

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Fred Klinger

Aufbau und Erneuerung
Über die institutionellen Bedingungen
der Standortentwicklung in Deutschland

Manfred Wegner

Produktionsstandort Ostdeutschland
Zum Stand der Modernisierung und Erneuerung der Wirtschaft
in den neuen Bundesländern

Michael Heise

Wirtschaftspolitik zur Verbesserung
der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern

Dirk Nolte

Industriepolitik in Ostdeutschland am Beispiel
des Bundeslandes Sachsen

B 17/94
29. April 1994

Fred Klinger, Dr. rer. pol., geb. 1951; Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Russistik in Berlin und Glasgow; Freier Publizist, Wirtschafts- u. Politikberater in Berlin; bis 1993 wissenschaftliche Mitarbeit und Referententätigkeit u. a. am Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität und an der Forschungsstelle für deutsche und gesamteuropäische Integrationspolitik in Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Hans-Erich Gramatzki und Hans G. Nutzinger) Wissenschaft, Technik und Arbeit: Innovationen in Ost und West, Kassel 1990; Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigungssystem, Bildungswesen, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zur Lage der Nation, Köln 1990; Schwierigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Regionen in den neuen Bundesländern, in: Rolf Reißig (Hrsg.), Rückweg in die Zukunft. Über den schwierigen Transformationsprozeß in Ostdeutschland, Frankfurt am Main - New York 1993.

Manfred Wegner, Dr. rer. pol., geb. 1931; u. a. Stellvertretender Generaldirektor in der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel; Vorstandsmitglied im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung; zuletzt Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

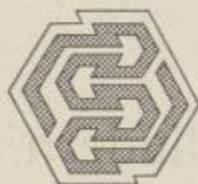
Veröffentlichungen u. a.: Die Entdeckung Europas. Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1992; (Hrsg.) Die neuen Bundesländer in der EG, Baden-Baden 1993; Fachaufsätze über Arbeitsmarkt, Produktivität, Konjunktur-, Wachstums- und Währungspolitik vor allem in der Europäischen Gemeinschaft.

Michael Heise, Dr. rer. pol., geb. 1956; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität zu Köln; derzeit Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu konzeptionellen und aktuellen Fragen der Wirtschaftspolitik.

Dirk Nolte, Dr. rer. pol., geb. 1961; wissenschaftlicher Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB in Düsseldorf; Mitarbeiter im Sonderforschungsprojekt „Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands“, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung.

Veröffentlichungen: zahlreiche Aufsätze zu Fragen und Problemen regionaler und sektoraler Strukturpolitik in Ostdeutschland.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Aufbau und Erneuerung Über die institutionellen Bedingungen der Standortentwicklung in Deutschland

I. Einleitung und Problemstellung

Der deutsche Integrationsprozeß droht zum Dauerproblem einer mißglückten Strukturanpassung zu werden. Im vierten Jahr nach der Vereinigung steht fest, daß nicht nur die Kosten, Fristen und die Problemtiefe der Systemtransformation erheblich unterschätzt wurden. Ins Wanken geraten ist auch die bequeme Vorstellung, die westdeutsche Gesellschaft könne von den Mühen des Umbauprozesses im Osten verschont bleiben.

Tatsächlich wird eine integrative Gestaltung des Einigungsprozesses ohne institutionelle Modernisierung nicht zu haben sein¹. Die bislang von Regierungskoalition und Opposition vorgetragenen Konzepte der Strukturanpassung sind allerdings im wesentlichen einfache Übertragungsmodelle, Modelle einer quantitativen Ausdehnung der (unwiederbringlich) alten bundesrepublikanischen Gesellschaft auf die neuen Länder. Die finanziellen Lasten der Vereinigung, aber auch die Erfordernisse der wirtschaftlichen und technologischen Strukturentwicklung sind jedoch mit dem Erhalt der gewachsenen sozialen Besitzstände im Westen ebenso unvereinbar wie mit der Daueralimentierung von wirtschaftlicher Ineffizienz und sozialer Immobilität im Osten. Im folgenden versuche ich, dieser Kernthese im einzelnen nachzugehen und die Erfordernisse einer institutionellen Erneuerung aufzuzeigen.

1 In der soziologischen Diskussion wurde die Inkorporation der DDR häufig nur unter der eindimensionalen Perspektive einer modernisierenden Angleichung interpretiert. So etwa bei Zapf im Rahmen seines Konzepts der „weitergehenden Modernisierung“. Vgl. Wolfgang Zapf, Der Untergang der DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung, in: Bernd Giessen/Claus Leggewie (Hrsg.), Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin 1991, S. 38–51; im Sinne einer doppelten Modernisierung in Ost und West argumentiert u. a. Rolf Reißig, Transformationsprozeß Ostdeutschlands – empirische Wahrnehmungen und theoretische Erklärungen, in: WZB-papers, P 93-001, Juni 1993, S. 11f.

II. Leistungen und Grenzen der Privatisierung

Nach Auffassung von Kritikern hat eine überhastete Schockanpassung an den Markt in den neuen Ländern ein riesiges Zerstörungswerk in Gang gesetzt². Die Folgen: ein dramatischer Verlust an Wirtschaftspotential, Deindustrialisierung und eine Massenarbeitslosigkeit von derzeit (Februar 1994) mehr als 1,3 Millionen Erwerbstätigen³.

Diese Negativbilanz der Krisenphänomene war in der Tat für das Transformationsgeschehen der vergangenen drei Jahre charakteristisch. Die These von der Zerstörungswirkung ‚der Marktwirtschaft‘ weist aber insofern eine erhebliche Schiefelage auf, als dabei völlig ignoriert wird, daß die Wirtschaft der DDR bereits lange vor der Vereinigung durch technologische Rückständigkeit, erhebliche Fehlallokationen von Kapital und Arbeit und gravierende Einbußen auf den westlichen Absatzmärkten gezeichnet war⁴. Dennoch hat die Vereinigung mit der alten Bundesrepublik offenkundig nicht nur als Krisenanker gewirkt, sondern auch zu neuen Strukturdefekten geführt. Abgesehen von der o. g. Verdrängung historischer Ausgangsbedingungen werden bei solchen Bewertungen des Transformationsgeschehens häufig zwei unterschiedliche Problemdimensionen vermengt: erstens das Problem der schockartigen Umwälzung

2 Vgl. u. a. Christa Luft, Treuhandreport, Berlin – Weimar 1992, S. 168 ff.

3 Angaben nach: Statistisches Bundesamt, Statistischer Wochendienst vom 30. März 1994, S. 5; vgl. auch zur Gesamtentwicklung Statistisches Bundesamt, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, März 1994, S. 17 ff.

4 Vgl. hierzu die Beiträge in: Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen (Hrsg.), Glasnost und Perestrojka auch in der DDR?, Berlin 1988, sowie Die Wirtschaftspolitik der Ära Honecker – wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, Teil I und II, in: FS-Analysen, (1989) 1 und 2 (FS: Forschungsstelle für deutsche und gesamteuropäische Integrationspolitik Berlin).

des Wirtschaftsmechanismus – auf Makroebene kommt es durch die Einrichtung von Privateigentum und Wettbewerb zum Systembruch –, zweitens das Problem der schrittweisen Strukturentwicklung einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnung. Beide Dimensionen müssen jedoch sowohl analytisch als auch zeitlich und hinsichtlich der Gestaltungserfordernisse deutlich voneinander getrennt betrachtet werden. So sind in den privatisierten Betrieben relativ rasch neue, an marktwirtschaftlichen Verwertungsbedingungen ausgerichtete Beschäftigungsstrukturen entstanden⁵. Es ist in der Regel zunächst zu einem schockartigen, dramatischen Beschäftigungsabbau gekommen, der nach Erfahrungswerten bei etwa 60 bis 75 Prozent der ehemaligen Belegschaftsstärken, teilweise aber auch noch höher liegt. Ohne diesen Schnitt wären die neuen Leistungsträger von vornherein ohne jede Chance gewesen. Die Ertragsentwicklung dieser Betriebe zeigt jetzt eine deutliche Aufwärtstendenz. Im Frühjahr 1992, d.h. vor dem konjunkturellen Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte, schrieben nach Befragungen z.B. etwas mehr als 20 Prozent der privatisierten Unternehmen schwarze Zahlen; Ende 1992 waren es, trotz des bereits einsetzenden konjunkturellen Abschwungs, sogar schon 40 Prozent⁶.

Bei aller im Detail an der operativen Privatisierungsarbeit angebrachten Kritik (so an dem unzureichenden Vertragscontrolling, den problematischen Teilverkäufen, die zu funktionsunfähigen Unternehmensresten führten, u.a.m.) sollte der ordnungspolitische Umbau, der von der Treuhandanstalt in nur drei Jahren bewirkt wurde, korrekterweise vor dem Hintergrund der enormen Privatisierungsprobleme der osteuropäischen Transformationsökonomien beurteilt werden. Die Treuhandanstalt hat in der kurzen Zeitspanne ihres Wirkens ein atemberaubendes Tempo bei der Umwälzung des Wirtschaftsmechanismus vorgelegt: Aus dem Gesamtbestand von 13 384 übernommenen bzw. (durch Teilung) neuentstandenen Unternehmen, die bis zum 31. 12. 1993 unter Treuhandverwaltung standen, wurden 6 180 Unternehmen vollständig oder mehrheitlich privatisiert; zu dieser Privatisierungsbilanz kommen des weiteren 420 Bergwerksrechte (Eigentum an

Gruben und Bodenschürfrechten) hinzu. Der Nettobestand an Unternehmen in Treuhandbesitz schrumpfte damit zum Jahresende 1993 auf 951 Unternehmen mit 213 000 Beschäftigten⁷. Der Umfang dieser Privatisierungsleistungen wird besonders deutlich, wenn man die hierbei betroffenen Beschäftigungsgrößen vergleicht. Sie zeigen allein für den Zeitraum ab 1991, daß von den 2,9 Millionen Beschäftigten in Treuhandunternehmen etwa 1,4 Millionen in durch Privatisierung zugesicherte Arbeitsplätze überführt werden konnten⁸.

Die Bilanz der auf absehbare Zeit nicht aufzuwiegenden Arbeitsplatzverluste und die Anlaufschwierigkeiten des Aufschwungs weisen aber auch unmißverständlich darauf hin, daß die Privatisierungsstrategie unter den gegebenen Bedingungen auch auf harte Grenzen stößt: Das wirtschaftspolitische Dogma, daß die Dynamik der Wettbewerbskräfte schon an sich dazu in der Lage sei, eine marktwirtschaftliche Ordnung hervorzubringen, oder – anders ausgedrückt – daß der makroökonomische Strukturbruch, der durch Privatisierung und Konkurrenz ausgelöst wurde, die institutionellen Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gleichsam miterzeugen würde, ist durch die Fakten zwingend widerlegt worden. Unter den Bedingungen einer Transformationsökonomie fehlt nicht nur eine Vielzahl der dazu erforderlichen institutionellen Voraussetzungen, es gibt auch eine Reihe strukturell wirksamer Hemmfaktoren, deren Einfluß durch die Wirkung von Wettbewerbskräften allein gar nicht zurückgedrängt werden kann. Die wichtigsten dieser Hemmfaktoren und institutionellen Lücken seien hier ohne Rangfolge zunächst kurz aufgelistet und kommentiert:

1. In einer vom Weltmarkt weitgehend abgekoppelten Planökonomie muß es aufgrund des Fehlens aussagekräftiger Preise im Laufe der Zeit zu einer erheblichen Fehlallokation der Produktionsfaktoren kommen. In der DDR betraf das insbesondere technologisch rückständige Unternehmen aus Altindustrien im Montanbereich sowie im Bereich der Chemie, zum anderen Betriebe aus stark schrumpfenden Branchen wie der Textilindustrie, der

5 Vgl. Fred Klinger, Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Regionen in den östlichen Bundesländern, in: Rolf Reißig (Hrsg.), Rückweg in die Zukunft. Über den schwierigen Transformationsprozeß in Ostdeutschland, Frankfurt am Main–New York 1993, S. 88–95.

6 Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Ostdeutschland 1993 und 1994, Frühjahrsgutachten 1993, Berlin–Halle 1993, S. 23; vgl. auch IWH-Konjunkturbericht, (1993) 2, S. 11.

7 Vgl. Treuhandanstalt (THA), Zentrales Controlling, Monatsinformation der THA, Stand: 31. 12. 1993, S. 3.

8 Vgl. ebd., S. 19. Nicht in dieser Rechnung enthalten sind die über eine Treuhandtochter – die sogenannten Genossenschaften der Produktion und des Handwerks (GPH) – privatisierten Unternehmen des Handels, die Hotels und die Gaststätten. Die Privatisierung dieser rund 19 000 Objekte mit nunmehr rund 50 000 Beschäftigten konnte schon Mitte 1991 abgeschlossen werden.

konventionellen Metallverarbeitung oder Elektrotechnik, die auch im Westen von Stilllegung oder Produktionsverlagerung betroffen sind. Dementsprechend mußte eine Vielzahl von Betrieben (z.T. ganze Industriebranchen, die nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben weder privatisiert noch – innerhalb des gegebenen Produkt- und Leistungsspektrums – saniert werden können) in das marktwirtschaftliche System übernommen werden.

2. Das *endogene*, also in den neuen Ländern vorhandene Potential an unternehmerischen Kräften und marktorientierten Fertigkeiten ist stark begrenzt; bei objektiv gegebenen Privatisierungschancen fehlt es subjektiv häufig an den entsprechenden Einstellungen und Erfahrungen, d.h. am sozialkulturellen Unterbau.

3. Besonders schwer wiegen die infrastrukturellen Rückstände. Die ostdeutschen Regionen erreichen beispielsweise im Bereich der technischen Infrastrukturen (Kommunikation, Verkehrswege etc.) gerade einmal ein Ausstattungsniveau von 10 bis 25 Prozent der europäischen Spitzenwerte. Bei wichtigen Merkmalen, wie etwa der Telekommunikation, gehören acht der ehemals fünfzehn DDR-Bezirke zu den am schlechtesten ausgestatteten Regionen Europas überhaupt. Selbst Ostberlin erreicht hier nur das Niveau von Kreta oder Nordirland, ist also auch international gesehen kaum attraktiv⁹. Aber auch administrative und soziale Rahmenbedingungen wie die Funktionsschwächen der neuen Landes- und Kommunalverwaltungen, das Fehlen einer Vielzahl intermediärer Instanzen oder etwa die desolante Versorgung mit Wohnraum verschlechtern die Standortqualität zusätzlich¹⁰.

4. Mit der Vereinigung sind aber auch *exogene*, neue, also aus dem Westen gewissermaßen eingeschleppte Strukturdefizite hinzugekommen. So ist die Wirtschafts- und Sozialordnung der alten Bundesrepublik in vielen Bereichen deformiert, wodurch die Entwicklungsdynamik im Osten begrenzt wird. Denn es können nichtökonomische Mittel eingesetzt werden, um einerseits aus der Vereinigung Vorteile zu ziehen, andererseits aber den Aufwand und das Risiko eigener Strukturanpassungen zu minimieren.

III. Endogene und exogene Entwicklungshemmnisse: Institutionelle Prägungen und unzureichende Investitionsdynamik

1. Endogene Faktoren – Das Gewicht der institutionellen Prägungen

Zwischen ostdeutscher und westdeutscher Gesellschaft bestehen eine Reihe weithin ungeklärter Unterschiede in typischen Verhaltens- und Einstellungsmerkmalen¹¹. Darin offenbaren sich verschiedenartige Muster sozialkultureller Identität. Ihre Wurzeln liegen vermutlich in den jeweils andersgearteten Mechanismen der Systemintegration, d.h. in der Funktionsweise von Märkten und dezentralen Koordinationen auf der einen sowie von Hierarchien und zentraler Lenkung auf der anderen Seite. Diese jeweils unterschiedlichen Mechanismen haben das soziale Leben beeinflusst und sich im Laufe der Zeit zu einem stabilen Gefüge institutioneller Prägungen verfestigt. Als sozialkulturelle Muster haben sie sich in der Vergangenheit als besonders wirksame Integrationsbarriere erwiesen und sind inzwischen – Hohn aller technokratischen Kalküle – im deutschen Einigungsprozeß zum Kostenfaktor par excellence avanciert. Als kulturelle Faktoren unterscheiden sie sich von anderen Einflußvariablen durch ihre symbolische Qualität. Das heißt, sie sind an Prozesse der geistigen Verarbeitung gebunden und damit auch an die Zeitbedingungen, die für Lernprozesse erforderlich sind. Daraus erklärt sich eine charakteristische Konstante: jene häufig konstatabile Beharrungstendenz (vergleichbar dem „cultural lag“ bei Ogburn u.a.), die sich vor allem dann mit Heftigkeit zu Bewußtsein bringt, wenn sturzartige Prozesse des Systemwandels nicht mehr mental verarbeitet werden können und zu sozialer Verunsicherung führen¹².

In der folgenden Übersicht sind entlang einer analytischen Unterscheidung zwischen lebenswelt-

11 Einer der wenigen ernsthaften Versuche, den Unterschieden in den Mustern mentaler Verfaßtheit zwischen ost- und westdeutscher Gesellschaft systematischer auf den Grund zu gehen, findet sich in dem anregenden Diskussionsbeitrag von Lutz Marz, Dispositionskosten des Transformationsprozesses. Werden die mentalen Orientierungsnotwendigkeiten zum wirtschaftlichen Problem?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/92, S. 3–14.

12 Zum hier verwendeten sozialwissenschaftlichen Kulturbegriff und den Zusammenhängen zwischen Verhaltensprägungen, institutionellen Mustern und kulturellen Formen vgl. die grundlegenden Arbeiten von Rainer Lepsius; exemplarisch v.a.: Immobilismus. Das System der sozialen Stagnation in Süditalien, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 170–210.

9 Vgl. Frühjahrsgutachten 1993 (Anm. 6), S. 82f.

10 Siehe hierzu auch den Beitrag von Manfred Wegner in diesem Heft.

lichen und systemischen Bezügen die bestimmenden Merkmale institutioneller Prägungen zusammengestellt. Sie sind als soziale Typik zu verstehen und stellen natürlich nur ein grobes Raster dar. Die in der Übersicht ebenfalls angeführte Dimension der Steuerungsmedien bezeichnet die typischen Fertigkeiten und Ressourcen, die für die individuelle Interessendurchsetzung normalerweise eingesetzt werden.

Übersicht: Bestimmende Merkmale institutioneller Prägungen in Ost- und Westdeutschland

Realitätsdimension	West	Ost
<i>System- und Gesellschaftsbezug</i>	marktorientiert, verhandlungsbezogen, konfliktiv	hierarchisch orientiert, befehlsbezogen, integrativ
<i>Lebenswelt und personale Beziehungen</i>	taktisch-konkurrenzorientiert, expressiv-offen, außengeleitet-individualistisch	taktisch-personenbezogen, innerlich-geschlossen, außengeleitet-konformistisch
<i>Steuerungsmedien</i>	Initiativfähigkeit, Strategie-Kompetenz, Know-how/ Geld/ Klientele	Improvisationsfähigkeit, „muddling-through“-Kompetenz, Klientele

Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist hier nicht der Platz, diese Merkmalsunterschiede im Detail ihrer sozialen, ökonomischen und politischen Hintergründe darzustellen. Hinzuweisen wäre jedoch auf dreierlei:

Erstens stellen die Merkmalsausprägungen jeweils unterschiedliche Verhaltensrepertoires für gleichartige soziale Problemlagen dar. So tritt beispielsweise in den ehemaligen oder noch bestehenden sozialistischen Systemen, in denen Lebenschancen hierarchisch zugeteilt werden, die Auseinandersetzung um knappe Güter vor allem im Nahbereich von Gruppen und kleinen Gemeinschaften, innerhalb von Gefolgschaften und Klientelen in Erscheinung. Die Auseinandersetzungen werden dadurch häufig informal abgeschottet und personalisiert, jedoch wird der äußeren Form nach eine individuelle Verselbständigung gegenüber Gruppennormen und zentralen Abhängigkeiten verhindert. Ich nenne dieses Muster des sozialen Austauschs bzw. der Konfliktregulierung ohne jede Wertung daher „integrativ“. Ganz anders würde sich dasselbe Problem in der entwickelten westlichen Gesellschaft darstellen: Das Beziehungsmuster nähme hier typischerweise die Gestalt einer

mehr oder weniger individualisierten Konkurrenz um Lebenschancen an, würde also ein „konfliktives“ Erscheinungsbild besitzen.

Zweitens geht es bei der Gegenüberstellung systemtypischer Merkmale des Verhaltens nicht um normative Bewertungen, sondern um jeweils andersgeartete Formen der sozialkulturellen Vergesellschaftung: Der zu Eigeninitiative und Strategiebildung fähige Westmanager hätte sich vermutlich in ein Häuflein Elend verwandelt, wäre er mit der Verantwortung für östliche Planerfüllungsprozeduren konfrontiert worden. Dort nämlich waren vor allem die Fähigkeit zur Anpassung und zum informellen Durchwühlen („muddling-through“) im Wirtschaftsdickicht gefordert; aber auch die Fähigkeit, mit Umsicht die Klippen willkürlicher politischer Eingriffe und Drohungen zu umschiffen.

Drittens deutet sich bereits auf der Ebene dieser analytischen Gegenüberstellung an, daß die im Osten aufgewachsenen Menschen fürs erste in bezug auf die neue Marktumgebung relativ chancenlos sind. Ihr sozialkulturelles Kapital – das Repertoire ihrer Fertigkeiten und die von ihnen typischerweise genutzten Techniken der Einflußnahme – ist weithin und vermutlich irreversibel entwertet. So ist z. B. die Austragung offener Konflikte in einer Verhandlungsgesellschaft für sie schon deshalb mit so vielen Fragezeichen versehen, weil sie in der Regel nicht über das zureichende Know-how verfügen, um den Schlichen und Tücken des Konfliktaustrags erfolgreich zu begegnen. Und wer in einer auf Konformismus und Integrationszwängen angelegten Gesellschaft aufwuchs, hat selten die Fähigkeit erworben, die eigene Person expressiv in Szene zu setzen.

Auch wenn die Fundamente parteistaatlicher Herrschaft längst zerbrochen sind, ihre institutionellen Verlängerungen haben im Bewußtsein der Menschen eine bemerkenswerte Kontinuität. Die sozialkulturellen Muster erzielen vor allem dort eine große verhaltenssteuernde Wirkung, wo es im Rahmen größerer Organisationsgebilde sozial abgeschottete Nischen und den Schutzschirm staatlicher Alimentierungen gibt. So läßt sich in der Innenwelt von Treuhandbetrieben (aber nicht nur hier) häufig beobachten, wie die alten Routinen und Erwartungshaltungen ihre sozial-integrierende Potenz bewahren können, wie ein harmloses, aber typisches Beispiel aus den Erfahrungen meiner Feldforschungen belegt: Als in einem Großbetrieb Kurzarbeit Null angeordnet werden mußte, nahm auch die Betriebsleitung ihren ‚gerechten‘ Anteil. Daß damit der Gesamtbetrieb völlig lahmgelegt war, störte nicht weiter. Höher gewertet wurde die

Vermeidung von Unmut, der ohne eine solche Gleichverteilung der Anpassungslasten bei den Arbeitern aufgekommen wäre.

Weiteres reichhaltiges Anschauungsmaterial liefert die Praxis der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Förderkonzepte, die eigentlich dazu bestimmt sind, die Anpassungsfähigkeit an veränderte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlagen zu verbessern, tragen indirekt dazu bei, daß immobile und unflexible Strukturen erhalten bleiben und sich der Problemdruck auf Dauer nur erhöht. Sicher sind in Krisengebieten großflächige Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung als Überbrückung und Behelf schon allein deshalb nötig, weil es in Ermangelung anderer Lösungen sonst zum Zusammenbruch einer ganzen sozialen Ökologie käme¹³. Bei den insbesondere vom Land Brandenburg ausgehenden Initiativen, mit Hilfe der Arbeitsförderung ersatzweise Strukturpolitik zu betreiben bzw. im „zweiten Arbeitsmarkt“ eine Art Dauerzustand der alimentierten Beschäftigung einzurichten, wird jedoch systematisch die Tatsache übersehen, daß solche Förderkonzepte in der Konsequenz eher dazu führen, die vorhandenen institutionellen Prägungen zu konservieren, anstatt sie aufzubrechen¹⁴.

Die die Wirtschaft erneuernden Kräfte sind hingegen erst schwach ausgebildet. Eine fast vollständig ausgelöschte Kultur des freien Unternehmertums läßt sich nicht im Schnellverfahren hochzüchten. Rund 180 000 Erwerbspersonen zählten zur Gruppe derer, die gegen Ende der DDR noch zu den „Selbständigen“ gehörten. Zusammen mit den Beschäftigten des genossenschaftlichen Sektors, der sich zumindest in Teilen eine gewisse berufliche und soziale Nähe zum selbständigen Wirtschaftshandeln bewahren konnte, belief sich das gesamte Reservoir an einer wie auch immer aktivierbaren Sozialkultur der wirtschaftlichen Selbständigkeit Ende 1989 auf schätzungsweise 360 000 Einzelpersonen¹⁵. Diesen gelang es im Verlaufe

erster Gewerbeeröffnungen und Privatisierungsmaßnahmen des Jahres 1990 auch relativ schnell, sich wieder in den alten Stammsektoren des Handels, der Gastronomie sowie im dienstleistenden und produzierenden Handwerk einzurichten. Auf diese Bereiche entfallen etwa 80 Prozent, d. h. die übergroße Mehrheit aller Gewerbeeröffnungen. Die industriellen Ansätze sind hingegen eine Rarität. Bis Anfang 1992 war die Gruppe der Selbständigen *einschließlich* der mithelfenden Familienangehörigen auf schätzungsweise rund 600 000 Personen angewachsen und hat sich – trotz aller wirtschaftlichen Anlaufschwierigkeiten – auf diesem Niveau vermutlich eingependelt. Es muß allerdings berücksichtigt werden, daß eine nicht bekannte Zahl von Gewerben – geht man von den Anmeldungen aus – nur formal besteht und keinen regulären Geschäftsbetrieb widerspiegelt.

2. Exogene Faktoren – Unzureichende Investitionsdynamik und nachlassende Innovationskraft

Die den Arbeitsmarkt betreffende Kernproblematik der ökonomischen Strukturumwälzung ergibt sich aus einer einfachen, aber häufig vergessenen Tatsache: Dauerarbeitsplätze im „ersten Arbeitsmarkt“ entstehen weder durch sozialpolitische Transfers noch durch ausgeklügelte Förderstrategien, sondern allein durch betriebswirtschaftlich rentierliche Investitionen. Dies bedeutet, daß angesichts der Größenordnung der Strukturumwälzungen investive Wachstumsschübe mit Beschäftigungseffekten in Millionenhöhe ausgelöst werden müßten. Ohne diesen Investitionsschub bleiben die Arbeitsmärkte auf Dauer deformiert und müssen (mit abnehmender Leistung) weiterhin alimentiert werden, brechen soziale Strukturen zusammen, bleiben Märkte unterentwickelt, veröden ganze Regionen.

Trotz ihres Anstiegs und beachtlicher Größenordnungen erreichten die Bruttoinvestitionen jedoch – pro Kopf der Bevölkerung gerechnet – in den neuen Ländern 1992 mit 109 Milliarden DM nur rund 76 Prozent des westdeutschen Niveaus. Anders ausgedrückt: Wäre im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsgröße in Ost und West gleich viel investiert worden, dann hätten die Bruttoinvestitionen in den neuen Ländern im Jahre 1992 um 35 Milliarden DM höher liegen müssen, als es der Fall war¹⁶. Damit wäre erst ein investiver Gleichstand für die laufende Entwicklung hergestellt, nicht jedoch ein entsprechender Beitrag zum

13 Das novellierte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hat aus diesen Gründen vor allem mit den Regelungen, die sich aus dem neuen Paragraphen 249h ergeben, einige zusätzliche Möglichkeiten der Arbeitsförderung geschaffen; vgl. AFG i. d. F. des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes vom 21. Dezember 1992, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 2094.

14 Vgl. exemplarisch für solche Ansätze: Mathias Knuth, Eine Brücke zu neuen Ufern? Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturenwicklung (ABS-Gesellschaft) in den neuen Bundesländern, in: Sozialer Fortschritt, 41 (1992) 8, S. 177ff.; ebenso: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Sofortprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“, o. O., o. J. (Potsdam 1991; unveröffentlichtes Typoskript).

15 Vgl. Werner Friedrich, Schaffung von Arbeitsplätzen durch neue Selbständigkeit?, in: Kurt Vogler-Ludwig (Hrsg.), Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern, München 1991, S. 103ff.; Schätzungen bei

Fred Klinger, Einflußfaktoren auf Soziale Integrationsprozesse, in: FS-Analysen, (1992) 2, S. 18f.; auf diese Quelle beziehen sich auch die nachfolgenden Angaben.

16 Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zum Bruttoinlandsprodukt 1992.

Ausgleich der vorhandenen Entwicklungsrückstände geleistet worden.

Einem dauerhaften Investitionsanstieg stehen indes eine Reihe von Hemmfaktoren entgegen. Dazu gehören neben den bereits genannten Standortnachteilen vor allem die in Deutschland erreichten Kosten und Produktivitätsbedingungen der Arbeit. Die für den Wettbewerb entscheidenden Lohnstückkosten, d. h. der Anteil der Löhne am Produktionsergebnis, erreichten 1992 auf dem früheren Gebiet der Bundesrepublik zwar einen – international betrachtet – recht günstigen Durchschnittswert von 54,4 Prozent¹⁷. Aber diese noch bis Ende der achtziger Jahre positiv verlaufende Entwicklung stieß schon in der Vergangenheit auf Gegenkräfte einer sich globalisierenden Konkurrenz. Die Generaltendenz der Drohungen läßt sich an der Entwicklung des Zuflusses ausländischer Direktinvestitionen nach Deutschland und deutscher Direktinvestitionen im Ausland deutlich ablesen. Sie lautet: Während die deutschen Direktinvestitionen vor allem als Beteiligungskapital in das Verarbeitende Gewerbe des Auslands wandern, hat Deutschland umgekehrt für das Ausland als Produktionsstandort gewerblicher Fertigungen stark an Bedeutung verloren¹⁸. Von 1985 bis 1990 ist der Bestand ausländischer Direktinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe real um gerade einmal sechs Prozent gewachsen. In Schlüsselbranchen wie der EDV und Büromaschinenindustrie stagnierten de facto die Direktinvestitionen von Ausländern in Deutschland. Ihr Bestand stieg in diesem Zeitraum, der zudem eine Phase stürmischen Automatisierungsbooms darstellte, nominell von 5,4 Milliarden auf nur 5,9 Milliarden DM¹⁹. Zunehmend ist Deutschland für ausländische Investoren nur noch als logistisches Operationsfeld der Absatzabteilungen und für Finanztransaktionen von Interesse²⁰.

17 Noch 1990 lagen die Lohnstückkosten in der (westlichen) Bundesrepublik im internationalen Vergleich in einer Mittelposition; Großbritannien, die USA und Japan wiesen im volkswirtschaftlichen Durchschnitt einen deutlich höheren Anteil der Bruttoeinkommen am Bruttoinlandsprodukt aus; vgl. hierzu Claus F. Hofmann/Stephan Monse, Wirtschaftsstandort Deutschland. Relativ gute Position, in: Bundesarbeitsblatt, (1992) 9, S. 11.

18 Vgl. Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland in den Jahren 1976 bis 1985, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 39 (1987) 3, hier S. 31; Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland – Stand Ende 1987 und aktuelle Entwicklung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 41 (1989) 4, hier v. a. S. 30f.

19 Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1992, S. 697.

20 Über 44 Prozent des Bestandes an ausländischen Direktinvestitionen, das sind 82 Milliarden DM, bestanden 1991 aus konzerninternen Krediten. Ihr Zuwachs wurde insbesondere durch das hohe Zinsniveau in Deutschland befördert. Vgl.

Hinter dieser Gesamtentwicklung steht als strukturelle Entwicklungstendenz eine internationale Angleichung der Produktivitätsniveaus von Arbeit und Kapital. Sie bedeutet nichts anderes, als daß global gesehen immer mehr entwickelte Industriestandorte mit vergleichbarer Leistungsfähigkeit miteinander in Konkurrenz stehen. Diese Weltmarktentwicklung kann nicht aufgehalten werden. Gravierend ist, daß es in der Bundesrepublik nicht gelang, sich den weithin geänderten Rahmenbedingungen anzupassen: Trotz der mit dem deutschen Einigungsprozeß verbundenen Belastungen und trotz des zunehmenden internationalen Konkurrenzdrucks haben sich die grundlegenden Kosten- und Verteilungsrelationen keineswegs verbessert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Kostenstruktur der Arbeit und Produktivitätsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland* von 1986 bis 1992 (in Prozent)

Jahr	Arbeitsproduktivität	Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit	Lohnstückkosten	Lohnquote
1986	+ 0,8	+ 5,2	56,1	67,8
1987	+ 0,7	+ 4,2	56,5	68,1
1988	+ 2,9	+ 4,0	55,8	67,0
1989	+ 1,9	+ 4,5	54,9	65,8
1990	+ 2,0	+ 7,8	54,5	65,2
1991	+ 1,1	+ 7,9	54,4	66,0
1992	+ 0,7	+ 6,0	54,4	67,0

* Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie des WSI-Tarifarchivs.

Zudem hat sich das Verhältnis von Lohn und Leistung durch Einbeziehung der Wirtschaft der neuen Bundesländer vorerst drastisch verschlechtert, was die Chancen für starke Investitionszuflüsse dorthin zusätzlich mindert. Die Lohnstückkosten lagen in Ostdeutschland – nach überschlägigem Abzug des Arbeitseinkommens der Pendler im Jahre 1991 – um rund 69 Prozent und 1992 immer noch um 55 Prozent über dem westdeutschen Niveau²¹. Das ist zweifellos ein negativer Rekord: Es gibt mit Abstand weltweit keinen vergleichbaren Produktionsstandort, der im Durchschnitt gleichzeitig so teuer, so leistungsschwach und infrastrukturell so schlecht ausgestattet wäre.

Die Entwicklung der Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland von Ende 1989 bis 1991, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 45 (1993) 4, hier v. a. S. 37f.

21 Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

Gerade für die neu entstandenen mittelständischen Unternehmen stellt der rasante Anstieg der Lohnstückkosten häufig eine existenzbedrohende Belastung dar. Etwa 60 Prozent der Neugründungen bzw. Privatisierungen befinden sich nach Betriebsbefragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) noch (oder schon wieder) in einer Verlustzone²². Als möglichen Ausweg aus einer lohnkostenbedingten Arbeitsplatzvernichtung werden inzwischen v. a. von den Vertretern der Gewerkschaften selektive „Lohnkostenzuschüsse bzw. -subventionen“ vorgeschlagen, die „aus Steuermitteln durch den Bund“ finanziert werden müßten²³. Der rationale Kern dieser Lohnpolitik besteht offensichtlich darin, durch die rasche Angleichung der Vergütungen eine verbandspolitisch gefährliche Leistungskonkurrenz der Standorte und Verwertungschancen zu vermeiden. Unter den gegebenen Bedingungen führt jedoch die gewerkschaftliche Strategie entweder zur Alimentierung der Erwerbslosen durch die Sozialversicherungen (im Falle der Arbeitsplatzvernichtung) oder zu weiteren staatlichen Subventionslasten (im Falle der Lohnkostenzuschüsse). So oder so, die Konsequenzen bleiben dieselben: Immer werden die sozialen Kosten für die Wohlfahrtserträge, die aus der Besitzstandswahrung erwachsen, externalisiert und der Gesellschaft als Ganzem, hier konkret: Staat und Steuerzahler, aufgebürdet. Auch an den negativen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt ändert sich grundsätzlich nichts. Denn in jedem Falle steht ein relativ schrumpfender Teil von Erwerbstätigen im „ersten Arbeitsmarkt“ einem relativ wachsenden Teil von Erwerbspersonen gegenüber, der entweder vom Erwerbsleben ausgeschlossen oder in alimentierte Bereiche des „zweiten Arbeitsmarktes“ abgeschoben wird²⁴.

Die aus dem Lot geratenen Verteilungsrelationen dürfen jedoch nicht den Blick auf gravierende Fehlentwicklungen in der westdeutschen Wirtschaft verstellen, die zunehmend in der Produktion selbst zum Tragen kommen. Unter sonst gleichen Bedingungen wären ja die ansteigenden Lohnkosten auch dann noch zu verkraften, wenn sie durch entsprechende Wertschöpfungen kompensiert würden. Genau an dieser Stelle jedoch, im

zunehmenden Verlust an innovativer Leistungsfähigkeit und Marktkompetenz, die Günter Ogger griffig im Syndrom der „Nieten in Nadelstreifen“ beschrieb, zeichnen sich brisante, weil kurzfristig nicht mehr korrigierbare Strukturdefekte ab. Die bundesdeutsche Wirtschaft hat seit Jahren kontinuierlich an Innovationsfähigkeit verloren. So zeigen Produktanalysen des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, daß der Saldo aus Produkten, die sich in der Markteinführungsphase und solchen, die sich in der Schrumpfungsphase befinden, in den achtziger Jahren deutlich negativ geworden ist. Salopp ausgedrückt: Der Anteil der Ladenhüter im Erzeugnissortiment hat gegenüber den Neuentwicklungen stark zugenommen²⁵.

Realistische Marktchancen ergeben sich für die bundesdeutsche Wirtschaft jedoch einzig im Schwerpunkt der technologisch hochentwickelten Gütermärkte, während sie auf den Niedrigpreismärkten konventioneller Produktion kaum Konkurrenzfähigkeit besitzt²⁶. Um so schwerer wiegt, daß es in der Bundesrepublik nicht einmal gelungen ist, wenigstens das Ausstattungsniveau der wissenschaftlichen und technischen Infrastrukturen, also die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (F & E), stabil zu halten²⁷. Zwar sagen monetäre Aufwandsindikatoren an sich noch nichts über die Effizienz der Forschungsleistungen aus, aber in den neuen Bundesländern hat der quantitative Rückgang der F & E-Aufwendungen inzwischen jede qualitative Grenze gesprengt: Dort sind mit der Vereinigung die früheren Potentiale der Industrieforschung fast vollständig vernichtet worden. So kommt das IWH in einer Analyse der industriellen Forschungslandschaft der neuen Bundesländer zu dem Ergebnis, daß von den ursprünglich 75 000 Industrieforschern im Jahre 1993 bestenfalls noch 13 000 verfügbar seien und sich dieser Bestand bis zum Jahresende 1993 nochmals auf nur noch 3 000 Personen reduzieren würde²⁸. Potentialverluste in dieser Größenordnung bedeuten jedoch, daß in den neuen Bundesländern die strukturellen Voraussetzungen zur

25 Vgl. VDI nachrichten vom 21. Februar 1993, S. 8.

26 Für dasselbe textile Produkt kostet beispielsweise eine portugiesische Arbeitsstunde unter sonst gleichen Bedingungen etwas weniger als ein Fünftel der deutschen.

27 So ist der Anteil der Privatwirtschaft am Gesamtbudget für Forschung und Entwicklung (F & E) von 62,3 Prozent (1989) auf 58,9 Prozent (1992) nicht nur deutlich zurückgegangen, er wurde durch staatliche Ersatzaufwendungen auch nicht kompensiert. Der Anteil der gesamten F & E-Aufwendungen am Bruttoinlandsprodukt ist daher auf 2,58 Prozent gesunken; Vgl. Handelsblatt vom 12. August 1993, S. 4.

28 Vgl. hierzu v. a. die lfd. Berichterstattung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH); hier IWH-Konjunkturbericht, (1992) 1, S. 7–10. Die vorstehenden Angaben beziehen sich auf das Frühjahrsgutachten 1993 (Anm. 6), S. 73f.

22 Vgl. Steffen Bode/Henry Zimmermann, Auf dem ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe lasten hohe Kosten, in: IWH-Konjunkturbericht, Ostdeutsche Industrie unter Kostendruck, (1993) 1, S. 13.

23 Reinhard Bispinck, WSI-Tarifarchiv, Sind die Löhne schuld?, in: WSI Mitteilungen, 46 (1993) 3, S. 153.

24 Ganz in diesem Sinne vgl. Klaus-Dieter Schmidt, Investitions- und Beschäftigungsförderung: Wie viele Arbeitsplätze schafft der Markt?, in: Sozialer Fortschritt, 42 (1993) 8, S. 184f.; ähnlich Karl-Heinz Paque, Ein Test für die Tarifautonomie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Januar 1993, S. 13.

Hervorbringung von Innovationen und für technologische Effizienzsteigerung inzwischen für einen nicht mehr absehbaren Zeitraum verlorengelassen sind.

IV. Die Sackgassen der Vereinigung: Defizitfinanzierung und sozialer Etatismus

1. Die Risiken der Defizitfinanzierung

Die finanzielle Zwickmühle ist offenkundig: Die Entwicklungshemmnisse im Osten und die unzureichende Leistungsdynamik im Wirtschaftsbereich verstärken das Gewicht der negativen Standortfaktoren und bremsen den oft beschworenen Aufschwung Ost. Das Warten auf diesen Aufschwung erinnert mehr und mehr an ein bekanntes Theaterstück von Samuel Beckett. Im Gegenzug expandiert die politische Lückenbüßerfunktion des Staates und wachsen die alimentierenden Eingriffe ins Uferlose.

Die erheblichen Risiken einer defizitfinanzierten Einigungspolitik sind inzwischen überdeutlich geworden. Die Gesamtverschuldung aller öffentlichen Stellen (d. h. einschließlich aller Sondervermögen und sonstiger Nebenhaushalte wie z. B. die Treuhandanstalt) lag 1992 bei schätzungsweise 1,6 Billionen DM (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Verschuldung öffentlicher Stellen in
Mrd. DM: 1989 und 1992**

Kreditnehmer	1989	1992
<i>Gebietskörperschaften</i>		
Bund	490,5	611
Länder	309,9	387
Gemeinden	121,4	157
<i>Sonderhaushalte</i>		
ERP-Sondervermögen	7,1	24,5
Fonds Deutsche Einheit	-	74,5
Kreditabwicklungsfonds	-	92
<i>Sonstige Stellen</i>		
Treuhandanstalt	-	107
Bundesbahn/Reichsbahn	44,1	56,5
Bundespost	66,2	96,5
Gesamtverschuldung*	1 039,2	1 606

* Ohne Förderbanken des Bundes; Schuldenstand Jahresende.

Quelle: Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

Damit sind die Schulden aller öffentlichen Hände seit dem Beginn des deutschen Einigungsprozesses um rund 566 Milliarden DM in die Höhe geschwollen. Die finanzielle Belastung läßt sich insbe-

sondere daran ablesen, daß der 1989 bestehende Schuldenstand durch Neuverschuldungen binnen dreier Jahre um fast 55 Prozent zugenommen hat. Die Schuldenquote, d. h. der Anteil der Staatsschulden am Bruttosozialprodukt, stieg trotz wirtschaftlichen Wachstums im selben Zeitraum von 46,2 Prozent auf 53,1 Prozent²⁹. Die damit in Gang gesetzte Schuldenspirale programmiert eine gravierende Verknappung nicht nur zukünftiger Ressourcen (denn wie und durch wen auch immer, die Staatsschulden müssen beglichen werden!), sondern – in der Gegenwart – auch den zunehmenden Ausfall der öffentlichen Hand als Gestaltungsfaktor.

Die Spielräume in den öffentlichen Haushalten sind in der Regel ohnehin eng begrenzt; die überwiegende Zahl der Ausgabepositionen liegt immer schon fest und ist durch rechtliche oder andere Verpflichtungen gebunden. Die fiskalische Manövriermasse für neue Projekte und flexible Gestaltungen beläuft sich beispielsweise im größten Einzeletat des Bundeshaushalts, dem Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, im laufenden Jahr auf gerade einmal ein Prozent der Gesamtausgaben (derzeit 1,1 Milliarden DM)³⁰.

Wenn nun unter diesen Bedingungen immer größere Teile des Haushalts für den Schuldendienst aufzubringen sind, dann drohen auch noch die verbliebenen Rinnale politischer Steuerung zu versiegen. Politik degeneriert unter solchen Bedingungen mangels finanzieller Spielräume immer mehr zum fiskalischen Krisenmanagement einer überwuchernden Staatsschuld, die jeden programmatischen Grundsatz und jeden gesellschaftspolitischen Gesamtzweck auf eine dürre Buchhaltungsfrage schrumpfen läßt. Wenn schließlich die Schuldenquote das *bonum commune* definiert und nicht mehr umgekehrt, dann haben politische Mittel und Zwecke ihre Plätze getauscht. Die fiskalische Selbstblockade wird zur Ohnmacht der öffentlichen Hände inmitten drängendster Handlungsbedürfnisse.

Die Fähigkeit des öffentlichen Sektors zur gestaltenden Anpassung an neue Aufgaben und an veränderte Umweltbedingungen hat in der Tendenz stetig abgenommen. Das Strukturbild der Staatsausgaben gehorcht seit den siebziger Jahren den Wiederholungszwängen eines stereotypen Musters: Dem kontinuierlichen Anstieg sozialer Leistungen entspricht der relative Rückgang investiver Verwendungen. Die staatlichen Ausgaben für

29 Eigene Berechnung nach Angaben der Deutschen Bundesbank und des Statistischen Bundesamtes.

30 Zitiert bei Hans-Gert Strube MdB, Solidarisch Sozialpolitik gestalten, in: Bundesarbeitsblatt, (1992) 9, S. 7.

soziale Leistungen (hier in der statistischen Abgrenzung der Staatsausgaben des Statistischen Bundesamtes) betrug 1970 erst knapp das Dreifache der Bruttoinvestitionen der öffentlichen Hand (86 Milliarden DM gegenüber rund 31 Milliarden DM)³¹. 1992 machten sie jedoch schon mehr als das Sechsfache der Investitionsausgaben aus. In diesem Jahr hatten die Bruttoinvestitionen mit rund 85 Milliarden DM nur noch einen Anteil von 5,6 Prozent an den gesamten staatlichen Ausgaben. Sie lagen damit noch unter den rund 99 Milliarden DM, die 1992 allein für Zinszahlungen aufgewendet wurden. Gleichzeitig erreichten die sozialen Ausgaben eine Rekordhöhe von über 526 Milliarden DM oder rund 35 Prozent der Gesamtausgaben der öffentlichen Hände³². Die Grundtendenz der vergangenen zwei Jahrzehnte besteht also in einem Erstarren sozialer (im wesentlichen dem privaten Konsum zufließender) und einem Bedeutungsverlust investiver Verwendungen. Es scheint, als sei die Allokationsfunktion des Staates, seine ökonomischen Aufgaben für die Zuteilung öffentlicher Güter, zunehmend von sozialpolitischen Verteilungszwängen überwuchert worden. Und in der Tat ist die gewaltige Expansion sozialer Leistungen identisch mit der Expansion des Sozialstaates und staatlich definierter Sozialzwecke.

2. Die Risiken des Sozialetatismus

In den zurückliegenden 33 Jahren, d. h. von 1960 bis 1992, ist das Sozialbudget der Bundesrepublik von 68,9 Milliarden DM oder 1235 DM pro Einwohner auf 1 001,4 Milliarden DM bzw. 12 434 DM pro Einwohner gestiegen und hat damit erstmals die Billionengrenze überschritten³³. Auch hier ist der generelle Trend zur Inflexibilität unübersehbar. Ende der achtziger Jahre war es noch zu einem bescheidenen Rückgang der Sozialleistungsquote, d. h. des Anteils staatlicher Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt, von 30 Prozent (1989) auf 29,4 Prozent (1990) gekommen. Doch diese Entwicklung ist im Verlaufe des Vereinigungsprozesses längst wieder umgekehrt worden. Die Sozialleistungsquote erhöhte sich erneut und erreichte 1992 einen Spitzenwert von über 33 Prozent.

Eine genauere Betrachtung zeigt, daß diese Ausgabenexpansion keineswegs allein eine Folgewirkung der Vereinigung ist. Die sozialen Transfers

nach Ostdeutschland – sie umfassen den Ausgleich der Defizite in der Renten- und Arbeitslosenversicherung – haben zwar 1992 mit einem Volumen von rund 43 Milliarden DM deutlich zugelegt (1991: 25 Milliarden DM), aber auch ohne diese zusätzlichen Aufwendungen wuchsen allein die westdeutschen Sozialleistungen im Jahre 1992 um 7,7 Prozent. Anders ausgedrückt: Das gesamtdeutsche Sozialbudget ist auch deshalb so stark angestiegen, weil die unvermeidlichen Ausgabenzuwächse im Osten nicht durch entsprechende Einsparungen im Westen kompensiert wurden. Ein gesamtwirtschaftlicher Ausgleich für die gestiegenen Sozialaufwendungen wäre in etwa durch ein Einfrieren des westdeutschen Sozialbudgets auf dem nominellen Niveau von 1990 erreicht worden. Doch dürften solche Umschichtungen unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland kaum durchsetzbar sein. Das Gegenteil ist der Fall – die Tendenzen zur Erweiterung sozialpolitischer Interventionsbereiche haben im vereinigten Deutschland einen starken Auftrieb erhalten. Dabei scheint die Forderung nach stärkeren staatlichen Eingriffen im Osten in vielerlei Hinsicht nur der Seitenarm einer viel grundsätzlicheren Strömung zu sein: Es geht um die Weiterentwicklung des alten Sozialstaates zu einem universalen System etatistischer Risikosicherungen: einer durchgängigen Absicherung von Existenzrisiken durch den Staat.

Den Hintergrund dieser neueren Tendenzen bildet eine auch in der westdeutschen Gesellschaft immer deutlicher werdende Krisenerfahrung: Der Erwerbsgesellschaft geht die bezahlbare Arbeit aus; dem Generationenvertrag fehlt der Nachwuchs; tradierte Stabilitäten von Gemeinschaft und sozialer Kontrolle bröckeln unter der Wucht von Individualisierungsschüben. Charakteristisch für diesen neuen sozialen Etatismus sind die Instanzen und Mittel, die man meint für die Krisenabwehr einsetzen zu können. Zu ihnen zählen vor allem ein Mehr an Staatlichkeit und Steuern. Beide werden zu Stabilitätsankern einer sozialen Welt, in der sich die Lebenslagen nicht nur dramatisch individualisieren, sondern auch vielfältig labilisieren können.

Geeignete sozialetatistische Problemlösungen werden in Konzepten einer sozialen Grundsicherung gesucht, die jeder Person als Gesellschaftsmitglied, d. h. in ihrem Status als Bürger, zustehen soll; ferner in der festen Etablierung eines dauerhaft alimentierten „zweiten Arbeitsmarktes“ und generell in einer stärkeren (kaufkraftabhängigen) Steuerfinanzierung aller möglichen sozialen Zwecke. Diese (mehr oder weniger starke) Abkopplung sozialer Finanzierungsmodelle von der Bezugsgröße Erwerbsarbeit und von leistungsabhängigen Bei-

31 Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

32 In der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes; sie ist nicht identisch mit dem Sozialbudget.

33 Vgl. Wolfgang Scholz, Sozialbudget. Erstmals gesamtdeutsch, in: Bundesarbeitsblatt, (1993) 6, S. 5–14; auf diese Quelle beziehen sich auch die folgenden Angaben.

trägen³⁴ nimmt bei den neueren Lösungsvorschlägen zum Umbau des Sozialstaates eine zentrale Rolle ein³⁵. Diese orientieren sich nicht an den Verwertungsbedingungen von Lohn und Leistung, sondern am sozialen Bedürfnis nach Beschäftigung³⁶.

Doch die Lösungsstrategien weisen einen entscheidenden Konstruktionsfehler auf, der im Grundsatz für alle öffentlichen Umverteilungsmodelle gilt: Er besteht in der Vorstellung von Gesellschaftsmitgliedern, die gegenüber dem Sozialstaat nur die Rolle der passiven Empfänger von Leistungen und Geber von Finanzmitteln einnehmen. Tatsächlich bewegen sich jedoch beide Seiten im Kontext eines historisch gewachsenen, fein gesponnenen Geflechts wechselseitiger Abhängigkeiten. Der moderne Sozialstaat hat dieselben Wurzeln wie die moderne Existenzform der Gesellschaftsmitglieder, die mit der Individualisierung auch die Nabelschnur zu den traditionellen Bindungen verloren haben. Ferner werden unter den Bedingungen moderner Massendemokratie die kollektiven Wohlfunktionsfunktionen zunehmend zu abhängigen Variablen individueller Ansprüche an das Versorgungssystem³⁷. Darin eingebaut war vormals der Wettlauf der politischen Makler um das mehrheitsfähigste, attraktivste Angebot an Sozialleistungen; heute hat derselbe Vorgang nur ein negatives Vorzeichen bekommen und erschöpft sich im Feilschen um die politisch unschädlichste Kürzungsstrategie. Offenkundig handelt es sich hierbei um – wie Philipp Herder-Dorneich es in Anlehnung an die Sozialkybernetik nannte – kumulativ-zirkuläre Prozesse³⁸. Das sind Prozesse, die sich fortlaufend selbst steigern, indem sie ihre Ausgangsbedingungen auf erweiterter Stufe immer wieder als Resultate neu erzeugen. In ihrer modernen Existenzform sind die Individuen sowohl die Produkte als

auch die Erzeuger ihrer eigenen Lebenssituation. In ihr wachsen die strukturellen Abhängigkeiten vom sozialstaatlichen Versorgungssystem um so stärker, je mehr sich Individualität radikalisiert. Ulrich Beck hat u. a. diesen Vorgang zutreffend als das „widersprüchliche Doppelgesicht“ von Individualität und „institutionenabhängigen Lebenslagen“ gekennzeichnet³⁹. Man darf jedoch annehmen, daß die institutionellen Abhängigkeiten nicht nur, wie Beck meint, eine äußere, sachliche, sondern auch eine innere, sozialpsychologische Dimension besitzen. In diesem Sinne tragen Individualisierungsprozesse ihre eigenen sozialen Sprengsätze in sich, deren wesentliche Dimension in der Auflösung von Innenwelten, d. h. der Destabilisierung institutioneller Bindungen zu sehen ist.

Prononciert haben vor allem Meinhard Miegel und Stephanie Wahl auf den kulturbedingten Kern dieses Verfallprozesses aufmerksam gemacht, von dem die individualistisch orientierte westliche Gesellschaft gezeichnet sei: die drohende Selbstzerstörung durch Bevölkerungsschwund und Vergreisung, die eine Kettenwirkung des Identitätsverlustes und wirtschaftlichen Leistungsverfalls nach sich zögen⁴⁰. Mit der Dauer sozialstaatlicher Versorgungen ist auch eine gewisse Prägung von Verhaltensmustern und Mentalitätsformen zu unterstellen. Die sozial verwaltete Gesellschaft schafft sich ihre eigene Kultur, ihre eigenen Bedeutungen und Werte, die mit der Zeit zur mentalen Grundausstattung absinken, um schließlich als soziales Datum auch den „Typus der Gesellschaft (zu) verwandeln“⁴¹.

Die Prozesse der Individualisierung sind (nicht nur, aber in wesentlicher Hinsicht) eine Folge sozialstaatlicher Entwicklung, und sie sind gleichzeitig auch das entscheidende Antriebsmoment

34 Vgl. dazu die zusammenfassende Berichterstattung von Udo Perina, Steuern statt Beiträge, in: Die Zeit vom 18. Juni 1993, S. 21.

35 Barbara Riedmüller begründet beispielsweise den Sinn einer staatlich garantierten Grundsicherung für alle mit dem Verweis auf die Gemengelage fortgeschrittener Individualisierungsprozesse in einer modernen Gesellschaft, in der sich der „Konsens über die Prinzipien sozialer Gerechtigkeit und Solidarität“ aufgelöst habe. Barbara Riedmüller, Sozialer Wandel und Sozialstaat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1993) 7, S. 395.

36 Vgl. z. B. die Stellungnahme der stellvertretenden DGB-Vorsitzenden Engelen-Kefer, in: Handelsblatt vom 10. August 1993, S. 3; ähnlich die Ministerin des Landes Brandenburg Regine Hildebrandt in: Der Tagesspiegel vom 29. Juli 1993, S. 8.

37 Vgl. unter vielen James M. Buchanan, Die Grenzen der Freiheit, Köln 1984, S. 209–235.

38 Vgl. Philipp Herder-Dorneich, Sozialstaatskrise und soziale Ordnungspolitik, in: Philipp Herder-Dorneich/Helmut Klages/Hans-Günther Schlotter (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, Baden-Baden 1984, S. 30.

39 Ulrich Beck, Risikogesellschaft, Frankfurt am Main 1986, S. 210.

40 Vgl. Meinhard Miegel/Stephanie Wahl, Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst, Bonn 1993, hier S. 64 und S. 97 ff.

41 Hans Achinger hat schon Ende der sechziger Jahre mit heute beeindruckend weitsichtigen Überlegungen auf die möglichen Zusammenhänge von Sozialpolitik und Gesellschaftskrise aufmerksam gemacht. Er fragte danach, ob „eine Gesellschaft in Ordnung sein (könne), die in diesem Umfang künstlicher Eingriffe bedarf, um überhaupt menschenwürdige Verhältnisse zu schaffen, ja, zu funktionieren.“ Die durch staatliche Umverteilung alimentierten Sozialbeziehungen würden diffus, weil sie an elementarer, lebenspraktischer Verbindlichkeit einbüßten. Sozialpolitik erweise sich in diesem Zusammenhang als ein „Prozeß der Institutionalisierung und Verrechtlichung dessen, was früher gegenseitige Hilfe hieß, eine fortschreitende und immer erfolgreichere Entpersönlichung des Hilfsaktes, der als solcher schon gar nicht mehr bezeichnet werden kann, weil er einen Helfer, eine Person voraussetzen würde“. Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt am Main 1971², S. 60 und S. 133.

sozialstaatlicher Expansionen. Daraus ergibt sich, daß die Negativwirkungen etatistischer Versorgungssysteme, ihre Finanzierbarkeit einmal unterstellt, in der Tendenz eher dazu beitragen dürften, daß sich die Zangenbewegung aus individuellen Freiheitsgewinnen und den Kosten sozialer Atomisierung noch zusätzlich verschärfen wird.

V. Elemente einer institutionellen Erneuerung

Institutionen sind soziale Knotenpunkte aus stabilen Erwartungen und Verhaltensmustern, mithin jene Strukturen, in denen eine Gesellschaft durch Erziehung, Kontrolle und Konsensbildung für ihren Erhalt sorgt. In den beschriebenen Entwicklungs- und Standortproblemen treten nun allerdings soziale Prozesse in Erscheinung, deren Logik eindeutig auf einen Abbau institutioneller Stabilität und auf eine entsprechende Schwächung von Integrationsmechanismen hinausläuft. Das gilt für die Orientierungsverluste der ostdeutschen Bevölkerung ebenso wie für die zunehmenden Individualisierungsprozesse und die Tendenz der Verselbständigung organisierter Interessen, die in der westdeutschen Gesellschaft um sich greifen. Vor allem deshalb hat letztere längst aufgehört, noch ein sozialkulturelles Modell zu sein, an dem sich der krisenhafte Umbauprozess im Osten orientieren könnte.

Es mag unter diesen Bedingungen mehr als fraglich erscheinen, ob zum Krisenmanagement wachsende Staatseingriffe und finanzielle Transfers noch ausreichen, setzen sie doch die Steuerungsmöglichkeiten des gesellschaftlichen Normalbetriebs voraus. Wir haben es indes mit einer Krise der institutionellen Basiseinrichtungen zu tun, die sich, vorangetrieben durch den Katalysator der Vereinigung, nunmehr immer deutlicher Bahn bricht. Wenn die ostdeutsche Gesellschaft Zeit braucht für ihre kulturelle Integration und sozialökonomische Anpassung, dann setzt dieser sich in die Länge ziehende Umbauprozess Transfers und strategische Erschließungsmaßnahmen in Größenordnungen voraus, die mit den gewachsenen Be-

sitzständen der westdeutschen Gesellschaft auf Dauer unvereinbar sind. Doch schon geringfügige Eingriffe in den befestigten Grenzverlauf der Verteilungsfronten führen bekanntlich zu den heftigsten Gegenreaktionen. Das überkommene institutionelle Grundgerüst, das sich noch in den tradierten Spannungsverhältnissen aus individuellem Freiheitsgewinn und staatlich verbürgten Gleichheitsansprüchen bewegt, scheint sich in seiner Entwicklungsfähigkeit inzwischen selbst zu blockieren. Die Endlosspirale aus programmierter Vorteilssuche und Anspruchskonservierung läßt sich immanent, d. h. auf der Grundlage der eigenen institutionellen Voraussetzungen, offenbar nicht mehr anhalten.

Strategische Auswege lassen sich innerhalb einer erneuerten institutionellen Konstellation vorstellen, die einerseits der Fähigkeit zur individuellen Selbstbegrenzung und Risikoübernahme Raum gäbe und andererseits die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Gesamtsteuerung auf das zeitgemäße Niveau globaler Verflechtungen heben würde. Hier läge die große modernisierende Potenz, die sich aus einem Bedeutungszuwachs dezentraler Netzwerke und kleiner Regelkreise ergäbe, wenn sie sich an den Gestaltungsprinzipien einer neuen Subsidiarität orientierten, d. h. an Ordnungsbedingungen des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Lebens, die auf einem gesamtgesellschaftlichen Stufenbau der Selbststeuerung und Selbstverantwortung aufbauen⁴². Unter den Bedingungen fortgeschrittener Gesellschaften würde dies freilich nicht nur einen entsprechenden Umbau von Hierarchien und Funktionsbereichen voraussetzen, sondern auch eine angemessene materielle Ausstattung und Professionalität der dezentralen Strukturen. Ob eine solche Grunderneuerung des Institutionengerüsts nicht nur in der Diagnose richtig, sondern politisch durchführbar ist, mag von manchem skeptisch beurteilt werden. Schließlich wäre ja nicht weniger gefordert als die Einsicht, daß die Chancen gesellschaftlicher Gesamtentwicklung durchaus von der Fähigkeit zur individuellen Selbstbeschränkung abhängen.

⁴² Vgl. hierzu v. a. Kurt H. Biedenkopf, *Die neue Sicht der Dinge. Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung*, München-Zürich 1985, S. 113f. und passim.

Produktionsstandort Ostdeutschland

Zum Stand der Modernisierung und Erneuerung der Wirtschaft
in den neuen Bundesländern

I. Transformationsschocks und Aufbaukonzept

Der Zusammenbruch des politischen Regimes der DDR und die sich daraus ergebende deutsche Einigung kamen unerwartet. Die Vorbereitungen der wirtschaftlichen Vereinigung und der Anschluß Ostdeutschlands an die Bundesrepublik konnten sich weder auf eine kohärente Transformationstheorie noch auf konkrete Vorbereitungen in Einzelbereichen stützen. Es lag daher nahe, sich auf das Beispiel des sogenannten „Wirtschaftswunders“ zu stützen, das Anfang der fünfziger Jahre den wirtschaftlichen Aufstieg Westdeutschlands geprägt hat. Die Versprechungen, in Ostdeutschland innerhalb von wenigen Jahren „blühende Landschaften“ zu schaffen, haben sich jedoch nicht erfüllt. Für die Wiederholung eines kräftigen und sich weitgehend selbst tragenden Wachstums und für eine Initialzündung fehlten fast alle Voraussetzungen. Die unrealistischen Erwartungen haben eher zu wirtschaftspolitischen Fehleinschätzungen und Fehlentwicklungen geführt, die nur mühsam und kostspielig korrigiert werden konnten¹. An die Stelle der damaligen Euphorie sind heute vielerorts Enttäuschungen und manchmal sogar Resignation getreten.

Im vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob nach mehr als dreieinhalb Jahren ein negatives Urteil oder vorsichtiger Optimismus über den künftigen Produktionsstandort Ostdeutschland gerechtfertigt sind. Die folgende Analyse konzentriert sich auf den Stand des Transformationsprozesses und die allmählich sichtbar werdenden Entwicklungstrends vor allem im Industriebereich, weil hier über den längerfristigen Erfolg des Transformationsexperiments entschieden wird.

Entgegen den Ratschlägen der Ökonomen wurde aus politischen und wahltaktischen Überlegungen

1 Vgl. Manfred Wegner, Politische Einigung als ökonomische Schocktherapie – eine Bilanz, in: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Deutschland im Jahre drei, Göttingen 1991.

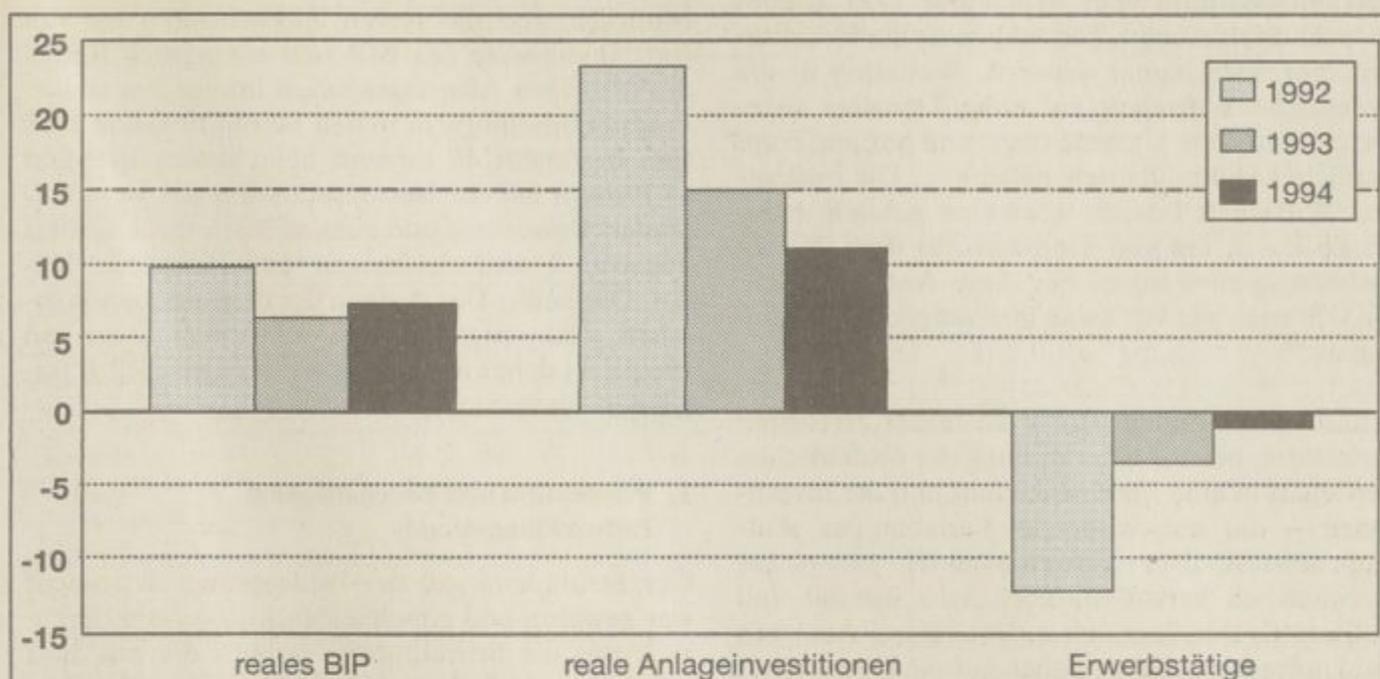
der große „Big Bang“, eine Superschock-Therapie, als Einigungskonzept gewählt. Sowohl die Übernahme der institutionellen Infrastruktur, der Rechtsordnung, der wirtschaftlichen und sozialen Regelungssysteme aus Westdeutschland als auch die Einführung der D-Mark als neue Währung erfolgten schlagartig. Hinzu kam die vollständige und abrupte Liberalisierung der Preise, Märkte und Handelsbeziehungen, welche die ostdeutsche Wirtschaft fast ohne Übergangsfristen dem internationalen Wettbewerb aussetzten. Ein zentraler Bestandteil der Einigungsstrategie bestand in der raschen Privatisierung der bisher volkseigenen Kombinate und Betriebe durch die Treuhandanstalt. Diese Aufgabe wird offensichtlich bis Ende 1994 abgeschlossen sein. Schließlich kamen nach einer anfänglichen „Anschubfinanzierung“ umfangreiche staatliche Transferzahlungen zugunsten von Infrastrukturinvestitionen, von Subventionen für private Investitionen und Unternehmensgründungen sowie für Sozial- und Arbeitsmarktmaßnahmen hinzu. Die Finanzierungsleistungen stützen sich dabei vorwiegend auf den Bundeshaushalt sowie auf eine steigende Staatsverschuldung. Das teilweise durch „Versuch und Irrtum“ entstandene Transformationskonzept und -instrumentarium ist also in seiner Intention hauptsächlich auf eine Kapitalmobilisierungspolitik und damit auf den möglichst raschen Strukturwandel und Aufbau einer modernen Infrastruktur und eines hochtechnologischen privaten Kapitalstocks ausgerichtet².

Über die Notwendigkeit und den Nutzen einer *staatlichen* Strukturpolitik im Sinne gezielter wachstums- und industriepolitischer Eingriffe (z. B. durch die Treuhandanstalt) gibt es bis heute eine erregte Diskussion³. Gegner dieser Politik – etwa zur Erhaltung industrieller Kerne – befürchten Strukturkonservierung und Fehlentwicklungen durch die Politisierung der Entscheidungsprozesse.

2 Vgl. hierzu die verschiedenen Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 1990, Stuttgart.

3 Vgl. z. B. Jan Prieue/Rudolf Hickel, Der Preis der Einheit – Bilanz und Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt am Main 1991; Horst Siebert, Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie, Stuttgart 1993.

Abbildung 1: Reales Wachstum in den neuen Bundesländern: 1992 – 1994*
(jährliche Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr in Prozent)



* Schätzungen.

BIB = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: Statistisches Bundesamt 1993; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (für 1994).

Befürworter fordern ein langfristiges Strukturpassungsprogramm, das sich auf den Aufbau einer industriellen Basis konzentriert und die verschiedenen globalen und regionalen Förderinstrumente unter Führung des Staates und mit Hilfe der Treuhandanstalt stärker als bisher miteinander verzahnt. Die Schaffung spezifischer wachstumspolitischer Rahmenbedingungen wurde den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ übertragen, die wegen der zahlreichen Hindernisse und Mängel erst allmählich in Gang kam. Ob eine solche regionale Strukturpolitik für den Fall einer Totalkorrektur und eines flächendeckenden Aufbaus einer marktwirtschaftlichen Industriebasis ausreicht, soll hier nicht diskutiert werden⁴.

II. Gesamtwirtschaft: Stand, Entwicklung, Perspektiven

Die Auswirkungen beim Übergang von der weitgehend abgeschotteten östlichen Kommandowirtschaft zu einer dezentralisierten, offenen Marktwirtschaft waren dramatisch. Das Ausmaß und die

⁴ Vgl. hierzu die Beiträge von Michael Heise und Dirk Nolte in diesem Heft.

Gründe dieser einmaligen Depression sind anderswo mehrfach beschrieben worden⁵. Gesamtwirtschaftlich sind die Fortschritte beim Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft (einschließlich Berlin-Ost) inzwischen nicht zu übersehen. Nach dem dramatischen Einbruch von Produktion und Beschäftigung in den Jahren 1990 und 1991 hat das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1992 zum ersten Male wieder um fast 10 Prozent und 1993 um 7 Prozent zugenommen. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum könnte sich 1994 und 1995 mit Jahresraten zwischen 7 und 8 Prozent fortsetzen. Obgleich sich dieses globale Wachstum weitgehend auf den Bausektor, die baunahen Zulieferbereiche und einige Dienstleistungen stützt, nimmt seit 1993 auch die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe merklich zu. Die Aufwärtsentwicklung in den neuen Bundesländern gewinnt offensichtlich an Breite und berechtigt zur Hoffnung, daß sich dieser Trend mittelfristig fortsetzen wird, wenn der Strukturwandel sowie der Aufbau und die Modernisierung des Kapitalstocks nicht behindert und die staatlichen investiven Hilfen weiterlaufen werden. Eine Reihe von Anzeichen deutet außerdem daraufhin, daß der Rückgang der gesamten Erwerbstätigenzahl allmählich ausläuft (vgl. Abbildung 1).

⁵ Vgl. u.a. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München 1991; Lutz Hofmann, Warten auf den Aufschwung – Eine ostdeutsche Bilanz, Regensburg 1993.

Trotzdem gibt es weiterhin Gründe zur Besorgnis. Der letzte Anpassungsbericht dreier Wirtschaftsforschungsinstitute vom September 1993 kommt zur Schlußfolgerung: „Tatsächlich ist die Konstitution aber noch immer schwach. Weiterhin ist die ostdeutsche Wirtschaft auf hohe Transfers angewiesen, und viele Unternehmen sind nur am Tropf staatlicher Hilfen überlebensfähig... Die ostdeutsche Wirtschaft braucht aber eine gesunde industrielle Basis, um von Transfers aus dem Westen unabhängig zu werden. Für diese Aufgabe zeichnen sich nach wie vor keine überzeugenden Lösungen ab.“⁶

Grund zur Hoffnung geben die bisher erreichten Fortschritte bei der Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft und die Investitionen – die entscheidende Variable des Aufbauprozesses. Der Strukturwandel ist bisher asymmetrisch verlaufen, noch sehr instabil und größtenteils transfergestützt. Detaillierte Analysen und Umfrageergebnisse haben auf die Nützlichkeit der staatlichen Förderung in den zurückliegenden dreieinhalb Jahren verwiesen⁷. Die knapper werdenden Ressourcen geben jedoch Anlaß zu der Frage, ob es sinnvoll ist, diese in der bisherigen Form weiterzuführen. Es gibt eine verwirrende Vielfalt von Instrumenten – die massiven globalen und regionalen Fördermittel werden weitgehend nach dem Gießkannenprinzip, also eher ungezielt eingesetzt –, über deren koordinierten Einsatz nachzudenken wäre.

Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote (als Anteil an der Inlandsverwendung) bleibt mit über 30 Prozent ungewöhnlich hoch und zwar trotz der westdeutschen Rezession. Das Volumen der Bruttoanlageinvestitionen wird mit fast zwei Dritteln von den Bauinvestitionen dominiert, kommt also weitgehend dem Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur (einschließlich Wohnungsbau, Energie und Verkehr) zugute. Die gesamten Bruttoanlageinvestitionen sind von 1991 bis 1993 real um jährlich rund 20 Prozent gewachsen und werden pro Einwohner 1994 das westdeutsche Niveau übertreffen. Der Investitionsboom verliert jedoch offensichtlich seine frühere Dynamik. Die realen Ausrüstungsinvestitionen, der Kernbereich der industriellen Modernisierung, wuchsen 1993 noch

um 8 Prozent und dürften 1994 nur noch um rund 6 Prozent zunehmen.

Natürlich sind die realen Zuwachsraten auf der Entstehungsseite des BIP zum einen auch Reflex des niedrigen Ausgangsniveaus infolge des steilen Produktionseinbruchs in den Jahren 1990 und 1991 (um insgesamt 45 Prozent beim realen BIP und 65 Prozent bei der Nettoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes) und zum anderen das Ergebnis massiver Transferleistungen und staatlicher Hilfen. Das heißt: Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft wird weitgehend von außen alimentiert und entspricht daher noch längst keinem sich selbst tragenden Wachstum⁸.

1. Produktion und Beschäftigung: Entwicklungstrends

Der Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft war gewaltig und einschneidend. Ebenso differenziert wie die Schrumpfung verläuft die seit 1992 sichtbar werdende Aufwärtsentwicklung der Produktion nach großen Wirtschaftsbereichen. Ganz eindeutig sind es das Produzierende Gewerbe, das die Bereiche Bergbau, Energie, Verarbeitende Industrie und das Baugewerbe umfaßt, und die Dienstleistungsunternehmen, die das globale Wachstum in Ostdeutschland vorantreiben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Reale Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland: 1991–1994 (in Preisen von 1991)

	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
	1992	1993	1994*
Landwirtschaft, Fischerei	18,8	41,4	n. v.
Produzierendes Gewerbe	14,3	11,1	12,1
Handel und Verkehr	-3,0	7,5	2,6
Dienstleistungsunternehmen	16,7	2,7	7,2
Staat, private Haushalte u. a.	-0,5	1,3	-1,0
Bruttowertschöpfung	9,7	7,1	7,0

* Schätzungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 1993 und 1994; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (für 1994).

Die Expansion des Produzierenden Gewerbes insgesamt geht vor allem auf boomartige Zuwächse (jährlich teilweise um 30 Prozent) des Baugewer-

8 Siehe hierzu auch den Beitrag von Fred Klinger in diesem Heft.

6 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin und Institut für Weltwirtschaft Kiel unter Mitarbeit des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland (Neunter Bericht), Berlin und Kiel, im September 1993.

7 Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Herbstgutachten 1993, Halle 1993; Institut der Deutschen Wirtschaft, Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, in: *iw-trends*, (1993) 3.

Tabelle 2: Bruttowertschöpfung* und Beschäftigung in den neuen und in den alten Bundesländern: 1989–1993 (Anteile in Prozent)

	Neue Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost)				Alte Bundesländer	
	Bruttowertschöpfung		Erwerbstätige (ohne Pendler)		Bruttowertschöpfung	Erwerbstätige
	1992	1993	1989	1993	1993	1993
Landwirtschaft u. ä.	1,5	1,3	10,0	3,9	1,1	3,0
Produzierendes Gewerbe	34,9	35,4	45,0	35,4	36,4	37,3
Handel und Verkehr	12,5	11,9	15,5	18,4	14,1	19,3
Dienstleistungsunternehmen	27,2	28,0	6,3	17,0	34,8	20,6
Staat, private Haushalte	24,0	23,4	23,1	25,3	13,6	19,8
Gesamt	100	100	100	100	100	100

* In jeweiligen Preisen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 1993 und 1994; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (Erwerbstätige).

bes zurück, die sich allmählich zurückbilden und neuerdings durch eine Aufwärtsentwicklung des verarbeitenden Sektors ergänzt werden. Ebenso dramatisch ist die Anpassung bei den Beschäftigten verlaufen – Folge der im Industriebereich und auch in der Landwirtschaft radikalen und einmaligen Bereinigung der wenig konkurrenzfähigen Produktionsstruktur, die noch nicht zu Ende ist. Von den ursprünglich 10 Millionen Beschäftigten sind bis Ende 1993 nur noch rund 5,7 Millionen reguläre Arbeitsplätze übriggeblieben. Mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverluste entfallen auf die Industrie.

In Ostdeutschland geht die Sorge um, daß die anhaltende Anpassungskrise zu einer Verödung der industriellen Basis führen könnte, die sich nur sehr langfristig wieder umkehren lassen würde. Ende 1993 machte die Industrieproduktion in Ostdeutschland nur noch vier Prozent der gesamtdeutschen Produktion aus. Der Anteil der Wertschöpfung des Warenproduzierenden Gewerbes, der einmal bei über 60 Prozent der Gesamtwirtschaft lag, ist bis 1991 auf rund 36 Prozent geschrumpft. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am BIP ist dabei heute geringer als der des Baugewerbes. Inzwischen wird die Entstehungsseite des BIP fast zu zwei Dritteln von den Dienstleistungen dominiert, wobei auf den Staatssektor (einschließlich private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck) mit fast 24 Prozent ein ungewöhnlich hoher Anteil entfällt, der in Westdeutschland nur bei nahezu 14 Prozent liegt (vgl. Tabelle 2).

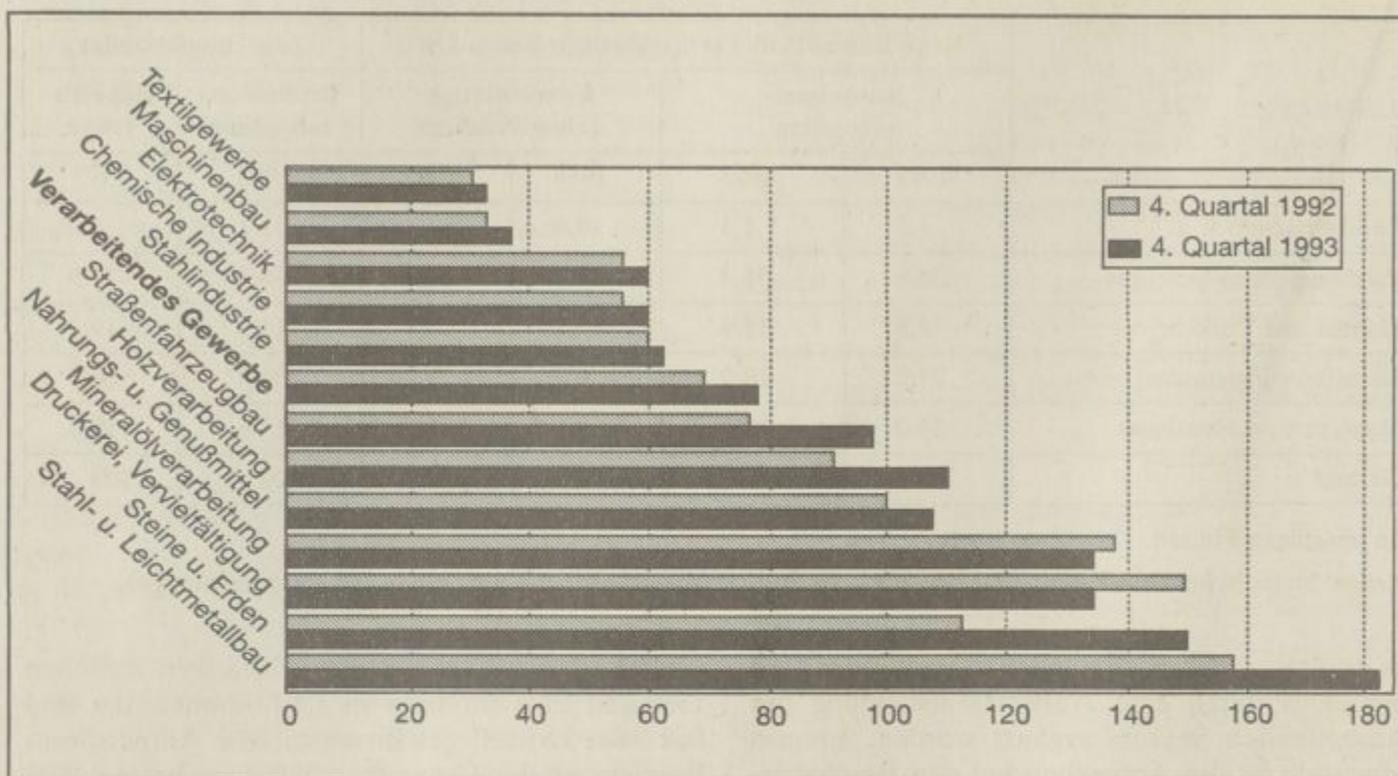
Die Deindustrialisierung der ostdeutschen Wirtschaft spiegelt sich vor allem im Abbau der industriellen Beschäftigung wider. Im Verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Klein- und Handwerksbe-

triebe) ist die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1989 und 1993 um mehr als 2,1 Millionen, das sind fast zwei Drittel, geschrumpft. Der Anteil dieses Bereichs an der Gesamtbeschäftigung betrug 1993 nur noch 21 Prozent (gegenüber 35 Prozent im Jahre 1989) und nimmt auch noch 1994 ab. Der Industriebesatz, die Zahl der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe je 1000 Einwohner, lag 1993 bei 82, in Westdeutschland bei 130. Der Prozeß des Abbaus von Arbeitsplätzen läuft außerdem auch noch in der Landwirtschaft (deren Beschäftigungsanteil einst 10 Prozent betrug und 1993 nur noch bei knapp 4 Prozent lag), im Verkehr und im Staatsbereich weiter.

2. Zur Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes

Die Nettoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes hat sich im vierten Quartal 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 11,1 Prozent erhöht (und damit mehr als drei Viertel des Niveaus der zweiten Hälfte 1990 erreicht). Auch bei der Analyse des Verarbeitenden Gewerbes darf man nicht bei einer Globalbetrachtung stehenbleiben. Aus der Entwicklung der Nettoproduktionsindizes (vgl. Abbildung 2 und Tabelle 3) geht hervor, daß sich die industrielle Aufwärtsbewegung fast ausschließlich auf Bereiche konzentriert, die vom Bauboom, wie der Stahl- und Leichtmetallbau, die Eisen-, Blech- und Metallwarenbranche sowie die Steine- und Erdenindustrie, oder von der lokalen Verbrauchernachfrage profitieren, wie das Druckereigewerbe, die Mineralölverarbeitung sowie das Nahrungs- und Genussmittelgewerbe. Letzteres spürt seit einiger Zeit die Rückorientierung der ostdeutschen Verbraucher, konnte allerdings bislang kaum auf westdeutsche Märkte vordringen.

Abbildung 2: Ostdeutsche Industrieproduktion in wichtigen Branchen: 1992 und 1993
(Index der Nettoproduktion: 2. Halbjahr 1990 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt 1994.

Tabelle 3: Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe Ostdeutschlands: 1992 und 1993 (Indizes, 2. Halbjahr 1990 = 100)

	4. Quartal 1992	4. Quartal 1993
Produzierendes Gewerbe insg.	84,1	95,1
- Energie	104,7	128,4
- Bergbau	48,3	41,2
- Verarbeitendes Gewerbe	70,0	77,8
• Grundstoffindustrie	78,7	89,8
• Investitionsgüterindustrie	58,3	64,2
• Verbrauchsgüterindustrie	78,7	89,9
• Nahrungs- und Genußmittel	99,2	106,4
- Bauhauptgewerbe	135,0	157,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 1992 und 1993.

Alle Industriezweige, deren Produkte auf internationalen Märkten gehandelt werden und dem Wettbewerb ausgesetzt sind – wie die der Textil- und Schuhindustrie, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik –, haben sich noch nicht von den massiven Schlägen und Verlusten in den vorangegangenen Jahren erholt. Eine Ausnahme davon macht der Straßenfahrzeugbau, wo die großen Neuinvestitionen auf der grünen Wiese (Opel,

VW) jetzt produktionswirksam werden. In den ersten vier Quartalen 1993 hat dort die Produktion um 53 Prozent gegenüber dem Vorjahr zugenommen, obwohl damit die Pkw-Fertigung nur 2 Prozent der gesamtdeutschen Pkw-Produktion ausmacht.

Einstmals gehörten der Maschinenbau und die Chemische Industrie zu den Vorzeigebereichen der DDR-Industrie, die große Teile Mittel- und Osteuropas belieferten. Beide liegen (noch) am Boden und beschäftigen vielleicht nur noch ein Viertel der früheren Erwerbstätigen. Ohne die Mineralölindustrie sind in der Ostchemie von den ursprünglich 180 000 Beschäftigten drei Jahre nach der Vereinigung nur noch rund 45 000 Arbeitsplätze (oft allerdings nur mit Kurzarbeit) übriggeblieben (im Chemiedreieck Halle-Merseburg-Bitterfeld/Wolfen noch 23 400). Der Großteil der nicht mehr Beschäftigten ist dort in Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) untergekommen, die in den neuen Bundesländern zur Sanierung maroder Staatsbetriebe und Umweltverbesserung gegründet wurden. Im Maschinenbau und in der Chemischen Industrie sind noch eine große Anzahl von Firmen in Treuhandbesitz.

Nach Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) im September 1993 lag die Kapazitätsauslastung in der ostdeutschen Industrie

bei durchschnittlich 66 Prozent, bei einem Viertel der Unternehmen sogar unter 50 Prozent.

Die allgemeine Wettbewerbsschwäche der ostdeutschen Industrie manifestiert sich auch im Exportbereich. Seit dem Schrumpfen der Exporte in den Jahren 1990 und 1991 um zwei Drittel stagnieren die ostdeutschen Ausfuhren. Vom Exportausfall sind vor allem das Investitionsgütergewerbe betroffen. Die Lieferungen des ostdeutschen Schienenfahrzeugbaus kommen nicht ohne Hermes-Bürgschaften aus. Die Gründe für die Schwäche im Außenhandel liegen einmal in der bisher einseitigen Lieferstruktur nach Mittel- und Osteuropa und zum anderen in der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produkte, im Fehlen von Marktinformationen und bekannter Markennamen sowie in der nur zögernd aggressiven Exportstrategie ostdeutscher Unternehmen.

Eines der großen Handicaps für die Modernisierung des ostdeutschen Standorts stellt das rapide Verschwinden der Forschungskapazitäten dar. Von den einstmals 75 000 industrienahen Forschern sind gegenwärtig vielleicht noch 13 000 tätig. Dem Tiefpunkt der Industrieforschung entspricht der Absturz der Patentaktivitäten, die z. Zt. ein Niveau von 15 Prozent des Jahres 1989 erreicht haben. Die Forschungsförderung durch Bund und Länder konnte bisher kaum die Innovationsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft überwinden helfen. Ein weiterer Nachteil der Kostenpeitsche durch exzessive Löhne ist, daß sie eine Rationalisierung über wenig beschäftigungsintensive Prozeßinnovationen erzwingt, statt beschäftigungsschaffende Produktinnovationen zu fördern.

Mittelstand

Die DDR-Wirtschaft wurde durch die großen Kombinate (128) dominiert, die fast autarke Unternehmenskonglomerate waren und oft zugleich (wie in Eisenhüttenstadt) Monostrukturen aufwiesen. Die einstigen industriellen Dinosaurier sind in der Regel nicht überlebensfähig gewesen. Ihre Zerlegung durch die Treuhandanstalt war daher eine Notwendigkeit, wenngleich damit auch die Gefahr einer Zerstörung von vernetzten Industrie-räumen einherging. Selbständige mittelständische Unternehmen gab es in der DDR-Wirtschaft – außer im Kleinhandwerk – fast nicht mehr. Mit der deutschen Einigung sind neue klein- und mittelständische Unternehmen entstanden, deren Dynamik und Flexibilität einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft leisten.

In den neuen Bundesländern gibt es schätzungsweise rund 450 000 kleine und mittlere Betriebe

(einschließlich Freie Berufe). Die Gesamtzahl der Beschäftigten in den mittelständischen Betrieben wird vom Institut für Mittelstandsforschung Bonn auf 2,5 bis 3 Millionen geschätzt. Relativ rasch haben sich Handwerksbetriebe und der mittelständische Handel entwickelt. Wenig befriedigend ist dagegen der Aufbau des industriellen Mittelstandes. Die Zahl der Unternehmen wurde hier für Ende 1992 auf 7 000 geschätzt (alte Bundesländer rund 100 000), das ist gegenüber Westdeutschland ein Verhältnis von 1:14. Entweder ist die Industriebasis noch allzu zerbrechlich und ungewiß, oder die Fördermaßnahmen für den industriellen Mittelstand sind unzureichend geblieben. Das IWH hat die Zahl der Beschäftigten von Klein- und Mittelbetrieben im Verarbeitenden Gewerbe auf ungefähr 500 000 beziffert. In den Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten waren im Herbst 1993 nur noch rund 675 000 tätig. Mit einem weiteren Rückgang auf 630 000 wird bis Ende 1994 gerechnet.

3. Dienstleistungen und öffentlicher Bereich

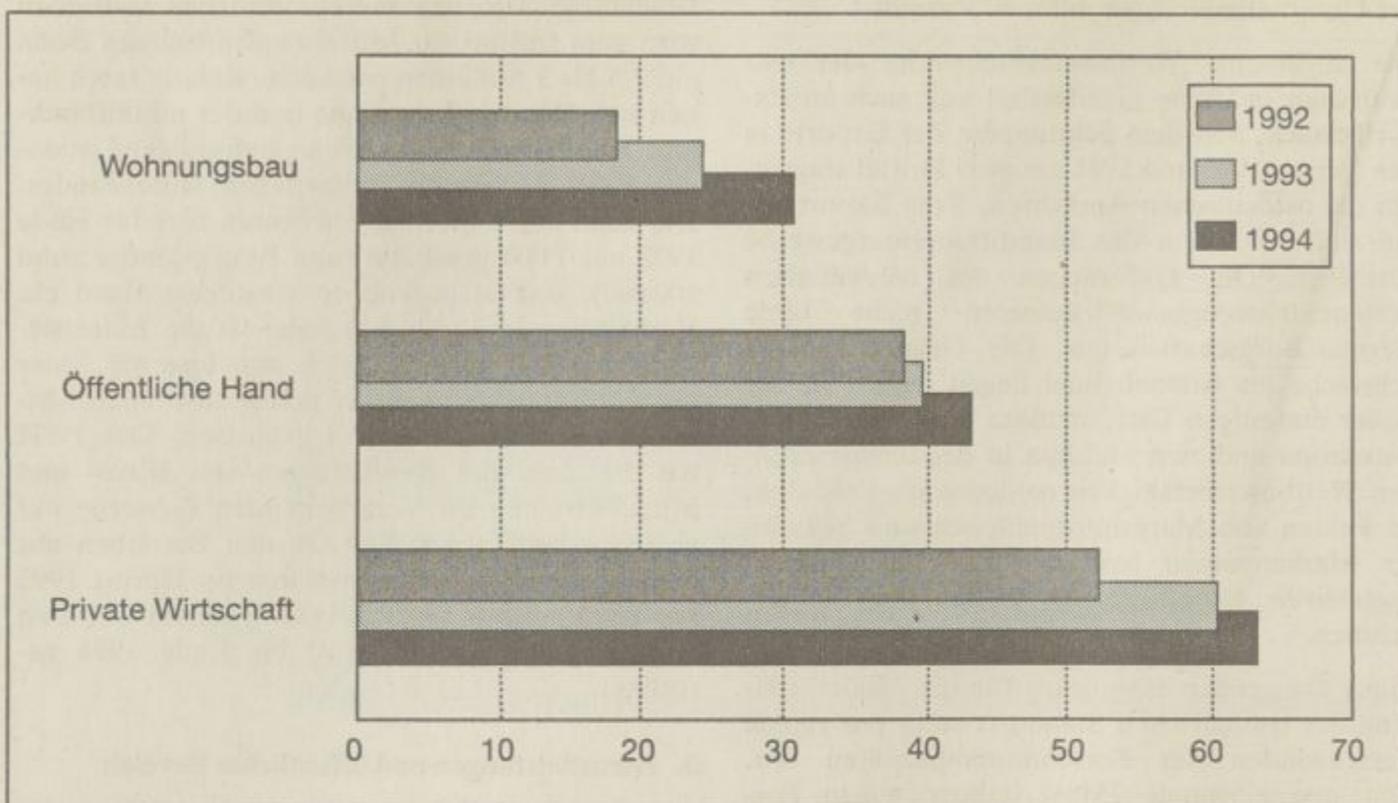
Die Dienstleistungen i. w. S. (also Handel, Verkehr, Dienstleistungsunternehmen und Staat) haben kräftig aufgeholt. Durch hohe Investitionen von insgesamt 100 Milliarden DM zwischen 1991 bis 1993 hat sich das Versorgungsangebot im Dienstleistungsbereich (ohne Staat und Wohnungsvermietung) deutlich verbessert. Das Wachstum wurde vor allem durch die Dienstleistungsunternehmen, und zwar im Kredit- und Versicherungsgewerbe, Handel, Nachrichtenwesen und Gastgewerbe einschließlich Tourismus, getragen. In einigen Regionen gibt es bereits Anzeichen für einen Überbesatz von Handelseinrichtungen⁹.

Bis Ende 1993 hat hier die Zahl der Selbständigen auf rund 350 000 zugenommen und damit drei Viertel des westdeutschen Pro-Kopf-Niveaus erreicht. Die Welle der Neugründungen bei den Dienstleistungsunternehmen i. e. S. und Freien Berufen (Gastgewerbe, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Unterhaltung, Gesundheits- und Veterinärwesen sowie übrige Dienstleistungsunternehmen) dürfte allerdings ihren Höhepunkt überschritten haben. Der große Nachholbedarf bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird gegenwärtig noch durch die Schwäche der industriellen Kernbereiche gebremst.

Von 1989 bis 1994 werden im Handel und Verkehr rund 410 000 Erwerbsplätze verlorengehen und bei den Dienstleistungsunternehmen rund 580 000 Arbeitsplätze geschaffen werden, so daß der Netozuwachs insgesamt nur 170 000 beträgt. Dem

⁹ Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 7).

Abbildung 3: Bruttoanlageinvestitionen nach Trägern in Mrd DM: 1992 – 1994* (in Preisen von 1991)



* Schätzungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 1993; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (für 1994).

stehen jedoch Beschäftigungsverluste von insgesamt 815 000 Personen im öffentlichen Bereich gegenüber, dessen Freisetzungspotentiale noch längst nicht erschöpft sind. Eine weitere Zunahme der Dienstleistungsbeschäftigung hängt zum einen von wachsenden Realeinkommen der privaten Haushalte und zum anderen von der Entwicklung einer breiteren industriellen Basis ab.

III. Investitionen und Arbeitsproduktivität

Der Stand in der Modernisierung und Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft läßt sich vielleicht am besten anhand der Investitionen und der Fortschritte in der Arbeitsproduktivität beschreiben.

Investitionen

Die Entwicklung der realen Bruttoanlageinvestitionen nach Trägern geht aus der Abbildung 3 hervor. Am schnellsten haben die Wohnungsbauinvestitionen zugenommen; sie könnten 1994 fast 20 Prozent der Gesamtinvestitionen ausmachen,

die private Wirtschaft (einschließlich Treuhand und ausländische Unternehmen) beansprucht dagegen fast die Hälfte. Rund ein Drittel entfällt auf die öffentliche Hand (Gebietskörperschaften, Bundespost und Verkehrsunternehmen).

Die Verbesserung der Infrastruktur im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich hat große Fortschritte gemacht. Der Telefonbestand je 1000 Einwohner lag Ende 1993 in Ostdeutschland – trotz etwa 27 Milliarden DM Investitionen in die Telekommunikation und der Installation von rund 2,3 Millionen neuer Telefonanschlüsse – noch um die Hälfte niedriger als in den alten Bundesländern, wird aber bis spätestens 1997 das westdeutsche Niveau erreichen¹⁰. In Gang gekommen sind Altlastenbeseitigung und Umweltinvestitionen, wobei sich vor allem die Schadstoffemissionen verringert haben¹¹. In der Planung befinden sich die Megaprojekte wie zum Beispiel der neue Berlin-Flughafen.

Berücksichtigt man die massive staatliche Förderung privater Investitionen, dann liegt der Anteil

¹⁰ Im Jahre 1988 waren nur 17 Prozent der Haushalte mit Telefonen ausgestattet.

¹¹ Vgl. Jens Horbach/Walter Komar, Wirtschaftsentwicklung und Umweltsituation in den neuen Bundesländern, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), *Wirtschaft im Systemschock*, Berlin 1994.

Tabelle 4: Bruttoanlageinvestitionen nach Sektoren: 1991–1994 (in Preisen von 1991)

	in Mrd DM			1994/1990 (1990 = 100)	Anteil in Prozent	
	1991	1993	1994*		1991	1993
Landwirtschaft, Fischerei	1,5	1,7	1,7	113	1,7	1,4
Produzierendes Gewerbe	28,4	42,7	45,0	159	32,6	34,5
– Energie und Bergbau	8,3	12,0	14,7	177	9,5	9,7
– Verarbeitendes Gewerbe	16,5	25,0	24,0	146	19,0	20,2
– Baugewerbe	3,6	5,7	6,3	-175	4,1	4,6
Handel	4,5	5,8	6,1	136	5,2	4,7
Verkehr/Nachrichtenverm.	17,2	21,0	23,0	134	19,7	17,0
Sonstige Dienstleistungen	8,1	10,1	10,6	131	9,3	8,1
Wohnungsvermietung	13,0	24,0	30,5	235	14,9	19,4
Staat, private Haushalte u. ä.	14,5	18,5	20,0	138	16,6	14,9
Insgesamt	87,2	123,8	136,9	157	100	100

* Schätzungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ifo Investitionsrechnung Ost; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (für 1993 und 1994).

der öffentlichen Finanzierungsquellen bei deutlich über der Hälfte. Im Jahre 1994 wird der Anteil der Investitionen westdeutscher Unternehmen (1993: rund 33 Milliarden DM) nicht mehr weiter steigen, weil das Engagement im Verarbeitenden Gewerbe als Folge der Rezession zurückgeht. IWH-Befragungen deuten auf ein Sinken der Investitionsbereitschaft westdeutscher Unternehmen hin, das nur teilweise durch den steigenden Anteil ausländischer Investitionen kompensiert werden wird.

Die realen Bruttoanlageinvestitionen haben sich von 1991 bis 1994 auch sektoral sehr unterschiedlich entwickelt (vgl. Tabelle 4). Die stärkste Dynamik wird in der Wohnungswirtschaft, im Baugewerbe (vor allem im Ausbaugewerbe) und im Energiebereich sichtbar, wo nach Beendigung des Rechtsstreits zwischen den großen Energieversorgungsunternehmen und den Kommunen der Nachholbedarf durchschlägt.

Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktivität hat rasch zugenommen, nicht zuletzt als Folge des schnellen Beschäftigungsabbaus, der wiederum durch den explosiven Lohnanstieg beschleunigt wurde. Der Abstand zu Westdeutschland macht, als Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen gemessen, z.Zt. noch rund 55 Prozent aus, und vermindert sich ebenso langsam wie die Kostenlücke, die Differenz zwischen Pro-Kopf-Löhnen und Produktivität. Die Lohnstückkosten sind 1993 erstmals gesunken.

Die Messung der Arbeitsproduktivität wirft schwierige Fragen der Definition auf (Auslastungsgrad der Kapazitäten, Arbeitsinput u.a.). Bereits die Verwendung verschiedener Arbeitsinputs führt zu unterschiedlichen Zuwachsraten (vgl. Tabelle 5)¹².

Aus der ersten Kostenstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes geht hervor, daß die Wertschöpfung je Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe 1991 nur noch bei 20 Prozent des westlichen Niveaus lag¹³. Auch in der gegenwärtigen Transformationsphase wirtschaftet der Großteil der Industriebetriebe noch mit Verlusten. Anfang 1993 waren erst etwa 20 Prozent der ostdeutschen Firmen in der Gewinnzone. Das Tempo im Aufholprozeß gegenüber Westdeutschland und die Unterschiede zwischen Treuhand- und Ex-Treuhandfirmen kann man am Umsatz je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe beobachten¹⁴. An diesem Produktivitätsmaß gemessen liegen die Treuhandunternehmen um zehn Prozentpunkte niedriger als die Ex-Treuhandfirmen, die 1993 nur

12 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, November 1993; Statistisches Bundesamt, Erste Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1993, Fachserie 18, Reihe 1.1., Wiesbaden, Januar 1994.

13 Vgl. Luitpold Uhlmann, Industrie: Gewinne West – Verluste Ost, in: ifo Schnelldienst, München 1993, S. 35–36.

14 Vgl. Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen – Befragung April 1993, Berlin, Oktober 1993.

Tabelle 5: Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität: 1992–1994 in den neuen Bundesländern (jährliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	1992	1. Halbj. 1992	2. Halbj. 1992	1. Halbj. 1993	1994*
Erwerbstätige (Inland)	-12,1	-15,4	-8,5	-3,7	-1,1
Erwerbstätige (Vollzeitäquivalente)**	- 2,7	- 5,4	0,3	-1,3	n. v.
Bruttoinlandsprodukt (Preise 1991)	9,7	9,3	10,1	6,2	7,0
je Erwerbstätigen	24,8	29,2	20,3	10,2	8,2
je Erwerbstätigen (Vollzeitäquivalente)**	12,7	15,5	9,8	7,6	n. v.
je Arbeitsstunde	9,7	16,5	8,0	9,1	9,1

* Schätzungen.

** Erwerbstätige abzüglich geschätzter Arbeitsausfall durch Kurzarbeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt 1993; Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1993 (für 1994).

55 Prozent des westdeutschen Standes erreicht haben (1991: 36 Prozent). Die größten Produktivitätsfortschritte sind 1993 im Nahrungsgewerbe (75 Prozent) aufgetreten, am weitesten hinkt das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe (41 Prozent) hinterher.

IV. Regionalentwicklung und Standortprobleme

Die erste Phase der Anpassungskrise hat mehr oder minder fast alle Regionen Ostdeutschlands gleichermaßen erfaßt. Erst neuerdings ergeben sich mit den sektoralen Krisen – wie im Braunkohlen- und Kalibergbau, im Maschinenbau oder der Chemischen Industrie – auch wachsende regionale Divergenzen und Standortprobleme. Die Unterschiede treten bereits heute in den Unterbeschäftigungsquoten (Arbeitslose, Kurzarbeiter, Personen in Fortbildung und Umschulung, Empfänger von Vorruhestandsgeld sowie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Prozent der Erwerbsbevölkerung) nach Arbeitsamtsbezirken zutage, die im Herbst 1993 zwischen 13 Prozent (Berlin-Ost, Dresden) und 34 Prozent (Neubrandenburg, Annaberg) streuten. Krisenregionen sind entweder ehemals stark landwirtschaftlich genutzte Gebiete in peripherer Lage oder alte Industrie-regionen mit ausgeprägter Monostruktur sowie teilweise hoher Umweltbelastung (wie z.B. im Chemiedreieck Halle – Bitterfeld – Merseburg). Die Krisenregionen sind das Ergebnis vielfältiger Ursachen. Zu den Engpässen bei der Regionalentwicklung gehören immer noch die Verkehrsinfrastruktur, die Hindernisse bei der Mobilität von

Arbeitskräften, die Wohnungsmängel, die Umwelt- und Lebensqualität sowie Verwaltungsdefizite und Planungsengpässe.

Diese Standortnachteile sprechen dafür, daß die regionalen Divergenzen in Ostdeutschland in Zukunft weit größer als in Westdeutschland ausfallen werden und sich vermutlich nur sehr langsam durch regionalpolitische Anstrengungen bekämpfen lassen. Das falsche, weil kostspieligste Rezept wäre die pauschale „Erhaltung industrieller Kerne“, die vielfach gefordert wird und den Strukturwandel sowie den Aufbau wettbewerbsfähiger Produktionsstandorte verlangsamen würde. Trotzdem ist noch viel zu tun beim Abbau der auch weiterhin noch bestehenden Investitionshindernisse, bei der Bereitstellung effizienter Verwaltungen und bei der Förderung einer leistungsfähigen Industrieforschung¹⁵.

Mit einiger Sicherheit werden im Süden der neuen Bundesländer die alten Industriezentren zwischen Chemnitz, Leipzig, Jena und Halle wiedererstehen. Im Großraum Berlin dürfte sich ein dynamisches Dienstleistungs- sowie Kommunikations- und Kulturzentrum bilden, das nach Mitteleuropa ausstrahlen könnte. Mit großen Schwierigkeiten werden jedoch die Grenzregionen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zu kämpfen haben, um den Entwicklungsabstand und die regionale Arbeitslosigkeit zu vermindern. Es ist also zu befürchten, daß ein doppeltes regionales Gefälle von Nord nach Süd sowie von West nach Ost entsteht.

¹⁵ Siehe hierzu Gerhard Heimpold/Martin Junkerheinrich, Regionale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern; Manfred Wölfling, Nachholende Modernisierung in der ostdeutschen Industrie: das Beispiel Sachsen-Anhalt, beide in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Systemschock, Berlin 1994.

V. Versuch einer zusammenfassenden Wertung

Das Grundkonzept der Aufbaupolitik in Ostdeutschland zielt darauf, attraktive Standortbedingungen für Investitionen sowie neue Arbeitsplätze durch Infrastrukturinvestitionen und massive Investitionsförderung zu schaffen. Mit dieser Kapitalmobilisierungs- und Modernisierungspolitik und einer raschen Privatisierung sollen die Voraussetzungen für ein anhaltendes Wachstum und für hochproduktive und dauerhafte Arbeitsplätze entstehen.

Die Transformationsanstrengungen haben sich jedoch als mühsamer und die finanziellen Hilfen als kostspieliger herausgestellt als erwartet. Der Grund dafür ist der gewaltige Kapitalbedarf für den Umbau einer maroden Kommandowirtschaft einerseits und die rasch anschwellenden sozialen und konsumtiven Transferzahlungen andererseits, die sich aus der exzessiven Lohnanpassung und den Arbeitsplatzverlusten ergaben.

In den beiden letzten Jahren ist dennoch ein gesamtwirtschaftliches Wachstum in Gang gekommen, das angesichts der tiefen Rezession in Westdeutschland erstaunt und sich auch fortsetzen dürfte. Die entscheidenden Wachstumsimpulse kamen bisher aus dem Baugewerbe und von den Dienstleistungsunternehmen und strahlen neuerdings auch vom Verarbeitenden Gewerbe aus. Die sektorale Entwicklung in der Industrie ist jedoch bisher höchst differenziert und teilweise einseitig auf die lokalen Märkte – und nicht auf den Absatz in die alten Bundesländer und den Export – ausgerichtet geblieben. Damit ist die Schaffung einer wettbewerbsfähigen Industriebasis noch keineswegs gesichert.

Die vorsichtige Zuversicht hinsichtlich des Aufbaus der ostdeutschen Wirtschaft leitet sich aus der anhaltenden Investitionstätigkeit und dem überraschenden Tempo in der Privatisierung ab, die demnächst abgeschlossen sein wird. Der Erneuerungsprozeß wird immer noch vor allem von den Infrastrukturinvestitionen einschließlich des Energie- und Wohnungsbereichs vorangetrieben. Sie sind eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für private Investitionsvorhaben. Ostdeutschland wird auf mittlere Sicht das

Land mit der modernsten Infrastruktur Europas und vielleicht der Welt werden. Weitere Trümpfe für seine Standortattraktivität liegen in der Verfügbarkeit von Land, ausgebildeten und motivierten Arbeitskräften und in seiner geographischen Lage als Verbindung zwischen dem Westen und Mittel- und Osteuropa.

Über die längerfristige Zukunft Ostdeutschlands wird der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Industrie entscheiden. Trotz seiner landschaftlichen Attraktionen wird es weder als Tourismus- und Golfland noch als Naturschutzreservat überleben können. Auch eine dynamische Dienstleistungsgesellschaft braucht eine industrielle Basis, wenn dauerhafte Arbeitsplätze entstehen sollen. Die dazu notwendigen Rahmenbedingungen sind von der Wirtschaftspolitik mehr oder weniger geschaffen worden, wenn auch kostspieliger und mühsamer als ursprünglich erwartet. Eine wichtige Rolle beim Aufbau müßten kleinere und mittlere Industrieunternehmen spielen.

Eine effiziente Wachstumspolitik muß von allen Akteuren in Ostdeutschland getragen werden: den Tarifpartnern, den Ländern und Kommunen, dem Handwerk und den großen sowie kleinen Unternehmen. Neben attraktiven Standortbedingungen in Ostdeutschland sind vor allem risikobereite private Unternehmer und unbürokratische, flexible Verwaltungen nötig. Beide Faktoren sind zu allen Zeiten eine Mangelerscheinung.

Der Aufbau einer ostdeutschen Industriebasis und eines wettbewerbsfähigen Produktionsangebotes erfordert Zeit. Unerlässlich ist jedoch auch eine starke, wachstumsorientierte westdeutsche Wirtschaft, um die massiven Transferströme finanzieren zu können, und eine prosperierende europäische Wirtschaft. Den Aufbau Ostdeutschlands würden sichtbare Erfolge in den mittel- und osteuropäischen Reformländern befördern. Umgekehrt könnte die rasche Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft die Länder in Mittel- und Osteuropa ermutigen. Drei einzigartige und umwälzende Aufgaben werden Deutschland länger als ein Jahrzehnt intensiv beschäftigen und alle seine Kräfte beanspruchen: Es gilt *erstens* Ostdeutschlands wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen, *zweitens* den osteuropäischen Nachbarländern bei ihren marktwirtschaftlichen Reformen zu helfen und *drittens* die europäische Integration fortzusetzen.

Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern

I. Problembefund

Obwohl bald vier Jahre vergangen sein werden, seitdem die D-Mark als gesetzliches Zahlungsmittel in der DDR eingeführt und die ehemals volkseigenen Betriebe und Kombinate dem Schock weltweiter Konkurrenz ausgesetzt wurden, haben die neuen Bundesländer erst einen verhältnismäßig kleinen Teil des Weges bei der Realisierung einer wettbewerbsfähigen und modernen Wirtschaftsstruktur zurückgelegt. Die dramatische Entwicklung der vergangenen Jahre hat klar gezeigt, welche Anstrengungen erforderlich sind und wieviel Zeit und Geld es kostet, eine sozialistische Planwirtschaft unter den Bedingungen intensiver internationaler Konkurrenz, ohne Abschirmungsmechanismus über den Wechselkurs und bei hoher Mobilität der Arbeitskräfte in eine leistungsfähige Marktwirtschaft zu überführen. Während diese Einsicht weithin unbestritten ist, gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Wirtschaftspolitik den richtigen Kurs gesteuert und bestmöglich zur Strukturenerneuerung der ostdeutschen Wirtschaft beigetragen hat. Ein Urteil hierüber ist deshalb so schwer, weil es keine Referenzfälle für den Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft gibt und man nicht weiß, wie die Entwicklung unter idealen wirtschaftspolitischen Bedingungen verlaufen wäre. Trotzdem muß die Wirtschaftspolitik zu klaren Vorstellungen darüber kommen, ob die Wirtschaftsentwicklung hinter einem möglichen günstigeren Verlauf zurückbleibt: Nur wenn sie Fehlentwicklungen verlässlich erkennt, kann sich die Politik vor kurzatmigem Aktionismus schützen.

Zum Problembefund ist zunächst festzustellen, daß das in Ostdeutschland produzierte Gütervolumen nach dem tiefen Absturz bis Mitte 1991 wieder angestiegen ist, 1992 um 9,7 Prozent und 1993 um 7,1 Prozent. Für 1994 erwartet der Sachverständigenrat eine weitere Zunahme von 7,5 Prozent. Dieses Wachstumstempo ist erfreulich; es bedeutet aber nicht, daß die gravierenden Probleme der ostdeutschen Wirtschaft bald gelöst sein werden.

Zum einen würde es bei einem wirtschaftlichen Wachstum von real sieben bis acht Prozent pro anno noch sehr viele Jahre dauern, bis das Einkommensniveau je Einwohner in Ostdeutschland das westdeutsche Niveau in etwa erreicht hätte. Sogar bei einem Wachstumsdifferential gegenüber Westdeutschland von anhaltend sieben Prozentpunkten wäre das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erst nach rund zehn Jahren von derzeit etwa 40 auf 80 Prozent des westdeutschen Niveaus angestiegen¹. Da das Niveau des Verbrauchs je Einwohner schon heute rund 62 Prozent des westdeutschen beträgt, werden die neuen Bundesländer noch für etliche Jahre von Transferzahlungen abhängig sein und wird noch über etliche Jahre ein hohes Defizit im Handel mit anderen Regionen bestehen bleiben.

Ernüchternd ist auch ein Blick auf die Perspektiven des Arbeitsmarktes. Selbst durch ein kräftiges Wachstum wie das der vergangenen beiden Jahre werden nicht in genügendem Umfang Arbeitsplätze geschaffen, um die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit von derzeit schätzungsweise 2,5 Millionen Personen in den nächsten Jahren deutlich reduzieren zu können². Der wesentliche Grund hierfür ist, daß die frühere arbeitsintensive Wirtschaftsstruktur durch eine wesentlich kapitalintensivere ersetzt wurde und weiter ersetzt werden muß, damit die Wertschöpfung der Arbeitskräfte so weit ansteigt, daß die Wirtschaft westdeutsches Lohnniveau verkraften kann.

Eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Lage in den neuen Bundesländern kommt also zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaftspolitik noch über Jahre hinaus mit den Folgen der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft befaßt sein wird. Bedeutet das aber, daß die Wirtschaftspolitik grundsätzlich den falschen Kurs eingeschlagen hat und ihn korrigieren sollte? Wohl kaum – denn unbeschadet der Irrtümer und Fehleinschätzungen, die

1 Vgl. Horst Siebert, *Integrating the Eastern Länder. How long a Transition?*, erscheint demnächst als Kieler Arbeitspapier.

2 Vgl. hierzu: Michael Heise, *Mittelfristige Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen*, in: Heinz König/Viktor Steiner (Hrsg.), *Arbeitsmarktdynamik und Unternehmensentwicklung*, Mannheim 1994.

es in Einzelbereichen gegeben hat, gibt es doch Anhaltspunkte dafür, daß die Grundrichtung der Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern richtig war:

Erstens: Das wichtigste Indiz für einen voranschreitenden Prozeß der wirtschaftlichen Erneuerung – und damit gleichsam Erfolgsindikator für die Wirtschaftspolitik – sind die Investitionen. Anders als es in der öffentlichen Diskussion häufig angenommen wird, sind diese in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren nicht nur kräftig angestiegen, sie haben inzwischen auch ein beträchtliches Niveau erreicht. Je Einwohner und vor allem je Erwerbstätigen gerechnet, liegen die Anlageinvestitionen in Ostdeutschland inzwischen höher als in Westdeutschland (Relationen in 1993: 103 resp. 115)³. Einen deutlichen Vorsprung zeigen diese Verhältniszahlen bei den öffentlichen Investitionen (Relation je Einwohner 1993: 136) und bei den gewerblichen Investitionen ohne Wohnungsbau (Relation 1993: 111). Unter den westdeutschen Vergleichswerten liegen nach wie vor die Wohnbauten (Relation 1993: 76).

Auch im Verarbeitenden Gewerbe wird in beträchtlichem Umfang investiert. Darauf deuten nicht allein die Investitionszusagen hin, die der Treuhandanstalt beim Verkauf ihrer Unternehmen gemacht worden sind (insgesamt 186,6 Milliarden DM – Stand Dezember 1993)⁴ und die einen weiteren Investitionsanstieg in den kommenden Jahren erwarten lassen. Auch nach Schätzungen des ifo-Instituts, die unter anderem auf Befragungen von westdeutschen Unternehmen beruhen, werden die Investitionen im Produzierenden Gewerbe im Jahre 1993 bei immerhin 43,5 Milliarden D-Mark liegen⁵. Alles in allem gibt es also keinen Anlaß, über die Investitionsentwicklung der vergangenen Jahre enttäuscht zu sein.

Gewiß wären noch höhere Investitionen von Vorteil gewesen und mittelfristig werden die Investitionen auch noch steigen müssen, damit die Kapitalausstattung Ostdeutschlands der westdeutschen angeglichen werden kann. Aber unter den obwaltenden Bedingungen, die nicht allein durch die politische Entscheidung zugunsten der Restitution von Alteigentum mit entsprechenden Verzögerungen bei der Privatisierung von Unternehmen und der Freigabe von Gewerbegrundstücken, sondern darüber hinaus auch durch Anlaufschwierigkeiten

in der öffentlichen Verwaltung, durch beträchtliche Lohnsteigerungen und nicht zuletzt durch den Zusammenbruch der Ostmärkte gekennzeichnet waren, ist der Investitionsanstieg alles in allem beträchtlich gewesen. Die Grundsatzentscheidung der Wirtschaftspolitik, nicht massiv in die Erhaltung alter Wirtschaftsstrukturen zu investieren, sondern mit beträchtlichen Subventionen und forciertem Infrastrukturaufbau die Investitionen privater Unternehmen anzustoßen, erweist sich schon heute als richtig.

Zweitens: In der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre war viel von der Deindustrialisierung Ostdeutschlands die Rede⁶. In der Tat ist die Industrieproduktion nach einem atemberaubenden Rückgang von Mitte 1990 bis Mitte 1991 auf ein sehr geringes Niveau gesunken. Das Verarbeitende Gewerbe hat im Vergleich zu früher in extremer Weise an Bedeutung verloren, und es wird vom Beschäftigungsvolumen her wohl nie wieder damalige Ausmaße annehmen können. In Anbetracht des scharfen Wettbewerbs und der bereits erreichten und weiter ansteigenden Belastung der Unternehmen mit Lohn- und Lohnnebenkosten wird es in Deutschland – West wie Ost – mittelfristig nur eine „schlanke“ Industrie mit hohem Innovationspotential, hoher Arbeitsproduktivität und hoher Kapitalintensität geben können. Der Weg dorthin ist in den neuen Bundesländern eingeschlagen worden, und die Investitionstätigkeit in der Industrie – die freilich noch an Breite gewinnen muß – deutet auf das allmähliche Entstehen einer solchen Wirtschaftsstruktur hin.

Die allgemeine Enttäuschung über die industrielle Entwicklung hängt wohl auch damit zusammen, daß es so lange gedauert hat, bis die Investitionen in wieder zunehmender Produktion und mehr neuen Arbeitsmöglichkeiten fühlbar wurden. So begann die reale Wertschöpfung der Industrieunternehmen erst 1992 merklich zu steigen, und der Nettoproduktionsindex, der stärker die Produktionsentwicklung der Großunternehmen erfaßt, ist erst seit Anfang 1993 deutlich aufwärtsgerichtet. Anfänglich waren für die Belebung vor allem jene Branchen verantwortlich, die von der regen Baukonjunktur profitierten. Inzwischen hat die Aufwärtsentwicklung an Breite gewonnen. Auch Branchen des Investitions- und Verbrauchsgüterproduzierenden Gewerbes, die im internationalen Wettbewerb stehen, können steigende Produktionszahlen vermelden. Die Industriebeschäftigung hat sich trotz weiterer Freisetzungen in ehemaligen Treuhandunternehmen stabilisiert.

3 Vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Fachserie, 4 (1993) 18, S. 54.

4 Vgl. Monatsinformationen der Treuhandanstalt, Dezember 1993, S. 2.

5 Vgl. Hierzu auch den Beitrag von Manfred Wegner in diesem Heft.

6 Vgl. ebd., außerdem den Beitrag von Dirk Nolte in diesem Heft, hier Kapitel II, S. 32 f.

Eine Momentaufnahme der ostdeutschen Wirtschaft zeigt also, daß es neben dem gravierenden Mangel an rentablen Arbeitsplätzen, dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage und dem daraus folgenden gewaltigen Importüberschuß auch deutliche positive Veränderungen gibt. Die Grundrichtung der staatlichen Wirtschaftspolitik findet alles in allem Bestätigung. Das heißt allerdings nicht, daß die Wirtschaftspolitik schon alle Möglichkeiten ausgeschöpft hätte, um das Wachstumspotential der neuen Bundesländer voll zur Geltung kommen zu lassen⁷.

II. Aufgaben der Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern

Die Anziehungskraft der neuen Bundesländer auf nationale wie internationale Investoren hängt immer stärker davon ab, wie die Bundesrepublik insgesamt als Standort eingeschätzt und bewertet wird. Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern kann sich also nicht darauf beschränken, die spezifischen Probleme in Ostdeutschland zu lösen und den dortigen Standortvorteilen volle Geltung zu verschaffen; sie muß auch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – vor allem mit Hinblick auf die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, die Preisniveaustabilität, die Staatsverschuldung und die Steuerbelastung – wieder verbessern.

Diese Aufgabe ist sehr umfassend und kann hier nur in allgemeinen Grundzügen angesprochen werden. Ziel der staatlichen Wirtschaftspolitik muß es sein, Märkte funktionsfähig und offen zu halten und einen intensiven Wettbewerb zu sichern. Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen sind ständig fortzuentwickeln und Regulierungen auf ihre Zweckbestimmung sowie mögliche wachstums- und investitionshemmende Wirkungen zu überprüfen. Die Wirtschaftspolitik hat darüber hinaus darauf zu achten, daß Risiko und Ertrag von Investitionen nicht in ein gravierendes Mißverhältnis zueinander geraten und die Anreize für wirtschaftliche Initiativen nicht durch zu hohe Steuer- und Abgabenlasten verschüttet werden. Es muß glaubwürdig darauf hingearbeitet werden, daß der Anstieg der Steuer- und Abgabenlast, der

in den letzten Jahren zu verzeichnen war, auf mittlere bis längere Sicht wieder zurückgeführt wird. Angesichts der gewaltigen staatlichen Finanzierungsdefizite heißt das, daß die Ausgabensteigerungen im öffentlichen Bereich wirksam begrenzt werden müssen⁸. Eine solche Begrenzung hat die mittelfristige Finanzplanung immer wieder in Aussicht gestellt. Eingehalten werden konnten die ehrgeizigen Pläne in den letzten Jahren indessen nicht.

Der stabilisierungspolitische Erfolg ist von entscheidender Bedeutung für die Attraktivität des Standorts Deutschland. Er prägt das „Standortimage“ und beeinflusst das Niveau der Kapitalmarktzinsen sowie die unternehmerischen Wachstumserwartungen ganz entscheidend. Staat, Tarifparteien und die Notenbank müssen ihren Part übernehmen, damit der Wachstumsspielraum der Wirtschaft unter Wahrung von Preisniveaustabilität ausgenutzt werden kann. Wichtig ist vor allem, daß die Tarifpolitik einen moderaten Kurs steuert (was ja nach Jahren hoher Lohnsteigerungen für 1994 auch festzustellen ist), daß die Geldpolitik die Zinssenkungsspielräume nutzt, dabei aber behutsam vorgeht und nicht die Stabilität der D-Mark im inneren wie nach außen gefährdet, und daß die Finanzpolitik ihr mittelfristiges Konsolidierungskonzept durch Ausgabenzurückhaltung konsequenter als bisher umsetzt.

Ergänzt werden müssen die allgemeinen Anstrengungen zur Verbesserung der Standortbedingungen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zum Abbau der regionenspezifischen Probleme in den neuen Bundesländern. Es ist zu fragen, ob der bisherige Kurs der Wirtschaftspolitik in den wichtigsten Einzelbereichen beibehalten oder korrigiert werden sollte und ob neue Schwerpunktsetzungen erforderlich sind.

1. Privatisierung – Sanierung

Nachdem die Treuhandanstalt bei der Privatisierung ein beträchtliches Tempo vorgelegt hat und ihre Tätigkeit im operativen Bereich im vierten Jahr nach der Vereinigung zum Abschluß bringen will, rückt zunehmend die Frage in den Vordergrund, was mit denjenigen Unternehmen geschehen soll, die von der Treuhandanstalt nicht mehr privatisiert werden können, aber grundsätzlich als sanierungsfähig gelten. Aller Voraussicht nach wird es sich um nur wenige Unternehmen handeln, mit einer Beschäftigtenzahl, die insgesamt bei rund 50 000 liegen dürfte. Die Bundesregierung hat die Absicht bekundet, Unternehmen, die sanierungsfähig sind, aber zur Zeit nicht privatisiert werden

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Fred Klinger in diesem Heft.

8 Vgl. ebd., insbesondere Kapitel IV, S. 10 ff.

können, weiter zu erhalten und zu unterstützen. Dabei kann es nur darum gehen, Sanierungsanstrengungen noch für eine Weile fortzusetzen oder aus regionalpolitischen Erwägungen unvermeidliche Anpassungsprozesse zu verzögern und dadurch soziale Härten abzumildern. Es muß vermieden werden, daß Dauersubventionstatbestände geschaffen werden, letztlich also die kostspielige Erhaltung nichtrentabler Unternehmen stattfindet.

Wie groß das Risiko von Dauersubventionen sein wird, hängt auch davon ab, in welcher Trägerschaft diese Unternehmen saniert werden sollen. Eine vom Sachverständigenrat befürwortete Lösung ist es, diese Unternehmen den Ländern zu übereignen, denn die Entscheidung, ob Unternehmen weiter unterstützt werden, ist in erster Linie unter regionalpolitischen Gesichtspunkten zu treffen⁹. Sie gehört damit in die Kompetenz der Länder, die darüber befinden müssen, wofür sie ihre knappen Mittel einsetzen wollen: für die Erhaltung von Unternehmen oder für andere Formen der Regionalförderung wie Infrastrukturinvestitionen oder Investitionszuschüsse an private Unternehmen. Dabei kommt es allerdings entscheidend darauf an, daß Entscheidungskompetenzen und finanzielle Verantwortlichkeiten nicht voneinander getrennt werden. Offenkundige Fehlanreize entstehen, wenn die Länder über den Erhalt von Unternehmen entscheiden, die erforderlichen Mittel aber von der Treuhandanstalt oder dem Bund aufgebracht werden müssen. Bei der vorgesehenen Übertragung von Unternehmen an den Bund sind Konflikte angelegt zwischen dem Bund, der die Erhaltung durch Subventionen zu finanzieren hat, und den betroffenen Ländern, die keine Kosten tragen, deswegen aber um so nachdrücklicher ihr regionalpolitisches Interesse an einer Erhaltung geltend machen werden¹⁰.

2. Lohnpolitik

Im Mittelpunkt der Kritik stand in den letzten Jahren die Entscheidung der Lohnpolitik, die Tariflöhne in Ostdeutschland in einem relativ kurzen Zeitraum schrittweise an das westdeutsche Niveau heranzuführen. Hingewiesen wird darauf, daß die Lohnkosten je Produkteinheit in den neuen Bundesländern derzeit um ca. 80 Prozent höher liegen als in Westdeutschland. Auch wenn diese Statistik vorsichtig interpretiert werden muß, gibt sie doch einen Eindruck davon, wie weit die Löhne der Lei-

stungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft vorausgeeilt sind¹¹.

Die Lage ist allerdings außerordentlich differenziert. Die noch zu sanierenden und zu privatisierenden Treuhandunternehmen sowie viele in der Startphase stehende Neugründungen, darunter auch Unternehmen, die von Teilen der Belegschaft erworben wurden (MBOs), sind noch nicht imstande, die in Relation zu ihrer Leistung hohen Löhne zu verkraften. In diesen Unternehmen wird entweder die Beschäftigung niedriger oder die Subventionierung tendenziell höher sein als bei niedrigerem Lohnniveau. Die Argumentation, daß die Subventionierung der Lohnsumme in Treuhandunternehmen Pflicht und Schuldigkeit des Eigentümers „Staat“ sei und keinen volkswirtschaftlichen Schaden verursache, ist ökonomisch nicht haltbar, denn diese Mittel fehlen an anderer Stelle: etwa bei Infrastrukturinvestitionen, bei der Beseitigung von Personalengpässen in wichtigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, bei der Absatz- und Investitionsförderung.

Die These, daß die Lohnanpassung keine negativen Folgen für die Beschäftigung hat, kann – wenn überhaupt – nur in Teilbereichen der Wirtschaft Gültigkeit beanspruchen. Sicherlich ist es richtig, daß es in der Bauwirtschaft oder in expandierenden Dienstleistungsbereichen prosperierende Unternehmen gibt. Auch kapitalintensive Zweigwerke westdeutscher oder internationaler Unternehmen erzielen hohe Produktivitäten und sind durchaus in der Lage, westdeutsches Lohnniveau zu verkraften. Man mag mit einigem Recht weiter argumentieren, daß die Beschäftigung in diesen Unternehmen nicht wesentlich höher läge, wenn der Lohnanpassungspfad nicht so steil verlaufen wäre. Nach wie vor hat dann aber der Einwand Bestand, daß die Lohnpolitik dem Problem der Lohndifferenzierung nicht hinreichend Rechnung getragen hat. Viel zu restriktiv sind die Öffnungsklauseln, die in der Metallindustrie vereinbart wurden. Keine Entlastung haben die Tarifpartner den Treuhandunternehmen gewährt. Es wurde die gleiche tarifpolitische Meßlatte wie bei kapitalkräftigen Westunternehmen angelegt.

Die notwendige stärkere Differenzierung der Löhne könnte dadurch erreicht werden, daß die

9 Vgl. Sachverständigengutachten zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1993/94, Stuttgart 1993, Ziffern 277 ff.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Dirk Nolte in diesem Heft, insbesondere Kapitel III, S. 34 ff.

11 Zu berücksichtigen ist vor allem, daß die Lohnstückkosten in der noch arbeitsintensiven ostdeutschen Wirtschaft notgedrungen höher sein müssen, als in der kapitalintensiven westdeutschen. Überdies werden bewußt weniger produktive Arbeitsplätze durch Subventionen erhalten, und schließlich bringen die Lohnstückkosten nicht die gewaltigen Unterschiede zwischen den Unternehmen zum Ausdruck. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, Ziffern 127 und 397.

allgemeinen Lohnsteigerungen zunächst einmal für ein Jahr ausgesetzt oder geringer angesetzt werden und die Spreizung der Löhne der Lohndrift, also übertariflichen Lohnzahlungen in bereits prosperierenden Wirtschaftsbereichen und Unternehmen, überlassen bliebe. Auf diesem Wege würde der Tariflohn stärker den erwünschten Charakter eines Minimumlohnes haben, den auch die schwächeren Unternehmen, und eben nicht nur die schon wettbewerbsfähigen und nach westlichen Standard arbeitenden Produktionsstätten verkraften können. Ein anderer Weg zu mehr Differenzierung bestünde darin, wirksamere Öffnungsklauseln zu vereinbaren, die, wenigstens für eine Übergangszeit, einzelnen Betrieben die Möglichkeit eröffnen, Leistungskraft und Lohnkostenbelastung besser in Einklang zu bringen. Daß die Arbeitnehmer zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze bereit sind, Zugeständnisse beim Lohn zu machen, zeigt die jüngste tarifpolitische Erfahrung in Westdeutschland.

Eine weitere Differenzierungschance liegt in Produktivkapitalbeteiligungen und ertragsabhängigen Lohnkomponenten. Denkbar ist durchaus, daß die Tarifverträge bestimmte Optionen für die Unternehmensführung und die Belegschaften eröffnen, Tariflohnkomponenten und ertragsabhängige Lohnkomponenten zu kombinieren. Wer argumentiert, daß ertragsabhängige Lohnkomponenten lediglich das Einkommensrisiko für die Arbeitnehmer erhöhen, aber wenig Positives bewirken können, verkennt, daß dem Verzicht auf Teile des Barlohns in schlechten Zeiten verbesserte mittelfristige Einkommensaussichten und eine größere Sicherheit der Arbeitsplätze gegenüberstehen¹².

3. Investitionsförderung

Große Unsicherheit besteht in der Öffentlichkeit, aber auch in Politik und Wissenschaft darüber, ob mit der massiven Förderung von Investitionen der richtige Weg eingeschlagen wurde oder ob dadurch dem Entstehen einer allzu kapitalintensiven Wirt-

schaftsstruktur mit einem chronischen Mangel an Arbeitsplätzen Vorschub geleistet wurde. Neben dieser grundsätzlichen Kritik an der Investitionsförderung wird auf die hohen Mitnahmeeffekte und die mangelnde Differenzierung nach Regionen oder Branchen hingewiesen.

Eine Bewertung der *praktizierten* Investitionsförderung muß vor dem Hintergrund der möglichen Alternativen erfolgen. Hierbei zeigt sich, daß jede Art der Subventionierung für Mitnahmeeffekte empfänglich ist und Verzerrungen in der Produktions- und Wirtschaftsstruktur nach sich ziehen kann. Als Beispiel sei die in letzter Zeit besonders intensiv diskutierte Wertschöpfungspräferenz herangezogen. Bei dieser Subvention, die ähnliche Wirkungen hat wie die noch vor einem Jahr in der Debatte stehende Mehrwertsteuerpräferenz, bildet die Wertschöpfung die Bemessungsgrundlage für die Subventionshöhe. Die Präferenz soll ausschließlich Industrieunternehmen gewährt werden. Ihr Vorteil gegenüber Investitionszulagen u. ä. ist ihre Neutralität im Hinblick auf den Einsatz der Primärfaktoren Arbeit und Kapital.

Aber auch gegen eine Wertschöpfungspräferenz kann der Einwand der Mitnahmeeffekte geltend gemacht werden. Darüber hinaus kann eine auf die Industrie beschränkte Wertschöpfungspräferenz die vertikale Integration (also die Konzentration von Betrieben unterschiedlicher Fertigungsstufen in einem Unternehmen) begünstigen, da die Vorleistungen nichtindustrieller Lieferanten unberücksichtigt bleiben. Die Gefahr von Mißbräuchen dürfte eher höher sein als bei der praktizierten Investitionsförderung, denn zwischen verbundenen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland besteht die Möglichkeit, durch die Preisgestaltung Wertschöpfung in das Fördergebiet zu verlagern. Bringt man schließlich noch mit ins Bild, daß die bestehende Investitionsförderung aufgrund der notwendigen Konstanz in der Wirtschaftspolitik nicht plötzlich durch eine Wertschöpfungspräferenz ersetzt, sondern allenfalls durch eine solche ergänzt werden könnte, so daß eine undurchschaubare Gesamtwirkung der Subventionen entstände, spricht einiges dafür, bei der Investitionsförderung zu bleiben und dieses Instrumentarium zu verbessern.

Die Problematik der Mitnahmeeffekte ist bereits etwas gemildert worden, nachdem einige Wirtschaftsbereiche – Handel, Banken und Versicherungen – von der Regelung ausgeschlossen worden sind. Nunmehr stellt sich vor allem die Frage, ob die Förderung nicht regional differenziert werden sollte. In der Tat spricht einiges dafür, wie im folgenden Abschnitt zur Regionalpolitik dargelegt wird. Kritisiert wird auch, daß die Investitionsför-

12 Der Gedanke einer Produktivkapitalbeteiligung, der seit jeher viele Befürworter hat, ist auch ein Kernelement einer von Gerlinde Sinn und Hans Werner Sinn (Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München 1991) entwickelten wirtschaftspolitischen Konzeption für die neuen Bundesländer. Sie haben vorgeschlagen, die Arbeitnehmer am Produktivkapital der Treuhandunternehmen zu beteiligen, eine andere, weniger auf schnellen Verkauf zielende Privatisierungsstrategie zu wählen und diese Elemente in ein lohnpolitisches „Stillhalteabkommen“ der Tarifparteien einzubringen. Ob es selbst bei einer gänzlich anderen Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt realistisch gewesen wäre, von der Produktivkapitalbeteiligung tatsächlich ein lohnpolitisches „Stillhalten“ zu erwarten, mag hier dahingestellt bleiben. Der Grundgedanke der Produktivkapitalbeteiligung – auch im Hinblick auf die Verhältnisse in Westdeutschland – steht damit nicht in Frage.

derung den Unternehmen nicht zu höherem Absatz verhilft und sie von daher in die Lage versetzt, aus eigener Kraft mehr zu investieren. Wenn man dieses Argument akzeptiert – es ist nur bedingt richtig, weil auch eine Investitionszulage für die Empfänger einen Kosten- und Preisvorteil bedeutet –, stellt sich die Frage, wie eine Absatzförderung aussehen sollte. Die Problematik einer Wertschöpfungspräferenz ist oben bereits dargestellt worden.

Unter den anderen Instrumenten der Absatzförderung, die bereits praktiziert werden – Exportversicherung mit dem Instrument der Hermes-Dekung, Präferenzen der neuen Bundesländer bei der öffentlichen Auftragsvergabe, Initiativen der Wirtschaft wie die „Einkaufsoffensive Ost“, verschiedene Förderprogramme für absatzpolitische Maßnahmen, etwa Beteiligung an Messen und Ausstellungen, Lohnkostenzuschüsse für Personal, das mit Produktentwicklung befaßt ist –, sind keine zu erkennen, deren Einsatz, wo dies die Wirtschaftspolitik überhaupt in der Hand hat, sinnvollerweise stark ausgedehnt werden sollte. Teilweise wären strukturkonservierende Effekte zu befürchten (Hermes), teilweise unvertretbar hohe Kosten (weitere Präferenzen bei öffentlichen Aufträgen, Mitnahmeeffekte bei Lohnkostenzuschüssen), teilweise haben die Instrumente nur sehr indirekte Wirkung (z. B. Messeförderung). Die beste Absatzförderung wird deswegen wohl darin bestehen, die Kombination dieser Instrumente zunächst weiterzuführen, wobei die Empfänger von Fördermitteln immer wieder auf deren zeitliche Befristung hingewiesen werden sollten, um möglichst intensive Eigenanstrengungen zu motivieren.

4. Regionalpolitik in den neuen Bundesländern

Inwieweit sich die Standorte in den neuen Bundesländern gegenüber konkurrierenden in den alten Bundesländern und in zunehmendem Maße auch gegenüber den osteuropäischen Standorten mit beträchtlichen Lohnkostenvorteilen durchsetzen können, hängt ganz entscheidend auch von der Politik der Länder und Kommunen in Ostdeutschland selbst ab.

Die Entwicklungsperspektiven der einzelnen Regionen Ostdeutschlands sind sehr unterschiedlich. Große wirtschaftliche Schwierigkeiten bestehen vor allem in ländlichen Regionen mit peripherer Lage; hier sind angesichts fehlender Erwerbsperspektiven für die Bevölkerung weitere Abwanderungs- und Aussiedlungstendenzen zu konstatieren. Auch monostrukturierte Industrieregionen, wie die Stahlregion Eisenhüttenstadt, die Chemie-region Halle, Bitterfeld, Merseburg oder die Kohleregion um Cottbus, werden Schwierigkeiten

haben, ihre frühere Bedeutung zurückzugewinnen. Dagegen gibt es andere Regionen, die durch die deutsche Vereinigung an Bedeutung gewonnen haben (Berlin, Magdeburg) und/oder als Landeshauptstädte positive Entwicklungsimpulse bekommen (Dresden, Schwerin, Erfurt).

Die Regionalpolitik kann sich bei dieser differenzierten Lage nicht auf die Denkkategorien von „Wachstumsziel versus Ausgleichsziel“ versteifen. Dort, wo positive Entwicklungen angestoßen sind und sich zunehmend Eigendynamik entfaltet, kann die finanzielle Förderung zurückgefahren werden – auch wenn sie hohe zusätzliche Wachstumseffekte hätte. Dagegen wird man in anderen Regionen zu fördern haben, auch wenn nicht klar absehbar ist, ob diese Regionen wirklich große Wachstumschancen haben, und somit die Gefahr besteht, daß Mittel nicht mit höchstmöglichem Effekt verausgabt werden. Die Schwierigkeit, nicht die tatsächlichen, sondern die potentiellen Wachstumsregionen zu erkennen, wird auch in Ostdeutschland die Regionalpolitik beschäftigen. Wichtige Merkmale solcher Regionen können sein: das Vorhandensein gut ausgebildeter Arbeitskräfte, günstig gelegene und leicht zu erschließende Gewerbeflächen, eine ausbaufähige Infrastruktur – etwa im Hinblick auf die Verkehrsanbindung, aber auch hinsichtlich Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen –, ausreichend viele Schulen und soziale Einrichtungen sowie eine große Akzeptanz für Industriean-siedlungen und die Fähigkeit, administrative Probleme zu meistern.

Die Erfahrung der alten Bundesländer, daß wirksame Regionalpolitik nicht auf die Verausgabung öffentlicher Mittel beschränkt ist, gilt auch für die neuen Bundesländer. Neben einer Konzentration der Fördermittel muß die regionale Wirtschaftspolitik gerade in den neuen Bundesländern folgendes beachten:

Erstens: In strukturschwachen Regionen muß mit besonderem Nachdruck darauf hingearbeitet werden, Investitionshemmnisse aus dem Weg zu räumen. Das heißt, daß gerade in solchen Regionen Engpässe im Angebot an Gewerbeflächen – gefordert sind Entscheidungen der Kommunen und der Vermögensämter – vermieden werden müssen und daß die Erschließung und Planung rasch vorstatten gehen muß, wobei private Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaften hilfreich sein können.

Zweitens: Wo Treuhandunternehmen aus regionalpolitischen Erwägungen vorübergehend erhalten werden, sollten die Länder einen finanziellen Beitrag leisten (s. o.). Eine vorübergehende Erhaltung von Arbeitsplätzen kann sinnvoll sein, wenn Neugründungen in einer Region absehbar oder wahrscheinlich sind, die alsbald Arbeitskräftenachfrage

mit sich bringen. Bei einer solchen Sachlage ist die Arbeitsmarktpolitik gefordert, ihre „Brückenfunktion“ auszuüben. Offenbar müssen arbeitsmarkt- und unternehmenspolitische Entscheidungen eng miteinander verzahnt werden. Die Arbeitsmarktpolitik sollte regionale Schwerpunkte in strukturschwachen Gebieten setzen. Dabei ist zu beachten, daß die Qualifizierungsfunktion der Arbeitsmarktpolitik solchen Gebieten möglicherweise zu einem Standortvorteil gegenüber anderen Regionen verhelfen kann¹³. Eine sinnvolle Koordinierung regionalpolitischer Maßnahmen sollte, wo dies noch nicht geschehen ist, durch die Gründung von kommunalen Zweckverbänden vorangetrieben werden.

Bei funktionierender Koordination, differenzierter Investitionsförderung und hoher Initiative auf kommunaler Ebene besteht durchaus die Chance, daß strukturschwache Gebiete gegenüber anderen aufholen. Allerdings ist nicht der Illusion Vorschub zu leisten, daß die Regionalpolitik die derzeitige Siedlungsstruktur konservieren kann. Es wird auch zu „passiver Sanierung“ durch Arbeitskräftewanderungen kommen müssen.

13 Vgl. Friedrich Buttler/Manfred Tessaring, Humankapital als Standortfaktor, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1993) 23, S. 467 ff.

III. Schlußbemerkung

Alles in allem bieten sich für die neuen Bundesländer in den nächsten Jahren gute Perspektiven. Wie stark das Wachstum letztlich sein wird, hängt nicht nur von der Fähigkeit der Politik ab, gute Standort- und Wachstumsbedingungen zu schaffen, sondern ganz entscheidend auch von der Bereitschaft und den Wünschen der Menschen, die eigene Einkommenssituation durch Arbeitsleistung und durch die Übernahme von unternehmerischen Risiken zu verbessern.

Nüchtern zu konstatieren ist allerdings, daß selbst bei kräftigem Anstieg der Produktion ein anhaltender Mangel an Arbeitsplätzen absehbar ist. Man wird diesen Mangel auch nicht in zufriedenstellend kurzer Zeit mit Mitteln der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beheben können. Zu fordern wären eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik und eine auf Qualifizierung und Förderung des „ersten Arbeitsmarktes“ abzielende Arbeitsmarktpolitik. Ergänzend wird man wohl auch auf andere, häufig als defensiv kategorisierte Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zurückgreifen müssen, etwa auf die Förderung von Teilzeitarbeit im privaten wie im öffentlichen Bereich.

Industriepolitik in Ostdeutschland am Beispiel des Bundeslandes Sachsen

I. Die Wirtschaftspolitik der Vereinigung in der Kritik der ostdeutschen Länderregierungen

Die Bundesregierung setzte zur Transformation der ostdeutschen Wirtschaft ordnungspolitisch zunächst auf die schockartige Freisetzung der Marktkräfte und den Prozeß der „schöpferischen Zerstörung“ (Schumpeter). Im Sinne eines „zweiten Wirtschaftswunders“ sollte die der Marktwirtschaft innewohnende Dynamik die Angleichung der Lebensverhältnisse in West- und Ostdeutschland innerhalb eines nur kurzen Übergangszeitraumes ermöglichen. Während die Treuhandanstalt (THA) mehr oder weniger auf eine bedingungslose Privatisierung des ihr überantworteten volkseigenen Vermögens verpflichtet wurde, konzentrierten sich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und der Länder auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Initiativen, insbesondere des Mittelstandes. Im Einigungsvertrag (Art. 28) wurde festgelegt, in welchem Umfang und auf welchen Gebieten die marktwirtschaftlichen Kräfte durch staatliche Aktivitäten unterstützt und gefördert werden sollen. Die im alten Bundesgebiet bestehenden Regelungen des Bundes zur Wirtschaftsförderung bei Berücksichtigung der Zuständigkeiten der heutigen Europäischen Union (EU) gelten seither auch für die neuen Länder¹.

Nicht zuletzt gemessen an den geweckten Erwartungen, waren die Ergebnisse der eingeschlagenen Wirtschaftspolitik enttäuschend: Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg bis Frühjahr 1991 rasch auf über 0,8 Millionen Menschen, weitere knapp zwei Millionen waren in Kurzarbeit. Die landwirtschaftliche und industrielle Produktion sank zum Jahresende 1990 auf unter 50 Prozent des Jahresdurchschnittes von 1989. Auch die Politik der THA lief mit rund 400 privatisierten Unternehmen und Betriebsteilen (von damals insgesamt rd. 6 000 zu pri-

vatisierenden ehemaligen volkseigenen Betrieben und Kombinat) schleppend an.

Als Folge der schlechten Bilanz und der Forderung der ostdeutschen Länderregierungen, der Oppositionsparteien und der Gewerkschaften nach einer aktiveren Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik sah sich die Bundesregierung gezwungen, die öffentliche Nachfrage zu beleben, die staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur auszuweiten und mit dem seit 1990 praktizierten massiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz zu verbinden. Im März 1991 legte der Bund mit dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ (GAO) ein auf zwei Jahre angelegtes keynesianisches Nachfrageprogramm auf, welches primär als Beschäftigungsbrücke konzipiert war². Im Mittelpunkt des mit 24 Milliarden DM ausgestatteten Programmes standen die Förderung von Investitionen im Schienen- und Straßenverkehr, die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), ein kommunales Investitionsprogramm (insbesondere Schulen, Krankenhäuser, Altenheime) und die Förderung des Wohnungs- und Städtebaus. Mit dem GAO wurde erstmals eine konzeptionelle Verknüpfung arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Maßnahmen in der Region angestrebt und praktiziert.

Gemessen an der Zielsetzung einer möglichst raschen Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands sind die Ergebnisse und Folgen der Wirtschaftspolitik von Bundesregierung und THA jedoch bis heute unbefriedigend. Zwar kam der Neuaufbau bei Dienstleistungen, der Bauwirtschaft und einzelnen von der staatlich initiierten Konjunktur profitierenden Branchen des Verarbeitenden Gewerbes (wie Stahl- und Leichtmetallbau, Holzwirtschaft) deutlich voran, aber insgesamt wird die Lage doch von einem destabilisierenden Entindustrialisierungsprozeß in allen ostdeutschen Bundesländern geprägt.

In gewisser Abkehr von der marktliberalen Philosophie, lediglich die Rahmenbedingungen privater (Mittelstands-) Initiativen zu verbessern, sah sich das Bundeskanzleramt – und nicht etwa das

1 Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag –, hier in: Einigungsvertrag. Sonderdruck aus der Sammlung Das Deutsche Bundesrecht, Baden-Baden 1990, S. 25.

2 Vgl. Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, hier in: Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Finanzierungshilfen der Bundesregierung 1991, Bonn 1991, S. 113 ff.

Bundeswirtschaftsministerium – schließlich veranlaßt, industriepolitische Konzepte zum Erhalt industrieller Kerne zu befürworten. Die Bundesregierung mußte zur Kenntnis nehmen, daß die ostdeutschen Länderregierungen angesichts des massiven Problemdrucks vor Ort eine stärker interventionistische Wirtschaftspolitik forderten und diese mit ihren begrenzten Mitteln auch betrieben. Die Kritik der Länder setzte insbesondere an der zu engen Privatisierungspolitik der THA an. Eine aktive Sanierung ihrer Unternehmen wurde von der THA nur in Ausnahmefällen betrieben, so daß sich die Wettbewerbssituation der meisten – ohnehin nur schwer zu privatisierenden – Industriebetriebe kontinuierlich verschlechterte³. Gleichwohl sind alle Versuche gescheitert, die THA dem Kompetenzbereich des Bundesfinanzministeriums zu entziehen und den gesetzlichen Auftrag in Richtung verstärkte Sanierung zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund entwickelten die ostdeutschen Länderregierungen – mit unterschiedlicher Konsequenz – unkonventionelle Ideen und starteten Projekte zur Stabilisierung ihrer Wirtschaft, die sich auf den Erhalt und die Sanierung der noch verbliebenen regional- und strukturpolitisch bedeutenden Industrieunternehmen konzentrierten. Bevor die strukturpolitischen Initiativen am Beispiel des Freistaates Sachsen im einzelnen vorgestellt und analysiert werden, wird zunächst ein kurzer Überblick über Entwicklung und Ausmaß der industriellen Destabilisierung in den ostdeutschen Bundesländern gegeben.

II. Entwicklung und Ausmaß der Deindustrialisierung in den neuen Bundesländern

Die Wirtschaftsstruktur der DDR zeichnete sich im Vergleich zu der der Bundesrepublik durch eine personell überbesetzte Landwirtschaft und eine strukturell dominierende Industrie aus. Gleichzeitig war die ostdeutsche Wirtschaft durch ein Übergewicht von Großunternehmen (Kombinaten) geprägt, während kleine und mittlere Betriebe anteilmäßig kaum ins Gewicht fielen. Insofern konnte erwartet werden, daß sich die Wirtschaftsstruktur der neuen Bundesländer über einen Beschäftigtenabbau in den überbesetzten Sektoren, einen relativen Bedeutungsverlust der Industrie

3 Vgl. Dirk Nolte, Zwischen Privatisierung und Sanierung: Die Arbeit der Treuhandanstalt – Bilanz und Perspektiven aus gewerkschaftlicher Sicht, Düsseldorf 1993 (WSI-Materialien Nr. 32), S. 12ff.

und das Entstehen neuer Arbeitsplätze in bislang unterentwickelten Bereichen – insbesondere dem Dienstleistungssektor und Mittelstand – dem westdeutschen Gefüge tendenziell angleichen würde⁴.

Der Deindustrialisierungsprozeß und die hohe Geschwindigkeit, in der er erfolgte, gingen jedoch in allen neuen Bundesländern bei weitem über das erwartete Ausmaß hinaus. Bei dem heute erreichten Niveau erscheint es eher unwahrscheinlich, daß sich auf dieser Grundlage noch ein rascher selbsttragender Aufschwung der neuen Bundesländer entwickelt.

Im Jahr 1989 arbeiteten in Ostdeutschland noch rund 3,2 Millionen Menschen in der industriellen Produktion. Bereits bis Januar 1991, dem ersten offiziellen Erhebungsmonat der amtlichen Statistik, sank die *Industriebeschäftigung* auf knapp 2,1 Millionen Personen. Von diesen sind nach nur zweieinhalb Jahren im Juni 1993 mit ca. 740 000 gerade noch ein Drittel vorhanden (vgl. Tabelle 1). Absolut gesehen sind die meisten Industriearbeitsplätze im Umfang von rund 800 000 im zweiten Halbjahr 1991 verlorengegangen. Insbesondere die industriell geprägten Bundesländer Sachsen mit fast 300 000, Thüringen mit knapp 180 000 und Sachsen-Anhalt mit ca. 140 000 mußten die absolut höchsten Arbeitsplatzverluste in der Industrie verzeichnen. Obwohl die Akzeptanz industriepolitischer Konzepte zum „Erhalt industrieller Kerne“ in den neuen Bundesländern wuchs (vgl. Kapitel III.), setzte sich der Zerfall der ostdeutschen Industrie weiter fort. Im Zeitraum von Juni 1992 bis Juni 1993 wurden weitere 205 000 Industriearbeitsplätze vernichtet, davon allein in Sachsen über 68 000. Zwar steigt seit dem Frühjahr 1993 der Umsatz der sächsischen Industrie, aber aufgrund unausgelasteter Kapazitäten sinkt die Industriebeschäftigung bis heute⁵.

Bezieht man die Anzahl der in der Industrie Beschäftigten auf die Bevölkerungszahl, erhält man den *Industriebesatz*, der als Maßstab für den Industrialisierungsgrad eines Landes oder einer Region herangezogen werden kann. Der ostdeutsche Industriebesatz sank von knapp 132 Industriebeschäftigten pro 1000 Einwohner zu Beginn des Jahres 1991 auf ein Rekordtief von 47 im Juni 1993 (vgl. Tabelle 1). Zu Beginn des Einigungsprozesses waren bezogen auf die Bevölkerung in Thüringen (162), Sachsen-Anhalt (152) und Sachsen

4 Vgl. Dirk Nolte/Astrid Ziegler, De-Industrialisierung in den ostdeutschen Bundesländern. Die Auswirkungen einer falschen Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1993 (WSI-Materialien Nr. 34), S. 14ff.

5 Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wirtschaftstelegramm für den Freistaat Sachsen, Dezember 1993, Dresden 1993, S. 5.

Tabelle 1: Industriebeschäftigte und Industriebesatz in den ostdeutschen Bundesländern Januar 1991 und Juni 1993*

Land	Monat	Industrie- beschäftigte	Industriebesatz (Industriebesch./Einwohner × 1000)
Brandenburg	Januar 1991	290 408	114,21
	Juni 1993	118 752	46,70
Mecklenburg-Vorpommern	Januar 1991	119 606	63,23
	Juni 1993	53 994	28,54
Ost-Berlin	Januar 1991	117 619	91,81
	Juni 1993	40 658	31,74
Sachsen	Januar 1991	689 847	147,44
	Juni 1993	241 850	51,69
Sachsen-Anhalt	Januar 1991	430 445	152,46
	Juni 1993	165 943	58,78
Thüringen	Januar 1991	417 298	162,24
	Juni 1993	122 231	47,52
Ostdeutschland	Januar 1991	2 075 858	131,47
	Juni 1993	743 420	47,08

* Angaben jüngeren Datums liegen noch nicht vor.

Quelle: WSI.

(147) überdurchschnittlich viele Industriearbeitsplätze vorhanden, es folgten Brandenburg (114), Ost-Berlin (92) und Mecklenburg-Vorpommern (63). Im Sommer 1993 konnten in allen neuen Bundesländern nur noch knapp ein Drittel der ehemals Beschäftigten einen Industriearbeitsplatz finden. Der Industriebesatz bewegte sich zwischen knapp 59 in Sachsen-Anhalt und knapp 29 in Mecklenburg-Vorpommern⁶.

Die Arbeitsplatzverluste, die die westdeutsche Industrie im Zuge der tendenziellen Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft⁷ zu verzeichnen hatte, waren – verglichen mit den Entwicklungen in den neuen Bundesländern – weit geringer. Hier fanden in den letzten drei Jahren von 1000 Einwohnern zwischen 116 und 106 Personen einen Arbeitsplatz in der Industrie. Es gibt kein ostdeutsches Bundesland, welches auch nur annähernd den vergleichsweise niedrigen Industriebesatz der vorwiegend landwirtschaftlich geprägten Westländer Schleswig-Holstein (69) und Niedersachsen (86) erreicht. Auch die stark dienstleistungsorientierten Stadtstaaten West-Berlin und Hamburg übertreffen noch den ostdeutschen Spitzenwert Sachsen-Anhalts deutlich (vgl. Schaubild).

6 Zur Darstellung in den ostdeutschen Regionen auf Stadt- und Landkreis-Ebene vgl. Astrid Ziegler, Regionaldaten für die neuen Bundesländer, Düsseldorf 1993.

7 Vgl. Karl Georg Zinn, Dienstleistungsgesellschaft oder Krise des tertiären Sektors? – Zur qualitativen Analyse der Entwicklung reifer Volkswirtschaften, in: WSI-Mitteilungen, 46 (1993) 1, S. 1 ff.

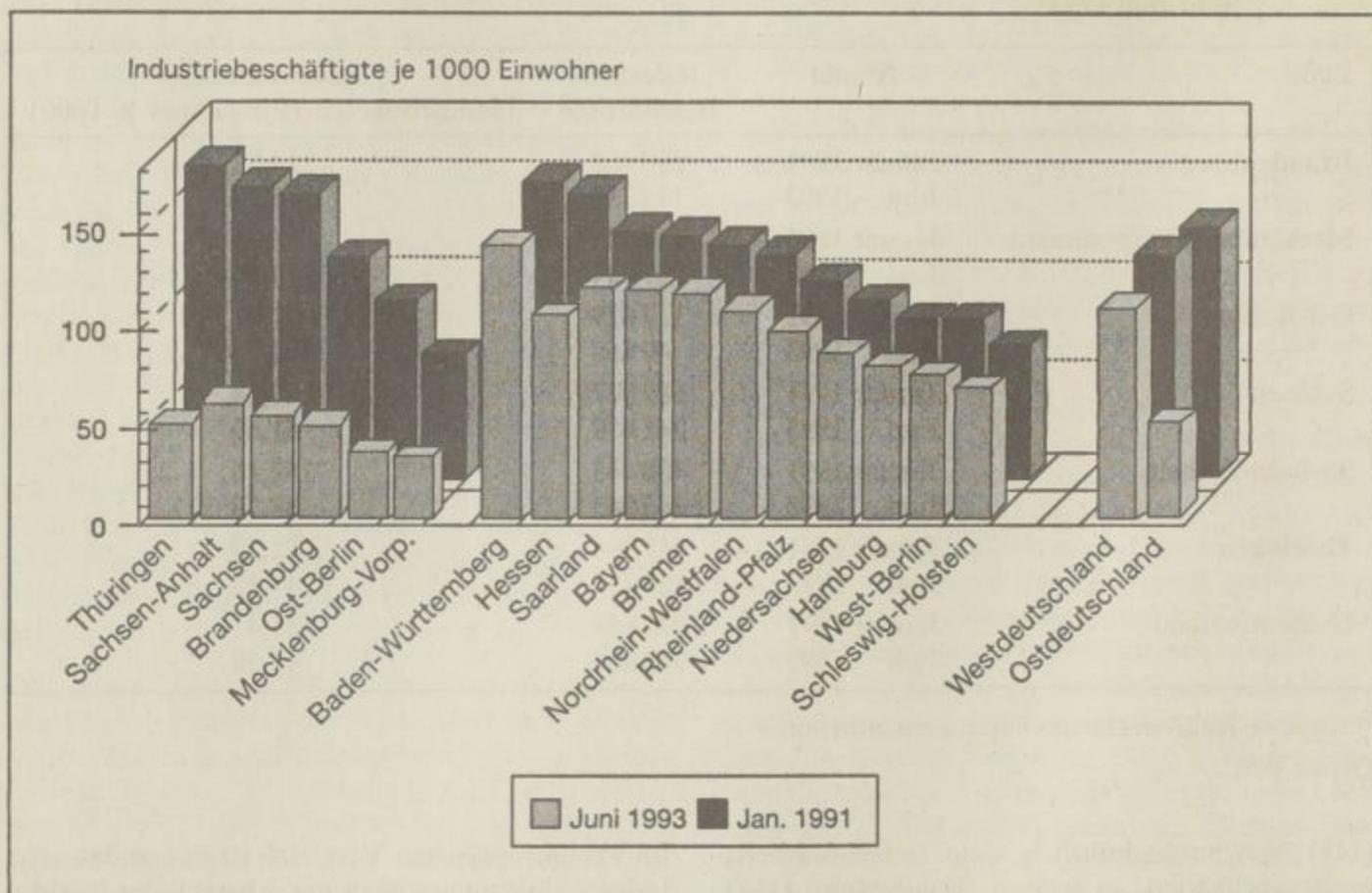
Im westeuropäischen Vergleich ist das ostdeutsche Industrialisierungsniveau mit Abstand das niedrigste und wird selbst von den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern Irland, Griechenland oder Spanien übertroffen. Die dienstleistungsorientierte Volkswirtschaft der USA weist mit 88 Industriebeschäftigten je 1000 Einwohner immerhin eine nahezu doppelt so große Industriedichte wie Ostdeutschland auf (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Industriebesatz in den EG-Staaten, in den Vereinigten Staaten sowie in Japan im Jahr 1990

Land	Industriebesatz (Industriebesch./ Einwohner × 1000)
Belgien	79
Dänemark	104
Frankreich	83
Griechenland	74
Großbritannien (1989)	95
Irland	64
Italien	87
Luxemburg	98
Niederlande	80
Portugal	117
Spanien	74
Vereinigte Staaten	88
Japan	122

Quelle: WSI.

Schaubild: Industriebesatz in den Bundesländern Januar 1991 und Juni 1993*



* Angaben jüngeren Datums liegen noch nicht vor.

Quelle: WSI.

III. Sachsen als industriepolitischer Pionier: „Sachsenfonds“, Projekt „ATLAS“ und sächsische Industrieholding

Bereits im März 1991 wurden als Folge des weithin als viel zu schleppend eingeschätzten ostdeutschen Transformationsprozesses die „Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ verabschiedet⁸. Dies geschah im wesentlichen auf Initiative der ostdeutschen Bundesländer. Die Sanierungsaufgabe der THA wurde durch Aufnahme von Elementen einer aktiven Sanierung präzisiert. Obwohl nun offiziell anerkannt wurde, daß die ernste Situation „ungewöhnliche Maßnahmen“ erfordere und ein „schnelleres unideologisches Handeln“ notwendig sei, änderte sich an der Politik der Bundesregierung und der THA mit dem Grundsatz des

8 Vgl. Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, (1991) 29, S. 213f.

Vorranges der schnellstmöglichen Privatisierung zunächst kaum etwas⁹.

Das Bundesland Sachsen war aufgrund seiner hohen Anzahl von Treuhandunternehmen in besonderem Maße von der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und den Entscheidungen der THA betroffen. Deshalb und angesichts der zunehmenden Destabilisierungstendenzen in der Industrie sprach sich die Landesregierung unter Ministerpräsident Kurt Biedenkopf schon frühzeitig für eine aktive Industriepolitik und den substantiellen Erhalt sächsischer Industriebetriebe aus. Im Rahmen eines „sächsischen Solidarpaktes“ entwickelte sich eine pragmatische Zusammenarbeit von Landesregierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften, insbesondere der IG Metall¹⁰. In bezug auf die konzeptionelle Ausgestaltung industriepolitischer Aktivitäten zum Erhalt industrieller Kerne nahm das Land Sachsen eine Pionierrolle ein.

9 Vgl. Dirk Nolte, Zwischen Privatisierung und Sanierung – Zwei Jahre Treuhandpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 45 (1992) 9, S. 559ff.

10 Vgl. dazu Wolfgang Krumbein, Situativer Korporatismus, in: Volker Eichener u. a. (Hrsg.), Organisierte Interessen in Ostdeutschland, 1. Halbband, Marburg 1992, S. 211ff.

1. Die Idee des „Sachsenfonds“ als Beteiligungsgesellschaft für Treuhandunternehmen

Im Oktober 1991 stellte die sächsische Landesregierung ihre Idee eines Landesfonds als Beteiligungsgesellschaft für Treuhandunternehmen der Öffentlichkeit vor. Mit dem „Sachsenfonds“ sollte ein neuer Weg der Privatisierung beschritten werden, um mehr Treuhandunternehmen eine Überlebenschance einzuräumen. Es ging darum, sanierungsfähige Unternehmen von der THA zu kaufen, zu sanieren und wettbewerbsfähig zu machen. Im Unterschied zu staatlichen Industrieholdings, welche eine direkte staatliche Kapitalbeteiligung kennzeichnet, sollte das Gesellschaftskapital des als Aktiengesellschaft zu führenden Fonds von privaten Unternehmen aufgebracht werden. Da sich die Sächsische Landesbank, an der der Freistaat zu rund 37,5 Prozent beteiligt ist, zu einer „angemessenen Beteiligung“ verpflichtete, war zumindest eine indirekte Landesbeteiligung beabsichtigt.

Die Landesregierung selbst wollte den „Sachsenfonds“ durch die volle Einbeziehung der Mitgliedsunternehmen in öffentliche Förderprogramme und eine 50prozentige Ausfallgarantie über Bürgschaften unterstützen. Ursprünglich sollte der Fonds mit einem Kapital von 500 Millionen DM (Einlagen der Gesellschafter) und weiteren 100 Millionen DM (Wandelschuldverschreibungen an sächsische Bürger) ausgestattet werden. Das Unternehmen scheiterte schließlich im April 1993, selbst die später angekündigte kleine Lösung mit einem Volumen von nur 180 Millionen DM konnte nicht realisiert werden. Vergleichbaren Projekten wie den „Spree-Havel-Fonds“ der Länder Berlin und Brandenburg war ein ähnliches Schicksal beschieden.

Als Ursachen für die Zurückhaltung der privaten Kapitalgeber können Imageprobleme und konkurrierende Anlagemöglichkeiten genannt werden: Der Sachsenfonds erschien als ein Auffangbecken für marode Betriebe, die kaum noch eine wirtschaftliche Zukunft hätten und deren Verluste und Kosten durch private Anleger gedeckt werden sollten. Es wurde befürchtet, daß das als extrem hoch eingeschätzte Ausfallrisiko auch durch die Ausfallgarantie des Landes nicht kompensiert werden könnte. Banken und Unternehmen, die sich bereits direkt in den neuen Bundesländern engagierten oder dies noch tun wollten, gaben dieser Variante den Vorzug vor einer Fondsbeteiligung¹¹.

11 Vgl. Dirk Nolte, Länderfonds als strukturpolitisches Instrument in den neuen Bundesländern, in: Die Mitbestimmung, 38 (1992) 11, S. 66.

2. Die Vereinbarung von Treuhandanstalt und Land Sachsen zur Modernisierung von Treuhandunternehmen und das „ATLAS“-Konzept

Am 23. April 1992 traf die THA erstmals mit einem ostdeutschen Bundesland, dem Freistaat Sachsen, eine Vereinbarung über die zukünftige Zusammenarbeit bei der Modernisierung von Treuhandunternehmen¹². In der Absprache erklärte sich die THA unter bestimmten Bedingungen bereit, noch nicht privatisierte Treuhandunternehmen, die ihr von der sächsischen Landesregierung benannt werden sollten, zu modernisieren. Im Gegenzug verpflichtete sich die Landesregierung aus struktur- und regionalpolitischer Verantwortung, einen Beitrag zu leisten, „damit Sachsen ein Industrieland bleibt, das mit Leistungskraft und Selbstbewußtsein an seine Tradition als wichtige Industrieregion anknüpfen kann“.

Die sächsische Regierung sagte zu, die Modernisierung von Treuhandunternehmen mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), Landesbürgschaften und speziellen Landesprogrammen zu unterstützen. Als Voraussetzungen für eine Förderung durch das Land wurden definiert:

- Das Unternehmen muß „regional bedeutsam“ sein.
- Das von der THA bestätigte Unternehmenskonzept muß erkennen lassen, daß Wettbewerbsfähigkeit erreichbar ist.
- Das Sanierungskonzept erhält bestehende Dauerarbeitsplätze bzw. kann neue schaffen.

Die THA verpflichtet sich, der sächsischen Landesregierung alle notwendigen Informationen über die Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Hat sich die Landesregierung bereit erklärt, ein bestimmtes Treuhandunternehmen zu unterstützen, gewährt die THA diesem Unternehmen im Rahmen des von ihr bestätigten Unternehmenskonzeptes – welches „laufend zu überprüfen und zu optimieren“ ist – den notwendigen unternehmerischen und finanziellen Spielraum, „auch wenn das bestätigte Konzept einen mehrjährigen Modernisierungsprozeß erfordert“.

Ziel der Vereinbarung zwischen THA und Land zur Modernisierung von Treuhandunternehmen blieb die frühestmögliche Privatisierung. Es sollten bevorzugt mittelständische Strukturen geschaffen werden. Wird die Wettbewerbsfähigkeit von Treuhandunternehmen „mit vertretbaren Mitteln und in vertretbarer Zeit“ nicht erreicht, haben THA

12 Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Modernisierung von Treuhandunternehmen in Sachsen, Pressemitteilung vom 30. April 1992.

und Landesregierung die Stilllegungs- und Abwicklungsentscheidung gemeinsam zu tragen.

Mit dem Ziel der praktischen Umsetzung der in der Vereinbarung dokumentierten prinzipiellen Bereitschaft zur Kooperation wurde – insbesondere auf Initiative des sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit und der IG Metall Sachsen – das Projekt „ATLAS“ ins Leben gerufen¹³. „ATLAS“ bedeutet „Ausgesuchte Treuhandunternehmen, vom Land Angemeldet zur Sanierung“ und hat die vordringliche Aufgabe, nach konkreten unternehmerischen Alternativen für sächsische Betriebe zu suchen und die Unternehmen in festgefahrenen Verhandlungen mit der THA oder auf dem Weg zur Privatisierung zu unterstützen. „ATLAS“, ein kleines Team, welches beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit angebunden ist, nahm im November 1992 offiziell seine Arbeit auf.

„ATLAS“ hat drei Aufgabenkomplexe:

Erstens: Bei der Erfassung von Treuhandunternehmen in Sachsen mit „regionaler Bedeutung“ sollen insbesondere Unternehmen berücksichtigt werden, die entweder prägend für eine Region oder Kern eines Wirtschaftszweiges sind. In strukturschwachen Landesteilen können auch kleine Betriebe als regional bedeutsam angesehen werden. Der „ATLAS-Beratungskreis ‚Region‘“ soll bei der Erfassung der regional bedeutsamen Unternehmen unterstützen, indem er notwendige Informationen aus dem regionalen Umfeld der Unternehmen, aus anderen sächsischen Regionen und aus den Ausschüssen des Landtages zur Verfügung stellt. Die Mitglieder dieses Beratungskreises sind Vertreter aus den Ausschüssen Wirtschaft und Arbeit sowie Haushalt und Finanzen des sächsischen Landtages. Bis Dezember 1993 wurden 200 von 300 Unternehmen, die zur Aufnahme in das Projekt vorgeschlagen wurden, mit rund 56 500 Beschäftigten als regional bedeutsam klassifiziert. Bereits hier wird die Diskrepanz zwischen Anforderung und finanzpolitischen Möglichkeiten im Landesbudget deutlich.

Zweitens: Die zweite Aufgabe von „ATLAS“ ist die Erörterung der Unternehmenskonzepte der gemeldeten Unternehmen mit den zuständigen Abteilungen der THA. Die Landesregierung meldet der THA die aus ihrer Sicht regional bedeutsamen und sanierungsfähigen Betriebe auf Vorschlag des „ATLAS-Beratungsgremiums ‚Betriebliche Sanierung‘“. Das Gremium ist drittelparitätisch mit je zwei Vertretern aus den Landesministerien, den

Unternehmensverbänden (Vereinigung der Unternehmensverbände in Sachsen [VUS] / Verbände der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie [VSME]) und den Gewerkschaften (DGB/IG Metall) besetzt. Liegt ein von der THA bestätigtes Sanierungskonzept vor, das aus Sicht von „ATLAS“ alle Chancen für ein regional bedeutsames Unternehmen nutzt, wird der Status „ATLAS-Unternehmen“ gewährt. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes entscheidet dann über die Vergabe von Fördermitteln. Kommt „ATLAS“ unabhängig von der THA zu dem Ergebnis, daß es keine Chance mehr gibt, ein regional bedeutsames Unternehmen mit vertretbaren Mitteln und in vertretbarer Zeit wettbewerbsfähig zu machen, sollen regional- und strukturpolitische Aktivitäten die Abwicklung sozialverträglich begleiten.

Drittens: Bestehen jedoch, abweichend von der THA-Auffassung, noch Überlebenschancen für ein Unternehmen, sucht „ATLAS“ nach Alternativen zu den vorhandenen Unternehmenskonzepten. Die Prüfung, ob es noch ungenutzte Chancen – etwa aufgrund neuer Marktentwicklungen oder einer veränderten Wettbewerbssituation – gibt, obliegt den „ATLAS-Unternehmensbeauftragten“. Bis Dezember 1993 wurden 25 meist sanierungserfahrene Manager als Unternehmensbeauftragte vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit eingesetzt. Sie erörtern die Unternehmenssanierungskonzepte mit den Verantwortlichen in der THA und entwickeln – falls erforderlich – neue Konzepte. Letzendlich *entscheidet* aber die THA *allein über Sanierungsfähigkeit oder Abwicklung* und damit auch, ob die von „ATLAS“ aufgezeigten Alternativvorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Im Jahresverlauf 1993 weitete „ATLAS“ seine Unterstützung auf bereits von der THA privatisierte Unternehmen in Sachsen aus, die angesichts der konjunkturellen Situation oder infolge anderer Ursachen in eine akute Liquidationsgefahr geraten waren.

Von den bis Dezember 1993 200 als regional bedeutsam bestätigten und der THA gemeldeten Unternehmen wurden 101 Unternehmen privatisiert, 42 als sanierungsfähig eingestuft, weitere zwölf in Management-Kommanditgesellschaften (KG) der THA eingeordnet. 38 Unternehmen, insbesondere der Metall- und Textilindustrie, fördert das Land Sachsen mit Fördermitteln in Höhe von 55 Millionen DM bei einem geplanten Investitionsvolumen von insgesamt 372 Millionen DM. In Liquidation befinden sich 26 Unternehmen, bei weiteren 19 bereitete die THA die Entscheidung über Sanierungsfähigkeit oder Abwicklung vor.

¹³ Vgl. Dirk Nolte, Das „ATLAS“-Projekt – ein Modell zur Sicherung industrieller Kerne in Sachsen, in: Dirk Nolte/Hartmut Tofaute (Hrsg.), „Kahlschlag verhindern – industrielle Kerne erhalten“, Düsseldorf 1993 (WSI-Materialien Nr. 36), S. 40 ff.

Obwohl durch „ATLAS“ in einer Reihe von Fällen praktikable Alternativen zu einer übereilten Stilllegung durch die THA aufgezeigt, die Unternehmenskonzepte verbessert und die Fördermöglichkeiten für zu sanierende Betriebe besser ausgeschöpft werden konnten – bei letzterem sieht „ATLAS“ nach eigenem Bekunden derzeit seine Hauptaufgabe¹⁴ –, zeigen sich doch die Grenzen des „ATLAS“-Konzeptes: Das Votum des „Beratungskreises „Betriebliche Sanierung““ und die Vorschläge der „ATLAS“-Unternehmensbeauftragten finden bei Verhandlungen auf Landesebene und besonders mit der THA nur im Einzelfall Berücksichtigung. Hier erweist sich die Tatsache, daß die THA über die Empfehlungen allein entscheidet, als entscheidender Schwachpunkt des Modells. Bis heute wurden im wesentlichen nur die unproblematischeren Sanierungsfälle zwischen „ATLAS“ und THA besprochen. Nach Angaben der IG Metall Sachsen muß noch über Industrieunternehmen mit rund 40 000 Beschäftigten verhandelt werden.

3. Die sächsische Initiative für eine Industrieholding

Anfang Februar 1993 trat die sächsische Landesregierung an die Bundesregierung mit der Forderung heran, eine staatliche Sanierungsgesellschaft – also eine Industrieholding – zur Sicherung und Sanierung der industriellen Kerne in den neuen Bundesländern zu gründen. Damit bestätigte sie die von den Gewerkschaften vertretene Auffassung, daß im Rahmen des „ATLAS“-Modells die industrielle Basis Sachsens nicht im nötigen Umfang gesichert und modernisiert werden könne.

Die Konzeption der Industrieholding, die sanierungsfähige, aber bis zur Schließung der THA noch nicht privatisierte Betriebe ab einer bestimmten Größenordnung aufnehmen soll, wurde im Auftrag der Landesregierung vom Bezirksleiter der sächsischen IG Metall, Hasso Düvel, und vom ehemaligen Treuhand-Vorstand und jetzigen „ATLAS“-Unternehmensbeauftragten, Karl Schirner, erarbeitet. Die gewerkschaftlichen Vorstellungen einer sächsischen Industriesanierungsgesellschaft¹⁵ wurden im wesentlichen übernommen. Der Ausgangspunkt des Konzeptes ist die vollständige Herauslösung der noch nicht privatisierten, aber sanierungsfähigen Industrieunternehmen aus der

THA und das Einbringen in eine staatliche Industrieholding. Die zentrale Begründung liegt in den Erfahrungen mit der THA-Politik, die eine Sanierung ihrer Unternehmen nicht leisten kann¹⁶: Die THA, in Organisation und personeller Besetzung schwerpunktmäßig auf Privatisierungs- und Entflechtungsaufgaben ausgelegt, könne die notwendig im Zentrum stehende Aufgabe der Unternehmensumstrukturierung und Marktfindung nicht hinreichend bewältigen. Als Anstalt des öffentlichen Rechtes – so wird argumentiert – sind die Entscheidungsmechanismen zu schwerfällig, so daß sanierungserfahrene Manager sowohl für die THA als auch für ihre Unternehmen nur außerordentlich schwer zu gewinnen sind („Unternehmerlücke“). Die Aufgabenvielfalt nichtindustrieller Art (Landwirtschaft, Immobilien, Reprivatisierung, Parteivermögen etc.) machen zudem ein klares unternehmerisches Profil der THA unmöglich.

Zwar weisen die seit Frühjahr 1992 gegründeten Management-KGen zur Problemlösung in die richtige Richtung¹⁷. Sie können aber nur eine begrenzte Zahl industrieller Arbeitsplätze sichern, da die THA qualifizierte Manager nur gewinnen kann, wenn die zugeordneten Unternehmen eher unproblematischer Sanierungsfälle sind. Eine „strategische Sanierung“, die darauf abzielt, Industrieunternehmen durch eine grundlegende strategische und operative Neuausrichtung voll wettbewerbsfähig zu machen, ist zeitaufwendig und erfordert hohe Finanzmittel, die sich an den branchenüblichen Kosten eines neuen Arbeitsplatzes orientieren müßten. Die heute überwiegende Anzahl der Industrieunternehmen, die nur strategisch saniert werden kann, ist im derzeitigen Handlungsrahmen der Management-KGen kaum unterzubringen.

Als problematisch erweist sich auch die Unternehmenszusammensetzung innerhalb der Management-KGen. Statt Synergieeffekte – unternehmerisches Produkt- und Markt-Know-how in der Holding – systematisch zu erschließen und zu nutzen, wurden von der THA mit Absegnung der Bundesregierung Unternehmen gleicher Branchen auf mehrere Management-KGen verteilt, lediglich um dem ordnungspolitisch begründeten Vorwurf, sektorale Struktur- und Industriepolitik zu betreiben, entgegen zu können.

Als Kapitaleigner der vorgeschlagenen Sanierungsholding sollten ursprünglich der Bund 75 Prozent, das Land 20 Prozent und die Banken zusammen 5 Prozent Beteiligung halten.

14 Vgl. ATLAS, Bisherige Arbeit von ATLAS, Dresden, September 1993, S. 4.

15 Vgl. IG Metall-Betriebsleitung Dresden, Für ein soziales Sachsen – strukturpolitische Forderungen der IG Metall, Dresden 1992, S. 10 ff. Die sächsische Initiative ist eine Konkretisierung des vom IG Metall-Vorstand im Oktober 1991 verabschiedeten Vorschlages einer Treuhand-Industrieholding AG (THI). Vgl. IG Metall (Hrsg.), Zur solidarischen Finanzierung der sozialen Einigung, Frankfurt/M. 1991, S. 5 ff. (Darmstädter Thesen der IG Metall).

16 Vgl. Sächsische Initiative für eine Industrieholding-AG, hektograph. Manuskript, Dresden 1993.

17 Vgl. Dirk Nolte, Die Management-Kommanditgesellschaft: Ansatz einer aktiven Sanierungsstrategie der Treuhand?, in: Die Mitbestimmung, 38 (1992) 8–9, S. 74 f.

In der später der Öffentlichkeit präsentierten Version hat sich das Land aufgrund finanzieller Engpässe zurückgezogen. Die Auswahl der zuzuordnenden Unternehmen – sanierungsfähige Industriebetriebe mit nur im Einzelfall unter 100 Beschäftigten – sollte im Rahmen des „ATLAS“-Konzeptes erfolgen. Besonderes Augenmerk wurde auf die Möglichkeit sektoraler Verbundlösungen zur Sanierung industrieller Kerne gelegt. Die als AG zu führende Holding sollte möglichst staatsfern arbeiten können, d.h. der Vorstand und die Geschäftsführungen hätten ein hohes Maß an unternehmerischem Spielraum besitzen und unabhängig von politischen Vorgaben handeln können.

Obwohl THA und Bundesregierung den Vorstoß aus Sachsen zur Gründung einer staatlichen Industrieholding im Frühjahr 1993 kategorisch ablehnten, wird an der Idee einer Führungsholding, der sanierungsfähige Treuhandunternehmen zuzuordnen sind, die in einem Zeitraum von bis zu fünf Jahren saniert werden sollen, in der sächsischen Landesregierung festgehalten. Dies sei aus regional- und strukturpolitischer Perspektive sowie aus unternehmerischer Sicht die bessere Lösung als die angedachte direkte Unterstellung und lediglich Verwaltung der betroffenen Unternehmen im Bundesministerium der Finanzen, wenn die THA Ende des Jahres 1994 ihre Arbeit einstellen wird¹⁸.

IV. Ein Aufbauprogramm für Ostdeutschland

Zu einer aktiven *staatlichen* Industrie- und Strukturpolitik zur Sicherung und zum Aufbau des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland gibt es keine Alternative¹⁹. Dies haben die ostdeutschen Landesregierungen angesichts des massiven Problems vor Ort früher oder später erkannt und selbständig Initiativen ergriffen²⁰. Teilweise wurden Gewerkschaften und Unternehmerverbände im Sinne einer konzertierten Aktion aktiv beteiligt. Die Länderkonzepte stoßen dabei bis heute nicht selten – wie hier am Beispiel Sachsens gezeigt – auf den Widerstand von THA und Bundespolitik.

18 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt, in: Bundesrats-Drucksache 893/93.

19 Bis heute verzeichnen die neuen Bundesländer einen erheblichen negativen Außenbeitrag. Exporten von Waren und Dienstleistungen im 1. Halbjahr 1993 in Höhe von 24,74 Milliarden DM stand ein Importvolumen, vorwiegend aus den alten Bundesländern, in Höhe von 125,99 Milliarden DM gegenüber.

20 Vgl. als Überblick Dirk Nolte, Industriepolitik in Ostdeutschland – Länderkonzepte zum „Erhalt industrieller Kerne“, in: WSI-Kurzmitteilungen, 2 (1992) 12, S. 1 ff.

Ordnungspolitischem Dogmatismus, insbesondere von westdeutschen Hochschulprofessoren vorgebracht, wird in den neuen Ländern mit dem Argument begegnet, daß sich der Staat nicht in den Elfenbeinturm der Rahmenbedingungen zurückziehen und lediglich auf das freie Spiel der Marktkräfte vertrauen könne. Stellvertretend dafür sei eine Äußerung des früheren Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Lothar Späth, angeführt: „Es geht daher völlig an der Sache vorbei, wenn im Zusammenhang mit dem Erhalt industrieller Kerne die Verletzung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien bejammert wird. Diese Prinzipien sind gar nicht anwendbar, weil hierfür die Voraussetzungen fehlen.“²¹

Der Aufbau des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland kann nur gelingen, wenn Bundesregierung und THA die in den neuen Ländern begonnene aktive Industrie- und Strukturpolitik unterstützen. Notwendig ist ein Aufbauprogramm für Ostdeutschland, das gemeinsam von allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten getragen wird²². Im Mittelpunkt des Aufbauprogrammes muß ein regional und sektoral orientiertes Verflechtungskonzept stehen, das die industriepolitischen Ansätze der ostdeutschen Bundesländer konsequenter im Hinblick auf ihre regional- und unternehmensspezifischen Bedürfnisse miteinander verzahnt (Verknüpfung von Standortentwicklung und Unternehmenssanierung). Zu den notwendigen Bestandteilen zählen *erstens* der Erhalt und die Modernisierung sanierungsfähiger Industriebetriebe, *zweitens* der Aufbau einer neuen industriellen Basis, in deren Folge sich komplementäre Unternehmen im Zuliefer- und Dienstleistungsbereich gruppieren können, *drittens* die Verknüpfung mit einer gezielten und koordinierten Ansiedlungspolitik und *viertens* die Aktivierung des regionalen Entwicklungspotentials über eine dynamische Bestandsentwicklung und -pflege.

Insbesondere aufgrund beschäftigungs- und sozialpolitischer Erfordernisse müßte eine Politik des Aufbaus in den neuen Bundesländern durch eine forcierte Arbeitszeitverkürzung in verschiedenen Variationen (Wochen-, Jahres-, und Lebensarbeitszeit) flankiert werden. Hier könnten auch bisher eher unkonventionelle Wege beschritten werden, etwa eine Kombination von Arbeitszeitverkürzung mit Qualifizierung im Betrieb.

21 Lothar Späth, Eine Chance für zukunftsweisende Neuansätze, in: Wirtschaftsdienst, 73 (1993) 2, S. 66.

22 Vgl. den Diskussionsvorschlag von Dirk Nolte u. a., Ein Aufbauprogramm für Ostdeutschland, in: WSI-Mitteilungen, 46 (1993) 10, S. 35 ff., sowie Dirk Nolte/Herbert Schaaff, Aufbau Ost und Umbau West – „Qualitatives Wachstum“ unter veränderten Rahmenbedingungen, in: WSI-Mitteilungen, 46 (1993) 11, S. 727 ff.

Fred Klinger: Aufbau und Erneuerung. Über die institutionellen Bedingungen der Standortentwicklung in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94, S. 3–13

Begründet wird die These, daß die Probleme der Vereinigung in Deutschland eine deutliche sozialkulturelle Wurzel besitzen: die fehlende Bereitschaft, aktuelle Besitzstände aufzugeben und Lebensbedingungen zugunsten gesamtgesellschaftlicher Perspektiven einzuschränken. Damit verbunden sind die Entwicklungsprobleme des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Eine unzureichende Investitionsdynamik und nachlassende Innovationskräfte der deutschen Wirtschaft begrenzen nicht nur die Chancen zum wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung im Osten, sie sind auch Ausdruck schwindender Verteilungskompromisse und verselbständigter Formen der Interessendurchsetzung. Institutionelle Fehlentwicklungen lassen sich deutlich an den Sackgassen der bisherigen Einigungspolitik ablesen: der ins Uferlose wachsenden Staatsverschuldung und den Versuchen, die sozialen Lasten des Strukturwandels in Ost und West durch einen immer umfassenderen Ausbau des Sozialstaats und sozialpolitischer Eingriffe aufzufangen. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Vereinigung werden daher auf Dauer ohne eine zeitgemäße Erneuerung des institutionellen Grundgerüsts der Bundesrepublik kaum lösbar sein.

Manfred Wegner: Produktionsstandort Ostdeutschland. Zum Stand der Modernisierung und Erneuerung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94, S. 14–23

Die Transformationsschocks bei der Umwandlung der abgeschotteten Kommandowirtschaft der DDR in eine Marktwirtschaft hatten dramatische Folgen für Produktion und Beschäftigung. Die Strukturbrüche haben die unternehmerische, sektorale und regionale Landschaft in der ostdeutschen Wirtschaft gewaltig verändert. Das Grundkonzept der staatlichen Aufbaupolitik in Ostdeutschland zielt auf eine umfassende Kapitalmobilisierung und rasche Privatisierung. Seit 1991 nehmen die Investitionen mit zweistelligen Zuwachsraten zu, und seit 1992 wächst erstmals wieder das reale Bruttoinlandsprodukt. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum hat sich 1993 trotz der tiefen Rezession in Westdeutschland fortgesetzt, wobei die Investitionsdynamik offensichtlich nachzulassen beginnt.

Der Aufbau und Strukturwandel in Ostdeutschland wird vor allem von den Infrastrukturinvestitionen einschließlich Energie und Wohnungsbau vorangetrieben, er ist asymmetrisch auf das Baugewerbe, die bauabhängigen Bereiche und lokale Absatzmärkte ausgerichtet und weitgehend transfergestützt. Aufgeholt haben die Dienstleistungen und vorangekommen ist der Aufbau eines Mittelstandes vor allem im Handwerk und Handel. Sorge bereitet jedoch die anhaltende Schwäche vieler Industriesektoren vor allem in der Investitionsgüterindustrie. Erst eine wettbewerbsfähige Industrie kann die längerfristige Zukunft und ein sich selbst tragendes Wachstum in Ostdeutschland sicherstellen.

Trümpfe des ostdeutschen Standortes sind auf mittlere Sicht seine moderne Infrastruktur, die Verfügbarkeit von Land, von ausgebildeten und motivierten Arbeitskräften und seine geographische Lage zwischen dem Westen und Mittel- und Osteuropa.

Michael Heise: Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94, S. 24–30

Die ostdeutsche Wirtschaft konnte in den letzten beiden Jahren deutliche Fortschritte im Strukturwandel erzielen. Auch wenn es noch einige Zeit dauern dürfte, bis sich die Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland annähernd angeglichen haben werden, ist nicht zu übersehen, daß der Aufbau eines neuen Kapitalstocks weit vorangeschritten ist und die Produktion seit längerem mit hohen Zuwachsraten ansteigt. Die Wirtschaftspolitik war hieran maßgeblich beteiligt, indem sie von Anfang an eine wachstumsorientierte Strategie verfolgt hat: durch Förderung privater Investitionen, Aus- und Aufbau einer unternehmensnahen Infrastruktur sowie einer leistungsfähigen Verwaltung und durch rasche Privatisierung der früheren Staatsunternehmen. Zu dieser Politik gab und gibt es keine ernstzunehmende Alternative, wenn auch gewisse Anpassungen (stärkere regionale Differenzierung der Investitionsförderung, in Einzelfällen auch der Erhalt von Unternehmen von überragender regionaler Bedeutung) notwendig sein mögen. Lediglich das Urteil über die Lohnpolitik fällt nicht so uneingeschränkt positiv aus, denn die auf eine rasche und undifferenzierte Angleichung der Löhne an das Westniveau gerichtete Tarifpolitik hat nicht allein den anfänglichen Einbruch bei Produktion und Beschäftigung verschärft, sondern auch den Wachstumsprozeß verzögert. Für die Zukunft kommt es daher entscheidend darauf an, Löhne und Leistungsfähigkeit der Betriebe stärker in Übereinstimmung miteinander zu bringen, um auf diese Weise zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation beizutragen. Wenn dies gelingt, sind die langfristigen Perspektiven für die ostdeutsche Wirtschaft durchaus positiv einzuschätzen.

Dirk Nolte: Industriepolitik in Ostdeutschland am Beispiel des Bundeslandes Sachsen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94, S. 31–38

Ein Ergebnis der Wirtschaftspolitik der Vereinigung, die im wesentlichen auf die schockartige Freisetzung der Marktkräfte und die schnellstmögliche Privatisierung setzt, ist die weitgehende Deindustrialisierung aller Regionen in Ostdeutschland. Vor diesem Hintergrund entwickelten die fünf Länderregierungen unkonventionelle Ideen und realisierten Projekte zur Stabilisierung ihrer Wirtschaft, die sich auf den Erhalt und die Sanierung der noch verbliebenen regional- und strukturpolitisch bedeutenden Industrieunternehmen konzentrieren.

Ordnungspolitisch begründeter Ablehnung jeglicher Industriepolitik – insbesondere in Westdeutschland formuliert – wird in den neuen Bundesländern entgegengehalten, daß sich der Staat nicht in den Elfenbeinturm der Setzung von Rahmenbedingungen zurückziehen und lediglich auf das freie Spiel der Marktkräfte vertrauen könne.

In bezug auf die konzeptionelle Ausgestaltung industriepolitischer Aktivitäten zum Erhalt industrieller Kerne nahm der Freistaat Sachsen mit dem „Sachsenfonds“, Projekt „ATLAS“ und einer Industrieholding eine Pionierrolle ein. Im Rahmen eines „sächsischen Solidarpaktes“ entwickelte sich eine pragmatische Zusammenarbeit von Landesregierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften.

Die industriepolitischen Aktivitäten der ostdeutschen Länder stoßen bis heute auf den Widerstand von Treuhandanstalt und Bundespolitik. Der Aufbau des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland kann jedoch nur gelingen, wenn Bundesregierung und Treuhandanstalt die in den neuen Ländern begonnene Industrie- und Strukturpolitik aktiv unterstützen.