

Ausgleichs- versus Wachstumsziel

Eine Effektivitätsanalyse der
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
am Beispiel Sachsen-Anhalt

Ausgleichs- versus Wachstumsziel

Eine Effektivitätsanalyse
der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“ am Beispiel Sachsen-Anhalt

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Crow, Kimberly Ann

Ausgleichs- versus Wachstumsziel.

Eine Effektivitätsanalyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am Beispiel Sachsen-Anhalt

Berlin: dissertation.de, 2001

Zugl.: Halle, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-89825-334-1

Diese Arbeit wurde an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie am Fachbereich Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften angenommen. Begutachtet wurde sie durch Prof. Dr. Everhard Holtmann und Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, beide Institut für Politikwissenschaft.

Für die Überlassung der hier verwendeten Daten möchte ich dem Bundesamt für Wirtschaft und dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt danken.

Ich freue mich sehr, daß mich die folgenden Freunde und Kollegen auf dem Weg zur Promotion begleitet, und mich auf die unterschiedlichste Art und Weise unterstützt haben: Franz Barjak, Kati Biallaß, Carin Crow, Gabi Dost, Bernd Hofmann, Martin Hummel, Martin Kühnel, Claudia Löhnig, Ursula Nickerl, Marko Rupsch, Uta Schäfer, Sabine Schenk und Constanze Stange. Ihnen allen gilt mein Dank.

Dieses Buch ist meiner Großmutter Anna Groß, meiner Mutter Ursula Nickerl und meiner Schwester Carin Crow gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Teil 1: Einführung | 1 |
| 1 Einleitung | 1 |
| 2 Thema, Erkenntnisinteresse und methodische Anmerkungen | 5 |
| 2.1 Forschungsgegenstand | 5 |
| 2.2 Analytischer Bezugsrahmen und Fragestellung | 7 |
| 2.3 Datengrundlage und Methoden | 15 |
| 2.4 Gang der Analyse | 19 |
| | |
| Teil 2: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Hauptinstrument der Regionalpolitik | 21 |
| 3 Ziele und Konzepte der Regionalpolitik | 23 |
| 3.1 Regionalpolitik in der Bundesrepublik – zentrale Eckpunkte | 25 |
| 3.2 Regionalpolitische Ziele und Zielkonflikte | 35 |
| 3.3 Regionalökonomische Entwicklungstheorien als Basis regionalpolitischer Maßnahmen | 47 |
| 3.4 Regionalpolitische Konzepte und Instrumente | 59 |
| 4 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Überblick | 65 |
| 4.1 Entstehung und Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe | 68 |
| 4.2 Grundsätze der Förderung | 72 |
| 4.3 Institutionelle Ausgestaltung | 76 |
| 4.4 Adressaten der Förderung und Abgrenzung der Fördergebiete | 80 |
| 4.5 Die Gemeinschaftsaufgabe in den neuen Ländern | 85 |
| 4.6 Erfolgskontrollen | 88 |
| 5 Die Gemeinschaftsaufgabe aus Sicht der Forschung: bisherige Evaluationsperspektiven und Befunde | 93 |
| 5.1 Politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gemeinschaftsaufgabe | 93 |
| 5.2 Wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gemeinschaftsaufgabe | 106 |
| | |
| Teil 3: Empirische Analyse | 115 |
| 6 Der Untersuchungsraum: Sachsen-Anhalt | 115 |
| 6.1 Kurzbeschreibung des Landes und seiner politischen Entwicklung | 116 |
| 6.2 Die sachsen-anhaltische Förderstrategie der Gemeinschaftsaufgabe | 123 |
| 6.3 Wirtschaftliche Entwicklung | 126 |
| 6.4 Arbeitsmarkt und Beschäftigung | 138 |

| | | |
|-----------------------------|---|-----|
| 7 | Beschreibung der räumlichen Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe von 1991 bis 1996..... | 147 |
| 8 | Programmdesign und regionale Partizipationschancen an der Gemeinschaftsaufgabe | 159 |
| 9 | Regionentypisierung als Methode zur Erfassung regionaler Entwicklungsdynamik..... | 169 |
| 9.1 | Zur Methode der Regionentypisierung | 170 |
| 9.2 | Bestimmungsgrößen der ökonomischen Entwicklungspfade | 172 |
| 9.3 | Indikatoren und Methodenauswahl..... | 176 |
| 9.4 | Beschreibung des Regionentypisierungsmodells | 180 |
| 9.5 | Zuordnung der sachsen-anhaltischen Kreise zu den Entwicklungstypen..... | 182 |
| 10 | Regionale Entwicklungsdynamik und regionale Partizipation an der Gemeinschaftsaufgabe | 189 |
| 10.1 | Regionaler Verteilungsüberblick der in Anspruch genommenen Mittel der Gemeinschaftsaufgabe nach Entwicklungstypen..... | 190 |
| 10.2 | Räumliche Verteilung der Zugangsbedingungen zu den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe in den Entwicklungstypen | 201 |
| 11 | Bedeutung des Programmdesigns für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe aus Sicht der Implementationsexperten | 209 |
| Teil 4: Schluß | | 215 |
| 12 | Zusammenfassung | 215 |
| 13 | Fazit | 228 |
| Literatur | | 233 |
| Anhang | | 257 |

Abbildungsverzeichnis

Abbildungen

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1: Verfügbarkeit der verwendeten Daten..... | 18 |
| Abbildung 2: Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen 1995 bis 1999..... | 129 |
| Abbildung 3: Absatzmärkte sachsen-anhaltischer Industrieunternehmen 1995 und 1998..... | 134 |
| Abbildung 4: Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit 1991 –1996 | 141 |
| Abbildung 5: Unterbeschäftigungsquote in den ostdeutschen Ländern 1995 bis 1999..... | 144 |
| Abbildung 6: Entwicklung des Anteils der GA-Förderung an geförderten Investitionen..... | 150 |
| Abbildung 7: Kreisranking des erreichten Entwicklungsstands..... | 183 |
| Abbildung 8: Kreisranking des Entwicklungspotentials | 184 |
| Abbildung 9: Durchschnittliche Förderhöhe je Entwicklungstyp | 192 |
| Abbildung 10: GA-Investitionen absolut und durchschnittlich je Kreis 1991-1996 | 194 |
| Abbildung 11: GA-Anteile an geförderten Investitionen nach Entwicklungstypen..... | 196 |
| Abbildung 12: Verteilung der Förderfälle nach Entwicklungstypen 1991-1996..... | 203 |
| Abbildung 13: Höhe der GA-Fördermittel für 1991 – 1996 nach Entwicklungstypen | 204 |
| Abbildung 14: Durchschnittliche Anzahl der Förderfälle je Kreis nach Entwicklungstypen 1991 – 1996..... | 206 |
| Abbildung 15: Durchschnittliche Höhe der GA-Fördermittel je Förderfall für die Kreise nach Entwicklungstypen 1991 – 1996 | 207 |

Tabellen

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderte gewerbliche Investitionen nach Bundesländern in den Jahren 1991 – 1999 | 6 |
| Tabelle 2: Fördertätigkeit des Landesförderinstituts Sachsen-Anhalt im Jahr 1999..... | 80 |
| Tabelle 3: Umfang der GA-Fördergebiete ab 1997 | 84 |
| Tabelle 4: Anzahl der Kreise nach Regionstypen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung nach Bundesländern | 119 |
| Tabelle 5: Wahlergebnisse bei Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt | 121 |
| Tabelle 6: Gründungsdynamik in Sachsen-Anhalt von 1991 bis 1996 | 130 |
| Tabelle 7: Bruttoanlageinvestitionen je Einwohner nach Bundesland 1991-1996 | 132 |
| Tabelle 8: GA-Bewilligungsstatistik für Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1991 bis 1996..... | 148 |
| Tabelle 9: Rangfolge der sachsen-anhaltischen Stadt- und Landkreise nach ausgewählten GA-Erfolgskriterien für den Förderzeitraum 1991 bis 1996..... | 155 |
| Tabelle 10: Korrelationskoeffizienten / Zusammenhangsmaß Anzahl der gewerblichen Betriebe bzw. Höhe der Bruttoanlageinvestitionen auf die Anzahl der GA-Förderfälle..... | 167 |
| Tabelle 11: Förderfälle und GA-Mittel nach Entwicklungstypen 1991 bis 1996 | 191 |
| Tabelle 12: Geförderte Investitionen je Einwohnerzahl und Förderfall nach Entwicklungstypen | 195 |
| Tabelle 13: Arbeitsplatzeffekte in den Entwicklungstypen..... | 198 |
| Tabelle 14: Durchschnittliche Beschäftigungsanteile 1991 – 1996 nach Entwicklungstypen | 200 |
| Tabelle 15: Durchschnittlicher Besatz mit Unternehmen des produzierenden Gewerbes 1991 bis 1996 nach Entwicklungstypen | 205 |

Übersichten

| | | |
|--------------|---|-----|
| Übersicht 1: | Indikatorenset der abhängigen und der unabhängigen Variablen..... | 19 |
| Übersicht 2: | Ausgewählte regionalökonomische Theorien | 49 |
| Übersicht 3: | Auswahl ökonomischer Wirkungsanalysen von Subventionen | 107 |
| Übersicht 4: | Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung des erreichten Entwicklungsstandes (Output-Indikatoren) | 174 |
| Übersicht 5: | Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklungsaktivitäten (Input-Indikatoren) | 174 |
| Übersicht 6: | Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklungsperspektive..... | 175 |
| Übersicht 7: | Indikatoren zur Operationalisierung der regionalen Entwicklungspfade..... | 177 |
| Übersicht 8: | Sachsen-anhaltische Kreise nach ökonomischen Entwicklungstypen | 185 |

Karten

| | | |
|----------|--|-----|
| Karte 1: | Sachsen-Anhalt | 117 |
| Karte 2: | Gefördertes Investitionsvolumen und GA-Anteil 1991 bis 1996..... | 149 |
| Karte 3: | Geplante zusätzliche und gesicherte Arbeitsplätze 1991 bis 1996 | 152 |
| Karte 4: | Regionale Verteilung der GA-Zugangskriterien / Erfüllung der Zugangsbedingungen | 165 |
| Karte 5: | Sachsen-anhaltische Kreise nach Entwicklungsdynamik | 187 |

Teil 1: Einführung

1 Einleitung

Durch die Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union soll ein wesentlicher Beitrag zum Abbau regionaler Disparitäten geleistet werden. Hauptanliegen ist dabei eine Steigerung des Effizienzgewinns sowie der Wohlfahrtseffekte. Im Mittelpunkt meiner Arbeit steht die Frage nach dem Erfolg dieser wichtigsten regionalpolitischen Maßnahme, durch die in den vergangenen zehn Jahren ca. 209 651 Mio. DM gewerbliche Investitionen in den neuen Ländern gefördert worden sind.¹

Die Debatte darüber, ob die regionale Wirtschaftspolitik bzw. die Gemeinschaftsaufgabe ihre Ziele erreicht, wird als Erfolgsdebatte auf zwei Ebenen geführt: zum einen kann die Effektivität der Programme (z.B. Adressatenerreichung), zum anderen deren Effizienz (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen) beurteilt werden. Anders als die Teildimension Effektivität ist die Teildimension Effizienz deutlich häufiger Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gewesen, und dies, obwohl die Beurteilung der Effektivität regionalpolitischer Maßnahmen immer wieder in aktuellen Diskussionen von zentraler Bedeutung ist. Deutlich wird dies nicht zuletzt an den wiederholt laut werdenden Forderungen nach einer höheren Zielgenauigkeit der (regionalen) Wirtschaftsförderprogramme. Offen bleibt dabei aber meist, welches Ziel gemeint ist und welches der beste Weg ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Eine der Ursachen für die fehlende Präzision liegt sicherlich darin begründet, daß es keine eindeutigen Erkenntnisse über die Determinanten (regionalen) Wirtschaftswachstums gibt. Regionalökonomische Entwicklungstheorien kommen diesbezüglich zu widersprüchlichen Ergebnissen. Eine weitere Ursache der offenen Zielhierarchie ist darin zu sehen, daß die Kosten zur Abstimmung und Harmonisierung der Ziele und Handlungsbeiträge sowohl im

¹ Die Angabe zur Gesamthöhe der Fördermittel ist Rosenfeld, Barjak, Franz, Heimpold & Schultz (2001: 436) entnommen.

Prozeß der Programmformulierung als auch der Programmimplementation den erwarteten Nutzen übersteigen können und daß sich politische Akteure nicht immer von gesamtwirtschaftlich begründeten Notwendigkeiten, sondern vielmehr von wahltaktischen Überlegungen leiten lassen. Die widersprüchlichen Erkenntnisse der Regionalökonomie kann ich hier natürlich nicht auflösen, auch nicht den politischen Willen der politischen Akteure verändern. Mit Hilfe der nach folgenden Auseinandersetzung über die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe kann jedoch zur Klärung zentraler Fragen beigetragen werden, die – konsequent zu Ende gedacht – zu einer Verbesserung dieses als „Hoffnungsträgerin der Regionalpolitik“ bezeichneten Förderinstruments führen können.

Die im empirischen Teil dieser Arbeit durchgeführte systematische Effektivitätsanalyse trägt zum einen dazu bei, die Transparenz bezüglich der Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe zu erhöhen, zum anderen ermöglicht sie gleichzeitig tiefere Einblicke in die Ursachen der Verteilungsstrukturen. Vor diesem Hintergrund kann ich dann drittens nicht nur einen Beitrag zur Erfolgsdebatte auf der Ebene der Effektivität – im Sinne der Erreichung der Adressaten der Förderpolitik – der Gemeinschaftsaufgabe leisten, sondern viertens auch einen empirisch fundierten Beitrag zur – sonst eher theoretisch geführten – Zieldebatte beisteuern. Und ich werde schließlich fünftens die Frage beantworten können, ob die Gemeinschaftsaufgabe – der Intention des Programms entsprechend – einen Beitrag zum Abbau regionaler Disparitäten geleistet hat oder nicht.

Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage ist sowohl die Wahl der Untersuchungsregion als auch der gewählten regionalen Vergleichsperspektive. Ich werde mich hier – aus Gründen, die an späterer Stelle erläutert werden – auf die Entwicklung in Sachsen-Anhalt konzentrieren. Bei der Wahl der Vergleichsperspektive ist in diesem Fall zu berücksichtigen, daß zwar einerseits der flächendeckende Abstand zwischen allen neuen Ländern und selbst den "schwachen" alten Bundesländern (z.B. Rheinland-Pfalz) groß ist. Andererseits aber unterscheiden sich die Regionen innerhalb der neuen Länder z.T. beträchtlich voneinander. Will man den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe

evaluieren, dann ist dieser doppelte Disparitätenbezug von weitreichender Bedeutung. Denn je nachdem, welche Vergleichsgröße gewählt wird – ob der Durchschnitt der alten Länder mit dem der neuen Länder oder die Entwicklung der Regionen der neuen Länder untereinander verglichen wird –, gelangt man mit Blick auf die Frage nach dem Abbau regionaler Disparitäten zu unterschiedlichen Bewertungen des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe. Die empirischen Analysen hier werden sich in erster Linie auf die intraregionale Ebene konzentrieren, erlauben jedoch auch Aussagen im interregionalen Vergleich.

Die Beurteilung hängt jedoch nicht nur von der gewählten räumlichen Vergleichsebene ab, sondern ist – bedingt durch die Mehrdimensionalität – vielschichtig. Dies zeigen nicht nur ein erster Blick auf die bereits vorhandenen Evaluationsstudien, sondern auch und vor allem die widersprüchlichen Bewertungen der Gemeinschaftsaufgabe. Die Aussagekraft der Erfolgskontrolle, wie sie der sogenannte GA-Rahmenplan vorsieht, ist auf administrative Gesichtspunkte beschränkt und reduziert sich auf eine Durchführungskontrolle, d.h. der Erfassung des Mittelabflusses sowie der Anzahl der zu schaffenden bzw. zu erhaltenden Dauerarbeitsplätze (vgl. z.B. 25. Rahmenplan 1996). Überprüfungen, die aussagefähige Rückschlüsse auf den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe erlauben, sind durch das Programm *nicht* vorgesehen.

Angesichts der großen Bedeutung, die dem Förderinstrument beigemessen wird, und der Höhe der Finanzmittel, die jährlich durch das Programm zur Verfügung gestellt werden, ist dies äußerst erstaunlich. Offen bleiben mußte demnach bislang auch die Frage, ob das regionale Fördermuster, der Programmlogik der raumwirksamen Maßnahme folgend, durch die räumliche Präsenz der Adressaten des Förderinstruments geprägt ist, oder ob andere Faktoren, die sich unter dem Begriff Matthäus-Prinzip: „Wer hat, dem wird gegeben“ charakterisieren lassen, ausschlaggebend sind. Mit dieser Arbeit werde ich einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten.

2 Thema, Erkenntnisinteresse und methodische Anmerkungen

Dieses Kapitel dient dazu, einen ersten Überblick über den Forschungsgegenstand zu vermitteln (Kapitel 2.1) und den analytischen Bezugsrahmen abzugrenzen, sowie die Fragestellungen, die im Laufe dieser Arbeit bearbeitet und beantwortet werden, zu formulieren (Kapitel 2.2). Der Skizze der Datengrundlage und der hier verwendeten Methoden der empirischen Sozialforschung (Kapitel 2.3) folgt ein Überblick über den Gang der Analyse (Kapitel 2.4).

2.1 Forschungsgegenstand

Die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (kurz: Gemeinschaftsaufgabe, GA oder GRW) ist das Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftspolitik. Ihr primäres Ziel ist es, interregionale Unterschiede bei der Einkommenserzielung und der Ausstattung mit Arbeitsplätzen abzubauen, einen Beitrag zur Modernisierung des Kapitalstocks² zu leisten und damit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu fördern (vgl. z.B. 25. Rahmenplan 1996: 6).³ Die Gemeinschaftsaufgabe als ein Instrument der indirekten Steuerung operiert ausschließlich mit positiven Anreizen und zwar in Form von Investitionszulagen. Das heißt, daß dem „regionalen Investitionsvolumen ... damit eine Bindegliedfunktion zu den regionalpolitischen Arbeitsplatz- und Einkommenszielen zugewiesen“ wird (Hembach 1980: 116).

² Darunter „werden alle reproduzierbaren Güter subsumiert, die zur Produktion anderer Güter dienen: im wesentlichen sind das Maschinen, Anlagen und Gebäude.“ (Felderer & Homburg 1987: 54).

³ Die Gemeinschaftsaufgabe wird in Kapitel 4 ausführlich erörtert.

Im Zuge der Bewältigung der Transformationsfolgen wurde die Gemeinschaftsaufgabe – die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Probleme in den Notstandsgebieten nach dem 2. Weltkrieg, des Zonenrandgebiets sowie sektoraler und regionalpolitischer Probleme entstanden ist – in Ostdeutschland vor neue Herausforderungen gestellt, wo sie als „Hoffnungsträgerin“ der Regionalpolitik gilt (vgl. Heimpold & Junkernheinrich 1995). Wie bedeutungsvoll die Gemeinschaftsaufgabe ist, zeigt ein Blick auf Tabelle 1, wo das durchschnittliche *Pro-Kopf* Investitionsvolumen in den neuen Ländern von 1991 bis 1999 knapp 15 000 DM betrug. Im Vergleich der ostdeutschen Länder wurden in Sachsen-Anhalt die mit Abstand meisten förderfähigen Investitionen getätigt, im Freistaat Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern liegen diese Werte deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder.

Tabelle 1: Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderte gewerbliche Investitionen nach Bundesländern in den Jahren 1991 – 1999

- DM je Einwohner -

| Land | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1991-1999 |
|--------------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Brandenburg | 3 471 | 1 103 | 2 264 | 2 578 | 923 | 1 557 | 930 | 1 598 | 1 371 | 15 771 |
| Mecklenburg-V. | 1 285 | 1 946 | 1 514 | 1 546 | 996 | 1 032 | 1 438 | 1 185 | 1 251 | 12 212 |
| Sachsen | 2 933 | 2 415 | 2 650 | 984 | 1 275 | 2 652 | 1 191 | 1 937 | 1 567 | 17 667 |
| Sachsen-Anhalt | 2 216 | 2 148 | 1 259 | 2 052 | 1 698 | 887 | 803 | 1 102 | 1 203 | 13 420 |
| Thüringen | 2 305 | 1 699 | 2 419 | 2 237 | 1 113 | 1 384 | 955 | 1 606 | 1 118 | 14 887 |
| Neue Länder ^a | 2 470 ^b | 1 910 | 1 946 | 1 906 | 1 283 | 1 455 | 1 009 | 1 452 | 1 295 | 14 766 |

^a Ohne Berlin ^b Abweichungen rundungsbedingt

Quelle: Rosenfeld, Barjak, Franz, Heimpold & Schultz (2001: 437)

Trotz der Bedeutung, die der Gemeinschaftsaufgabe im wirtschaftspolitischen Kontext zukommt, ist sie bislang überwiegend aus der ökonomischen, kaum aber aus der politikwissenschaftlichen Perspektive diskutiert oder evaluiert worden. Im Mittelpunkt des wirtschaftswissenschaftlichen Interesses stehen fast ausschließlich Effizienzfragen. Das Erkenntnisinteresse der Ökonomen ist also vor allem darauf gerichtet, „ob zur Erzielung der gleichen Wirkungen weniger Ressourcen eingesetzt werden könnten bzw. ob mit den gleichen Ressourcen ein höherer Zielerreichungsgrad möglich wäre“ (Bussmann, Klöti & Knoepfel 1997: 113f). Wie sich in Kapitel 5 noch zeigen wird, decken die politik- und verwaltungswissenschaftlichen Auseinandersetzungen

gen zur Gemeinschaftsaufgabe zwar ein weiteres Erkenntnisspektrum ab als die wirtschaftswissenschaftlichen; insgesamt aber ist das Interesse an dem zentralen Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik in der ökonomischen Debatte bislang deutlich stärker ausgefallen.

2.2 Analytischer Bezugsrahmen und Fragestellung

Mit dieser Arbeit soll diesem Ungleichgewicht entgegengewirkt und die politikwissenschaftliche Sicht stärker in die Evaluationsdebatte der Regionalpolitik bzw. der Gemeinschaftsaufgabe eingebracht werden. Aus der von mir gewählten Perspektive wird ein Gegenpol zu der ausgeprägten Effizienzorientierung gesetzt. Ansetzend an der Phase der Evaluation im Policy-Zyklus werde ich in einem politikanalytischen Verfahren das Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftspolitik einer Erfolgsbeurteilung unterziehen. Der interdisziplinäre Charakter des Vorhabens erwächst aus dem Evaluationsgegenstand, der ökonomische Kenntnisse verlangt, vor allem über regionalökonomische Entwicklungstheorien. Neben der wissenschaftlichen Bedeutung kommt der Effektivitätsanalyse auch eine politisch-praktische Bedeutung zu, da sich aus den hier gewonnen Erkenntnissen Hinweise zur Verbesserung der Programmgestaltung bzw. zur Erhöhung der Zielgenauigkeit des Programms ableiten lassen.

Die Frage nach dem Erfolg einer politischen Maßnahme ist untrennbar mit den jeweiligen Programmen und Maßnahmen verbunden. So einfach die Frage nach dem Erfolg zu sein scheint, so vielfältig und komplex ist es, Antworten darauf zu finden. Gründe dafür sind – wie die Diskussion des Literaturstandes in Kapitel 5 noch zeigen wird – neben den vielfältigen Ziel- und Erfolgsdimensionen, die einer Bewertung staatlicher Maßnahmen zugrunde liegen können, auch unterschiedliche Bewertungskriterien und die Einschränkungen, die sich aus den empirischen Möglichkeiten der Operationalisierung ergeben. Um einen problemadäquaten Ausgangspunkt zur Evaluation der Effektivität des Hauptinstruments der regionalen Wirtschaftspolitik einnehmen zu können, werde ich einen Perspektivwechsel vornehmen und

als Kristallisationspunkt meiner Analysen das *Programmdesign der Gemeinschaftsaufgabe* wählen. Gestützt wird dies von der folgenden Überlegung von Mayntz (1980: 4): "Ein Programm bestimmt ... nicht nur die Handlungsziele, es legt auch die Adressaten und für die Durchführung Verantwortliche fest." Meine empirische Auseinandersetzung zur Bewertung der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe ist vor allem am Grad *Erreichung der Programmadressaten* ausgerichtet.

Die Erreichung der Programmadressaten stellt sich besonders dann als eine kritische Dimension dar, wenn es sich wie bei der Gemeinschaftsaufgabe um ein indirektes Steuerungsinstrument der Anreizpolitik handelt und die Teilnahme an dem Programm freiwillig ist. Zwar sind die Anspruchsberechtigten der Gemeinschaftsaufgabe unstrittig festgelegt – wie im Ergebnis der eingehenden Auseinandersetzung mit dem Programmdesign in Kapitel 4 deutlich werden wird –, die Frage nach der räumlichen Präsenz bzw. Verortung der Adressaten der Förderpolitik bleibt hingegen ausgeblendet. Für ein dezidiert raumwirksames Programm kann aber die implizite Annahme einer räumlichen Gleichverteilung der Programmadressaten fatal sein, da es plausibel ist anzunehmen, daß sowohl die Leistungsfähigkeit als auch der Erfolg der Maßnahme durch eine mögliche ungleiche Verteilung der Adressaten des Förderinstruments im Raum nachhaltig beeinträchtigt wird.

Auch wenn regionale Kumulationen von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe – die so nicht durch das Programm intendiert sind – wiederholt festgestellt worden sind (vgl. Kapitel 5), gibt es keine empirischen Untersuchungen über mögliche Ursachen der vorgefundenen regionalen Fördermuster. Will man aber die Effektivität der „Hoffnungsträgerin“ der regionalen Wirtschaftspolitik *instrumentell* beurteilen, dann wird die Beantwortung folgender Frage zwingend: Werden regionale „Förderkarrieren“ nur durch die Logik des Instruments beeinflusst oder (auch) durch situative Bedingungen, wie z.B. das sogenannte Matthäus-Prinzip: „Wer hat, dem wird gegeben“?

Die Kriterien zur Messung der Effektivität öffentlichen Handelns lassen sich danach unterscheiden – so Prittwitz (1994: 63) –, ob sie nach der sachlichen Veränderung (policy outcome), der Erreichung der Adressaten des öffentli-

chen Handelns (policy impact), der Aktivwerdung der Durchsetzungsinstanzen (policy output) fragen oder danach, ob es sich um symbolisches Handeln handelt. Im Mittelpunkt steht hier die Frage nach dem policy impact, die zunächst durch die Konzentration auf die Frage nach der Erreichung der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe beantwortet wird. Darüber hinaus werde ich aber auch nach weiteren Ursachen für das vorgefundene regionale Fördermuster fragen.

Entscheidend für die Bestimmung des Evaluationsgegenstandes und der Evaluationskriterien aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist, welche Phase im politischen Prozeß analysiert wird. Den Ordnungskriterien des Policy-Zyklus folgend – beruhend auf dem für den überwiegenden Teil der Politikfeldforschung prägendem Input-Conversion-Output-Modell von Easton (1965) – wird dabei zwischen sechs Phasen unterschieden:

1. der *Initiation*, d.h. der Identifizierung von politischen Problemen und dem agenda setting,
2. der *Estimation*, d.h. der Entwicklung von Handlungsalternativen und der Abschätzung von Kosten und Nutzen einer politischen Strategie,
3. der *Selektion*, d.h. der politischen Entscheidung zwischen den Handlungsalternativen und ggf. der Wahl zwischen konfliktorischer oder konsensualer Strategie,
4. der *Implementation*, d.h. der Umsetzung der politischen Entscheidung und der Durchsetzung der Akzeptanz der politischen Entscheidung,
5. der *Evaluation*, d.h. der Bewertung der politischen Ereignisse und der Festlegung der Kriterien für eine Evaluation und
6. der *Termination*, d.h. der Beendigung der Maßnahme bzw. Klärung der Weiterführung eines Programms.⁴

⁴ Andere Autoren unterscheiden zwischen drei Phasen so z.B. Mayntz (1982: 75): Problemdefinition, Programmentwicklung, Implementation oder Jann (1983: 11): Politikformulierung, Politikdurchführung, Politikwirkung.

Im Rahmen dieser Arbeit werde ich mich in erster Linie auf die Phasen der „Evaluation“ und der „Termination“ konzentrieren, nicht zuletzt deswegen, weil mit Blick auf die Gemeinschaftsaufgabe für die übrigen Phasen bereits substantielle Untersuchungen vorliegen. Die Phasen eins bis drei sind ausführlich von Nägele (1996), Neupert (1986) und Reissert & Schnabel (1976) behandelt worden. Die vierte Phase, die der Implementation, wurde bereits detailliert von Böhret, Jann & Kronenwett (1982) untersucht, deren Interesse in erster Linie auf eine empirisch geleiteten Analyse von Handlungsspielräumen und Steuerungspotentialen am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe gerichtet war. Ebenfalls mit der Implementationsphase befaßt sich die Arbeit von Nägele (1996), bei der die Strukturen und die Funktionsbedingungen der regionalen Wirtschaftspolitik vor und nach der deutschen Vereinigung im Mittelpunkt stehen. Die Ergebnisse der regelmäßig stattfindenden Debatte über die Weiterführung der Gemeinschaftsaufgabe (Phase 6) finden sich zum einen in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe,⁵ zum anderen – so auch hier – als Fazit wissenschaftlicher Studien zur Gemeinschaftsaufgabe.⁶

Ziel der fünften Phase im Policy-Zyklus ist es, „mit wissenschaftlichen Methoden die Effektivität und Effizienz von Programmen zu ermitteln“ (Schubert 1991: 86). Damit sind die wichtigsten Kriterien – nämlich Effektivität und Effizienz – für die systematische Bewertung des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe benannt. *Effizienzstudien* richten sich im wesentlichen auf Kosten-Nutzen-Fragen, *Effektivität* wird im allgemeinen als Grad der Zielerreichung verstanden und drückt das Verhältnis zwischen der angestrebten und der tatsächlich erreichten Handlungswirkung aus. Die Erfolgsdebatte über die Gemeinschaftsaufgabe wird mit Blick auf die Erfolgsdimension Effizienz – wie in Kapitel 5 noch deutlich werden wird – umfänglich geführt. Die Erfolgsdimension Effektivität hingegen ist bislang noch nicht Gegenstand der politikwissenschaftlichen Diskussion und steht gerade daher hier im Mittelpunkt meiner Analysen. Überzeugend ist dieser Perspektivwechsel nicht zuletzt

⁵ Speziell bei der Diskussion um die Neuabgrenzung der Fördergebiete.

⁶ Vgl. z.B. Schalk & Untiedt (1999); Nägele (1996); Franz & Schalk (1995); Krätzschar (1995); Asmacher, Schalk & Thoss (1987); Neupert (1986); Böhret et al. (1982).

deswegen, weil auch ohne aufwendige und voraussetzungsvolle Modelle fundierte Aussagen über den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe getroffen werden können, die dann ihrerseits Grundlage für Verbesserungsvorschläge zur Erhöhung der Zielgenauigkeit des Programms darstellen.

Gegenstand der folgenden empirischen Analysen wird die Beantwortung der Frage sein, ob das ursprüngliche Ansinnen der Gemeinschaftsaufgabe zum Ausgleich regionaler Standortnachteile oder zu einer Verfestigung regionaler Disparitäten beiträgt. Anhand der regionalen Verteilungsmuster der in Anspruch genommenen Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe werde ich prüfen, ob es Regionen gibt, die systematisch von regionalpolitischen Maßnahmen ausgegrenzt sind, weil die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Kriterien abhängt, die sowohl im Programmdesign begründet liegen, als auch außerhalb des Förderprogramms zu suchen sind, und die Nutzung der angebotsorientierten Förderung von der vorhandenen Raumausstattung in den Regionen abhängt. Im Mittelpunkt meiner Analysen stehen dabei ausschließlich im engeren Sinne durch das Förderprogramm gestaltbare Faktoren:

1. *Programmimmanente* Faktoren: die räumliche Verteilung der durch das Programm definierten Partizipationsbedingungen, d.h. der Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die ihre Produkte überwiegend überregional absetzen und förderfähige Investitionen tätigen.
2. *Programmexterne* Faktoren: situative Faktoren, die grundsätzlich in der Programmgestaltung berücksichtigt werden können. In dieser Arbeit werde ich mich dabei auf die Entwicklungsdynamik in den jeweiligen Regionen konzentrieren und eine dafür notwendige Typisierung der Regionen vornehmen.

Die Beurteilung der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe und die Einschätzung, welchen Beitrag dieses Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftspolitik zum Abbau der regionalen Disparitäten in Ostdeutschland geleistet hat, wird hier am Beispiel Sachsen-Anhalts untersucht. Die Konzentration auf ein Bundesland ergibt sich sowohl aus *forschungslogischen* als auch *förderlogischen* Gründen. Da die rechtlichen und förderpolitischen Bedingungen von Bundesland zu Bundesland variieren, die regionalen Förderbedingungen für

einen räumlichen Vergleich jedoch konstant gehalten werden müssen, ist eine länderübergreifende Analyse wenig zielführend. Durch die Fokussierung auf ein Bundesland ist sichergestellt, daß die programmseitigen Partizipationschancen für alle Untersuchungsregionen gleich sind. Die Wahl Sachsen-Anhalts ist dabei maßgeblich davon geleitet, daß dort von 1991 bis 1996 bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe von der Option, auf regionale Schwerpunktsetzungen innerhalb des Landes zu verzichten, Gebrauch gemacht wurde. Da die hier interessierende Fragestellung sich auf das Förderergebnis unter Verzicht auf eine Gebietsabgrenzung richtet,⁷ erstreckt sich der Untersuchungszeitraum entsprechend auf die Förderperiode, während der keine regionalen Schwerpunktsetzungen vorgenommen wurden, d.h. auf die Zeit von 1991 bis 1996.

Will man die Effektivität strukturpolitischer Maßnahmen überprüfen, dann setzt dies - unabhängig von der Art der Evaluation – die „Existenz oder Erarbeitung systematischer Bewertungsmaßstäbe voraus“ (Prittwitz 1994: 60). In Anlehnung an Hauser (1996: 93f), Krieger-Boden & Lammers (1996: 3), Schubert (1991: 86), und Hembach (1980: 87f) heißt das für die Konzeption meines Forschungsdesigns, daß die folgenden Punkte der Vorgehensweise zu beachten sind: Zielsetzung, Operationalisierung, Skalierung und Daten. Sie werden im folgenden kurz erläutert und in ihren Anwendungsmöglichkeiten bei einer Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe geprüft.

1. *Zielsetzung*: Zunächst ist es für den Erfolg einer Evaluation ganz entscheidend, daß die Zielsetzung eines Programms sowohl in sachlicher, räumlicher als auch zeitlicher Abgrenzung klar formuliert ist. Dies schließt auch die Benennung der Interventionsarten, der konkreten Maßnahmen und Instrumente sowie der Träger mit ein. Ziel der Gemeinschaftsaufgabe ist es, Standortnachteile in strukturschwachen Gebieten auszugleichen und eine Angleichung der Lebensbedingungen herzustellen. Widersprüchlich sind die Wege, auf denen dies erreicht werden soll. Hier stehen sich das Wachstums- und das Ausgleichsziel gegenüber, die sich sy-

⁷ Vgl. dazu Kapitel 4.5.

stematisch widersprechen.⁸ Es handelt sich bei der Gemeinschaftsaufgabe um eine indirekte Steuerung, d.h. um eine Anreizpolitik; die Intervention erfolgt durch Investitionszulagen, d.h. durch monetäre Mittel. Getragen wird das Programm vom Bund und von den Ländern.⁹ Aufbauend auf regionalökonomischen Entwicklungstheorien¹⁰ sind die Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe in erster Linie Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die ihren Absatz überwiegend überregional realisieren.

2. *Operationalisierung*: Das zweite Element betrifft die Operationalisierung, d.h. es müssen geeignete Indikatoren für die Messung der Programmwirkungen identifiziert werden. Um möglichst direkt auf die Programmziele bezogene und damit valide Indikatoren auswählen zu können, sind vor allem Kenntnisse über Ursache-Wirkungszusammenhänge vonnöten.¹¹ Wie die Programmwirkung gemessen wird, hängt maßgeblich von der interessierenden Fragestellung ab. Im Rahmen von Effektivitätsanalysen richtet sich das Erkenntnisinteresse danach, welche Phase des politischen Prozesses bewertet werden soll. In der Evaluationspraxis wird vor allem dem Mittelabfluß große Beachtung geschenkt, programmgemäß kommt jedoch in erster Linie dem sogenannten Arbeitsplatzzwischenziel¹² besondere Bedeutung zu. Allerdings gilt dies nur theoretisch, da lediglich die geplanten, nicht aber die realisierten Arbeitplatzeffekte durch die GA-Statistik ausgewiesen werden.¹³ Wie bereits oben ausgeführt, richtet sich mein Erkenntnisinteresse auf die Evaluations- und Terminationsphase. Wie in Kapitel 7 noch deutlich werden wird, ist der Indikator „Höhe der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe je Einwohner“ der für meine Zwecke aussagekräftigste Indikator.
3. *Skalierung*: Das dritte Element befaßt sich mit der Frage nach der Skalierung, d.h. es muß ein Meßniveau bzw. -kriterium festgelegt werden, wel-

⁸ Vgl. Kapitel 3.2.

⁹ Vgl. Kapitel 4.

¹⁰ Vgl. Kapitel 3.3.

¹¹ Vgl. ausführlich in Kapitel 3.3.

¹² D.h. die Anzahl neu geschaffener bzw. gesicherter Arbeitsplätze.

¹³ Ausführlicher dazu vgl. Kapitel 4.6.

ches die Programmziele bzw. den Grad der Zielerreichung widerspiegelt. In einigen Fällen mag dies relativ einfach sein, wenn es zum Beispiel um Impfprogramme oder Programme zur Bekämpfung des Analphabetismus geht. Meistens kann jedoch nicht auf objektive Kriterien zurückgegriffen werden. Vielmehr ist der Regelfall der, daß Zielbereiche angegeben werden oder die Formulierung allgemein und vage bleibt und daß dementsprechend ein mehr oder weniger großer Interpretationsspielraum bleibt. Kriterien für den Grad der Zielerreichung der Gemeinschaftsaufgabe finden sich jedoch indirekt bei der (Neu)Bestimmung der Fördergebiete. Die Beantwortung der Frage nach der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe läßt sich nur relational, nicht jedoch absolut beantworten. Aus diesem Grund wird die Platzierung bei den unterschiedlichen Erfolgskriterien maßgeblich für die Beurteilung des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe sein (vgl. auch Kapitel 8 und 10).

4. *Daten*: Die letzten drei Elemente richten sich sowohl auf die Datenbeschaffung als auch auf die Datenanalyse und die Dateninterpretation. Diese sind dann unproblematisch, wenn über die Verwendung der Mittel eine detaillierte Rechnungslegung erfolgen muß, wenn die Ergebnisse direkt gemessen werden können und wenn von einer guten Datenqualität ausgegangen werden kann. Schwierig wird es, wenn der Verwendungsnachweis unspezifisch geführt wird, wenn die Ergebnisse nur über Wirkungsanalysen, d.h. nur indirekt, gemessen werden können (z.B. über Einkommensveränderungen) und wenn die Evaluation eine Einstellung bzw. Reduktion der Maßnahme zur Folge haben könnte, d.h. unter Umständen zum Versiegen einer Finanzquelle führen könnte. Auf der regionalen Ebene erwachsen zusätzliche Probleme wegen der „Beschränkungen des vorliegenden Datenmaterials auf der amtlichen Statistik“ (Hembach 1980: 182).¹⁴ Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgabe erweist sich in erster Linie die Datenbeschaffung als schwierig, da aus datenschutzrecht-

¹⁴ Als kritische Bereiche führt Hembach (1980: 182) an „die Überalterung der Daten, die mangelhafte Fortschreibung des Datenmaterials, die fehlende Regionalisierbarkeit, die teilweise Unvergleichbarkeit der Daten im Zeitverlauf, die mangelnde Verknüpfbarkeit sowie die unregelmäßige Aufbereitung und die Unvollständigkeit der Statistik.“

lichen Gründen der Zugang zu zentralen Informationen verwehrt bleibt.¹⁵ Eine Vielzahl von Analysen kann demzufolge nicht durchgeführt werden (wie z.B. einzelbetriebliche Untersuchungen), die jedoch für eine effizientere und effektivere Gestaltung des Programms wertvolle Hinweise liefern würden.¹⁶ Im folgenden Abschnitt wird die zum Teil problematische Datengrundlage des Untersuchungsraums Sachsen-Anhalt und die sich daraus ergebenden Restriktionen ausführlich erläutert.

2.3 Datengrundlage und Methoden

Die nachfolgend durchgeführten Untersuchungen basieren auf Sekundäranalysen, die neben Daten der Förderstatistik der Gemeinschaftsaufgabe auch allgemeine statistische Daten zur Wirtschaftsentwicklung umfassen. Im Mittelpunkt meiner Analysen stehen die durch das Programm definierten Partizipationsbedingungen sowie situative Bedingungen, die für den policy impact mitverantwortlich gemacht werden können. Ergänzt werden die Sekundäranalysen durch teilstandardisierte Leitfadeninterviews mit Experten der Gemeinschaftsaufgabe.¹⁷

Als Datengrundlage stehen zum einen die endgültigen, amtlichen Förderergebnisse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zum Stand vom 17.03.1999 zur Verfügung.¹⁸ Zum anderen steht die im Rahmen des Forschungsprojekts „Das Parteiensystem in Sachsen-Anhalt“ konzipierte und errichtete regionale, sozio-ökonomische Datenbank für Sachsen-Anhalt zur Verfügung,¹⁹ die auf Daten des Statistischen

¹⁵ Vgl. Kapitel 4.6.

¹⁶ Mit vergleichbaren Problemen ist die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen konfrontiert. Vgl. z.B. Schneider & Schultz (2001).

¹⁷ Gespräche wurden mit Vertretern des Landeswirtschaftsministeriums, des Landesförderinstituts sowie mit den Industrie- und Handelskammern geführt.

¹⁸ Diese wurden mir freundlicherweise vom Bundesamt für Wirtschaft überlassen.

¹⁹ Eine ausführliche Erläuterung zu Struktur und Umfang der Datenbank findet sich in Crow & Rupsch (1998).

Landesamtes Sachsen-Anhalt²⁰ beruht. Die Förderstatistik der Gemeinschaftsaufgabe weist die Förderergebnisse für die gewerbliche Wirtschaft, die wirtschaftsnahe Infrastrukturförderung, die Förderung des Tourismus und der touristischen Infrastruktur getrennt aus. Auf die vier Förderarten bezogen, entfielen während des Untersuchungszeitraums von 1991 bis 1996 knapp drei Viertel der Mittel auf die Förderung gewerblicher Einzelbetriebe, rund 7% auf die Förderung der gewerblichen Infrastruktur, sowie jeweils ein gutes Zehntel auf die Förderung touristischer Einzelbetriebe und touristischer Infrastruktur.²¹ Angesichts der überragenden Bedeutung, die der einzelgewerblichen Förderung in Sachsen-Anhalt zukommt, und der flächendeckend gleich gestalteten Förderkulisse, werden sich die nun folgenden Analysen ausschließlich darauf konzentrieren.

Die Angaben, die über die einzelbetriebliche Förderung gemacht werden, werden pro Förderjahr auf Kreisebene wie folgt ausgewiesen:

- Anzahl der geförderten Fälle,
- Investitionssumme,
- bewilligte GA-Mittel
- Anzahl der zusätzlichen und der gesicherten Dauerarbeitsplätze.

Methodisch basieren die überwiegend als Sekundäranalysen konzipierten Untersuchungen sowohl auf Soll-Ist-Vergleichen als auch auf multivariaten Analysemethoden wie Korrelations- und Regressionsanalysen. Zur Verifizierung der hier ermittelten Befunde werden teilstandardisierte Experteninterviews mit Vertretern der Landespolitik und des Landesförderinstituts – als Implementationsinstanz und Trägerin der Gemeinschaftsaufgabe ausgewertet.

Abschließend sei noch auf Einschränkungen, die sich aus dem Gegenstand bzw. dem gewählten Untersuchungs(zeit)raum ergeben, hingewiesen. Die für eine umfassende Analyse des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe benötigten Daten werden, obwohl sie dem Bundesamt für Wirtschaft vorliegen, aus

²⁰ Der umfassenden und freundlichen Kooperation des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt sei an dieser Stelle recht herzlich gedankt.

²¹ Vgl. Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998: 12).

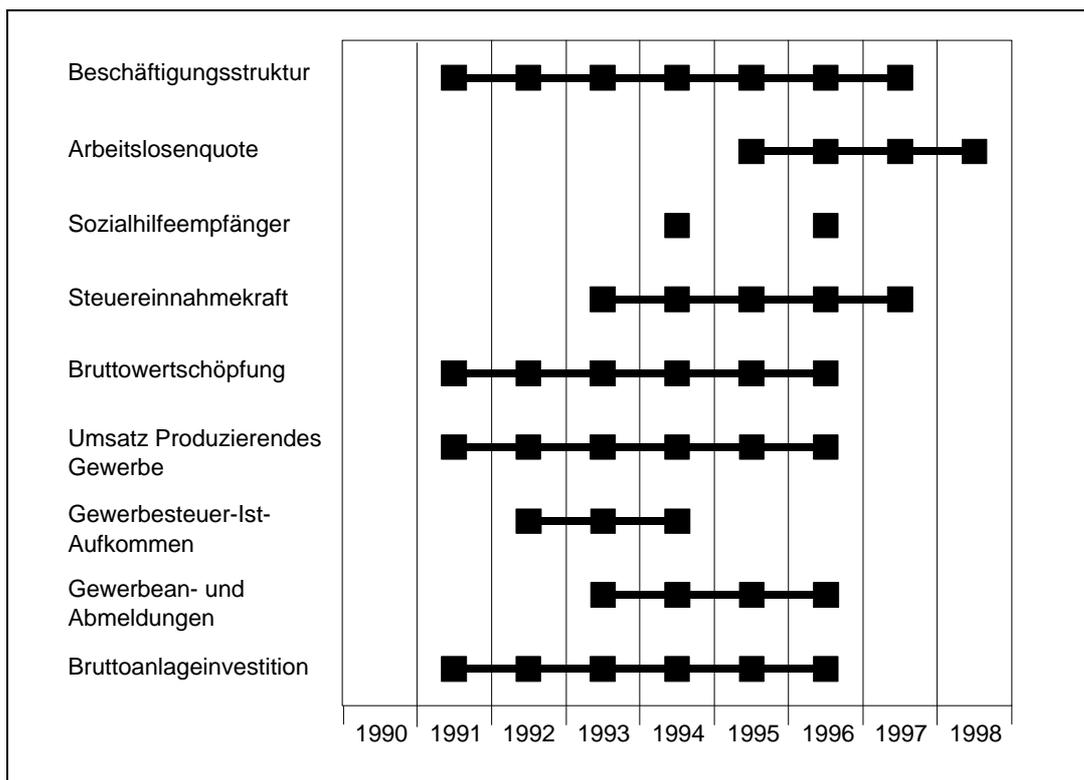
Gründen des Datenschutzes nicht vollständig zur Verfügung gestellt.²² Dies trifft auf personen- und unternehmensbezogene Daten ebenso zu wie auf Daten, die deswegen vertraulich behandelt werden, „weil sie heikel sind und die Evaluierten in Schwierigkeiten bringen könnten“ (Bussmann et al. 1997: 46). Einschränkungen ergeben sich ebenfalls aus dem gewählten Untersuchungszeitraum. Zum einen kann nur ein Förderzeitraum von sechs Jahren analysiert werden, wohingegen in den meisten wissenschaftlichen ökonomischen Studien rund zehn Förderjahre untersucht werden. Zum anderen trifft man gerade für die ersten Jahre nach der Vereinigung auf Datenlücken, die nicht geschlossen werden können. Für die Evaluierung politischer Maßnahmen, die in das Wirtschafts- und Arbeitsmarktgeschehen eingreifen, bemängeln Schneider & Schultz (2001: 14) generell, und meines Erachtens völlig zu recht, daß „die Unzugänglichkeit zu geeigneten Daten“ ein außerordentlich gravierendes Hindernis in der Evaluationsforschung darstellt.²³

Bereits bei der Erstellung der Datenbank wurde deutlich, daß nicht alle erwünschten Variablen für den gesamten Untersuchungszeitraum verfügbar sind. Zu nennen sind zunächst die territorialen Veränderungen, die durch die Kreisgebietsreform Mitte 1994 eintraten. Weitere Restriktionen bei der Auswahl geeigneter Kennziffern erwachsen sowohl durch die begrenzte administrative Erfäßbarkeit der interessierenden Merkmale als auch durch die gewählte räumliche Ebene der Kreise. Die gewählte Abgrenzung von Untersuchungsregionen stellt die kleinste administrative Ebene dar, für die flächendeckend amtliche Daten zur ökonomischen Charakterisierung von Regionen zur Verfügung stehen, und sie entspricht denen der politischen Verwaltungseinheiten der kreiskommunalen Größenordnung. Die zum Teil fragmentarische Datenlage wie auch die in ihren zeitlichen Horizonten unterschiedlich verfügbaren Indikatoren sind in Abbildung 1 dargestellt.

²² Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.6.

²³ Hembach (1980: 216) weist darauf hin, daß dies „besonders für räumliche Aspekte der politischen Planung (gilt), in denen wegen des Querschnittcharakters an die thematische Breite, sachliche Untergliederung und die regionale Tiefe der Datengliederung hohe Ansprüche gestellt werden.“

Abbildung 1: Verfügbarkeit der verwendeten Daten



An einigen ausgewählten Beispielen sei die Problematik der Ungleichzeitigkeit der vorhandenen Daten erläutert. Die neuesten Werte für die Bruttowertschöpfung liegen derzeit erst für das Jahr 1996 vor, so daß dieser Indikator noch nicht für die Analyse der Landtagswahl 1998 herangezogen werden konnte. Andere Indikatoren wie z.B. die Arbeitslosenquote werden zwar zeitnah veröffentlicht. Die Angaben für den Zeitraum vor 1995 wurden jedoch nicht auf den neuen Gebietsstand umgerechnet, d.h. sie stehen damit für regionale Längsschnittanalysen wie die unsere nicht zur Verfügung. Manche Indikatoren wiederum liegen zwar seit 1990/91 vor, sind aber nach zwei Gebietsständen ausgewiesen, so daß weder eine Längsschnittbetrachtung noch ein Ansatz, der auf Veränderungsraten abhebt, möglich ist.²⁴ Andere Indikatoren schließlich, wie z.B. Angaben über Sozialhilfeempfänger, können aufgrund von Gesetzesveränderungen, die während der Beobachtungsperiode erfolgten, nicht in die Analyse einfließen. Übersicht 1 zeigt jedoch, daß trotz

²⁴ Bis zum 30. Juni 1994 der alte Gebietsstand, danach der neue. Aber auch der Zeitpunkt der Anwendung des neuen Gebietsstands wurde nicht einheitlich gewählt. Für manche Indikatoren fand die Umstellung am 1. Juli 1994 statt, für andere erst zum 1. Januar 1995.

der begrenzten Datenverfügbarkeit, die Aussagefähigkeit der verfügbaren Indikatoren hoch ist und die für die Analyse verwendeten Variablen ohne Ausnahme den gängigen Anforderungen entsprechen.

Übersicht 1: Indikatorenset der abhängigen und der unabhängigen Variablen

| Abhängige Variablen | Unabhängige Variablen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Förderfälle • Bewilligte GA-Mittel • Dauerarbeitsplätze • Investitionsvolumen | <ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigtenstruktur • Bruttoanlageinvestition • Bruttowertschöpfung • Produktionsgüterstatistik • Saldo der Gewerbean- und abmeldungen • Steuereinnahmekraft • Unterscheidung von Landkreisen und kreisfreien Städten |

Die Einführung in die Untersuchungsthematik wird mit einem Überblick über den Gang der Analyse abgeschlossen.

2.4 Gang der Analyse

Der theoretische Teil der Arbeit gliedert sich in vier Schritte und beginnt mit einer Diskussion der für meine Fragestellung wesentlichen Elemente der Regionalpolitik (Kapitel 3). Dabei werde ich zunächst die Ziele und Zielkonflikte der Regionalpolitik herausarbeiten, die zentralen regionalpolitischen Konzeptionen vorstellen und die regionalökonomischen Ansätze, auf die die regionalpolitischen Maßnahmen, insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe, rekurren, zusammenfassend vorstellen. In Kapitel 4 werde ich eine Art Kompendium über die Gemeinschaftsaufgabe erarbeiten, welches die Grundsätze der Förderung und die institutionelle Ausgestaltung ebenso umfaßt wie ihre Übertragung auf die neuen Länder und mit einer Beschreibung der Erfolgskontrollen fortfährt. Daran schließt sich die Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstandes zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe an (Kapitel 5).

Am Anfang des empirischen Teils der Arbeit steht ein Kapitel über Sachsen-Anhalt, welches das Untersuchungsgebiet, vor allem aus der Perspektive der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, vorstellt (Kapitel 6). Im darauf fol-

genden Kapitel werde ich einen ersten Überblick – angelehnt an die Systematik der Gemeinschaftsaufgabe – über die regionale Verteilung der Fördermittel während des Beobachtungszeitraums von 1991 bis 1996 erarbeiten (Kapitel 7).

Um mögliche programm-immanente Ursachen für die regionale Kumulationen von Fördermitteln überprüfen zu können, werde ich im ersten Analyseblock nach der räumlichen Verteilung potentieller Gemeinschaftsaufgabefragender (d.h. Unternehmen des Sekundären Sektors, die überregional exportieren und investieren) fragen (Kapitel 8). Der zweite Analysebereich geht über die im Programm definierten Partizipationsbedingungen hinaus und befaßt sich mit bislang unberücksichtigten regionalen Faktoren, die zum einen das regionale Verteilungsmuster beeinflussen könnten, zum anderen prinzipiell durch das Programm modellierbar sind. Ich konzentriere mich dabei auf die Bedeutung der regionalen Entwicklungsdynamik bei der regionalen Verteilung der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe. Dazu wird es nötig sein, die Entwicklungsdynamik der Kreise interregional vergleichen zu können, weshalb ich zunächst eine auf ökonomische Indikatoren gestützte Regionentypisierung konzipieren werde (Kapitel 9). Daran anschließend wird vor der Folie der Regionstypen die regionalen Verteilungsmuster der in Anspruch genommenen Mittel der Gemeinschaftsaufgabe analysiert (Kapitel 10). Im letzten empirischen Schritt werde ich einen Perspektivwechsel vornehmen und mit Hilfe teilstandardisierter Interviews die Einschätzung von Implementationsexperten, welche Bedeutung das Programmsdesign auf das regionale Förderergebnis hat, ermitteln (Kapitel 11).

Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Ausführungen und Befunde (Kapitel 12) und einem Fazit, in dem die empirischen Befunde vor dem Hintergrund der Effektivitäts-, der Zielkonflikt- und der Zielerreichungsdebatte interpretiert werden (Kapitel 13).

Teil 2: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Hauptinstrument der Regionalpolitik

Um die Ergebnisse der im empirischen Teil meiner Arbeit durchgeführten Effektivitätsanalyse sachgerecht interpretieren zu können und um problemadäquate Verbesserungsvorschläge für das Programmdesign formulieren zu können, ist es notwendig, ein tieferes Verständnis der Regionalpolitik im allgemeinen sowie der Gemeinschaftsaufgabe im besonderen zu haben. Um dies herzustellen, werde ich die für meine Fragestellung zentralen Eckpunkte der Regionalpolitik, vom räumlichen Leitbild der Bundesrepublik ausgehend, skizzieren und in ihrer Begrifflichkeit bestimmen (Kapitel 3.1), ferner deren Ziele herausarbeiten und in ihren Widersprüchen diskutieren (Kapitel 3.2).

Für das Verständnis der Programmgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe ist es unerlässlich, Kenntnis über die regionalökonomischen Entwicklungstheorien zu haben, auf die die regionalpolitischen Maßnahmen rekurrieren. Da sonst die Logik der Gestaltung des Instruments bruchstückhaft bleiben muß, werde ich zunächst eine zielorientierte Eingrenzung der regionalökonomischen Entwicklungstheorien vornehmen und daran anschließend die Ansätze, die im engen Zusammenhang mit der Gemeinschaftsaufgabe stehen, erläutern (Kapitel 3.3). Um den Nachteilen entgegenzuwirken, die aus der regional variierenden Ressourcenausstattung resultieren und zu Disparitäten bei der regionalen Entwicklung führen, sind in der Bundesrepublik eine Reihe von Fördermöglichkeiten entwickelt worden. In Kapitel 3.4 wird der Steuerungskontext, in dem die zentralen regionalpolitischen Instrumente stehen, dargestellt und so eine allgemeine Einordnung der Gemeinschaftsaufgabe im Kanon der regionalpolitischen Konzeptionen vorgenommen.

Um der Komplexität der Gemeinschaftsaufgabe gerecht zu werden, werde ich in Kapitel 4 ein Kompendium mit den wichtigsten Informationen des zentralen Förderinstrumentes der regionalen Wirtschaftspolitik erstellen. Ziel ist es dabei, die Entstehungszusammenhänge und die Entwicklung der Gemein-

schaftsaufgabe zu skizzieren (Kapitel 4.1), die Grundsätze der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe zu erläutern (Kapitel 4.2), die institutionelle Ausgestaltung des Instruments darzustellen (Kapitel 4.3), die Methoden zur Abgrenzung der Fördergebiete darzulegen (Kapitel 4.4), den Modus der Übertragung des Förderprogramms auf die neuen Länder vorzustellen (Kapitel 4.5) und die Möglichkeiten der Erfolgskontrollen ausführlich zu diskutieren (Kapitel 4.6).

3 Ziele und Konzepte der Regionalpolitik

Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik ist darauf gerichtet, die Erwerbschancen in den Regionen zu verbessern, die einkommens-, beschäftigungs- und wachstumsschwach sind. Dadurch soll ein Beitrag zur Maximierung des Sozialprodukts in der gesamten Volkswirtschaft geleistet werden. Das räumliche Leitbild, dem die bundesdeutsche Regionalpolitik dabei verpflichtet ist, wird von van Suntum (1984: 110f) beschrieben „als ein flächendeckendes System staatlicher Zielvorgaben für die regionale Entwicklung ... , welches sowohl Art als auch Umfang der in den Regionen vorzunehmenden Investitionen als auch die wünschenswerte Bevölkerungsverteilung im Raum bzw. deren Änderungen umfaßt“.

Allerdings steht dieses Vorgehen mit dem Prinzip des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ – wie Hayek (1969) es formulierte – im Widerspruch. Durch das korrigierende Eingreifen des Staates in das Wirtschaftsgeschehen wird die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung unterlaufen. Das heißt, daß die Ermittlung der kostengünstigsten Allokation der Produktionsfaktoren durch Markt und Wettbewerb verhindert werden. Problematisch bleibt auch der Ansatzpunkt der Regionalpolitik bzw. „die Frage der Vernünftigkeit einer Regionalpolitik, die die Erwerbschancen der Menschen – deren Einkommen und Beschäftigung – meint und bei den Investitionen ansetzt“ (Sievert 1995: 31).

Ungeachtet dieser Widersprüche erfreut sich die Regionalpolitik in der Bundesrepublik großer Beliebtheit. Das staatliche Eingreifen in das (regionale) Wirtschaftsgeschehen wird in der Bundesrepublik Deutschland zunächst mit der Zielsetzung eines Maximums an Gesamtwohlfahrt verbunden (Wachstumsziel) und gründet auf dem im Grundgesetz verankerten Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Ausgleichsziel²⁵). Aus einer prozeßpolitischen Perspektive wird der staatliche Eingriff in das Wirtschaftsge-

²⁵ Vgl. GG Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 Nr. 2.

schehen dann als gerechtfertigt angesehen, wenn Marktversagen oder Marktmängel das Wirken der Marktkräfte und damit den Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung behindern. Zudem werden auch ordnungspolitische Gründe angeführt, so z.B., um Korrekturen des Leistungsprinzips (Sozialhilfe, Einkommenssteuerprogression, Sozialversicherung u.ä.m.) vorzunehmen (vgl. Staeck 2000: 677f).

Ausgangspunkt regionalpolitischen Handelns sind regionale Disparitäten, unter denen „zunächst ganz allgemein gesprochen Ungleichheiten im Stand der wirtschaftlichen Entwicklung verschiedener Teilräume einer Volkswirtschaft“ verstanden werden (Krätzschar 1995: 10). Wenn danach gefragt wird, welche Ursachen für die Entstehung regionaler Ungleichheiten verantwortlich sind, besteht in der regionaltheoretischen Literatur weitgehend Einigkeit: Man geht davon aus, daß die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen mit der jeweiligen Ausstattung von Produktionsmitteln, dem damit verbundenen Effizienzniveau sowie der räumlichen Konzentration des Produktionspotentialeinsatzes zusammenhängt. Darunter sind neben Arbeit die Faktoren Kapital und Boden zu verstehen. Seit einiger Zeit werden zusätzlich Merkmale wie Infrastrukturausstattung und innovative Milieus genannt. Weiter werden noch angeführt Faktoren wie technischer Fortschritt, Investitions- und Konsumgüter, Output, Nachfrage, reales Einkommen, Raum-, Sektoral- und Infrastruktur ebenso wie die politischen und sozialen Bedingungen in den Regionen.²⁶ Andere Autoren wie z.B. Arthur (1990), David (1985) oder Krugman (1991) sehen die Ursache für räumlich differenzierte Entwicklungen in folgenden Zusammenhängen: „An accident led to the establishment of the industry in a particular location, and thereafter cumulative processes took over“ (Krugman 1991: 100).

Die Positionen divergieren jedoch, wenn man danach fragt, ob ein ungehindert wirkender Marktmechanismus zu einer Angleichung regionaler Wohlfahrtsunterschiede führt oder ob es zu dauerhaft sich etablierenden regiona-

²⁶ Vgl. z.B. die Arbeiten von Werner (1996); Krieger-Boden (1995); Krebs, Oppen & Rauch (1981); Böventer (1962); Siebert (1970).

len Ungleichgewichten kommt.²⁷ Politisch wird diese eher ökonomische Auseinandersetzung dann relevant, wenn es um die Frage geht, ob in einem marktwirtschaftlichen System der Staat in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen darf oder nicht, welche Ziele dabei verfolgt werden und welche Maßnahmen geeignet sind, den (regionalen) Entwicklungsprozeß zu beeinflussen und zu steuern.

Um die Ziele und das Konzept der hier auf ihren Erfolg zu untersuchenden Gemeinschaftsaufgabe verstehen und beurteilen zu können, ist es zunächst notwendig, sich den übergeordneten Kontext, in dem die wirtschaftspolitische Maßnahme verortet ist, zu vergegenwärtigen. Beginnend mit einem Einblick in die Ursachen regionaler Disparitäten werde ich für die Bundesrepublik den aus diesen Disparitäten resultierenden politischen Handlungsbedarf ableiten und die Zielsetzung und Struktur der zuständigen Politikbereiche skizzieren sowie die Begriffsbestimmungen erörtern (Kapitel 3.1). Daran anschließend werde ich ausführlich die Ziele und Zielkonflikte der Regionalpolitik diskutieren (Kapitel 3.2). Im nächsten Schritt werde ich auf die ökonomischen Argumente, die für bzw. gegen einen staatlichen Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen sprechen, eingehen und gleichzeitig die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe relevanten regionalökonomischen Entwicklungstheorien vorstellen (Kapitel 3.3). Abschließend wird das Spektrum der regionalpolitischen Konzepte und Instrumente abgesteckt (Kapitel 3.4).

3.1 Regionalpolitik in der Bundesrepublik – zentrale Eckpunkte

In Reaktion auf die materielle Problemdimension, die sich u.a. in der räumlich ungleichen Verteilung von Einkommen, Arbeitsplätzen, Versorgungschancen etc. zeigt, entsteht ein politischer Steuerungs- und Handlungsbedarf, der im Rahmen der Regionalpolitik angegangen wird. Wirtschaftspolitik als Teilbereich des politischen Handelns ist auf die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des gesellschaftlichen Subsystems Wirtschaft gerichtet. Ganz allgemein

²⁷ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.

gesprochen „umfaßt Wirtschaftspolitik ... alle politischen Beeinflussungs- und Gestaltungsversuche der Wirtschaft“ (Andersen 1996: 878). Dieser Politikbereich läßt sich, wenn auch nicht ganz trennscharf, nach der Art der Eingriffe untergliedern:²⁸

1. *Ordnungspolitik*. Hier werden die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb festgelegt, so z.B. in der Wettbewerbs- und Mitbestimmungsgesetzgebung.
2. *Prozeß- oder Ablaufpolitik*. Die Ziele, die dabei verfolgt werden, sind das gleichzeitige Erreichen von Wachstum, Preisstabilität, hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – auch unter dem Stichwort „Magisches Viereck“ bekannt.
3. *Strukturpolitik*. Sie ist auf die unterschiedlichen strukturellen Elemente der Wirtschaft, wie z.B. der Branchen- und der Regionalstruktur, gerichtet.
4. *Regionalpolitik* oder *regionale Wirtschaftspolitik*. Durch sie wird versucht, die ökonomische Raumordnung politisch zu steuern.

Aus den unterschiedlichen Zusammenhängen heraus, in denen versucht wird, durch politische Maßnahmen Einfluß auf die räumliche Entwicklung zu nehmen, resultiert –wie eben in dem ersten Zugriff auf die Bereiche der Wirtschaftspolitik deutlich geworden ist – eine Vielzahl von Begriffen, die häufig synonym verwandt werden, was „zum Teil zu beträchtlicher Konfusion“ führt (Nägele 1996: 16), ohne daß allerdings „der Inhalt dieser Begriffe ... eindeutig geklärt ist“ (Hesse, Benz, Benz & Backhaus-Maul 1991: 13). An dieser Stelle möchte ich vor allem auf die Strukturpolitik und die Regionalpolitik eingehen, da die Klärung dieser Begriffe von unmittelbarer Bedeutung für den weiteren Fortgang dieser Arbeit ist.²⁹

Der Begriff der *Strukturpolitik* wird als eine Politik verstanden, die sich auf interregionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft sowie der wirtschaftlichen Entwicklung konzentriert und sehr stark durch das Grundgesetz, das Gesetz

²⁸ Die folgenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf Kleinhenz (2000); Andersen (1996); Pütz (1991).

²⁹ Weiterführende Hinweise auf die unterschiedlichen Definitionen und Positionsbestimmungen finden sich z.B. in Scherer (1997); Nägele (1996: 15f); Krätzschar (1995: 12ff); Eberstein (1996).

zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und den daraus folgenden Bindungen im Rahmenplan³⁰ bestimmt wird (vgl. Hesse et al. 1991). Strukturpolitik hat – so Yenal (1996: 753) – „die Aufgabe, die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung zu steuern.“ Staeck (2000: 678) unterscheidet dabei zwischen drei Zielarten:

1. *Erhalten*. Eine gezielte Erhaltung ist darauf gerichtet, entgegen den marktwirtschaftlichen Regeln einen Wirtschaftssektor längerfristig durch Unterstützung aufrechtzuerhalten, so z.B. autarke (Teil)Versorgung mit Energie oder Nahrungsmitteln.
2. *Anpassen*. Eine geordnete Anpassung dient einer Reduktion erkannter Marktmängel sowie einer zeitweiligen Strukturhaltung, um den Strukturwandel sozialverträglicher abzuwickeln.
3. *Gestalten*. Eine vorausschauende Gestaltung versucht, aktiv die zukünftige Wirtschaftsstruktur zu beeinflussen, indem neue Marktentwicklungen eingeleitet bzw. unterstützt werden.

Die Ausgestaltung der Strukturpolitik der Bundesrepublik wird zum einen *administrativ* durch den föderativen Staatsaufbau bestimmt, der die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilt und durch die gemeinsame Aufgabenplanung und Finanzierung zu einem typischen Beispiel für Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus werden lässt. Zum anderen ist die Strukturpolitik *normativ* durch das ordnungspolitische Modell der sozialen Marktwirtschaft für die Ausgestaltung der Strukturpolitik geprägt. Auf gesetzgeberischer Ebene schlägt sich dies nicht nur im „Stabilitätsgesetz“ von 1967³¹ nieder, sondern auch im „Gesetz gegen die Wettbewerbsbeschränkung“ von 1957³² sowie in dem am 21. Februar 2001 beschlossenen Entwurf zum Maßstäbengesetz³³. Von zunehmender Bedeutung ist schließlich drittens

³⁰ Eine ausführliche Erläuterung des Begriffs findet sich in Kapitel 4.3.

³¹ Dieses Gesetz dient der Verwirklichung sowohl des „Magisches Vierecks“ (Vollbeschäftigung, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Wirtschaftswachstum).

³² Dieses Gesetz ist auf die Unterstützung der Funktionsfähigkeit der Märkte gerichtet.

³³ Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete nach dem Urteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 11. November 1999 den Gesetzgeber dazu, bis Januar 2005 ein neues Finanzausgleichsgesetz zu verabschieden. Das nun vorgelegte Maßstäbengesetz – abgeleitet aus den Art. 106 und 107 GG – bildet dessen abstrakte Grundlage. Es benennt die Maßstä-

auch die *Einbindung der Bundesrepublik in die Europäische Union*, vor allem deren Einfluß durch die Wettbewerbskontrolle, aber auch durch die von der EU betriebene eigene Struktur- und Regionalpolitik.

Yenal (1996: 753f) beschreibt die Gegenstände der Strukturpolitik daher folgerichtig als ein Einwirken auf die Zusammensetzung des Faktorpotentials (natürliche Ressourcen, Human- und Sachkapital), auf die Faktorallokation (Nutzung der Inputfaktoren) und Produktionsstruktur (Beschäftigungs-, Branchen-, Regional-, Markt- und Betriebsgrößenstruktur) sowie auf die gesamtwirtschaftliche Nachfragestruktur (öffentliche und private Konsum- und Investitionsgüternachfrage einschließlich des Auslands) und weist darauf hin, daß die „Staatsaktivität in diesem Politikfeld ... demnach ressourcen-, wirtschaftssektoren-, regional- und marktentwicklungspolitische Komponenten“ hat.

Blickt man auf die Schwerpunktsetzungen der Strukturpolitik in der Bundesrepublik, können – so Gornig, Seidel, Vesper & Weise (1996) – drei Phasen unterschieden werden: In den 70er Jahren stand die Investitionslenkung im Vordergrund der strukturpolitischen Bemühungen, während in den 80er Jahren die Strukturpolitik auf die Diversifikation der Industriestruktur zielte und seit den 90er Jahren eine Konzentration auf die Entwicklung in den neuen Ländern vorherrschend ist, ohne daß ein kohärentes Zielsystem erkennbar wäre.

Im Rahmen der Strukturpolitik werden Instrumente eingesetzt, die zum einen als *marktorganisatorische* Intervention, zum anderen als *fiskalische* Intervention kategorisiert werden können. Beispiele für ersteres sind eine Erhöhung der Faktormobilität (z.B. Maßnahmen zur Fortbildung oder Umzugsbeihilfen), die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen (Handelsrecht oder Wettbewerbsrecht) oder Einflußnahme auf das Angebot (Investitionslenkung oder Absatzkontingentierung). Typische Beispiele für letzteres sind neben monetären Eingriffen wie steuerlichen Vergünstigungen oder zinsverbilligten Kredi-

be für die vertikale und horizontale Umsatzsteuerverteilung, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen. Die konkreten Verteilungs- und Ausgleichsregeln werden im neuen Finanzausgleichsgesetz geregelt (vgl. Bundesregierung gelesen am 26.02.01).

ten auch sogenannte reale Interventionen in Form staatlicher Investitionen oder von Staatskonsum (vgl. Staeck 2000: 678f). Die strukturpolitischen Maßnahmen lassen sich weiter mit Blick auf die Eingriffsebene unterscheiden: Als sektorale Strukturpolitik ist sie auf Wirtschaftszweige gerichtet, als regionale Strukturpolitik auf Regionen (vgl. Peters 1991: 678).

Eine erste Annäherung an den Begriff der *Regionalpolitik* offenbart zunächst eine Vielzahl unterschiedlicher Benennungen für den Sachverhalt. Am häufigsten werden die Begriffe regionale Wirtschaftspolitik oder regionale Strukturpolitik verwendet. Klemmer (1991a: 614), einer der führenden Regionalökonomien, definiert Regionalpolitik als den „explizit räumlich ausgerichtete(n) Zweig der allgemeinen Strukturpolitik.“

Der Begriff der regionalen Wirtschaftspolitik wird z.B. von Hesse et al. (1991: 13) „als eine auf ein bestimmtes Gebiet bezogene, dieses Gebiet mit den Mitteln der Wirtschaftspolitik gestaltende Politik“ definiert, die sie zwischen der Raumordnungs- und der Wirtschaftspolitik einordnen. Nägele (1996: 16) sieht in der regionalen Wirtschaftspolitik einen „Baustein staatlicher Regionalpolitik, (die [K.C.] alle Maßnahmen zur Beeinflussung unternehmerischer Investitionsentscheidungen durch Anreiz- und Abschreckungsmittel“ umfaßt. Regionale Strukturpolitik wird von Neupert (1986: 65), der sich aus juristischer Perspektive ausführlich mit der regionalen Strukturpolitik als Aufgabe der Länder beschäftigt hat, als alle „staatlichen, räumlich differenzierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur zielgerichteten Beeinflussung des Verhältnisses der Regionen eines wirtschaftlichen Gesamtgebietes zueinander oder zu diesem Gesamtgebiet“ verstanden. Ähnliche Definitionen finden sich auch bei Eckey (1978: 52); Müller (1973: 1); Schlecht (1969: 18).³⁴

Gemeinsam ist den verschiedenen Definitionen jedoch, daß sie das räumliche Element betonen und Einfluß auf die regionale Entwicklung zu nehmen suchen. In Anlehnung an Fürst, Klemmer & Zimmermann (1976: 4) werde ich

³⁴ Andere, weniger häufig benutzte Begriffe – die der Vollständigkeit halber jedoch nicht unerwähnt bleiben sollen – sind funktionale Regionalpolitik (Christaller 1933), regionale Regionalpolitik (Martens 1980; Mettler-Meibom 1980) oder klassische Regionalpolitik (Krafft & Ulrich 1993). Naschold (1978) verwendet den Begriff der „Raumpolitik“ als eine alle Ebenen umfassende Perspektive.

hier die Begriffe Regionalpolitik, regionale Wirtschaftspolitik, regionale Strukturpolitik synonym verwenden, wobei im Vordergrund steht, daß es sich um die *räumliche Dimension der Wirtschaftspolitik* handelt.

Ursprünglich war Regionalpolitik durch den Gedanken der Umverteilung geprägt, um einen Ausgleich regionaler Disparitäten zu schaffen und das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Regionen zu erreichen. „Die klassische Regionalpolitik“ – so Eichener (2000: 594) – war eine Subventionspolitik, die darin bestand, daß der Staat strukturschwachen Regionen (ländliche Räume, periphere Regionen wie früher die ‚Zonenrandgebiete‘, seit den 70er Jahren auch altindustrielle Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit) besondere Fördermittel zukommen ließ, um gewerbliches Kapital in diese Regionen zu lenken und Investitionen anzuregen, von denen man sich die Schaffung von Arbeitsplätzen, eine Erhöhung der Steuerkraft und Multiplikatoreffekte über eine Steigerung der Binnennachfrage versprach“.³⁵ Typische Instrumente der Subventionspolitik sind neben Zuschüssen zinsverbilligte Kredite für gewerbliche Investitionen, Förderung des Ausbaus der Infrastruktur u.a.m. Das „klassische“ räumliche Disparitätenmuster unterscheidet – so Klemmer (1991a: 614) – zwischen gut entwickelten Gebieten, die verdichtet sind, und schlecht entwickelten Gebieten, die peripher gelegen sind. Seit den 70er Jahren allerdings wird das sogenannte neuere räumliche Disparitätenmuster, so der Autor weiter, an der Höhe der Arbeitslosigkeit gemessen.

In den späten 80er und frühen 90er Jahren kam es zu einem Paradigmenwechsel, der nicht zuletzt auch eng mit der zunehmenden Bedeutung der Regionalpolitik der EU verbunden war,³⁶ und der Erkenntnis, daß das „Gießkannenprinzip“ der Fördermittelverteilung nicht dazu beigetragen hatte, regionale Disparitäten abzubauen. Dieser neue strukturpolitische Ansatz wird

³⁵ Zur sogenannten Exportbasistheorie vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.3.

³⁶ Vgl. Artikel 92ff EWG-Vertrag, indem das Beihilfeaufsichtsverfahren geregelt wird, ebenso wie z.B. die Einführung und Aufstockung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL). Ausführlich über den EU-Einfluß auf die Gestaltung der bundesdeutschen Regionalpolitik vgl. z.B. Benz & Eberlein (1999); Dietz (1999); Benz & Eberlein (1998); Franzmeyer (1996); Gornig et al. (1996); Engel (1993).

unter dem Stichwort Regionalisierung der Regional- bzw. der Strukturpolitik diskutiert und gilt als eine Strategie staatlicher Modernisierung.³⁷ Es handelt sich dabei um eine Reformdiskussion, bei der es zum einen um die Frage nach der Ausgestaltung einer Region geht, zum anderen um die Abgrenzung der Gebiete, ihrer Zuständigkeiten, Organisation, Mittelausstattung und ihrer Stellung im Staats- und Verwaltungsaufbau. Dahinter verbirgt sich – so Benz, Fürst, Kilper & Rehfeld (1999: 11) – eine „neuartige ... Form von Politik, für die der Raum als Kontext zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben relevant wird“ und die zu neuen Politikgehalten, Problemdefinitionen, -zielen und Handlungsformen führt. Das Ziel ist nun, „eine Aktivierung der endogenen Potentiale und eine Integration der bislang administrativ getrennten Fachpolitiken auf der regionalen Ebene zu erreichen“ (Eichener 2000: 596).

Die Erweiterung des traditionellen Verständnisses der regionalen Wirtschaftsförderung begann in der Bundesrepublik in Nordrhein-Westfalen, genauer gesagt in der Region Dortmund.³⁸ Eine neue Phase der regionalen Wirtschaftspolitik wurde im Juli 1987 mit der „Zukunftsinitiative Montanregion“ (ZIM) durch die nordrhein-westfälische Landesregierung eingeleitet.³⁹ Das Ziel der Initiative bestand „vor allem darin, die in den Regionen Nordrhein-Westfalens maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte für eine Mitarbeit an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes zu gewinnen“ (Hesse et al. 1991: 11). Bereits zwei Jahre später, 1989, wurde die Initiative zu einer landesweiten „Zukunftsinitiative für die Regionen des Landes NRW“ (ZIN)

³⁷ Zum aktuellen Stand der Diskussion und für ein ausführlichen Überblick über die Literatur zur Regionalisierung der Strukturpolitik siehe Benz et al. (1999). In dem Beitrag des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (1997) wird die Diskussion mit Schwerpunkt auf der Institutionen- bzw. Institutionalisierungsebene geführt. Beiträge zur Regionalisierung raumwirksamer Mittel in einzelnen Bundesländern finden sich z.B. in Diller (1995); Knauß (1995); Michel (1995).

³⁸ Ein Überblick zum Stand der regionalisierten Strukturpolitik in den Bundesländern findet sich in Ziegler (1995). Für die Entwicklung in den alten Ländern siehe für Baden-Württemberg Iwer & Rehberg (1995), für Niedersachsen Kremer & Löckener (1995), für das Saarland Lerch & Ziegler (1995). Zur Regionalisierungspolitik in den neuen Ländern vgl. für Sachsen-Anhalt Angelus, Lucas & Neumann (1995), Ministerium für Wirtschaft und Technologie Sachsen-Anhalt (2000); Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (2000); für Thüringen Schuster & Rudolph (1995).

³⁹ Ein detaillierter Überblick über den gesamten Entwicklungsprozeß, angefangen mit den Bedingungen, die zum sogenannten Dortmunder Konsens geführt haben, findet sich in Heinze & Voelzkow (1997).

ausgebaut. Ziel ist dabei, durch eine aktive Beteiligung der regionalen Ebene ein geschlossenes Erneuerungskonzept zu schaffen, in das die verschiedenen Politikfelder miteinbezogen werden (vgl. Heinze, Voelzkow & Eichener 1997: 20f).

Die neuen Phasen der Regionalpolitik wurden in Nordrhein-Westfalen wissenschaftlich begleitet und mit Blick auf die Erreichung des politischen Ziels der Mobilisierung der Regionen und der Problembewältigung untersucht. Hesse et al. (1991: 143f, Hervorhebungen im Original) kommen für die erste Phase der „Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM)“ zu dem Schluß, daß sie „eine *Reihe erfreulich positiver Wirkungen* erzeugt hat“. Die erfolgreiche Kooperation der strukturpolitisch relevanten Akteure hing nicht nur von der finanziellen Ausstattung ab, sondern auch von der Freiwilligkeit der Beteiligung und den jeweiligen Organisationsstrukturen. Die Autoren weisen darauf hin, daß die Zusammenarbeit um so wirkungsvoller sei, je geringer die Formalisierung und Institutionalisierung der Kommunikationsbeziehungen ist. Die zweite Phase der Regionalisierung der Strukturpolitik „Zukunftsinitiative der Regionen des Landes NRW (ZIN)“ wurde von Heinze & Voelzkow (1997: 265) wissenschaftlich begleitet. Im Ergebnis ihrer Analysen halten die Autoren fest, daß sich der „Ansatz der Regionalisierungspolitik ... prinzipiell bewährt“ hat. Als Erfolg und wichtige Fortschritte stufen sie die Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte ein, ebenso die Entstehung neuer und stabilitätsfördernder Kooperationsformen, die Schaffung eines regionalen Bewußtseins sowie die Verbesserung der regionalen Handlungsfähigkeit und der Konsensbildung. Trotz zweier zentraler Engpässe, nämlich der interkommunalen Kooperation und der Berücksichtigung der regionalen Entwicklungskonzepte in der Landespolitik, empfehlen sie die Fortführung des neuen Politikansatzes.

Dem Überblick über die Verwendung und Definition der Regionalpolitik schließt sich eine Bestimmung des Raums als politikwissenschaftliche Kategorie und eine Abgrenzung der Begriffe Region und Raum an, die je nach Zusammenhang und Erkenntnisinteresse unterschiedlich definiert werden. Regionalpolitik ist im politikwissenschaftlichen Zusammenhang in zweifacher

Weise von Bedeutung, nämlich zum einen als Gegenstand der Politik, zum anderen als Arena der Politik, wodurch Regionalpolitik durch einen doppelten Raumbezug gekennzeichnet ist (vgl. Benz, Crow & Holtmann 1998: 18). Darüber hinaus handelt es sich dabei um ein Politikfeld, welches in das Mehrebenensystem der EU und des Bundesstaates eingebettet ist und in zunehmenden Maße nicht nur der vertikalen, sondern auch der horizontalen Koordination genügen muß.

Zur Bestimmung von *Raum als politikwissenschaftliche Kategorie* hat Fürst (1993) einen zentralen Aufsatz vorgelegt. Er weist darauf hin, daß Raum durch seine Institutionalisierung Bedeutung als politische Arena gewinnt. Dadurch werden zum einen Themen, Akteure, Verhaltensstrategien und Handlungsoptionen festgelegt. Gleichzeitig werden auf diese Weise spezifische Problembearbeitungsvoraussetzungen geschaffen, da die regionalen Entwicklungspfade durch spezifische Potentiale zur Problemverarbeitung gekennzeichnet sind. D.h., regionale Entwicklungspfade sind nicht unabhängig von ihren Entwicklungspotentialen⁴⁰. Räumlich differenzierte Ausgangslagen definieren somit den regionalen Problemlösungs- und Handlungsbedarf, was wiederum Rückwirkungen auf übergeordnete politische Prozesse hat.⁴¹ Wie relevant dieser Zusammenhang für die regionalökonomischen Entwicklungstheorien ist, wird bei der Auseinandersetzung in Kapitel 3.3 deutlich werden. Sturm (1996: 645) weist ebenfalls darauf hin, daß Regionen dann relevant werden, „wenn sie einerseits als lebensweltliche Kategorie von einer Mehrheit ihrer Bewohner anerkannt werden und andererseits diese Anerkennung gesellschaftlich folgenreich wird.“

⁴⁰ Der Begriff des regionalen Entwicklungspotentials wurde von Giersch (1963) in die regionalpolitische Debatte eingeführt. Der theoretischen und inhaltlichen Unbestimmtheit ungeachtet hat dieser Begriff breite Aufnahme in die regionalpolitische und –ökonomische Diskussion gefunden.

⁴¹ Insgesamt benennt Fürst (1993) vier relevante Funktionen des Raums für politikwissenschaftliche Fragestellungen: 1. Raum als Reservoir für Ressourcen und als Gegenstand von kollektiven Aneignungsprozessen; 2. Raum als Arena kollektiver Problembearbeitung und räumliche Bezugsebene für politische Interaktionen; 3. Raum als Bezugsgrundlage der Selbst-Identifizierung politischer Gruppen und 4. Raum als Organisationsgrundlage des Gemeinwesens.

Fürst (1993: 295) begründet den (vorübergehenden) Verlust der Bedeutung des Raums im politischen Prozeß damit, daß der „Raum zwar der geographische Ort der Inzidenz übergeordneter Einflüsse regionaler Problementstehung und –bearbeitung war, aber im Zuge der für Konkurrenz-Demokratien typischen Standardisierung und Nivellierung von Problemlösungen die eigenen Potentiale für die Problembearbeitung sinkenden Einfluß fanden.“ Allerdings – so Sturm (1996: 646f) – erleben die „Regionen als politikfähige Einheiten ... mit der europäischen Einigung und vor allem dem Binnenmarktziel einen Bedeutungszuwachs“. Um sich jedoch als politische Kraft zu etablieren, müssen zwei hemmende Faktoren –so Sturm weiter – überwunden werden: „einerseits die schwache politisch-institutionelle Konstitution von Regionen, denen klare Grenzen und oft auch die traditionell eindeutige wie emotionale Anerkennung fehlt, und andererseits die verbleibende nationalstaatliche Intervention, die weiterhin den politischen Macht- und Ressourcenausgleich eines Landes bestimmt“.⁴²

Ähnlich wie bei der Bestimmung des Begriffs Regionalpolitik stößt man auf eine Vielfalt von Definitionen des Begriffs *Region*. Rein formal läßt sich Region als „mittlere territoriale Einheit oberhalb der Größenordnung von Gemeinde und Kreis, die sich hinsichtlich verwaltungsmäßiger, landschaftlicher, historisch-kultureller, ethnischer und/oder ökonomischer Kriterien von den angrenzenden Gebieten unterscheidet oder zum Zwecke der Planung und Verwaltung geschaffen wurde.“⁴³ Regionen lassen sich zum einen nach sachlichen oder inhaltlichen Merkmalen abgrenzen, z.B. als Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Kulturregionen. Sie können aber auch nach den Zuständigkeiten von Amtsträgern abgegrenzt werden, z.B. als staatliche Grenzen, Verwaltungsbezirke oder Gebietskörperschaften. Benz et al. (1998: 18) folgend können Regionen nach ihrer Funktion bzw. ihren Interaktionszusammenhängen bestimmt werden, wobei die Reichweite jener Zusammenhänge die Region abgrenzt. Konstituierend ist dabei, daß eine Region durch soziale Pro-

⁴² Zur besonderen Position der deutschen Bundesländer im Kontext des „Europa der Regionen“ vgl. Heinelt (1998); Kohler-Koch (1998); Hooghe (1996); Marks (1996).

⁴³ So die Eintragung des Stichworts „Region“ in Holtmann (2000).

zesse entsteht und nicht durch die staatliche Festlegung von Grenzen, obwohl beide Dimensionen durch Interdependenzen miteinander verbunden sind. Oder anders formuliert: „Regionen entstehen in gesellschaftlichen Prozessen, die durch Politik maßgeblich beeinflusst werden“ (Benz et al.: 19).

Im Rahmen dieser Arbeit werde ich den Begriff Region im Sinne administrativ abgrenzter Räume verwenden. Dies geschieht, weil die empirische Überprüfung der Fragestellung nur mit Hilfe der Verwendungsstatistik der Gemeinschaftsaufgabe erfolgen kann und diese auf der Ebene der Stadt- und Landkreise vorliegt.

Nachdem der Politikbereich der Regionalpolitik und die Bedeutung des Raums in der Politikwissenschaft skizziert wurden, werden die regionalpolitischen Ziele und Zielkonflikte erörtert. Wie sich noch zeigen wird, legen vor allem die Zielkonflikte die Grenzen der Evaluation von Regionalpolitik bzw. regionalpolitischer Maßnahmen fest. Gerade die Gemeinschaftsaufgabe bewegt sich in besonders hohem Maße im Spannungsfeld jener Zielkonflikte, weshalb ich bei der abschließenden Bewertung der Effektivität des Programms und bei der Formulierung von Verbesserungsvorschlägen für die Programmgestaltung hierauf Bezug nehmen werde.

3.2 Regionalpolitische Ziele und Zielkonflikte

Blickt man auf das Zielsystem der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, dann entsteht auf den ersten Blick der Eindruck relativer Konsistenz, da die regionale Wirtschaftspolitik aus Sicht des Bundes und der Länder gleichzeitig und in gleichem Maße dem Ausgleichs-, dem Wachstums- und dem Stabilitätsziel⁴⁴ verpflichtet ist (vgl. z.B. den 23. Rahmenplan: 7).⁴⁵ Auf den zweiten Blick jedoch werden schnell die „potentiellen Zielinkompati-

⁴⁴ Diese Zielkonstellation ist *inhaltlich* nicht mit dem Magischen Viereck zu verwechseln, gleichwohl es begriffliche Deckungsgleichheiten zu geben scheint.

⁴⁵ Einige Autoren führen noch Umweltschutz als viertes Ziel an (vgl. z.B. Böhrer et al. 1982: 143). Allerdings konnte sich dieses Ziel neben den dominierenden Konzepten nicht in gleicherweise etablieren. Konukiewitz (1985: 17) führt dies auf Veränderungen im Problembewußtsein in der räumlichen Politik zurück.

bilitäten“ (van Sundtum 1981: 46) deutlich, da die einzelnen Ziele weder eindeutig noch klar definiert sind und sich darüber hinaus in ihren Grundannahmen wechselseitig ausschließen. Böhret et al. (1982: 139) führen fünf Anforderungen an die Ziele an: Konsistenz, Ableitbarkeit der nachgeordneten Ziele von den Oberzielen, Operationalisierbarkeit, eindeutige Formulierungen, klare Trennung von Zielen und Mitteln. Im folgenden werden zunächst die einzelnen regionalpolitischen Ziele erörtert und diskutiert. Daran anschließend werde ich die konfligierenden Muster sichtbar machen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Beurteilung des Erfolgs regionalpolitischer Maßnahmen im allgemeinen und für die Gemeinschaftsaufgabe im besonderen skizzieren.

Die „Oberziele“ – wie es Böhret et al. (1982: 140ff) formulieren – sind am allgemeinsten und umfassendsten im Raumordnungsgesetz (ROG) 1965 und im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) 1975 formuliert. So heißt es im §1 ROG: das „Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten“. Konkreter heißt das, daß die Ziele

- der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft,
- der sozialen Sicherheit,
- der wertgleichen bzw. gleichwertigen Lebensbedingungen,
- der Verbesserung der Lebensqualität und
- der Chancengleichheit

erreicht werden sollen. Indem ein „angemessenes Angebot“ an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten, öffentlicher Infrastruktureinrichtungen⁴⁶ und eine menschenwürdige Umwelt im ganzen Bundesgebiet zur Verfügung gestellt wird, sollen diese Ziele erreicht werden. Die Ziele des Bundesraumordnungsprogramms sind auf die Verbesserung der Infrastruktur, der Umweltqualität und der regionalen Wirtschaftsstruktur gerichtet (vgl. Böhret et al. 1982: 141f). Da

⁴⁶ Z.B. Versorgungs-, Sozial-, Bildungs-, Kultureinrichtungen sowie Verkehrsverbindungen.

der letztere Bereich hier im Mittelpunkt des Interesses steht, werde ich mich auf jene Ziele konzentrieren, die zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen sollen. Lauschmann (1976: 238ff) folgend kann dabei zwischen drei Zielen unterschieden werden:

1. *Wachstumsorientierte* Regionalpolitik, d.h. Schaffung der Voraussetzungen für optimale und möglichst kräftige gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten. Ansatzpunkt dafür ist die Koordination privater und öffentlicher Investitionen.
2. *Ausgleichsorientierte* Regionalpolitik, d.h. Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen durch das möglichst gleichmäßige Angebot von Infrastruktureinrichtungen.
3. *Stabilitätsorientierte* Regionalpolitik, d.h. Schaffung der Voraussetzungen einer stabilen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung im Gesamt- raum durch ausgewogene Wirtschaftsstrukturen in den Teilräumen. Ansatzpunkt dafür ist die Koordination von sektoraler und regionaler Strukturpolitik.

Im Zentrum des regionalpolitischen *Wachstumsziels*⁴⁷ steht die Absicht, „durch regionalpolitische Förderprogramme ... eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren ‚Arbeit‘ und ‚Kapital‘ im Raum und damit die Voraussetzung für ein gesamtwirtschaftlich optimales Wirtschaftswachstum“ zu schaffen (Böhret et al. 1982: 143). Das bedeutet, daß die Programme nicht auf die Verteilung des Wohlstands im Raum gerichtet sind, sondern auf „dessen Entstehung und die dafür notwendige, möglichst effiziente Allokation der Produktionsfaktoren“ (Nägele 1996: 56). Die theoretische Basis der wachstumsorientierten Regionalpolitik sind der Potentialfaktoransatz, die Polstrategie und die Exportbasistheorie, auf die in Kapitel 3.3 noch ausführlicher eingegangen werden wird.

Bei dem *Potentialfaktoransatz* wird davon ausgegangen, daß die Teilräume mit den größten Potentialen zu fördern sind, um so die größten gesamtwirt-

⁴⁷ Autoren wie van Suntum (1981: 30ff) nennen das Wachstumsziel auch Effizienzziel, da das Ziel ein möglichst effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren im Raum sei.

schaftlichen Wachstumseffekte zu erreichen. Mit Hilfe politischer Förderprogramme sollen Anreize gesetzt werden, um den Zustrom von Produktionsfaktoren in die zu fördernden wachstumsstarken Gebiete zu begünstigen und so einen Beitrag zur besseren Ausschöpfung der endogenen Entwicklungspotentiale innerhalb der jeweiligen Region zu leisten. Die Zielregionen bestimmen sich aus den jeweiligen Effizienz- und Wachstumsreserven, d.h. deren Produktionsfunktionen die höchste Grenzproduktivität aufweisen (vgl. Biehl 1976). Förderung in diesem Sinne heißt – so Fürst et al. (1976: 99) –, daß diejenigen Regionen gefördert werden sollten, die den höchsten Beitrag zum gesamtgesellschaftlichen Wachstum leisten. Bei der *Polstrategie* liegt das Hauptgewicht auf der Förderung der räumlichen Schwerpunktbildung, d.h. auf der Förderung „optimaler Standortstrukturen“. Bei der *Exportbasiskonzeption* ist Förderung auf „wachstumsoptimale Produktionsstrukturen“ gerichtet (Lauschmann 1976: 241). Die beiden letztgenannten Ansätze werden in Kapitel 3.3 ausführlich vorgestellt und diskutiert.

Kernprobleme bei der Umsetzung des Wachstumsziels sind die Ermittlung der fördergeeigneten Räume, die Abschätzung der potentiellen Wachstumsübertragung- oder spill-over-Effekte sowie der Polarisierungseffekte. So weisen z.B. Döring & Stahl (1999: 160) darauf hin, daß eine seriöse Ermittlung von Überwälzungsvorgängen an der äußerst fragwürdig ist, da die Informationen zur Rekonstruktion des Prozesses „mehr oder weniger spekulativen Charakter hat.“ Ein weiteres zentrales Problem – was jedoch nicht nur im Zusammenhang mit dem Wachstumsziel von Bedeutung ist – ist der Konflikt, der aus dem Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Effizienz und normativ sozialstaatlichen Aufgaben resultiert. Schwierig ist dabei nicht nur, daß „eine ‚optimale‘ Raumstruktur ‚amtlich‘ berechnen zu wollen“ als utopisch gilt (van Suntum 1981: 35, Hervorhebungen im Original), sondern auch, daß weder eine theoretisch gesicherte Indikatorenauswahl möglich ist noch eine Hierarchisierung der in Frage kommenden Indikatoren.⁴⁸ Ebenfalls ungeklärt

⁴⁸ Betroffen davon sind z.B. die Bestimmung der Bedeutung sogenannter harter und weicher Standortfaktoren oder die Klärung, in welchem Verhältnis die Vor- und Nachteile von Ballungsgebieten zueinanderstehen.

sind Operationalisierbarkeitsfragen wie z.B. die Messung von Überfüllungstendenz; gleichermaßen lückenhaft bleibt die Verfügbarkeit der als relevant erachteten Daten.⁴⁹ Aus diesen Gründen – so Klemmer & Junkernheinrich (1990: 15) – bleibt eine Potentialanalyse undurchführbar und muß an „der Komplexität der zu erklärenden Realität“ scheitern.

Wenn also eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im Raum zur Schaffung der Voraussetzungen für ein gesamtwirtschaftlich optimales Wirtschaftswachstum angestrebt wird, dann kann zum einen versucht werden, mit Hilfe politischer Förderprogramme Anreize zu setzen, die den Zustrom von Produktionsfaktoren in die zu fördernde wachstumsstarken Gebiete begünstigen. Oder es kann – wie Krätzschar (1995: 54f) vorschlägt – „Alternativ dazu ... das gesamtwirtschaftliche Wachstum über die bessere Ausschöpfung der endogenen Entwicklungspotentiale innerhalb der jeweiligen Regionen gefördert werden. Hierbei wandern die Produktionsfaktoren nicht zwischen den Regionen, sondern jede Region entwickelt sich aufgrund des Potentials, das sie selbst verfügbar hat und bisher nicht voll nutzen konnte. Diesen Prozeß kann die Regionalpolitik unterstützen und damit die Faktorallokation innerhalb der Region verbessern“. Die Übertragung dieser Konzeption regionalpolitischer Maßnahmen bedeutet eine Umsetzung der im Wachstumsziel formulierten Förderung strukturstarker Räume. Allerdings steht dies im expliziten Widerspruch zu dem im Grundgesetz fixierten Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse und des Sozialstaatsprinzips.

Anders als bei dem wachstumsorientierten Ziel steht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse⁵⁰, die aus den Grundgesetzartikeln 72 Abs. 2 und 106 Abs. 3 Nr. 2 abgeleitet ist, im Zentrum der *ausgleichspolitischen* Zielsetzung. Das Hauptaugenmerk liegt dabei „auf der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen mit zentralen Gütern und Diensten öffentlicher und privater Art“ (Lauschmann 1976: 246). Die Formulierung

⁴⁹ Dies betrifft sowohl die Regelmäßigkeit als auch die Vergleichbarkeit, mit der die entsprechenden Daten erhoben werden.

⁵⁰ Zur verfassungsrechtlichen Diskussion über die Zielformulierung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ vgl. Neupert (1986: 103ff); Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission (1993).

dieses Ziels wird „damit begründet, daß die Selbststeuerung des marktwirtschaftlichen Systems zu starke regionale Entwicklungsunterschiede zur Folge hat“ (Krätzschar 1995: 55). Der neoklassischen Theorie folgend dürften keine dauerhaften Ungleichgewichte entstehen, da sich – ceteris paribus – automatisch Angleichungsprozesse ergeben. Aber die „wirkliche“ Welt sieht anders aus und ist in ihrer Komplexität nicht reduzierbar. Konkreter heißt das, daß z.B. übersehen wird, daß staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus ebenso existieren wie es Mobilitätsbarrieren für Produktionsfaktoren gibt. Diese und andere Faktoren begünstigen die Herausbildung bzw. Aufrechterhaltung regionaler Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Entwicklung. Und eben dieses ist es, was zu einer ausgleichsmotivierten Regionalpolitik führt.

Durch das Ausgleichsziel wird eine distributionspolitische Aufgabe verfolgt, in dessen Ergebnis das Produktionsergebnis entsprechend bestehender Verteilungsvorstellungen verändert wird, entweder durch redistributive Maßnahmen, wie z.B. Steuerpolitik und Finanztransfers, oder durch Maßnahmen, die von vornherein zu den gewünschten Ergebnissen führen. Operationalisiert man die Zielstellung – in Anlehnung z.B. an Eckey (1978: 81f); Fürst et al. (1976: 105ff) –, dann lassen sich vier Zielelemente formulieren:

1. ein ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten,
2. die ausreichende Versorgung mit immobilen Dienstleistungen,
3. ausreichender Wohnwert und
4. ausreichender Umweltwert.⁵¹

Im Fokus des *Stabilitätsziels* steht die Verminderung regionaler konjunktureller und struktureller Krisenanfälligkeit, um in der Gesamtwirtschaft eine möglichst stabile Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung zu sichern (Nägele 1996: 58; Böhret et al. 1982: 143). Die regionalpolitischen Maßnahmen, die auf dieses Ziel rekurrieren, können entweder darauf angelegt sein, strukturelle Anpassungsprozesse zu unterstützen, oder sie können den Charakter

⁵¹ Die Wahl des Begriffs „ausreichend“ ist bewußt gewählt worden, impliziert er doch, daß es nicht darum geht, eine Nivellierungspolitik im Sinne einer Minimierung von Abweichungen zu

strukturhaltender Maßnahmen haben (vgl. z.B. Krätzschar 1995: 58). Die Gefahren einer strukturorientierten Regionalpolitik liegen darin, daß es zu einer Strukturkonservierung mit den entsprechenden regional- und gesamtwirtschaftlichen Folgen kommen kann. Allerdings hat das Stabilitätsziel mittlerweile stark an Bedeutung verloren, zum einen wegen seiner begrenzten Operationalität (vgl. van Suntum 1981: 42ff), zum anderen wegen des Bedeutungsverlusts keynesianischer Konjunktursteuerung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik (vgl. Nägele 1996: 58).

Gemeinsam ist allen Zielen der Regionalpolitik, daß sie sich von gesamtwirtschaftlichen Zielen ableiten. Die daraus resultierende Zielpluralität eröffnet dabei einerseits „eine nicht unerhebliche Variationsbreite für die Konzipierung eigener Zielkomplexe“ (Neupert 1986: 79), andererseits werfen sie im Fall von Zielinkompatibilitäten nicht unerhebliche Probleme auf. Böhret et al. (1982: 143) bezeichnen das Verhältnis der drei regionalpolitischen Ziele zueinander – in Anlehnung an das „magische Viereck“ der Stabilitätspolitik⁵² – als „magisches Dreieck“. Die durch diese Analogie beschriebenen Inkompatibilitäten charakterisieren die regional orientierte Politik in der Bundesrepublik von Beginn an (vgl. Böhret et al. 1982: 144). Im folgenden werde ich die Diskussion um die Konfliktlinien, die sich aus den Inkompatibilitäten ergeben, zusammenfassen und ergänzen, um vor diesem Hintergrund die Schwierigkeiten der Evaluation der Regionalpolitik in aller Deutlichkeit und Schärfe bewußt zu machen.

- Einer der Konflikte zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel besteht darin, daß die Verteilung der Produktionsfaktoren, die die Zahl der Arbeitsplätze oder das regionale Einkommen erhöht, nicht identisch sein muß mit einer Verteilung, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum maximiert (vgl. Böhret et al. 1982: 143ff). Damit ist man wieder mit der Bestimmung des Ballungsoptimums konfrontiert.

erzeugen. Es geht vielmehr darum, die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung in Teilräumen mit zentralen Gütern und Dienstleistungen zu erreichen.

⁵² Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Außenhandelsgleichgewicht.

- Ebenso kann die Lenkung von Mitteln in Regionen mit unterdurchschnittlichen Möglichkeiten der Einkommenserzielung bedeuten, daß die ausgelösten Wachstumseffekte geringer ausfallen, als wenn die gleichen Mittel in höher verdichtete Regionen geflossen wären. Passive Sanierung, d.h. „das Hinnehmen von massiven Abwanderungen von Bevölkerung, Wirtschaft und staatlicher Administration aus rückständigen Regionen“ (Lichtblau 1995: 230), als zu erwartendes Ergebnis bei sich anhaltend verschlechternder wirtschaftlicher Lage steht dem Ausgleichsziel jedoch entgegen.
- In eine ähnliche Richtung geht der Konflikt zwischen „aktiver“ und „passiver“ Sanierung. Böhret et al. (1982: 149) beschreiben passive Sanierung als ein Konzept, welches „besagt, daß aus gesamtwirtschaftlichen Gründen die Abwanderung der Bevölkerung aus strukturschwachen Gebieten zu fördern ist und nicht durch gesamtwirtschaftliche unrentable Investitionen in die Infrastruktur bzw. durch Förderung privater Investitionen zu verhindern ist.“ Eine aktive Sanierung hingegen würde bedeuten, daß bei „der Entscheidung über die beste Allokation des Faktors Arbeit ... die konsequente Verfolgung des Wachstumsziels ... die Arbeitskräfte in verstärktem Umfang in die Verdichtungsgebiete gelenkt werden müßten, weil dort ihr Wachstumsbeitrag, d.h. die Grenzproduktivität der Arbeit am größten ist“ (Thoss 1974: 52). Damit stellt der Konflikt zwischen aktiver und passiver Sanierung – so Böhret et al. (1982: 149) – „im Grunde nur eine andere Formulierung des Wachstums- und Gerechtigkeitskonflikts“ dar.
- Noé (1971: 735), einer der „Väter“ einer wachstumsorientierten Regionalpolitik, weist darauf hin, daß es neben der räumlichen eine weitere Dimension des Konflikts zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel gibt: nämlich den „zwischen den Vorstellungen über eine gerechte Vermögensverteilung und den ebenfalls festen politischen Zielsetzungen hinsichtlich der Entwicklung strukturschwacher Räume; dort findet eine Art ursprüngliche ‚Akkumulation des Kapitals‘ statt.“

- Ein Beispiel für den Widerspruch zwischen Wachstumsziel und Stabilitätsziel ist, daß unter Stabilitäts Gesichtspunkten Kapital in Regionen mit einer hohen Arbeitsplatzgefährdung gelenkt wird und dabei i.d.R. gleichzeitig auf ein optimales Wachstum verzichtet wird.
- An dieser Stelle sei auf ein weiteres grundsätzliche Problem hingewiesen, das sich bei der Bestimmung der Grenzproduktivität, d.h. der Frage nach dem Wachstumsbeitrag der Produktionsfaktoren an unterschiedlichen Standorten, stellt. Die Diskussion geht dabei um die Bestimmbarkeit eines Ballungsoptimums. Könnte bestimmt werden, ab wann die Grenzproduktivität des Kapitals in Zentren niedriger ist als in peripheren Gebieten, so könnte gleichzeitig bestimmt werden, wann eine weitere Konzentration von Kapital und Arbeit in Agglomerationen gesamtwirtschaftlich Wachstumseinbußen zur Folge hätte. In der Folge wäre es dann möglich, das Ausgleichs- und Wachstumsziel in Übereinstimmung zu bringen (vgl. Buttler, Gerlach & Liepmann 1977: 126; Böhret et al. 1982: 149).

Diese Aufzählung zeigt, ohne daß sie Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, zunächst zweierlei:

1. Die Herstellung einer Zielharmonie ist nur dann möglich, wenn die Maßnahmen zur Erfüllung des Ausgleichs- bzw. Stabilitätsziels gleichzeitig Wachstumseffekte auslösen. Dies ist für den Fall anzunehmen, daß es ein Mindestmaß an Konzentration wirtschaftlicher Kräfte innerhalb einer Region und des dazu gehörigen Zentrums gibt, die ihrerseits eine hinreichend diversifizierte Branchenstruktur erwarten läßt.⁵³ Wäre ein solches Szenario gegeben, würde die betreffende Region allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit die Kriterien der Förderbedürftigkeit nicht erfüllen. Mit anderen Worten: Die Notwendigkeit regionalpolitische Förderprogramme wäre hinfällig.
2. Allerdings ist angesichts der Tatsache, daß regionale ökonomische Gefälle weiterhin bestehen und auf absehbare Zeit auch bestehen bleiben werden, nicht damit zu rechnen, daß regionalpolitische Förderungen ob-

⁵³ Vgl. z.B. Fürst et al. (1976: 111ff); Schneider (1968: 7f); Eckey (1978: 84ff).

solet werden. Eine Auflösung der Zielkonflikte kann aber nur erreicht werden, wenn „ein Kriterium zum Hauptziel und die übrigen zu Nebenzielen erklärt werden“ (van Suntum 1981: 46). Dies ist jedoch nur politisch möglich, da regional-ökonomische Argumente – wie in Kapitel 3.3 noch gezeigt werden wird – keine hinreichende Begründung für die Bevorzugung der einen oder anderen Strategie liefern. Das Fehlen eines Zielsystems, welches die Ziele der regionaler Strukturpolitik Wachstum, Stabilität, Ausgleich in eine Rangreihe bringen würde und somit zu einer Klärung der Prioritätensetzung und der Evaluierbarkeit beitragen würde, wird weder in den Gesetzen oder Ausführungen, selten in der wissenschaftlichen Literatur thematisiert und diskutiert.

Charakteristisch für das regionalpolitische Zielsystem ist – so beklagen viele Autoren⁵⁴ – die „Leerformelhaftigkeit“, die sich nicht zuletzt an Begriffen wie „Lebensqualität“ oder „gleichwertige Lebensverhältnisse“ fest macht. Die Begriffe ebenso wie die Ziele bleiben unpräzise, sowohl was die konkreten Lebensbereiche angeht als auch was das Niveau oder die Substituierbarkeit von Zielindikatoren betrifft. Böhret et al. (1982: 152) kommen nach einer detaillierten Auseinandersetzung mit der Zielformulierung der Regionalpolitik zu folgendem Schluß: „Regionalpolitische Ziele widersprechen sich daher nicht nur, sie sind darüber hinaus auch noch vage, vieldimensional und ambivalent, dienen ‚eher als Norm, denn als harte, präzise Standards‘, spielen ‚die Rolle von Präambeln mit einer Art diffusen gesellschaftspolitischen Mahnfunktion‘ und laufen generell darauf hinaus, höchstens einen ziemlich globalen und unspezifizierten ‚change for the better‘ zu verlangen“. Sie zählen dafür drei Gründe auf:

1. entlastet die vage und ambivalente Zielformulierung den politischen Prozeß von aktuellen Konfliktaustragungen,
2. wirkt die Zielaufzählung legitimatorisch und sichert, daß mit großer Wahrscheinlichkeit eines der Ziele zumindest partiell erreicht wird und

⁵⁴ So z.B. Böhret et al. (1982); van Suntum (1984); van Suntum (1981); Buttler et al. (1977); Wagener (1972).

3. schaffen die leerformelhaften Ziele Ermessens- und Entscheidungsspielräume für das politisch-administrative System, die es erlauben, auch auf künftige, nicht vorhersehbare Ereignisse und Entwicklungen flexibel zu reagieren.

Positiv gewendet folgt aus der Variationsbreite der gleichwertig nebeneinander stehenden Ziele, daß durch das Offenlassen einer Zieldominanz den Entscheidungsträgern insbesondere auf Länderebene, bei der Ausführung der entsprechenden Gesetze und Förderprogramme genügend Spielraum entsteht, um auf spezifische Problemlagen einzugehen. Negativ formuliert muß der Verzicht auf eine klar definierte Zielhierarchie als Eingeständnis verstanden werden, daß eine gezielte, bewußte Steuerung der regional-ökonomischen Entwicklung aufgrund des fehlenden Wissens über tatsächliche Ursache-Wirkungs-Mechanismen nicht möglich ist. Die aus der Zieloffenheit resultierende Konfliktlage für die Gestaltung regionalpolitischer Maßnahmen wird jedoch weitgehend übergangen. Problematisch bleibt damit auch die Beurteilung des Erfolgs regionalpolitischer Maßnahmen, da diese prinzipiell von der Festlegung einer eindeutigen Zielhierarchie abhängig ist. Dennoch ist es möglich, die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe zu beurteilen, und zwar dann, wenn sie an den im Programm konkret ausformulierten Bedingungen gemessen wird. Die empirischen Befunde – das werde ich noch zeigen – können darüber hinaus Aufschluß darüber geben, ob die Gemeinschaftsaufgabe eher im Sinne des Ausgleichs- oder des Wachstumsziels wirkt.

Die fehlende Prioritätensetzung der Ziele ist aus der Sicht der verschiedenen Disziplinen, die sich mit der Bewertung des Erfolgs regionalpolitischer Maßnahmen befassen, von unterschiedlicher Bedeutung. In der ökonomischen Literatur scheint dieses Defizit unbedeutsam, weil in der Regel ökonomische Effizienzanalysen durchgeführt werden und das Augenmerk in erster Linie auf die Aufdeckung möglicher Mitnahmeeffekte gerichtet ist.⁵⁵ In der juristi-

⁵⁵ Was nicht heißen soll, daß diese Problematik in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion völlig ausgeblendet wird. So z.B. die Arbeiten von Lauschmann (1976) oder Krätzschar (1995). Allerdings wurde der Frage nach den ökonomischen Konsequenzen der

schen Diskussion werden vorwiegend Fragen des Wirtschaftsrechts erörtert, ohne daß die Probleme des Zielkatalogs von maßgeblicher Bedeutung wären.⁵⁶ Für die Politikformulierung selbst scheint dieses Dilemma weniger problematisch zu sein, da im allgemeinen – so formuliert van Suntum (1981: 53) drastisch – die Zielkonflikte von den politischen Instanzen ignoriert oder geleugnet werden. Allerdings bricht die Problematik des Zielkonflikts unübersehbar auf der Ebene der Implementation und Evaluation hervor, wie die Arbeiten von Böhret et al. (1982) und Nägele (1996) gezeigt haben.

In ganz besonderer Weise wird dies mit Blick auf die neuen Länder evident. Dort kann die Frage nach der tatsächlichen Zieldominanz aus einer ungewohnten und bislang kaum erforschten Sicht untersucht werden – ein Umstand, der sich aus der Bewältigung der Transformationsfolgen erklärt. Bedingt durch die flächendeckende Betroffenheit der Systemumstellung und der durchgehenden Strukturschwäche in den neuen Ländern wurde zunächst auf eine Ausdifferenzierung von Fördergebieten verzichtet,⁵⁷ obwohl die Entwicklung innerhalb Ostdeutschlands durchaus räumlich differenziert war bzw. ist.⁵⁸ Eine regionale Analyse der Verteilungsmuster der Inanspruchnahme von Fördermitteln in Ostdeutschland kann unter der Bedingung des räumlichen Gefälles bei gleichzeitig fehlender Zieldominanz Aufklärung darüber bringen, ob es de facto zu einer Zieldominanz kommt oder nicht. Mit anderen Worten: Wenn nach der Effektivität der regionalpolitischen Programme gefragt wird, könnte sich das Offenhalten der Zieldominanz als ein scheinbares Offenhalten entpuppen, da es faktisch sehr wohl zu einer Zieldominanz kommen könnte. Erste Hinweise dafür könnten in dem regionalen Verteilungsmuster der in Anspruch genommenen Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe gefunden werden. Ob sich diese Annahme bestätigen läßt und wel-

der Zielinkonsistenz bislang wenig bis keine Aufmerksamkeit geschenkt. Ausführlicher dazu vgl. Kapitel 5.

⁵⁶ Detaillierter dazu vgl. Kapitel 5.

⁵⁷ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.5.

⁵⁸ Vgl. hierzu detailliert Kapitel 6.

che Einflußfaktoren dafür verantwortlich gemacht werden können, wird Gegenstand meiner empirischen Analysen sein.⁵⁹

Für eine problemgerechte Analyse der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe kann jedoch nicht allein auf politikwissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen werden, da sich die Handlungsorientierungen regionalpolitischer Maßnahmen stark auf Erkenntnisse regionalökonomischer Entwicklungstheorien stützen. Für die Hypothesenfindung ebenso wie für die Festlegung des methodischen Vorgehens und für die Einordnung und Bewertung der empirischen Befunde über die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe sind theoretische Kenntnisse über die ökonomischen Entwicklungsbedingungen des Raums unabdingbar. Im Erkenntnismittelpunkt der regionalökonomischen Theorien und Ansätze stehen sowohl Fragen nach den Ursachen für ungleiche Verteilungen als auch die Bestimmung der Einflußfaktoren räumlicher Entwicklung. Für die Regionalpolitik sind dabei vor allem jene Faktoren relevant, die durch politisches Handeln beeinflussbar sind und „Ansatzpunkte für eine präventive oder korrigierende Allokationspolitik sowie für eine lindernde Redistributionspolitik ... liefern“ (Franzmeyer 1996: 112). Im folgenden werde ich zunächst die zentralen Erklärungsansätze der Regionalökonomie vorstellen und diskutieren. Dies dient nicht nur einem besseren Verständnis für die Konstruktion der Gemeinschaftsaufgabe, sondern ermöglicht auch eine qualitativ fundierte Einordnung und Bewertung der empirischen Befunde.

3.3 Regionalökonomische Entwicklungstheorien als Basis regionalpolitischer Maßnahmen

Die Grundlagen der Überlegungen zur Gestaltung regionalpolitischer Maßnahmen und Konzepte finden sich in regionalökonomischen Theorien. Dort ist das Erkenntnisinteresse auf die vergleichende Analyse von Teilräumen einer übergeordneten Volkswirtschaft gerichtet, und es wird nach Erklärungen für empirisch beobachtbare räumliche Differenzierungen wirtschaftlicher

⁵⁹ Vgl. Kapitel 6 bis 11.

Aktivitäten gesucht. Daß sich die regionale Wirtschaftsförderung bzw. die Gemeinschaftsaufgabe auf einen theoretischen Bezugsrahmen stützt, ist für wirtschaftspolitische Maßnahmen ungewöhnlich. Auch wenn, ökonomisch betrachtet, eine Subventions- und Förderpolitik umstritten ist, da es durch sie zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu Verzerrungen bei der Allokation kommt, herrscht Übereinstimmung darin, daß es in bestimmten Fällen sinnvoll ist, in den Wirtschaftsprozeß einzugreifen. Solche Fälle werden unter dem Stichwort Marktversagen zusammengefaßt. Im folgenden wird es darum gehen, die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftswissenschaften für die Regionalpolitik bzw. für die Gemeinschaftsaufgabe zu präsentieren, aus denen sich Ansatzpunkte für regionalpolitische Maßnahmen ableiten lassen.

Die Vielzahl partieller Denkansätze (vgl. Übersicht 2), auf die bei der Konzeption regionalpolitischer Maßnahmen zurückgegriffen wird, läßt sich – folgt man Krieger-Boden (1995: 194) – ordnen, wenn man danach fragt, ob sie

- Marktversagen konstatieren und damit allokatiospolitische Korrekturen notwendig machen, oder ob sie
- starke Ungleichverteilungen vorhersagen und Anlaß zu distributionspolitischen Eingriffen besteht, oder ob sie
- davon ausgehen, daß sich im Entwicklungsprozeß ein Gleichgewicht als Endzustand ergeben muß.

Unter *allokatiospolitischen* Aufgaben der Regionalpolitik versteht man, eine optimale Ausnutzung der ökonomischen Ressourcen zu erreichen. Ziel ist es dabei, „die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozeß so zu setzen, daß sich Marktlösungen einstellen können, bei denen Kosten und Nutzen internalisiert sind. Lediglich in besonderen, wohlbegründeten Fällen, in welchen eine effiziente Marktlösung nicht existiert, kann auch direkt lenkend in den Prozeß eingegriffen werden“ (Krieger-Boden 1995: 194). Die *distributionspolitische* Aufgabe besteht darin, „das Produktionsergebnis entsprechend bestehender Verteilungsvorstellungen zu verändern“ (Krieger-Boden 1995: 194). Dies kann erzielt werden, indem das Produktionsergebnis nachträglich durch redistributive Maßnahmen korrigiert wird (z.B. durch Steuerpolitik und

Finanztransfers), oder man kann versuchen, bereits in die Distribution der Anfangsausstattung einzugreifen.

Beim Versuch, einen Überblick über die regionalökonomischen Ansätze und Theorien zu erhalten, wird man mit einer eher unübersichtlichen Literaturlage konfrontiert, deren Systematisierung durch die z.T. uneinheitlichen Terminologien zusätzlich erschwert wird. Um die Zuordnung und den Zugang zu den vielzähligen regionalökonomischen Entwicklungstheorien zu erleichtern, habe ich die nachfolgende Übersicht konzipiert. Geleitet ist die Auswahl mit Blick auf die für das politische Handeln relevanten Ansätze.⁶⁰

Übersicht 2: Ausgewählte regionalökonomische Theorien

| Statische Theorien | Wachstumstheorien |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Raumwirtschaftstheorie</i> Thünen 1826 • <i>Produktionsorientierter Standortansatz</i> Weber 1909 • <i>Absatzorientierter Standortansatz</i> Christaller 1933 (Zentrale-Orte-Theorie); Lösch 1940 (Theorie der Marktnetze) • <i>Kristallisationspunktetheorie</i> Isard 1956 • <i>Klassische Außenhandelstheorie</i> Ricardo 1817; Heckscher 1919; Ohlin 1931 • <i>Neue Außenhandelstheorie</i> Helpman & Krugman 1985 | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wirtschaftsstufentheorie</i> Kondratieff 1926; Schumpeter 1939; Rostow 1962 • <i>Exportbasistheorie</i> North 1955 • <i>Neoklassische und neue Wachstumstheorie</i> Solow 1956; von Böventer 1962; Siebert 1967; Sala-i-Martin 1990; Grossman & Helpman 1991 • <i>Theorie der Wachstumspole</i> Perroux 1948; Myrdal 1957; Hirschmann 1958; Kaldor 1970; Lasuén 1973 • <i>Potentialfaktorkonzept</i> Biehl 1976 |

Die (wirtschafts)wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage nach Ursachen regionaler Entwicklungsdisparitäten geht auf Thünen (1826) zurück, den Begründer der Regionalökonomie. Gemeinsam ist den Analysen der *statischen Theorien*, daß sie auf die Transportkosten und die daraus resultierenden Folgen für die Standortwahl bzw. -entwicklung gerichtet sind.

⁶⁰ Ausgeblendet bleiben auch die Regionalaspekte von Theorien wie z.B. die der öffentlichen Güter oder der Theorie des Institutionenwettbewerbs. Ausführungen dazu finden sich z.B. in Franzmeyer (1996: 114f); Krieger-Boden (1995: 207); Sinn (1993); Trabold (1995).

Durch die Konzentration auf die räumliche Verortung von Produktions- und Absatzmärkten wird die Bedeutung der regional unterschiedlichen Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse ausgeblendet. Dieser Aspekt wird im Rahmen der klassischen Außenhandelstheorie besonders berücksichtigt, da im Mittelpunkt der Analysen die Arbeitsteilung zwischen Teilräumen (Faktorangebot) und die räumlichen Entlohnungsunterschiede (Faktorentlohnung) stehen. Durch diese Herangehensweise kann ein wesentlicher Beitrag zur Beantwortung der Frage geleistet werden, welche Standorte zu Produktionsorten werden.⁶¹ Die Bedeutung der statischen Theorien für die (regionalökonomische) Debatte um Regionalpolitik ist jedoch im Vergleich zu den dynamischen oder Wachstumstheorien gering – dies gilt auch für die theoretischen Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe, weshalb im folgenden die Ansätze der Wachstumstheorie im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Die *Wirtschaftsstufentheorien*, die ältesten Wachstumstheorien, „beschreiben den Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region als generelles Entwicklungsgesetz eines von äußeren Einflüssen unabhängigen wirtschaftlichen Fortschritts von Stufe zu Stufe“ (Krieger-Boden 1995: 197). Die Entwicklung verläuft dabei von einer agrarischen Subsistenzwirtschaft hin zu einem industrialisierten und hochgradig arbeitsteiligen Wohlfahrtsstaat. Einige Autoren beschreiben diesen Prozeß als gradlinig (so z.B. Rostow 1962), andere betrachten die wirtschaftliche Entwicklung als zyklischen Prozeß (Kondratieff 1926; Schumpeter 1939). Andere Autoren wiederum verbinden die Stufentheorie mit sektoralem Strukturwandel (Drei-Sektoren-Hypothese von Clark 1940; Fourastié 1989; Produktlebenszyklus-Hypothese von Hirsch 1967; Vernon 1979⁶²).

Für die Regionalpolitik lassen sich vor dem Hintergrund der Wirtschaftsstufentheorie weder Allokations- noch Distributionsgründe anführen. Dieser Theorie folgend wird allokativer Effizienz durch den permanenten Wettbewerb

⁶¹ Der regionale Bezugspunkt sind handlungstreibende Länder, die jedoch ihrerseits als dimensionslose Einheit betrachtet werden.

⁶² Zur Weiterentwicklung und Kritik am Produktlebenszyklus-Modell vgl. (Olson 1982); Giersch (1979 und 1978).

gewährleistet. Distributionspolitisch gesehen besteht ebenfalls kein Handlungsbedarf, weil „Möglichkeiten für Aufholprozesse gesehen (werden), die Regionalpolitik überflüssig machen“ (Krieger-Boden 1995: 198). Einzig die Stärkung der regionsinternen Kräfte oder des endogenen Potentials würde den Eingriff der (Regional)politik in das Wirtschaftsgeschehen rechtfertigen.

Die *Exportbasistheorie* hat ihre theoretischen Wurzeln in der Außenhandels-
theorie und geht auf North (1955) zurück. Die Theorie setzt an der externen Nachfrage an und geht davon aus, daß die Wachstumsmöglichkeiten einer Region überwiegend durch den überregionalen Absatz von Gütern und Dienstleistungen bestimmt werden. Demnach lassen sich zwei Bereiche der regionalen Wirtschaft unterscheiden:

- „Basic-Sector“, d.h. exportorientierte Wirtschaftszweige und
- „Non-Basic-Sector“, im dem Güter und Dienstleistungen für den regionsinternen Bedarf produziert werden.

Weiter geht dieser Ansatz davon aus, daß aus Einkommen, welche aus überregionalen Absätzen in die Region fließen, eine zusätzliche Nachfrage in der Region entsteht, die ihrerseits über Multiplikatorwirkungen positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte verursacht. Dementsprechend kann folgender Zusammenhang formuliert werden: „Je mehr eine Region in andere Regionen ausführen kann, desto größer ist ihre Chance auf positive Einkommenseffekte“ (Krätzschar 1995: 32).

Regionale Entwicklungsunterschiede sind, der Exportbasistheorie zufolge, auf Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsstruktur zurückzuführen. Es ist ihr Verdienst, „darauf aufmerksam gemacht zu haben, daß die überregionale Nachfrage nach regionalen Produkten starke Wachstumsimpulse auslösen kann und daß infolgedessen die interregionalen Austauschbeziehungen und die Entwicklung der Gesamtwirtschaft für die wirtschaftliche Entwicklung ... von ausschlaggebender Bedeutung sein können“ (Heuer 1977: 72). Kritisiert wird an der Exportbasistheorie,⁶³ daß sie sämtliche Faktoren der

⁶³ Vertiefend zur Kritik an der Exportbasistheorie s.a.: Krätzschar (1995: 33); Fritsch (1991); Heuer (1977: 68); Fürst et al. (1976: 55ff).

Angebotsseite⁶⁴ sowie die übrigen Determinanten der Nachfrage⁶⁵ unberücksichtigt läßt und davon ausgeht, daß die Exporte „die entscheidende oder gar alleinige Determinante“ der regionalen Entwicklung darstellen (Heuer 1977: 68). Diese einseitige Orientierung auf die überregionale Nachfrage führt dazu, daß die wechselseitigen Abhängigkeiten der beiden Sektoren (basic und non-basic) und die Wachstumsimpulse, die von Non-Basic-Bereichen ausgehen, systematisch vernachlässigt werden. Ungelöst ist und bleibt weiter die Frage nach der Abgrenzung der beiden Wirtschaftsbereiche, da nicht auf theoretisch fundierte Abgrenzungskriterien zurückgegriffen werden kann, sondern die Zuweisung zu der einen oder anderen Kategorie von der gewählten Methode und von der gewählten Tiefe der sektoralen Untergliederung abhängig ist.

Ungeachtet der Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Theorie in die Praxis bestehen, und des Umstandes, daß ihre „praktische Verwertbarkeit ... erheblichen Einschränkungen unterworfen ist“ (Heuer 1977: 72), bildet die Exportbasistheorie eine der wesentlichen Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe. Aufbauend auf den Annahmen der Theorie werden solche gewerbliche Investitionen gefördert, die dazu geeignet sind, die regionalen Exporte zu steigern, und dadurch einen sogenannten Primäreffekt⁶⁶ auslösen.⁶⁷

Die *neoklassische Wachstumstheorie* betont ebenso wie die klassische Außenhandelstheorie „die Mechanismen, die auf einen Ausgleich von Einkommensunterschieden hinwirken“ (Krieger-Boden 1995: 198). Bereits Solow (1956) postulierte, daß eine Volkswirtschaft bzw. Region inhärent auf einen stationären Gleichgewichtszustand zustrebt und damit einen Ausgleich zwischen Wohlfahrtsunterschieden in den Regionen herstellt. Impulse für das wirtschaftliche Wachstum können dabei nur durch exogene Anstöße initiiert

⁶⁴ So z.B. Strukturen, Auslastung und Verfügbarkeit von Arbeits-, Kapital- und Rohstoffmärkten.

⁶⁵ So z.B. privater Konsum, private Investitionen, Staatsnachfrage.

⁶⁶ Gemeint ist damit eine Erhöhung des Gesamteinkommens in der Region durch überwiegend auf überregionalen Märkten abgesetzte Produkte. Ausführlicher dazu vgl. Kapitel 4.2.

⁶⁷ Vgl. z.B. Fürst et al. (1976: 46ff), Fritsch (1991: 527); Costa-Schott (1988: 36ff).

werden, so z.B. durch technischen Fortschritt. In neoklassischen Wachstumsmodellen wird der Raum definiert „als Entfernung und die Entfernung durch die zu ihrer Überwindung erforderlichen Transportkosten (, wodurch [K.C.]) die Besonderheit der Raumdimension in der neoklassischen Betrachtungsweise negiert und systemgerecht verarbeitet“ wird (Werner 1996: 76f). Weiter wird von einer unbeschränkten Faktormobilität ausgegangen, d.h. daß interregionale Unterschiede der Faktorentgelte durch Faktorwanderungen tendenziell ausgeglichen werden.

Problematisch an der regionalen Wachstumstheorie der Neoklassik sind zum einen ihre Prämissen, zum anderen ihr „Stagnationsdilemma“: In ihren Grundannahmen gehen die neoklassischen Wachstumsmodelle nämlich davon aus, daß nur Kapital akkumulierbar ist, nicht jedoch andere Faktoren wie z.B. Humankapital. In der Konsequenz bedeutet dies, daß „der Wachstumsprozeß zum Stillstand“ kommt (Krieger-Boden 1995: 204). Gleichzeitig wird jedoch eine ungehinderte (Faktor)Mobilität unterstellt. Darüber hinaus vernachlässigen sie sowohl die Nachfrageseite als auch die raumdifferenzierte Wirkung der Agglomerationsfaktoren.

Die Modelle der *neuen Wachstumstheorie* versuchen den Schwächen der neoklassischen Wachstumsmodelle zu begegnen, indem sie erstens die Existenz von Marktunvollkommenheiten berücksichtigen, zweitens Humankapital als charakteristischen Faktor einer Region anerkennen (vgl. Gries 1995: 160) und drittens die Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklungen unterstellen (vgl. Krieger-Boden 1995: 205). Vor allem letzterer Punkt ist für die Rechtfertigung regionalpolitischer Maßnahmen relevant: Wenn man der Theorie folgend davon ausgeht, daß Aufholprozesse in der regionalen ökonomischen Entwicklung aus eigener Kraft nicht möglich sind, dann ergibt sich „eine distributionspolitische Notwendigkeit für die Förderung von rückständigen Regionen“ (Krieger-Boden 1995: 206). Allokationspolitisch ist Regionalpolitik dann gerechtfertigt, wenn von Marktunvollkommenheiten ausgegangen wird und durch den Eingriff Fehlallokationen verhindert werden.

Trotz dieser grundlegenden Einwände gegen das neoklassische Wachstumsmodell, die mehrfach empirisch belegt wurden,⁶⁸ und der Tatsache, daß auf der Grundlage dieser Theorie „sich staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen ... weder allokatiospolitisch noch distributionspolitisch rechtfertigen“ lassen (Krieger-Boden 1995: 198), ist dieser Ansatz „in der Forschung bis heute dominant und zudem handlungsleitend für die praktische Regionalpolitik“ (Werner 1996: 81). Dies trifft nicht zuletzt auch für die Gemeinschaftsaufgabe zu.

Zu gänzlich anderen Befunden über die regionalökonomische Entwicklung gelangt, wer dem theoretischen Erklärungsansatz der *Theorie der Wachstumspole*⁶⁹ folgt: Hier wird davon ausgegangen, „daß eine einmal eingetretene Ungleichgewichtssituation dazu neigt, sich zirkulär zu verstärken und zu einer starken Polarität zwischen Zentren einerseits und Peripherie andererseits führen“ (Krieger-Boden 1995: 199). Die Grundannahme ist die, daß wirtschaftliches Wachstum nicht überall gleichmäßig vollzieht, sondern an bestimmten ‚Wachstumspolen‘ konzentriert ist. Wachstumspole sind dann – so Heuer (1977: 61) – als „bestimmte regionale Gravitationszentren städtischen Charakters anzusehen, in denen kräftig expandierende Industrien lokalisiert sind, die auf andere im Pol und seiner Umgebung vorhandene Wirtschaftseinheiten (Produktions- und/oder Konsumeinheiten) einen gewissen dominierenden Einfluß ausüben und der wirtschaftlichen Entwicklung des Pols selbst sowie der von ihm abhängigen (dominierten) Umgebung starke Impulse geben“.⁷⁰ Wichtig ist dabei weiter die Annahme, daß durch die Realisierung sogenannter interner und externer Ersparnisse⁷¹ „ein sich selbst tra-

⁶⁸ Vgl. stellvertretend Barro & Sala-i-Martin (1992).

⁶⁹ Grundlage dieser Theorie ist jene der dominierenden Wirtschaft von Perroux (1952).

⁷⁰ Weitere Ausführungen und Erläuterungen zu dieser Theorie finden sich in: Krätzschar (1995: 19ff); Streit (1971).

⁷¹ Interne Ersparnisse oder Skaleneffekte „ergeben sich, wenn bei Ausweitung des Produktionsvolumens die Durchschnittskosten pro Produkteinheit mit wachsender Ausbringungsmenge sinken“ (Krätzschar 1995: 22). Unter externen Effekten versteht man z.B. Agglomerationsvor- und -nachteile. Agglomerationsvorteile sind z.B. hohe Kommunikationsdichte, hohe Auslastung der Infrastruktur und gemeinsame Nutzung von Bezugs- und Absatzmärkten. Als Agglomerationsnachteile wären u.a. hohe Preise für Immobilien, nicht-vermehrbar Produktionsfaktoren (z.B. Boden, Umwelt, z.T. Arbeitskräfte) und starke Umweltbelastung zu nennen.

gender regionaler Wachstumsprozeß ausgelöst wird“ (Krätzschar 1995: 37).

Konstitutiv für die Theorie sind die Begriffe der Polarisierung sowie der dominierenden Firma. Polarisierung steht im allgemeinen für alle Beziehungen, „die sich zwischen einem Pol und den Wirtschaftseinheiten im Planungsbereich der Pol-Industrien (,polarisierter Raum‘) entwickeln“ (Körner 1967: 690), wobei das Kerngebiet einer polarisierten Region der Wachstumspole ist. Wachstumspole zeichnen sich dadurch aus, daß es zu einer räumlichen Konzentration wachstumsstarker, sogenannter ,motorischer‘ oder Schlüsselindustrien (firms motrices) kommt, die auf andere einen dominierenden Einfluß ausüben.⁷² Um diese Wirkung zu haben, müssen Schlüsselindustrien relativ groß sein, vergleichsweise hohe Wachstumsraten haben und mit den anderen Bereichen der Wirtschaft eng verflochten sein.⁷³

Mit Hilfe der Theorie der Wachstumspole können die Entwicklungsbedingungen bereits vorhandener Agglomerationen verhältnismäßig gut beschrieben werden, ebenso wie sich das Fortbestehen regionaler Disparitäten erklären läßt. Krätzschar (1995: 37) sieht es als das große Verdienst der Wachstumspoltheorie an, daß sie „die Bedeutung der räumlich konzentrierten Verflechtungsbeziehungen für die Regionalentwicklung aufzuzeigen“ vermag. Die Kritik an der Wachstumspoltheorie richtet sich zum einen darauf, „daß die Theorie gerade von dem ausgeht, was sie erklären will, nämlich den räumlichen Ungleichgewichten“ (Frieling & Uhlenwinkel 1992), d.h. sie kann nicht erklären, wodurch der Polarisierungsprozeß verursacht wird und welche Faktoren für die Standortwahl bestimmend sind. Zum anderen konzentriert sich die Kritik darauf, daß eine eindeutige Definition des Begriffs der Wachstumspole ebenso fehlt wie eine exakte Bestimmung der Schlüsselindustrien und negative Agglomerationseffekte⁷⁴ weitgehend ausgeblendet werden.

In regionalpolitischen Debatten kommt der Theorie der Wachstumspole dennoch eine große Bedeutung zu, weil aus ihr „eine direkte Aufforderung zum

⁷² Vgl. z.B. Klemmer (1972: 103); Körner (1967: 687f).

⁷³ Vgl. z.B. Klemmer (1972: 105).

⁷⁴ Zur Erläuterung vgl. Fußnote 71.

regionalpolitischen Handeln herauszulesen ist, und zwar nicht nur aus distributionspolitischen, sondern ... auch aus allokatonspolitischen Motiven“ (Krieger-Boden 1995: 199). Ziel der Förderung ist dabei, die Wachstumspole zu stärken, die dann ihrerseits das Wachstum in der Region anregen und durch sogenannte Spill-Over-Effekte auf die umliegenden Regionen ausstrahlen. Allerdings weist Krätzschar (1995: 38) darauf hin, daß sich „eine Regionalpolitik, die sich auf die Wachstumspoltheorie berufen will, in ihrer konkreten Ausgestaltung lediglich auf Plausibilitätsüberlegungen stützen kann und damit eher politischen als theoretischen Begründungen auf empirisch fundierter Basis folgen würde“. Dies ist wiederum für die Beurteilung des Erfolgs regionalpolitischer Maßnahmen folgenreich und macht sie zugleich schwierig.

Das *Potentialfaktorkonzept* setzt, anders als die übrigen Ansätze, bei der Ressourcenausstattung der Regionen an. Im Mittelpunkt steht folglich die Mobilisierung der sogenannten endogenen Potentiale, d.h. der in den Regionen vorhandenen Wachstumskräfte.⁷⁵ Im Ergebnis ihrer ökonometrischen Untersuchungen konnten Biehl, Hußmann & Schnyder (1974: 120) zeigen, daß aus der Fülle möglicher relevanter Potentialfaktoren die Faktoren „Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur und Agglomeration einerseits und ... Wirtschaftskraft ... einer Region andererseits“ die entscheidenden Potentialfaktoren für die wirtschaftliche Wachstumskraft in den Regionen darstellen.⁷⁶ Allgemein formuliert hängt das Standortpotential einer Region von der quantitativen und qualitativen Ausstattung mit standortgebundenen Ressourcen und vom Ausmaß der Fähigkeit, sowohl Investitionskapital anzuziehen als auch mit hochproduktiven Arbeitsplätzen hohe Einkommen zu erzielen, ab. Allerdings – so faßt Krätzschar (1995: 42) die dazu vorliegenden empirischen Befunde zusammen – ist die „Quantifizierung endogener Entwicklungspotentiale konkreter Regionen ... bislang nicht gelungen“.⁷⁷ Nichtsdestotrotz – so Krätzschar

⁷⁵ Zur Entwicklung und den unterschiedlichen Definitionen dieses Begriffs vgl. Krätzschar (1995: 39ff).

⁷⁶ Gemeinsam erklären diese vier Faktoren 99,5% der Varianz des regionalen Pro-Kopf-Einkommens (vgl. Biehl et al. 1974: 120).

⁷⁷ Vgl. dazu auch Towara (1986: 116ff); Fürst et al. (1976: 11).

weiter – können mit Hilfe der Theorie der endogenen Entwicklungspotentiale grundlegende Bedingungen für eine positive Entwicklung von Teilräumen aufgezeigt werden. Eine reine kapitalorientierte Förderung zugunsten der Beeinflussung anderer Produktionsfaktoren, wie z.B. Arbeit oder technisches Wissen, verliert dabei an Bedeutung.⁷⁸

Anders als die klassische Außenhandelstheorie geht die *neue Außenhandelstheorie* davon aus, daß aufgrund von ‚zirkulärer Verursachung‘ (Myrdal 1957) regionale Disparitäten dauerhaft sind und sich die Abstände vergrößern. In Fortführung der Außenhandelstheorie und unter Einbeziehung von Erkenntnissen der Wachstumstheorien legte Krugman (1991) mit seinem Buch „Geography and Trade“ einen Grundstein für die neue Außenhandelstheorie. Zentrale Komponente für die Erklärung der (regionalen) wirtschaftlichen Entwicklung ist neben den Transportkosten auch der Grenznutzen. Am Ende seiner Ausführungen über die neue Außenhandelstheorie verbindet Krugman (1991: 98), der diese Annahmen ausführlich begründet, die Komponenten und kommt dabei hinsichtlich der anhaltenden Divergenz der regionalen Entwicklungspfade zu folgendem Schluß: „There are costs to transactions across space; there are economies of scale in production. Because of economies of scale, producers have an incentive to concentrate production of each good or service in a limited number of locations. Because of the costs of transacting across distance, the preferred locations for each individual producer are those where demand is large or supply of inputs is particularly convenient – which in general are the locations chosen by other producers. Thus concentrations of industry, once established, tend to be self-sustaining.“⁷⁹

Faßt man die verschiedenen regionalen Entwicklungstheorien und –ansätze im Hinblick auf eine Begründung für den Eingriff in das marktwirtschaftliche Geschehen zusammen, dann liegt das strategische Argument für regionalpo-

⁷⁸ Welche Konsequenzen das für die regionalisierte Regionalpolitik hat, wird z.B. in Towara (1986: 207); van Suntum (1981: 52ff) eingehend behandelt.

⁷⁹ Die Standortwahl für industrielle Komplexe wird im Rahmen der neuen Regionalökonomie als zufällig betrachtet. Historische Belege dafür werden z.B. in Krugman (1991) angeführt und erläutert.

litische Maßnahmen – so Krieger-Boden (1995: 204) – in der Unterstützung der Regionen bei der Erreichung günstigerer Entwicklungspfade. Gemeinsam ist den regionalökonomischen Modellen und Theorien weiter, daß sie mehr oder weniger stark mit der *ceteris paribus*-Klausel operieren, d.h. der Methode der isolierenden Abstraktion.

Genau da setzt aber die Kritik an, die allen (regional)ökonomische Modellen und Theorien gemeinsam ist, daß nämlich wichtige Erscheinungen der Realität häufig außer acht gelassen werden. Die Vorteile der Modellbildung liegen ohne Zweifel in der Reduktion von Komplexität. Denn durch Weglassen als irrelevant bezeichneter Einzelheiten ist es möglich, sich auf das Wesentliche der (ökonomischen) Wirklichkeit zu konzentrieren. Durch schrittweises Hinzunehmen ausgeblendeter Faktoren kann dann die Komplexität der Modelle erhöht und das Modell damit realistischer werden (vgl. Varian 1999: 1). Allerdings – und das scheint mir der entscheidende Nachteil bei der Konstruktion von Modellen zu sein – bergen die Modelle stets die Gefahr, daß sie “so realitätsfern (sind), daß der Aussagewert der theoretischen Erkenntnisse von vorneherein erheblich relativiert wird” (Heuer 1977: 54). Wie irrelevant die ausgelassenen Einzelheiten tatsächlich sind, wird dann deutlich, wenn auf den Modellen basierend Programme gestaltet, implementiert und evaluiert werden.

Ungeachtet der Zielinkonsistenz haben Böhret et al. (1982: 158, Hervorhebungen im Original) – das Handlungsmodell der regionalen Wirtschaftspolitik und -förderung wie folgt beschrieben: „Durch die Förderung der ‚richtigen‘ *Investitionen* werden die ‚richtigen‘ *Arbeitsplätze* geschaffen und gesichert (d.h. qualifizierte, beständige Arbeitsplätze mit hohem Einkommen usw.), dadurch wird der *Arbeitsmarkt*, die *Einkommenssituation* der Region und insgesamt die sektorale Wirtschaftsstruktur verbessert. Dies führt wiederum zur Verminderung der *Abwanderung* und insgesamt zu einer Steigerung der *Leistungsfähigkeit* der Wirtschaft sowie im Ergebnis zu einer Annäherung der *Lebensverhältnisse* in den Förderräumen an die der Ballungsräume“.

Doch auch diese umfängliche Konzeption läßt – wie bereits bei den regionalökonomischen Entwicklungstheorien gesehen – offen, welche Investitionen

und Arbeitsplätze „richtig“ sind. Was ich an dieser Stelle festhalten möchte, ist, daß es im wissenschaftlichen Diskurs eine große Übereinstimmung sowohl über den Ansatzpunkt zur Stimulierung regionaler Entwicklungsprozesse als auch über die Annahmen zum Verlauf der Entwicklungsprozesse zu geben scheint. Völlig unklar ist hingegen, wie „richtige“ Investitionen und Arbeitsplätze identifiziert werden können. Meiner Meinung nach spiegeln bereits die Ausgangsannahmen die tatsächlichen Entwicklungen zunehmend ungenau wider. Denn angesichts der stark steigenden Sachkapitalintensität der Arbeitsplätze und der zunehmenden Technisierung der Arbeitsabläufe verliert die lange Zeit gültige Gleichung „hohe Investitionen = viele (qualifizierte) Arbeitsplätze“ zusehends an Gültigkeit. Um nur ein Beispiel zu nennen: Ein Großteil der Aspirinproduktion für den europäischen Markt wird in Bitterfeld mit rund 650 Mitarbeitern hergestellt. Dort hat die herstellende Firma eigenen Angaben zu folge ca. 500 Millionen Euro in den Standort investiert.⁸⁰

Trotz fehlender umfassender Regionalentwicklungstheorien, die – der Komplexität der Wirklichkeit entsprechend – möglichst umfänglich im Hinblick auf alle entwicklungs determinierenden Aktivitäten sind, rekurren regionalpolitische Konzepte und Instrumente auf regionalökonomische Ansätze, vor allem auf die Exportbasis- und die Wachstumspoltheorie. Konfrontiert mit der Notwendigkeit, zu operationalisierbaren Aussagen zu gelangen, werden modifizierte, modell-integrierende Ansätze verwendet,⁸¹ von denen ich die zentralen im folgenden vorstellen und diskutieren werde.

3.4 Regionalpolitische Konzepte und Instrumente

Um möglichen Nachteilen, die für einen Standort aus der Raumausstattung resultieren, entgegenzuwirken, stehen in der Bundesrepublik eine Reihe von

⁸⁰ Vgl. <http://www.bayer.de/de/unternehmen/standorte/europa/bitterfeld.html#> gelesen am 12. März 2001.

⁸¹ Vgl. beispielsweise die Studien von Rosenfeld et al. (2001); Crow, Junkernheinrich & Skopp (1997); Heuer (1977) oder in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe.

Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Der Raumordnungsbericht führt insgesamt dreizehn raumwirksame Politikbereiche an, in denen Maßnahmen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthalten sind.⁸² Auch wenn prinzipiell von allen Politikfeldern Auswirkungen auf die Struktur der Raumnutzung ausgehen, unterscheiden sie sich in der Art und Intensität ihrer Wirkung. Neben der Finanzpolitik kommen sowohl der Wirtschafts- als auch der Arbeitsmarktpolitik die größte Bedeutung bei den raumwirksamen Politikfeldern zu.⁸³ Die beiden letztgenannten unterscheiden sich von ersterem vor allem dadurch, daß diese Politiken stärker auf Maßnahmen beruhen, die angebotsorientiert sind, d.h. auf der Angebotsseite der Wirtschaft ansetzen und für Unternehmen in strukturschwachen Regionen Fördermöglichkeiten bereit halten.

Folgt man Baestlein & Konukiewitz (1980), dann gibt es grundsätzlich zwei Wege, um Raumordnungspolitik zu implementieren: zum einen über Sektoralpolitiken, zum anderen über räumliche Planungen. Zu ersterem zählen Politikbereiche wie Städtebau oder Wirtschaftsförderung, zu letzterem beispielsweise Siedlungsstrukturpolitik. Die „Implementationspfade“ – so die Autoren weiter – unterscheiden sich sowohl durch die Art der Einwirkung als auch dadurch, ob sie mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf die Nutzung der Raumstruktur haben. Kennzeichnend für die Wirtschaftsförderung ist z.B., daß „räumliche Wirkungen nur mittelbar über eine Einwirkung auf Dritte erzielt werden können“ und sie „mithilfe staatlicher Anreizprogramme das Ziel verfolgt, autonome Entscheidungsträger, wie etwa Kommunen oder private Investoren, zu einem bestimmten Verhalten - insbesondere zur Durchführung bestimmter Investitionen - zu veranlassen“ (Baestlein & Konukiewitz 1980: 40). Die Steuerungskraft der wirtschaftspolitischen Maßnahmen fällt demnach gering aus, was an dieser Stelle jedoch im Einklang mit dem

⁸² Die im Raumordnungsbericht aufgeführten raumwirksamen Politikbereiche sind: Finanzen, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Land- und Forstwirtschaft, Stadt- und Dorfentwicklung, Wohnungswesen, Verkehr, Telekommunikation und Post, Ver- und Entsorgung, Forschung und Technologie, Bildung, Gesundheit, Umweltschutz und -sanierung, europäische Raumordnungspolitik (vgl. Bundesministerium für Raumordnung 2000).

⁸³ Vgl. auch Nägele (1996: 25). Für die regionale Wirksamkeit der übrigen Politikfelder vgl. Balz & Leibfritz.

marktwirtschaftlichen System steht und sie – als eine Dimension – von der Planwirtschaft unterscheidet. Demzufolge ist das regionalpolitische Instrumentarium der Bundesrepublik – vor allem vor dem Hintergrund der Exportbasis- und der Wachstumspoltheorie – im wesentlichen mit der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen befaßt.

Einer gängigen Unterteilung regionalpolitischer Programme folgend lassen sich die Instrumente der Regionalpolitik entsprechend ihrer Eingriffsintensität in drei Kategorien unterteilen: Informations- und Beratungspolitik, Infrastrukturpolitik sowie Anreizpolitik.⁸⁴ Mit der *Informations- und Beratungspolitik* wird das Ziel verfolgt, dem Adressaten Entscheidungsalternativen aufzuzeigen und seine Wissens- und Informationsbasis zu vervollständigen und zu präzisieren. Dieses Instrument greift nicht in die Marktprozesse ein, sondern versucht lediglich, eine verbesserte Informationsbasis zu schaffen und die Markttransparenz zu erhöhen. Die *Infrastrukturpolitik* greift indirekt durch die Gestaltung des Raums in den Marktprozeß ein und beeinflußt dadurch die Attraktivität von Regionen.⁸⁵ Die Infrastruktur umfaßt vielfältige Bereiche wie z.B. Verkehrswege, Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen etc. Neben der materiellen Infrastruktur zählt auch die personelle Infrastruktur, das sogenannte Humankapital und die institutionelle Infrastruktur, dazu.⁸⁶

Die Eingriffsintensität ist bei der dritten Kategorie – der *Anreizpolitik* – am höchsten, allerdings erst bei Inanspruchnahme der Förderung durch die Unternehmen. Anreizpolitik ist in erster Linie Subventionspolitik und darauf gerichtet, das Verhalten der Adressaten zu beeinflussen, womit explizit auf die Bevorzugung bzw. Diskriminierung einzelner Standorte bzw. Regionen abgestellt wird. Im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik werden ausschließlich Anreizprogramme eingesetzt. Mit Hilfe (monetärer) Anreize wird versucht, im Sinne der Programmziele gewünschte Verhaltensweisen oder Ver-

⁸⁴ Einige Autoren führen zusätzlich administrative Zwangsmaßnahmen an, so z.B. Neupert (1986: 130ff); Fürst et al. (1976: 152ff); Brösse (1974: 90ff).

⁸⁵ Zur Diskussion des Stellenwerts von Infrastrukturpolitik vgl. Lauschmann (1976: 278ff).

⁸⁶ Vgl. u.a. Fürst et. 1976: 108ff und 160f.

haltensänderungen auszulösen. Es wird damit gerechnet, daß die angebotenen Anreize so attraktiv sind, daß sie von den potentiellen Empfängern akzeptiert werden. Wichtig ist dabei, daß durch Anreizprogramme grundsätzlich die private Entscheidungsautonomie über Investitionen und Standortfragen gewahrt bleibt. Allerdings – darauf weisen Böhret et al. (1982: 360) hin – wirft diese Art der Steuerungs politik zwei Arten von Problemen auf: zum einen stellt sich die Frage der Mitnahmeeffekte, zum anderen die Frage nach der „richtigen Adressatenerreichung“.

Wegen der Selbstselektion der Adressaten, die prinzipiell durch eine Anreizpolitik nicht steuerbar ist, sind die regionalpolitischen Bemühungen stets mit dem Dilemma der Mitnahmeeffekte konfrontiert. Ausgangspunkt dieses Problems ist die Frage, wer als Adressat überhaupt daran interessiert sein könnte, in strukturschwachen Räumen zu investieren. Die Vermutung liegt nahe, daß es sich dabei in erster Linie um solche Unternehmen handelt, die ohnehin an diesen Standorten investieren würden. Von einer rein theoretischen Argumentation geleitet kommen Böhret et al. (1982: 361, Hervorhebungen im Original) zu dem Schluß, daß „das Programm ... *nur einen Mitnahmeeffekt*“ bewirkt. Ökonometrische Studien haben jedoch wiederholt belegt, daß der Mitnahmeeffekt vergleichsweise gering ausfällt.⁸⁷

In der Frage nach der Adressatenerreichung nehmen Böhret et al. (1982) ebenfalls eine skeptische Haltung ein. Sie argumentieren zum einen, daß die Mehrzahl der Unternehmen als potentielle Adressaten der regionalpolitischen Förderprogramme überhaupt nicht in Frage kommt und daher aus dem Adressatenkreis der regionalen Strukturpolitik herausfällt. Sie begründen dies mit der Annahme, daß die Mehrheit der Unternehmen entweder aus rationalen (z.B. Standortvoraussetzungen) und/oder aus emotionalen (z.B. Prestigegründe) Erwägungen ihren Standort nicht in strukturschwachen Gebieten haben oder verlegen will. Daraus schlußfolgern Böhret et al. (1982: 360, Hervorhebungen im Original), „daß eine große Zahl von Unternehmen/Betriebstypen/Branchen *sich selbst für ‚nicht betroffen‘ erklärt*“. In den

⁸⁷ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 5.

(verbliebenen) potentiellen Adressaten sehen Böhret et al. (1982: 361) allerdings nicht die Art von Unternehmen, die das regionale ökonomische Wachstum befördern könnten, da solche „Betriebe oder ganze Branchen, die eine hohe Affinität zu strukturschwachen Räumen aufweisen, ... ihrerseits i.d.R. zu den strukturschwachen Einheiten“ zählen.

Im empirischen Teil meiner Arbeit werde ich das Problem der Programmadressaten aufgreifen und danach fragen, welche Konsequenzen dieser als Selbstselektion bezeichnete *bias* auf die Inanspruchnahme der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe hat. Dies ist eine Frage, die bislang nicht gestellt wurde, die jedoch für die Beurteilung der Effektivität des Programms ganz entscheidend ist. Zuvor jedoch werde ich in das Programm der Gemeinschaftsaufgabe einführen (Kapitel 4) und daran anschließend den aktuellen Forschungsstand zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe aufarbeiten (Kapitel 5).

4 Die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Überblick

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ entstand im Zusammenhang mit der Bewältigung der Probleme in den Notstandsgebieten nach dem 2. Weltkrieg, des Zonenrandgebiets sowie sektoraler und regionalpolitischer Probleme. Im Zuge der deutschen Vereinigung rückte dieses Instrument, wie das Politikfeld der Regionalpolitik insgesamt, verstärkt in die öffentliche Diskussion, galt es doch mit einem Mal mit regionalen Disparitäten umzugehen, die bis dato nur zwischen Nationalstaaten bekannt waren, so z.B. zwischen Portugal und der Bundesrepublik. Zum Verständnis der Funktionsweise der Gemeinschaftsaufgabe ist es notwendig, die Entstehungszusammenhänge, die Grundsätze der Förderung sowie die institutionelle Ausgestaltung des Förderprogramms zu kennen. Von besonderem Interesse hier sind die Auswahl der Adressaten der Maßnahme, die Bedeutung der Abgrenzung von Fördergebieten sowie die Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Länder und die Ausgestaltung der Erfolgskontrollen. In den folgenden Ausführungen werden diese Punkte detailliert berücksichtigt.

Als Gemeinschaftsaufgaben werden solche Aufgaben verstanden, die „für die Gesamtheit bedeutsam sind und (für die) die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ ist (Art. 91a GG). Hierunter fallen neben der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes der Ausbau und Neubau von Hochschulen sowie die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a GG). Letzterer Aufgabe kommt dabei im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe die größte Bedeutung zu. Es handelt sich stets um originäre Länderaufgaben, bei denen der Bund planerisch sowie finanziell mitwirkt, ein sogenanntes Mischfinanzierungsinstrument.

Durch die Gemeinschaftsaufgabe werden Investitionen, die im produzierenden Gewerbe getätigt werden, durch eine Investitionszulage gefördert. Von der Förderung ausgeschlossen sind Investitionen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, im Bergbau und in der sogenannten Urproduktion⁸⁸, der Energie- und Wasserversorgung, dem Baugewerbe, Einzelhandel, Transport- und Lagergewerbe, der Krankenhäuser, Kliniken, Sanatorien (vgl. z.B. 25. Rahmenplan 1996: 33). Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe sind zusätzliche Hilfen, die nach individueller Prüfung der Förderwürdigkeit im Rahmen von Antragsverfahren gewährt werden. Da es sich also nicht um Pflichtleistungen handelt, erwächst daraus kein Rechtsanspruch auf Förderung (vgl. 25. Rahmenplan 1996: 29).

Förderfähig sind Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung von Betriebsstätten, Rationalisierungs- oder Modernisierungsinvestitionen, der Erwerb stillgelegter oder von Stilllegung bedrohter Betriebsstätten sowie die Verlagerung von Betriebsstätten. Die Höchstförderung, die im sogenannten Rahmenplan⁸⁹ geregelt wird, liegt bei ca. 35% der förderfähigen Kosten. Als solche gelten Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten des Sachanlagevermögens, für immaterielle Wirtschaftsgüter (z.B. Patente, Lizenzen) oder geleaste Wirtschaftsgüter. Nicht förderfähig sind hingegen Kosten des Grundstückserwerbs, Ersatzinvestitionen, Anschaffung von Fahrzeugen oder gebrauchten Wirtschaftsgütern (vgl. z.B. 25. Rahmenplan 1996: 31). Da für die Förderung durch Mittel der Gemeinschaftsaufgabe auch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen kein Rechtsanspruch besteht, erfolgt die Bewilligung oder Ablehnung des Förderantrags durch die zuständige Landesverwaltung, ebenso wie über die Festsetzung der Förderhöhe im Rahmen der Höchstgrenzen.⁹⁰

Die Ziele, die durch die Gemeinschaftsaufgabe verfolgt werden, sind das Ausgleichsziel sowie das Wachstumsziel. Der bereits in Kapitel 3.2 diskutier-

⁸⁸ Z.B. Abbau von Sand, Kies, Ton, Steinen.

⁸⁹ Zum Begriff vgl. Kapitel 4.3.

⁹⁰ Über die Ausgestaltung der Förderbewilligung im hier gewählten Untersuchungsraum vgl. Kapitel 6.2.

te Zielkonflikt zwischen den beiden Zielen – auch Orientierungen genannt – manifestiert sich auch im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsaufgabe: Als ausdrückliches Ziel ist die Ausgleichsorientierung erwähnt, wenn es heißt, daß die Gemeinschaftsaufgabe „ausschließlich strukturschwache Regionen fördern“ sollte mit der Begründung, daß „wirtschaftsstarke Regionen ... über eine Reihe von Vorteilen, wie z.B. zentrale Lage, Agglomeration oder Infrastrukturausstattung (verfügen), von der die regionale Wirtschaft profitiert“ (25. Rahmenplan 1996: 12).⁹¹ Gleichzeitig baut die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe aber auch auf den Überlegungen der Wachstumstheorie auf, die eine Förderung strukturstarker Regionen zum Ziel hat. Das widersprüchliche Verhältnis zwischen den Zielen wird weder in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe erwähnt⁹² noch wird eine Zielhierarchie entwickelt. Keines der Ziele ist demnach hervorgehoben oder von „derart bindendem Charakter, daß der Zielkonflikt ... von vornherein zu seinen Gunsten entschieden wäre“ (Neupert 1986: 107). Empirisch offen bleibt damit die Frage, ob es zu einer Zieldominanz kommt bzw. im Sinne welches der beiden Ziele die Gemeinschaftsaufgabe tatsächlich wirkt. Die Beantwortung dieser Frage, die nicht zuletzt für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Gestaltung des Programms von zentraler Bedeutung ist, wird unter anderem Gegenstand meiner empirischen Analyse sein.⁹³ Zunächst werde ich jedoch auf die Entstehungszusammenhänge und die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe eingehen.

⁹¹ Auch die EU-Regionalförderung ist durch eine Konzentration auf die strukturschwächsten Regionen der Gemeinschaft geprägt (vgl. 25. Rahmenplan 1996: 12).

⁹² Eine Ausnahme bildet z.B. der 11. Rahmenplan, der bei der Zielformulierung zwar alle drei Ziele enthält, aber keine Prioritätensetzung vornimmt. Die Ziele stehen vielmehr unverbunden nebeneinander. „Die regionale Strukturpolitik ist ein Bestandteil der gesamten Wirtschaftspolitik. Ihre zentralen Ziele sind das Wachstumsziel, das Stabilisierungsziel und das Ausgleichsziel, wobei diese Ziele nur bei Beachtung der zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen verfolgt werden können.“ (11. Rahmenplan).

⁹³ Vgl. Kapitel 8 bis 10.

4.1 Entstehung und Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe

Die Gemeinschaftsaufgabe wurde 1969 in Art. 91a GG „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ institutionalisiert und trat am 1. Januar 1970 in Kraft.⁹⁴ Sie ist aus dem Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik (IMNOS)⁹⁵ und den sogenannten Regionalen Aktionsprogrammen hervorgegangen und wurde in Art. 91a GG institutionalisiert. Um die Situation in den Notstandsgebieten, ab 1953 auch im Zonenrandgebiet, nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik zu verbessern, wurden ab 1950 durch den IMNOS Maßnahmen sowohl zur passiven Sanierung (Umsiedlungsprogramme) als auch zur aktiven Sanierung (Kredite für gewerbliche Investitionen, Infrastrukturausbau) implementiert.⁹⁶ In der Zeit von 1950 bis 1967 wurden dafür ca. 2 Mrd. bereitgestellt, wovon ca. drei Viertel für Infrastrukturmaßnahmen und ca. ein Viertel für direkte Ansiedlungs- sowie Erweiterungsförderung verausgabt wurden.⁹⁷

Die vordringlichste Aufgabe der Regionalpolitik bzw. der regionalen Förderung war zunächst die „Verbesserung der Situation in den kriegsbedingten Notstandsgebieten“ (van Suntum 1981: 19) sowie die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze im ländlichen Raum, um den Zuwanderungsdruck auf die noch nicht wieder aufgebauten Städte zu lindern.⁹⁸ Charakteristisch und gleichzeitig problematisch war das Verflechtungsmuster von Bund und Ländern bei der Gestaltung und Durchführung der regionalen Förderprogramme. Zwar schlugen die Länder die jeweiligen Programme vor, die Bewilligung der Mittel erfolgte jedoch ausschließlich über den Bund. Die Aufforderung des Bundes, zusätzlich zu den Bundesmitteln eigene Haushaltsmittel

⁹⁴ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vom 6.10.1969, BGBl. I, S. 1861.

⁹⁵ Ursprünglich „Interministerieller Ausschuß für Notstandsgebietsfragen“, Umbenennung 1960. Diese Umbenennung wertet Hansmeyer (1968: 56) als Hinweis darauf, „daß sich das Aufgabengebiet zu einer umfassenden Regionalpolitik hin verlagert hat.“

⁹⁶ Vgl. van Suntum (1981: 19).

⁹⁷ Vgl. Albert (1970: 241 und 253).

⁹⁸ Vgl. auch Reissert & Schnabel (1976: 76).

einzusetzen, konnte jedoch nicht kontrolliert werden. Vielmehr bildete sich eine Vielzahl landeseigener Programme heraus, die sich von den Bundesprogrammen unterschieden, so daß „Bundes- und Landesmittel ... weitgehend unkoordiniert vergeben“ wurden (Reissert & Schnabel 1976: 77).

In Reaktion auf die Rezession 1966/67 und im Zusammenhang mit der Finanzreform Mitte der 60er Jahre veränderte sich das Verflechtungsmuster grundlegend. Die Bestrebungen zur Vereinheitlichung der regionalen Wirtschaftspolitik und das Erkennen des engen Zusammenhangs zwischen Sektoral- und Regionalpolitik⁹⁹ führten 1968 zur Erarbeitung eines neuen Konzepts der Regionalförderung, den sogenannten Regionalen Aktionsprogrammen. Mit Hilfe dieser Programme wurden einheitliche Maßstäbe für das Fördersystem gesetzt und ein Katalog der zu fördernden Maßnahmen entwickelt. Dadurch sollte „eine einheitliche Förderung durch Bund und Länder erfolgen“ (Reissert & Schnabel 1976: 79). In bilateralen Verhandlungen wurden bis 1971 insgesamt 21 Förderprogramme erarbeitet und damit alle Fördergebiete in der Bundesrepublik erfaßt.¹⁰⁰ Die Abgrenzung der Fördergebiete „erfolgte allerdings weniger aufgrund genauer Abgrenzungskriterien, sondern „mehr auf pragmatischem Wege ... , ohne daß eine große Abgrenzungsdiskussion stattfand“ – so Reissert & Schnabel (1976: 79).

Weitere Veränderungen betrafen sowohl die Ziele, die mit Hilfe der Förderprogramme erreicht werden sollten, als auch die Art der Förderung. Es mußten nun quantifizierte Zielvorstellungen der Förderpolitik angegeben werden, d.h. Angaben über die Zahl der durch die Maßnahme zu schaffenden und zu sichernden Arbeitsplätze. Die Kreditförderung wurde in eine Zuschußförderung umgewandelt, die gemeinsam von Bund und Land vergeben wurde und das Fördervolumen deutlich erhöht. Neu eingeführt wurde das Prinzip der Förderung von Schwerpunkorten, wonach die Förderung auf Einzugsgebiete

⁹⁹ Dies wurde vor allem durch die Probleme in den Montangebieten deutlich, die zunächst „primär (als) sektorale Probleme ohne nähere Beziehung zur regionalen Strukturpolitik verstanden und verarbeitet“ wurden (Reissert & Schnabel 1976: 77).

¹⁰⁰ Das erste Regionale Aktionsprogramm wurde am 10.2.1969 für das Eifel-Hunsrück-Gebiet verabschiedet, das 21. und letzte im Mai 1971 für das nördliche Ruhrgebiet (vgl. Müller 1973: 11; Reissert & Schnabel 1976: 79).

mit maximal 20 000 Einwohnern beschränkt wurde. Die Fördersätze lagen bei Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen zwischen 10% und 25% der Investitionssumme. Im Gegensatz zum Steinkohlegesetz von 1968 bestand für gewerbliche Produktionsbetriebe jedoch kein Rechtsanspruch auf Förderung durch die Regionalen Aktionsprogramme. Die vereinheitlichten Förderkonditionen wurden 1969 im Investitionszulagengesetz (InvZulG) geregelt.

Die Regionalen Aktionsprogramme bildeten die Grundlage der noch heute gültigen Form der regionalen Wirtschaftsförderung, auch wenn durch die Gemeinschaftsaufgabe das Handlungssystem von Bund und Ländern bei der Regionalförderung erheblich verändert wurde: Anstelle des bilateralen Entscheidungssystems trat in Form des sogenannten Planungsausschusses ein multilaterales, dessen Hauptaufgabe die Erstellung und Verabschiedung des Rahmenplans ist (vgl. Reissert & Schnabel 1976: 82).

Die institutionelle und instrumentelle Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe war seit dem ersten Rahmenplan¹⁰¹ bis zur Vereinigung weitgehend unverändert geblieben, obwohl sich die regionale Wirtschaftspolitik vor allem in den 80er Jahren deutlich gewandelt hat. Ursächlich hierfür – so Nägele (1996: 136ff) – sind zum einen die Entstehungsbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe, zum anderen ihre spezifischen Funktionsbedingungen sowie die ungesicherten Wirkungsmuster der regionalen Wirtschaftsförderung. Neben geringfügigen Änderungen hat sich allerdings der Kreis der Akteure um einen externen Akteur in Gestalt der Generaldirektion IV der EG-Kommission, zuständig für die Wettbewerbskontrolle, erweitert. Besonders einflußreich ist die EU durch die Vorgabe eines Fördergebietplafonds und durch die von ihr ausgeübte Beihilfenkontrolle (vgl. Nägele 1996: 138).

Sowohl die vereinigungsbedingten Veränderungen als auch der zunehmende Einfluß der EU auf die regionale Wirtschaftspolitik und damit die Gemeinschaftsaufgabe haben zu einer Reform der Gemeinschaftsaufgabe geführt. Die Reform ist darauf gerichtet, einen wesentlichen Beitrag zur Zusammen-

¹⁰¹ Zur Erläuterung des Rahmenplans vgl. Kapitel 4.3.

führung der – durch die bevorzugte Behandlung der neuen Länder – zweigleisigen Förderpolitik in den alten und neuen Ländern zu leisten.

Die Reform der Gemeinschaftsaufgabe verfolgte drei Ziele: Veränderung der Fördertatbestände (Vereinfachung und Erweiterung der Fördertatbestände),¹⁰² Neuordnung des Präferenzsystems (Streichung der Schwerpunkttorte, höhere Fördersätze für klein- und mittelständische Unternehmen, Neuregelung der Infrastrukturförderung) und Schaffung einer bundeseinheitlichen Förderkulisse (Festsetzung einer gesamtdeutschen Neuabgrenzung der Fördergebiete, Veränderung des Modus zur Mittelverteilung).

Im 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe wurden die beiden erstgenannten Schwerpunkte verwirklicht, im 25. Rahmenplan die Fördergebiete nach einem neuen Konzept abgegrenzt.¹⁰³ Die Kritik, die bei der Reformdiskussion von den benachbarten Ressorts wie z.B. Mittelstands-, Raumordnungs- oder Forschungs- und Technologiepolitik vorgebracht wurde – so die Einschätzung von Tetsch (1994: 332), der als Beauftragter der Bundesregierung involviert war –, schien weitgehend durch Ressortegoismen geleitet und weniger an dem Instrument selbst orientiert zu sein. Allerdings sei an dieser Stelle in Erinnerung gerufen, daß sich weder die Befürworter noch die Gegner der Gemeinschaftsaufgabe auf gesicherte Wirkungsmuster der regionalen Wirtschaftsförderung stützen können, so daß letztlich auch die Befürwortung der Gemeinschaftsaufgabe „nur“ durch Ressortegoismen getragen wird.

Folgt man Nägele (1996: 313ff), dann ist die Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zum einen davon abhängig, wie sich die Bewertung räumlicher Disparitäten und der künftige Umgang mit dem Gleichwertigkeitsleitbild als wichtigster Legitimation des regionalpolitischen Engagement des Bundes entwickeln werden. Zum anderen kommt der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe, d.h. der Neuorganisation der Fördergebietsabgrenzung und der Mittelverteilung, eine wichtige Rolle zu. Weiter betont er, es sei

¹⁰² Ersatzlose Streichung der besonderen Investitionsförderung bei der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Errichtungs-, Erweiterungs-, Rationalisierungs-, Umstellungs- und Verlagerungsinvestition und Aufnahme nicht-investiver Maßnahmen in das Regelwerk der Gemeinschaftsaufgabe (vgl. 24. Rahmenplan 1995).

¹⁰³ In Kapitel 4.4 werde ich mich dem Abgrenzungsverfahren ausführlich widmen.

von elementarer Bedeutung, daß wie bisher möglichst alle Länder an der Gemeinschaftsaufgabe partizipieren. Und last but not least sei die weitere Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe von anderen Politiken wie z.B. der sektoralen Strukturpolitik, der Wettbewerbspolitik oder der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft abhängig, da diese und andere seit den 70er Jahren zu Lasten der Gemeinschaftsaufgabe zunehmend an Bedeutung gewinnen. Trotz aller Kritik, Schwächen und Bedenken weist Nägele (1996: 315) darauf hin, daß bislang „keine praktikablen Alternativen zur GRW erkennbar (sind und darüber hinaus [K.C.]) die GRW eine gewisse ‚Bollwerkfunktion‘ gegenüber der Europäischen Gemeinschaft“ hat.¹⁰⁴

4.2 Grundsätze der Förderung

Im Anschluß an die vorangegangenen Regelungen der regionalen Wirtschaftsförderung wurden die Förderprinzipien 1970 und 1971 in den ersten Sitzungen des Planungsausschusses¹⁰⁵ beschlossen. Geleitet wird die Gemeinschaftsaufgabe seither von sieben grundlegenden Prinzipien: der Konzentration der Förderung auf die Kapitalmobilität, der Anreizorientierung, der räumlichen und der sachlichen Schwerpunktsetzung, der Zusatzförderung, der vertikalen Koordinationsfunktion und der Orientierung an dem Arbeitsplatzzwischenziel.¹⁰⁶

Als erstes Förderprinzip der Gemeinschaftsaufgabe ist die Förderung der *Kapitalmobilität* zu nennen. Nach den Erfahrungen, die Anfang der 50er Jahre im Zusammenhang mit den Versuchen zur regionalen Mobilisierung der Arbeitskräfte gemacht wurden,¹⁰⁷ erfolgte eine Beschränkung auf den Produktionsfaktor Kapital. Förderfähig sind daher ausschließlich Investitionen, die in Form einmaliger Beihilfen, d.h. durch die Gewährung von Investitionszu-

¹⁰⁴ Vgl. dazu auch Jachtenfuchs & Kohler-Koch (1996: 28).

¹⁰⁵ Zur Erläuterung des Planungsausschusses vgl. Kapitel 4.3.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. 25. Rahmenplan (1996: 30ff); Nägele (1996: 76ff); Neupert (1986: 151ff).

¹⁰⁷ Ausführlicher dazu vgl. Eberstein (1988: 7f).

schüssen oder durch die Übernahme von Ausfallbürgschaften, gewährt werden.

Das zweite Prinzip ist die Anreizorientierung oder -förderung. Als Förderinstrument der *indirekten Steuerung mit Anreizcharakter* setzen die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe auf der Angebotsseite der Wirtschaft an. Für alle Zielgruppen (gewerbliche und touristische Unternehmen, wirtschaftsnahe und touristische Infrastruktur) gilt, daß eine direkte Lenkung der Investitionsentscheidung durch die Gemeinschaftsaufgabe bzw. den Rahmenplan nicht möglich ist. „Die Verantwortung für die Rentabilität von Investitionen, die gemeinhin erst im Rahmen der Bewährung am Markt sichtbar wird, verbleibt bei den Unternehmen“ (Scholz 1983: 18ff).

Das dritte Prinzip, *räumliche Schwerpunktbildung*, reicht bis die 50er Jahren zurück. Die Differenzierung in geförderte und nicht-geförderte Regionen soll dazu dienen, in Fördergebieten evtl. brachliegende Ressourcen zu aktivieren und damit das regionale Entwicklungspotential im Wachstumsprozeß zu nutzen. Darüber hinaus soll durch die zur Verfügung gestellten Fördermittel die Attraktivität der Standorte erhöht werden. In diesem Zusammenhang wird auch von der Nutzung endogener Potentiale gesprochen, einem Begriff, der von Giersch (1963) in die Debatte eingeführt wurde. Anfänglich wurde die Förderwürdigkeit von Regionen vor dem Hintergrund des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bestimmt, ohne Berücksichtigung der Förderbedürftigkeit. In den 60er Jahren wurde die Förderphilosophie durch den Planungsausschuß¹⁰⁸ dahingehend geändert, daß es zu räumlichen Schwerpunktsetzungen innerhalb von Fördergebieten kam. Diese Verschiebung war im wesentlichen von zwei Gedanken geleitet: Zum einen gewann die Wachstumspoltheorie¹⁰⁹ zunehmend an Bedeutung, zum anderen sollte durch die Bündelung von Maßnahmen die Effektivität und die Rentabilität von Infrastrukturmaßnahmen verbessert werden.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. dazu Kapitel 4.3.

¹⁰⁹ Ausführlich beschrieben in Kapitel 3.3.

¹¹⁰ Vgl. auch Böhret et al. (1982: 166).

Das vierte Prinzip, dem die Gemeinschaftsaufgabe folgt, stützt sich auf Überlegungen der Exportbasistheorie¹¹¹: die *sachliche Schwerpunktbildung*. Investitionen gelten dann als förderfähig, wenn durch sie ein sogenannter Primäreffekt erzielt wird. Damit sind jene einzelgewerblichen Investitionen von Unternehmen gemeint, die überwiegend Güter und Dienstleistungen produzieren, welche auf überregionalen Märkten abgesetzt werden,¹¹² wodurch zusätzliches Einkommen in der Region entsteht und es auf diese Weise zu einer Erhöhung des Gesamteinkommens der Region kommt (dem sogenannten Primäreffekt), welche dann ihrerseits zu zusätzlicher Nachfrage auf dem lokalen und regionalen Markt führt (dem sogenannten Sekundäreffekt). Ein Absatz gilt laut Rahmenplan dann als überregional, wenn dieser außerhalb eines Radius von 50 km in Westdeutschland bzw. 30 km in Ostdeutschland erfolgt. Darüber hinaus müssen durch die Investition neue Dauerarbeitsplätze geschaffen bzw. bereits bestehende Arbeitsplätze gesichert werden. Investitionen der wirtschaftsnahen Infrastruktur sind ebenfalls förderfähig. Hierunter fallen neben Erschließungskosten von Industrie- und Gewerbegebiete auch Verkehrsanbindungen, versorgungstechnische Einrichtungen, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, berufliche Aus-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten etc. Daneben sind Investitionen im Bereich des Fremdenverkehrs und der fremdenverkehrsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe förderfähig. Dabei wird unterstellt, daß in diesem Sektor ebenfalls ein Primäreffekt erzielt wird. Zwar wird der Umsatz nicht überregional erzielt, sondern vor Ort, durch die touristischen Dienstleistungen wird jedoch zusätzliches Einkommen in die Region geholt.¹¹³

Das fünfte Prinzip bezieht sich auf den Grundsatz der *Zusatzförderung*. Investitionen können nur dann durch die Gemeinschaftsaufgabe gefördert wer-

¹¹¹ Vgl. Kapitel 3.3

¹¹² In der sogenannten Positivliste sind die Güter und Dienstleistungen aufgeführt, von denen im Rahmenplan davon ausgegangen wird, daß durch sie der Primäreffekt erzielt wird (vgl. Anhang 3).

¹¹³ Zum Entwicklungsprozeß der sachlichen Schwerpunktbildung vgl. Nägele (1996: 107ff).

den, wenn eine regionale Investitionszulage gewährt worden ist.¹¹⁴ Allerdings wurde im 10. Rahmenplan: 21) bestimmt, daß, „wenn für ein Investitionsvorhaben keine Investitionszulagenbescheinigung erteilt werden (kann), ... der jeweilige Förderungshöchstsatz in vollem Umfang durch einen GA-Zuschuß ausgeschöpft werden“ kann.

Das sechste Prinzip geht auf die ursprünglichen Gründe für die Einführung der Gemeinschaftsaufgabe zurück und beschreibt die *vertikale Koordinationsfunktion*. Die Regionalförderung in den Ländern soll durch die Gemeinschaftsaufgabe einen Wettbewerbsrahmen für die Konkurrenz der Länder um ansiedlungsinteressierte Unternehmen schaffen (vgl. Nägele 1996: 79). Ziel der Koordinationsfunktion ist es zum einen, in der Regionalförderung eine Transparenz zu schaffen, zum anderen, durch die Festlegung der maximalen Förderhöhe einen rechtlichen Rahmen für den Wettbewerb um private Investitionen zu ermöglichen.¹¹⁵

Das siebente Prinzip bezieht sich auf das *Arbeitsplatzziel*, welches in der Gemeinschaftsaufgabe allerdings nicht explizit erwähnt wird. Böhret et al. (1982: 147ff) halten jedoch im Ergebnis ihrer ausführlichen Untersuchung der Zielsystematik der Gemeinschaftsaufgabe fest, daß sich die Programmziele unter einem Ergebnisziel subsumieren lassen: der Zahl der neugeschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze. Es handelt sich dabei um die einzige konkret definierte Wirkung, die mit der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe erreicht werden soll. Damit unterscheidet sich dieses Ziel von den übrigen Zielen und Prinzipien in zweifacher Weise: Anders als die anderen regionalpolitischen Ziele, die „vage, vieldimensional und ambivalent“ sind (Böhret et al. 1982: 152), zeichnet sich das Arbeitsplatzzwischenziel, wie es auch genannt wird, dadurch aus, daß es regelmäßig in den Rahmenplänen quantifiziert wird und Gegenstand der durch den Rahmenplan vorgesehene Erfolgskontrolle ist. Allerdings ohne, und dies ist die zweite Unterscheidung, eine

¹¹⁴ Bei der regionalen Investitionszulage handelt es sich der Einordnung des Instruments nach um eine steuerliche Maßnahme, die aus den Einnahmen der Einkommens- und Körperschaftsteuer gewährt wird (ausführlicher dazu vgl. Nägele (1996: 62f).

¹¹⁵ Zur Problematik um die Bindungswirkung der Obergrenze, der sogenannten Sperrwirkung, vgl. Nägele (1996: 115f).

konkrete Erwähnung in den Rahmenplänen zu finden. Der GA-Sprachgebrauch ist jedoch äußerst irreführend, streng genommen sogar falsch. Man spricht von geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätzen, obwohl es sich lediglich um geplante Größen handelt, die bei Nicht-Realisierung nicht sanktionsfähig sind. Auch bleibt die Frage nach der Qualität sowie der Dauer der Einrichtung der Arbeitsplätze offen. Diese Differenzen sind jedoch entscheidend, will man den tatsächlichen Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe messen. Im Vorgriff auf die Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands in Kapitel 5 möchte ich schon an dieser Stelle darauf hinweisen, daß der Umgang mit den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe sehr unterschiedlich ausfällt.

4.3 Institutionelle Ausgestaltung

Die Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe sind in den Regionalen Aktionsprogrammen und der Finanzverfassungsreform von 1969 zu suchen. In den Art. 91a, 91b und 104a GG wurden die Gemeinschaftsaufgaben verfassungsrechtlich verankert, die Ausführungsbestimmungen sind im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG) geregelt.¹¹⁶ Durch die Gemeinschaftsaufgabe erfolgt eine Koordinierung der regionalen Wirtschaftsförderung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Unterstützung von Zielen anderer Politikbereiche wie z.B. der Arbeitsmarkt- oder der Technologiepolitik.¹¹⁷ Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist derart gestaltet, daß der Bund bei der Rahmenplanung und der Finanzierung mitwirkt. Die Anmeldung der Maßnahmen zum Rahmenplan und die Durchführung hingegen sind allein Sache der Länder (§§ 7 und 9 GRWG), die unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und Prioritäten die Regelung der Förderschwerpunkte vorneh-

¹¹⁶ Ausführliche Beschreibungen über den rechtlichen Rahmen sowie die Aushandlungsprozesse finden sich in Nägele (1996) und Neupert (1986).

¹¹⁷ Zur horizontalen und vertikalen Politikverflechtung, die sich ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit herausgebildet hat, vgl. Reissert & Schnabel (1976); ausführlich zur Rolle der Bundesländer vgl. Nägele (1996: 112ff).

men.¹¹⁸ An der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe sind Bund und Länder je zur Hälfte beteiligt, wobei die Gesamtmittel über die Landeshaushalte bereitgestellt werden.

Die Durchführung der GA-Förderung wird im sogenannten *Rahmenplan* geregelt, in dem die Fördergebiete abgegrenzt, die Förderziele festgelegt und die Maßnahmen und Haushaltsmittel aufgeführt werden. Der Rahmenplan wird von Bund und Ländern gemeinsam für jeweils vier Jahre erstellt und jährlich überprüft bzw. angepaßt (§ 5 GRWG) und mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder verabschiedet (§6 GRWG). Er muß außerdem von der Europäischen Kommission genehmigt werden und unterliegen der Beihilfekontrolle (Art. 92f EU-Vertrag). Neben grundlegenden Informationen über die Ausgestaltung der Regionalpolitik, die Auskunft über Fördergebiete, -mittel und -ergebnisse enthalten, bietet der Rahmenplan einen Überblick über weitere Programme, die im regionalwirtschaftlichen Zusammenhang stehen, z.B. regionale Landesförderungen, EU-Regionalpolitik und EU-Beihilfenkontrolle. Des weiteren beinhaltet er die regionalen Förderprogramme der Länder sowie die rechtlichen Grundlagen der Regionalpolitik der Bundesrepublik, aktuelle Beschlüsse des Planungsausschusses über Sonderprogramme, eine Darstellung der Förderergebnisse auf Kreisebene und eine Dokumentation der GA-Fördergebiete. Nägele (1996: 71) weist darauf hin, daß der „Rahmenplan ... de lege nur die Verwaltung bindet ... De facto jedoch geht vom Rahmenplan auch eine bedeutende Bindung für die Parlamente aus“, selbst wenn der Rahmenplan nicht von ihnen beschlossen wird.

Gemäß § 7 GRWG bilden die jährlichen Anmeldungen der Länder die Grundlage für die Entscheidungen über den Rahmenplan. Dies betrifft im wesentlichen die Arbeitsplatzzielvorstellungen und die Verteilung der Fördermittel auf die Maßnahmentypen sowie Gebietseinheiten, da die grundlegenden Eckwerte stets übernommen werden (vgl. Reissert & Schnabel 1976: 83). Die Aufteilung der Fördermittel erfolgt länderbezogen, die Aufteilung innerhalb der

¹¹⁸ Zur Ausgestaltung im Untersuchungsgebiet vgl. Kapitel 6.2.

Länder folgt den landespolitischen Prioritäten und kann deshalb deutlich variieren. Dies betrifft sowohl die Anteile an direkter Wirtschaftsförderung und Infrastrukturförderung als auch – von 1990 bis 1996 – die Verteilung der Mittel auf Schwerpunkttorte in den neuen Ländern.

Der Rahmenplan wird vom sogenannten *Planungsausschuß* beschlossen, dem zentralen Gremium der Gemeinschaftsaufgabe. Diesem gehören der Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzender sowie der Bundesminister für Finanzen und die Länderwirtschaftsminister an. Der Planungsausschuß tagt in der Regel ein bis zwei Mal im Jahr und faßt die Beschlüsse. Vorbereitet werden die Beschlüsse laut § 4 der Geschäftsordnung durch einen Unterausschuß, dessen Hauptaufgabe „die Konsenssuche zwischen Bund und Ländern auf der Verwaltungsebene ist“ (Nägele 1996: 76).

Der Unterausschuß setzt sich aus einem Beauftragten des Bundeswirtschaftsministeriums als Vorsitzendem sowie aus Beauftragten der Mitglieder des Planungsausschusses zusammen, in der Regel sind dies die Regionalreferenten der Landeswirtschaftsministerien (vgl. § 2 GO-PRW). Außerdem nehmen an den ca. alle sechs Wochen stattfindenden Sitzungen das Bundesfinanzministerium als offizieller Vertreter sowie als beratende Mitglieder das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Landwirtschaftsministerium, die Bundesanstalt für Arbeit, das Bundeskanzleramt, der Bundesrechnungshof, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung¹¹⁹, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und drei kommunale Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag) teil.

Dem „Arbeitskreis für regionale Wirtschaftspolitik“ als einer weiteren Institution der Gemeinschaftsaufgabe steht ein Vorabinformationsrecht zu. Ihm kommt „die Funktion zu, die gesellschaftlichen Gruppen mit den erarbeiteten Rahmenplänen der GRW vertraut zu machen“ (Bosch, Gabriel, Seifert & Welsch 1987: 129). Dem Arbeitskreis, der nicht gesetzlich fixiert ist,¹²⁰ gehö-

¹¹⁹ Ehemals Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR).

¹²⁰ Zur Entstehungsgeschichte und besonderen Funktion des Arbeitskreises vgl. Nägele (1996: 76); Anderson (1991: 425); Böhret et al. (1982: 386).

ren die drei eben genannten kommunalen Spitzenverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Deutsche Bauernverband an (vgl. Nägele 1996: 76).

Die Durchführung der vom Planungsausschuß verabschiedeten Rahmenpläne ist gemäß § 9 I GRWG Aufgabe der Länder und zwar sowohl für die direkte Wirtschaftsförderung als auch für die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen. Die Handlungsspielräume bei der tatsächlichen Mittelverwendung in den Ländern sind durch Flexibilität sowohl im sektoralen als auch im regionalen Sinne gekennzeichnet. Begründet wird dies „in erster Linie als eine Anpassung an die privatwirtschaftliche Investitionsneigung“ (Reissert & Schnabel (1976: 86). Obwohl der Handlungsspielraum groß ist und von den Ländern in unterschiedlicher Weise genutzt wird, ist der Konsens zwischen Bund und Ländern hoch. Im Ergebnis ihrer Fallstudie führen Reissert & Schnabel (1976: 87) dies darauf zurück, „daß die Eckwerte, die den Entscheidungsrahmen für die Rahmenpläne setzen, aus dem alten System der Regionalen Aktionsprogramme übernommen worden waren. Umfang und Konsens der Rahmenplanentscheidungen wurden dadurch entlastet“.

Mit der Implementation der Gemeinschaftsaufgabe sind die *Landesförderinstitute* (kurz: LFI) beauftragt. Da sich meine Analysen auf das Land Sachsen-Anhalt konzentrieren, werde ich am Beispiel des LFI die sogenannte Trägerin der Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt vorstellen. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung von Förderprogrammen reicht von der Wirtschafts- über die Wohnungs- bis zur Agrarpolitik. Das LFI ist rechtlich ein unselbständiger Geschäftsbereich der „Norddeutschen Landesbank Girozentrale Mitteldeutsche Landesbank (NORD/LB)“, der jedoch in seiner Aufgabenstellung selbständig und betriebswirtschaftlich wie organisatorisch und personell von den übrigen Geschäftsbereichen der NORD/LB getrennt ist (vgl. Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt 2000). Der Aufgabenbereich des LFI erstreckt sich in zwei Richtungen: Zum einen wird es von Landesministerien mit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben in der Förderung und in fördernahen Bereichen (Wirtschafts-, Wohnungsbau- und Agrarförderung) betraut, zum anderen unter-

stützt es die Antragsteller bei der Umsetzung förderfähiger Vorhaben (Förderberatung und Öffentlichkeitsarbeit). Das Kuratorium setzt sich aus Mitgliedern der Ministerien Finanzen; Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr; Wirtschaft und Technologie; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zusammen, ebenso wie aus Vertretern regionaler und Großbanken sowie Vertretern der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern.

Der Schwerpunkt der Förderung – sowohl die Zahl der Anträge als auch das Fördervolumen betreffend – liegt in der Wirtschaftsförderung und dort vor allem bei der Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Tabelle 2). So wurden z.B. im Jahr 1999 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe insgesamt 923 Projekte gefördert bei einem Zuschußvolumen von 1 652,90 Mio. DM.¹²¹

Tabelle 2: Fördertätigkeit des Landesförderinstituts Sachsen-Anhalt im Jahr 1999

| Förderbereich | Bewilligungen | Bewilligte Mittel* – in Mio. DM – |
|----------------------|---------------|--------------------------------------|
| Wirtschaftsförderung | 2 632 | 1 847,03 |
| Wohnungsbauförderung | 1 975 | 185,3 |
| Agrarförderung | 1 714 | 31,08 |

* Darlehen, Zuschüsse und Beteiligungen zusammengefaßt

Quelle: Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt (2000: 15) und eigene Berechnungen

4.4 Adressaten der Förderung und Abgrenzung der Fördergebiete

Sowohl die Bestimmung des Kreises der Adressaten der Förderung als auch die Abgrenzung der Fördergebiete folgen den in Kapitel 4.2 beschriebenen Grundsätzen der Förderung, vor allem der räumlichen und sachlichen Schwerpunktbildung. Insgesamt unterscheidet die Gemeinschaftsaufgabe vier verschiedene Gruppen von *Adressaten der Förderung*:

- Einzelgewerbliche Antragsteller
- Antragsteller wirtschaftsnaher Infrastruktur
- Antragsteller aus dem Bereich Fremdenverkehr

¹²¹ Ein Überblick über alle durch das LFI betreute Wirtschaftsförderprogramme findet sich in Anhang 4.

- Antragsteller für touristische Infrastruktur.

Gemeinsam ist allen diesen Bereichen, daß man von ihnen überregionale Verflechtungen und damit Effekte bei der externen Einkommenserzielung erhofft. Die zusätzlichen Hilfen, die durch die Gemeinschaftsaufgabe gewährt werden, zielen vor allem auf Investitionen im gewerblichen Bereich.

Einzelgewerbliche Antragsteller sind Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die durch überwiegend auf überregionalen Märkten erzielten Absatz das Einkommen in der Region erhöhen. Antragsberechtigt ist, wer betriebliche Investitionen vornimmt; weitere Unterscheidungen wie z.B. nach Wirtschaftsbereich oder Betriebsgröße werden nicht vorgenommen.

Antragsteller für die Förderung von *wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen* sind Gemeinden, Gemeindeverbände ebenso wie gemeinnützige Körperschaften und nicht gewinnorientierte juristische Personen¹²² (vgl. § 2 II GRWG). Laut Rahmenplan werden vor allem die Erschließung von Industriegelände, der Ausbau der Verkehrsverbindungen als förderfähige Maßnahmen verstanden (§ 1 I Nr. 2 GRWG). Die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen ist im Gegensatz zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft nicht auf Schwerpunkttorte beschränkt (4. Rahmenplan: 14).

Um dem Förderprinzip der räumlichen Schwerpunktbildung gerecht werden zu können, ist es notwendig, eine *Fördergebietsabgrenzung* vorzunehmen. Zur Bestimmung förderwürdiger Regionen ist es notwendig, „festzulegen, welche Einzelindikatoren zur Beurteilung herangezogen werden können und welche Unterschiede in bestimmten Einzelindikatoren akzeptierbar sind“ (Nägele 1996: 57). Diese Festlegung kann jedoch nur – so Böhret et al. (1982: 356) – aus einer „politischen Problemperson“ erfolgen, da eine wissenschaftliche oder „objektive Problemperson“ schwierig bis unmöglich ist, weshalb eine „an politischen Kriterien orientierende Problemsicht an eigener Rationalität“ gewinnt.

¹²² Wie z.B. Kirchen oder Stiftungen.

Die Abgrenzung der Fördergebiete wird durch den Planungsausschuß beschlossen. Dabei wird nach einem Kriterienkatalog und einer Bewertungsmethode vorgegangen, die – auf die Systematik der Regionalen Aktionsprogramme zurückgehend – in den Rahmenplänen geregelt werden und die zum Teil mit der EU-Beihilfenkontrolle abgestimmt werden müssen. Das ursprüngliche Ansinnen, die Abgrenzung auf wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu gründen, „scheiterte an der mangelnden wissenschaftlichen Absicherung der angewandten Abgrenzungsmethoden und wäre ... seinerzeit auch politisch nicht durchsetzbar gewesen“ (Reissert & Schnabel 1976: 88). Die Debatten um die Festlegung der sogenannten Fördergebietskulisse und die zugrundeliegenden Indikatoren sind – so Nägele (1996: 81f) – im Kern politisch, und „bei den Auseinandersetzungen um die Neuabgrenzung (wurde) prinzipiell ein Gesamtpaket verhandelt und schließlich wissenschaftlich verbrämt auf politischer Ebene die Fördergebietskulisse festgelegt“.

Im Ergebnis eines dreijährigen Diskussionsprozesses, der 1974 abgeschlossen wurde,¹²³ wurden zwischen Bund und Ländern als Abgrenzungskriterien auf Vorschlag des Bundes der künftige Arbeitsplatzfehlbedarf, auf Vorschlag Baden-Württembergs Einkommensunterschiede und auf Vorschlag Bayerns die Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen berücksichtigt. Im Verhältnis 1:1:0,5 (Arbeitsplatzdefizit : Einkommensdifferenz : Infrastrukturausstattung) wurden die Abgrenzungskriterien entsprechend ihrer Gewichtung addiert und die Arbeitsmarktregionen,¹²⁴ die die regionale Basis darstellten, in eine ordinale Reihung gebracht. Als Schwellenwert für die Anerkennung zum Fördergebiet wurden 33,9% der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik festgelegt (4. Rahmenplan: 5). Seit 1991 ist an die Stelle der Schwellenwertmethode das sogenannte Gesamtindikatorenmodell getreten, basierend auf einer multiplikativen Verknüpfung der Indikatoren.¹²⁵ Dabei „erhält jede Arbeitsmarkt-

¹²³ Ausführlich zum Diskussionsprozeß und Abstimmungsverhalten vgl. Reissert & Schnabel (1976: 87ff); Nägele (1996: 80ff).

¹²⁴ Zum Abgrenzungsverfahren vgl. Klemmer (1973).

¹²⁵ Eine ausführliche Beschreibung über die Methodik und die Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets findet sich z.B. bei Hirschenauer (1994); Zarth (1991).

gion eine Kennziffer, die ihre Strukturstärke bzw. Förderbedürftigkeit zum Ausdruck bringt. Die Regionen lassen sich dann nach dieser Kennziffer aufsteigend in eine Rangfolge bringen“ (Zarth 1999: 4).

Der Katalog zur regionalpolitischen Beurteilung der Entwicklungsunterschiede der Arbeitsmarktregionen umfaßt seither für die westdeutschen Bundesländer folgende Einzelindikatoren:

- den Bruttojahreslohn der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (40%),
- die durchschnittliche Arbeitslosenquote der vergangenen vier Jahre (40%),
- einen komplexen Infrastrukturindikator (10%) sowie
- eine Prognose der künftigen Arbeitsplatzentwicklung der folgenden vier Jahre (10%).

Jeder Indikator wird am Bundesdurchschnitt normiert, standardisiert und geht dann in eine gewichtete, multiplikative Verknüpfung ein. In den alten Ländern umfassen die GA-Fördergebiete ca. ein Fünftel der Bevölkerung (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Umfang der GA-Fördergebiete ab 1997

| | <i>Wohnbevölkerung in Westdeutschland – Stand: 31. Dezember 1994 –</i> | |
|--------------------------|--|--------------------------|
| Land | Insgesamt | davon im GA-Fördergebiet |
| Bayern | 11 921 944 | 1 674 348 |
| Baden-Württemberg | 10 272 069 | 0 |
| Bremen | 680 029 | 353 932 |
| Hamburg | 1 705 872 | 0 |
| Hessen | 5 980 693 | 428 263 |
| Niedersachsen | 7 715 363 | 3 444 917 |
| Nordrhein-Westfalen | 17 816 079 | 4 504 785 |
| Rheinland-Pfalz | 3 951 573 | 696 399 |
| Saarland | 1 084 201 | 984 400 |
| Schleswig-Holstein | 2 708 392 | 1 158 848 |
| Westdeutsche Länder ges. | 63 836 215 | 13 245 892 |
| | <i>Wohnbevölkerung in Ostdeutschland – Stand: 31. Dezember 1994 –</i> | |
| | Insgesamt | davon im GA-Fördergebiet |
| Berlin | 3 472 009 | 3 472 009 |
| Brandenburg | 2 536 747 | 2 536 747 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 832 298 | 1 832 298 |
| Sachsen | 4 584 345 | 4 584 345 |
| Sachsen-Anhalt | 2 759 213 | 2 759 213 |
| Thüringen | 2 517 776 | 2 517 776 |
| Ostdeutsche Länder ges. | 17 702 388 | 17 702 388 |

Quelle: 26. Rahmenplan (1997: 9)

In den ostdeutschen Bundesländern umfassen die GA-Fördergebiete nach wie vor die gesamte Bevölkerung, allerdings erfolgte erstmals 1997 eine Fördergebietsabgrenzung, in dessen Folge acht Arbeitsmarktregionen aus der Höchstförderung (A-Fördergebiete) herausgefallen sind und zu sogenannten B-Fördergebieten wurden. In den Regionen, in denen die Gemeinschaftsaufgabe weiterhin mit den Höchstsätzen fördern kann, leben ca. 60% der ostdeutschen Bevölkerung. Aus der Höchstförderung herausgefallen sind die Arbeitsmarktregionen Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Erfurt, Weimar, Schwerin und Halle.¹²⁶ Basis hierfür ist folgender, leicht modifizierter Kriterienkatalog:

- Unterbeschäftigungsquote (50%),

¹²⁶ Vgl. z.B. 26. Rahmenplan 1997: 12.

- Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf 1995 (40%),
- Infrastrukturindikator (10%).

Die Veränderungen waren zum einen deshalb nötig, weil Prognosen über die künftige Arbeitsplatzentwicklung aufgrund der fehlenden langen Zeitreihen noch nicht zur Verfügung standen. Zum anderen erfaßt die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern – anders als in den alten Ländern – nur unzureichend das Ausmaß der Beschäftigungslücke. Ursache dafür ist der vergleichsweise hohe Anteil öffentlich geförderter Beschäftigung auf dem sogenannten Zweiten Arbeitsmarkt.¹²⁷

Die Festlegung des Abgrenzungsmodus – hierin besteht in der Literatur ein breiter Konsens¹²⁸ – ist in erster Linie das Ergebnis eines politischen Diskussionsprozesses. Die ursprüngliche Hoffnung, sich auf wissenschaftlich gesicherte Kriterien, Schwellenwerte und Methoden stützen zu können, bestätigten sich trotz vielfältiger Anstrengungen nicht (vgl. Reissert & Schnabel 1976: 89). Charakteristisch ist vielmehr bereits zu Beginn der Abgrenzung von Fördergebieten die Suche nach „konfliktminimierenden pragmatischen Kompromissen zwischen Bund und Ländern“ (Reissert & Schnabel 1976: 90).

4.5 Die Gemeinschaftsaufgabe in den neuen Ländern

Im Einigungsvertrag wurden nach dem Fall der Mauer die Regelungen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes auf die neuen Länder übertragen.¹²⁹ Von 1991 bis 1999 wurden in Ostdeutschland im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe knapp 201 Mio. DM gewerbliche Investitionen gefördert (vgl. Tabelle A2). Die Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Länder erfolgte – trotz der grundlegenden Veränderungen der Anforderungen

¹²⁷ Zum Ausmaß der Unterbeschäftigung vgl. Trabert (1997); Schneider (1996). Für Sachsen-Anhalt vgl. Kapitel 6.4.

¹²⁸ Vgl. Nägele (1996); van Suntum (1984); Böhret et al. (1982); Reissert & Schnabel (1976).

¹²⁹ Ein Auszug der entsprechenden Passagen findet sich in Anhang 1.

an die Struktur- und Regionalpolitik (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft 1994: 2) – mit relativ wenigen Modifikationen des Instruments: Zum einen wurde auf das räumliche Prinzip verzichtet, wodurch sich der Kreis der Begünstigten erweiterte; zum zweiten wurde die Förderintensität erhöht, d.h. die Förderhöchstsätze wurden erhöht; und drittens wurde der Zugang zu den Fördermitteln erleichtert, indem die Definition des Absatzradius für Export von 50 km auf 30 km verringert¹³⁰ und die Gemeinschaftsaufgabe auch für nicht-investive Förderungen geöffnet wurde.¹³¹

Anfänglich wurde in den fünf neuen Ländern auf eine regionale Differenzierung der Förderszenarien verzichtet, obwohl die einzelnen ostdeutschen Regionen zum Zeitpunkt des Beitritts über unterschiedliche Ressourcenausstattungen verfügten. Da die Abstände zum westdeutschen Niveau jedoch so beträchtlich waren (vgl. Skopp 1995) und die zur Abgrenzung notwendigen Indikatoren nicht vorlagen (Schrumpf 1992: 34), wurde von einer zusätzlichen regionalen Differenzierung durch die Rahmenpläne abgesehen und die Entscheidung über eine räumliche Schwerpunktsetzung den Ländern überlassen.¹³²

Mit Inkrafttreten des 25. Rahmenplans 1997 wurden die neuen Länder unter Verwendung modifizierter Teilindikatoren in die Fördergebietsabgrenzung miteinbezogen. Dies hatte zur Folge, daß die als relativ strukturstärker eingeschätzten Arbeitsmarktregionen Berlin, Dresden, Erfurt, Halle, Leipzig, Weimar und Schwerin aus der Höchstförderung herausfielen. Dabei war für „die neuen Länder wichtig, daß jedes neue Land mit mindestens einer Arbeitsmarktregion in der Gruppe der strukturstärkeren Regionen vertreten ist“ (Bundesministerium für Wirtschaft 1996: 6). Der Umfang des Bevölkerungsanteiles, der aus der Höchstförderung herausgefallen ist, beläuft sich auf ca.

¹³⁰ Dies geschah, so Heimpold, Junkernheinrich & Skopp (1994: 122), „um der noch mangelnden Verflechtung und der schlechten Infrastruktur gerecht zu werden.“

¹³¹ Eine vertiefte Diskussion um die Übertragung und die Entwicklung der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe in den neuen Ländern vgl. Nägele (1996: 198ff); Lichtblau (1995: 77); Funkschmidt (1993); Tetsch (1993); Henseler-Unger (1992); 22. Rahmenplan; Budde, Hamm, Klemmer, Lagemann & Schrumpf (1991).

¹³² Zu den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in den neuen Ländern vgl. Nägele (1996: 171ff).

40% der Ostdeutschen. Für die neuen Länder gilt jedoch eine Öffnungsklausel, die die Regionsabgrenzung durchlässig macht: Wenn es sich um "besonders strukturwirksame Ansiedlungen, die sich im internationalen Wettbewerb befinden", handelt, "können auf Antrag eines Landes und mit Zustimmung des Planungsausschusses auch in den genannten Arbeitsmarktregionen Investitionen mit dem Höchstsatz gefördert werden." (Bundesministerium für Wirtschaft 1996: 3).

Eine Diskussion über diese Art der Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Länder „wurde allenfalls in der Wissenschaft in begrenztem Maße geführt. Diese hatte allerdings auf den politischen Prozeß so gut wie keinen Einfluß“ (Gerlach 1997: 4). Die Einwände, die vorgebracht wurden, betrafen sowohl das Fehlen verwaltungstechnischer wie infrastruktureller Voraussetzungen (so Budde, Hamm, Klemmer, Lagemann & Schrupf 1991) als auch Erwägungen, die einen grundsätzlich anderen Ansatz der Subventionierung favorisierten (so z.B. Sinn & Sinn 1991; Barth 1995b). Angesichts der Entstehungsgeschichte der Gemeinschaftsaufgabe, die in einen gänzlich anderen ökonomischen, politischen und sozialen Kontext eingebunden war, hätte eine solche Diskussion die Wirksamkeit des Instruments u.U. vergrößern können. Denn der Einbezug der neuen Länder in die Gemeinschaftsaufgabe führte nicht nur zu Veränderungen der Zugangsbedingungen für das neu hinzugekommene Fördergebiet, sondern hatte auch Implikationen für die Problemstellung, die durch die Gemeinschaftsaufgabe zu bearbeiten war: Die „enormen wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den ost- und den westdeutschen Ländern (rückten) nun in den Mittelpunkt der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik“ (Nägele 1996: 12). Die zunächst von einigen Autoren befürchteten Veränderungen der föderalstaatlichen Balance zugunsten des Bundes (vgl. Benz 1993: 457; Hesse 1993: 433ff; Lhotta 1991: 260f) hat sich nicht bewahrheitet, da eine Reform zugunsten der Länder, wie von den westdeutschen Ländern in einem Forderungskatalog zur Reform der föderalen Ordnung vom Juli 1990 gefordert, nicht zustande kam. Vor diesem Hintergrund urteilt Nägele (1996: 312) im Ergebnis seiner Untersuchung zur regionalen Wirtschaftspolitik seit der Vereinigung, daß es in „der

Folge der Vereinigung ... weder Zentralisierung- noch Föderalisierungstendenzen feststellbar (sind)“.

Der Verzicht auf eine Fördergebietsabgrenzung in den neuen Ländern ist bemerkenswert. Nicht nur, daß damit auf eines der Kernstücke regionalpolitischer Förderung verzichtet wird, sondern auch mit Blick auf die Implikationen für die Zielkonkurrenz zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel. Bei flächendeckender Höchstförderung ist – gemäß dem bereits erwähnten Matthäus-Prinzip – zu erwarten, daß vermehrt Fördermittel in Wachstumsräume fließen, was – zumindest mittelfristig – einem Abbau bestehender regionaler Disparitäten entgegen steht. Die wirtschaftswissenschaftlichen Empfehlungen Anfang der neunziger Jahre gingen auch klar in diese Richtung, die „keine Alternative zur wachstumsorientierten Politik“ sahen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1993: Ziff. 274ff, vgl. auch Budde et al. 1991: 74; Klemmer 1991b: 611; Ragnitz 1991: 415). Die damit verbundene systematische Benachteiligung des Ausgleichszieles scheint billigend in Kauf genommen worden zu sein. Aufschluß darüber, ob sich diese Annahme bewahrheitet hat oder nicht, werden die empirischen Analysen in den Kapitel 6 bis 10 liefern. Die Schwächen der Gemeinschaftsaufgabe zeigen sich jedoch nicht nur in der theoretischen Fundierung und Gestaltung des Instruments, sondern auch in der institutionalisierten Erfolgskontrolle. Das Spannungsfeld zwischen theoretischen Ansprüchen an eine Evaluation regionalpolitischer Maßnahmen und den empirischen Möglichkeiten zur Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe bildet den Rahmen für die folgenden Ausführungen.

4.6 Erfolgskontrollen

Auch wenn man davon ausgeht, daß Erfolgskontrollen elementarer Bestandteil eines politischen Instruments sind, unterlag die regionale Wirtschaftspolitik bis zur Einführung der Gemeinschaftsaufgabe keiner „systematischen und qualifizierten Erfolgskontrolle“ (Mäding 1986: 749). Allerdings muß der Stellenwert der Erfolgskontrollen als ambivalent eingestuft werden. Zwar wird in

den Rahmenplänen – so z.B. im 25. Rahmenplan (1996: 19) – beteuert, daß die Erfolgskontrolle ein „unverzichtbares Instrument“ für die Konzeption der Regionalpolitik darstelle. Gleichzeitig wird auf die Problematik verwiesen, daß die Zuordnung von Wirkungen aufgrund der Komplexität des Gegenstandes nicht eindeutig sein könne und man auf empirisch begründete Vermutungen über Richtung und Stärke der regionalpolitischen Instrumente verwiesen sei. Trotz dieser berechtigten Einwände reichen die Möglichkeiten einer substanziellen Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe, wie ich noch zeigen werde, über das hinaus, was im Rahmenplan vorgesehen ist.

Der empirischen Problematiken ebenso ungeachtet wie der mangelnden Umsetzungen dessen, was möglich wäre, ist die Forderung nach einer Zielerreichungskontrolle regelmäßig Bestandteil der Rahmenpläne (vgl. z.B. 25. Rahmenplan 1996: 18). Die Erfolgskontrollen der Gemeinschaftsaufgabe – so sieht es der Rahmenplan vor – werden zum Teil von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführt, zum Teil von den Ländern alleine. Die Länderkontrollen sind sowohl von der Art als auch vom Umfang umfassender als die des Bundes. In der Gemeinschaftsaufgabe wird zwischen drei Kontrollarten unterschieden, nämlich der Vollzugs-, der Zielerreichungs- und der Wirkungskontrolle. In meinen empirischen Analysen werde ich einen Schritt weiter gehen und den Einfluß des Programmdesigns selbst auf den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe als Ausgangspunkt der Evaluation wählen. Doch werden zunächst die im Rahmenplan konzipierten Erfolgskontrollen mit Blick auf ihre Stärken und Schwächen sowie ihre Umsetzbarkeit erörtert.

Im Rahmen der *Vollzugskontrolle* werden die Bewilligungsbescheide durch den Bund geprüft, die Verwendungsnachweise durch die Länder. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder prüfen die Ordnungsmäßigkeit der Subventionsgewährung und die Erfüllung der Fördervoraussetzungen. Eine weitere Instanz der Vollzugskontrolle, die als Kontrollinstrument für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden kann, ist die Förderstatistik. Sie wird beim Bundesamt für Wirtschaft über die bewilligten Förderfälle geführt und gibt Auskunft über die Höhe der Mittelausgabe und -verwendung sowie die Anzahl der geförderten Investitionen und Arbeitsplät-

ze ebenso wie über die Größe und Branchenzugehörigkeit der geförderten Unternehmen. Die Förderstatistik stellt die Grundlage für einzelbetriebliche Wirkungsanalysen dar.

Theoretisch stellt eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse das „Herzstück“ der Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe dar. Mit ihrer Hilfe kann nicht nur die Entwicklung eines Unternehmens vor und nach der Förderung untersucht werden, sondern es können auch Vergleiche zwischen geförderten und nichtgeförderten Unternehmen angestellt werden – soweit das statistische Datenmaterial dies erlaubt. 1986 wurde von einer im Rahmenplan nicht näher benannten Trierer Forschungsgruppe¹³³ ein Modell der einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse entwickelt und erfolgreich angewendet. Zum praktischen Einsatz gelangte dieses Modell jedoch nicht, da datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Erfassung der Betriebskennziffer sprachen (vgl. 25. Rahmenplan 1996: 21). Ohne diese Kennziffer ist eine einzelbetriebliche Analyse allerdings nicht möglich, da ihr die notwendige Grundlage fehlt.

Die *Zielerreichungskontrolle* setzt auf der Ebene der Förderregionen an und prüft den Abbau regionaler Disparitäten. Zielvariablen, anhand derer die Zielerreichung gemessen wird, sind Einkommens- und Arbeitsmarktindikatoren, die einem interregionalen Vergleich unterzogen werden.¹³⁴ Hauptanliegen dieser Kontrollart ist die Überprüfung der Förderbedürftigkeit von Regionen und gegebenenfalls deren Neuabgrenzung. Offen bleibt an dieser Stelle jedoch, ab wann eine positive Entwicklung als Zielerreichung klassifiziert wird.

In der Komplexität noch einen Schritt weiter geht die *Wirkungskontrolle*. Es geht dabei um die Überprüfung der Effizienz des eingesetzten Instrumentariums. Anders als bei der einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse steht eine Effizienzkontrolle auf räumlicher Ebene nicht vor datenschutzrechtlichen Problemen, sondern vor theoretischen, methodischen und empirischen. Zum einen können regionale Entwicklungsdeterminanten nicht eindeutig identifi-

¹³³ „Im Auftrag des Untersuchungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe hat *eine* Forschergruppe der Universität Trier einen solchen Ansatz 1986 entwickelt.“ (vgl. 25. Rahmenplan 1996: 21. Hervorhebung K.C.).

¹³⁴ Zuletzt hat der Planungsausschuß eine derartige Überprüfung im Juli 1993 durchgeführt (vgl. 28. Rahmenplan, 1999: 25).

ziert werden, zum anderen ist eine zweifelsfreie Feststellung der Zuordnung der Einflußfaktoren auf die Entwicklung nicht möglich.¹³⁵ Darüber hinaus droht ein derartiges Unterfangen an der vorhandenen Datenlage zu scheitern, die auf regionaler Ebene häufig lückenhaft ist und deren Daten erst mit großer Zeitverzögerung zur Verfügung stehen. Untersuchungen über die Effizienz der Gemeinschaftsaufgabe beschränken sich meist auf zeitliche, sektorale, regionale, betriebsgrößenmäßige oder instrumentelle Ausschnitte.¹³⁶

Trotz der vielfältigen, wenn auch z.T. wenig aussagefähigen und oberflächlichen Kontrollarten ist die Frage nach dem *Einfluß des Programmdesigns* auf das regionale Verteilungsergebnis bislang weder im Rahmenplan noch im wissenschaftlichen Diskurs gestellt worden. Dies ist um so unverständlicher, als man von der Beantwortung dieser Frage berechtigterweise nicht nur einen wesentlichen Beitrag zum verbesserten Verständnis der Wirkungsweise der Gemeinschaftsaufgabe erwarten kann, sondern darüber hinaus auch ein qualitativ fundierter Beitrag zur Verbesserung des Programmdesigns geleistet werden kann. Unter Erfolgskontrolle verstehe ich demzufolge hier die Frage nach der Adressatenerreichung und dem Einfluß, den das Programmdesign auf das regionale Verteilungsmuster der Inanspruchnahme der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe hat. Der Durchführung einer derart verstandenen Erfolgskontrolle vorgeschaltet ist zunächst eine Diskussion des Forschungsstandes über die unterschiedlichen wissenschaftlichen Erfolgskontrollen der Gemeinschaftsaufgabe (Kapitel 5).

¹³⁵ Vgl. auch Kapitel 3.3.

¹³⁶ Siehe z.B. Schalk & Untiedt (1999); Franz & Schalk (1995 und 1989); Asmacher et al. (1987). Zusammenfassend vgl. Kapitel 5.

5 Die Gemeinschaftsaufgabe aus Sicht der Forschung: bisherige Evaluationsperspektiven und Befunde

Die Rezeption des Forschungsstandes zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe gliedert sich in zwei Schritte: Zunächst werde ich die Erkenntnisse, die aus den bisherigen politikwissenschaftlichen Studien gewonnen wurden (Kapitel 5.1), diskutieren, um im Anschluß daran die Befunde der wirtschaftswissenschaftlichen Studien anhand zentraler Erfolgskriterien zusammenzufassen (Kapitel 5.2).

5.1 Politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gemeinschaftsaufgabe

Studien, die sich aus *politikwissenschaftlicher* Perspektive mit der Gemeinschaftsaufgabe befassen, sind selten. Anders als bei den wirtschaftswissenschaftlichen Analysen, die sich mit dem Ergebnis der Gemeinschaftsaufgabe selbst befassen, diente die Gemeinschaftsaufgabe in politikwissenschaftlichen Studien bislang fast ausschließlich als Exempel, um z.B. Fragen der Politikverflechtung und Problemverarbeitungsfähigkeit verflochtener Systeme zu beantworten (Scharpf, Reissert & Schnabel 1976), um Aufklärung über die Anpassungsfähigkeit des föderalen Systems bei der Bewältigung der Folgen der deutschen Vereinigung zu erhalten (Nägele 1996), um Faktoren zu bestimmen, die die Handlungsspielräume und Steuerungspotentiale der Verwaltung bzw. des politisch-administrativen Systems definieren (Böhret et al. 1982) oder um den Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik zu untersuchen (Hembach 1980). Eine Ausnahme stellt die Arbeit von Scharff (1993b) dar, der die Gemeinschaftsaufgabe untersucht, um Vorschläge für eine verbesserte Regionalpolitik zu erarbeiten.

Die Frage nach der Effektivität bleibt jedoch bei allen Untersuchungen – auch bei der Scharffs – offen. Und das obwohl diese Evaluationsdimension im Rahmen der Politikfeldforschung von zentraler Bedeutung ist. Um diese Lücke zu schließen und angesichts der großen finanziellen Anstrengungen und der Hoffnungen, die – gerade auch in den ostdeutschen Bundesländern – mit der Gemeinschaftsaufgabe verbunden sind, ist es dringend geboten, sich einen Einblick in die Wirkungsweise und Effektivität des zentralen regionalwirtschaftlichen Instruments zu verschaffen. Im Anschluß daran wird es möglich sein, Verbesserungspotentiale zu identifizieren und Vorschläge zur effektiveren Gestaltung des Instruments ableiten zu können. Ehe ich das meinen Analysen zugrunde liegende Forschungsdesign vorstelle, werde ich die Studien von Scharpf et al. (1976), Nägele (1996); Böhret et al. (1982), Hembach (1980) und Scharff (1993b), die sich aus jeweils unterschiedlichen Zusammenhängen mit der Gemeinschaftsaufgabe befaßt haben, präsentieren und diskutieren.

In einer Auseinandersetzung mit der Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik haben *Scharpf et al. (1976)* die Modalitäten der Politikverflechtung und deren Auswirkung auf Problemverarbeitungskapazitäten u.a. am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe untersucht. Das Erkenntnisinteresse ist auf "die Leistungsfähigkeit des Kooperationsystems im ganzen ... (und [K.C.]) die explizite Verknüpfung empirisch-verhaltenswissenschaftlicher Analysen von Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozessen mit inhaltlich-normativen Problem- und policy-Analysen" gerichtet (Scharpf et al. 1976: 10).

Die Autoren legen dabei zwei Prämissen zu Grunde: Zum einen vermuten sie, „daß unter den Bedingungen des ‚Spätkapitalismus‘ und der ‚Konkurrenzdemokratie‘ das politische System in der Regel mit einem Überfluß manifester Probleme über die verfügbaren Handlungsmöglichkeiten konfrontiert ist“.¹³⁷ Zum anderen nehmen sie an, „daß unterschiedliche Problemarten un-

¹³⁷ Zusammenfassend charakterisiert Scharpf (1976: 13) die Schwierigkeiten des Spätkapitalismus und der Konkurrenzdemokratie als „hohe(n) Problemdruck bei hohen Handlungsrestriktionen“.

terschiedliche Anforderungen an das politische System stellen, daß unterschiedliche Entscheidungsstrukturen in unterschiedlichem Maße geeignet sein können, auf die Anforderungen unterschiedlicher Probleme zu reagieren, und daß deshalb die systematische Kombination einer Typologie der Problemarten und einer Typologie der Entscheidungsstrukturen (gewissermaßen eine *contingency theory* des politisch-administrativen Systems) wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer problemorientierten, praxisrelevanten Politik- und Verwaltungswissenschaft ermöglichen sollte“ (Reissert & Schnabel 1976: 10, Hervorhebungen im Original).

Im ersten Teil des Buches erarbeitet Scharpf (1976) einen theoretischen Interpretationsrahmen über die Handlungsbedingungen und -möglichkeiten des politischen Systems der Bundesrepublik. Der Fokus der von Scharpf (1976: 30) entwickelten Theorie der Politikverflechtung richtet sich auf die Frage nach "den strukturellen Bedingungen von Entscheidungs- und Problemverarbeitungsprozessen in 'Netzwerken'". Zunächst beschreibt er die Ausgangsbedingungen bzw. die charakteristischen Schwierigkeiten des Spätkapitalismus und der Konkurrenzdemokratie und widmet sich dann den Problemerzeugungstendenzen der Dezentralisierung. Scharpf (1976: 28) setzt dabei dem „simplen Dezentralisierungs-Zentralisierungs-Schema ... den Begriff der ‚Politikverflechtung‘ entgegen“. In der Auseinandersetzung mit der Politikverflechtung rückt auf diese Weise „die Interaktion zwischen dezentralen und zentralen Entscheidungseinheiten selbst in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses“ (Scharpf 1976: 28). In diesem Zusammenhang analysiert er den Steuerungsbedarf und die Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente, definiert die Verflechtungsarten, beleuchtet die Verflechtungsfolgen unter den Begriffen „Informationsprozesse“ und „Konflikt/Konsensprozesse“, um abschließend Vorschläge zur Minimierung des Konsensbedarfs zu erarbeiten. Hierbei unterscheidet er zwischen drei Herangehensweisen: Verminderung der Zahl der notwendigen Beteiligten durch Bilateralisierung, Entflechtung oder Externalisierung; Verminderung der Zahl der Entscheidungsalternativen durch negative Koordination, Segmentierung der Entscheidung oder Koordination von unten; Einführung konfliktminimierender

Entscheidungsregeln wie Strukturhaltung, Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung, Konfliktvertagung oder Eingriffsverzicht.

Der Explikation des theoretischen Interpretationsrahmens schließt sich die zusammenfassende Darstellung von Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden an. Reissert & Schnabel (1976) untersuchen am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben¹³⁸ und der Investitionshilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a IV GG den Zusammenhang zwischen interorganisatorischer Entscheidungsstruktur und materiellen Politikergebnissen. Dabei dienen die Gemeinschaftsaufgaben eher als Folie, um die "eher politik- und verwaltungswissenschaftliche Frage, inwieweit die Kooperationsformen von Bund, Ländern und Gemeinden die ihnen zugeschriebene Funktion, gesellschaftliche Probleme zielorientiert zu verarbeiten, tatsächlich auch erfüllen“, zu analysieren (Reissert & Schnabel 1976: 72).

Sie beschreiben dabei zunächst detailliert die Problemlagen und Problemverarbeitungsstrategien sowie die jeweiligen Interaktionsmuster von Bund, Ländern und Gemeinden in den Bereichen der Gemeinschaftsaufgabe und Investitionshilfen. Zwei Querschnittsaspekte der Fallstudien stehen abschließend im Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses: die Frage nach den Kosten der Politikverflechtung sowie die Frage nach der ‚Überflechtung‘. Reissert & Schnabel (1976: 218) beantworten die Frage über die Problemlösungsfähigkeit von Politikverflechtungssystemen vor dem Hintergrund der von Scharpf entwickelten Problemtypologie, indem sie formulieren, „daß in den Aktionssystemen der Politikverflechtung Entscheidungsregeln und –muster vorherrschen, die darauf angelegt sind, den Konsensbedarf für Entscheidungen des Systems zu minimieren, und die aus diesem Grunde systematisch zur Vernachlässigung von Niveaufixierungs-, Verteilungs- und Interaktionsproblemen führen müssen“. Als zentralen Befund der Zusammenschau der Einzelanalysen halten Reissert & Schnabel (1976: 232) zunächst zweierlei fest:

¹³⁸ Außer der regionalen Wirtschaftsförderung werden mit Ausnahme der Hochschulbauförderung alle Gemeinschaftsaufgaben untersucht: Agrarstrukturförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Städtebauförderung, Wohnungsbauförderung, Krankenhausfinanzierung.

Auch in den Fällen, in denen die Alternativlösung des Finanzausgleiches die einfachere und funktional äquivalente gewesen wäre, ist es zur Ausprägung eines Verflechtungssystems gekommen, und das, obwohl dadurch erheblich höhere bürokratische und politische Kosten erzeugt wurden. Dies führt die Autoren dazu, das Ausmaß der tatsächlichen Politikverflechtung in den von ihnen untersuchten Bereichen als „Überflechtung“ zu charakterisieren. Reisert & Schnabel (1976: 233) beenden ihre Analyse mit der Bemerkung, daß „Politikverflechtung trotz ihrer Kosten den beteiligten Akteuren in Bürokratie und Politik offenbar andere Vorteile“ bietet – ohne jedoch über diese „anderen Vorteile“ zu spekulieren, sie zu skizzieren oder gar zu spezifizieren.

In seiner Arbeit über die „Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat“ knüpft *Nägele (1996)* an die Frage nach der Problembearbeitungsfähigkeit verflochtener Systeme an und legte damit die erste und bislang einzige politikwissenschaftliche Monographie zur regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik nach der deutschen Vereinigung vor.¹³⁹ In der Studie wird das Politikfeld der regionalen Wirtschaftspolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung untersucht, wobei sie einen doppelten Fokus hat und sich zum einen auf die Strukturen und Funktionsbedingungen der regionalen Wirtschaftspolitik im allgemeinen sowie der Gemeinschaftsaufgabe im besonderen konzentriert.¹⁴⁰ Zum anderen ist es Nägeles Anliegen, die Anpassungsleistung der bestehenden Verflechtungsstrukturen angesichts der transformationsbedingten Herausforderungen am Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik als einem vertikal und horizontal verflochtenen Politikfeld zu beurteilen. Die Studie, die aufgrund der Einmaligkeit der deutschen Vereinigung und der daraus resultierenden Herausforderungen nicht an „herkömmliche politikwissenschaftliche Ansätze wie Policy-Analyse und ihre Spielarten“ anknüpfen kann – so Nägele (1996: 18) –, ist überwiegend deskriptiv-analytisch angelegt und in vier Teile unterteilt.

¹³⁹ Eine differenzierte Diskussion der Forschungsergebnisse finden sich in dieser Arbeit vor allem in Kapitel 4.

¹⁴⁰ Nägele berücksichtigt neben dem Verhältnis von Bund und Ländern auch den Einfluß der Europäischen Gemeinschaft auf die regionale Wirtschaftspolitik ausführlich. Aus Gründen der Stringenz wird dieser Aspekt seiner Studie hier nicht weiterverfolgt.

Im ersten Schritt wird die regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat vor der Vereinigung von ihren Anfängen über ihre Strukturen, Instrumente und Akteure detailliert behandelt. Im zweiten Schritt werden die veränderten Rahmenbedingungen der regionalen Wirtschaftspolitik nach dem Beitritt der neuen Länder 1990 analysiert, einschließlich der Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft. Im dritten Schritt stehen die Reaktionen der Akteure der regionalen Wirtschaftspolitik nach der Vereinigung im Mittelpunkt, unter besonderer Berücksichtigung der regional wirksamen Treuhandpolitik, und der Modus der Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Länder ebenso wie die jeweilige Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik in den ostdeutschen Ländern. Im vierten und letzten Schritt nimmt Nägele eine Bewertung der zentralen Ergebnisse mit Blick auf die Veränderungen des föderalen Bundesstaates im Prozeß der Vereinigung vor und versucht vor diesem Hintergrund, die künftige Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe einzuschätzen.

Die Anpassungsleistung des föderalen Systems bei der Bewältigung der Folgen des Beitritts der fünf neuen Länder hält Nägele (1996: 312) für außerordentlich hoch, wenn er schreibt: „Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland konnte die ökonomischen und politischen Probleme im Zuge der Einheit bislang ohne Veränderungen der Föderalstruktur verarbeiten und hat damit ... eine von etlichen nicht für möglich gehaltene Anpassungsleistung vollbracht.“ Mit Blick auf mögliche Veränderungen der zentralen Charakteristika der bundesdeutschen Politiksteuerung kommen Sally & Webber (1994: 39) zu folgender Einschätzung: „Indeed, far from the political system of the old Federal Republic having been transformed by unification, its principal distinguishing traits appear rather to have been reinforced.“¹⁴¹

Nägeles (1996: 315) Prognose über die Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe beginnt düster: „Die erkennbaren regionalwirtschaftlichen und institutionellen Hürden sprechen zunächst eher für eine Abschaffung“. Allerdings, so fährt er fort, stünden der Abschaffung nicht nur Ressortinteressen entgegen, sondern

¹⁴¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.5.

auch der Umstand, daß der Gemeinschaftsaufgabe „eine gewisse ‚Bollwerkfunktion‘ gegenüber der Europäischen Gemeinschaft“ zugeschrieben wird. Überdies spricht für die Beibehaltung des Instruments der Umstand, daß „bislang keine praktikablen Alternativen zur GRW erkennbar“ sind.

Wie bereits mehrfach erwähnt, befaßt sich die Studie von *Böhret, Jann & Kronenwett (1982: 23)* am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe ausführlich mit der Frage, "durch welche Faktoren Handlungsspielräume und Steuerungspotentiale der Verwaltung - und damit auch des gesamten politisch-administrativen Systems (PAS) - eingeschränkt werden." Ihre Output-Analyse ist dabei in vier elaborierte Schritte aufgeteilt:

1. Bestandsaufnahme der Programme, einschließlich der Problemprezeption, der Zielformulierungen, der Handlungsmodelle und Instrumentarien, der Programmkonkretisierung und der Abgrenzung der zu untersuchenden Wirkungen (Definition und Erreichung der Impact-Ziele sowie der Outcome-Ziele).
2. Bestandsaufnahme der Implementationsergebnisse, sowohl für die einzelbetriebliche als auch die Infrastrukturförderung, unterschieden nach räumlicher, sachlicher und instrumenteller Verteilung.
3. Bestandsaufnahme der Implementationsprozesse, wobei für beide Förderarten (einzelbetriebliche und Infrastrukturförderung) das Verfahren, die Organisationsstruktur, das Informations- und Kontaktsystem, Personal, Finanzen und Konflikte untersucht werden.
4. Identifikation der relevanten Einflußfaktoren. Zwei Arten von Einflußfaktoren wurden identifiziert: Programmfaktoren und Implementationsfaktoren, und zwar sowohl in Abhängigkeit von der Problemprezeption, den Zielen, den Handlungsmodellen und der Programmkonkretisierung als auch in Abhängigkeit von der Organisation bzw. der Struktur der Förderung, der Information, dem Personal, der Finanzen und der Politik.

Im Ergebnis ihrer Output-Analyse stellen die Autoren fest, daß die im Handlungsmodell intendierten Outputziele nicht realisiert werden. Daraus allerdings den Schluß zu ziehen, „daß die vorgegebenen Entscheidungskriterien

und die Förderungsprogrammatik insgesamt wirkungslos wären“, weisen Böhret et al. (1982: 390) als zu kurz gegriffen zurück. „Es könnte ja sein“ – so die Autoren weiter –, „daß die programmatischen Festlegungen bezüglich der Outputziele vor allem im 'Vorfeld' wirken, indem sie potentielle Antragsteller, die ihnen ganz oder teilweise nicht genügen, 'abschrecken', so daß diese aufgrund ihrer Informationslage überhaupt keinen Antrag mehr stellen oder sich mit einer negativen Auskunft im Vorstadium der Antragstellung zufrieden geben. Dieser wesentliche Aspekt kann empirisch kaum eindeutig erfaßt werden.“ Den Pessimismus mit Blick auf die Operationalisierbarkeit der „Vorfeldwirkung“ kann ich nicht teilen, da Möglichkeiten zur Quantifizierung – wie ich im Verlauf meiner Analysen zeigen werde – durchaus bestehen.

Trotz des Anspruchs, "anhand einer *ex-post* Analyse eines *begrenzten* Politikbereichs zunächst zu *deskriptiven* und *heuristischen* Hypothesen zu gelangen, um damit zu einer *empirischen* Bestimmung von Handlungsspielräumen und Steuerungspotentialen des PAS beizutragen", bleiben Böhret et al. (1982) eine klare Bewertung ihrer vielzähligen Einzelbefunde schuldig. Versucht man, die verstreuten Einschätzungen und Schlußfolgerungen ihrer Analysen zu bündeln, zeichnet sich eine durchgängig harsche Kritik sowohl an der Konstruktion als auch an der Implementation der Gemeinschaftsaufgabe sowie der Nutzung der Handlungsspielräume des politisch-administrativen Systems ab. Grundsätzlich kritisieren die Autoren ein Zurückbleiben hinter den theoretischen Ansprüchen bei den unterschiedlichen Programmen, und zwar mit Blick auf die räumliche, sachliche und instrumentelle Diskriminierung. Wiederholt kommen sie zu Urteilen wie dem folgenden: „Generell läßt sich anhand dieser (hier untersuchten [K.C.]) politischen Aktivitäten vermuten, daß es ‚der Politik‘ im Prinzip nicht darum geht, eine möglichst mit den programmatischen Aussagen übereinstimmende, effektive Förderpolitik durchzuführen, sondern eher darum, in den strukturschwachen Gebieten zunächst einmal Aktivität zu demonstrieren. Wenn man bedenkt, wie unsicher die *programmatischen* Festlegungen der Programme sind, erscheint diese Strategie durchaus nicht so irrational“ (Böhret et al. 1982: 387, Hervorhebungen im Original).

Böhret et al. (1982: 395) führen dies unter anderem darauf zurück, daß die Programme der regionalen Wirtschaftsförderung eher als „unpräzise“ und „ungesichert“ zu bezeichnen seien, „denn sie beruhen auf einer ungesicherten Problempertzeption, enthalten vage und widersprüchliche Ziele, beruhen auf einem umstrittenen Handlungsmodell und werden daher nur unzureichend für die Programmdurchführung konkretisiert“. Eine weitere Schwachstelle des Programms sehen sie – meines Erachtens zu recht – in der Verteilung der Chancen der Regionen im Wettbewerb um Standortentscheidungen von Unternehmen: "Man kann nun allgemein davon ausgehen, daß eine Verteilung des ökonomischen Potentials zugunsten strukturschwacher Räume nur solange zu erwarten ist, wie die wirtschaftsstarken Räume keine Einbußen erleiden, d.h. solange es einen *Zuwachs zu verteilen* gibt. In einer Situation, in der nur noch Umverteilung möglich ist, wird der Optimismus hinfällig, daß eine einfache 'Erschließung' der strukturschwachen Räume dort Wachstum fördern könnte. Dies ist nur dann der Fall, wenn in den Ballungsgebieten selbst alle Kapazitäten ausgeschöpft sind (bzw. das 'Ballungsoptimum' tatsächlich überschritten ist und sich diese Überschreitung in den Kostenrechnungen der Unternehmen niederschlägt). Solange in den Ballungsgebieten Reserven vorhanden sind, die aufgrund der Agglomerationsvorteile für Ansiedler und Erweiterer attraktiv sind, müssen in strukturschwachen Gebieten besondere Anreize angeboten werden, um ökonomisches Entwicklungspotential anzuziehen" (Böhret et al. 1982: 391f, Hervorhebungen im Original).

Wie im Falle der Gemeinschaftsaufgabe hat eine unzulängliche Problempertzeption – darauf weisen die Autoren weiter hin – Folgen für die Implementation der Programme. Eine Konsequenz daraus ist eine große Flexibilität bei der Implementation der Gemeinschaftsaufgabe. Die daraus resultierenden Folgen sehen Böhret et al. (1982: 395) unter anderem darin, „daß der Anspruch, gesellschaftlich-ökonomische Entwicklungen zu steuern, weitgehend aufgegeben wird ... Ein solch reaktiver Grundzug der Politik ist in den Programmen vorgezeichnet, wird aber erst durch die Programmdurchführung aktualisiert und deutlich.“ Weiter konstatieren sie, daß die "höhere Bewertung des Kriteriums 'Förderungsbedürftigkeit' gegenüber 'Förderungswürdigkeit' ... darauf hin (deutet), daß es nicht unbedingt darauf ankommt, regional-

politische Erfolge nachweisen zu können, sondern eher regionalpolitische Aktivitäten. So gesehen ist die 'schlechte' Durchführung der 'schlechten' Programme durchaus rational, gerade die stringente Durchführung der ungesicherten Programme wäre problematisch" (Böhret et al. 1982: 397). Inwieweit die Programmdurchführung selbst Einfluß auf die regionalen Fördermuster der Gemeinschaftsaufgabe hat, werde ich eingehend in Kapitel 8 untersuchen, wenn es darum geht, die räumliche Verteilung der Zugangsbedingungen zur Programmteilnahme zu analysieren.

Meinem Anliegen, eine Effektivitätsanalyse für die Gemeinschaftsaufgabe durchzuführen, näher stehen die Arbeiten von Hembach (1980) und Scharff (1993b). Auch wenn bei Hembach – wie in den übrigen bereits vorgestellten Studien – die Regionalpolitik als Beispiel zur Demonstration des eigentlichen Anliegens gewählt wird, tut er dies, um den Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik zu untersuchen. Scharffs Erkenntnisinteresse hingegen ist unmittelbar auf die Gemeinschaftsaufgabe gerichtet, da er nach Ansatzpunkten zur Verbesserung des Instruments sucht.

Die Arbeit von Hembach (1980: 11) ist konzipiert als „systematische Erörterung der für die Verwertung von Ergebnissen der Wirkungsforschung staatlicher Handlungsprogramme wesentlichen Gesichtspunkte, um die Möglichkeiten und Grenzen ihres Nutzens als Entscheidungshilfe für politische Aktivitäten beurteilen und ggf. verbessern zu können.“ Auch wenn er als konkretes Politikfeld die Regionalpolitik bzw. die regionale Wirtschaftspolitik wählt, so sieht er seine Ergebnisse auch auf andere Politikfelder übertragbar. Den Beitrag, den Wirkungsanalysen im politischen Prozeß leisten können, sieht Hembach (1980: 37) darin, daß „Aussagen über den Einfluß staatlichen Handelns auf eine im Zeitverlauf veränderte (zu verändernde) Wirklichkeit ermöglicht werden.“ Er klassifiziert Wirkungsanalysen nach drei formalen Unterscheidungskriterien: nach dem Zeitpunkt der Betrachtung (Wirkungsprognosen, Wirkungskontrollen), nach ihrem Ansatzpunkt im Planungs- und Kontrollsystem (Prämissenanalyse, Mittelanalyse) und nach ihrer inhaltlichen Reichweite bzw. ihrer Differenziertheit (vgl. Hembach 1980: 37f).

Im Ergebnis seiner detaillierten Auseinandersetzung mit den theoretischen und methodischen Problemen von Wirkungsanalysen (regional-)politischer Handlungsprogramme erstellt Hembach (1980: 86ff) ein Evaluationsschema zur Auswertung und Beurteilung (regional-)politischer Handlungsprogramme, von denen Teile sich in meinem Forschungsdesign in Kapitel 2.2 wiederfinden.¹⁴² Als Kriterien zur Beurteilung von Wirkungsanalysen nennt er die Transparenz der Untersuchung, die Wahl des theoretischen Ansatzes, die methodische Umsetzung und die Gültigkeit und Aussagefähigkeit der empirischen Ergebnisse. Gleichzeitig weist er jedoch – ähnlich wie andere Evaluationsforscher¹⁴³ – auf das Spannungsverhältnis, in dem die methodologischen Standards mit den realen Möglichkeiten stehen, hin. Zwar stellen „Wirkungsanalysen hohe theoretische, methodische und datenmäßige Anforderungen“ – so Hembach (1980: 86) –, die aber „oft nicht oder nur eingeschränkt erfüllt werden können.“ Die Evaluationsforscher Rossi, Freemann & Hofmann (1988: 94) sehen optimale Bedingungen zur Evaluation politischer Handlungsprogramme nur „in Utopia“ gegeben und gestehen ein, daß sowohl die Forschungsstrategie als auch das Untersuchungsdesign sich im Rahmen der empirisch vorfindbaren Restriktionen bewegen müssen.

Schwierigkeiten bei der Verwertbarkeit von Wirkungsanalysen im politisch-administrativen System sieht Hembach (1980: 198ff) vor allem in der politischen Umsetzung der Ergebnisse und der Festlegung von politischen Kriterien für die Verwertbarkeit. Er beschreibt aber auch die Notwendigkeit einer verbesserten Datenlage, einer stärkeren inhaltlichen Ausdifferenzierung der Wirkungsanalysen sowie die Defizite, die auf eine fehlende Institutionalisierung der Wirkungsforschung staatlicher Handlungsprogramme zurückzuführen sind.

Trotz seiner eher skeptischen Ausführungen über die Verwertbarkeit von Wirkungsanalysen, plädiert Hembach (1980: 235) wegen „der notwendigen

¹⁴² Evaluationsstandards wurden auch von der Evaluation Research Society 1982 und dem Joint Committee 1981 und 1994 erarbeitet (vgl. Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1999). Im Zentrum stehen dabei Standards, die die Nützlichkeit, die Anwendbarkeit, die Korrektheit sowie die Genauigkeit betreffen.

¹⁴³ So z.B. Bussmann et al. (1997: 46) oder Rossi, Freemann & Hofmann (1988: 94).

periodischen und systematischen Durchführung und dem engen logischen, prozessualen und politischen Zusammenhang zwischen Planung und Wirkungsforschung für eine Institutionalisierung im politisch-administrativen System.“ In seiner Begründung schließt er sich der Argumentation Derliens (1976: 29ff) an, der sowohl auf planungslogischen Begründungszusammenhänge (Notwendigkeit von Fehlerkorrekturen) als auch auf planungspolitische Begründungen (Reallokation knapper Ressourcen) hinweist.

Einen gänzlich anderen Zugang bei der Auseinandersetzung mit der Gemeinschaftsaufgabe hat *Scharff (1993a, b)* gewählt. Anders als in den übrigen Beiträgen steht die Gemeinschaftsaufgabe selbst im Mittelpunkt der Betrachtung. Sein Ziel ist es – ebenso wie meines –, die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe zu verbessern. Allerdings setzt er an einer gänzlich anderen Stelle an und fragt nach dem Beitrag, den eine explizite Berücksichtigung des endogenen regionalen Entwicklungspotentials leisten kann. Die Untersuchung ist auf die Einschätzung der Chancen und Risiken einer entwicklungspotentialorientierten Regionalpolitik gerichtet und mündet – abgeleitet von den regionalpolitischen Implikationen des neuen Konzepts – in Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Regionalpolitik.

Ausgangspunkt seiner Analysen ist die Unterscheidung zwischen dem Konzept der bislang praktizierten Regionalpolitik und einem neuen Konzept, welches sich an den regionalen Entwicklungspotentialen orientiert. Aus seiner Untersuchung der bislang praktizierten Regionalpolitik, bei der neben dem Steuerungstyp auch die räumliche und sachliche Schwerpunktbildung sowie die Fördertatbestände einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, folgt für *Scharff (1993a: 190)*, daß das „Zusammenwirken der einzelnen Grundsätze ... in erster Linie zu einer Beibehaltung bestehender regionaler Gegensätze“ führt. Der daraus resultierende Mangel an Effizienz, der „in ständig zunehmenden Maße ... die Problemlagen der Förderregionen zu verfehlen bzw. zu verschärfen“ droht, könne durch eine Revision der Fördergrundsätze hin zu einer Regionalpolitik, die an dem Entwicklungspotential der Regionen anknüpft, einen adäquaten Beitrag zur grundlegenden Verbesserung der regionalen Entwicklungsbedingungen leisten.

Seine Prüfung des theoretischen Gehalts des Konzepts der regionalen Entwicklungspotentiale hat zwar nicht zu einer eindeutigen Identifikation und verbindlichen Klärung der Begriffe Potential und Entwicklung geführt, dennoch ist es ihm möglich, „weitreichende normative Empfehlungen für die Ausgestaltung einer entwicklungspotentialorientierten Regionalpolitik“ zu formulieren (Scharff 1993b: 160). Als wichtigste Ansatzpunkte einer an Entwicklungspotential orientierten Regionalpolitik verortet er neben einer produktionsorientierten Dienstleistung die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer, die Förderung von Innovation und Diffusion sowie den Auf- und Ausbau haushaltsnaher und Telekommunikations- und Infrastruktur (vgl. Scharff 1993b: 225).

Seine Analysen münden in der Forderung nach einer „konsequente(n) Umgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe in eine wirksame entwicklungspotentialorientierte Regionalpolitik“, da die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „bezüglich (ihrer Annahmen) der regionalen Entwicklung und damit auch die Ausgestaltung ihrer Instrumente und Maßnahmen der Realität räumlicher Entwicklung nicht gerecht werden“ (Scharff 1993a: 184). Er macht dafür das Festhalten an überkommenen regionalpolitischen Denkschemata verantwortlich.

In der Zusammenfassung seiner Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe erläutert Scharff (1993a: 196), daß das „Hauptanliegen der entwicklungspotentialorientierten Regionalpolitik ... darin (liegt), eine an den regional divergierenden Potentialen festgemachte Regionalpolitik zu etablieren“. Für den Umgang mit den bestehenden Förderungsgrundsätzen schlägt Scharff (1993b: 232ff) vor, wie folgt zu verfahren:

1. Belassung der Autonomie für Investitions- und Standortentscheidungen bei den Unternehmen,
2. Verstärkung der räumlichen Differenzierung der Fördergebiete entsprechend der jeweiligen regionalen Entwicklungspotentiale anstelle der Festlegung von Schwerpunkorten,

3. Ersetzung der sachlichen Schwerpunktbildung durch eine betriebsgrößenorientierte Schwerpunktförderung, d.h. vornehmliche Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen,
4. Abschaffung des Primats der Realkapitalförderung, statt dessen Förderung der Produktionsfaktoren, die gemäß dem regionalen Entwicklungspotential förderwürdig sind, und Konzentration auf die Ansiedlung kleiner und mittelständischer Unternehmen,
5. Ausdehnung der Förderung auf die allgemeine regionale Infrastruktur (z.B. kulturelle, Bildungs- oder Telekommunikationsinfrastruktur), nicht nur Förderung der produktionsnahen bzw. touristischen Infrastruktur.

Darüber hinaus müsse die jetzt praktizierte Regionalpolitik um andere raumrelevante Politiken wie z.B. Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Wohnungs- und Verkehrspolitik erweitert werden, um so eine „integrierte regionale Entwicklungspolitik“ zu schaffen (Scharff 1993a: 196). Diese bestandsorientierte Regionalpolitik rät zum einen primär zum Einsatz qualitativer Maßnahmen, zum anderen zur Berücksichtigung der Auswirkungen der funktionalen Zusammenhänge zwischen den Regionen (Scharff 1993a: 184f). Angesichts der Tatsache, daß die regionale Ebene Kristallisationspunkt einer Vielzahl gesellschaftlicher und ökonomischer Größen darstellt, scheint die Entwicklung dieses Konzepts, in der Bemühung die Ausgestaltung der Regionalpolitik zu verbessern, zielführend.

Der Diskussion der politikwissenschaftlichen Befunde über die Gemeinschaftsaufgabe schließt sich nun eine zusammenfassende Erörterung der Ergebnisse im wirtschaftswissenschaftlichen Kontext an.

5.2 Wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gemeinschaftsaufgabe

Ökonomische Wirkungsanalysen, die prüfen, ob und auf welche Weise Subventionen das Verhalten der Subventionsempfänger tatsächlich beeinflussen, lassen sich nach ihren theoretischen bzw. methodischen Herangehensweisen trennen. Folgt man Krieger-Boden & Lammers (1996: 6ff), die die Litera-

tur zu Untersuchungen über die (räumliche) Wirkung von Subventionen gründlich aufgearbeitet haben, lassen sich vier Kategorien unterscheiden: Befragungen von Subventionsempfängern, Analysen ohne explizite Modelle, partielle Modellanalysen und Analysen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3: Auswahl ökonomischer Wirkungsanalysen von Subventionen

- **Befragungen von Subventionsempfängern:** Fürst, Zimmermann & Hansmeyer 1973; Ballestrem 1974; Georgi & Giersch 1977; Freund & Zabel 1978; Lammers & Soltwedel 1987; Walker & Greenstreet 1991; Hemmersbach 1993
- **Trendprojektionen:** Mac Kay 1976; Recker 1977; Lammers 1989; Gräber 1992; Bohm & Lind 1993; Plankl & Neander 1994;
- **Residualbetrachtungen:** Moore & Rhodes 1976; Buck & Atkins 1983; Moore, Rhodes & Tyler 1986
- **Korrelationsanalysen:** Buck & Atkins 1976; Ashcroft & Taylor 1977; Huttin 1989; Hübler 1992
- **Plausibilitätsüberlegungen:** Gutowski, Thiel & Weilepp 1984; Hiemenz & Weiss 1984; Donges & Schatz 1986; Gräber & Holst 1988; Karl & Nienhaus 1989
- **Theoretische Modelle:** Lüdeke 1982; Wren 1988; Wren & Swales 1991; Mendler 1992; Riedel 1993; Frank 1993
- **Empirisch-quantitative Modelle:** Thoss, Strumann & Bölting 1975; Bölting 1976; Zimmermann & Stegmann 1979; Zimmermann & Stegmann 1981; Erfeld 1980; Twomey & Taylor 1985; Asmacher, Schalk & Thoss 1987; Gräber, Holst, Schackmann-Fallis & Spehl 1987; Comes 1988; Harris 1991; Schalk 1992; Deitmar 1993; Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 1993; Heimpold, Junkernheinrich & Skopp 1994*; Barth & Karrasch 1995; Franz & Schalk 1995*; Schalk & Untiedt 1995*; Gerlach 1997*; Institut für Strukturforschung und Wirtschaftsförderung 1998*; Schalk & Untiedt 1999*
- **Theoretische Modelle:** Barry 1987; Soltwedel, Bothe, Hilgart, Krieger-Boden & Lammers 1988; Kurz, Röger & Zarth 1990; Johansson 1991
- **Empirische Modelle:** Rietveld 1982; Gerken, Jüttemeyer, Schatz & Schmidt 1985; Gerstenberger, Hummel, Knörndel & Schedl 1985; Nijkamp & Rietveld 1982; Dicke, Donges, Gerken & Kirkpatrick 1988; Driehuis & Noord 1988; Hirte 1990; Hirte & Genosko 1989; Jones & Whalley 1990; Roper & O'Shea 1991; Kilkeny 1993; Siebe 1993

* Studien, die auch oder ausschließlich ostdeutsche Länder berücksichtigen

Quelle: übernommen aus Krieger-Boden & Lammers (1996: 5) und aktuelle Ergänzungen

In der Zusammenschau der Studien, ihrer Anlagen und Befunde weisen Krieger-Boden & Lammers (1996:14) zwar unmißverständlich darauf hin, daß es „keinen Königsweg (gibt), um Subventionswirkungen auf einfache Weise genau und zweifelsfrei zu erfassen“, gleichzeitig gelingt es ihnen aber, aus

der Vielzahl der unterschiedlich angelegten Analysen gemeinsame Befunde herauszukristallisieren:

- Die Subventionen konzentrieren sich in der Regel zum einen auf wenige Branchen, darüber hinaus handelt es sich dabei überwiegend um solche Branchen, die unter hohem Anpassungsdruck stehen.
- Die Lenkungswirkung der Subventionen wird häufig als schwach bewertet, d.h. Subventionen werden „mitgenommen“.
- Die distributionspolitische Zielerreichung der Subventionen ist gering.
- Die Wirkungen auf das Investitionsgeschehen werden zumeist als positiv bewertet, die Wirkung auf die Beschäftigung hingegen fällt gering bzw. negativ aus.

Im folgenden werde ich die neueren wirtschaftswissenschaftlichen Befunde der empirisch-quantitativen Modelle zur Beurteilung der Gemeinschaftsaufgabe zusammenfassend referieren und mich dabei vor allem auf die Erfolgskriterien

- Beschäftigung,
- Investitionen und
- regionales ökonomisches Wachstum

konzentrieren. Bis Mitte der 90er Jahre liegen nur Ergebnisse für die alten Bundesländer vor, danach werden zum Teil auch die Entwicklungen in den neuen Ländern berücksichtigt. Dieser Chronologie folgend werde ich mich zunächst mit den ökonomischen Befunden für die alten Bundesländer befassen und mich im zweiten Schritt mit den Ergebnissen in den neuen Bundesländern beschäftigen.

Die Ergebnisse mit Blick auf die Bewertung des *Beschäftigungseffekts* in den *alten Bundesländern* fallen widersprüchlich aus. Autoren wie Asmacher, Schalk & Thoss (1987: 137); Deitmar (1993: 128) stellen fest, daß die Beschäftigung kurzfristig sinkt, daß aber langfristig eine eindeutige positive Wirkung auf die Beschäftigung ausgeht. Sie führen dies darauf zurück, daß zunächst ein relativer Kostenvorteil beim Faktor Kapital entsteht, der zur Ersetzung von Arbeit durch Kapital führt und den Übergang zu kapitalintensiven Produktionsverfahren vorteilhaft macht. Zum genau gegenteiligen Befund

kommen Franz & Schalk (1995: 297), die festhalten, daß sich die „Beschäftigungseffekte ... bei dieser Art von Förderung in Grenzen (halten) und eine Einebnung oder wenigstens ein Abbau regionaler Produktivitäts- und Einkommensdifferenziale ... nicht erreicht (wurde), im Gegenteil, die Divergenz zwischen den ‚armen‘ geförderten und den ‚reichen‘ nicht geförderten Regionen zugenommen hat.“

Positiv hingegen fällt die Bewertung von Franz & Schalk (1989: 161) mit Blick auf die angeregten *Investitionen* aus. Hier bemerken sie, daß „die regionale Investitionsförderung ein wirksames Instrument zur Stimulierung der Investitionstätigkeit in den Förderregionen“ ist. Faßt man die vorliegenden Befunde von Asmacher et al. (1987: 137); Deitmar (1993: 128); Franz & Schalk (1995: 297) zusammen, dann wird in allen Studien zur Gemeinschaftsaufgabe ein Effizienzgrad von mindestens 1:2 ermittelt, mit steigender Tendenz. Der Effizienzgrad drückt das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln zu den insgesamt induzierten zusätzlichen Investitionen aus, d.h. daß eine DM Fördermittel zwei DM zusätzliche Investitionen zur Folge hat. Daraus folgt, daß „Regionalpolitik ... eine Stimulierung der privaten Investitionstätigkeit weit über reine Mitnahmeeffekte hinaus“ bewirkt. (Franz & Schalk 1995: 297) und „keine Rede davon sein (kann), daß die Regionalförderung ausschließlich ‚mitgenommen‘ werde“ (Franz & Schalk 1989: 161).

Zu einem interessanten Befund kommen Asmacher et al. (1987: 138) in ihrem Vergleich der *Wachstumsraten* in Förder- und Nicht-Fördergebieten. Zunächst stellen sie fest, daß „die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des Outputs (der Bruttowertschöpfung) in den Förderregionen im Untersuchungszeitraum erheblich größer waren als in den Nicht-Fördergebieten (1,8 vH gegenüber 0,7 vH)“, gleichzeitig können sie jedoch nachweisen, daß sich „auch ohne Regionalpolitik ... in den GRW-Regionen eine günstigere Entwicklung des Outputs eingestellt (hätte) als in den Nicht-Fördergebieten“. Zum gleichlautenden Befund kommt auch Lammers (1982 und 1987), der wiederholt festgestellt hat, daß sich die Fördergebiete aufgrund sonstiger günstiger Bedingungen der Wirtschaft besser entwickelt hätten als die Nicht-Fördergebiete.

Der Kenntnisstand über den Erfolg und die Wirkung der Gemeinschaftsaufgabe in den *neuen Ländern* fällt deutlich geringer aus (vgl. die in Übersicht 3 mit * gekennzeichneten Studien). Dies liegt einerseits daran, daß der Beobachtungszeitraum angesichts der starken Umwälzungsprozesse mit zehn Jahren vergleichsweise kurz ist. Andererseits sind die Referenzdaten, ebenfalls bedingt durch den Transformationsprozeß, für die ersten Jahre nach der Vereinigung häufig nicht lückenlos verfügbar.¹⁴⁴ Für die Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe liegen für Ostdeutschland bislang fast ausschließlich Vollzugskontrollen¹⁴⁵ vor. Eine Ausnahme stellt die Studie von Schalk & Untiedt (1999) dar, die ein neues ökonometrisches Modell zur Effizienzkontrolle konzipiert haben.

Mit Hilfe von Simulationsrechnungen haben Schalk & Untiedt (1999) die tatsächlich durch die Förderung stimulierten *Investitionen* von den Investitionen, die auch ohne die Förderung getätigt worden wären, getrennt. Auf diese Weise werden nur die Effekte, die durch die zusätzlichen Investitionen und damit durch die Förderung getätigt wurden, in der Bewertung über den Effizienzerfolg der Maßnahme berücksichtigt. Ihre zusammenfassende Einschätzung der Wirksamkeit der Gemeinschaftsaufgabe fällt positiv aus, und sie sehen „grundsätzlich keine Veranlassung, die Regionalförderung als ein effizientes Instrument zur Stimulierung von Investitionen und Beschäftigung abzulehnen“ (Schalk & Untiedt 1999: 25).

Basierend auf einer Unternehmensbefragung bewerten Heimpold et al. (1994: 118) die Wirkung der Investitionsförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe insgesamt positiv. Die Autoren des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998: K11) halten im Ergebnis ihres reinen Tabellenstudiums fest, daß der „Investitionsaufwand, der mit der Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes verbunden ist, ... in den zurückliegenden Jahren kräftig zugenommen“ hat. Im Ergebnis von Expertengesprächen kommen sie weiter zu dem Schluß, "daß ... Unternehmen in der Regel zur Finanzierung ihrer Investitionen aus eigener Kraft in der Lage sind. Freilich wirkt der Investi-

¹⁴⁴ S. a. Kapitel 2.3.

¹⁴⁵ Zu den Kontrollarten der Gemeinschaftsaufgabe vgl. Kapitel 4.6.

tionszuschuß hier als wesentlicher Anreiz für eine Standortentscheidung zu Gunsten Sachsen-Anhalts" (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung 1998: K12).

Differenziert nach den unterschiedlichen Erfolgsdimensionen und mit Blick auf die *Beschäftigungswirkung* stellen Heimpold et al. (1994: 109) – ohne eine Bewertung des Arbeitsplatzeffektes vorzunehmen¹⁴⁶ – fest, daß der „Beitrag der GA-Förderung zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ... auch in Abhängigkeit von der *Art* der geförderten Investitionsvorhaben“ divergiert. Basierend auf ihrem ökonometrischen Modell bescheinigen Schalk & Untiedt (1999: 25) für Thüringen eine positive Beschäftigungswirkung.¹⁴⁷ Eine einfache Auswertung der Förderstatistik der Gemeinschaftsaufgabe macht schnell deutlich – so z.B. das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998: K2) –, daß die "Arbeitsplatzsicherung gegenüber Arbeitsplatzzuwachs immer stärker an Bedeutung" gewinnt. Bei der Bewertung ihrer Schlußfolgerung, daß Sachsen-Anhalt und Thüringen überdurchschnittliche Ergebnisse bei der Beschäftigungswirkung erzielen, muß unbedingt einschränkend angemerkt werden, daß es sich bei den ausgewiesenen Beschäftigungseffekten um Unternehmensplanungen handelt.¹⁴⁸

Zu einer skeptischen Haltung gelangen Autoren wie Gerlach (1997: 20) und Barth & Karrasch (1995: 45). Im Ergebnis ihrer Analysen kommen sie übereinstimmend zu dem Schluß, daß die Gemeinschaftsaufgabe ihrem Auftrag, den *Aufbau einer exportfähigen Industrielandschaft* zu fördern, nur partiell gerecht wird und von der GA-Förderung teilweise gar keine Impulse zur Stärkung der Exportbasis ausgehen. Barth (1995a: 12f) gelangt für sein Untersuchungsgebiet Sachsen zu folgendem Schluß: „Aufgrund der gewonnenen Ergebnisse ist der Zielerreichungsgrad der regionalen Wirtschaftsförderung in Sachsen sowohl bei der wirtschaftsnahen Infrastruktur als auch der ge-

¹⁴⁶ Die Autoren weisen darauf hin, daß für derartige Bewertungen die nötigen Vergleichszahlen fehlen und zu dem Zeitpunkt der Analyse auch nicht ermittelt werden konnten (vgl. Heimpold et al. 1994: 106).

¹⁴⁷ Im Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland weisen Schalk & Untiedt (1999: 25) darauf hin, daß die „arbeitsplatzschaffende Wirkung pro 1 Mio. DM Fördermittel mit 20 Beschäftigten in beiden Teilen Deutschlands etwa gleich groß“ ist.

¹⁴⁸ Vgl. zu der Problematik Kapitel 9 sowie Heimpold et al. (1994: 106).

werblichen Wirtschaft als mäßig einzuschätzen." Als Ursachen werden dafür zum einen die Politik genannt, "der es nicht gelungen ist, ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden", und zum anderen die konzeptionellen Defizite der Gemeinschaftsaufgabe, da sie "an sich keine regionalwirtschaftliche Entwicklungskonzeption darstellt". Diese Kritikpunkte weisen Parallelen sowohl zu den Einschätzungen von Böhret et al. (1982) auf, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden, als auch zu den bereits in Kapitel 3.3 aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Fundierung regionalpolitischer Maßnahmen auf regionalökonomische Ansätze.

Auf *regionale Disparitäten* bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe weist auch Heimpold (1997: 10) hin. Seine Untersuchung über die räumliche Verteilung von Errichtungsinvestitionen hat ergeben, daß es zu regionalen Disparitäten kommt, die sowohl im Zusammenhang mit historisch gewachsenen als auch planwirtschaftlich induzierten Standortverteilungen stehen. Gleichzeitig konnte er Suburbanisierungsprozesse identifizieren, da das Investitionsgeschehen zwar einerseits in Kreisen mit höherer Verdichtung und Zentralität überdurchschnittlich ausfällt, andererseits bei einer kleinräumigeren Betrachtung deutlich wird, „daß dies auf die meisten städtischen Zentren selbst nicht zutrifft.“ Auch das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998) konstatiert regionale Fördergefälle, die unter anderem durch die Anbindung an überregionale Verkehrswege und die geographische Nähe zu Niedersachsen erklärt werden. Im Zusammenhang mit einer Untersuchung der Ressourcennutzung in Regionen stellt Crow (1997: 24) ebenfalls fest, daß es zu Kumulationstrends kommt, „die vor allem in den strukturschwachen Regionen eine dauerhafte Benachteiligung nicht ausschließen lassen.“ Inwieweit sich dieser Trend durch die Programmgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe erklären läßt, wird unter anderem Gegenstand der empirischen Analysen sein.¹⁴⁹

In einem ersten Zwischenfazit über die Bewertungen der Effizienz der Gemeinschaftsaufgabe kann festgehalten werden, daß die Begleitstudien der

¹⁴⁹ Vgl. Kapitel 8, 10 und 11.

Tendenz nach zu ähnlich lautenden positiven Befunden kommen, wenn auch zum Teil mit abweichenden Details. Allerdings, so ein kritisches Gutachten vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (1993: 14ff), sagen die Untersuchungen wenig über die tatsächliche Verbesserung der regionalen Wirtschaft durch die Gemeinschaftsaufgabe aus.

Nimmt man den eben aufgearbeiteten Diskussionsstand über den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe zusammenfassend in den Blick, dann wird deutlich, daß, obwohl die Gemeinschaftsaufgabe aus sehr unterschiedlichen Perspektiven untersucht worden ist, das Programmdesign als zentraler Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe noch nie Gegenstand einer (wissenschaftlichen) Überprüfung gewesen ist. Genau an diesem Punkt aber werden meine Analysen ansetzen. Ausgehend von der Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe selbst ist es möglich – ähnlich wie bei Scharff (1993a) –, Vorschläge zur Verbesserung des zentralen Förderinstruments der regionalen Wirtschaftspolitik zu machen. Konkret heißt das, daß es mir um die Erhöhung der Zielgenauigkeit der Fördermaßnahme geht. Gleichzeitig kann die Frage beantwortet werden, ob Standortnachteile seit der Neugründung der ostdeutschen Bundesländer tatsächlich ausgeglichen wurden, oder ob sich die regionalen Disparitäten verfestigt haben.

Um die oben aufgeworfenen Fragen zu beantworten, werde ich zunächst einen Überblick über den Untersuchungsraum und seine wirtschaftliche Entwicklung vorlegen (Kapitel 6). In einer ersten Annäherung an die Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe werde ich die regionalen Partizipationsmuster für die Zeit von 1991 bis 1996 ermitteln (Kapitel 7). Vor diesem Hintergrund ist es dann möglich, den Einfluß des Programmdesigns auf die Partizipationschancen der Regionen zu analysieren und nach der regionalen Verteilung der im Programm formulierten Partizipationsbedingungen zu fragen (Kapitel 8). Um den Einfluß der regionalen Entwicklungsdynamik auf die Partizipationschancen bestimmen zu können, werde ich eine Regionentypisierung konzipieren (Kapitel 9), die es erlaubt, die ökonomischen Potentiale mit den in Anspruch genommenen Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe ins Verhältnis zu setzen (Kapitel 10).

Teil 3: Empirische Analyse

Die empirischen Analysen beginnen mit der Erschließung des Untersuchungsraums vor allem mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung seit der Neugründung des Landes 1990 (Kapitel 6) und einem Überblick der räumlichen Verteilung der in Anspruch genommenen GA-Mittel (Kapitel 7). Kapitel 8 dient der Überprüfung der im Rahmenplan unterstellten räumlichen Verteilung der Adressaten der Förderung und dem Einfluß, den das Programmdesign auf die vorgefundenen regionalen Fördermuster hat. Um bestimmen zu können, welche Bedeutung die regionale Entwicklungsdynamik für die Inanspruchnahme der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe hat, werde ich zunächst eine Regionentypisierung vornehmen (Kapitel 9) und im Anschluß daran die räumlichen Fördermuster mit den Entwicklungstypen ins Verhältnis setzen.

6 Der Untersuchungsraum: Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt ist das „neueste unter den neuen Bundesländern“ (Tullner 1994: 67). Es ist zugleich ein sehr spannungsreiches Land, angefangen von dem Bevölkerungsgefälle über die Wirtschaftsstruktur bis hin zu den politischen Verhältnissen. Um ein besseres Verständnis für den Untersuchungsraum zu vermitteln, werde ich in diesem Kapitel Sachsen-Anhalt anhand wichtiger territorialer, politischer und ökonomischer Eckdaten charakterisieren. Einer Kurzbeschreibung des Landes sowie seiner politischen Entwicklung (Kapitel 6.1) schließt sich die Vorstellung der sachsen-anhaltischen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe an (Kapitel 6.2). Im dritten und vierten Schritt werde ich die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung seit 1990 anhand zentraler Kennziffern darstellen (Kapitel 6.3 und 6.4). Das so gezeichnete Bild Sachsen-Anhalts dient dann als problemadäquate Folie zur

Einordnung der empirischen Befunde und zur Erarbeitung von Vorschlägen, die die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe erhöhen.

6.1 Kurzbeschreibung des Landes und seiner politischen Entwicklung

Die Territorialgeschichte Sachsen-Anhalts ist sehr kurz, die Kultur- und Wirtschaftsgeschichte des Gebiets hingegen traditionsreich und alt.¹⁵⁰ Als Bundesland – und damit *territorialgeschichtlich* – entstand Sachsen-Anhalt aus der ehemaligen Provinz Sachsen und dem ehemaligen Herzogtum bzw. Land Anhalt 1946 auf Anordnung der sowjetischen Besatzungsmacht. 1952 wurde es im Zuge der Zentralisierungsbestrebungen der DDR bereits wieder aufgelöst und ging im wesentlichen in den Bezirken Halle und Magdeburg auf. 1990 wurde es neugegründet, um am 3. Oktober 1990 – gemeinsam mit den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen und Berlin-Ost – der Bundesrepublik Deutschland beizutreten.

¹⁵⁰ Die folgenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf Tullner (1994) und (1996).

Karte 1: Sachsen-Anhalt



Sachsen-Anhalt, mit einer Fläche von 20.446 km², gehört zu den mittelgroßen deutschen Flächenländern wie Hessen oder Sachsen und ist damit das achtgrößte Flächenland, gemessen an der Bevölkerung ist es das neuntgrößte.¹⁵¹ Von der Besiedlung her gehört es zu den am dünnsten besiedelten Räumen Deutschlands (136 E/km²) und liegt sowohl weit unter dem Bundesdurchschnitt (228 E/km²) als auch unter dem Mittel der neuen Bundesländer (144 E/km²). In diesem Zusammenhang zeigt sich aber auch ein deutliches Süd-Nord-Gefälle: Im Norden zählt der Landkreis Altmark mit 54 E/km² zu den am dünnsten besiedelten Regionen Deutschlands, nach Süden, wo die industriellen Schwerpunkte des Landes liegen, steigt die Bevölkerungsdichte in den Landkreisen bis auf 235 E/km² (Kreis Bitterfeld) an, in den Kernstädten Halle und Magdeburg liegt sie sogar über dem Bundesdurchschnitt und ist deutlich höher als in den entsprechenden westdeutschen Städten gleichen Typs. Allerdings liegt für die besiedelten Verdichtungsräume der beiden Städte wegen des nur schwachen Umlandes keine Bevölkerungskonzentration vor, wie sie für westdeutsche Agglomerationen üblich ist.¹⁵² Kennzeichnend ist vielmehr – nicht nur für Sachsen-Anhalt, sondern für alle ostdeutschen Bundesländer – das Fehlen von Ballungsräumen (vgl. Tabelle 4). Der seit Anfang der 90er Jahre in Gang gekommene Suburbanisationsprozeß dürfte allerdings langfristig dazu führen, daß sich die Dichte in Kernstädten und Umlandkreisen verändert, allerdings ohne daß sich das Bevölkerungspotential erhöhen wird.¹⁵³

¹⁵¹ Alle bevölkerungsbezogenen Angaben in diesem Abschnitt entnommen aus: lfd. Jahrgänge „Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland“.

¹⁵² Verdichtungsräume West: 507 E/km²; Ost: 353 E/km² (1992). Vgl. Bundesforschungsanstalt für Länderkunde und Raumordnung (1995: 14).

¹⁵³ Vgl. Franz (1995: 7ff) und Nord/LB (1998).

Tabelle 4: Anzahl der Kreise nach Regionstypen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung nach Bundesländern

| Land/Region | Typ 1 | Typ 2 | Typ 3 | Typ 4 | Typ 5 | Typ 6 | Typ 7 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sachsen-Anhalt | 0 | 0 | 7 | 9 | 0 | 6 | 2 |
| Brandenburg | 0 | 11 | 0 | 4 | 0 | 0 | 3 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 15 |
| Sachsen | 0 | 18 | 5 | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Thüringen | 0 | 0 | 0 | 13 | 1 | 9 | 0 |
| Neue Länder | 0 | 29 | 12 | 29 | 7 | 15 | 20 |
| Alte Länder | 81 | 40 | 56 | 54 | 30 | 51 | 15 |

Typ 1: Hochverdichtete Agglomerationsräume (Oberzentrum >100 000 Einwohner und Umland-Dichte > 300 E/km²), Typ 2: Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren (Oberzentrum > 100 000 E und Umland-Dichte <300 E/km², Typ 3: Verstädterte Räume höherer Dichte (Dichte > 200 E/km²), Typ 4: Verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren (Dichte 100-200 E/km² und Oberzentrum >100 000 E), Typ 5: Verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren (Dichte 150-200 E/km² und ohne Oberzentrum > 100 000E), Typ 6: Ländliche Räume höherer Dichte (Dichte >100 E/km²), Typ 7: Ländliche Räume geringerer Dichte (Dichte < 100 E/km²).

Quelle: Rosenfeld et al. (2001: 179).

Wirtschaftsgeschichtlich ist die Entwicklung besonders seit ca. 1860 bedeutsam. Ab dieser Zeit schloß die Region an den Industrialisierungsprozeß auf, was maßgeblich mit der industriellen Verarbeitung von Zuckerrüben zusammenhing. Durch die Braunkohleindustrie entstand neben der Chemie- auch die Maschinenbau- und Kaliindustrie, die seither das Profil der Industrieregion prägen. Die Umweltverschmutzung der auch als „Chemie-Dreieck“ bekannten Region zwischen Halle, Bitterfeld und Merseburg war zu DDR-Zeiten enorm und verlieh der Gegend ein äußerst problematisches Image. Die Hälfte der Chemieproduktion und ca. zehn Prozent des gesamten Industrieproduktionswerts der DDR wurden in dieser Region erbracht (vgl. Forschungsschwerpunkt Marktprozeß und Unternehmensentwicklung 1999: 13). Nach der Öffnung der Märkte 1990 erwies sich, daß die Produktionsanlagen den westlichen Standards nicht standhalten konnten, was zu einer Deindustrialisierung der Region geführt hat. Heute fällt die Industriedichte, d.h. die Zahl der Industriebeschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe¹⁵⁴

¹⁵⁴ Nur Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten.

je 1.000 Einwohner, in Sachsen-Anhalt mit nur 50 Beschäftigten je 1.000 Einwohner lediglich knapp halb so groß aus wie in Westdeutschland (vgl. Crow, Junkernheinrich & Skopp 1997: 43).

Zu DDR-Zeiten wurde die Wirtschaftsstruktur des heutigen Sachsen-Anhalt klar von drei Bereichen dominiert: der Chemischen Industrie im Raum Halle, dem Schwermaschinenbau im Magdeburger Raum sowie der Kupfergewinnung im Mansfelder Land. Auf der im November 1958 abgehaltenen Chemiekonferenz wurden das Chemieprogramm der DDR sowie die Vernetzung der DDR-Chemie mit dem „Rat der Gegenseitigen Wirtschaftshilfe“ (RGW) beschlossen. Dies führte zum rücksichtslosen Ausbau der Chemischen Industrie mit katastrophalen Folgen für die Umwelt und gipfelte darin, daß Bitterfeld zu einem der verschmutztesten Orte der Welt wurde. Die Magdeburger Region, ursprünglich ein Landwirtschaftszentrum von weltweiter Bedeutung, wurde als Standort für den Schwermaschinenbau profiliert. Das „Schwermaschinenkombinat Ernst Thälmann“ (SKET) wurde zum größten seiner Art. Das Mansfelder Land war vom Kupfer- und Kaliabbau geprägt und mit über 50.000 Mitarbeitern das größte Kombinat der DDR überhaupt. Die Hinterlassenschaft der DDR für Sachsen-Anhalt ist vor allem gekennzeichnet durch Umweltschäden größten Ausmaßes sowie durch eine Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur, die den Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft besonders erschwert hat. In Kapitel 6.3 werde ich auf die heutige Wirtschaftsstruktur und den erreichten ökonomischen Entwicklungsstand eingehen, in Kapitel 6.4 werde ich die Entwicklung des Arbeitsmarkts nachzeichnen. Zuvor jedoch werde ich die *politische Entwicklung* anhand der Ergebnisse der drei bislang abgehaltenen Landtagswahlen präsentieren.

Die erste sachsen-anhaltische Landtagswahl vom 14. Oktober 1990 führte im Ergebnis zu bemerkenswert hohen Anteilen für die CDU - wie überall in Ostdeutschland.¹⁵⁵ Mit knapp 40 % lag sie weit vor den anderen Parteien (vgl. Tabelle 5). Die SPD wurde zwar zweitstärkste Kraft im Land, konnte jedoch

¹⁵⁵ Ausführlich dazu vgl. Crow im Druck.

nur ein Viertel der Stimmen auf sich vereinen. Ein weiteres unerwartetes Ergebnis war das Abschneiden der Freien Demokraten, die drittstärkste Kraft im Land wurden. Ihr mit über 12,4 % ungewöhnlich hoher Anteil wird allgemein durch den sogenannten Genscher-Effekt¹⁵⁶ erklärt. Dieser wird besonders in Halle, der Geburtsstadt des damaligen Parteivorsitzenden und Außenministers, deutlich, wo es den Liberalen fast gelang, stärkste politische Kraft zu werden. Knapp hinter den Liberalen wurde die PDS mit landesweit 12,1 % vierthöchste Partei. Mit 5,3 % schaffte es das Bündnis 90 nur knapp in den Magdeburger Landtag. Der Anteil der Nicht-Wähler lag bei etwas mehr als einem Drittel. Im Ergebnis der ersten Landtagswahl bildeten CDU und FDP eine Koalition. Der Regierung stand zunächst Gerd Gies (CDU) als Ministerpräsident vor.

Tabelle 5: Wahlergebnisse bei Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt

- (Angaben in Prozent) -

| | CDU | SPD | FDP | B'90/ Grüne | PDS | DVU |
|----------|------|------|------|----------------|------|------|
| LTW 1990 | 39,0 | 26,0 | 13,5 | 5,3 | 12,0 | - |
| LTW 1994 | 34,4 | 34,0 | 3,6 | 5,1 | 19,9 | - |
| LTW 1998 | 22,0 | 35,9 | 4,2 | 3,2 | 19,6 | 12,9 |

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Im Ergebnis der Landtagswahl von 1994 wurde die CDU zwar wieder stärkste Fraktion (34,4 %); ihr Vorsprung vor der SPD (34,0 %) war jedoch mit 0,4 Prozentpunkten denkbar knapp (vgl. Tabelle 5). Dritthöchste Kraft wurde die PDS mit einem Fünftel aller Stimmen. Bündnis 90/Die Grünen gelang wieder der Einzug ins Landesparlament, allerdings nur äußerst knapp (5,1 %). Mit 3,6 % der Stimmen verpaßten die Liberalen klar den Wiedereinzug in den Landtag und erlitten nach dem zweistelligen Ergebnis von 1990 herbe Stimmenverluste. Rückläufig war ebenfalls die Wahlbeteiligung, die 1994 bei insgesamt 55,8 % lag. Reinhard Höppner (SPD) nutzte die „Koalitionsarithmetik“ zur Bildung einer von der PDS tolerierten rot-grünen Minderheitsregierung

¹⁵⁶ Die größte Stadt Sachsen-Anhalts, Halle, ist die Geburtsstadt des damaligen Parteivorsitzenden der FDP und Außenministers Genscher.

(„Magdeburger Modell“) und entschied sich damit gegen die Rolle des „kleinen“ Koalitionspartners in einer Großen Koalition.

Die dritte Landtagswahl in Sachsen-Anhalt fand als letzte Landtagswahl vor der Bundestagswahl 1998 statt. Sie ist neben anderem durch eine um 15 Prozentpunkte höhere Wahlbeteiligung gekennzeichnet, die mit über 70 % der Wählermobilisierung von Bundestagswahlen entsprach¹⁵⁷. Die deutlich höhere Wahlbeteiligung führte unter anderem dazu, daß absolute Stimmenzuwächse im Verhältnis weniger wogen. Am Beispiel der FDP ist dies am deutlichsten und – hypothetisch – besonders folgenreich zu erkennen: Absolut konnten die Freien Demokraten ihre Stimmen um knapp die Hälfte steigern, prozentual schlug sich das aber nur in einem Zugewinn von 0,6 Prozentpunkten nieder, womit der Wiedereinzug in das sachsen-anhaltische Landesparlament verfehlt wurde (vgl. Tabelle 5). Auch die Sozialdemokraten, die knapp 36 % der Stimmen erringen konnten und erstmals stärkste Fraktion wurden, gewannen absolut mehr als ein Drittel an Stimmen hinzu. Ihr relativer Zugewinn lag jedoch nur bei 1,8 Prozentpunkten. Scheinbar paradox die Situation der PDS: sie gewann absolut knapp 70.000 Stimmen dazu, büßte aber mit 0,3 Prozentpunkten leicht ein. Die große Verliererin war die CDU. Mit einem erdrutschartigen Stimmenverlust von mehr als zwölf Prozentpunkten¹⁵⁸ mußte sie den größten Verlust bei einer Landtagswahl seit Anfang¹⁵⁹ der fünfziger Jahre hinnehmen. Die Christdemokraten erreichten 22 Prozent der Stimmen und wurde damit nur knapp vor der PDS zweitstärkste politische Kraft im Land. Die Bündnisgrünen büßten ca. zwei Prozentpunkte ihrer Stimmen ein¹⁶⁰ und scheiterten damit erstmals in Sachsen-Anhalt an der Fünf-Prozent-Klausel. Mit knapp 13 % erzielte die DVU das beste Landtagswahlergebnis einer rechtsradikalen Partei in der Nachkriegszeit.¹⁶¹ Auch 1998

¹⁵⁷ Vgl. Infratest dimap (1998: 15).

¹⁵⁸ Gemessen an den absoluten Stimmen der Vorwahl sogar über 15 Prozentpunkte.

¹⁵⁹ Vgl. Infratest dimap (1998: 15).

¹⁶⁰ Gemessen an den absoluten Stimmen der Vorwahl waren es 16 Prozentpunkte.

¹⁶¹ Zur Rolle der DVU in Sachsen-Anhalt vgl. Holtmann (1999).

kam es im Ergebnis der Landtagswahl zur Bildung einer von der PDS tolerierten SPD-Minderheitsregierung unter Reinhard Höppner.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die CDU ihren zuerst hohen Stimmenanteil nicht verteidigen konnte und in Sachsen-Anhalt – entgegen dem Trend in den übrigen neuen Ländern – sehr hohe Verluste hinnehmen mußte. Anders die Entwicklung bei der SPD, die auf niedrigem Niveau einstieg und danach ihren Stimmenanteil ausbauen und halten konnte. Für die PDS gilt, daß sie nach einem vergleichsweise niedrigen Estand zulegen und sich konsolidieren konnte. Die Marginalisierung von FDP und Bündnisgrünen liegt im Trend der neuen Länder. Besondere Beachtung verdient die Entwicklung der Wahlbeteiligung. Bei der zweiten Landtagswahl rückläufig, stieg sie bei der dritten Landtagswahl – auch wiederum entgegen den Trends in den übrigen neuen Ländern – deutlich an. Ob die politischen Entwicklungen Sachsen-Anhalts, namentlich der Regierungswechsel 1994, zu Veränderungen bei der Ausgestaltung und Implementation der Gemeinschaftsaufgabe auf der Landesebene führten, werde ich im nächsten Abschnitt eruieren.

6.2 Die sachsen-anhaltische Förderstrategie der Gemeinschaftsaufgabe

Die regionale Wirtschaftsförderung ist – so sieht es Artikel 91a GG vor – Aufgabe der Länder, an der der Bund bei der Rahmenplanung und Finanzierung mitwirkt. Die Durchführung hingegen ist – in den Grenzen des Rahmenplans – allein Sache der Länder (§§ 7 und 9 GRWG). Bestimmend für diesen Grundsatz ist nicht zuletzt die Überlegung, daß regionale Bedürfnisse und Prioritäten variieren und regional unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen ist. In Teil III des Rahmenplans werden die regionalen Förderprogramme festgelegt, die für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft

neben der Förderintensität auch den Ausschluß von der Förderung sowie die Begriffsdefinitionen beinhalten.¹⁶²

Im Zentrum der GA-Politik in Sachsen-Anhalt steht die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, für die – vor allem für den hier gewählten Untersuchungszeitraum – charakteristisch ist, daß auf die Errichtung regionaler Förderkulissen, d.h. der Abgrenzung von Fördergebieten, verzichtet wurde. Mit Ausnahme der Arbeitsmarktregion Halle, in der seit dem 25. Rahmenplan der Förderhöchstsatz nicht mehr gewährt wird, kommt es auch weiterhin nicht zur Errichtung eines regionalen Fördergefälles. Die Förderpolitik des Landes ist nicht nur im Hinblick auf die Gestaltung der Förderkulisse von einer hohen Konstanz gekennzeichnet, sondern auch mit Blick auf die Schwerpunktsetzung der einzelgewerblichen Förderung. Weder die Regierungsneubildungen in der ersten Legislaturperiode des Landes noch die Ablösung der CDU/FDP-Regierung durch die rot-grüne Minderheitsregierung 1994 hatten eine Veränderung der Konzeption der GA-Förderpolitik zur Folge.¹⁶³

Insgesamt wird in Sachsen-Anhalt seit Anfang der neunziger Jahre eine Industriepolitik verfolgt, die „stark von einem betriebsorientierten Ansatz geprägt ist“ (Nägele 1996: 244). Zwar hat der Regierungswechsel Veränderungen für die regionale Strukturpolitik gebracht – ohne jedoch Auswirkungen auf die Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe zu haben. Die Veränderung läßt sich unter dem Stichwort Regionalisierung der Regionalpolitik zusammenfassen. Dieser Ansatz „zielt darauf, eigenständige Entwicklungen durch Nutzung der regionalen Kräfte zu aktivieren und zu fördern“ (Bullerjahn & Plehwe 1994: 10, zit. nach Nägele 1996: 244). Im 24. Rahmenplan wurde die Förderung von integrierten regionalen Entwicklungskonzepten aufgenommen. Ziel war es auch hierbei, die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung für die regionale Entwicklung zu stärken.¹⁶⁴

¹⁶² Vgl. ausführlich dazu Kapitel 4.3.

¹⁶³ Vgl. die entsprechenden Rahmenpläne.

¹⁶⁴ Zur Ausgestaltung und zum Stand der Regionalpolitik vgl. Literaturhinweise in Fußnote 37.

Die Ausgestaltung der GA-Förderpolitik in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie in Sachsen unterscheidet sich deutlich von der in Sachsen-Anhalt: dort kam weder der Förderung der gewerblichen Wirtschaft eine so große Bedeutung zu wie in Sachsen-Anhalt, noch wurde auf die Abgrenzung von Fördergebieten verzichtet.¹⁶⁵ Eine Art Zwischenposition wird vom Freistaat Thüringen eingenommen, der zwar wiederholt seine Absicht zur Errichtung regionaler Förderkulissen bekundet hat, dies aber für den hier interessierenden Zeitraum nicht umgesetzt hat. Ob die verschiedenen Landesregelungen sich in ihrer Effektivität, d.h. im Grad der Adressatenerreichung, unterscheiden und zu unterschiedlichem Erfolg beim Abbau regionaler Disparitäten führen, ist bislang nicht untersucht worden. In Fortführung der hier gewählten Analyseperspektive ist es jedoch möglich, die Vor- und Nachteile der länderspezifischen Ausgestaltung künftig zu bestimmen. Mit Hilfe des hier entwickelten Instrumentariums und vor dem Hintergrund der im Rahmen dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse, die sowohl qualitativ als auch quantitativ Anknüpfungsmöglichkeiten bieten, ergeben sich weitere, grundsätzliche Evaluationsoptionen.

Abschließend sei noch auf eine weitere sachsen-anhaltische Besonderheit bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe hingewiesen: das Förderinstrument wurde bereits wiederholt wissenschaftlichen Evaluationen unterzogen. Allerdings erschöpfen sich die Studien des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998, 1995) in einer elaborierten Tabellenpräsentation, ohne fundiert nach möglichen Ursachen der Förderergebnisse zu forschen. Die Gelegenheit, über die reine Vollzugskontrolle hinaus Aussagen über den Erfolg der Maßnahme treffen zu können, wird regelmäßig verschenkt.¹⁶⁶ Genau dies ist eines der Anliegen meiner Arbeit: eine wissenschaftlich fundierte Effektivitätskontrolle des zentralen regionalpolitischen Förderinstruments. Dies bietet sich umso mehr für Sachsen-Anhalt an, da die

¹⁶⁵ In Sachsen wurden bereits zu Beginn der GA-Förderung Förderregionen abgegrenzt, in Brandenburg ebenso wie in Mecklenburg-Vorpommern im Laufe der ersten Förderjahre (vgl. ausführlich dazu Nägele 1996: 228ff).

¹⁶⁶ Weitere Anmerkungen zu Vorgehensweisen und Ergebnissen dieser Autoren findet sich hier in Kapitel 5.2.

flächendeckende Höchstförderung eine einmalige Gelegenheit zur Untersuchung nicht nur des Einflusses, der vom Programmdesign auf das Förderergebnis ausgeht, bietet, sondern auch Aufklärung über die Zielkonkurrenz zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel bringt.

6.3 Die wirtschaftliche Entwicklung

Mit dem Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wurde die ostdeutsche Wirtschaft einem radikalen Wandlungsprozeß unterzogen. Auch wenn der Transformationsschock in allen neuen Länder als überwunden gilt, gehen die Einschätzungen bezüglich der Lage der ostdeutschen Wirtschaft zum Teil deutlich auseinander.¹⁶⁷ Was jedoch von keiner Seite in Frage gestellt wird, ist der anhaltend hohe Problemdruck, der sich in Form von Lücken beschreiben läßt: Unternehmenslücken, Produktionslücken, Beschäftigungslücken.¹⁶⁸ Um die Standortnachteile – auf deren Abbau die Gemeinschaftsaufgabe gerichtet ist – des Untersuchungsraums offenzulegen, werde ich im folgenden die Entwicklung der sachsen-anhaltischen Wirtschaft für den Untersuchungszeitraum von 1990/91 bis 1996 nachvollziehen und um den aktuellen Stand der Entwicklung ergänzen. Neben dem erreichten Entwicklungsstand bzw. der ökonomischen Leistungskraft Sachsen-Anhalts werde ich Befunde über das Anpassungs- und Innovationspotential referieren und Aussagen zur Tragfähigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung treffen.

Grundlage hierfür sind zwei Analysen der sachsen-anhaltischen Wirtschaft. Crow et al. (1997) haben im Rahmen der „Strukturanalyse Sachsen-Anhalt“ für die Zeit von 1990 bis 1996 eine detaillierte Studie erstellt mit tiefgehenden Einblicken in die Wirtschaftsentwicklung des Landes. Dieser Zeitraum entspricht nicht nur dem Untersuchungszeitraum für meine Analyse der Effektivität

¹⁶⁷ Hier sei beispielhaft nur auf die im Januar 2001 von Bundestagspräsident Wolfgang Thierse formulierte These, Ostdeutschland stünde wirtschaftlich und sozial auf der Kippe, sowie die Reaktionen darauf verwiesen.

¹⁶⁸ Vgl. Ludwig (1999).

tät der Gemeinschaftsaufgabe, sondern trennt auch zwischen der ersten und zweiten Phase der Transformation. Die zweite Phase wurde von Rosenfeld et al. (2001) eingehend untersucht und bietet mir die Möglichkeit, auch den aktuellen Entwicklungsstand berücksichtigen zu können. Einschränkungen in der Darstellung des Zeitverlaufs müssen – darauf möchte ich jedoch bereits vorab hinweisen – für eine Reihe von Indikatoren in Kauf genommen werden, da sich die Indikatorenabgrenzung bzw. die Berechnungsbasis in einigen Fällen verändert haben. Auch wenn direkte Vergleiche nur bedingt zulässig sind, bleiben die Entwicklungslinien davon unberührt, und Trendaussagen sind deshalb weiterhin möglich.

Die *Wirtschaftsleistung* eines Landes bzw. dessen ökonomischer Entwicklungsstand wird am besten abgebildet, wenn das Ergebnis aller marktmäßig organisierten Wirtschaftstätigkeiten im Land berücksichtigt wird. Statistischer Ausdruck dafür ist das Bruttoinlandsprodukt, welches alle im Land erzeugten Güter und Dienstleistungen erfaßt. Auch wenn sich seit der Neugründung des Landes 1990 das Bruttoinlandsprodukt gesteigert hat, nahm Sachsen-Anhalt 1995 den 13. Platz aller Bundesländer ein, belegte 1999 aber den 15. und damit vorletzten Platz.¹⁶⁹ Im Beobachtungszeitraum fiel der sachsen-anhaltische Anteil des gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts mit unter 2 % äußerst gering aus. Verglichen mit den anderen neuen Ländern lag der bundesweite Anteil Sachsen-Anhalts am Bruttoinlandsprodukt bei 17,2 %. Dabei ist der Abstand zwischen den neuen Ländern seit 1990 geringer geworden: Lag die Differenz 1995 noch bei 7,8 %, ist der Abstand des Bruttoinlandsprodukts 1999 auf 4,9 % zurückgegangen.

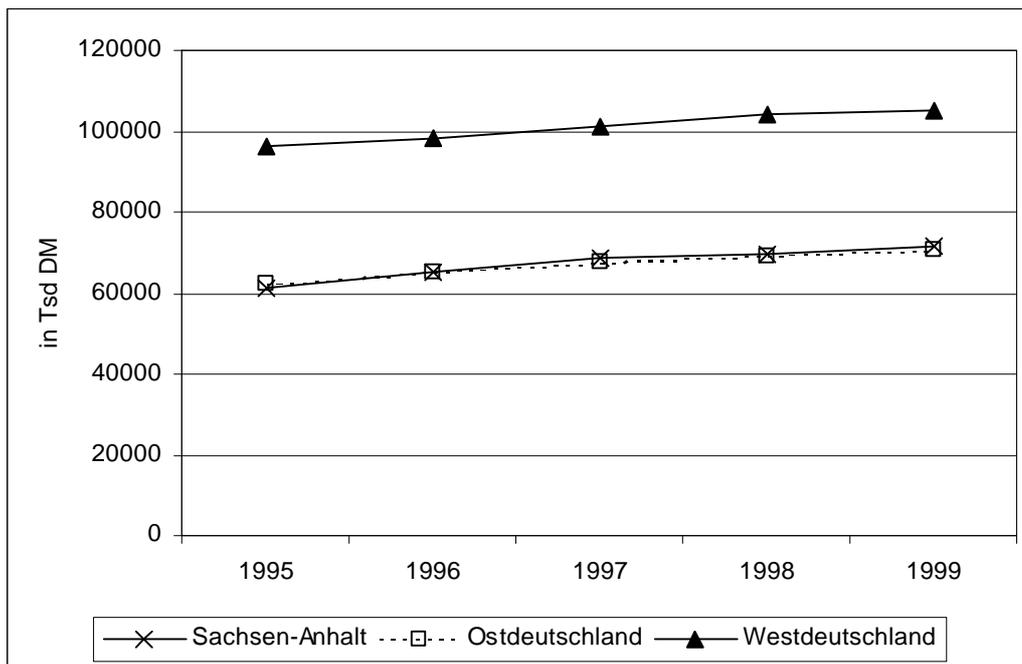
Wird das Bruttoinlandsprodukt auf die Einwohner des Landes bezogen, sind Aussagen über den erreichten Wohlstand möglich. Die Entwicklung des Wohlstandindikators weist einen ähnlichen Trend auf wie die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. 1991 betrug das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den neuen Ländern zwischen knapp über 20 000 DM in Meck-

¹⁶⁹ Alle Angaben zum Bruttoinlandsprodukt – soweit nicht anders angegeben – sind Crow et al. (1997: 23ff) und Rosenfeld et al. (2001: 68ff) entnommen.

lenburg-Vorpommern und 30 143 DM in Berlin-Ost. Im Vergleich zu den alten Flächenländern wurde damit in den neuen Ländern nur rund die Hälfte der Produktivität erreicht. Zwar hat sich die Produktivität in Ostdeutschland der Westdeutschlands angenähert und bewegte sich 1999 zwischen 30 018 DM in Sachsen-Anhalt und 31 560 DM in Sachsen. Die Lücke zum Durchschnitt der alten Flächenländer ist dennoch beträchtlich und liegt bei ca. 40 %, da dort das Bruttoinlandsprodukt einen Wert von knapp 50 000 DM je Einwohner erreicht. Gleichzeitig hat sich der Abstand zwischen den neuen Ländern verringert.

Auch wenn man sich der Produktivität zuwendet, ist die anhaltende Lücke zwischen den alten und neuen Bundesländern klar erkennbar (vgl. Abbildung 2). Als Indikator für die Produktivität dient die Bruttowertschöpfung, die dadurch ermittelt wird, daß das Bruttoinlandsprodukt in bezug zu den Erwerbstätigen gesetzt wird. In der ersten Transformationsphase verdoppelte sich von 1991 bis 1995 die Produktivität in Sachsen-Anhalt. In der zweiten Transformationsphase lag die Steigerungsrate mit 16,7 % deutlich über dem der anderen neuen Länder und der alten Flächenländer. Dennoch erreicht Sachsen-Anhalt 1999 – ebenso wie die übrigen ostdeutschen Länder – lediglich zwei Drittel des Wertes der westdeutschen Länder. Daß trotz der hohen Steigerungsraten die Lücke zu Westdeutschland nicht deutlicher geschlossen werden konnte, weist einerseits auf das niedrige Niveau hin, von dem aus die neuen Länder in die Transformation gegangen sind, andererseits auf den anhaltend hohen Problemdruck bei der Angleichung der Lebensverhältnisse.

Abbildung 2: Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen 1995 bis 1999



Quelle: Rosenfeld et al. (2001: 69).

Da es für die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels in einer sozialen Marktwirtschaft entscheidend ist, wie sich das Geschehen in den Betrieben und die betriebliche Gründungsdynamik darstellt, steht nun sowohl das Anpassungs- als auch das Innovationspotential Sachsens-Anhalts im Mittelpunkt der Betrachtung. Blickt man zunächst auf das *Gründungsgeschehen*, dann zeigt sich, daß hier bereits 1991 eine außerordentlich positive Dynamik einsetzte:¹⁷⁰ Die Salden der Gewerbean- und -abmeldungen wurden zunächst von einem Gründungsboom dominiert (vgl. Tabelle 6): auf je drei Gewerbeanmeldungen kam eine Abmeldung.¹⁷¹ In den folgenden Jahren verschlechterte sie sich: 1996 hielten sich An- und Abmeldungen in etwa die Waage. 1999 wurden in Sachsen-Anhalt erstmals mehr Gewerbeab- als -anmeldungen registriert. Da Sachsen-Anhalt das einzige ostdeutsche Land mit einer negativen Bilanz der Nettogewerbeanmeldungen ist, kann hier nicht davon ausgegangen werden, daß es sich um einen allgemeinen Trend han-

¹⁷⁰ Alle Angaben zum Gründungsgeschehen – soweit nicht anders angegeben – sind Crow et al. (1997: 118ff) und Rosenfeld et al. (2001: 145ff) entnommen.

¹⁷¹ Zu den Ursachen regional differenzierter Gründungshäufigkeiten vgl. z.B. Almus, Egelin & Engel (1999).

delt. Vielmehr meine ich, daß dies als ein weiterer Hinweis auf die ökonomischen Schwächen des Landes gewertet werden muß, die sich auch auf die Entwicklung zu einer selbsttragenden Wirtschaft hinderlich auswirken.

Tabelle 6: Gründungsdynamik in Sachsen-Anhalt von 1991 bis 1996

| Jahr | Gewerbeanmeldungen | Gewerbeabmeldungen | Saldo | Insolvenzverfahren |
|------|--------------------|--------------------|--------|--------------------|
| 1991 | 45 061 | 15 504 | 29 557 | 84 |
| 1992 | 36 336 | 19 631 | 16 705 | 156 |
| 1993 | 32 427 | 21 200 | 11 227 | 435 |
| 1994 | 28 237 | 20 097 | 8 140 | 627 |
| 1995 | 28 200 | 21 647 | 6 553 | 1 194 |
| 1996 | 22 735 | 20 316 | 2 419 | 1 480 |
| 1997 | 23 103 | 20 661 | 2 442 | 1 487 |
| 1998 | 23 797 | 21 358 | 2 439 | 1 642 |
| 1999 | 21 797 | 21 939 | -142 | 1 633 |

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich muß bei der Interpretation des Gründungsgeschehens zweierlei beachtet werden: Zum einen handelt es sich, vor allem in der Anfangsphase, nicht bei jeder Anmeldung um eine originäre Neugründung, sondern um Betriebsübernahmen (1993 waren es immerhin noch 17,4 %). Zum anderen muß berücksichtigt werden, daß weder jede Gewerbeanmeldung auch mit der Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten verbunden ist, noch daß alle Betriebsstillegungen gemeldet werden. Dadurch kommt es zu leichten Verzerrungen bei der Bewertung des Ausmaßes. Dennoch bleiben die hohen Insolvenzzraten problematisch und damit auch die nach wie vor bestehende Unternehmenslücke.¹⁷² Für die hohen ostdeutschen Insolvenzzraten werden in der ökonomischen Literatur verschiedene Gründe benannt. Zum einen sind es vor allem die neugegründeten Unternehmen, die einem starken Insolvenzrisiko ausgesetzt sind. Bei hohen Gründungszahlen muß demnach mit hohen Stilllegungszahlen gerechnet werden.¹⁷³ Zum anderen sind die nach wie vor

¹⁷² Zur Unternehmenslücke in den neuen Ländern vgl. Rosenfeld et al. (2001: 141ff).

¹⁷³ In den westdeutschen Ländern beträgt die Überlebensrate neugegründeter Unternehmen nach ca. 9 Jahren lediglich 40 % bis 50 % (vgl. Fritsch 1996; Boeri & Cramer 1991).

anhaltenden Absatz- und Liquiditätsprobleme sowie Mängel im ostdeutschen Management problematisch.¹⁷⁴ Darüber hinaus sind Unternehmensgründungen, die aus arbeitsplatzerhaltenden Motiven gegründet werden, in der Regel deutlich weniger überlebensfähig - ein Motiv, welches in Ostdeutschland während des Untersuchungszeitraums deutlich weiter verbreitet war als in Westdeutschland.¹⁷⁵ Angesichts der nach wie vor bestehenden Unternehmenslücke müssen die hohen Insolvenzraten ebenso wie die deutlich abgeflachte Gründungsdynamik¹⁷⁶ als problematisch für den weiteren Verlauf des ökonomischen Entwicklungsprozesses bewertet werden.

Neben den Gewerbean- und -abmeldungen zählen vor allem die *Investitionen* zu den Aktivitäten, die zur Schaffung eines unternehmerischen Kapitalstocks dienen. Diese Schlüsselgröße ist eine zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und gibt Auskunft über die Entwicklungsdynamik im Untersuchungsgebiet. Gemessen wird diese Dimension mit Hilfe der Bruttoanlageinvestitionen. Sie sind Ausdruck des Wertes aller Anlagen, die von inländischen Wirtschaftseinheiten erworben werden, um sie mindestens ein Jahr im Produktionsprozeß einzusetzen.¹⁷⁷ Die Bruttoanlageinvestitionen für die Zeit von 1991 bis 1996 beliefen sich in Sachsen-Anhalt auf 178,4 Mrd. DM,¹⁷⁸ wobei 1995 mit 36,2 Mrd. DM ein vorläufiger Höhepunkt erreicht wurde.¹⁷⁹ Setzt man die Bruttoanlageinvestitionen zu den Einwohnerzahlen in Relation, nimmt Sachsen-Anhalt eine Spitzenposition ein, auch im Vergleich zu den westdeutschen Ländern (vgl. Tabelle 7). Zurückzuführen ist dies nicht zuletzt auf die enormen Anstrengungen, die zum Erhalt der industriellen Kerne Sachsens-Anhalts unternommen wurden. Es sind dies insbesondere die chemische Industrie und die Mineralölverarbeitung, beides Bereiche, in de-

¹⁷⁴ Vgl. Hickel & Kurtzke (1998).

¹⁷⁵ Vgl. Skopp (1996).

¹⁷⁶ Ausführlicher dazu vgl. Engel (2000).

¹⁷⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2000).

¹⁷⁸ Aktuellere Zahlen lagen bei Abschluß der Arbeit nicht vor.

¹⁷⁹ Soweit nicht anders angegeben, sind die Angaben zur Investitionstätigkeit Crow et al. (1997: 128ff) und Rosenfeld et al. (2001: 69 und 100ff) entnommen.

nen hohe Investitionsintensitäten vonnöten sind, was sich auch im Investitionsvolumen je Arbeitsplatz niederschlägt.

Tabelle 7: Bruttoanlageinvestitionen je Einwohner nach Bundesland 1991-1996

- in DM -

| Land | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1991-96 |
|---------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Sachsen-Anh. | 5 710 | 8 960 | 11 009 | 12 892 | 13 215 | 12 801 | 64 588 |
| Brandenburg | 5 669 | 7 630 | 10 334 | 12 398 | 12 106 | 12 805 | 60 988 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 5 745 | 8 989 | 10 992 | 12 293 | 12 730 | 12 150 | 62 898 |
| Sachsen | 6 082 | 7 565 | 8 744 | 11 930 | 13 175 | 13 637 | 61 133 |
| Thüringen | 5 290 | 8 327 | 10 637 | 12 147 | 11 568 | 10 386 | 58 354 |
| Neue Länder ^a | 5 753 | 8 167 | 10 091 | 12 285 | 12 650 | 12 569 | 61 515 |
| Alten Länder ^b | 8 926 | 9 061 | 8 263 | 8 353 | 8 213 | 8 213 | 51 167 |

^a Ohne Berlin; ^b Nur Flächenländer; Quelle: Rosenfeld et al. (2001: 430).

Insgesamt ist für die Investitionstätigkeit festzustellen, daß eine sehr starke Konzentration auf lokal orientierte (Nahrungs- und Genußmittel) und z.T. gleichzeitig sachkapitalintensive (Steine und Erden, Glas, NE-Metalle¹⁸⁰) Wirtschaftszweige stattgefunden hat. Im Jahr 1994 deutet sich lediglich in der chemischen Industrie eine Verstärkung der Investitionen an, wobei auch hier eine hohe Sachkapitalorientierung vorliegt. In den am Standort Sachsen-Anhalt wichtigen exportorientierten und im Bundesdurchschnitt langfristig wachstumsintensiven Branchen Stahl-, Leichtmetall-, Schienenfahrzeug- und Maschinenbau läßt die geringe Investitionstätigkeit dagegen nicht auf eine künftige Erholung schließen.¹⁸¹ Ebenfalls läßt sich nicht erkennen, daß in neue, wachstumsintensive Produktlinien bzw. neue Branchenfelder investiert wird, was eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur herbeiführen könnte. Insofern bleibt festzustellen, daß die Investitionstätigkeit schwerpunktmäßig in langfristig schrumpfenden Branchen stattfindet, wodurch lediglich eine Bestandsicherung erfolgt. Es deutet aber nichts darauf hin, daß größere Kapazi-

¹⁸⁰ NE = Nicht-Eisen-Metalle.

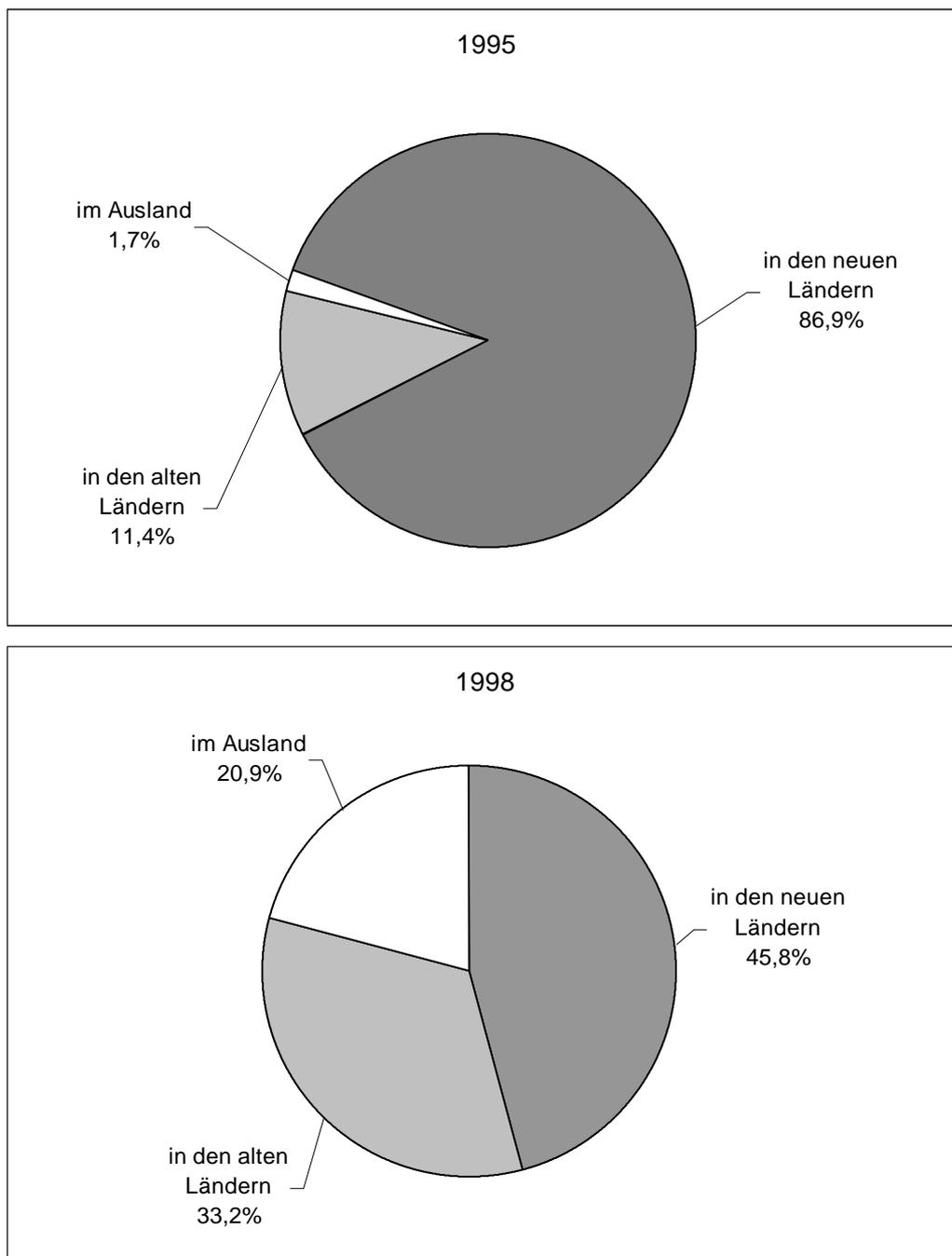
¹⁸¹ Vgl. auch Ragnitz (1995).

täten aufgebaut werden, welche die Industrielücke in Sachsen-Anhalt schließen könnten. Dazu reichen die Investitionen bei weitem nicht aus. Vielmehr – darauf weist Ragnitz (2000: 255) hin – liegt die Kapitalausstattung je Beschäftigten in Sachsen-Anhalt wie in den übrigen ostdeutschen Ländern in der gewerblichen Wirtschaft immer noch unter der Westdeutschlands.

Problematisch sind in diesem Zusammenhang auch die *Absatzstrukturen*. Der Außenhandel des Landes ist ein Spiegelbild der durch Produktionslücke und Schwächen bei der externen Einkommenserzielung hervorgerufenen geringen Selbstfinanzierungskraft. Die Ausfuhren sind in Sachsen-Anhalt seit 1990 stark gesunken, die Importe demgegenüber stark gestiegen.¹⁸² Die Konzentration des Absatzes der sachsen-anhaltischen Unternehmen auf die eigene Region verdeutlicht die Schwächen bei der überregionalen und internationalen Exportbasis, auch wenn sich die Anteile erhöht haben: 1995 wurden noch über 90 % des gesamten Umsatzes in den neuen Ländern erzielt, zwei Drittel davon sogar innerhalb eines Absatzradius von 30 km. 1998 sank der Anteil des gesamten Umsatzes, der in den neuen Ländern erzielt wurde, auf knapp die Hälfte, während er rund ein Drittel in den alten Ländern und ca. ein Fünftel im Ausland ausmachte (vgl. Abbildung 3). Damit befindet sich die Entwicklung in Sachsen-Anhalt im allgemeinen Aufwind der florierenden Weltwirtschaft, die für Deutschland für das Jahr 2000 einen neuen Rekord bei Ausfuhren und Importen erwarten läßt – so das Ergebnis einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstags (vgl. Mitteldeutsche Zeitung 2000).

¹⁸² Soweit nicht anders angegeben, sind die Angaben zur Absatzstruktur Crow et al. (1997: 32ff) und Rosenfeld et al. (2001: 158ff) entnommen.

Abbildung 3: Absatzmärkte sachsen-anhaltischer Industrieunternehmen 1995 und 1998 (in %)



Quelle: Crow et al. (1997: 30) und Rosenfeld et al. (2001: 463).

Konzentriert man sich auf die *Schwerpunkte ökonomischer Aktivitäten*, sind Aussagen über die Sektoralstruktur des Landes möglich, die ihrerseits einen tieferen Einblick in die Tragfähigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung bie-

ten.¹⁸³ Eingeordnet werden können diese jedoch erst im Vergleich, d.h. mit Blick auf vorhandene Niveauunterschiede bei der Bedeutung der Wirtschaftszweige. Seit 1991 werden in Sachsen-Anhalt im sekundären Sektor deutlich höhere Anteile der Bruttowertschöpfung erwirtschaftet als in den alten Ländern. Vergleicht man jedoch die Strukturen des tertiären Sektors miteinander, dann zeigt sich ein überdurchschnittlich hoher Staatsanteil. Dieser läßt sich zum einen durch andere Trägerstrukturen im Sozialbereich (z.B. kommunale Kindergärten), zum anderen durch den hohen Anteil staatlich gestützter Beschäftigungsverhältnisse sowie den hohen übernommenen Personalbestand des Staatsapparates der DDR erklären. Der primäre Sektor ist im Vergleich zu den alten und neuen Bundesländern in Sachsen-Anhalt leicht stärker besetzt und weist auch Ende der 90er Jahre eine vergleichsweise günstige Gewinnsituation aus, was sich unter anderem in der Umsatzrentabilität niederschlägt, wo Sachsen-Anhalt bundesweit an zweiter Stelle liegt.

Für Sachsen-Anhalt zeigt sich damit also eine noch relativ einseitig und stark transfergestützte Sektoralstruktur. Dominierende Wirtschaftszweige sind – neben der Chemischen Industrie und Mineralölverarbeitung – der Staat und die Bauwirtschaft, deren Zukunftspotential als eher gering eingeschätzt werden. So verdeckte auch noch 1999 die „weiter schrumpfende, noch überdimensionierte Bauwirtschaft ... das industrielle Wachstum“ (Gummelt 2000). Weitere relative Schwerpunkte bestehen z.T. in Bereichen, die ebenfalls keine Wachstumspotentiale aufweisen dürften, wie z.B. Eisenbahnen und Post. Das industrielle Fundament und damit die Exportbasis ist nach wie vor schwach ausgeprägt und baut, mit dem Nahrungs- und Genußmittelgewerbe, auf drei Branchen auf. Auch im Dienstleistungsbereich sind wichtige Wirtschaftszweige – vor allem das Kredit- und Versicherungswesen, Wissenschaft, Kunst, Publizistik u.ä. sowie die wirtschaftsorientierten Dienstleistungen – nur unterproportional vertreten (vgl. Tabelle A4).

¹⁸³ Alle Angaben zur Sektoralstruktur – soweit nicht anders angegeben – Crow et al. (1997: 68ff) und Rosenfeld et al. (2001: 189ff).

Die räumliche Verteilung der Sektoralstruktur in Sachsen-Anhalt zeigt, gemessen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, einige Muster, die im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur stehen: In den Verdichtungsräumen, d.h. Räume mit mehr als 300 Einwohnern pro Quadratmeter, ist das Beschäftigungsniveau tendenziell höher als in den weniger dicht besiedelten Räumen. Dieser Zusammenhang geht vor allem auf den Öffentlichen Sektor und Private Dienstleistungen zurück (113 Beschäftigte je 1 000 Einwohner: 56 Beschäftigte je 1 000 Einwohner). In den ländlichen Räumen, d.h. Räume mit weniger als 150 Einwohnern je Quadratkilometer, sowie in den weniger verdichteten Räumen (150 bis 300 Einwohner je Quadratkilometer) ist der Schwerpunkt des Agrarsektors zu finden, wobei der Zusammenhang formuliert werden kann: je geringer die Einwohnerdichte, desto höher der Anteil im Primären Sektor. Der Sekundäre Sektor hingegen zeigt keine räumlichen Schwerpunkte der Beschäftigung im Baugewerbe oder der Industrie (vgl. Tabelle A5).

Faßt man die Befunde der „klassischen“ Strukturanalyse zusammen, dann muß festgehalten werden, daß trotz der enormen Anstrengungen und hohen Anfangsdynamik die wirtschaftlichen Leistungen nach wie vor weit hinter dem westdeutschen Durchschnitt liegen.¹⁸⁴ Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist davon auszugehen, daß Sachsen-Anhalt eine Produktionslücke aufweist, die dazu führt, daß zur Deckung des eigenen Verbrauchs umfangreiche Güterimporte benötigt werden. Diese negative Außenhandelsbilanz wird aber zu einem großen Teil durch die finanzielle Solidarität Westdeutschlands finanziert. Hierzu gehören Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs sowie Transfers an Unternehmen (z.B. Investitionsförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe) und Haushalte (z.B. soziale Leistungen). Auch wenn in den alten Ländern durch Umverteilungsmaßnahmen Disparitäten in der Wirtschaftskraft ausgeglichen werden, ist das Ausmaß der Transfers in die neuen Länder, wie auch nach Sachsen-Anhalt, in Relation zur eigenen Wirtschaftskraft ungleich größer. Bei einer für ostdeutsche Verhältnis-

¹⁸⁴ Dies zeigt sich sehr deutlich an der Finanzkraft der Kommunen, die auch elf Jahre nach der Vereinigung lediglich bei einem Drittel westdeutscher Kommunen liegt.

se leicht unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft Sachsen-Anhalts (etwas mehr als die Hälfte der westdeutschen Wirtschaftskraft) im Jahr 1995 erreichten die Finanztransfers vom Bund und anderen Gebietskörperschaften etwa 14 % der eigenen Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt). Zum Vergleich: in den wirtschaftsschwächsten Ländern Westdeutschlands, Rheinland-Pfalz und Saarland, betrug diese Relation rund 1 % bzw. 6 %.

Der Eindruck schwieriger Entwicklungsperspektiven verdichtet sich, wenn statt der Wirtschaftszweige differenzierter nach den *produzierten Gütern* gefragt wird und zwar im Hinblick auf deren Fähigkeit, eine selbsttragende Entwicklung¹⁸⁵ voranzubringen. Crow et al. (1997: 180f) haben dafür erstmalig die Daten der industriellen Produktionsgüterstatistik Sachsen-Anhalts nach Kriterien aggregiert, die qualitative Einblicke in die Produktionslücke erlauben, und kommen dabei zu sehr ernüchternden Befunden. Abgesehen von dem prinzipiell niedrigeren Produktionsniveau weisen sie eine überdurchschnittliche Ausrichtung auf schrumpfende Branchen nach, einen hohen Stellenwert sachkapital- und arbeitsintensiver Industriegüterproduktion im Vergleich zu einer geringeren humankapitalintensiven Industriegüterproduktion, einen hohen Anteil schwerhandelbarer Güter, eine große Baulastigkeit und eine geringe Technologieintensität. Daraus muß gefolgert werden, daß mittel- bis langfristig eine Abhängigkeit der sachsen-anhaltischen Wirtschaft von Transferleistungen und Fördermitteln weiter bestehen wird. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist die Überprüfung der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe von hoher Relevanz, da mit ihr auch die von vielen Seiten immer wieder eingeforderte Erhöhung der Zielgenauigkeit erreicht werden kann.

Im Anschluß an die Betrachtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung für den Untersuchungszeitraum von 1991 bis 1996 sowie der Vorstellung der Strategien der Gemeinschaftsaufgabe in Sachsen-Anhalt werde ich eine einordnende Interpretation der ökonomischen Entwicklung des Untersuchungsraums vornehmen.

¹⁸⁵ Eine ausführlich Diskussion zum Begriff findet sich in Scharff (1993b).

6.4 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Wie ganz Ostdeutschland war auch das Gebiet des heutigen Sachsen-Anhalt Ende 1989/Anfang 1990 durch ein Höchstmaß an Erwerbsbeteiligung gekennzeichnet. Circa 1,73 Millionen Personen im erwerbsfähigen Alter standen zu diesem Zeitpunkt in einem Beschäftigungsverhältnis. Dies entsprach einer knapp 95 %igen Erwerbsbeteiligung, was de facto Vollbeschäftigung in allen Regionen bedeutete (vgl. Crow 1996: 114). Der mit dem Transformationsprozeß verbundene Anpassungsdruck war somit von Anfang an erheblich, und seine Konsequenzen wurden relativ schnell sichtbar: Wirtschaft und Arbeitsmarkt entwickelten sich steil nach unten, wobei sich vor allem monostrukturierte Regionen mit schier unlösbaren Problemen konfrontiert sahen.

Sachsen-Anhalt ist als Chemiestandort - vor allem mit dem Chemiedreieck Halle, Merseburg, Bitterfeld - bekannt, und tatsächlich waren 1989 ca. 80.000¹⁸⁶ der 1,73 Millionen Beschäftigten Sachsen-Anhalts in diesem Bereich tätig. Die Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf diesen dominanten Bereich übersieht jedoch, daß Sachsen-Anhalt damit nur unzulänglich charakterisiert ist. Die nördlichen Regionen unterscheiden sich z. T. erheblich von dem südlichen Teil des Landes (vgl. Kapitel 6.1). Trotz bestehender Unterschiede war die Ausgangssituation der einzelnen Regionen Sachsen-Anhalts 1990 jedoch insofern relativ einheitlich, als tiefgreifende Strukturumbrüche überall anstanden und kein Wirtschaftsbereich und keine Region davon ausgenommen blieb. Um die Entwicklung des Arbeitsmarkts nachzeichnen zu können, werde ich sowohl auf die Beschäftigungsentwicklung als auch auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie des sogenannten Zweiten Arbeitsmarkts eingehen.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Vgl. Köhler & Sandmann o.J.: 26f.

¹⁸⁷ Alle Angaben zum Arbeitsmarkt – soweit nicht anders angegeben – sind Crow et al. (1997: 54ff) und Rosenfeld et al. (2001: 76ff) entnommen.

Die Ausgangslage der *Beschäftigung* in Sachsen-Anhalt – wie der übrigen neuen Länder – war zum Zeitpunkt des Mauerfalls durch Vollbeschäftigung gekennzeichnet. Seither ist der sachsen-anhaltische Arbeitsmarkt durch eine Abwärtsdynamik geprägt, vor allem in der ersten Transformationsphase. Binnen eines Jahres, von 1989 bis 1990, sank die Zahl der Erwerbstätigen um ca. 350 000, d.h. daß jeder fünfte Arbeitsplatz entfiel. Bis zum Frühjahr 1992 blieb die Erwerbsquote¹⁸⁸ deutlich rückläufig, allerdings in einem verlangsamten Tempo: Vom ersten Quartal 1991 bis zum ersten Quartal 1992 belief sich die Reduzierung auf knapp 200 000 Arbeitsplätze. 1999 zählte Sachsen-Anhalt je 1 000 Einwohner 389 Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt und lag damit nicht nur unter dem westdeutschen Durchschnitt (444 reguläre Erwerbstätige je 1 000 Einwohner), sondern auch unter dem ostdeutschen Durchschnitt, dessen modifizierte Erwerbstätigenquote¹⁸⁹ bei 412 Beschäftigten je 1 000 Einwohner liegt. Für Sachsen-Anhalt bedeutet das zum einen, daß im Vergleich zu 1989 nur noch gut zwei Drittel aller Personen im erwerbsfähigen Alter in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Zum anderen zeigt sich im Vergleich zu Westdeutschland eine anhaltend hohe Beschäftigungslücke. Auch wenn ich hier keine Prognose der Arbeitsmarktentwicklung im engeren Sinn vornehmen will, möchte ich doch im nächsten Schritt die Stabilität des erreichten Niveaus abschätzen.

Hinweise auf die Stabilität des ersten Arbeitsmarktes erhält man, wenn man sich die Verteilung der Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche vergegenwärtigt.¹⁹⁰ Der mit Abstand größte Wirtschaftsbereich waren die Gebietskörperschaften. Dort waren 1995 knapp dreimal so viele Erwerbstätige beschäftigt wie im Durchschnitt der alten Länder (14,2 % : 5,3 %). Auch wenn man

¹⁸⁸ Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis unter 65 Jahre an der Bevölkerung im gleichen Alter.

¹⁸⁹ Die modifizierte Erwerbstätigenquote berücksichtigt nur Erwerbstätige auf dem ersten Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigenstatistik insgesamt beinhaltet hingegen sowohl Angaben über den ersten oder regulären Arbeitsmarkt als auch Angaben über den sogenannten zweiten Arbeitsmarkt, d.h. durch staatliche Subventionen finanzierte Arbeitsplätze (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung- und Umschulungsmaßnahmen etc.).

¹⁹⁰ Die Angaben über die Schwerpunkte der Wirtschaftsstruktur sind für die Zeit bis 1995 Crow et al. (1997: 68ff) und für die Zeit nach 1995 Rosenfeld et al. (2001: 189ff) entnommen.

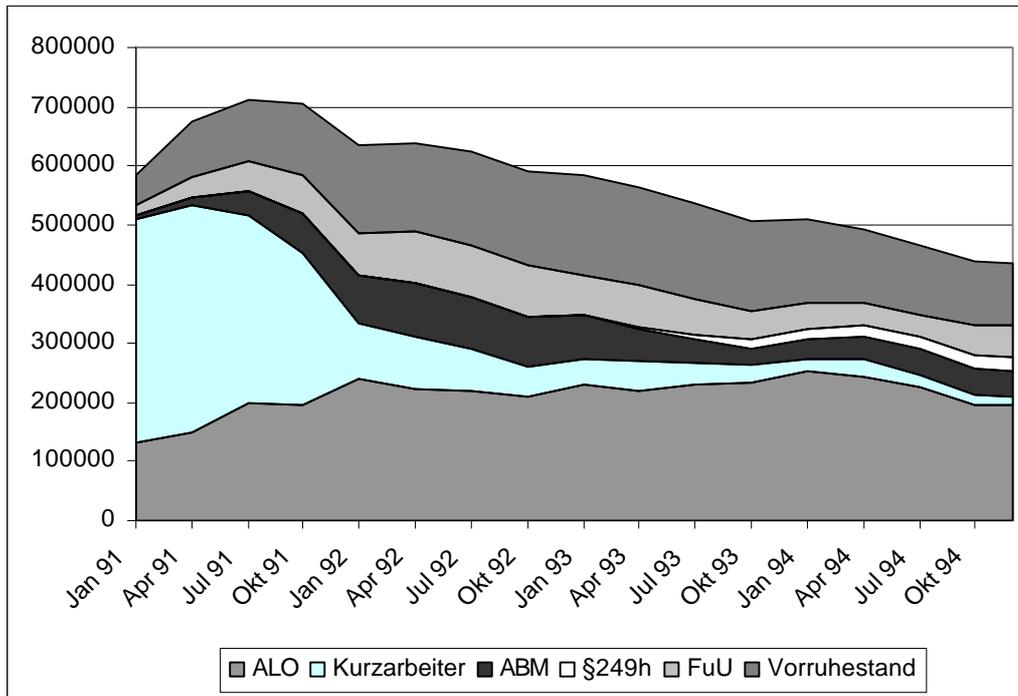
berücksichtigt, daß der Beamtenanteil in Ostdeutschland generell deutlich geringer ist und das geringere Gewicht sozialer und kirchlicher Trägerverbände bei der Wahrnehmung sozialer Aufgaben anteilerhöhend wirkt, birgt der hohe Beschäftigungsstand erhebliche Risikopotentiale für den Arbeitsmarkt. Auf den Wirtschaftszweig Handel, Gastgewerbe und Verkehr kamen 1999 auf je 1 000 Einwohner 89,9 Erwerbstätige. Aufgrund der nach wie vor erheblich transfergestützten Einkommensentwicklung stellt dieser Bereich ebenfalls ein Risikopotential für den Arbeitsmarkt dar. An dritter Stelle folgt das Bauhauptgewerbe mit 61,3 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner. Damit nimmt Sachsen-Anhalt eine Spitzenposition – nicht nur in den neuen Ländern – ein, denn der Besatz im Baugewerbe fällt in etwa doppelt so hoch aus wie in den alten Ländern. Problematisch ist hier die hohe Transferabhängigkeit sowie die Abhängigkeit weiterer Bereiche, vor allem der Bauzulieferbetriebe. Bei einer abnehmenden Baunachfrage sind diese ebenfalls von Rückgängen betroffen.

Insgesamt dürften in Sachsen-Anhalt nach wie vor mehr als 60 vH der Beschäftigten in stark transfergestützten Bereichen arbeiten. Technologieorientierte Wirtschaftszweige sind allenfalls in der Chemischen Industrie, dem Schienenfahrzeugbau und dem Maschinenbau zu vermuten, da sonstige technologieorientierte Branchen im Untersuchungsgebiet nach wie vor kaum vorhanden sind (Elektrotechnik, Büromaschinen, Straßen- und Luftfahrzeugbau). Aber auch exportorientierte Branchen weisen im Hinblick auf Beschäftigung gravierende Defizite auf.

Der Rückgang der Beschäftigung spiegelt sich im Anstieg der *Arbeitslosigkeit* wider, die seit Einsetzen der Abwärtsdynamik auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hoch ist. Zahlreiche Studien über das Beschäftigungssystem in Sachsen-Anhalt legen jedoch immer wieder offen, daß es nicht nur zu massenhaften Arbeitsplatzverlusten gekommen ist, sondern daß ein beachtlicher Austausch zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktsektoren in Gang gekommen ist und damit der „Eindruck eines sehr dynamischen, keinesfalls verkrusteten Arbeitsmarktes“ (Wagner 1994: 3) zu konstatieren ist. Auffällig ist weiterhin, daß sich die Dynamik auf dem (sachsen-anhaltischen) Arbeits-

markt in der ersten Transformationsphase auch in zeitliche Abschnitte einteilen läßt, die von dramatisch hohen Freisetzungen, sprunghaft ansteigenden Arbeitslosenzahlen bei gleichzeitiger Zunahme gestützter Arbeitsplätze bis hin zu (zum Teil äußerst lebhafter) Mobilität und sich dann stabilisierender Erwerbsbeteiligung reichen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit 1991 - 1994



ALO : Arbeitslose, ABM : Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, §249 : Personen die nach §249 Arbeitsfördergesetz gefördert werden, FuU : Personen in Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen.

Quelle: Crow et al. (1997: 56).

Für die Charakterisierung der Entwicklung auf dem (sachsen-anhaltischen) Arbeitsmarkt für den interessierenden Zeitraum der ersten Transformationsphase von 1990 bis 1996 lassen sich diesem Muster folgend drei Phasen unterscheiden:¹⁹¹

Eruptionsphase: Diese erste Phase ist gekennzeichnet durch ein dramatisch hohes Ausmaß des Arbeitsplatzabbaus und dauerte bis ca. Ende 1990. Ausgehend von etwa 1,73 Millionen Arbeitsplätzen im Jahr 1989 im Gebiet

¹⁹¹ Ausführlich dazu vgl. Crow (1996).

Sachsen-Anhalt wurden bis zum November 1990 rund 350 000 Arbeitsplätze abgebaut; dies entspricht einem Rückgang von ca. 20 % innerhalb eines Jahres und kommt einem unvermittelten Ausbruch bzw. einer Freisetzung von Arbeitskräften in bislang unbekannter Größenordnung gleich. Für fast alle betroffenen Arbeitnehmer drohte der Arbeitsplatzverlust zunächst in die Arbeitslosigkeit zu führen. Die während der Eruptionsphase ausgelösten Bewegungen mündeten jedoch nicht ausnahmslos in Arbeitslosigkeit, was nicht zuletzt auf die Wirkung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zurückzuführen ist.

Turbulenzphase: Zwischen dem Jahreswechsel 1990/91 und dem ersten Quartal 1992 ist die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt besonders ausgeprägt. Bis zu diesem Zeitpunkt hat sich der Abbau der Arbeitsplätze zwar verlangsamt, jedoch wurden nach wie vor mehr Stellen abgebaut als neue entstanden sind. Die Erwerbsbeteiligung war weiter sinkend. In dieser Phase taten sich eine Reihe unterschiedlicher Entwicklungspfade auf, die zu einer enormen Entlastung des Arbeitsmarktes führten. Hinzu trat eine hohe Dynamik der Austauschprozesse zwischen dem ersten Arbeitsmarkt, dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt und dem Sektor der Nicht-Erwerbstätigen.

Konsolidierungsphase: In der dritten Phase – vom Frühjahr 1992 bis zum Ende der ersten Transformationsphase 1996 – stabilisierte sich die Zahl der Beschäftigten, wenn auch auf einem im Vergleich zu 1989 deutlich niedrigeren Niveau. Die Zahl der gestützten Arbeitsplätze reduzierte sich bei gleichzeitigem Anstieg der ungestützten Arbeitsplätze und einer abnehmenden Mobilität zwischen den Sektoren. Im Vergleich zur westdeutschen Erwerbsbeteiligung zeigt sich ab 1992, daß sich die Erwerbsquote Sachsens-Anhalts der westdeutschen inzwischen bis auf zwei Prozentpunkte angenähert hat. Die Folgen, die diese Annäherung impliziert, werden an späterer Stelle kurz aufgegriffen.

Ordnet man die Entwicklung der verschiedenen Maßnahmen nach den oben beschriebenen Phasen, dann lassen sich die Beobachtungen wie folgt zusammenfassen: In der Eruptionsphase dominierte der Einsatz der Kurzarbeit als Abfederungsinstrument. In der darauffolgenden Turbulenzphase griffen in

zunehmendem Maße die übrigen Förderinstrumente, die in dieser Zeit ihre höchste Entlastungswirkung erreichten. Damit einher ging ein außerordentlich dynamischer Austauschprozeß zwischen der Erwerbsbeteiligung, der Beteiligung an Fördermaßnahmen und dem Nicht-Erwerbstätigensektor. Die Konsolidierungsphase ist gekennzeichnet durch eine relativ gleichbleibende Zahl von Arbeitslosen, die kontinuierliche Rückführung gestützter Arbeitsplätze und eine stabile Erwerbsquote.

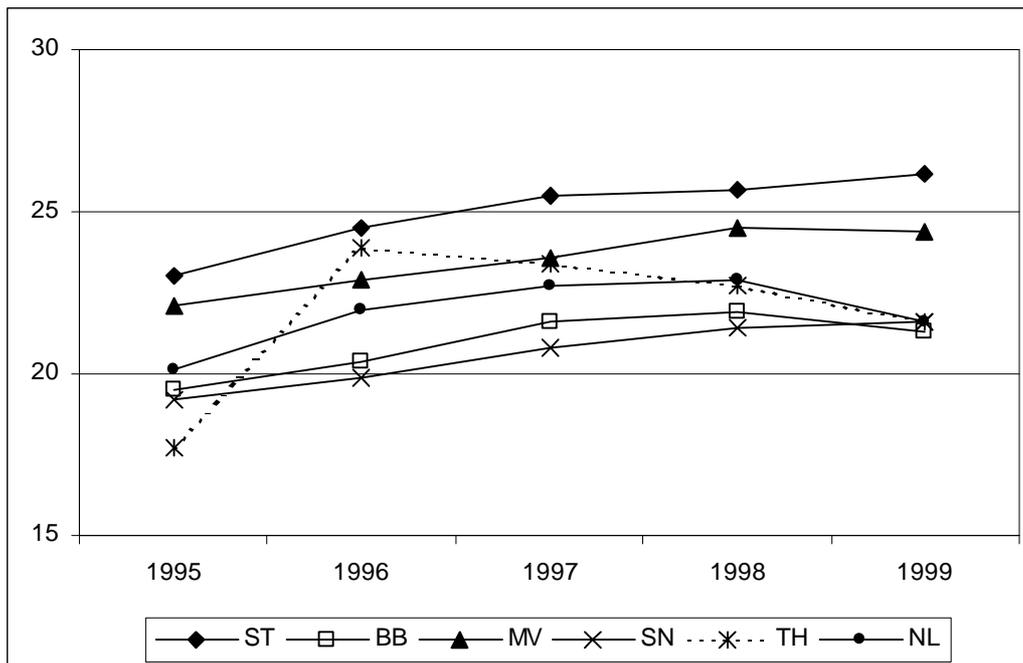
Die Unterbeschäftigungsquote¹⁹² steigt seit 1995 an, wobei die Lage in Sachsen-Anhalt durchgängig am problematischsten ist (vgl. Abbildung 5). Dabei ist unbestreitbar, daß die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen klar zur Entlastung des Arbeitsmarkts beitragen, auch wenn die Einschätzungen darüber, inwieweit die als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt gedachten staatlichen Beschäftigungsmaßnahmen ihrer intendierten Funktion gerecht werden, negativ ausfallen.¹⁹³ Der Druck auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt ist demnach – auch nachdem der Systemwechsel mehr als zehn Jahre zurückliegt – anhaltend hoch. Anders ausgedrückt ist die Beschäftigungslücke in Sachsen-Anhalt wie in den anderen ostdeutschen Ländern nach wie vor groß.¹⁹⁴

¹⁹² Die Unterbeschäftigung ergibt sich aus den Arbeitslosen, Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Kurzarbeitern (in Vollzeit-Äquivalenten) und Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (in Vollzeit-Äquivalenten).

¹⁹³ Aus der umfangreichen Literatur zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sei hier nur auf einige ausgewählte Studien verwiesen, so z.B. Schneider & Schultz (2001); Raabe (2000); Jaenichen (1999); Crow (1997); Steiner & Kraus (1995).

¹⁹⁴ Angaben zur Unterbeschäftigung liegen nur für die ostdeutschen Länder vor.

Abbildung 5: Unterbeschäftigungsquote in den ostdeutschen Ländern 1995 bis 1999



ST = Sachsen-Anhalt, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, TH = Thüringen, NL = neue Länder gesamt.

Quelle: Rosenfeld et al. (2001: 69).

Als Ergebnis der hier dargestellten ökonomischen Entwicklung in Sachsen-Anhalt seit dem Systemwechsel 1989/90 möchte ich vor allem zweierlei festhalten: zum einen ist die Entwicklung angesichts der Ausgangslage enorm; zum anderen ist sie jedoch nicht auf einem Niveau, welches als selbsttragend charakterisiert werden kann. Dazu sind die Kräfte Sachsens-Anhalts bzw. der neuen Länder insgesamt noch zu schwach, die Produktions-, Beschäftigungs- und Unternehmenslücken noch zu groß. Vielmehr ist die Einschätzung Pohls (1995: 2), obwohl sie vom Ende der ersten Transformationsphase datiert, daß „Ostdeutschland zum dauerhaften Krisengebiet zu werden (droht)“, würde die Förderung abgebrochen werden, weiterhin aktuell. Auch wenn sich die allgemeine Lage im Vergleich zu den Turbulenzen der ersten Transformationsphase beruhigt hat, muß sie vor dem Hintergrund der eben aufgezeigten Lücken als labil eingeschätzt werden (vgl. Ludwig 1999).

Gegenwärtig wird der Stand der ökonomischen Entwicklung Ostdeutschlands bzw. die Einschätzung derselben im Zusammenhang mit der Neuregelung

des Länderfinanzausgleichs und der Gestaltung des Solidarpakts II diskutiert. Die fünf Thesen zur Vorbereitung eines Aktionsprogramms für Ostdeutschland von Bundestagspräsident Wolfgang Thierse haben in der Öffentlichkeit zu einer breiten Diskussion geführt, vor allem seine Einschätzung Ostdeutschland stehe wirtschaftlich und sozial „auf der Kippe“. Auch wenn um eine angemessene Beschreibung des Zustandes gerungen wird, ist es nicht zu leugnen, daß sich die Schere zwischen Ost- und Westdeutschland zu Beginn der zweiten Transformationsphase wieder geöffnet hat und der Aufholprozeß seither tendenziell auf niedrigem Niveau stagniert (vgl. z.B. Rosenfeld et al. 2001; Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute 2000; Marezke 1999).

Das Wissen um den Verlauf und den erreichten Stand der ökonomischen Entwicklung hat eine doppelte Bedeutung für die nun folgende Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe: zum einen dient sie als Folie für die Interpretation der regionalen GA-Fördermuster, zum anderen als Hintergrund für die Formulierung von Verbesserungsvorschlägen zur Erhöhung der Effektivität des Programmdesigns der Gemeinschaftsaufgabe. Die Reflexion der ökonomischen Situation Sachsen-Anhalts aus unterschiedlichen Perspektiven hat eindeutig gezeigt, daß die Standortnachteile in Sachsen-Anhalt nicht nur im Vergleich zu den alten Bundesländern deutlich stärker ausfallen, sondern auch erheblich stärker sind als in den übrigen neuen Ländern. Dies verweist auf den bereits in Kapitel 1 formulierten doppelten Disparitätenbezug: Die im ostdeutschen Vergleich ermittelten „wirtschaftsstarken“ Länder sind allesamt im Vergleich – auch zu den wirtschaftsschwachen – westdeutschen Ländern deutlich wirtschaftsschwach, und deren weitere ökonomische Entwicklung ist durch vielfältige Standortnachteile behindert. Allerdings birgt die Betrachtungsweise, die sich auf den großräumigen Ost-West-Vergleich beschränkt, die Gefahr in sich, daß ein hohes Maß an Homogenität innerhalb der beiden ehemaligen Staatsgebiete unterstellt wird. Allerdings – darauf haben Meyer & Crow (1995: 173) hingewiesen – ist es „im Gegenteil zu vermuten, daß sich die Entwicklungschancen in den einzelnen Regionen Ostdeutschlands weiter

differenzieren werden und so neue regionale Ungleichheiten innerhalb des Beitrittsgebiets sich verschärfen werden.“

In den nun folgenden Kapiteln steht die Suche nach möglichen Ursachen für die räumliche Disparität bei der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe im Mittelpunkt. Tiefere Einblicke in die regionalen Opportunitätsstrukturen werden auch Hinweise darauf liefern, ob es zum Abbau oder zur Festschreibung regionaler Disparitäten gekommen ist und im Sinne welches der beiden konkurrierenden Ziele – des Ausgleichs- oder des Wachstumsziels – die Gemeinschaftsaufgabe unter der Bedingung der flächendeckenden Höchstförderung wirkt. Beginnen werde ich mit der Erarbeitung der räumlichen Verteilungsmuster der GA-Mittel (Kapitel 7). Ansatzpunkt meiner Analysen im engeren Sinn ist die Annahme, daß die räumlichen Unterschiede vor allem in der Ressourcenausstattung der Regionen liegen. Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgabe werde ich die Ressourcenausstattung analytisch in zwei Teildimensionen untergliedern. Die erste hier untersuchte Dimension leitet sich von den durch das Förderinstrument definierten Zugangsbedingungen ab und analysiert die räumliche Verteilung der Adressaten der Maßnahme, d.h. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, deren Absatz überwiegend überregional entsteht und die Investitionen tätigen (Kapitel 8). Die zweite hier untersuchte Dimension ist programm-unabhängig und operationalisiert Ressourcenausstattung als regionale Entwicklungsdynamik. Hierzu werde ich zunächst ein Modell zur Typisierung der sachsen-anhaltischen Kreise entwickeln (Kapitel 9), um dann im zweiten Schritt überprüfen zu können, inwieweit ein Zusammenhang zwischen regionalen ökonomischen Entwicklungspfaden und der Inanspruchnahme von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe besteht (Kapitel 10). In Kapitel 11 schließlich werde ich die Ergebnisse der teilstandardisierten Interviews mit den Implementationsexperten präsentieren.

7 Beschreibung der räumlichen Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe von 1991 bis 1996

Die Überprüfung der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe beginnt mit einem Überblick über die regionale Verteilung der Fördermittel während des Beobachtungszeitraums von 1991 bis 1996. Hierzu werde ich mich an der Systematik der GA-Förderstatistik, der sogenannten „Bewilligungsstatistik“, orientieren. Die Statistik der bewilligten Förderfälle, das im Rahmenplan beschriebene Kontrollinstrument für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe¹⁹⁵, bietet einen ersten Einblick in die (räumliche) Mittelverwendung der Gemeinschaftsaufgabe und enthält folgende Angaben über die Förderung der gewerblichen Wirtschaft:

- das Investitionsvolumen,
- die Höhe der bewilligten GA-Mittel,
- die Anzahl der Vorhaben sowie
- die Zahl der geplanten, zusätzlich geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätze.

¹⁹⁵ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 4.6.

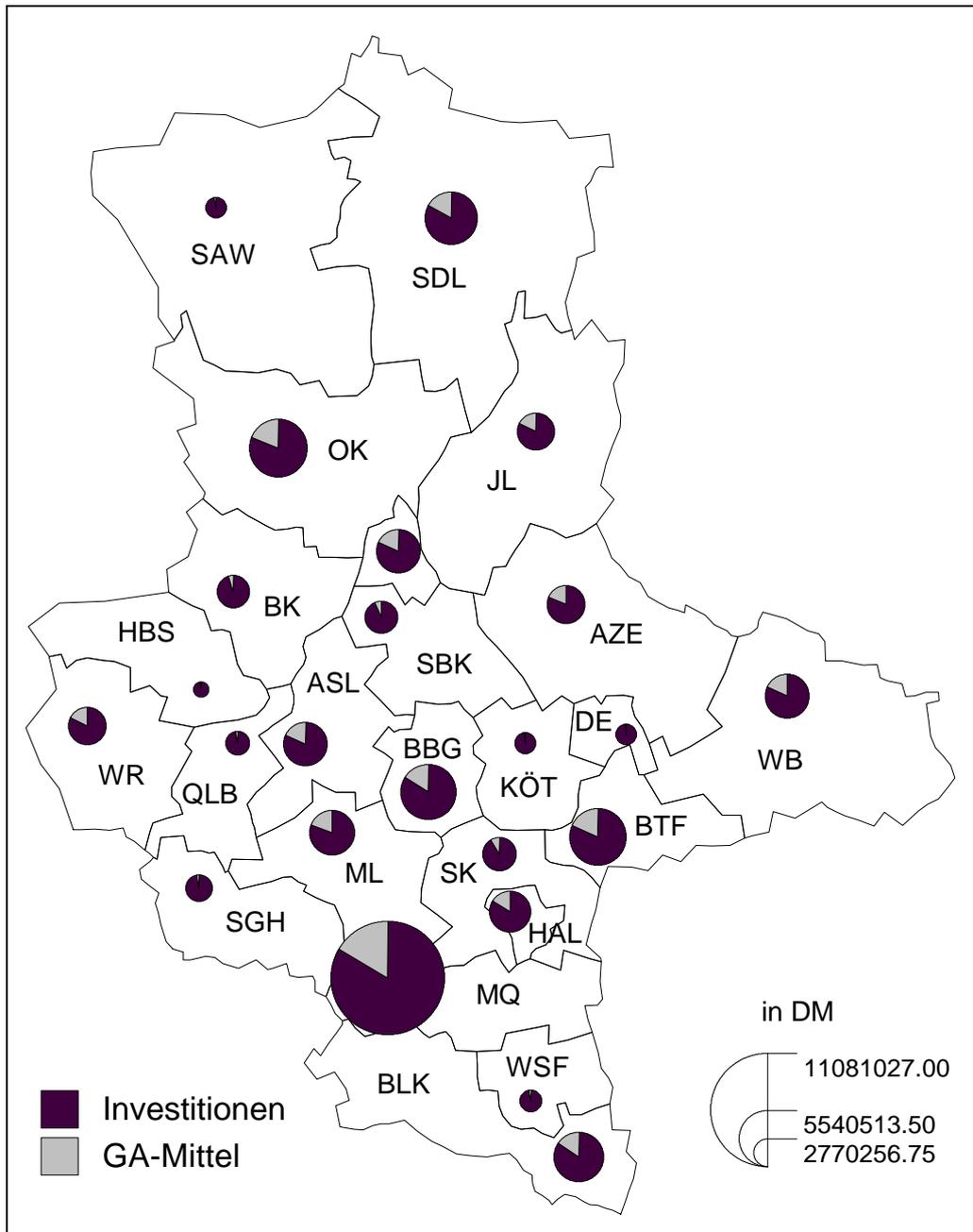
Tabelle 8: GA-Bewilligungsstatistik für Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1991 bis 1996

| Kreisfreie Stadt/Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitionsvolumen* | Bewilligte GA-Mittel* | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner* |
|----------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|---------------|-------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| RB Dessau | | | | | | |
| Dessau | 111 | 435 423 | 92 040 | 2 611 | 4 377 | 99 |
| Anhalt-Zerbst | 173 | 1 090 198 | 243 195 | 4 256 | 1 099 | 305 |
| Bernburg | 82 | 2 271 745 | 426 409 | 3 292 | 466 | 572 |
| Bitterfeld | 160 | 2 312 682 | 520 516 | 4 879 | 737 | 438 |
| Köthen | 63 | 420 234 | 86 870 | 1 659 | 933 | 118 |
| Wittenberg | 283 | 1 372 139 | 297 021 | 5 370 | 1 976 | 212 |
| RB Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 186 | 1 239 083 | 230 087 | 6 335 | 8 319 | 79 |
| Burgenlandkreis | 294 | 1 862 635 | 327 289 | 4 283 | 1 601 | 215 |
| Mansfelder Land | 110 | 1 488 116 | 356 951 | 4 030 | 2 833 | 308 |
| Merseburg-Querfurt | 202 | 9 270 165 | 1 810 862 | 11 378 | 10 412 | 1 288 |
| Saalkreis | 134 | 915 989 | 194 328 | 3 055 | 871 | 293 |
| Sangerhausen | 126 | 621 840 | 118 724 | 4 350 | 829 | 162 |
| Weißenfels | 95 | 451 668 | 87 923 | 1 814 | 106 | 107 |
| RB Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 167 | 1 406 877 | 305 057 | 7 230 | 2 015 | 114 |
| Ascherleben-Staßfurt | 134 | 1 400 001 | 305 989 | 3 962 | 3 673 | 276 |
| Bördekreis | 106 | 933 188 | 142 405 | 2 273 | 944 | 175 |
| Halberstadt | 97 | 244 226 | 51 916 | 2 527 | 421 | 63 |
| Jerichower Land | 195 | 1 000 245 | 223 241 | 4 047 | 619 | 226 |
| Ohrekreis | 194 | 2 477 011 | 575 902 | 6 858 | 1 917 | 531 |
| Stendal | 201 | 2 024 897 | 416 619 | 4 424 | 762 | 278 |
| Quedlinburg | 167 | 526 784 | 112 375 | 3 332 | 3 370 | 133 |
| Schönebeck | 119 | 910 077 | 163 617 | 2 865 | 626 | 200 |
| Wernigerode | 230 | 1 120 734 | 231 382 | 5 133 | 2 118 | 233 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 186 | 414 109 | 88 444 | 2 527 | 1 119 | 85 |
| Sachsen-Anhalt | 3 815 | 36 210 068 | 7 409 147 | 102 490 | 52 143 | 267 |

* Angaben in TDM; Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen.

Das *Investitionsvolumen*, die Bemessungsgrundlage für die gewährten Zuschüsse, belief sich von 1991 bis 1996 in Sachsen-Anhalt auf über 36 Milliarden DM (vgl. Tabelle 8). Die regionale Spannbreite ist dabei beachtlich und reicht von Investitionen in Höhe von 0,24 Milliarden DM im Landkreis Halberstadt bis zu 9,27 Milliarden DM im Landkreis Merseburg-Querfurt (vgl. Karte 2). Analog dem Investitionsvolumen stellt sich die regionale Verteilung der *GA-Mittelausgabe* dar, die im Beobachtungszeitraum für Sachsen-Anhalt insgesamt über 7 Mrd. DM betrug (vgl. Tabelle 8).

Karte 2: Gefördertes Investitionsvolumen und GA-Anteil 1991 bis 1996

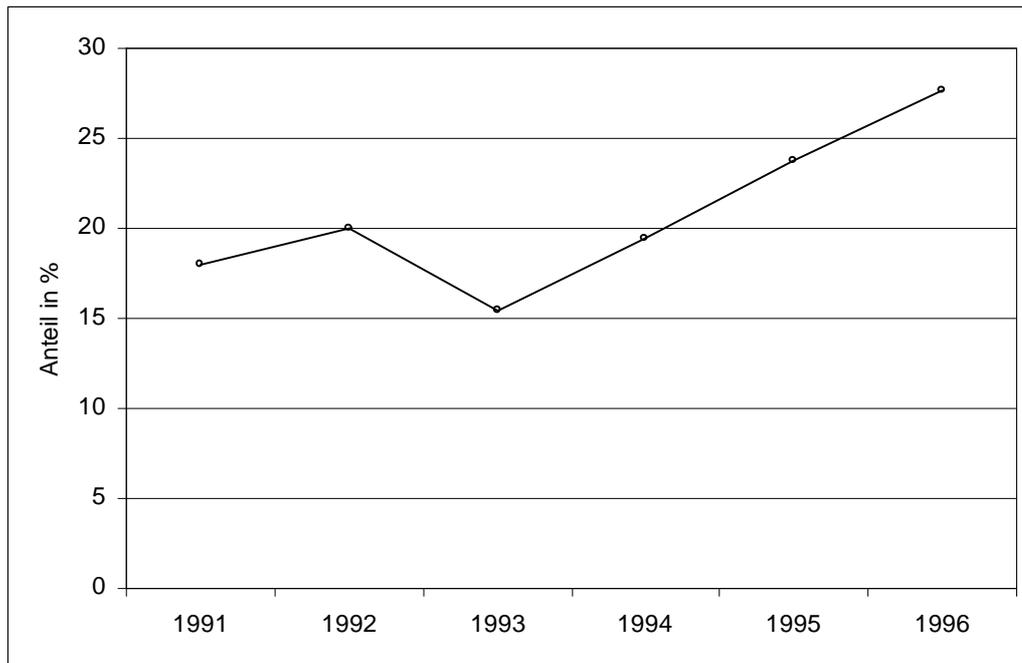


Im Durchschnitt der Beobachtungsjahre lag die *Höhe des Zuschusses* bei ca. 20 % je Investitionsfall. Damit liegt Sachsen-Anhalt zwar im Mittel der neuen Länder, der Zuschuß fällt jedoch doppelt so hoch aus wie der durchschnittliche Anteil, mit dem Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe in den alten Ländern gefördert werden.¹⁹⁶ Diese Durchschnittszahlen verdecken al-

¹⁹⁶ Vgl. Angaben in Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998).

lerdings zwei wichtige Aspekte: erstens – wie eben gezeigt – das Ausmaß der regionalen Differenzierung und zweitens die gewachsene Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe für die Investitionen: der Anteil der GA-Mittel am Investitionsvolumen stieg in Sachsen-Anhalt seit 1991 von 18 % auf über 28 % im Jahr 1996 (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung des Anteils der GA-Förderung an geförderten Investitionen



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft.

Im Untersuchungszeitraum lag die Zahl der *Förderfälle* in Sachsen-Anhalt für einzelgewerbliche Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe bei 3 815. Durchschnittlich entfielen 159 Förderfälle auf die Kreise des Landes, wobei die Abweichungen vom Durchschnittswert auch diesmal wieder sehr groß sind: sie reichen von 63 im Landkreis Köthen bis zu knapp 300 Förderfällen im Burgenlandkreis. Allerdings waren es nicht die Kreise mit den meisten Förderfällen, in die die meisten *Fördermittel* flossen. Hier steht mit großem Abstand der Landkreis Merseburg-Querfurt an erster Stelle, wohin rund ein Viertel aller GA-Mittel gelangten. Der Ohrekreis liegt an zweiter Stelle, gefolgt von Bitterfeld und Bernburg. Schlußlichter bilden die Landkreise Halberstadt,

Köthen und Weißenfels, die nur je ca. ein Prozent der Fördermittel beansprucht haben (Tabelle 8).

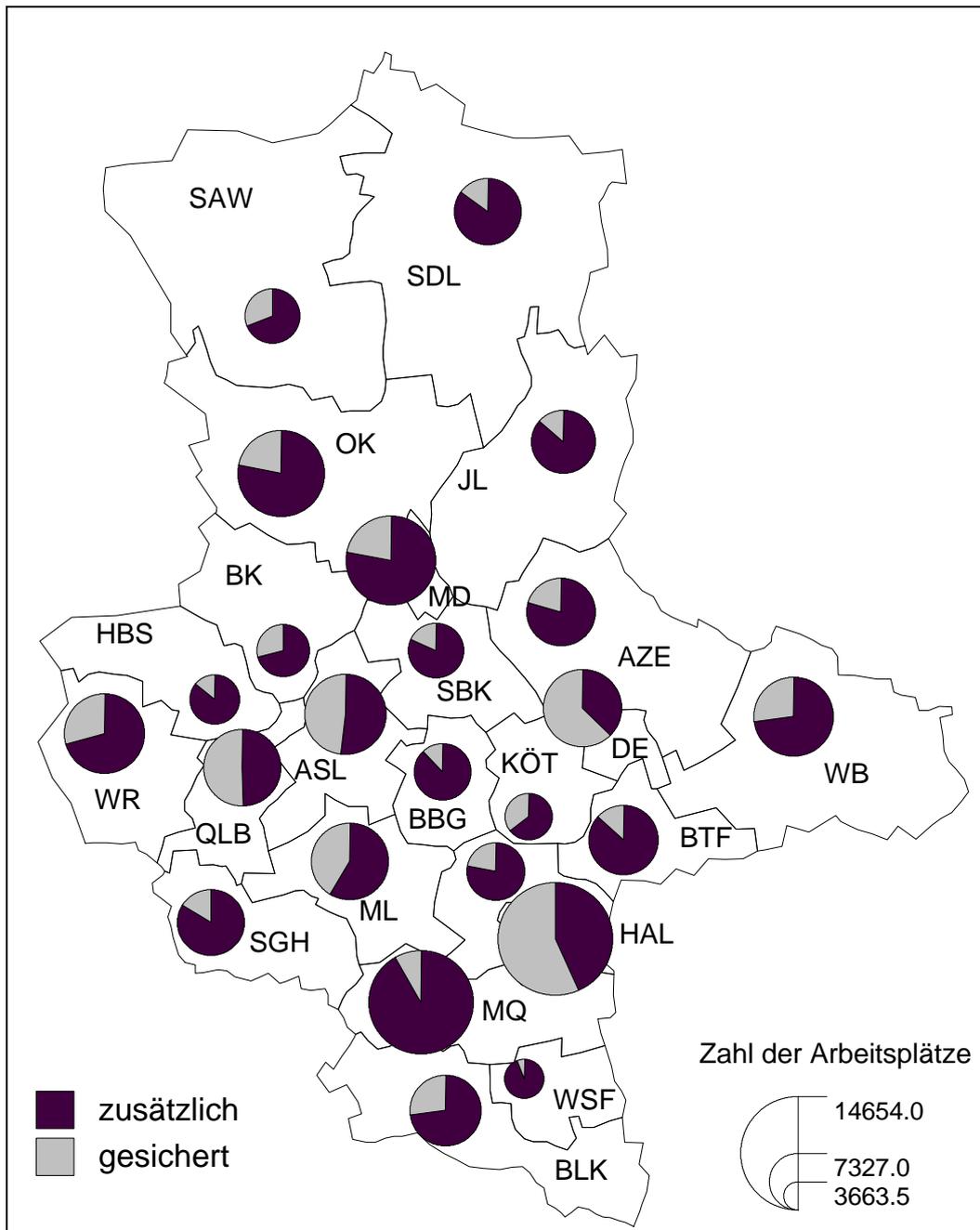
Auch wenn man die ausgereichten *Fördermittel* von 1991 bis 1996 auf die Einwohner bezieht, verändert sich die Reihenfolge an der Spitze kaum: Merseburg-Querfurt bleibt an erster Stelle, gefolgt von den Landkreisen Bernburg, dem Ohrekreis und Bitterfeld. Anders sieht es am unteren Ende der Skala aus: hier finden sich zwar ebenfalls die Kreise wieder, die auch absolut gesehen vergleichsweise wenig Fördermittel bezogen haben, aber unter den letzten fünf befinden sich auch die drei kreisfreien Städte des Landes. Wie schwierig es ist, von der Anzahl der Förderfälle auf die Höhe der Fördermittel zu schließen, zeigt sich am Beispiel Bernburg sehr deutlich: trotz des vorletzten Platzes bei der Zahl der Förderfälle belegte dieser Kreis den vierten Platz bei den in Anspruch genommenen Fördermitteln (vgl. Tabelle 8).

Richtet man den Blick auf den *Arbeitsplatzeffekt*, eines der prinzipiell direkt meßbaren Ziele des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe,¹⁹⁷ fällt dieser in Sachsen-Anhalt für die Zeit von 1991 bis 1996 im Vergleich mit den anderen neuen Ländern hoch aus. Dies ist eine Folge davon, daß in Sachsen-Anhalt rund drei Viertel der GA-Mittel für die einzelbetrieblich-gewerbliche Förderung verausgabt wurden, wohingegen in den übrigen ostdeutschen Ländern – mit Ausnahme Thüringens – ein deutlich höherer Anteil des GA-Budgets für die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt wurde (vgl. Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung 1998: K6). Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, daß es sich um *geplante* Arbeitsplatzeffekte handelt. Inwieweit sich diese *tatsächlich* realisiert haben, wird statistisch nicht erfaßt, so daß auf der Basis der Förderstatistik demnach keinerlei Aussagen über den tatsächlichen Arbeitsplatzeffekt gemacht werden können.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Vgl. Böhret et al. (1982).

¹⁹⁸ Zur Problematik vgl. Kapitel 4.6.

Karte 3: Geplante zusätzliche und gesicherte Arbeitsplätze 1991 bis 1996



Der Förderstatistik zufolge wurde in Sachsen-Anhalt von 1991 bis 1996 mit Hilfe der GA-Förderung beabsichtigt, 102 490 neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen und 52 143 bereits bestehende Arbeitsplätze zu erhalten (vgl. Karte 3). Im ersten Förderjahr kam den beiden Dimensionen des Arbeitsplatzzielenziels gleich große Bedeutung zu, im zweiten Förderjahr 1992 entfielen auf einen zu sichernden Arbeitsplatz ca. fünf neu zu schaffende. Insgesamt kommt im Beobachtungszeitraum dem Arbeitsplatzzuwachs eine höhere Be-

deutung als der Arbeitsplatzsicherung zu, auch wenn das Verhältnis von 5:1 aus 1992 nicht gehalten werden konnte (vgl. Tabelle 8).

Die durchschnittlichen GA-Mittel, die für die Schaffung bzw. Erhaltung eines (geplanten) Arbeitsplatzes verausgabt wurden, verdreifachten sich von 30 466 DM im Jahr 1991¹⁹⁹ auf 94 153 DM im Jahr 1996²⁰⁰. Der Zusammenhang zwischen den verausgabten GA-Mitteln und dem Arbeitplatzeffekt ist jedoch nicht linear. Der Kreis Merseburg-Querfurt liegt zwar weit an der Spitze mit ca. 22 000 Arbeitsplätzen, gefolgt allerdings von den beiden großen kreisfreien Städten Halle und Magdeburg, die deutlich weniger Fördermittel in Anspruch genommen haben. In Weißenfels fiel der Arbeitplatzeffekt am geringsten aus und liegt bei lediglich 1 920 (vgl. Tabelle 8).

Anders als man vielleicht nach den bisherigen Befunden erwartet hätte, wurden die höchsten durchschnittlichen Investitionen je (geplantem) Arbeitsplatz nicht in Merseburg-Querfurt aufgewendet. Vielmehr nimmt der Landkreis Bernburg diesen Platz ein, da dort je (geplanten) Arbeitsplatz durchschnittlich ca. 600 000 DM investiert wurden, gefolgt von Merseburg-Querfurt mit knapp einem Drittel weniger (425 000 DM), Bitterfeld (412 000 DM) und Stendal (mit knapp unter 400 000 DM). Auffällig ist, daß in den Städten Dessau und Halle am wenigsten pro (geplanten) Arbeitsplatz investiert wurde. Zusammen mit Halberstadt und Quedlinburg bilden sie die Schlußlichter. Im Landesdurchschnitt wurden von 1991 bis 1996 ca. 235 000 DM pro (geplanten) Arbeitsplatz, sowohl neu zu schaffendem als auch zu erhaltendem, investiert (vgl. Tabelle 8).

Als erstes Fazit ist zunächst festzuhalten, daß die (regionale) Evaluation des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe davon abhängt, welche Referenzgrößen zur Beurteilung herangezogen werden (vgl. Tabelle 9). Geht man z.B. alleine nach der Höhe der Fördermittel je Einwohner, dann werden die ersten Plätze von den Landkreisen Merseburg-Querfurt, Bernburg, Ohrekreis und Bitterfeld belegt. Wählt man den Arbeitplatzeffekt als Referenzgröße, dann folgen auf

¹⁹⁹ Vgl. Tabelle A6.

²⁰⁰ Vgl. Tabelle A11.

den Landkreis Merseburg-Querfurt die kreisfreien Städte Halle und Magdeburg sowie der Ohrekreis, Aschersleben-Staßfurter Land und die Landkreise Wittenberg und Wernigerode. Zählt man aber nur die neu zu schaffenden Arbeitsplätze, belegt Merseburg-Querfurt wieder mit Abstand den ersten Platz, gefolgt von Magdeburg, Ohrekreis, Halle, Wittenberg und Wernigerode. Bei den zu sichernden Arbeitsplätzen lautet die Rangfolge: Ohrekreis, Jerichower Land, Landkreis Halberstadt, Landkreis Bernburg.

Als zweites wird deutlich, daß – gleich an welchem Indikator gemessen – das regionale Gefälle bei der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe sehr stark ist. Die räumliche Auswertung der Förderstatistik über den Beobachtungszeitraum hinweg zeigt eine weit überdurchschnittliche Partizipation eines Kreises: Merseburg-Querfurt absorbierte ein Viertel aller gewährten Fördermittel. Da der Landkreis Merseburg-Querfurt eine stark herausgehobene Position einnimmt, könnte es sich für einige Analysen als sinnvoll erweisen, diesen Landkreis zu isolieren, um so regionale Differenzierungen zwischen den übrigen Kreisen identifizieren zu können.²⁰¹ Betrachtet man die Anteile der GA-Förderung im Landesvergleich in den Stadt- und Landkreisen ohne Merseburg-Querfurt, dann schwanken diese zwischen einem und acht Prozent.

²⁰¹ Vgl. z.B. Crow (1996).

Tabelle 9: Rangfolge der sachsen-anhaltischen Stadt- und Landkreise nach ausgewählten GA-Erfolgskriterien für den Förderzeitraum 1991 bis 1996

| Rangplatz | Investitionsvolumen | GA-Mittel | Förderfälle | GA je Einwohner | „Arbeitsplatzeffekt“ |
|-----------|---------------------|-----------|-------------|-----------------|----------------------|
| 1 | MQ* | MQ | BLK | MQ | MQ |
| 2 | OK | OK | WB | BBG | HAL |
| 3 | BTF | BTF | WR | OK | MD |
| 4 | BBG | BBG | MQ | BTF | OK |
| 5 | STD | SDL | STD | ML | ASL |
| 6 | BLK | ML | JL | AZE | WB |
| 7 | ML | BLK | OK | SK | WR |
| 8 | MD | ASL | SAW | STD | DE |
| 9 | ASL | MD | HAL | ASL | ML |
| 10 | WB | WB | AZE | WR | QLB |
| 11 | HAL | AZE | MD | JL | BLK |
| 12 | WR | WR | QLB | BLK | BTF |
| 13 | AZE | HAL | BTF | WB | AZE |
| 14 | JL | JL | ASL | SBK | STD |
| 15 | BK | SK | SK | BK | SGH |
| 16 | SK | SBK | SGH | SGH | JL |
| 17 | SBK | BK | SBK | QLB | SK |
| 18 | SGH | SGH | DE | KÖT | BBG |
| 19 | QLB | QLB | ML | MD | SAW |
| 20 | WSF | DE | BK | WSF | SBK |
| 21 | DE | SAW | HBS | DE | BK |
| 22 | KÖT | WSF | WSF | SAW | HBS |
| 23 | SAW | KÖT | BBG | HAL | KÖT |
| 24 | HBS | HBS | KÖT | HBS | WSF |

* Abkürzungsverzeichnis s. Tabelle A1.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt.

Aus diesen ersten Betrachtungen resultiert für die weiteren Untersuchungsschritte zweierlei: zum einen stellt sich die Frage, welche Indikatoren zur Messung der Effektivität am besten geeignet sind, und zum anderen, wie es zu den beobachteten regionalen Verteilungsmustern kommt. Im Sinne der ersten Fragestellung stehen theoretisch vier Indikatoren zur Auswahl. Mit Blick auf meine Fragestellung erweist sich nach eingehender Prüfung jedoch ein Indikator als besonders aussagekräftig und zielführend: die Kenngröße *Förderhöhe je Einwohner*. Zum einen stellt sie eines der wesentlichen Krite-

rien für die Fördergebietsabgrenzung dar,²⁰² zum anderen können auf diese Weise Differenzen, die lediglich aus regionalen Unterschieden in der Einwohnerzahl resultieren, ausgeglichen werden.

Für die Beantwortung der Frage nach der Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe wäre es zwar ebenfalls denkbar, die Höhe der bewilligten Fördermittel auf die *Betriebsgröße* zu normieren, dies ist jedoch – bedauerlicherweise – aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht realisierbar. Ein Kriterium, welches durch die Bewilligungsstatistik zur Verfügung steht, ist der *Arbeitsplatzeffekt*. Allerdings handelt es sich dabei – wie bereits ausgeführt – um eine unpräzise Größe, da lediglich die geplanten, nicht aber die tatsächlich realisierten Größen erfaßt werden. Ebenfalls ungeeignet ist die Verwendung der *Anzahl der Förderfälle*, da diese weder Hinweise auf die Höhe der Fördermittel enthalten, noch sich sinnvoll auf die Einwohnerzahl normieren lassen. Um die folgenden Analysen durchführen zu können, habe ich die Angaben über die Höhe der Fördermittel, die in die folgenden Berechnungen eingehen, sowohl pro Jahr auf die Einwohnerzahl normiert als auch auf die durchschnittliche Einwohnerzahl des Untersuchungszeitraums, wenn die Gesamtfördersummen von 1991 bis 1996 im Fokus der Analysen stehen.

Die zweite Frage, nämlich die nach den Ursachen der regionalen Kumulation von Fördermitteln, wird im allgemeinen, wenn überhaupt, kurz abgehandelt und beschränkt sich in der Regel auf Feststellungen wie z.B. die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997: 199), „daß es auch schon einen Subventionswettbewerb gibt, aus dem in der Regel die reichen Länder als Sieger hervorgehen.“ Diese lapidar anmutende Aussage scheint billigend in Kauf zu nehmen, daß das Ausgleichsziel – dem sich die Gemeinschaftsaufgabe ebenso verschrieben hat wie dem Wachstumsziel – faktisch nicht zu erreichen ist. Sie unterstellt dabei gleichzeitig, daß die „fitteren“ Unternehmen in den reichen Ländern verortet sind und es somit zu einer Art Selbstselektion bzw. zu einer immanenten Bevorzugung des Wachstumsziels kommen muß. Allerdings sind bislang weder

²⁰² Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 4.4.

die Ursachen noch die Implikationen des räumlichen Förderergebnisses untersucht worden. Auch in den durchaus vorhandenen datenreichen Gutachten für Sachsen-Anhalt sucht man vergeblich nach Erklärungsansätzen für das räumliche Partizipationsgefälle und damit nach einer qualitativen Bewertung der Effektivität der Maßnahme (vgl. z.B. Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung 1998).

In den nun folgenden Kapiteln werde ich mich der Suche nach möglichen Ursachen für die räumliche Disparität bei der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe widmen. Tiefere Einblicke in die regionalen Opportunitätsstrukturen werden auch Hinweise darauf liefern, ob es zum Abbau oder zur Festschreibung regionaler Disparitäten gekommen ist. Ansatzpunkt meiner Analysen ist die Annahme, daß die Unterschiede vor allem in der Ressourcenausstattung der Regionen liegen. Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgabe werde ich die Ressourcenausstattung analytisch in zwei Teildimensionen untergliedern. Die erste hier untersuchte Dimension leitet sich von den durch das Förderinstrument definierten Zugangsbedingungen ab und analysiert die räumliche Verteilung der Adressaten des Förderprogramms, d.h. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, deren Absatz überwiegend überregional entsteht (Kapitel 8). Die zweite von mir untersuchte Dimension ist programm-unabhängig und operationalisiert Ressourcenausstattung als regionale Entwicklungsdynamik. Hierzu werde ich zunächst ein Modell zur Typisierung der sachsen-anhaltischen Kreise entwickeln (Kapitel 9), um dann im zweiten Schritt überprüfen zu können, inwieweit ein Zusammenhang zwischen regionalen ökonomischen Entwicklungspfaden und der Inanspruchnahme von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe besteht (Kapitel 10).

8 Programmdesign und regionale Partizipationschancen an der Gemeinschaftsaufgabe

In diesem Kapitel werde ich mich der Überprüfung der räumlichen Verteilung der Zugangsbedingungen für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe zuwenden. Diese Frage mag auf den ersten Blick trivial erscheinen, ist es doch eine grundlegende Funktion des Programmdesigns, die Zugangsbedingungen entsprechend den intendierten Zielen zu definieren. Da es sich bei der Gemeinschaftsaufgabe um eine *angebotsorientierte* Förderung handelt, kann sie aber nur dann wirken, wenn das Programm nachgefragt wird. Da es sich aber auch um eine *raumbezogene* Förderung handelt, muß hinzugefügt werden, daß sie nur dort wirken kann, wo die Adressaten der Förderung auch tatsächlich vorhanden sind. Auch dieses scheint zunächst eine banale Erkenntnis zu sein. Doch obwohl man davon ausgehen muß, daß diese Zusammenhänge einen maßgeblichen Einfluß auf den Erfolg bzw. die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe haben, haben sie weder Eingang in das Programmdesign gefunden, noch ist der tatsächliche Einfluß bislang einer Überprüfung unterzogen worden.

Diese Nicht-Beachtung im Programmdesign kann nur dahingehend interpretiert werden, daß im Rahmenplan implizit davon ausgegangen wird, daß es *keine* regionalen Disparitäten bei der Verteilung der potentiellen Nachfrager gibt. Im folgenden wird es mir zunächst darum gehen, zu klären, ob diese Annahme zutreffend ist. Unmittelbar im Anschluß daran werde ich untersuchen, welcher Einfluß von der räumlichen Verteilung der Adressaten der Maßnahme auf das räumliche Partizipationsmuster ausgeht. Ich gehe dabei davon aus, daß im Falle einer räumlich ungleichen Präsenz der Adressaten des Förderinstruments solche Regionen stärker an der Gemeinschaftsaufgabe partizipieren, in denen mehr potentielle Nachfrager verortet sind als Regionen, in denen weniger Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe anzutreffen sind.

Die Beantwortung dieser Frage leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Aufklärung eines Aspekts, der von Böhret et al. (1982: 390f) als empirisch nicht erfaßbare „Vorfeldwirkung“ beschrieben worden ist. Sie vermuten dabei, daß programmatische Festlegungen bereits im Vorfeld abschreckend auf potentielle Antragsteller wirken und diese deshalb auf eine Antragstellung verzichten.²⁰³ Um dieses empirische Problem zu lösen, nehme ich zunächst einen Perspektivwechsel vor und frage nach der räumlichen Präsenz der Adressaten der Fördermaßnahme. Mit diesem Verfahren geht die Feststellung der Wirkung des Programmdesigns noch einen Schritt weiter, da meine Analysen an der (räumlichen) Verteilung der Zugangsbedingungen ansetzen. Auf diese Weise ist es möglich, einen Aspekt der „Vorfeldwirkung“ eindeutig zu operationalisieren und dabei gleichzeitig einen Einblick in die Wirkung der Programmformulierung der Gemeinschaftsaufgabe zu erhalten.

Bei der Festlegung, ab wann die Zugangsbedingungen in einer Region bzw. einem Kreis als erfüllt gelten, muß zweierlei beachtet werden. Zum einen muß den regionalen Spezifika Rechnung getragen werden, zum anderen ist ein angemessener Vergleichsmaßstab zu wählen. Diesen beiden Kriterien soll hier durch einen innerregionalen Vergleich entsprochen werden.²⁰⁴ Als Maßstab wird dazu der jeweilige Landesdurchschnitt herangezogen. Liegt der regionale Wert für eine Zugangsbedingung im oder über dem Landesdurchschnitt, dann gilt diese als erfüllt und führt nicht zu einem strukturellen Engpaß für die Teilhabe der Region an der Gemeinschaftsaufgabe. Liegt der Wert jedoch unter dem Landesdurchschnitt, dann gilt die regionale Zugangsbedingung als nicht hinreichend erfüllt und es ist dann zu prüfen, ob diese strukturelle Benachteiligung einen Einfluß auf die regional differenzierten Partizipationsmuster hat.

²⁰³ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 5.1.

²⁰⁴ Denkbar ist auch ein Vergleich der regionalen Verteilung der Betriebe der gewerblichen Wirtschaft, der Exportorientierung sowie des Investitionsgeschehens mit anderen neuen oder alten Bundesländern. Interregionale Vergleiche auf einer subregionalen Ebene, in diesem Fall auf der Kreisebene, erweisen sich jedoch als problematisch, da hierfür eine zusätzliche Fülle von Indikatoren und Faktoren kontrolliert werden muß und dabei die regionalen Besonderheiten zu stark vernachlässigt werden bzw. mit Verzerrungen der Befunde und Interpretationen zu rechnen ist.

Um die Partizipationschance der potentiellen Nachfrager im (inner)regionalen Vergleich zu prüfen, muß die räumliche Verteilung der Beteiligungskriterien, d.h. die Anzahl der Unternehmen, die

1. im gewerblichen bzw. produzierenden Bereich aktiv sind,
2. ihren Umsatz überwiegend auf überregionalen Märkten erzielen und
3. Investitionen tätigen,

analysiert werden. In der Gesamtschau der Ergebnisse dieser drei Analyse-schritte werde ich zeigen können, ob die im Rahmenplan implizit angenom-mene räumliche Gleichverteilung der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe de facto gegeben ist, oder ob die potentiellen Nachfrager regional ungleich verteilt sind.

Die erste Annäherung an die Frage nach regionalen Disparitäten bei der Verortung der Zugangsbedingungen setzt bei der Präsenz potentieller An-tragsteller an. Bereits ein erster Blick auf die Verteilung der *Betriebe der ge-werblichen Wirtschaft* in den Kreisen zeigt für den Zeitraum von 1991 bis 1996, daß es regionale Disparitäten gibt, die sich durch eine Zweiteilung des Landes charakterisieren lassen: In 13 von 24 Kreisen liegt die Anzahl der Betriebe, an die sich die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe richtet, unter dem Landesdurchschnitt. Es kommt also zu einem strukturellen Eng-paß bei der ersten und wichtigsten Zugangsbedingung, womit eine der drei Zugangsbedingungen den impliziten Annahmen des Rahmenplans nicht ent-spricht (vgl. Tabelle A12).

Die zweite Bedingung, um an der Gemeinschaftsaufgabe partizipieren zu können, ist, daß das beantragende Unternehmen seinen *Absatz überwie-gend überregional* erzeugt. Laut Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe gilt ein Absatz für die neuen Länder dann als überregional, wenn er mindestens 30 km vom Sitz des Unternehmens entfernt getätigt wird.²⁰⁵ Aus Gründen des Datenschutzes stehen diese Daten auf Kreisebene als amtliche Daten nicht

²⁰⁵ Für die alten Länder muß der Absatzradius über 50 km liegen, vgl. dazu Kapitel 4.2.

zur Verfügung.²⁰⁶ Allerdings kann dieses Zugangskriterium als nachrangig eingestuft werden, da man davon ausgehen kann, daß die Kleinräumigkeit des Maßstabs „30 km“ für alle Unternehmen der Zielgruppe problemlos erfüllt wird. Oder anders formuliert: Ein Unterschreiten des 30 km Radius ist heute nur bei lokal ausgerichteten Unternehmen denkbar. Daher gehe ich im folgenden davon aus, daß das Zugangskriterium „Überregionaler Absatz“ in allen Regionen in gleichem Maß vorzufinden ist und es nicht zu einer Verletzung dieser impliziten Annahme im Programmdesign kommt.

Der dritte Bereich, der grundlegend für die Partizipation an den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe ist, ist die *Investitionstätigkeit*, da die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe bei den Investitionen ansetzt. Ich werde hier diese Dimension als Summe der Bruttoanlageinvestitionen operationalisieren. In diesem Indikator werden – das sei hier noch einmal in Erinnerung gerufen – alle öffentlichen und privaten Investitionen in Anlagen und Bauten (ohne Lagerinvestitionen) zusammengefaßt. Beim Vergleich der Summe der Bruttoanlageinvestitionen mit der Höhe der durch die Gemeinschaftsaufgabe geförderten Investitionen zeigt sich eine scheinbare Ungereimheit, da die Höhe der Bruttoanlageinvestitionen geringer ausfällt als die der durch die Gemeinschaftsaufgabe geförderten Investitionen. Diese Differenz kommt dadurch zustande, daß es sich bei den Bruttoanlageinvestitionen um bereits *getätigte* Investitionen handelt, bei den Investitionen, die der Bewilligungsstatistik zugrunde liegen, jedoch um *geplante* Investitionen. Darüber hinaus muß bedacht werden, daß zwar eine Gesamtinvestitionssumme gefördert und als solche auch in der Bewilligungsstatistik ausgewiesen wird, daß die Investitionen aber zeitlich verzögert – je nach Investitionsfortschritt – getätigt und die Fördermittel u.U. im Bewilligungsjahr nur in Teilen oder gar nicht abgerufen werden.

²⁰⁶ Zwar gibt es für Sachsen-Anhalt eine Reihe von Unternehmensbefragungen, die auch nach den Absatzmärkten fragen. Allerdings sind die Antwortkategorien auf administrative Einheiten, wie z.B. „neue Länder“, „EU-Ausland“ u.ä.m. gerichtet, die für die Analysezwecke hier zu großräumig sind. Darüber hinaus sind die Befunde in der Regel nicht auf der Kreisebene regionalisierbar.

Legt man auch bei dieser Zugangsbedingung den Landesdurchschnitt als Maßstab zur Beurteilung der regionalen Verteilungen an, wird ein starkes Gefälle im Investitionsgeschehen sehr deutlich (vgl. Tabelle A13). Lediglich neun der 24 Kreise haben in der Zeit von 1991 bis 1996 im Landesvergleich überdurchschnittlich viel investiert. Wie bereits der Blick auf die Förderstatistik der Gemeinschaftsaufgabe in Kapitel 7 gezeigt hat, sind die Schwankungen der durch die Gemeinschaftsaufgabe geförderten Investitionen beträchtlich. Auch bei der Betrachtung der Bruttoanlageinvestitionen entfällt über ein Viertel aller in Sachsen-Anhalt getätigten Investitionen auf den Landkreis Merseburg-Querfurt. Isoliert man, wie bereits in Kapitel 7 geschehen, diesen Wert vom Landeswert, wurde in der Zeit von 1991 bis 1996 in zwölf Landkreisen überdurchschnittlich viel, in elf hingegen unterdurchschnittlich viel investiert. Auch wenn sich die Relationen ohne die Werte des Landkreises Merseburg-Querfurt verschieben, ist das Zugangskriterium „Investition“ für rund die Hälfte der sachsen-anhaltischen Landkreise stark beschränkt.

Eine Längsschnittbetrachtung zeigt, daß die Investitionsaktivitäten über die Beobachtungszeit relativ konstant sind: In 16 Kreisen waren die Investitionen dauerhaft über- bzw. unterdurchschnittlich, in drei Kreisen kam es in den sechs Beobachtungsjahren zu je einer Positionsveränderung, in zwei weiteren zu zwei Veränderungen und in drei Fällen zu drei Veränderungen. Dies deutet hin auf eine relative Konstanz der Gruppenzugehörigkeit über alle Beobachtungszeitpunkte. Damit ist die dritte zentrale Zugangsbedingung, nämlich die räumliche Gleichverteilung des Investitionsgeschehens, nicht erfüllt.

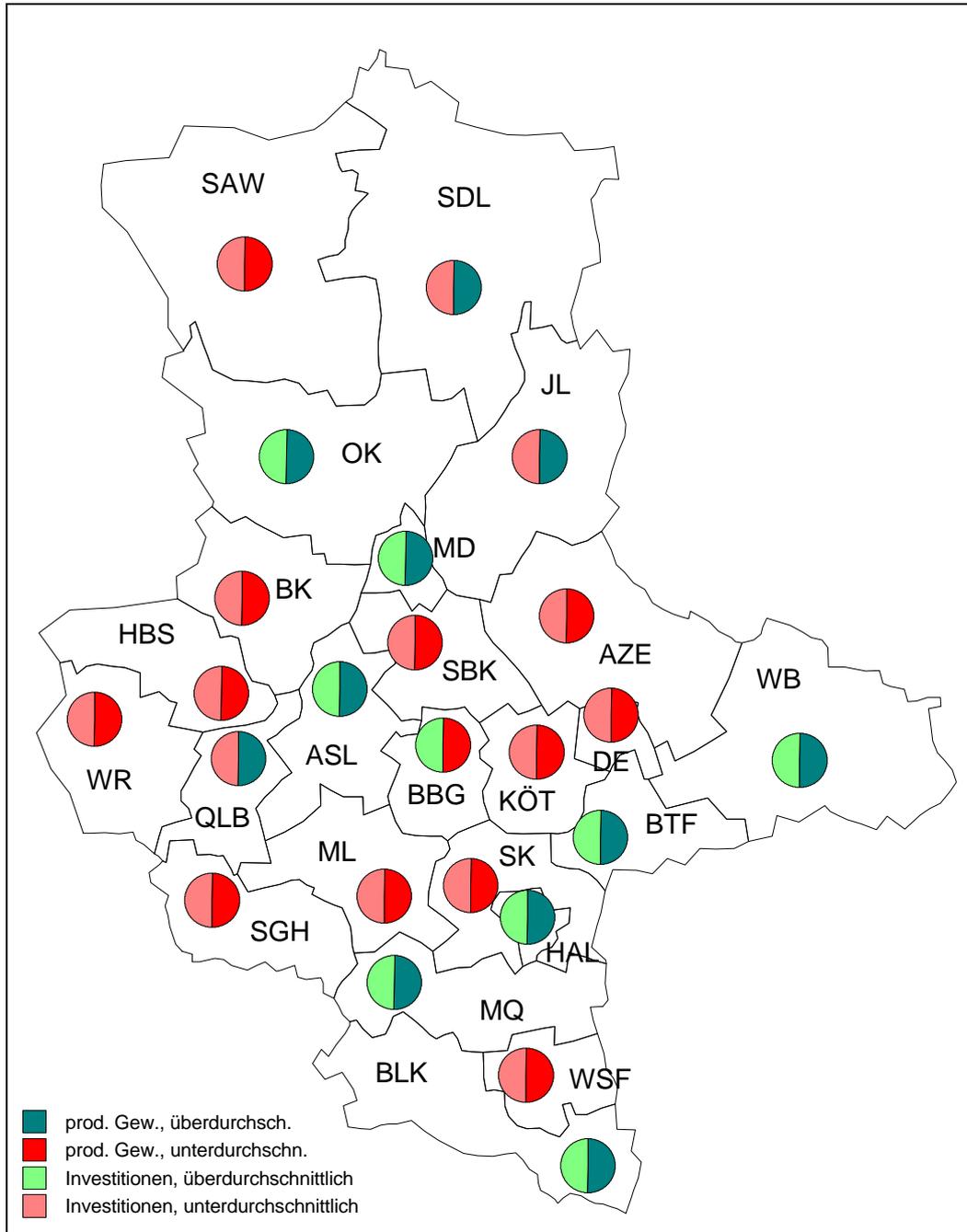
Faßt man die Erfüllung der drei impliziten Annahmen des Programmdesigns zusammen, dann erweisen sich zwei der drei Zugangskriterien in ihrer regionalen Verteilung in Sachsen-Anhalt als nicht flächendeckend gegeben (vgl. Karte 4). Die räumliche Verteilung zeigt, vor allem mit Blick auf die beiden regional differenzierenden Partizipationskriterien „produzierendes Gewerbe“ und „Investition“, daß die Hälfte der sachsen-anhaltischen Kreise²⁰⁷ massiv

²⁰⁷ Anhalt-Zerbst, Dessau, Köthen, Sangerhausen, Mansfelder Land, Saalkreis, Weißenfels, Altmarkkreis Salzwedel, Bördekreis, Schönebeck, Wernigerode.

strukturell benachteiligt ist, wenn es um die Chance der Inanspruchnahme von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe geht. Nimmt man das Investitionsgeschehen des Landkreises Merseburg-Querfurt aus dem Landesvergleich, erhöht sich die Zahl der Kreise, in denen diese Zugangsbedingung überproportional häufig anzutreffen ist, auf fünf.²⁰⁸ Mit Blick auf die bisherige Entwicklung, die von einer hohen Konstanz gezeichnet ist, kann davon ausgegangen werden, daß für keines der drei Zugangskriterien eine Veränderung der räumlichen Verteilung zu erwarten ist, sondern daß diese Muster auch weiterhin Bestand haben werden.

²⁰⁸ Mansfelder Land, Weißenfels, Bördekreis, Jerichower Land, Ohrekreis.

Karte 4: Regionale Verteilung der GA-Zugangskriterien



Die regional unterschiedliche Präsenz von Betrieben der gewerblichen Wirtschaft und der Investitionstätigkeit legen die Vermutung nahe, daß darin eine Ursache der räumlichen Fördermuster zu sehen ist. Diese Annahme wird in zwei Schritten geprüft, wobei ich zuerst auf die Präsenz der Betriebe und dann auf die Investitionsaktivitäten eingehen werde. Da die *Betriebe* die Antragsteller sind, müßten vor allem Regionen mit mehr Betrieben stärker an

der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe teilhaben, da dort der Kreis der potentiellen Nachfrager größer ist. Aufschluß darüber, ob diese Annahme zutreffend ist, erhält man, wenn man die Anzahl der Betriebe in einer Region mit derjenigen der (bewilligten)²⁰⁹ Förderanträge in Beziehung setzt. Das Ergebnis der Korrelationsanalyse zeigt für den gesamten Beobachtungszeitraum einen über 50 %igen Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Anzahl von Betrieben des gewerblichen Sektors und der Anzahl der Förderfälle (vgl. Tabelle 10). Auffällig sind die z.T. hohen jährlichen Schwankungen. Dabei gilt, daß der Zusammenhang mit der Anzahl gewerblicher Betriebe um so schwächer ausfällt, je mehr geförderte Investitionen getätigt werden. Eine mögliche Ursache hierfür könnte in den wechselnden Anteilen der Förderung von Investitionen von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) und Großunternehmen begründet sein. Da die Bewilligungsstatistik seit 1995 nach KMU und Nicht-KMU unterscheidet, kann diese These nur für die letzten beiden Beobachtungsjahre überprüft werden. Auch hier bestätigt sich die Annahme des Zusammenhangs: je höher das durchschnittlich geförderte Investitionsvolumen je Förderfall in den Nicht-KMU ist, desto schwächer ist der Zusammenhang zu der Anzahl der gewerblichen Unternehmen.

Obwohl sich keine zeitliche Trendlinie im Sinne einer zu- oder abnehmenden Bedeutung der Anzahl gewerblicher Betriebe für die Anzahl der Förderfälle zeigt, bleibt festzuhalten, daß zwischen der räumlich ungleich verteilten Zugangsbedingung „Betriebe des produzierenden Gewerbes“ und Inanspruchnahme der GA-Förderung nur ein schwacher Zusammenhang besteht. Vor dem Hintergrund dieses überraschenden Befundes läßt sich demnach – trotz der ungleich verteilten Zugangsbedingung und der Verletzung der impliziten Annahmen im Rahmenplan – keine systematische Benachteiligung von Regionen belegen.

²⁰⁹ Statistiken über gestellte Förderanträge stehen nicht zur Verfügung.

Tabelle 10: Korrelationskoeffizienten²¹⁰ / Zusammenhangsmaß Anzahl der gewerblichen Betriebe bzw. Höhe der Bruttoanlageinvestitionen auf die Anzahl der GA-Förderfälle

- n=24 -

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1991-96 |
|--------------------------------|---------|-------|-------|-------|---------|-------|---------|
| Anzahl BVG Betriebe | | | | | | | |
| Pearson's r | 0,606** | 0,227 | 0,220 | 0,384 | 0,659** | 0,333 | 0,528** |
| Höhe Bruttoanlageinvestitionen | | | | | | | |
| Pearson's r | 0,535 | 0,555 | 0,131 | 0,193 | 0,100 | 0,246 | 0,363 |

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Ruft man sich in Erinnerung, daß die Gemeinschaftsaufgabe nur dort zum Einsatz kommen kann, wo *Investitionen* getätigt werden, muß angenommen werden, daß die Inanspruchnahme von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe um so höher ausfällt, je mehr investiert wird. Eine Prüfung analog der Präsenz der Betriebe fällt für den Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionsaktivitäten, gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen, und der Inanspruchnahme von GA-Mitteln insgesamt noch schwächer aus (vgl. Tabelle 10). Das heißt also, daß es trotz der Verletzung der impliziten Annahme regional gleichverteilter Investitionsaktivitäten ebenfalls nicht zu einer systematischen Benachteiligung von Regionen bei der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe kommt. Wie bei dem Zusammenhang mit der Anzahl gewerblicher Unternehmen werden jedoch auch deutliche zeitlichen Schwankungen sichtbar. Im Falle der Bruttoanlageinvestitionen kann davon ausgegangen werden, daß die Schwankungen darauf zurückzuführen sind, daß nicht alle Bruttoanlageinvestitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe förderfähig sind.

Faßt man die Befunde über die räumliche Verteilung der Adressaten der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe und die regionalen Partizipationsmuster zusammen, dann ergibt sich ein unerwartetes und auf den ersten Blick widersprüchliches Bild: Einerseits konnte die implizite Annahme im Rahmenplan, daß es keine regionalen Disparitäten bei Präsenz der Adressa-

²¹⁰ In den Zellen der Tabelle ist jeweils der Wert für den Korrelationskoeffizienten r angegeben.

ten der Förderung gibt, eindeutig widerlegt werden. Andererseits aber führt dies nicht, wie ursprünglich angenommen, zu einer systematischen Bevorzugung oder Benachteiligung von Regionen. Die Hypothese, daß die Regionen mit mehr potentiellen Nachfragern stärker an der Gemeinschaftsaufgabe partizipieren als Regionen mit weniger Förderadressaten, muß demzufolge verworfen werden.

Dieses Ergebnis hat auch Konsequenzen für die Beurteilung der „Vorfeldwirkung“ und die Bedeutung der Programmformulierung bzw. des Programmdesigns, die sehr ernüchternd ausfallen. Die programmatischen Festlegungen, hier operationalisiert als Regulierung der Partizipationsbedingungen, haben nur einen begrenzten Einfluß auf das regionale Partizipationsmuster der Gemeinschaftsaufgabe. Böhret et al. (1982) sind von einem anderen Ansatzpunkt ausgehend zu einem vergleichbaren Ergebnis gekommen und weisen unmißverständlich darauf hin, daß das Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung gering ist. Wenn aber das Steuerungspotential der Gemeinschaftsaufgabe auch unter der Bedingung der flächendeckenden Höchstförderung und damit dem Verzicht auf Fördergebietsabgrenzungen gering ist, worauf sind dann die programmseitig nicht intendierten regionalen Disparitäten bei der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe zurückzuführen? In dem nun folgenden zweiten Analyseblock werde ich mich der Beantwortung dieser Frage zuwenden.

9 Regionentypisierung als Methode zur Erfassung regionaler Entwicklungsdynamik

Nachdem der Einfluß des Programmdesigns auf das regionale Förderergebnis untersucht worden ist, werde ich in diesem Analysebereich den Einfluß von Faktoren analysieren, die *nicht* durch das Programmdesign reguliert werden, dennoch aber Einfluß auf das Verteilungsergebnis haben. Denkbar sind in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Faktoren, so z.B. die regionale Verteilung der Betriebsgröße, der Wirtschaftszweige oder der endogenen Entwicklungspotentiale.

Da ich mich in dieser Arbeit auf die regionale Dimension der Kreisebene konzentriere, können mögliche Implikationen, die von den beiden erstgenannten Faktoren ausgehen, aus unterschiedlichen Gründen hier nicht untersucht werden. So werden die seit dem 24. Rahmenplan erfaßten Betriebsgrößen auf Kreisebene nicht zur Verfügung gestellt. Allerdings zeigen die Förderergebnisse auf Landesebene für 1995 und 1996, daß die Anzahl der Förderfälle bei klein- und mittelständischen Unternehmen deutlich über der von größeren Unternehmen liegt (vgl. Tabelle A14). Nichtsdestotrotz übersteigt der an Großunternehmen ausgereichte Fördermittelanteil den der KMU, und das, obwohl es eine klare Förderpräferenz für KMU gibt.²¹¹ Mit Blick auf die Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe aus der sektoralen Perspektive zeigt sich, daß vor allem die Chemische Industrie mit rund einem Viertel aller Fördermittel von der Gemeinschaftsaufgabe profitiert hat. An zweiter und dritter Stelle folgen die Wirtschaftszweige Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden sowie das Ernährungsgewerbe und die Tabakverarbeitung (vgl. Tabelle A15). Der Zugang zu einer Regionalisierung auf Kreisebene bleibt jedoch aus Gründen des Datenschutzes verwehrt.²¹²

²¹¹ Zur Förderstrategie Sachsen-Anhalts vgl. Kapitel 6.2.

²¹² Zur Problematik des Datenzugangs vgl. Kapitel 2.3 und Schneider & Schultz (2001).

Ich werde meine Aufmerksamkeit vielmehr dem letztgenannten Faktor zuwenden, da er eine Annäherung an die durch die Gemeinschaftsaufgabe abzubauenen Standortnachteile darstellt. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, dem endogenen Entwicklungspotential in seiner Vielfalt gerecht zu werden und alle Dimensionen, die der Begriff umfaßt, zu berücksichtigen. Ich werde mich im folgenden auf eine Teildimension konzentrieren, die prinzipiell im Programmdesign der Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigt werden kann: die regionale Entwicklungsdynamik. Eine Untersuchung dieser situativen Einflußgröße steht bislang aus. Im Ergebnis der Analysen aus dieser Perspektive können auch Schlußfolgerungen dahingehend gezogen werden, ob die Gemeinschaftsaufgabe eher im Sinne des Ausgleichs- oder des Wachstumsziels wirkt.

Um die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen adäquater erfassen und dessen möglichen Einfluß auf die Inanspruchnahme besser identifizieren zu können, werden mit Hilfe eines von mir entwickelten und erstmalig zur Evaluation regionaler Wirtschaftspolitik angewendeten Regionentypisierungsmodells mehrere zentrale makro-ökonomische Variablen zur Abbildung der regionalen Entwicklungspfade gebündelt. Vor diesem Hintergrund werde ich dann in Kapitel 10 überprüfen, ob die regionale Entwicklungsdynamik einen Einfluß auf die Partizipation und damit auf das räumliche Verteilungsmuster der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe hat.

9.1 Zur Methode der Regionentypisierung

Um die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen bzw. Kreisen adäquater erfassen und mögliche regionale Disparitäten systematisch erfassen zu können, wird es mir im ersten Schritt darum gehen, nach einem geeigneten Verfahren zur Bestimmung der regionalen Entwicklungsdynamik zu suchen. Geleitet von der Überlegung, daß regionale Entwicklungspfade das Resultat vielschichtiger und komplexer Einzelvorgänge sind, ist nach einer Methode zu suchen, welche die Komplexität angemessen erfaßt und im

Ergebnis die Entwicklungsdynamik in den Regionen abbildet und zwischen den Regionen vergleichbar macht. Dazu wird in wissenschaftlichen wie in Alltagszusammenhängen häufig auf die Methode der Typenbildung zurückgegriffen. Die Verwendung dieser Methode bietet sich vor allem dann an, wenn – wie hier der Fall – ineinandergreifende Entwicklungsverläufe analysiert werden sollen (vgl. Kluge 1999).

Ziel einer Regionentypisierung ist es demnach, komplex strukturierte Raumeinheiten zu möglichst homogenen Typen zusammenzufassen und so die Übersichtlichkeit durch eine angemessene Komplexitätsreduktion zu erhöhen.²¹³ In diesem Zusammenhang sind zwei grundsätzliche Fragen zu klären. Erstens: Welche Variablen bilden die ökonomischen regionalen Entwicklungspfade am genauesten ab? Zweitens: Mit Hilfe welcher Methode können die Regionstypen möglichst trennscharf voneinander abgegrenzt werden? In den für Sachsen-Anhalt bereits vorgenommenen Regionentypisierungen wird diesen zentralen Aspekten jedoch nicht immer hinreichend Rechnung getragen. Diese Kritik gilt in besonderem Maße für den „Regionalmonitor“, der vom Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (2000) vorgelegt wurde: Weder erfolgt dort eine begründete Auswahl der Variablen, noch wird die gewählte Methode erläutert.

Einer Übernahme und Weiterverwendung bereits bestehender Regionentypisierungen können jedoch nicht nur methodische Gründe entgegenstehen: So kann z.B. die gewählte räumliche Analyseeinheit nicht deckungsgleich sein, wodurch sich ein unmittelbarer Vergleich mit makro-ökonomischen Daten verbietet – so z.B. im Fall von Marezke & Irmen (1999), die auf der räumlichen Ebene der Arbeitsmarktregionen arbeiten. Ein weiterer Hinderungsgrund liegt z.B. im Fall von Barjak, Franz, Heimpold & Rosenfeld (2000) vor, die zwar eine Regionalanalyse für Ostdeutschland vorgelegt, jedoch keine flächendeckende Typisierung der Regionen vorgenommen haben, so daß auch Sachsen-Anhalt nur lückenhaft von ihrer Typisierung erfaßt ist.

²¹³ Vgl. z.B. Nolte (1993: 3); Thiel & Crinius (1990: 63ff).

Um die sachsen-anhaltischen Kreise flächendeckend typisieren zu können, wird zunächst die Frage nach geeigneten Indikatoren ausführlich behandelt (Kapitel 9.2) und die methodischen Möglichkeiten zur Bildung von Regionstypen erörtert (Kapitel 9.3). Im Anschluß daran werde ich ein flächendeckendes Modell zur Typisierung der Regionen entwickeln (Kapitel 9.4) und für Sachsen-Anhalt zur Anwendung bringen (Kapitel 9.5).

9.2 Bestimmungsgrößen der ökonomischen Entwicklungspfade

Der ökonomische Entwicklungspfad einer Region ist gekennzeichnet durch den erreichten Entwicklungsstand sowie durch deren ökonomische Entwicklungspotentiale, verstanden als das Ausmaß von Entwicklungsaktivitäten einerseits und den ökonomischen Entwicklungsperspektiven andererseits.²¹⁴ Um die ökonomischen Entwicklungspfade erkennen zu können, müssen geeignete Indikatoren zur Operationalisierung gefunden werden.

Sucht man nach Merkmalen, die Aussagen über den erreichten *ökonomischen Entwicklungsstand* zulassen, dann sollten sogenannte Output-Indikatoren gewählt werden, da sie den Vorteil haben, das Produktionsergebnis der Regionen unabhängig von den aufgewendeten Ressourcen abzubilden. Theoretisch stehen hierfür eine Reihe ökonomischer Kennziffern zur Verfügung (vgl. Übersicht 4). Zu nennen ist dabei vor allem die Bruttowertschöpfung, die als Ausdruck aller in der Region erstellten Güter und Dienstleistungen abzüglich der Vorleistungen gilt, aber auch der Umsatz im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe sowie das Gewerbesteuer-Ist-Aufkommen, die beide Rückschlüsse auf den Umfang wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum zulassen. Sodann sind die Bruttolohn- und Gehaltssumme anzuführen, durch welche ein Verteilungsaspekt der regionalen Erwerbsmöglichkeiten erfaßt wird. Die Steuereinnahmekraft²¹⁵ ist ein weiterer ökonomi-

²¹⁴ Vgl. z.B. Crow (1997); Heuer (1977).

²¹⁵ Die Steuereinnahmekraft setzt sich zusammen aus der (hebesatzneutralen) Realsteuerkraft plus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer minus der Gewerbesteuerumlage.

scher Indikator für die Leistungskraft einer Region und hat gegenüber anderen öffentlichen Einnahmequellen den Vorteil, daß nur solche Einnahmen, die in direktem Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit der Regionen stehen, berücksichtigt werden, während andere Einnahmequellen wie Gebühren, Beiträge oder Veräußerungserlöse unberücksichtigt bleiben.

Im Zusammenhang mit der regionalen Entwicklungsperspektive ist die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze von zentralem Interesse, da nur diese eine stabile Basis für die künftige Entwicklung erwarten läßt bzw. kein zusätzliches Arbeitsmarktrisiko darstellt. Allerdings gilt es dabei zu bedenken, daß die Interpretationsmöglichkeiten des Ausmaßes des Industriebesatzes ambivalent ausfallen²¹⁶ und daß dem Anteil der Beschäftigten im Primären Sektor in Sachsen-Anhalt eine nachgeordnete Bedeutung zukommt²¹⁷. Bei der Beurteilung der Arbeitsplätze im Tertiären Sektor sollte zudem berücksichtigt werden, daß der Öffentliche Dienst in ganz Ostdeutschland, besonders aber in Sachsen-Anhalt, vergleichsweise überbesetzt ist²¹⁸, was zu einer anhaltenden Tendenz des Abbaus von Überkapazitäten führt. In die vorzunehmende Regionentypisierung wird daher nur der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bereich der privaten Dienstleistung Eingang finden. Dabei gilt: Je höher der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bereich der privaten Dienstleistung, desto positiver die Entwicklungschancen.²¹⁹

²¹⁶ Gerade in den neuen Bundesländern kann der Industriebesatz sowohl „als Hinweis auf veraltete Wirtschaftsstrukturen und unbewältigten Strukturwandel angesehen werden...Andererseits (schafft) ein hoher Industriebesatz aber Möglichkeiten zur industriellen Arbeitsteilung und einen breiten Arbeitsmarkt für Industriebeschäftigte“ (Barjak et al. 2000: 37).

²¹⁷ Vgl. Crow et al. (1997).

²¹⁸ Vgl. Crow et al. (1997: 169f).

²¹⁹ Horbach & Ragnitz (1995) kommen in ihrem Artikel zu einer anderen Einschätzung des Dienstleistungssektors, da sie eine Unterscheidung in konsum- und produktionsnahe Dienstleistungen vornehmen. Hier wird auf diese Unterscheidung verzichtet, da die konsumnahen Dienstleistungsarbeitsplätze ebenfalls dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Übersicht 4: Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung des erreichten Entwicklungsstandes (Output-Indikatoren)

| | | |
|---------------------|--|--|
| Bruttowertschöpfung | Gewerbe-Steuer-Ist-Aufkommen | Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze |
| Einkommen | Umsatz im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe | |

Wendet man sich den *Entwicklungsaktivitäten* zu, dann fragt man nach Indikatoren, die den ökonomischen Input abbilden, so z.B. nach dem Aufbau eines unternehmerischen Kapitalstocks oder des Bildungspotentials (vgl. Übersicht 5). Für ersteres stehen als Indikatoren die Investitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe sowie die Dynamik der Unternehmensgründungen zur Verfügung. Die Messung des Bildungspotentials erfolgt in der Regel über die Erfassung der formalen Qualifikation. Problematisch ist hierbei, daß die Aussagefähigkeit dieses Kriteriums in starkem Maße von der Bewertung der jeweiligen Qualifikation sowie von der Kompatibilität der Qualifikationsstruktur und den aktuellen Erfordernissen abhängig ist.²²⁰ Weiter ist in diesem Zusammenhang problematisch, daß in zunehmendem Maße sogenannte extrafunktionale Qualifikationen an Bedeutung gewinnen, die durch die rein formale Qualifikation aber nicht erfaßt werden.²²¹

Übersicht 5: Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklungsaktivitäten (Input-Indikatoren)

| | |
|-------------------------|----------------------|
| Investitionstätigkeiten | Bildungsniveau |
| Gründungsaktivitäten | Weiterqualifizierung |

Eine Bestimmung der Entwicklungspfade von Regionen wäre unvollständig ohne Berücksichtigung der regionalen *Entwicklungsperspektiven*. Eine innovative Methode zur Vorabschätzung der ökonomischen Entwicklung wurde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) entwickelt und von Horbach/ Ragnitz (1995) modifiziert. Mit Hilfe eines theoretisch

²²⁰ Vgl. Solga (1993); Bundesanstalt für Arbeit / Bundesinstitut für Berufsbildung (1990).

²²¹ Vgl. z.B. die Beiträge in Lutz, Meil & Wiener (2000).

begründeten Indikatorensets wird die sogenannte Statistik "Produktion im Produzierenden Gewerbe" auf der Grundlage des Systematischen Güterverzeichnisses für Produktionsstatistiken (kurz: Produktionsstatistik) ausgewertet, um zu einer Beurteilung der mittel- und langfristigen Aussichten der Industrie zu gelangen (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 6: Auswahl ökonomischer Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklungsperspektive

| | |
|-----------------------|-------------------------|
| Wachstumsintensität | Baunähe der Güter |
| Technologieintensität | Handelbarkeit der Güter |

Bei der Zuordnung²²² der produzierten Güter nach ihrer Wachstumsintensität geht es um die Zukunftsorientierung der Industrieproduktion. Dabei wird zwischen Gütern, die in wachstumsintensiven bzw. in schrumpfenden Branchen erstellt werden, unterschieden. Die Aussichten auf eine selbsttragende Entwicklung ist um so besser, je mehr Güter in wachstumsintensiven Branchen hergestellt werden. Auch die Technologieintensität, die zur Erstellung industrieller Güter zum Einsatz gebracht wird, kann Hinweise auf die Zukunftsorientierung der Industrieproduktion geben. Je höher die Technologieintensität, desto günstiger die Entwicklungsperspektiven.

Die Aufnahme des Kriteriums „Handelbarkeit der Güter“ gründet sich auf die Überlegung, daß die Möglichkeiten, die regionalen eigenen Einkommen mittel- bis langfristig zu steigern, davon abhängen, wie gut sich die in der Region erzeugten Produkte überregional absetzen bzw. handeln lassen. Man geht – in Anlehnung an die Exportbasistheorie²²³ – davon aus, daß das regionale Wirtschaftswachstum umso stärker ist, je stärker die Produktion durch Güter geprägt wird, die sich leicht bzw. durchschnittlich handeln lassen. Vor dem Hintergrund der starken Transferabhängigkeit und im Hinblick auf die Normalisierung der Baunachfrage kommt dem Kriterium der Baurelevanz der produzierten Güter eine besondere Bedeutung zu. Die Aggregation der ein-

²²² Für Beispiele für die Zuordnung der Zweige der Produktionsstatistik zu den einzelnen Kriterien vgl. Übersicht A1.

²²³ zur Exportbasistheorie vgl. z.B. Krieger-Boden (1995).

zelen Produkte nach dem Grad ihrer Baurelevanz erlaubt eine Abschätzung des Risikopotentials im Wachstumsprozeß.

Bei den hier vorgestellten ökonomischen Kennziffern handelt es sich nicht um eine vollständige Aufzählung aller theoretisch möglichen Kenngrößen zur Erfassung und Beschreibung der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Sie lehnt sich vielmehr an die üblicherweise in Strukturanalysen verwendeten Indikatoren an²²⁴ und wird durch die Datenverfügbarkeit auf regionaler Ebene begrenzt.

Die sich nun anschließende Indikatorenauswahl folgt dem Ziel, aus dem Rahmen der theoretischen und empirischen Möglichkeiten heraus einen sachlich zusammenhängenden Variablenkomplex als inhaltliche Basis zur Verfügung zu haben, um ein trag- und aussagefähiges Regionentypisierungsmodell zu entwickeln.

9.3 Indikatoren- und Methodenauswahl

Die Grundlage für die Bildung von Regionstypen sind Indikatoren, die Aufschluß über den erreichten Entwicklungsstand sowie die Entwicklungspotentiale geben.²²⁵ Um den erreichten ökonomischen Entwicklungsstand abzubilden, stehen für Analysen in Sachsen-Anhalt neben der Bruttowertschöpfung die Steuereinnahmekraft sowie der Anteil der Beschäftigten in privaten Dienstleistungen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Verfügung. Faßt man die Entwicklungsaktivitäten und –perspektiven zusammen, ist es möglich, das Entwicklungspotential der Regionen interregional vergleichbar zu machen. Für den gewählten Beobachtungszeitraum geschieht dies mit Hilfe der Investitionen im produzierenden Gewerbe, gemessen in Form der Bruttoanlageinvestitionen, der Salden der Gewerbean- und

²²⁴ Vgl. z.B. Crow et al. (1997); Barjak et al. (2000).

²²⁵ Die entsprechenden Daten sind den laufenden Jahrgängen der Statistischen Jahrbücher des Landes Sachsen-Anhalt und Crow et al. (1997) entnommen.

-abmeldungen sowie einem kombinierten Index zur Einschätzung der Entwicklungsperspektiven.²²⁶ In ihn fließen neben der Handelbarkeit der Güter die Wachstumsintensität der Branchen und die Baurelevanz der erzeugten Güter ein (vgl. Übersicht 7).

Übersicht 7: Indikatoren zur Operationalisierung der regionalen Entwicklungspfade

| Dimension | Indikator (je Einwohner) |
|-----------------------|---|
| Entwicklungsstand | 1) Bruttowertschöpfung 2) Steuereinnahmekraft 3) Anteil Beschäftigung privater Dienstleistungen an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung |
| Entwicklungspotential | 4) Bruttoanlageinvestitionen 5) Saldo Gewerbean- und -abmeldungen 6) Index beruhend auf den folgenden Werten: 6a) Produktion gut handelbarer Güter 6b) Produktion bauferner Güter 6c) Produktion wachstumsintensiver Güter |

Nun mag der Eindruck entstehen, die ausgewählten Indikatoren seien kapitallastig. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, daß zwar sechs der acht Indikatoren in monetären Einheiten gemessen werden, sie aber jeweils Unterschiedliches abbilden. Der Input-Indikator Bruttoanlageinvestitionen mißt das Investitionsvolumen im Bereich Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe. Zwei der Kennziffern spiegeln die erbrachte ökonomische Leistung in den Regionen wider (Bruttowertschöpfung, Steuereinnahmekraft), drei sind Ausdruck der Fähigkeit zur selbsttragenden Entwicklung (Handelbarkeit, Wachstumsintensität und Bauferne der produzierten Güter). Die zur Verfügung stehenden empirischen Daten bzw. deren Meßniveau bestimmen maßgeblich die Methodenauswahl. Aus der Tradition der Regio-

²²⁶ Dies erfolgt deshalb, weil die tatsächliche Prognosefähigkeit der ausgewählten Indikatoren bislang empirisch noch nicht getestet werden konnte. Um einerseits dennoch nicht auf die aus Plausibilitätsgründen relevant und valide erscheinenden Indikatoren verzichten zu müssen und andererseits ihnen aus Gründen ihrer Unerprobtheit kein gleichwertiges Gewicht bei der Ermittlung der Entwicklungspfade beizumessen, gehen diese Angaben in einen Index ein, der wiederum in die Ermittlung der Gesamttranzpunktzahl und schließlich der Zuordnung der Kreise in die Regionentypisierung eingeht.

nalforschung stehen eine Reihe von Typisierungsmethoden zur Verfügung, um Systematisierungen, Klassifizierungen und Kategorisierungen von Regionen vornehmen zu können. Typisierungen können dabei entweder auf einen Zeitpunkt (z.B. nach Zustandsindikatoren) oder auf Zeitintervallen aufbauen (z.B. Wachstumsraten). Die zum Einsatz gebrachten Modelle reichen dabei von der Bildung von Rangreihen (z.B. bei der Bildung von Raumordnungsregionen sowie kreis- und siedlungsstrukturellen Typen)²²⁷, über additive Verknüpfungen (wie z.B. bei der Erstellung des Lebensqualität-Atlas)²²⁸ oder multiplikative Verknüpfungen (z.B. bei Abgrenzung der GA-Fördergebiete)²²⁹ bis hin zu multivariaten statistischen Verfahren (z.B. zur Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen)²³⁰. Bei letzteren finden vor allem Methoden wie Korrelations-, Faktoren-, Varianz-, Diskriminanz- oder Clusteranalysen Anwendung.²³¹

Die Zuordnung von Regionen zu bestimmten Typen erfolgt häufig nach der sogenannten Schwellenwertmethode. Bei dieser Methode werden Grenzwerte festgelegt, die – mangels theoretischer Begründungen – durch Erfahrungs- oder Plausibilitätsannahmen bestimmt werden. Ein statistisches Verfahren, welches zur Objektivierung des Klassifizierungsprozesses beiträgt, ist die Clusteranalyse. Eine Minimierung der subjektiven Einflüsse wird durch ein automatisiertes Verfahren erreicht, bei dem nach der Festlegung des internen Lösungsalgorithmus und der Wahl des Distanzmaßes keine weiteren Zugriffe mehr zugelassen sind.²³² Weiter ist als Instrument der Regionalforschung zur Typisierung die Shift-Analyse zu nennen. Bei dieser Methode erfolgt die Messung und Bewertung raumwirtschaftlicher Entwicklungsdisparitäten durch die Erfassung und Berücksichtigung des sogenannten Strukturfaktors und des sogenannten Standortfaktors. Ausgangspunkt ist da-

²²⁷ Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1975).

²²⁸ Vgl. Korczak (1995).

²²⁹ Vgl. Hirschenauer (1994).

²³⁰ Vgl. Klemmer & Junkernheinrich (1990).

²³¹ Für die Anwendung der verschiedenen Methoden in der Regionalforschung Vgl. z.B. Ekkey & Klemmer (1975); Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1975); Deichsel & Trampisch (1985).

²³² Vgl. Schmidt (1995: 229). Eine anwendungsorientierte Einführung findet sich in Bacher (1994).

bei eine Matrix, mit deren Hilfe die Entwicklung in Teilräumen mit der des Gesamtraums verglichen wird.²³³

Die Entscheidung für eines der Verfahren ist nicht nur von der Fragestellung, sondern auch von der Qualität des zur Verfügung stehenden Datenmaterials und der Anzahl der zu untersuchenden Fälle abhängig. Da es keine allein gültige Methode gibt, muß die Auswahl der Methode problemorientiert erfolgen. Erprobt wurden hier zunächst sowohl Querschnitts- als auch Längsschnittmodelle wie die Methode des Ranking, Clusteranalysen, die Bildung von Verlaufstypen und Rangverläufe. Im folgenden werden die Ergebnisse in zusammenfassender Form präsentiert.²³⁴

Um ein möglichst umfassendes Bild der regionalen ökonomischen Lage der sachsen-anhaltischen Regionen widerspiegeln zu können, wird in einem ersten Zugriff ein Modell in Ansatz gebracht, welches neben regionalem ökonomischen Input und regionalem ökonomischen Output auch regionale Belastungsindikatoren²³⁵ umfaßt. Im Ergebnis der empirischen Anwendung der Modelle sind als methodische Einschränkungen folgende Aspekte zu nennen: der hohe Informationsverlust bei einem reinen Ranking-Verfahren, eine nicht angemessene Berücksichtigung von Niveaueffekten, die fehlende Trennschärfe zwischen Typen im Ergebnis einer ausschließlichen Punktebewertung sowie Instabilitäten gegenüber den verwendeten Standardisierungsverfahren im Rahmen von Clusteranalysen. Eine wesentliche Einschränkung bei der Anwendung der Modelle ging von der stark eingeschränkten Verfügbarkeit der Belastungsindikatoren für den Beobachtungszeitraum aus.²³⁶

²³³ Eine umfassende theoretische und empirische Auseinandersetzung mit der Shift-Analyse findet sich in Tengler (1989).

²³⁴ Eine ausführliche Dokumentation findet sich in Crow & Rupsch (1998).

²³⁵ Operationalisiert wurde der Belastungsindikator durch Angaben über Arbeitslosenquoten und die Anzahl von Sozialhilfeempfängern.

²³⁶ Die Arbeitslosenquote steht für die Zeit von 1990 bis 1994 ausschließlich auf dem alten Gebietsstand zur Verfügung, ab 1995 auf dem neuen. Im Falle der Sozialhilfeempfänger verhindert nicht nur die Kreisgebietsreform eine Längsschnittbetrachtung von 1991 an, sondern auch eine Gesetzesänderung, in deren Folge es zu einer neuen gesetzlichen Definition der Sozialhilfe und deren Anwendungsbereiche gekommen ist. Diese Variable ist deshalb nur in bestimmten Zeitabschnitten, d.h. der Gültigkeitsfristen der Gesetze, vergleichbar.

Die ursprüngliche Vorstellung, die Typisierungsmodelle auf eine sehr breite Indikatorenbasis für einen mehrjährigen Beobachtungszeitraum stellen zu können, mußte sowohl aufgrund der mangelhaften Datenlage als auch methodischer Unzulänglichkeiten aufgegeben werden. Allerdings bleiben – unberührt von der Engführung des verfügbaren Datenmaterials – zentrale Indikatoren bestehen, die eine annehmbare Basis für eine an ökonomischen Entwicklungspfaden orientierte Regionentypisierung darstellen. Das ökonomische Indikatorenset wurde in zwei Entwicklungsdimensionen (erreichter Entwicklungsstand und Entwicklungsperspektive) unterteilt und die Stadt- und Landkreise des Landes mittels eines vierstufigen Verfahrens – welches im folgenden dargestellt wird – den verschiedenen Entwicklungstypen zugeordnet.

9.4 Beschreibung des Regionentypisierungsmodells

Die Grundlage für die Zuweisung zu den verschiedenen regionalen Entwicklungstypen bildet ein dynamischer regionaler Gesamtindex, der sich aus den ausgewählten ökonomischen Kennziffern (vgl. Übersicht 8) zusammensetzt. Die Ermittlung der Entwicklungstypen erfolgt in vier Schritten und stellt eine Kombination des Rangreihenverfahrens sowie der additiven Verknüpfung dar und mündet in eine Matrix (vgl. Übersicht A2).

Im ersten Schritt werden für diejenigen Indikatoren, für die Zeitreihen zur Verfügung stehen,²³⁷ die Werte über alle zur Verfügung stehenden Jahre summiert.²³⁸ Auf diese Weise gehen die erbrachten Gesamtleistungen in die Typi-

²³⁷ Bruttowertschöpfung 1991 bis 1994, Steuereinnahmekraft 1993 bis 1996, Bruttoanlageinvestitionen 1991 bis 1995, Gewerbean- und -abmeldungen 1993 bis 1996.

²³⁸ Bei den hier verwendeten Werten handelt es sich nicht um laufende Werte, d.h. um nicht inflationsbereinigte Werte. Da aber die Werte aller Kreise um die Inflation verzerrt sind, unterliegen alle Werte derselben Verzerrung. Darüber hinaus ist zum einen nicht davon auszugehen, daß es innerhalb eines Bundeslandes zu regional differenzierten Inflationsentwicklungen kommt, zum anderen werden Inflationsentwicklungen auf Länderebene nur für Bayern und Sachsen ausgewiesen. Auch methodisch spricht nichts gegen die Verwendung der laufenden Werte, da ich hier keine kardinalen, sondern ordinale Analysen durchführen werde.

sierung ein. Würde man statt dessen Veränderungswerte einsetzen, würden die unterschiedlichen Ausgangsniveaus nicht angemessen berücksichtigt werden. Auf diese Weise werden sowohl das Ausgangs- als auch das Endniveau berücksichtigt, ohne daß ein Informationsverlust entsteht. Um Unterschiede, die auf das Einwohnergefälle zurückzuführen sind, zu vermeiden, werden die Werte auf die für diesen Zeitraum durchschnittlichen Einwohnerzahlen normiert. Die einzige Ausnahme stellt der Indikator über den Umfang der Arbeitsplätze im Bereich der privaten Dienstleistungen dar; dieser wurde zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ins Verhältnis gesetzt.²³⁹ Im zweiten Schritt werden die Rangplätze für die einzelnen Indikatoren ermittelt. Hierbei erhält der Kreis mit dem höchsten Wert den Rangplatz 1, der mit dem niedrigsten Wert den Rangplatz 24.

Der Indikator über die Entwicklungsperspektive, der in das Entwicklungspotential eingeht, ist das Ergebnis eines Variablensets zur Einschätzung der selbsttragenden regionalen ökonomischen Entwicklung.²⁴⁰ Seine Ermittlung stellt den dritten Schritt dar. Anders als bei den Indikatoren für die Entwicklungsaktivitäten und den Entwicklungsstand liegen die Indikatoren für die Entwicklungsperspektive nur für einen Beobachtungszeitpunkt vor, allerdings ist die Auswahl umfangreicher.²⁴¹ Um einerseits verschiedene Entwicklungsgrößen zu berücksichtigen, andererseits aber dies nicht übergewichtig in die Typisierung eingehen zulassen, werden diese in einen eigenen Index zusammengefaßt. Im übrigen wird analog dem – im folgenden beschriebenen – Gesamtindex verfahren.

Im vierten Schritt werden die Rangsummen jeweils für den erreichten Entwicklungsstand (Bruttowertschöpfung, Steuereinnahmekraft, Anteil Beschäftigter in privaten Dienstleistungen) und das Entwicklungspotential (Bruttoanlageinvestitionen, Saldo Gewerbean- und -abmeldungen, Perspektiven-

²³⁹ Basis hierfür ist der Stand für 1996.

²⁴⁰ Hier stehen die Angaben ausschließlich für das Jahr 1994 zur Verfügung.

²⁴¹ Für die Kreise Bernburg, Jerichower Land und Ohrekreis wurden aus Datenschutzgründen für die Kennziffern Baunähe und Handelbarkeit keine Werte angegeben. Anstelle der nicht ausgewiesenen Werte wurde der jeweilige Landesdurchschnittswert eingesetzt.

Index) addiert. Der theoretische Wertebereich der Rangreihungen reicht von drei bis 72 Punkten, da für beide Dimensionen jeweils drei mal 24 Punkte vergeben werden. Die Rangplatzzuweisung erfolgt analog der Ermittlung der Einzelränge, wobei der Kreis mit der niedrigsten Gesamtpunktzahl den ersten Platz, der mit der höchsten den letzten Platz belegt. Die Einteilung der Kreise in Gruppen folgt den empirischen Sprüngen bei den Punktzahlen für Entwicklungsstand bzw. Entwicklungspotential.

Im fünften und abschließenden Schritt werden die Kreise entsprechend den beiden Gruppenzugehörigkeiten in eine Matrix gebracht. Das Ergebnis der Matrix sind dann die unterschiedlichen Entwicklungstypen, deren Anzahl sich aus der Anzahl der Felder der Matrix bestimmt, die wiederum das Ergebnis der Gruppenzahl der beiden Entwicklungsdimensionen ist.

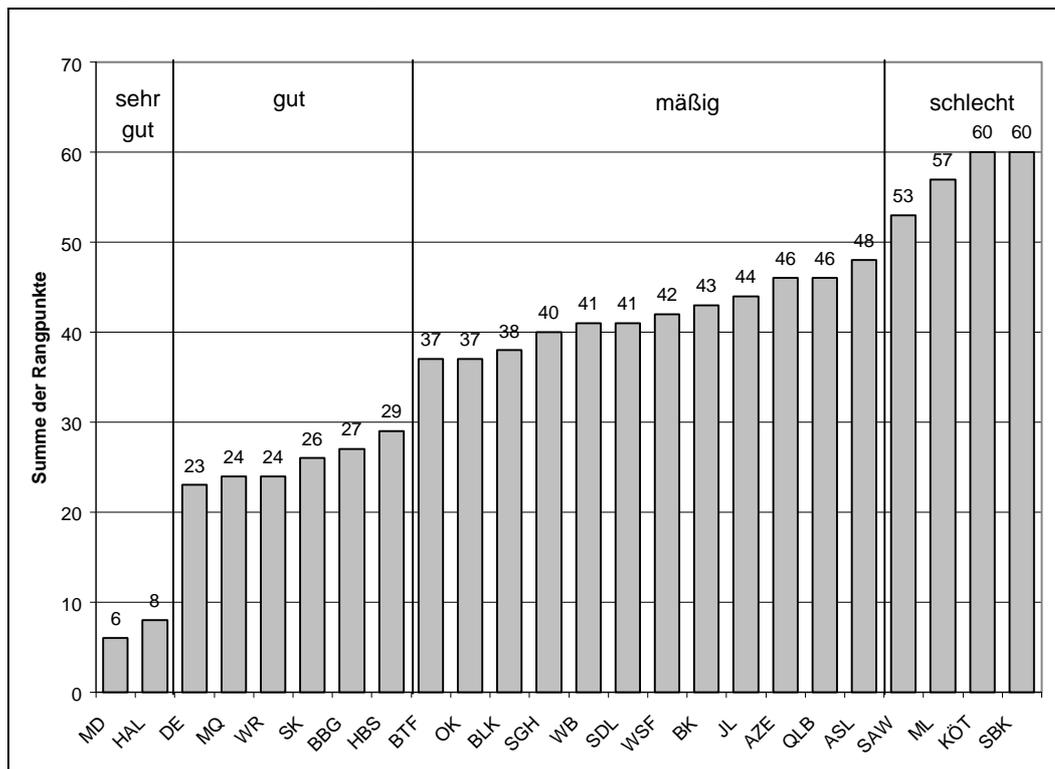
9.5 Zuordnung der sachsen-anhaltischen Kreise zu den Entwicklungstypen

Der empirische Wertebereich für die Entwicklungsdimension „erreichter Entwicklungsstand“ erstreckt sich von sechs bis 60 Punkten, der für das Entwicklungspotential von fünf bis 66. Die Punktverläufe sind in beiden Fällen durch klare Sprünge in den Punktzahlen gekennzeichnet, die die empirische Festlegung der Gruppengrenzen erlauben und damit die Zuordnung zu den empirischen Gruppen begründet.

Im Fall des erreichten Entwicklungsstands zeigen sich sehr deutlich jeweils drei Sprünge, durch die die Kreise in vier Gruppen unterteilt werden (vgl. Abbildung 7). Die beiden größten Städte des Landes, Halle und Magdeburg, erreichen den mit Abstand höchsten Entwicklungsstand, gefolgt in der zweiten Gruppe von der dritten kreisfreien Stadt des Landes, Dessau, und den Landkreisen Merseburg-Querfurt, Wernigerode, Saalkreis, Bernburg und Halberstadt in der zweiten Gruppe. Mit acht Punkten Unterschied wird die dritte Gruppe von der zweiten getrennt. In ihr befinden sich mit zwölf Kreisen die Hälfte aller sachsen-anhaltischen Stadt- und Landkreise. In der vierten

und letzten Gruppe sind die Kreise Altmarkkreis-Salzwedel, Mansfelder Land, Köthen und Schönebeck platziert. Im interregionalen Vergleich lässt sich der erreichte Entwicklungsstand der ersten Gruppe als sehr gut, der der zweiten als gut, der der dritten als mäßig, der der vierten als schlecht bezeichnen.

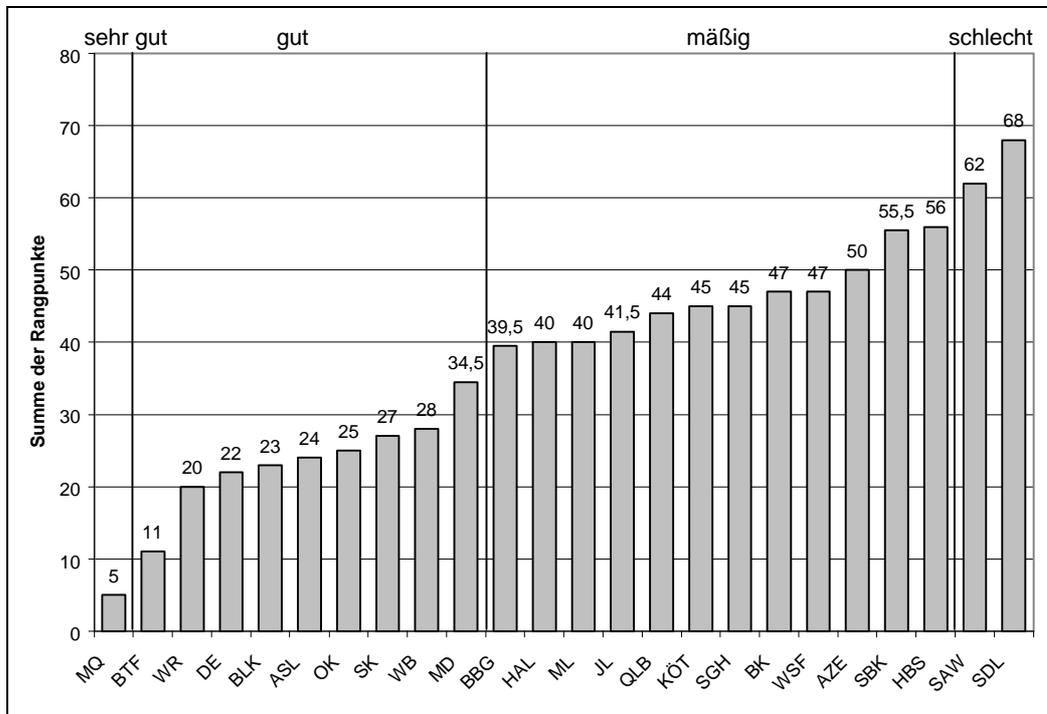
Abbildung 7: Kreisranking des erreichten Entwicklungsstands



Das Rankingergebnis der Dimension Entwicklungspotential teilt sich empirisch ebenfalls eindeutig in unterschiedliche Gruppen (vgl. Abbildung 8). An drei Stellen der Werteskala sind deutliche Sprünge zu erkennen, im Ergebnis entstehen vier empirische Gruppen. Angeführt werden die Stadt- und Landkreise von dem Landkreis Merseburg-Querfurt, gefolgt in der nächsten Gruppe von den Landkreisen Bitterfeld und Wernigerode, der kreisfreien Stadt Dessau, und dem Burgenlandkreis sowie den Landkreisen Aschersleben-Staßfurt, Ohrekreis, Saalkreis, Wittenberg und der Landeshauptstadt Magdeburg. Die sechzehn übrigen Kreise erreichen alle Punktzahlen, die über dem Mittelwert liegen. Sie unterteilen sich dabei nochmals in zwei Gruppen. Die vorletzte Gruppe ist mit zwölf Kreisen die größte Gruppe, die letzte

Gruppe setzt sich aus den beiden nördlichen Kreisen Altmarkkreis Salzwedel und Stendal zusammen.

Abbildung 8: Kreisranking des Entwicklungspotentials



Die Entwicklungsperspektive der ersten Gruppe wird – analog der Bezeichnung der Gruppen des Entwicklungsstands – als sehr gut, die der zweiten als gut, die der dritten als mäßig, die der vierten als schlecht bezeichnet.

Die nun zu erstellende Matrix besteht demnach aus vier mal vier Feldern. Theoretisch ließen sich daraus sechzehn verschiedene Entwicklungstypen ableiten. Zugunsten einer weiteren Komplexitätsreduktion wird jedoch zunächst nur zwischen vier Feldern unterschieden. „Feld 1“ gehören die Kreise an, die ihrem Entwicklungsstand und –potential nach den Gruppen 1 oder 2 angehören. „Feld 2“ gehören die Kreise an, die ihrem Entwicklungsstand nach der Gruppe 1 oder 2 angehören, ihrem Entwicklungspotential nach der Gruppe 3 oder 4. „Feld 3“ gehören die Kreise an, die ihrem Entwicklungsstand nach den Gruppen 3 oder 4 angehören, ihrem Entwicklungspotential nach der Gruppe 1 oder 2. „Feld 4“ gehören die Kreise an, die ihrem Entwicklungsstand und –potential nach den Gruppen 3 oder 4 angehören.

Weist man die Kreise entsprechend ihren Gruppenzugehörigkeiten den Feldern zu, dann finden sich in „Feld 1“ neben den kreisfreien Städten Magdeburg und Dessau die Landkreise Merseburg-Querfurt, Saalkreis und Wernigerode. Die kreisfreie Stadt Halle und die Landkreise Bernburg und Halberstadt entsprechen dem „Feld 2“. Neben dem Landkreis Bitterfeld setzt sich das „Feld 3“ aus den Landkreisen Aschersleben-Staßfurt, Burgenlandkreis, Ohrekreis und Wittenberg zusammen. In „Feld 4“ finden sich elf der sachsen-anhaltischen Landkreise wieder: Anhalt-Zerbst, Bördekreis, Jerichower Land, Quedlinburg, Sangerhausen und Weißenfels, daneben Köthen und das Mansfelder Land sowie Stendal, der Altmarkkreis Salzwedel und Schönebeck (vgl. Übersicht 8).

Übersicht 8: Sachsen-anhaltische Kreise nach ökonomischen Entwicklungstypen

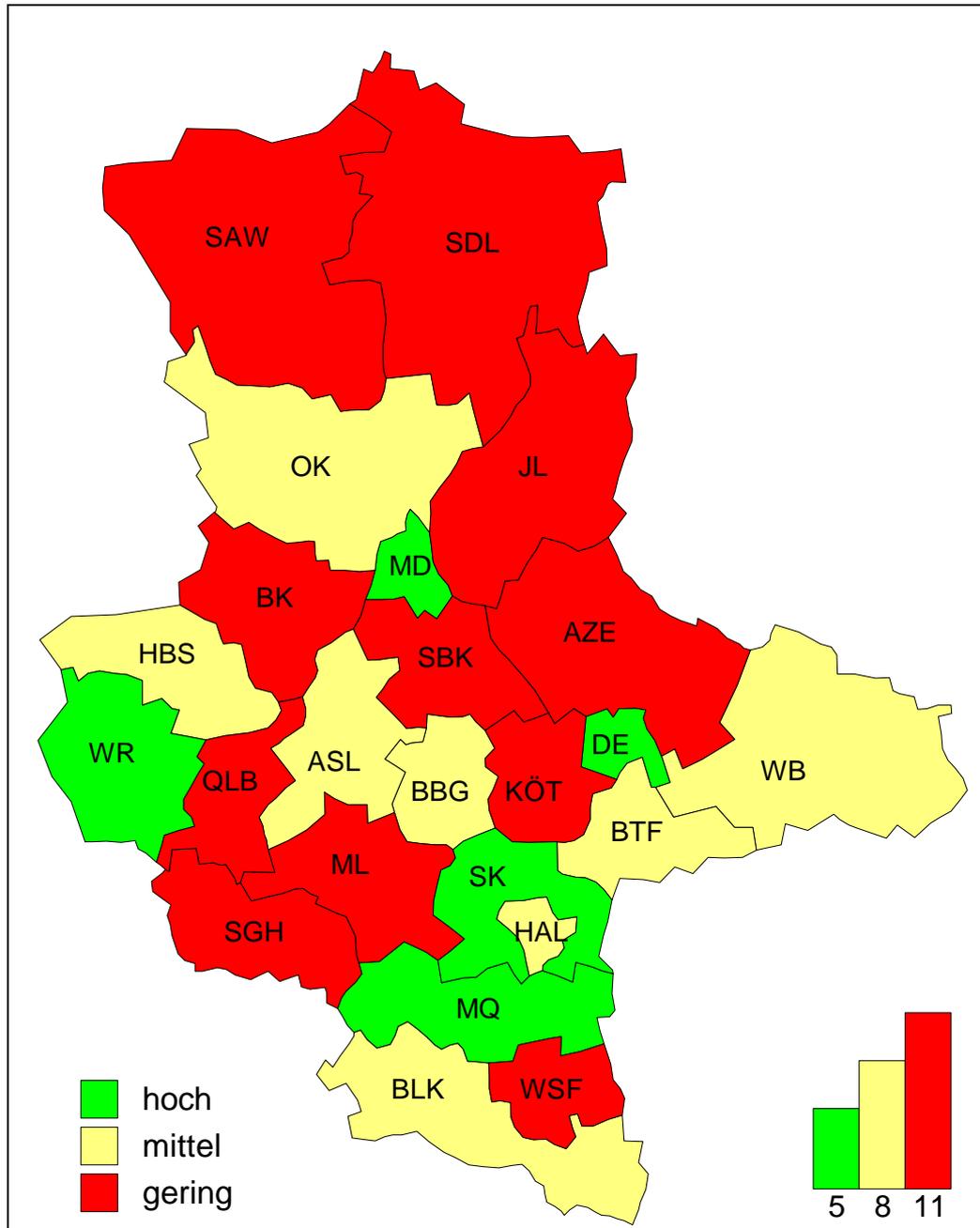
| | | Entwicklungspotential | |
|-------------------|---------|---|---|
| | | Hoch | Niedrig |
| Entwicklungsstand | Hoch | <i>Typ 1</i> Dessau, Magdeburg, Merseburg-Querfurt, Saalkreis, Wernigerode, | <i>Typ 2</i> Bernburg, Halle, Halberstadt |
| | Niedrig | <i>Typ 3</i> Aschersleben-Staßfurt, Bitterfeld, Burgenlandkreis, Ohrekreis, Wittenberg | <i>Typ 4</i> Altmarkkreis Salzwedel, Anhalt-Zerbst, Bördekreis, Jerichower Land, Köthen, Mansfelder Land, Quedlinburg, Sangerhausen, Weißenfels, Schönebeck, Stendal |

Versucht man, die Entwicklungsdynamik der im Ergebnis der Kreuztabellierung zusammengefaßten Kreise zu prognostizieren, läßt sich für „Feld 1“ ein sehr dynamischer Entwicklungspfad erwarten, da sie sowohl einen hohen Entwicklungsstand erreicht haben als auch ihr Entwicklungspotential hoch ist. Für die Kreise in „Feld 2“, die einen hohen Entwicklungsstand erreicht haben, deren Entwicklungspotential aber niedrig ist, kann man annehmen, daß sie – bedingt durch die bisherige Entwicklungsdynamik – gute Chancen haben, den Anschluß zu halten. Für die Kreise im „Feld 3“ zeigt sich ebenfalls ein gemischtes Bild, da ihr erreichter Entwicklungsstand zwar bisher niedrig ist, ihr Entwicklungspotential aber hoch ist, weswegen ihre Chancen, den An-

schluß zu schaffen, gut sind. Die Entwicklungspfade der Kreise in „Feld 2“ und „Feld 3“ können jeweils auch als Übergangsregionen charakterisiert werden, weshalb ihnen hier eine mittlere Entwicklungsdynamik zugeschrieben wird. Eindeutig scheint hingegen die Entwicklungsdynamik in den Kreisen des „Feld 4“ zu sein, die weder auf einen hohen Entwicklungsstand noch ein hohes Entwicklungspotential verweisen können. Deren Entwicklungspfade werden demzufolge durch eine schwache Entwicklungsdynamik gekennzeichnet sein.

Mit Blick auf die Entwicklungsdynamik lassen sich demnach drei Typen unterscheiden (vgl. Karte 5): Kreise mit einer „*hohen* Entwicklungsdynamik“ (die kreisfreien Städten Magdeburg und Dessau, die Landkreise Merseburg-Querfurt, Saalkreis und Wernigerode), Kreise mit einer „*mittleren* Entwicklungsdynamik“ (die kreisfreie Stadt Halle sowie die Landkreise Bernburg, Halberstadt, Bitterfeld, Ohrekreis, Burgenlandkreis, Wittenberg und Aschersleben-Staßfurt) und Kreise mit einer „*geringen* Entwicklungsdynamik“ (die Landkreise Anhalt-Zerbst, Bördekreis, Jerichower Land, Quedlinburg, Sangerahausen, Weißenfels, Köthen, Mansfelder Land, Stendal, Altmarkkreis Salzwedel und Schönebeck).

Karte 5: Sachsen-anhaltische Kreise nach Entwicklungsdynamik



Mit Hilfe der hier vorgestellten Regionentypisierungsmethode läßt sich also zweifelsfrei die eingangs formulierte Hypothese bestätigen, wonach die regional-ökonomischen Entwicklungen in sachsen-anhaltischen Kreisen klare Disparitäten aufweisen. Weiter kann ich zeigen, daß sich die Entwicklungspfade gruppieren und in Typen zusammenfassen lassen. Im Ergebnis der hier entwickelten Regionentypisierung kommt es zu einer eindeutigen Zuweisung der 24 Stadt- und Landkreise Sachsen-Anhalts, wobei durch den Typ

„hohe Entwicklungsdynamik“ 20 % aller sachsen-anhaltischen Kreise, durch den Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“ 32 % und durch den Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ 44 % repräsentiert sind. Durch das mehrstufige Zuordnungsverfahren – basierend auf makro-ökonomischen Indikatoren, die zum einen den erreichten ökonomischen Entwicklungsstand widerspiegeln, zum anderen die ökonomischen Entwicklungsperspektiven berücksichtigen – ist sichergestellt, daß die Vielschichtigkeit der Entwicklungsdynamik bei der systematischen Zuweisung der Kreise in die Entwicklungstypen angemessen berücksichtigt wird. Das Ergebnis der Regionentypisierung dient nun als Grundlage zur Überprüfung der Frage, ob ein systematischer Zusammenhang zwischen der regionalen Entwicklungsdynamik und den regionalen Verteilungsmustern bei der Inanspruchnahme der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe besteht.

10 Regionale Entwicklungsdynamik und regionale Partizipation an der Gemeinschaftsaufgabe

Nachdem ich aufgezeigt habe, daß sich die regionalen Entwicklungspfade systematisch voneinander unterscheiden, wende ich mich der Klärung zu, im Sinne welcher der beiden widersprüchlichen Ziele die Gemeinschaftsaufgabe wirkt. Ich gehe dabei davon aus, daß die regionalen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Fördermittel haben. Oder anders formuliert: Ich erwarte, daß es in den entwicklungsstärkeren Regionen zu einer deutlich höheren Partizipation an den GA-Fördermitteln kommt als in den entwicklungsschwächeren.

Stellt man die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den regionalen ökonomischen Entwicklungspfaden und dem regionalen Partizipationsmuster der Gemeinschaftsaufgabe, sind zunächst zwei Trends denkbar:

1. Geht man von der Anlage der regionalpolitischen Förderinstrumente - vor allem der Gemeinschaftsaufgabe - aus, dann ist die Intention der Nachteilsausgleich in benachteiligten Gebieten. Diese Intention kann dann als erfolgreich umgesetzt gelten, wenn es in strukturschwächeren Regionen zu einem vermehrten Einsatz der Gemeinschaftsaufgabe gekommen ist und damit ein Beitrag zum Abbau regionaler Disparitäten geleistet wurde (*Kompensationsthese*).
2. Unterstellt man allerdings, daß das Ausmaß der Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten von den Ausstattungsmerkmalen einer Region abhängt, dann kann vermutet werden, daß es in strukturstärkeren Regionen zu einer Kumulation von GA-Fördermitteln und damit zu einer Manifestierung regionaler Disparitäten gekommen ist (*Kumulationsthese*).

Übertragen auf die konkurrierenden Ziele der Gemeinschaftsaufgabe kann eine Bestätigung der Kompensationsthese als vorrangiges Wirken im Sinne des Ausgleichsziels interpretiert werden. Bestätigt sich hingegen die Kumulationsthese, dann spricht dies für die Wirkung im Sinne des Wachstumsziels.

Im ersten Schritt werde ich das Verteilungsmuster der in Anspruch genommenen Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für die drei Entwicklungstypen nachzeichnen und dabei eine erste Überprüfung der beiden Arbeitshypothesen vornehmen (Kapitel 10.1). Um Aufschluß über mögliche Ursachen der regionalen Verteilungsmuster zu erhalten, werde ich im zweiten Schritt – analog der Vorgehensweise in Kapitel 8 – die räumlichen Zugangsbedingungen für die Entwicklungstypen überprüfen (Kapitel 10.2). Um nicht den Schwankungen einzelner Beobachtungsjahre, die durch die z.T. stark variierenden Investitionsvolumina zustande kommen (vgl. Tabellen A16 bis A22), ausgesetzt zu sein, werde ich das jeweilige Gesamtvolumen über den Beobachtungszeitraum von 1991 bis 1996 zu Grunde legen.

10.1 Regionaler Verteilungsüberblick der in Anspruch genommenen Mittel der Gemeinschaftsaufgabe nach Entwicklungstypen

Ausgangspunkt des ersten Zugriffs auf die regionalen Förderergebnisse ist – wie bereits in Kapitel 7 – die Bewilligungsstatistik. Um Aussagen bezüglich der Entwicklungstypen treffen zu können, habe ich die sich daraus ableitenden Erfolgskriterien regionalisiert, d.h. die Kreisangaben entsprechend der jeweiligen Zugehörigkeit zu den Entwicklungstypen zusammengefaßt. Da die Entwicklungstypen unterschiedlich viele Kreise umfassen,²⁴² stehen neben den Gesamtwerten vor allem die normierten Werte bei der Interpretation im Mittelpunkt. Zunächst werde ich die Verteilung der Förderfälle, der Fördermittel und der geförderten Investitionen untersuchen. Im Anschluß daran stehen die verschiedenen Dimensionen des Arbeitsplatzeffekts im Vordergrund der Analyse.

Nimmt man die Zahl der *Förderfälle* als erstes in den Blick, fielen mit über 40 % im Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ die meisten bewilligten Förderanträge an, dicht gefolgt vom Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“, auf den

²⁴² 5 Kreise in Entwicklungstyp 1, 8 in Entwicklungstyp 2 und 11 in Entwicklungstyp 3.

mit rund 38 % aller Förderfälle des Landes entfielen. Lediglich 22 % aller Förderfälle wurden im Typ „hohe Entwicklungsdynamik“ registriert (vgl. Tabelle 11). Dies entspricht in etwa der Größenordnung der durch die Entwicklungstypen repräsentierten Kreiszahl und suggeriert eine regionale Gleichverteilung der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe. In diesem Fall müßte man davon ausgehen, daß nicht die Kumulationsthese, sondern die Kompensationsthese bestätigt wird, haben doch alle Regionen zu gleichen Teilen an der Förderung partizipiert. Damit könnte dann weiter davon ausgegangen werden, daß eher das Ausgleichs- denn das Wachstumsziel erreicht worden ist. Allerdings hat sich bereits in den Analysen in Kapitel 7 und 8 gezeigt, daß Schlußfolgerungen von der Anzahl der Förderfälle auf die übrigen Erfolgskriterien nicht möglich sind. Oder anders formuliert: Die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe wird nicht angemessen durch diesen Indikator widerspiegelt. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, daß sich dieses Bild einer regionalen Verteilung entsprechend den Anteilen des Landes bei der Betrachtung der übrigen Erfolgskriterien nicht wiederholen wird.

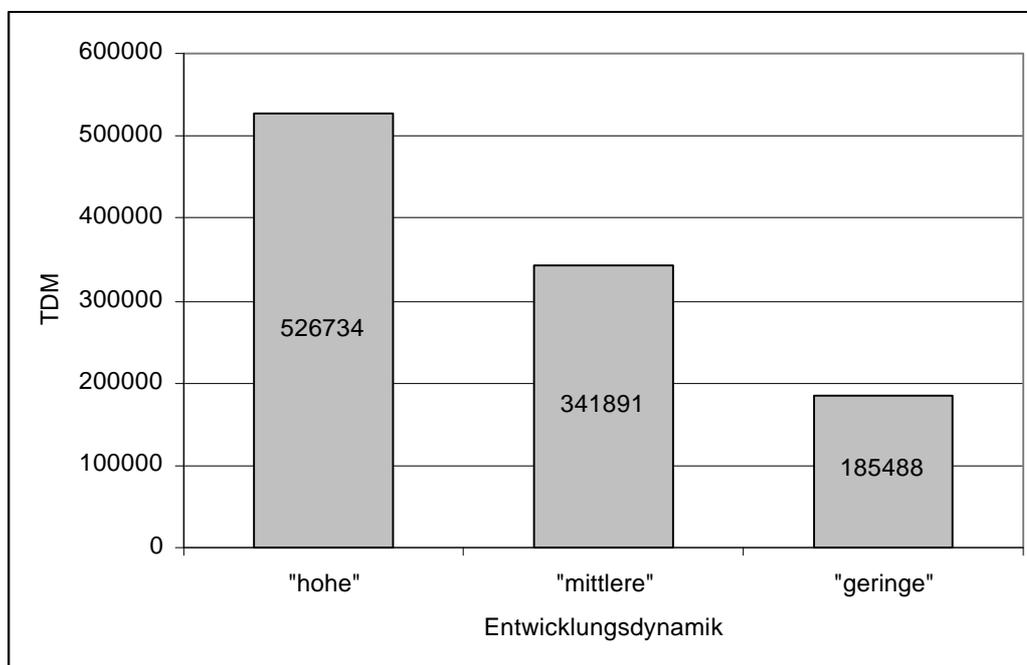
Tabelle 11: Förderfälle und GA-Mittel nach Entwicklungstypen 1991 bis 1996

| | Anzahl der Förderfälle | GA-Mittel in TDM | GA-Mittel je Einwohner in DM | GA-Mittel je Förderfall in TDM |
|--------------------------|------------------------|------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Entwicklungstyp 1 (n=5) | | | | |
| Gesamt | 844 | 2 633 669 | | |
| Je Kreis | 169 | 526 733 | 3953 | 3120 |
| Entwicklungstyp 2 (n=8) | | | | |
| Gesamt | 1430 | 2 735 129 | | |
| Je Kreis | 179 | 341 891 | 2532 | 1913 |
| Entwicklungstyp 3 (n=11) | | | | |
| Gesamt | 1541 | 2 040 364 | | |
| Je Kreis | 140 | 185 487 | 1990 | 1324 |
| Land | | | | |
| Gesamt | 3815 | 7 409 147 | | |
| Je Kreis | 159 | 308 715 | 2673 | 1942 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamt für Wirtschaft und des Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalts.

Schaut man auf die *Höhe der Fördermittel*, die bewilligt wurden, verändert sich die Rangfolge: Der Spitzenplatz wird nun vom Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“ eingenommen, wohin rund 2,7 Mrd. DM geflossen sind, an zweiter Stelle steht mit über 2,6 Mrd. DM Fördermittel der Typ „hohe Entwicklungsdynamik“. Mit 2 Mrd. DM belegt Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ den dritten Platz (vgl. Tabelle 11). Um Verzerrungen, die durch die unterschiedlichen Größen der Entwicklungstypen entstehen, zu berücksichtigen, müssen die Förderergebnisse entsprechend der Kreisanzahl bereinigt werden. Die Rangfolge stellt sich nun jetzt nicht nur verändert dar, sondern sie offenbart sehr viel größere Abstände zwischen den drei Entwicklungstypen als bislang sichtbar wurden. Auf jeden der fünf Kreise im Typ „hohe Entwicklungsdynamik“ entfielen durchschnittlich knapp 5,3 Mio. DM GA-Fördermittel, in den acht Kreisen des Typs „mittlere Entwicklungsdynamik“ beläuft sich der durchschnittliche Betrag auf 3,4 Mio. DM, im Durchschnitt der elf Kreise des Typs „geringe Entwicklungsdynamik“ sind es lediglich noch knapp 1,9 Mio. DM (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Durchschnittliche Förderhöhe je Entwicklungstyp



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft.

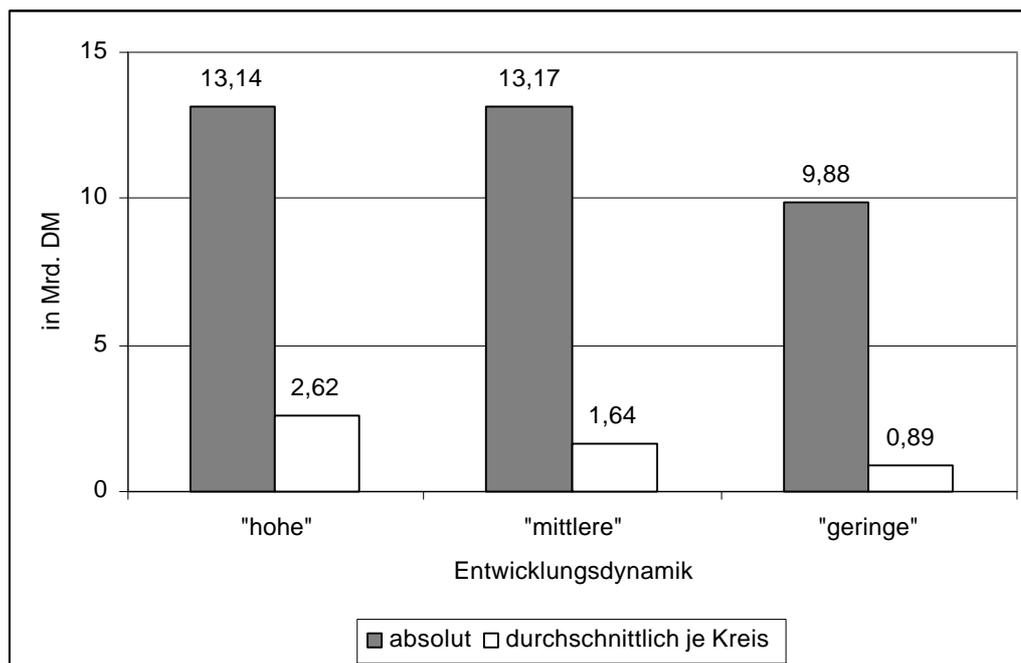
Das heißt, daß im Durchschnitt der Entwicklungstypen rund 50 % mehr GA-Mittel in den Typ „hohe Entwicklungsdynamik“ geflossen sind als in den Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“. Die Diskrepanz zu den Kreisen im Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ ist noch mal größer und liegt bei rund dreimal soviel. Damit wird sichtbar, daß die bereits beobachtete regionale Kumulation der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe systematisch der Zugehörigkeit zu den drei Entwicklungstypen folgt. Dieser Befund bestätigt in einem ersten Zugriff die Kumulationsthese, wonach vor allem Kreise, die durch eine hohe Entwicklungsdynamik gekennzeichnet sind, von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe profitieren.

Die großen Unterschiede bleiben auch dann bestehen, wenn die absolute Förderhöhe auf die Zahl der Einwohner oder die Zahl der Förderfälle bezogen wird. Je Einwohner im Typ „hohe Entwicklungsdynamik“ entfallen doppelt so viel GA-Mittel wie im Typ „geringe Entwicklungsdynamik“, auf die Einwohner im Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“ immerhin noch rund ein Drittel weniger als im Typ „hohe Entwicklungsdynamik“. Über dem Landesdurchschnitt liegt nur der Typ „hohe Entwicklungsdynamik“, der Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“ entspricht dem Landesdurchschnitt und der Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ liegt darunter. Ähnlich deutlich, wenn auch nicht so kraß, stellt sich das Bild mit Blick auf die Höhe der Fördermittel je Förderfall dar: Je Förderfall entfielen im Durchschnitt des Typs „hohe Entwicklungsdynamik“ 3 120 TDM, im Typ „mittlere Entwicklungsdynamik“ waren es rund ein 40 % weniger, im Typ „geringe Entwicklungsdynamik“ rund 60 % weniger (vgl. Tabelle 11). Damit muß auch aus diesen Perspektiven die Kumulationsthese als bestätigt angesehen werden.

Nun stellt sich die Frage, ob es möglich ist, Faktoren zu identifizieren, die für das ständig sich wiederholende Bild der Spitzenstellung des Typs "hohe Entwicklungsdynamik" ausschlaggebend sind. Wenn man sich noch einmal vergegenwärtigt, daß die Höhe der Fördermittel aus zwei Komponenten zusammensetzt ist – der Höhe der förderfähigen Investitionen und dem Anteil der GA-Förderung an den Investitionen – könnte die Analyse der Struktur dieser beiden Faktoren eine Antwort bringen.

Beginnend mit der absoluten *Höhe der geförderten Investitionen* zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Anzahl der Förderfälle: die Werte für die einzelnen Entwicklungstypen liegen eng beieinander (vgl. Tabelle 11): im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" und "mittlere Entwicklungsdynamik" wurden je ca. 13 Mrd. DM förderfähige Investitionen getätigt, im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" beliefen sie sich auf knapp 9,8 Mrd. DM. Setzt man diese Angaben ins Verhältnis zu der Anzahl der Kreise, die die Entwicklungstypen konstituieren, stellt sich das bereits bekannte Bild wieder ein: die geförderten Investitionen im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" übersteigen die des Typs "mittlere Entwicklungsdynamik" um rund ein Drittel, die des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" gar um zwei Drittel (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: GA-Investitionen absolut und durchschnittlich je Kreis 1991-1996



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Angaben des Bundesamts für Wirtschaft

Normiert auf die Einwohnerzahlen in den Entwicklungstypen werden pro Kopf im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" rund 40 % mehr förderfähige Investitionen getätigt als im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" und mehr als doppelt soviel wie im Typ "geringe Entwicklungsdynamik". In Relation zu den Förder-

fällen übersteigen die Investitionen des Typs "hohe Entwicklungsdynamik" die des Typs "mittlere Entwicklungsdynamik" um ca. 40 %, die des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" sogar um knapp 60 % (vgl. Tabelle 12). Vor dem Hintergrund dieses eklatanten Gefälles der förderfähigen Investitionen verdrängt sich nochmals die Annahme der Kumulationsthese. Bei regionalen Disparitäten dieser Größenordnung erweist sich bei fehlender expliziter Prioritätensetzung auf das Ausgleichsziel das Wachstumsziel als durchsetzungsstärker.

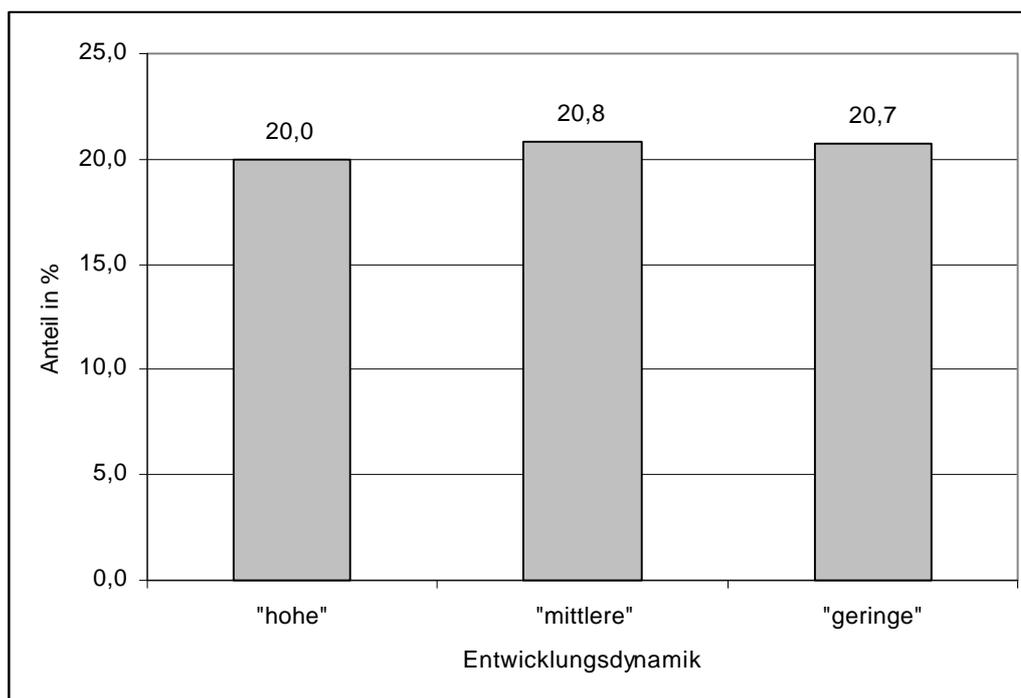
Tabelle 12: Geförderte Investitionen je Einwohnerzahl und Förderfall nach Entwicklungstypen

| | Entwick- lungstyp 1 (n=5) | Entwick- lungstyp 2 (n=8) | Entwick- lungstyp 3 (n=11) | Land |
|---|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Geförderte Investition je Einwohner in DM | 19 737 | 12 200 | 9 636 | 13 063 |
| Geförderte Investition je Förderfall in DM | 15 579 606 | 9 216 449 | 6 412 301 | 9 491 499 |
| Anteil der GA an geförderten Investitionen in % | 20,0 | 20,8 | 20,7 | 20,5 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft.

Die zweite Komponente, an der sich die Höhe der Fördermittel bemisst, ist der *Anteil der Gemeinschaftsaufgabe an den geförderten Investitionen*. Da die relative Höhe, mit der Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe gefördert werden können, durch das Programmdesign geregelt ist, erwarte ich – auch vor dem Hintergrund der Befunde aus Kapitel 7 – keine regionalen Unterschiede. Wie in Abbildung 11 gezeigt, ergibt sich ein Bild, welches dem der im Rahmenplan festgelegten Anteile entspricht: dieser Anteil ist über alle Entwicklungstypen gleich hoch und liegt bei rund einem Fünftel.

Abbildung 11: GA-Anteile an geförderten Investitionen nach Entwicklungstypen



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft.

Ausschlaggebend für das Grundmuster der Partizipation der Entwicklungstypen an den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe ist demzufolge eindeutig die Höhe der förderfähigen Investitionen und nicht der Anteil der GA-Förderung daran. Das heißt, daß es durch das Instrument selbst *nicht* zu einer Benachteiligung der Entwicklungstypen und Regionen kommt, da alle bewilligten Anträge ungeachtet ihrer absoluten Höhe in gleichem (relativem) Maß gefördert werden.

Vor dem Hintergrund dieses starken regionalen Gefälles im Investitionsgeschehen werde ich, die Betrachtung der regionalen Verteilungsmuster nach Entwicklungstypen abschließend, den durch die Gemeinschaftsaufgabe erzeugten Arbeitsplatzeffekt analysieren. Zwar setzt die Gemeinschaftsaufgabe an den Investitionen von Unternehmen des produzierenden Gewerbes an, gerichtet ist sie jedoch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Auch wenn es sich bei dem einzig konkret faßbaren Zwischenziel der Gemeinschaftsaufgabe lediglich um Absichtserklärungen handelt, läßt sich prüfen, ob und in welcher Weise sich regionale Disparitäten bei dem Arbeitsplatzzwischenziel be-

merkbar machen. Ich nehme zunächst an, daß ein Zusammenhang zwischen Förderhöhe und Arbeitsplatzeffekt besteht und daß der Arbeitsplatzeffekt in dem Entwicklungstyp am höchsten ausfällt, in den die meisten Fördermittel geflossen sind. Demnach erwarte ich im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" einen deutlich größeren Arbeitsplatzeffekt als im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik", vor allem aber als im Typ "geringe Entwicklungsdynamik", wo ich den geringsten Arbeitsplatzeffekt erwarte.

In der Tat ist der Arbeitsplatzeffekt der Gemeinschaftsaufgabe, faßt man die geplanten zusätzlichen sowie gesicherten Arbeitsplätze zusammen, im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" mit Abstand am größten. Mit knapp 10 000 Arbeitsplätzen je Kreis nimmt der Typ "hohe Entwicklungsdynamik" klar den ersten Platz ein. Die Absichtserklärungen im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" fallen ca. 30 % geringer aus, die im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" liegen sogar 55 % unter der des Typs "hohe Entwicklungsdynamik" (vgl. Tabelle 13).

Dieses Verhältnis spiegelt sich auch dann wider, wenn man den durchschnittlichen Arbeitsplatzeffekt je Förderfall berechnet: Im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" war je Förderfall geplant, 58,3 Arbeitsplätze neu zu schaffen oder zu erhalten, im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" lag die angestrebte Größe bei 39,2 und im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" bei 31,7. Damit liegt einzig der Typ "hohe Entwicklungsdynamik" über dem Landesdurchschnitt von 40,5 geplanten neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen. Der Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" spiegelt dabei den Durchschnitt wider, der Typ "geringe Entwicklungsdynamik" liegt jedoch klar darunter.

Dieselbe Reihenfolge und Positionierungen zum Landesdurchschnitt zeigen sich, wenn man den Arbeitsplatzeffekt zu den Einwohnerzahlen ins Verhältnis setzt: im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" liegt der Effekt bei 73,4 Arbeitsplätzen je 1 000 Einwohner, im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" bei 51,9 und im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" bei 47,6. Der Landesdurchschnitt liegt bei 55,8.

Tabelle 13: Arbeitsplatzeffekte in den Entwicklungstypen

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | |
|---|------------|----------|-----------|----------|
| | Gesamt | Je Kreis | Gesamt | Je Kreis |
| Neue Arbeitsplätze | 29 407 | 5 881 | 37 506 | 4 688 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 19 793 | 3 959 | 19 110 | 2 389 |
| Gesamtarbeitsplätze | 49 200 | 9 840 | 56 116 | 7 077 |
| Durchschnittliche GA-Mittel je Arbeitsplatz in DM | 53 530 | | 48 741 | |
| Durchschnittlicher Arbeitsplatzeffekt je Förderfall | 58,3 | | 39,2 | |
| Arbeitsplatzeffekt je 1 000 Einwohner | 73,4 | | 51,9 | |
| | ET3 (n=11) | | Land | |
| | Gesamt | Je Kreis | Gesamt | Je Kreis |
| Neue Arbeitsplätze | 35 577 | 3 234 | 102 490 | 4 270 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 13 240 | 1 204 | 52 143 | 2 173 |
| Gesamtarbeitsplätze | 48 817 | 4 438 | 154 633 | 6 4430 |
| Durchschnittliche GA-Mittel je Arbeitsplatz in DM | 41 796 | | | 47 914 |
| Durchschnittlicher Arbeitsplatzeffekt je Förderfall | 31,7 | | | 40,5 |
| Arbeitsplatzeffekt je 1 000 Einwohner | 47,6 | | | 55,8 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft und des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalts.

Die bisherige Betrachtung des Arbeitsplatzeffekts bestätigt also die Annahme, daß der Arbeitsplatzeffekt im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" am höchsten ist und im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" am niedrigsten ausfällt. Allerdings blendet diese Betrachtung die Kosten, die mit dem Arbeitsplatzeffekt verbunden sind, aus. Zwar ist im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" der Arbeitsplatzeffekt am höchsten, die Arbeitsplätze sind dort aber auch mit Abstand am teuersten. Durchschnittlich flossen in den Typ "hohe Entwicklungsdynamik" 53 530 DM in die geplante Schaffung oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes, im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" waren es 10 % weniger, im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" kostete es die Gemeinschaftsaufgabe über 20 % weniger.

Der Arbeitsplatzeffekt, der durch die Gemeinschaftsaufgabe ausgelöst wird, ist zwar in allen Entwicklungstypen nachweisbar, mir scheint er jedoch aus

mindestens zwei Gründen stark getrübt: zum einen durch die Höhe der anfallenden Kosten, zum anderen durch den Umfang des geplanten Arbeitsplatzeffekts. Neben der absoluten Größe des Arbeitsplatzeffekts sind die Kosten, die für die geplanten Arbeitsplätze anfallen, von großer Bedeutung. Zwar ist der Arbeitsplatzeffekt im Beobachtungszeitraum im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" am höchsten ausgefallen, allerdings mußten dort auch deutlich mehr GA-Mittel für die geplanten Arbeitsplätze aufgewendet werden als in den anderen Entwicklungstypen. Um die Größenordnungen, in denen sich diese Unterschiede bewegen, zu veranschaulichen, soll folgender Vergleich dienen: Legt man die durchschnittliche Höhe der GA-Mittel, mit denen im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" ein geplanter Arbeitsplatz gefördert worden ist, zugrunde, dann wäre der Arbeitsplatzeffekt im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" um knapp 30 % höher ausgefallen.

Doch selbst wenn man von der Höhe der Förderung von einem geplanten neu zu schaffenden oder zu erhaltenden Arbeitsplatz absehen wollte, bleibt die Frage nach dem Ausmaß des Arbeitsplatzeffektes. Um dies beurteilen zu können, bietet sich ein Vergleich mit dem bereits bestehenden Beschäftigungsumfang an. Das sich dann abzeichnende Bild ist ernüchternd (vgl. Tabelle 14): Im Durchschnitt des Beobachtungszeitraums kamen auf 1 000 Einwohner im Landesdurchschnitt rund 149 Beschäftigte im produzierenden Gewerbe, was einem Arbeitsplatzeffekt von jährlich durchschnittlich 9,3 entspricht. Oder anders formuliert: Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des produzierenden Gewerbes lag der durchschnittliche, geplante Arbeitsplatzeffekt jährlich bei 6,2 %. Bezieht man den durch die Gemeinschaftsaufgabe induzierten intendierten Arbeitsplatzeffekt auf den Bestand *aller* sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, dann liegt er bei 2,4 %. Die Zuwachsrates, die durch die Gemeinschaftsaufgabe erzeugt wird, läßt sich damit ernüchternd als Tropfen auf den heißen Stein beschreiben.

Tabelle 14: Durchschnittliche Beschäftigungsanteile 1991 – 1996 nach Entwicklungstypen

| Entwicklungstyp | Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, gesamt | Davon im produzierenden Gewerbe |
|--------------------------------|---|---------------------------------|
| "hohe Entwicklungsdynamik" | 63 849 | 25 951 |
| "mittlere Entwicklungsdynamik" | 53 609 | 19 971 |
| "geringe Entwicklungsdynamik" | 30 946 | 11 250 |

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt.

Auf die Implikationen, die sich aus der Beurteilung des Arbeitsplatzeffekts der Gemeinschaftsaufgabe ableiten, werde ich in der Gesamtbeurteilung der Effektivität in Kapitel 12 eingehen. Ich möchte das Augenmerk jetzt vielmehr wieder auf die eingangs formulierten Kompensations- und Kumulationsthese lenken. Der Verteilungseffekt der Gemeinschaftsaufgabe, differenziert nach den Entwicklungstypen, läßt sich als systematische Bestätigung der Kumulationsthese zusammenfassen. Sowohl die Anzahl der Förderfälle und die Höhe der Fördermittel als auch die angezielten Arbeitsplatzeffekte zeigen, daß der Entwicklungstyp „hohe Entwicklungsdynamik“ mit großem Abstand am stärksten von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe profitiert hat.

In Analogie zu den Untersuchungsschritten in Kapitel 8 werde ich im folgenden Kapitel den Zusammenhang zwischen dem regionalen Verteilungsmuster der Gemeinschaftsaufgabe und dem Programmdesign bzw. den dort regulierten Zugangsbedingungen analysieren und nach der regionalen Präsenz von Betrieben des produzierenden Gewerbes und deren Investitionsaktivitäten fragen.

10.2 Räumliche Verteilung der Zugangsbedingungen zu den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe in den Entwicklungstypen

Der erste Zugriff auf die Frage, wie die unterschiedlichen Entwicklungstypen von der Gemeinschaftsaufgabe profitieren, hat eindeutig die bereits zitierte Annahme des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997: 199) bestätigt, wonach die entwicklungsstarken Regionen als „Sieger“ aus dem Subventionswettbewerb hervorgehen. Mit dieser Aussage verbunden ist die implizite Annahme, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung der in jenen Regionen angesiedelten Unternehmen und der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe besteht. Auch wenn diese Annahme intuitiv plausibel erscheint, möchte ich einen Schritt weiter gehen und – analog dem Vorgehen in Kapitel 8 – danach fragen, wie sich die räumliche Präsenz der laut Programmdesign bestimmten Adressaten auf das regionale Verteilungsmuster der Gemeinschaftsaufgabe in den Entwicklungstypen auswirkt. Es wird also abermals darum gehen, ob es bedingt durch das Programmdesign zu einer Art systematischer Selbstselektion der Partizipation an der Gemeinschaftsaufgabe in den Regionen kommt.

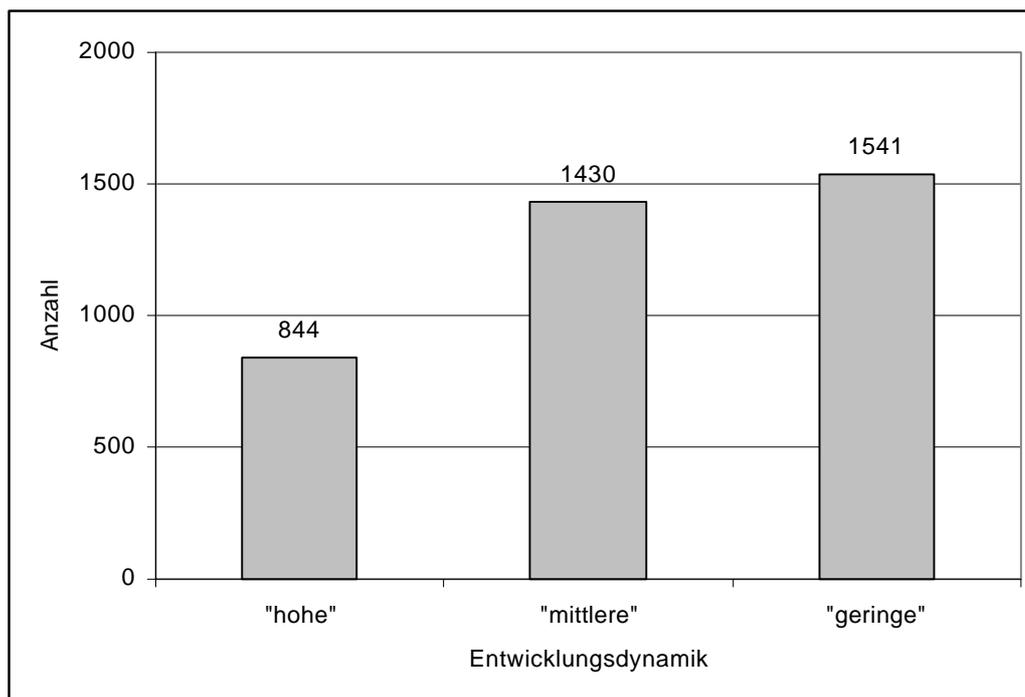
Dieser Untersuchungsschritt ist – in Anlehnung an die Vorgehensweise in Kapitel 8 – als Vergleich zwischen den Kreisen des Landes konzipiert, bei dem die Landesdurchschnittswerte den Vergleichsmaßstab darstellen. Liegen die Werte der Entwicklungstypen im oder über dem Landesdurchschnitt, gilt das Zugangskriterium als erfüllt, liegen sie darunter, gehe ich davon aus, daß ein struktureller Engpaß für die Teilhabe an der Gemeinschaftsaufgabe vorliegt. Ich gehe weiter davon aus, daß der Umfang der bewilligten Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe um so höher ausfällt, je mehr potentielle Nachfrager, d.h. gewerbliche Betriebe, in einem Entwicklungstyp angesiedelt sind. Ein Vergleich über das Zugangskriterium „Investitionstätigkeit“ – wie in Kapitel 8 – verbietet sich hier deshalb, weil dieser Indikator gleichzeitig als erklärende und als zu erklärende Variable verwendet werden müßte. Denn zum einen fließen die Bruttoanlageinvestitionen in die Regionentypisierung ein, zum anderen aber läßt sich die Zugangsbedingung „Investitionstätigkeit“

auf der Kreisebene nur durch die Verwendung der Bruttoanlageinvestitionen operationalisieren.²⁴³ Die regionale Präsenz der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe in den drei Entwicklungstypen wird aus zwei Perspektiven untersucht: im ersten Schritt unabhängig von der Größe der Entwicklungstypen, im zweiten Schritt unter Berücksichtigung der Anzahl der Kreise, die die Entwicklungstypen konstituieren.

Bei der für den Beobachtungszeitraum durchschnittlichen *Anzahl von Betrieben des produzierenden Gewerbes* liegen die beiden Entwicklungstypen "mittlere Entwicklungsdynamik" und "geringe Entwicklungsdynamik" mit 478 bzw. 454 gewerblichen Betrieben klar vor dem Typ "hohe Entwicklungsdynamik", auf den lediglich 290 Betriebe der gewerblichen Wirtschaft entfallen. Damit ist zunächst ein struktureller Engpaß bei der räumlichen Verortung der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe festzuhalten. Ob sich dieser auf die Inanspruchnahme des Förderinstruments auswirkt, wird jetzt anhand der Anzahl der Förderfälle und der Höhe der bewilligten Fördermittel in den Entwicklungstypen untersucht. Vor dem Hintergrund, daß der Kreis möglicher Antragsteller im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" mit rund 40 % aller sachsen-anhaltischen produzierenden Unternehmen am größten ist, ist es plausibel anzunehmen, daß dort die meisten Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe in der Zeit von 1991 bis 1996 bewilligt wurden. Und umgekehrt, daß der Typ "hohe Entwicklungsdynamik" am wenigsten von diesen Mitteln profitiert hat, da dort weniger als ein Viertel aller für die Gemeinschaftsaufgabe in Frage kommenden Betriebe ihren Sitz hatten. Mit Blick auf die *Anzahl der Förderfälle* bestätigt sich die Annahme der Tendenz nach (vgl. Abbildung 12). Zwar tauschen die Typen "mittlere Entwicklungsdynamik" und "geringe Entwicklungsdynamik" die Plätze, was die Anzahl der Förderfälle betrifft, klar zurück bleibt jedoch – entsprechend der Annahme – der Typ "hohe Entwicklungsdynamik" mit rund einem Fünftel aller Förderfälle im Beobachtungszeitraum.

²⁴³ Der ausdrucksstarke Indikator „Investitionsquote“ kann auf Kreisebene nicht ermittelt werden, da auf dieser subregionalen Ebene volkswirtschaftliche Größen wie z.B. das Bruttoinlandsprodukt, die zur Bestimmung der Quote notwendig sind, nicht zur Verfügung stehen.

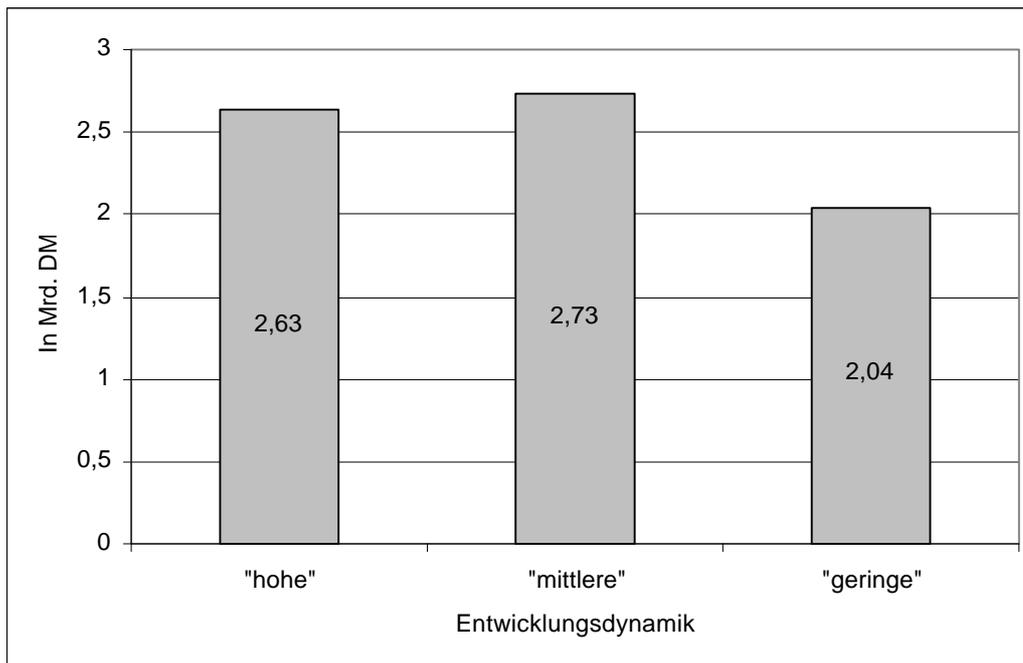
Abbildung 12: Verteilung der Förderfälle nach Entwicklungstypen 1991-1996



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Bundesamts für Wirtschaft.

Mit Blick auf die bewilligten *Fördermittel* kehrt sich das Bild jedoch um (vgl. Abbildung 13). In den Entwicklungstyp mit den wenigsten Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe sind im Beobachtungszeitraum 2,63 Mrd. DM geflossen, in den Entwicklungstyp mit den meisten Adressaten mit 2,04 Mrd. DM knapp ein Drittel weniger und in den Entwicklungstyp mit den zweitmeisten Adressaten mit 1,3 Mio. DM sogar rund zwei Drittel weniger. Dieser Befund erhärtet nochmals die Vermutung, daß das Förderergebnis unabhängig von dem Programmdesign zustande zu kommen scheint, sondern daß vielmehr Faktoren, die außerhalb der im Rahmenplan, d.h. dem Programmdesign, definierten Partizipationsbedingungen für das Förderergebnis verantwortlich sind. Bei dem nun folgenden Perspektivwechsel wird es mir vor allem um das (durchschnittliche) Ausmaß der Partizipation der *Kreise* in den Entwicklungstypen gehen. Dazu habe ich die Förderergebnisse der Entwicklungstypen mit der Anzahl der Kreise, aus denen sich die Entwicklungstypen zusammensetzen, ins Verhältnis gesetzt.

Abbildung 13: Höhe der GA-Fördermittel für 1991 – 1996 nach Entwicklungstypen



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Bundesamts für Wirtschaft.

Die Bestimmung der Anzahl der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe *je Kreis* relativiert die räumliche Verteilung und führt zu einer klaren Verbesserung der Position der Kreise im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" bzw. zu einer ebenso deutlichen Verschlechterung der Ergebnisse für die Kreise im Typ "geringe Entwicklungsdynamik". Die *Anzahl von gewerblichen Betrieben* liegt im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" mit durchschnittlich 60 am höchsten, knapp gefolgt von durchschnittlich 58 Adressaten der Maßnahme je Kreis im Typ "hohe Entwicklungsdynamik". Im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" hingegen sind durchschnittlich nur 41 potentielle Nachfrager nach Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe anzutreffen. Definiert man den durchschnittlichen Landeswert als hypothetischen Soll-Wert – der hier bei 51 gewerblichen Betrieben je Kreis liegt –, dann liegen die empirischen Ist-Werte der Typen "hohe" und „mittlere“ Entwicklungsdynamik über dem hypothetischen Soll-Wert. Für den Typ "geringe Entwicklungsdynamik" hingegen muß eine deutliche Lücke konstatiert werden (vgl. Tabelle 15). In An-

betrachtet der für Sachsen-Anhalt generell bestehenden Unternehmenslücke²⁴⁴ wiegt der unterdurchschnittliche Besatz mit Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in knapp der Hälfte aller hier untersuchten Kreise schwer und muß um so bedenklicher stimmen.

Tabelle 15: Durchschnittlicher Besatz mit Unternehmen des produzierenden Gewerbes 1991 bis 1996 nach Entwicklungstypen

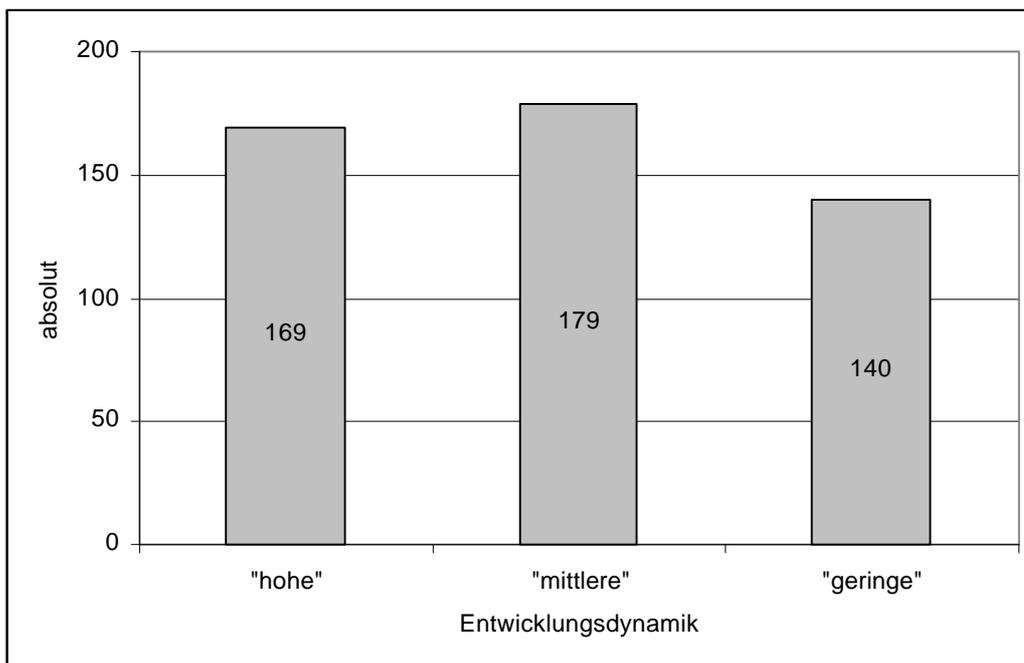
| <i>Entwicklungstyp</i> | <i>Entwicklungsdynamik</i> | | |
|--------------------------|----------------------------|------------|-----------|
| | "hohe" | "mittlere" | "geringe" |
| Hypothetischer Soll-Wert | 255 | 408 | 561 |
| Empirischer Ist-Wert | 290 | 478 | 454 |

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Angaben des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalts.

Vor dem Hintergrund der regionalen Verteilung der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe müßte es im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" sowohl die wenigsten Förderfälle als auch die wenigsten Fördermittel geben, da die Partizipationsbedingungen dieses Typs im Vergleich zu den beiden anderen stark eingeschränkt sind. Mit durchschnittlich 140 *Förderfällen* je Kreis während des Untersuchungszeitraums liegt die Zahl der bewilligten Förderungen im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" deutlich hinter den Entwicklungstypen zurück, deren Partizipationschancen nicht durch den eben konstatierten strukturellen Engpaß behindert sind. Umgekehrt weist die Bewilligungsstatistik für die Typen mit „hoher“ und „mittlerer“ Entwicklungsdynamik weitaus mehr Förderfälle aus (vgl. Abbildung 14). Damit bestätigt sich auch hier die Kumulationsthese, nach der vor allem entwicklungsstarke Regionen von der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe profitieren.

²⁴⁴ Rosenfeld et al. (2001: 143f) ermitteln für das Jahr 2000 pro 1 000 Einwohner 308 Unternehmen, womit Sachsen-Anhalt mit deutlichem Abstand an letzter Stelle der ostdeutschen Länder und damit der Bundesrepublik steht.

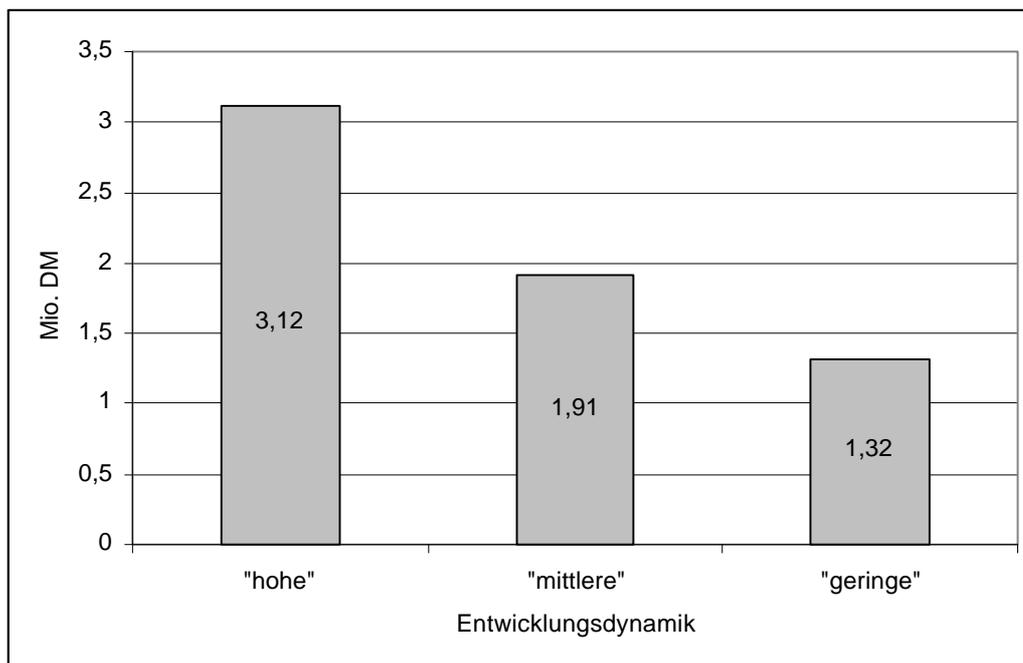
Abbildung 14: Durchschnittliche Anzahl der Förderfälle je Kreis nach Entwicklungstypen 1991 – 1996



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft.

Als typisch kann auch das regionale Fördermuster mit Blick auf die *Höhe der Fördermittel* bezeichnet werden (vgl. Abbildung 15): Mit durchschnittlich über 3 Mio. DM je Förderfall nehmen die Kreise des Typs "hohe Entwicklungsdynamik" eine eindeutige Favoritenposition ein. Mit 1,9 Mio. DM liegt das Ergebnis für die Kreise im Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" im Landesdurchschnitt. Weit abgeschlagen und deutlich unter dem Landesdurchschnitt der Kreise und mit rund zwei Dritteln weniger als die Spitzenposition sind die Kreise im Typ "geringe Entwicklungsdynamik".

Abbildung 15: Durchschnittliche Höhe der GA-Fördermittel je Förderfall für die Kreise nach Entwicklungstypen 1991 – 1996



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Bundesamts für Wirtschaft.

Setzt man allerdings die Anzahl der gewerblichen Betriebe mit derjenigen der Förderfälle ins Verhältnis, zeigt sich, daß es nicht zu einer Benachteiligung der Kreise im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" kommt. Im Jahresdurchschnitt registriert die Bewilligungsstatistik für den Typ "hohe Entwicklungsdynamik" 140 Förderfälle; setzt man diese ins Verhältnis zu der durchschnittlichen Anzahl gewerblicher Betriebe, dann haben ca. 48 % aller Adressaten des Förderprogramms Mittel der Gemeinschaftsaufgabe in Anspruch genommen. Das Ergebnis für den Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" bewegt sich in derselben Größenordnung und beläuft sich auf ca. 49 %. Mit rund 56 % hingegen haben die Kreise im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" durchschnittlich häufiger von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe profitiert.

Als Zwischenfazit läßt sich hier festhalten, daß sich die im Programm festgelegten Zugangsbedingungen sehr unterschiedlich auf das Fördermuster in den Entwicklungstypen auswirken. Betrachtet man das Förderergebnis der Entwicklungstypen als *Ganzes*, dann spiegelt sich der strukturelle Engpaß der regionalen Präsenz von Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe zwar in

der Anzahl der Förderfälle wider, nicht aber in der Höhe der Fördermittel. Der Typ mit den wenigsten Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe hat die meisten Fördermittel in Anspruch genommen bzw. im Typ mit den meisten Adressaten wurden die wenigsten Fördermittel abgerufen.

Wechselt man die Perspektive und berücksichtigt dabei die unterschiedliche *Anzahl der Kreise*, aus denen sich die drei Entwicklungstypen zusammensetzen, kommt es ausschließlich für die Kreise des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" zu hohen Partizipationsdefiziten. Ausschlaggebend dafür ist zum einen die besonders große Unternehmenslücke, zum anderen das vergleichsweise geringe geförderte Investitionsvolumen. Allerdings gilt für alle Entwicklungstypen, daß aus ca. der Hälfte der *potentiellen* Nachfrager für Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe *tatsächliche* Nachfrager werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die regional differierende Präsenz der Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe vor allem die Kreise des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" an der Inanspruchnahme von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe hindert. Ein Befund, der angesichts der ausgeprägteren Standortnachteile im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" als besonders bedenklich bewertet werden muß. Das Kompensationsziel der Gemeinschaftsaufgabe wird in weiten Teilen verfehlt, da die quasi „neutrale“ Vergabe von Fördermitteln vor allem die wirtschaftsstärkeren Kreise und Entwicklungstypen stärkt, die in erster Linie von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe profitieren.

11 Bedeutung des Programmdesigns für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe aus Sicht der Implementationsexperten

Angesichts der empirisch zweifelsfrei nachweisbaren regionalen Disparitäten bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln in Sachsen-Anhalt stellt sich die Frage, wieso dieses Ergebnis bislang keine ernsthafte Diskussion über das Förderergebnis der Gemeinschaftsaufgabe ausgelöst hat. Bei der Beantwortung dieser Frage stößt man allerdings eindeutig an die Grenzen des statistischen Materials und der Sekundäranalysen. Um differenzierte, fundierte Einschätzungen zu erhalten, habe ich mit GA-Experten teilstandardisierte Interviews geführt.²⁴⁵ Als Gesprächspartner kamen dabei Vertreter des Landesförderinstituts, des Landeswirtschaftsministeriums sowie der Industrie- und Handelskammern in Frage, da sie mit der Implementation des Programms befaßt sind und sie sowohl mit der Logik des Programms vertraut sind als auch qualifiziert Auskunft über den Antrags- und Bewillungsverlauf der Förderung geben können.²⁴⁶

Die Gemeinschaftsaufgabe wird durch die Landesförderinstitute – wie bereits in Kapitel 4 ausgeführt – implementiert. Das heißt, daß dort die Förderanträge mit Blick auf Vollständigkeit, Richtigkeit und Rentabilität des Investitionsvorhabens geprüft werden. Übersteigt die Bezuschussung eines gewerblichen Investitionsvorhabens die Höhe von 1 Mio. DM, wird das Landeswirtschaftsministerium bei der Prüfung des Förderantrags hinzugezogen. Im Rahmen ihrer hoheitlichen Aufgaben geben die Industrie- und Handelskammer zu allen Förderanträgen Stellungnahmen ab, beraten Unternehmen jedoch auch mit Blick auf die Fördermöglichkeiten.

²⁴⁵ Den Gesprächspartnern sei an dieser Stelle für ihre Kooperationsbereitschaft gedankt.

²⁴⁶ Das Audiomaterial sowie die Gedächtnisprotokolle der Interviews liegen bei der Autorin. „Interview E1“ kennzeichnet das Interview mit einem Vertreter des Landesförderinstituts, „Interview E2“ das mit einem Vertreter des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie des

Die von mir gestellten Fragen richteten sich zunächst auf mögliche Ursachen für die fehlende Diskussion über die regionale Verteilung der GA-Mittel und auf die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe als Standortfaktor. Darüber hinaus galt mein Interesse einer weiteren Aufklärung der von Böhret et al. (1982) beschriebenen „Vorfeldwirkung“ (Informationsdefizite, Antragschwierigkeiten), der Bedeutung der Unternehmensgröße sowie der Rolle der Kammern und Banken im Förderprozeß und der regionalen Verteilung der Ablehnungsbescheide. Zusammengenommen liefern die Antworten der GA-Experten auch Hinweise darauf, welche Rolle die Logik des Förderinstruments bei der regional differenzierten Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe spielt.

Den zentralen Grund für eine *fehlende Diskussion* über die nicht intendierte regionale Kumulation und das mangelnde Interesse an den beobachtbaren regionalen Disparitäten der in Anspruch genommenen GA-Fördermittel sehen die Implementationsexperten darin, daß es bislang zu keinen Verteilungskämpfen bei der Bewilligung von Förderanträgen gekommen ist. Da das beantragte Fördervolumen die finanzielle Ausstattung der Gemeinschaftsaufgabe bisher nicht überschritten hat, „wurde niemand weggeschickt, der förderfähig war“ (E1). Vielmehr spiegelten sich in dem regionalen Fördermuster Standortentscheidungen der Unternehmen wider ebenso wie die Branchenstruktur, die ihren Niederschlag auch in ihrer räumlichen Verortung wiederfindet.

Mit Blick auf die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe als *Standortfaktor* unterstrichen die GA-Experten alle, daß die „GA-Förderung eindeutig einen Faktor im Standortwettbewerb darstellt“ (Interview E3) und ihr „nach wie vor eine hohe Bedeutung – vor allem bei Großinvestitionen – zukommt“ (Interview E4). Rückwirkend betrachtet „seien die Standorte ohne GA-Förderung nicht zu erhalten gewesen“ (Interview E1), und „wenn die Gemeinschaftsaufgabe hier nicht wäre, dann würde es hier noch fataler aussehen, als es oh-

Landes Sachsen-Anhalt, „Interview E3“ und „Interview E4“ das mit den Vertretern der Industrie- und Handelskammern des Landes.

nehin schon aussieht“ (Interview E1). Aktuell wie perspektivisch liegt die Standorthilfe, die von der Gemeinschaftsaufgabe ausgeht, darin, daß „auch wenn Unternehmen die Investitionen aus eigener Kraft schaffen, es sinnvoll ist, sie zu fördern, weil sie zum einen mit ihrer Ansiedlung oder Erweiterung Wachstums- und Beschäftigungseffekte auslösen, zum anderen sich womöglich für einen anderen Standort entscheiden würden“ (Interview E1). Dies zeigt sich auch daran, daß „bei der Vorbereitung von Standortentscheidungen die Fördermöglichkeiten abgefragt werden“ (Interview E2).

Allerdings sei davon auszugehen, so die Implementationsexperten, daß das Fördervolumen zukünftig verkleinert werde. Will man aber den Erfolg der politischen Bemühungen um Wohlfahrtssteigerung in Zeiten abnehmender Fördervolumina sicherstellen, dann bedarf es tieferer Einsichten in die Wirkungszusammenhänge der durch die regionalpolitische Förderung beeinflussten Entwicklungsprozesse. Wichtig scheint mir in diesem Zusammenhang zunächst die weitere Aufklärung der von Böhret et al. (1982: 390) formulierten These der „Vorfeldwirkung“, die eine Abschreckung potentieller Antragsteller schon vor der Antragstellung vermuten.

In Kapitel 8 habe ich die *Vorfeldwirkung* bereits als räumliche Präsenz der Adressaten der Förderung operationalisiert. Durch die Expertengespräche war eine weitere Annäherung an die These der Vorfeldwirkung möglich, die Aufklärung über den Einfluß möglicher Informationsdefizite oder Schwierigkeiten im Verlauf der Antragstellung bringt. Auch konnte dadurch geprüft werden, ob und inwieweit es zu systematischen Benachteiligungen kleiner und mittelständischer Unternehmen kommt, die unter Umständen aufgrund von Kapazitätsschwierigkeiten an der Antragstellung gehindert werden.

Der Einschätzung der Implementationsexperten nach dürften mögliche *Informationsdefizite* gering sein, denn „das Wissen, daß man einen Förderantrag stellen kann, ist relativ weit gestreut. Im produzierenden Bereich ist mir niemand begegnet, der nicht von den Fördermöglichkeiten gewußt hätte“ (Interview E1). Selbstverständlich sei nicht auszuschließen, so der GA-Experte weiter, daß es vereinzelt zu Fällen komme, in denen Unternehmen nichts von der Fördermöglichkeit wüßten, seiner Schätzung nach handelt es

sich dabei jedoch um Ausnahmen. Das ein allgemeines Wissen über Förderung durch öffentliche Mittel weit verbreitet ist, wird nicht zuletzt durch die Informations- und Beratungsangebote der Kammern gewährleistet, die „als Multiplikatoren wirken“ (Interview E3).

Schwierigkeiten bei der Antragstellung konnten die Implementationsexperten weder für klein- und mittelständische Unternehmen noch für Großunternehmen ausmachen. Zwar ist die Antragstellung für Großunternehmen in der Regel einfacher, da sie u.U. die Position eines GA-Beauftragten²⁴⁷ eingerichtet haben, aber „bei einem gesunden Unternehmen“ – gleich welcher Größe – wurden keine Engpässe gesehen (Interview E1). Diese Beobachtung steht auch im Einklang mit der Tatsache, daß eine deutliche Mehrheit der Anträge von klein- und mittelständischen Unternehmen gestellt werden (vgl. auch Kapitel 3) und der „überwiegende Teil der Anträge von Unternehmen mit maximal 20 Mitarbeitern stammt“ (Interview E4). Aus den Erfahrungen der Implementationsexperten zeigt sich vielmehr, daß in den Unternehmen, in denen der kaufmännische Bereich eines Unternehmens professionalisiert ist (sprich: die über eine eigene kaufmännische Abteilung verfügen), einer qualifizierten Antragstellung in der Regel nichts im Wege steht.

Problematischer als die Betriebsgröße scheint in diesem Zusammenhang „das Alter der Firma“ zu sein (Interview E3). Vor allem Existenzgründern fehlen nicht nur Erfahrungswerte im Umgang mit der Antragstellung, sie machen zudem weitaus seltener von den Beratungsleistungen, wie z.B. Steuerberatern, Gebrauch. Hilfestellungen werden jedoch auch durch das Landesförderinstitut angeboten, da eine seiner Aufgaben darin besteht, antragstellenden Unternehmen Beratungstermine anzubieten, bei denen Wissensdefizite kompensiert und die Antragsunterlagen komplettiert werden können.

Eine weitere Anlaufstelle für die Vorbereitung der Antragstellung – nicht nur für klein- und mittelständische Unternehmen – könnten, so eine weitere Vermutung von mir, die *Hausbanken* der Unternehmen darstellen. Diese sind in

²⁴⁷ Aufgabe eines GA-Beauftragten ist es in der Regel, die Antragstellung vorzubereiten und durchzuführen sowie den laufenden Kontakt zum Landesförderinstitut sicherzustellen.

der Regel im Zusammenhang mit der Aufbringung des Eigenkapitalanteils bzw. über den Bankenfinanzierungsanteil an dem Investitionsgeschehen beteiligt. Auf die Rolle der Banken angesprochen, bestätigten alle GA-Experten, daß sie in der Regel bei der Erstellung des Investitionsplans – einer der Grundlagen für die Beantragung der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe – mitwirkten. Nicht zuletzt aus Eigeninteresse heraus seien „die Banken hinter der GA-Bewilligung hinterher“ (Interview E1).

Ein weiterer Hinweis für eine mögliche Behinderung klein- und mittelständischer Unternehmen gegenüber Großunternehmen könnte in Unterschieden in den *Ablehnungsbescheiden* gefunden werden. Befragt nach der Struktur der Ablehnungsraten stellten die interviewten Implementationsexperten allerdings fest, daß zwar eine Ablehnungsrate von ca. fünf bis zehn Prozent auszumachen sei, daß es sich aber in der Regel um Anträge handele, die Zuschüsse für nicht-förderfähige Investitionen beantragten. Dabei beobachteten sie jedoch weder Verzerrungen nach der Betriebsgröße noch regionale Auffälligkeiten. Damit läßt sich weder ein Zusammenhang zwischen Ablehnungsraten und der Betriebsgröße noch mit dem beobachteten regionalen Fördergefälle feststellen.

Zusammenfassend betrachtet liefern die Erkenntnisse, die durch die teilstandardisierten Interviews gewonnen werden konnten, keine Hinweise darauf, daß die regionalen Disparitäten bei der Inanspruchnahme der GA-Mittel durch die Logik des Förderinstruments oder durch die Implementation bedingt sind. Allerdings muß bei der Interpretation zwingend berücksichtigt werden, daß es bislang zu keinem Mittelengpaß gekommen ist und daß alle förderfähigen Investitionsvorhaben durch die Gemeinschaftsaufgabe unterstützt werden konnten.

Um ein geschlossenes Bild der einzelnen hier ermittelten Befunde zu erhalten, werde ich im abschließenden Kapitel die Ausführungen dieser Arbeit zusammenfassen. Vor diesem Hintergrund werde ich dann als Fazit meine Beiträge zur Effektivitäts-, Zielkonflikt- und Zielerreichungsdebatte präsentieren.

Teil 4: Schluß

Zu Beginn des vierten und letzten Teils der Arbeit steht eine Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Ausführungen (Kapitel 12). Daran schließt sich als Fazit eine Interpretation der empirischen Befunde vor dem Hintergrund der Effektivitäts-, der Zielkonflikt- und der Zielerreichungsdebatte an, die in die Formulierung von Verbesserungsvorschlägen zur Erhöhung der Zielgenauigkeit des Förderinstruments mündet (Kapitel 13).

12 Zusammenfassung

Ansatzpunkt der hier durchgeführten instrumentellen Beurteilung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ war ein gravierendes Defizit bei der Erfolgskontrolle: das Fehlen einer systematischen Beurteilung der Effektivität des Förderinstruments. Da es sich bei der durch den Bund und die Länder getragenen Gemeinschaftsaufgabe um das Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftspolitik handelt und ihr – auch über zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung – bei der Bewältigung der Transformationsfolgen in Ostdeutschland eine große Bedeutung beigemessen wird, kommt dieser Evaluationsdimension ohne Zweifel eine prominente Bedeutung nicht nur im politisch-praktischen, sondern auch im (politik)wissenschaftlichen Zusammenhang zu.

Um diese Forschungslücke zu schließen, habe ich ein politikanalytisches Verfahren zur Evaluation öffentlichen Handelns gewählt, welches an der Bedeutung des Programmdesigns ansetzt und im Sinne einer Policy-impact-Studie sowohl den Grad der Erreichung der Adressaten der Maßnahme als auch die Bedeutung der im Programm festgeschriebenen Teilnahmebedingungen auf das Ergebnis der Förderung prüft. Geleitet war die Untersuchung dabei von der Frage, ob regionale Förderkarrieren nur durch die Logik des

Instruments bestimmt werden oder ob sie nicht vielmehr durch programm-externe Faktoren überlagert sind.

Damit die empirischen Befunde der räumlichen Verteilung der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe sachgerecht interpretiert werden konnten, war es zunächst notwendig, den Kontext, in dem die Gemeinschaftsaufgabe steht, zu erschließen. Dabei ging der Blick sowohl in Richtung der Ziele und zentralen Eckpunkte der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland als auch in die Richtung der, der Gemeinschaftsaufgabe zugrundeliegenden, regionalen Entwicklungstheorien (Kapitel 3). Ausgangspunkt der Regionalpolitik ist das räumliche Leitbild, dem die Bundesrepublik verpflichtet ist und das sich schlaglichtartig durch den Begriff der Angleichung der Lebensbedingungen beschreiben läßt. Mit Hilfe nachfrageorientierter Maßnahmen versucht regionale Wirtschaftspolitik in das Marktgeschehen einzugreifen und Einfluß auf Standort- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaft zu nehmen.

Da die Überlegungen zur Gestaltung regionalpolitischer Maßnahmen und Konzepte auf Erkenntnissen regionalökonomischer Theorien basieren, ist es für das Verständnis und die Beurteilung des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe unerlässlich, Kenntnisse darüber zu haben. Von besonderer Bedeutung für die Gemeinschaftsaufgabe ist neben der Exportbasistheorie auch die Wachstumspoltheorie. Wie die Darstellung der *Exportbasistheorie* gezeigt hat, ist der folgende Gedanke für diesen Ansatz maßgebend: überregional abgesetzte Produkte verursachen positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in den Herkunftsregionen. Dieser sogenannte Primäreffekt, so wird weiter angenommen, entsteht in „Basic-Sektoren“, d.h. dem gewerblichen Bereich der Wirtschaft. Demzufolge konzentriert sich die Förderung auf Investitionen des produzierenden Gewerbes, das seine Produkte überwiegend überregional absetzt.²⁴⁰ Kerngedanke der *Wachstumspoltheorie* ist der, daß eine Konzentration der Förderung auf sogenannte Wachstumspole in die

²⁴⁰ Förderfähig sind jedoch auch Investitionen der wirtschaftsnahen Infrastruktur und des Tourismus, da ihnen die Erzeugung ähnlicher Effekte zugeschrieben wird.

umliegenden Regionen ausstrahlt und daß dadurch auch in den nicht-geförderten Räumen der Wachstumsprozeß stimuliert wird.

Bestimmt wird die Regionalpolitik, auch regionale Wirtschaftspolitik oder regionale Strukturpolitik genannt, im wesentlichen durch zwei Orientierungen: der Wachstums- und der Ausgleichsorientierung. Paradoxerweise schließen sich diese beiden Ansätze jedoch wechselseitig aus. Zwar ist den beiden Orientierungen bzw. Zielen gemeinsam, daß sie sich von gesamtgesellschaftlichen Zielen ableiten; völlig gegenläufig sind hingegen die Wege, die durch die beiden Orientierungen eingeschlagen werden.

Der Entwicklungspfad, der durch das Wachstumsziel beschrieben wird, geht davon aus, daß die Förderung der Teilräume mit den größten Potentialen die größten gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte hervorbringt, und ist demzufolge darauf gerichtet, die Voraussetzungen für optimale und möglichst kräftige gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten zu schaffen. Anders der Entwicklungspfad, der durch das Ausgleichsziel beschrieben wird: Hier steht der Abbau regionaler Disparitäten und damit die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik im Vordergrund.

Der Konflikt, in dem die beiden Entwicklungspfade stehen, läßt sich durch ökonomische Rationalitäten auf der einen Seite und Fragen der Verteilungsgerechtigkeit auf der anderen Seite beschreiben. Dieser Konflikt kann jedoch nur politisch gelöst werden, da regional-ökonomische Argumente – wie in Kapitel 3.3 gezeigt – keine hinreichende Begründung für die Bevorzugung der einen oder anderen Strategie liefern. Allerdings eröffnet das Offenlassen der Zieldominanz – wie im Fall der Gemeinschaftsaufgabe – einerseits den politischen Entscheidungsträgern einen vergrößerten Handlungsspielraum bei der Implementation regionalpolitischer Programme. Andererseits aber verhindert die fehlende Zielhierarchie nicht nur die Beurteilung des Erfolgs einer Maßnahme, sondern sie blockiert auch die Möglichkeit, die Zielgenauigkeit des Programms zu erhöhen und die Effektivität und Effizienz zu verbessern.

Da die Gemeinschaftsaufgabe im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, habe ich, um trotz der Komplexität des Förderinstruments einen systematischen Über-

blick über die Ausgestaltung und Logik des Förderprogramms zu erhalten, eine Art Kompendium zusammengestellt (vgl. Kapitel 4). Zusammenfassend sei hier noch einmal daran erinnert, daß es das Ziel der Gemeinschaftsaufgabe ist, regionale Standortnachteile auszugleichen und interregionale Unterschiede bei der Einkommenserzielung und der Ausstattung mit Arbeitsplätzen abzubauen. Zwei, sich wechselseitig ausschließende, Wege werden dabei zur Erreichung des Zieles benannt: die Ausgleichs- bzw. die Wachstumsorientierung. Da auf die Festlegung einer Zielhierarchie bislang verzichtet wurde, stehen die beiden Orientierungen konkurrierend nebeneinander. Mit Hilfe monetärer Anreize wird dabei versucht, das Verhalten der Adressaten im Sinne des Programms zu beeinflussen. Obwohl die Anreize unmittelbar auf Investitions- und Standortentscheidungen von Unternehmen gerichtet sind, ist das eigentliche Ziel die Erhöhung der Anzahl von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Einkommenssituation. Durch das indirekte Steuerungsinstrument – bei dem die private Entscheidungsautonomie der Adressaten gewahrt bleibt – werden Investitionszulagen für gewerbliche Unternehmen, die ihre Produkte überwiegend überregional absetzen,²⁴¹ ebenso gewährt wie für Investitionen zur Verbesserung der produktionsnahen Infrastruktur und Investitionen, die im Zusammenhang mit dem touristischen Sektor stehen. Die größte Bedeutung kommt jedoch – gerade auch in dem hier gewählten Untersuchungsraum Sachsen-Anhalt – den Investitionen gewerblicher Unternehmen zu.

Der Herausarbeitung der Ziele und Orientierungen der Regionalpolitik bzw. der Gemeinschaftsaufgabe ebenso wie der Restriktionen und Handlungsspielräume folgte eine zusammenfassende Aufarbeitung des Forschungsstandes zur Wirkung der Gemeinschaftsaufgabe (Kapitel 5). Für meine Fragestellung erwies sich der Forschungsstand als äußerst unergiebig und bot keinerlei Ansatzpunkte.

Zwar gibt es eine breite ökonomische Diskussion über den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe, doch handelt es sich dabei in erster Linie um Effizienz-

²⁴¹ In Westdeutschland muß dabei ein Radius von 50 km, in Ostdeutschland ein Radius von 30 km überschritten werden.

analysen, die sich mit Fragen der Mitnahme-, Beschäftigungs-, Investitions- und regionalen Wachstumseffekte befassen. Eine politikwissenschaftliche Diskussion, die Faktoren räumlicher Ausstattung mit Adressatenverhalten systematisch in Beziehung setzt wird hingegen kaum geführt. Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studien zum wichtigsten Instrument der deutschen Regionalpolitik ist – mit wenigen Ausnahmen – zumeist nur mittelbarer Art (vgl. z.B. Nägele 1996, Böhret et al. 1982, Scharpf et al. 1976). Lediglich die Arbeiten von Scharff (1993a, b) und Hembach (1980) zeigten ein originäres Interesse an der Gemeinschaftsaufgabe, ohne allerdings der Frage nach der Effektivität nachzugehen.

Ehe die Effektivität der Gemeinschaftsaufgabe untersucht werden konnte, war es erforderlich, den Untersuchungsraum, vor allem in seiner wirtschaftlichen Entwicklung, seit der Neugründung des Landes 1990 vorzustellen (Kapitel 6). Ernüchterndes Ergebnis sind dabei die Lücken und Defizite im ökonomischen Prozeß, die von Produktions- über Unternehmens-, Beschäftigungs- bis hin zu Kapitalstock- und Infrastrukturlücken reichen. Daraus resultiert, daß der Bedarf an Unterstützung bei der Bewältigung des Strukturwandels weiter anhaltend hoch ist.

Um die Gemeinschaftsaufgabe systematisch überprüfen zu können, habe ich die empirische Untersuchung in drei Blöcke aufgeteilt und zunächst nach der räumlichen Verteilung der Gemeinschaftsaufgabe gefragt, im zweiten Block nach der Bedeutung, die die programm-internen Teilnahmebedingungen auf das regionale Fördermuster haben, und im dritten Block nach programm-externen Einflußfaktoren. Die Analyse ist dabei so angelegt, daß drei Aspekte der Erfolgsdebatte beleuchtet werden können: die Effektivitätsdebatte (Adressatenerreichung), die Zielkonkurrenzdebatte (Ausgleichs- vs. Wachstumsorientierung) und die Zielerreichungsdebatte (Abbau regionaler Disparitäten).

Im *ersten Analyseblock* ging es darum, das regionale Muster der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsaufgabe zu ermitteln (Kapitel 7). Die erste, rein deskriptive Auswertung der Bewilligungsstatistik deckte für die Zeit der flächendeckenden Höchstförderung (1991 bis 1996) ein beachtliches Förder-

gefälle auf, und zwar unabhängig davon, welche Analysedimension gewählt wird (Anzahl der Förderfälle, Fördervolumen, Arbeitsplatzeffekt). Bemerkenswert ist dieser erste Befund deswegen, weil durch das Programm keine regionalen Kumulationen intendiert sind. Auch wenn das Programm mit Blick auf das räumliche Fördermuster prinzipiell ergebnisoffen ist, stellte sich die Frage nach den Ursachen dieses Förderergebnisses.

Die zur Beantwortung der Frage von mir gewählte Herangehensweise, in der regionalen Ressourcenausstattung die Ursache der regionalen Unterschiede zu suchen, hat sich als fruchtbar erwiesen. Sowohl der Logik des Förderinstruments als auch Plausibilitätsüberlegungen folgend, habe ich die Ressourcenausstattung analytisch nach programm-immanenten und nach programm-externen Faktoren unterschieden. *Programm-immanente Faktoren* sind die durch das Programm definierten Partizipationsbedingungen: Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die ihre Produkte überwiegend überregional absetzen und (förderfähige) Investitionen tätigen. Unter *programm-externen Faktoren* verstehe ich situative Faktoren, die zwar Einfluß auf das Förderergebnis haben und bei der Programmgestaltung prinzipiell berücksichtigt werden könnten, bislang aber weder untersucht worden sind noch in das Programm Eingang gefunden haben. Im Rahmen dieser Arbeit habe ich mich auf die regionale ökonomische Entwicklungsdynamik – als einem Ausdruck für situative Faktoren – konzentriert.

Im Mittelpunkt des *zweiten Analyseblocks* standen die programm-immanenten Faktoren, d.h. die räumliche Präsenz der Adressaten des Förderinstruments. Da es sich bei der Gemeinschaftsaufgabe um eine angebotsorientierte Förderung handelt, kann das Instrument nur dann wirken, wenn es von den Adressaten auch nachgefragt wird. Diese Feststellung klingt unter Umständen trivial. Tatsächlich aber – das hat die intensive Auseinandersetzung in Kapitel 4 mit dem Programmdesign ergeben – wird dieser Aspekt im Rahmenplan nicht berücksichtigt. Vielmehr wird dort implizit davon ausgegangen, daß es keine regionalen Disparitäten bei der Präsenz der Adressaten des Programms gibt, sondern daß die Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die ihren Umsatz überwiegend überregional erzielen

und (förderfähige) Investitionen tätigen, gleichmäßig im Raum verteilt und damit die Opportunitätsstrukturen zur Inanspruchnahme der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe in allen Regionen prinzipiell die gleichen sind.

Vor dem Hintergrund des tatsächlich starken regionalen Fördergefälles ist die Richtigkeit dieser impliziten Annahme jedoch mehr als fraglich. Um diese implizite Annahme zu überprüfen, habe ich die räumliche Verteilung der im Rahmenplan festgelegten Partizipationskriterien (1) „Unternehmen des produzierenden Gewerbes“, (2) „Investitionstätigkeit“ und (3) „überwiegend überregionaler Absatz“ untersucht (Kapitel 8). Als Maßstab zur Beurteilung der regionalen Opportunitätsstrukturen habe ich den Landesdurchschnitt gewählt – was sich vor allem dann anbietet, wenn sich die Untersuchung auf ein Bundesland konzentriert. Im Ergebnis zeigte sich, daß der Anteil von *Unternehmen des produzierenden Gewerbes* in dreizehn der 24 Kreise unter dem Landesdurchschnitt liegt. Das heißt, man muß davon ausgehen, daß bei dem ersten und wichtigsten Partizipationskriterium, nämlich dem Vorhandensein potentieller Antragsteller, in mehr als der Hälfte der Kreise Sachsen-Anhalts eine strukturelle Benachteiligung bei der Chance, Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe in Anspruch nehmen zu können, vorliegt.

Bei dem zweiten Kriterium wurde ein noch deutlicheres regionales Gefälle sichtbar, da die *Investitionstätigkeit* nur in neun Kreisen überdurchschnittlich ausfiel. Um mögliche Verzerrungen, die aus der enorm hohen Investitionstätigkeit im Landkreis Merseburg-Querfurt resultieren könnten, zu berücksichtigen, habe ich die Werte für jenen Kreis isoliert. Zwar erhöhte sich dadurch die Zahl der Kreise, die überdurchschnittlich viel investiert haben, auf elf, dies führte jedoch nicht zu einer Veränderung des Gesamtbildes. Das Kriterium *überwiegend überregionaler Absatz* konnte zwar keiner empirischen Analyse unterzogen werden, da amtliche Exportdaten auf der Kreisebene nicht zur Verfügung stehen. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß dieser Aspekt aufgrund der Kleinräumigkeit des Radius von 30 km für die Untersuchungspopulation als nachrangig einzustufen ist, und daß es bei dem dritten Kriterium nicht zu strukturellen Engpässen kommt.

Die Opportunitätsstrukturen für die Inanspruchnahme von GA-Fördermitteln gestalten sich für die Hälfte der 24 sachsen-anhaltischen Kreise als besonders bedenklich, da sie sowohl Engpässe bei der Zahl der potentiellen Nachfrager selbst als auch bei der Aktivität, an der die Förderung ansetzt, dem Investitionsgeschehen, aufweisen.

Im Ergebnis meiner Analysen der räumlichen Verteilung der potentiellen Nachfrager von GA-Mitteln hat sich also gezeigt, daß die im Rahmenplan enthaltene implizite Annahme der räumlich gleichverteilten Präsenz der Adressaten der Maßnahme nachweislich nicht zutrifft. Die gefundenen strukturellen Engpässe bei den programm-immanenten Faktoren hatten nun die Vermutung nahegelegt, daß darin eine Ursache für die regionale Kumulation von Fördermitteln zu sehen ist.

Überraschenderweise trifft das jedoch für keines der von mir untersuchten Kriterien zu. Vielmehr ist es genau umgekehrt, d.h., daß in den Kreisen, in denen die *wenigsten Unternehmen des produzierenden Gewerbes* ihren Sitz haben, die *meisten GA-Mittel* in Anspruch genommen worden sind. Das Ergebnis ist recht kurios: Zwar wurde die im Rahmenplan unterstellte Annahme, es gäbe keine Disparitäten bei der regionalen Präsenz der potentiellen Nachfrager nach Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe, widerlegt. Die räumlich ungleich verteilte Präsenz der Adressaten des Instruments führt aber nicht zu einer systematischen Benachteiligung von Regionen an der Inanspruchnahme von GA-Mitteln. Da das regionale Fördermuster nicht auf die durch das Programm festgelegten Teilnahmebedingungen zurückgeführt werden konnte, stellte sich erneut die Frage nach den Ursachen für die regionalen Disparitäten bei der Inanspruchnahme der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe.

Im *dritten Analyseblock* standen folglich programm-externe Faktoren, die Einfluß auf das vorgefundene regionale Fördermuster haben könnten, im Mittelpunkt. Zwar wäre eine Vielzahl von Faktoren denkbar, doch habe ich mich auf die regionale Entwicklungsdynamik konzentriert. Denn einerseits lassen sich auf diesem Weg Standortnachteile auf hohem Niveau operationalisieren, andererseits aber kann durch die Methode der Typenbildung die Komplexität

der dazu benötigten Indikatoren reduziert und innerregional vergleichbar gemacht werden. Um die regionale Entwicklungsdynamik adäquat erfassen und abbilden zu können, habe ich ein Modell zur Kreistypisierung entwickelt. Wichtig war dabei vor allem, daß sowohl der erreichte ökonomische Entwicklungsstand als auch die Entwicklungsperspektive der Region berücksichtigt werden konnten und die Datenbasis durch relevante ökonomische Entwicklungsdeterminanten zu sichern war.

Durch ein mehrstufiges Zuordnungsverfahren, welches eine Kombination des Rangreihenverfahrens, der additiven Verknüpfung und der Matrixbildung darstellt, und eine systematische Auswahl makro-ökonomischer Indikatoren, die zum einen den erreichten Entwicklungsstand widerspiegeln, zum anderen die Entwicklungsperspektiven berücksichtigen, konnte ich drei Entwicklungstypen identifizieren. Im Ergebnis kam es zu einer eindeutigen Zuweisung der sachsen-anhaltischen Kreise: in fünf der 24 Kreise ist die Entwicklungsdynamik vergleichsweise hoch, acht weiteren wird eine mittlere Entwicklungsdynamik bescheinigt. Die Entwicklungsdynamik in den übrigen elf Kreisen wird dagegen als gering eingestuft. Auf dieser Folie konnte nun der Zusammenhang zwischen den regionalen ökonomischen Entwicklungspfaden als einer programm-externen Determinanten der Inanspruchnahme von Fördermitteln einerseits und dem regionalen GA-Fördermuster andererseits untersucht werden.

Dabei erschienen mir zunächst polarisiert zwei Trends denkbar: Der *Kompensationsthese* folgend sollte die Gemeinschaftsaufgabe vor allem in strukturschwächeren Kreisen zum Einsatz kommen und damit der Intention der Gemeinschaftsaufgabe, regionale Standortnachteile abzubauen, gerecht werden. Bei der *Kumulationsthese* hingegen wird unterstellt, daß die Inanspruchnahme von Fördermitteln von der Ressourcenausstattung abhängt und vor allem in strukturstärkeren Kreisen die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe nachgefragt werden. Vor diesem Hintergrund kommt es dann nicht zu einem Abbau regionaler Disparitäten, sondern zu einer Festschreibung oder Vergrößerung der Abstände zwischen den Räumen. Überträgt man diese Hypothesen auf die konkurrierenden Zielorientierungen der Gemeinschafts-

aufgabe, dann kann die Bestätigung der Kompensationsthese als Hinweis auf das Wirken im Sinne der Ausgleichswirkung interpretiert werden, die Bestätigung der Kumulationsthese dagegen als Hinweis auf das Wirken im Sinne der Wachstumsorientierung.

Zunächst habe ich, um die Hypothesen überprüfen zu können, die *Höhe der GA-Mittel*, die in die verschiedenen Entwicklungstypen geflossen sind, mit den jeweiligen Kreiszahlen ins Verhältnis gesetzt. Im Ergebnis werden beachtliche Diskrepanzen sichtbar: In den Typ "hohe Entwicklungsdynamik" sind rund 50% mehr GA-Mittel geflossen als in den Typ "mittlere Entwicklungsdynamik" und sogar rund dreimal mehr als in den Typ "geringe Entwicklungsdynamik". Die großen Abstände bleiben auch dann bestehen, wenn die Höhe der GA-Mittel mit den Einwohnerzahlen oder der Anzahl der Förderfälle ins Verhältnis gesetzt wird. Im Anschluß daran habe ich gefragt, welche Faktoren für dieses ausschlaggebend sind. Der Logik des Instruments folgend kommen dafür zwei Einflußgrößen in Frage: die Höhe der geförderten Investitionen und der Anteil der GA-Mittel am Investitionsvolumen. Dabei zeigt sich eindeutig, daß die erstgenannte Einflußgröße bestimmend ist, da sich auch hier das enorme regionale Gefälle wiederfindet. Bei der letztgenannten Einflußgröße hingegen spiegelt das Ergebnis die Festlegungen des Rahmenplans wider, d.h., daß der Anteil der Förderung unabhängig von dem absoluten Investitionsvolumen in allen Entwicklungstypen gleich hoch ist und im Beobachtungszeitraum bei rund einem Fünftel lag.

Mit Blick auf das Fördervolumen ist die Kumulationsthese eindeutig bestätigt worden. Weiter ist durch dieses Ergebnis deutlich geworden, daß das regionale Gefälle nicht durch die *Implementation* des Programms entsteht, da die bewilligten Anträge ungeachtet ihrer absoluten Höhe in gleichem Maße gefördert werden. Vielmehr ist die Ursache für die beobachtete regionale Kumulation der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe in der *Ausgestaltung* des Förderprogramms zu suchen, da ein systematischer Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu den Entwicklungstypen und der Höhe der Fördermittel besteht: Vor allem die Kreise, die durch eine hohe Entwick-

lungsdynamik gekennzeichnet sind, haben von der Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe profitiert.

Auch wenn die Gemeinschaftsaufgabe an den Investitionen ansetzt, ist sie auf die Schaffung von *Arbeitsplätzen* gerichtet. Geht man davon aus, daß ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionen und der Anzahl von neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen besteht, dann müßten im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" die mit Abstand meisten, im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" die wenigsten Arbeitsplätze registriert worden sein. Dieser vermutete Zusammenhang bestätigt sich, da der Arbeitsplatzeffekt im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" nur halb so groß ausfällt wie im Typ "hohe Entwicklungsdynamik". Dieses Verhältnis spiegelt sich auch dann wider, wenn die Zahl der geplanten neuen und gesicherten Arbeitsplätze mit der Anzahl der Förderfälle oder der Einwohnerzahl ins Verhältnis gesetzt wird.

Fragt man darüber hinaus jedoch auch nach den *Kosten*, die für die Errichtung oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes aufgewendet wurden, dann sind sie im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" mit Abstand am höchsten. Im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" wurden je geplantem Dauerarbeitsplatz über 20% weniger investiert. Um die Größenordnung der Unterschiede zu veranschaulichen, folgender Vergleich: Legt man die durchschnittliche Höhe der GA-Mittel, die für einen geplanten Dauerarbeitsplatz im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" aufgewendet wurden, als Richtgröße zugrunde, dann wäre der Arbeitsplatzeffekt im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" um ca. 30 % höher ausgefallen.

Gänzlich gegenläufig zur *Höhe* der Mittel, die für die geplanten Dauerarbeitsplätze aufgewendet werden müssen, ist der *Umfang* des Arbeitsplatzeffekts. Setzt man den Arbeitsplatzzuwachs, der durch geförderte Investitionen während des Beobachtungszeitraums zu verzeichnen ist, ins Verhältnis zu dem Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im selben Zeitraum, dann zeigt sich ein sehr ernüchterndes Bild, da der Arbeitsplatzeffekt bei lediglich 2,4 % lag.

Wichtigstes Zwischenfazit der Diskussion der Bedeutung programm-externer Faktoren für das regionale Fördermuster der Gemeinschaftsaufgabe ist, daß

sich die Kumulationsthese immer zweifelsfrei bestätigt hat, der Kompensationsthese hingegen aus keinem der analytischen Blickwinkel eine Bedeutung zukommt.

Abschließender Schritt bei der Überprüfung der Kompensations- und der Kumulationsthese war die Bündelung der programm-intern und programm-externen Faktoren. Das heißt, ich habe untersucht, ob sich die im Programmdesign festgelegten Teilnahmebedingungen auf die Fördererergebnisse der Entwicklungstypen ausgewirkt haben. Zunächst richtete sich der Blick dabei auf die räumliche Verteilung der potentiellen Nachfrager der GA-Fördermittel. Wie sich zeigte, ist nur knapp jedes vierte Unternehmen des produzierenden Gewerbes Sachsen-Anhalts im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" verortet, in den beiden anderen Entwicklungstypen zu je ca. 38 %. Damit war für die Kreise im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" zunächst einmal ein struktureller Engpaß für die Teilnahme am Förderprogramm der Gemeinschaftsaufgabe zu vermuten.

In der Tat wurden im Typ "hohe Entwicklungsdynamik" die wenigsten, im Typ "geringe Entwicklungsdynamik" die meisten *Förderfälle* registriert. Allerdings kehrt sich das Bild um, wenn es um die *Höhe der Fördermittel* geht: Im Entwicklungstyp mit den meisten potentiellen Adressaten sind im Beobachtungszeitraum die mit Abstand wenigsten Fördermittel geflossen. Demnach bestätigt sich auch aus dieser Perspektive die Annahme, daß die im Programmdesign festgelegten Teilnahmebedingungen nicht diskriminierend auf das regionale Förderergebnis wirken.

Da aber die Anzahl der Kreise, die die drei Entwicklungstypen konstituieren, unterschiedlich sind, mußten die Befunde um diese Differenz bereinigt werden. Im Ergebnis zeigte sich eindeutig, daß die regionale Verteilung der potentiellen Nachfrager nach GA-Mitteln zu strukturellen Nachteilen für die Kreise des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" führt. Dies schlägt sich sowohl in der durchschnittlichen Anzahl der Förderfälle nieder als auch in der Höhe der in Anspruch genommenen GA-Fördermittel. In die Kreise des Typs "hohe Entwicklungsdynamik" flossen während des Beobachtungszeitraums durchschnittlich über 3,0 Mio. DM, in die des Typs "mittlere Entwicklungsdy-

namik" durchschnittlich 1,9 Mio. DM und in die des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" nur 1,3 Mio. DM.

Trotz dieses eindeutigen Befundes wäre es zu kurz gegriffen, wenn man allein die in Kapitel 6 festgestellte Unternehmenslücke in den Kreisen des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" für das regionale Fördergefälle verantwortlich machen wollte. Zwar gibt es in jenen Kreisen die mit Abstand wenigsten potentiellen Nachfrager, aber es muß berücksichtigt werden, daß nicht alle Unternehmen, die *theoretisch* Mittel der Gemeinschaftsaufgabe in Anspruch nehmen könnten, auch *tatsächlich* Mittel beantragen bzw. bewilligt bekommen. Setzt man die Anzahl der Förderfälle ins Verhältnis zu den potentiellen Nachfragern, dann haben in den Typen "hohe Entwicklungsdynamik" und "mittlere Entwicklungsdynamik" rund 50% von der Investitionszulage durch die Gemeinschaftsaufgabe profitiert. Mit über 56% haben hingegen die Unternehmen in den Kreisen des Typs "geringe Entwicklungsdynamik" durchschnittlich häufiger von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Gebrauch gemacht.

Faßt man die Ergebnisse der Policy-impact-Analysen zusammen, dann ist zunächst sehr ernüchternd festzuhalten, daß das auf den Abbau regionaler Standortnachteile ausgerichtete *Programmdesign*, so wie es im Rahmenplan festgeschrieben ist, für die realisierte Förderung in den Regionen generell bedeutungslos bleibt. Vielmehr ist die *Ressourcenausstattung* der Regionen – gemessen als regionale Entwicklungsdynamik – ausschlaggebend für die Inanspruchnahme. Mit anderen Worten: Die Logik des Förderinstruments hat keinen Einfluß auf die regionalen Förderkarrieren. Weiter bleibt festzuhalten, daß unter der Bedingung der flächendeckenden Höchstförderung die Gemeinschaftsaufgabe eindeutig im Sinne des *Wachstumsziels* wirkt. In erster Linie gelingt es den Regionen mit hoher Entwicklungsdynamik, von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zu profitieren. Vor allem die Regionen mit einer geringen Entwicklungsdynamik drohen dauerhaft den Anschluß an die allgemeine Entwicklung zu verpassen.

13 Fazit

Zu welchen Schlußfolgerungen führen die hier ermittelten Befunde der Sekundäranalysen und der Expertenbefragung mit Blick auf die Effektivitäts-, die Zielkonflikt- sowie die Zielerreichungsdebatte und welche Vorschläge lassen sich daraus für die Verbesserung der Programmgestaltung ableiten?

Im Rahmen der *Effektivitätsdebatte* wird nach der Erreichung der Programmadressaten gefragt. Die Policy-impact-Analyse hat klar gezeigt, daß zwar einerseits die Adressaten der Gemeinschaftsaufgabe an sich erreicht werden, d.h. Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die ihre Produkte überwiegend überregional absetzen. Damit bestätigen meine Befunde auch die von Böhret et al. (1982: 389, Hervorhebungen im Original), wonach die „wenigen präzisen Festlegungen der Programme der regionalen Strukturpolitik ... in der *Implementation* weitgehend eingehalten werden“. Andererseits aber haben die Analysen sehr deutlich gezeigt, daß die *Logik des Instruments*, d.h. die im Rahmenplan formulierten Zugangsbedingungen, *keinen Einfluß auf die regionalen Förderkarrieren haben*.

Von Bedeutung sind vielmehr situative Bedingungen, und zwar dergestalt, daß die *Ressourcenausstattung* entscheidenden Einfluß auf die Fähigkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln hat. So wie sich die empirischen Befunde darstellen, wird das regionale Förderergebnis nicht durch die Logik des Instruments, sondern durch das Matthäus-Prinzip geprägt: „Wer hat, dem wird gegeben“. Für strukturschwächere Regionen erweist sich dies als ausgesprochen kontraproduktiv: Sie drohen, dauerhaft benachteiligt zu werden. Am Ende dieser Entwicklung muß entweder mit einer Festschreibung der regionalen Disparitäten gerechnet werden oder sogar mit einer Vergrößerung des Abstands zwischen den Regionen.

Die *Zielkonfliktdebatte* resultiert aus den beiden Zielen, die zwar konstituierend für das Konzept der Gemeinschaftsaufgabe sind, sich aber wechselseitig ausschließen und dennoch gleichberechtigt nebeneinander stehen: Das *Ausgleichsziel*, auch Ausgleichsorientierung genannt, und das *Wachstumsziel*, auch Wachstumsorientierung genannt. Meine empirischen Befunde haben klar gezeigt, daß unter der Bedingung der flächendeckenden

Höchstförderung die Gemeinschaftsaufgabe aus allen hier untersuchten Perspektiven immer im Sinne des Wachstumsziels wirkt, während daß das Ausgleichsziel nie erreicht wurde.

Die *Zielerreichungsdebatte* ist die dritte Debatte, zu der die Ergebnisse der Policy-impact-Analysen und der Experteninterviews einen Beitrag leisten können. Die Reflexion der Befunde an dieser Stelle, die im Ablauf des Policy-Zyklus der Phase der *Termination* oder dem *politischen Lernen* entspricht, dient dazu, Rückschlüsse für die Verbesserung der Programmgestaltung zu ziehen, die dann ihrerseits zu einer Erhöhung der Zielgenauigkeit der Gemeinschaftsaufgabe führen.

Übergeordnetes Ziel der Gemeinschaftsaufgabe ist es, einen Beitrag zum Abbau regionaler Disparitäten zu leisten. Es ist jedoch weder theoretisch noch empirisch möglich, den Beitrag der Gemeinschaftsaufgabe am Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region einwandfrei nachzuweisen. Zum einen stellt die Gemeinschaftsaufgabe lediglich *einen* Faktor dar, zum anderen ist die Fülle der Faktoren, die den Entwicklungsprozeß beeinflussen, weder vollständig erfaßbar noch abschließend meßbar. Auch wenn eine abschließende Bewertung des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe nicht möglich ist, erlauben die empirischen Befunde dennoch eine Annäherung. Der Versuch einer Beurteilung der Zielerreichung hängt jedoch maßgeblich von der gewählten Vergleichsdimension ab. Im Falle Sachsen-Anhalts und vor dem Hintergrund der hier durchgeführten Untersuchungen sind sinnvollerweise zwei Dimensionen denkbar: ein Vergleich zwischen den Regionen des Landes sowie ein Vergleich mit den alten Ländern.

Unter Berücksichtigung des hier ermittelten Befundes, daß das Förderinstrument im Beobachtungszeitraum ausschließlich im Sinne des Wachstumsziels gewirkt hat, kann im Vergleich *zwischen den sachsen-anhaltischen Regionen* nicht davon ausgegangen werden, daß die Gemeinschaftsaufgabe zum Abbau der regionalen Disparitäten beigetragen hat. Vielmehr ist – trotz möglicher Spill-over-Effekte – davon auszugehen, daß es zu einer *Verstetigung der regionalen Disparitäten* in Sachsen-Anhalt kommen wird. Das heißt, daß der Vorsprung der wirtschaftsstärkeren Regionen weiter

wachsen wird und die wirtschaftsschwächeren dauerhaft von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt bleiben könnten.

Wechselt man jedoch die Perspektive und vergleicht den erreichten Entwicklungsstand mit den *westdeutschen Ländern*, dann liegt vor allem mit Blick auf das Investitionsgeschehen ein anderes Ergebnis nahe. Da im Beobachtungszeitraum die Investitionsaktivitäten in Sachsen-Anhalt um ca. ein Viertel über denen der alten Länder lagen (vgl. Kapitel 6) und die Gemeinschaftsaufgabe nachweislich die Investitionstätigkeit der Unternehmen stimuliert (vgl. Kapitel 5.2), ist davon auszugehen, daß ein Zusammenhang zwischen dem erhöhten Investitionsvolumen und der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe besteht, die dazu beiträgt, die Disparitäten zwischen diesen Regionen abzubauen.

Abschließend möchte ich auf der Folie der empirischen Befunde zwei *Vorschläge zur Erhöhung der Zielgenauigkeit* des Hauptinstruments der Regionalpolitik skizzieren. Der erste Vorschlag ist auf eine Stärkung des Ausgleichsziels gerichtet, der zweite auf das Wachstumsziel.

Will man das *Ausgleichziel* durchsetzen und in benachteiligten Gebieten Standortnachteile ausgleichen, müßte sichergestellt werden, daß es vor allem in strukturschwächeren Regionen zu einem vermehrten Einsatz der Gemeinschaftsaufgabe kommt. Das heißt, daß bei der Abgrenzung der Fördergebiete die Entwicklungsdynamik der Regionen berücksichtigt werden müßte und der (Höchst)Fördersatz nur noch in Regionen mit geringer Entwicklungsdynamik zu gewähren wäre. Will man hingegen das *Wachstumsziel* weiter stärken, dann müßte umgekehrt vor allem in Regionen mit überdurchschnittlicher Entwicklungsdynamik die (Höchst)Förderung zur Anwendung kommen. Hingegen müßten Unternehmen mit Sitz in Regionen mit geringer Entwicklungsdynamik – streng genommen – von der (Höchst)Förderung ausgeschlossen werden.

Prinzipiell ist der Einwand, wirtschaftsstärkere Regionen von der regionalen Förderung auszuschließen, nicht in Frage zu stellen. Im Falle Sachsens-Anhalts muß jedoch der doppelte Disparitätenbezug, in dem alle ostdeutschen Länder stehen, bedacht werden: die wirtschaftsstärkeren Regionen

der neuen Länder sind im Vergleich zu den alten Ländern nach wie vor wirtschaftsschwach und damit förderbedürftig.

Die Debatte über eine Festlegung einer Zieldominanz, obwohl konstitutiv für die Gestaltung des Förderprogramms, hat bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren und ist empirisch ebenso offen geblieben wie die empirische Feststellung, welches der beiden Ziele sich de facto durchsetzt. Auch wenn es nicht mein Ziel war, eine Zieldominanz zu bestimmen, hat das Gesamtergebnis der Effektivitätsanalyse der Gemeinschaftsaufgabe deutlich gezeigt, daß unter der Bedingung der flächendeckenden Höchstförderung die Förderlogik auf das regionale Förderergebnis folgenlos bleibt. Die regionale Inanspruchnahme der Fördermittel folgt vielmehr dem Matthäus-Prinzip, d.h. daß sich das Wachstumsziel eindeutig gegenüber dem Ausgleichsziel durchgesetzt hat. Mit Blick auf das Ansinnen, regionale Disparitäten abzubauen, deutet sich auf der subregionalen Ebene an, daß es zu einer Verstärkung der Abstände kommt, auf der Ebene des Ländervergleichs hingegen kann das Ziel als erreicht gelten. Daraus folgt jedoch eindeutig, daß wirtschafts- oder strukturpolitische Entscheidungen einer Zielhierarchie politische Präferenzentscheidungen bleiben, die von den jeweiligen Zielgrößen abhängig sind.

Literatur

4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1975 bis 1978 (1975). BT-Dr. 7/3601.
 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1981 bis 1984 (1985). BT-Dr. 9/697.
 11. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1982 bis 1985 (1986). BT-Dr. 9/1642.
 22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997). BT-Dr. 12/4850.
 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1995 bis 1998 (1999). BT-Dr. 13/1376.
 25. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1996 bis 1999 (2000). BT-Dr. 13/4291.
 26. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001). BT-Dr. 13/7205.
 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1998 bis 2001 (2002). BT-Dr. 13/1992.
 28. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1999 bis 2002 (2003). BT-Dr. 14/776291.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1975), „Methoden der empirischen Regionalforschung“. Hannover.
- Albert, Wolfgang (1970), „Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme.“ In: Jochimsen, Reimut/Simonis, Udo E. (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, 237-254. Berlin.
- Almus, Matthias/Egel, Jürgen/Engel, Dirk (1999), „Determinanten regionaler Unterschiede in den Gründungshäufigkeiten wissensintensiver Dienstleister“. ZEW-Discussion Papers. 99-22.

- Andersen, Uwe (1996), „Wirtschaftspolitik.“ In: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 878-880. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Anderson, Jeffrey J. (1991), „Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF“. Journal of Public Policy. Vol. 10(4): 417-447.
- Angelus, Dorothea/Lucas, Sven/Neumann, Uwe (1995), „Regionalisierung der Strukturpolitik - Neue Ansätze in Sachsen-Anhalt.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik, 130-159. Marburg.
- Arthur, B. (1990), „Positive feedbacks in the economy“. Scientific American. Vol. 262: 92-99.
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2000), „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft“. Essen.
- Ashcroft, Bill/Taylor, John B. (1977), „The Movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy“. Oxford Economic Papers. Vol. New Series 29: 84-101.
- Asmacher, Christoph/Schalk, Hans-Joachim/Thoss, Rainer (1987), „Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente“. Münster.
- Bacher, Joachim (1994), „Clusteranalyse: anwendungsorientierte Einführung“. München.
- Baestlein, Angelika/Konukiewitz, Manfred (1980), „Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination.“ In: Mayntz, Renate (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, 36-58. Königstein/Ts.
- Ballestrem, Ferdinand G. v. (1974), „Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik. Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente“. Berlin.
- Balz, Matthias/Leibfritz, Willi (1985), „Regionalpolitik auf dem Prüfstand“. Ifo-Schnelldienst. 38. Jg., Heft 12: 9-25.
- Barjak, Franz/Franz, Peter/Heimpold, Gerhard/Rosenfeld, Martin T. W. (2000), „Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich“. Wirtschaft im Wandel. 2/2000: 31-55.
- Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier (1992), „Convergence across States and Regions.“ In: Cukierman, Alex (Ed.) Political Economy, Growth and Business Cycles, 141-195. Cambridge.

- Barry, Frank G. (1987), „A Note on the Employment Effects of Investment Subsidies“. *The Economic and Social Review*. Vol. 18: 307-314.
- Barth, Ulrich (1995a), „Der Zielerreichungsgrad der regionalen Wirtschaftsförderung in den Jahren 1992 und 1993 im Freistaat Sachsen“. Dresden
- Barth, Ulrich (1995b), „Ein Plädoyer für alternative Lohn- und Investitionssubventionen in der regionalen Wirtschaftsförderung“. Dresden.
- Barth, Ulrich/Karrasch, Petra (1995), „Analyse der Wirkung regionaler Wirtschaftsförderung im Transformationsprozeß in Ostdeutschland“. Berlin.
- Benz, Arthur (1993), „Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands.“ In: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, 454-473. Baden-Baden.
- Benz, Arthur/Crow, Kimberly/Holtmann, Everhard (1998), „Regionen und regionale Politik - eine Einführung.“ In: Benz, Arthur/Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer*, 15-29. Opladen.
- Benz, Arthur/Eberlein, Burkard. (1999), „The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance“. *Journal of European Public Policy*. Vol. 6(2): 329-348.
- Benz, Arthur/Eberlein, Burkard (1998), „Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction“. Florence.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter (1999), „Regionalisierung. Theorie - Praxis - Perspektiven“. Opladen.
- Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission (1993), BT-Dr. 12/6000.
- Biehl, Dieter (1976), „Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials - Lage, Verkehrsinfrastruktur und Umwelt als Anwendungsbeispiele des Potentialfaktorkonzepts“. *Die Weltwirtschaft. Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*. (Heft 1): 60-65.
- Biehl, Dieter/Hußmann, Eibe/Schnyder, Sebastian (1974), „Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials - Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur und Agglomeration“. *Die Weltwirtschaft. Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*. Bd. (1): 107-124.
- Boeri, Tito/Cramer, Ulrich (1991), „Betriebliche Wachstumsprozesse: Eine statistische Analyse mit der Beschäftigungsstatistik 1977-1987“. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Bd. 24(1): 70-80.

- Bohm, Peter/Lind, Henrik (1993), „Policy Evaluation. A Quasi-experimental Study of Regional Employment Subsidies in Sweden“. *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 23: 51-65.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1982), „Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung. Eine empirische Untersuchung anhand von Programmen in zwei Bundesländern“. Baden-Baden.
- Bölting, Horst M. (1976), „Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik“. Münster.
- Bosch, Gerhard/Gabriel, Hans/Seifert, Hartmut/Welsch, Johann (1987), „Beschäftigungspolitik in der Region“. *WSI Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung*. Bd. 61.
- Böventer, Edwin v. (1962), „Theorie des räumlichen Gleichgewichts“. Tübingen.
- Brösse, Ulrich (1974), „Raumordnungspolitik“. Berlin.
- Buck, Trevor/Atkins, Martin (1983), „Regional Policies in Retrospect: An Application of Analysis of Variance“. *Regional Studies*. Vol. 17: 181-189.
- Buck, Trevor/Atkins, Martin (1976), „The Impact of British Regional Policies on Employment Growth“. *Oxford Economic Papers*. Vol. New Series 28: 118-132.
- Budde, Rüdiger/Hamm, Rüdiger/Klemmer, Paul/Lagemann, Bernhard/Schrumpf, Heinz (1991), „Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland“. Essen.
- Bundesanstalt für Arbeit/Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), (1990), „DDR-Ausbildungsberufe - Vergleichbare und verwandte Berufe in der Bundesrepublik Deutschland“. Nürnberg.
- Bundeforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1995), „Ausgewählte raumwirksame Bundesmittel. Die Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel. Ein neuer Anlauf“. *Informationen zur Raumentwicklung*. Bd. (4/5): 349-385.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), (2000), „Raumordnungsbericht 1999“. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1994), „Regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland“. Bonn.
- Bundesregierung (2000), „Neues Maßstäbengesetz für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“.
http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_31176, gelesen am 26. Februar 2001.

- Busmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.) (1997), „Einführung in die Politikevaluation“. Basel und Frankfurt a.M.
- Buttler, Friedrich/Gerlach, Knut/Liepmann, Peter (1977), „Grundlagen der Regionalökonomie“. Reinbek bei Hamburg.
- Christaller, Walter (1933), „Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen“. Jena.
- Clark, Colin (1940), „The Conditions of Economic Progress“. London.
- Comes, Stefan (1988), „Regionale Einkommenswirkungen öffentlicher Ausgaben für die Agrarstrukturpolitik“. Bonn.
- Costa-Schott, Maria d. R. (1988), „Raumwirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen, insbesondere der EG-Regionalpolitik. Das Beispiel Kalabrien (Italien) und die Übertragung von Erfahrungen auf die Region Alentejo (Portugal)“. Frankfurt a.M.
- Crow, Kimberly (1997), „Ressourcennutzung in den Regionen - Inanspruchnahme von Fördermitteln und Qualifizierungsmaßnahmen.“ In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hrsg.), Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt. Drittes Forum zu den Themenschwerpunkten: Beschäftigungsförderung und Unternehmensentwicklung. Bd. 10: 8-24 . Magdeburg.
- Crow, Kimberly (1996), „Arbeitsmarktdynamik und Regionalentwicklung in Sachsen-Anhalt.“ In: Heinritz, Günter/Kulke, Elmar/Wiessner, Reinhard (Hrsg.), Raumentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit. Bd. 3: 114-122 . Stuttgart.
- Crow, Kimberly (in Vorbereitung), „Regionen und Wahlen. Eine ökologische Wahlanalyse für Sachsen-Anhalt 1990 - 1998.“ In: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Das regionale Parteiensystem Sachsen-Anhalts. Opladen.
- Crow, Kimberly (unveröff. Manuskript), „Charakterisierung von Regionen basierend auf einer dynamischen Regionalanalyse“. Halle/S.
- Crow, Kimberly/Junkernheinrich, Martin/Skopp, Robert (1997), „Strukturanalyse der Wirtschaft Sachsen-Anhalts“. Halle/S.
- Crow, Kimberly/Rupsch, Marko. (unveröff. Manuskript), „Zwischenbericht über die sozio-ökonomische Typisierung der sachsen-anhaltischen Regionen.“ Halle/S.
- David, P. (1985), „Clio and the economics of QWERTY“. American Economic Review. Vol. 75: 332-337.
- Deichsel, Guntram/Trampisch, Hans J. (1985), „Clusteranalyse und Diskriminanzanalyse“. Stuttgart.

- Deitmar, Ingo (1993), „Effekte der regionalen Strukturpolitik auf Investitionen, Beschäftigung und Wachstum“. Münster.
- Derlien, Hans-Ulrich (1976), „Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung“. Baden-Baden.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997), „Ballungsräume Ostdeutschlands als Wachstumspole.“ Berlin.
- Dicke, Hugo/Donges, Jürgen B./Gerken, Egbert/Kirkpatrick, Grant (1988), „The Economic Effects of Agricultural Policy in West Germany“. Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 124(2): 301-321.
- Dietz, Thomas M. (1999), „Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung“. APuZ. Bd. 21-22/99: 17-27.
- Diller, Klaus D. (1995), „Die formale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel. Das Beispiel Saarland“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. 4/5: 253-266.
- Donges, Jürgen B./Schatz, Klaus-Werner (1986), „Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen“. Kiel.
- Döring, Thomas/Stahl, Dieter (1999), "Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische Analyse der bestehenden Strukturen und ausgewählter Reformvorschläge". Hannover.
- Driehuis, Wim/Noord, Paul J. v. d. (1988), „The Effects of Investment Subsidies on Employment“. Economic Modeling. Vol. 5(1): 32-40.
- Easton, David (1965), „Framework for Political Analysis“. Englewood Cliffs.
- Eberstein, Hans H. (Hrsg.) (1996), „Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung“. Köln: Schmidt.
- Eberstein, Hans H. (1988), „Grundlagen der Regionalpolitik und ihre wesentlichen Grundsätze.“ In: Hans H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 1-49 . Köln.
- Eckey, Hans-Friedrich (1978), „Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Eine problemorientierte Einführung“. Köln.
- Eckey, Hans-Friedrich/Klemmer, Paul (1975), „Die Clusteranalyse und ihre Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen der Regionalforschung.“ In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Methoden der empirischen Regionalforschung. Bd. 105: 145-156 . Hannover.
- Eichener, Volker (2000), „Regionalpolitik.“ In: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politiklexikon, 594-597. München.

- Engel, Christian (1993), „Regionen in der EG“. Bonn.
- Erfeld, Wolfgang (1980), „Determinanten der regionalen Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland“. Münster.
- Felderer, Bernhard/Homburg, Stefan (1987), „Makroökonomik und neue Makroökonomik“. Berlin.
- Forschungsschwerpunkt Marktprozeß und Unternehmensentwicklung (1999), „Ostdeutsches Chemiesiedleck. Industriestandort mit Vorbildfunktion?“. WZB-Mitteilungen. Bd. (86): 13-16.
- Fourastié, Jean (1989), „Le grand espoir du XXe siècle. Progrès technique - progrès économique - progrès social“. Paris.
- Frank, Gert (1993), „Wirkungsanalyse der Subventionen für Investitionen in den Neuen Bundesländern“. Zeitschrift für Betriebswirtschaft. Bd. 63: 121-128.
- Franz, Wolfgang/Schalk, Hans J. (1989), „Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik?“ In: Fischer, Wolfram (Hrsg.), Währungsreform und soziale Marktwirtschaft. Bd. 149-162. Berlin.
- Franz, Wolfgang/Schalk, Joachim (1995), „Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland.“ In: Gahlen, Bernhard/Hesse, Helmut/Ramser, Hans J. (Hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik. Bd. 24: 273-302. Tübingen.
- Franzmeyer, Fritz (1996), „Europäische Struktur- und Regionalpolitik.“ In: Renate Ohr (Hrsg.), Europäische Integration, 111-140. Stuttgart.
- Freund, Ulrich/Zabel, Gerhard (1978), „Zur Effizienz der regionalen politischen Industrieförderung in der Bundesrepublik Deutschland“. Raumforschung und Raumordnung. Bd. 36: 99-106.
- Frieling, Hans-Dieter v./Uhlenwinkel, Anke (1993), „Wirtschaftsgeographie.“ In: Gabler Wirtschafts-Lexikon, 13. Aufl.: 3794-3805. Wiesbaden.
- Fritsch, Michael (1996), „Struktur und Dynamik des betrieblichen Gründungsgeschehens in den neuen Bundesländern.“ In: Preisendörfer, Peter (Hrsg.), Prozesse der Neugründungen von Betrieben in Ostdeutschland, 31-45. Rostock.
- Fritsch, Michael (1991), „Exportbasistheorie“. WiSt. Bd. 10: 527-529.
- Funkschmidt, Gerhard (1993), „Neue Programmansätze der regionalen Strukturpolitik für die neuen Länder.“ In: Kaiser, Manfred (Hrsg.), Regionale Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 168) 142-153. Nürnberg.

- Fürst, Dietrich (1993), „Raum - die politikwissenschaftliche Sicht“. Staatswissenschaften und Staatspraxis. Jg 4, Heft 2: 293-315.
- Fürst, Dietrich/Klemmer, Paul/Zimmermann, Klaus (1976), „Regionale Wirtschaftspolitik“. Tübingen.
- Fürst, Dieter/Zimmermann, Klaus/Hansmeyer, Karl-Heinrich (1973), „Standortwahl industrieller Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung“. Bonn.
- Georgi, Hans-Peter/Giersch, V. (1977), „Neue Betriebe an der Saar. Bestandsaufnahme, Analyse, Perspektiven“. Saarbrücken.
- Gerken, Egbert/Jüttemeyer, Karl H./Schatz, Klaus-Werner/Schmidt, Klaus-Dieter (1985a), „Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau“. Kiel.
- Gerken, Egbert/Jüttemeyer, Karl H./Schatz, Klaus-Werner/Schmidt, Klaus-Dieter (1985b), „Subventionsabbau in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung des Instituts für Weltwirtschaft im Auftrag der Wirtschaftswoche“. Düsseldorf.
- Gerlach, Frank (1997), „Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Vergleich von Ländern und Kreisen“. Erfurt.
- Gerstenberger, Wolfgang/Hummel, Marlies/Knörndel, Klaus-Dieter/Schedl, Hans (1985), „Subventionen in Europa: Konsequenzen einer Laissez-Faire-Politik am Beispiel der Stahlindustrie. Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie“. München.
- Giersch, Herbert (1979), „Aspects of Growth, Structural Change, and Employment - A Schumpeterian Perspektive“. Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 115: 629-652.
- Giersch, Herbert. (1978), „A European Look at the World Economy. The 12th Annual William K. McNally Memorial Lectures“. Ann Arbor.
- Giersch, Herbert (1963), „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“. Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Bd. 14(3): 386-400.
- Gornig, Martin/Seidel, Bernhard/Vesper, Dieter/Weise, Christian (1996), „Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre“. Berlin.
- Gräber, Heinrich (1992), „Markoökonomische Evaluierung regionaler Wirtschaftspolitik, dargestellt am Beispiel Bremen“. Raumforschung und Raumordnung. Bd. 50: 128-136.
- Gräber, Heinrich/Holst, Mathias (1988), „Umstrukturierung der regionalen Wirtschaftspolitik im Zuge der Steuerreform 1990“. Wirtschaftsdienst. Bd. 68: 325-332.

- Gräber, Heinrich/Holst, Mathias/Schackmann-Fallis, Karl-Peter/Spehl, Harald (1987), „Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik“. Berlin.
- Gries, Thomas (1995), „Neue regionale Wachstumstheorie und Humankapital als regionaler charakteristischer Faktor.“ In: Gahlen, Bernhard/Hesse, Helmut/Ramser, Hans J. (Hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik. Bd. 24: 157-188. Tübingen.
- Grossman, Gene M./Helpman, Elhanan (1991), „Innovation and growth in the global economy“. Cambridge, Mass, London.
- Gummelt, Rainer (20. Juni 2000), „Ost-Durchschnitt Soll 2001 Erreicht Sein.“ MZ (Mitteldeutsche Zeitung), Wirtschaftsressort.
- Gutowski, Armin/Thiel, Eberhard/Weilepp, Manfred (1984), „Analyse der Subventionspolitik. Das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie“. Hamburg.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (1968), „Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik.“ In: Hans-Karl Schneider (Hrsg.), Beiträge zur Regionalpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik). Bd. N.F. 41: 36-60 . Berlin.
- Harris, Richard D. (1991), „The Employment Creation Effects of Factor Subsidies: Some Estimates for Northern Ireland Manufacturing Industry, 1955-1983“. Journal of Regional Science. Vol. 31: 49-64.
- Hauser, Siegfried (1996), „Probleme der Evaluierung von Massnahmen der Strukturpolitik.“ In: Bernhard Friedmann (Hrsg.), Evaluierungsansätze zu ausgewählten Politikbereichen der Europäischen Union, 89-98. Bonn.
- Hayek, Friedrich A. v. (1969), „Freiburger Studien: gesammelte Aufsätze“. Tübingen.
- Heckscher, Eli F. (1919), „Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income“. Economisk Tidskrift. Vol. 21: 497-512.
- Heimpold, Gerhard (1997), „Regionale Disparitäten bei der Errichtung neuer Produktionskapazitäten in Ostdeutschland“. Wirtschaft im Wandel. Bd. (9/97): 8-15.
- Heimpold, Gerhard/Junkernheinrich, Martin (1995), „Regionalisierung der Regionalpolitik - ein instrumenteller Hoffnungsträger?“ Wirtschaft im Wandel. Bd. (2): 7-12.
- Heimpold, Gerhard/Junkernheinrich, Martin/Skopp, Robert (1994), „Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt. Analyse des Einsatzes von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den Jahren 1991 - 1993“. Halle/S.

- Heinelt, Hubert (1998), „Regionale Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem.“ In: Benz, Arthur/Holtmann, Everhard (Hrsg.), Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, 127-134. Opladen.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1997), „Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW“. Opladen.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut/Eichener, Volker (1997), „Forschungsfragen und Forschungsdesign.“ In: Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW. Bd. 13-30 . Opladen.
- Helpman, Elhanan/Krugman, Paul (1985), „Market Structure and Foreign Trade - Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy“. Cambridge, Mass.
- Hembach, Klaus (1980), Der Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik: eine Systematisierung der Problematik am Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik. Frankfurt a.M.
- Hemmersbach, Andreas (1993), „Wirkungen von Instrumenten der Technologie- und Exportförderungs politik für kleine und mittlere Unternehmen“. Frankfurt a.M.
- Henseler-Unger, Iris (1992), „Regionale Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern“. In: Vorstand der Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.), Jahrbuch für Regionalwissenschaft. 12/13: 55-74. Göttingen.
- Hesse, Joachim J. (1993), „Das föderative System der Bundesrepublik vor den Herausforderungen der deutschen Einigung.“ In: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, 431-447. Baden-Baden.
- Hesse, Joachim J./Benz, Angelika/Benz, Arthur/Backhaus-Maul, Holger (1991), „Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel „Zukunftsinitiative Montanregionen““. Baden-Baden.
- Heuer, Hans (1977), „Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung“. Stuttgart.
- Hiemenz, Ulrich/Weiss, Frank D. (1984), „Das internationale Subventionskarussell. Dabeisein oder Abspringen?“. Kieler Diskussionsbeiträge 98. Kiel.
- Hirsch, Seev. (1967), „Location of Industry and International Competitiveness“. Oxford.
- Hirschenauer, Franziska (1994), „Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993“. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bd. (2): 108-129.

- Hirschmann, Albert O. (1958), „The Strategy of Economic Development“. New Haven, Conn.
- Hirte, Georg (1990), „Ein empirisches allgemeines Gleichgewichtsmodell mit Zwei-Ländern zur Inzidenzanalyse von Finanzzuweisungen“. Ingolstadt.
- Hirte, Georg/Genosko, Joachim (1989), „Regionalisierte empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse: Eine Einführung mit einem einfachen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.“ In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft. Jg. 9/10: 32-56. Göttingen.
- Holtmann, Everhard (1999), „Protestpartei am rechten Rand. Die DVU in der Wählerlandschaft Sachsen-Anhalts“. Magdeburg.
- Hooghe, Liesbet (Hrsg.) (1996), „Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance“. Oxford.
- Horbach, Jens/Ragnitz, Joachim (1995), „Wachstum und Schrumpfung: Sektoraler Strukturwandel.“ In: Rüdiger Pohl (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 239-252. Berlin.
- Hübler, Olaf (1992), „Regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit: Gibt es finanzpolitische Einflüsse?“ Konjunkturpolitik. Bd. 38: 218-246.
- Huttin, Christine (1989), „The Effects of State Aid on Employment and Investment in the French Textile and Clothing Industry“. International Journal of Industrial Organization. Vol. 7: 489-501.
- Infratest-dimap (1998), „Wahlreport. Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 26. April 1998“. Berlin.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (2000a), „Landesinitiative REGIO - Stand, Handlungserfordernisse, Perspektiven: Zwischenbericht“. Halle/S.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (2000b), „Regionalmonitor Sachsen-Anhalt“. Halle/S.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1998), „Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt. Analyse der Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zeitraum 1991 bis 1996“. Halle/S.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (1995), „Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt. Analyse des Einsatzes von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zeitraum 1991 bis 1994“. Halle/S.

- Isard, Walter (1956), „Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure“. Cambridge, Mass.
- Iwer, Frank/Rehberg, Frank (1995), „Regionalisierung der Strukturpolitik in Baden-Württemberg.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik, 83-107. Marburg.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996), „Regieren im dynamischen Merhebenensystem.“ In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, 15-44. Opladen.
- Jaenichen, Ursula (1999), „Betriebliche Einstellungshilfen - Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen“. IAB-Werkstattbericht. Bd. (6).
- Jann, Werner (1983), „Der Policy-Ansatz. Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik und der USA“. Speyer.
- Johansson, Boerje (1991), „Regional Industrial Analysis and Vintage Dynamics“. The Annals of Regional Science. Vol. 25: 1-18.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation/Sanders, James R. (Eds.) (1999), „Evaluationsstandards“. Opladen.
- Jones, Ronald/Whalley, John (1990), „Regional Balance Sheets of Gains and Losses from National Policies. Calculations from an Applied General Equilibrium Model for Canada“. Regional Science and Urban Economics. Vol. 20: 421-435.
- Kaldor, Nicholas (1970), „The Case for Regional Policy“. Scottish Journal of Political Economy. Vol. 17: 337-348.
- Karl, Helmut/Nienhaus, Volker (1989), „Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse“. Bonn.
- Kilkenny, M. (1993), „Rural/Urban Effects of Terminating Farm Subsidies“. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 75: 968-980.
- Kleinhenz, Gerhard (2000), „Wirtschaftspolitik.“ In: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politiklexikon. Bd. 3., völlig überarb. Aufl.: 777-780. München.
- Klemmer, Paul (1991a), „Regionalpolitik.“ In: Woll, Artur (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 614-616 . München.
- Klemmer, Paul (1991b), „Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzepte auf die neuen Bundesländer“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. (9/10): 611-621.

- Klemmer, Paul (1973), „Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Bochum.
- Klemmer, Paul (1972), „Die Theorie der Entwicklungspole - Strategisches Konzept für die regionale Wirtschaftspolitik?“. Raumforschung und Raumordnung. Bd. 30.
- Klemmer, Paul/Junkernheinrich, Martin (1990), „Regionstypenbezogene Fortentwicklung der Raumentwicklungspolitik. Typisierung von Arbeitsmarktregionen anhand ausgewählter Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials.“ In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hrsg. Räumliche Typisierung für die Raumentwicklungspolitik. Bd. 113: 1-61. Hannover.
- Kluge, Susann (1999), „Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung“. Opladen.
- Knauß, Hans (1995), „Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel. Das Beispiel Bayern“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. 4/5: 295-320.
- Kohler-Koch, Beate et. al. (1998), „Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration“. Opladen.
- Kondratieff, Nikolaj D. (1926), „Die langen Wellen der Konjunktur“. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. Bd. 56: 573-609.
- Konukiewitz, Manfred (1985), „Die Implementation räumlicher Politik. Eine empirische Untersuchung zur Koordination des Vollzugs raumwirksamer Maßnahmeprogramme“. Opladen.
- Korczak, Dieter (1995), „Lebensqualität-Atlas. Umwelt, Kultur, Wohlstand, Versorgung, Sicherheit und Gesundheit in Deutschland“. Opladen.
- Körner, Heiko (1967), „Industrielle Entwicklungspole als Instrumente der Regionalpolitik in Entwicklungsländern“. Kyklos. Bd. 20.
- Krafft, Alexander/Ulrich, Guenter (1993), „Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation“. Opladen.
- Krätzschmar, Sabine (1995), „Theorie und Empirie der Regionalpolitik. Zur Erfolgswirksamkeit der Regionalpolitik in der Europäischen Union“. Fuchsstadt.
- Krebs, Günter/Oppen, Hans-Joachim v./Rauch, Theo (1981), „Erscheinungsformen und Ursachen räumlicher Disparitäten“. Geographie und Schule. Bd. 9(3): 3-13.

- Kremer, Uwe/Löckener, Ralf (1995), „Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Konzeption, Umsetzung und Perspektiven der Weiterentwicklung.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik, 28-53. Marburg.
- Krieger-Boden, Christiane (1995), „Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien“. Die Weltwirtschaft. Vierteljahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Bd. (2): 193-215.
- Krieger-Boden, Christiane/Lammers, Konrad (1996), „Subventionsabbau in Räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlußfolgerungen.“ Kiel.
- Krugman, Paul (1991), „Geography and Trade“. Cambridge, Mass.
- Kurz, Rudi/Röger, Werner/Zarth, Michael (1990), „Existenzgründungshilfen von Bund und Ländern. Eine Wirkungsanalyse der Programme im Hinblick auf Wettbewerb, Produktivitätswachstum und Beschäftigung“. Tübingen.
- Lammers, Konrad (1989), „Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik Deutschland“. Tübingen.
- Lammers, Konrad (1987), „Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik“. Die Weltwirtschaft. Bd. (1): 61-81.
- Lammers, Konrad (1982), „Die regionale Dimension von Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Allokative Aspekte von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und im übrigen Bundesgebiet.“ In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft. Bd. 3: 64-81 . Göttingen.
- Lammers, Konrad/Soltwedel, Rüdiger (1987), „Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein“. Kiel.
- Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt (2000), „Tätigkeitsbericht 1999“. Magdeburg.
- Lasuén, J. R. (1973), „Urbanisation and Development - the Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters“. Urban Studies. Vol. 10: 163-188.
- Lauschmann, Elisabeth (1976), „Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik“. Hannover.
- Lerch, Wolfgang/Ziegler, Astrid (1995), „Arbeitnehmerorientierte Strukturpolitik im Saarland.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik, 108-129. Marburg.

- Lhotta, Roland (1991), „Verfassung, Bundesstaatsreform und Stärkung der Landesparlamente im Zeichen der deutschen Einheit und der europäischen Integration: Zur Arbeit einer Sachverständigen Kommission des Landtags Nordrhein-Westfalen“. ZParl. Bd. (2): 253-288.
- Lichtblau, Karl (1995), „Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Ländern“. Köln.
- Lösch, August (1940), „Die räumliche Ordnung der Wirtschaft“. Jena.
- Ludwig, Udo (1999), „Perspektive der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung - mittelfristige Chancen für einen sich selbsttragenden Aufschwung.“ In: Bundesstiftung Rosa Luxemburg (Hrsg.), Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft. Bd. Protokolle 3/1999: 6-11. Berlin.
- Lutz, Burkart/Meil, Pamela/Wiener, Bettina (Hrsg.) (2000), „Industrielle Fachkräfte für das 21. Jahrhundert. Aufgaben und Perspektiven für die Produktion von morgen.“ Frankfurt/M.
- Mäding, Heinrich (1986), „Rahmenkonzept für eine umfassendere Beurteilung der regionalen Wirtschaftspolitik“. Informationen zur Raumentwicklung. Vol. (9/10): 749-760.
- Maretzke, Steffen (1999), „Regionale Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Ländern“. Informationen aus der Forschung des BBR. Bd. (6): 2-3.
- Maretzke, Steffen/Irmen, Elenore (1999), „Die ostdeutschen Regionen im Wandel“. APuZ. Bd. 99(5): 3-14.
- Marks, Gary (1996), „Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik.“ In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration. 313-343. Opladen.
- Martens, Dirk (1980), „Grundsätze und Voraussetzungen einer regionalen Regionalpolitik.“ In: Bundesforschungsanstalt für Länderkunde und Raumordnung (Hrsg.), Regionalismus und Regionalpolitik, 263-272. Bonn.
- Mayntz, Renate (1980), „Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung.“ In: Mayntz, Renate (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, 1-19. Königstein/Ts.
- Mayntz, Renate (1982), „Problemverarbeitung durch das politische System.“ In: Hesse, Joachim J. (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Bd. 13: 74-89. Opladen.
- Mendler, Peter (1992), „Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen“. Frankfurt a. M.

- Mettler-Meibom, Barbara (1980), „Grundzüge einer regionalen Regionalpolitik. Erfordernisse bei zunehmender Interregionalisierung und Internationalisierung der Produktion.“ In: Bundesforschungsanstalt für Länderkunde und Raumordnung (Hrsg.), Regionalismus und Regionalpolitik, 273-282. Bonn.
- Meyer, Wolfgang/Crow, Kimberly (1995), „Regionale Disparitäten familialer Lebensbedingungen in Ostdeutschland.“ In: Nauck, Bernhard/Schneider, Norbert F./Tölke, Angelika (Hrsg.), Familie und Lebensverlauf im gesellschaftlichen Umbruch. Bd. 12: 172-189. Stuttgart.
- Michel, Dieter (1995), „Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. 4/5: 321-327.
- Ministerium für Wirtschaft und Technologie Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2000), „Landeskonferenz Regionen 2000“. Magdeburg.
- Mitteldeutsche Zeitung (28 Juni 2000b), „Deutsche Ausfuhr Vor Einem Rekord. Die Billionen-Marke Kann Überschritten Werden.“ MZ (Mitteldeutsche Zeitung), Wirtschaftsressort.
- Moore, Barry C./Rhodes, John (1976), „A Quantitative Analysis of the Effects of the Regional Employment Premium and Other Regional Policy Instruments.“ In: Whiting, Alan (Ed.) The Economics of Industrial Subsidies. Papers and Proceedings of the Conference on the Economics of Industrial Subsidies Held at the Civil Service College, Sunnigdale, February. London.
- Moore, Barry C./Rhodes, John/Tyler, Peter (1986), „The Effects of Government Regional Economic Policy“. London.
- Müller, J. Heinz (1973), „Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik. Kritische Bestandsaufnahme“. Göttingen.
- Myrdal, Gunnar (1957), „Economic Theory and under-developed regions“. London.
- Nägele, Frank (1996), „Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung“. Opladen.
- Naschold, Frieder (1978), „Alternative Raumpolitik“. Kronberg/Ts.
- Neupert, Helmuth (1986), „Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen. Eine Untersuchung wirtschaftsrechtlicher und wirtschaftspolitischer Aspekte der regionalen Strukturpolitik im Verhältnis der Länder zum Bund und zu den Europäischen Gemeinschaften“. Baden-Baden.

- Nijkamp, Peter/Rietveld, Piet (1982), „Measurement of the Effectiveness of Regional Policies by Means of Multiregional Economic Models.“ In: Issaev, Boris/Nijkamp, Peter/Rietveld, Piet/Snickars, Folke Eds. Multiregional Economic Modeling: Practice and Prospect. Vol. 9. Amsterdam.
- Noé, Claus (1971), „Zur Regionalplanung als innere Entwicklungspolitik - Ein Beitrag zur Fortentwicklung der Kooperation von Wissenschaft und Praxis“. Regionalpolitik als Entwicklungspolitik, Beiträge und Untersuchungen. Bd. Neue Folge der „Materialsammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen“ 77: 7-28.
- Nolte, Bernd (1993), „Zielorientierte Regionentypisierung. Möglichkeiten und Grenzen“. Diskussionsbeiträge aus dem Europäischen Forschungsschwerpunkt ländlicher Raum. Bd. (521).
- Nord/LB (Hrsg.) (1998), „Zusammenhänge der Entwicklung von Erwerbsmöglichkeiten, regionaler Bevölkerungsstrukturen sowie Pendlerbewegungen in Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2010“. Hannover.
- North, Douglas C. (1955), „Location Theory and Regional Economic Growth“. Journal of Political Economy. Vol. 63: 243-258.
- Ohlin, Bertil (1931), „Die Beziehungen zwischen internationalem Handel und internationalen Bewegungen von Kapital und Arbeit“. Zeitschrift für Nationalökonomie. Bd. 2: 161-199.
- Olson, Mancur (1982), „The Rise and Decline of Nations“. New Haven.
- Perroux, Francois (1952), „Entwurf einer Theorie der dominierenden Wirtschaft“.
- Perroux, Francois (1948), „Esquisse d'une théorie de l'économie dominante“. Économie appliquée. Vol. 1: 243-300.
- Peters, Hans-Rudolf (1991), „Strukturpolitik.“ In: Woll, Artur (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 676-679 . München.
- Plankl, Reiner/Neander, Eckart (1994), „Zur Wirksamkeit der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten der Bundesrepublik Deutschland“. Agrarwirtschaft. Bd. 43: 236-243.
- Pohl, Rüdiger (1995), „Wirtschaftsförderung Ost: effizient weiterführen“. Wirtschaft im Wandel. Bd. (3): 2.
- Prittwitz, Volker v. (1994), „Politikanalyse“. Opladen.
- Pütz, Thomas (1991), „Theorie der Wirtschaftspolitik.“ In: Woll, Artur (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 704-707 . München.

- Rabe, Birgitta (2000), „Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande“. Berlin.
- Ragnitz, Joachim (2000), „Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten“. *Wirtschaft im Wandel*. Bd. (9/2000): 254-258.
- Ragnitz, Joachim (1995), „Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie“. *Wirtschaft im Wandel*. Bd. 6/1995: 7-12.
- Ragnitz, Joachim (1991), „Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern“. *Wirtschaftsdienst*. Bd. (8): 411-415.
- Recker, Engelbert (1977), „Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren“. Bonn-Bad Godesberg.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998), „Reform der Finanzverfassung“. o.O.
- Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976), „Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden.“ In: Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hrsg.) *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 71-235. Kronberg/Ts.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1993), „Ansatzpunkte und Möglichkeiten einer Modifizierung der regionalen Strukturpolitik. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“. Essen.
- Ricardo, David (1817), „On the Principles of Political Economy and Taxation“. London.
- Riedel, Harald (1993), „Investitionsförderung mittelständischer Unternehmen in strukturschwachen Regionen. Eine betriebswirtschaftliche Analyse ausgewählter Fördermaßnahmen im Hinblick auf ihre Eignung zur Erreichung der Förderzwecke“. Frankfurt a.M.
- Rietveld, Piet (1982), „A Survey of Multiregional Economic Models.“ In: Issaev, Boris/Nijkamp, Peter/Rietveld, Piet/Snickars, Folke (Hrsg.), *Multiregional Economic Modeling: Practice and Prospect*. Vol. 9. Amsterdam.
- Roper, Stephen/O'Shea, Geraldine (1991), „The Effect of Labour Subsidies in Northern Ireland 1976-79: A Simulation Analysis“. *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 38: 273-292.
- Rosenfeld, Martin T. W./Barjak, Franz/Franz, Peter/Heimpold, Gerhard/Schultz, Birgit (2001), „Regionale Wirtschaftsstrukturen in der zweiten Phase der ostdeutschen Transformation: Sachsen-Anhalt 1995-1999“. Halle/S.

- Rossi, Peter H./Freemann, Howard E./Hofmann, Gerhard (1988), „Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung“. Stuttgart
- Rostow, Walt W. (1962), „The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto“. Cambridge, Mass.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (1997), „Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98“. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (1993), „Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken. Jahresgutachten 1993/94“. Bonn: BT-Drucksache 12/6170.
- Sala-i-Martin, Xavier (1990), „Lecture Notes on Economic Growth“. Cambridge, Mass.
- Sally, Razeen/Webber, Douglas (1994), „The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany“. German Politics. Vol. 1. Jg.(3): 18-46.
- Schalk, Hans J. (1992a), „Effects of Regional Policy on Investment and Employment in the Federal Republic of Germany“. Münster.
- Schalk, Hans J. (1992b), „Kapitalnutzungskosten, Investitionen und Beschäftigung in den regionalen Fördergebieten der Bundesrepublik Deutschland.“ In: Herwig, Birg/Schalk, Hans J. (Hrsg.), Regionale und sektorale Strukturpolitik. Rainer Thoss zum 60. Geburtstag. 163-185. Münster.
- Schalk, Hans J./Untiedt, Gerhard (1999), „Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich, gewirkt oder lediglich mitgenommen?“. ifo Schnelldienst. Bd. (10-11/99): 20-25.
- Schalk, Hans J./Untiedt, Gerhard (1995), „Kapitalnutzungskosten in den Kreisen der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland. Die Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel. Ein neuer Anlauf“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. 4/5: 283-293.
- Scharff, Reinhard (1993a), „Grundzüge einer entwicklungspotentialorientierten Ausgestaltung der „Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'“. Raumforschung und Raumordnung. Bd. (4): 184-200.
- Scharff, Reinhard (1993b), „Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse“ Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz (1976), „Theorie der Politikverflechtung.“ In: Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hrsg.), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.

- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976), „Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik“. Kronberg/Ts.
- Scherer, Burkhard (1997), „Regionale Entwicklungspolitik“. Frankfurt a.M.
- Schlecht, Otto (1969), „Strukturpolitik in der Marktwirtschaft“. Köln.
- Schmidt, Bernhard (1995), „Kreistypisierung und zentralörtliche Gliederung mit statistischen Verfahren. Regionalökonomische Untersuchungen am Beispiel der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Bayern“. Weiden.
- Schneider, Hilmar (1996), „Arbeitsmarkt Ostdeutschland 96/97: Keine weitere Beschäftigungsexpansion“. Wirtschaft im Wandel. 12/1996: 11-14.
- Schneider, Hilmar/Schultz, Birgit (2001), „Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen“. Wirtschaft im Wandel. 1/2001: 14-18.
- Schneider, Roland (1978), „Überlegungen zum Raumbezug von Indikatoren“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. (8/9): 705-712.
- Scholz, Hans-Günther (1983), „Konzepte wirtschaftlicher Lenkung in der Bundesrepublik Deutschland“. Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt). Bd. 12. Jg.: 13-19.
- Schrumpf, Heinz (1992), „Zur Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzeptionen auf Ostdeutschland.“ In: Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.), Aufgaben und Perspektiven der Strukturpolitik im geeinten Deutschland. Symposium zur Strukturforschung am 24./25.10.1991, 33-36 . Frankfurt a.M.
- Schubert, Klaus (1991), „Politikfeldanalyse“. Opladen.
- Schumpeter, Joseph A. (1939), „Konjunkturzyklen“. Göttingen.
- Schuster, Hans-Jörg/Rudolph, Wolfgang (1995), „Regionalisierung der Strukturpolitik - Anforderungen, Ansätze und Entwicklungen in Thüringen.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik, 160-187. Marburg.
- Siebe, Thomas (1993), „Preis- und Produktionseffekte von Subventionskürzungen. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland“. Berlin.
- Siebert, Horst (1967), „Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums“. Tübingen.
- Siebert, Horst (1970), „Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität“. Tübingen.

- Sievert, Olaf (1995), „Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern“. Bad Homburg.
- Sinn, Gerlinde/Sinn, Hans-Werner (1991), „Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung“. Tübingen.
- Sinn, Stefan (1993), „Competition for Capital: On the Role of Governments in an Integrated World Economy“. Tübingen.
- Skopp, Robert (1996), „Von der planwirtschaftlichen Führungskraft zum marktwirtschaftlichen Eigentümer. Eine multivariate Analyse der Übernahmemotivation ehemaliger sozialistischer Führungskräfte im Rahmen ostdeutscher Management Buy-outs“. Halle/S.
- Skopp, Robert (1995), „Länderranking: Ein geeignetes Instrument zur Politikbewertung in den neuen Bundesländern?“ *Wirtschaft im Wandel*. Bd. 15/1995: 3-8.
- Solga, Heike (1993), „Systematik der beruflichen Tätigkeiten und Ausbildungen in der DDR“. *Arbeitsberichte Max-Planck-Institut für Bildungsforschung*. Bd. (2): 1-64.
- Solow, Robert M. (1956), „A Contribution to the Theory of Economic Growth“. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70: 65-94.
- Soltwedel, Rüdiger/Bothe, Adrian/Hilgart, R./Krieger-Boden, Christiane/Lammers, Konrad (1988), „Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Theoretische Analysen und Fallbeispiele“. Kiel.
- Staeck, Nicola (2000), „Strukturpolitik.“ In: Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Politiklexikon*, 677-680. München.
- Statistisches Bundesamt (2000), „Definition Anlageinvestitionen“. <http://www.zr.statistik-bund.de/zeitreih/def/def/0039.htm>. gelesen am 15.1.2001
- Steiner, Viktor/Kraus, F. (1995), „Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?“ In: Steiner, Viktor/Bellmann, Lutz (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*: 387-423. Nürnberg.
- Streit, Manfred (1971), „Regionalpolitische Aspekte des Wachstumspolkonzepts“. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*. Bd. (22).
- Sturm, Roland (1996), „Regionen/Regionalismus.“ In: Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, 645-647. Bonn.

- Suntum van, Ulrich (1984), „Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?“ In: Vorstand der Gesellschaft für Regionalforschung e.V. (Hrsg.), Jahrbuch für Regionalwissenschaft. Jg. 5: 110-128 . Göttingen.
- Suntum, Ulrich v. (1981), „Regionalpolitik in der Marktwirtschaft“. Baden-Baden.
- Tengler, Hermann (1989), „Die Shift-Analyse als Instrument der Regionalforschung“. Stuttgart.
- Tetsch, Friedemann (1994), „Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am Scheideweg“. Stadt und Gemeinde. Bd. (8): 331-337.
- Tetsch, Friedemann (1993), „Regionale Wirtschaftsförderung im vereinten Deutschland“. Betrieb und Wirtschaft. Bd. 47(H. 11): 370-374.
- Thoss, Rainer (1974), „Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungshilfe für die Regionalpolitik“. Münster.
- Thoss, Rainer/Strumann, Marita/Bölting, Horst M. (1975), „Der Kapazitätseffekt von Infrastrukturinvestitionen und Investitionsbeihilfen und seine Bedeutung für die Regionalpolitik.“ In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Forschungs- und Sitzungsberichte 98. Hannover.
- Thünen, Johann H. (1826), „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“. Berlin.
- Towara, Michael (1986), „Regionale Wirtschaftsstruktur und endogen orientierte Regionalpolitik. Ansatzpunkte zu einer Bewertung alternativer regionalpolitischer Förderstrategien vor dem Hintergrund regionalstruktureller Entwicklungsbedingungen“. Gießen.
- Trabert, Lioba (1997), „Verdeckte Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland: Die Bedeutung der Stillen Reserve“. Wirtschaft im Wandel. Bd. (1-1997): 3-8.
- Trabold, Harald (1995), „Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“. Vierteljahrsheft des DIW. Bd. (2): 169-185.
- Tullner, Mathias (1996), „Geschichte des Landes Sachsen-Anhalt“. Opladen.
- Tullner, Mathias (1994), „Das neuste der neuen Länder: Sachsen-Anhalt.“ In: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.), Die neuen Bundesländer. S. 67-89. Stuttgart.
- Twomey, J./Taylor, J. (1985), „Regional Policy and The Interregional Movement of Manufacturing Industry in Great Britain“. Scottish Journal of Political Economy. Vol. 32: 257-277.

- Varian, Hal R (1999), „Grundzüge der Mikroökonomie“. München.
- Vernon, Raymond (1979), „The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment“. Oxford Bulletin of Economics and Statistics. Vol. 41: 255-267.
- Wagner, Gerald (1994), „Arbeitsmarktdynamik und Beschäftigungsverläufe in Sachsen-Anhalt. Rückblick und Positionsbestimmung im vierten Jahr nach der Wende“. Halle/S.
- Walker, Robert/Greenstreet, David (1991), „The Effect of Government Incentives and Assistance on Location and Job Growth in Manufacturing“. Regional Studies. Vol. 25: 13-30.
- Weber, Alfred (1909), „Über den Standort der Industrien“. Tübingen.
- Werner, Gabriele (1996), „Die europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik: Die Rolle der Regionalpolitik im Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft“. Baden-Baden.
- Wren, Colin (1988), „Closure Rates among Assisted and Non-assisted Establishments“. Regional Studies. Vol. 22: 107-119.
- Wren, Colin/Swales, J. K. (1991), „An Economic Analysis of the Revised Regional Development Grant Scheme“. Scottish Journal of Political Economy. Vol. 38: 256-272.
- Yenal, Alparslan (1996), „Strukturpolitik.“ In: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik. Bd. 753-755 . Bonn.
- Zarth, Michael (1999), „Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Informationen aus der Forschung des BBR. Bd. (2): 4-5.
- Zarth, Michael (1991), „Neuordnung der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Informationen zur Raumentwicklung. Bd. (9/10): 539-555.
- Ziegler, Astrid (1995), „Regionalisierte Strukturpolitik in den Bundesländern: Ein Überblick.“ In: Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Reiner (Hrsg.), Regionalisierung der Strukturpolitik. Neue Ansätze in ausgewählten Bundesländern, 11-27. Marburg.
- Zimmermann, Horst/Stegmann, Helmut (1981), „Regionale Wirkungen öffentlicher Finanzströme“. Wirtschaftsdienst. Bd. 61(9): 463-468.
- Zimmermann, Horst/Stegmann, Helmut (1979), „Die Bedeutung der öffentlichen Finanzströme für regionalpolitische Fördergebiete“. Raumforschung und Raumordnung. Bd. 37: 77-81.

Anhang

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tabelle A1: | Kfz-Kennzeichen und Landkreisbezeichnungen in Sachsen-Anhalt | 258 |
| Tabelle A2: | Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderte gewerbliche Investitionen nach Bundesländern in den Jahren 1991 – 1999 | 259 |
| Tabelle A3: | Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderte gewerbliche Investitionen nach Bundesländern in den Jahren 1991 – 1999 | 259 |
| Tabelle A4: | Spezialisierungskoeffizient der Wirtschaft in den neuen Bundesländern am 30. Juni 1995, gemessen an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern. | 260 |
| Tabelle A5: | Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1000 Einwohner in den sachsen-anhaltischen kreisfreien Städten und Landkreisen nach Wirtschaftszweigen und Regionstypen..... | 262 |
| Tabelle A6: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1991 | 263 |
| Tabelle A7: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1992 | 264 |
| Tabelle A8: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1993 | 265 |
| Tabelle A9: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1994 | 266 |
| Tabelle A10: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1995 | 267 |
| Tabelle A11: | GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1996 | 268 |
| Tabelle A12: | Regionale Erfüllung des GA-Zugangskriteriums BVG-Betriebe in Sachsen-Anhalt auf Kreisebene..... | 269 |
| Tabelle A13: | Regionale Erfüllung des GA-Zugangskriteriums Investition (gemessen als Bruttoanlageinvestition) in Sachsen-Anhalt auf Kreisebene..... | 270 |
| Tabelle A14: | GA-Förderergebnisse nach Betriebsstättengröße auf Landesebene..... | 271 |
| Tabelle A15: | Verteilung GA-geförderter Investitionen in Sachsen-Anhalt 1991 – 1996 im Verarbeitenden Gewerbe nach Wirtschaftszweigen..... | 271 |
| Tabelle A16: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1991 bis 1996..... | 272 |
| Tabelle A17: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1991 | 273 |
| Tabelle A18: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1992 | 274 |
| Tabelle A19: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1993 | 275 |
| Tabelle A20: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1994 | 276 |
| Tabelle A21: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1995 | 277 |
| Tabelle A22: | Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1996 | 278 |
| Übersicht A1: | Beispiele für die Zuordnung der Zweige der Produktionsstatistik zu den einzelnen Kriterien | 279 |
| Übersicht A2: | Darstellung des Ranking-Verfahrens..... | 280 |
| Anhang 1: | Auszug aus dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 | 281 |
| Anhang 2: | Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht, gemäß Artikel 8 und 11 des Vertrages | 283 |
| Anhang 3: | Positivliste der Tätigkeiten, die den Primäreffekt erfüllen | |
| Anhang 4: | Überblick über die Wirtschaftsförderprogramme des Landes Sachsen-Anhalt | 285 |

Tabelle A1: Kfz-Kennzeichen und Landkreisbezeichnungen in Sachsen-Anhalt

| Kfz-Kennzeichen | Landkreis |
|------------------------|------------------------------|
| ASL | Aschersleben-Staßfurter Land |
| AZE | Anhalt-Zerbst |
| BBG | Bernburg |
| BK | Bördekreis |
| BLK | Burgenlandkreis |
| BTF | Bitterfeld |
| DE | Dessau |
| HAL | Halle |
| HBS | Halberstadt |
| JL | Jerichower Land |
| KÖT | Köthen |
| MD | Magdeburg |
| ML | Mansfelder Land |
| MQ | Merseburg-Querfurt |
| OK | Ohrekreis |
| QLB | Quedlinburg |
| SAW | Altmarkkreis-Salzwedel |
| SBK | Schönebeck |
| SGH | Sangerhausen |
| SK | Saalkreis |
| STD | Stendal |
| WB | Wittenberg |
| WR | Wernigerode |
| WSF | Weißenfels |

Tabelle A2: Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderte gewerbliche Investitionen nach Bundesländern in den Jahren 1991 – 1999

- in Mio. DM -

| Land | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1991-1999 |
|--------------------------|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Sachsen-Anhalt | 8 281 | 6 756 | 7 362 | 2 715 | 3 491 | 7 222 | 3 218 | 5 180 | 4 152 | 48 377 |
| Brandenburg | 8 828 | 2 805 | 5 746 | 6 541 | 2 345 | 3 977 | 2 394 | 4 139 | 3 567 | 40 343 |
| Mecklenburg-V. | 2 431 | 3 629 | 2 790 | 2 833 | 1 816 | 1 876 | 2 600 | 2 132 | 2 239 | 22 345 |
| Sachsen | 10 367 | 9 969 | 5 802 | 9 406 | 7 754 | 4 034 | 3 633 | 4 949 | 5 367 | 61 281 |
| Thüringen | 5 928 | 4 326 | 6 127 | 5 632 | 2 787 | 3 448 | 2 367 | 3 954 | 2 738 | 37 306 |
| Neue Länder ^a | 35 835 ^b | 27 484 | 27 827 | 27 127 | 18 193 | 20 556 | 14 213 | 20 354 | 18 062 | 20 9651 |

^a Ohne Berlin ^b Abweichungen rundungsbedingt

Quelle: Rosenfeld et al. 2001: 436

Tabelle A3: Bruttowertschöpfung je Erwerbstätige 1995 bis 1999

- in DM -

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Sachsen-Anhalt | 61 259 | 65 169 | 68 570 | 69 613 | 71 487 |
| Ostdeutschland | 62 280 | 65 305 | 67 663 | 68 943 | 70 476 |
| Westdeutschland* | 96 181 | 98 439 | 101 310 | 103 957 | 105 315 |

* nur Flächenländer

Quelle: Rosenfeld et al. 2001: 69

Tabelle A4: Spezialisierungskoeffizient der Wirtschaft in den neuen Bundesländern am 30. Juni 1995, gemessen an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern.

- Früheres Bundesgebiet = 100 -

| Wirtschaftszweig | Brandenburg | Mecklenb.-Vorpom. | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Berlin-Ost | neue Bundesländer |
|---|--------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|-------------|-------------------|
| Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei | 497,3 | 519,3 | 300,7 | 354,6 | 357,5 | 68,1 | 359,6 |
| Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau | 200,1 | 79,3 | 136,1 | 101,9 | 106,3 | 85,7 | 125,4 |
| Energiewirtschaft, Wasserversorgung | 141,5 | 119,1 | 145,7 | 113,9 | 110,8 | 131,5 | 129,6 |
| Bergbau | 309,7 | 5,1 | 118,1 | 79,4 | 97,8 | 0,3 | 117,5 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 50,2 | 45,1 | 64,3 | 56,8 | 66,6 | 36,6 | 56,7 |
| Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung | 37,9 | 4,5 | 26,5 | 76,9 | 16,2 | 16,2 | 32,2 |
| Kunststoff-, Gummi- und Asbestverarbeitung | 35,2 | 29,9 | 34,9 | 30,3 | 63,3 | 18,5 | 36,9 |
| Gewinnung und Verarbeitung von Natursteinen | 124,4 | 85,1 | 123,9 | 142,3 | 128,5 | 26,1 | 116,0 |
| Feinkeramik | 39,4 | 28,2 | 76,6 | 51,5 | 181,2 | 6,3 | 71,9 |
| Glas | 61,0 | 13,5 | 77,1 | 23,7 | 209,3 | 22,3 | 74,8 |
| Eisen und Metallerzeugung | 84,3 | 5,1 | 29,1 | 62,6 | 11,9 | 4,1 | 36,6 |
| Gießerei | 27,5 | 22,1 | 93,0 | 57,4 | 52,1 | 16,4 | 55,2 |
| Zieherei, Stahlverformung | 68,3 | 35,8 | 65,5 | 57,7 | 75,1 | 32,5 | 60,2 |
| Stahl-, Leichtmetallbau | 136,4 | 129,1 | 145,1 | 206,4 | 124,5 | 95,5 | 145,5 |
| Maschinenbau | 32,7 | 27,0 | 66,1 | 52,8 | 48,2 | 30,8 | 48,1 |
| Straßenfahrzeugbau | 38,0 | 40,6 | 49,3 | 30,3 | 49,9 | 23,8 | 41,2 |
| Schiffbau | 38,6 | 1.208,4 | 5,8 | 41,8 | 0,0 | 40,6 | 159,9 |
| Luftfahrzeugbau | 29,9 | 6,0 | 15,6 | 0,6 | 0,0 | 0,7 | 10,6 |
| EDV-Anlagen, Büromaschinen | 32,8 | 11,4 | 34,8 | 7,1 | 49,6 | 73,6 | 32,2 |
| Elektrotechnik | 41,6 | 28,1 | 56,6 | 33,2 | 57,5 | 80,2 | 48,6 |
| Feinmechanik, Optik | 53,8 | 39,9 | 54,9 | 43,8 | 119,4 | 45,9 | 60,7 |
| Uhren | 68,5 | 73,9 | 96,1 | 53,2 | 171,4 | 40,9 | 89,4 |
| EBM-Waren | 20,7 | 14,9 | 47,9 | 28,8 | 64,1 | 15,6 | 36,4 |
| Musikinstrumente, Spielwaren | 25,3 | 36,5 | 142,0 | 17,7 | 253,3 | 11,5 | 96,6 |
| Schmuckwaren | 19,4 | 23,7 | 28,3 | 24,6 | 19,1 | 14,1 | 23,1 |
| Säge-, Holzverarbeitung | 70,1 | 78,1 | 74,7 | 67,5 | 103,3 | 32,0 | 74,4 |
| Papierherstellung | 19,8 | 10,7 | 61,2 | 5,6 | 35,8 | 0,3 | 30,0 |
| Papierverarbeitung | 53,9 | 9,0 | 46,8 | 15,9 | 46,0 | 14,9 | 35,6 |
| Druckerei | 17,3 | 20,9 | 36,3 | 25,0 | 35,5 | 37,7 | 29,3 |
| Leder, Schuhe | 38,8 | 36,3 | 95,3 | 49,7 | 126,2 | 43,8 | 72,1 |
| Textilverarbeitung | 14,4 | 7,5 | 124,4 | 11,1 | 64,5 | 9,1 | 54,3 |
| Bekleidungs-gewerbe | 42,9 | 24,4 | 96,0 | 30,8 | 72,9 | 26,7 | 58,4 |
| Nahrungs- und Genussmittel-gewerbe | 70,3 | 88,9 | 82,8 | 86,0 | 87,1 | 43,6 | 79,7 |

Fortsetzung Tabelle A4 :

| Wirtschaftszweig | Brandenburg | Mecklenb.-Vorpomm. | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Berlin- Ost | neue Bundesländer |
|--|--------------|--------------------|----------------|----------------|--------------|--------------|-------------------|
| Baugewerbe | 220,8 | 207,9 | 216,7 | 239,9 | 206,4 | 154,4 | 214,0 |
| Bauhauptgewerbe | 239,3 | 225,9 | 231,2 | 277,4 | 214,8 | 152,1 | 231,4 |
| Ausbau- und Bauhilfsgewerbe | 183,2 | 171,5 | 187,3 | 163,9 | 189,3 | 159,1 | 178,9 |
| Handel | 74,4 | 74,8 | 75,9 | 76,7 | 76,0 | 66,8 | 75,0 |
| Großhandel | 47,7 | 57,0 | 64,9 | 49,8 | 49,7 | 44,0 | 54,5 |
| Handelsvermittlung | 103,4 | 45,0 | 71,0 | 105,1 | 86,1 | 137,8 | 86,8 |
| Einzelhandel | 85,9 | 89,3 | 83,0 | 88,4 | 89,8 | 70,1 | 85,3 |
| Verkehr und Nachrichtenübermittlung | 138,5 | 149,6 | 126,9 | 140,7 | 115,7 | 189,5 | 136,9 |
| Eisenbahnen | 508,8 | 461,3 | 410,8 | 562,5 | 352,7 | 902,0 | 487,5 |
| Deutsche Bundespost | 174,7 | 203,5 | 160,5 | 172,0 | 170,4 | 210,4 | 175,3 |
| Straßenverkehr | 107,9 | 109,0 | 117,4 | 98,4 | 97,9 | 138,2 | 110,0 |
| Schifffahrt | 25,2 | 475,3 | 9,9 | 47,4 | 1,1 | 163,9 | 83,7 |
| Spedition | 72,3 | 59,8 | 71,2 | 83,6 | 72,0 | 47,3 | 70,5 |
| Luffahrt, sonstige | 49,6 | 24,1 | 34,6 | 24,6 | 22,2 | 47,5 | 33,1 |
| Kredit- und Versicherungsgewerbe | 35,5 | 42,8 | 49,6 | 38,6 | 43,9 | 52,4 | 43,8 |
| Kreditinstitute, Finanzierung | 41,9 | 46,1 | 52,4 | 42,3 | 48,3 | 44,0 | 46,9 |
| Versicherungsgewerbe | 19,5 | 34,5 | 42,4 | 29,2 | 32,8 | 73,3 | 36,2 |
| Dienstleistungen, a.n.g.* | 94,2 | 108,1 | 106,8 | 85,4 | 102,4 | 140,5 | 103,0 |
| Gaststätten und Beherbergungsgewerbe | 89,1 | 134,7 | 91,5 | 74,1 | 88,5 | 114,7 | 94,4 |
| Reinigung, Körperpflege | 133,0 | 134,0 | 135,3 | 135,6 | 111,9 | 191,4 | 135,3 |
| Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik | 141,7 | 194,1 | 178,1 | 80,6 | 78,3 | 215,9 | 159,8 |
| Gesundheits-, Veterinärwesen | 73,8 | 74,8 | 73,3 | 78,1 | 79,7 | 103,1 | 77,7 |
| Rechts-, Wirtschaftsberatung usw. | 46,7 | 55,1 | 65,5 | 49,8 | 66,9 | 103,0 | 61,5 |
| Sonstige Dienstleistungen | 90,0 | 85,7 | 104,6 | 97,4 | 89,1 | 136,5 | 98,7 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte | 158,4 | 241,7 | 117,6 | 108,9 | 139,3 | 148,8 | 143,2 |
| Kirchen, religiöse und weltanschauliche Vereinigungen | 47,4 | 96,1 | 60,3 | 53,5 | 71,8 | 58,7 | 62,9 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter | 211,7 | 312,0 | 145,0 | 134,8 | 171,7 | 191,7 | 181,6 |
| Gebietskörperschaften, Sozialversicherung | 210,9 | 178,2 | 151,3 | 248,5 | 171,4 | 239,9 | 191,3 |
| Gebietskörperschaften | 227,3 | 185,2 | 153,2 | 268,3 | 178,3 | 255,4 | 201,2 |
| Sozialversicherung | 121,1 | 139,6 | 140,7 | 139,2 | 133,2 | 154,5 | 136,9 |
| Ohne Angabe | 618,8 | 419,2 | 1.030,2 | 2.072,2 | 591,2 | 868,2 | 990,3 |

* andere nicht genannte

Quelle: Crow et al. 1997: 73f

Tabelle A5: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1000 Einwohner in den sachsen-anhaltischen kreisfreien Städten und Landkreisen nach Wirtschaftszweigen und Regionstypen^a

| Kreisfreie Städte/Landkreise | Primärer Sektor | Industrie | Baugewerbe | Handel | Private Dienstleistungen | Öffentlicher Sektor | Insgesamt |
|------------------------------|-----------------|-----------|------------|--------|--------------------------|---------------------|-----------|
| Regionstyp 1 | | | | | | | |
| Dessau | 4 | 77 | 43 | 50 | 82 | 136 | 392 |
| Halle/Saale | 1 | 68 | 64 | 39 | 90 | 186 | 448 |
| Magdeburg | 4 | 77 | 71 | 52 | 94 | 184 | 482 |
| Regionstyp 2 | | | | | | | |
| Aschersleben-Staßfurt | 8 | 72 | 53 | 33 | 37 | 100 | 304 |
| Bernburg | 10 | 84 | 51 | 38 | 38 | 107 | 329 |
| Bitterfeld | 21 | 72 | 113 | 31 | 57 | 92 | 386 |
| Köthen | 6 | 75 | 40 | 37 | 34 | 97 | 290 |
| Mansfelder Land | 8 | 59 | 48 | 36 | 64 | 91 | 306 |
| Merseburg-Querfurt | 16 | 128 | 79 | 41 | 68 | 80 | 412 |
| Quedlinburg | 13 | 70 | 39 | 34 | 41 | 110 | 307 |
| Schönebeck | 6 | 77 | 62 | 36 | 34 | 78 | 293 |
| Weißenfels | 12 | 59 | 49 | 33 | 36 | 81 | 270 |
| Regionstyp 3 | | | | | | | |
| Altmarkkreis Salzwedel | 27 | 54 | 49 | 34 | 40 | 96 | 300 |
| Anhalt-Zerbst | 18 | 70 | 51 | 36 | 39 | 86 | 300 |
| Bördekreis | 17 | 59 | 58 | 33 | 33 | 74 | 273 |
| Burgenlandkreis | 13 | 72 | 62 | 36 | 45 | 90 | 317 |
| Halberstadt | 11 | 67 | 38 | 40 | 37 | 127 | 320 |
| Jerichower Land | 13 | 72 | 66 | 40 | 41 | 81 | 312 |
| Ohrekreis | 13 | 85 | 48 | 38 | 42 | 86 | 311 |
| Saalkreis | 10 | 70 | 74 | 65 | 55 | 40 | 315 |
| Sangerhausen | 11 | 58 | 55 | 34 | 58 | 99 | 314 |
| Stendal | 19 | 43 | 58 | 32 | 39 | 122 | 313 |
| Wernigerode | 15 | 69 | 46 | 36 | 50 | 105 | 322 |
| Wittenberg | 17 | 83 | 51 | 31 | 48 | 93 | 323 |
| Sachsen-Anhalt | 12 | 72 | | 38 | 56 | 113 | 351 |

^a Regionstyp 1: Einwohnerdichte > 300. Regionstyp 2: Einwohnerdichte ≤ 300 ≤ 150. Regionstyp 3: Einwohnerdichte < 150.

Quelle: Crow et al. 1997: 166

Tabelle A6: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1991

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 28 | 75 466 | 13 785 | 2 611 | 4 377 | 14 |
| Anhalt-Zerbst | 40 | 243 845 | 51 657 | 4 256 | 1 099 | 64 |
| Bernburg | 8 | 1 526 456 | 274 138 | 3 292 | 466 | 357 |
| Bitterfeld | 24 | 267 742 | 55 871 | 4 879 | 737 | 46 |
| Köthen | 9 | 112 290 | 24 546 | 1 659 | 933 | 33 |
| Wittenberg | 55 | 156 975 | 30 941 | 5 370 | 1 976 | 22 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 69 | 710 104 | 117 237 | 6 335 | 8 319 | 39 |
| Burgenlandkreis | 81 | 1 081 082 | 167 335 | 4 283 | 1 601 | 107 |
| Mansfelder Land | 26 | 217 405 | 35 230 | 4 030 | 2 833 | 30 |
| Merseburg-Querfurt | 48 | 706 232 | 132 843 | 11 378 | 10 412 | 93 |
| Saalkreis | 33 | 176 672 | 35 684 | 3 055 | 871 | 56 |
| Sangerhausen | 36 | 72 811 | 14 935 | 4 350 | 829 | 20 |
| Weißenfels | 22 | 130 313 | 25 499 | 1 814 | 106 | 30 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 46 | 238 127 | 48 070 | 7 230 | 2 015 | 17 |
| Aschersleben-Staßfurt | 40 | 263 220 | 51 694 | 3 962 | 3 673 | 46 |
| Bördekreis | 24 | 502 403 | 54 337 | 2 273 | 944 | 66 |
| Halberstadt | 12 | 22 557 | 4 142 | 2 527 | 421 | 5 |
| Jerichower Land | 50 | 292 811 | 60 130 | 4 047 | 619 | 62 |
| Ohrekreis | 45 | 510 750 | 111 595 | 6 858 | 1 917 | 104 |
| Stendal | 49 | 99 962 | 20 008 | 4 424 | 762 | 13 |
| Quedlinburg | 18 | 105 514 | 21 880 | 3 332 | 3 370 | 25 |
| Schönebeck | 19 | 460 517 | 73 962 | 2 865 | 626 | 88 |
| Wernigerode | 40 | 289 168 | 62 957 | 5 133 | 2 118 | 63 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 23 | 51 796 | 10 016 | 2 527 | 1 119 | 10 |
| Sachsen-Anhalt | 845 | 8 314 218 | 1 498 489 | 102 490 | 52 143 | 53 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A7: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1992

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 23 | 69 523 | 14 226 | 434 | 1 168 | 15 |
| Anhalt-Zerbst | 46 | 339 965 | 74 432 | 10 | 1 316 | 93 |
| Bernburg | 31 | 499 077 | 104 581 | 21 | 1 453 | 138 |
| Bitterfeld | 49 | 1 242 668 | 262 458 | 24 | 2 457 | 219 |
| Köthen | 15 | 70 733 | 14 702 | 0 | 395 | 20 |
| Wittenberg | 66 | 349 890 | 68 888 | 40 | 2 446 | 49 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 47 | 93 138 | 16 783 | 1 480 | 723 | 6 |
| Burgenlandkreis | 79 | 312 503 | 54 496 | 551 | 1 292 | 35 |
| Mansfelder Land | 35 | 274 900 | 51 757 | 959 | 1 079 | 44 |
| Merseburg-Querfurt | 60 | 435 386 | 81 708 | 683 | 1 187 | 58 |
| Saalkreis | 38 | 383 429 | 74 283 | 0 | 1 534 | 116 |
| Sangerhausen | 31 | 399 320 | 69 788 | 9 | 2 710 | 94 |
| Weißenfels | 21 | 91 455 | 17 915 | 0 | 555 | 22 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 31 | 137 251 | 27 827 | 1 | 889 | 10 |
| Aschersleben-Staßfurt | 22 | 194 365 | 41 558 | 508 | 973 | 37 |
| Bördekreis | 25 | 77 874 | 13 802 | 70 | 751 | 17 |
| Halberstadt | 24 | 86 304 | 16 944 | 21 | 1 121 | 20 |
| Jerichower Land | 30 | 206 178 | 41 170 | 0 | 793 | 43 |
| Ohrekreis | 43 | 1 133 297 | 240 693 | 1 103 | 3 308 | 225 |
| Stendal | 42 | 119 539 | 23 424 | 4 | 944 | 15 |
| Quedlinburg | 38 | 106 255 | 20 179 | 87 | 856 | 24 |
| Schönebeck | 27 | 65 664 | 13 899 | 45 | 725 | 17 |
| Wernigerode | 42 | 130 440 | 20 615 | 22 | 1 253 | 21 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 58 | 127 660 | 23 863 | 8 | 1 220 | 23 |
| Sachsen-Anhalt | 923 | 6 946 815 | 1 389 991 | 6 080 | 31 148 | 50 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A8: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1993

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 19 | 109 719 | 23 275 | 0 | 598 | 25 |
| Anhalt-Zerbst | 25 | 80 147 | 14 549 | 0 | 423 | 18 |
| Bernburg | 16 | 42 695 | 7 822 | 23 | 177 | 10 |
| Bitterfeld | 19 | 48 378 | 9 589 | 4 | 560 | 8 |
| Köthen | 10 | 72 812 | 13 287 | 347 | 443 | 18 |
| Wittenberg | 59 | 333 030 | 65 507 | 58 | 1557 | 47 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 19 | 157 566 | 32 074 | 87 | 682 | 11 |
| Burgenlandkreis | 33 | 145 479 | 25 481 | 120 | 1 050 | 17 |
| Mansfelder Land | 15 | 210 105 | 32 483 | 356 | 116 | 28 |
| Merseburg-Querfurt | 19 | 4 574 542 | 611 303 | 766 | 2 735 | 435 |
| Saalkreis | 11 | 57 201 | 11 926 | 22 | 249 | 18 |
| Sangerhausen | 26 | 45 276 | 7 752 | 18 | 314 | 11 |
| Weißenfels | 12 | 72 833 | 9 750 | 18 | 274 | 12 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 20 | 270 951 | 53 875 | 454 | 1 649 | 20 |
| Aschersleben-Staßfurt | 21 | 55 743 | 11 574 | 24 | 390 | 10 |
| Bördekreis | 20 | 125 875 | 19 098 | 439 | 569 | 23 |
| Halberstadt | 21 | 50 683 | 10 179 | 48 | 725 | 12 |
| Jerichower Land | 27 | 134 323 | 24 977 | 46 | 539 | 25 |
| Ohrekreis | 30 | 319 050 | 68 862 | 0 | 1 020 | 65 |
| Stendal | 36 | 57 485 | 11 017 | 4 | 621 | 7 |
| Quedlinburg | 32 | 124 053 | 24 433 | 24 | 1 057 | 29 |
| Schönebeck | 30 | 142 788 | 23 812 | 25 | 687 | 29 |
| Wernigerode | 39 | 157 129 | 25 921 | 401 | 947 | 26 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 32 | 32 141 | 4 641 | 2 | 227 | 4 |
| Sachsen-Anhalt | 591 | 7 420 005 | 1 143 178 | 3 286 | 17 609 | 41 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A9: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1994

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|--------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 11 | 43 634 | 7 269 | 528 | 81 | 8 |
| Anhalt-Zerbst | 22 | 200 999 | 43 146 | 323 | 575 | 54 |
| Bernburg | 14 | 136 188 | 23 917 | 69 | 183 | 32 |
| Bitterfeld | 19 | 169 641 | 33 686 | 33 | 394 | 28 |
| Köthen | 8 | 39 649 | 7 304 | 40 | 155 | 10 |
| Wittenberg | 32 | 97 037 | 16 500 | 195 | 291 | 12 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 19 | 79 586 | 15 640 | 700 | 294 | 5 |
| Burgenlandkreis | 29 | 56 121 | 10 115 | 78 | 313 | 7 |
| Mansfelder Land | 5 | 9 503 | 1 377 | 50 | 32 | 1 |
| Merseburg-Querfurt | 21 | 607 860 | 134 859 | 51 | 718 | 96 |
| Saalkreis | 13 | 46 425 | 8 696 | 70 | 331 | 13 |
| Sangerhausen | 10 | 25 382 | 5 035 | 19 | 170 | 7 |
| Weißenfels | 10 | 55 190 | 11 602 | 0 | 202 | 14 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 14 | 163 632 | 35 789 | 0 | 1 718 | 13 |
| Aschersleben-Staßfurt | 18 | 281 589 | 43 708 | 474 | 769 | 40 |
| Bördekreis | 12 | 80 950 | 12 699 | 7 | 176 | 16 |
| Halberstadt | 11 | 22 462 | 4 287 | 0 | 120 | 5 |
| Jerichower Land | 21 | 66 121 | 13 059 | 7 | 480 | 13 |
| Ohrekreis | 21 | 88 176 | 15 680 | 81 | 254 | 14 |
| Stendal | 22 | 92 508 | 18 490 | 21 | 353 | 12 |
| Quedlinburg | 23 | 62 655 | 10 480 | 2 | 330 | 12 |
| Schönebeck | 15 | 114 998 | 22 302 | 143 | 456 | 27 |
| Wernigerode | 27 | 171 309 | 31 523 | 493 | 708 | 32 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 24 | 50 219 | 8 867 | 24 | 215 | 8 |
| Sachsen-Anhalt | 421 | 2 761 835 | 536 030 | 3 408 | 9 318 | 19 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A10: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1995

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|---------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|--------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 16 | 47 711 | 11 728 | 299 | 309 | 13 |
| Anhalt-Zerbst | 16 | 123 447 | 29 464 | 210 | 235 | 37 |
| Bernburg | 6 | 34 076 | 7 628 | 230 | 21 | 10 |
| Bitterfeld | 30 | 448 838 | 119 240 | 89 | 595 | 101 |
| Köthen | 11 | 56 100 | 11 200 | 1 | 213 | 15 |
| Wittenberg | 41 | 350 762 | 94 973 | 989 | 399 | 68 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 20 | 160 202 | 35 266 | 1 060 | 419 | 12 |
| Burgenlandkreis | 39 | 141 043 | 34 847 | 404 | 273 | 23 |
| Mansfelder Land | 16 | 70 389 | 13 117 | 1 360 | 480 | 11 |
| Merseburg-Querfurt | 22 | 246 323 | 47 786 | 171 | 314 | 34 |
| Saalkreis | 24 | 157 844 | 38 163 | 98 | 256 | 57 |
| Sangerhausen | 13 | 24 057 | 5 077 | 54 | 142 | 7 |
| Weißenfels | 16 | 48 880 | 11 872 | 0 | 144 | 15 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 31 | 376 052 | 80 226 | 61 | 964 | 30 |
| Aschersleben-Staßfurt | 17 | 387 401 | 105 528 | 113 | 631 | 96 |
| Bördekreis | 12 | 30 343 | 6 689 | 116 | 114 | 8 |
| Halberstadt | 10 | 22 425 | 6 019 | 0 | 120 | 7 |
| Jerichower Land | 31 | 136 793 | 28 401 | 12 | 381 | 28 |
| Ohrekreis | 26 | 170 618 | 43 993 | 42 | 501 | 40 |
| Stendal | 23 | 43 732 | 8 182 | 12 | 140 | 6 |
| Quedlinburg | 19 | 33 449 | 7 974 | 3 | 128 | 10 |
| Schönebeck | 14 | 85 650 | 18 837 | 5 | 320 | 23 |
| Wernigerode | 32 | 264 796 | 56 463 | 345 | 313 | 57 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 19 | 43 251 | 10 975 | 0 | 187 | 10 |
| Sachsen-Anhalt | 504 | 3 504 180 | 833 646 | 5 674 | 7 599 | 30 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A11: GA-Förderergebnisse Sachsen-Anhalt nach Kreisen 1996

| Kreisfreie Stadt / Landkreis | Anzahl der Förderfälle | Investitions- volumen in Tsd. DM | Bewilligte GA-Mittel in Tsd. DM | Dauerarbeitsplätze | | GA-Mittel je Einwohner in TDM |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|
| | | | | zusätzlich | gesichert | |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | |
| Dessau | 14 | 89 370 | 21 757 | 364 | 135 | 24 |
| Anhalt-Zerbst | 24 | 101 795 | 29 947 | 387 | 357 | 38 |
| Bernburg | 7 | 33 253 | 8 323 | 123 | 48 | 11 |
| Bitterfeld | 19 | 135 415 | 39 672 | 61 | 378 | 34 |
| Köthen | 10 | 68 650 | 15 831 | 195 | 138 | 22 |
| Wittenberg | 30 | 84 445 | 20 212 | 390 | 178 | 15 |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | |
| Halle (Saale) | 12 | 38 487 | 13 087 | 386 | 38 | 5 |
| Burgenlandkreis | 33 | 126 407 | 35 015 | 307 | 211 | 24 |
| Mansfelder Land | 13 | 705 814 | 222 987 | 73 | 1 526 | 198 |
| Merseburg-Querfurt | 32 | 2 699 822 | 802 363 | 645 | 3 282 | 575 |
| Saalkreis | 15 | 94 418 | 25 576 | 501 | 165 | 35 |
| Sangerhausen | 10 | 54 994 | 16 137 | 205 | 109 | 23 |
| Weißenfels | 14 | 52 997 | 11 285 | 88 | 129 | 14 |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | |
| Magdeburg | 25 | 220 864 | 59 270 | 1 030 | 385 | 24 |
| Aschersleben-Staßfurt | 16 | 217 683 | 51 927 | 632 | 192 | 48 |
| Bördekreis | 13 | 115 743 | 35 780 | 269 | 120 | 44 |
| Halberstadt | 19 | 39 795 | 10 345 | 352 | 143 | 13 |
| Jerichower Land | 36 | 164 019 | 55 504 | 446 | 368 | 55 |
| Ohrekreis | 29 | 255 120 | 95 079 | 691 | 384 | 84 |
| Stendal | 29 | 1 611 671 | 335 498 | 480 | 1 196 | 229 |
| Quedlinburg | 37 | 94 858 | 27 429 | 1 049 | 321 | 33 |
| Schönebeck | 14 | 40 460 | 10 805 | 342 | 114 | 13 |
| Wernigerode | 50 | 107 892 | 33 903 | 659 | 439 | 35 |
| Altmarkkreis Salzwedel | 30 | 109 042 | 30 082 | 950 | 344 | 29 |
| Sachsen-Anhalt | 531 | 7 263 015 | 2 007 813 | 10 625 | 10 700 | 74 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und eigene Berechnungen

Tabelle A12: Regionale Erfüllung des GA-Zugangskriteriums BVG-Betriebe in Sachsen-Anhalt auf Kreisebene

| Kreis / Jahr | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1991-96 | |
|----------------------------|--------------|----|--------------|----|--------------|----|--------------|-----|--------------|----|--------------|----|-------------|----|
| | Absolut | LD | Absolut | LD | Absolut | LD | Absolut | LD | Absolut | LD | Absolut | LD | Absolut | LD |
| Regierungsbezirk Dessau | | | | | | | | | | | | | | |
| Dessau | 46 | + | 60 | + | 64 | + | 60 | *** | 45 | -* | 45 | - | 50 | - |
| Anhalt-Zerbst | 39 | - | 42 | - | 43 | - | 43 | - | 38 | - | 44 | - | 42 | - |
| Bernburg | 38 | - | 41 | - | 44 | - | 42 | - | 33 | - | 32 | - | 36 | - |
| Bitterfeld | 29 | - | 31 | - | 47 | - | 53 | - | 57 | + | 64 | + | 58 | + |
| Köthen | 39 | - | 45 | - | 47 | - | 49 | - | 45 | - | 46 | - | 47 | - |
| Wittenberg | 70 | + | 78 | + | 85 | + | 91 | + | 79 | + | 79 | + | 83 | + |
| Regierungsbezirk Halle | | | | | | | | | | | | | | |
| Halle (Saale) | 89 | + | 95 | + | 103 | + | 106 | + | 84 | + | 78 | + | 89 | + |
| Burgenlandkreis | 76 | + | 67 | + | 69 | + | 71 | + | 69 | + | 68 | + | 69 | + |
| Mansfelder Land | 43 | - | 36 | - | 46 | - | 42 | - | 37 | - | 41 | - | 40 | - |
| Merseburg-Querfurt | 35 | - | 47 | - | 56 | + | 64 | + | 68 | + | 69 | + | 67 | + |
| Saalkreis | 32 | - | 36 | - | 35 | - | 43 | - | 36 | - | 40 | - | 40 | - |
| Sangerhausen | 48 | + | 40 | - | 41 | - | 38 | - | 33 | - | 34 | - | 35 | - |
| Weißenfels | 40 | - | 36 | - | 35 | - | 36 | - | 34 | - | 32 | - | 34 | - |
| Regierungsbezirk Magdeburg | | | | | | | | | | | | | | |
| Magdeburg | 78 | + | 109 | + | 110 | + | 112 | + | 87 | + | 78 | + | 92 | + |
| Aschersleben-Staßfurt | 59 | + | 62 | + | 67 | + | 66 | + | 62 | + | 63 | + | 64 | + |
| Bördekreis | 25 | - | 27 | - | 35 | - | 35 | - | 33 | - | 37 | - | 35 | - |
| Halberstadt | 30 | - | 37 | - | 39 | - | 40 | - | 35 | - | 36 | - | 37 | - |
| Jerichower Land | 24 | - | 36 | - | 46 | - | 54 | - | 54 | + | 54 | + | 54 | + |
| Ohrekreis | 36 | - | 41 | - | 53 | - | 58 | + | 58 | + | 59 | + | 58 | + |
| Stendal | 41 | - | 43 | - | 51 | - | 59 | + | 54 | + | 53 | + | 55 | + |
| Quedlinburg | 62 | + | 52 | + | 58 | + | 62 | + | 56 | + | 54 | + | 57 | + |
| Schönebeck | 19 | - | 28 | - | 32 | - | 37 | - | 39 | - | 41 | - | 39 | - |
| Wernigerode | 45 | + | 51 | + | 50 | - | 53 | - | 45 | - | 43 | - | 47 | - |
| Altmarkkreis Salzwedel | 34 | - | 30 | - | 36 | - | 37 | - | 33 | - | 38 | - | 36 | - |
| Sachsen-Anhalt | 1 077 | | 1 170 | | 1 292 | | 1 351 | | 1 214 | | 1 222 | | 1264 | |

LD= Landesdurchschnitt * = unterdurchschnittlich ** = überdurchschnittlich

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes

Tabelle A13: Regionale Erfüllung des GA-Zugangskriteriums Investition (gemessen als Bruttoanlageinvestition) in Sachsen-Anhalt auf Kreisebene (A=alle Kreise, B=ohne Merseburg-Querfurt)

| Kreis / Jahr | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1991-96 | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------|----|-----------|-------------------|-----------|---|-------------------|----|-----------|-------------------|-----------|---|-------------------|----|---|-----------|---|---|-----------|---|---|
| | Absolut in TDM | LD | | Absolut in TDM | LD | | Absolut in TDM | LD | | Absolut in TDM | LD | | Absolut in TDM | LD | | | | | | | |
| | | A | B | | A | B | | A | B | | A | B | | A | B | | | | | | |
| <i>RB Dessau</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dessau | 97 667 | - | + | 98 470 | - | - | 104 513 | - | - | 78 006 | - | - | 57 703 | - | - | 36 439 | - | - | 472 798 | - | - |
| Anhalt-Zerbst | 35 946 | - | - | 43 747 | - | - | 48 679 | - | - | 54 297 | - | - | 70 865 | - | - | 53 499 | - | - | 307 033 | - | - |
| Bernburg | 40 725 | - | - | 117 808 | - | - | 291 451 | + | + | 208 393 | + | + | 244 708 | + | + | 161 951 | - | + | 1 065 036 | + | + |
| Bitterfeld | 134 798 | + | + | 176 785 | + | + | 249 175 | + | + | 154 023 | + | + | 182 401 | - | + | 407 178 | + | + | 1 304 360 | + | + |
| Köthen | 55 826 | - | - | 93 515 | - | - | 84 119 | - | - | 67 799 | - | - | 68 960 | - | - | 52 635 | - | - | 422 854 | - | - |
| Wittenberg | 92 784 | - | + | 151 809 | + | + | 232 473 | + | + | 198 408 | + | + | 120 474 | - | + | 130 548 | - | + | 926 496 | + | + |
| <i>RB Halle</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Halle (Saale) | 244 372 | + | + | 319 011 | + | + | 206 201 | + | + | 158 260 | + | + | 96 995 | - | - | 88 438 | - | - | 1 113 277 | + | + |
| Burgenlandkreis | 240 304 | + | + | 436 257 | + | + | 761 601 | + | + | 245 591 | + | + | 272 444 | + | + | 239 716 | + | + | 2 195 913 | + | + |
| Mansfelder Land | 65 511 | - | - | 91 607 | - | - | 94 770 | - | - | 155 418 | + | + | 94 249 | - | - | 93 362 | - | - | 594 917 | - | + |
| Merseburg-Querfurt | 511 043 | + | + | 244 716 | + | + | 394 310 | + | + | 715 680 | + | + | 2 010 206 | + | | 1 817 425 | + | | 5 693 380 | + | + |
| Saalkreis | 66 176 | - | - | 32 376 | - | - | 50 087 | - | - | 61 148 | - | - | 42 586 | - | - | 48 587 | - | - | 300 960 | - | - |
| Sangerhausen | 31 728 | - | - | 82 204 | - | - | 34 638 | - | - | 105 991 | - | - | 80 020 | - | - | 25 918 | - | - | 360 499 | - | - |
| Weißenfels | 51 837 | - | + | 72 520 | - | + | 78 303 | - | - | 37 169 | - | + | 27 334 | - | - | 19 028 | - | - | 286 191 | - | + |
| <i>RB Magdeburg</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Magdeburg | 285 618 | + | + | 237 272 | + | + | 219 107 | + | + | 253 524 | + | + | 168 936 | - | + | 85 775 | - | - | 1 250 232 | + | + |
| Aschersleben-Staßfurt | 156 820 | + | + | 163 878 | + | + | 127 639 | - | - | 184 663 | + | + | 182 092 | - | + | 159 909 | - | + | 975 001 | + | + |
| Bördekreis | 33 499 | - | - | 58 787 | - | - | 132 285 | - | - | 193 236 | + | + | 142 051 | - | + | 25 232 | - | - | 585 090 | - | + |
| Halberstadt | 29 779 | - | - | 56 478 | - | - | 62 741 | - | - | 32 833 | - | - | 28 576 | - | - | 16 094 | - | - | 226 501 | - | - |
| Jerichower Land | 51 851 | - | - | 124 238 | - | + | 107 534 | - | - | 139 342 | - | + | 98 786 | - | - | 110 549 | - | + | 632 300 | - | + |
| Ohrekreis | 98 785 | - | - | 211 679 | + | - | 196 369 | + | - | 192 762 | + | - | 425 528 | + | + | 201 243 | + | + | 1 326 366 | + | - |
| Stendal | 53 794 | - | - | 36 119 | - | - | 57 279 | - | - | 49 724 | - | - | 35 612 | - | - | 48 547 | - | - | 281 075 | - | - |
| Quedlinburg | 76 584 | - | - | 53 633 | - | - | 63 891 | - | - | 51 365 | - | - | 31 212 | - | - | 53 850 | - | - | 330 535 | - | - |
| Schönebeck | 25 938 | - | - | 57 089 | - | - | 53 961 | - | - | 85 376 | - | - | 32 885 | - | - | 41 054 | - | - | 296 303 | - | - |
| Wernigerode | 146 560 | + | - | 154 369 | + | - | 114 407 | - | - | 122 312 | - | - | 128 055 | - | + | 178 037 | + | + | 843 740 | - | - |
| Altmarkkreis Salzwedel | 39 280 | - | - | 46 557 | - | - | 48 819 | - | - | 26 690 | - | - | 28 904 | - | - | 30 869 | - | - | 221 119 | - | - |
| Sachsen-Anhalt | 2 667 225 | | 3 160 924 | | 3 814 352 | | 3 572 007 | | 4 671 580 | | 4 125 889 | | 22 011 977 | | | | | | | | |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes * = unterdurchschnittlich ** = überdurchschnittlich

Tabelle A14: GA-Förderergebnisse nach Betriebsstättengröße auf Landesebene

- Angaben in Tausend DM -

| Jahr | Anzahl der Förderfälle | Investitionsvolumen | Bewilligte GA-Mittel | Dauerarbeitsplätze | |
|-------------|------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|-----------|
| | | | | zusätzlich | gesichert |
| 1995 | | | | | |
| KMU* | 115 | 1 926 614 | 401 474 | 5 524 | 3 161 |
| Nicht-KMU | 22 | 1 071 815 | 284 388 | 893 | 2 202 |
| 1996 | | | | | |
| KMU | 428 | 3 338 335 | 894 690 | 4 678 | 7 149 |
| Nicht-KMU | 40 | 3 689 981 | 1 065 458 | 5 138 | 2 703 |

* Klein- und mittelständische Unternehmen im Sinne des Rahmenplans

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft

Tabelle A15: Verteilung GA-geförderter Investitionen in Sachsen-Anhalt 1991 – 1996 im Verarbeitenden Gewerbe nach Wirtschaftszweigen

| Wirtschaftszweig | 1991 bis 1996 | |
|--|------------------|------------|
| | Absolut (Mio.DM) | Prozent |
| Ernährungsgewerbe/Tabakverarbeitung | 4 450,3 | 13,0 |
| Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbe | 29,7 | 0,1 |
| Holzgewerbe | 638,5 | 1,9 |
| Papier-, Verlags- und Druckgewerbe | 2 595,3 | 7,6 |
| Kokerei, Mineralölverarbeitung | 4 839,9 | 14,1 |
| Chemische Industrie | 8 736,3 | 25,5 |
| Gummi- und Kunststoffwaren | 1 110,7 | 3,2 |
| Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden | 4 677,2 | 13,7 |
| Metallerzeugung/-bearbeitung | 1 748,6 | 5,1 |
| Herstellung von Metallerzeugnissen | 1 962,6 | 5,7 |
| Maschinenbau | 1 515,1 | 4,4 |
| Elektrotechnik, Feinmechanik | 4 85,8 | 1,4 |
| Fahrzeugbau | 748,3 | 2,2 |
| Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten | 324,5 | 0,9 |
| Recycling | 358,0 | 1,0 |
| Insgesamt | 34 220,8 | 100 |

Quelle: Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung 1998: 47

Tabelle A16: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1991 bis 1996

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|--|------------|-----------|------------|-----------|------------|----------|------------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 2 633 669 | 526 733 | 2 735 129 | 341 891 | 2 040 364 | 185 487 | 7 409 147 |
| Anzahl der Förderfälle | 844 | 169 | 1 430 | 179 | 1 541 | 140 | 3 815 |
| Einwohner | 666 208 | 133 242 | 1 080 252 | 135 031 | 1 025 446 | 93 222 | 2 771 906 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 3 973 | | 2 516 | | 1 990 | | 2 674 |
| je Förderfall | 14 459 | | 10 757 | | 8 070 | | 11 920 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| Absolut | 13 149 188 | 2 629 837 | 13 179 522 | 1 647 440 | 9 881 356 | 898 305 | 36 210 068 |
| je Einwohner | 19 767 | | 11 309 | | 9 631 | 9 636 | 13 042 |
| je Förderfall in DM | 15 579 606 | | 9 216 449 | | 6 412 301 | | 9 491 499 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 20,0 | | 20,8 | | 20,7 | | 20,5 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 35,6 | | 36,9 | | 27,5 | | |
| Neue Arbeitsplätze | 29 407 | 5 881 | 37 506 | 4 688 | 35 577 | 3 234 | 102 490 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 19 793 | 3 959 | 19 110 | 2 389 | 13 240 | 1 204 | 52 143 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 49 200 | 9 840 | 56 116 | 7 077 | 48 817 | 4 438 | 154 633 |
| Durchschn. GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 53 530 | 53 530 | 48 310 | 48 310 | 41 795 | 41 795 | 47 914 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 73,4 | | 51,9 | | 47,6 | | 55,8 |
| Durchschn. Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 290 | 58 | 478 | 60 | 454 | 41 | 1 222 |

ET1="hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik", ET3="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A17: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1991

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 2 933 397 | 58 668 | 812 953 | 101 619 | 392 200 | 35 655 | 1 498 489 |
| Anzahl der Förderfälle | 195 | 39 | 334 | 42 | 316 | 429 | 845 |
| Einwohner | 678 337 | 135 667 | 1 104 368 | 138 046 | 1 040 619 | 94 602 | 2 823 324 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 432 | | 736 | | 377 | | 531 |
| je Förderfall | 1 504 | | 2 434 | | 1 241 | | 1 773 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 1 485 665 | 297 133 | 4 538 886 | 567 361 | 2 289 667 | 208 152 | 8 314 218 |
| je Einwohner | 2 190 | | 4 109 | | 2 200 | | 2 945 |
| je Förderfall in DM | 76 188 | | 13 598 | | 7 245 | | 9 839 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 19,7 | | 17,9 | | 17,1 | | 18,0 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 19,6 | | 54,3 | | 26,2 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 7 080 | 1 416 | 10 423 | 1 303 | 8 613 | 783 | 26 116 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 11 695 | 2 339 | 7 499 | 937 | 3 876 | 3 521 | 23 070 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 18 775 | 3 755 | 17 922 | 2 240 | 12 489 | 1 135 | 49 186 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 15 624 | | 45 361 | | 31 426 | | 30 466 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 27,7 | | 27,7 | | 12,0 | | 17,4 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 236 | 47 | 427 | 53 | 414 | 38 | 1 077 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A18: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1992

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 218 659 | 43 732 | 806 401 | 100 800 | 364 931 | 33 176 | 1 389 991 |
| Anzahl der Förderfälle | 194 | 39 | 361 | 45 | 368 | 33 | 923 |
| Einwohner | 673 557 | 134 711 | 1 093 181 | 136 648 | 1 030 243 | 93 658 | 2 796 981 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 325 | 325 | 738 | | 354 | | 497 |
| je Förderfall | 1 127 | | 2 234 | | 992 | | 1 505 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 1 156 029 | 231 206 | 3 911 242 | 488 905 | 1 879 543 | 170 868 | 6 946 815 |
| je Einwohner | 1 716 | | 3 579 | | 1 824 | | 2 484 |
| je Förderfall in DM | 5 959 | | 10 834 | | 5 107 | | 7 526 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 18,9 | | 20,6 | | 19,4 | | 20,0 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 15,7 | | 58,0 | | 26,3 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 6 031 | 1 206 | 13 773 | 1 722 | 11 344 | 1 031 | 31 148 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 1 140 | 228 | 3 748 | 469 | 1 192 | 108 | 6 080 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 7 171 | 1 434 | 17 521 | 2 190 | 12 536 | 1 140 | 37 228 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 30 492 | | 46 025 | | 29 112 | | 37 337 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 10,7 | | 16,0 | | 12,2 | | 13,3 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 303 | 61 | 452 | 57 | 415 | 38 | 1 170 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A19: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1993

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|-----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 726 300 | 145 260 | 231 088 | 28 886 | 185 799 | 16 891 | 1 143 178 |
| Anzahl der Förderfälle | 108 | 22 | 218 | 27 | 265 | 24 | 591 |
| Einwohner | 669 842 | 133 968 | 1 082 964 | 135 371 | 1 025 129 | 93 194 | 2 777 935 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 1 084 | | 213 | | 181 | | 412 |
| je Förderfall | 6 725 | | 1 060 | | 701 | | 1 934 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 5 169 542 | 1 033 908 | 1 152 624 | 144 078 | 1 097 838 | 99 803 | 7 420 005 |
| je Einwohner | 7 718 | | 1064 | | 1 071 | | 2 671 |
| je Förderfall in DM | 47 866 | | 5 287 | | 4 143 | | 12 555 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 14,0 | | 20,0 | | 16,9 | | 15,4 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 63,5 | | 20,2 | | 16,3 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 6 178 | 1 236 | 6 161 | 770 | 5 270 | 479 | 17 609 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 1 643 | 329 | 364 | 46 | 1 279 | 116 | 3 286 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 7 821 | 1 564 | 6 525 | 816 | 6 549 | 595 | 20 895 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 92 865 | | 35 416 | | 28 371 | | 54 711 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 11,7 | | 6,0 | | 6,4 | | 7,5 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 315 | 63 | 507 | 63 | 470 | 43 | 1 292 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A20: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1994

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 218 136 | 43 627 | 163 533 | 20 442 | 154 361 | 14 033 | 536 030 |
| Anzahl der Förderfälle | 86 | 17 | 163 | 20 | 172 | 16 | 421 |
| Einwohner | 663 259 | 132 652 | 1 074 223 | 134 278 | 1 021 731 | 92 885 | 2 759 213 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 329 | | 152 | | 151 | | 194 |
| je Förderfall | 2 536 | | 1 003 | | 897 | | 1 273 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 1 032 860 | 206 572 | 930 800 | 116 350 | 798 174 | 72 561 | 2 761 835 |
| je Einwohner | 1 557 | | 866 | | 781 | | 1 001 |
| je Förderfall in DM | 12 010 | | 5 710 | | 4 641 | | 6 560 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 21,0 | | 17,6 | | 19,3 | | 19,4 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 40,7 | | 30,5 | | 28,8 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 3 556 | 711 | 261 | 327 | 3144 | 286 | 9 318 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 1 142 | 228 | 1 630 | 204 | 636 | 58 | 3 408 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 4 698 | 940 | 4 248 | 531 | 3 780 | 344 | 12 726 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 46 432 | | 38 496 | | 40 836 | | 42 121 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 7,1 | | 4,0 | | 3,7 | | 4,6 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 332 | 66 | 527 | 66 | 492 | 45 | 1 351 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A21: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1995

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 234 366 | 46 873 | 447 494 | 55 937 | 151 788 | 13 799 | 833 646 |
| Anzahl der Förderfälle | 125 | 25 | 189 | 24 | 190 | 17 | 504 |
| Einwohner | 661 029 | 132 206 | 1 069 950 | 133 744 | 1 019 384 | 92 671 | 2 750 363 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 355 | | 418 | | 148 | | 303 |
| je Förderfall | 1 874 | | 2 368 | | 799 | | 1 654 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 1 092 726 | 218 545 | 1 715 365 | 214 421 | 696 091 | 63 281 | 3 504 180 |
| je Einwohner | 1 653 | | 1 603 | | 683 | | 1 274 |
| je Förderfall in DM | 8 742 | | 8 663 | | 3 664 | | 6 953 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 21,4 | | 26,0 | | 21,8 | | 23,8 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 28,1 | | 53,7 | | 18,2 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 2 156 | 431 | 2 959 | 370 | 2 484 | 226 | 7 599 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 974 | 195 | 2 927 | 366 | 1 773 | 161 | 5 674 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 3 130 | 626 | 5 886 | 736 | 4 257 | 387 | 13 273 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 74 877 | | 76 027 | | 35 656 | | 62 808 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 4,7 | | 5,5 | | 4,2 | | 4,8 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 281 | 56 | 477 | 60 | 456 | 42 | 1 214 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Tabelle A22: Diverse GA-Erfolgskriterien nach Entwicklungstypen 1996

| | ET1 (n=5) | | ET2 (n=8) | | ET3 (n=11) | | Land |
|---|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|-----------|
| | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | Gesamt | Mittelw. | |
| GA-Mittel absolut (in TDM) | 942 869 | 188 574 | 273 660 | 34 208 | 791 285 | 71 935 | 2 007 813 |
| Anzahl der Förderfälle | 136 | 27 | 165 | 21 | 230 | 21 | 531 |
| Einwohner | 651 225 | 130 245 | 1 056 825 | 132 103 | 1 015 570 | 92 325 | 2 723 620 |
| GA-Mittel | | | | | | | |
| je Einwohner | 1 448 | | 259 | | 779 | | 737 |
| je Förderfall | 693 | | 1 658 | | 3 440 | | 3 781 |
| Geförderte Investitionen | | | | | | | |
| absolut | 3 212 366 | 642 473 | 930 605 | 116 326 | 3 120 043 | 283 640 | 7 263 015 |
| je Einwohner | 4 933 | | 88 | | 3 072 | | 2 667 |
| je Förderfall in DM | 23 620 | | 5 640 | | 13 565 | | 13 678 |
| Anteil der GA an gef. Investitionen | 29,3 | | 29,4 | | 25,3 | | 27,6 |
| GA-Anteil an Landesförderung | 47,0 | | 13,6 | | 39,4 | | 100 |
| Neue Arbeitsplätze | 4 406 | 881 | 1 572 | 197 | 4 722 | 429 | 10 700 |
| Gesicherte Arbeitsplätze | 3 199 | 640 | 2 942 | 368 | 4 484 | 408 | 10 625 |
| Arbeitsplätze, gesamt | 7 605 | 1 521 | 4 514 | 564 | 9 206 | 837 | 21 325 |
| GA-Mittel je Arbeitsplätze, gesamt | 123 980 | | 60 625 | | 85 953 | | 94 153 |
| Arbeitsplätze, gesamt je 1 000 Einwohner | 11,7 | | 4,3 | | 9,1 | | 7,8 |
| Anzahl der Betriebe im produzierenden Gewerbe | 275 | 55 | 479 | 60 | 474 | 43 | 1 228 |

ET1= "hohe Entwicklungsdynamik", ET2="mittlere Entwicklungsdynamik" ET3 ="geringe Entwicklungsdynamik"

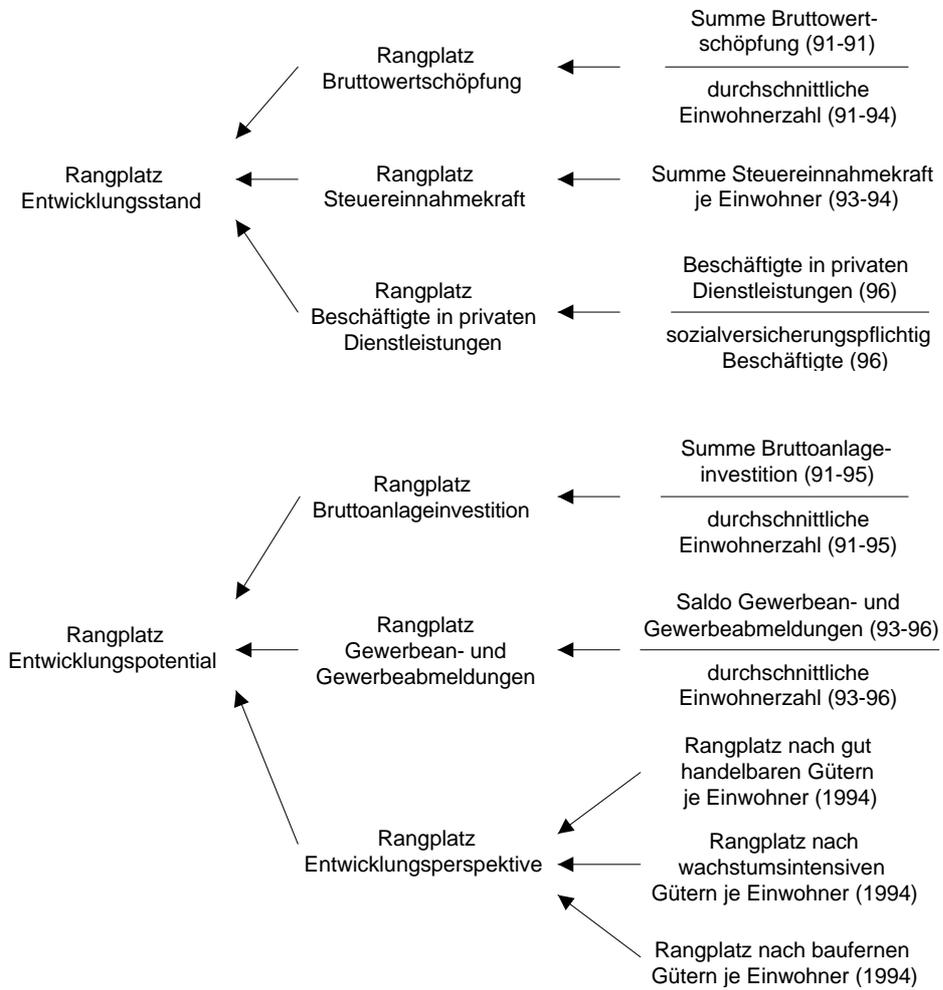
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamts für Wirtschaft und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt

Übersicht A1: Beispiele für die Zuordnung der Zweige der Produktionsstatistik zu den einzelnen Kriterien

| | | |
|--|---|---|
| <i>Wachstumsintensität (Zweisteller)</i> | | |
| wachstumsintensiv: – Büromaschinen, Daten Verarbeitungsgeräte und –einrichtungen – Elektrotechnische Erzeugnisse | schrumpfend: – Bekleidung und konfektionierte Textilien – Eisen und Stahl | |
| <i>Produktionsfaktorschwerpunkt (Zweisteller)</i> | | |
| sachkapitalintensiv: – Steine und Erden, Asbestwaren, Schleifmittel – Tabakwaren | arbeitsintensiv: – Lederwaren und Schuhe – Musikinstrumente, Spielwaren, Sportgeräte, Schmuck, belichtete Filme, Füllhalter u.ä. | Humankapitalintensiv: – Straßenfahrzeuge – Chemische Erzeugnisse |
| <i>Handelbarkeit (Viersteller)</i> | | |
| leicht: – Standardsoftware – Pharmazeutische Sera und Impfstoffe | mittel: – Behälter aus Eisen oder Stahl, mit einem Fassungs- vermögen über 100 m ³ – Verbrennungsmotoren für Kraftwagen | schwer: – Eis (ohne Trocken- und Speiseeis) – Kataloge und Werbe- drucksachen |
| <i>Baunähe (Viersteller)</i> | | |
| baunah: – Mörtel und Edelputz – Schlösser, Verschlüsse mit Schloß, Sicherheitsriegel und dgl. | baufern: – Flügel und historische Ta- steninstrumente – Schuhe mit Überteil aus Gummi sowie Laufsohle aus Gummi oder Kunststoff | |
| <i>Technologieintensität (Viersteller)</i> | | |
| Spitzentechnologie: – Elektromedizinische Geräte – Teile für Triebwerke und andere Antriebsmotoren für Luft- und Raumfahr- zeuge | mittlere: – Lebensmittelfarben – Armband-, Taschen- und ähnliche Uhren mit Klein- uhrwerk | geringe: – Sperrholz – Krawatten, Handschuhe, Schals und Tücher |

Quelle: Crow et al. 1997: 175

Übersicht A2: Darstellung des Ranking-Verfahrens



Anhang 1: Auszug aus dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990

KAPITEL II Grundgesetz

Artikel 3 Inkrafttreten des Grundgesetzes

Mit dem Wirksamwerden des Beitritts tritt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I, S. 1481), in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in dem Teil des Landes Berlin, in dem es bisher nicht galt, mit den sich aus Artikel 4 ergebenden Änderungen in Kraft, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist.

KAPITEL VI Öffentliches Vermögen und Schulden

Artikel 28 Wirtschaftsförderung

(1) Mit Wirksamwerden des Beitritts wird das in Artikel 3 genannte Gebiet in die im Bundesgebiet bestehenden Regelungen des Bundes zur Wirtschaftsförderung unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften einbezogen. Während einer Übergangszeit werden dabei die besonderen Bedürfnisse der Strukturanpassung berücksichtigt. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu einer möglichst raschen Entwicklung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes geleistet.

(2) Die zuständigen Ressorts bereiten konkrete Maßnahmenprogramme zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums und des Strukturwandels in dem in Artikel 3 genannten Gebieten vor. Die Programme erstrecken sich auf folgende Bereiche:

- Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung unter Schaffung eines besonderen Programms zugunsten des in Artikel 3 genannten Gebiets; dabei wird ein Präferenzvorsprung zugunsten dieses Gebiets sichergestellt;
- Maßnahmen zur Verbesserung der wirt-

schaftlichen Rahmenbedingungen in den Gemeinden mit besonderem Schwerpunkt in der wirtschaftsnahen Infrastruktur;

- Maßnahmen zur raschen Entwicklung des Mittelstandes;
- Maßnahmen zur verstärkten Modernisierung und strukturellen Neuordnung der Wirtschaft auf der Grundlage von in Eigenverantwortung der Industrie erstellten Restrukturierungskonzepten (zum Beispiel Sanierungsprogramme, auch für RGW-Exportproduktion);
- Entschuldung von Unternehmen nach Einzelfallprüfung.

Anhang 2: Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht, gemäß Artikel 8 und 11 des Vertrages

KAPITEL V

Geschäftsbereiche des Bundesministers für Wirtschaft

SACHGEBIET A

Allgemeines Wirtschaftsrecht, Wirtschaftspolitik, Wettbewerbs- und Preisrecht

Abschnitt III

Bundesrecht tritt in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet mit folgenden Maßnahmen in Kraft:

1. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 1240), mit folgenden Maßnahmen:
 - a) In dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet werden für einen Zeitraum von fünf Jahren, mit der Möglichkeit diesen Zeitraum zu verlängern, beginnend mit dem Tage des Wirksamwerdens des Beitritts, die in § 1 Abs. 1 genannten Förderungsmaßnahmen durchgeführt. In diesem Gebiet und für diesen Zeitraum sind wegen besonderer strukturpolitischer Erfordernisse Abweichungen von den in § 2 Abs. 1 genannten

Grundsätzen, Ergänzungen der in § 1 Abs. 1 genannten Maßnahmen und der in § 3 genannten Förderungsarten sowie eine gesonderte Zuteilung von Bundesmitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe möglich.

- b) Für die in Buchstabe a genannte Übergangszeit wird bei der Berechnung des in § 1 Abs. 2 Nr. 1 genannten Bundesdurchschnitts das in Artikel 3 des Vertrages genannte Gebiet nicht berücksichtigt.
- c) Für das in Artikel 3 des Vertrages genannte Gebiet werden in dem in Buchstabe a genannten Zeitraum im Rahmenplan die Abweichungen zu § 2 Abs. 1 und Ergänzungen zu § 1 Abs. 1 sowie § 3 festgelegt.
- d) Zur Unterstützung des Aufbaus einer wirksamen Wirtschaftsförderung können die in Artikel 3 des Vertrages genannten Länder und der Teil des Landes Berlin, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, sich an den Bund oder andere Länder um Unterstützung bei der Durchführung der Maßnahmen wenden.

Die Notwendigkeit einer Verlängerung der vorstehenden Übergangsregelung ist nach Ablauf von vier Jahren, beginnend mit dem Tage des Wirksamwerdens des Beitritts, zu überprüfen.

Anhang 3: Positivliste der Tätigkeiten, die den Primäreffekt erfüllen

Der Primäreffekt ist in der Regel gegeben, wenn in der Betriebsstätte überwiegend eine oder mehrere der in der folgenden Liste aufgeführten Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden:

1. Chemische Produkte (einschließlich von Produkten der Kohlenwerkstoffindustrie)
2. Kunststoffe und Kunststoffzeugnisse
3. Gummi, Gummierzeugnisse
4. Grob- und Feinkeramik
5. Kalk, Gips, Zement und deren Erzeugnisse
6. Steine, Steinerzeugnisse in Serienfertigung und Bauelemente
7. Glas, Glaswaren und Erzeugnisse der Glasveredelung
8. Schilder und Lichtreklame
9. Eisen, Stahl. und deren Erzeugnisse
10. NE-Metalle
11. Eisen-, Stahl- und Temperguß
12. NE-Metallguß, Galvantechnik
13. maschinen, technische Geräte
14. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen
15. Fahrzeuge aller Art und Zubehör
16. Schiffe, Boote, technische Schiffausrüstung
17. Erzeugnisse der Elektrotechnik, Elektronik, Rundfunk-Fernseh- und Nachrichtentechnik
18. Feinmechanische, orthopädiemechanische und optische Erzeugnisse in Serienfertigung, Chirurgiegeräte
19. Uhren
20. EBM-Waren
21. Möbel, Musikinstrumente, Sportgeräte, Spiel. und Schmuckwaren
22. Holzzeugnisse in Serienfertigung
23. Formen, Modelle, Werkzeuge
24. Zellstoff, Holzschliff, Papier und Pappe und die entsprechenden Erzeugnisse
25. Druckerzeugnisse
26. Leder und Ledererzeugnisse
27. Schuhe in Serienfertigung
28. Textilien
29. Bekleidung in Serienfertigung
30. Polstereierzeugnisse in Serienfertigung
31. Nahrungs- und Genussmittel, soweit sie für den überregionalen Versand be-

stimmt oder geeignet sind

32. Futtermittel
33. Recycling
34. Herstellung von Bausätzen für Fertigbauteile aus Beton im Hochbau sowie Herstellung von Bausätzen für Fertigbauteile aus Holz
35. Versandhandel
36. Import-/Exporthandel
37. Datenbe- und -verarbeitung (einschließlich Datenbanken und Herstellung von DV-Programmen)
38. Hauptverwaltungen von Industriebetrieben und von überregional tätigen Dienstleistungsunternehmen
39. Veranstaltung von Kongressen
40. Verlage
41. Forschungs- und Entwicklungsleistungen für die Wirtschaft
42. Betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatung
43. Markt- und Meinungsforschung
44. Laborleistungen für die gewerbliche Wirtschaft
45. Werbeleistungen für die gewerbliche Wirtschaft
46. Ausstellungs- und Messen-Einrichtungen als Unternehmen
47. Logistische Dienstleistungen
48. Fremdenverkehrsbetriebsstätten, die mindestens 30 % des Umsatzes mit eigenen Beherbergungsgästen erreichen
49. Film-, Fernseh-, Video- und Audioproduktion
50. Informations- und Kommunikationsdienstleistungen

Betriebsstätten des Handwerks, in denen die in Ziffer 1-50 aufgeführten Güter hergestellt oder Dienstleistungen erbracht werden sind förderfähig, insbesondere in folgenden Handwerkszweigen und handwerksähnlichen Gewerbebezweigen:

1. Wachszieher
2. Vulkaniseure
3. Keramiker
4. Steinmetzen und Steinbildhauer; Betonstein- und Terrazzohersteller
5. Glasschleifer und Glasätzer; Glasapparatbauer; Thermometermacher; Glas- und Porzellanmaler

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 6. Schilder- und Lichtreklamehersteller 7. Dreher; Metallformer und Metallgießer 8. Silberschmiede; Gold-, Silber- und Aluminiumschläger 9. Galvaniseure und Metallschleifer; Zinn- gießer; Glockengießer; Metallschleifer und Metallpolierer 10. Maschinenbaumechaniker; Kälteanlagen- bauer 11. Karosserie- und Fahrzeugbauer 12. Bootsbauer; Schiffbauer 13. Elektromechaniker; Elektromaschinen- bauer; Fernmeldeanlagen-elektroniker 14. Orthopädiemechaniker; Chirurgieme- chaniker; Feinoptiker; Feinmechaniker 15. Werkzeugmacher, Büchsenmacher, Gürtler und Metalldrücker; Schneide- | <ul style="list-style-type: none"> werkzeugmechaniker 16. Graveure, Ziseleure, Farbsteinschleifer, Achat-Harmoniumbauer; Klavier- und Cembalobauer; Handinstrumentenma- cher; Geigenbauer; Metallblasinstru- mente- und Schlagzeugmacher; Holzblasin- strumentemacher; Zupfinstrumentema- cher 17. Drechsler (Elfenbeinschnitzer); Holzbild- hauer; Böttcher; Bürsten- und Pinselma- cher; Korbmacher 18. Modellbauer 19. Handschuhmacher; Gerber 20. Sticker; Stricker; Weber; Seiler; Segel- macher; Klöppler; Textil-Handdrucker; Stoffmaler 21. Brauer und Mälzer, Weinküfer |
|---|---|

Anhang 4: Überblick über die Wirtschaftsförderprogramme des Landes Sachsen-Anhalt

– entnommen aus Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt 2000 –

- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
- Europäischer Fond für regionale Entwicklung (EFRE)
- Gemeinschaftsinitiativen der Europäischen Union (RECHAR, KONVER, RESIDER, KMU, URBAN)
- Konsolidierungsprogramm „Impuls 2000“

Innovations- und Technologieförderung (z.B: Technologie-, Innovations- und Gründerzentren)

Mittelstandsförderung (z.B. Messeförderung, Außenwirtschaftsberatungs- und Markterschließungsmaßnahmen, Ausbildungskooperation)

Umweltförderung (z.B. Energieberatung, Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben)

Medienförderung