

Trotz der deutlich zielgerichteteren Ausgestaltung der GA-Infra-Förderung der Förderperiode 2000 bis 2007 in Sachsen im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode wecken die Ergebnisse der Untersuchung zumindest für den Bereich der öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgung Zweifel an der Sinnhaftigkeit eines weiteren Ausbaus dieser Förderschwerpunkte und legen eine wieder stärkere Eigenbeteiligung der Wasser- und Abwasserunternehmen nahe. Der mittlerweile auch in Ostdeutschland erreichte Standard der Wasser- und Abwasserinfrastruktur verspricht bei weiterem Ausbau keine wesentlichen Produktivitäts- und Wachstumseffekte mehr, erlaubt keine Differenzierung der Gemeinden im betrieblichen Standortwettbewerb und fördert Mitnahmeeffekte bei den begünstigten Betrieben und Kommunen.

Aufgrund ihrer auf die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur für den lokalen Unternehmenssektor ausgerichteten Zielsetzung kann und sollte die GA-Infra-Förderung auch nicht zum

Ausgleich der allgemeinen Folgen von demographiebedingten oder regulierungsbedingten (z. B. Anpassung an Standards der EU-Abwasserrichtlinie) Kostenproblemen herangezogen werden. Gleiches gilt auch für die Milderung der finanziellen Folgen früherer Fehlentscheidungen, vor allem beim Ausbau der zentralen öffentlichen Abwasserentsorgung. Auch wenn in den ländlichen Räumen in Ost- wie in Westdeutschland in Zukunft erhebliche Finanzprobleme bei der Infrastrukturversorgung zu erwarten sind, sollten hier andere Förderprogramme (z. B. speziell für die Förderung des ländlichen Raums) zur Anwendung kommen – wenn staatliche Zuweisungen tatsächlich als unumgänglich angesehen werden und außerdem keine neuen Fehlanreize bei Investitionsentscheidungen für die kommunalen Aufgabenträger zu befürchten sind.

Peter Haug  
(Peter.Haug@iwh-halle.de)

## Investitionszuschüsse: Überregionalen Absatz als Förderkriterium beibehalten?\*

Seit dem Jahr 1969 wird in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Regionalförderung das Instrument des Investitionszuschusses nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in strukturschwachen Regionen angewendet. In Regionen mit einem Entwicklungsrückstand erhofft man sich von dieser Art der Förderung nachhaltige Impulse von investierenden Unternehmen auf die regionale Entwicklung. Mit der Herstellung der Deutschen Einheit im Jahr 1990 wurde dieses Instrument auch auf die Neuen Länder übertragen.<sup>28</sup> Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe liegt zu gleichen Teilen beim Bund und bei den Ländern.

Wie bei allen Förderinstrumenten üblich, so wird auch die zukünftige Ausgestaltung des Investitionszuschusses auf politischer Ebene diskutiert. Neben einigen anderen Punkten wurde und wird auch die Fördervoraussetzung des so genannten überregionalen Absatzes<sup>29</sup> thematisiert.<sup>30</sup> Hierunter versteht das Regelwerk der Gemeinschaftsaufgabe einen Absatz der Güter jenseits eines Radius von 50 km Entfernung vom Produktionsort. Dieses Förderkriterium kann auf zwei Wegen erfüllt werden. Einigen Güterarten wird unterstellt, dass sie von ihrer Art her überwiegend überregional abge-

\* Die Autoren danken Herrn *André Küffe* vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für wertvolle Hinweise bei der Beurteilung der Förderfähigkeit der Wirtschaftszweige.

<sup>28</sup> Für eine Übersicht zur Geschichte dieses Förderinstruments vgl. KARL, H.: Entwicklung und Ergebnisse regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland, in: H. H. Eberstein, H. Karl (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Dr. Otto Schmidt: Köln 2008, S. 24-45.

<sup>29</sup> Vgl. KOORDINIERUNGSRAHMEN der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13950, 08.09.2009, Punkt 1.1.2.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu SÄCHSISCHER LANDTAG, 5. Wahlperiode, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Thema: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) modernisieren – Exportbasistheorie hinterfragen, DRUCKSACHE 5/1353, in: [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=1353&dok\\_art=Dr&leg\\_per=5&pos\\_dok=1](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=1353&dok_art=Dr&leg_per=5&pos_dok=1), Zugriff am 12.04.2010.

setzt werden. Eine so genannte Positivliste führt die entsprechenden Wirtschaftszweige auf. Betriebe in Branchen, die nicht in der Positivliste enthalten sind, können dieses Kriterium dennoch erfüllen, indem sie den überregionalen Absatz tatsächlich nachweisen.<sup>31</sup>

Kritiker der Fördervoraussetzung des überregionalen Absatzes tragen im Wesentlichen vor, dass dadurch vor allem kleine Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen seien.<sup>32</sup> Auch würde eine zu starke Einbindung in überregionale Handelsströme – insbesondere in den internationalen Handel – zu stärkerer Abhängigkeit führen: auf der Angebotsseite beispielsweise von der Weltkonjunktur, auf der Nachfrageseite etwa bei Rohstoffen und Energieträgern. Viele der gehandelten Güter könne man auch regional absetzen bzw. beziehen. Damit wären die Stabilität der Einkommen und die Versorgungssicherheit der Region besser gewährleistet. Schließlich müsse man darüber hinaus bedenken, dass überregionaler Handel ein gut ausgebautes Transportsystem erfordere, dessen Betrieb und Unterhaltung Ressourcen binde.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob eine Abkehr von der Voraussetzung des überregionalen Absatzes aus ökonomischer Sicht tatsächlich sinnvoll ist. Hierzu werden zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Regionalförderung angestellt. Sodann analysiert der Beitrag, ob es wirklich – so wie von den Kritikern behauptet – die kleinen Betriebe sind, die das Kriterium des überregionalen Absatzes nicht erfüllen und damit von der Förderung ausgeschlossen sind. Der darauf folgende Abschnitt widmet sich der Exportbasistheorie, mit der dieses Förderkriterium von der

Regionalpolitik begründet wird.<sup>33</sup> In diesem Zusammenhang geht der Beitrag auch auf die Schwächen dieser Theorie ein. Wegen dieser Schwächen sollte man auch andere Begründungen für das Kriterium des überregionalen Absatzes heranziehen. Einige von ihnen werden in diesem Beitrag angedeutet, sodass die Forderung des überregionalen Absatzes auf einem festen Fundament steht.

### ***Rechtfertigung und Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe als Instrument der Regionalförderung***

Eingriffe des Staates in die marktwirtschaftliche Ordnung können gerechtfertigt werden, wenn so genannte Marktunvollkommenheiten vorliegen. Diese können sich in einer suboptimalen Ressourcenallokation äußern (allokative Marktunvollkommenheiten) oder in einer als ungerecht empfundenen personellen oder räumlichen Verteilung der im Wirtschaftsprozess erbrachten Leistungen (distributives Marktversagen).<sup>34</sup>

Die Abwägung für einen Staatseingriff muss dahingehend erfolgen, ob das Ergebnis nach Korrektur besser ist als vorher. Für die Gemeinschaftsaufgabe ist hier beispielsweise zu berücksichtigen, dass deren Finanzierung auch über den Finanzausgleich sichergestellt wird, d. h. es gibt Entzugseffekte in den Geberländern. Für die Geberländer ist diese Konstruktion dann von Vorteil, wenn sich selbst tragende Aufholprozesse in den Nehmerländern einsetzen, die die Transferabhängigkeit dieser Regionen zukünftig verringern werden. Gleichwohl stehen die Entscheidungsträger immer vor dem Problem, die „richtigen“ Branchen in den „richtigen“ Regionen für eine Förderung auszuwählen.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Auch wenn das Kriterium des überregionalen Absatzes erfüllt wird, kann die Förderung für einige Branchen nur eingeschränkt möglich, bei anderen wiederum ganz ausgeschlossen, sein. Dies geschieht beispielsweise auf Grund beihilferechtlicher Regelungen der Europäischen Union. Vgl. hierzu KOORDINIERUNGSRahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13950, 08.09.2009, Abschnitt 3.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu SÄCHSISCHER LANDTAG, 5. Wahlperiode, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Thema: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) modernisieren – Exportbasistheorie hinterfragen, DRUCKSACHE 5/1353, in: [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=1353&dok\\_art=Dr&leg\\_per=5&pos\\_dok=1](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=1353&dok_art=Dr&leg_per=5&pos_dok=1), Zugriff am 12.04.2010.

<sup>33</sup> Vgl. ECKEY, H.-F.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: H. H. Eberstein, H. Karl (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Dr. Otto Schmidt: Köln 2008, S. 62.

<sup>34</sup> Vgl. KILPER, H.; ROSENFELD, M. T. W.: Gegenstand, Wirkungsweise und Begründung der interregionalen Ausgleichspolitik, in: M. T. W. Rosenfeld, B. Alecke, P. Franz, G. Heimpold, H. Kilper, K. Kunkel, G. Untiedt, S. Zillmer (Hrsg.), Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH-Sonderheft 2/2007. Halle (Saale), S. 32-40.

<sup>35</sup> Vgl. VON HAYEK, F. A.: Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien. Wirtschaftswissenschaftliche und

## Kasten 1: Das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe

Für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) wird von einem Koordinierungsausschuss ein Regelwerk für die Gewährung der Zuschüsse erarbeitet – der so genannte Koordinierungsrahmen<sup>a</sup> (früher als Rahmenplan bezeichnet). Dieser Ausschuss ist mit Vertretern von Bund und Ländern besetzt. Im Koordinierungsrahmen werden (mit gewissen Abstufungen) Fördergebiete in strukturschwachen Regionen ausgewiesen, die zuvor anhand der folgenden Kriterien bestimmt wurden:<sup>b</sup> die durchschnittliche Arbeitslosenquote, der Bruttojahreslohn pro Beschäftigten, die Erwerbstätigenprognose sowie der Infrastrukturindikator des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Unter der Bedingung der Einhaltung dieses Regelwerks können die Länder eigene Schwerpunkte ihrer Investitionsförderung setzen.<sup>c</sup> Mit diesem Instrument sollen Anreize für Investitionen in den Fördergebieten gesetzt werden, die ohne einen Zuschuss gar nicht, nicht in dem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt zustande gekommen wären.<sup>d</sup> Ein Rechtsanspruch auf GA-Mittel besteht nicht. Investitionszuschüsse können gewährt werden für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft sowie für staatliche Infrastrukturprojekte. Die Maßnahmen der gewerblichen Wirtschaft sollen von den Infrastrukturmaßnahmen flankiert werden.

Im Koordinierungsrahmen und in den landesspezifischen Regelungen werden Förderbedingungen formuliert. Eine wichtige Voraussetzung ist die Förderfähigkeit einzelner Branchen. EU-Richtlinien schließen die Förderung für einzelne Wirtschaftszweige ganz aus bzw. schränken sie ein. Die übrigen Branchen können als grundsätzlich förderfähig bezeichnet werden.

Der Investitionszuschuss wird gewährt, wenn der so genannte Primäreffekt erfüllt ist: Das Investitionsvorhaben soll in der Lage sein, das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen, indem zusätzliche Einkommensquellen aus dem so genannten überregionalen Absatz generiert werden, d. h. einem Absatz der Güter zu mehr als 50% in einem Radius von mindestens 50 km Entfernung vom Produktionsort.

Hinter dem Förderkriterium des überregionalen Absatzes steht das Konzept der Exportbasistheorie (vgl. Kasten 2).

<sup>a</sup> Vgl. KOORDINIERUNGSRAHMEN der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13950, 08.09.2009. – <sup>b</sup> Vgl. SCHWENGLER, B.: Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2007, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 533-538. – <sup>c</sup> Vgl. hierzu bspw. TITZE, M.: Wer fördert wie? Eine Diskussion der GA-Förderung in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2007, S. 366-375. – TITZE, M.: Beseitigung struktureller Defizite mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Ein Vergleich der Strategien in den neuen Bundesländern, in: Raumforschung und Raumordnung, Vol. 66 (3), 2008, S. 244-259. – <sup>d</sup> Vgl. bspw. HEIMPOLD, G.: Zulagen – Zuschüsse – Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/1998, S. 4-8.

Das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe trägt Züge des Erziehungszoll-Arguments von Friedrich List.<sup>36</sup> Er schlägt vor, die heimische Industrie vor ausländischer Konkurrenz solange zu schützen, bis diese ihren Rückstand aufgeholt hat und wettbewerbsfähig geworden ist. Danach ist der Schutz der heimischen Industrie nicht mehr notwendig. Das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe beinhaltet diesbezüglich einen gewissen Automatismus:

wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, Nr. 32. Tübingen 1996.

<sup>36</sup> Vgl. LIST, F.: Das nationale System der politischen Ökonomie, Erstausgabe Stuttgart 1841 (2010), <http://kreuzgang.org/pdf/friedrich-list.das-nationale-system-der-politischen-oekonomie.pdf>, Zugriff am 26.10.2010, Fünftehntes Kapitel und hier insbesondere S. 114.

Haben die strukturschwachen Regionen ihren Entwicklungsrückstand aufgeholt, verlieren sie ihren Fördergebietsstatus; mithin darf die Gemeinschaftsaufgabe nicht mehr angewendet werden (vgl. hierzu auch den Kasten 1).

Im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe gibt es in der Literatur Belege dafür, dass von den Investitionszuschüssen entsprechende Anstoßeffekte für private und öffentliche Investitionen – auch und vor allem in Ostdeutschland – ausgegangen sind.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Vgl. hierzu bspw. LEHMANN, H.; STIERWALD, A.: Investitionsförderung in Ostdeutschland – Ergebnisse einer empirischen Wirkungsanalyse, in: IWH, Wirtschaft im

Tabelle 1:  
Förderfähigkeit im Branchenfokus<sup>a</sup>  
- Anzahl der Viersteller (in Klammern: Angaben in %) -

Wirtschaftsbereiche \ Förderfähigkeit	uneingeschränkt (in Positivliste enthalten)	nur nach Prüfung	eingeschränkt	unzulässig	Insgesamt
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	0 (0,0)	3 (18,8)	0 (0,0)	13 (81,3)	16 (100,0)
Bergbau und Versorgung	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	23 (100,0)	23 (100,0)
Verarbeitendes Gewerbe <sup>b</sup>	196 (81,0)	34 (14,0)	11 (4,5)	1 (0,4)	242 (100,0)
Baugewerbe	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	17 (100,0)	17 (100,0)
Handel und Gastgewerbe	39 (44,3)	17 (19,3)	30 (34,1)	2 (2,3)	88 (100,0)
Unternehmensnahe Dienstleistungen	24 (32,9)	33 (45,2)	0 (0,0)	16 (21,9)	73 (100,0)
Öffentliche Dienstleistungen	0 (0,0)	4 (17,4)	0 (0,0)	19 (82,6)	23 (100,0)
Übrige Dienstleistungen	6 (18,8)	13 (40,6)	0 (0,0)	13 (40,6)	32 (100,0)
<i>Insgesamt</i>	<i>265 (51,6)</i>	<i>104 (20,2)</i>	<i>41 (8,0)</i>	<i>104 (20,2)</i>	<i>514 (100,0)</i>

<sup>a</sup> Wirtschaftszweige der Klassifikation 2003. – <sup>b</sup> Lesehilfe: Die Klassifikation der Wirtschaftszweige 2003 weist für das Verarbeitende Gewerbe 242 Untergruppen auf der Vierstellerebene aus. Davon sind elf Untergruppen (4,5%) nur eingeschränkt förderfähig.

Quellen: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA); Berechnungen des IWH.

### **Empirische Befunde zum überregionalen Absatz**

Dieser Abschnitt setzt sich mit dem Einwand der Kritiker des Kriteriums des überregionalen Absatzes auseinander, es schließe kleine Betriebe von der Förderung aus. Konkret werden die Betriebe in den Neuen Ländern dahingehend untersucht, inwiefern sie das Kriterium des überregionalen Absatzes erfüllen könnten. Von besonderem Interesse sind diejenigen Branchen, die nicht auf der Positivliste stehen, die aber grundsätzlich förderfähig sind.<sup>38</sup>

Wandel 5/2004, S. 122-128. – Vgl. DIW Berlin, IAB, IFW, IWH, ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003. Halle (Saale) 2003, S. 175-190. – RAGNITZ, J.; LEHMANN, H.: Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in: D. Engel (Hrsg.), Mittelstandsfinanzierung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen. Schriftenreihe „Veröffentlichungen des Round Table Mittelstand“, Band 5, (2005), S. 221-236.

<sup>38</sup> Vgl. KOORDINIERUNGSRahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13950, 08.09.2009, Abschnitt 3.

Die in der Positivliste aufgeführten Branchen wurden vom Gesetzgeber nicht so detailliert definiert, dass man sie unmittelbar der amtlichen Klassifikation des Statistischen Bundesamtes zuordnen kann. Aus diesem Grund orientiert sich dieser Beitrag bei der Beurteilung der Förderfähigkeit der Wirtschaftszweige an einer Arbeitstabelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) aus dem Jahr 2006. Das BAFA fungiert als eine Art „Kontrollinstanz“ für dieses Förderinstrument. Die Arbeitstabelle erfasst die Förderfähigkeit der Wirtschaftszweige nach der Klassifikation 2003 in sehr feiner Differenzierung und weist 514 mit vierstelliger Kennung versehene Untergruppen aus.<sup>39</sup> In einem Überblick zeigt Tabelle 1 die Förderfähigkeit von hoch aggregierten Wirtschaftsbereichen. Fokussiert man sich beispielsweise auf das Verarbeitende Gewerbe, dann sind

<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass diese Arbeitstabelle keine dogmatische Liste ist, sondern an ihr auch Anpassungen vorgenommen werden können, sofern die Bedingungen für den überregionalen Absatz in Orientierung an der Positivliste erfüllt werden.

von den 242 Untergruppen auf Vierstellerebene 196 (81,0%) uneingeschränkt förderfähig im Sinne der Positivliste. Einschränkungen gibt es für elf Untergruppen (4,5%), für 34 Untergruppen (14,0%) muss die Förderfähigkeit geprüft werden, und nur eine Branche des Verarbeitenden Gewerbes ist nicht förderfähig. Dabei handelt es sich um die Kunstfaserindustrie, die Einschränkungen des EU-Beihilfrechts unterworfen ist. Im Dienstleistungssektor fallen vergleichsweise wenige Wirtschaftszweige unter die Positivliste; bei vielen muss der überregionale Absatz tatsächlich nachgewiesen werden. Bei den unternehmensnahen Dienstleistungen betrifft dies beispielsweise 45,2% der Wirtschaftszweige, bei den übrigen Dienstleistungen 40,6%.

Im Folgenden fokussiert sich die Analyse auf diejenigen Wirtschaftszweige, die nicht auf der

Positivliste stehen, die also den überwiegend überregionalen Absatz tatsächlich nachweisen müssen, um die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe zu erhalten.

Hierzu werden die Absatzstrukturen der ostdeutschen Betriebe untersucht. In die Analyse einbezogen wurden zehn relativ tief aggregierte Branchen mit mehrheitlich nachweispflichtigen Untergruppen.

Statistische Informationen über die regionale Struktur des Absatzes können aus dem IAB-Betriebspanel – etwa mit der Welle aus dem Jahr 2007 – gewonnen werden. Konkret wurden die Unternehmen befragt, welchen Anteil des Umsatzes im Jahr 2006 sie in der Region (in einem Umkreis von 30 km) erzielten. Darüber hinaus wurde zur Auswertung auch noch die Frage herangezogen

Tabelle 2:

Betriebe in den Neuen Ländern mit einem Anteil des überregionalen Absatzes<sup>a</sup> von mindestens 50%, nach Branche<sup>b</sup> und Größe

- Anteil der Betriebe<sup>c</sup> in % -

Branche	Obergruppe	Größenklasse	
		bis 49 Beschäftigte	mehr als 49 Beschäftigte
Nahrungs- und Genussmittelherstellung	Verarbeitendes Gewerbe	23,0	64,0
Kraftfahrzeughandel und -reparatur, Tankstellen	Handel und Reparatur	9,0	-
Einzelhandel (ohne Kfz), Reparatur von Gebrauchsgütern	Handel und Reparatur	9,0	37,0
Nachrichtenübermittlung	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	-	-
Kreditinstitute	Kredit- und Versicherungsgewerbe	-	-
Versicherungsgewerbe	Kredit- und Versicherungsgewerbe	-	-
Grundstücks- und Wohnungswesen	Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	2,0	7,0
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen (überwiegend für Unternehmen)	Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	43,0	27,0
Entsorgung, Abwasser-, Abfallbeseitigung	Sonstige Dienstleistungen	-	-
Andere Dienstleistungen wie: Wäscherei, Reinigung, Friseur-gewerbe, Kosmetik, Bestattungswesen, Bäder, Saunas, Solarien etc.	Sonstige Dienstleistungen	14,0	42,0

<sup>a</sup> Der überregionale Absatz wird hier – anders als im Regelwerk der Gemeinschaftsaufgabe – näherungsweise beurteilt anhand der Angaben von Unternehmen bezüglich eines Absatzes über eine Entfernung von mehr als 30 km zum Betriebsstandort. – <sup>b</sup> Wirtschaftszweige gemäß IAB-Klassifikation. – <sup>c</sup> Hochgerechnete Werte. Zellen ohne Werte: sehr geringe Besetzung oder fehlende Angaben zum Umsatz.

Quelle: IAB-Betriebspanel, Welle 2007.

Tabelle 3:

Absatz von Betrieben in den Neuen Ländern außerhalb der Neuen Länder, nach Branche<sup>a</sup> und Größe  
- Durchschnittlicher Anteil am Umsatz<sup>b</sup> in % -

Branche	Obergruppe	Größenklasse	
		bis 49 Beschäftigte	mehr als 49 Beschäftigte
Nahrungs- und Genussmittelherstellung	Verarbeitendes Gewerbe	5,1	52,0
Kraftfahrzeughandel und -reparatur, Tankstellen	Handel und Reparatur	6,8	-
Einzelhandel (ohne Kfz), Reparatur von Gebrauchsgütern	Handel und Reparatur	2,7	2,3
Nachrichtenübermittlung	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	-	-
Kreditinstitute	Kredit- und Versicherungsgewerbe	-	-
Versicherungsgewerbe	Kredit- und Versicherungsgewerbe	-	-
Grundstücks- und Wohnungswesen	Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	0,8	0,0
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen (überwiegend für Unternehmen)	Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	21,6	11,1
Entsorgung, Abwasser-, Abfallbeseitigung	Sonstige Dienstleistungen	-	-
Andere Dienstleistungen wie: Wäscherei, Reinigung, Friseur-gewerbe, Kosmetik, Bestattungswesen, Bäder, Saunas, Solarien etc.	Sonstige Dienstleistungen	3,2	4,4

<sup>a</sup> Wirtschaftszweige gemäß IAB-Klassifikation. – <sup>b</sup> Hochgerechnete Werte. Zellen ohne Werte: sehr geringe Besetzung oder fehlende Angaben zum Umsatz.

Quelle: IAB-Betriebspanel, Welle 2007.

gen, wie viel Prozent des Umsatzes im Jahr 2006 in den Neuen Ländern, in den Alten Ländern sowie im Ausland erzielt wurde.<sup>40</sup>

Tabelle 2 zeigt, dass nur ein geringer Anteil kleiner Betriebe (bis zu 49 Beschäftigte)<sup>41</sup> aus den betreffenden Branchen mindestens 50% ihrer Produkte mehr als 30 km vom Produktionsort entfernt<sup>42</sup> absetzt. Der Anteil an Betrieben mit überregionalem Absatz steigt erwartungsgemäß für mittlere und

große Betriebe (mehr als 49 Beschäftigte). Nichtsdestotrotz existieren aber Branchen, in denen auch mittlere und große Betriebe vornehmlich nur regional agieren. Das herausstechende Beispiel sind die Betriebe des Grundstücks- und Wohnungswesens.

In einer etwas engeren Auslegung des überregionalen Absatzes – dem Absatz außerhalb der Neuen Länder – bestätigt sich die Einschätzung, dass viele Betriebe in Branchen, die nicht auf der Positivliste stehen, das Kriterium des überwiegend überregionalen Absatzes nicht erfüllen (vgl. Tabelle 3). Das typische Beispiel sind hier die „Anderen Dienstleistungen“, wie Wäscherei, Reinigung, Friseur-gewerbe usw. In Betrieben dieser Branche beträgt der durchschnittliche Anteil von Produkten, die in den Alten Ländern und auf dem Weltmarkt verkauft werden, bei kleinen Betrieben (bis zu 49 Beschäftigte) 3,2% und bei mittleren und großen Betrieben (mehr als 49 Beschäftigte) gerade einmal 4,4%. Eine Ausnahme stellen die

<sup>40</sup> Vgl. INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFS-FORSCHUNG (IAB): Das IAB-Betriebspanel. Beschäftigungstrends. Arbeitgeberbefragung im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit. [http://doku.iab.de/fdz/iabb/fb\\_2007.pdf](http://doku.iab.de/fdz/iabb/fb_2007.pdf), Zugriff am 16.09.2010.

<sup>41</sup> Das IAB-Betriebspanel enthält eine eigene Klassifikation für Unternehmensgrößen, die nicht mit der EU-Definition der kleinen und mittleren Unternehmen übereinstimmt.

<sup>42</sup> Dieser Wert weicht von dem im Regelwerk der Gemeinschaftsaufgabe genannten ab. Hier werden 50 km gefordert. Die Frage des IAB-Betriebspanels wird dennoch ausgewertet, um eine näherungsweise Orientierung über die Absatzstrukturen zu erhalten.

mittleren und großen Betriebe der Nahrungs- und Genussmittelherstellung dar, die 52% ihres Umsatzes außerhalb der Neuen Länder erzielen.

Die empirischen Untersuchungen zeigen damit, dass die Kritik am Förderinstrument, vor allem kleine Betriebe würden das Kriterium des überwiegend überregionalen Absatzes nicht erfüllen, per se nicht haltbar ist. Es gibt eben Branchen, bei denen auch mittlere und große Betriebe das Förderkriterium nicht erfüllen. Eine Ausnahme stellt die Nahrungs- und Genussmittelherstellung dar. Hier sind mittlere und größere Betriebe offenbar eher in der Lage, ihre Produkte überregional abzusetzen.

### **Impulse für Einkommen und Beschäftigung durch die Existenz eines (Export-)Basissektors**

Beim Exportbasiskonzept handelt es sich um eine Variante der so genannten *Economic-Base-Theorie*.<sup>43</sup> Nach dieser Theorie gehen von einem Basissektor Impulse für eine regionale Nachfrageexpansion aus, indem die Nichtbasissektoren über multiplikative indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte von der Existenz des Basissektors profitieren.

Die Wirkmechanismen der Exportbasistheorie sind in Kasten 2 verdeutlicht. Das regionale Einkommen nimmt zu, wenn die Einkommen aus dem Exportgeschäft oder die Transfers steigen. Es zeigt sich aber auch, dass die regionale Entwicklung bei stagnierendem Exportsektor ( $\Delta Y_{EX} = 0$ ) nur noch vom Zuwachs der Transfereinkünfte abhängt. Hier offenbart sich die Gefahr, wenn man – wie in der Kritik am Förderkriterium vorgeschlagen – vom Prinzip des überregionalen Absatzes abweicht.

Auch wenn das Exportbasiskonzept auf den ersten Blick durchaus einleuchtend erscheinen mag, so hat es doch in der Literatur einige Kritik erfahren.<sup>44</sup> Drei für diese Themenstellung besonders wichtige Aspekte sollen hier herausgegriffen werden.

### Kasten 2: Grundzüge der Exportbasistheorie

Eine einfache Form dieses nachfrageorientierten Modells präsentieren *Fürst, Klemmer und Zimmermann*.<sup>a</sup> Für den Fall der Gemeinschaftsaufgabe muss diese „Urvariante“ noch ergänzt werden. Das regionale Einkommen ( $Y_R$ ) lässt sich betrachten als Summe der Einkommen des Basissektors ( $Y_{EX}$ ) und der lokal agierenden Nichtbasissektoren ( $Y_L$ ). Zusätzlich müssen Transferzahlungen ( $Z$ ) in die Region berücksichtigt werden, denn im deutschen Sozialsystem erhalten die Menschen immer ein Grundeinkommen, auch wenn sie kein Arbeitseinkommen erzielen.

$$(1) Y_R = Y_{EX} + Y_L + Z$$

Die Transfers ( $Z$ ) können aber nicht nur vom Staat fließen, sondern auch von privaten Haushalten aus der Region (z. B. Geschenke), Unternehmen (z. B. Betriebsrenten) und dem „Ausland“ (z. B. Überweisungen von Verwandten).

Die vom Basissektor generierten Einkünfte werden nunmehr zu einem bestimmten Teil in der Region verausgabt und lösen multiplikative Einkommens- und Beschäftigungseffekte in den Nichtbasissektoren aus. Maßgeblich für die Höhe des Multiplikators sind die Höhe der marginalen Konsumneigung ( $c$ ), die Höhe der Abgabenquote ( $t$ ) und der Anteil überregional bezogener Güter ( $q$ ).<sup>b</sup>

$$(2) \Delta Y_R = \left( \frac{1}{1 - [(1-t) \cdot (1-q) \cdot c]} \right) \cdot (\Delta Y_{EX} + \Delta Z)$$

Aus dieser Gleichung wird deutlich, dass der Impuls auf die regionale Wirtschaft ein Vielfaches des Anstoßes durch Exporte bzw. Transfers beträgt, da der erste Klammerausdruck – der so genannte Multiplikator – größer als eins ist.<sup>c</sup> Anders formuliert kann man durch einen kleinen Anstoß ein großes Ergebnis erreichen. Der Multiplikator wird umso größer, je geringer die Abgabenquote, je geringer die Importneigung und je höher die marginale Konsumquote ist.

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

<sup>b</sup> Für eine praktische Anwendung auf ein konkret geplantes Investitionsvorhaben vgl. bspw. CEZANNE, W.; MOMBERG, R.; SCHMIDT, H.: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Braunkohlenbergbaus für die Niederlausitz. In: Brandenburgische Technische Universität Cottbus, Forum der Forschung, Heft 5.1/1997, S. 137-148. – BELITZ, H.; EDLER, D.: Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden. DIW-Sonderheft 164. Duncker & Humblot: Berlin 1998. – <sup>c</sup> Die marginale Importquote ( $q$ ), die marginale Konsumquote ( $c$ ) und die marginale Abgabenquote ( $t$ ) sind alle größer als null und kleiner als eins.

<sup>43</sup> Vgl. RITTENBRUCH, K.: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien. Duncker & Humblot: Berlin 1968, S. 10 ff.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu FÜRST, D.; KLEMMER, P.; ZIMMERMANN, K.: Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976, S. 54-57, und die dort angegebene Literatur. – RITTENBRUCH, K.: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien. Duncker & Humblot: Berlin 1968, S. 48 ff. – CAPELLO, R.: Regional Economics. Routledge: London, New York 2007, pp. 110-118.

Der erste Kritikpunkt hat mit den sehr rigiden Annahmen dieses Modells zu tun. Das Multiplikatormodell funktioniert nur bei (noch) nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten.<sup>45</sup> In der konkreten Anwendung des Modells auf die Gemeinschaftsaufgabe spielt dieser Kritikpunkt jedoch eine eher untergeordnete Rolle, da das Förderinstrument in Regionen mit ausgelasteten Kapazitäten, d. h. Regionen ohne Arbeitslosigkeit, nicht mehr zum Einsatz kommen kann, da deren Fördergebietsstatus erloschen ist.

Der zweite Kritikpunkt am Exportbasiskonzept betrifft die Tatsache, dass dieses Konzept Züge einer merkantilistischen Sichtweise trägt, nach der besonders hohe Exporte bei geringen Importen erstrebenswert sind. Nun stellt aber der Export einer Region den Import einer anderen Region dar, d. h. im globalen Maßstab gleichen sich Ex- und Importe aus. Hohe Exportüberschüsse gehen aber genauso wie hohe Importüberschüsse mit einem entgegengerichteten Kapital- bzw. Transferstrom einher. Bestehen diese Ungleichgewichte (in Festwechsellkursystemen) langfristig, kann dies zu binnenwirtschaftlichen Verwerfungen führen. Eine einseitig hohe Exportorientierung kann daher nicht Ziel der Wirtschaftspolitik einer Region sein.

Der dritte Kritikpunkt betrifft die völlige Vernachlässigung endogener Wachstumsprozesse in einer Region. Im Kern zielt die Gemeinschaftsaufgabe auf eine Verbesserung des regionalen Kapitalstocks – eindeutig ein angebotsseitiger Effekt –, begründet wird sie aber kurioserweise mit nachfrageseitigen Wirkungen.

Aufgrund dieser Argumentationsschwächen sollte die Exportbasistheorie nicht die einzige Begründung für die Zugrundelegung des Förderkriteriums des überregionalen Absatzes sein. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich damit, welche anderen Begründungen für dieses Förderkriterium herangezogen werden könnten.

### ***Gibt es andere Argumente für den überregionalen Absatz?***

Bereits Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts setzte sich die Erkenntnis durch, dass Wirtschaftssubjekte ihre Wohlfahrt steigern können,

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu beispielsweise BLUM, U.: Volkswirtschaftslehre. Studienhandbuch. 2., überarbeitete Auflage. München, Wien 1994, 7. Kapitel.

wenn sie sich auf die Produktion von Gütern spezialisieren, bei deren Herstellung sie absolute bzw. komparative Kostenvorteile besitzen.<sup>46</sup> Wettbewerb befördert Arbeitsteilungs- und Spezialisierungsprozesse. Die heute anzutreffenden überregionalen Spezialisierungs- und Handelsmuster sind Ergebnis dieser Marktprozesse. Entsprechend der (bislang nicht widerlegten) Erkenntnisse der (klassischen) Außenhandelstheorien ginge jegliche Beschränkung des (überregionalen) Handels mit einem Wohlfahrtsverlust einher.<sup>47</sup> Darüber hinaus signalisieren überregionale Handelsbeziehungen, dass die (exportierenden) Unternehmen überregional wettbewerbsfähig sind. Auch innovieren überregional tätige Unternehmen in der Regel sehr stark, denn dies ist Basis dafür, im Wettbewerb bestehen zu können.<sup>48</sup> Zweifelsfrei steigt durch die zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung die Abhängigkeit der Handelspartner voneinander. Insbesondere für Unternehmen, die in den internationalen Handel eingebunden sind, kann dies zum Problem werden. Auf der anderen Seite kann in der Regel unterstellt werden, dass überregional agierende Unternehmen die Risiken ihrer Handelspartner kennen und eine entsprechende Risiko-diversifikation (z. B. eine Streuung der Abnehmer) vornehmen werden.

Ein weiteres Argument zugunsten überregional gerichteter Absatzaktivitäten, dem in der modernen Regionalökonomie sehr viel Bedeutung beigemessen wird, sind Vernetzungsaspekte. Insbesondere für die Generierung neuen Wissens sind neben lokalen Beziehungen auch überregionale

---

<sup>46</sup> Vgl. SMITH, A.: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Modern Library: New York 1994. – RICARDO, D.: Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung. FinanzBuch: München 2006.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu bspw. KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M.: International Economics. Theory and Policy. 6<sup>th</sup> edition. Addison Wesley: Boston et al. 2003, Part 1 and 2.

<sup>48</sup> SCHNEIDER, L.; GÜNTHER, J.; BRANDENBURG, B.: Innovation and Skills from a Sectoral Perspective: a Linked Employer-Employee Analysis, in: Economics of Innovation and New Technology, Vol. 19 (2), 2010, pp. 185-202. – GÜNTHER, J.; GEBHARDT, O.: Eastern Germany in the Process of Catching-up: The Role of Foreign and Western German Investors in Technological Renewal, in: Eastern European Economics, Vol. 43 (3), 2005, pp. 78-102. – GÜNTHER, J.; PEGLOW, F.: Forschung und Entwicklung wichtige Quelle für Produktinnovationen auch in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/2007, S. 337-343.

Interaktionen enorm wichtig.<sup>49</sup> Entscheidende Impulse für bedeutende Innovationen stammen oft aus überregionalen Wissensaustauschen. Während lokale Beziehungen eher spontan und unstrukturiert ablaufen, werden überregionale Interaktionen meist strategisch „organisiert“. Es muss entschieden werden, welche und wie viele Informationen mit den überregionalen Partnern ausgetauscht werden sollen. Das resultierende überregionale Netzwerk fußt daher auf großem Vertrauen, das die beteiligten Partner zueinander haben. Lokale und überregionale Beziehungen in Kombination können zudem sich selbst verstärkende Prozesse auslösen. Je mehr lokale Netzwerke in überregionale Beziehungen eingebunden sind, desto mehr Informationen über Märkte und Technologien fließen in die Region. Überregionale Beziehungen bewirken die Annäherung zwischen den lokalen Akteuren und stärken ihre internen Austauschprozesse.

Lieferströme sind auch mit einem Wissensaustausch verbunden, wenngleich der Umfang des ausgetauschten Wissens im Vergleich zu anderen Arten von Interaktionen, etwa FuE-Verbundprojekten, relativ gering sein dürfte. Andererseits könnten Lieferbeziehungen auch Interaktionen in FuE-Verbundprojekten nach sich ziehen. In diesem Falle würden sich beide Interaktionen überlagern.<sup>50</sup>

### **Fazit**

Der vorliegende Beitrag beschäftigte sich mit der Frage, ob im Rahmen der Regionalförderung zukünftig vom Förderkriterium des überregionalen Absatzes Abstand genommen werden sollte. Kritiker dieser Regelung führen an, dass vor allem kleine Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen sein könnten. Zudem würde eine zu starke Orientierung auf überregionale Handelsaktivitäten zu

einer starken Abhängigkeit von den Handelspartnern führen. Auch würden diese Handelsmuster entsprechende Infrastrukturen erfordern, deren Bereitstellung und Unterhaltung Ressourcen bindet.

Für die Gemeinschaftsaufgabe wird der überregionale Absatz von der Regionalpolitik mit der Exportbasistheorie begründet. Danach gehen die entscheidenden Impulse für die regionale Entwicklung von der Existenz des Basissektors aus; über Multiplikatorprozesse partizipieren auch die Nichtbasissektoren. Anhand eines erweiterten Exportbasismodells konnte gezeigt werden, dass regionale Einkommenszuwächse beim Fehlen oder Stagnieren des Exportbasissektors nur noch über eine Erhöhung der Transfers erreicht werden können. Für eine Region stellt dies eine Gefahr dar, da sie bei Transferzahlungen von Dritten abhängig wird. Verschärfen kann sich dieses Problem, wenn die Bevölkerung in diesen Regionen schrumpft bzw. altert; dann stellen überregionale Aktivitäten die einzige Möglichkeit dar, die Kaufkraft in den Regionen zu stabilisieren.

Auch wurde gezeigt, dass die Exportbasistheorie wegen einiger Schwächen nicht als alleiniges Kriterium für die Begründung des überregionalen Absatzes herangezogen werden sollte. Vielmehr sind überregionale Handelsbeziehungen mit der Anbindung an überregionale Wissensströme verbunden, die nach gängiger Auffassung der modernen Regionalökonomie heute die Triebfeder für die regionale Entwicklung darstellen.

Zweifelsohne führen überregionale Handelsbeziehungen auch zu einer stärkeren Abhängigkeit – auf diese aber können sich die überregional agierenden Unternehmen einstellen, indem sie eine entsprechende Risikodiversifikation betreiben. Sicherlich werden durch diese Handelsmuster Ressourcen für die notwendige Infrastruktur gebunden – andererseits existiert hier ein reicher Instrumentenkasten, um etwaige Beeinträchtigungen der Umwelt zu internalisieren. Eine Beschränkung des Handels ist nicht zu empfehlen, da dies zu entsprechenden Wohlfahrtsverlusten führen wird.

Auch zeigten die empirischen Untersuchungen für Betriebe in den Neuen Ländern, dass die kleinen Unternehmen keinesfalls pauschal von der Förderung ausgeschlossen sind. Gehören sie einer Branche an, die auf der Positivliste steht, dann ist die Förderfähigkeit kraft Regelwerk bereits gegeben.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu bspw. BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P.: Clusters and Knowledge: Local Buzz, Global Pipelines and the Process of Knowledge Creation, in: Progress in Human Geography, Vol. 28 (1), February 2004, pp. 31-56. – GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E.: Innovation and Growth in the Global Economy, 2<sup>nd</sup> printing. Cambridge, London 1992, Chapter 9.

<sup>50</sup> Zur Diskussion um sich überlagernde Interaktionen aufgrund von Lieferverflechtungen und FuE-Verbundprojekten vgl. bspw. TITZE, M.; BRACHERT, M.; KUBIS, A.: The Identification of Industrial Clusters – Methodical Aspects in a Multidimensional Framework for Cluster Identification. IWH-Diskussionspapier 14/2010. Halle (Saale) 2010.

Betriebe, die nicht zu diesen Branchen gehören, können immer noch ihren überwiegend überregionalen Absatz tatsächlich nachweisen. Hier zeichnet aber vielmehr die Branche als die Betriebsgröße dafür verantwortlich, ob das Förderkriterium erfüllt wird oder nicht. In einigen Branchen werden auch mittlere und große Unternehmen nur schwerlich den überwiegend überregionalen Absatz nachweisen können. Diese Unternehmen erhielten dann die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe nicht. Einzige Ausnahme sind Betriebe der Nahrungs- und Genussmittelherstellung. Hier deuten Signale darauf hin, dass größere Betriebe eher den überwiegend überregionalen Absatz tatsächlich nachweisen können.

Insgesamt bleibt, dass die Forderung nach einem überwiegend überregionalen Absatz ein recht brauchbares Kriterium in der praktischen Anwen-

dung dieses Förderinstruments darstellt. Es kann einfach berechnet werden, und es steht auf einem breiten theoretischen Fundament. Dieses basiert heute weniger auf den Erkenntnissen der Exportbasistheorie, sondern vielmehr auf den Überlegungen der modernen Regionalökonomie, die in der Anbindung an überregionale Wissensflüsse eine treibende Kraft für die regionale Entwicklung sieht. Auch ist es weniger eine Frage der Betriebsgröße sondern ein Merkmal der Branche, ob Produkte überwiegend überregional verkauft werden.

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

*Lutz Schneider*  
(*Lutz.Schneider@iwh-halle.de*)