist relativ gering im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern. 1993 ist jedoch eine leichte Verbesserung eingetreten.

In *Mecklenburg-Vorpommern* sind die Investitionen deutlich größer und kapitalintensiver, bei reger Investitionstätigkeit des Mittelstandes und steigender Gründungsintensität. Neuerrichtungen und Modernisierungsinvestitionen halten sich die Waage. Insgesamt korrespondieren die Investitionen mit dem Beschäftigtenanteil des Landes.

*Brandenburg* ist unter den neuen Bundesländern das Ostberlin entgegengesetzte Extrem. Die Investitionen sind sehr kapitalintensiv und konzentrieren sich auf Großprojekte. Der Mittelstand investiert nur durchschnittlich.

## **4 EG-Regionalpolitik in den neuen Bundesländern**

### **4.1 Konzeptionelle Fragen**

Die neuen deutschen Länder stellten zunächst einen Sonderfall der EG-Regionalförderung dar. Nach der deutschen Vereinigung wurden sie mitten in der laufenden Förderrunde in die EG-Strukturmaßnahmen integriert. Dabei wurde von den üblichen aufwendigen Verfahren abgewichen und eine zusätzliche Haushaltslinie eingeräumt. Erst mit der 1994 beginnenden Förderperiode wird Ostdeutschland Zielregion "regulärer" EG-Regionalpolitik.

Damit erhöht sich die Zahl der einsetzbaren Instrumente, und vor allem wurden die zur Verfügung stehenden Mittel erheblich aufgestockt. Allerdings sind mit der Förderung durch die EG manche Probleme verbunden.

Eine wichtige Kritik betrifft den mit dem Antragsprozeß einhergehenden Verwaltungsaufwand. Die zuständigen Beamten in den neuen Ländern hoffen genauso wie die übrigen Fondsverwalter, daß das neue zweistufige Verfahren auch tatsächlich zu Vereinfachungen führen wird. Andere administrative Probleme, z.B. bei der Formulierung der operationellen Programme, sind wohl auch auf Anlaufschwierigkeiten zurückzuführen.

Ein grundsätzliches Problem liegt in der Komplexität der Fördersystematik, auch unabhängig von der Frage der Transparenz der Förderpolitik. Dies betrifft zunächst das Zusammenspiel der einzelnen Förderwege und ist insofern für Ostdeutschland nicht neu. So erfordern manche Projekte den integrierten Einsatz verschiedener Instrumente, wo die Ausweitung der Zuständigkeit eines Instrumentes den Bearbeitungsaufwand senken könnte. Beispielsweise schiene es sinnvoll, dem ESF die Finanzierung von Bildungsinfrastrukturen zu ermöglichen. Vor allem sind jedoch in diesem Zusammenhang die Gemeinschaftsinitiativen anzusprechen. Ihr Einsatz wird in den neuen Ländern erst mit der neuen Förderrunde in vollem Umfang relevant.

Ganz allgemein ist bei der Einrichtung neuer Programme zu fragen, ob die hier eingesetzten Mittel tatsächlich effizienter verwendet werden als zuvor. Jede neue Fördermöglichkeit erfordert nationale Kofinanzierung und schafft zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zudem erhöht sie die Unübersichtlichkeit des Fördersystems. Sie konkurriert mit dem - eventuell verstärkten - Einsatz der Mittel in bewährten Förderwegen. Ausgehend von diesen Überlegungen werden die Gemeinschaftsinitiativen durchaus kritisch gesehen. In vielen Fällen können die durch sie abgedeckten Fördertatbestände auch durch die Strukturfonds im Rahmen der regulären operationellen Programme gefördert werden, soweit sie in den Aufgabenbereich der Regionalpolitik fallen.

Dies betrifft vor allem die branchenspezifisch ausgerichteten Gemeinschaftsinitiativen, d.h. im einzelnen RETEX (zugunsten der vom Textilsektor stark abhängigen Regionen) mit einer Laufzeit bis 1997 sowie RECHAR und RESIDER (Kohleregionen/Stahlregionen), deren

Fortführung der Kommission gerechtfertigt erscheint<sup>16</sup>. Es gibt in den untersuchten Ländern sicher Regionen, die für eine Anwendung dieser Programme in Frage kommen (Textilregion um Cottbus, Braunkohletagebau in der Lausitz, Stahlstandort Eisenhüttenstadt in Brandenburg). Systematisch sinnvoller und tendenziell effizienter ist es jedoch, die für diese Initiativen vorgesehenen Mittel im Rahmen der regulären Ziel-1-Programme einzusetzen. Die Landesregierungen können dann die Umstellung solcher Problemregionen in dem Ausmaß fördern, in dem sie es auch im Vergleich zu den anderen Fördergebieten für angemessen halten.

Bedenklich ist darüber hinaus die bei RETEX mögliche direkte Förderung gerade des Sektors, dessen strukturelle Schwierigkeiten die betreffende Region prägen. Versuche, Branchen ohne Perspektive künstlich am Leben zu erhalten, müssen schon im Ansatz vermieden werden. Dies gilt namentlich für den Textilsektor. Hier hat sich in Teilen der EG - vor allem in Norditalien, aber auch in Westdeutschland - ein sehr kapitalintensiver und wettbewerbsfähiger Teilbereich der Industrie im Anpassungsprozeß durchgesetzt. Hier mittels Subventionen auf breiter Front die Erhaltung von strukturschwachen Betrieben zu fördern und so Konkurrenz aufzubauen, wäre ein fragwürdiger Einsatz europäischer Fördermittel. Eine sehr arbeitsintensive und damit stark von den Lohnkosten abhängige Textilindustrie kann kaum im Wettbewerb mit osteuropäischen Anbietern bestehen. Überlebensfähig dürften allenfalls wenige radikal umstrukturierte Unternehmen sein. Die Marktöffnung gegenüber Osteuropa muß schon aus ökonomischen Gründen selbst Priorität für die Gemeinschaft haben, da sich Chancen für den Export dorthin auf Dauer nur bieten werden, wenn in Osteuropa auch Kaufkraft entsteht<sup>17</sup>.

Ausgehend von den Initiativen, mit denen in der ersten Förderrunde in der EG bereits Erfahrungen gemacht wurden, und den grundsätzlichen Vorüberlegungen sind für die neuen Länder vor allem zwei Programme von Interesse - INTERREG und KONVER. KONVER ist ohne Zweifel in verschiedener Hinsicht für den Einsatz in den neuen Ländern geeignet. Der Abzug fremder und die Verringerung eigener Streitkräfte schaffen zum einen Beschäftigungsprobleme, zum anderen entsteht erheblicher Sanierungsbedarf. Dies betrifft nicht nur

---

<sup>16</sup> Kommission der EG (1993).

<sup>17</sup> Auf diese grundsätzlichen Zusammenhänge haben u.a. auch schon Studien der Kommission zu den Auswirkungen des Binnenmarktes aufmerksam gemacht. Vgl. Buigues/Ilzkovitz/Lebrun (1990).

Kasernen, sondern gerade auch die ökologische Sanierung ehemals militärisch genutzter Flächen, vor allem der Schießplätze und Flughäfen. Das dritte Einsatzfeld für KONVER wäre schließlich die Umstellung der Rüstungsindustrie. Dabei haben die möglichen Einsatzfelder unterschiedliches Gewicht.

Von den untersuchten Ländern erhielt vor allem Brandenburg bereits 7,5 Mill. ECU EG-Mittel aus dem PERIFRA-Programm und 4,4 Mill. ECU aus dem Interimsprogramm 1993 von KONVER<sup>18</sup>. Schwerpunkte der Wehrgüterproduktion in der DDR lagen jedoch zuallererst in Mecklenburg-Vorpommern (Schiffbau in Wolgast, Panzerinstandsetzung in Neubrandenburg)<sup>19</sup>. Mecklenburg-Vorpommern erhielt 1993 daher 1,66 Mill. ECU<sup>20</sup> und Ostberlin 1,725 Mill. ECU<sup>21</sup>.

Die Nutzung von INTERREG stand zunächst vor dem Problem unzureichender Kofinanzierungsmöglichkeiten in den Nachbarstaaten. Grenzüberschreitende Projekte, die auch in den Untersuchungsregionen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern von großer Bedeutung sind, kamen bisher u.a. in Schwierigkeiten, weil zwar die Projekte auf deutschem Territorium mit EG-Mitteln gefördert werden können, man aber auf der polnischen Seite darauf angewiesen ist, daß die polnischen Behörden die Mittel aus dem PHARE-Programm auch in den Grenzregionen für entsprechende Projekte einsetzen. Die Nachbarstaaten verfolgen bei dem Einsatz dieser Mittel jedoch andere Prioritäten, denn Polens Problemregionen sind nicht die Grenzgebiete zur Bundesrepublik, so daß sich die nationalen regionalpolitischen Bemühungen eher auf den Osten des Landes richten<sup>22</sup>. Die überzeugendste Lösung dieses Problems bestände darin, den Einsatz eines Teils der INTERREG-Mittel auch außerhalb des EG-Gebietes zu ermöglichen. Die Einrichtung gesonderter Instrumente zur Ergänzung des INTERREG-Einsatzes jenseits der EG-Grenzen, auf die die Kommission setzt (spezielle Haushaltslinie im PHARE-Programm), schafft Abstimmungsaufwand, der vermeidbar ist. Die Aufgabe von INTERREG liegt allerdings hauptsächlich darin, den Aufbau einer grenzüberschreitenden Infrastruktur zu beschleunigen bzw. die

---

<sup>18</sup> Toepel (1995).

<sup>19</sup> Draeger et al. (1993).

<sup>20</sup> Toepel (1995a).

<sup>21</sup> Toepel (1994).

<sup>22</sup> Vgl. auch Willers (1992).

Zusammenarbeit von Investoren beiderseits der Grenze zu unterstützen. Die Förderung der konkreten Investitionsprojekte ist davon unabhängig und gegebenenfalls Aufgabe der regulären Regionalpolitik.

#### **4.2 Probleme bei der Intervention der Strukturfonds in den neuen Bundesländern**

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Erkenntnisse aus Gesprächen mit Vertretern des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg, der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie des Landes Berlin sowie des Wirtschaftsministeriums von Mecklenburg-Vorpommern. Außerdem wurden die Förderberichte über den Einsatz der Strukturfonds im Gebiet der neuen Bundesländer ausgewertet. Im Mittelpunkt der Analyse steht der Regionalfonds.

Ein Teil der Probleme bei der Intervention der Strukturfonds ist verfahrenstechnischer Natur. Deshalb sind sie jedoch nicht weniger wichtig als die Probleme inhaltlichen, d.h. regionalpolitischen, Charakters, denn sie behindern ebenfalls die Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel.

Wegen des Zeitmangels und der Probleme beim Aufbau der Verwaltungen in den neuen Bundesländern wurde bei der Erarbeitung der operationellen Programme fast vollständig auf die Mitarbeit der betroffenen Länder, Gemeinden und Sozialpartner verzichtet. Insofern war es nicht möglich, dem Grundprinzip der Partnerschaft entsprechend der Strukturfondsreform von 1989 gerecht zu werden. Dies lag jedoch im wesentlichen an den Anlaufproblemen, da in den neuen Bundesländern mit der deutschen Vereinigung "über Nacht" das komplette Rechtssystem ausgetauscht wurde und die gesamte Verwaltung neu gegliedert und aufgebaut werden mußte.

Hieraus erklärt sich auch der ungewöhnlich hohe Qualifizierungsbedarf in den Fondsverwaltungen. EG-Probleme waren zu DDR-Zeiten größtenteils eine Frage für Spezialisten und hatten für das tägliche Leben keine praktische Relevanz. Mit der Vereinigung änderte sich dies schlagartig. Die Mehrheit der Fondsverwalter aus den neuen Bundesländern war gezwungen, sich erstmalig mit EG-Fragen zu beschäftigen.

Neben dem Qualifizierungsdefizit führte eine anfangs hohe Personalfluktuation gerade im Bereich der Fondsverwalter dazu, daß Projektevaluation und Erfolgskontrolle in der ersten

Förderrunde nicht umfassend genug sind. Sie beschränken sich größtenteils auf die haushaltstechnische Seite und sind zumal für den Bürger wenig transparent.

Im ersten Förderjahr stellte der Europäische Rechnungshof Mängel bei der Einhaltung der Zahlungsmodalitäten und die häufige Nichteinhaltung der Bestimmungen über das öffentliche Auftragswesen und den Umweltschutz fest. Die Länderverwaltungen sind in dieser Hinsicht ihrer Kontrollpflicht gegenüber den Zuschußempfängern kaum nachgekommen. Fehler bei der Bewilligung traten aufgrund des sehr komplizierten Verfahrens in erster Linie bei Großprojekten auf. Die Folge davon war, daß 1992 und 1993 kaum Großprojekte beantragt bzw. genehmigt wurden.

In der Anfangszeit der Förderung durch die Strukturfonds kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Bereitstellung der Mittel seitens der EG-Kommission, da ausgehend von schlechten Erfahrungen mit dem Mittelabruf in anderen EG-Ländern eine zu gering bemessene Haushaltslinie eingeräumt wurde. Die Länder mußten erheblich vorfinanzieren - allein in Brandenburg waren das 1991 76,2 Mill. DM.

Weitere Kritikpunkte sind nur zum Teil verfahrenstechnischer Natur. In Anbetracht der schwerwiegenden strukturellen Probleme in den neuen Bundesländern und im Einklang mit den in der Strukturfondsreform von 1989 festgelegten Grundsätzen legte die Kommission großen Wert auf das Zusammenwirken aller Strukturfonds bei Projekten, insbesondere des Regionalfonds mit dem Sozialfonds im Förderschwerpunkt 3 des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (Maßnahmen zur Erschließung des Humankapitals). Dies konnte kaum gewährleistet werden. Bisher gab es nur vereinzelt integrierte Ansätze bei bestimmten Projekten, vor allem in den strukturschwachen Gebieten Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens. So erfolgte hier z.B. die Ausstattung von Ausbildungsstätten aus Mitteln des EFRE. Die in diesen Objekten durchgeführten Umschulungsmaßnahmen wurden durch den ESF gefördert. Die Projekte wurden meist bilateral zwischen den jeweiligen Fondsverwaltern abgestimmt. Auch im Förderbericht werden nur Einzelbeispiele genannt. Die Mittel des EFRE konnten mangels förderwürdiger Anträge insbesondere im Schwerpunkt 3 trotz Anpassung nicht ausgeschöpft werden. Begründet wurden die fehlenden integrierten Ansätze mit der Arbeitsüberlastung der Fondsverwalter<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch: Jahresbericht 1991/92 des Landes Brandenburg zum Einsatz der EFRE-Mittel im Rahmen der GRW.

Im ersten Förderjahr wurden die Fördermittel nach dem "Windhundprinzip" vergeben. Dies war einerseits durch die mangelnde Kenntnis der Situation vor Ort und durch objektive Datenprobleme bedingt und wurde andererseits mit fehlenden regionalen Entwicklungsplänen begründet. Nach Ablauf des ersten Förderjahres setzte bereits ein Umdenken ein. Die Bewilligungspraxis wurde von Land zu Land regional und sektoral stärker differenziert. Zum Beispiel wurden in Brandenburg schon im Rahmen des 21. Rahmenplans der GRW Investitionen in von Berlin weiter entfernten Kreisen mit höheren Fördersätzen gefördert als in den unmittelbaren Umlandkreisen.

Hauptdiskussionspunkt bei der Förderung durch die Strukturfonds in den neuen Bundesländern ist die absolute Kopplung des Regionalfonds an die Förderkriterien der GRW. Dieser Weg war für eine schnelle Wirksamkeit der EG-Mittel sehr bedeutsam und entspricht dem Grundprinzip der Additionalität von nationalen und gemeinschaftlichen Fördermitteln. Jedoch sind damit auch Probleme verbunden, die aber nicht in erster Linie direkt auf dem Gebiet der Förderung produktiver Investitionen auftreten.

Der Spielraum des EFRE wurde und wird durch die Kopplung eingeschränkt; die Wirkung des Fonds wird behindert. Indirekt werden auch die anderen Fonds an die GRW gebunden, wenn sie in Projekten gemeinsam mit dem EFRE eingesetzt werden sollen. Die Einschränkung besteht vor allem in dreierlei Hinsicht.

Eine erste bekannte Schwäche der GRW-Förderung lag in der engen Bindung der Infrastrukturförderung an die überwiegende Nutzung der jeweiligen geförderten Projekte und Einrichtungen durch die gewerbliche Wirtschaft. Diese Nutzung nachzuweisen, erwies sich besonders in Ballungsgebieten beim Straßenbau und ähnlichen Maßnahmen als schwierig. Gelingt es nicht, können dringend notwendige Projekte auch nicht durch den EFRE gefördert werden. Hier ist jedoch inzwischen eine Flexibilisierung der Förderkriterien der GRW vorgenommen worden. Damit wurde vor allem die Förderung in Ballungsräumen erheblich erleichtert.

Negativ wirkt sich zweitens aus, daß im Rahmen der GRW Gewerbehöfe nicht gefördert werden können. Diese stellen eine besonders geeignete Möglichkeit dar, eigenkapital-schwachen Existenzgründern durch Synergieeffekte aufgrund von räumlicher Nähe, Dienstleistungsangeboten und günstigeren Mietkonditionen gegenüber Gründerzentren - vor allem

durch langfristige Mietverträge - einen leichteren Start zu sichern. Außerdem werden dadurch wohnortnahe Arbeitsplätze geschaffen.

Drittens werden durch den EFRE unterstützte Investitionen in Ausbildungseinrichtungen dadurch beschränkt, daß in diesen Einrichtungen dann auch nur überwiegend in Berufen für nach GRW förderfähige Unternehmen (Positivliste) ausgebildet werden darf. Damit wird das Zusammenwirken des EFRE mit dem ESF entscheidend erschwert.

## 5 **Schlußfolgerungen**

Versuche, den neuen deutschen Ländern wirtschaftspolitische Empfehlungen zu geben, stoßen nach wie vor auf das Problem unzureichender Daten. Dies gilt vor allem da, wo ein intertemporaler Vergleich angestrebt wird. Dennoch fußen die Analysen für das Investitionsgeschehen mittlerweile auf vergleichsweise solider Grundlage. Hier wurde die amtliche vierteljährliche Investitionsstatistik für die Jahre 1991 und 1992 für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe sowie Energie- und Wasserversorgung ausgewertet. Diese Daten liegen auf Länderebene vor. Ergänzend wurden Schätzungen herangezogen. Informationen über das Investitionsgeschehen wurden außerdem anhand der Förderstatistiken abgeleitet. Tiefergehendes Material liegt - zumindest in der erforderlichen Konsistenz und Vollständigkeit - nicht vor. Eine ergänzende eigene Investitionsbefragung der Unternehmen in den Ländern würde den Zeit- und Kostenrahmen dieser Studie sprengen.

Die Analyse ergibt eine hohe Dynamik des Investitionsgeschehens in den betrachteten Regionen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der ungedeckte Investitionsbedarf enorm ist. Die direkte Förderung der Investitionsaktivitäten der Unternehmen ist daher auf längere Sicht nötig.

Für die Erhöhung der Investitionsaktivitäten ist außerdem die Beseitigung der Investitionshemmnisse erforderlich. Die Klärung der Eigentumsverhältnisse und die Beseitigung der Verwaltungsschwierigkeiten sind in erster Linie ein nationales Problem, das auch auf nationaler Ebene gelöst werden muß. Die EG kann hier nur durch technische Hilfe dazu beitragen, die mit der Intervention der Strukturfonds verbundenen Verwaltungsprozesse nicht noch komplizierter zu machen. Die Situation in den Verwaltungen zeigt, welchen Stellenwert die technische Hilfe in den neuen Bundesländern besitzt. An zweiter Stelle der

Investitionshemmnisse steht die marode Infrastruktur. Hier zur Verbesserung der Lage beizutragen, bleibt eine wichtige Aufgabe für den EFRE. Das drittichtigste Investitionshindernis besteht in der dünnen Eigenkapitaldecke ostdeutscher kleiner und mittlerer Unternehmen. Zur Verbesserung dieser Situation existieren diverse Förderprogramme und ein umfangreiches Bürgschaftssystem (vgl. Kapitel 3.1). Der dafür bereitgestellte Finanzrahmen wird im Moment von den Wirtschaftsministerien als ausreichend eingeschätzt. Für die EG besteht also kein akuter Handlungsbedarf zur Aufstockung dieser Programme aus EFRE-Mitteln. Alle sonstigen damit verbundenen Probleme beruhen u.a. auf den ungeklärten Eigentumsverhältnissen sowie der Vergabepaxis der Banken und entziehen sich dem Einfluß der EG.

Im Kontext der vorliegenden Studie geht es um die Möglichkeiten, die sich dem EFRE neben der Infrastrukturförderung und der technischen Hilfe für Verwaltungen bieten, wenn er zur Erleichterung der finanziellen Lage der Unternehmen beitragen will. Um die Breitenwirksamkeit solcher finanziellen Wirtschaftsförderung sicherzustellen, muß das Instrumentarium benutzerfreundlich gestaltet sein. Die Unternehmen müssen die Fördermöglichkeiten also zumindest kennen und auch leicht anwenden können. Statt dessen hat sich in Ostdeutschland ein sehr komplexes Fördersystem herausgebildet, das durch Differenzierung und Erweiterung an Transparenz nur einbüßen kann. Bei dessen Weiterentwicklung gilt es deshalb, zwei Maximen zu beachten: Bereits gut bekannte und nachgefragte Instrumente sollten nicht leichtfertig abgebaut werden; Reformen müssen zu Vereinfachungen führen.

### ***Grundsätzliche Alternativen zur GRW***

In dieser Situation gibt es grundsätzliche Alternativvorschläge zur GRW. Ausgehend von der bekannten Kritik an der GRW, mit ihr würde tendenziell eine kapitalintensive Produktion bevorzugt, da die Förderung an der Investitionssumme ansetzt, werden von manchen laufende Zuschüsse zu den Lohnkosten gefordert. Man muß allerdings berücksichtigen, daß es in der jetzigen GRW eine Obergrenze für den förderfähigen Investitionsbetrag je Beschäftigten gibt. Damit werden oberhalb dieser Schwelle hochkapitalintensive Arbeitsplätze relativ weniger begünstigt als weniger kapitalintensive. Doch auch abgesehen davon wären direkte Lohnkostenzuschüsse problematisch: Sollen sie nicht zu einer Verfestigung arbeitsintensiver Produktion führen, müssen sie befristet und degressiv gestaffelt werden. Gelingt die Umstellung in der eingeräumten Frist nicht, ist der politische Druck auf die Entscheidungsträger groß, die Lohnsubvention wider besseres Wissen

beizubehalten. Unabhängig von diesen inhaltlichen Überlegungen entspräche eine Unterstützung der laufenden Produktion auch nicht den EFRE-Richtlinien sowie der Beihilfenehmigungspraxis der Gemeinschaft generell.

Nicht viel positiver wird eine namentlich vom Bundesverband der Deutschen Industrie geforderte Wertschöpfungspräferenz beurteilt. Anders als eine Lohnsummensubvention würde diese Maßnahme zwar theoretisch an einer sinnvollen Größe ansetzen, doch sind Mitnahmeeffekte und Mißbrauch in einem nicht mehr tolerierbaren Ausmaß vorprogrammiert. Die Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten im Rahmen der Berlin-Förderung lassen von derartigen Präferenzregeln abraten, obwohl in diesem Fall wenigstens im Ansatz Kontrollmöglichkeiten bestanden.

### ***Möglichkeiten der Investitionsförderung***

Ein Zuschuß zu den im Zielgebiet getätigten Investitionen erweist sich also als bester Förderungsansatz. Hierdurch werden Aktionen unterstützt, die die Wirtschaftskraft und eigenständige Lebensfähigkeit der neuen Länder erhöhen. Zudem kann die an einem Ort geleistete Investitionssumme weniger leicht durch konzerninterne Verrechnungspreise manipuliert werden als die an einem Standort erreichte Wertschöpfung.

Auch im Rahmen eines solchen Ansatzes gibt es unterschiedliche Vorgehensmöglichkeiten. Bei einem sektorspezifischen Herangehen wären wirtschaftspolitische Vorgaben dazu denkbar, welche einzelnen Branchen mit welchen Fördersätzen zu unterstützen seien. Entschlösse man sich hierzu, müßte die Wirtschaftspolitik einige schwierige Fragen beantworten. Zu klären wäre zuerst, welche Branchenstruktur als Ziel zu setzen ist. Nur dann läßt sich eine Aussage darüber treffen, welche Industriebereiche in welchem Ausmaß besonders unterentwickelt sind. Sodann müßte die gewünschte Struktur nach Regionen ausdifferenziert werden. Schließlich wären Entscheidungen zu treffen, wie stark sich die Fördersätze zu unterscheiden hätten, damit das gewünschte Bild erreicht werden kann. Es würde sich auch das Problem der flexiblen Anpassung im Zeitablauf stellen. In einem weniger anspruchsvollen Modell wäre es auch vorstellbar, spezielle Förderprogramme für einzelne Industriezweige aufzulegen; der Informationsbedarf wäre grundsätzlich ähnlich. Die Erfolgchancen eines solchen Ansatzes sind gering; zu groß wäre angesichts der Dynamik und grundsätzlichen Offenheit der Aufholprozesse die Irrtumswahrscheinlichkeit.

Die bundesdeutsche Regionalförderung versucht deshalb, den auch in der vorliegenden Analyse aufgedeckten Bedarf an Förderung zu befriedigen, ohne dabei unnötig diskriminierend zu wirken. Außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe sind vor allem umfangreiche öffentliche Investitionen (bspw. im Rahmen der Verkehrsinfrastruktur) und massive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu nennen. Hinzu kommt Verwaltungshilfe auch durch die westdeutschen Bundesländer.

Eingriffe in das Marktgeschehen sind auch mit der Gemeinschaftsaufgabe verbunden. Dies betrifft zunächst die beabsichtigte regionale Differenzierung zwischen Nicht-Fördergebieten und Fördergebieten sowie nach den Schwerpunkten innerhalb der Fördergebiete. Die - wenn auch degressive - Bevorzugung kapitalintensiver Produktionsweisen wurde bereits diskutiert; das durchschnittliche Volumen der geförderten Investitionen je neuen Arbeitsplatz schwankte seit 1972 zwischen gut 76 000 DM (1973) und knapp 400 000 DM (1986), 1991 lag der Wert bei 208 000 DM. Hinzu kommt die Beschränkung der Fördermöglichkeiten auf eine - allerdings recht umfangreiche - Positivliste von Wirtschaftsbereichen, bei denen im Regelfall ein überwiegend überregionaler Absatz vermutet wird. Schließlich gibt es außerhalb der regulären Systematik einige wenige Sonderprogramme für besondere Problemgebiete. Diese Eingriffe in ein freies Spiel der Kräfte sind zumeist gut begründbar. Generell gilt jedenfalls für die Grundausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe<sup>24</sup>, daß die Strukturpolitik versucht, bestehenden Hindernissen für die regionale Entwicklung und den Strukturwandel entgegenzuwirken, dabei aber dem Markt die Steuerung der regionalen, sektoralen und unternehmensgrößenbezogenen Wirtschaftsstruktur zu überlassen und lediglich Rahmenbedingungen vorzugeben. Die Notwendigkeit eines flexiblen Verfahrens in Anbetracht sich verschiebender Bedarfsschwerpunkte wird betont.

### ***Künftige Gestaltung der EFRE-Förderung in den neuen Bundesländern***

Im Rahmen der Vorgabe, daß bestimmte Weichenstellungen (Bedingungen der Währungsgrundsatz) nicht mehr geändert werden können, erweist sich also die e der Bundesregierung als der Situation in den neuen Bundesländern angemessen. An diese Strategie sollte sich auch die EG anlehnen.

---

<sup>24</sup> Vgl. 22. Rahmenplan.

Nach dem neuen von Bundesregierung und Bundesländern vorgelegten Regionalentwicklungsplan für den Zeitraum von 1994 bis 1999 soll sich der Regionalfonds in erster Linie auf die Förderung von Investitionen und den Ausbau der Infrastruktur konzentrieren, bleibt dabei aber absolut an die Förderkriterien der GRW gebunden. Die Kopplung des EFRE an die GRW beschränkt jedoch möglicherweise seine Wirksamkeit. Theoretisch gibt es drei Wege zur Lösung dieses Problems:

1. Ausdehnung der Fördermöglichkeiten der GRW
2. Teilweise Entkopplung des EFRE von der GRW
3. Vollständige Entkopplung beider Instrumente

Auf die erste Lösungsvariante setzt offenbar die Bundesregierung. Mit der Flexibilisierung bei der Förderung der Infrastruktur gibt es auch bereits Schritte in diese Richtung. Die ostdeutschen Länder haben zudem die Möglichkeit, die GRW entsprechend ihren Bedürfnissen anzupassen. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten sind jedoch innerhalb der Länderprogramme begrenzt. Sie beschränken sich auf die regionale Differenzierung, d.h. die Ausweisung von Schwerpunkttorten und sektorale Differenzierung durch eigene Einschränkungen der vorgegebenen Positivliste für das jeweilige Land. Dieser Spielraum wird nur von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ausgenutzt. In Brandenburg werden die Fördersätze im 22. Rahmenplan für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft sehr weit bis auf die Ebene der Ämter und amtsfreien Städte und Gemeinden differenziert. So unterscheiden sich die Fördersätze zwischen den unmittelbaren Umlandgemeinden Berlins und der Stadt Frankfurt/Oder um bis zu 18 Prozentpunkten. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Herangehen zwar ähnlich. Die Förderhöchstsätze liegen zwischen den Regionen mit höchster Förderpriorität (vor allem strukturschwache Landkreise im Osten des Landes) und den anderen Regionen aber nur um bis zu 5 Prozentpunkten auseinander. Die Fördergebiete werden außerdem nicht so tief wie in Brandenburg gegliedert, sondern nur auf Kreisebene abgegrenzt. Sektorale werden in den beiden Ländern bestimmte Branchen zusätzlich ausgeschlossen, z.B. logistische Dienstleistungen, betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatungen, Teile des Großhandels. Mit Ausnahme von Asphalt- und Transportbetonmischanlagen (nur in Brandenburg) sind ausschließlich Dienstleistungen und keine Branchen des verarbeitenden Gewerbes davon betroffen.

Bei einer vollständigen Entkopplung des EFRE von der GRW besteht die Gefahr einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, denn die EG sollte sich in ihrer Regionalpolitik an den

nationalen Interessenlagen und Förderschwerpunkten orientieren und keine eigenen - anderen - Prioritäten setzen. Außerdem stellt die GRW bei all ihren Problemen ein erprobtes Instrumentarium der nationalen Regionalpolitik dar. Die Entwicklung davon losgelöster, vollständig neuer Förderinstrumente kostet Zeit und vergrößert noch die ohnehin vorhandene Intransparenz der Förderinstrumente - den "Förderdschungel". Aus dieser Sicht werden von den Ländern auch keine qualitativ neuen Förderprogramme gewünscht.

Insgesamt erscheint daher ein Mittelweg am besten, bei dem ein Großteil der EFRE-Mittel an die GRW gebunden bleibt, und ein kleiner Teil ergänzend eingesetzt werden kann. In Ballungsräumen, also z.B. in Ostberlin, könnten dann auch Gewerbehöfe durch den EFRE gefördert werden. Auch in anderen Bereichen (Umwelt, Forschung und Technologie etc.) könnte außerhalb der GRW möglicherweise eine Förderung durch den EFRE gewünscht werden. Gegen eine Entkopplung spricht, daß ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, wenn - eventuell neu eingerichtete - Landesprogramme mit dem EFRE koordiniert werden müssen. Die Länder sehen außerdem Probleme bei der nationalen Kofinanzierung zusätzlicher EFRE-Aktionen. Die Probleme, die bislang nicht im Rahmen der GRW angegangen werden können, werden nach Ansicht der Länder durch landeseigene Programme (z.B. das Landesinvestitionsprogramm in Mecklenburg-Vorpommern<sup>25</sup>) noch ausreichend aufgefangen. Es ist aber keineswegs gesichert, daß dies auch künftig so bleiben wird.

Zur Zeit ist die Kopplung von GRW und EFRE, wie auch von den Wirtschaftsministerien der Länder gewünscht, durchaus sinnvoll. Es ist aber denkbar, daß sich mittelfristig in den Ländern die förderpolitischen Wünsche und Erfordernisse dahingehend verlagern, beispielsweise stärker die nicht-wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen oder in den Unternehmen vermehrt Forschung und Marketingaktivitäten zu unterstützen. Wenn sich dies nicht ausreichend im Rahmen der GRW durchführen läßt und auch sonstige Bundesmittel nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen, wäre es auch für die Länder attraktiv, auf EFRE-Mittel zurückgreifen zu können. Die im Prinzip richtige Kopplung sollte

---

<sup>25</sup> Gefördert werden hier Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen aus dem Bereich des Handels, des Handwerks, der Dienstleistungen, der freien Berufe und des verarbeitenden Gewerbes, d.h. auch die, die wegen des fehlenden Fernabsatzes in der Regel nicht die Förderkriterien der GRW erfüllen. Der Investitionszuschuß ist außerdem (bei Zumutbarkeit) an die Schaffung eines zusätzlichen Ausbildungsplatzes gekoppelt (vgl. Förderprogramme Teil II, Hrsg.: Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern). Es liegen jedoch noch keine Ergebnisse vor, da das Programm erst seit Sommer 1993 läuft.

also nicht zu eng angelegt sein. Um die nötige Flexibilität zu gewährleisten, ohne ein in den Zielgebieten akzeptiertes System unnötig aufzuweichen, sollte der EFRE weiterhin für die Kofinanzierung der GRW in Ostdeutschland eingesetzt werden; gleichzeitig sollte man für einen Teil der EFRE-Mittel die Möglichkeit eines Einsatzes außerhalb der GRW bei Bedarf vorsehen. Diese "vorgemerkten" Mittel unterlägen dann den Modalitäten der EFRE-Förderung in Ziel-1-Regionen. Sieht das Land keinen Bedarf, EFRE-Mittel außerhalb der GRW einzusetzen, werden diese Mittel entsprechend den Kriterien der GRW vergeben. Wenn aber infolge unvorhergesehener Entwicklungen oder aufgrund geänderter Förderprioritäten Landesmittel für eine GRW-unabhängige Förderung nicht im gewünschten Umfang zur Verfügung stehen, können die Landesregierungen die "vorgemerkten" EFRE-Mittel abrufen. Dies würde es ihnen erleichtern, neue Landesprogramme einzurichten oder den Finanzrahmen bestehender Programme außerhalb der GRW aufzustocken. Ein solches Vorgehen wäre innovativ; die tatsächliche Nachfrage nach nicht an die GRW gebundenen EFRE-Mitteln ist kaum fundiert vorzuschätzen. Deshalb läßt sich keine objektiv begründbare Größe für den freien Anteil der EFRE-Mittel angeben. Versuchsweise könnte zunächst eine Größenordnung von 5 bis 10 vH ins Auge gefaßt werden.

Damit kann dem EFRE dann ein größerer Spielraum eingeräumt werden, wenn die EG-Richtlinien zur Förderung in Ziel-1-Gebieten einen größeren Spielraum gestatten, mit der Kopplung an die GRW das Wirken der anderen Fonds behindert wird und die betreffenden Länder einen größeren Spielraum wünschen. Eine solche Flexibilität sollte in Anbetracht der spezifischen Problemlage in den neuen Ländern möglich sein.

Eine hohe Flexibilität ist allein wegen der langen Laufzeit des neuen Gemeinschaftlichen Förderkonzepts unerlässlich. Die strukturellen Anpassungsvorgänge und der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Ländern besitzen eine hohe Dynamik und werfen mittel- und längerfristig immer neue Problemfelder auf, wobei sich notwendige Unterstützungsmaßnahmen im Detail schnell verändern können. Das zeigten bereits die erforderlich gewordenen Mittelumschichtungen zwischen den Schwerpunkten des bis 1993 gültigen Gemeinschaftlichen Förderkonzepts. Der Veränderungsbedarf trifft angesichts des großen Nachholbedarfs nicht auf die Grundstoßrichtung Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Verbesserung der Infrastruktur sowie arbeitsmarktpolitische Flankierung zu, aber auf deren spezielle Detailbereiche, wie z.B. die Förderung des Technologie- und Innovations-transfers oder den Umweltschutz. Die Aufteilung der Mittel sollte daher ausschließlich indikativ, mit einem höchstmöglichen Maß an Flexibilität bei Mittelumschichtung, erfolgen.

Das heißt nicht, daß keine weiteren Schwerpunkte der Förderung innerhalb der beiden Hauptschwerpunkte gewerbliche Wirtschaft und Infrastruktur gebildet werden. Dies sollte aber ohne feste Mittelzuweisung geschehen. Auch die Gewichtung der Förderung der Infrastruktur gegenüber der Unterstützung produktiver Investitionen sollte nicht starr vorgegeben, sondern so flexibel wie möglich gehandhabt werden. Die Schwerpunktbildung ergibt sich im Laufe der Förderung selbst.

Mittelfristig ist es notwendig, regional stärker zu differenzieren. Die dominierende Differenzierung bestände hierbei zunächst wie bisher in erster Linie zwischen ost- und westdeutschen Fördergebieten. Die Mittelausstattung und die Maximalförderung sollte in Ostdeutschland aufgrund der besonderen Problemlage weiterhin deutlich höher als in den alten Bundesländern liegen. Innerhalb Ostdeutschlands sollte die Förderintensität zwischen Regionen mit besonderen Entwicklungsproblemen (z.B. Textilregion Cottbus) und den übrigen Regionen noch zusätzlich, aber nicht so kleinräumig wie in Brandenburg, abgestuft werden. Dabei muß den besonderen raumstrukturellen und ökonomischen Bedingungen Rechnung getragen werden. Dazu zählen insbesondere die in weiten Teilen Ostdeutschlands, vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, sehr geringe Bevölkerungsdichte, der mittlerweile sehr niedrige Industriebesatz sowie die ökonomische Notwendigkeit, die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur räumlich zu konzentrieren. Start- und Kristallisierungspunkte des Aufbaus der ostdeutschen Wirtschaft müssen die Oberzentren sein. Dort können sowohl die infrastrukturellen Voraussetzungen kurzfristig geschaffen als auch die externen Effekte eines Ballungszentrums genutzt werden. Es ist also wenig sinnvoll, gerade diese Entwicklungspole (z.B. Rostock, Schwerin, Potsdam) in der Förderintensität herabzustufen und zugleich Anreize in solchen Regionen (z.B. in der Prignitz) zu schaffen, die keine Ansatzpunkte für den Aufbau einer breiten industriellen Basis bieten. Bei der Differenzierung der Förderintensität sollte daher beachtet werden, daß zumindest ein Oberzentrum oder ein gewichtiges Mittelzentrum zu jeder Förderregion gehört. Die Auswahl der Oberzentren und die Bestimmung der Förderregionen sollte jedoch den Ländern überlassen bleiben.

## **6 Ausblick auf den neuen Förderzeitraum 1994 - 1999**

Die neuen Bundesländer und Ostberlin wurden für den Zeitraum vom 1.1.1994 bis 31.12.1999 als Ziel-1-Regionen eingestuft. Ausgehend von den Vorschlägen des Regionalentwicklungsplans der Bundesregierung wurde in komplizierten Verhandlungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedsland das Gemeinschaftliche Förderkonzept ausgehandelt. Darin wurden neben der technischen Hilfe folgende Förderschwerpunkte festgelegt:

1. Unterstützung produktiver Investitionen und ergänzende Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur.
2. Maßnahmen zur Unterstützung kleinerer und mittlerer Unternehmen.
3. Maßnahmen zur Unterstützung von Forschung, technologischer Entwicklung sowie Innovation.
4. Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt.
5. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung des Arbeitskräftepotentials, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Beschäftigung.
6. Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung und der Fischerei.

Der EFRE trägt in den Schwerpunkten 1, 2, 3 und 4 den Hauptteil der EU-Förderung. In den Schwerpunkten 5 und 6 wird er flankierend tätig.

Zwischen der Kommission, die im Gegensatz zu den nationalen Behörden eine vollständige Abkopplung des EFRE von der GRW favorisierte, und der Bundesregierung wurde letztlich ein Kompromiß gefunden, der den Ländern eine begrenzte Entkopplung von EFRE und GRW ermöglicht. Die Förderung aus dem EFRE ist dennoch in allen Ländern mit Ausnahme von Sachsen nach wie vor überwiegend an die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gekoppelt und unterliegt dem entsprechenden aktuellen Rahmenplan. Es wurde den Landesregierungen freigestellt, für 1995/96 neu zu entscheiden, ob für den EFRE ausschließlich oder überwiegend das Regelwerk der GRW weitergelten soll, oder ob bzw. in welchem Ausmaß eine zumindest teilweise Abkopplung davon notwendig erscheint. Die Inanspruchnahme dieser Regelung ist auch davon abhängig, wie die zukünftige Ausgestaltung der GRW im Ergebnis der derzeit vorgenommenen Überarbeitung aussieht.

In *Mecklenburg-Vorpommern* und *Sachsen-Anhalt* bleibt der EFRE bis jetzt vollständig an die GRW gekoppelt<sup>26</sup>. Begründet wird diese Entscheidung mit der größeren Planungssicherheit der GRW im Vergleich zu einer Kofinanzierung ausschließlich durch Landesmittel.

In *Brandenburg* soll ca. ein Viertel der EFRE-Mittel außerhalb der GRW eingesetzt werden. Hier haben die betroffenen Ministerien jedoch noch Koordinierungsprobleme bei der Umsetzung des diesbezüglichen Kabinettsbeschlusses. Diese EFRE-Mittel sollen in den Bereichen Dienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen zur Umweltverbesserung eingesetzt werden.

Auch in *Ostberlin* wird rund ein Fünftel der EFRE-Mittel außerhalb der GRW durch Landesmittel kofinanziert. Die EFRE-Mittel werden in Programmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung (z.B. Landesprogramm Technologieförderung) und im Umweltbereich (z.B. die "Zukunftsinitiative Ökologisches Wirtschaften") verwendet. *Thüringen* hat ebenfalls einen kleinen Teil der EFRE-Mittel (ca. 2 vH) außerhalb der GRW vorgesehen. Hier werden z.B. Managementberatungen gefördert. In *Sachsen* wurden 60 vH der EFRE-Mittel von der GRW entkoppelt. Der EFRE fördert besonders die Produkt- und Prozeßinnovation in den Unternehmen und den Technologietransfer. Hinzu kommen umweltverbessernde Maßnahmen mit besonderem Schwerpunkt auf Vorhaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu die Operationellen Programme des EFRE und die Entscheidungen der Kommission für die einzelnen Länder.

## Literaturverzeichnis

BMWi/BMAS/BMELF (1993)

Regionalentwicklungsplan 1994 bis 1999 für die neuen Bundesländer und Berlin Ost.

P. Buigues/F. Ilzkovitz/J.-F. Lebrun (1990)

The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States. European Economy, Special Edition, Luxemburg.

U. Draeger/E. Drechsel/Th. Sauer/B. Thanner (1993)

Rüstungskonversion in den neuen Bundesländern: Die wehrgüterproduzierenden Unternehmen im marktwirtschaftlichen Umfeld. Ifo-Studie zur Industriewirtschaft 47, München.

Europäische Kommission (1994)

Gemeinschaftliches Förderkonzept: Für die Entwicklung und die strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), Deutschland 1994 - 1999 (14.6.94).

Europäische Kommission (1994a)

Operationelles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Brandenburg.

Europäische Kommission (1994b)

Operationelles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Mecklenburg-Vorpommern.

Europäische Kommission (1994c)

Operationelles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Berlin (Ziel 1).

Europäische Kommission (1994d)

Operationelles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Thüringen.

Europäische Kommission (1994e)

Operationelles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Sachsen-Anhalt.

Europäische Kommission (1994f)

Operationalles Programm des EFRE 1994 - 1999 für Sachsen.

Förderprogramme in Mecklenburg-Vorpommern Teil II, Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 1993.

Kurt Geppert/Kathleen Toepel (1993)

Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/93.

Kurt Geppert/Kathleen Toepel (1993a)

Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 142/1993.

H. Günther (1992)

Städtebau und Verkehr in den neuen Bundesländern, in: Informationen zur Raumentwicklung 6/1992.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (1990)  
Die ostdeutsche Wirtschaft 1990/91, 22.10.90.

P. Jäckel/F. Neumann (1993)

Industrieinvestitionen in den neuen Bundesländern nehmen deutlich zu, in: Ifo-Schnelldienst 24/93.

Jahresbericht 1991 und 1992 des Landes Brandenburg zum Einsatz der EFRE-Mittel, MWMT Brandenburg.

Kommission der EG (1991)

Gemeinschaftliches Förderkonzept für die Gebiete von Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen 1991 - 1993 (8.2.1991).

Kommission der EG (1993)

Die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds. Mitteilung der Kommission. KOM (93) 282 endg. v. 16.06.93.

F. Neumann (1993)

Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern unter dem Einfluß der Konjunkturabschwächung - Neue Ergebnisse der Ifo-Investorenrechnung Ost, in: Ifo-Schnelldienst 11-12/93.

Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn (1993)

Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Auflage 1993.

K. Toepel (1994)

Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in Berlin, in: Euro-Runder-Tisch zu den Förderungen aus den Europäischen Strukturfonds und anderen EU-Programmen für das Land Berlin, Dokumentation Nr. 1, Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland, Außenstelle Berlin, E. Piehl (Hrsg.).

K. Toepel (1995)

Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in Brandenburg, in: Euro-Runder-Tisch zu den Förderungen aus den Europäischen Strukturfonds und anderen EU-Programmen für das Land Brandenburg, Dokumentation Nr. 3, Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland, Außenstelle Berlin, E. Piehl (Hrsg.).

K. Toepel (1995a)

Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in Mecklenburg-Vorpommern, in: Euro-Runder-Tisch zu den Förderungen aus den Europäischen Strukturfonds und anderen EU-Programmen für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Dokumentation Nr. 4, Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland, Außenstelle Berlin, E. Piehl (Hrsg.).

D. Willers (1992)

Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen im Oder-Neiße-Grenzgebiet als regionalpolitisches Problem, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3-4, S. 168 - 174.

22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997).