

Heise, Arne

Article — Digitized Version

Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heise, Arne (1991) : Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 11, pp. 578-581

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136820>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arne Heise

Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern

Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erfordert umfangreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen. Wie ist der gegenwärtige Instrumenteneinsatz zu beurteilen? Welche Schritte sind zusätzlich notwendig?

Wirtschaftspolitik bedeutet schlechthin „Wirtschaftsförderung“. Dies wird ebenso deutlich bei den Merkantilisten, deren Forderung nach protektionistischen Maßnahmen gleichermaßen in diesem Lichte betrachtet werden muß wie die von den Physiokraten unter der Losung „laissez faire“ beschriebene Unterlassung von Wirtschaftspolitik, deren wirtschaftsfördernder Charakter aber erst erkennbar wird, wenn man von der grundsätzlichen gegebenen Selbstheilungsfähigkeit marktwirtschaftlich organisierter Ökonomien auszugehen bereit ist. Dies findet sich noch heute in ordnungspolitischen Diskussionen um die Förderung wettbewerbsmäßiger Strukturen und Deregulierungsmaßnahmen wieder.

Nachdem die klassische politische Ökonomie eines Adam Smith und David Ricardo, geprägt durch den Antagonismus von innovativen, die wirtschaftliche Entwicklung bestimmenden Industriekapitalisten und den diese Entwicklung eher hemmenden („unproduktiven“) Landbesitzern, bereits offensive Industriepolitik befürwortete¹, erlebte die „laissez faire“-Doktrin mit dem Ordo-Liberalismus der Neoklassiker um die Jahrhundertwende eine Renaissance.

Die erste Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre zerstörte zwar zunächst einmal den Glauben an eine sich selbst regulierende Marktwirtschaft, schaffte aber mit dem Konzept der makroökonomischen Globalsteuerung des John Maynard Keynes jenes Instrument, welches die Euphorie einer durch Fiskal- und Geldpolitik vollständig steuerbaren Wirtschaft entfesselte, die im Jahre 1966 im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz mündete. Spätestens die Depression der siebziger Jahre, ausgelöst durch den Anpassungsdruck plötzlich dramatisch steigender Ölpreise, warf nicht nur die Frage nach der Möglichkeit einer makroökonomischen Konjunktursteuerung erneut auf, sondern ließ auch einen weiteren wirtschaftspolitischen Problembereich zutage treten, der

fortan zunehmend Bedeutung bekommen sollte: die Strukturpolitik.

Es entstand die mesoökonomische, regionale und die makroökonomische, sektorale Strukturpolitik, die im wesentlichen die Veränderung der Wirtschaftsstruktur in Richtung eines wachstumsorientierten, facettenreichen Branchenmixes zum Ziel hat, wobei sich die Leistungsfähigkeit der Branchen zunehmend im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung messen lassen mußte.

„Klassische“ Wirtschaftsförderung im engeren Sinne beschreibt nun die kommunale Form der Strukturpolitik und sieht im wesentlichen folgende Schwerpunkte vor:

- Verbesserung der Infrastruktur und anderer Standortkriterien;
- Ausweis, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen;
- Bereitstellung von Technologie- und Gründerzentren.

Diese Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung werden durch Bundes- und Landesinitiativen unterstützt. Seit 1970 existiert die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), in der nach bestimmten Kriterien Förderregionen bestimmt werden, für die mit durch Bund und Länder kofinanzierten Investitionszuschüssen und Infrastrukturmaßnahmen die regionale Wirtschaftsförderung vorangetrieben werden soll. Darüber hinaus legen einzelne Bundesländer eigenständige Förderprogramme auf, die an die GRW angelehnt sind (so z.B. Bremen).

Über die klassische Wirtschaftsförderung geht die sektorale Strukturpolitik hinaus, wenn es auch oft eine enge Verzahnung zwischen sektoraler und regionaler Strukturpolitik gibt. Seit 1978 läßt sich die Bundesregie-

¹ So stritt beispielsweise Ricardo für einen freien Kornhandel, um damit die Produktionskosten niedrig und die Profite hochhalten zu können; Korn als Grundbestandteil des Brotes bestimmte damals den zur Reproduktion erforderlichen Lohn nicht unerheblich, und es bestand für Ricardo noch ein direkter Konnex zwischen Profiten und Investitionen.

Dr. Arne Heise, 31, ist wissenschaftlicher Referent der SPD-Landtagsfraktion in Sachsen-Anhalt.

rung durch ein sachverständiges Beratergremium einen Strukturbericht vorlegen, der die für Wirtschaftspolitik Verantwortlichen in die Lage versetzen soll, eine antizipative sektorale Strukturpolitik zu betreiben. Es muß allerdings angemerkt werden, daß es noch keine wirtschaftstheoretisch fundierte und empirisch abgesicherte Basis für die Auffindung und eventuelle Beeinflussung des Strukturwandels gibt². Wirtschaftsfördernde Politik in diesem Spektrum muß sich deshalb mehr oder weniger indirekter Methoden bedienen³. Hierzu zählen die Förderung der betrieblichen und überbetrieblichen Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, die Unterstützung zukunftssträchtiger Existenzgründungen und die Ausweitung des Wissenschaftstransfers.

In Anlehnung an die Ausweisung regionaler Fördergebiete ließe sich auch eine „Verbesserung der sektoralen Wirtschaftsstruktur“ durch Investitionszuschüsse für bestimmte Branchen vorstellen. Aufgrund der Schwierigkeit der Ex-ante-Bestimmung des sektoralen Wandels wird diese Methode allerdings nur sehr unsystematisch angewandt (anders z.B. in Japan).

Schließlich müßte auch die bereits angesprochene makroökonomische Konjunktursteuerung als Wirtschaftsförderung im weiteren Sinne benannt werden, mit der durch das Mittel des „deficit-spending“ konjunkturelle Täler durchschritten und entsprechend mit Hilfe einer sogenannten Konjunkturausgleichsrücklage (§ 6 und 7 StabG) konjunkturelle Spitzen gekappt werden sollen.

An dieser Stelle sollen nicht die verheerenden Zahlen des Arbeitsmarktes, die ungenügenden Zahlen privatisierter Treuhandbetriebe und die Einseitigkeit der Gewerbeanmeldungen zugunsten von Handwerk, Handel und Vertrieb wiederholt werden: Dies ist allgemein bekannt, und der Streit darüber, ob schon Licht am Ende des Tunnels zu sehen ist oder ob es sich nur um Wetterleuchten handelt, scheint an dieser Stelle müßig⁴.

Hingegen ist es wichtiger herauszuarbeiten, worin die besondere Schwierigkeit Ostdeutschlands liegt: Es zeigt sich, daß die Transformation einer zentralgesteuerten Planökonomie in eine am Kalkül von Privateigentümern orientierte Marktwirtschaft weder die Merkmale einer

Struktur- noch die Merkmale einer Konjunkturkrise aufweist. Es handelt sich nicht um eine Strukturkrise in dem Sinne, daß einzelne Branchen einen absoluten oder relativen Bedeutungsverlust erleiden, denn alle (zumindest alle Industrie-) Branchen mußten zunächst einen nie erwarteten Produktions- und Absatzeinbruch hinnehmen. Unbestritten bleibt dabei, daß die „Importersatzbestrebungen“ und die einseitige Ostausrichtung der DDR-Ökonomie ebenso zu Strukturschwächen geführt haben, wie die Unterentwicklung der Dienstleistungs- und Handwerksbranchen.

Ebensowenig handelt es sich aber um eine Konjunkturkrise in dem Sinne, daß die kaufkräftige Nachfrage temporär ausgefallen ist, hat sich doch die kaufkräftige Nachfrage der ostdeutschen Bundesbürger gemäß Verlautbarung der Bundesregierung eher erhöht als verringert (auch der relative Boom der Dienstleistungsbranchen läßt nicht auf eine Konjunkturkrise schließen). Allerdings ist der Zusammenbruch ganzer osteuropäischer Absatzmärkte sicher einer der Gründe für den Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft. Hinzu kommen die wettbewerbsunfähige Produktionsstruktur beinahe aller ostdeutschen Unternehmen (die mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 1. 7. 1990 nicht mehr durch einen entsprechenden Wechselkurs geschützt wurden), die für die Führung moderner Unternehmen ungeeignete Organisationsstruktur der Kombinate, die ungenügende Produktqualität und die nicht verbrauchergerechte Ausstattung vieler Produkte sowie nicht zuletzt die mangelnden Marketingkenntnisse und fehlenden Vertriebssysteme (insbesondere für die westlichen Märkte).

Bisheriger Instrumenteneinsatz

Die Situation Ostdeutschlands ist damit phänomenologisch weder mit den klassischen strukturellen oder konjunkturellen Schieflagen westlicher Wirtschaften der letzten 20 Jahre zu vergleichen, noch mit der gewiß ebenfalls schwierigen Transformation der westdeutschen Wirtschaft von einer Kriegs- in eine Friedensökonomie nach dem II. Weltkrieg. Damals gewährte man den Wirtschaftsakteuren zumindest einen Zeitraum von mindestens drei Jahren zur Anpassung an vergleichsweise günstigere Rahmenbedingungen.

In der Broschüre „Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern“ stellt das Bundeswirtschaftsministerium alle zur Verfügung stehenden Instrumente vor. In nicht weniger als 44 Programmen (!) werden alle klassischen Wirtschaftsförderungsregister gezogen: Infrastrukturmaßnahmen, Investitionszulagen und -zuschüsse, Eigenkapital- und Existenzgründungshilfen, Beratungsleistungen, Forschungs- und Bildungsbeihil-

² Vgl. R. Peters: Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik, Bern, Stuttgart 1981, A. 103.

³ Die Diskussion um eine direkte Investitionslenkung Anfang der 70er Jahre hat auch kein geeignetes Instrumentarium hervorgebracht und ist heute weitgehend in Vergessenheit geraten; vgl. R. Peters, a.a.O., S. 390.

⁴ Vgl. dazu z.B. die Studie des DIW/IfW: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 2. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 24/91; und K. Hornschild: Erfordernisse und Möglichkeiten für eine vorausschauende Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland, in: Gerd Grözinger (Hrsg.): Nur Blut, Schweiß und Tränen? Probleme der Einheit, Bd. 2, Marburg 1991, S. 43-56.

fen. Zu dieser unüberschaubaren Zahl von Wirtschaftshilfen gesellt sich eine ebenso stattliche Anzahl von Wirtschaftsförderungs-, Sanierungs-, Entwicklungs- und Strukturberatungsgesellschaften, die sich auf Länder- und kommunaler Ebene die potentiellen Investoren abjagen und in aller Hast soviel öffentliche Gelder wie möglich an sich zu ziehen trachten.

Das Ergebnis aller hektischer Aktivität ist bislang einigermaßen entmutigend:

- Nur dort, wo die öffentliche Hand durch eigene kaufkräftige Nachfrage die wirtschaftliche Lage von einzelnen Unternehmen bis hin zu ganzen Branchen steuern kann, lassen sich im produktiven Gewerbe positive Tendenzen absehen: im Baugewerbe und Handwerk. Sollte dieser öffentliche Geldfluß versiegen, gehen auch in diesen Branchen die Lichter wieder aus.
- Allerorten entstehen zwar Vertriebsnetze, Bankfilialen und Imbißbuden, aufgrund der deutlichen Überbesetzung der früheren DDR-Betriebe dieser Branchen (einschließlich der Beschäftigten bei den Gebietskörperschaften) hat sich diese Gründungsphase aber noch nicht entscheidend am Arbeitsmarkt niedergeschlagen.
- Die industrielle Basis – Chemieindustrie, Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektrotechnik, Bergbau und Werftindustrie – hängt noch weitgehend am Tropf der Treuhandanstalt, die bislang nicht bereit war, überlebensfähige Betriebe zu sanieren, wenn dies nicht von potentiellen Investoren zur Bedingung gemacht wurde.

Die Bundesregierung faßt korrekt zusammen: „Die für unser aller Wohlstand lebenswichtige Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern läuft nur langsam an. Die Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe und die Rückgabe entzogener Unternehmen sind bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben.“⁵

Grundpfeiler der Transformation

Wolfram Engels bringt es, Eugen Roth zitierend, auf den Punkt: „Zwar paßt jeder Rat genau, doch jeweils nicht für jede Frau.“⁶ Politiker und deren ökonomische Berater aber beschränken sich darauf, altbekannte – und selten bewährte – Rezepte für eine gänzlich neue ökonomische Herausforderung aus der Schublade zu ziehen und dann die Gesundung des Patienten „Wirtschaft Ost“ förmlich herbeireden zu wollen. Wie aber sollen konjunktur- und strukturpolitische Instrumente – die äußerst indirekt (mit Ausnahme der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand) und allenfalls mittel- bis langfristig Wirkung zeigen –

gegen die derzeitigen Probleme Ostdeutschlands erfolgreich eingesetzt werden, wenn die Diagnose auf Transformationskrise, nicht aber Konjunktur- oder Strukturkrise lautet?

Die oben beschriebenen Instrumente der Strukturpolitik zielen in erster Linie darauf ab, wachstumsorientierte Branchen langfristig zu fördern bzw. regionale Problemansammlungen (z.B. im Ruhrgebiet oder in Bremen) und Sonderstellungen (z.B. „Zonenrandgebiet“) durch Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer und Verlagerung der Investitionen zu mildern. Zweifellos gibt es derartige strukturschwache Gebiete, die in die strukturpolitischen Überlegungen der Bundesregierung im Rahmen der GRW einbezogen werden müssen, auch in Ostdeutschland: z.B. die ostdeutsche Küstenregion oder das Mansfelder Land in Sachsen-Anhalt. Der Versuch, den gesamten ostdeutschen Wirtschaftsraum mit den Mitteln der Kapitalsubventionierung und regionalen Wirtschaftsförderung zu reindustrialisieren, muß nicht nur am Mangel risikofreudigen, mobilitätswilligen Privatkapitals scheitern⁷, sondern kann auch nicht als erstrebenswert angesehen werden, verlore Ostdeutschland doch seine industrielle Eigenständigkeit und drohte schließlich tatsächlich zur „verlängerten Werkbank“ westdeutscher Großunternehmen zu degenerieren.

Und auch die konjunkturellen Spritzen eines nie dagewesenen „deficit-spending“ können allenfalls in den direkt von der Bundes- und den Landesregierungen zu beeinflussenden Bereichen greifen: in der Baubranche und im Handwerk. Niemals aber ließe sich damit der totale Produktionseinbruch der ostdeutschen Wirtschaft rückgängig machen oder auch nur annähernd ausgleichen.

Die Transformationskrise erfordert deshalb die Setzung einiger Grundpfeiler:

- Der größte Teil der ostdeutschen Industrie – Branchen wie die Chemieindustrie, der Maschinen- und Fahrzeugbau, ADV-Technologie oder EBM- und NE-Metallerzeugung – ist grundsätzlich überlebensfähig und notwendig für einen „Aufschwung Ost“,⁸ muß allerdings grundlegend produktionstechnisch erneuert und reorganisiert werden. Dazu bedarf es der Hilfe bei der Reorganisation, dem Vertrieb und der Entwicklung neuer Produkte, insbesondere aber bedarf es zunächst der fundamentalen kostenseitigen Entlastung der ostdeutschen Industrieunternehmen: Seit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1.7.1990 sind die ostdeutschen Unternehmen

⁵ Presseamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 22, 1991, S. 1; auch die bereits genannte Studie des DIW/IfW belegt dies drastisch.

⁶ W. Engels: Kein Aufschwung Ost, in: Wirtschaftswoche Nr. 34 vom 16. 8. 1991, S. 134.

⁷ Immerhin müßte dann in den nächsten Jahren ein Investitionsniveau von jeweils gut 60% der alten Bundesländer in Ostdeutschland erreicht werden.

⁸ Die westdeutsche Industrie wäre überfordert, wenn die Investitionsgüternachfrage endlich das erhoffte „Wirtschaftswundervolumen“ annehmen würde.

aufgrund der Produktivitäts-Lohn-Schere wettbewerbsunfähig. Die Treuhandanstalt hat bislang, insbesondere wo es politisch opportun erschien, diese Entlastung durch Übernahme sogenannter Liquiditätshilfen gewährleistet, konnte damit den betroffenen Unternehmen aber keinerlei Planungssicherheit und Zukunftsperspektive geben.

□ Die Verbesserung der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur in Richtung eines wettbewerbsfähigen Mittelstandes und eines wachstumsorientierten Tertiärsektors ist nur zu einem begrenzten Teil der Initiative privater Wirtschaftssubjekte zu verdanken, benötigt vielmehr für einen umfassenden Erfolg die Erhaltung der industriellen Basis und die Schaffung eines die kaufkräftige Nachfrage sichernden hohen Beschäftigungsstandes.

□ Eine konkurrenzfähige ostdeutsche Wirtschaft benötigt adäquate Rahmenbedingungen: Dies impliziert den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und den Erhalt und Ausbau der Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur.

Die Erkenntnis, daß es sich bei der gegenwärtigen Situation in Ostdeutschland nicht um eine vertraute Konjunktur- oder Strukturkrise handelt, sondern um eine temporäre Transformationskrise, erklärt die Notwendigkeit des Einsatzes der nachfolgenden wirtschaftspolitischen Instrumentarien:

□ Eine sich selbst beseitigende Lohnsubventionierung weiter Teile des ostdeutschen produzierenden Gewerbes⁹ muß trotz aller berechtigter Bedenken unbedingt erwogen werden, zumal die Treuhandanstalt heute schon (allerdings praktisch nach Gutdünken) entsprechend verfährt.

□ Die Mittel der GRW sind ihrer originären Aufgabe zuzuführen: Durch Ausweis besonders förderungswürdiger Regionen sollen sie den regionalen Strukturwandel initiieren.

□ Der Treuhandanstalt ist endlich der Auftrag auf Sanierung nicht unmittelbar privatisierbarer Betriebe zu erteilen. Sie kann sich dabei auf die organisatorische Umgestaltung, die Verbesserung der Marketing-, Management- und Vertriebsfähigkeiten der ostdeutschen Unternehmen konzentrieren.

□ Im Falle regionaler Monostrukturen oder überregionaler Schlüsselindustrien (z.B. die Wertindustrie für Mecklenburg-Vorpommern oder die Chemieindustrie für Sachsen-Anhalt) müssen für einen Übergangszeitraum auch Lösungen vorangetrieben werden, mit denen durch Beteiligung des Bundes und der Länder der notwendige

Umstrukturierungsprozeß sozialverträglich gestaltet und volkswirtschaftlich sinnvoll gesteuert werden kann. Hier sollte man sich durch Beispiele wie VW oder Salzgitter leiten lassen.

□ Um die Privatisierung ostdeutscher Betriebe weiter voranzutreiben, gleichzeitig aber den Ausverkauf an westdeutsche Investoren zu vermeiden, sind insbesondere solche Initiativen zu unterstützen, bei denen Arbeitnehmer ihr Glück in die eigenen Hände zu nehmen bereit sind: Belegschaftsübernahmen oder Management Buy-out. Dabei müssen die Länder und die Treuhandanstalt durch alle denkbaren Maßnahmen die Risikobereitschaft der Betroffenen fördern und ihren Kapitalmangel ausgleichen.

□ Bei der unmittelbaren Einflußnahme der öffentlichen Haushalte auf die wirtschaftliche Situation der neuen Bundesländer – insbesondere durch die Vergabe von (Bau-)Aufträgen im Rahmen der notwendigen Modernisierung und des Ausbaus der Infrastruktur – muß darauf geachtet werden, daß es nicht zu konjunkturellen Überhitzungserscheinungen kommt und schließlich die staatlichen Fördermittel nur noch der westdeutschen Wirtschaft zugute kommen.

Fazit

Es ging in diesem Beitrag nicht darum, die tradierten konjunktur- und strukturpolitischen Instrumentarien zu diskreditieren. Es wird noch einiger Forschung bedürfen, bis uns die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Konjunktur- und Strukturpolitik deutlich sind. Völlig unbestritten ist, daß infrastrukturelle, (Weiter-)Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unabdingbar sind. Leider noch weitgehend unverstanden dagegen ist, daß eine Transformationskrise eines neuen wirtschaftspolitischen Instrumentariums bedarf, welches nur unvollkommen mit dem Begriff Industriepolitik beschrieben werden kann. Vor allem aber darf dieser Begriff nicht zu der Analogie verleiten, es handele sich um eine Neuauflage der „neuen Industriepolitik“ der siebziger Jahre, mit der man den Strukturbruch schrumpfender Altindustrien zu lindern versuchte. Abgesehen von Ausnahmen (z.B. die Wertindustrie) handelt es sich nämlich bei den Industriebranchen der neuen Bundesländer, die sich gegenwärtig in einer tiefen Krise befinden, nicht um „kranke“ Branchen in dem Sinne, daß für sie in nächster Zukunft hohe negative Wachstumsraten (in bezug auf den Anteil an der Bruttowertschöpfung) prognostiziert werden und deren Siechtum nur verlängert wird. Im Gegenteil, der überwiegende Teil der ostdeutschen Industrie hat seinen festen Platz in der zukünftigen Wirtschaftsstruktur der neuen Bundesrepublik verdient – es gilt nur, der ostdeutschen Wirtschaft eine reelle Chance zu geben.

⁹ Vgl. G. A. Akerlof, A. K. Rose, J. L. Yellen, H. Henssenius: East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, 1991.