

Wirtschaft im Wandel – Anforderungen an eine zukunftsorientierte Wirtschaftsförderung

Klaus-Peter Schulze

1. Wirtschaftsentwicklung im weltweiten Umbruch – der Weg in die Zukunft

Weltweiter wirtschaftlicher Strukturwandel ist geprägt durch zunehmende „Wissensintensivierung“. Wissensbasierter technischer Fortschritt wird zur zentralen Triebfeder für Wachstum, Einkommen und Beschäftigung – weltweit, nicht nur in Deutschland.

Im internationalen Wettbewerb haben die Länder die Nase vorn, die ihren Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung höchste Priorität einräumen. Ein Indiz dafür sind u. a. die positiven Korrelationen zwischen Forschungs- und Entwicklungs-(FuE-)Intensitäten, internationalen Patentanmeldungen und Welthandelsanteilen. Der weltwirtschaftliche Strukturwandel wird durch zwei Megatrends geprägt:

- Bedeutungszunahme des Dienstleistungssektors gegenüber der Industrie. Die OECD weist etwa 75 % der Einkommenszuwächse in den Volkswirtschaften dem Dienstleistungssektor zu.
- Wissensintensive Wirtschaftszweige in Industrie und Dienstleistung werden zu Motoren hochentwickelter Volkswirtschaften.

In beiden Fällen ist die Informationstechnik die treibende Kraft. Dies spiegelt sich auch in den Beschäftigtenzahlen für Deutschland wider.

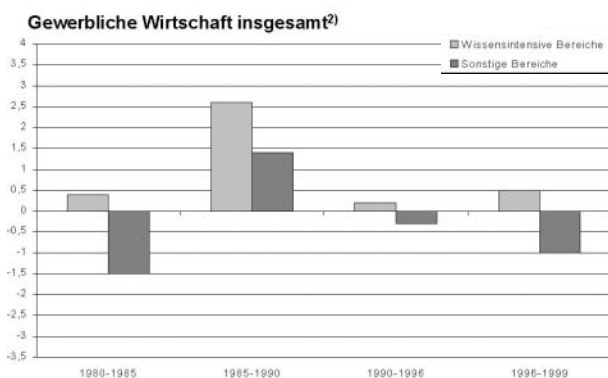


Abb. 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach der Wissensintensität der Wirtschaftsbereiche in Deutschland¹⁾ 1980 bis 1999. Die jahresdurchschnittliche Veränderung der Bereiche ist in % angegeben.

1) 1980 bis 1996 frühere Bundesländer

2) Ohne Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, öffentliche Verwaltung und Dienstleistung, Bildung, private Haushalte etc.

Quelle: BMBF, Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, 2001

In Deutschland ist jeder zweite Arbeitsplatz unmittelbar oder mittelbar vom Export abhängig. Über 51 % des Exportes Deutschlands wird mit wissensintensiven Gütern und Dienstleistungen realisiert. Der Export ist die

Lokomotive für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. In den 90er Jahren stiegen die Exporte wissensintensiver Waren um 10 %, der Export nichtwissensintensiver Waren nur um 8 % an (1). Nicht zuletzt getrieben von der guten Auslandsnachfrage lag die jahresdurchschnittliche Produktionszuwachsrate Deutschlands im Sektor der Spitzentechnik im Vergleichszeitraum bei 6,5 % und im Sektor der höherwertigen Technik nur bei 4 %. Bei nicht-technologieintensiven Bereichen ist eine Produktionsstagnation festzustellen (2). Im technologieintensiven Sektor der Industrie Deutschlands sind 39 % (= 2,4 Mio.) der Industriebeschäftigten tätig. Während in den nicht-technologieintensiven Bereichen der seit 1995 herrschende Trend des Beschäftigungsabbaus weiter anhält, konnte er ab 1997 für den technologieintensiven Sektor der deutschen Industrie gestoppt und umgekehrt werden. Im Vergleich der Jahre 1999/2000 kann ein Beschäftigungszuwachs von 2 % verzeichnet werden (3).

Die technologischen Trends der nächsten Jahrzehnte sind durch die in Abbildung 2 dargestellten Entwicklungslinien gekennzeichnet.

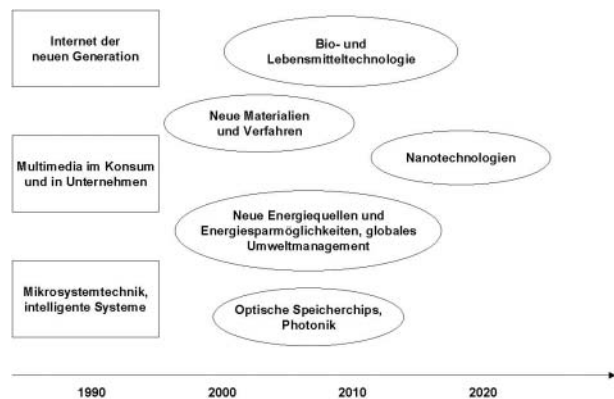


Abb. 2: Technologische Trends der nächsten Jahrzehnte. Quelle: Hightech in Ostdeutschland, Studie der DG Bank, Januar 2001

2. Die Situation der deutschen Bundesländer im Standortwettbewerb

Folgt man der Grundannahme, dass im weltweiten Standortwettbewerb diejenigen Regionen die besten Entwicklungschancen aufweisen, die über eine innovative Wirtschaftsstruktur verfügen, so sind Innovationsindikatoren die zentralen Zukunftsmaßstäbe. Auf die deutschen Bundesländer abgebildet sind noch heute wesentliche strukturelle Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland festzustellen:



- Als „Bremsklotz“ für den Anpassungsprozess Ost-West wirkt die Produktivitätslücke Ostdeutschlands. Die Arbeitsproduktivität Ostdeutschlands liegt noch bei etwas über 65 % des westdeutschen Wertes. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung stellt in seinem Jahresgutachten 2000/2001 dazu fest: „Eine Verringerung der Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft ist notwendige Voraussetzung für Real-einkommenszuwächse und Beschäftigungsgewinne“ (a.a.O., S. 120 Tz. 183).
- Die Exportquote ostdeutscher Betriebe lag mit rund 30 % deutlich unter dem Niveau Westdeutschlands (48 %). Lediglich 3,4 % des von deutschen Betrieben im Ausland erzielten Umsatzes mit FuE-intensiven Waren kam aus den neuen Bundesländern (4).
- Der Gründungsboom in Ostdeutschland, der den Beginn der 90er Jahre beherrschte, ebbt ab. Seit 1993 ist der Saldo aus Neueintragungen und Löschungen im Handelsregister im Osten geringer als im Westen - mit weiter rückläufiger Tendenz.
- Schließlich sind signifikante Unterschiede in der Größenstruktur ost- und westdeutscher Unternehmen im innovativen Bereich feststellbar. Während in den neuen Bundesländern 65 % der FuE-Aufwendungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) (bis 500 Beschäftigte) entfallen, beträgt dieser Anteil in den alten Bundesländern nur 16 %.
- Bei einem Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands von 21 % an der gesamtdeutschen Bevölkerungszahl ist der Anteil des FuE-Personals in der Wirtschaft nur 9 %, der Anteil an den FuE-Aufwendungen nur 6 % (5).

Auch innerhalb der beiden Länderblöcke Ost- und Westdeutschland sind deutliche Unterschiede im zukunftsorientierten Entwicklungsniveau festzustellen. Eine kürzlich von der Prognos AG im Auftrag der Wirtschaftswoche vorgelegte Analyse zur technologischen Leistungsfähigkeit deutscher Regionen belegt die wirtschaftliche Dominanz deutscher Hightech-Gebiete, etwa um München oder Stuttgart. Weiterhin wird das technologische West-Ost-Gefälle bestätigt (6). Einige ostdeutsche Länder haben sich durch eine klare Innovationsorientierung zu Wachstumspolen entwickelt und damit den Anschluss an das westdeutsche Niveau gefunden, wie etwa Sachsen oder Thüringen. Andere Länder haben noch ein Stück Weges vor sich, wie etwa Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern.

Aufgrund der signifikanten Zusammenhänge zwischen Innovationsstärke und Wirtschaftskraft stellen viele Bundesländer die Technologieentwicklung in den Vordergrund ihrer Wirtschaftspolitik, um nicht den Anschluss an die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren.

3. Strategien zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung

Zukunftsorientierte Wirtschaftsförderung leistet einen Beitrag, die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft zu entwickeln. Für Länder und Regionen im Umbruch hilft diese Unterstützung bei der Bewältigung des

Strukturwandels. Aufgrund der strategischen Bedeutung der Innovationskraft für die regionale Wirtschaftsentwicklung, gilt ein innovatives Wirtschaftsklima als zentraler Standortfaktor. Seine Entwicklung steht daher im Mittelpunkt einer zukunftsorientierten Wirtschaftsförderung. Dabei wirken Ansiedlungsbemühungen, Unternehmensentwicklung und Existenzgründungsunterstützung regelkreisartig zusammen (Abbildung 3). Die Handlungsstrategien aller genannten Bereiche sind dabei aufeinander abzustimmen.

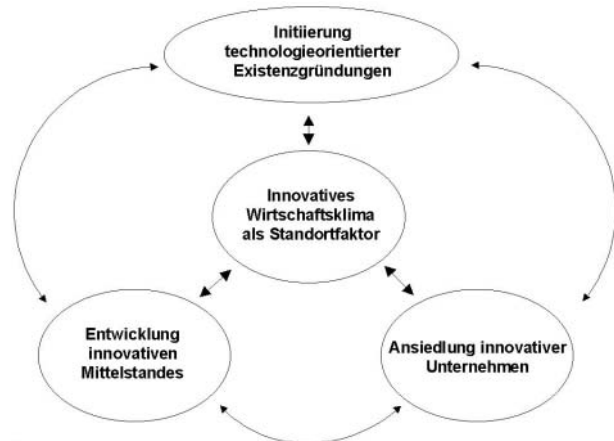


Abb. 3: Regelkreis zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung

Die Ansiedlung innovativer Unternehmen kann umso leichter gelingen, je besser der Standort durch einen innovativen Unternehmensbestand geprägt ist, der durch technologieorientierte Gründungen sich stetig erneuert. Umgekehrt können neu angesiedelte Unternehmen durch Aufbau von Kunden-Lieferanten-Beziehungen eine Stabilisierung des Unternehmensbestandes bewirken. Wie in einem Regelkreis greifen die verschiedenen Standortfaktoren ineinander und bestimmen den Status des Wirtschaftsklimas.

Wirtschaftsförderung muss dabei an den Entwicklungshemmnissen anpacken, die sich für den Erfolg innovativer Unternehmen als besonders hinderlich erwiesen haben. Mehrere Untersuchungen machen für den Erfolg wachstumsstarker Regionen folgendes Bündel von Faktoren verantwortlich (7):

- Tätiges Bekenntnis der politisch Verantwortlichen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung durch Innovation.
- Konzentration der wirtschaftsfördernden Aktivitäten auf ausgewählte Zukunftsfelder und in diesem Bereich tätige Unternehmen.
- Verlässliche Bereitstellung der dazu notwendigen öffentlichen Mittel und Schaffung von Zugängen zu öffentlichem und insbesondere privatem Kapital.
- Unterstützung der Entwicklung des Management-Know-hows bei bestehenden Unternehmen mit starker Betonung der Marktorientierung.

Der Standortwettbewerb in und von Deutschland kann nicht als Preiswettbewerb geführt werden. Zu hoch sind Arbeits- und Infrastrukturkosten Deutschlands im internationalen Vergleich. Der Standortwettbewerb heute und in der Zukunft wird über Kompetenzen, Wissenstransfer und das Angebot an qualifiziertem Personal

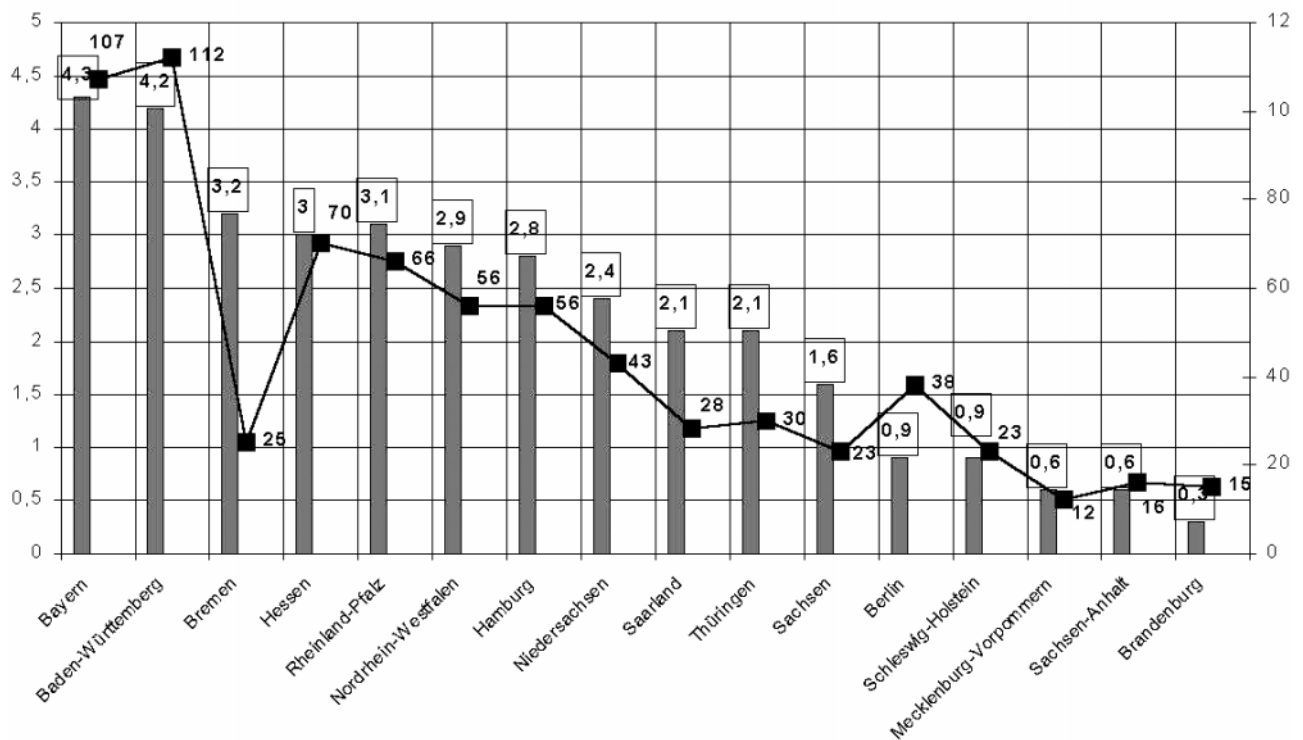


Abb. 4: Reales Wirtschaftswachstum 2000 (%) / Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner 2000. Quellen: Bankgesellschaft Berlin, RegionalReport. Die Wirtschaftsregion Berlin-Brandenburg zwei Jahre nach dem Regierungsumzug, August 2001; BMBF, Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2001

entschieden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung. Die Regionen und Länder in Deutschland und die Standortkonkurrenten in der Welt haben dies erkannt und setzen auf Innovationen. Der Erfolg gibt ihnen Recht: Dies zeigen nicht zuletzt die positiven Korrelationen zwischen dem länderbezogenen BIP-Wachstum und den zuzuordnenden Ausprägungen der Zukunftsindikatoren, z. B. den Patentanmeldungen (Abbildung 4). Allerdings sind innovative Standortentwicklungen nicht quasi über Nacht zu haben. Innovationsförderung braucht einen langen Atem und verlässliche Rahmenbedingungen. Dies ist in Zeiten begrenzter Legislaturperioden mit kurzfristigen Erfolgserwartungen nicht immer leicht zu realisieren. Gerade die neuen Bundesländer haben unmittelbar nach der Wende praktisch einen totalen Zusammenbruch ihres Innovationssystems erlebt. Während der Einigungsvertrag für den Bereich der Wissenschaft ein geregeltes Übergangsverfahren in das System der Bundesrepublik Deutschland vorgab, wurde der Bereich der industriellen Forschung und Entwicklung im Wesentlichen dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen. Zwar konnte mittlerweile in gesamt Ostdeutschland eine Trendwende beim Innovationsabbau erreicht werden, jedoch mit regional sehr differenzierten Ergebnissen. Einige (wenige) Regionen Ostdeutschlands haben den Anschluss an das westdeutsche Niveau geschafft, andere laufen weiter hinterher, z. T. mit zunehmendem Abstand.

Zukunftsorientierte Wirtschaftsförderung hat daher in den Defizitregionen den primären Auftrag, für ein innovatives Wirtschaftsklima zu sorgen. Gelingt dies nicht, ist eine dauerhafte Abkopplung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung vom nationalen und internationalen Wettbewerb zu befürchten.

4. Folgerungen für die Organisation zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung

Organisationen sind Instrumente zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sieht man als Hauptzweck der Wirtschaftsförderung die Erzielung eines innovativen Wirtschaftsklimas an, so sind die entsprechenden Förderungsaktivitäten darauf zu fokussieren. Im Einzelnen heißt das insbesondere:

- Konzentration aller wirtschaftsfördernden Aktivitäten auf innovative Wachstumsbereiche. Dies erfordert zunächst die Identifikation der regionalen Innovationsstärken und ihre gezielte Unterstützung, aber auch den Mut der Ausgrenzung innovationsschwacher Bereiche.
- Bestehende innovative Unternehmen in ihrer Marktkraft stärken. Hierbei ist Unterstützung in den bekannten Defizitbereichen, vor allem beim Marktzugang, bei der Finanzierung und beim Management gefragt. Im Mittelpunkt der Förderungsbemühungen sollte dabei die Stärkung der unternehmerischen Eigeninitiative stehen, die öffentliche Hilfe auf absehbare Zeit überflüssig macht.
- Ansiedlung innovativer Großunternehmen zur Verstärkung des Wachstums vorhandener Unternehmen. Ansiedlungserfolge können dabei in dem Maße erwartet werden, wie die Attraktivität des „innovativen Standortmilieus“ zunimmt.
- Junge technologieorientierte Existenzgründungen initiieren und begleiten. Gerade im Bereich der Hochschulen finden sich Ideenvorräte, die es zu wecken gilt. Entscheidend für ihren unternehmerischen Erfolg ist jedoch deren marktorientierte Umsetzung. Wirtschaftsförderung muss helfen, dass aus zukunftsfähigen Ideen Markterfolge werden.



Wirtschaftsförderung ist Dienstleistung. Dienstleistung ist dann erfolgreich, wenn der Kunde zufrieden ist. Zufriedenheit ist dann gegeben, wenn die Leistungserwartungen erfüllt werden. Die verschiedenen Zielgruppen der Wirtschaftsförderung im hier verstandenen Sinne haben jedoch höchst unterschiedliche Leistungserwartungen, differenzierte Entscheidungsspielräume und sprechen eine unterschiedliche Sprache. Während beim reinen Ansiedlungsfall häufig die Frage der öffentlichen Subventionierung der Standortwahl im Vordergrund steht, rücken bei bestehenden Unternehmen und Existenzgründern komplexere technisch-wirtschaftliche Problemstellungen in den Analysefokus, die oftmals eine ganzheitliche Unternehmensbetrachtung erfordern. In jedem Fall wird eine kompetente Hilfestellung erwartet.

Der erwarteten Kompetenznachfrage steht ein verfügbares Kompetenzangebot der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung gegenüber. Aufgrund der zielgruppenspezifischen Fragestellungen werden sehr unterschiedliche Qualifikationsanforderungen erforderlich. Reine Subventions- oder Vertriebskompetenzen verlieren dabei angesichts der fachorientierten Wissensdominanz zunehmend an Bedeutung. Der Wirtschaftsförderer der Zukunft ist mehr Wissensmanager als Subventionsberater.

Institutionell gesehen wird Wirtschaftsförderung in Deutschland klassischerweise in zielgruppenzentrierten Organisationen durchgeführt: Es gibt die Wirtschaftsfördergesellschaften, die sich um Unternehmensansiedlungen kümmern, diejenigen, die dem Bereich der bestehenden Technologieunternehmen verpflichtet sind, und in einigen Bundesländern gesonderte Organisationen für die Gruppe der Existenzgründer. In aller Regel sind die jeweiligen Aufgabenbündel eigenständigen Rechtsformen zugewiesen, mit verschiedenen Gesellschafter- und Finanzierungsstrukturen. Nur relativ selten findet man Beispiele gesellschaftsrechtlich geschlossener Unternehmensverbände, wie etwa in den Bundesländern Bremen und Brandenburg.

Folgt man den vorangegangenen Betrachtungen, so weisen die verschiedenen Bereiche der Wirtschaftsförderung enge Bedingungsbeziehungen auf und sind gemeinsam den strukturellen Herausforderungen der Wissensgesellschaft verpflichtet. Bei organisatorisch getrennten Aufgabenerledigungen besteht daher die Gefahr, nur suboptimale Ergebnisse zu erzielen.

Legt man daher den in diesem Beitrag entwickelten Systemansatz zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung zugrunde, so stellt sich die Frage nach der geeigneten organisatorischen Zusammenarbeit. Grundsätzlich ist dabei jede Organisationsform und jeder Organisationsverbund dem Wirtschaftlichkeitspostulat unterworfen (8): Das bedeutet, dass Handlungsergebnis und Mitteleinsatz in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Beim Vergleich verschiedener Organisationsvarianten ist derjenigen der Vorzug zu geben, bei der das Output/Input-Verhältnis die günstigste Relation aufweist.

Eine unzulässige Verengung des Bewertungsansatzes wäre jedoch die Reduzierung der Betrachtung auf den Finanzierungsabbau öffentlicher Wirtschaftsförderung aufgrund von Sparzwängen. Unter Effizienzüberlegungen finden die Sparzwänge der öffentlichen Hand dort ihre Grenzen, wo die Erreichbarkeit der Wirtschaftsförderergebnisse in Gefahr gerät. Vor allem hinsichtlich der notwendigen Personalressourcen kann eine zu starke Spardominanz angesichts der Qualifikationserfordernisse zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung geradezu kontraproduktiv wirken. Reduzierungen des Mitteleinsatzes und damit unmittelbare Wirtschaftlichkeitssteigerungen erwarten regionale Finanzträger u. a. aus dem Einwerbungspotenzial der Gesellschaften bei überregionalen Projekten und Aufträgen. Dabei sind vor allem die Finanzbeiträge hilfreich, die die Wettbewerbsneutralität der Wirtschaftsförderung nicht beeinträchtigen und zur Erfüllung der Kernaufgaben beitragen.

Insgesamt steht die öffentliche Wirtschaftsförderung heute angesichts des weltweiten Strukturwandels zur Wissensgesellschaft vor neuen inhaltlichen und organisatorischen Herausforderungen. Die isolierten Organisationsmodelle von gestern müssen überdacht und neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden. Welche der Organisationsformen die geeignetste ist, kann nicht allgemeingültig angegeben werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, regionale Besonderheiten und weitere Einflussfaktoren müssen beachtet werden. Der vorliegende Beitrag gibt Ansatzpunkte für weitergehende Überlegungen.

Literatur

- (1) Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF (Hrsg.): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Zusammenfassender Endbericht 1999, Bonn 2000, S. e
- (2) BMBF (Hrsg.): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Zusammenfassender Endbericht 2000, Bonn 2001, S. 55
- (3) BMBF (Hrsg.): a.a.O. 2001, S. 20
- (4) BMBF (Hrsg.): a.a.O. 2001, S. 60
- (5) BMBF (Hrsg.) a.a.O. 2001, S. 66
- (6) Wirtschaftswoche Nr. 14 vom 30.03.2000, S. 34 ff.
- (7) Deutsche Genossenschaftsbank AG (Hrsg.): Hightech in Ostdeutschland – Wirtschaftliche Entwicklung und Erfolgsfaktoren, Frankfurt/Main 2001, S. 68
- (8) Entsprechende Forderungen sind auch in der Bundeshaushaltsordnung und in den Länderhaushaltsordnungen verankert.

Autor

Prof. Dr. rer. pol. Klaus-Peter Schulze

ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH

Steinstraße 104 - 106, 14480 Potsdam

Tel. 03 31/6 60-38 33

E-Mail: klaus-peter.schulze@zab-brandenburg.de