

Wirtschaft in Ostsachsen erwartet zusätzliches Wachstumspotenzial durch EU-Erweiterung

Die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Unternehmen in den Regionen beiderseits der deutsch-polnischen Grenze sind nicht nur ein wesentlicher Faktor der EU-Osterweiterung, sondern sie entscheiden vor allem auch, inwieweit die wirtschaftliche Integration an der „Nahtstelle“ gelingt und die Grenzregionen selbst bzw. die dort angesiedelten Unternehmen aus diesem Prozess Vorteile ziehen können. Über das Ausmaß, die Dynamik und den wirtschaftlichen Erfolg dieser Aktivitäten liegen jedoch kaum umfassende Untersuchungen vor und auch die offizielle Statistik kann zur Klärung dieser spezifischen Zusammenhänge wenig beitragen. Das ifo Institut hat deshalb 2000/2001 zusammen mit einem polnischen Partnerinstitut eine Befragung bei sächsischen und polnischen Unternehmen der Grenzregion durchgeführt. Die folgende Analyse hat den Umfang, die Hemmnisse sowie die Bestimmungsgründe der grenzüberschreitenden Firmentätigkeit zum Inhalt, wobei die Aktivitäten in den jeweiligen Nachbarländern im Vordergrund stehen.¹

Ausgangslage

Die Regionen an der Grenze zu Polen und Tschechien zählen in Deutschland mit wenigen Ausnahmen zu den weniger wirtschaftsstarken Gebieten mit relativ hoher Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund ihrer räumlichen Lage und wirtschaftlichen Situation ist die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) in die Europäische Union zugleich eine besondere Herausforderung und Chance für diese Regionen. Es ergeben sich Herausforderungen, weil der Integrationsprozess hier zu einem tieferen Strukturwandel führen wird als in grenzfernen Regionen. Chancen bieten die Verbesserung der langfristigen Wachstumspotenziale, u. a. aufgrund einer wachsen-

den Zentralität der Regionen, steigender Nachfragepotenziale und einer verbesserten Infrastrukturausstattung. Darüber hinaus stellen auch die Erschließung der MOEL-Märkte und die Möglichkeiten zu einer grenzüberschreitenden Organisation der Produktion Ansatzpunkte für die regionale Entwicklung dar.

In diesem Zusammenhang kann auf eine Reihe von Erfahrungen und Erkenntnissen aus anderen Regionen verwiesen werden: So zeigt sich erstens, dass Grenzregionen zwischen Staaten mit einem hohen wirtschaftlichen Wohlstandsgefälle dynamische Wachstumsregionen bilden können (Mexiko-USA, Hongkong-China), weil sie Anreize für eine komplementäre Arbeitsteilung bieten, bei der sich die Unternehmen beiderseits der Grenze auf solche Produktionen spezialisieren, bei denen aufgrund der Faktorverfügbarkeit komparative Vorteile bestehen. Dabei sind nicht nur größere Firmen, sondern auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) an der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung maßgeblich beteiligt.² Zweitens weist die Literatur an Beispielen wie dem sogenannten „Dritten Italien“ auf die wachsende Bedeutung lokaler und regionaler Verbände kleiner und mittlerer Unternehmen für die regionale Entwicklung hin („industrial districts“).³ Eine gemeinsame regionale Identität und die räumliche Nähe ermöglichen hier eine intensive intraregionale Arbeitsteilung und Kooperation, durch die Skalen- und Verbundvorteile geschaffen und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht wird. Drittens hat sich gezeigt, dass KMU, die sich zu lokalen oder regionalen Netzwerken zusammengeschlossen haben, gemeinsam Exporterfolge erzielen können, aus denen wiederum weitere Wachstumsimpulse resultieren (Exporting Clusters).⁴

¹ Vgl. hierzu: F. Scharr et al. (2001), „Grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten in der sächsisch-polnischen Grenzregion“, ifo dresden studien 29, München (in Vorbereitung).

² Vgl. Taube, M. (1997), „Ökonomische Integration zwischen Hongkong und der Provinz Guangdong, VR China“, ifo studien zur entwicklungsforschung 31, München.

³ Vgl. hierzu exemplarisch: Porter, M.E. (1991), „Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt“, Gütersloh, S 443ff.

⁴ Vgl. Schmitz, H. (1995), „Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry“, Journal of Development Studies 31.

Untersuchungsregion, ausgewählte Branchen und Datengrundlage

Auf sächsischer Seite wurden Unternehmen mit Sitz in der Raumordnungsregion Oberlausitz-Niederschlesien befragt. Die Region grenzt westlich an die Landeshauptstadt Dresden, nördlich an Brandenburg und südlich bzw. östlich an Tschechien und Polen. Auf polnischer Seite richtete sich die Befragung an Unternehmen aus den ehemaligen Wojewodschaften Jeleniogorskie/Hirschberg, Legnickie/Liegnitz und Zielonogorskie/Grünberg, die im Osten u. a. an die ehemalige Wojewodschaft Wroclaw/Breslau, südlich an Tschechien und westlich an Sachsen und Brandenburg grenzen.⁵

Zieht man das Niveau der Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigen als Indikator für die regionale Wettbewerbsfähigkeit einer Region heran, so entspricht diese in der ostsächsischen Grenzregion in etwa dem Durchschnitt der neuen Länder. Eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und relativ hohe Bevölkerungsverluste deuten jedoch auch im Vergleich der ostdeutschen Regionen auf hohe Strukturprobleme hin. Die langfristigen Wachstumspotenziale der Region werden durch eine Reihe von Faktoren beeinträchtigt, vor allem durch (1) die Randlage und die damit verbundene ungünstigere Erreichbarkeit im Verkehr, (2) ein geringes regionales Nachfragepotenzial, (3) eine nur durchschnittliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren, wobei die hohe Arbeitslosigkeit und die Abwanderung – vor allem in den östlichen Kreisen der Region – zu Defiziten bei qualifizierten Arbeitskräften führt, sowie (4) eine wirtschaftsstrukturelle Spezialisierung auf wachstumsschwächere und humankapitalärmere Branchen. Industrielle Spezialisierungen bestehen (im Vergleich zum Bundesdurchschnitt) u. a. im Bergbau und der Elektrizitätsversorgung, in Teilbereichen des Nahrungsmittelgewerbes, im Textil- und Ledergewerbe, in der keramischen Industrie und der Verarbeitung von Steinen und Erden, dem Stahl- und Leichtmetallbau, der Herstellung nachrichtentechnischer Geräte, im Schienenfahrzeugbau, der Bauwirtschaft, dem Kfz-Gewerbe, im Facheinzelhandel mit Nahrungsmitteln, im Land-

verkehr und bei Post- und Kurierdiensten sowie im Bildungsbereich (u. a. Erwachsenenbildung).

Gemessen an der Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigen weist die polnische Grenzregion eine höhere regionale Wettbewerbsfähigkeit als der Durchschnitt der polnischen Regionen auf. Allerdings ist auch die Arbeitslosenquote relativ hoch. Die Bevölkerungszahl hat in den neunziger Jahren zugenommen. Während Defizite in der privaten und öffentlichen Kapitalausstattung – wie auch in anderen polnischen Regionen – ein Wachstumshemmnis darstellen, bietet die räumliche Nähe zum EU-Markt bei gleichzeitig relativ niedrigen Lohnstückkosten Ansatzpunkte für eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung. Auch die polnische Grenzregion ist relativ stark auf altindustrielle Wirtschaftszweige spezialisiert, dürfte hier jedoch aufgrund des geringen Lohnniveaus komparative Kostenvorteile aufweisen. Das Verarbeitende Gewerbe hat ein stärkeres Gewicht als in der sächsischen Grenzregion. Industrielle Schwerpunkte bestehen u. a. im Bergbau- und Energiesektor, dem Nahrungsmittelgewerbe, der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Glas-, Baustoff und Keramikindustrie, der Holz- und Papierindustrie, der Kupferindustrie, dem Maschinenbau, der Elektroindustrie sowie dem Fremdenverkehrsgewerbe (Riesengebirge).

Vor allem die ostsächsische Grenzregion weist somit relativ ungünstige Voraussetzungen für eine eigen-dynamische Entwicklung auf. Es kann versucht werden, diese Voraussetzungen durch Arbeitsteilung mit den benachbarten Regionen zu verbessern, was eine Definition der eigenen komparativen Vorteile und eine entsprechende Spezialisierung voraussetzt. Die natürlichen Anknüpfungspunkte dafür bilden die Arbeitsteilung mit dem Raum Dresden und den benachbarten tschechischen und polnischen Grenzregionen.

Die Unternehmensbefragung richtete sich an ausgewählte Wirtschaftssektoren, die anhand der folgenden Kriterien bestimmt wurden: Erstens sollten wirtschaftsstrukturelle Schwerpunkte der sächsisch-polnischen Grenzregion erfasst werden. Zweitens

⁵ Der Schwerpunkt der befragten Unternehmen hat ihren Standort in den ehemaligen Wojewodschaften Jeleniogorskie und Legnickie.

sollten sowohl Branchen mit einem (üblicherweise) geringen als auch einem großen Absatzradius der erstellten Produkte und Dienstleistungen einbezogen werden, um sowohl kleinräumige als auch eher großräumige Auslandsaktivitäten zu berücksichtigen. Drittens sollten Wirtschaftszweige mit unterschiedlichen Faktoreinsatzproportionen (Lohn-, Humankapital-, Sachkapital- und F&E-Intensitäten) vertreten sein, um Sektoren einzubeziehen, in denen Wettbewerbsvorteile eher bei deutschen oder bei polnischen Firmen zu vermuten sind. Aufgrund dieser Kriterien wurden Teile des Verarbeitenden Gewerbes und des Baugewerbes sowie das Kfz-Gewerbe, der Bereich Straßengüterverkehr/Spedition und Architektur- und Ingenieurbüros für die Befragung ausgewählt.

Die Datengrundlage der Untersuchung bildet eine repräsentative Betriebsbefragung in den beschriebenen Wirtschaftssektoren der sächsisch-polnischen Grenzregion. Sie wurde auf der Basis einer Betriebsdatei der Creditreform durchgeführt, die in den untersuchten Branchen für die sächsische Grenzregion 2.395 Unternehmen und für die polnische Grenzregion 993 Unternehmen umfasst. Insgesamt wurden 2.207 Unternehmen angeschrieben, 1.214 Unternehmen der deutschen Grenzregion und 993 Unternehmen der polnischen Grenzregion. Die schriftliche Befragung erfolgte mit Hilfe von fünf standardisierten Fragebögen (in deutscher und polnischer Sprache), die in Teilbereichen sektorspezifische Fragestellungen enthielten, jedoch sektorübergreifende Auswertungen zulassen. Die Befragung wurde im November 2000 durchgeführt. Aufgrund einer zunächst unbefriedigenden Rücklaufquote wurden im Januar/Februar 2001 ein zweites Mal Fragebögen verschickt. Insgesamt wurde eine Rücklaufquote von 14,2% erreicht, 17,3% im deutschen Grenzgebiet und 10,5% im polnischen Grenzgebiet.

Grenzüberschreitende Arbeitsteilung entwickelt sich

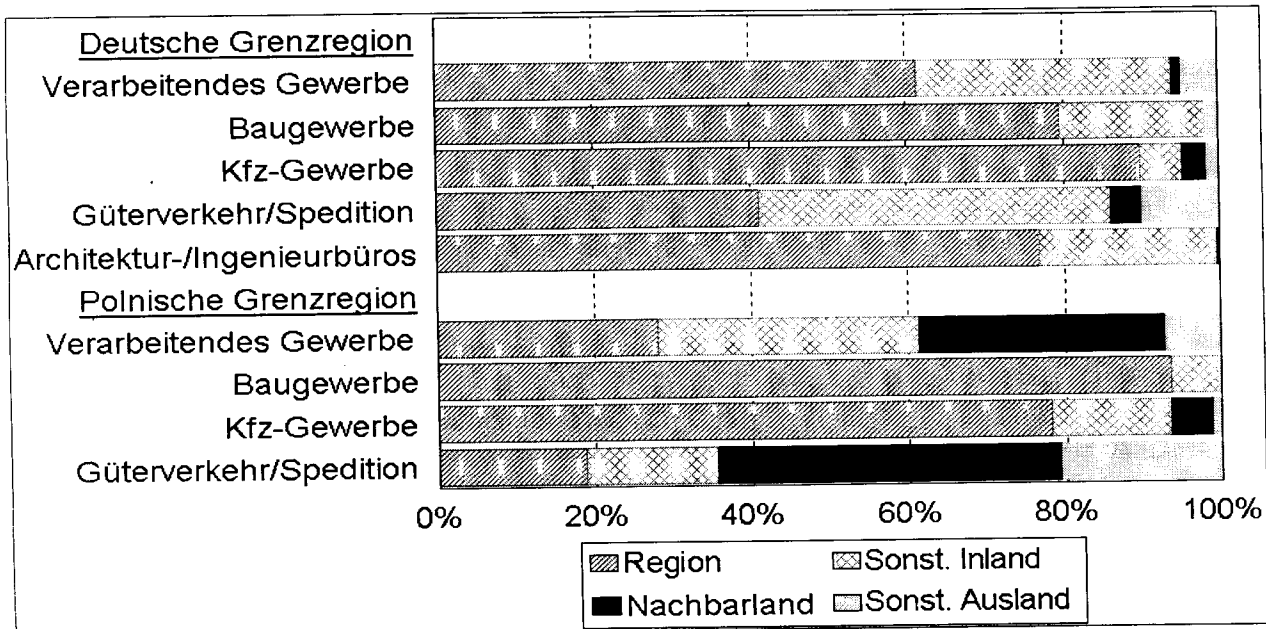
Die Absatzorientierung der befragten Unternehmen wurde anhand der Umsatzverteilung auf in- und ausländische Absatzregionen erfasst. Die betriebliche *Exportquote* unterscheidet sich je nach betrachtetem

Wirtschaftssektor erheblich, liegt jedoch im sächsischen Teil der Grenzregion auf einem insgesamt niedrigen Niveau (vgl. Abb. 1). Der Anteil der Exporte, der in die Nachbarländer Polen und Tschechien und hier wiederum in die unmittelbare Grenzregion geht, ist allerdings relativ bedeutsam. Die polnische Grenzregion weist in den fernabsatzorientierten Wirtschaftszweigen (Verarbeitendes Gewerbe, Gütertransport/Spedition) eine deutlich höhere Exportquote auf, wobei der deutsche Markt, nicht aber die sächsische Grenzregion von großer Bedeutung sind. Je nach Sektor beziehen in der sächsischen Grenzregion bis zu einem Fünftel der Unternehmen bereits *Vorleistungen* aus Polen oder Tschechien. Für die nächsten Jahre wird eine deutliche Ausdehnung der Vorleistungsbezüge geplant. In der polnischen Grenzregion liegt das Niveau der Vorleistungsbezüge aus Deutschland auf einem nochmals höheren Niveau.

Die *grenzüberschreitenden Unternehmensbeziehungen* bestehen vorwiegend aus Kooperationen ohne Kapitalbeteiligung; Beteiligungen bzw. Joint Ventures sind relativ selten. In der sächsischen Grenzregion kooperiert durchschnittlich jedes zwanzigste Unternehmen mit Firmen aus Polen und Tschechien. Diese Kooperationen sind damit ähnlich verbreitet wie Unternehmenskooperationen mit dem gesamten übrigen Ausland. Künftig ist ein deutlicher Ausbau der Firmennetzwerke mit den Nachländern zu erwarten, insbesondere in Sektoren, in denen es derzeit nur wenige Kooperationen gibt (Baugewerbe, Architektur- und Nachrichtenbüros) (vgl. Abb. 2). Die polnischen Unternehmen sind bereits stärker in Unternehmensnetzwerke mit deutschen und sonstigen ausländischen Firmen eingebunden und planen gleichfalls eine Ausweitung dieser Aktivitäten. Im Vordergrund der grenzüberschreitenden Beziehungen stehen jeweils die Verbesserung des Leistungsangebotes und die Markterschließung; Kostensenkungsmotive sind nicht dominierend. Die Ergebnisse deuten darüber hinaus darauf hin, dass eine grenzüberschreitende Arbeitsteilung entlang der Wertschöpfungskette bislang vor allem in großräumigen Netzwerken – zwischen polnischen und grenzfernen deutschen Unternehmen – stattfindet.

Abb. 1

Regionale Absatzstruktur in der deutschen und polnischen Grenzregion
 – Durchschnittliche Verteilung des Umsatzes nach Absatzregionen in % –



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2000/2001.

Betriebliche Gegebenheiten determinieren die Auslandsaktivitäten

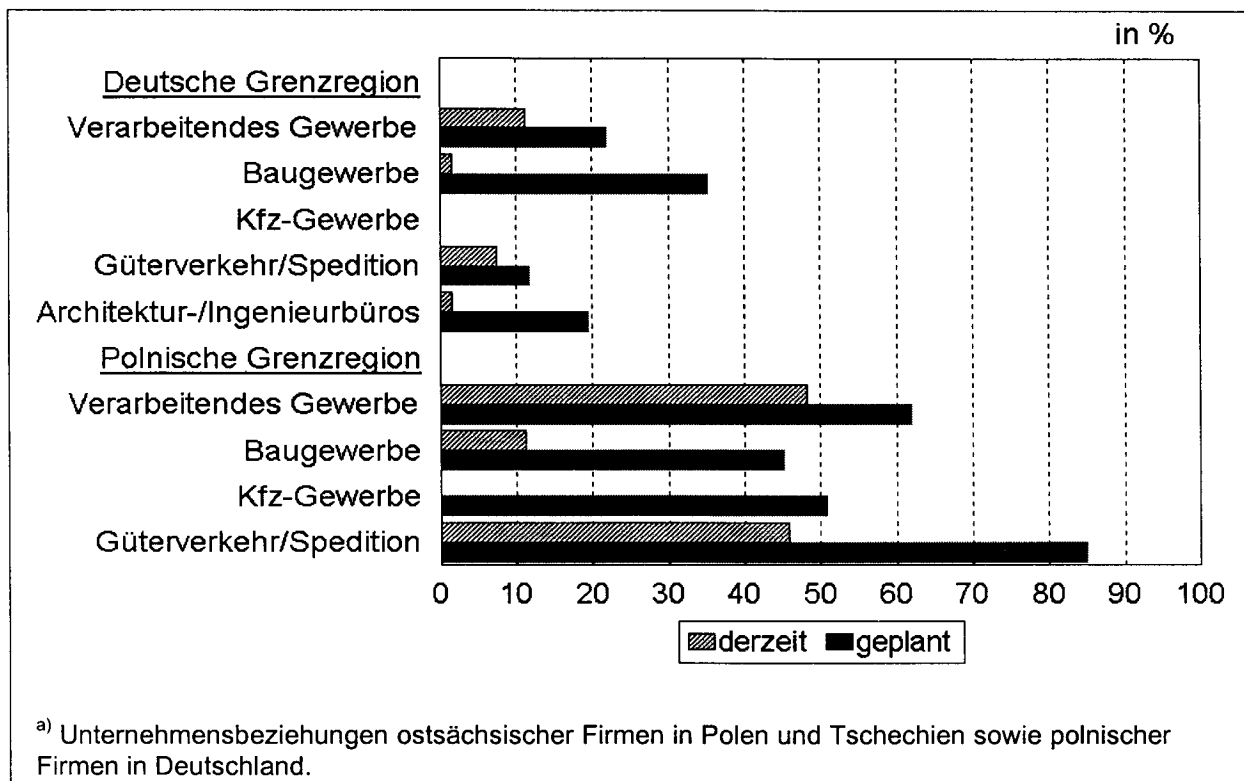
Die Auslandsaktivitäten im Nachbarland sind signifikant geringer, wenn Informations- und Sprachdefizite bestehen und Schwierigkeiten beim Finden geeigneter Kooperationspartner signalisiert werden. Die sächsischen Aktivitäten in Polen und Tschechien vermindern sich zudem, wenn zu geringe Gewinnaussichten und mangelnde finanzielle Anreize geltend gemacht werden. Die polnischen Aktivitäten in Deutschland fallen bei unternehmensinternen Personaldefiziten und Personalbeschaffungsproblemen in Deutschland signifikant geringer aus. Betrachtet man die polnischen und deutschen Unternehmen zusammen, so werden die Auslandsaktivitäten darüber hinaus tendenziell unwahrscheinlicher, wenn ein zu geringes Marktpotenzial, Probleme der Verkehrsanbindung und Engpässe bei der Finanzierung von Auslandsaktivitäten signalisiert werden. Diese Zusammenhänge sind allerdings nur schwach ausgeprägt. Ansonsten bestehen keine statistisch gesicher-

ten Beziehungen zwischen der Problemwahrnehmung der Unternehmen und dem Niveau der Auslandsaktivitäten.

Die durchgeführten Merkmalsanalysen grenzüberschreitend tätiger Unternehmen führen u. a. zu folgenden Ergebnissen: Die Wahrscheinlichkeit, im Ausland aktiv zu sein (Exporte, Beteiligungen, Kooperationen oder Vorleistungsbezug), nimmt in der sächsischen Grenzregion mit der Betriebsgröße, der Durchführung von Produktinnovationen, einer hohen Humankapitalintensität und der Kooperationserfahrung zu. Für die polnischen Unternehmen sind die Aktivitäten im Ausland dagegen von der Betriebsgröße und Produktinnovationen unabhängig. Für die Auslandsaktivitäten in den jeweiligen Nachbarländern gelten im Wesentlichen dieselben Zusammenhänge. Die Analyse ergibt somit keine Hinweise, dass die Auslandsaktivitäten insgesamt betrachtet in den Nachbarländern aufgrund geringer Distanzkosten durch Sonderfaktoren begünstigt werden. Die außenwirtschaftlich noch stark regulierten Wirtschaftszweige

Abb. 2

**Anteil der Unternehmen mit Beteiligungs- oder Kooperationsbeziehungen
in den jeweiligen Nachbarländern**
– Angaben in % –



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2000/2001.

(Baugewerbe, Architektur- und Ingenieurbüros) weisen ein relativ niedriges Niveau grenzüberschreitender Aktivitäten auf.

Für die einzelnen Formen des Auslandsengagements ergeben sich teilweise abweichende Ergebnisse: (1) Die sächsischen Exporte nach Polen und Tschechien sind von der Humankapitalintensität der Betriebe und ihrer Kooperationserfahrung unabhängig und scheinen daher an weniger Voraussetzungen geknüpft zu sein als die Auslands- und Exportaktivitäten im Allgemeinen. Sie weisen zudem im Vergleich zu sonstigen Exportaktivitäten ein hohes Niveau in lohnintensiven und nahabsatzorientierten Wirtschaftszweigen auf. (2) Die Wahrscheinlichkeit für Vorleistungsbezüge aus den Nachbarländern ist von der Betriebsgröße unabhängig, was darauf hindeutet, dass die Grenzlage

dazu beiträgt, KMU-typische Nachteile bei internationalen Vorleistungsbezügen zu neutralisieren. (3) Die ostsächsischen Hersteller von Metallserzeugnissen weisen ein höheres Niveau der Exporte nach Polen und Tschechien und der grenzüberschreitenden Vorleistungsbezüge und Kooperationen auf. Sie dürften damit ein Beispiel für einen bereits relativ stark und kleinräumig integrierten Wirtschaftsbereich darstellen.

Sächsische Firmen erwarten moderate Wachstumsdynamik

Die Sektoranalysen zeigen, dass sowohl hinsichtlich der Wettbewerbsprobleme als auch der Wachstumsdynamik und erwarteter Auswirkungen der EU-Osterweiterung sektorspezifische Unterschiede bestehen. Für die sächsische Grenzregion wird deutlich,

dass die grenzüberschreitend tätigen Firmen auf den bereits relativ stark integrierten Märkten des Verarbeitenden Gewerbes und des Straßengüterverkehrssektors tendenziell geringere Wettbewerbsprobleme haben, zwischen 1997 und 2000 ein stärkeres Umsatzwachstum verzeichneten und optimistischere Erwartungen aufweisen als Firmen ohne grenzüberschreitendes Engagement. Auf den bislang weniger integrierten Märkten des Bau- und Kfz-Gewerbes gilt tendenziell das Gegenteil.

Von den weiteren Integrationsschritten erwarten nur ca. 13 % der Unternehmen positive Umsatzeffekte, weniger als 6 % erwarten positive Auswirkungen auf die Beschäftigung, den Gewinn und die Investitionen. Knapp 30 % der Unternehmen prognostizieren einen Rückgang beim Umsatz und Gewinn, knapp 20 % bei der Beschäftigung und den Investitionen. Die Mehrheit glaubt, dass der Erweiterungsprozess keinen Einfluss auf ihr Wachstum haben wird. Die in Polen und Tschechien engagierten Unternehmen schätzen die Auswirkungen auf die Unternehmensentwicklung tendenziell günstiger ein. In der polnischen Grenzregion überwiegen dagegen die positiven Wachstumserwartungen. Auch die Effekte des EU-Erweiterungsprozesses werden mehrheitlich positiv gesehen, optimistischer wiederum von den bereits in Deutschland engagierten Firmen.

Vertiefende Analysen zum Zusammenhang zwischen den betrieblichen Auslandsaktivitäten und dem Beschäftigungswachstum im Zeitraum 1997 bis 2000 kommen für die sächsischen Firmen zu den folgenden Ergebnissen: Während ein höherer Umsatzanteil im Ausland nicht signifikant mit einem höheren Beschäftigungswachstum verbunden ist, besteht für die in Polen und Tschechien erzielten Umsatzanteile und der Beschäftigungsdynamik eine positive und zugleich statistisch gesicherte Beziehung. Eine stärkere Präsenz auf dem polnischen und tschechischen Markt ist somit mit einer besseren Beschäftigungsentwicklung verbunden. Auslandsbeteiligungen und Kooperationen mit ausländischen Unternehmen gehen in der sächsischen Grenzregion ceteris paribus mit einer signifikant günstigeren betrieblichen Beschäftigungsdynamik einher. Gleiches gilt für Beteiligungen und Kooperationen in den

Nachbarländern Polen und Tschechien. Statt mit einem Arbeitsplatzexport sind diese Auslandsaktivitäten somit im Durchschnitt mit einer günstigeren inländischen Beschäftigungsentwicklung verbunden. Der Vorleistungsbezug aus Polen oder Tschechien steht in keinem statistisch gesicherten Zusammenhang mit dem Beschäftigungswachstum. Für die polnische Grenzregion ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen den Exporten und Auslandskooperationen einerseits und dem Beschäftigungswachstum andererseits festzustellen. Der Vorleistungsbezug aus Deutschland ist dagegen mit einer ungünstigeren Beschäftigungsdynamik verknüpft. Hier kommt es möglicherweise zu einem verstärkten Outsourcing. Es ist auch denkbar, dass Unternehmen, die in Lieferbeziehungen mit westlichen Firmen stehen, ihre Rationalisierungspotenziale schneller und konsequenter nutzen (müssen) als andere Firmen und daher kurzfristig eine ungünstigere Beschäftigungsdynamik aufweisen.

Standortbedingungen kommt hohe Bedeutung zu

Die Einschätzung der regionalen Standortbedingungen durch die Unternehmen führt u. a. zu folgenden Ergebnissen (vgl. Abb. 3): (1) Die deutschen und polnischen Unternehmen kommen zu einem ähnlichen Ranking der Bedeutung und Qualität der Standortfaktoren. Unterschiede bestehen in Bezug auf die Marktnähe, die Größe des regionalen Marktes, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die Personalkosten und öffentliche Finanzierungshilfen, die von den deutschen Firmen als wichtiger erachtet werden. Polnische Firmen betrachten die Grenzübergänge und das grenznahe Straßennetz häufiger als wichtigere Standortfaktoren. (2) Die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen sprechen der Verkehrsinfrastruktur (einschließlich Schienen- und Flughafenanbindung) und – im Fall der deutschen Grenzregion – der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und öffentlicher Finanzierungshilfen eine größere Bedeutung zu als nicht grenzüberschreitend tätige Unternehmen. (3) Die bisherigen Integrationsschritte haben nur für eine Minderheit der sächsischen Unternehmen zu merklichen Veränderungen der regionalen Standortbedingungen geführt, die polnischen Unterneh-

men spüren bereits häufiger solche Veränderungen. Von den weiteren Integrationsschritten erwartet die überwiegende Zahl der sächsischen und polnischen Unternehmen einen zunehmenden regionalen Konkurrenzdruck, aber auch einen einfacheren Zugang zum Markt der Nachbarländer, bessere grenzüberschreitende Beteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten sowie eine Verbesserung des regionalen Arbeitskräfteangebots; knapp die Hälfte der Unternehmen rechnet auch mit einem zunehmenden regionalen Marktpotenzial.

Ansatzpunkte zur Förderung grenzüberschreitender Unternehmensaktivitäten

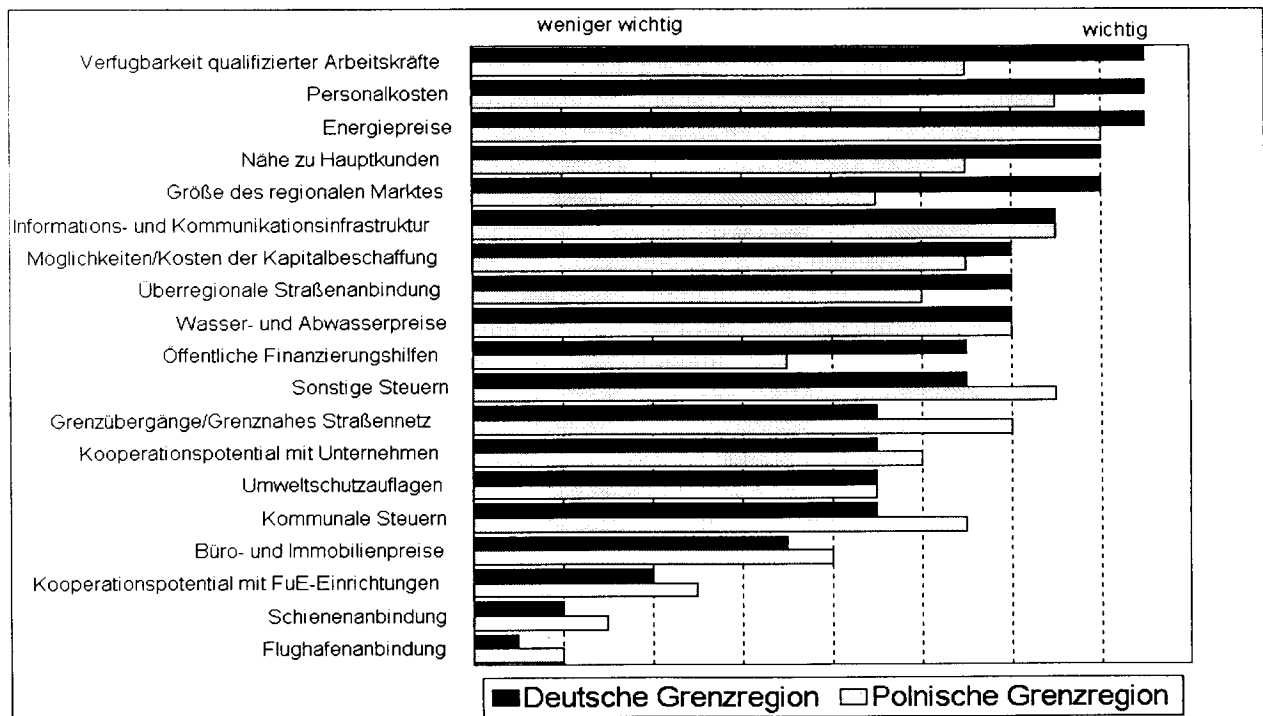
Die durchgeführten Analysen zeigen, dass die grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten – insbesondere in den MOEL – mit günstigeren einzel-

wirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Ostsachsen verbunden sind. Ähnliches kann auch markroökonomisch für die deutschen Raumordnungsregionen gezeigt werden. Die Verbreiterung der grenzüberschreitenden Aktivitäten ist primär eine Aufgabe der Unternehmen. Die staatliche Förderpolitik kann die Eigeninitiative nicht ersetzen, aber die Rahmenbedingungen dafür verbessern und Impulse geben.

Für eine aktive staatliche Förderung sprechen vor allem zwei Faktoren: Zum einen ist zu beobachten, dass die ostsächsische Grenzregion – wie auch die Wirtschaft in anderen Regionen an der Grenze zu Polen und Tschechien – relativ kleinbetrieblich strukturiert ist. Kleine und mittlere Unternehmen haben im Allgemeinen Nachteile bei der Durchführung von Auslandsaktivitäten, was sich im Rahmen der Befragung

Abb. 3

Bedeutung der Standortfaktoren für sächsische und polnische Unternehmen in den jeweiligen Teilen der Grenzregion



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2000/2001.

u. a. an den häufig signalisierten Finanzierungsgewässern für Auslandsaktivitäten zeigt. Die durchgeführten Analysen zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Präsenz auf Auslandsmärkten. Zudem deuten sie darauf hin, dass die KMU-spezifischen Nachteile auch bei den Auslandsaktivitäten in Polen und Tschechien vorhanden sind. Insofern besteht ein mittelstandspolitisches Argument für eine aktive Förderpolitik. Zum anderen sind von einer Verbreiterung der Auslandsaktivitäten positive externe Effekte zu erwarten. Die Existenz von externen Effekten kann dazu führen, dass die Marktlösung – ohne staatliche Förderung – ein unzureichendes Niveau an Auslandsaktivitäten hervorbringt (Marktversagen). Beispiele für externe Effekte sind die Neukombination von Produktionsfaktoren, grenzüberschreitende Lernprozesse und eine durch die Verbreiterung der regionalen Exportbasis verstärkte Nachfrage für lokale Güter und Dienstleistungen.

Zur Förderung der grenzüberschreitenden Aktivitäten stehen prinzipiell vier Ansatzpunkte zur Verfügung: (1) ordnungspolitische Maßnahmen, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen für Auslandsaktivitäten verbessern und Hemmnisse für den Marktzugang sowie die internationale Faktormobilität abbauen, (2) institutionelle und „weiche“ Maßnahmen der Export- und Kooperationsförderung (Hilfestellungen beim Aufbau von Netzwerken, Informations- und Beratungsaktivitäten), (3) finanzielle Anreize sowie (4) die Verbesserung der regionalen Potenzialfaktoren für Auslandsaktivitäten, insbesondere in den Bereichen Aus- und Weiterbildung und Verkehrsinfrastruktur.

Ein Indikator für die überragende Bedeutung der ordnungspolitischen Grundvoraussetzungen der grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten in der sächsisch-polnischen Grenzregion ist ihr niedriges Niveau in Wirtschaftssektoren, in denen noch hohe Marktzugangsbeschränkungen bestehen (Baugewerbe, Architektur- und Ingenieurdienstleistungen). Wie die Unternehmensplanungen zeigen, ist hier jedoch im Zuge der EU-Osterweiterung der stärkste Zuwachs grenzüberschreitender Kooperationen zu

erwarten. Mit dem WTO-Dienstleistungsabkommen wurden die Voraussetzungen für grenzüberschreitende Dienstleistungsaktivitäten bereits verbessert. Wichtig wird zukünftig die endgültige Umsetzung des Liberalisierungsprogramms für den erweiterten EU-Binnenmarkt der Dienstleistungen sein, einschließlich der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens (letzteres aus dem Blickwinkel der Bauwirtschaft, der Architekten und beratenden Ingenieure). Für viele Dienstleistungssektoren (z. B. beratende Ingenieure, Rechtsberater) ließe sich der Zugang zu den Auslandsmärkten darüber hinaus durch eine Lockerung bzw. Harmonisierung der berufsrechtlichen Rahmenbedingungen verbessern.⁶

Wirksamkeit bestehender Förderinstrumente erhöhen

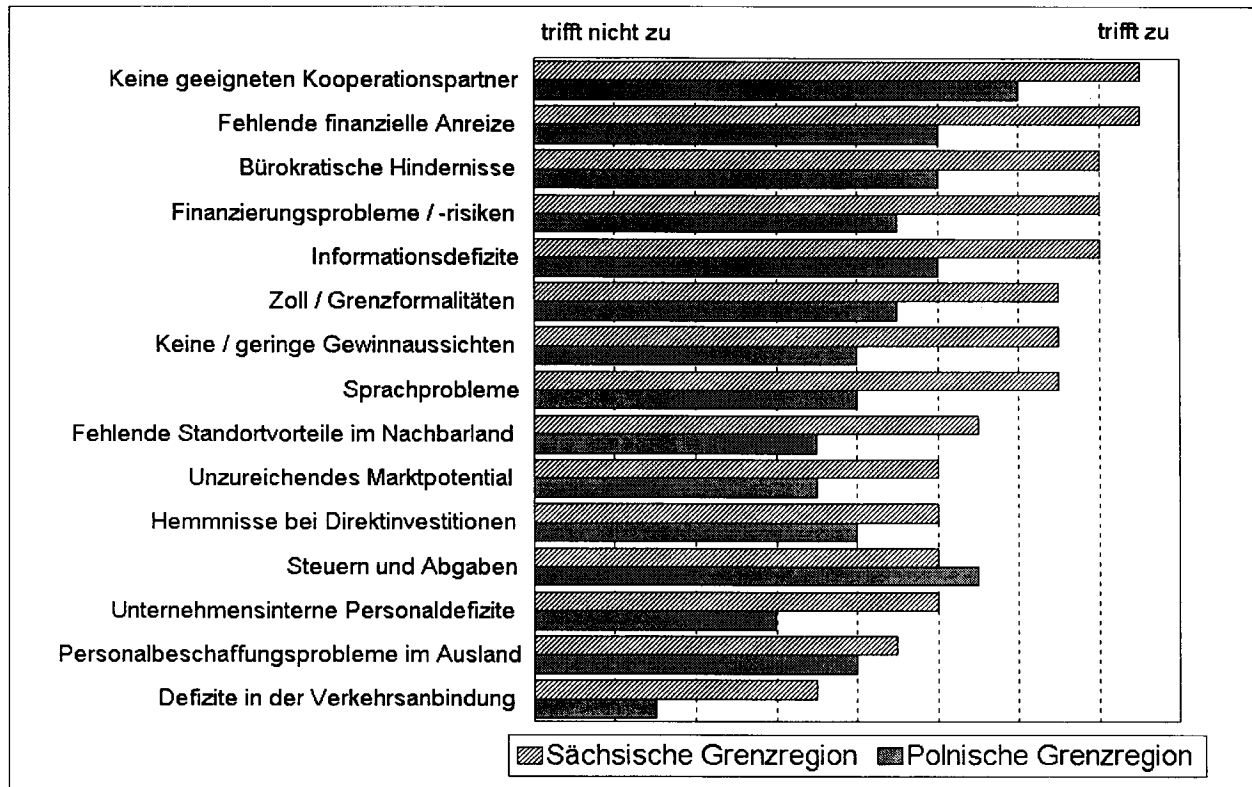
Die Befragungsergebnisse zeigen, dass Informationsdefizite und das Fehlen geeigneter Kooperationspartner die am häufigsten genannten Engpässe für die Verbreiterung der Exporttätigkeit und grenzüberschreitender Unternehmenskooperationen darstellen (vgl. Abb. 4). Nach den Einschätzungen der Unternehmen ist auch die Ausrichtung der Unternehmensaktivitäten auf die Märkte der Nachbarländer überwiegend noch mangelhaft. Dies legt eine Informations-, Beratungs- und Schulungsoffensive sowie die Verstärkung weiterer Maßnahmen der Kooperationsförderung (z. B. Partner- und Kontaktmessen) nahe.

Mit den Wirtschaftsverbänden, den Industrie- und Handelskammern, den Auslandshandelskammern, der Bundesstelle für Außenhandelsinformationen, dem Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft sowie einer Reihe spezieller Einrichtungen, wie der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsfördergesellschaft in Gorzów gibt es ein breites Spektrum an Akteuren, die in diesen Bereichen ähnliche Leistungen anbieten. Die Transparenz und Konsistenz der Angebote dürfte hierdurch eher beeinträchtigt werden. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird von einer zielgruppen- und problemorientierten Ausgestaltung

⁶ Vgl. Hild, R. et al. (1999), „Marktpotenziale für unternehmensbezogene Dienstleistungen im globalen Wettbewerb“, ifo studien zur strukturforschung 30, München.

Abb. 4

**Durchschnittliche Problembewertung bei Beteiligungen oder Kooperationen
in den jeweiligen Nachbarländern**
– Ranking über alle Branchen –



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2000/2001.

abhängen, also zum Beispiel von ihrer Orientierung auf die unterschiedlichen Phasen, in der sich die Auslandsaktivitäten eines Unternehmens befinden (Startphase, Aufbau neuer oder Erweiterung bestehender Aktivitäten), auf die Art der Auslandsaktivitäten (z. B. FuE- oder Vertriebskooperationen), die Unternehmensgröße, den Wirtschaftszweig u. a. m. Dabei ist zu beachten, dass in Grenzregionen auch Unternehmen grenzüberschreitend tätig sind, die üblicherweise nicht im Fadenkreuz der Außenwirtschaftsförderung stehen (z. B. Kfz-Gewerbe). Es müssen somit auch neue Pfade beschritten werden, um die Potenziale der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung besser auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die derzeitige Förderung der Informations- und Beratungsaktivitäten näher zu evaluieren, um ihre

Wirksamkeit und Effizienz in Bezug auf die Entwicklungsziele der Grenzregionen zu überprüfen.

Neben den Informations- und Beratungsaktivitäten und den Maßnahmen zur Kooperationsvermittlung stehen eine Reihe an finanziellen Anreizen zur Förderung von Auslandsaktivitäten zur Verfügung, die insbesondere darauf abzielen, KMU-spezifische Defizite zu kompensieren.

Die Maßnahmen des Bundes und der Länder werden durch spezifische EU-Programme, wie Interreg IIIA, Phare/Cross-Border Cooperation und das EU-Forschungsrahmenprogramm (u. a. Förderung transnationaler Forschungsk Kooperationen) ergänzt. Während grundsätzlich kein Bedarf für die Schaffung zusätzli-

cher Instrumente zu erkennen ist, sollte geprüft werden, ob die vorhandenen Instrumente bereits hinreichend auf die spezifischen Herausforderungen der Grenzregionen ausgerichtet sind. Angesichts des Umstandes, dass in den Grenzregionen ein großes Spektrum an Wirtschaftssektoren im grenzüberschreitenden Wettbewerb steht, sollte eine breitere Einbeziehung der Dienstleistungssektoren angestrebt werden. Damit ist eine zielgruppenspezifische Ausgestaltung der Instrumente zu verbinden, die den unterschiedlichen sektoralen und betriebsgrößenspezifischen Wettbewerbsbedingungen gerecht wird.

Netzwerkbildung unterstützen

Netzwerke können teilweise Betriebsgrößennachteile ausgleichen und damit den Zugang zu ausländischen Märkten erleichtern. Die ökonomische Analyse hat gezeigt, dass die Exportaktivitäten und Auslandskooperationen der ostsächsischen Unternehmen im Allgemeinen und in den Nachbarländern wahrscheinlicher werden, wenn die Firmen in inländische Unternehmensnetzwerke eingebunden sind. Vor diesem Hintergrund dürfte die Stärkung regionaler (inländischer) Unternehmenscluster sowie der Aufbau von Kompetenzzentren im Bereich der Kooperations- und Exportberatung einen wichtigen Ansatzpunkt zur Verbreiterung grenzüberschreitender Aktivitäten darstellen. Die EU-Osterweiterung könnte gerade für die Entstehung von „Exporting Clusters“ günstige Voraussetzungen bieten, da Erfolge für eine wirtschaftspolitisch initiierte Netzwerkbildung dann dokumentiert sind, wenn sie auf die Entwicklung bzw. Erschließung neuer Märkte abzielen.

Angesichts des im Vergleich zu Polen und Tschechien hohen Kostenniveaus ist das technologische Updating für die sächsischen Unternehmen eine Grundvoraussetzung, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die ökonomischen Analysen zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen den Innovations- und Auslandsaktivitäten der Unternehmen. Insofern dürfte das Spektrum der einzel- und überbetrieblichen Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung gleichzeitig auch Ansatzpunkte zur Förderung der grenzüberschreitenden Aktivitäten liefern. Angesichts der zu erwartenden positiven Externalitäten bei grenz-

überschreitenden FuE-Kooperationen sollten diese bevorzugt gefördert werden.

Darüber hinaus haben die Unternehmen der Grenzregion relativ günstige Voraussetzungen, um durch die Nutzung der geringeren Lohnkosten in den Grenzregionen Polens und Tschechiens den Wettbewerbsdruck zu reduzieren. Die Analyseergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass kleinräumige grenzüberschreitende Prozesse der Arbeitsteilungen entlang der Wertschöpfungskette bislang allerdings auf einzelne Branchen und Unternehmen beschränkt sind. Zur Forcierung dieser Strategie bietet sich daher einerseits ein diesbezüglicher Beratungsschwerpunkt an. Andererseits sollten – insbesondere in einer erweiterten EU – die Möglichkeiten einer mit den polnischen und tschechischen Grenzregionen abgestimmten einzelbetrieblichen Investitionsförderung ausgelotet werden.

Bildungs-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur noch ausbaufähig

Neben unternehmensbezogenen Maßnahmen stellt vor allem die Verbesserung der regionalen Standortbedingungen (Potenzialfaktoren) einen Ansatzpunkt zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dar. Im Vordergrund stehen hier vor allem die Humanressourcen. Die Untersuchungsergebnisse belegen ihre hohe Bedeutung als Standortfaktor, zeigen einen engen Zusammenhang zwischen der Humankapitalintensität der Produktion und der Präsenz auf Auslandsmärkten, deuten darauf hin, dass Qualifikationsdefizite (z. B. Sprachprobleme) Engpässe für die Auslandsaktivitäten in den Nachbarländern darstellen und dokumentieren, dass sich die Unternehmen durch die EU-Osterweiterung diesbezügliche Standortverbesserungen erhoffen.

Vor diesem Hintergrund ist die Vermittlung sozialer und sprachlicher Kompetenzen sowie von Fachwissen (z. B. im Rechtswesen und der Handelspraxis Polens und Tschechiens) eine wichtige Option für die Förderung der grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten. Entsprechende Maßnahmen sollten in allen Säulen des Ausbildungssystems verstärkt werden. Dies kann ein Bündel von Maßnahmen

umfassen, wie (1) den Ausbau grenzüberschreitender Ausbildungsgänge im dualen System und eine breitere Grundausbildung zur Stärkung berufsübergreifender Kernkompetenzen, (2) die Akzentuierung von Praxiselementen an den Fachhoch- bzw. Hochschulen (z. B. Praktika in ausländischen Unternehmen), internationale Studiengänge, Austauschprogramme und Hochschulkooperationen mit Polen und Tschechien sowie (3) die verstärkte Vermittlung sprachlicher, sozialer und fachlicher Kompetenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der beruflichen Weiterbildung.

Die Befragung der Unternehmen hat gezeigt, dass in der ostsächsischen Grenzregion die überregionale Straßenanbindung und die Telekommunikationsinfrastruktur als befriedigend bis gut bewertet werden. Größere Qualitätsdefizite werden bei der Schienen- und Flughafenanbindung und beim regionalen und grenzüberschreitenden Straßennetz festgestellt. Im Allgemeinen stellt die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur aus Sicht der ostsächsischen Unternehmen jedoch keinen vorrangigen Engpass für ihre grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten dar. Die Grenzformalitäten werden allerdings als größere Hemmnisse betrachtet. Mit der Umsetzung der laufenden Verkehrsinfrastrukturprogramme, dem Ausbau und der Neuanlage von Grenzübergängen und dem absehbaren Abbau der Grenzformalitäten sind weitere Verbesserungen zu erwarten. Die infrastrukturellen Defizite auf der polnischen und tschechischen Seite dürften jedoch auf längere Zeit fortbestehen. Es sollte daher eine grenzüberschreitende Abstimmung der Prioritätensetzungen angestrebt werden, um neue Investitionen in das Verkehrsnetz möglichst optimal an die sich wandelnde Dynamik des Grenzverkehrs anzupassen und innovative Modelle der Verkehrslogistik für den grenzüberschreitenden Güterverkehr zu berücksichtigen.⁷

Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass in allen Wirtschaftszweigen Wertschöpfungsstufen existieren, die

in einem eher kapitalreichen Land (Deutschland) bzw. einem kapitalarmen Land (Polen) Standortvorteile aufweisen. Zudem können Standortnachteile möglicherweise durch unternehmensspezifische Vorteile kompensiert werden. So ist im Baugewerbe in den standardisierten bauausführenden Tätigkeitsfeldern aufgrund der Lohnkostenunterschiede mit Wettbewerbsvorteilen polnischer Anbieter (Subunternehmer) zu rechnen. Im Bereich der baubezogenen Dienstleistungen und des Projektmanagements dürften wegen der akkumulierten Kompetenzen die Wettbewerbsvorteile dagegen überwiegend bei deutschen Firmen liegen. Im Kfz-Gewerbe, das insgesamt als humankapitalarm zu klassifizieren ist, dürften polnische Anbieter bei den Standardleistungen des lohnintensiven Werkstattgeschäfts (Reparatur und Wartung) über Vorteile verfügen. Vorteile deutscher Firmen sind eher im Fahrzeughandel zu erwarten, was bei einer Umsetzung der Leitidee des Modularen Autohauses (Trennung von Neuwagenverkauf, Gebrauchtwagenverkauf und Werkstatt) im unmittelbaren Grenzbereich zu einer Arbeitsteilung führen könnte. Auch im Bereich des Straßengüterverkehrsgewerbes lassen sich Tätigkeitsfelder identifizieren, in denen die Liberalisierung der Märkte bereits zu erheblichen Marktanteilsgewinnen polnischer Anbieter geführt hat (z. B. Transportleistungen im Fernverkehr) und solche, die Vorteile für deutsche Firmen bieten (z. B. Logistik bis hin zum Prozessketten-Management).

Insgesamt kann gesagt werden, dass die grenzüberschreitende Arbeitsteilung und Organisation der Produktion für die deutschen Grenzregionen zu Polen und Tschechien langfristig ein zusätzliches Wachstumspotenzial bietet. Die Nähe zu Polen und Tschechien ist ein Vorteil, um an den wachsenden MOEL-Märkten zu partizipieren, Spezialisierungsgewinne zu realisieren und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen durch intraregionale Arbeitsteilung und Kooperation zu erhöhen.

Frank Scharr

⁷ Siehe hierzu auch: Riedel, J., Untiedt, G. et al. (2001), „EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen“, ifo dresden studien 28/I-II, München.