

# Wer fördert wie? Eine Diskussion der GA-Förderung in Ostdeutschland<sup>1</sup>

Der Prozeß der deutschen Wiedervereinigung war getragen von einer Euphorie, daß die Regionen in Ostdeutschland sehr bald einen mit den westdeutschen Regionen vergleichbaren Lebensstandard erreichen würden. Trotz des Totalabsturzes der ostdeutschen Wirtschaft in den Jahren 1990 und 1991 nährten die anfangs hohen Wachstumsraten Ostdeutschlands die Hoffnung, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen.<sup>2</sup>

Etwa seit 1995 ist der Konvergenzprozeß in Ostdeutschland ins Stocken geraten. Der Konsolidierungsprozeß – vor allem in der Bauindustrie – konnte von den erfreulichen Zuwächsen im Verarbeitenden Gewerbe nicht aufgefangen werden. Mittlerweile sind die Wachstumsraten des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland sogar höher als in Westdeutschland.<sup>3</sup> Aktuell überwiegt der Nachfrageschub die strukturellen Schwächen in den Neuen Bundesländern.<sup>4</sup>

Der Nachholbedarf Ostdeutschlands findet seine Ursachen in noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozessen sowie strukturellen Defiziten.<sup>5</sup> Als eine weitere Ursache wird auch das Fehlen von Unternehmen mit Führungsfunktionen (sogenannte headquarters) in Ostdeutschland diskutiert.<sup>6</sup> Insgesamt bedürfte es demnach weiter einer „Sonderbehandlung“ der Region Ostdeutschland.

Die konkrete Form der Wirtschaftsförderung wurde und wird immer wieder kontrovers diskutiert.

Seit dem Bericht des Gesprächskreises Ost rückt eine regionale und sektorale Fokussierung der Wirtschaftsförderung (wieder) verstärkt in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte.<sup>7</sup> Die theoretischen Konzepte hierzu sind nicht neu, sondern gehen auf die lange bekannte Beobachtung zurück, daß es in bestimmten Regionen Konzentrationen von Unternehmen gleicher oder auch unterschiedlicher Wirtschaftszweige gibt. Dieses Phänomen hat später unter dem Begriff „industrielles Cluster“ Eingang in den Sprachgebrauch gehalten.<sup>8</sup>

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich in diesem Zusammenhang mit einem der wichtigsten Instrumente im Rahmen des Aufbau Ost – der Gewährung von Investitionszuschüssen im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA).<sup>9</sup> Die Förderung über dieses Instrument wird schon seit dem Jahr 1969 in der (alten) Bundesrepublik Deutschland praktiziert. Die GA fördert Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft sowie der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Der Fokus des vorliegenden Beitrags richtet sich auf die Analyse der Regelungen in der gewerblichen Wirtschaft. Dieses Instrument wurde im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten von den Unternehmen sehr stark nachgefragt und ist durch sein hohes finanzielles Volumen gekennzeichnet. Darüber hinaus ist aber noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. Da es sich hierbei um Einzelfallentscheidungen handelt, können die zu fördernden Vorhaben nach wirtschaftspolitischen Zielen ausgewählt werden.<sup>10</sup> Diese Ziele orientieren sich an der Stärkung

---

<sup>1</sup> Der Bund kann bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirken, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Artikel 91a Grundgesetz). Diese sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (GA) betreffen die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

<sup>2</sup> Vgl. SINN, H.-W.; SINN, G.: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. 2., neu bearbeitete Auflage. Tübingen 1992, S. 24-32.

<sup>3</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?, in: Wirtschaftsdienst, 5/2007, S. 289-295.

<sup>4</sup> Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR OSTDEUTSCHLAND: Ostdeutsche Wirtschaft: Nachfrageschub überwiegt strukturelle Schwächen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/2007, S. 227 ff.

<sup>5</sup> Vgl. RAGNITZ, J., a. a. O.

<sup>6</sup> Vgl. BLUM, U.: Der Einfluß von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 187-194.

---

<sup>7</sup> Vgl. VON DOHNANYI, K.; MOST, E.: Kurskorrektur des Aufbau Ost. Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung. Hamburg, Berlin 2004.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu z. B. KRUGMAN, P.: Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy 99, No. 3/1991, pp. 483-499. – MARSHALL, A.: Principles of Economics. 8th Edition. New York 1952. – PORTER, M. E.: The Competitive Advantage of Nations. London, Basingstoke 1990.

<sup>9</sup> Ein anderes wichtiges Instrument der Investitionsförderung ist die Investitionszulage, auf die ein Anspruch besteht, sobald die Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Dieses Instrument eignet sich für den Ausgleich allgemeiner Standortnachteile (Vgl. hierzu z. B. HEIMPOLD, G.: Zulagen – Zuschüsse – Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/1998, S. 4-8).

<sup>10</sup> Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003,

ausgewählter Wirtschaftszweige in einer betreffenden Region.

### **Einordnung der GA-Förderung**

Im Grunde gehört die regionale Wirtschaftsförderung nach Artikel 30 Grundgesetz in den Aufgabenbereich der Bundesländer. Nach Artikel 91a Grundgesetz kann der Bund jedoch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an der Rahmenplanung und an der Finanzplanung mitwirken. Die Durchführung der GA-Fördermaßnahmen fällt in die Hoheit der Bundesländer. Sie sind verantwortlich für die Auswahl förderfähiger Projekte, die Erteilung der Bewilligungsbescheide und die Kontrolle der Einhaltung der Förderbestimmungen durch die Zuschußempfänger. Daher sind die landesspezifischen Regelungen von besonderem Interesse, da die Länder ihre Schwerpunkte an die regionalen Gegebenheiten anpassen können. Der Rahmenplan bildet dafür die Grundlage. In ihm sind die grundsätzlichen Regelungen für die Vergabe von Investitionszuschüssen verfaßt.

Die Gemeinschaftsaufgabe ist heute über zwei Punkte mit dem EU-Regelwerk verbunden. Erstens wird ein großer Teil der EU-Strukturfondsförderung (EFRE) über die Gemeinschaftsaufgabe kofinanziert. Zweitens müssen die Beihilfen mit dem gemeinsamen (europäischen) Markt im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstaben a und c des EG-Vertrags vereinbar sein.<sup>11</sup> Die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung<sup>12</sup> regeln, wann Investitionsvorhaben bei der EU-Kommission anmeldepflichtig sind.

Die wesentliche Voraussetzung für eine Förderung nach der GA ist der überregionale Absatz. Dahinter steht das theoretische Konzept der Exportbasis-Theorie. Aufgrund der Spezialisierung können die Einwohner einer Region nicht sämtliche Güter herstellen, die sie selbst benötigen. In dieser Region müssen daher Güter eines basic sector für den Export bereitgestellt werden, um die Importe zu bezahlen. Über den Multiplikatorpro-

zeß partizipieren die non-basic sectors an der Erzielung überregionalen Einkommens. Die Exporte sind demnach für das einheimische Versorgungs- bzw. Wohlstandsniveau von sehr hoher Bedeutung oder – anders formuliert – die „Basis“ der einheimischen Existenz.<sup>13</sup>

Die GA ist ein Instrument zur Förderung der Kapitalbildung. Um Mitnahmeeffekte zu verhindern, wird die Schaffung bzw. Sicherung von Dauerarbeitsplätzen gefordert.

Der Prozeß der GA-Förderung läßt sich anhand Abbildung 1 darstellen. Im einzelnen bemißt sich die Subventionssumme nach:

- der Art des Vorhabens,
- der Art des Wirtschaftszweigs,
- einer minimalen Investitionssumme,
- der Art des Investitionsvorhabens,
- der Erfüllung einer besonderen Anstrengung,
- den Kostenarten (z. B. Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern des Sachanlagevermögens, Anschaffungskosten von aktivierten immateriellen Wirtschaftsgütern usw.),
- dem Fördersatz sowie
- der geplanten Investitionssumme.

Die ersten sechs Stellschrauben sind Ausschlußkriterien. Sind diese Kriterien erfüllt, ist die geplante Investition grundsätzlich förderfähig. Die Bemessungsgrundlage der Subvention ist die geplante Investitionssumme. Über den Fördersatz wird die Förderintensität gesteuert.

### **Fördermittelvolumen und Wirkungen**

Bei Betrachtung des Bundesanteils<sup>14</sup>, der den Neuen Ländern in den letzten zehn Jahren für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung gestellt wurde, fällt auf, daß sich die Mittel sehr stark verringert haben. Im Land Brandenburg, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist der Bundesanteil in den letzten zehn Jahren auf rund ein Drittel zusammengeschrumpft. In Thüringen hat sich der Bundesanteil mehr als halbiert. Hierin spiegelt sich auch der allgemeine haushaltspolitische Konsolidierungskurs wider.

---

S. 175-190. – STIERWALD, A.: Investitionsförderung in Ostdeutschland: Wer profitiert von der Förderung?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2004, S. 71-75. – HEIMPOLD, G., a. a. O.

<sup>11</sup> Näheres ist in der Verordnung 1628/2006 der Kommission vom 24. Oktober 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt EG L 302/29 beschrieben.

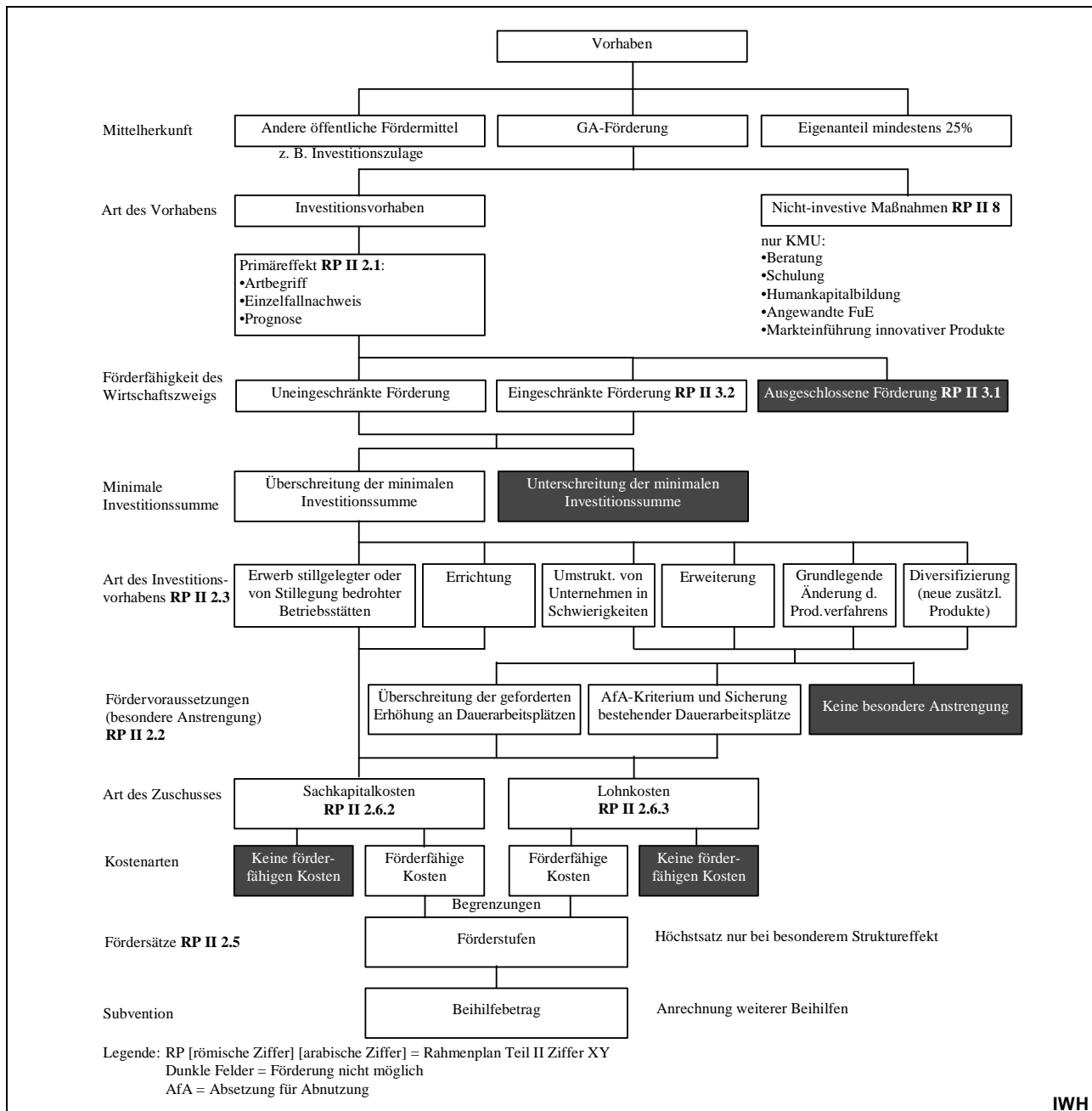
<sup>12</sup> Vgl. Amtsblatt EG Nr. C54/08, Ziffern 64 ff.

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu FÜRST, D.; KLEMMER, P.; ZIMMERMANN, K.: Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976, S. 46-57.

<sup>14</sup> Die GA beruht auf dem Prinzip, daß sich der Bund und die Länder die Ausgaben je zur Hälfte teilen. Der Bundesanteil gibt also den Betrag an, den der Bund den Ländern zur Verfügung stellt.

Abbildung 1:  
Prozeß der GA-Förderung  
- Förderung der gewerblichen Wirtschaft -



Quelle: Darstellung des IWH.

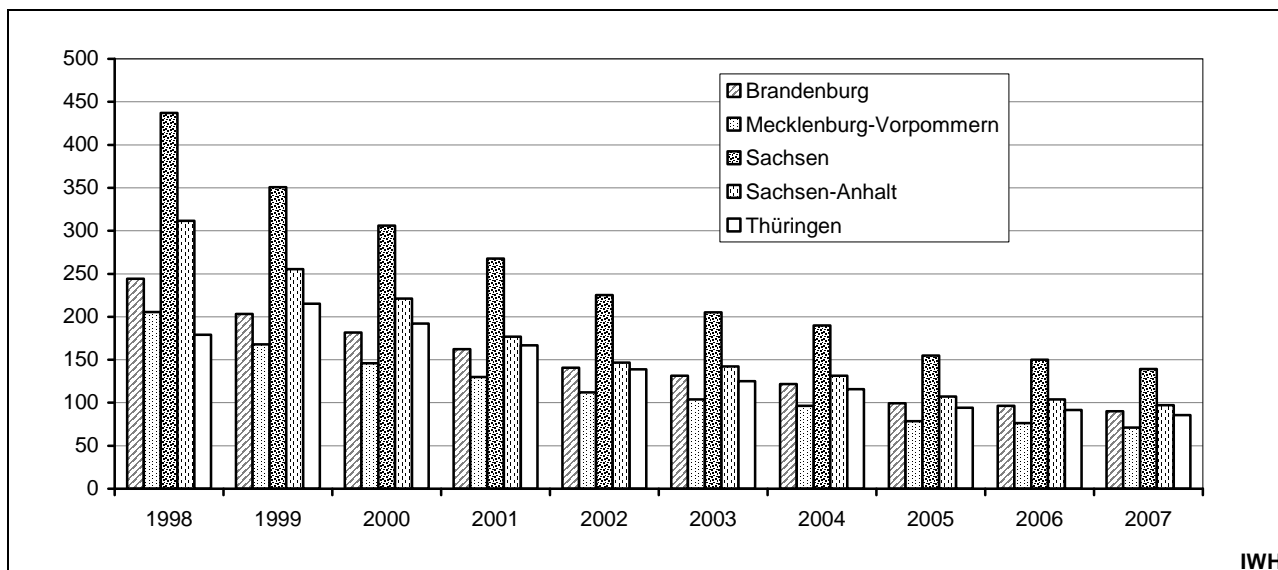
In empirischen Studien wurde nachgewiesen, daß das GA-Instrument zu einer Erhöhung der Investitionstätigkeit geführt hat. Allerdings sind gewisse Mitnahmeeffekte wahrscheinlich.<sup>15</sup> Ermittelt

wurde zudem, daß die Unternehmen die Subventionen als wichtigen Standortfaktor einschätzen. Darüber hinaus darf aber nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Fördermittel nur einer unter vielen weiteren Standortfaktoren sind. Ob sich die Unternehmen für Investitionen entscheiden oder nicht,

<sup>15</sup> Vgl. hierzu z. B. KOLLER, M.: Wie erfolgreich sind Subventionen? Investitionsförderung auf dem Prüfstand. IAB-Gutachten Nr. 1/2004. Nürnberg 2004. – LEHMANN, H.; STIERWALD, A.: Investitionsförderung in Ostdeutschland – Ergebnisse einer empirischen Wirkungsanalyse, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2004, S. 122-128. – RAGNITZ, J.;

LEHMANN, H.: Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in: D. Engel (Hrsg.), Mittelstandsförderung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen. Berlin 2005.

Abbildung 2:  
Bundesanteil der GA-Mittel in den Neuen Bundesländern  
- Zur Verfügung stehende Barmittel in Mio. Euro -



Quellen: Rohdaten: Rahmenpläne, verschiedene Jahrgänge; Darstellung des IWH.

hängt also nicht ausschließlich von den durch die Fördermittel gesetzten Anreizen ab.<sup>16</sup>

Im folgenden wird analysiert, welche Akzente die Neuen Bundesländer in der aktuellen Förderperiode mit der Gemeinschaftsaufgabe gesetzt haben. Die landesspezifischen Regelungen geben die Absichten der Länder zur Verbesserung ihrer Wirtschaftsstruktur wieder. Wie die Länder ihre Strategien letztendlich konkret umsetzen, ist ein völlig anderer Aspekt.<sup>17</sup>

### **Die Bedeutung und Förderfähigkeit einzelner Wirtschaftszweige in den Neuen Bundesländern**

Entscheidend hinsichtlich der sektoralen Schwerpunkte ist zunächst einmal, welche Wirtschaftszweige eine hohe Bedeutung haben und ob sie grundsätzlich förderfähig<sup>18</sup> sind. In diesem Zusammenhang ist die Frage nach der Bewertung der sektoralen Zuteilung besonders wichtig.

Zukunftsfähig sind High-Tech-Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes sowie wissensintensive Wirtschaftszweige des Dienstleistungsgewerbes, wenn ein entsprechendes strukturelles Umfeld existiert (z. B. Einbindung in Netzwerke).<sup>19</sup> In Tabelle 1 sind diese Wirtschaftszweige auf Zweinsteller-Ebene aufgeführt. Anschließend sind die Anteile der SV-pflichtig Beschäftigten in den Neuen Bundesländern, die in diesen Wirtschaftszweigen tätig sind, abgetragen. Die Frage, ob der jeweilige Wirtschaftszweig in den Neuen Bundesländern bereits stark genug ist, wird am Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) bewertet. Der Vergleich ist an dieser Stelle sinnvoll, da in der wirtschaftspolitischen Diskussion (oftmals) die Verhältnisse in Westdeutschland als Referenzmaßstab herangezogen werden. Allerdings wird bei diesem Bewertungskonzept die durchschnittliche westdeutsche Wirtschaftsstruktur als „richtig“ unterstellt. Dies liefe auf eine „Anmaßung von Wissen“ hinaus.<sup>20</sup> Es sind auch andere Wirtschaftsstrukturen für Ostdeutschland denkbar, die ebenso zukunftsfähig sein könnten.

<sup>16</sup> Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW: Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 3/2002, S. 235-251, S. 140-147.

<sup>17</sup> Deutlich wird das z. B. an dem im Rahmenplan aufgeführten Vergleich der Soll-Daten mit den Ist-Ergebnissen aus der Bewilligungs- und Verwendungsnachweisstatistik des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

<sup>18</sup> Grundsätzlich förderfähig bedeutet, daß ein Wirtschaftszweig von der Förderung nicht explizit ausgeschlossen ist.

<sup>19</sup> Eine entsprechende Zuordnung findet sich beispielsweise bei STRACK, G.: High-tech and Knowledge-intensive Sectors Creating Employment in Europe, in: Eurostat, Statistics in Focus, 10/2003, p. 7.

<sup>20</sup> Vgl. VON HAYEK, F. A.: Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, Nr. 32. Tübingen 1996.

Tabelle 1:  
Wirtschaftsstruktur und Förderfähigkeit von Wirtschaftszweigen

WZ	Bezeichnung	Bedeutung	Anteil Beschäftigte (2005, in Prozent)						Grundsätzliche Förderfähigkeit (ab 1.1.07)					
			BB	MV	SN	ST	TH	∅ ABL + BE	BAFA	BB	MV	SN	ST	TH
24	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	Medium-high tech Manufacturing	0,8	0,2	0,7	1,8	0,8	1,8	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
29	Maschinenbau	Medium-high tech Manufacturing	1,5	1,2	2,9	1,7	2,8	4,1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
30	Herstellung von Büromaschinen	High tech Manufacturing	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
31	Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	Medium-high tech Manufacturing	0,3	0,4	1,0	0,5	1,3	1,7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
32	Rundfunk- und Nachrichtentechnik	High tech Manufacturing	0,3	0,2	1,2	0,3	0,9	0,7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
33	Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	High tech Manufacturing	0,8	0,7	0,9	0,6	1,7	1,6	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
34	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	Medium-high tech Manufacturing	0,5	0,2	1,6	0,4	1,4	3,1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
35	Sonstiger Fahrzeugbau	Medium-high tech Manufacturing	0,6	1,1	0,4	0,4	0,2	0,5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
61	Schifffahrt	Knowledge-intensive Services	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
62	Luftfahrt	Knowledge-intensive Services	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
64	Nachrichtenübermittlung	Knowledge-intensive Services	1,6	1,4	1,3	1,2	1,4	0,9	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
65	Kreditgewerbe	Knowledge-intensive Services	1,3	1,3	1,6	1,4	1,5	2,8	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
66	Versicherungsgewerbe	Knowledge-intensive Services	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	1,0	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
67	Mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten	Knowledge-intensive Services	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
70	Grundstücks- und Wohnungswesen	Knowledge-intensive Services	1,1	1,4	1,2	1,0	1,0	0,8	1,00	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00
71	Vermietung beweglicher Sachen	Knowledge-intensive Services	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,00	0,00	0,89	1,00	1,00	1,00
72	Datenverarbeitung und Datenbanken	Knowledge-intensive Services	0,5	0,5	1,0	0,5	0,6	1,5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
73	Forschung und Entwicklung	Knowledge-intensive Services	0,7	0,6	0,6	0,4	0,5	0,5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
74	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	Knowledge-intensive Services	8,0	8,3	8,9	8,6	8,0	9,2	1,00	0,88	0,88	0,65	1,00	1,00
80	Erziehung und Unterricht	Knowledge-intensive Services	5,2	7,6	7,5	6,9	6,0	3,2	0,33	0,00	0,33	0,00	0,33	0,33
85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	Knowledge-intensive Services	2,3	13,0	11,3	12,2	11,7	11,9	0,14	0,00	0,14	0,14	0,14	0,14
92	Kultur, Sport und Unterhaltung	Knowledge-intensive Services	1,3	1,3	1,5	1,0	1,0	1,2	0,75	0,44	0,69	0,38	0,56	0,75
		Insgesamt	37,8	40,8	44,6	39,7	41,7	47,8						

Quellen: Rohdaten: Bedeutung der Wirtschaftszweige: STRACK, G.: High-tech and Knowledge-intensive Sectors Creating Employment in Europe, in: Eurostat, Statistics in Focus, 10/2003, p. 7; Anteil der Beschäftigten im Wirtschaftszweig: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Förderfähigkeit der Wirtschaftszweige: 36. Rahmenplan, Landesspezifische Regelungen; Darstellung des IWH.

Die hier angewendete Vorgehensweise ist lediglich ein Anhaltspunkt, da keine Sektorhypothese für Ostdeutschland vorliegt.

Folgende Wirtschaftszweige sind demnach in allen Neuen Bundesländern unterrepräsentiert:

- Maschinenbau (29)
- Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung (31)
- Herstellung von Kraftwagen (34)
- Kreditgewerbe (65)
- Versicherungsgewerbe (66)
- Datenverarbeitung und Datenbanken (72)

Grenzfälle stellen die Wirtschaftszweige Herstellung von chemischen Erzeugnissen (24) sowie Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik (33) dar, die in Sachsen-Anhalt bzw. Thüringen ein sehr hohes Gewicht haben.<sup>21</sup>

Insgesamt aber ist der Befund eindeutig, daß die zukunftsfähigen Wirtschaftszweige in den Neuen Bundesländern (noch) unterrepräsentiert sind.

Die Förderfähigkeit der Wirtschaftszweige nach dem Rahmenplan wird beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in einer Arbeitsdatei auf Viersteller-Ebene geführt. Diese Zuordnung diene als Basis für die Zuordnung der landesspezifischen Regelungen. Für die hier vorzunehmende Analyse mußte die Förderfähigkeit noch auf Zweisteller-Ebene hochgerechnet werden. Dazu wurde der Anteil grundsätzlich förderfähiger Untergruppen (Viersteller-Ebene) in einem Wirtschaftszweig (Zweisteller-Ebene) berechnet. Ein Wert kleiner als 1,00 zeigt also an, daß eine oder mehrere Untergruppen dieses Wirtschaftszweigs nicht grundsätzlich förderfähig sind.

Tabelle 1 zeigt für die vorhin benannten kritischen Wirtschaftszweige eine vollständige grundsätzliche Förderfähigkeit in allen Neuen Bundesländern. Eine Ausnahme ist der Wirtschaftszweig Herstellung von chemischen Erzeugnissen (24). Hier ist die Förderung der Untergruppe Herstellung von Chemiefasern (2 470) durch das Regelwerk der Europäischen Union ausgeschlossen.

<sup>21</sup> Die Wirtschaftszweige Nachrichtenübermittlung (64) sowie Grundstücks- und Wohnungswesen (70) sind in den Neuen Bundesländern sogar stärker vertreten als im Durchschnitt der Alten Bundesländer. Darüber hinaus zeigen sich auch Unterschiede innerhalb der Neuen Bundesländer. Ein relativ hohes Gewicht hat die Chemieindustrie in Sachsen-Anhalt, der Maschinenbau und der Kraftfahrzeugbau in Sachsen und Thüringen, die Rundfunk- und Nachrichtentechnik in Sachsen sowie die Optik in Thüringen.

### Weitere Regelungen zur Förderfähigkeit

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe können die Bundesländer weitere Einschränkungen vornehmen bei (vgl. Abbildung 1):

- minimalen Investitionssummen,
- der Förderfähigkeit bestimmter Investitionsvorhaben,
- der Förderfähigkeit einzelner Kostenarten sowie
- der Definition der besonderen Anstrengung.<sup>22</sup>

Die Einführung einer minimalen Investitionssumme kann damit gerechtfertigt werden, daß das Investitionsvorhaben eine bestimmte Größenordnung erreichen muß, um sich in spürbaren Einkommenssteigerungen in der Region niederschlagen. Von besonderem Interesse für die Wirtschaftspolitik sind in diesem Zusammenhang die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Großinvestitionen.<sup>23</sup> Gerade vor dem Hintergrund sinkender GA-Mittel (vgl. Abbildung 2) ist eine Konzentration der Mittel auf die wirksamsten Projekte geraten.

Im Rahmenplan ist keine minimale Investitionssumme festgelegt. Abweichungen vom Rahmenplan gibt es in nur im Land Brandenburg (10 000 Euro), in Sachsen (25 000 Euro) und in Thüringen (100 000 Euro).

Tabelle 2:  
Regelungen zu minimalen Investitionssummen  
- Regelungen für die Förderperiode ab 1. Januar 2007 -

Bundesland	Minimale Investitionssumme (Euro)
Brandenburg	15 000
Mecklenburg-Vorpommern	-
Sachsen	25 000
Sachsen-Anhalt	-
Thüringen	100 000

Quellen: 36. Rahmenplan; Landesspezifische Regelungen der Bundesländer.

Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben keine minimalen Investitionssummen festgelegt, was darauf hindeutet, daß die Förde-

<sup>22</sup> Dieses Kriterium bedeutet, daß nur Unternehmen eine Förderung erhalten sollen, für die die Investition eine besondere Anstrengung bezogen auf die Höhe der Investitionssumme oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze darstellt.

<sup>23</sup> Vgl. BRAUTZSCH, H.-U.; LUDWIG, U.: Gesamtwirtschaftliche Effekte von Großinvestitionen, in: Neuere Anwendungsfelder der Input-Output-Analyse in Deutschland. Tagungsband. IWH-Sonderheft 4/2003, S. 151-180.

rung dort vor allem auf kleinere Unternehmen fokussiert ist. In Thüringen sind kleinere und mittlere Unternehmen bereits stark repräsentiert – hier scheint man dagegen die Förderung auf große Ansiedlungsvorhaben zu konzentrieren.

Die Einschränkungen bei der Förderfähigkeit bestimmter Investitionsvorhaben sowie der Förderfähigkeit einzelner Kostenarten kann mit der Verhinderung von Mitnahmeeffekten begründet werden.<sup>24</sup> Das Land Brandenburg, Sachsen und Thüringen schließen Umstrukturierungsbeihilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten aus. Darüber hinaus läßt das Land Brandenburg die Förderung des Erwerbs von stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätten nicht zu. Die sehr weitgehenden Ausschlüsse von Sachsen-Anhalt hinsichtlich förderfähiger Kosten, z. B. der Kosten für Richtfeste, Kunstwerke und Antiquitäten, sind Indiz dafür, daß es frühere Mitnahmeeffekte gegeben hat.

### **Förderintensitäten in den Neuen Bundesländern**

Sind die Ausschlußkriterien erfüllt, können weitere Impulse nur noch über die Förderintensitäten gegeben werden. Der wichtigste Impuls sind regionale Schwerpunkte bei grundsätzlicher Förderfähigkeit einer Region. In der vergangenen Förderperiode wurde in den Neuen Bundesländern noch eine Unterscheidung in sogenannte A-Fördergebiete (Gebiete mit ausgeprägtem Entwicklungsrückstand) und B-Fördergebiete (Gebiete mit besonders schwerwiegenden Strukturproblemen) vorgenommen. Der Abschlag betrug sieben Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3). Mit Beginn der neuen Förderperiode wurde diese regionale Differenzierung fallengelassen. Zu den Gebieten, die eine Erhöhung der Förderintensität erfahren haben, gehören Regionen, die mit wirtschaftlichen Zentren verbunden sind (z. B. der „Speckgürtel“ um Berlin). Insgesamt wurden die Fördersätze für regionale Beihilfen – mit Ausnahme der kleinen Unternehmen – herabgesetzt (vgl. Tabelle 3).

Bis auf Mecklenburg-Vorpommern haben alle Neuen Bundesländer die Fördersätze weiter gestaffelt (vgl. Tabelle 4). Prinzipiell gibt es eine Basisförderung. Diese wird bei kleineren und mittleren Unternehmen um einen Aufschlag ergänzt. Mit der neuen Förderperiode entfällt der regionale Fokus

<sup>24</sup> Vgl. hierzu die Diskussion bei RAGNITZ, J.: Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland. IWH-Diskussionspapiere 186/2003, S. 13. – HEIMPOLD, G., a. a. O., S. 8.

der Fördersätze, da ganz Ostdeutschland (ohne Berlin) zum A-Fördergebiet erklärt wurde. Nur das Land Brandenburg und ansatzweise der Freistaat Sachsen verfolgen weiterhin eine regional unterschiedliche Förderintensität. Der Fördersatz erhöht sich nochmals, wenn:

- es einen sektoralen und regionalen Fokus des Investitionsvorhabens gibt,
- die Unternehmenspolitik entsprechend gestaltet wird und
- besondere Arbeitsplatz- bzw. Struktureffekte vorliegen.

Tabelle 3:  
Förderhöchstsätze (%)

Fördergebiet Unternehmensgröße	35. Rahmenplan		36. Rahmenplan
	A	B	A
klein	50	43	50
mittel	50	43	40
sonstige	35	28	30

Quellen: 35. und 36. Rahmenplan.

In der neuen Förderperiode gestalten die Neuen Bundesländer ihre Förderintensität wie folgt aus:

- Das Land *Brandenburg* gewährt eine Grundförderung von 15%. Diese erhöht sich bei kleinen Unternehmen um 20 und bei mittleren Unternehmen um zehn Prozentpunkte. Einen weiteren Aufschlag in Höhe von 15 Prozentpunkten gibt es für Bestandsunternehmen in Branchenkompetenzfeldern (sektoraler Fokus), für Neuan siedlungen in Branchenkompetenzfeldern an Branchenschwerpunktorten (sektoraler und regionaler Fokus)<sup>25</sup> sowie für KMU in besonderen Fällen. Bildet das Unternehmen nicht aus (besondere Arbeitsplatzeffekte) und betreibt es keine FuE (Unternehmenspolitik), werden fünf Prozentpunkte abgezogen.

<sup>25</sup> Die Brandenburgische Landesregierung hat 16 Branchenkompetenzfelder definiert. Hier sind einzelne Wirtschaftszweige zu Gruppen zusammengefaßt. Zusätzlich zu der sektoralen wurde eine regionale Fokussierung vorgenommen. Insofern spiegelt sich hier eine Ausrichtung am Konzept der industriellen Cluster wider (vgl. hierzu z. B. PORTER, M. E.: *The Competitive Advantage of Nations*. London, Basingstoke 1990). Die Entscheidung für insgesamt 65 Branchenschwerpunktorte jedoch stellt eine konsequente Umsetzung dieses Konzepts in Frage.

Tabelle 4:  
Landesspezifische Regelungen zu den Förderintensitäten

	Rahmenplan		Brandenburg		Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
	35.	36.	bis 07	ab 07	bis 07	ab 07	bis 07	ab 07	bis 07	ab 07	bis 07	ab 07
Fördergebiet	A	B	A	B <sup>a</sup>	A	B	A	B <sup>c</sup>	A	B <sup>d</sup>	A	B
Grundförderung	35	28	30	17,5	10	15	35	28	30	25	18	10
Zuschlag (in Prozentpunkten) bei												
kleinen Unternehmen	15	15	20	15	10	20	15	15	20	15 <sup>h</sup>	15 <sup>h</sup>	20
mittleren Unternehmen	15	15	10	15	10	10	15	15	10	15 <sup>h</sup>	15 <sup>h</sup>	15
Veränderung des Fördersatzes (in Prozentpunkten) bei												
sektoraler und/oder regionaler Fokussierung	-	-	-	17,5 <sup>e,h</sup>	10 <sup>e,h</sup>	15 <sup>e,h</sup>	-	-	-	10 <sup>l</sup>	10 <sup>l</sup>	5 <sup>l</sup>
Änderung der Unternehmenspolitik	-	-	-	-5 <sup>g</sup>	-5 <sup>g</sup>	-5 <sup>g</sup>	-	-	-	-	-	-
besonderen Arbeitsplatz- bzw. Struktureffekten	-	-	-	-5 <sup>f</sup>	-5 <sup>f</sup>	-5 <sup>f</sup>	-	-	-	5 <sup>h,k</sup>	5 <sup>h,k</sup>	5 <sup>h,k</sup>

<sup>a</sup> B-Fördergebiet ohne Arbeitsmarktregion Berlin. – <sup>b</sup> B-Fördergebiet der Arbeitsmarktregion Berlin. – <sup>c</sup> Zweite Förderkategorie im Freistaat Sachsen. – <sup>d</sup> Dritte Förderkategorie im Freistaat Sachsen. – <sup>e</sup> Potentialförderung für Bestandsunternehmen in Branchenkompetenzfeldern und Neuanstellungen in Branchenkompetenzfeldern an Branchenschwerpunkorten bzw. KMU bis 2,5 Mio. Euro förderfähige Investitionskosten. – <sup>f</sup> Wenn ein Unternehmen mit > 20 Mitarbeitern nicht ausbildet oder bei Erweiterungsinvestitionen je 10 Mio. Euro förderfähigen Investitionskosten nicht einen zusätzlichen Ausbildungsplatz schafft. – <sup>g</sup> Wenn ein Unternehmen mit > 150 Mitarbeitern keine FuE betreibt. – <sup>h</sup> Tourismus nur unter besonderen Bedingungen. – <sup>i</sup> Mindestens 5% neue Dauerarbeitsplätze. – <sup>j</sup> Zuwachs an Dauerarbeitsplätzen > 15%. – <sup>k</sup> Nicht für mittlere Unternehmen. – <sup>l</sup> Bei Errichtung bzw. Erweiterung mit Charakter einer Errichtung und ab 2007 nur in Verbindung mit j. – <sup>m</sup> Neuanstellung oder Gründung oder hochwertige Besetzung oder Frauenförderung oder Ausbildung. – <sup>n</sup> Reduzierung um 5 Prozentpunkte, wenn bei einer Investitionssumme > 500 000 Euro keine freiwilligen Umweltschutzmaßnahmen. – <sup>o</sup> Lohnkostenbezogene Zuschüsse nur bis insgesamt 25% förderfähig. – <sup>p</sup> Anlagen zur Herstellung von Biodiesel, Bioethanol und sonstige Ersatzkraftstoffen nur bis 30% förderfähig. – <sup>q</sup> Dresden. – <sup>r</sup> Leipzig.

Quellen: 35. und 36. Rahmenplan; Landesspezifische Regelungen der Bundesländer.



- *Mecklenburg-Vorpommern* nimmt keine weiteren Einschränkungen im Vergleich zum Rahmenplan vor.
- *Sachsen* gewährt eine Grundförderung von 20% (Dresden 16%, Leipzig 13%). Diese Grundförderung ist an die Schaffung von mindestens 5% neuen Dauerarbeitsplätzen gebunden. Das bedeutet, daß im Gegensatz zum Rahmenplan auch bei der Förderung über das Abschreibungskriterium neue Dauerarbeitsplätze geschaffen werden müssen (vgl. Abbildung 1). Sachsen hat als einziges Bundesland eine derartige Regel eingeführt. Bei kleineren Unternehmen erhöht sich die Grundförderung um 20 Prozentpunkte, bei mittleren um 15. Einen Aufschlag um weitere fünf Prozentpunkte erhalten Unternehmen, deren Dauerarbeitsplätze um mehr als 15% zunehmen (besondere Arbeitsplatzeffekte). Das gilt jedoch nicht für mittlere Unternehmen. Für Unternehmen, die diesen hohen Zuwachs an Dauerarbeitsplätzen haben, kann sich der Fördersatz nochmals um fünf Prozentpunkte erhöhen, wenn es sich um Investitionsvorhaben mit besonderen Effekten handelt.
- *Sachsen-Anhalt* gewährt eine Grundförderung in Höhe von 20%, die sich bei mittleren Unternehmen um zehn Prozentpunkte und bei kleinen um 20 Prozentpunkte erhöht. Lohnkostenbezogene Zuschüsse sind jedoch nur bis insgesamt 25% förderfähig. Zudem wird in bestimmten Sektoren der Aufschlag bei kleineren Unternehmen begrenzt. Einen weiteren Aufschlag um zehn Prozentpunkte gibt es für Unternehmen, die eine bestimmte Unternehmenspolitik betreiben. Hier sind die Regelungen von Sachsen-Anhalt sehr detailliert. Für Unternehmen, die keine Investitionszulage erhalten haben, reduziert sich der Fördersatz um den Betrag, der bei Erhalt der Investitionszulage angerechnet worden wäre.
- *Thüringen* gewährt eine Grundförderung von 10%, die sich nur bei kleinen Unternehmen um 2,5 Prozentpunkte erhöht. Bei besonderen Struktureffekten<sup>26</sup> wird ein Aufschlag von 15 Prozentpunkten gewährt. Der Freistaat Thüringen behält sich vor, im Einzelfall die im Rahmenplan vorgegebenen Förderhöchstsätze auszuschöpfen.

## Fazit

Das Volumen der zur Verfügung stehenden GAK-Mittel ist in den letzten zehn Jahren sehr stark gesunken. Auch vor diesem Hintergrund müssen die zum Teil stärker gewordenen Einschränkungen der Neuen Bundesländer hinsichtlich der Gewährung von Investitionszuschüssen über die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gesehen werden.

Insgesamt läßt sich folgendes festhalten:

- In allen Neuen Bundesländern sind zukunftsfähige Wirtschaftszweige trotz langjähriger Förderung gemessen am Durchschnitt der Alten Bundesländer immer noch unterrepräsentiert. Insofern scheint die Rechtfertigung für Maßnahmen zu einer (weiteren) Verbesserung der Wirtschaftsstruktur fortzubestehen. Die kritischen Wirtschaftszweige sind bei allen Bundesländern nahezu vollständig grundsätzlich förderfähig.
- Im Land Brandenburg, in Sachsen und in Thüringen müssen minimale Investitionssummen überschritten werden, die jedoch sehr niedrig sind. Hinsichtlich förderfähiger Investitionsarten hat wiederum das Land Brandenburg sehr restriktive Regelungen.
- Mit Beginn der neuen Förderperiode sind die Fördersätze, bis auf die der kleinen Unternehmen, herabgesetzt worden. Mit dem Wegfall der Unterscheidung in A- und B- Fördergebiete gilt nun eine einheitliche Fördergebietskulisse. Bis auf Mecklenburg-Vorpommern gliedern die Neuen Bundesländer ihre Fördersätze weiter auf. Regionale Schwerpunkte setzen das Land Brandenburg (sehr weitgehend) und Sachsen (ansatzweise). Diese Bundesländer nehmen eine sektorale Fokussierung vor. Belohnt werden Investitionen im Land Brandenburg, wenn sie an wirtschaftlichen Schwerpunkten (Branchenkompetenzfelder in Branchenschwerpunktorten) erfolgen. Sachsen setzt den Anreiz auf Errichtungsinvestitionen und besondere Arbeitsplatzeffekte. Das Land Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen setzen zudem Schwerpunkte auf die Verfolgung einer bestimmten Unternehmenspolitik (z. B. Bindung an FuE-Tätigkeiten, Schaffung von Ausbildungsplätzen, Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für Frauen usw.).

Vor dem Hintergrund noch immer vorhandener struktureller Nachteile in den Neuen Bundesländern und der (sehr wahrscheinlichen) weiteren Re-

<sup>26</sup> Entgegenwirken bei quantitativen und qualitativen Defiziten der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsplatzangebots.

duzierung des Fördervolumens ist eine noch tiefer gehende sektorale und regionale Differenzierung angeraten, um die knappen Fördermittel in die wirklich wachstumsstarken Wirtschaftszweige der Regionen mit Wachstumspotentialen zu lenken. Es wurde bereits angedeutet, daß Ostdeutschland nicht nur strukturelle Defizite in sich birgt, sondern auch Unternehmen mit Führungsfunktionen (headquarters) fehlen. Hier ist fraglich, ob dieser Mangel mit der GA beglichen werden kann.

**Epilog:**

**Ein neuer Kondratieff-Zyklus in Ostdeutschland?**

Seit Ende der 1990er Jahre förderten die Neuen Bundesländer nicht mehr nur die „klassischen“ GA-

Wirtschaftszweige, sondern vermehrt auch „neue“ Wirtschaftszweige, z. B. die Solartechnik und die Biotechnologie. Diese „neuen“ Wirtschaftszweige wachsen in Ostdeutschland sehr stark; ihnen wird in einigen Regionen mittlerweile eine hohe Bedeutung beigemessen (beispielsweise Solartechnik in Bitterfeld). Unglücklicherweise sind diese Industrien der heutigen Klassifikation der Wirtschaftszweige nicht zu entnehmen, so daß zu diesem Aspekt keine endgültige Aussage getroffen werden kann.

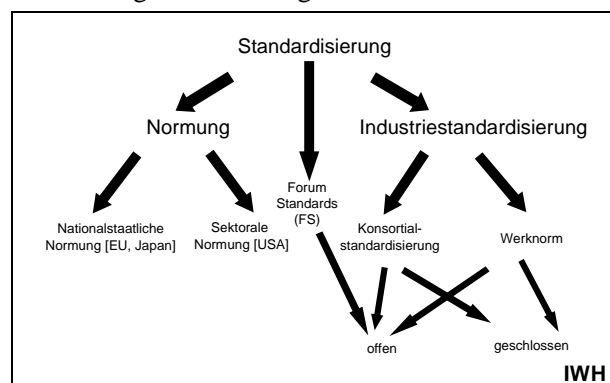
Mirko Titze  
(Mirko.Titze@iwh-halle.de)

**Wer die Norm hat, hat den Markt: europäische Normung im Druckkessel**

**Eigenschaften von Normen und Standards**

Normen und Industriestandards<sup>27</sup> sind unterschiedliche Formen der Vereinheitlichung. Abbildung 1 zeigt die strukturellen Unterschiede:<sup>28</sup> (Überbetriebliche) Normung vollzieht sich einmal auf Basis nationaler Organisationen (wie dem DIN [Deutsches Institut für Normung e. V.] in Deutschland, AFNOR [Association française de normalisation] in Frankreich, BSI [British Standards Institution] in Großbritannien usw.) oder in sektoralen Organisationen wie in den USA mit ANSI (American National Standards Institute) als Dachverband. Der Zugang zum Normungskomitee, das eine konkrete Norm erstellt, ist offen, und Entscheidungen müssen von diesem Gremium im Konsens gefällt werden. Weiterhin kann die Standardisierung in einem offenen Forum erfolgen und kommt damit – bis auf den Konsens der interessierten Kreise – der Normung nahe. Schließlich können Industriestandards in Konsortien oder in einzelnen Unternehmen gesetzt werden; sie sind „offen“, wenn sie allgemein zugänglich sind, anderenfalls „geschlossen“.

Abbildung 1:  
Einordnung der Normung



Quelle: Darstellung des IWH.

Jedes Unternehmen, das eine eigene Spezifikation am Markt durchsetzen will, muß Kosten versenken und riskiert damit im Fall des Scheiterns erhebliche Verluste. Dieser Wettkampf der Standards ist wohlbekannt, beispielsweise Video2000 vs. Betamax vs. VHS. Es kann also sinnvoll sein, Verbündete zu finden, um die Akzeptanz des Standards zu steigern und Kosten, insbesondere Risiken zu verringern. Letztlich ist ein Teil des Erfolgs von VHS der offenen Konsortialpolitik des Unternehmens Matsushita zu verdanken. Von einem breit akzeptierten (offenen) Standard bis zu einer Norm scheint es nicht weit, wären da nicht die an einer Blockade Interessierten. Auf internationaler Ebene können dies nationale Wirtschaftsinteressen – auch die des Staats – sein. Schwierig wird es immer dann, wenn das Verzögern oder Blockieren von Personen verur-

<sup>27</sup> Gegenüber dem angelsächsischen Sprachraum ergeben sich erhebliche Probleme, weil häufig beide Begriffe mit „standards“ übersetzt werden. Korrekt ist es, bei Normen von „formal standards“ zu sprechen.

<sup>28</sup> Zu weiterführenden Ausführungen vgl. BLUM, U.: How Standards Make the World Flat. EURAS-Yearbook, Homo Oeconomicus No. 23, 3/4, 2007, pp. 347-377.