

Hermann Ribhegge

Stärken und Schwächen der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung im Land Brandenburg

Problemstellung

Mit der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung¹ hat das Land Brandenburg eine neue Strategie des „Stärken stärken – Wachstum fördern“ gewählt, bei der sich die Förderung auf vorhandene Cluster und Kompetenzfelder konzentriert und der Ausbau der Infrastruktur zielgenau auf die Stärkung der jeweiligen Potentiale ausgerichtet ist. Daß diese Neuausrichtung den Weg in die richtige Richtung darstellt, muß hier nicht ausführlich begründet werden. Stattdessen soll aufgezeigt werden, daß die Neuausrichtung dahin gehend weiterentwickelt werden muß, daß diese Zielsetzung auch tatsächlich realisiert und die Berlinnähe im Förderkonzept stärker berücksichtigt wird.

Diese Neuausrichtung unterscheidet sich in ihrer Intention grundlegend vom alten Konzept der dezentralen Konzentration, bei dem in Form konzentrischer Kreise die Fördersätze desto höher waren, je größer die Berlinferne war. Bei diesem Konzept ging man noch voller Optimismus davon aus, daß der Speckgürtel um Berlin eine boomende Region darstellt, die sich von selbst entwickelt, und daß die Förderanstrengungen gezielt auf den weiteren Entwicklungsraum zu konzentrieren sind, um Investitionen in diesen Bereich zu lenken.

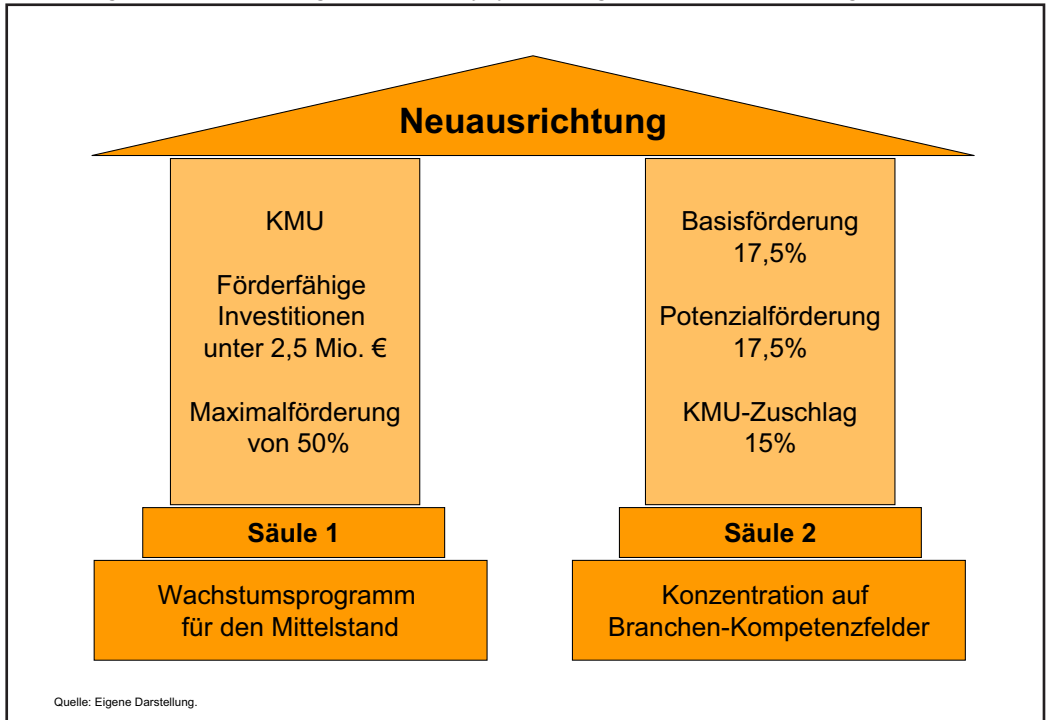
Die Neuausrichtung kennzeichnet hingegen mehr Realismus und die Erkenntnis, daß auch der berlinnahe Raum gefördert werden muß und eine systematische Bevorzugung berlinferner Standorte im Sinne einer Ausgleichspolitik mehr oder weniger gescheitert ist. Dennoch findet man auch in der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung Elemente,

die – wenn auch nicht von der Intention her – zu einer Ausgleichspolitik führen. Dies gilt insbesondere für die Förderung von KMU beim Wachstumsprogramm für den Mittelstand. Hier werden, wie im zweiten Abschnitt dargestellt, alle förderfähigen Investitionen mit einem einheitlichen Fördersatz unterstützt, ohne daß dabei zwischen Regionen und Sektoren differenziert wird. Dies bedeutet, wie im dritten Abschnitt aufgezeigt wird, daß die Fördermittel für die KMU im Prinzip gleichmäßig über die Branchen und Regionen verteilt werden, ohne daß die „Stärken gestärkt“ werden.

Auch wenn die Intention der Neuausrichtung uneingeschränkt zu begrüßen ist, so zeigen die Ausführungen im vierten Abschnitt, daß die in der Neuausrichtung vorgenommene Einteilung in zu fördernde Branchen-Schwerpunktorte und Wachstumskerne, eine Förderstrategie beinhaltet, bei der sich die Bevorzugung des weiteren Entwicklungsraumes nicht ausreichend geändert hat. So befinden sich in der ursprünglichen Fassung des Ministeriums im engeren Verflechtungsraum nur sechs Wachstumskerne, hingegen werden im äußeren Entwicklungsraum neun Wachstumskerne ausgewiesen, obwohl von der Einwohnerzahl und anderen Faktoren her – wie Wertschöpfung, Zahl der Unternehmen und Beschäftigten – dem engeren Verflechtungsraum Priorität einzuräumen ist.² Zu einer ähnlichen Schiefelage kommt man, wenn man sich die Verteilung der Branchen-Schwerpunktorte anschaut.

Diese Präferenz für die peripheren Regionen wird nicht der größeren Dynamik – sei es der Wertschöpfung und insbesondere der Bevölkerungsentwicklung³ – des engeren Entwick-

Abbildung 1: Neuaustrichtung der Wirtschaftsförderung im Land Brandenburg



lungsraumes gerecht und vernachlässigt eine weitere wichtige Option, die nur diesen Raum kennzeichnet: seine Nähe zu Berlin. Von daher spricht alles dafür, die Wachstumskerne auf den berlinnahen Raum zu konzentrieren. Damit soll nicht gesagt werden, daß Wachstumskerne aus dem weiteren Entwicklungsraum zugunsten des engeren Verflechtungsraums aufgegeben werden sollen. Dies wäre eine schlechte Strategie. Denn es war die Zielsetzung des Wirtschaftsministeriums, anhand der Wachstumskerne die wenigen Regionen in peripheren Bereichen zu identifizieren, die ein ausreichendes Entwicklungspotential besitzen. Diese nicht besonders zu fördern, wäre nicht nur ökonomisch ineffizient, sondern auch politisch inopportun. Im fünften Abschnitt werden dann einige wirtschaftspolitische Überlegungen angestellt, wie die Chancen des Landes durch eine konsistentere Förderpolitik besser genutzt werden können und die Neuaustrichtung größere Akzeptanz findet.

Die Förderkulisse

Den Kern der Neuaustrichtung der Förderpolitik des Landes bilden zwei Säulen. Säule 1 beinhaltet das „Wachstumsprogramm für den Mittelstand“. Mit Säule 2 soll eine „Konzentration auf Branchen-Kompetenzfelder“ realisiert werden. Während die 1. Säule räumlich unbeschränkt ist, gilt für die 2. Säule eine räumliche Differenzierung. Die Förderpolitik von Säule 1 beinhaltet, daß Brandenburger KMU „für förderfähige Investitionen bis zu einer Investitionssumme von 2,5 Mio. €“⁴⁴ im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe: ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ stets die höchstmögliche Förderung von 50% des Investitionsvolumens erhalten. Dies gilt unabhängig von Ort und Branche. Besonders positiv ist für die KMU, die meist unter Liquiditätsschwierigkeiten leiden und deren Kreditwürdigkeit eingeschränkt ist, daß die zur Verfügung gestellten Fördermittel schon bis zu zwei Monate vor der Bezahlung der

jeweiligen Rechnungen abgerufen werden können.

Während für die Säule 1 eine mehr nach dem Gießkannenprinzip ausgerichtete Förderpolitik gilt, beinhaltet Säule 2 im Gegensatz dazu eine sehr starke punktgenaue Förderpolitik bei den zu fördernden Branchen und Regionen. Bei Säule 2 „Konzentration auf Branchen-Kompetenzfelder“ sollen gezielt „anwendungsorientierte, innovative F+E-Unternehmen“ gefördert werden, die auf sogenannten Branchen-Kompetenzfeldern agieren. Diese umfassen Branchen wie Biotechnologie, Automotive, Holzverarbeitende Wirtschaft, um nur einige zu nennen.⁵ Auffallend ist, daß die Branche Mikroelektronik, die nach Ansicht des IWH (2004) durchaus einen potentiellen ökonomischen Wachstumskern darstellt, in der Liste nicht aufgeführt wird.⁶

Unternehmen sollen besonders gefördert werden, die sich in Branchen-Schwerpunktorten befinden bzw. dort engagieren wollen. Branchen-Schwerpunktorte stellen dabei die räumlichen Schwerpunkte der Branchen dar, die Branchen-Kompetenzfelder beinhalten. Des weiteren wird die Differenzierung der Förderung dadurch realisiert, daß zwischen einer 17,5%-Basisförderung, einer ergänzenden Potentialförderung von 17,5% sowie einem nur für die kleinen und mittleren Unternehmen gesonderten KMU-Zuschlag von 15% unterschieden wird.

Die Basisförderung erhalten alle Unternehmen für ihre förderfähigen Investitionen. Die Differenzierung erfolgt erst bei der Potentialförderung, wenn das Investitionsvolumen 2,5 Mio. € übersteigt bzw. keine KMU Antragsteller sind. Bestehende Unternehmen erhalten die Potentialförderung, wenn sie zu einem Branchen-Kompetenzfeld gehören. Ihr Standort ist dabei im Prinzip irrelevant. Dies gilt nicht für sich neu ansiedelnde Unternehmen. Deren förderfähige Investitionen erhalten nur eine zusätzliche Potentialförderung, wenn sie nicht nur einem Branchen-Kompetenzfeld angehören, sondern sich auch an einem Branchen-Schwerpunktort ansiedeln. Durch eine Differenzierung bei der Potentialförderung werden finanzielle Anreize dafür gesetzt, daß sich Unternehmen in Branchen-Schwer-

punktorten konzentriert ansiedeln, um so die Clusterbildung in dieser Region zu stärken. Da in Brandenburg den KMU nicht nur von ihrem relativen Anteil an der Gesamtheit aller Unternehmen, sondern auch aufgrund ihrer Wachstumsdynamik eine besondere Bedeutung zukommt, bekommen diese Unternehmen, unabhängig vom Investitionsvolumen, einen gesonderten KMU-Zuschlag von 15%⁷, so daß KMU ohne Potentialförderung 32,5% bei einem Investitionsvolumen über 2,5 Mio. € erhalten. Große Unternehmen können im Falle der Potentialförderung hingegen 35% erreichen.

Gießkannenprinzip versus gezielte Förderung

Die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung verfolgt die richtige Zielsetzung: „Stärken stärken“. Zu fragen ist aber, ob mit der neu aufgestellten Förderkulisse diese Zielsetzung erreicht wird. Schaut man sich die beiden Säulen der Neuausrichtung an, so stellt man sofort fest, daß bei dem „Wachstumsprogramm für den Mittelstand“ auf die Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten über eine differenzierte Förderung völlig verzichtet wird. Bei diesem Wachstumsprogramm erfolgt weder eine räumliche noch eine sektorale Differenzierung bei den Fördersätzen. Alle Unternehmen haben darüber hinaus bei ihren förderfähigen Investitionen uneingeschränkt die Zusage auf die Basisförderung sowie alle KMU auf den KMU-Zuschlag. Förderfähig im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe sind im Prinzip Investitionen von Betriebsstätten, die Güter und Dienstleistungen erstellen, die „ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden“. Dabei ist ein breites Spektrum von Investitionsvorhaben förderfähig – wie die Einrichtung, Erweiterung, Umstellung oder grundlegende Rationalisierung/Modernisierung usw. einer Betriebsstätte. Das Wirtschaftsministerium stellt bei seiner Basisförderung und der Potentialförderung bei Investitionen von KMU unter 2,5 Mio. € allein auf die *Förderfähigkeit* ab.

Es verzichtet auf jegliche Differenzierung, indem es auf das grundlegende Selektionskriterium der *Förderwürdigkeit* verzichtet, um so

gestalterisch die Wirtschaftsentwicklung zu beeinflussen. Eine Anwendung des Kriteriums der Förderwürdigkeit finden wir nur bei der Potentialförderung großer Investitionsobjekte, bei denen die Kriterien Branchen-Schwerpunktort und Branchen-Kompetenzfeld zum Tragen kommen.

Faktisch läuft diese Neuorientierung darauf hinaus, daß in Teilbereichen die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe in eine besondere Brandenburg-Investitionszulage transformiert werden, worauf faktisch alle förderfähigen Investitionsvorhaben einen Anspruch haben, wobei aber der Vorteil der Investitionszulage, nur einen geringen Teil der Finanzierung im Vergleich zu den Zuschüssen als Land tragen zu müssen, nicht gegeben ist.

Wie der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004, Ziff. 643ff.) überzeugend nachweist, sollte man aufgrund des hohen Mitnahmeeffektes die Investitionszulage auslaufen lassen. Aus dieser Sicht hat es wenig Sinn, dieses Instrument über die Neuorientierung mit einer spezifischen Brandenburger Variante zu beleben. Und der große Mitnahmeeffekt ermöglicht bestimmt nicht: „Stärken stärken“.

Bindet man aber erhebliche Mittel durch die Zusage, förderfähige Investitionen generell zu fördern, dann stellt sich für das finanzschwache Land Brandenburg als nächstes die Frage, ob dafür die Fördermittel reichen. Selbst wenn man diese Frage positiv beantwortet, ergibt sich sofort die Zusatzfrage, welcher Spielraum für eine differenzierte Förderpolitik übrig bleibt, um die Branchen-Kompetenzfelder zu stärken. Es ist zu befürchten, daß, wenn überhaupt noch dafür Mittel als Restposten zur Verfügung stehen, sie nicht ausreichen, um die anspruchsvollen Ziele der Neuorientierung zu erfüllen. Von daher besteht die Gefahr, daß die Neuordnung genau das Gegenteil dessen realisiert, was angestrebt ist, nämlich daß sie in der Tradition des Konzeptes der dezentralen Konzentration auf eine räumliche Ausgleichspolitik hinausläuft.

Da dies bestimmt nicht beabsichtigt ist, muß man – gerade bei knappen Haushaltsmitteln – gegensteuern, indem das Land nicht alles

fördert, was förderfähig ist. Das Wirtschaftsministerium muß schon bei der Basisförderung und insbesondere bei der Potentialförderung für Investitionen unter 2,5 Mio. € gezielt fördern. Verzichtet man darauf und stellt später fest, daß nicht alles gefördert werden kann, was förderfähig ist, dann hat man einen Desillusionierungsprozeß bei den KMU zu verantworten, der der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes keinesfalls förderlich ist.

Deshalb ist es unabdingbar, daß man schon auf der Ebene der Basisförderung überlegt, wie man die Neuorientierung umgestalten kann, um ausreichenden finanziellen Spielraum zu gewinnen, um „Stärken stärken“ zu können. Dies ist besonders dann notwendig, wenn das Fördervolumen bei der Basisförderung und dem KMU-Zuschlag schon nicht ausreicht. Will man dann nicht nach dem allokativ ineffizienten Windhundverfahren vorgehen, muß man Selektionskriterien verwenden, die zu einem effizienten Einsatz der Fördermittel führen. Dafür ist es unabdingbar zu klären, was aus der Sicht des Landes als förderwürdig anzusehen ist. Insgesamt macht es wenig Sinn, bei Säule 1 generell, hingegen bei Säule 2 zum Teil punktgenau zu fördern.

Diskriminierung berlinnaher Standorte durch Indikatorenauswahl

Ein wesentliches positives Charakteristikum des neuen Wirtschaftskonzeptes ist das Bestreben, anhand operationaler Kriterien die Branchen-Kompetenzfelder, die Branchen-Schwerpunktorte und darauf aufbauend die Wachstumskerne Brandenburgs zu identifizieren. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, auch wenn das Wirtschaftsministerium ihn nicht konsequent durchhält und immer wieder auf qualitative Aspekte hinweist, diese aber nur unzureichend erläutert.⁸ Dies hat zur Folge, daß viele Entscheidungen nur schwer für Dritte nachvollziehbar sind und der Eindruck erweckt wird, daß politisch im Sinne einer regionalen Ausgleichspolitik entschieden wird.

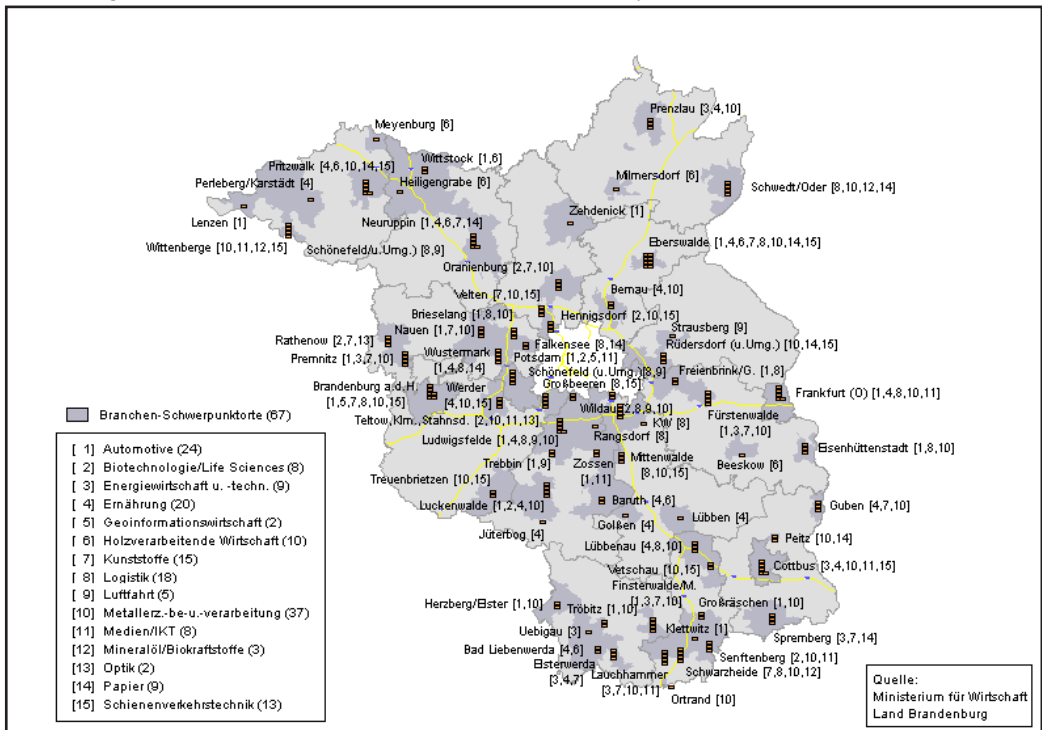
Aus Sicht der berlinnahen Regionen kommt erschwerend hinzu, daß die Auswahl der Kriterien nur ansatzweise wissenschaftlich fundiert

ist.⁹ Dies wird schon deutlich, wenn man die Bestimmungs-faktoren für die Branchen-Schwerpunktorte betrachtet. Nach den Ausführungen des Wirtschaftsministers bestimmen sich diese wie folgt¹⁰: Branchen-Schwerpunktorte werden anhand einer Kombination von quantitativen und qualitativen Kriterien ermittelt. Das wichtigste Kriterium bildet für das Ministerium die GA-Förderstatistik.¹¹ Dieses auf die Vergangenheit bezogene Kriterium ist nicht nur problematisch, sondern führt auch zu einer Diskriminierung der berlinnahen Standorte. Wie die schmerzliche Erfahrung der Wirtschaftspolitik Brandenburgs zeigt, waren nicht alle über die GA geförderten Aktivitäten erfolgreich. Von daher wäre es sinnvoll, wenn man schon die GA-Förderstatistik zugrunde legt, zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Fördermaßnahmen zu differenzieren. Verzichtet man auf diese Differenzierung und bestimmt die Branchen-Schwerpunktorte allein anhand der Volumina der GA-Statistik, z.B. bei den Investitionszuschüssen, so werden gerade

die Regionen begünstigt, die nicht besonders erfolgreich waren. Schaut man sich die wirtschaftliche Entwicklung Brandenburgs an, dann erfüllen dieses Negativkriterium eher die peripheren Regionen Brandenburgs und nicht die berlinnahen, so daß die peripheren Regionen durch die GA-Förderstatistik gegenüber den berlinnahen Regionen bevorzugt werden.

Noch ein zweiter schwerwiegender Aspekt kommt bei solchen vergangenheitsbezogenen Kriterien hinzu: Die Regionen, die – aus welchen Gründen auch immer – bisher besonders stark gefördert worden sind, werden durch die Verwendung der GA-Förderstatistik bei der Identifizierung von Branchen-Schwerpunktorten bevorzugt, da deren relative Fördervolumina besonders groß waren. Betrachtet man das lange Zeit im Prinzip gültige Konzept der dezentralen Konzentration mit den in Abhängigkeit von der Berlinnähe gestaffelten Fördersätzen, so war es nicht nur Absicht, sondern auch Realität, daß in den peripheren Räumen überproportional große Fördervolu-

Abbildung 2: Branchen-Schwerpunktorte nach Kompetenzfeldern



mina realisiert wurden. Auch dieser Tatbestand hat zur Folge, daß mit der Verwendung der GA-Förderstatistik die berlinnahen Räume im neuen Konzept des Wirtschaftsministeriums relativ benachteiligt werden. Diese strukturelle Benachteiligung des berlinnahen Raumes im Konzept des Wirtschaftsministeriums wird durch das zweite verwendete Selektionskriterium noch verstärkt.

Damit ist das Kriterium der verfügbaren Gewerbeflächen gemeint. Nach Auskunft des Wirtschaftsministers vom 14.05.2005 „sollte ein Branchen-Schwerpunktort über freie Flächen verfügen“ (Stellungnahme 2005). Dieses Kriterium ist aus regionalökonomischer Sicht sehr schwer nachvollziehbar und beinhaltet eine strukturelle Benachteiligung des berlinnahen Raumes. Erstens diskriminiert dieses Kriterium boomende Regionen mit starker Expansion, die schon aufgrund infrastruktureller Engpässe auf Wachstumsschranken stoßen. Gerade diese Regionen kennzeichnen voll ausgelastete Gewerbegebiete. Anders als nach Ansicht des Wirtschaftsministeriums sind voll ausgelastete Gewerbegebiete ein guter Indikator für Branchen-Schwerpunktorte. Diese Regionen benötigen gerade Förderung, um ihre infrastrukturellen Engpässe zu überwinden und ihre Dynamik voll zu entwickeln.

Akzeptiert man hingegen, wie es das Wirtschaftsministerium durch das Kriterium „verfügbare Gewerbefläche“ vielleicht unbeabsichtigt vorgibt, daß die Branchen-Schwerpunktorte auf Regionen mit verfügbarer Gewerbefläche konzentriert werden, dann muß man sich fragen, ob es in diesen zumeist mit öffentlicher Infrastruktur überausgestatteten Regionen überhaupt ökonomisch sinnvoll ist, diese – was eine grundlegende Intention bei der Förderung von Branchen-Schwerpunktorten ist – mit zusätzlicher Infrastruktur auszustatten.

Zweitens stellen nicht genutzte Gewerbeflächen einen guten Indikator für eine mehr oder weniger erfolgreiche Förderpolitik dar. Von daher ist es ökonomisch nicht sehr sinnvoll, daß nun diejenigen Regionen vom Ministerium als Branchen-Schwerpunktorte ausgewählt werden sollen, in denen sich manifestiert, daß die bisherige Förderpolitik gescheitert ist. Solch eine

Politik kann man im Rahmen einer auf eine reine Kohäsion ausgerichteten Ausgleichspolitik rechtfertigen. Diese Politik wird jedoch nicht der grundlegenden Zielsetzung des Ministeriums „Stärken stärken“ gerecht.

Aus beiden bisher angestellten Überlegungen läßt sich nun ableiten, daß das zweite Kriterium „verfügbare Gewerbefläche“ zu einer weiteren strukturellen Benachteiligung des berlinnahen Raumes im Konzept des Wirtschaftsministeriums führt. Legt man die Statistiken zu den Auslastungsgraden der geförderten Gewerbegebiete zugrunde, so zeigt sich eine statistisch gesicherte Korrelation zwischen Berlinnähe und Auslastungsgrad. Die sich dynamisch entwickelnden Regionen um Berlin herum kennzeichnet ein relativ hoher Auslastungsgrad bei den geförderten Gewerbegebieten. Dies bedeutet nichts anderes, als daß durch dieses Kriterium die erfolgreichen berlinnahen Räume diskriminiert werden. Hingegen bedingt das dritte qualitative Kriterium, das auf „die Potentiale der am Ort befindlichen Kompetenzfeld-Unternehmen“ abzielt, keine Benachteiligung der berlinnahen Standorte.

Das bei der Identifikation von Branchen-Schwerpunkten aufgezeigte Problem der strukturellen Benachteiligung berlinnaher Standorte findet man ansatzweise auch bei der Bestimmung von Wachstumskernen. Nach den Ausführungen des Wirtschaftsministeriums sind regionale Wachstumskerne eine Gesamtheit von einzelnen oder mehreren Branchen-Schwerpunktorten mit besonderen Ausstrahlungseffekten. Kriterien zur Bestimmung von Wachstumskernen sind überdurchschnittliche wirtschaftliche und/oder wissenschaftliche Potentiale sowie eine Mindestgröße von 20.000 Einwohnern.

Schaut man sich diese zwei bzw. drei Kriterien en detail an, so zeigt sich auch hier eine systematische Benachteiligung der berlinnahen Standorte, wenn es um die Identifikation von Wachstumskernen geht. Daß das Kriterium der „überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Potentiale“ von essentieller Bedeutung für die Abgrenzung von Wachstumskernen ist, bedarf keiner Erläuterung. Zur Konkretisierung dieses Kriteriums und zur dabei notwendigen Identifikation von Kompetenzfeldern werden

folgende Indikatoren vom Wirtschaftsministerium angewandt (vgl. ebd.):

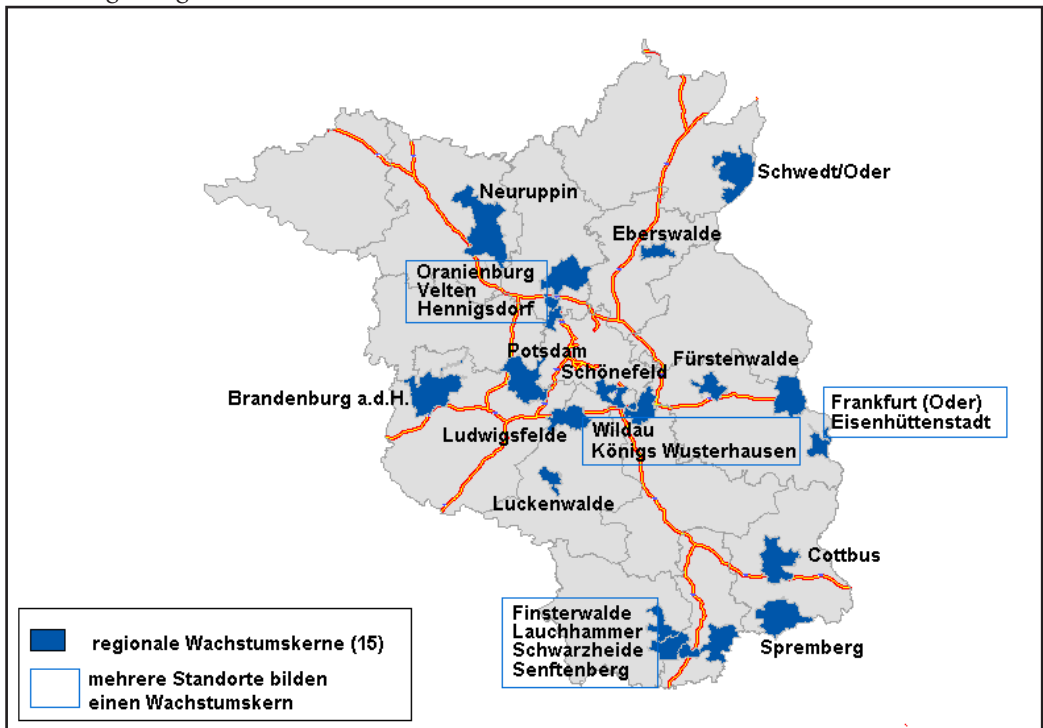
- 1) internationale Orientierung;
- 2) Intensität der Kooperation der Branchen-Unternehmen mit Forschungseinrichtungen der Hochschulen;
- 3) hohe Verflechtung entlang der Wertschöpfungskette bei Beschaffung und Absatz;
- 4) hohe Wertschöpfung;
- 5) gute Wachstumschancen der Branche;
- 6) Ausstrahlungseffekte auf das Umland.

Diese Indikatoren sind aber aus der Sicht der berlinnahen Standorte ein wenig kritisch zu sehen. Schaut man sich die Kommunen im berlinnahen Raum an, so stellt man fest, daß diese relativ klein sind. Bis auf Potsdam ist keine Kommune kreisfrei. Dies hat zur Folge, daß keine Daten zur Wertschöpfung in diesen Kommunen bzw. in diesen Branchen-Schwerpunkorten vorliegen. Damit müssen diese Gemeinden mit dem Manko leben, daß für sie die Wertschöpfung gar nicht zu bestimmen ist,

selbst wenn diese pro Einwohner sehr hoch ist. Berlinferne kreisfreie Städte mit einem zumindest durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen sind da in einem gewissen Vorteil.

Sinnvoll ist der Indikator der internationalen Orientierung. Dieser ist aber wenig hilfreich, da fast alle vom Wirtschaftsministerium identifizierten Wachstumskerne dieses Kriterium nicht erfüllen. Rühmliche Ausnahmen sind z.B. Wachstumskerne wie Oranienburg/Hennigsdorf/Velten sowie Ludwigsfelde, da hier die ortsansässigen Unternehmen durch ihre Muttergesellschaften per se über eine internationale Orientierung verfügen. Auch der Indikator „gute Wachstumschancen der Branche“ wäre ein geeigneter Indikator, wenn die Politik in der Lage wäre, diese zu bestimmen. Was Branchen mit guten Wachstumschancen sind, bestimmt sich letztlich im Markttest; wie von Hayek immer wieder eindrucksvoll aufgezeigt hat, ist es eine Anmaßung von Wissen, wenn eine zentrale Institution glaubt, bestimmen zu können, welche Produkte sich

Abbildung 3: Regionale Wachstumskerne



am Markt – als dezentraler Entdeckungsprozeß – durchsetzen.

Untersucht man die restlichen Indikatoren, so sind diese nicht direkt standortgebunden, sondern betonen über den Standort hinausgehende Diffusionseffekte im Sinne von Externalitäten. Dies ist ein durchaus wichtiger Aspekt. Aber auch diese Indikatoren können zu einer strukturellen Benachteiligung der berlinnahen Standorte führen. Dies wird schon bei dem Indikator „Intensität der Kooperation der Branchen-Unternehmen mit Forschungseinrichtungen der Hochschulen“ deutlich. Existieren Hochschulen vor Ort, so wird man mehr oder weniger davon ausgehen, daß dann auch in der Region zumindest ansatzweise erfolgreiche Kooperationen zwischen Unternehmen und den entsprechenden Forschungseinrichtungen vorhanden sind. Wesentlich schwerer stellt sich die Situation der berlinnahen Standorte ohne eigene Hochschuleinrichtungen dar. Sie tragen faktisch die Beweislast: Sie müssen erst nachweisen, daß sie über ausreichende Kooperationen und wissenschaftliche Netzwerke verfügen. Nun haben aber die berlinnahen Unternehmen einen exzellenten Standortvorteil, wenn man über die Landesgrenze hinwegschaut. Sie haben die einmalige Chance, das wissenschaftliche Kompetenzzentrum in Berlin zu nutzen, was auch in erheblichem Umfang realisiert wird. Verwendet man den formalen Indikator „Hochschuleinrichtungen im näheren Umfeld“, so erfüllen alle berlinnahen Kommunen dieses Kriterium, über ein überdurchschnittliches wissenschaftliches Potential zu verfügen, und erfüllen in diesem Bereich die Voraussetzungen für einen Wachstumskern.

Setzt man anstelle von Potentialen mehr auf tatsächlich realisierte Netzwerke zwischen Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen, so existiert eine gewisse Tendenz der Wahrnehmung solcher Beziehungen zu Ungunsten der berlinnahen Standorte. Bei der Identifizierung von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sind erste Adressaten von Befragungen die landeseigenen Entwicklungsagenturen wie die Zukunftsagentur Brandenburg GmbH (ZAB) und die Kammern. Diese konzentrieren sich in ihrem Alltagsgeschäft auf ihre eigene Klientel und engagieren

sich besonders intensiv auf diesem Feld. Dies hat zwangsläufig zur Folge, daß grenzüberschreitende Kooperationen und Netzwerke, die auch von Institutionen außerhalb der Landesgrenzen betreut werden, weniger im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen und einen geringeren Stellenwert besitzen. Dieses psychologische Phänomen benachteiligt bei der Evaluierung von Wachstumskernen – wenn auch nicht gravierend – die Chancen der berlinnahen Standorte.

Aus wissenschaftlicher Sicht sind die weiteren Indikatoren zur Messung von Diffusionseffekten, nämlich „hohe Verflechtung entlang der Wertschöpfungskette bei Beschaffung und Absatz“ sowie „Ausstrahlungseffekte auf das Umland“, gute Selektionskriterien, die die Stärke der berlinnahen Standorte eindrucksvoll herausheben würden. Für die Anwendung beider Indikatoren fehlt aber das statistische Material. Da das Wirtschaftsministerium von einer sehr kleinräumigen Betrachtungsweise ausgeht und Wachstumskerne auf der Ebene von Kommunen anstelle von Regionen identifizieren will, benötigt man bei der Überprüfung dieser beiden Indikatoren Input-Output-Tabellen auf kommunaler bzw. Unternehmensebene, die nicht existieren und die ein Informationsvolumen beinhalten, das überhaupt nicht erfaßt und bewältigt werden kann.

Besonders problematisch aus wissenschaftlicher Sicht wie auch aus der Perspektive der berlinnahen Kommunen ist das Kriterium von 20.000 Einwohnern. Zielt man dabei allein auf gegebene kommunale Strukturen ab, so präferiert dieses Kriterium einseitig größere Städte, die im berlinnahen Raum nur spärlich vorhanden sind. Postleitzahlen sollten aber – wie der Wirtschaftsminister betont – kein Selektionskriterium sein. Interpretiert man hingegen das Kriterium so, daß sich nur ausreichend viele Kommunen in einem Wachstumskern zusammenschließen müssen, so ist dieses Kriterium nichtssagend, und fast alle berlinnahen Kommunen sind in der Lage, bei adäquater Zuordnung dieses Kriterium zu erfüllen.

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist dieses Kriterium u.U. sinnvoll. Nach Porter können wir zwischen *urban agglomeration*

economies und *cluster agglomeration economies* unterscheiden (vgl. Porter 1996: 85ff.). Bei der *urban agglomeration* hat eine Vorgabe der Mindestgröße einer Stadt durchaus Sinn. Aus der Perspektive dieses Ansatzes geht es aber um große Städte, so daß eine Vorgabe von mindestens 20.000 Einwohnern nicht adäquat ist. Macht man sich diesen Ansatz zu eigen, so sind allein die berlinnahen Kommunen in Brandenburg förderwürdig, da sie sich in der Nähe Berlins befinden, das im Sinne einer urbanen Agglomeration die einzige große Stadt im Raum Berlin/Brandenburg darstellt.

Baut die Förderstrategie des Landes auf dem alternativen Clusteransatz auf, was den Verlautbarungen des Ministeriums zu entnehmen ist, dann ist eine Mindestgrößenvorgabe von 20.000 Einwohnern nicht sehr sinnvoll. Bei diesem Ansatz sind anstelle von absoluten Zahlen relative Größen wie die Beschäftigungsdichte und die Industriedichte überzeugendere Größen.

Chancen nutzen

Welche Konsequenzen sind aus der Ableitung der strukturellen Benachteiligung der berlinnahen Regionen zu ziehen? Wie oben ausgeführt, ist eine politische Orientierung in Richtung Neuverteilung der Wachstumskerne zwischen dem engeren Verflechtungsraum und dem weiteren Entwicklungsraum nicht zweckmäßig. Das Ziel muß hingegen in der Nutzung der Vorteile der Berlinnähe bestehen. Dazu kann man z.B. auf den Vorschlag von Müller (2005) zurückgreifen, einen Ring von Wachstumskernen um Berlin zu schaffen. Müller schlägt vor, im Umfeld von Berlin vier Wachstumskerne einzurichten: Berlin Nord, Berlin Ost, Berlin Süd und Berlin West. Dabei ist die räumliche Abgrenzung der Wachstumskerne bei Müller recht vage. Konkreter sind die Überlegungen des Landkreises Märkisch-Oderland, die Region Erkner/Schöneiche/Rüdersdorf/Fredersdorf-Vogelsdorf/Petershagen-Eggersdorf/Hoppegarten/Neuenhagen/Strausberg als einen Wachstumskern auszuzeichnen.

Welche Konsequenzen würden sich aus der Einrichtung weiterer Wachstumskerne im

berlinnahen Raum für die peripheren Regionen ergeben? Bei der Beantwortung dieser Frage sollte man sich erst einmal bewußt werden, daß die Ausweisung von Wachstumskernen kein Allheilmittel darstellt. Selbst wenn die Landesregierung weiter überproportional viele Wachstumskerne in den peripheren Regionen ausweist, besagt dies nicht, daß sich dadurch eine besonders günstige Entwicklung in diesen Regionen ergibt.

Wie die Kohäsionspolitik auf der Ebene der EU gezeigt hat, gilt die einfache Erkenntnis: Nur in den Regionen, in denen ein ausreichendes endogenes Potential existiert, hat eine gezielte Förderpolitik Sinn. Nur wenn in der Peripherie tatsächlich vorhandene Wachstumskerne vom Wirtschaftsministerium nicht identifiziert worden sind, würde diese Selektion die Peripherie systematisch an seiner Entwicklung hindern.

Schaut man sich die Ausweisung von Wachstumskernen außerhalb des Speckgürtels an, so stellt man fest, daß hier eher eine zu optimistische, als eine zu pessimistische Beurteilung bei den Wachstumskernen und Branchen-Schwerpunktorten vorlag.¹² Hingegen spricht – wie oben ausgeführt – einiges dafür, daß im berlinnahen Raum durchaus Chancen verpaßt werden, wenn dort nicht mehr Wachstumskerne ausgewiesen werden.

Fatal wäre es hingegen, wenn die Neuausrichtung des Wirtschaftsministeriums dazu führen würde, daß Ansätze von unternehmerischem Engagement außerhalb von Wachstumskernen nicht ausreichend gefördert werden. Denn jeder Wachstumskern hat seine Geschichte und ist letztlich auf Initiativen begründet, deren langfristige wirtschaftliche Bedeutung vielleicht die Initiatoren, meistens aber nicht die Förderinstitutionen erkannt haben. Diesem Sachverhalt – potentielle Wachstumskerne schon im Nukleus zu fördern – wird das Förderkonzept in zweierlei Hinsicht gerecht und sichert so die Entwicklungschancen des peripheren Raumes. Schon existierende Unternehmen, die auf Branchen-Kompetenzfeldern arbeiten, werden ohne räumliche Beschränkungen bei ihrer Expansion nach Säule 2 gefördert. Hier liegt keine Benachteiligung der peripheren Räume vor. Bei der Akquirierung von Neuansiedlungen stellen sich

die Regionen außerhalb der Wachstumskerne schlechter. Dies gilt aber nur eingeschränkt für Branchen-Schwerpunktorte. Nun muß man realistischerweise sehen, daß der Optimismus, größere Investoren in die Peripherie-Räume zu attrahieren, der Vergangenheit angehört, so daß eine mögliche Benachteiligung durch die Stärkung des berlinnahen Raumes nicht überbewertet werden darf.

Hinzu kommt, daß gerade die Säule 1 der Neuaustrichtung allen Regionen Brandenburgs und auch den peripheren Räumen gleiche Entwicklungschancen einräumt. Diese ist aber für die schwach entwickelten Räume von zentraler Bedeutung. Das Rückgrat der wirtschaftlich schwachen Regionen bilden die KMU mit weniger als 20 Beschäftigten. Sie bestimmen die wirtschaftliche Dynamik der Region. Diese haben einen Anspruch auf höchstmögliche Förderung, so daß Säule 1 die Peripherie, die überproportional mit Unternehmen ausgestattet ist, deren geplantes Investitionsvolumen 2,5 Mio. € nicht übersteigt, tendenziell bevorzugt.

Das wichtigste Argument, das auch aus der Sicht der berlinfernen Regionen dafür spricht, die berlinnahe Region zu fördern, sind die Chancen, die sich für Brandenburg aus einer effizienteren Förderpolitik ergeben. Gelingt es mit der verstärkten berlinnahen Förderung, das endogene Potential dieser Region zu entfalten, so ist dies nicht nur für den berlinnahen Raum, sondern für ganz Brandenburg von Vorteil. Hier soll nicht auf mögliche Diffusionseffekte in andere Regionen hingewiesen werden, die für periphere Bereiche nicht so bedeutsam sind. Es geht einfach um die Wirtschaftskraft Brandenburgs. Entwickelt sich eine Dynamik im berlinnahen Raum, so führt dies zu mehr Einkommen und insbesondere zu einem höheren Steueraufkommen und stellt so einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung dar. Verstärkte Förderung heute ist dann gleichzeitig die Chance, diese Förderung auch wieder abzusenken. Haushaltskonsolidierung und mehr finanzieller Spielraum sind aber auch Chancen zu verstärkter Förderung der peripheren Räume.

Schon die bisher angestellten Überlegungen machen deutlich, daß im Raum um Berlin Kan-

didaten für einen Wachstumskern existieren. Um dies zu prüfen, müssen die entsprechenden Daten vom Wirtschaftsministerium offengelegt werden, um einen offenen Diskurs über die Auswahl führen zu können. Nur so gewinnt das Konzept seine Legitimation und Akzeptanz, indem die Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden.¹³

Dabei ist insbesondere die kleinräumige Betrachtungsweise aufzugeben, die den entscheidenden Vorteil der berlinnahen Kommunen nicht zum Tragen kommen läßt. Die berlinnahen Kommunen bilden in Brandenburg zusammen mit Berlin aber das einzige großräumige Agglomerationszentrum.

Eine stärkere großräumige Betrachtungsweise würde auch eine rationale Diskussion über die Auswahl der Wachstumskerne erleichtern, da sich auf einem höheren Aggregationsniveau die Datenlage verbessern würde. Es stünden so mehr operational überprüfbare Auswahlkriterien zur Verfügung; und eine Rechtfertigung der Auswahl mittels qualitativer Kriterien, die einen großen politischen Wertungsspielraum beinhalten und bei den Betroffenen schnell auf Skepsis und wenig Akzeptanz stoßen, wäre dann nur noch eingeschränkt notwendig. Auch wenn die knappen Mittel es notwendig erscheinen lassen, diese so zielgenau wie möglich einzusetzen, so ist dabei ein kleinräumiger Ansatz nicht unbedingt hilfreich. Es setzt voraus, daß wir punktgenau Potentiale identifizieren und ihnen exakt Postleitzahlen zuordnen können. Die dazu nötigen Informationen besitzen wir aber nicht. Wie der Sachverständigenrat betont, ist „ein Königsweg für den Aufbau Ost nicht in Sicht“, und die „Forderung der Konzentration der Fördermittel auf Wachstumspole steht auf schwacher empirischer Basis“ (2004: 458). Um das Risiko zu verringern, Wachstumschancen nicht zu nutzen, spricht alles für eine großräumige Betrachtungsweise. Nur eine großräumige Abgrenzung von Wachstumskernen ermöglicht es, im Clusteransatz die räumlichen Externalitäten zu internalisieren, die in Brandenburg verstärkt im Raum um Berlin vorhanden sind.

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu ausführlich: Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (2005).
- 2 So hat der engere Verflechtungsraum zu Berlin ca. 1,7 Millionen Einwohner, der weitere Entwicklungsraum hingegen nur 0,9 Millionen.
- 3 Die disparate Entwicklung der Bevölkerungszahlen für die beiden nächsten Jahrzehnte zeigt eindrucksvoll das Gutachten des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2005) auf; nach dieser Untersuchung stehen den stark wachsenden Berliner Umlandkreisen große Bevölkerungsverluste der Randregionen Brandenburgs gegenüber.
- 4 Die Zitate beziehen sich hier auf: Ministerium für Wirtschaft (2005).
- 5 Siehe dazu im Einzelnen die vom Ministerium für Wirtschaft (2005) veröffentlichte Liste.
- 6 Dies ist umso bemerkenswerter, da das IWH (2004) bei der Identifikation von Potentialen in Brandenburg nicht eine derart optimistische Position, wie das Wirtschaftsministerium einnimmt. Vgl. dazu auch die Anhörung im Gesprächskreis Wissenschaft und Politik des Forums Ostdeutschland der Sozialdemokratie vom 14. Januar 2005 (Forum Ostdeutschland 2005: 54ff.).
- 7 Dabei gelten aufgrund der Vorgaben der Europäischen Union bis 2006 Übergangsregeln.
- 8 Siehe hierzu im einzelnen die Stellungnahme des Wirtschaftsministers (2005).
- 9 Dies wird deutlich, wenn man den Ansatz des Wirtschaftsministeriums mit dem umfangreichen Gutachten des IWH (2004) zu den ökonomischen Entwicklungskernen in Ostdeutschland vergleicht. Das IWH verwendet nicht nur andere Indikatoren, die in der Regionalökonomik Standard sind, sondern die eruierten ökonomischen Entwicklungskerne divergieren auch erheblich mit den vom Wirtschaftsministerium identifizierten Wachstumskernen, so daß das IWH zu einer wesentlich zurückhaltenderen Bewertung der Potentiale Brandenburgs kommt. So identifiziert das IWH nur sechs Wachstumskerne (ökonomische Entwicklungskerne) in Brandenburg. Daß anhand objektiver Kriterien durchaus Wachstumskerne identifizierbar sind, zeigt die IHK zu Schwerin (2005) in ihrem Gutachten für Mecklenburg-Vorpommern.
- 10 Vgl. dazu die Stellungnahme des Wirtschaftsministers (2005).
- 11 GA: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.
- 12 Diese Sicht wird bestätigt, wenn man die Analysen des Sachverständigenrates (2004) sowie des IWH (2004) heranzieht.
- 13 Die als Grundlage von der Landesregierung (2005) verwendeten Charts sind ein erster Hinweis. Das hier zugrunde gelegte Datenmaterial muß offengelegt werden.

Literatur

- Berliner Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2005): Deutschland 2020 – Die demographische Zukunft der Nation, Berlin
- Forum Ostdeutschland der Sozialdemokratie e.V. (Hg.) (2005): Wo liegen die Entwicklungspotenziale des Ostens? Berlin
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2004): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunktorte der ostdeutschen Wirtschaft, Halle/Saale, Oktober
- IHK zu Schwerin (2005): Industrielle Wachstumskerne – wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft, Schwerin
- Landesregierung Brandenburg (2005): Branchen-Kompetenzfelder, Branchen-Schwerpunktorte, Regionale Wachstumskerne, Sitzung der Landesregierung am 1. März 2005
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (2005): Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung, Potsdam, 03.05.2005
- Müller, H. (2005): Vortrag vom 02.04.2005 in Burg: “Vorschlag für eine klare Förderstrategie in Brandenburg“
- Porter, M.E. (1996): Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy, International Regional Science Review 19, 85-94
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Stuttgart
- Wirtschaftsminister des Landes Brandenburg (2005): Stellungnahme des Wirtschaftsministers in der Sitzung des Landtages vom 14.04.2005 zu Top 2, Frage Nr. 290 von Th. Domres – Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung in Brandenburg 1