



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Halle

*Jutta Günther*  
Editorial

*Andrea Gausemann*  
Aktuelle Trends:  
Motive auswärtiger Investoren  
für die Wahl des Standortes in Ostdeutschland

*Tobias Knedlik*  
Im Fokus:  
Polen in der globalen Finanz- und  
Konjunkturkrise – Realwirtschaft trotz mit  
IWF-Unterstützung den Finanzmarkturbulenzen

*Alexander Kubis, Lutz Schneider*  
Einwanderung nach Ostdeutschland:  
Neue Chance 2011

*Gerhard Heimpold*  
Unternehmensnetzwerke in den Regionen  
Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle:  
Befinden sich die Netzwerkmitglieder in  
räumlicher Nähe zueinander?

*Peter Haug*  
Was bringt das Konjunkturpaket II  
den Kommunen langfristig?  
– Das Beispiel Sachsen –

*Cornelia Lang*  
IWFH-Industrienumfrage im März 2010

# Wirtschaft im Wandel

4/2010

28.04.2010, 16. Jahrgang



## Editorial

Bei allen Kontroversen über Ursachen und Folgen der Wirtschaftskrise besteht in einem Punkt Einigkeit: Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sollte in Forschung und Entwicklung investiert werden, um im Aufschwung mit Marktneuheiten präsent zu sein. „Was du heute kannst besorgen, das verschiebe nicht auf morgen.“ Man muss kein Ökonom sein, um das zu akzeptieren.

Wer aber soll wo in Forschung und Entwicklung investieren? Marktnahe Entwicklung und Produkteinführung sind genuine Aufgaben der Unternehmen. Stimuliert durch Umsatz- und Gewinnerwartungen sind hier Märkte der Kompass in der Technologievelfalt. Grundlagenforschung und vorwettbewerbliche industrielle Forschung sind dagegen Aufgabe des Staates. Ohne staatliche Förderung gäbe es sie nicht oder zu wenig davon. Ökonomen können das theoretisch fundiert zeigen.

Aber wie soll der Staat Unternehmen fördern und in welchen Technologien? In Deutschland besteht die industrielle Forschungsförderung darin, ausgewählte Projekte anteilig zu bezuschussen. Die Programme sind zum Großteil technologieoffen.

Jetzt soll die Forschungsförderung in Deutschland um ein neues Instrument erweitert werden: die steuerliche Erleichterung für forschende Unternehmen. Wird nach jahrelanger Diskussion endlich gut, was lange währt? Man wird sehen. Wo keine belastbaren Vorausberechnungen möglich sind, erscheinen, bei aller Plausibilität des Verweises auf andere OECD-Länder, nur moderate Erwartungen angebracht.

Aber: Solange es nicht gelingt, mehr Menschen zu höheren Bildungsabschlüssen zu führen und für Technik- und Naturwissenschaften zu begeistern, drohen Maßnahmen für ein „Mehr“ in der Forschungsförderung ins Leere zu laufen. Gerade in Deutschland steht das Innovationssystem angesichts der demographischen Entwicklung und der Abwanderung von Wissenschaftlern vor großen Herausforderungen.

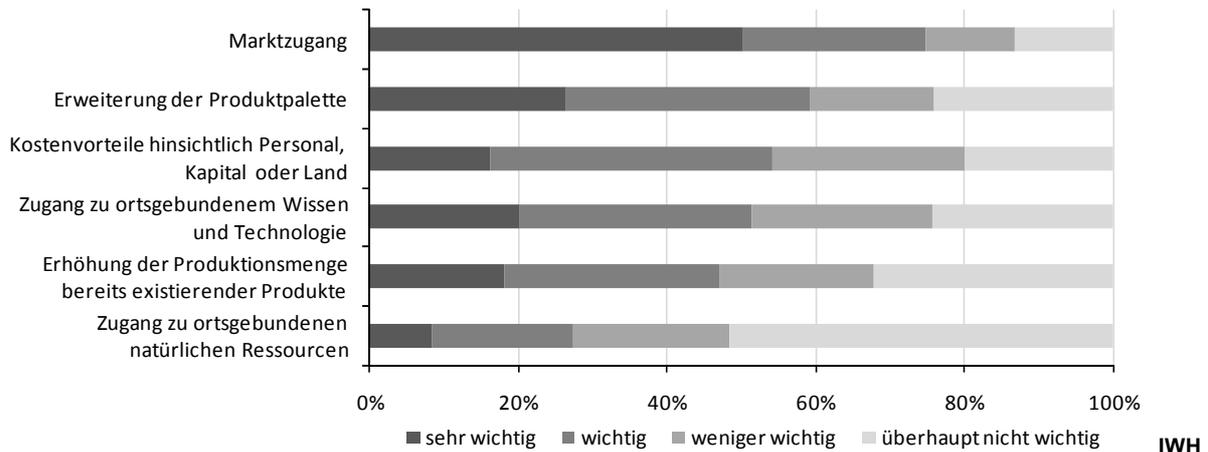
Der Versuch, mit der Einführung bzw. dem Ausbau steuerlicher Anreize mehr industrielle Forschung und Entwicklung zu stimulieren, ist richtig. Richtig sind aber auch die Warnung vor zu hohen Erwartungen und der Hinweis auf die Interdependenz gerade von Forschungs- und Bildungspolitik, denn Forschung wird von Menschen gemacht.

*Jutta Günther  
Leiterin der Abteilung Strukturökonomik*

## Motive auswärtiger Investoren für die Wahl des Standortes in Ostdeutschland

Motive der Investoren nach Einschätzung der befragten Unternehmen<sup>a</sup>

- Häufigkeiten der Angaben in %<sup>b</sup> -



<sup>a</sup> Insgesamt antworteten 629 Unternehmen in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) im Produzierenden Gewerbe und in ausgewählten Dienstleistungen. – <sup>b</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

Quellen: IWH-FDI-Mikrodatenbank, Welle 2009; Berechnungen des IWH.

Das IWH hat mit der dritten Welle der FDI-Mikrodatenbank\* im Herbst 2009 eine Befragung von ostdeutschen Unternehmen mit ausländischem und/oder westdeutschem multinationalem\*\* Investor durchgeführt. Dabei beantworteten die Unternehmen u. a. die Frage nach den strategischen Investitionsmotiven ihres ausländischen und/oder westdeutschen multinationalen Gesellschafters für die Neugründung eines Tochterunternehmens bzw. für die Beteiligung an einem bereits existierenden Unternehmen in den Neuen Bundesländern.

Die Auswertung zeigt, dass für die auswärtigen Unternehmen bei der Investitionsentscheidung der Zugang zu einem neuen Markt am wichtigsten ist: Dieses Investitionsmotiv bewerten 73% der befragten Unternehmen als wichtig oder sehr wichtig. An zweiter Stelle steht die Erweiterung der Produktpalette, dies nennen 57% der befragten Unternehmen als Grund für ihre Investitionen am Standort Ostdeutschland. Auch wegen ihrer Kostenvorteile hinsichtlich Personal, Kapital oder Land sind die Neuen Bundesländer für viele Investoren interessant: Immerhin für gut die Hälfte (53%) der Befragten ist dies ein wichtiger Grund für ihr Engagement. Dabei schätzen Unternehmen, die im Produzierenden Gewerbe tätig sind, die Kostenvorteile mit 57% weit wichtiger ein als Dienstleistungsunternehmen (49%). Außerdem ist die Verfügbarkeit von Know-how und technologischer Kompetenz ein bedeutender Standortfaktor: Ebenfalls die Hälfte der Befragten (50%) schätzt an den Neuen Bundesländern den guten Zugang zu ortsgebundenem Wissen und ortsgebundener Technologie und nennt dies als wichtigen Grund, in dieser Region zu investieren. Es folgt das Motiv der Erhöhung der Produktionsmenge mit 45% der Antworten, d. h. die auswärtigen Unternehmen investieren in Ostdeutschland, um mehr von einem bereits existierenden Produkt herzustellen. Den Zugang zu ortsgebundenen natürlichen Ressourcen nennt noch gut ein Viertel (26%) der Befragten als wichtigen Anreiz für die Investitionsentscheidung zugunsten des Standorts Ostdeutschland. Insgesamt zeigt sich, dass bei der Entscheidung auswärtiger Investoren für den Standort Ostdeutschland neben dem klassischen Motiv der Erschließung eines neuen Marktes die Erweiterung der Produktpalette sowie kosten- und technologieorientierte Motive dominieren.

Andrea Gauselmann  
([Andrea.Gauselmann@iwh-halle.de](mailto:Andrea.Gauselmann@iwh-halle.de))

\* FDI = Foreign Direct Investment (Ausländische Direktinvestitionen). – \*\* Westdeutsche multinationale Unternehmen haben ihren Hauptsitz in einem der westdeutschen Länder und Direktinvestitionen in Ostdeutschland und mindestens einem anderen Staat getätigt.

## Im Fokus: Polen in der globalen Finanz- und Konjunkturkrise – Realwirtschaft trotz mit IWF-Unterstützung den Finanzmarkturbulenzen

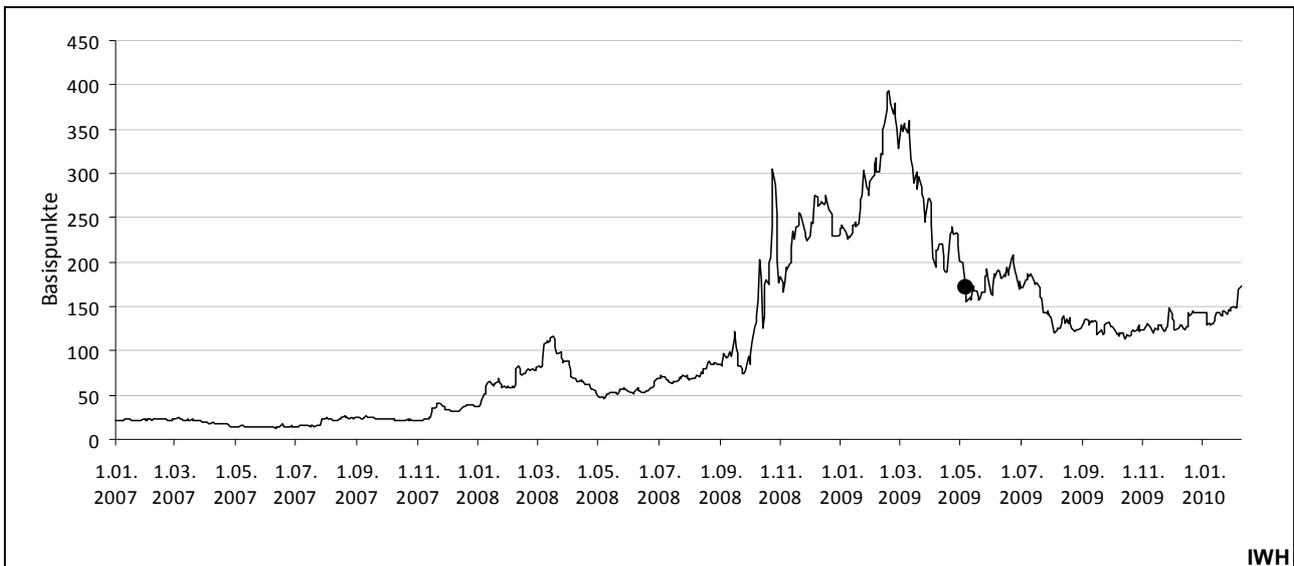
Auch Polen konnte sich den Auswirkungen der globalen Finanzkrise nicht entziehen. So stiegen die Risikoprämien für handelbare Kreditversicherungen für Staatsanleihen (so genannte *Credit De-*

*fault Swaps, CDS*) drastisch an – zwischen Juni 2007 und März 2009 von 13 auf 390 Basispunkte (vgl. Abbildung 1). Dieser Anstieg ist jedoch im Vergleich mit anderen Ländern Mittelosteuropas sowohl

absolut als auch relativ zum Ausgangsniveau gering. Vor allem die baltischen Länder wurden noch stärker getroffen.

Allerdings verlief der Anstieg der Risikoprämien plötzlich und

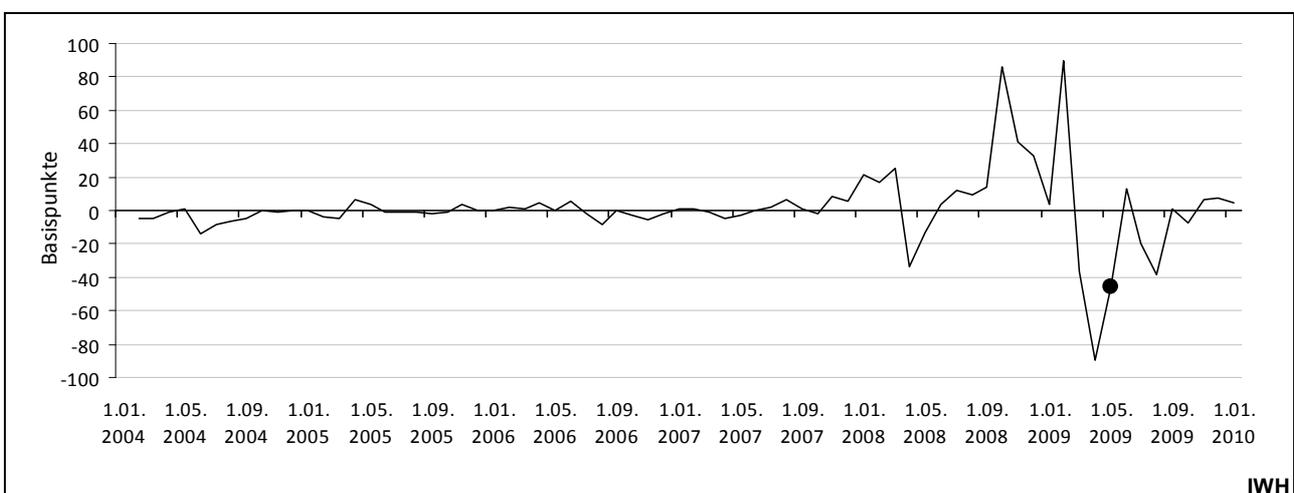
Abbildung 1:  
Entwicklung der Risikoprämien auf zehnjährige polnische Staatsanleihen



Anmerkung: Das Datum der FCL-Vereinbarung mit dem IWF (vgl. 195) ist durch einen Kreis kenntlich gemacht.

Quellen: Credit Market Analysis (CMA); Darstellung des IWH.

Abbildung 2:  
Veränderungen der Risikoprämien auf zehnjährige polnische Staatsanleihen  
- auf Basis von Monatsdurchschnittsdaten -



Anmerkung: Das Datum der FCL-Vereinbarung mit dem IWF (vgl. 195) ist durch einen Kreis kenntlich gemacht.

Quellen: Berechnungen des IWH auf Basis von CMA-Daten; Darstellung des IWH.

Tabelle 1:  
 Monate mit erhöhtem Druck auf die Finanzmärkte in ausgewählten Ländern

Länder	Monate mit besonders stark und plötzlich ansteigenden Risikoprämien auf zehnjährige Staatsanleihen			Summe
Bulgarien	10/2008	2/2009		2
Estland	10/2008	2/2009		2
Kroatien	10/2008	11/2008	2/2009	3
Lettland	10/2008	3/2009		2
Litauen	10/2008	2/2009		2
Polen	10/2008	11/2008	2/2009	3
Rumänien	10/2008	11/2008	2/2009	3
Tschechien	10/2008	2/2009		2
Ungarn	3/2008	10/2008	2/2009	3

Hinweis: Von einem starken und plötzlichen Anstieg wird dann gesprochen, wenn ein Monatswert den Mittelwert der Zeitreihe um das mehr als 1,645-fache der Standardabweichung übersteigt.

Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis von CMA-Daten.

Tabelle 2:  
 Währungskrisenmonate in ausgewählten Ländern

Länder	Währungskrisenmonate <sup>a</sup>			Summe
Bulgarien	10/2008	12/2008		2
Estland	11/2008			1
Kroatien	12/2008	1/2009		2
Lettland	11/2008			1
Litauen				0
Polen	9/2008	10/2008	12/2008	3
Rumänien	10/2008	1/2009		2
Tschechien	10/2008	1/2009		2
Ungarn	10/2008			1

<sup>a</sup> Berechnet mit Hilfe des EMP-Index.

Quellen: Berechnungen des IWH auf Basis nationaler Quellen; IMF International Financial Statistics.

stark, sodass er aufgrund der Historie der Risikoprämienentwicklung als krisenhaft bezeichnet werden kann. Abbildung 2 stellt die Veränderungen der Risikoprämien dar.

Außergewöhnlich starke, plötzliche Anstiege sind in den Monaten Oktober und November 2008 sowie im Februar 2009 zu beobachten gewesen. Bezüglich der Anzahl der Krisenmonate nahm Polen einen Spitzenplatz im Ver-

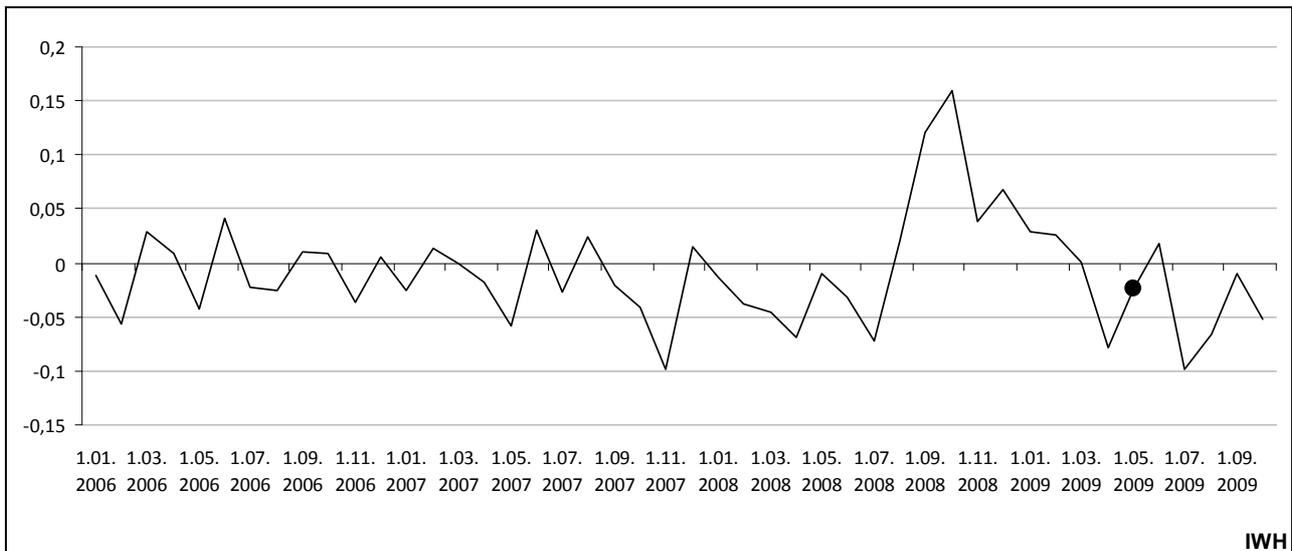
gleich mit anderen mittelosteuropäischen Ländern ein (vgl. Tabelle 1).

Wie auch in den anderen Ländern der Region (die einzige Ausnahme ist Litauen) wurden die Kapitalmarkturbulenzen in Polen von einer Währungskrise begleitet. Im Vergleich zu den anderen mittelosteuropäischen Ländern begann die Währungskrise in Polen im September 2008 relativ früh und

dauerte mit insgesamt drei Monaten so lange wie in keinem anderen mittelosteuropäischen Land (vgl. Tabelle 2).

Vor allem die Länder mit Festkurssystemen waren geringerem Druck auf den Währungsmärkten ausgesetzt. Währungskrisen werden hier mit Hilfe des Exchange-Market-Pressure-Index (EMP) identifiziert, der die Veränderungen einer gewichteten Linearkombination aus

Abbildung 3:  
Entwicklung des Exchange-Market-Pressure-Index (EMP) in Polen



Anmerkung: Das Datum der FCL-Vereinbarung mit dem IWF (vgl. S. 195) ist durch einen Kreis kenntlich gemacht.

Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis nationaler Quellen, IMF International Financial Statistics.

Wechselkurs, Zins und Währungsreserven darstellt. Die Entwicklung des EMP für Polen wird in Abbildung 3 dargestellt. Je stärker positiv ein Wert ist, umso höher ist der Druck auf die Währung. Übersteigt ein Wert eine zuvor aus dem Mittelwert der Zeitreihe und einem Vielfachen der Standardabweichung bestimmte Grenze, so gilt der entsprechende Monat als Krisenmonat.

Nach der Betrachtung der Finanzmarktindikatoren lässt sich zusammenfassend sagen, dass Polen als Land mit flexiblem Wechselkurs relativ stark von Währungsschwankungen betroffen war und dass die polnische Währung kumulativ auch am stärksten abwertete. Obzwar der Anstieg der Risikoprämien auf Staatsanleihen in Polen besonders plötzlich erfolgte, lag der kumulierte Anstieg der Risikoprämien weit unter den Niveaus anderer mittelosteuropäischer Länder und war nur in Tschechien noch geringer.

Die krisenhaften Entwicklungen an den Kapital- und Währungsmärkten, aber auch auf den Aktienmärkten, und der Einbruch der Exportnachfrage führten in Polen im Gegensatz zu anderen Ländern Mittelosteuropas nicht zu einer Rezession, wenngleich sich das reale Wirtschaftswachstum deutlich verlangsamte. Positive Impulse gingen dabei vor allem vom privaten Konsum aus.<sup>1</sup> Als weitere mögliche Gründe für die relativ geringe Transmission der Finanzmarkturbulenzen auf die Realwirtschaft Polens können die relativ starke Binnenorientierung der Volkswirtschaft und die im Vergleich zu anderen mittelosteuropäischen Ländern günstige Leistungsbilanzposition sowie der hohe Anteil an Krediten in heimischer Währung genannt werden. *Welfe*

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung der realwirtschaftlichen Entwicklungen in Polen siehe KÄMPFE, M.: Polnische Wirtschaft trotz der Krise, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 12/2009, S. 498-505.

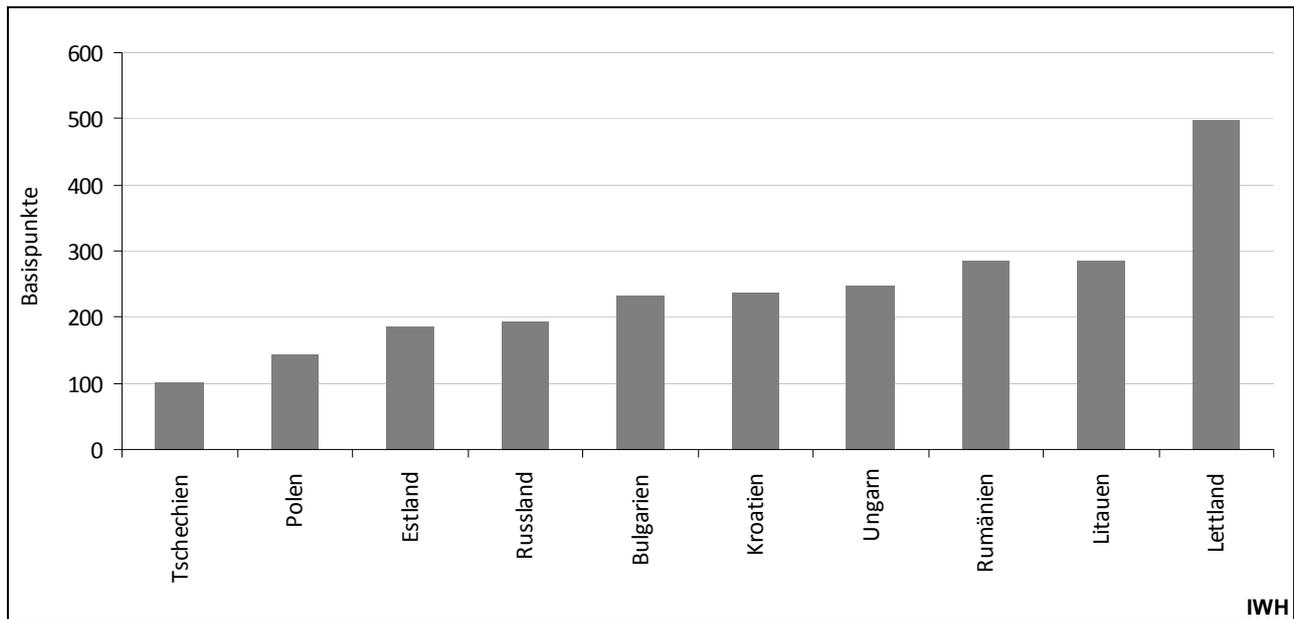
zeigt, dass die Importe wesentlich stärker auf die Abwertung reagierten als die Exporte.<sup>2</sup> Der Rückgang der Importe erklärt die relativ günstige Leistungsbilanzposition und zeigt, dass die starke Abwertung der polnischen Währung kurzfristig einem Rückgang der realwirtschaftlichen Aktivität entgegenwirkte.<sup>3</sup> Der Anteil der Fremdwährungsverbindlichkeiten an den Gesamtverbindlichkeiten betrug Ende 2008 in Polen nur 20,5%, obwohl der Auslandsbankenanteil in Polen im mittelosteuropäischen Durchschnitt liegt.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> WELFE, W.: How the Polish Economy Escaped Recession: Model Based Simulations. Studie präsentiert auf der 69. Konferenz der IAES in Prag vom 25. bis 27. März 2010.

<sup>3</sup> Dieser positive Effekt einer Währungskrise wird üblicherweise durch den mit der Krise einhergehenden Vertrauensverlust überkompensiert. Die längerfristigen Auswirkungen der erhöhten Währungsvolatilität bleiben noch abzuwarten.

<sup>4</sup> In den baltischen Ländern lag der Anteil der Fremdwährungsverbindlichkeiten zwischen 60% und 80% (IMF,

Abbildung 4:  
Risikoprämien auf zehnjährige Staatsanleihen im mittelosteuropäischen Vergleich im Januar 2010



Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis von CMA-Daten.

Am 06.05.2009 schloss Polen eine Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) über das neue Instrument der *Flexible Credit Line* (FCL).<sup>5</sup> Die Vereinbarung traf auf eine Situation einsetzender Erholung in Polen und in anderen Ländern Mittelosteuropas. Die langfristigen Auswirkungen des Abkommens können naturgemäß noch nicht empirisch beurteilt werden. Kurzfristig lassen sich jedoch schon einige wesentliche

Erkenntnisse ableiten. Wie die Entwicklung der CDS nach Inkrafttreten der Vereinbarung zeigt, hatte diese keine unmittelbar negativen Auswirkungen auf die Risikoeinschätzung der Kapitalmarktakteure, wie dies im Falle einer Stigmatisierung zu erwarten gewesen wäre. Vielmehr gingen die Risikoprämien weiter zurück und liegen aktuell auf dem zweitniedrigsten Niveau der Länder Mittelosteuropas (vgl. Abbildung 4).

halten. Welchen Beitrag dazu die Vereinbarung mit dem IWF geleistet hat, lässt sich derzeit noch nicht quantifizieren.

*Tobias Knedlik*  
([Tobias.Knedlik@iwh-halle.de](mailto:Tobias.Knedlik@iwh-halle.de))

Financial Soundness Indicators). Der Anteil der Bankaktiva von Banken mit mehr als 50% ausländischen Eigentümern an den gesamten Bankaktiva lag 2005 in Polen mit 70% im mittelosteuropäischen Mittelfeld (Bank Regulation and Supervision Database, <http://go.world-bank.org/SNUSW978P0>, Zugriff am 08.02.2010).

<sup>5</sup> Eine ausführliche Diskussion der FCL findet sich in JOHN, J.; KNEDLIK, T.: Reform der Kreditvergabe des IWF erhöht die Stabilität in Schwellenländern, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 3/2010, S. 164-173. Das Datum der Vereinbarung mit dem IWF ist in allen Abbildungen durch einen Kreis kenntlich gemacht.

Die seit dem Abkommen niedrigen Werte des EMP-Index deuten auf eine relativ entspannte Situation auf den Währungsmärkten hin. Auch hier ist der Druck durch das Abkommen zumindest nicht wesentlich erhöht worden. Dies wird durch die positive Entwicklung der Komponenten Wechselkurs und Währungsreserven unterstrichen.

Insgesamt hat die polnische Volkswirtschaft den Turbulenzen auf den internationalen Märkten im Vergleich zu den mittelosteuropäischen Nachbarn gut standge-

# Einwanderung nach Ostdeutschland: Neue Chance 2011

– Kurzfassung –

*Deutschland – insbesondere Ostdeutschland – erfährt mit der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung eine demographische Konstellation, welche Gesellschaft und Ökonomie vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Eine Option, den demographiebedingten Problemdruck zu senken, stellt die Stimulation von Zu- bzw. Einwanderung dar. Der Beitrag beleuchtet in historischer Betrachtung zunächst die Geschichte der Außenwanderung Deutschlands im 20. Jahrhundert und kommt zu dem Schluss, dass von echter Einwanderung erst seit den 1950er Jahren mit Blick auf die Zuwanderung von „Gastarbeitern“, welche in der Folge zu Immigranten wurden, in die BRD gesprochen werden kann. Die ostdeutschen Regionen hingegen weisen einen sehr geringen Anteil von Einwanderern auf, da die DDR Zuwanderung in deutlich geringerem Umfang und in der Regel mit nur temporärem Aufenthaltsstatus zuließ.*

*In der gegenwärtigen Situation, da die Zuwanderung nach (Gesamt-)Deutschland ohnehin eher rückläufig ist, spricht die vergleichsweise geringe Einwanderungserfahrung und die damit verbundene geringe Netzwerkdichte ausländischer Bevölkerungs-*

*gruppen in den ostdeutschen Ländern für eher beschränkte Erfolgsaussichten hinsichtlich einer Stimulation zusätzlicher Zuwanderungspotenziale. Das einzig greifbare Mittel zur Erhöhung der Zuwanderung in die Neuen Länder stellt die Migration aus Mittelosteuropa dar. Die räumliche Nähe zum Herkunftsgebiet könnte bestehende Attraktivitätshemmnisse der östlichen Bundesländer kompensieren helfen und einen signifikanten Zuwanderungsstrom über die Grenzregionen hinaus in Gang setzen. Indes ist vor zu hohen Erwartungen mit Blick auf die Größenordnung des Zuwanderungsstromes zu warnen. Ein Großteil der migrationsaffinen Bevölkerung Mittelosteuropas ist im Zuge der rascheren Implementation der Arbeitnehmerfreizügigkeit in anderen EU-Staaten bereits ausgewandert. Die Anstrengungen müssen nun darauf gerichtet sein, die ab Mai 2011 in den Arbeitsmarkt drängenden Zu- und Einwanderer aus den östlichen Nachbarländern nicht durch neuerliche Restriktionen abzuschrecken.*

Alexander Kubis,  
Lutz Schneider (Seite 198)

## Unternehmensnetzwerke in den Regionen Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle:

Befinden sich die Netzwerkmitglieder in räumlicher Nähe zueinander?

– Kurzfassung –

*Angesichts der kleinteiligen Unternehmenslandschaft in Ostdeutschland können Unternehmensnetzwerke dazu beitragen, dass die wirtschaftliche Leistungskraft der vernetzten Unternehmen gestärkt wird. Für den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmensnetzwerken ist nicht zuletzt von Bedeutung, inwieweit eine Mischung von lokal konzentrierter Zusammenarbeit einerseits und Einbindung von Partnern aus anderen Regionen, speziell aus dem Ausland, andererseits gegeben ist. Eine derartige Mischung wird in der regionalökonomischen De-*

*batte als zweckmäßig erachtet: Persönliche Kontakte im Nahbereich sollen zu innovationsfördernden Flüssen von implizitem Wissen führen. Internationale Vernetzungen erleichtern den Zugang zum weltweit führenden Stand des Wissens. Eine einseitige Betonung lokaler Vernetzungen ist nach gängiger Auffassung mit der Gefahr von Lock-in-Effekten verbunden. Der Blick auf die empirischen Befunde für 93 Unternehmensnetzwerke mit Sitz in den Regionen Leipzig, Dresden, Chemnitz oder Halle zeigt, dass rund die Hälfte der Netzwerkmit-*

glieder in der Sitzregion der betreffenden Netzwerke lokalisiert ist. Weitere 10% sind jeweils in den anderen drei Stadtregionen gelegen. Mehr als ein Drittel der Mitglieder sind in anderen deutschen Regionen außerhalb der vier genannten Stadtregionen ansässig, davon wiederum reichlich die Hälfte in den übrigen Teilräumen in Sachsen und Sachsen-Anhalt, und lediglich knapp 2% im Ausland. Für den Transfer von international fortge-

schrittenem Wissen kommen aber nicht nur die ausländischen Netzwerkmitglieder, sondern auch die öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen infrage, die in mehr als vier Fünfteln der untersuchten Netzwerke vertreten sind. Das Netzwerkkonzept als regionalpolitisches Konzept bleibt wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung ostdeutscher Regionen.

Gerhard Heimpold (Seite 205)

## Was bringt das Konjunkturpaket II den Kommunen langfristig? – Das Beispiel Sachsen –

### – Kurzfassung –

Der Beitrag untersucht, ob von den im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten Investitionen neben den kurzfristigen Nachfrageeffekten auch langfristige Auswirkungen z. B. auf das lokale Wirtschaftswachstum zu erwarten sind. Was die kurzfristigen Auswirkungen betrifft, so zeigte sich am Beispiel Sachsens mit relativ geringfügiger zeitlicher Verzögerung ein Anstieg der kommunalen Investitionen. Das Time-Lag-Problem staatlicher Ausgabenprogramme scheint sich dort in Grenzen zu halten. Erhebliche Preissteigerungen für Bauleistungen zeichnen sich bisher ebenfalls noch nicht ab.

Mit Bezug auf die langfristigen Wirkungen der geförderten Maßnahmen ist aus Sicht z. B. der Neuen Wachstumstheorie Skepsis angebracht, da selbst bei typischen öffentlichen Vorleistungsgütern die Entzugseffekte der Finanzierung gegen die Produktivitätssteigerung im privaten Unternehmenssektor abzuwägen sind. Hinzu kommen generell die Faktorpreiseffekte von Investitionszuweisungen, die einen übermäßigen Einsatz von

physischem Kapital in der öffentlichen Produktion begünstigen.

Diese skeptische Haltung der Theorie wird für Sachsen dadurch bestärkt, dass vor allem kommunale Konsumgüter (Sport- und Freizeitanlagen) oder nicht unmittelbar wirtschaftsnahe Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Grundschulen) gefördert werden. Investitionen etwa in Einrichtungen der beruflichen Bildung, Forschung und Entwicklung oder unternehmensrelevante Infrastrukturarten spielen entweder auf kommunaler Ebene keine nennenswerte Rolle oder sind explizit von der Förderung ausgeschlossen.

Insbesondere aufgrund der Anreize zur Fehllenkung von öffentlichen Ressourcen wird empfohlen, künftige Förderprogramme eher als zweckungebundene Transferleistungen auszugestalten, die die Kommunen dann nach eigenem Ermessen für „Investitionen“ in Humankapital (Personaleinstellungen oder Qualifizierungsmaßnahmen) oder in Realkapital verwenden können.

Peter Haug (Seite 213)

## Einwanderung nach Ostdeutschland: Neue Chance 2011

Deutschland – insbesondere Ostdeutschland – erfährt mit der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung eine demographische Konstellation, welche Gesellschaft und Ökonomie vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Zu denken ist an die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme, der öffentlichen Haushalte, aber auch an das Wachstumspotenzial einer Wirtschaft, deren Humankapitalressourcen schwinden. Um diesen Problemen gerecht zu werden, gilt es einerseits *Anpassungsstrategien*, also Lösungen bei gegebenem demographischem Entwicklungspfad, zu entwerfen. Andererseits müssen *Vermeidungsstrategien*, d. h. Strategien zur Verbesserung der demographischen Konstellation selbst, realisiert werden, um den Problemdruck zu mildern. Die Vermeidungsstrategien betreffen erstens die Geburten und zweitens die Wanderungsbilanz. Während das Geburtenverhalten als weitgehend unbeeinflussbar gilt und mit Blick auf die demographiebedingten Problemlagen eher langfristig wirkt, scheint die Entwicklung von Zu- und Abwanderung eher durch politische Maßnahmen steuerbar zu sein – auch wirkt eine Veränderung der Wanderungsbilanz unmittelbarer auf die Ökonomie, da sie in erheblichem Umfang Personen im erwerbsfähigen Alter betrifft.

Freilich ist die gegenwärtige Entwicklung der Wanderungsverflechtung Deutschlands mit dem Ausland in dieser Beziehung eher ernüchternd. Deutschland, das in der politischen Debatte gern als Einwanderungsland bezeichnet wird, wies 2008 – und nach einer vorläufigen Schätzung des Statistischen Bundesamtes auch 2009 – eine negative Wanderungsbilanz gegenüber dem Ausland auf.<sup>6</sup> Die Sonderentwicklungen, welche in den 1990er Jahren zu erheblichen Wanderungsgewinnen gegenüber dem Ausland geführt haben und in der Folge auch zu einer restriktiveren Immigrationspolitik – zu denken ist an die Verschiebung der Umsetzung einer vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen EU-Ländern bis Mai 2011 –, scheinen abgeklungen und die Attraktivität Deutschlands für „normale“ Zuwanderung auch aufgrund

---

<sup>6</sup> Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Erneute Bevölkerungsabnahme für 2009 erwartet. Pressemitteilung Nr. 028 vom 21.01.2010.

rechtlicher Rahmenbedingungen eher begrenzt zu sein.

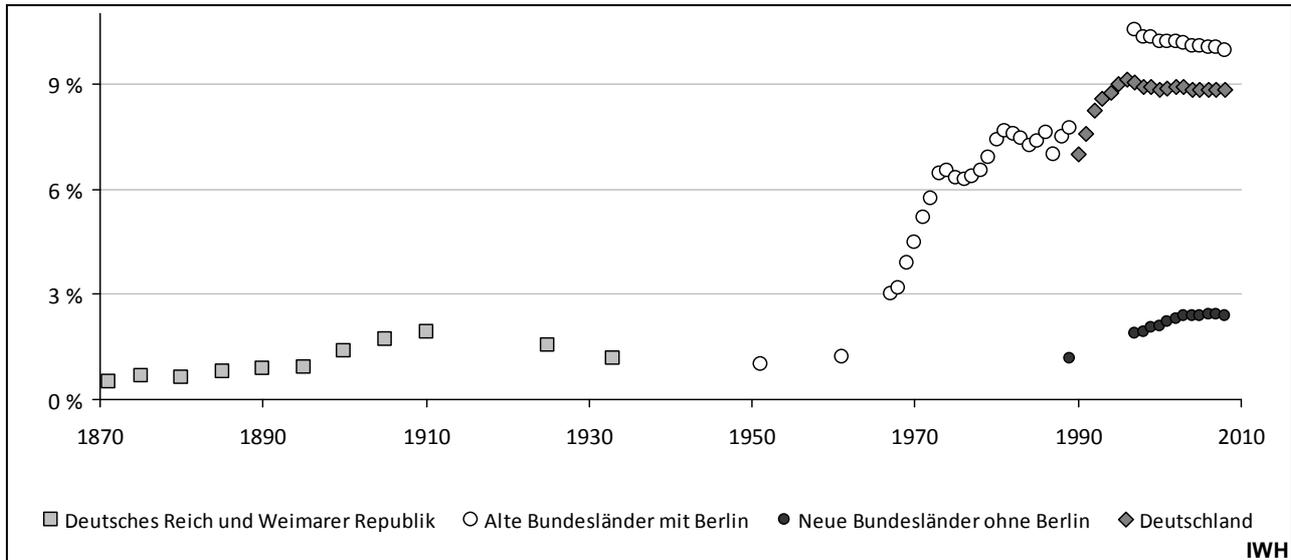
Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Artikel die Entwicklungsmuster der Migrationsverflechtungen Deutschlands mit dem Ausland. Auf zwei Aspekte wird dabei besonderer Wert gelegt. *Erstens* soll nicht nur auf die aktuelle, sondern auch auf die historische Entwicklung der Außenwanderung in Deutschland im 20. Jahrhundert eingegangen werden. Dies ist für die Einordnung der gegenwärtigen Situation hilfreich; im Übrigen spricht die in der Migrationsforschung betonte Netzwerkmigration für die Bedeutung der Einwanderungshistorie eines Landes – unterliegt die Zuwanderung doch gewissen Pfadabhängigkeiten, sodass Länder mit lang anhaltender Zuwanderung bestimmter ethnischer Gruppen und einem hohen Anteil dieser Gruppen in der Bevölkerung auch weiterhin Migranten aus den entsprechenden Herkunftsgebieten anziehen können.<sup>7</sup> *Zweitens* wird ein besonderes Gewicht auf die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gelegt. Dieser regionale Fokus liegt einerseits darin begründet, dass Alterung und Schrumpfung besonders schnell und besonders drastisch in den Neuen Ländern auftreten, der Problemdruck hier mithin besonders hoch ist. Andererseits unterschieden sich auch die Immigrationsregime von BRD und DDR erheblich, sodass eine Differenzierung nach Ost und West auch heute noch notwendig erscheint.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang ist die semantische Unterscheidung von Ein- und Zuwanderung zu berücksichtigen. Während die Zuwanderung eine zeitlich nicht näher qualifizierte Verlegung des Wohnortes über Grenzen des Nationalstaats hinweg bezeichnet, wird unter Einwanderung in der Regel die auf Dauer angelegte Verlegung des Wohnsitzes verstanden. Diese generiert dann Migrationspfade, insofern ganze Familien und Nachbarschaften den Pioniermigranten nachwandern.

<sup>8</sup> Auf eine Beschreibung der Flüchtlings- und Asylmigration wird in diesem Beitrag weitgehend verzichtet. Der Schwerpunkt der Asylmigration lag bis in die 1970er Jahre auf dem Ostblock und verschob sich zu einem Zuzug aus den Krisenregionen der „Dritten Welt“. Mit dem Transformationsprozess kam es wieder zu massiv steigenden Flüchtlings- und Asylantenzahlen aus Osteuropa. Die Einführung des Artikels 16a GG im Jahr 1993 führte jedoch dazu, dass durch die „Drittstaatenregelung“ und die Voraussetzung einer „Verfolgung“ die Chancen auf deutsches Asyl nunmehr stark eingeschränkt sind. Der derzeitige Einfluss von Asyl-

Abbildung 1:  
Ausländeranteile in Deutschland  
- 1871 bis 2008 -



Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

### **Deutschland als Einwanderungsland – Historie**

In historischer Dimension hat Deutschland eine eher episodische Geschichte als Einwanderungsland. Demgegenüber war die Auswanderung bis weit ins 20. Jahrhundert hinein von deutlich stärkerem Gewicht – auch wenn die Dimension der Auslandswanderung von der Binnenwanderung weit in den Schatten gestellt wurde.<sup>9</sup> Eine frühe Episode substanzieller Einwanderung in der frühen Neuzeit stellt die hugenottische Zuwanderung im 16. und 17. Jahrhundert dar. Überhaupt dominierten in dieser Periode die religiös motivierten Wanderungsbewegungen. Die Zielorte dieser zwangsweisen Wanderungen wurden von den Migranten dann aber auch unter ökonomischen Gesichtspunkten gewählt. Im Übrigen hatten viele der durch den Dreißigjährigen Krieg stark in Mitleidenschaft gezogenen deutschen Gebiete ein erhebliches Interesse daran, ihre Bevölkerungsverluste qua Immigration auszugleichen. Im 18. und 19. Jahrhundert übertraf die Auswanderungsbewegung die Ein-

lanten auf die aktuelle Ausländerstruktur ist deshalb vergleichsweise gering.

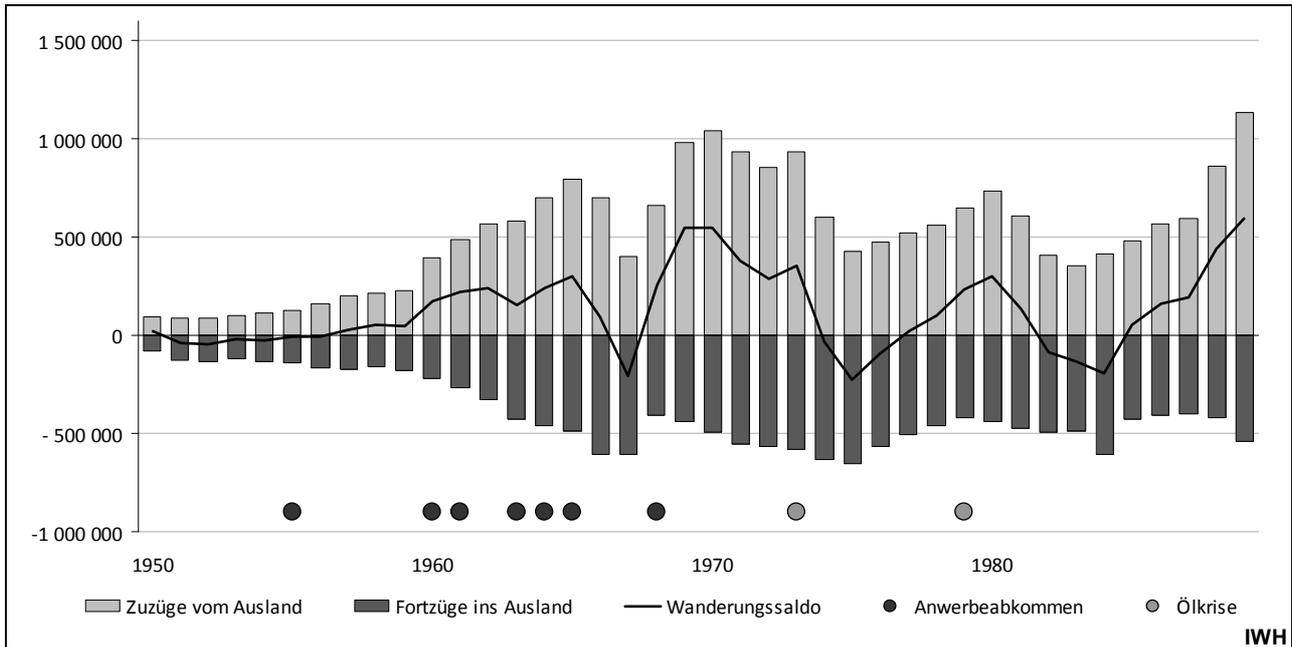
<sup>9</sup> Vgl. für einen Überblick über die Geschichte der Außenwanderung in Deutschland PFISTER, C.: Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1500-1800. Oldenbourg Verlag: München 2007 sowie EHMER, J.: Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1800-2000. Oldenbourg Verlag: München 2004.

wanderung dann jedoch deutlich. Amerika, Südosteuropa und Russland stellten die wichtigsten Zielregionen der deutschen Auswanderung dar. Dies änderte sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als die zunehmende Arbeitskräfteknappheit nicht nur zu einer verstärkten Binnenwanderung von Ost nach West, sondern auch zu einem Ansteigen der Immigration ins deutsche Kaiserreich hinein führte. Dabei kamen die bedeutendsten Wanderungsströme aus (Süd-)Osteuropa sowie aus Italien.<sup>10</sup> Trotz solcher vereinzelter Immigrationsbewegungen verblieb der ausländische Bevölkerungsanteil in Deutschland bis weit in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts hinein unter 3% (vgl. Abbildung 1).

Die weitgehende Übereinstimmung der Ausländeranteile von 1933 und 1950 in Abbildung 1 verdeckt freilich die zwischenzeitlich enormen räumlichen Bevölkerungsverschiebungen der 1940er Jahre. Dies betrifft die von den Nationalsozialisten zur Stützung der Kriegswirtschaft betriebenen Zwangsdeportationen, die Flüchtlingsbewegungen, die Wanderung der *Displaced Persons* der unmittelbaren Nachkriegszeit sowie die Zwangswanderungen der aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten

<sup>10</sup> Die größte Gruppe der Immigranten stellten dabei die Polen, obwohl ein Großteil der Wanderung von ethnischen Polen innerhalb des Reiches erfolgte und damit keine Außenwanderung darstellte.

Abbildung 2:  
Auslandswanderung<sup>a</sup> in der BRD  
- 1950 bis 1989 -



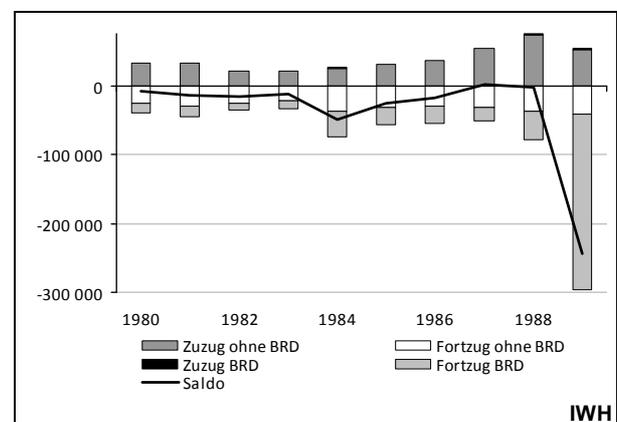
<sup>a</sup> Ohne Fort- und Zuzüge aus der DDR.

Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

Vertriebenen.<sup>11</sup> Allein zwölf Millionen Heimatvertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten wurden in den vier Besatzungszonen untergebracht, davon acht Millionen in den westlichen Besatzungszonen. Die westliche Ökonomie hatte in der Folgezeit zusätzlich die 3,5 Millionen Übersiedler aus der DDR zu integrieren. Die durch das Wirtschaftswunder generierte Absorptionskraft war derartig hoch, dass trotz dieses erheblichen Zuwachses an Bevölkerung das Arbeitsangebot mit der Arbeitsnachfrage nicht Schritt halten konnte, insbesondere nach dem Bau der Mauer, welcher den Zustrom an Übersiedlern fast gänzlich zum Erliegen brachte. Die Lösung des Problems, die dann zu einem signifikanten Anstieg der Zuwanderung führte und Deutschland erstmalig mit einer starken Einwanderung von Nichtdeutschen konfrontierte, bestand im Anwerben von „Gastarbeitern“. Hierfür wurden zwischen 1955 und 1968 entsprechende Anwerbeabkommen mit acht südlichen Ländern geschlossen.<sup>12</sup> Abbildung 2 ver-

deutlicht, dass damit ein sehr viel höheres Niveau der Auslandswanderungen verbunden war und in der Regel ein recht hoher Überschuss der Zuzüge realisiert wurde. Das aktive Anwerben endete in Folge der ersten Ölkrise und einer damit verbundenen Rezessionsphase durch den bis heute gültigen Anwerbestopp von 1973. Die damit einhergehenden Einschränkungen, wie der Verlust der Aufenthaltserlaubnis selbst bei einem nur vorübergehenden Verlassen der Bundesrepublik, führten im Zusam-

Abbildung 3:  
Auslandswanderung in der DDR  
- 1980 bis 1989 -



Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten des Statistischen Jahrbuches der DDR 1990.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu BADE, K. J.; OLTMER, J.: Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert. 2004.

<sup>12</sup> Anwerbeabkommen existierten mit Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien.

Tabelle:  
 Ausländergruppen in Deutschland nach Herkunftsregionen, 2008  
 - Anzahl in 1 000 Personen -

Herkunftsregion	Alte Bundesländer ohne Berlin		Neue Bundesländer mit Berlin	
Europa	7 707	55%	763	53%
Afrika	428	3%	49	3%
Amerika	284	2%	55	4%
Asien, Australien und Ozeanien	1 232	9%	244	17%
Ohne Angabe bzw. unzutreffend	4 477	32%	327	23%
Insgesamt	14 128	100%	1 438	100%

Quellen: Auswertung des Mikrozensus 2008 durch das Statistische Bundesamt; Darstellung des IWH.

menspiel mit weiteren gesetzlichen Regelungen zu einem nun langfristig angelegten Verbleib der 2,6 Millionen Gastarbeiter und zu einer zweiten Einreisewelle aufgrund des Nachzugs von Familienangehörigen.<sup>13</sup>

In der DDR stellte sich die Situation etwas anders dar. Zwar konnte der Zuzug von 3,9 Millionen Heimatvertriebenen in das Gebiet der DDR in etwa den kriegsbedingten Verlust „kompensieren“. Bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 kam es aber auch in der sich erholenden ostdeutschen Nachkriegswirtschaft infolge der Abwanderung der 3,5 Millionen Übersiedler in den westlichen Teil Deutschlands zu einem akuten Arbeitskräftemangel.<sup>14</sup>

Die DDR warb deshalb im Rahmen von Anwerbeabkommen ab den 1960er Jahren so genannte Vertragsarbeiter an.<sup>15</sup> Im Vergleich zur Bundesrepublik war die Dimension der durch die Abkommen verursachten Auslandswanderungen in der DDR jedoch gering. In den 1980er Jahren – der Zeitraum, für den Zahlen vorliegen – zeigt sich ein Immigrationsvolumen von lediglich 20 000 bis 70 000 Personen, auch der Außenwanderungssaldo ist nach Bereinigung um die Aus- und Zuwanderung in die BRD in den wenigsten Jahren nennenswert von null verschieden (vgl.

Abbildung 3). So erklärt es sich, dass die DDR im Jahr 1989 nur 191 190 Ausländer – also etwa 1,2% der Bevölkerung – beheimatete. Fast die Hälfte dieser Gruppe besaß Vertragsarbeiterstatus. Die Vertragsarbeitnehmer kamen dabei vorwiegend aus Vietnam und Mosambik, wodurch Besonderheiten der aktuellen Ausländerstruktur der Neuen Bundesländer erklärt werden (vgl. Tabelle). Gerade der hohe Bevölkerungsanteil von Personen aus „Asien, Australien und Ozeanien“ ist vor allem auf vormals vietnamesische Vertragsarbeiter zurückzuführen.

#### *Entwicklung seit dem Fall der Mauer*

Nach 1990 kam es zu einer vermehrten Zuwanderung nach Deutschland, wofür vornehmlich die Immigranten aus den zerfallenden Staaten von Jugoslawien und der UdSSR verantwortlich waren. Der Zustrom von Personen aus diesen Staaten konzentrierte sich indes auf die frühen und mittleren 1990er Jahre. Seit zehn Jahren ist deren Zuwanderung stark rückläufig. In der Folge näherte sich das Niveau der Zuwanderung dem etwa gleich bleibenden der Auswanderung an, sodass in den letzten Jahren stark sinkende Wanderungsüberschüsse mit dem Ausland resultierten und im Jahr 2008 gar eine negative Wanderungsbilanz verzeichnet wurde.

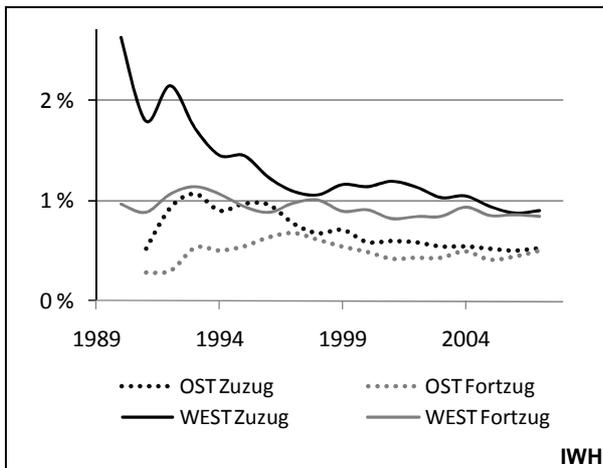
In der Ost-West-Betrachtung fällt überdies auf, dass die Attraktivität der Neuen Länder als Zielregion ausländischer Migranten auch nach dem Fall der Mauer erheblich unter der des westlichen Teils liegt. So wird in Abbildung 4 sichtbar, dass der Osten sowohl in den Jahren hoher Zuwanderungsüberschüsse als auch in Perioden mit nahezu ausgeglichener Bilanz der Außenwanderung nur halb so hohe Zuwanderungsraten verzeichnen kann

<sup>13</sup> Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG: Sechster Familienbericht: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Drucksache 14/4357, 2000, S. 38.

<sup>14</sup> Hinzu kommen die Besonderheiten einer Zentralverwaltungswirtschaft, welche zu einer systeminhärenten Fehlallokation der Produktionsfaktoren führt und so die Knappheit von Ressourcen erhöht. Vgl. KORNAI, J.: The Economics of Shortage. North-Holland: Amsterdam 1980.

<sup>15</sup> Anwerbeabkommen zwischen der DDR und Staaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) existierten mit Polen, Ungarn, Mosambik, Vietnam, Angola und Kuba.

Abbildung 4:  
Einwohnergewichtete Aus- und Zuwanderungsraten  
- Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup>, 1990 bis 2007 -



<sup>a</sup> OST = Neue Bundesländer mit Berlin; WEST = Alte Bundesländer ohne Berlin.

Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

wie Westdeutschland. Würde Berlin als Magnet der osteuropäischen Zuwanderung aus der Analyse heraus gerechnet, verringerte sich diese Rate noch. Überdies macht Abbildung 4 deutlich, dass die Wanderungsbilanz gegenüber dem Ausland im Osten tendenziell schlechter ausfällt als im Westteil Deutschlands. Mit anderen Worten: Der Zuzug von Personen aus dem Ausland liegt weniger deutlich über den Fortzügen als in den westlichen Bundesländern.

Ein Ost-West-Unterschied bleibt auch bei feinerer regionaler Differenzierung bestehen. Dies zeigt sich vor allem auf der linken Karte der Abbildung 5, welche den Ausländeranteil für das Jahr 2007 auf kleinräumiger regionaler Ebene wiedergibt. Die ostdeutschen Landkreise weisen fast durchgängig niedrige Ausländeranteile von unter 3% gemessen an der Gesamtbevölkerung auf. Nur einige größere kreisfreie Städte weisen höhere Werte auf. In den westlichen Regionen liegt der Ausländeranteil – bei größerer Streuung – auch auf dem Land fast immer über 3%, im Süden und Westen über 6%. In den großen Agglomerationen sind Werte von deutlich über 9% zu verzeichnen.

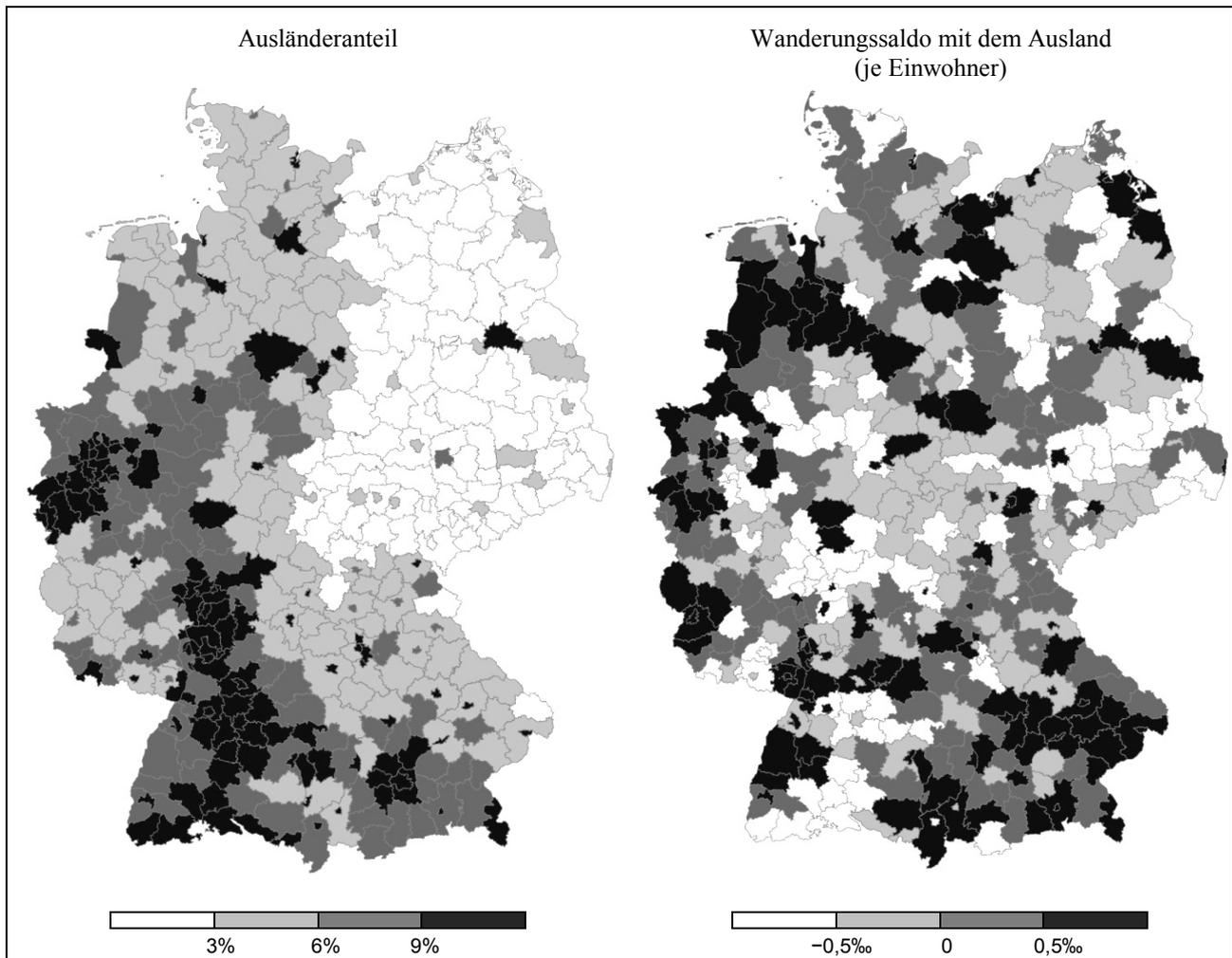
Analysiert man demgegenüber die Stromgröße der regionalen Außenwanderungsbilanz, so zerfällt das Ost-West-Muster zu erheblichen Teilen (vgl. Abbildung 5, rechte Karte). Während sowohl Teile des Ruhrgebiets und strukturschwache Räume Hessens als auch die meisten Regionen der ost-

deutschen Peripherie durch eine Nettoabwanderung gegenüber dem Ausland gekennzeichnet sind, weisen die Wirtschaftszentren in Ost und West eine Nettozuwanderung auf.

Bemerkenswerter ist jedoch die Entwicklung an den Grenzen. Es zeigt sich, dass insbesondere die geographische Nähe zu Polen einen Zustrom von Bevölkerung aus dem Ausland in ländliche Räume Ostdeutschlands ermöglicht hat. Verantwortlich für diesen Effekt dürften polnische Bürger sein, welche zwar – aufgrund der immer noch bestehenden Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus den Ländern der neuen EU-Beitrittsstaaten – noch nicht uneingeschränkt in Deutschland arbeiten, aber doch wohnen dürfen und zu den Grenzpendlern zu zählen sind. Somit profitieren die Grenzregionen von der jetzigen Regelung, da sie das Wohnen in Deutschland bei gleichzeitigem Arbeiten in Polen ermöglichen. Trotz dieser Sonderentwicklungen ist das Volumen des Nettozustroms aus dem Ausland jedoch auch in diesen Regionen recht niedrig. Im Übrigen beschränkt sich dieser Zuzug von polnischen Grenzpendlern auf Gebiete, die im Einzugsbereich größerer polnischer Siedlungen liegen, insbesondere auf das Umland von Stettin.

Die auf der linken Karte der Abbildung 5 dargestellten Unterschiede im Ausländeranteil zwischen Ost- und Westdeutschland machen freilich nur die Differenzen hinsichtlich der Personen mit eigener ausländischer Staatsangehörigkeit sichtbar. Aufgrund der unterschiedlichen Geschichte und Politik der Immigration in der BRD und der DDR ist der Homogenitätsgrad der Bevölkerung im Osten jedoch viel höher, als es Abbildung 5 zum Ausdruck bringt. Beispielsweise ist der Anteil von „Deutschen der ersten Generation“ (welche selbst aus dem Ausland zugezogen sind) und „Deutschen zweiter Generation“ (die mindestens ein Elternteil besitzen, das aus dem Ausland zugezogen ist oder eine ausländische Staatsbürgerschaft aufweist) im Westen fast dreimal so hoch wie im Ostteil Deutschlands. Abbildung 6 macht diese Unterschiede deutlich. Es zeigt sich, dass der Ost-West-Unterschied bei den Personen mit Migrationshintergrund noch höher ist als bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Während im Westteil 22% der Bevölkerung einen Migrationshintergrund in der vorgenommenen Abgrenzung aufweisen, sind es im

Abbildung 5:  
 Ausländeranteil sowie einwohnergewichteter Wanderungssaldo mit dem Ausland auf regionaler Ebene  
 - Landkreise und kreisfreie Städte, 2007 -



Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

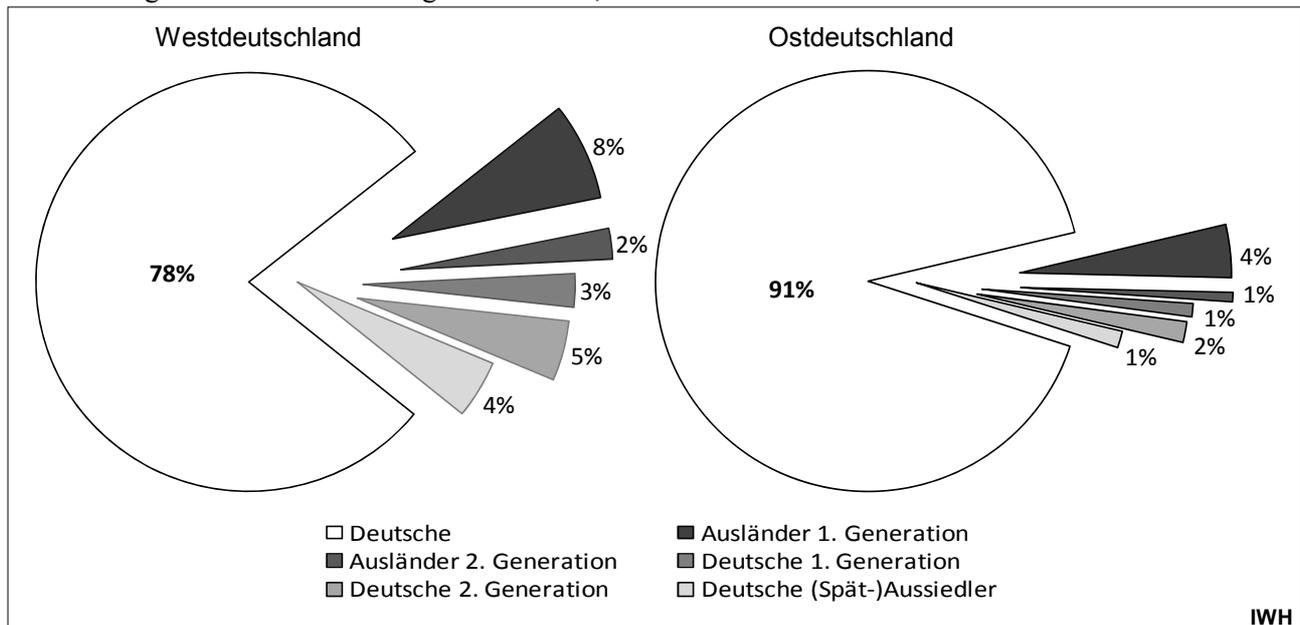
Osten nur 9%. Der Ostteil Deutschlands, so lässt sich schließen, kann damit nicht als Einwanderungsregion bezeichnet werden. Erstens war die Dimension der Zuwanderung im Vergleich zum Westteil in den letzten 60 Jahren gering; zweitens war diese Zuwanderung in DDR-Zeiten keine echte Einwanderung, da die Rückkehr in die Herkunftsregion die politisch intendierte und realisierte Regel war. Demgegenüber verblieb ein Großteil der Zuwanderer in der BRD, auch wenn von politischer Seite ursprünglich nur der Status als „Gastarbeiter“ beabsichtigt war.

### Fazit

Auch wenn die gegenwärtige Migrationsbilanz Deutschlands gegenüber dem Ausland ausgeglichen oder gar negativ ist, lässt sich Deutschland aufgrund

der bundesrepublikanischen Migrationsgeschichte der letzten 60 Jahre gerechtfertigt als Einwanderungsland bezeichnen. Für die Teilregion der Neuen Bundesländer gilt dies indes nicht. Dazu ist der Zeitraum, in dem auf Dauer angelegte Zuwanderung in substanzieller Größenordnung erfolgen konnte, zu gering bzw. überhaupt noch nicht vorhanden. Fehlende Erfahrungen mit Migranten, aber auch fehlende ethnische Netzwerke für potenzielle Zuwanderer legen die Vermutung nahe, dass Immigration auch künftig eher in den Westteil Deutschlands erfolgen wird, selbst wenn sich die Arbeitsmarktsituation im Osten demographiebedingt verbessern sollte. Die einzig greifbare – in Ansätzen bereits reale – Option zur Erhöhung von Zuwanderung in die Neuen Länder stellt die Migration aus Mitteleuropa, insbesondere aus Polen, dar. Die räum-

Abbildung 6:  
Bevölkerung nach detailliertem Migrationsstatus<sup>a</sup>, 2008



<sup>a</sup> Deutsche 1. Generation = deutsche Personen mit eigener Migrationserfahrung; Deutsche 2. Generation = deutsche Personen, die mindestens ein Elternteil besitzen, das aus dem Ausland zugezogen ist oder eine ausländische Staatsbürgerschaft aufweist; Ausländer 1. Generation = ausländische Personen, welche selbst aus dem Ausland zugezogen sind; Ausländer 2. Generation = ausländische Personen, die mindestens ein Elternteil besitzen, das aus dem Ausland zugezogen ist oder eine ausländische Staatsbürgerschaft aufweist; Deutsche (Spät-)Aussiedler = deutsche Volkszugehörige, die vor 1993 im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion geboren und ab 1993 im Wege des Aufnahmeverfahrens (bei gegebenen Voraussetzungen) nach Deutschland zugezogen sind.

Quelle: Darstellung des IWH auf Basis von Daten der Auswertung des Mikrozensus 2008 des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 1, Reihe 2.2).

liche Nähe zum Herkunftsgebiet könnte bestehende Attraktivitätshemmnisse der östlichen Bundesländer kompensieren helfen und einen signifikanten Zuwanderungsstrom über die Grenzregionen hinaus in Gang setzen. Überdies hat sich in anderen EU-Ländern gezeigt, dass Migration aus Mitteleuropa in der Regel eine Migration von Qualifizierten darstellt und in den Arbeitsmarkt und nicht in die Sozialsysteme erfolgt.

Indes ist vor zu hohen Erwartungen mit Blick auf die Größenordnung des Zuwanderungsstromes zu warnen. Ein Großteil der migrationsaffinen Bevölkerung ist in der Folge der zügigeren Implementierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in anderen EU-Staaten bereits aus Mitteleuropa ab- und wohl auch ausgewandert. Dieser Teil der Bevölkerung scheint für Ostdeutschland aufgrund der restriktiven Einwanderungspolitik der letzten Jahre verloren zu sein. Die Anstrengungen müssen daher darauf gerichtet sein, die ab Mai 2011 in den Arbeitsmarkt drängenden Zu- und Einwanderer aus den östlichen Nachbarländern nicht durch neuerliche Restriktionen abzuschrecken, sondern ihnen

den Zuzug nach Kräften zu erleichtern. Angesichts der Dimension des in den Nachbarländern verbliebenen Migrationspotenzials und angesichts der demographischen Notlage, auf welche die Neuen Länder in der nächsten Dekade zusteuern, erscheinen Befürchtungen vor einem übermäßigen *crowding out* der ansässigen Arbeitnehmer unbegründet.

Alexander Kubis  
(Alexander.Kubis@iwh-halle.de)

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

## Unternehmensnetzwerke in den Regionen Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle: Befinden sich die Netzwerkmitglieder in räumlicher Nähe zueinander?

Der Unternehmenssektor in Ostdeutschland hat nach 1990 einen gravierenden Wandel durchlaufen. Die hierarchisch geprägten Kombinate, die wegen der Mangelwirtschaft die Frage des „Make or Buy?“ typischerweise zugunsten des „Make“ entschieden, wichen einer mittelständisch geprägten Unternehmenslandschaft. Die alten planwirtschaftlichen Netze erwiesen sich als obsolet. Die neu entstandenen kleinen und mittleren Unternehmen mussten ihre arbeitsteiligen Beziehungen neu organisieren. Die Frage des „Make or Buy?“ wurde neu entschieden – häufig zugunsten des „Buy“. Für die entstandenen kleinen Unternehmenseinheiten war und ist daher der Zusammenschluss in Unternehmensnetzwerken zu einem Erfordernis geworden, um Transaktionskosten, die mit dem Übergang zu neuen Formen arbeitsteiligen Wirtschaftens entstehen, zu reduzieren.<sup>16</sup> Darüber hinaus können Unternehmensnetzwerke auch die Wissensflüsse zwischen den involvierten wirtschaftlichen Akteuren erleichtern, sodass das Hervorbringen von Innovationen begünstigt wird.

Ein spezieller Teilaspekt, welcher die Bedeutung der Bildung und Entwicklung von Unternehmensnetzwerken in Ostdeutschland unterstreicht, ist das Erfordernis der Herstellung der „Systemfähigkeit“ von Anbietern, also der „... Kompetenz, Angebote ‚aus einem Guss‘ in einem Konsortium zu erstellen.“<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vgl. zur Rolle von Transaktionskosten und speziell von Informationskosten für die Gestaltung der Unternehmensorganisation z. B. BLUM, U.; DUDLEY, L.: ROLF: Rational Organizations and the Longevity of Firms, in: W. Rothengatter, J. Kowalski (eds), *Soft Factors in Spatial Dynamics*. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2000, S. 98-112. Einen zusammenfassenden Überblick zu den Gründen speziell für eine Neuorganisation von Netzwerken gibt auch der Beitrag von HORNYCH, C.; BRACHERT, M.: Unternehmensnetzwerke in der Photovoltaik-Industrie – starke Verbundenheit und hohe Kooperationsintensität, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 1/2010, S. 57-64, hier insbesondere S. 57-59.

<sup>17</sup> BLUM, U. et al.: Kommission „Systemevaluation der Wirtschaft integrierenden Forschungsförderung“. Endbericht der Kommission. Berlin 2001, S. 30, in: <http://www.bmwi.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/systemevaluation-der-wirtschaft-integrierenden-forschungsforderung-systemevaluation.property=pdf.pdf>, Zugriff am 01.04.2005.

### ***Dualität von lokaler Zusammenarbeit und internationaler Vernetzung ist wichtig***

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit diesen neu in Ostdeutschland entstandenen Netzwerken, und hierbei speziell mit der Frage, wo deren Mitglieder ansässig sind. Die Frage nach den Standorten der Netzwerkmitglieder ist für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betreffenden Verbände von großer Bedeutung. Ein vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie veröffentlichter Bericht über regionale technologieorientierte Netzwerke nennt an erster Stelle als Merkmal solcher Verbände eine regionale Konzentration der Netzwerkakteure, wobei gleichzeitig deren überregionale Aktivität betont wird.<sup>18</sup> Weitere in diesem Bericht genannte Merkmale betreffen das Vorhandensein eines gemeinsamen Themas, die Organisation von Wertschöpfungsketten oder horizontalen Verbänden, die intensive Zusammenarbeit der Akteure, in deren Ergebnis in beschleunigtem Tempo Innovationen hervorgebracht und am Markt realisiert werden.<sup>19</sup>

Technologienetzwerke zeichnen sich dem o. g. Bericht zufolge durch eine Reihe von Erfolgsfaktoren aus: „...die Sicherung der finanziellen Basis, eine hohe Professionalisierung des Netzwerkmanagements, eine intensive Akteurspartizipation, effektive Netzwerkprozesse und den kontinuierlichen Ausbau der Zusammenarbeit im Netzwerk hin zu einer neuen Qualität von Kooperationsstrukturen und -inhalten.“<sup>20</sup> Speziell für die Erfolgsfaktoren Akteurspartizipation und effektive Netzwerkprozesse kann die hier interessierende Frage der räumlichen Konzentration der Netzwerkmitglieder einerseits und deren überregionaler Vernetzung andererseits als bedeutsam angesehen werden. Denn auch in der regionalökonomischen Debatte wird seit einiger Zeit die o. g. räumliche Dualität von Netzwerkaktivitäten betont: intensive lokale

<sup>18</sup> Vgl. Regionale Technologie-Netzwerke als Treiber von Innovationen, in: BMWi (Hrsg.), *Monatsbericht*, 01-2010, S. 14-20, hier speziell S. 15.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 15.

<sup>20</sup> Vgl. ebenda.

und regionale Kontakte einerseits und überregionale, internationale Verbindungen andererseits. *Bathelt, Malmberg* und *Maskell* fassen diese Dualität beispielsweise unter dem Motto „Local buzz and global pipelines“<sup>21</sup> zusammen. Netzwerkpartner, die in räumlicher Nähe zueinander gelegen sind, verfügen über günstige Möglichkeiten, so genanntes *tacit knowledge*, implizites Wissen, auszutauschen und gemeinsame Lernprozesse zu vollziehen, wodurch das Hervorbringen von Innovationen unterstützt werden kann.<sup>22</sup> Dass gleichzeitig die Bedeutung überregionaler, internationaler Kontakte hervorgehoben wird, leitet sich insbesondere aus der Erkenntnis ab, dass „Nähe“ nicht nur eine räumliche, sondern darüber hinaus auch andere Dimensionen aufweisen kann, etwa eine kognitive, organisatorische, soziale oder institutionelle Dimension.<sup>23</sup> Eine Überbetonung räumlicher Nähe könne zu so genannten „Lock-in-Effekten“, zur Verkrustung von Strukturen, führen.<sup>24</sup> Umgekehrt können überregionale und internationale Vernetzungen den Zugang zum fortgeschrittenen Stand des Wissens über neue Technologien und Märkte erleichtern.<sup>25, 26</sup>

<sup>21</sup> BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P.: Clusters and Knowledge: Local Buzz, Global Pipelines and The Process of Knowledge Creation. DRUID Working Paper No 02-12, S. 15, in: <http://www3.druid.dk/wp/20020012.pdf>, Zugriff am 12.11.2009.

<sup>22</sup> Vgl. z. B. MALMBERG, A.; MASKELL, P.: The Elusive Concept of Localization Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering, in: G. Grabher, W. W. Powell (eds), *Networks. Volume II. An Elgar Reference Collection*: Cheltenham, UK, Northampton, MA, pp. 580-602.

<sup>23</sup> Vgl. dazu ausführlicher beispielsweise in BOSCHMA, R. A.: Proximity and Innovation: A Critical Assessment, in: *Regional Studies*, Vol. 39.1, pp. 61-74, February 2005, hier speziell S. 63-71.

<sup>24</sup> Vgl. z. B. GRABHER, G.: Trading Routes, Bypasses, and Risky Intersections: Mapping the Travels of ‘Networks’ between Economic Sociology and Economic Geography, in: *Progress in Human Geography* 30, 2 (2006), pp. 163-189. – Ders.: The Weakness of Strong Ties. The lock-in of Regional Development in the Ruhr Area, in: Grabher, G. (ed.), *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*. Routledge: London, New York 1993, pp. 255-277.

<sup>25</sup> Vgl. BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P., a. a. O., hier insbesondere S. 12-20.

<sup>26</sup> In der Literatur gelten zudem Unternehmen, die exportieren oder ausländische Direktinvestitionen tätigen, als produktiver als solche ohne Exporttätigkeit. Vgl. z. B. HELPMAN, E.; MELITZ, M. J.; YEAPLE, S. R.: *Export*

Fragen der räumlichen Nähe spielten in den zentralverwaltungswirtschaftlichen Kombinatstrukturen offenbar eine untergeordnete Rolle. Als ein krasses Beispiel kann das Kombinat Haushaltsgeräte angeführt werden. Die Zahl der ihm zugeordneten Produktionsstätten wird mit 217 angegeben, verteilt auf 118 Kreise der DDR.<sup>27</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie es in den neu entstandenen Unternehmensnetzwerken in Ostdeutschland mit der Relation zwischen lokalen/regionalen Vernetzungen einerseits und internationalen Vernetzungen andererseits aussieht. Nutzen die Unternehmen die Potenziale in unmittelbarer Nachbarschaft? Oder werden Netzwerkpartner woanders gesucht – etwa mangels geeigneter Unternehmen oder Wissenschaftseinrichtungen in der eigenen Region oder auch zwecks Erlangung von Zugang zu Wissen, das in der eigenen Region nicht vorhanden ist? Dieser Frage wird im vorliegenden Beitrag nachgegangen.

#### ***Datenbasis: Erfassung von Unternehmensnetzwerken in den Regionen Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle***

Die räumliche Ausdehnung von Unternehmensnetzwerken wurde in ausgewählten ostdeutschen Stadtregionen – Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle – untersucht. Diese Regionen sind aus zwei Gründen von besonderem Interesse. Erstens repräsentiert der mitteldeutsche Wirtschaftsraum, zu dem auch die vorgenannten Zentren gehören, zusammen mit dem Raum Berlin-Potsdam die größ-

---

versus FDI, Havard Institute of Economic Research (HIER), Discussion Paper No. 1998. Havard University: Cambridge, MA, March 2003, <http://www.economics.harvard.edu/pub/hier/2003/HIER1998.pdf>, Zugriff am 17.03.2010, hier speziell S. 2. Allerdings gibt es in der empirischen Forschung widerstreitende Hypothesen zur Frage, worin Ursache und Wirkung besteht. Sehr viele Studien deuten auf einen Selbstselektionsmechanismus exportierender Betriebe hin. Vgl. z. B. WAGNER, J.: Exporte und Produktivität in mittelständischen Betrieben. Befunde aus der niedersächsischen Industrie (1995-2004), University of Lüneburg, Working Paper Series in Economics, No. 11, June 2005, [http://www.leuphana.de/fileadmin/user\\_upload/Forschungseinrichtungen/ifvwl/WorkingPapers/wp\\_11\\_Upload.pdf](http://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/ifvwl/WorkingPapers/wp_11_Upload.pdf), Zugriff am 17.03.2010, hier speziell S. 2 f. und S. 14.

<sup>27</sup> Vgl. HORNICH, S.: Das gebrochene Rückgrat, in: *Wochenzeitung die Wirtschaft* (Hrsg.), *Kombinate. Was aus ihnen geworden ist. Reportagen aus den neuen Ländern*. Verlag Die Wirtschaft GmbH: Berlin, München, 1. Auflage 1993, S. 9-14, hier speziell S. 13.

ten Ballungen wirtschaftlicher Aktivitäten innerhalb Ostdeutschlands. Mithin erlaubt die Untersuchung tiefere Einsichten darüber, inwieweit in diesen agglomerierten Räumen Netzwerkstrukturen gegeben sind, mit denen die Ballungsvorteile nutzbar gemacht werden können. Zweitens bilden die Städte Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle bekanntlich Ankerpunkte der so genannten Metropolregion Mitteldeutschland, eines raumentwicklungspolitisch motivierten Verbundes der städtischen Zentren in Mitteldeutschland.<sup>28</sup> Eine Analyse der räumlichen Verteilung der Netzwerkmitglieder kann daher auch Hinweise auf Vernetzungspotenziale innerhalb einer mitteldeutschen Metropolregion geben.

Die räumliche Abgrenzung der vier Regionen und ausgewählte wirtschaftlich relevante Indikatoren sind in Tabelle 1 dargestellt. Bei den nachfolgend analysierten Netzwerken handelt es sich um solche, die in den genannten Regionen ihren Sitz haben. Sie wurden vom IWH im Rahmen einer Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer (IHK) Leipzig erfasst. Die Studie hatte die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven Leipzigs im Vergleich zu den drei benachbarten mitteldeutschen Stadtregionen Dresden, Chemnitz und Halle als Untersuchungsgegenstand.<sup>29</sup> Unternehmensnetzwerke wurden als ein wichtiger regionaler Entwicklungsfaktor mit berücksichtigt. Insgesamt waren im Rahmen der Studie 111 Unternehmensnetzwerke identifiziert worden.<sup>30</sup> Es handelt sich um offenbarte, explizite Unternehmensnetzwerke: Sie geben sich nach außen als Netzwerke oder netzwerkartige Verbände zu erkennen,<sup>31</sup> zumeist durch

die Darstellung der Netzwerkaktivitäten sowie die Angabe von Netzwerkmitgliedern und Ansprechpartnern in einer entsprechenden Internetseite. Aufbauend auf den für o. g. Studie zusammengetragenen Informationen wurde vertiefend untersucht, an welchen Orten die einzelnen Netzwerkmitglieder ansässig sind.<sup>32</sup> Zu diesem Zweck wurden Mitgliederlisten ausgewertet, die in den Internetseiten der meisten Netzwerke enthalten waren. Für die nachfolgende Analyse konnten Mitgliederlisten von 93 Netzwerken ausgewertet werden. Auf diese Weise wurden die Standortregionen von 2 693 Netzwerkmitgliedern bestimmt.<sup>33</sup>

Die Standortregionen der Netzwerkmitglieder werden für die Zwecke der Auswertung zu vier Regionskategorien zusammengefasst:

In einer ersten Kategorie werden zur Abbildung der lokalen Vernetzungsanteile jene Netzwerkmitglieder zusammengefasst, die in der Stadtregion ansässig sind, in der auch der Koordinator beziehungsweise Ansprechpartner des Netzwerks seinen Sitz hat. Separat werden als zweite Analysekategorie, wegen des oben genannten Interesses an Erkenntnissen über Vernetzungspotenziale innerhalb der Metropolregion Mitteldeutschland, Netzwerkmitglieder erfasst, die in den jeweils anderen drei Stadtregionen ansässig sind. Eine dritte Kategorie bilden jene Netzwerkmitglieder, die in anderen Regionen in Deutschland außerhalb der vier Stadtregionen gelegen sind, wobei die Netzwerkmitglieder in den Teilräumen Sachsens und Sachsen-Anhalts außerhalb der vorgenannten vier Stadtregionen noch einmal separat ausgewiesen werden. Die ausländi-

<sup>28</sup> Vgl. <http://www.region-sachsendreieck.de/>, Zugriff am 16.02.2010. – FRANZ, P.; HORNYCH, C.: Political Institutionalisation and Economic Specialisation in Polycentric Metropolitan Regions – The Case of the East-German ‘Saxony Triangle’. IWH-Diskussionspapiere 6/2009.

<sup>29</sup> Vgl. ROSENFELD, M. T. W. et al.: Gutachten zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Leipzig (1990 – 2007 – 2020) im Auftrag der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig, Halle (Saale). Veröffentlichung in der IWH-Sonderheft-Reihe in Vorbereitung. Die hier wiedergegebenen Untersuchungsergebnisse und Wertungen geben nicht notwendigerweise die Auffassungen des Auftraggebers wieder.

<sup>30</sup> Die Erfassung wurde am Ende des Jahres 2007 und zu Beginn des Jahres 2008 durchgeführt.

<sup>31</sup> Die hier gewählte Vorgehensweise zur Erfassung und Analyse von formalen Unternehmensnetzwerken knüpft an einschlägige frühere Arbeiten des IWH an, vgl. z. B. ROSEN-

FELD, M. T. W. et al.: Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen. Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft. IWH-Sonderheft 5/2006. Halle (Saale) 2006, hier insbesondere S. 67-74. – HEIMPOLD, G: Unternehmensnetzwerke in Ostdeutschland: Konzentration auf Verdichtungsräume, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2005, S. 118-124. – HORNYCH, C.: Im Fokus: Unternehmensnetzwerke in Ostdeutschland und ihre Entwicklung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/2009, S. 268 f.

<sup>32</sup> Der Verfasser dankt an dieser Stelle Frau Stephanie Hengstwerth, die als Studentin der Volkswirtschaftslehre an der TU Dresden im Jahr 2009 ein Praktikum am Institut für Wirtschaftsforschung Halle absolvierte und in diesem Rahmen unterstützende Arbeiten für diese Untersuchung geleistet hat.

<sup>33</sup> Für 41 Netzwerkmitglieder konnten mangels Informationen die Standortregionen nicht bestimmt werden.

Tabelle 1:

Bevölkerungszahl und industrielle Betriebs- und Beschäftigendichte in den Stadtregionen Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle

Stadtregion/ kreisfreie Stadt <sup>a</sup>	Einwohner- zahl, Jahresdurch- schnitt 2006 (1 000 Personen)	Industrielle Betriebsdichte: Zahl der Betriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe sowie Steine Erden (Betriebe von Unternehmen mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten) je 10 000 Einwohner, 30.09.2006	Industrielle Beschäftigendichte: Zahl der Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe sowie Steine Erden (Betriebe von Unternehmen mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten) je 1 000 Einwohner, 30.09.2006
Stadtregion Leipzig	774,6	4,3	35,5
darunter: kreisfreie Stadt Leipzig	504,8	3,3	32,3
Stadtregion Dresden	649,8	5,2	56,7
darunter: kreisfreie Stadt Dresden	500,5	4,7	53,2
Stadtregion Chemnitz	510,2	7,7	61,0
darunter: kreisfreie Stadt Chemnitz	246,1	6,4	51,4
Stadtregion Halle	312,7	3,7	23,5
darunter: kreisfreie Stadt Halle	236,6	2,6	18,8

<sup>a</sup> Unter Stadtregionen werden die Arbeitsmarktregionen (AMR) verstanden. Zur AMR Leipzig gehören die Stadt Leipzig und die Kreise Leipziger Land sowie Delitzsch. Die AMR Dresden besteht aus der Stadt Dresden und dem Kreis Meißen. Zur AMR Chemnitz gehören die Stadt Chemnitz sowie die Kreise Chemnitzer Land und Mittweida. Die AMR Halle umfasst die Stadt Halle (Saale) und den Saalkreis.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2010; Berechnungen des IWH.

schen Netzwerkpartner sind in einer vierten Analysegruppe zusammengefasst.

Um eventuelle systematische „Muster“ der räumlichen Ausdehnung der Netzwerke sichtbar zu machen, wurden als weitere Merkmale der erfassten Netzwerke die Koinzidenz einer Netzwerkbranche mit einer überdurchschnittlichen Spezialisierung der Sitzregion des Netzwerks in der betreffenden Branche sowie die Größe der Netzwerke, gemessen an der Zahl der Netzwerkmitglieder, mit herangezogen:

- Bei Vorhandensein einer Koinzidenz einer Netzwerkbranche mit einer entsprechenden regionalen Spezialisierung kann wegen potenzieller Lokalisationsvorteile vermutet werden, dass in diesem Fall ein besonders hoher Anteil der Mitglieder lokal konzentriert ist.

- Weil größere Netzwerke typischerweise über größere Managementkapazitäten im Vergleich zu kleineren verfügen, kann vermutet werden, dass erstgenannte eher über Voraussetzungen verfügen, auch Partner in entfernteren Regionen, speziell solche im Ausland, einzubinden.

#### **Allgemeine Charakteristika:**

##### **Dominanz von Industrie-Dienstleistungsverbänden und kleineren Netzwerken**

Bevor die Ergebnisse der Analyse der räumlichen Verteilung der Netzwerkmitglieder präsentiert werden, soll zunächst ein genereller Überblick über allgemeine Charakteristika der 93 Netzwerke gegeben werden, die in die Untersuchung einbezogen wurden. Unter allgemeinen Charakteristika werden die Verteilung auf die vier Sitzregionen, die sek-

torale Ausrichtung und die Netzwerkgröße verstanden:

In der Region Dresden haben 31, in Chemnitz 30 Netzwerke ihren *Sitz*. Auf die Region Leipzig entfallen 22 und auf Halle zehn der untersuchten Netzwerke. Die Verteilung scheint den regional unterschiedlichen Ausprägungen der industriellen Betriebs- und Beschäftigtendichte (vgl. Tabelle 1) zu folgen. Die meisten Netzwerke weisen die Regionen Chemnitz und Dresden auf, die im Vergleich der vier Teilräume zugleich die höchste Industriedichte zeigen.

Eine Sichtung der Netzwerke hinsichtlich der *sektoralen Ausrichtung* zeigt, dass an mehr als vier Fünfteln der Netzwerke nicht nur Netzwerkmitglieder aus der Industrie oder anderen Branchen des Produzierenden Gewerbes, sondern auch öffentliche Wissenschaftseinrichtungen und/oder andere Dienstleister beteiligt sind. Die häufige Einbindung von Wissenschaftseinrichtungen resultiert vermutlich vor allem aus der Orientierung zahlreicher Netzwerke auf Forschung und Entwicklung beziehungsweise Innovationen, wofür auch zahlreiche Programme der Cluster- und Netzwerkförderung Unterstützung geben.

Von den untersuchten Netzwerken haben rund zwei Drittel weniger als 20 Mitglieder, nur 7,5% weisen 100 und mehr Mitglieder auf.

### ***Starke lokale Ballung von Netzwerkmitgliedern und Vernetzungen auch zu anderen städtischen Zentren in Mitteldeutschland***

Im Durchschnitt aller untersuchten Netzwerke ist rund die Hälfte der Mitglieder in jener Region lokalisiert, in der das Netzwerk seinen Sitz hat, weitere 10% sind in den anderen drei mitteldeutschen Stadtregionen ansässig, rund 36% in anderen deutschen Regionen außerhalb der vier Stadtregionen. Nur knapp 2% der räumlich zuordenbaren Netzwerkmitglieder sind im Ausland ansässig (vgl. Tabelle 2, Rubrik A, letzte Wertzeile). Von den Netzwerkmitgliedern, die in anderen deutschen Regionen ansässig sind, entfällt wiederum reichlich die Hälfte auf die übrigen Teilräume in Sachsen und Sachsen-Anhalt außerhalb der vier Stadtregionen Leipzig, Dresden, Chemnitz und Halle. Für 1,5% der Netzwerkmitglieder konnte mangels Informationen keine räumliche Zuordnung vorgenommen werden.

Den höchsten Anteil *lokal konzentrierter Netzwerkmitglieder* weisen die Netzwerke auf, die ihren Sitz in Leipzig haben (vgl. Tabelle 2, Rubrik A, erste Wertespalte). Angesichts der im Vergleich zu Chemnitz und Dresden deutlich geringeren Industriedichte (vgl. Tabelle 1) und selteneren Koinzidenz von Netzwerkaktivitäten mit einer entsprechenden Spezialisierung der Region war dies nicht unbedingt zu erwarten.

Denn in Leipzig fällt die Zahl der Netzwerke, in denen es bei mindestens einer in das betreffende Netzwerk involvierten Branche eine Koinzidenz mit einer entsprechenden Spezialisierung der Leipziger Region gibt, im Vergleich zu den Chemnitzer und Dresdener Netzwerken deutlich geringer aus. Nur in sieben von 22 Leipziger Netzwerken sind Branchen involviert, in denen die Region zugleich eine besondere Spezialisierung aufweist. In Dresden sind es 30 von 31 und in Chemnitz 29 von 30 Netzwerken.<sup>34</sup> Mithin scheint es noch andere Faktoren zu geben als die Koinzidenz von Netzwerkaktivitäten mit der sektoralen Spezialisierung einer Region, die einen hohen Anteil lokal konzentrierter Netzwerkakteure begünstigen. So weist Leipzig einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Netzwerken im Dienstleistungssektor auf. Netzwerke, die ausschließlich Dienstleister umfassen, weisen in der Untersuchung überdurchschnittliche Anteile lokal konzentrierter Netzwerkmitglieder auf.

Alles in allem unterscheiden sich die Stadtregionen hinsichtlich des Anteils lokaler Netzwerkmitglieder aber nicht wesentlich – in drei der vier Regionen liegt der Anteil lokal oder regional konzentrierter Netzwerkmitglieder bei mehr als 50%. Eine Ausnahme bildet die Region Halle.<sup>35</sup> Sie weist im Vergleich mit den drei anderen Stadtregionen mit rund 37% einen deutlich geringeren Anteil regional konzentrierter Netzwerkmitglieder auf. Offenbar rekrutieren Netzwerke, die ihren Sitz in

<sup>34</sup> Ein Netzwerk, das seinen Sitz in der Region Chemnitz hat, wurde bei der Ermittlung der Koinzidenz zwischen Netzwerkbranchen und regionaler Spezialisierung ausgeklammert – vgl. dazu die Erläuterung b unterhalb der Tabelle 2.

<sup>35</sup> An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass der Untersuchung eine räumliche Abgrenzung der Region Halle in den Grenzen der Arbeitsmarktregion Halle zugrunde liegt, die die Stadt und den damaligen Saalkreis umfasst. Der Kreis Merseburg-Querfurt gehörte gemäß der damals praktizierten Abgrenzung nicht zur Arbeitsmarktregion Halle.

Tabelle 2:

Standorte der Mitglieder von Unternehmensnetzwerken, die ihren Netzwerk-Sitz in den Stadtregionen Leipzig, Dresden, Chemnitz oder Halle haben

- Anteil der Netzwerkmitglieder in % -

	in der Stadtregion, in der der Koordinator/ Ansprechpartner des Netzwerks seinen Sitz hat	in den anderen drei Stadtregionen	in anderen Regionen in Deutschland außerhalb der vier untersuchten Stadtregionen (in Klammern: in anderen Region in Sachsen und Sachsen-Anhalt)	im Ausland	Räumlich nicht zuordenbare Netzwerkmitglieder	Ins-gesamt
A) Standorte der Mitglieder von Netzwerken mit Sitz des Netzwerk-Koordinators/-Ansprechpartners in der Region ...						
Leipzig	57,7	13,1	27,6 (16,9)	0,2	1,4	100,0
Dresden	50,7	8,0	38,0 (11,9)	3,1	0,3	100,0
Chemnitz	51,4	8,2	37,7 (29,6)	1,8	0,8	100,0
Halle	36,9	14,0	43,0 (27,0)	0,0	6,1	100,0
Insgesamt	50,4	10,0	36,4 (19,7)	1,7	1,5	100,0
B) Standorte der Mitglieder von Netzwerken <sup>a</sup> mit einer Branche/mehreren Branchen, auf welche die Sitzregion ...						
überdurchschnittlich spezialisiert ist <sup>b</sup>	52,4	8,6	35,0 (16,5)	2,3	1,7	100,0
nicht überdurchschnittlich spezialisiert ist <sup>b</sup>	43,9	15,7	39,0 (23,9)	0,2	1,3	100,0
C) Standorte der Mitglieder von Netzwerken, die nachfolgenden Netzwerk-Größenklassen (Mitgliederzahl) angehören						
1 - 9	55,7	11,3	33,0 (24,0)	0,0	0,0	100,0
10 - 19	43,9	8,8	46,6 (24,1)	0,5	0,3	100,0
20 - 49	51,8	7,3	35,2 (19,4)	3,0	2,7	100,0
50 - 99	57,1	9,0	29,3 (22,1)	0,3	4,3	100,0
100 und mehr	47,4	11,8	37,8 (16,1)	2,8	0,3	100,0

<sup>a</sup> In die Auswertung in Abhängigkeit von der Spezialisierung wurden 92 Netzwerke einbezogen. Ein einzelnes Netzwerk, das eine regionale Initiative mit einem äußerst breiten Branchenspektrum darstellt, wurde aus der Auswertung in Abhängigkeit von der Spezialisierung ausgeklammert. – <sup>b</sup> Die zugrunde liegenden Spezialisierungsraten wurden als Quotient aus dem Anteil der betreffenden Branche an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der betreffenden Arbeitsmarktregion bzw. Stadt und dem Anteil derselben Branche an der Gesamtbeschäftigtenzahl im übergeordneten Gesamttraum, in diesem Fall in Ostdeutschland (einschließlich Berlin), ermittelt. Eine überdurchschnittliche Spezialisierung wird bei einem Quotienten für die Stadtregion und/oder die Kernstadt der Stadtregion > 1,00 als gegeben angesehen. Die Berechnung der Spezialisierungsraten fußt auf der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Quellen: IWH-Netzwerkdatenbank 2008; Statistik der Bundesagentur für Arbeit (per 30.06.2006); Berechnungen des IWH.

Halle haben, angesichts der geringen industriellen Betriebs- und Beschäftigtendichte ihre Partner eher in anderen Regionen.

Auffällig an den Lokalisationsmustern der Mitglieder von Netzwerken, die in Halle und Leipzig ihren Sitz haben, ist ferner der Umstand, dass sie

im Vergleich zu den Dresdener und Chemnitzer Netzwerken deutlich höhere Anteile von Netzwerkmitgliedern aufweisen, die *in den anderen drei mitteldeutschen Stadtregionen* gelegen sind (vgl. Tabelle 2, Rubrik A, zweite Wertespalte). Dabei ist der Umstand zu berücksichtigen, dass die

beiden Regionen unmittelbar aneinander grenzen. Die etwas stärkere Einbeziehung von Netzwerkmitgliedern aus den anderen drei Regionen könnte im Falle Halles zum Teil auch aus dem bereits erwähnten Umstand der vergleichsweise geringen Industriedichte herrühren. Ferner verfügen die Städte Halle und Leipzig, anders als Dresden und Chemnitz, nur in begrenztem Umfang über ingenieurwissenschaftliche Hochschulkapazitäten. Unternehmen in Halle und Leipzig, die Expertise im Bereich der Ingenieurwissenschaften suchen, müssen sich also unter Umständen in stärkerem Umfang universitäre Partner außerhalb der eigenen Stadtregionen suchen. Der Umstand, dass Netzwerke in allen vier Stadtregionen auch – in unterschiedlichem Umfang – über Mitglieder in den jeweils drei anderen mitteldeutschen Stadtregionen verfügen, kann ferner als ein Indiz für gewisse Verflechtungspotenziale innerhalb der mitteldeutschen Metropolregion angesehen werden.

#### ***Geringer Anteil ausländischer Netzwerkmitglieder***

Der Anteil der Netzwerkmitglieder, die im Ausland ansässig sind, fällt in sämtlichen Stadtregionen äußerst gering aus. Am höchsten ist er in Dresden mit einem Anteil von rund 3%, gefolgt von Chemnitz mit knapp 2%. Letztendlich korrespondiert der relativ geringe Anteil ausländischer Netzwerkmitglieder auch mit den Befunden einer (im Vergleich zu den Alten Bundesländern) geringeren Exportorientierung der ostdeutschen Industrie.<sup>36</sup>

Der vergleichsweise geringe Anteil von im Ausland ansässigen Netzwerkmitgliedern muss aber nicht bedeuten, dass dadurch Unternehmen in den vier Stadtregionen über ungünstige Bedingungen verfügen, mittels Vernetzung am international fortgeschrittensten Stand des Wissens zu partizipieren: Die gegebenen Netzwerkstrukturen können auch andere Kanäle zur Nutzbarmachung dieses Wissens in den Regionen bieten. Dieser Wissenstransfer kann beispielsweise auch durch öffentliche Wissenschaftseinrichtungen erfolgen, die in mehr als vier Fünfteln der untersuchten Netzwerke involviert sind. Öffentliche Wissenschaftseinrichtungen

<sup>36</sup> Vgl. z. B. ZEDDIES, G.: Ostdeutsche Exportorientierung trotz Erschließung neuer Märkte immer noch gering, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 10/2009, S. 415-424.

haben typischerweise auch die Funktion, den Transfer regionsexternen Wissens zu den Unternehmen in der Standortregion zu gewährleisten.<sup>37</sup>

Bei der Bewertung des Umstandes, dass ausländische Netzwerkmitglieder eher die Ausnahme sind, sollte ferner nicht übersehen werden, dass rund zwei Drittel der analysierten Netzwerke gemessen an der Mitgliederzahl relativ klein sind, d. h. jeweils weniger als 20 Mitglieder haben. Vermutlich ist das Ausmaß der Einbindung von im Ausland ansässigen Netzwerkmitgliedern auch von den Managementkapazitäten der jeweiligen Netzwerke abhängig, die vielleicht bei kleineren Netzwerken nicht so stark entwickelt sind wie bei größeren. Die Netzwerke der beiden unteren Größenklassen weisen in der Tat keine oder nur eine geringe Einbindung ausländischer Mitglieder auf (vgl. Tabelle 2, Rubrik C). Die Auswertung scheint aber keine Hinweise auf einen linearen Zusammenhang zwischen Netzwerkgröße einerseits und Ausmaß der Einbindung ausländischer Partner andererseits zu geben, wie der Blick auf den diesbezüglichen Anteil in Netzwerken mit 50 bis 99 Mitgliedern im Vergleich zu den beiden benachbarten Größenklassen zeigt. Mithin weisen diese Untersuchungsergebnisse auf weiteren Forschungsbedarf insbesondere zu der Frage hin, was erfolgreiche Netzwerke auszeichnet, etwa in puncto Netzwerkmanagement, Vorhandensein so genannter „Systemköpfe“<sup>38</sup> und anderes mehr.

<sup>37</sup> Vgl. z. B. FRITSCH, M.: Wissenstransfer und Innovation im regionalen Kontext. Friedrich Schiller Universität Jena, April 2007, in: [http://www.wiwi.uni-jena.de/uiw/publications/pub\\_since\\_2004/2007/Fritsch2007wissenstransfer.pdf](http://www.wiwi.uni-jena.de/uiw/publications/pub_since_2004/2007/Fritsch2007wissenstransfer.pdf), Zugriff am 15.04.2010, hier speziell S. 5.

<sup>38</sup> Eine Studie des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln, Roland Berger Strategy Consultants und der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft fasst unter „Systemkopffunktionen“ „... wesentliche dispositive und hochwertige – und damit humankapital- und wertschöpfungsintensive – Unternehmensfunktionen – zum Beispiel Forschung und Entwicklung, Design, Marketing, Fertigungsplanung und Vertriebssteuerung.“ (BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.; Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Roland Berger Strategy Consultants; vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.): *Systemkopf Deutschland Plus. Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland. Management Summary*, BDI-Drucksache Nr. 405. Industrie-Förderung Gesellschaft mbH: Berlin, Stand: Januar 2008, [http://www.bdi.eu/download\\_content/Publikation\\_Systemkopf\\_Deutschland\\_Plus.pdf](http://www.bdi.eu/download_content/Publikation_Systemkopf_Deutschland_Plus.pdf), Zugriff am 15.04.2010, hier speziell S. 4).

### **Fazit**

Die Untersuchung zur räumlichen Dimension von Unternehmensnetzwerken zeigt, dass diese in den betrachteten Regionen Ostdeutschlands durchaus Potenziale in sich bergen, um Vorteile räumlicher Nähe nutzbar zu machen. Rund vier Fünftel der erfassten Netzwerkmitglieder sind im Durchschnitt in Sachsen und Sachsen-Anhalt ansässig. Netzwerkmitglieder, die im Ausland ansässig sind, bilden dagegen bei den untersuchten Netzwerken eher die Ausnahme. Mithin kommt den öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen, mit denen auch die untersuchten Regionen gut ausgestattet und die in sehr vielen Fällen in die Netzwerke eingebunden sind, eine wichtige Funktion beim Wissenstransfer in die Region und zu den Netzwerkpartnern zu.

Das Netzwerkkonzept bietet, wie die Untersuchung gezeigt hat, auch Chancen für Regionen, in denen Unternehmen aufgrund einer geringen Industriedichte oder auch mangels Hochschuleinrichtungen mit ingenieurwissenschaftlichem Profil nur relativ wenige Partner für eine Zusammenarbeit finden. Vernetzungen mit entsprechenden Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen beispielsweise in den Nachbarregionen, im speziellen Fall mit jenen in den anderen Zentren Mitteldeutschlands, können gesucht werden und werden ansatzweise auch praktiziert.

In weiteren Untersuchungen könnte es von Interesse sein, mehr über die institutionellen Arrangements der entstandenen Netzwerke, darunter auch über die Rolle und Einbindung größerer Unternehmen in diesen Verbänden, zu erfahren.

*Gerhard Heimpold*  
(*Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de*)

## Was bringt das Konjunkturpaket II den Kommunen langfristig? – Das Beispiel Sachsen –

Im Februar 2009 wurde als Reaktion auf die andauernde weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ein Gesetzespaket („Konjunkturpaket II“; im Folgenden auch als „KPII“ bezeichnet) zur Konjunkturstabilisierung verabschiedet. Für die Kommunen ist der zentrale Bestandteil dieses Pakets ein zeitlich befristetes Investitionsförderprogramm.<sup>39</sup> Das zu diesem Zweck erlassene „Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG)“ sieht dafür zehn Mrd. Euro an Bundesmitteln bis 2010 vor. Gefördert werden Maßnahmen in den zwei Schwerpunktbereichen „Bildungsinfrastruktur“ (ZuInvG §3 Abs. 1 Nr.1) und „Infrastruktur“ (ZuInvG §3 Abs. 1 Nr.1, primär Krankenhäuser, Städtebau, ländliche Infrastruktur, kommunale Straßen, Informationstechnologie). Weitere Kriterien für die Förderwürdigkeit sind die Zusätzlichkeit der Maßnahmen<sup>40</sup> und die Vermeidung von Doppelförderung (ZuInvG §4). Einrichtungen „außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge“, die sich vollständig über Gebühren und Beiträge finanzieren, sind explizit von der Förderung ausgeschlossen, ebenso die Bereiche Abwasser und ÖPNV; förderfähige Investitionen in kommunale Straßen haben sich auf Lärmschutzmaßnahmen zu beschränken.

Während zum einen die Mittelvergabe an restriktive Vorgaben geknüpft ist, verfolgt das Konjunkturpaket II zum anderen eine Vielzahl von teilweise widersprüchlichen Zielen. Dazu gehören auch die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Steigerung der energetischen Effizienz in öffentlichen Gebäuden.

Im Kriterium der Zusätzlichkeit spiegelt sich außerdem das kurzfristige Ziel der Stabilisierung

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage über eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen wider (§1 Abs. 1 ZuInvG). Weiterhin sind Verteilungsziele mit dem KPII intendiert, denn die Länder werden explizit verpflichtet, auch finanzschwache Kommunen bei der KPII-Mittelvergabe zu berücksichtigen (§1 Abs. 3 ZuInvG).

Werden schon die kurzfristigen, konjunkturstabilisierenden Wirkungen der zusätzlichen öffentlichen Investitionen beispielsweise von Ökonomen des IWH als dürftig eingeschätzt,<sup>41</sup> steht die langfristige Wirkung der geförderten Investitionen für die lokale oder gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsentwicklung in der politischen Diskussion überhaupt nicht zur Debatte, ebenso wenig wie die Frage, ob durch die rigiden Vorgaben der Mittelverwendung die Kommunen zu übermäßigen und gesellschaftlich nicht wünschenswerten Investitionsausgaben verleitet werden.

Zusätzliche Staatsausgaben entfalten neben kurzfristigen Nachfrageeffekten (und psychologischen Effekten) immer auch langfristige (Angebots-) Wirkungen. Das kann z. B. über eine Steigerung der Produktivität des privaten Unternehmenssektors durch öffentliche Infrastrukturleistungen oder durch eine qualitative oder quantitative Ausweitung des Bestands an Produktionsfaktoren geschehen. Selbst wenn die Gelder für Maßnahmen eingesetzt würden, die keinerlei Nutzen für die privaten Haushalte, den Staats- oder Unternehmenssektor stiften,<sup>42</sup> würde allein aufgrund des Entzugseffekts der Finanzierung, also über gegenwärtige oder zukünftige Steuerzahlungen bzw. staatliche Ausgabenkürzungen, ein negativer Effekt auf das langfristige Wirtschaftswachstum zu befürchten sein.

---

<sup>39</sup> Hinzu kommt noch eine temporäre Verkürzung der Ausschreibungsfristen für die EU-weite Ausschreibung für öffentliche Aufträge und die Erhöhung der Grenzbeträge für die beschränkte Ausschreibung bzw. die freihändige Vergabe.

<sup>40</sup> Damit ist sowohl Zusätzlichkeit in Bezug auf die einzelne geförderte Maßnahme als auch Zusätzlichkeit in Bezug auf die aggregierte Summe öffentlicher Investitionsausgaben des jeweiligen Bundeslandes samt seiner Kommunen gemeint. Vgl. ZuInvG §3a in Verbindung mit §4 Abs. 1 und §5 Abs. 1 und 2 der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung.

---

<sup>41</sup> Demnach würde das gesamte staatliche Investitionsvolumen beider Konjunkturpakete von insgesamt 23,5 Mrd. Euro während der gesamten Laufzeit das Bruttoinlandsprodukt um allerhöchstens 1% erhöhen. Vgl. BRAUTZSCH, H.-U.; LOOSE, B.; LUDWIG, U.: Investitionen der öffentlichen Hand in die Zukunft: Ja! – Die Konjunktur aber retten sie nicht mehr, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 3/2009, S. 113-122.

<sup>42</sup> Also wenn die Mittel z. B. für das von *Keynes* einst vorgeschlagene Ausheben und Zuschütten von Löchern ausgegeben würden.

Zu den potenziellen Wachstumswirkungen der geförderten Investitionen liegen bisher nur wenige Studien vor, z. B. von DIW econ.<sup>43</sup> Allerdings sind die dort ausgemachten „Aktionsfelder zur Erhöhung des Wachstumspotenzials“ zumindest diskussionsbedürftig. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich – ausgehend von der seit *Musgrave* gebräuchlichen Dreiteilung der Ziele der Finanzpolitik in Allokations- bzw. Wachstumsziel, Distributions- und Stabilisierungsziel – auf folgende Leitfragen:

1. Inwiefern können Investitionszuweisungen an nachgelagerte Gebietskörperschaften generell die Investitionsentscheidungen der Kommunen allokativ beeinflussen?
2. Sind von den im Rahmen des KPIII geförderten Maßnahmen langfristige Wachstumsimpulse zu erwarten?
3. Haben auch und gerade finanzschwache Gemeinden Mittel aus dem Programm erhalten (Verteilungsziel)?
4. Gibt es Hinweise auf eine Erfüllung des Stabilisierungsziels des Programms im Sinne von: Hat das Programm bereits eine Zunahme der kommunalen Investitionen bewirkt?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird neben einer theoretischen Diskussion die Umsetzung des Konjunkturprogramms am Beispiel des Landes Sachsen erörtert.<sup>44</sup>

### ***Zeitverzögerter Anstieg der kommunalen Investitionen in Sachsen***

Abweichend von der Reihenfolge der Leitfragen werden zunächst die kurzfristigen Stabilisierungseffekte betrachtet, also die Frage gestellt, ob infolge der Förderung aus dem Konjunkturpaket II zeitnah die kommunalen Investitionen gestiegen sind.

---

<sup>43</sup> Vgl. DIW econ: „Richtig investieren“ – Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials in Deutschland. 2009, [http://www.diw-econ.de/de/downloads/Richtig\\_investieren.pdf](http://www.diw-econ.de/de/downloads/Richtig_investieren.pdf), Zugriff am 09.04.2010, oder DIW econ: Richtig investieren II – Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen. 2009, <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/338497>, Zugriff am 09.04.2010.

<sup>44</sup> Die Auswahl und Beschränkung auf ein Bundesland begründet sich einerseits aus der guten Datenlage in Sachsen und andererseits aus dem nicht unerheblichen Systematisierungsaufwand bei den geförderten Projekten.

Laut Vorabaufteilung der geplanten Fördermittel des Bundes auf die einzelnen Bundesländer im Zukunftsinvestitionsgesetz beträgt das maximale Fördervolumen für Projekte des Landes Sachsen und seiner Kommunen insgesamt 597 Mio. Euro (§1 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 2 ZuInvG). Davon sind 388 Mio. Euro (65%) für Investitionen im Bildungsbereich zu verwenden, und entsprechend 209 Mio. Euro (35%) für Infrastrukturmaßnahmen. Ende Oktober 2009 waren bereits Bundesmittel für Landesmaßnahmen in Höhe von 113 Mio. Euro bewilligt. Die teilweise wohl durch Landesmittel aufgestockten Fördermittel für kommunale Investitionen summierten sich auf insgesamt 506 Mio. Euro.

Auf der aggregierten Ebene Sachsens konnte anhand der Daten der kommunalen Kassenstatistik bzw. der Jahresrechnungstatistik eine Zunahme der realen Sachinvestitionen<sup>45</sup> gegenüber den Werten für 2007 und 2008 festgestellt werden (vgl. Abbildung 1).

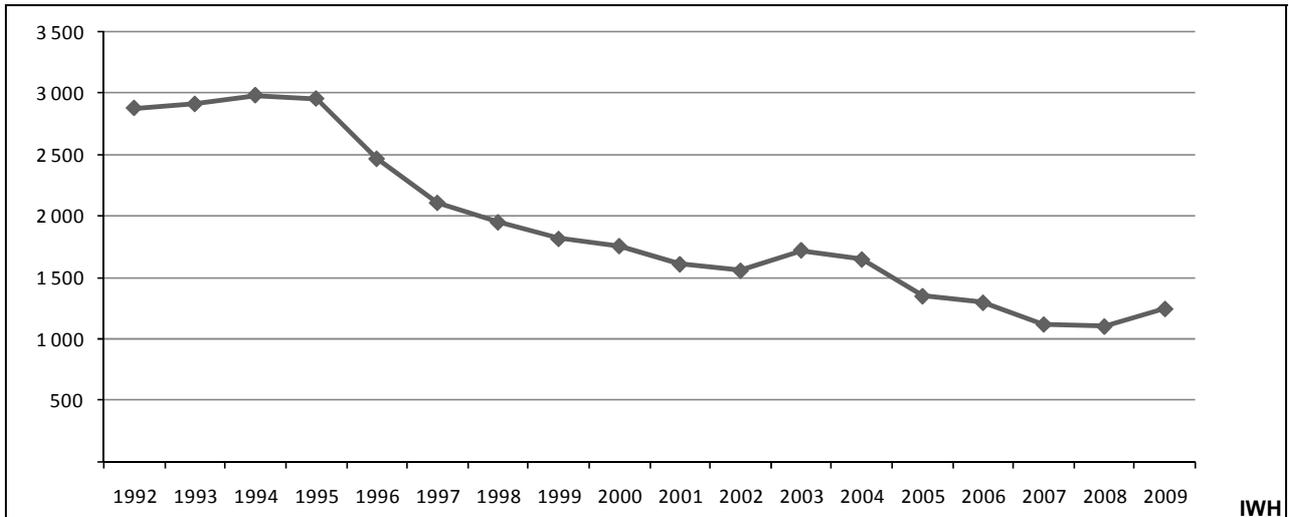
Der Anstieg setzte 2009 allerdings mit zeitlicher Verzögerung ein, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Die Investitionen lagen noch im ersten Quartal 2009 elf Prozent unter dem Vorjahresquartalswert, im zweiten Quartal überstiegen sie das Vorjahresniveau nur leicht (+3%), um dann im dritten und vierten Quartal deutlich zuzulegen (+24% bzw. +26% im Vergleich zum Vorjahresquartalswert). Da die nominalen Sachinvestitionsausgaben im Jahr 2009 von 1,425 Mrd. Euro die Werte der Jahre 2008 (1,249 Mrd. Euro), 2007 (1,225 Mrd. Euro) und 2006 (1,328 Mrd. Euro) übersteigen, ist auf jeden Fall ein Anfang gemacht zur Erfüllung des (derzeit noch geltenden; Stand Ende März 2010) Förderkriteriums der Zusätzlichkeit bezogen auf die Summe der Investitionsausgaben im Zeitraum 2009 bis 2011, welche die Summe der öffentlichen Investitionsausgaben des jeweiligen Bundeslandes und seiner Kommunen der Jahre 2006 bis 2008 übersteigen soll.<sup>46</sup> Es lässt sich allerdings noch nicht absehen, ob diese Entwicklung in den Jahren

---

<sup>45</sup> Unter Sachinvestitionen werden hier die Ausgaben des Vermögenshaushalts für den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Anlagegütern sowie für Baumaßnahmen verstanden.

<sup>46</sup> Oder die alternativ 60% der Summe der Investitionsausgaben der Jahre 2004 bis 2008 übersteigen (§5 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsgesetz).

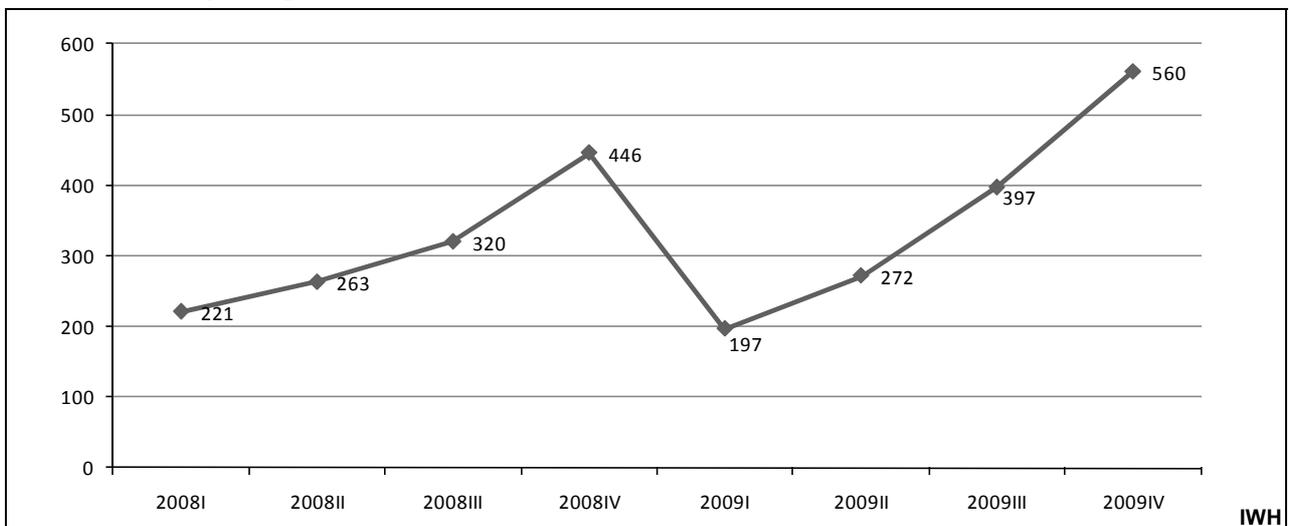
Abbildung 1:  
Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen, 1992 bis 2009  
- in Mio. Euro und Preisen von 2005 -



Anmerkung: Ohne Investitionen der Kommunalunternehmen und Zweckverbände, aber inklusive der Haushalte der Landkreise und Verwaltungsverbände sowie des Kommunalen Sozialverbandes Sachsen.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH auf Basis der amtlichen kommunalen Jahresrechnungsstatistik und kommunalen Kassenstatistik.

Abbildung 2:  
Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen 2008 und 2009 nach Quartalen  
- in Mio. Euro und jeweiligen Preisen -



Anmerkung: Ohne Investitionen der Kommunalunternehmen und Zweckverbände, aber inklusive der Haushalte der Landkreise und Verwaltungsverbände sowie des Kommunalen Sozialverbandes Sachsen.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH auf Basis der amtlichen kommunalen Kassenstatistik.

2010 und 2011 durchgeführt werden kann. Vieles spricht zwar dafür, dass der Anstieg tatsächlich ausschließlich auf die KPII-Förderung zurückzuführen ist, aber es lässt sich nur unzureichend empirisch nachweisen. Eine seriöse Prognose, wie sich die kommunalen Investitionen ohne die KPII-Fördermittel entwickeln würden, ist kaum möglich.

Die zeitverzögerte Wirkung der KPII-Mittel dürfte vermutlich am zeitlichen Abstand zwischen der Bewilligung der Fördermittel und den entsprechenden Investitionsausgaben liegen. Neben der Dauer des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens können noch weitere organisatorische Verzögerungen auftreten. Darüber hinaus werden bei Bau-

maßnahmen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, üblicherweise nur Abschlagszahlungen geleistet; die vollständige Bezahlung erfolgt in der Regel erst nach Beendigung der jeweiligen Baumaßnahme.

### ***Investitions- und Wachstumswirkungen bei Zulagenfinanzierung lokaler öffentlicher Güter***

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass jede öffentliche Ausgabe neben dem kurzfristigen Stabilisierungseffekt auch langfristige allokativen Wirkungen entfaltet. Um die Wirkungen von Investitionszuweisungen für nachgeordnete Gebietskörperschaften auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und ihre Wachstumswirkungen aus der Sicht der ökonomischen Theorie zu bewerten, werden die Auswirkungen auf den Faktoreinsatz in der öffentlichen Produktion, die Auswirkungen auf die Faktorallokation zwischen öffentlichem und privatem Sektor (komparativ-statische Perspektive) sowie die dynamischen Wachstumswirkungen von öffentlichen Gütern diskutiert.

Bezüglich der Wirkungen öffentlicher Investitionsförderprogramme für nachgeordnete Gebietskörperschaften kann man aus der mikroökonomischen Theorie zunächst eine Verzerrung der für die Kommunen relevanten Faktorpreise erwarten: Kapital wird billiger im Vergleich zu anderen Produktionsfaktoren. Folglich besteht, anders als bei nicht zweckgebundenen Zuweisungen, bei Investitionszuweisungen ein Anreiz zum übermäßigen Einsatz von physischem Kapital in der Produktion öffentlicher oder zumindest öffentlich bereitgestellter Güter.<sup>47</sup> Hinzu kommt, dass insbesondere Arbeit bzw. Humankapital teilweise nur schwer durch physisches Kapital zu ersetzen ist: Renovierte Schulgebäude mögen äußerlich attraktiv sein, steigern den Lernerfolg aber nur marginal, wenn es an qualifizierten Lehrern fehlt. Das Gleiche gilt für neue Feuerwehrgeräthäuser oder -einsatzfahrzeuge,

---

<sup>47</sup> Da es sich bei staatlichen Investitionen überwiegend um Baumaßnahmen handelt, werden die Zuweisungsempfänger „zum Beton gelockt“. Vgl. ZIMMERMANN, H.: Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden 1999, S. 224. Dabei tritt auch noch das Problem der Unterschätzung der Folgekosten der geförderten Baumaßnahmen auf, was in diesem Beitrag allerdings nicht weiter thematisiert werden soll.

wenn zu wenig ausgebildete (freiwillige) Feuerwehrleute zur Verfügung stehen.

Ähnlich verzerrende Wirkungen ergeben sich auch durch die zeitliche Befristung von Investitionszuweisungen, wie es beim Konjunkturpaket II geschieht. Dies führt unter Umständen zum erzwungenen Vorziehen von Investitionsprojekten und damit zu Investitionen losgelöst vom zeitlichen Anfall des tatsächlichen Investitionsbedarfs.

Bei öffentlichen Gütern, die als Vorleistung für die private Produktion dienen, stören staatliche Investitionsförderprogramme durch die besagte Verzerrung des Kapitalpreises außerdem die Allokation von Kapital zwischen privater und öffentlicher Produktion. (Die so genannte Samuelson-Kaizuka-Regel<sup>48</sup> zur Pareto-effizienten Aufteilung der Faktorbestände zwischen privater und öffentlicher Produktion bei reinen öffentlichen Vorleistungsgütern wird verletzt.<sup>49</sup>)

Aus dynamischer Perspektive ist vor allem die Wechselwirkung zwischen den langfristigen Produktivitätswirkungen öffentlicher Vorleistungen in der privaten Wirtschaft und den negativen Entzugseffekten durch die Finanzierung, insbesondere bei Finanzierung über Staatsverschuldung, zu beachten. Während in der relevanten Literatur öffentliche Vorleistungsgüter bzw. Infrastrukturleistungen einerseits als Quelle endogenen Wirtschaftswachstums (konstantes Grenzprodukt des privaten Kapitals) angesehen werden, die eine entsprechende staatliche Bereitstellung rechtfertigt, kann es andererseits bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung durch die Finanzierung (Steuern, Verschuldung) zu negativen Rückkoppelungseffekten kommen (z. B. Verdrängung privater Investitionen), die zu suboptimalem Wirtschaftswachstum führen.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Vgl. z. B. SANDMO, A.: Optimality Rules for the Provision of Collective Factors of Production, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, 1972, pp. 149-157.

<sup>49</sup> Dies lässt sich z. B. unter Zugrundelegung des Modellrahmens von ARNOLD, V.: Theorie der Kollektivgüter. München 1992, insbesondere S. 182-203, zeigen.

<sup>50</sup> Für Modelle mit Vorleistungsgütern und expliziter Einbeziehung der Staatsverschuldung siehe GREINER, A.: An Endogenous Growth Model with Public Capital and Sustainable Government Debt, in: The Japanese Economic Review, Vol. 58 (3), 2007, pp. 345-361 oder TURNOVSKY, S. J.: Methods of Macroeconomic Dynamics. London 1995, pp. 398-419. Ein Wachstumsmodell mit öffentlichen Vorleistungsgütern, aber ausgeglichenem Budget wird z. B. von BARRO, R. J.: Government Spending in a Simple

Neben den direkten Produktivitätswirkungen öffentlicher Vorleistungsgüter können öffentliche Leistungen auch eine Steigerung der Qualität und/oder der Menge der im privaten Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren, insbesondere des Humankapitals, bewirken. Um stetiges Wachstum beispielsweise des Pro-Kopf-Sozialprodukts modellendogen erklären zu können, kommt dem Faktor Humankapital in der so genannten Neuen Wachstumstheorie eine Schlüsselrolle zu,<sup>51</sup> und zwar entweder über die Produktion von Humankapital selbst<sup>52</sup> oder über das Humankapital, das in der Forschung zur Entwicklung neuer Produkte eingesetzt wird.<sup>53</sup>

Werden die Finanzierungsproblematik bzw. die Faktorpreiseffekte der Investitionszuweisungen ausgeklammert, so legen die oben genannten modelltheoretischen Überlegungen zumindest positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum durch Investitionen in unternehmensrelevante Infrastruktur sowie im Bildungs- und Forschungssektor nahe. Die Ergebnisse der bisher vorliegenden internationalen empirischen Studien dazu sind allerdings uneinheitlich. Demnach wäre etwa die Diskussion um den Zusammenhang zwischen dem Standard der Schulausbildung und lokalem wie gesamtwirtschaftlichem Wirtschaftswachstum nach wie vor offen.<sup>54</sup> Ähnlich steht es um den empirischen Nachweis positiver Wachstumseffekte der unternehmensrelevanten Infrastruktur.<sup>55</sup>

---

Model of Endogenous Growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, October, Part II, 1990, pp. S103-S125, verwendet.

<sup>51</sup> Einen Überblick der verschiedenen Varianten von Modellen der endogenen Wachstumstheorie geben z. B. BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X.: *Economic Growth*, 2<sup>nd</sup> edition. London 2004, vor allem die Kapitel 5 bis 8.

<sup>52</sup> Vgl. LUCAS, R. E.: On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988, pp. 3-42 basierend auf UZAWA, H.: Optimal Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth, in: *International Economic Review*, Vol. 6 (1), 1965, pp.18-31.

<sup>53</sup> Siehe z. B. ROMER, P. M.: Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, October, Part II, 1990, pp. S71-S102.

<sup>54</sup> Vgl. z. B. TEMPLE, J. R. W.: Generalizations That Aren't? Evidence on Education and Growth, in: *European Economic Review*, Vol. 45, 2001, pp. 905-918.

<sup>55</sup> Für eine Literaturübersicht vgl. z. B. BATINA, R. G.; IHORI, T.: *Public Goods. Theories and Evidence*. Berlin et al., 2005, pp. 271-298, oder ROMP, W.; DE HAAN, J.: *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*.

### ***Positive Wachstumswirkungen der KPII-geförderten Maßnahmen für Sachsen?***

Die durch die KPII-Investitionszuweisungen erwarteten Verzerrungen beim Faktoreinsatz in der öffentlichen Produktion lassen sich empirisch zum jetzigen Zeitpunkt kaum nachweisen. Deshalb werden an dieser Stelle die zu erwartenden Wachstumswirkungen der im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten Maßnahmen – soweit sie sich aus der Art der Güter ableiten lassen – exemplarisch am Beispiel Sachsens erläutert.

Betrachtet man die Aufteilung der für die Kommunen bewilligten KPII-Mittel nach unterschiedlichen Aufgabenbereichen (vgl. Abbildung 3), so stellt man fest, dass – wie anhand der Förderrichtlinien auch nicht anders zu erwarten – der größte Teil in den Schulbereich geflossen ist, gefolgt von den Bereichen Sport und Bäder sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der letztgenannte Bereich beinhaltet zu fast 100% Investitionen in Kindertagesstätten. Gliedert man die etwa 179 Mio. Euro Fördermittel für Investitionen im Schulbereich weiter auf, so entfällt ein knappes Drittel auf Grundschulen, gefolgt von den Sonderschulen (20%). Sekundarschulen (Gymnasien, Gesamtschulen, Real- und Hauptschulen) erhielten zusammen etwa 22% der Fördermittel, während auf die berufsbildenden Schulen, d. h. die Bildungsstätten, die das für die regionale Wirtschaft noch am ehesten unmittelbar relevante Humankapital ausbilden, lediglich knapp 13% der Fördermittel im Schulbereich entfielen.

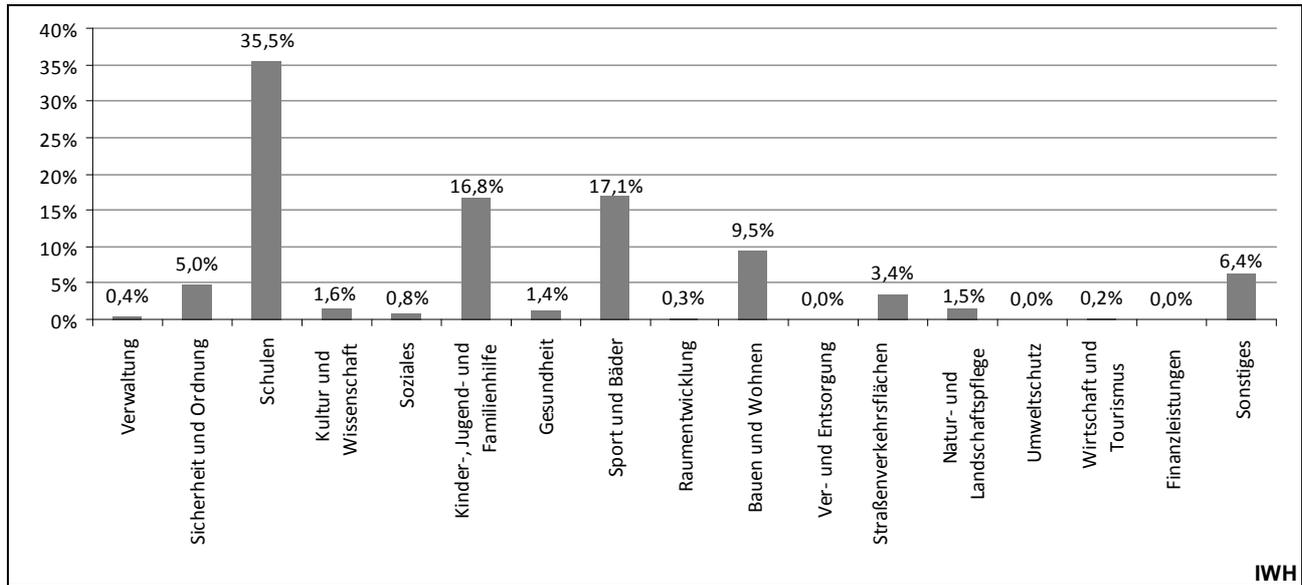
Auch Investitionen in die z. B. im Rahmen der GA-Infra-Förderung als besonders wirtschaftsrelevante Infrastruktur eingestuft Bereiche wie Gewerbeflächen, Technologie- und Gründerzentren, Verkehr, leitungsgebundene Infrastruktur, Einrichtungen der beruflichen Bildung oder des Fremdenverkehrs spielten bei der Fördermittelbewilligung keine oder – im Bereich der kommunalen Straßenverkehrsflächen – keine nennenswerte Rolle.<sup>56</sup>

---

Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 8 (Sonderausgabe), 2007, S. 6-52.

<sup>56</sup> Ob die genannten Infrastrukturarten überhaupt und alle im selben Maße die unterstellte Relevanz z. B. für die Standortentscheidungen privater Unternehmen haben, sei zunächst einmal dahingestellt. Zur Bedeutung einzelner Standortfaktoren vgl. z. B. EBERTZ, A.; KRIESE, M.; THUM, M.: Bewertung von lokalen Standortfaktoren für Haushalte und Unternehmen in Sachsen. Entwicklung von Indikatoren zur Überprüfung der Demographietauglichkeit

Abbildung 3:  
Aufteilung der Fördermittel des Konjunkturpakets II nach Aufgabenbereichen  
- sächsische Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden -



Anmerkungen: Gliederung nach der Systematik des Landesrechnungshofs; Stand der Fördermittelbewilligung: Ende Oktober 2009.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Größere Anteile von geförderten Investitionen in Infrastrukturleistungen, die zumindest sowohl von Unternehmen als auch privaten Haushalten genutzt werden, finden sich nur noch für den Bereich Sicherheit und Ordnung, wo knapp 95% der Mittel für den Brandschutz bewilligt wurden. Die hohen Anteile der Bereiche „Bauen und Wohnen“ sowie „Sonstiges“ sind zum größten Teil der Tatsache geschuldet, dass aufgrund der recht knappen Projektbeschreibung in der Dokumentation eine eindeutige Zuordnung nach Aufgabenbereichen nicht immer möglich war. Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass von den geförderten Maßnahmen nur geringe langfristige Effekte für das lokale Wirtschaftswachstum zu erwarten sind, weil es sich:

- a) größtenteils um überwiegend als private Konsumgüter genutzte öffentliche Leistungen handelt<sup>57</sup> und weil

von Förderprojekten. ifo Dresden Studien Nr. 46. Dresden 2008.

<sup>57</sup> Es würde an dieser Stelle zu weit führen, über die vermeintliche oder tatsächliche Relevanz bestimmter öffentlicher Leistungen als „weiche Standortfaktoren“ zu diskutieren. Vgl. dazu THIESEN, F.: Weiche Standortfaktoren: Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung – Interdisziplinäre Beiträge zur regionalen Wirtschaftsforschung. Berlin 2005.

- b) geförderte Investitionen im Bereich der Bildung von wirtschaftsrelevantem Humankapital bzw. Forschung und Entwicklung zumindest auf der Ebene der Kommunen nicht in wesentlichem Umfang getätigt wurden. Ob die Kommunen die gleichen Investitionsprioritäten gesetzt hätten, falls die KPII-Mittel zur freien Verwendung gewährt worden wären, darf zumindest bezweifelt werden.

#### ***Verteilung der Fördermittel: Wer hat, dem wird gegeben?***

Neben der Aufteilung der Fördermittel nach den Aufgabenbereichen (und damit ihrer erwarteten Relevanz für die lokale Wirtschaftsentwicklung) interessiert auch die Frage, ob das Verteilungsziel der KPII-Förderung erreicht wurde, nämlich ob sich die Mittelverteilung an der Finanzkraft der Kommunen orientiert.

Zur Untersuchung der Verteilung der Mittel nach der kommunalen Finanzkraft auf der Ebene der Gemeinden wurden die Ausgaben für Landkreisaufgaben (z. B. Sekundarschulen, Sonderschulen und berufsbildende Schulen) ausgeklammert, da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen.

Die Tabelle zeigt, dass gemessen an den gemeindlichen Steuereinnahmen tendenziell die finanz-

Tabelle:

Verteilung der KPII-Mittel nach verschiedenen fiskalischen Indikatoren<sup>a</sup>

- sächsische kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden -

	Perzentil <sup>b</sup> 5	Perzentil 25	Median	Perzentil 75	Perzentil 95	Perzentil 99	Beobachtungen
Steueraufkommen pro Einwohner (Euro)	235,47	297,92	379,09	499,58	860,60	2049,27	491
Kumulierte KPII-Mittel (Mio. Euro)	5,31	19,91	56,66	117,44	250,92	317,53	
<b>Anteil KPII-Mittel</b>	<b>1,7%</b>	<b>6,2%</b>	<b>17,7%</b>	<b>36,6%</b>	<b>78,3%</b>	<b>99,1%</b>	
Steueraufkommen und erhaltene Zuweisungen pro Einwohner (Euro)	536,24	649,88	763,92	912,48	1314,12	2266,62	491
Kumulierte KPII-Mittel (Mio. Euro)	139,05	153,41	195,27	304,05	309,91	317,94	
<b>Anteil KPII-Mittel</b>	<b>43,4%</b>	<b>47,9%</b>	<b>60,9%</b>	<b>94,9%</b>	<b>96,7%</b>	<b>99,2%</b>	
Schulden <sup>c</sup> pro Einwohner (Euro)	77,89	339,24	569,68	824,01	1379,86	2561,03	470
Kumulierte KPII-Mittel <sup>d</sup> (Mio. Euro)	7,34	43,24	75,95	138,82	198,05	261,24	
<b>Anteil KPII-Mittel</b>	<b>2,8%</b>	<b>16,5%</b>	<b>29,0%</b>	<b>52,9%</b>	<b>75,5%</b>	<b>99,6%</b>	

<sup>a</sup> Die Indikatorzahlen beziehen sich auf das Jahr 2008. – <sup>b</sup> Perzentil oder Prozentrang: Wert, unter dem ein vorgegebener Prozentsatz der Beobachtungswerte liegt; z. B. Perzentil 5 für das Steueraufkommen von 235,47 Euro pro Einwohner: Bei 5% der sächsischen Gemeinden beträgt das Steueraufkommen höchstens 235,47 Euro pro Einwohner, aber 95% der Gemeinden haben ein höheres Pro-Kopf-Steuererwerb; Median = Perzentil 50. – <sup>c</sup> Ohne Schulden der Kommunalunternehmen. – <sup>d</sup> Wegen fehlender Verschuldungsdaten für 21 Gemeinden konnten ungefähr 58 Mio. Euro oder 18% der KPII-Mittel nicht einbezogen werden.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH.

stärkeren Gemeinden den Löwenanteil der KPII-Fördermittel auf sich vereinigt haben. (Die 25% der Gemeinden mit den höchsten Steuereinnahmen pro Kopf erhielten beispielsweise 63,4% der genehmigten Mittel. Bei einer vollständigen Gleichverteilung der Mittel müssten die Perzentile den prozentualen Anteilen an den KPII-Mitteln entsprechen.) Dieser Befund wird allerdings relativiert, wenn zusätzlich zu den Steuereinnahmen noch die erhaltenen Zuweisungen (inklusive investive Zuweisungen) hinzugerechnet werden. (Die 5% der Gemeinden mit den geringsten Pro-Kopf-Einnahmen haben z. B. immerhin 43,4% der KPII-Mittel erhalten.) Eine ähnliche Begünstigung ärmerer Kommunen zeigt sich auch bei der Betrachtung der Schuldenkennziffern. Im Übrigen konnte kein eindeutiger statistischer Zusammenhang zwischen der Höhe der bewilligten KPII-Mittel (pro Einwohner) und den drei gewählten Finanzkraftindikatoren belegt werden. Folglich lässt sich unter Verteilungsaspekten weder ein-

deutig feststellen, dass vor allem „arme“ Gemeinden gefördert werden, noch, dass die KPII-Mittel größtenteils den Gemeinden zugutekommen, die finanziell sowieso schon gut gestellt sind.

**Fazit: Zeitverzögerte Wirkung des Programms, kaum absehbare Langfristeffekte**

Der Artikel ging der Frage nach, ob von den im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten kommunalen Investitionen neben den kurzfristigen Nachfragewirkungen vor allem langfristige Auswirkungen auf die lokale Wirtschaftskraft zu erwarten sind. Was die *kurzfristigen Nachfrageeffekte* betrifft, so muss an dieser Stelle offen bleiben, ob der beobachtete Anstieg der kommunalen Investitionen in Sachsen eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bewirkt. Zumindest scheint sich die zeitverzögerte Wirksamkeit der Fördermittel (Time-Lag-Problem) in Grenzen zu halten. Da die Fördermaßnahmen vor allem die Nachfrage nach Bauleistungen erhöhen, besteht bei

begrenzten Kapazitäten die Gefahr von Preissteigerungen im Bausektor. Allerdings deutet die zeitliche Entwicklung des Baupreisindex nur auf moderate Preissteigerungen für 2009 gegenüber 2008 hin.<sup>58</sup> Dafür spricht auch, dass nach den Ergebnissen der jüngsten IWH-Bauumfrage<sup>59</sup> zumindest die ostdeutsche Bauindustrie die aktuelle Geschäftslage eher verhalten beurteilt, weil zwar das Konjunkturpaket II eine gewisse Umsatzstabilisierung im Jahr 2009 bewirkt habe, sich dies jedoch angesichts des bestehenden finanziellen Konsolidierungsdrucks der Kommunen für 2010 nicht fortsetzen werde.

Bezüglich der *erwarteten Wachstumseffekte* lässt bereits die theoretische Erörterung Zweifel aufkommen, wegen der beiden gegenläufigen Wirkungen des Produktivitätszuwachses im privaten Unternehmenssektor einerseits und der Entzugseffekte der Finanzierung andererseits, und zwar selbst bei typischen öffentlichen Vorleistungsgütern. Hinzu kommt die Begünstigung eines übermäßigen Kapitaleinsatzes (Kommunen werden „zum Beton gelockt“) durch Investitionszuweisungen jeglicher Art sowie die dadurch bedingte Unterschätzung möglicher Folgekosten der geförderten Projekte.

Auch unter Vernachlässigung dieser Bedenken zeigt das Beispiel Sachsens, dass kommunale Investitionen vor allem in Bereichen gefördert werden, die man eher den öffentlichen Konsumgütern zuordnen kann (Kindergärten, Grundschulen, Sport- und Freizeitanlagen), die also zunächst einmal ausschließlich von privaten Haushalten genutzt werden. Investitionen etwa in Einrichtungen der beruflichen Bildung, der Forschung und Entwicklung<sup>60</sup> oder in üblicherweise als besonders unternehmensrelevant angesehene Infrastrukturarten spielen ent-

weder keine nennenswerte Rolle oder sind durch das Zukunftsinvestitionsgesetz explizit von der Förderung ausgeschlossen. Ähnliche Förderprioritäten dürften infolge der gesetzlichen Vorgaben auch in anderen Bundesländern vorliegen.

Was schließlich die räumliche Verteilung der Fördermittel nach *distributiven Gesichtspunkten* betrifft, so waren die Ergebnisse für verschiedene Finanzkraftindikatoren uneinheitlich: Gemessen an den Pro-Kopf-Steuereinnahmen profitierten eher die finanzstarken Gemeinden, während gemessen am Schuldenstand und den Gesamteinnahmen die Fördermittel sich eher auf finanzschwache Gemeinden konzentrierten.

Um in Zukunft wenigstens das mit Investitionszuweisungen immer verbundene Problem der Fehl lenkung von öffentlichen Ressourcen in den Griff zu bekommen, sollten künftige Förderprogramme des Bundes oder der Länder (wenn sie denn als unvermeidlich angesehen werden) eher als zweckungebundene Transferleistungen ausgestaltet werden. Diese könnten die Kommunen dann nach eigenem Ermessen für „Investitionen“ in Humankapital ([temporäre] Neueinstellungen oder Qualifizierung des vorhandenen Personals) oder für Realkapital verwenden. Dabei besteht natürlich weiterhin das Problem, dass die Kommunen in bestimmten Bereichen (Schulen) über Personaleinstellungen nicht entscheiden können. Ferner wäre eine Verstetigung der Fördermittelströme der „Paketbildung“ vorzuziehen. Insgesamt sollte somit eine weitgehend freie Verwendbarkeit der Mittel nach Aufgabenbereich, Art der beschafften Produktionsfaktoren und zeitlichem Anfall des tatsächlichen Investitionsbedarfs ermöglicht werden.

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

<sup>58</sup> Demnach verzeichnete der Straßenbau mit 2,3% (bezogen auf den Jahresdurchschnittswert für Deutschland) den höchsten Preisanstieg. Vgl. [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/01/PD10\\_007\\_61261,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/01/PD10_007_61261,templateId=renderPrint.psml), Zugriff am 24.03.2010. Ein ähnlicher Befund ergibt sich auch für Sachsen.

<sup>59</sup> Vgl. LOOSE, B.: IWH-Bauumfrage in Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2010: Baugewerbe kommt bislang glimpflich durch die Krise, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 2/2010, S. 124-128.

<sup>60</sup> Das liegt allerdings vor allem an der Zuständigkeit der Bundesländer z. B. für die Hochschulen. Kommunen können im Bereich FuE daher keine größeren Aktivitäten entfalten.

## IWH-Industrienumfrage im März 2010: Hochgesteckte Erwartungen beflügeln Geschäftsklima

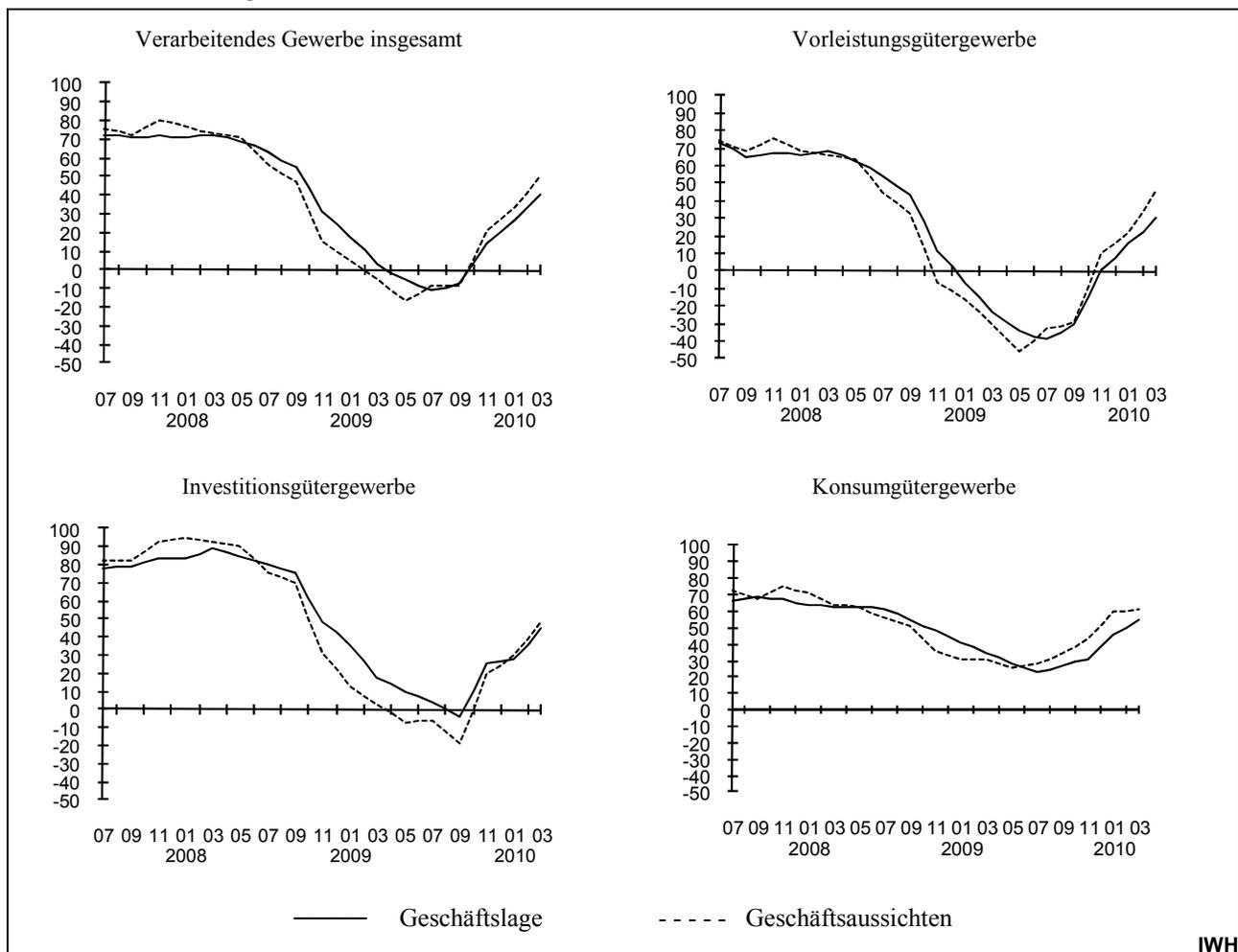
Zum Ende des ersten Quartals setzt sich die Erwärmung des Geschäftsklimas in der ostdeutschen Industrie spürbar fort, wie die Ergebnisse der IWH-Industrienumfrage vom März unter rund 300 Unternehmen zeigen. Die Firmen bewerten die aktuellen, vor allem aber die zukünftig erwarteten Geschäfte besser als im Januar. Der Saldo der Geschäftslage legte seitdem vier Punkte zu, der Saldo der Geschäftsaussichten stieg sprunghaft um 18 Punkte (vgl. Tabelle).

Insbesondere die größeren Unternehmen melden eine Belebung ihrer Geschäftstätigkeit. Relativ

geringe Verbesserungen der Lagebeurteilung geben vor allem die Vorleistungs- und Investitionsgüterhersteller an. Von letzteren beurteilen 12% die aktuelle Lage als „schlecht“, das sind doppelt so viele wie in der Industrie insgesamt. Bei den Konsumgüterproduzenten ist die weitere Aufhellung etwas stärker ausgeprägt. Gewachsen ist vor allem der Anteil „vorsichtiger“ Optimisten, die mit „eher gut“ votieren. Der starke Anstieg der Positivurteile bei den Aussichten für die nächsten sechs Monate geht im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt ebenfalls auf dieses Bewertungsmuster zurück.

Abbildung:

Entwicklung der Geschäftslage und Geschäftsaussichten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe - Salden<sup>a</sup>, saisonbereinigte Monatswerte -



<sup>a</sup> Die Salden von Geschäftslage und -aussichten werden als Differenz aus den Prozentanteilen der jeweils positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen berechnet und nach dem Berliner Verfahren (BV4) saisonbereinigt. Für längere Zeitreihen siehe „Daten und Informationen/Aktuelle Konjunkturdaten“ unter [www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de).

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Auch unter Ausschluss saisonaler Effekte befindet sich das Geschäftsklima der ostdeutschen Industrie weiter im Aufwärtstrend (vgl. Abbildung). Die Sparten bieten nahezu ein einheitliches Bild, lediglich bei den Konsumgüterherstellern erweisen sich die Aussagen zur aktuellen Lage etwas weniger positiv; das Niveau der Erwartungen bleibt.

Der steile Aufwärtstrend im Vorleistungsgütergewerbe zeigt sich vor allem bei den Herstellern von Gummi- und Kunststoffwaren und in der Chemischen Industrie. Drei Viertel dieser Unternehmen schätzen die Lage „gut“ oder „eher gut“ ein. In der Chemischen Industrie haben sich auch die Erwartungen deutlich aufgehellt. Neun von zehn Unternehmen bewerten sie positiv. Unter den Herstellern von Investitionsgütern stechen die Urteile der Fahrzeugbauer heraus. Sie schätzen ihre geschäftliche Gesamtsituation sehr positiv ein; ver-

glichen mit den Urteilen vor einem Jahr haben sie geradezu einen Quantensprung gemacht. Die Maschinenbauer können derzeit mit der sehr guten Stimmung im Fahrzeugbau nicht mithalten. Die Meldungen zur Geschäftslage zeigen gegenüber der Januarumfrage einen leichten Rückgang, die Erwartungen hingegen sind optimistischer geworden. Aber auch der Maschinenbau steht erheblich besser da als vor zwölf Monaten. Aus dem Ge- und Verbrauchsgütergewerbe kommen unterschiedliche Signale. Während die Hersteller von Möbeln, Spielwaren und Schmuck eine weitere Belebung ihrer Geschäftstätigkeit melden, signalisiert das Ernährungsgewerbe zwar auch eine Verbesserung der aktuellen Lage, aber eine Eintrübung der Aussichten.

*Cornelia Lang*  
(*Cornelia.Lang@iwh-halle.de*)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe - Vergleich der Ursprungswerte mit Vorjahreszeitraum und Vorperiode, Stand März 2010 -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Mrz. 09	Jan. 10	Mrz. 10	Mrz. 09	Jan. 10	Mrz. 10	Mrz. 09	Jan. 10	Mrz. 10	Mrz. 09	Jan. 10	Mrz. 10	Mrz. 09	Jan. 10	Mrz. 10
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>-7</b>	<b>26</b>	<b>30</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	9	14	17	23	42	41	52	37	36	16	7	6	-36	13	16
Investitionsgüter	24	22	22	28	42	43	35	29	23	13	7	12	4	29	31
Ge- und Verbrauchsgüter	24	26	20	42	47	57	25	26	21	9	1	2	32	48	54
dar.: Nahrungsgüter	37	36	33	33	46	52	25	16	10	5	2	5	40	64	70
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	17	21	20	34	34	34	33	34	34	16	11	12	1	10	8
50 bis 249 Beschäftigte	19	21	19	31	47	50	38	27	25	12	5	6	0	38	37
250 und mehr Beschäftigte	11	12	19	23	49	49	52	39	32	14	0	0	-31	21	35
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>34</b>	<b>52</b>	<b>58</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-9</b>	<b>29</b>	<b>47</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	5	9	11	29	50	61	51	37	25	15	4	3	-33	19	44
Investitionsgüter	14	19	22	33	39	48	38	39	24	15	3	6	-6	16	40
Ge- und Verbrauchsgüter	18	15	19	46	65	60	28	19	19	8	1	2	28	61	58
dar.: Nahrungsgüter	30	16	32	49	71	48	17	11	15	4	2	5	58	75	59
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	11	16	16	43	45	48	35	32	31	11	7	5	8	23	28
50 bis 249 Beschäftigte	11	15	17	34	55	59	40	28	20	15	2	4	-11	41	52
250 und mehr Beschäftigte	9	3	13	26	53	61	54	41	26	11	3	0	-31	13	48

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für März 2010 vorläufig. - <sup>b</sup> Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 2003 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

## Veranstaltungen

### ***Vorankündigungen:***

#### ***Internationale Konferenz „Which Regions Benefit from Emerging New Industries? Evidence from Photovoltaic and other High-tech Industries“***

***IWH in Kooperation mit der Friedrich-Schiller-Universität Jena,  
am 30. September und 1. Oktober 2010***

The conference aims to develop deeper insights in the evolution of location patterns of new (high-tech) industries, e. g., photovoltaic and other new industries, and tries to contribute to the discussion on differences in regional opportunities to benefit as locations of new industries. We therefore search for papers which focus on explaining determinants for the location of new industries.

#### ***Workshop „Cluster in Mitteldeutschland – Strukturen, Potenziale, Förderung“***

***IWH in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) und dem Interdisziplinären Zentrum für Mitteldeutsche Landeskunde und Regionalentwicklung (MLR)  
am 25. und 26. November 2010***

Cluster erfreuen sich seit geraumer Zeit großen Interesses von Seiten der Wissenschaft sowie der Regionalpolitik. Man erhofft sich von ihnen die Steigerung der Gründungsrate, der regionalen Innovationsfähigkeit und der betrieblichen Produktivität, im Endeffekt also die Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Wenngleich auch in Mitteldeutschland (Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen) vielfältige Cluster existieren (z. B. in der Biotechnologie, der Chemieindustrie, der Forstwirtschaft, der Mikroelektronik, der Nanotechnologien, der optischen Technologien, der Solartechnik), mangelt es bislang an exakten Erkenntnissen über deren Aufbau und Entwicklungsstadien, die Ausgestaltung und Wirksamkeit der aktuellen Clusterförderung sowie die zu erwartende Weiterentwicklung der bisherigen Strukturen. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des Workshops, (a) die in Mitteldeutschland bestehenden Cluster zu identifizieren, sie hinsichtlich ihres Aufbaus und Entwicklungspotenzials zu analysieren und zu vergleichen, (b) bisherige Maßnahmen der Clusterförderung in ihrer Wirkung kritisch zu beleuchten sowie (c) zur Erweiterung der zugrunde liegenden konzeptionellen Basis beizutragen.

### ***Durchgeführte Veranstaltung:***

#### ***5. Hallescher Input-Output-Workshop im IWH am 18. und 19. März 2010***

Am 18. und 19. März 2010 trafen sich die Input-Output-Experten aus dem Bereich Forschung und Statistik im deutschsprachigen Raum und aus dem Statistischen Amt der Europäischen Union zum fünften Mal am Institut für Wirtschaftsforschung Halle und berichteten über weitere Fortschritte bei der Erstellung von Input-Output-Tabellen auf nationaler und regionaler Ebene sowie über neue Anwendungen der Input-Output-Analyse. Einen Schwerpunkt bildete der Einfluss der bilateralen Handelsströme in Europa auf die nationale Wertschöpfung, auf den Ressourceneinsatz und die Umweltbelastung. Darüber hinaus wurden neue Einsichten zur Erfassung und Analyse des Verkehrssektors, zu Entwicklungspfaden der Automobilindustrie nach der jüngsten Krise, zur Abbildung von Wissensströmen sowie zum Energieverbrauch der privaten Haushalte nach Altersgruppen vorgestellt. Die Vorträge werden in einem Tagungsband veröffentlicht.