

**Wirtschaftspolitik in Schleswig-Holstein
zwischen Lehrbuch und Sachzwang**

Antrittsvorlesung von Prof. Dr. Bernd Rohwer
anlässlich der Ernennung zum apl. Professor
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
am 11. November 2002¹

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Helmut Badekow und Dr. Markus Hirschfeld.

Magnifizienz,
Spektabilität,
verehrte Kolleginnen und Kollegen,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Es ist für mich eine große Freude und Ehre, heute anlässlich meiner Umhabilitation an die Christian-Albrechts-Universität meine Antrittsvorlesung halten zu können. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Christiania Albertina hat eine ruhmreiche Geschichte und bis heute einen exzellenten Ruf. Ökonomen wie Bernhard Harms, Erich Schneider, Herbert Giersch, Reimut Jochimsen, Horst Siebert u.v.a. haben diesen Ruf mitbegründet und stehen zugleich für eine auch der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verpflichtete Wirtschaftsforschung. Diese Fakultät einschließlich des weltweit renommierten Instituts für Weltwirtschaft sind wissenschaftliche Aushängeschilder unseres Landes. Sie gilt es zu pflegen und zu stärken.

Mein Lebensweg weist weder die typischen Merkmale einer wissenschaftlichen noch die einer politischen Karriere aus. Aus der Wissenschaft in die Wirtschaft bin ich bereits während der Endphase der Habilitation in die Wirtschaft gewechselt. Zur Politik kam ich als Quereinsteiger, als Leiter der politischen Planung und Denkfabrik unter Björn Engholm. Dass ich heute als Minister für die Wirtschafts-, Technologie- und Verkehrspolitik des Landes verantwortlich bin, war die Folge mancher Zufälligkeiten. Anders als etwa in den Vereinigten Staaten ist der berufliche Wechsel zwischen Wirtschaft und Politik oder zwischen Wissenschaft und Politik in Deutschland immer noch die Ausnahme. Ich meine, das sollte anders werden, und ein Schritt in diese Richtung ist sicher ein viel engerer Austausch zwischen den Hochschulen und der Politik. Denn so, wie die Hochschulen entscheidend sind für Innovationen in der Wirtschaft, so sind sie es auch für Innovationen und Reformen in der Politik. Auch und ganz besonders deshalb freue ich mich darauf, neben meinem politischen Hauptberuf in dieser Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät mitarbeiten zu können. Davon kann meine Arbeit als Minister nur profitieren, und vielleicht ist es auch für die Lehrenden und Studierenden an der Fakultät von Interesse, auf diese Weise über die Fragestellungen und praktischen Erfahrungen eines verantwortlichen Politikers noch näher mit der Wirtschaftspolitik in Kontakt zu kommen.

Gestatten Sie mir bitte an dieser Stelle eine persönliche Anmerkung: Den inneren Drang, Wirtschaftsforschung für die Lösung konkreter Probleme zu nutzen, die Freude am Wechsel zwischen Universität, Wirtschaft und Politik – und ohne beides wäre ich nicht in die heutige Doppelfunktion gelangt - verdanke ich zu einem ganz wesentlichen Teil meinem akademischen Lehrer Werner Ehrlicher. Werner Ehrlicher ist und war immer ein politischer Ökonom, einer auch, der in Systemzusammenhängen dachte, stets den Überblick über Teildisziplinen und Teilmodelle behielt und immer fragte: Was kann die geld-, beschäftigungs- und finanzwissenschaftliche Forschung zur Lösung unserer wirtschaftspolitischen Probleme beitragen. Lieber Werner Ehrlicher, ich habe Ihnen viel zu verdanken und freue mich ganz besonders, dass Sie heute dabei sein können.

Ich möchte mich im Folgenden mit der Frage beschäftigen, wie hilfreich eigentlich die Wirtschaftswissenschaft für eine gute Wirtschafts- und Verkehrspolitik ist. George Stigler spitzte die Frage 1976 auf drei Worte zu: „Do Economists Matter?“. (Reizvoll wäre natürlich auch die Frage: „Do Ministers for Economic Affairs Matter?“ – aber es lassen sich nicht alle schwierigen Fragen in einer einzigen Vorlesung beantworten!) Ich möchte der genannten Frage heute allerdings nicht auf der Ebene der europäischen oder bundesdeutschen Wirtschaftspolitik nachgehen, auch wenn das – gerade mit Blick auf die aktuelle Lage und die für mich nicht gerade zu Ende gedachten Pläne der neuen Bundesregierung - ebenfalls seinen Reiz hätte. Ich beschränke mich bewusst auf die regionale Ebene, auf Schleswig-Holstein. Es ist, wenn Sie so wollen, der Versuch eines kritischen Selbst-Tests: Entspricht die Wirtschafts- und Verkehrspolitik in Schleswig-Holstein dem Stand der ökonomischen Forschung? Oder folgt sie mehr oder weniger unsystematisch den Interessen einzelner Gruppen und/oder kurzfristiger Wahltaktik?

Halt stopp, werden hier einige sagen. Kann denn ein Politiker, dessen Äußerungen von Opposition und Presse schnell gegen ihn verwandt werden, einen solchen Test öffentlich wagen? Bzw. wird er nicht gezwungen sein, seine Analyse so zu verfälschen, dass der Eindruck von Konsistenz um jeden Preis gelingt? Nun, Sie mögen diese kritische Frage im Kopf behalten und meine Überlegungen auf Glaubwürdigkeit überprüfen. Ich stelle an meine eigene Tätigkeit jedenfalls den Anspruch, das Lehrbuch nicht am Eingangstresen meines Ministeriums abzugeben, sondern es zu nutzen für eine Politik, die rational, effizient, konsistent, verlässlich, langfristig ausgerichtet und lernfähig ist. Inwieweit dies im kleinen und überschaubaren Schleswig-Holstein gelingt, soll Thema der folgenden Überlegungen sein.

Das Thema bedarf allerdings einiger präzisierender Vorbemerkungen:

Zuallererst muss ich definieren, was ich unter einer „guten“ Wirtschafts- und Verkehrspolitik verstehe. Natürlich geht es hier um Werturteile. Etwas vereinfacht stehen drei Definitionen zur Auswahl:

Erstens kann unter einer guten Wirtschaftspolitik das verstanden werden, was allgemein unter den Begriff einer „rationalen“ Wirtschaftspolitik gefasst wird. Dazu gehört, dass sie

- langfristig und strategisch ausgerichtet wird,
- klare, möglichst präzise definierte Ziele verfolgt,
- dass sie systematisch und widerspruchsfrei vorgeht,
- dass sie verlässlich ist (dies sage ich auch mit Blick auf frühere Diskussionen zur Theorie rationaler Erwartungen, die nur überraschende politische Eingriffe als wirksam beurteilt hat)
- dass sie lernfähig auch in dem Sinne ist, dass ggf. Fehler oder Fehleinschätzungen korrigiert werden und
- dass sie sich bei der Verfolgung ihrer Ziele auf Erfahrungswissen und bewährte wissenschaftliche Erkenntnisse stützt.

Nach diesem Verständnis wird man jedenfalls der Tendenz nach sagen können, dass die Wirtschaftspolitik desto rationaler und Erfolg versprechender angelegt ist, je

mehr sie sich auf breit akzeptierte Ergebnisse der Wirtschaftsforschung gründen kann.

Zweitens wird eine gute Politik häufig auch schlicht als eine Politik definiert, die die von ihr gesetzten inhaltlichen Ziele so weit wie möglich erreicht. Gute Politik muss sich nach diesem Verständnis an harten Fakten messen lassen. Dafür sind Evaluierungen und Benchmarks erforderlich.

Mein Politikverständnis gründet sich auf eine Kombination dieser beiden Definitionen. Eine „gute“ Wirtschaftspolitik ist für mich eine „rationale“ Politik im beschriebenen Sinne, die sich zugleich aber auch an der konkreten Zielerreichung messen lassen muss – auch wenn gerade letzteres methodisch jede Menge Probleme aufwirft.

Eine dritte, gerade unter Politikern weit verbreitete Definition möchte ich mir demgegenüber nicht zu eigen machen. Danach wird unter einer „guten“ Politik schlicht eine Politik verstanden, die auf breite Zustimmung in der Bevölkerung, also beim Wähler stößt. Natürlich: Ohne Zustimmung verliert Politik in einer Demokratie ihre Legitimität. Zustimmungsvoten bzw. Wahlergebnisse sind gleichwohl keine Gradmesser für die Rationalität und den Zielerreichungsgrad einer konkret betriebenen Politik. Die Zuspitzung „Wissenschaftler fühlen sich der Wahrheit verpflichtet, Politiker dem Wahlvolk“, wie sie Hans Schuh in der „Zeit“ formulierte², mag etwas Wahres enthalten. Sie ist aber, jedenfalls was den Politikteil betrifft, ebenso weit überzogen wie die These von Susanne Cassel, der zu Folge wissenschaftliche Rationalität darin bestehe, das breite Allgemeinwohl im Auge zu haben, während die politische Rationalität verlange, Ansehen und Macht zu steigern.³ Auch wenn man ohne Macht und Ansehen in der Politik sicherlich nicht viel bewegen kann – mein Verständnis von „guter“ Politik trifft diese Position jedenfalls nicht. William Gladstone hat einmal gesagt „Der Politiker denkt an die nächsten Wahlen, der Staatsmann an die nächste Generation“ – er hat die Gratwanderung zwischen der kurzen und längeren Perspektive damit auf den Punkt gebracht.

Des Weiteren gehört an diese Stelle natürlich ein Hinweis auf die begrenzten Handlungsmöglichkeiten einer Wirtschafts- und Verkehrspolitik auf Landesebene. Dies ist keine Ausrede für manchmal allzu langsame oder ganz ausbleibende Erfolge, macht aber die Erfolgsmessung umso schwerer. Sicherlich werden die wichtigsten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weltweit, auf EU-Ebene oder durch den Bund gesetzt. Dennoch hat auch die Politik auf Landesebene Spielräume – in der Verkehrspolitik ohnehin, aber auch in der Technologiepolitik, am wenigsten bei der Festlegung steuerlicher, monetärer oder rechtlicher Rahmenbedingungen.

Schließlich - und das ist meine dritte Vorbemerkung - kann ich mir natürlich nicht anmaßen, in den verschiedenen Feldern der schleswig-holsteinischen Wirtschaftspolitik den Stand der Forschung wirklich zu überblicken. Ich werde versuchen, wichtige Forschungsergebnisse zu berücksichtigen, werde aber höchst unvollständig bleiben. Dafür bitte ich alle Vollzeit-Wissenschaftler schon hier um Verständnis. Insofern sind meine Ausführungen kaum mehr als erste Thesen, die vielleicht weitere konstruktive Diskussion auslösen.

Aber nun zum eigentlichen Thema. In wieweit kann sich die konkret in Schleswig-Holstein betriebene Wirtschafts- und Verkehrspolitik auf entsprechende Ergebnisse der Wirtschaftsforschung stützen? Ausgangspunkt ist dabei natürlich die Zielstellung

² H. Schuh, Wer hat da am Rat gedreht?, in Die Zeit, Nr. 35, 2002.

³ S. Cassel, Politikberatung und Politikerberatung, ... Haupt

der Politik: Im Falle der Wirtschaftspolitik besteht das Hauptziel darin, in Schleswig-Holstein einen möglichst hohen Wachstumspfad und einen entsprechenden Zuwachs an Einkommen und wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, konzentriert sich die Wirtschaftspolitik auf folgende Aufgaben:

- Die *Wirtschaftsförderung* soll ansässigen und neuen Unternehmen möglichst günstige Produktions- und Investitionsbedingungen ermöglichen und ein positives Wirtschaftsklima schaffen; dazu setzt sie sich auf der Bundes- und EU-Ebene für günstigere steuerliche, finanzielle, kostenseitige und rechtliche Rahmenbedingungen ein und zielt in Schleswig-Holstein auf eine Wirtschaftsförderung der kurzen Wege mit Beratungsleistungen und flankierenden Finanzierungsangeboten speziell für kleinere und mittlere Unternehmen.
- Sie setzt auf die besonderen Potenziale neuer Unternehmensgründungen und will diese besonders fördern.
- Sie unterstützt heimische Unternehmen auf deren Weg in neue auswärtige Märkte.
- Sie focussiert ihre Bemühungen zur Akquisition auswärtiger Unternehmen auf wenige besonders chancenreiche Herkunftsländer.
- Und sie konzentriert ihren Mitteleinsatz – soweit im Rahmen der Bundes- und EU-Vorgaben möglich – auf die Schaffung wirtschaftsnaher Infrastruktur bei gleichzeitig möglichst geringer direkter betrieblicher Förderung.
- In ihrer *räumlichen Ausrichtung* zielt die Wirtschaftspolitik darauf ab, Schleswig-Holstein und Hamburg als eine wirtschaftlich zusammengehörige Region zu entwickeln.
- Schleswig-Holstein/Hamburg als wirtschaftliche und verkehrliche Brücke in den Ostseeraum zu profilieren
- die Entwicklungssachse Berlin-Hamburg-Lübeck-Kopenhagen zu stärken und
- die Bildung leistungsfähiger Subregionen (Metropolregion Hamburg, Lübeck/Ostholstein, KERN-Region, Flensburg/Westküste) zu unterstützen.
- Die *Technologieförderung* soll den Transfer neuen Wissens und neuer Technologien in die Unternehmen befördern und ein günstiges Innovationsklima unterstützen.
- Und sie soll solche Branchen-/Technologiecluster besonders fördern, die einerseits eine notwendige kritische Masse in der Region erreichen und andererseits für die künftige Entwicklung besondere Wachstumschancen aufweisen.
- Die *Politik zur beruflichen Qualifizierung* will durch entsprechende Rahmenbedingungen („Bündnis für Ausbildung“, Ausbildungsordnungen, Organisation des Berufsschulunterrichts, Ausbildungsberatung, Weiterbildungsverbände u.a.) die Unternehmen zu mehr Ausbildungsplätzen und gezielteren Ausbildungs- und Weiterbildungsstrategien motivieren.
- Die *Verkehrspolitik* setzt darauf, durch den Ausbau der überregionalen Verkehrsverbindungen die Standortgunst der Region zu verbessern.

- Im Bahnbereich setzt sie dabei wie im Telekommunikationssektor auf mehr Wettbewerb, im SPNV auf Basis eigener Zuständigkeiten, beim Personenfernverkehr und im Cargobereich durch Initiativen gegenüber Bund und Deutscher Bahn.
- Sie fördert Bemühungen für neue private oder kombiniert öffentlich-private Finanzierungs- und Betreibermodelle insbesondere auch beim Ausbau der Infrastruktur.

So breit schon dieses Spektrum ist – im Grunde geht Wirtschaftspolitik noch viel weiter. Alles, was dazu beiträgt, die Region und ihre Unternehmen und Akteure wirtschaftlich fit für den Wettbewerb zu machen, gehört letztlich zur Wirtschaftspolitik. Vor allem die Bildungspolitik, aber auch die Kulturpolitik, Sozialpolitik oder Umweltpolitik haben gewaltigen Einfluss auf die wirtschaftlichen Rahmengenbedingungen. Insofern sage ich - nicht nur als Wirtschaftsminister: Wirtschaftspolitik ist eine Querschnittsaufgabe.

Vor allem aus Zeitgründen werde ich mich i.f. aber nicht nur auf meinen Ressortbereich, sondern hier wiederum auf drei dieser Politikbereiche konzentrieren, und zwar (1) die insbesondere auf KMU und Existenzgründungen ausgerichtete Wirtschaftsförderung, (2) die Technologieförderung und (3) die Verkehrspolitik.

2. Wirtschaftsförderung

Die *Wirtschaftsförderung* des Landes zielt vornehmlich darauf ab, günstige Rahmenbedingungen im Land insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sowie Neugründungen zu schaffen.

Als Definition der KMU ist die Abgrenzung der EU-Kommission - d.h. Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten und bis zu 40 Mio. Euro Jahresumsatz – weit verbreitet, natürlich auch wegen der förder- und beihilferechtlichen Relevanz. In anderen Definitionen wird die Grenze bei 500 Beschäftigten gezogen. Wichtiger sind die qualitativen Merkmale. Zu ihnen zählen insbesondere die rechtliche und wirtschaftliche Selbständigkeit, der „Eigentümer-Unternehmer“ bzw. die Einheit von Eigentum, Haftung und strategischer Geschäftsführung, sehr häufig die Rechtsform als Personengesellschaft sowie die begrenzten direkten Zugangsmöglichkeiten zu Kapitalmarkt und Börse.⁴

Die entscheidende Frage ist: Gibt es schlüssige Argumente und empirische Bestätigung dafür, dass KMU und Neugründungen einer besonderen wirtschaftspolitischen Aufmerksamkeit und ggf. auch Förderung bedürfen?

Diese Frage stellt sich auch unabhängig davon, welche Bedeutung der Mittelstand für eine Region hat. Schleswig-Holstein ist ohne Frage ein mittelstand-geprägtes Land. 99,5 % der Betriebe haben hierzulande weniger als 250 Beschäftigte. 76,2 % der Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten, 86 % in Betrieben mit bis zu 500 Beschäftigten. Allein in sehr kleinen Betrieben mit bis zu 20 Beschäftigten arbeiten in Schleswig-Holstein 34 % der Beschäftigten. Im Vergleich der Bundesländer ist sowohl der Anteil der KMU als auch der der Selbständigen überdurchschnittlich hoch. So wichtig diese Zahlen sind – sie besagen zunächst nur,

⁴ Vgl. S. Behringer, Unternehmensbewertung bei kleinen und mittleren Unternehmen, Dissertation, Flensburg 1998, S. 6 ff.

dass Wirtschaftspolitik gerade für Schleswig-Holstein darauf gerichtet sein muss, die Rahmenbedingungen insbesondere für die KMU günstig zu gestalten.

Bedürfen die KMU damit aber auch einer gegenüber größeren Unternehmen besonderen Förderung? Zwar sind die entsprechenden Befunde und Empfehlungen der Wirtschaftsforschung, wie leider so oft, auch hierzu nicht ganz eindeutig. In der Mehrzahl stützen die Ergebnisse aber doch die Empfehlung, KMU in besonderer Weise zu unterstützen:

- Von wenigen Ausnahmen abgesehen weisen die meisten Untersuchungen darauf hin, dass *KMU im Durchschnitt tatsächlich eine höhere Wachstums- und Beschäftigungsdynamik als größere Unternehmen aufweisen* (häufig nach Birch⁵ auch als „Mittelstandshypothese“ bezeichnet).⁶ Allerdings ist dabei die Streuung zwischen KMU besonders groß; den wachstumsdynamischen KMU steht eine relativ große Gruppe weniger flexibler KMU gegenüber, die geringe Beschäftigungszuwächse oder sogar –verluste aufweisen.⁷ Der Anteil der KMU an Wertschöpfung und Wachstum ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Branchen, in denen eine große Zahl von KMU präsent sind, wachsen tendenziell schneller als großbetrieblich ausgerichtete Branchen.⁸ Während im Zeitraum 1980-97 in Deutschland in Unternehmen mit über 1000 Beschäftigten rd. 890.000 Arbeitsplätze verloren gingen, stieg die Zahl der Beschäftigten in Unternehmen bis 500 Beschäftigten um rd. 2,1 Mio. an.⁹
- *KMU lösen vielfach positive externe Effekte aus.* So können sie aufgrund ihres endogenen Entwicklungspotentials günstige regionalwirtschaftliche Effekte bewirken. Regionen, die durch KMU geprägt sind, sind nach bisherigen Beobachtungen weniger krisenanfällig, da eine höhere Risikodiversifikation erreicht wird.¹⁰ Sie verbessern die Marktstruktur und den Wettbewerb. Auch ihr im Vergleich zur Größe überproportionaler Beitrag zur Ausbildung im dualen System stellt einen positiven externen Effekt dar.
- *KMU haben im Vergleich zu größeren Unternehmen strukturelle Nachteile.* Sie können in geringerem Umfang Skalenerträge erzielen, können Risiken in geringerem Umfang diversifizieren, der Einsatz von F&E, hoch qualifizierten Spezialisten, systematischer Weiterbildung und modernen Management-Systeme stößt auf das Problem von Mindestaufwendungen und sprungfixen Kosten, KMU sind in ihrem Standortverhalten tendenziell weniger mobil, sie verarbeiten weniger Informationen als größere Unternehmen und haben eine

⁵ D. Birch, *The Job Generation Process*, MIT Program on Neighbourhood and Regional Change, Cambridge 1979.

⁶ Vgl. RWI, *Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Essen 1998, S. 113 f. Kritisch hingegen F. Turk, *Mittelstand als Beschäftigungsmotor: ein verhängnisvoller Irrtum*, Institute of Labour Law and Industrial Relations in the EU, Trier 2002.

⁷ Vgl. Institut für Mittelstandsforschung an der Universität Mannheim, *Tätigkeitsbericht 1999*. Vgl. auch Bundesverband der Deutschen Industrie, *BDI-Mittelstandsstudie*, 9.10.2001.

⁸ Vgl. RWI, a.a.O., S. 307.

⁹ Vgl. ebda., S. 269.

¹⁰ Vgl. D. Neuberger, *Regionalökonomie und Finanzierung kleiner und mittelständischer Unternehmen: Ansätze zur Erklärung eines Ost-West-Gefälles*, Working Paper des Instituts für Geld und Kredit der Universität Rostock, Nr. 24, 2000, S. 7 f. S. Straub u.a., *Mittelstandsförderung. Eine theoretische Betrachtung*, Schinkel 2002, S. 44.

geringere räumliche Reichweite.¹¹ KMU weisen häufig strukturbedingt eine höhere Arbeitsintensität auf und verfügen über geringere Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung.¹² Zudem verzeichnen sie gegenüber größeren Unternehmen und auch im internationalen Vergleich eine erheblich niedrigere Eigenkapitalquote.¹³

Auch die Frage, inwieweit *speziell neugegründete Unternehmen* überproportional zur Beschäftigungsdynamik beitragen bzw. aufgrund spezifischer Strukturprobleme einer besonderen Unterstützung bedürfen, ist in der empirischen Literatur nicht unumstritten. Neuere Untersuchungen scheinen aber auch dies der Tendenz nach eher zu bestätigen:

- Nach einer jüngst veröffentlichten Studie ist zwar nicht die Gründungsrate, aber die Nettomarktzutrittsrate (Gründungen abzüglich Schließungen) positiv mit der Beschäftigungsentwicklung korreliert.¹⁴ Bezogen auf den einzelnen Betrieb tragen danach Gründungen mehr zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei als etablierte Unternehmen. Allerdings konzentriert sich der positive Beschäftigungseffekt auf einen Teil erfolgreicher Neugründungen, während ein erheblicher Teil nur langsam wächst oder wieder ausscheidet.¹⁵
- Gesichert scheint insbesondere der positive Beschäftigungseffekt technologieorientierter Gründungen. Derartige sogenannte entwicklungsinitierenden Gründer tragen nach zahlreichen Befunden deutlich zum sektoralen Strukturwandel und zur Entwicklung neuer Gütermärkte bei¹⁶ und sorgen für eine rasche Ausbreitung neuer Technologien.¹⁷
- Gerade neugegründeten Unternehmen wird vielfach eine Monopole aufbrechende Funktion zugesprochen. Zudem erschließen sie neue Marktnischen und verfügen häufig über eine besondere Kundennähe. Die Erfolgchancen sind allerdings sehr unterschiedlich und hängen insbesondere von der Branche und den jeweiligen Marktzutrittsbarrieren ab.
- Staatlich geförderte Existenzgründungen weisen selbst bei gleicher Eigenkapitalausstattung und gleicher Beschäftigungszahl zum Zeitpunkt der Gründung einen deutlichen Überlebensvorteil gegenüber nicht geförderten Gründungen auf. Fünf Jahre nach Gründung sind noch 96,6 % der staatlich geförderten Existenzgründungen aktiv, während nur noch 70,6 % der bankfinanzierten und 61,8 % der nicht darlehensfinanzierten Gründungen existieren.¹⁸

¹¹ Vgl. D. Neuberger, a.a.O., S. 4, S. Straub u.a., a.a.O., S. 45 ff. sowie RWI, a.a.O., S. 207 f.

¹² Vgl. Institut für Mittelstandsforschung an der Universität Mannheim, a.a.O.

¹³ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Die Finanzierungsperspektiven deutscher Unternehmen im Zeichen von Finanzmarktwandel und Basel II, Auswertung der Unternehmensbefragung 2001.

¹⁴ Vgl. C. Müller, Existenzgründungshilfen als Instrument der Struktur- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt a.M. u.a. 2002.

¹⁵ Vgl. RWI, a.a.O.

¹⁶ Vgl. F. Meyer-Krahmer/M. Kulicke, Gründungen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3/2002, S. 260 sowie die dort zitierte Literatur.

¹⁷ Vgl. RWI, a.a.O., S. 62 f.

¹⁸ Vgl. J. Brüderl/P. Preisendörfer/R. Ziegler, Staatliche Gründungsfinanzierung und der Erfolg neugegründeter Betriebe, München 1992. Für ähnliche Ergebnisse s. auch M. Almus, Wachstumsdeterminanten junger Unternehmen, in: ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 60, Mannheim 2002 sowie C. Müller, a.a.O., S. 130 f.

Die oben genannten Strukturnachteile von KMU – die in ähnlicher Weise speziell auch für Existenzgründer gelten - spiegeln sich in entsprechenden Unternehmensbefragungen wider. Als Haupthemmnisse für ihre Geschäftstätigkeit nannten KMU in Untersuchungen den Mangel an qualifizierten Fachkräften, den Zugang zu Finanzierungsmitteln sowie administrative Vorschriften.¹⁹ Die Innovationstätigkeit in KMU wird u.a. durch Finanzierungsrestriktionen, Probleme beim Technologietransfer und unzureichende Marktorientierung gebremst.²⁰ Als Hemmnisse für ein stärkeres Auslandsengagement von KMU wird das Finden von geeigneten Partnern sowie Mangel an Informationen und Erfahrung genannt.²¹ Finanzierungsprobleme werden um so häufiger genannt, je kleiner die Betriebe sind.²² Speziell Existenzgründer nennen als Hauptprobleme bürokratische Hemmnisse, die Kapitalbeschaffung und die zu geringe Eigenkapitalbasis; ebenfalls häufig genannt werden mangelnde Information und Branchenerfahrung.²³ Gerade bei jungen technologieorientierten Unternehmen treten aufgrund asymmetrischer Information zwischen Unternehmer und Kapitalgeber und daraus folgender Kreditrationierung erhebliche Finanzierungsprobleme auf.²⁴

All dies kann natürlich kein Freibrief für jedwede politische Aktivität unter dem Label „Förderung des Mittelstands“ sein. Dennoch sprechen vor allem die genannten strukturbedingten Nachteile von KMU dafür, dass die Wirtschaftspolitik diese ungleichen Wettbewerbsbedingungen anzugleichen versucht und auch Existenzgründungen in besonderer Weise unterstützt - dies allerdings marktkonform, dass heißt ohne neue Wettbewerbsverzerrungen zu schaffen.

Marktkonform bedeutet zunächst, dass die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU der einzelbetrieblichen Förderung vorzuziehen ist. Dieses Primat findet in der Wirtschaftsförderung des Landes seinen Niederschlag darin, dass vorrangig

- wirtschaftsnahe Infrastruktur – Gewerbeflächen, Gewerbe- und Technologieparks - für KMU zur Verfügung gestellt wird
- Beratungsangebote für KMU und Existenzgründer vorgehalten werden
- Hilfen bei der Vermittlung von Kooperationspartnern, beim Einstieg in neue ausländische Märkte (Messebeteiligungen) angeboten werden
- Die Aus- und Weiterbildung insbesondere in KMU durch Förderung überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen, von Weiterbildungsverbände u.ä. unterstützt werden.
- Spezielle Angebote zur Förderung von F&E in KMU und zum Technologietransfer in KMU unterbreitet werden (dazu unten mehr).

¹⁹ Vgl. z.B. EU-Kommission, Beobachtungsnetz der europäischen KMU, Ergebnisse der Erhebung 2001, Brüssel 2002, S. 15 f.

²⁰ Vgl. D. Harhoff/G. Licht, Innovationstätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 8, Baden-Baden 1996

²¹ Vgl. RKW NRW e.V., Unternehmensbefragung im Rahmen der Projektinitiative „Europa-Fit“, 21.6.2002.

²² Vgl. Zentralverband des Deutschen Handwerks, Finanzierungsverhältnisse im Handwerk, Ergebnisse einer Umfrage bei Handwerksbetrieben im 1. Quartal 2001, S. 16.

²³ Siehe z.B. die Umfrage der IHK Würzburg-Schweinfurth vom 9.11.2002

²⁴ Vgl. J. Roling, Venture Capital und Innovation. Theoretische Zusammenhänge und empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen, Köln 2001.

Zumindest zu einigen dieser Felder liegen Evaluierungen vor, die eine positive Wirksamkeit bestätigen.²⁵

Strittig sind hingegen i.w. die direkten einzelbetrieblichen Hilfen. Zu unterscheiden sind dabei insbesondere

1. regional begrenzte Investitionshilfen (im Rahmen der GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der EU-Ziel2-Förderung) zum Ausgleich regionenspezifischer Nachteile;
2. Hilfen für KMU und Existenzgründer zum Ausgleich von Finanzierungsnachteilen;
3. Hilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten.

Zu den unter 1 genannten regional begründeten GA-Hilfen deuten Evaluierungen darauf hin, dass zwar auch Mitnahmeeffekte, aber eben auch zusätzliche Investitionen und Arbeitsplätze ausgelöst werden.²⁶ Offen muss dabei allerdings bleiben, ob die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte dabei ebenfalls positiv sind. Beachtet muss aber auch werden, dass die GA ein bundesweites Förderinstrument darstellt, ein Ausscheren Schleswig-Holsteins somit den Wettbewerb innerhalb der Regionen Deutschlands verzerren würde.

Die unter 2 und 3 genannten Maßnahmen umfassen in Schleswig-Holstein insbesondere nachrangige zinsvergünstigte Darlehen sowie Sonderdarlehen mit eigenkapitalähnlichem Charakter (über die Investitionsbank SH), Bürgschaften (über die Bürgschaftsbank SH) und Risikobeteiligungen (über die MBG). Soweit sie die oben genannten, empirisch bestätigten Defizite von KMU und Existenzgründern bei der Kapitalbeschaffung verringern sollen, sind sie grundsätzlich zu rechtfertigen. Evaluierungen liegen zwar noch nicht vor, die vorliegenden Erfahrungen sind jedoch positiv.²⁷

Besonders umstritten sind dabei allerdings die unter 3 genannten Hilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten. Im Marktsystem haben Insolvenzen die Funktion, nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen aus dem Markt zu drängen und Raum für produktivere, wettbewerbsstärkere Unternehmen zu geben. Dem steht allerdings entgegen, dass alternative Verwendungen der freigesetzten Ressourcen häufig nicht oder erst mit großen zeitlichen Verzögerungen greifen, dass Unternehmenskrisen gerade bei KMU häufig erst den notwendigen Druck zu notwendigen Umstrukturierungen auslösen.²⁸ Ohne Zweifel ist die Gradwanderung zwischen interner und externer Sanierung schmal und erfordert eine restriktive Prüfung der Voraussetzungen. Das jüngste Beispiel Mobilcom ist

²⁵ Vgl. unten.

²⁶ Vgl. K. Lammers/A. Niebuhr, Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, HWWA-Report 214, Hamburg 2002.

²⁷ Im Jahr 2001 wurden Kredite an 240 KMU in Höhe von insgesamt 97 Mio. Euro vergeben und Investitionen von rd. 321 Mio. Euro ausgelöst. Die Bürgschaftsbank ermöglichte mit einem Bürgschaftsvolumen von 61 Mio. Euro ein Kreditvolumen von rd. 86 Mio. Euro und Investitionsvolumen von rd. 238 Mio. Euro.

²⁸ Vgl. J. Sprink, Der Staat als Sanierer von Großunternehmen. Ursachen – Ziele – Probleme. Schulz-Kirchner Verlag, Volkswirtschaftliche Beiträge, Bd. 108, 1986; A. Engberding, Unternehmenskrisen, Sanierung und Industriepolitik: einzelwirtschaftliche und strukturpolitische Handlungsspielräume beim Wandel von Unternehmen in der Krise, in: Betriebswirtschaftliche Schriften, Heft 146, 1998.

dafür ein gutes Beispiel. Eine Insolvenz von Mobilcom dürfte wegen entsprechender Kunden- und Vertragsstrukturen eine Fortführung auch nach Restrukturierung fraglich machen; Personal- und Lieferbeziehungen sowie örtlich verbundene Services könnten kurzfristig wegbrechen – allein in Schleswig-Holstein wären einschließlich indirekter Effekte möglicherweise 3000-4000 Arbeitsplätze betroffen. Die Inaussichtstellung von Bundes- und Landesbürgschaften unter restriktiven Bedingungen – testiertes Restrukturierungskonzept, Mitarbeiter-Rahmenvereinbarung, Finanzierungskonzept durch Banken, Klärung von Gesellschafterverhältnissen u.v.m. – war deshalb m.E. vertretbar. Insgesamt bescheinigt denn auch eine bundesweite Evaluierung Schleswig-Holstein eine „eher restriktive“, also tendenziell wettbewerbs- und allokatonsorientierte Behandlung von Konsolidierungsfällen.²⁹

Nach einem kürzlich durchgeführten Benchmarking belegt Schleswig-Holstein in der Rubrik „Förderung und Betreuung von KMU und Existenzgründern“ unter 16 Bundesländern einen guten Platz 2, beim Angebot wirtschaftsnaher Infrastruktur und der außenwirtschaftlichen Orientierung einen Mittelplatz.³⁰

3. Die Förderung von Innovationen

Die Ergebnisse der Neuen Wachstumstheorie und der neueren Innovationsforschung zum Thema Determinanten und Fördermöglichkeiten regionaler Innovationen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- F&E liefern einen erheblichen Beitrag zum Produktivitätswachstum³¹
- Gerade für die Entwicklung von Regionen hat die Innovationstätigkeit nach zahlreichen Untersuchungen besonders hohe Bedeutung.³²
- Die sozialen Erträge von F&E-Aktivitäten liegen erheblich über den privaten, es treten sog. Spillover- und Lerneffekte auf, von denen auch diejenigen profitieren, die keine entsprechenden direkten Aufwendungen getätigt haben.³³ Diese Form des Marktversagens ist empirisch nachweisbar und kann grundsätzlich als Begründung für die Notwendigkeit staatlicher Technologiepolitik angesehen werden.³⁴
- Die Bedeutung externer Wissensquellen für die Produktivitätsentwicklung von Unternehmen und Sektoren konnte nachgewiesen werden.³⁵ Gerade kleine

²⁹ Vgl. W. Bruch-Krumbein/E. Hochmuth/A. Ziegler, Wege aus der Unternehmenskrise. Konsolidierungsbeihilfen in den westdeutschen Bundesländern, Marburg 1999.

³⁰ Prognos AG, Benchmarking für den Wirtschaftsstandort Schleswig-Holstein, Bremen 2002.

³¹ Vgl. Z. Griliches, R&D and Productivity, Chicago/London 1998.

³² Vgl. M. Fritsch, Strategien zur Verbesserung regionaler Innovationsbedingungen – Ein Überblick über den Stand der Forschung, Freiburger Arbeitspapiere 19/1999, S. 3

³³ Siehe u.a. den Überblick bei A. Fier/D. Harhoff, Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3/2002, S. 284 f.

³⁴ Ebda., S. 285

³⁵ Sie ebda. sowie F. Straßberger, Empirische Messung und ökonomische Bewertung der Nutzung von technischem Wissen, Berlin 1999

und mittlere Unternehmen sind bei ihren Innovationen vielfach auf externe Wissensquellen und Beratung angewiesen.³⁶

- Zur Effizienz staatlicher F&E-Förderung liegen noch keine wirklich überzeugenden Nutzen-Kosten-Analysen vor. Die ökonometrischen Studien kommen überwiegend zu dem Ergebnis, dass die staatliche Förderung zusätzliche private Ausgaben auslöst, ein „crowding-out“-Effekt also nicht auftritt.³⁷ Dies spricht generell für eine gewisse Wirksamkeit staatlicher Förderung, allerdings sind nicht alle Aufwandsposten dabei bereits berücksichtigt. Hier besteht ohne Zweifel weiterer Forschungsbedarf.
- Hervorgehoben wird dabei der Einfluss des regionalen Innovationsklimas sowie regionaler Wissens-Netzwerke. Neues Wissen breitet sich offenbar zunächst eher kleinräumig aus.³⁸ Netzwerke ermöglichen ein höheres Maß an Arbeitsteilung und Spezialisierung und eine schnellere Diffusion neuen Wissens.³⁹ Für das Herstellen eines regionalen Innovationsklimas bzw. – wie es in neueren Ansätzen bezeichnet wird - eines „innovativen Milieus“⁴⁰ kommt es nach entsprechenden Untersuchungsergebnissen vor allem auf die Nutzung regionaler Stärken, Synergien zwischen regionalen Akteuren, externe Netzwerke sowie eine breite, nicht nur auf Hochtechnologie ausgerichtete Innovationsunterstützung an.⁴¹
- Die Netzwerk-Forschung hat gezeigt, dass die Nutzung von Wissens- und Innovations-Netzwerken Vertrauen und persönliche Kontakte, also räumliche Nähe benötigt. Zudem reduziert räumliche Nähe die Transaktionskosten. Auch deshalb kommt in der Region verfügbaren gut funktionierenden öffentlichen Forschungseinrichtungen ein besonderer Stellenwert zu.⁴² Ebenso notwendig sei auch die Offenheit gegenüber Veränderungen in der Region und auf den Weltmärkten.
- Nach den Analysen von Staudt u.a. seien personelle Kompetenzdefizite häufig ein Engpass. Wichtig sei daher, in den Regionen verfügbare Kompetenzen in Form qualifizierter Fachkräfte aufzubauen und zu erhalten.⁴³
- Verschiedene neuere Studien betonen die Bedeutung sog. räumlicher Cluster – also die Konzentration bestimmter Forschungs- und Technologiefelder oder bestimmter Branchen – für das Output- und Produktivitätswachstum.⁴⁴

³⁶ Vgl. K.-H. Röhl, Saxony's Capital Dresden – on the Way to become Eastern Germany's first „Innovative Milieu“?, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden, Nr. 5, November 2000, S. 3

³⁷ Vgl. A. Fier/D. Harhoff, ebda., S. 286. Siehe auch die neue Untersuchung des DIW, Gesamtwirtschaftliche und regionale Bedeutung der Entwicklung des Halbleiterstandorts Dresden – eine aktualisierte und erweiterte Untersuchung, Berlin 2002

³⁸ Vgl. Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung u.a., Regionale Verteilung von Innovations- und Technologiepotentialen in Deutschland und Europa, Bericht an das BMBF, Karlsruhe, Oktober 2000, S.4.

³⁹ Vgl. ebda., S. 10 ff. sowie F. Meyer-Krahmer/M. Kulicke, Gründungen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3/2002, S. 269.

⁴⁰ Vgl. M. Fritsch, a.a.O., S. 8 ff.

⁴¹ Vgl. K.-H. Röhl, a.a.O., S. 4.

⁴² Vgl. ebda., S. 17.

⁴³ Vgl. E. Staudt/M. Kottmann/A.J. Meier, Kompetenzverfügbarkeit und innovationsorientierte Regionalentwicklung, in: List Forum, 4/2001, S. 346-364

⁴⁴ Vgl. die Zusammenfassung bei M. Porter, Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren, in: Harvard Business Manager, 3/1999, S. 51-63.

Bestätigt wurde in diesem Zusammenhang auch, dass die Konzentration und Profilierung von F&E-Standorten als sog. „centers of excellence“ die Ansiedlungsqualität von Regionen erheblich steigern.⁴⁵ Solche Cluster haben sich allerdings häufig eher spontan und ohne systematische politische Strategien gebildet. Zudem steht jeder Versuch einer aktiven politischen Unterstützung einer bestimmten Technologie oder Branche vor dem Informationsproblem: Wie valide sind die zugrunde liegenden Informationen bzw. Prognosen über Technologie- und Markttrends, über Schlüsseltechnologien mit besonders ausgeprägten externen Effekten etc.?⁴⁶ Politische Initiativen könnten dann erfolgreich sein, wenn sie eng an den bereits vorhandenen Branchen- und Forschungs-Stärken der Region orientiert seien, entsprechende Netzwerke unterstützt und geeignete Rahmenbedingungen geschaffen würden.⁴⁷ Eine Reihe von Autoren plädieren für einen Mittelweg, der sowohl Technologieförderung nach dem Gießkannenprinzip als auch ausschließliche und massive Unterstützung einzelner Branchen vermeidet. Danach sollte sich die Technologiepolitik – auf Grundlage einer gründlichen Bestandsaufnahme – auf die Förderung von Stärken (in Deutschland insbesondere Maschinenbau, Fahrzeugbau, Chemie, Teile der Elektrotechnik) konzentrieren, weil in der internationalen Arbeitsteilung ein Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Cluster schwierig sei.⁴⁸

So interessant diese Ergebnisse sind, für die Politik lassen sie bisher nur relativ wenig konkrete Folgerungen zu. Fritsch fasst seinen entsprechenden Überblick mit den Worten zusammen: „Auf die Frage, wie die Politik eine für Innovationsaktivitäten förderliche Vernetzung stimulieren könnte, gibt es bislang nur wenig konkrete Antworten“.⁴⁹ Die von ihm und anderen aus dem Stand der Forschung abgeleiteten Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Stärkung der regionalen Innovationstätigkeit ist einer der wichtigsten Beiträge für eine erfolgreiche regionale Entwicklung, entsprechend hohe Bedeutung sollte ihr zukommen.
- Die Politik sollte sich darauf konzentrieren, Netzwerke zu fördern und ein gutes Innovationsklima zu unterstützen.
- Regional verfügbare öffentliche F&E- sowie Ausbildungs-Einrichtungen sollten passend zu den Branchen- und Unternehmensprofilen der Region gestärkt werden.
- Öffentliche Unterstützungsangebote (Beratung etc.) müssten offensiv vermarktet werden, damit sie ihre Kunden erreichen. Dafür seien auch Anreizsysteme erforderlich.⁵⁰

⁴⁵ Vgl. M. Fritsch, a.a.O., S. 3 f.

⁴⁶ Vgl. z.B. H. Klodt, Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik, München 1995, S. 50 f., und 112 f.

⁴⁷ So auch die Ergebnisse des Workshops beim Institut für Weltwirtschaft „Ist Silicon Valley reproduzierbar?“, Kiel 2001. Vgl. auch J. Meyer-Stamer, Clusterförderung als Element lokaler und regionaler Standortpolitik: Optionen, Hindernisse und Grenzen – Perspektiven für NRW, Institut für Entwicklung und Frieder, Universität Duisburg, Juli 2000.

⁴⁸ Vgl. z.B. G. Münt, Wachstum und Innovation. Strukturelle Aspekte der technologischen Wettbewerbsfähigkeit, in: H. Hanusch/W. Gick (Hrsg.), Ansätze für ein neues Denken in der Wirtschaftspolitik, München 1995, S. 47-69

⁴⁹ M. Fritsch, a.a.O., S. 22

⁵⁰ Vgl. ebda., S. 23 und die dort genannte Literatur.

- Die Förderung durch spezielle Transfereinrichtungen ist nur dann wirklich effizient, wenn sie in ein dichtes Netzwerk innerhalb und außerhalb der Region einbezogen sind und wenn sie über Qualitätsstandards und Leistungsanreize gesteuert werden.⁵¹
- Eine politische Vorgabe bestimmter Technologiefelder sei wegen des Informationsproblems sehr riskant, die Richtung der Innovation solle i.w. den privaten Akteuren überlassen werden. Allerdings könne es sinnvoll sein, Diskussionen über Schwerpunktbildungen anzustoßen und zu moderieren.⁵²

Inwieweit entspricht die Technologiepolitik Schleswig-Holsteins diesen Empfehlungen? Ziel der Technologiepolitik des Landes ist, die Innovationstätigkeit in den hier ansässigen Unternehmen zu verstärken, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und damit Wachstum und Arbeitsplätze zu ermöglichen. Dazu setzt die Politik auf vier Handlungsfelder:

1. den Transfer neuen Wissens und neuer Technologien in die Unternehmen zu befördern und ein günstiges Innovationsklima zu unterstützen;
2. die dafür in gewissem Umfang erforderliche Präsenz von Forschung und Wissen in der Region aufzubauen bzw. zu sichern;
3. insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen bei der Einführung chancenreicher neuer Innovationen auch finanziell zu unterstützen und
4. solche Branchen-/Technologiecluster besonders zu fördern, die einerseits eine notwendige kritische Masse in der Region erreichen und andererseits für die künftige Entwicklung besondere Wachstumschancen aufweisen.

Die ersten Handlungsfelder entsprechen unstreitig den Empfehlungen der Forschung. In Schleswig-Holstein liegt der Hauptfokus der Technologiepolitik darauf, eine Infrastruktur aufzubauen, die Informations- und Beratungs-Netzwerke unterstützt. Dies gilt für die Technologie-Transferzentrale (ttz), die Technologiestiftung (TSH), die regionalen Technologiezentren und die Transferstellen an den Hochschulen. Es gilt auch für die Unterstützung von community treffs, die Präsenz auf Technologiemesen oder von Anreizsystemen wie dem Schmidt-Römhild-Technologiepreis. Nach den vorliegenden Evaluierungen nehmen die regionalen Technologiezentren ihre Netzwerk- und Beratungsfunktion in unterschiedlicher Intensität, aber überwiegend sehr aktiv wahr.⁵³ Und auch beim Aufbau von Forschungs- und Qualifizierungs-Kompetenz in Schleswig-Holstein wird – allerdings unter den bekannten finanziellen Restriktionen – versucht, vorrangig die in der Breite für das Land erforderliche Kompetenz aufzubauen. Beispiele sind der Aufbau neuer Fachhochschulen, die Errichtung der Technischen Fakultät, der Aufbau von Kompetenz in der Informationswirtschaft, Mikroelektronik, Medizin- und Biotechnologie oder die Unterstützung überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen. Notwendig bleibt allerdings, gerade angesichts der bevorstehenden Strukturreformen in den Hochschulen des Landes noch stärker sicherzustellen, dass die von den

⁵¹ Vgl. auch O. Tidelski, Institutionenökonomische Analyse dezentraler Gründungs- und Innovationspolitik, in: List Forum, 4/2001, S. 365-378

⁵² Vgl. M. Fritsch, S. 23.

⁵³ Siehe z.B. die Evaluierung der Förderung von Gewerbegebietserschließungen und von Technik- und Gewerbezentren in Schleswig-Holstein 1989-1998, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 1999 sowie die Evaluierung der Förderung von Gewerbegebietserschließungen und von Technik- und Gewerbezentren in Schleswig-Holstein 1999-2001, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2002.

Unternehmen im Lande nachgefragten Forschungsergebnisse und Technologien möglichst breit in der Region – d.h. in Schleswig-Holstein oder Hamburg - verfügbar sind.

Umstritten hingegen sind die Handlungsfelder 3 und 4. Für beide gibt es, wie dargelegt, wissenschaftliche Rechtfertigungen, gegenüber beiden gibt es aber auch ernst zu nehmende Bedenken, insbesondere was die Informationsbasis entsprechender Politik und die Form der Steuerung angeht.

Die Begründungen für eine betriebliche Förderung ausgewählter kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Einführung arbeitsplatzschaffender Innovationen – das dritte der o.g. Handlungsfelder der Technologiepolitik in Schleswig-Holstein – beziehen sich vor allem auf das im Vergleich zu großen Konkurrenten fehlende Eigen- und Risikokapital bei gleichzeitig relativ höherem Investitionsrisiko und zugleich erheblichem Zeitdruck im Wettbewerb. Die Evaluierung für diese Förderung in Schleswig-Holstein kommt für die letzten Jahre insgesamt zu positiven Ergebnissen: rd. 80 % der geförderten Unternehmen sind kleine Unternehmen bis zu 50 Beschäftigten, die Erfolgsquote liegt mit rd. 54 % höher als in vergleichbaren Untersuchungen anderer Bundesländer, der Beschäftigungseffekt ist höher als bei nicht geförderten Innovationsvorhaben.⁵⁴

Allerdings wurden auf Basis eines Vergleichs geförderter mit nicht geförderten Innovationsprojekten auch weitere Verbesserungspotenziale ermittelt. So ist insbesondere erforderlich, die Anreize/Auflagen zu klarer Risikoanalyse, zu Kooperationen, zur verstärkter Marktorientierung und zu effizientem Projektcontrolling zu erhöhen.⁵⁵ Offen bleibt der Effizienzvergleich solcher Projektförderung gegenüber einer Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für Innovationen in KMU's. Die Verbesserung der Eigen- und Risikokapitalausstattung gerade der KMU muss angesichts der erheblichen Engpässe an Risikokapital für diese Unternehmensgruppe vorrangiges Ziel jeder Wirtschafts- und Technologiepolitik sein. Allerdings löst dies allein die o.g. Innovationsdefizite in KMU's nicht. Eine effizient ausgestaltete direkte betriebliche Förderung kann, wie gezeigt, zusammen mit Informations- und Beratungsnetzwerken positive Effekte auslösen und ist daher als ergänzendes Instrument sinnvoll. Sie bedarf allerdings einer sorgfältigen Begleitung und eines wirksamen Controllings.

Auch die Förderung von Branchen- und Technologieclustern, wie sie in Schleswig-Holstein seit einigen Jahren verfolgt wird, ist wie gesagt umstritten und bedarf einer sorgfältigen Begründung und Handhabung. Nach entsprechenden Bestandsaufnahmen bestehen in Schleswig-Holstein Ansätze zu Clusterbildungen insbesondere in den Bereichen Life Sciences (Medizintechnik/Biotechnologie/Gesundheitswesen), damit zusammenhängend auch Tourismus/ Freizeit, Informations- und Kommunikationstechnik/Software, Mikroelektronik (Itzehoe), maritime Wirtschaft sowie Umwelt und Energie. Diesen Feldern entsprechen zumindest der Richtung nach – wenngleich noch mit Teildefiziten - auch die F&E-Kompetenzen an den Hochschulen und Forschungsinstituten in Schleswig-Holstein. Ausgehend von diesen Stärken setzt die Technologiepolitik des Landes daher besondere Schwerpunkte auf die Weiterentwicklung der Technologiefelder Medizintechnik, Biotechnologie, Informationstechnik, Mikroelektronik, maritime

⁵⁴ J. Hauschild, Innovationen in Schleswig-Holstein. Eine empirische Untersuchung zum Aufbau eines Innovationssystems, Kiel 2002.

⁵⁵ Vgl. ebda.

Technologien sowie Umwelt- und Energietechnik. Für diese Schwerpunktbildung spricht auch, dass es sich nach übereinstimmenden Analysen durchweg um potenzielle Wachstumssektoren und um Querschnitts- oder Schlüsseltechnologien handelt, die in viele Branchen hinein ausstrahlen.

Die Vertreter der Cluster-Theorie werden kritisch anmerken, dass es sich um vergleichsweise viele und breite Felder handelt, die eine wirkliche Clusterbildung bzw. die Bildung von Centers of Excellence auf internationalem Niveau nur schwer möglich macht. Dieser Einwand ist m.E. zutreffend, und ihm kann m.E. – wie es in Schleswig-Holstein zumindest versucht wird - mit zwei Strategien entgegengehalten werden:

- Erstens sollte man innerhalb der genannten Felder Sub-Cluster definieren, deren Förderung besonderen Erfolg verspricht (Beispiele könnten Bereiche der roten Biotechnologie an der CAU oder die Medizintechnik in Lübeck sein).
- Zweitens zeigt sich hier wie in anderen Bereichen der zu enge regionale Bezug einer Politik, die gerade im Norden schnell an Ländergrenzen stößt. Für eine stärkere Clusterbildung wäre z.B. eine engere Kooperation und Arbeitsteilung in Norddeutschland, insbesondere mit Hamburg zwingend erforderlich.⁵⁶

Umgekehrt warnen die Kritiker der Cluster-Ansätze vor einer Überschätzung der Steuerungsmöglichkeit insbesondere aufgrund begrenzter Informationen. Dies spricht dafür, Cluster im Wettbewerb zu fördern, so dass alternative Konzepte eine Unterstützungschance erhalten. Dies ist in einer relativ kleinen Region schwierig, kann aber dennoch in begrenztem Umfang und auf Zeit sinnvoll sein, wie zur Zeit im Falle der entstehenden kleineren IT- und Biotechnologiecluster in Kiel und Lübeck. Bereits kurzfristig müssen in Schleswig-Holstein allerdings – möglichst zusammen mit Hamburg - deutlichere Weichenstellungen für einige wenige (m.E. zwei bis drei) Cluster erfolgen, um gegenüber anderen Regionen mit teilweise erfolgreichen Clustern wettbewerbsfähig zu bleiben. Selbst dann muss mit längeren Zeiträumen gerechnet werden, ehe sich entsprechende Entwicklungsvorteile ergeben.

Mein Fazit: Die Technologiepolitik des Landes entspricht in ihrer Grundausrichtung den neueren Erkenntnissen der Forschung, in einigen Punkten geht sie – angesichts der z.T. wenig konkreten Empfehlungen der Wissenschaft allerdings unvermeidlich – sicherlich über die gesicherte Ergebnisbasis hinaus. Gemessen an manchen Indikatoren (geschaffene Arbeitsplätze je Fördereinheit, steigender Anteil technologieintensiver Branchen) war sie durchaus erfolgreich; gemessen an betriebsbezogenen Messziffern (Patentanmeldungen, F&E-Intensität) besteht aber noch erheblicher Handlungsbedarf. Dies bestätigt auch das bereits erwähnte Länder-Benchmarking, bei dem Schleswig-Holstein sowohl beim Technologiepotenzial als auch bei der Technologieumsetzung nur im unteren Mittelfeld platziert ist.⁵⁷

4. Verkehrspolitik

Die Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für die Entwicklung einer Region bzw. eines Standorts ist theoretisch wie empirisch gut begründet. Eine

⁵⁶ So z.B. auch K. Lammers, Neugliederung des Bundesgebiets zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, in: Wirtschaftsdienst, 7/1999.

⁵⁷ Vgl. Prognos, a.a.O.

Optimierung der Verkehrsanbindung in Form besserer Erreichbarkeit senkt die Transportkosten, verbessert die terms of trade und das verfügbare Produktmix und erhöht die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen. Sie setzt allerdings die Region umgekehrt auch einem erhöhten Wettbewerb auswärtiger Konkurrenten aus, für die der Marktzugang in die Region ebenfalls günstiger wird.⁵⁸

Auch empirisch ist die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur durch zahlreiche Untersuchungen bestätigt worden, wobei die Ergebnisse meist entweder auf Befragungen oder ökonomischen Schätzungen mit Hilfe regionaler Produktionsfunktionen beruhen:

- Nach den vorliegenden Unternehmensbefragungen zählt eine gute Verkehrsinfrastruktur neben der Mitarbeiterqualifikation und dem Gewerbeflächenangebot zu den besonders wichtigen Faktoren der unternehmerischen Standortwahl.⁵⁹
- Zwar nicht alle, aber doch die Mehrzahl der vorliegenden ökonomischen Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass auf nationaler wie auf regionaler Ebene ein Teil der Produktivität wie auch des Pro-Kopf-Einkommens und der Beschäftigung durch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur – bzw. über eine Verbesserung der regionalen Erreichbarkeiten – erklärt werden können.⁶⁰ Bezüglich der Frage, in welchem Umfang dies der Fall ist, kommen die Untersuchungen allerdings zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.⁶¹ (Zu den skeptischeren Analysen zählt auch die von Johannes Bröcker von 1989.⁶²)
- Eine statistisch-ökonomische Raumanalyse für die neuen Bundesländer zeigt, dass Investitionen dort fast ausschließlich in unmittelbarer Nähe von Autobahnen durchgeführt wurden.⁶³
- Auch für einzelne Verkehrsträger wie den öffentlichen Nahverkehr, den Luftverkehr oder Schifffahrt und Häfen liegen zahlreiche Studien vor, die deren Bedeutung als Standortfaktor bestätigen.⁶⁴

⁵⁸ Vgl. J. Bröcker/F. Richter, Economic Integration and Transport Infrastructure in the Baltic Sea Area, in: J. Bröcker/H. Herrmann (eds.), Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe, Essays in Honour of Karin Peschel, Heidelberg 2001, S. 55

⁵⁹ Vgl. z.B. Ifo-Institut, Standort Bundesrepublik im Urteil des verarbeitenden Gewerbes, in: Ifo-Schnelldienst, 4/1989 sowie Informationsdienst der deutschen Wirtschaft (iwd), Köln, 2/1993. Siehe den Überblick bei H.-F. Eckey/W. Stock, Verkehrsökonomie, Wiesbaden 2000, S. 87 ff. sowie R. Sartowski, Organisation und Praxis kommunaler Wirtschaftsförderung: dargestellt am Beispiel der Kommunen Schleswig-Holsteins, Düsseldorf 1990, S. 92.

⁶⁰ Vgl. D. Biehl, Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union, in: H. Karl/W. Henrichsmeyer (Hrsg.), Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn 1995, S. 53-86. Siehe auch den Überblick von B. Busch/H.-D. Klös, Potentialfaktor Infrastruktur, Köln 1995 und H.-F. Eckey/W. Stock, a.a.O., S 98 f.; H. Baum, Die Bedeutung des Verkehrs für Wachstum und Beschäftigung, Nymphenburger Gespräche 1999.

⁶¹ Vgl. ebda. Siehe auch R. Schleicher-Tappeser, Effects of transport infrastructure and transportation costs on the development of European regions, a study for IPTS, Sevilla. Institute for regional studies in Europe, Freiburg/Br. 2000, S. 5 ff.

⁶² J. Bröcker, Determinanten des regionalen Wachstums im sekundären und tertiären Sektor der Bundesrepublik Deutschland 1970 – 1982, München, 1989

⁶³ Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt, Halle 1994.

⁶⁴ Vgl. H. Schad/H. Riedle u.a., Oft unterschätzt: Der ÖPNV als Standortfaktor, in Nahverkehr, 6/2000, S. 21 ff. J. Aring u.a., Die Bedeutung des Flughafens Hamburg für die Metropolregion, Hamburg 1995. IHK Kassel, Regionalwirtschaftliche Effekte des Flughafens Kassel-Calden, Kassel 2000.

Diese Befunde bedeuten zwar nicht, dass verbesserte Verkehrsanbindungen bzw. eine bessere regionale Erreichbarkeit automatisch zu einem erhöhten Wachstum führen, aber doch eine wichtige Voraussetzung dafür sind. Dies bestätigt die Grundausrichtung der Verkehrspolitik in Schleswig-Holstein, die darauf abzielt, durch den Ausbau der überregionalen Verkehrsanbindungen die Standortgunst der Region zu verbessern; dies um so mehr, als die Infrastrukturausstattung Schleswig-Holsteins im Vergleich zu anderen europäischen Regionen nur im Mittelfeld liegt und Nachholbedarf aufweist.⁶⁵ Auf die Projekte im Einzelnen will ich hier nicht näher eingehen, zu fragen ist aber, ob die Verkehrspolitik in Schleswig-Holstein dabei den Empfehlungen der Wissenschaft folgt.

Unstrittig in der Wirtschaftsforschung ist die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die Verkehrsinfrastruktur, zum einen wegen einer Tendenz der Verkehrsinfrastruktur zum natürlichen Monopol, zum zweiten aufgrund des Vorliegens externer Effekte. Allerdings folgt daraus nicht, dass der Staat das Angebot selbst erbringen muss, er kann es ausschreiben und muss darauf hinwirken, dass die Verkehrsträger mit den Kosten belastet werden, die sie verursachen. Als Merkmale einer effizienten Verkehrspolitik gelten im einzelnen:⁶⁶

- Die Beschränkung auf jene Infrastrukturmaßnahmen, bei denen Marktversagen tatsächlich nachgewiesen ist,
- die Anlastung der Verkehrswegekosten auf die einzelnen Verkehrsträger bzw. die Nutzer⁶⁷,
- Nutzung effizienter Möglichkeiten der Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur⁶⁸,
- die Berücksichtigung der externen ökologischen Effekte, d.h. Förderung umweltfreundlicher Verkehrssysteme,
- der Verzicht auf spezielle Preissteuerungen, die diese Anlastung verzerren,
- die Gewährleistung diskriminierungsfreien Zutritts zu den Verkehrsmärkten,
- so weit wie möglich Ausschreibungen anstelle von Eigenbetrieben,
- der Verzicht auf Maßnahmen zum Schutz einzelner Verkehrsträger vor Konkurrenz
- sowie der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber angrenzenden Staaten.

Die Verkehrspolitik Schleswig-Holsteins trägt diesen Empfehlungen Rechnung:

- Im Bahnbereich setzt sie wie z.B. im Telekommunikationssektor auf mehr diskriminierungsfreien Wettbewerb, im SPNV auf Basis eigener Zuständigkeiten, beim Personenfernverkehr und im Cargobereich durch Initiativen gegenüber Bund und Deutscher Bahn. Beim Wettbewerb im SPNV ist Schleswig-Holstein bundesweit Vorreiter, auch gegen manche

⁶⁵ Vgl. D. Biehl, a.a.O., S. 72. Vgl. auch Prognos, a.a.O..

⁶⁶ H.-F. Eckey/W. Stock, a.a.O., S. 263 f.

⁶⁷ Vgl. insbes. den Schlussbericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen vom 5.9.2000 sowie den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Neue Wege zur Finanzierung und Nutzungsoptimierung für die Straßeninfrastruktur, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 2/1997.

⁶⁸ Vgl. ebda.

Widerstände. Als erstes Bundesland haben wir ein Wettbewerbskonzept mit einem klaren Zeitplan vorgelegt, nach dem binnen 10 Jahren sämtliche Nahverkehrsleistungen in Schleswig-Holstein ausgeschrieben werden. Zur Zeit läuft die Ausschreibung für das Netz Hamburg-Westerland, die z.Z. bundesweit größte, damit sind rd. 45 % der SPNV-Verkehre in Schleswig-Holstein bereits ausgeschrieben. Auf Bundesebene unterstützen wir die Empfehlungen der wissenschaftlichen Expertenkommissionen⁶⁹ und setzen uns für eine stärkere Unabhängigkeit von Netz und Betrieb, eine Regionalisierung von Regionalnetzen und eine transparentere Förderung von Sanierung und Ausbau der Netze ein.

- Die Förderung der ökologisch verträglichen Verkehrsträger Bahn und Schiff ist ein besonderer Schwerpunkt der Verkehrspolitik in Schleswig-Holstein. Dies gilt für das auf Ausbau, Qualitätssteigerung und Wettbewerb ausgelegte Konzept zur Entwicklung des SPNV ebenso wie die Investitionen in die Infrastruktur der Häfen und ihre Hinterlandanbindungen.
- Ebenso fördert die Verkehrspolitik des Landes Bemühungen zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch deren Nutzer und für neue private oder kombiniert öffentlich-private Finanzierungs- und Betreibermodelle insbesondere auch beim Ausbau der Infrastruktur. Mit dem Neubau des Travetunnels bei Lübeck wird in Schleswig-Holstein z.Z. eines von zwei echten privatfinanzierten Verkehrsprojekten Deutschlands realisiert. Schleswig-Holstein hat sich für das Betreiberkonzept zum 6-spurigen Ausbau von Autobahnen eingesetzt und wird mit der Ausschreibung der Planung für den 6-spurigen Ausbau der A7 bereits kurzfristig beginnen. Und Schleswig-Holstein unterstützt aktiv die Bemühungen zur privaten Finanzierung der A20-Elbquerung und der festen Fehmarnbelt-Querung.

Bleibt zu fragen: Inwieweit folgt das Land auch bei seinen konkreten Projektprioritäten den methodischen Empfehlungen der Wissenschaft? Beim Ausbau der Fernstraßen und der DB-Netz-eigenen Schienenwege ist Schleswig-Holstein - wie die anderen Bundesländer auch - in das Regelwerk der Bundesverkehrswegeplanung eingebunden. Prioritäten können hier vom Land mitgestaltet werden, müssen aber den Bewertungsschemata und den Finanzierungsrestriktionen der BVWP unterworfen werden. Die Bundesverkehrswegeplanung ist ein grundsätzlich auch wissenschaftlich anerkanntes Verfahren, mit einer differenzierten Nutzen-Kosten-Analyse, die unterschiedliche Projekte vergleichbar und eine Prioritätenfolge möglich machen soll. Im einzelnen sind allerdings sowohl von der Wissenschaft als auch aus der Politik immer wieder Einwände und Verbesserungsvorschläge vorgetragen worden, z.B. was die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern, die Berücksichtigung grenzüberschreitender Verkehre, die Messung der Nutzen, den zu kurzen Prognosezeitraum, die Berücksichtigung raumwirtschaftlicher Aspekte oder die Berechnung von Beschäftigungseffekten angeht.⁷⁰ Einige dieser Punkte sollen im Zuge der

⁶⁹ Siehe ebda.

⁷⁰ Vgl. Den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bundesverkehrswegeplanung: Methodische Weiterentwicklung und Privatisierungsperspektiven, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1996, S. 99 ff. sowie die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Bundesverkehrsplanung vom 11. Dezember 2001. Vgl. auch H.-F. Eckey/W. Stock, a.a.O., S. 333 ff.

gegenwärtig laufenden Aufstellung der neuen Bundesverkehrswegeplanung aufgegriffen werden.

So richtig ein einheitliches methodisches Vorgehen und eine abgestimmte bundesweite Systematik angeht, im Einzelfall muss der politische Entscheidungsträger allerdings immer noch weitere Aspekte einbeziehen. So berücksichtigen beispielsweise die Abschätzungen zur Vorteilhaftigkeit einer festen Fehmarnbelt-Querung weder die Abhängigkeiten eines leistungsfähigen Bahnverkehrs auf der Vogelfluglinie vom Bau einer Querung noch die strategische Bedeutung der Stärkung der Entwicklungsachse Hamburg-Lübeck-Öresund. Bei der Bewertung eines Projekts wie der A20/Elbquerung wird in der BVWP trotz grundsätzlicher Einbeziehung von Verkehrsbelastungswerten nicht angemessen bewertet, wie erheblich und schwer kalkulierbar das Staurisiko am jetzigen Elbtunnel ist, so dass die Verkehrsverlagerung auf eine neue Querung tendenziell unterschätzt wird. Unberücksichtigt bleibt in der BVWP auch das so wichtige psychologische Argument, dass Unternehmen vielfach die Elbe als Verkehrsbarriere betrachten. Und natürlich zeigen sich auch bei grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten wie der A20 die Abstimmungsprobleme aufgrund der relativ kleinräumiger Länderstrukturen. Bei all solchen Problemen helfen weitere wissenschaftliche Expertisen nur wenig weiter, sondern es kommt dann auf Argumentation, Überzeugungsarbeit und Verbündete an.

5. Abschließende Bemerkungen

„Wirtschaftspolitik in Schleswig-Holstein zwischen Lehrbuch und Sachzwang“, so überschrieb ich diese Vorlesung – und Sie mögen sich gewundert haben, dass von Sachzwängen bislang relativ wenig zu hören war. In der Tat lautet mein Fazit: In ihrer Grundausrichtung folgt die Wirtschafts-, Technologie- und Verkehrspolitik Schleswig-Holsteins im wesentlichen dem Stand der Wirtschaftsforschung. Allerdings sind zwei Relativierungen erforderlich:

Erstens muss die Politik zügig Entscheidungen treffen und kann häufig nicht auf weitere Ergebnisse der Wissenschaft warten. Überall dort, wo die Ergebnisse der Forschung noch uneinheitlich oder zu allgemein bleiben, muss die Politik zwangsläufig weiter gehen und das Risiko des Irrtums in Kauf nehmen. Allerdings muss von der Politik dann erwartet werden, dass sie ihre Entscheidungen und Strategien laufend auf den Prüfstand stellt. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik Schleswig-Holsteins tun wir dies durch Evaluierungen, Benchmarks und externe Beratungs- und Strategierunden.

Zweitens gilt mein Fazit, wie gesagt, für die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik in Schleswig-Holstein, d.h. ihre Eckpunkte und ihren Instrumentenkasten. Im einzelnen gibt es gleichwohl Zwänge – Sachzwänge, politische Zwänge -, die dazu führen, dass selbst dort, wo es eindeutige Empfehlungen der Wirtschaftsforschung gibt, diese nicht immer in reiner Form umgesetzt werden:

- Die Wettbewerbshilfen für den Schiffbau beispielsweise sind mit Blick auf den durch Korea und China verzerrten Wettbewerb und die Bedeutung des Schiffbaus für die Beschäftigung in Schleswig-Holstein gut begründbar. Aber sie sind Subventionen, die möglicherweise einen Wirtschaftssektor über das Maß hinaus fördern, das langfristig unter Weltmarktbedingungen gerechtfertigt ist. Als einziges norddeutsches Küstenland fördert Schleswig-Holstein

entsprechende Schiffbauaufträge nicht mit dem vollen von der EU erlaubten Satz. Bereits dieser differenzierte Förderansatz bedeutet allerdings, dass es in Norddeutschland keine identischen Förderbedingungen mehr gibt. Ob dies dann eine „Wettbewerbsverzerrung“ oder eine noch vertretbare Differenzierung darstellt, ist wissenschaftlich kaum exakt beantwortbar – genau so wenig wie die Frage, warum eine 30%-ige Preisdifferenz zwischen den Werften in Korea und Europa nach der Entscheidung der EU-Kommission gerade mit einem Fördersatz von bis zu 6 % in Europa teilkompensiert werden darf.

- Der Entwurf für ein Tariftreuegesetz, der zur Zeit im Landtag diskutiert wird, soll dem Problem entgegenwirken, dass in der Bauwirtschaft durch Tarifunterschiede von 30 % und mehr zwischen west- und ostdeutschen Ländern der Wettbewerb unzumutbar verzerrt wird. Auch er ist gut begründbar, weil Wettbewerb innerhalb eines Wirtschaftsraums nach einheitlichen und fairen Spielregeln erfolgen muss. Aber Lohnwettbewerb gehört eben auch zum Wettbewerb, denn auch durch ihn können sich schwächere Regionen Vorteile verschaffen. Die Wirtschaftswissenschaft hilft hier nur bedingt: Wie im einzelnen funktionsfähiger Wettbewerb zu gestalten ist, darüber gehen die Empfehlungen der Wissenschaft jedenfalls auseinander.
- Auch beim Qualitätswettbewerb im Rahmen des Regionalprogramms Schleswig-Holstein wird versucht, insbesondere bei den Förderprinzipien – echter Qualitätswettbewerb, möglichst keine Doppelförderungen, fundierte Wirkungsabschätzung u.a. - den Empfehlungen der Wissenschaft zu folgen. Im Einzelfall handelt es sich aber vielfach um eine Abwägung zwischen den verschiedenen Kriterien und um Wirkungsabschätzungen, die mit Unsicherheiten verbunden sind. Die Förderung mehrerer Messehallen oder die Unterstützung von zwei Konzepten zur IT-Ausbildung (MMC und ISMN) war am Ende ein Kompromiss zwischen Qualitätswettbewerb und Ermutigung regionaler Chancen. Dass im Rahmen des Regionalprogramms die Entwicklung neuer Gewerbegebiete überhaupt gefördert werden muss – weil ohne Förderung nach aller Erfahrung Flächendefizite auftreten – hängt auch damit zusammen, dass ganz offensichtlich die Anreizmechanismen für Kommunen, selbst für Gewerbeansiedlungen zu sorgen, nicht hinreichend funktionieren.
- Dann gibt es schlicht auch technische Sachzwänge. So scheitert eine noch schnellere Umsetzung unseres Wettbewerbskonzepts im SPNV u.a. an dem noch nicht hinreichend verfügbaren modernen Wagen- und Lokomotivenpark bei neuen Betreibern. Und sie bedarf auch deshalb einer geschickten Dosierung, weil neue Anbieter zum Teil wenig Erfahrungen aufweisen und ausscheidende Betreiber Remanenzkosten verbuchen müssen.
- Und natürlich bestehen mancherlei Sachzwänge an den Grenzen des Ressorts. Die Finanzprobleme im Landeshaushalt begrenzen die notwendige Stärkung der Investitionen. Die Abstimmung von Wirtschafts- und Forschungsclustern bei der Hochschulstrukturreform betrifft mehrere Ressorts und unterschiedliche Interessen.
- Die wahrscheinlich stärksten Zwänge bestehen m.E. in der „grenzüberschreitenden“ Abstimmung – also zwischen den Ländern und zwischen Land und Bund. Beispiel norddeutsche Länder: Trotz insgesamt

deutlich verbesserter Kooperation führen tatsächliche – oder eben auch nur vermeintliche - Interessensunterschiede teilweise dazu, dass wichtige grenzüberschreitende Kooperationen bzw. Abstimmungen z.B. im Verkehrs-, F&E- oder Hochschul-Bereich nicht so zügig und umfassend erfolgen, wie es ökonomisch eigentlich erforderlich wäre. Oder ein (kleines) Beispiel zum Thema Länderinteressen: Die eigentlich von allen Ländern gewünschte Bereinigung der Statistikpflichten von Unternehmen ist vor einigen Jahren so schmal ausgefallen, weil viele Länder unterschiedliche Prioritäten hatten und man sich am Schluss auf den kleinsten gemeinsamsten Nenner einigte. Beispiel Land-Bund: Die Stärkung des Schienenverkehrs in Schleswig-Holstein stößt immer wieder auch an die Grenze, wo der Bund als Gesellschafter der Deutschen Bahn nicht bereit ist, Wettbewerb auch offensiv zu unterstützen oder die Erfüllung des Infrastrukturauftrags in der Fläche durch die DB sicherzustellen.

- Auf anderen Feldern stellt sich das Spannungsverhältnis zwischen Land, Bund und EU noch deutlicher: Unsere Wirtschaftspolitik verfolgt den Grundsatz, die verfügbaren finanziellen Mittel primär für den Ausbau der Infrastruktur i.w.S., also der regionalen Rahmenbedingungen einzusetzen, und nur nachrangig für direkte betriebliche Fördermaßnahmen. Wenn wir dies noch konsequenter täten, würden wir unter den gegebenen Umständen allerdings die hiesigen Unternehmen allzu stark im Wettbewerb benachteiligen. Die Beihilfenkontrolle der EU weist in die richtige Richtung, um dieses Problem zu lösen. Sie müsste aber letztlich weiter gehen und noch konsequenter überwacht werden.
- Auch dieses Beispiel zeigt: Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft werden zum größten Teil in Berlin und Brüssel gestaltet. Und hier würde meine Analyse der wissenschaftlichen Fundierung der Politik sehr viel zwiespältiger ausfallen, etwa wenn ich an die Steuerpolitik oder an die reformbedürftigen Sozialsicherungssysteme denke. Natürlich versucht man gerade gegenüber einer Bundesregierung gleicher politischer Couleur frühzeitig Einfluss zu nehmen, um die Interessen des Landes zu vertreten. Aber nicht selten sind dann sogar die Druckpotenziale der von der jeweils anderen Farbkonstellation regierten Bundesländer größer, weil deren Zustimmung im Bundesrat manchmal besonders teuer erkaufte werden muss. In jedem Fall kommen am Schluss häufig genug Kompromisse heraus, die mit den eingangs genannten Kriterien einer rationalen Wirtschaftspolitik nur noch sehr bedingt oder kaum noch entsprechen.

Schließlich haben meine Bemerkungen auch gezeigt, dass es eine Reihe in der Forschung noch offener Fragen gibt, deren Klärung notwendig und lohnend ist, z.B.:

- Wie können die Finanzierungsbedingungen speziell für KMU langfristig verbessert werden, möglichst ohne dass die öffentliche Hand selbst Bankfunktion übernehmen muss?
- Mit welchen Maßnahmen kann die Markt- und Wettbewerbsorientierung kleiner und mittlerer Unternehmen weiter verbessert werden, ohne dass neue Förderprogramme aufgelegt müssen?
- In welchem Umfang und in welcher Ausgestaltung ist es sinnvoll, regionale Branchen- und Technologie-Cluster in Schleswig-Holstein zu unterstützen? Wie sieht der richtige Mix von Rahmenbedingungen plus Institutionen-

wettbewerb einerseits und Förderung von Clustern andererseits aus – z.B. bei der Ausgestaltung eines regionalen Infrastrukturprogramms wie des Regionalprogramms Schleswig-Holstein?

- Inwieweit sollten die Forschungs- und Ausbildungs-Schwerpunkte an den Hochschulen noch stärker auf die Anforderungen der regionalen Wirtschaft ausgerichtet werden?
- Wie können die Wirkungsabschätzungen bestimmter Infrastrukturprojekte verbessert werden? Welche Bereiche der Infrastrukturförderung weisen hohe und welche niedrige Produktivitätseffekte auf? In welchem Umfang und Verhältnis sollte der Staat in Infrastruktureinrichtungen investieren?

Die Wirtschaftspolitik braucht die Wirtschaftsforschung, und sie verdankt ihr viele wichtige Erkenntnisse. Wichtig ist aber auch, dass sich die Wirtschaftsforschung mit den Fragen der Praxis beschäftigt und versucht, für diese Fragen möglichst konkrete und handhabbare Empfehlungen abzuleiten. Häufig trifft der an konkreten Empfehlungen interessierte Politiker in der Wissenschaft eben nicht auf *den* Stand der Forschung – zu unterschiedlich sind häufig die Ergebnisse und Empfehlungen. Und nicht selten ist der „Stand der Forschung“ so allgemein formuliert, dass er nur schwer für konkrete Maßnahmen in einer ganz konkreten Konstellationen nutzbar gemacht werden kann.

In diesem Sinne brauchen wir noch viel mehr Zusammenarbeit, und ich freue mich darauf, die schon bestehenden guten und vielfältigen Beziehungen zwischen dieser Fakultät und dem Wirtschaftsministerium weiter auszubauen. Und ich freue mich darauf, dabei noch viel zu lernen, gemäß des Rates von Richelieu, der einmal sagte: „Man muss viel zuhören und wenig reden, wenn man ein guter Staatsmann sein will.“

Eine gute Politik braucht allerdings noch mehr als nur eine gute wissenschaftliche Beratung. Sie muss wissen, wo sie hinwill, also klare Ziele setzen und diese konsequent verfolgen. Sie muss die Probleme anpacken, statt sie auf die nächste Legislaturperiode oder gar auf spätere Generationen zu verschieben. Sie muss berechenbar sein, ohne die Offenheit für neue Entwicklungen zu verlieren.

Nicht vergessen sollte man aber auch, dass es weder in der Wissenschaft noch in der Politik unverrückbare Wahrheiten oder Patentrezepte gibt. Vielleicht gilt das für den Forscher wie für den Politiker gleichermaßen, was der Schriftsteller Heinrich Waggerl in seinem Wagrainer Bilderbuch einmal so formulierte:

„Wenn aber jemand das Unglück hat, Politiker sein zu müssen, dann sollte er sich wenigstens dreierlei zur Pflicht machen: Einmal des Tags durch ein Mikroskop zu schauen, einmal nachts durch ein Fernrohr den gestirnten Himmel zu betrachten und jeden Morgen jene Seite der Schrift zu lesen, auf der geschrieben steht: Richtet nicht, auf dass ihr nicht gerichtet werden!“

Ich danke Ihnen für die Geduld, mit der Sie mir zugehört haben.