

Peters, Hans-Rudolf

Article — Digitized Version

Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peters, Hans-Rudolf (1992) : Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 4, pp. 196-201

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136871>

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.

Hans-Rudolf Peters

Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland?

In der politischen und öffentlichen Diskussion ist strittig, wie die notwendige Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft ökonomisch effizient und sozialverträglich zu erreichen sei. Die SPD wirft der Bundesregierung vor, daß diese ideologisch zu einseitig auf den Markt fixiert sei und ihre strukturpolitische Verantwortung vernachlässige. Gefordert wird eine Art regionalisierter Strukturpolitik im Rahmen einer vorausschauenden Industriepolitik. Ist eine regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland sinnvoll?

Erfahrungsgemäß lebt eine parlamentarische Demokratie nicht vom Gezänk und den Spiegelfechtereien der Politiker, sondern ihre Funktionsfähigkeit zeigt sich vor allem an realisierbaren Alternativprogrammen der konkurrierenden Parteien. Oppositionsparteien sind deshalb aufgerufen, die Wirtschaftspolitik der Regierung nicht nur zu kritisieren, sondern diese mit eigenen Konzepten und Problemlösungen zu konfrontieren. Sich dieser Aufgabe stellend, hat die größte Oppositionspartei, die SPD, ein strukturpolitisches Kontrastprogramm zur Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft präsentiert. Dieses Programm, das die Bezeichnung „Nationaler Aufbauplan Ost“ trägt, soll der angeblichen Entindustrialisierung Ostdeutschlands entgegenwirken und den dortigen Industriezentren Zukunftschancen eröffnen.

Regionalisierte Strukturpolitik ist nicht identisch mit der traditionellen regionalen Wirtschaftsförderung, die als Strukturangepassungspolitik hauptsächlich darauf gerichtet ist, die Anpassung von Unternehmen an den Strukturwandel in den strukturschwachen Gebieten indirekt über Investitionsanreize zu fördern und dadurch die ökonomischen Entwicklungsrückstände dieser Region zu beseitigen oder zumindest zu mildern. Demgegenüber ist die regionalisierte Strukturpolitik der Art nach eine Strukturgestaltungspolitik, die darauf abzielt, ökonomische

Strukturen in bestimmten Regionen – eventuell auch gegen die Markttendenzen – nach politischen Leitvorstellungen zu formen sowie mittels staatlich gesetzter Branchenschwerpunkte und darauf basierenden Förderprioritäten die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszentren voranzutreiben.

Weshalb eine derartige regionalisierte Strukturpolitik gebraucht wird und aus welchen Elementen sie zusammengesetzt sein könnte, hat der Parteivorsitzende der SPD anlässlich einer wirtschaftspolitischen Konferenz seiner Partei in Leipzig folgendermaßen skizziert¹: Die Regionalisierung der Strukturpolitik sei erforderlich, weil im zusammenwachsenden Europa künftig nicht mehr Staaten, sondern zunehmend Regionen im Wettbewerb stehen würden. Wirtschaftspolitik werde immer mehr zur Aufgabe von Ländern und Kommunen. Das Motto der Zukunft müsse lauten: „Thinking global and acting local.“

Strukturpolitische Elemente

Um Ostdeutschland zu einer prosperierenden und lebenswerten Region Europas zu machen, müsse der Staat eine aktive Struktur- und Regionalpolitik betreiben. Ziel einer solchen Politik sei es, vorhandene Wirtschaftszentren zu stärken und neue Wirtschaftszentren aufzubauen, und zwar im Rahmen eines „Strukturentwicklungsplans“. Erforderlich sei eine Verständigung von Bund und neuen Bundesländern auf eine Zahl von Standorten, die aufgrund ihres bisherigen Profils sowie der an-

Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters, 59, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik am Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie im Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Oldenburg.

¹ Vgl. Björn Engholm: Aktive Industriepolitik für neue und sichere Arbeitsplätze, abgedruckt in: Presseservice der SPD, Nr. 345/91 vom 3. 9. 1991, S. 3 ff.

sässigen Betriebe und Arbeitskräfte zu Zentren der künftigen Entwicklung werden könnten. Dabei sollten regionale Branchenschwerpunkte ebildet werden; beispielsweise maritime Wirtschaft und Ernährungsindustrie in Mecklenburg-Vorpommern, Chemie und Maschinenbau in Sachsen-Anhalt oder Elekbindustrie in Sachsen und Thüringen.

Derartige Schwerpunkte ermöglichen dann auch das Setzen von Prioritäten und Akzenten bei den Förderungsmaßnahmen und beim Ausbau der Infrastruktur. Für jeden der Schwerpunkte sollte an einem Ort eine Art Entwicklungsagentur gegründet werden, in der alle wichtigen Akteure mitarbeiten und alle Fördermaßnahmen gebündelt werden sollten. Ferner müsse eine technologiepolitische Offensive gestartet werden, die auf den vorhandenen Branchenschwerpunkt und Forschungskapazitäten sowie den strukturellen Entwicklungszielen der Regionen basieren müsse. Zur Verbesserung der technologischen Infrastruktur seien Technologie- und Transferzentren einzurichten.

Ein weiteres Element einer aktiven Strukturpolitik sei die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels. Ziel müsse es sein, statt Arbeitslosigkeit die Beschäftigung zu finanzieren. Deshalb sei der Treuhand ein klarer gesetzlicher Sanierungsauftrag zu erteilen. Die Treuhand solle auch solche Betriebe sanieren, die kurzfristig unrentabel produzieren, aber mittelfristig gute Chancen hätten, wettbewerbsfähig zu werden. Auch Beschäftigungsgesellschaften – wenngleich es kein Patentrezept seien – schufen vielfach eine sinnvolle Verbindung von Beschäftigung und Fortbildung bei materieller Absicherung der Arbeitnehmer. Ferner sei eine nachfrageseitige Abstützung des Strukturwandels notwendig. Zu denken sei an befristete Exporthilfen für die ostdeutsche Wirtschaft bei Exporten nach Osteuropa und eine Bevorzugung ostdeutscher Waren bei öffentlichen Aufträgen. Auch eine generelle Mehrwertsteuervergünstigung in Ostdeutschland sei zu erwägen.

Spezifische Investitionslenkung

Die Vorschläge in ihrer Gesamtheit laufen auf eine spezifische Art staatlicher Investitionslenkung hinaus. Mittels einer regionalisierten Strukturpolitik sollen in bestimmten Regionen ausgewählte Wirtschaftszweige gefördert werden, wobei die Bevältigung des Strukturwandels vorrangig nicht dem Markt anvertraut, sondern primär staatlicher Einflußnahme vorbehalten werden soll. Erfahrungsgemäß wird jedoch der Staat mit der ihm zugedachten strukturgestaltenden Aufgabe, insbesondere hinsichtlich des Auf- und Ausbaus von „Zukunftsbranchen“ überfordert, weil die staatlichen Instanzen das Pro-

blem der Investitionsauslese nicht ökonomisch optimal lösen können. Da politisch-staatliche Entscheidungsträger in der Regel keineswegs besser als eigenverantwortliche Investoren vorausschätzen können, welche Erzeugnisse in welchen Qualitäten und Quantitäten künftig am Markt abgesetzt werden können und welche technischen Produktionsverfahren sich im Laufe der Zeit kostengünstiger entwickeln werden, wissen sie auch nicht, ob und gegebenenfalls inwieweit sich welche Wirtschaftszweige am Markt behaupten oder entfalten werden.

Sollen dennoch Standorte, die aufgrund ihres bisherigen Wirtschaftsprofils Chancen für die künftige Entwicklung in Ostdeutschland bieten, ausfindig gemacht werden, so bedarf es aussagefähiger Beurteilungskriterien. Da diese kaum vorhanden sind, wird man sich der üblichen Prognosetechniken bedienen und versuchen, den zukünftigen Bedarf bestimmter Erzeugnisse und deren Nachfrage am Markt vorauszuschätzen sowie für mögliche Marktanteile der Industriestandorte plausible Erklärungen zu finden.

Gemessen am technischen und ökonomischen Entwicklungsniveau der westdeutschen Industrie ist derzeit kaum ein ehemals volkseigener Industriebetrieb in Ostdeutschland wettbewerbsfähig. Die ökonomischen Zukunftsaussichten besonders für ostdeutsche Produktionen der Grundstoffindustrie (Eisen- und Stahlindustrie, Kohlebergbau) sind nicht zuletzt auch wegen der bestehenden Überkapazitäten in Westdeutschland durchweg schlecht. Da es strukturell nicht sinnvoll ist, Erweiterungsinvestitionen in Branchen mit Überkapazitäten staatlicherseits zu initiieren, sind für diese Bereiche höchstens Fördermaßnahmen zur Modernisierung und Rationalisierung der Produktionsanlagen – möglichst ohne Effekte der Kapazitätsausweitung – angebracht. Für die staatliche Strukturpolitik ist es jedoch kaum möglich, so fein dosierte Fördermaßnahmen zu entwickeln. Sicherlich werden die ostdeutschen Produktionskapazitäten der Grundstoffindustrien – auch bei zeitweisen staatlichen Auffangmaßnahmen – langfristig weiter schrumpfen. Eine sich der Marktentwicklung entgegenstimmende Strukturpolitik wird den Strukturwandel höchstens mittels massiver Subventionen etwas verzögern, aber diesen letztlich nicht verhindern können. Der Preis für die Verzögerung des Strukturwandels, den die Steuerzahler und immobile Arbeitnehmer unmittelbar sowie alle Bürger der Volkswirtschaft infolge ökonomischer Wachstumsverluste indirekt zahlen müssen, ist jedoch hoch.

Mangelhafte Auswahlkriterien für die Investitionsauslese, deren Verwendbarkeit dennoch oft durch angemaßtes Wissen der Investitionslenker vorgetäuscht wird, füh-

ren bei staatlich initiiert und selektiv geförderter Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur zwangsläufig zu Fehlinvestitionen und Kapitalvergeudung. Strukturentwicklungspläne können Kumulationen von Fehlinvestitionen geradezu vorprogrammieren. Zwar sind auch bei eigenverantwortlichen Entscheidungen die privaten Unternehmen nicht vor Fehlinvestitionen gefeit, aber bei dezentraler Entscheidungsfindung ist die Wahrscheinlichkeit größer als bei allgemeiner Planorientierung, daß sich richtige und falsche Investitionsentscheidungen innerhalb einer Branche bzw. einer Region ausgleichen. Zudem planen bei autonomen Investitionsentscheidungen die Unternehmen regelmäßig sorgfältiger, weil sie eventuelle Verluste aus Fehlinvestitionen selbst tragen müssen. Demgegenüber werden bei staatlicher Investitionslenkung die privaten Investoren, deren Investitionen sich trotz plankonformen Verhaltens als Fehlentscheidungen erwiesen haben, fast immer den Staat verantwortlich machen und Ausgleichszahlungen für erlittene Verluste verlangen.

Tendenz zur Strukturkonservierung

Da die Wahrscheinlichkeit, eine marktgerechte Industriestruktur strukturplanerisch zu formen und entsprechend dem Strukturwandel fortlaufend anzupassen, von vornherein gering ist, wird sich die „vorausschauende Strukturpolitik“ entgegen ihrem Anspruch letztlich doch an den alten Strukturen orientieren. Statt der beabsichtigten Strukturpolitik für morgen und übermorgen bleibt man der Struktur von gestern verhaftet und leistet damit der Strukturkonservierung Vorschub. Die Engholmschen Beispiele für regionale Branchenschwerpunkte entsprechen denn auch mehr der überkommenen Produktionsstruktur der ehemaligen DDR als einer erkennbaren Neustrukturierung von Industriebereichen an besser geeigneten Standorten. Dieses verwundert auch deshalb nicht, weil es genau den Eigenarten der parteipolitischen Strategien in parlamentarischen Demokratien entspricht. Da forcierter Strukturwandel stets mit Anpassungsproblemen und Härten für die Betroffenen verbunden ist, liegt es in der Logik parteipolitischen Verhaltens begründet, daß Parteien ihre Stammwähler und das potentielle Wählerreservoir nicht durch belastende Maßnahmen der bewußten Strukturveränderung verprellen wollen. Besonders Parteien, die ein beträchtliches Wählerpotential in der industriellen Arbeiterschaft haben oder vermuten, werden – eingedenk der meist mangelnden Mobilität dieser Arbeitskräfte und deren ausgeprägtem Bedürfnis nach Arbeitsplatzsicherheit (möglichst ein lebenslang gleicher Arbeitsplatz am gleichen Ort) – im Entscheidungsfall dazu neigen, marktwirtschaftlich notwendige Umstrukturierungen zu unterlassen, und zur Subventionierung der Arbeitsplätze übergehen.

Eine regionalisierte Strukturpolitik mit ihrer immanenten Tendenz zur Konservierung alter Industriestandorte führt auch zu einer Verfestigung industrieller Monostrukturen in den Problemgebieten. Würde sich z.B. die Strukturpolitik in Mecklenburg-Vorpommern im industriellen Bereich auf die maritime Wirtschaft konzentrieren, so würde die bereits bestehende Monostruktur der Industrie an der Küste zementiert. Auch eine strukturpolitische Vorrangförderung z.B. von Chemieunternehmen in Sachsen-Anhalt würde bestimmte monoindustrielle Strukturen im Gebiet von Halle-Bitterfeld weiter verfestigen, obwohl gerade hier auch aus umweltpolitischen Erwägungen die Ansiedlung umweltfreundlicherer Industriezweige dringend erforderlich ist. Wie die Erfahrungen vor allem im Ruhrgebiet lehren, sind industrielle Monostrukturen einer Beschäftigungsstabilisierung abträglich, weil die fehlende Diversifizierung zu besonderer Anfälligkeit dieser Region sowohl gegenüber sektoralen Strukturkrisen als auch gegenüber Konjunkturlauten führt.

Generell führt eine regionalisierte Strukturpolitik, welche die Monostrukturen nicht aufricht, zur Erhöhung der Risiken struktureller Arbeitslosigkeit sowie zu weiterbestehenden Anfälligkeiten gegenüber Konjunkturschwankungen. Eine selektive Wirtschaftsförderung, die sich auf vorhandene Industriezentren konzentriert und die Dienstleistungsbereiche ausspart, kann den Abbau der chronischen Unterversorgung mit Dienstleistungen im Gebiet der ehemaligen DDR und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den vielfältigen Dienstleistungssparten verzögern. Schwerpunktförderungen verfälschen die intersektoralen und interregionalen Wettbewerbsbedingungen, wodurch möglicherweise zukunftssträchtige Wirtschaftsentwicklungen außerhalb der staatlich gesetzten Förderprofile abgebremst oder sogar unterbunden werden.

Trend zu „rent seeking“

Eine regionalisierte Strukturpolitik, die ökonomische Entscheidungen in den politischen Bereich verlagert, läßt den Interessengruppen regelmäßig unangemessene, häufig das Gemeinwohl gefährdende Potentiale der Politikbeeinflussung zuwachsen. Es ist damit zu rechnen, daß sich letztlich das gemeinsame Interesse von Parteien, regionalen und kommunalen Instanzen sowie von Gewerkschaften und Branchenverbänden an der Strukturhaltung vorhandener Betriebe durchsetzt, was dann die notwendige Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft blockieren und zur Verschwendung knapper Ressourcen führen würde. Da erfahrungsgemäß eine Strukturhaltungspolitik langfristig nicht zur Sicherung der Arbeitsplätze führt, versuchen häufig die politisch-staatlichen Entscheidungsträger, offensichtliche Fehlentscheidungen durch verstärkte oder neuartige Subventionen zu verschleiern. Werden im Rahmen einer ausgedehnten

Subventionspolitik, finanzielle Strukturhilfen und Steuerbegünstigungen nach Branchen und bestimmten Standorten differenziert, so setzt voraussichtlich ein Wettrennen der Branchenverbände, Unternehmens-Lobbyisten, kommunalen Industrieansiedlungsbehörden und aller sonstigen Interessenten um Subventionen ein. Die Industrieunternehmen werden sich statt auf die Entwicklung kostengünstiger Herstellungsverfahren und neuer Produkte sowie rationalerer Vertriebsnetze vor allem auf „rent seeking“ konzentrieren. Damit werden jedoch Aktivitäten in eine völlig falsche Richtung gelenkt, was letztlich dazu führt, daß sich die Wirtschaftsstruktur nicht als Ergebnis von Marktprozessen bildet, sondern den Unwägbarkeiten politischer Subventionierung entspringt.

Auch die Vorstellung, mittels zeitlich begrenzter Exportsubventionen die osteuropäischen Absatzmärkte und ehemaligen Lieferbeziehungen in die früheren RGW-Länder erhalten zu können, verkennt die inzwischen grundlegend gewandelte Situation nach der Auflösung des COMECON. Was kann beispielsweise ungarische Unternehmen bewegen, heute noch Computer aus ehemaligen DDR-Betrieben zu jetzt harter DM-Währung zu beziehen, wenn sie qualitativ bessere und auch noch preiswertere Produkte aus Südkorea einführen können? Exportsubventionen nutzen ostdeutschen Betrieben mit veralteter Produktpalette nur wenig, solange sie nicht technologisch fortschrittliche und qualitativ hochwertige Produkte anbieten können. Falls sich eine Ersatzteilproduktion für ehemalige DDR-Investmentgüter noch lohnt, könnten jedoch diesbezügliche Exporte in osteuropäische Länder im Rahmen von Hermes-Bürgschaften gesüßt werden.

Sanierung durch die Treuhandanstalt?

Die Treuhandanstalt, die mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland zur bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesfinanzministers geworden ist, soll

- die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so schnell und so weit wie möglich zurückführen
- und die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herstellen, um Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen.

Nach Aussage der Präsidentin erfüllt die Treuhandanstalt diesen Auftrag „durch schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung und – wo keine Überlebenschance mehr besteht – durch behutsame Stilllegung... Oberste Priorität hat dabei die Überführung der Betriebe an unter-

nehmerisch aktive Eigentümer“². Würde die Prioritätensetzung dahingehend verändert, daß der Sanierung Vorrang vor der Privatisierung zu geben sei, so würden der Treuhandanstalt verstärkt investitionslenkende Funktionen zuwachsen. Organisatorisch liegt dann die Gründung einer Industrieholding nahe, in die alle noch nicht privatisierten ostdeutschen Unternehmen einzubringen wären.

Damit käme jedoch die Treuhand in die rechtliche Position eines Konzerns mit der Folge der Durchgriffshaftung, was quasi alle zugehörigen Unternehmen von der Eigenhaftung mehr oder weniger befreien würde. Mit der Gründung einer staatlichen Industrieholding würde der Staat die volle Verantwortung für einen großen Teil der ostdeutschen Wirtschaft, und zwar für den bisher nicht privatisierungsfähigen und damit sanierungsbedürftigen Teil, übernehmen. Eine solche umfassende Sanierung eines großen Teils der Volkswirtschaft, die voraussichtlich enorme Dauersubventionen verschlingt, überfordert jedoch mit Sicherheit den Staat und vor allem die westdeutschen Steuerzahler, die primär für die Transferzahlungen an die sanierungsbedürftigen Betriebe in Ostdeutschland aufkommen müßten. Privatisierung ist der beste Weg zur Sanierung, weil der private Erwerb eines Betriebes zugleich ein Erfolgstest für dessen Sanierungsfähigkeit ist; denn niemand wird sein Kapital in ein nicht sanierungsfähiges Unternehmen investieren.

Manchmal wird die Sanierungsforderung mit dem Argument zu stützen versucht, daß die Sanierung vielfach erst die Voraussetzung für den Verkauf an private Kaufinteressenten schaffe. Welchen Sinn sollte es jedoch haben, wenn die Treuhand mit großem Aufwand ein Unternehmen irgendwie saniert, ohne zu wissen, in welcher Richtung ein späterer Erwerber das Unternehmen nutzen oder umgestalten will? Die etwaige Vorstellung, daß die Bediensteten der Treuhand fähiger als private Investoren darin sind, zukunftssträchtige Sanierungskonzepte zu entwickeln, geht fehl. Wenn potentielle Investoren – selbst bei günstigem Erwerbspreis – nicht davon überzeugt werden können, daß sich eine Sanierung lohnt, so wird voraussichtlich auch ein mit öffentlichen Geldern scheinbar saniertes Unternehmen langfristig keinen Bestand am Markt haben.

Politische Opportunitäten

Da die Bediensteten der Treuhand die bei der Investitionsauslese auftretenden Informations- und Prognoseprobleme eher unvollkommener als die unmittelbar

² Birgit Breuel : Treuhandanstalt – Ist die Kritik berechtigt?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71 Jg. (1991), H. 4, S. 164.

Marktbeteiligten lösen können, empfiehlt es sich nicht, die Treuhandanstalt zu einer Institution der regionalisierten Strukturpolitik mit investitionslenkenden Aufgaben zu machen. Auch ein staatlicher Strukturentwicklungsplan für die neuen Bundesländer wird, selbst wenn er mit allen Betroffenen vor Ort vorher erörtert und voraussichtlich mit vielfältigen kommunal- und verbandspolitischen Kompromissen befrachtet worden ist, dem permanenten, von mannigfachen binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklungen beeinflussten Strukturwandel nur ungenügend Rechnung tragen und die Zukunftsaussichten kaum zutreffend widerspiegeln können. Deshalb programmiert ein staatlicher Strukturentwicklungsplan regelmäßig eine suboptimale Industriestruktur vor; denn letztlich werden die sektoralen und regionalen Förderschwerpunkte mehr nach politischen Opportunitäten als nach nur schwer voraussehbaren Entwicklungschancen ausgewählt. Es wäre geradezu paradox, wenn man versuchen würde, mittels einer quasi planwirtschaftlichen Investitionslenkung die von dieser in der Zeit der sozialistischen Planwirtschaft verursachte Ineffizienz der Wirtschaft und die Verzerrungen der Produktionsstruktur zu beseitigen.

Inzwischen beteiligt sich der Staat über Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und der Treuhandanstalt an sogenannten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die entlassene Arbeitnehmer für zweckdienliche Arbeiten (wie z.B. Aufräumen des Betriebsgeländes) einsetzen und für neue Tätigkeiten qualifizieren sollen. Allein im Bereich der Treuhand existieren Anfang 1992 fast 250 Beschäftigungsgesellschaften, in denen rund 200 000 Menschen tätig sind. Problematisch werden hochsubventionierte Beschäftigungsgesellschaften, wenn sie sich in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen am Marktangebot beteiligen und nicht subventionierte und damit leistungsfähigere Unternehmen am Markt verdrängen. In diesen Fällen wird durch die Beschäftigungsgesellschaft keine Arbeitslosigkeit gelindert, sondern diese nur in andere Wirtschaftsbereiche verlagert. Die Problematik von Qualifizierungsgesellschaften liegt darin, daß diese eventuell auch keine bessere Voraussicht haben und die Auszubildenden am künftigen Marktgeschehen vorbeiquifizieren.

Regionale konzertierte Aktionen

Eine marktkonforme Strukturpolitik kann nur eine regionale Strukturanpassungspolitik sein, die bei ihrer Anpassungsförderung die differenzierten Gegebenheiten und Entwicklungschancen der regionalen und örtlichen Märkte beachtet. Die bisher zentral vom Bund unter Mitwirkung der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ betriebene regionale Strukturangleichungspolitik war bei

Licht besehen nur wenig erfolgreich, weil die meisten strukturschwachen Gebiete der alten Bundesrepublik im wirtschaftlichen Aufholprozeß kaum oder nur relativ wenig vorangekommen sind³.

Die Vermutung, daß latent vorhandene Entwicklungschancen in diesen Regionen aufgrund der bundesweit recht schematischen regionalen Wirtschaftsförderung nur unvollkommen genutzt worden sind, findet ihre Bestätigung an den manchmal weitaus besser genutzten Entwicklungs- und Wachstumspotentialen bei autonomer örtlicher Wirtschaftsförderungs- und Industrieansiedlungspolitik. Dort, wo Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen gemeinsam mit der regionalen Wirtschaft und den örtlichen Gewerkschaftsvertretungen die regionale Wirtschaftsförderung selbst in die Hand genommen haben, sind des öfteren erstaunliche Erfolge insbesondere hinsichtlich der Ansiedlung neuer Betriebe und den davon ausgehenden Wirtschaftsimpulsen erzielt worden.

In kleinräumigen Regionalsystemen mit offenem Standortwettbewerb ist es deshalb entwicklungsmäßig sinnvoll, „wenn die staatlichen und nicht-staatlichen Instanzen, einschließlich der Tarifpartner und der Kammern und Verbände, eng zusammenwirken, um Bedingungen herzustellen, die der Entwicklung förderlich sind (Regionale Konzertierte Aktionen). Zumindest eine Aufbruchstimmung könnte aus einem organisierten Lokalpatriotismus entstehen. Und es ist, wenn sonst die passive Sanierung droht, sehr wichtig, daß aufstrebende Kräfte zuerst die Perspektiven vor Ort ermessen, damit sie nicht unbedacht der verständlichen Neigung nachgeben, ihre Zukunft in der Weite zu suchen.“⁴

Eine stärkere Verlagerung der strukturpolitischen Entscheidungskompetenzen auf die regionale und kommunale Ebene unter gleichzeitig verstärkten Finanzzuweisungen an die Städte und Gemeinden ist entwicklungspolitisch geboten. Entscheidend bei einer derartigen Dezentralisierung der Strukturpolitik ist die Einbeziehung der Verteilungspolitik, die unter wesentlicher Mitwirkung der Lohntarifparteien zu einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik umgeformt werden müßte. Gerade in Ostdeutschland, wo sich im Zuge des Transformationsprozesses stark differenzierte regionale Arbeitsmärkte herausbilden, wird ohne eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik, die den räumlichen und örtlichen Verhältnissen angepaßt ist, die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit nicht gelingen.

³ Vgl. Hans-Rudolf Peters : Wirtschaftspolitik, München, Wien 1992, S. 25 ff.

⁴ Herbert Giersch : Risiken und Chancen für Ostdeutschland, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 4/1991.

Notwendige Lohnifferenzierungen

Die weitgehende Übertragung des westdeutschen kollektiven Lohnfindungssystems auf das Gebiet der ehemaligen DDR erschwert notwendige Lohndifferenzierungen und ermöglicht es dem Lohntarifkartell, auch im Widerspruch zum gesamtwirtschaftlichen Stabilitäts- und Beschäftigungsziel stehende Löhne durchzusetzen. Obwohl aufgrund der geringeren durchschnittlichen Arbeitsproduktivität der ostdeutschen Betriebe eigentlich die Tariflöhne deutlich unter denen in Westdeutschland gehalten werden müßten, sind die ostdeutschen Löhne – teilweise weit über die geringen Produktivitätssteigerungen hinausgehend – den Westlöhnen angenähert worden. Maßgebend für die relativ hohen Lohnabschlüsse ist vor allem der Druck der Gewerkschaften, die besonders mit dem fragwürdigen Rechtfertigungsargument von der angeblichen Notwendigkeit der Angleichung der Lebensverhältnisse über die Lohngestaltung politisch operieren, aber auch die Nachgiebigkeit von Arbeitgeberverbänden gegenüber relativ hohen Lohnforderungen von Gewerkschaftsseite. Letzteres rührt manchmal daher, daß als Verhandlungsführer auf der Arbeitgeberseite Vertreter von Großunternehmen fungieren, die aufgrund eines relativ niedrigen Lohnkostenanteils ihrer Betriebe eher als mittelständische Unternehmer bereit sind, höhere gewerkschaftliche Lohnforderungen zu akzeptieren. Zudem ist seitens der Gewerkschaften einem ostdeutschen Arbeitnehmer nur schwer verständlich zu machen, warum er für die gleiche Arbeit – vielleicht sogar noch unter schlechteren Arbeitsbedingungen – einen geringeren Lohn als sein westdeutscher Kollege erhalten soll.

Sicherlich ist es unrealistisch und wegen der potentiellen Abwanderung von Arbeitskräften aus dem ostdeutschen Wirtschaftsraum auch nicht erstrebenswert, das Gebiet der ehemaligen DDR insgesamt zu einem Niedriglohngebiet machen zu wollen. Dennoch muß klar gesehen werden, daß nicht leistungs- und nicht marktgerechte Mindesttariflöhne, welche Arbeitnehmer zwingen, ihre Arbeitskraft zu einem überhöhten Preis anzubieten, als Einstellungsbremse wirken und letztlich Arbeitslosigkeit schaffen oder verstärken. In Arbeitnehmer, der mehr Lohn für seine Arbeit fordert als seine Arbeitsleistung für den Arbeitgeber wert ist, brgt sich um seine mögliche Einstellungschance.

Die Ansicht, die Angleichung der Lebens- und Einkommensverhältnisse in Ostdeutschland könne einfach über eine Steigerung der Löhne erreicht werden, verkennt, daß eine Verringerung der Unterschiede im Wohlstandsniveau primär nur durch Einkommensschaffung aus rentabler Produktion in Ostdeutschland zu erreichen ist, wobei die Anlockung privaten Kapitals über leistungs- und marktgerechte Löhne eine entscheidende Voraussetzung

ist. Werden im Rahmen der kollektiven Lohnfindung die Löhne in Ostdeutschland nicht stärker nach Regionen, Wirtschaftszweigen, Unternehmen und beruflichen Qualifikationen differenziert und das allgemeine Tempo der Lohnangleichung an das westdeutsche Niveau nicht reduziert, so werden sich voraussichtlich nur für Facharbeiter mit hoher Arbeitsproduktivität Inseln neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Meer der weiterbestehenden Massenarbeitslosigkeit bilden.

Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik

Je stärker die Löhne regionsübergreifend nivelliert bleiben oder werden, desto mehr Unternehmen und Arbeitsstätten wandern von der Peripherie zu den Wirtschaftszentren, die manche Agglomerationsvorteile zu bieten haben. Verlierer von Lohnnivellierungen im Raum sind stets die wirtschaftsschwachen Randgebiete, deren an sich schon geringes Beschäftigungsniveau sich dadurch weiter vermindert. Um so in den besonders strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands Betriebe zu halten und dort neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen, bedarf es einer stärker regionalisierten Arbeitsmarktpolitik, die die Standortnachteile dieser Gebiete durch lohnpolitische Wettbewerbsvorteile für die Unternehmen ausgleicht oder zumindest mildert. Dieses erfordert begrenzte Zurückhaltungen bei Nominalloohnerhöhungen, was nicht in jedem Fall gleichbedeutend mit Reallohnverzicht ist.

Maßvolle Lohntarifabschlüsse, die auf die meist angespannte Kostenlage der Betriebe in den strukturschwachen Regionen Rücksicht nehmen, können in diesen Gebieten zur Preisniveaustabilität beitragen und sich damit günstig auf die Kaufkraft der Reallohne auswirken. Falls zur Stabilisierung der Beschäftigung in Teilräumen oder an bestimmten Standorten erforderlich, sind auch befristete Vereinbarungen von untertariflichen Löhnen und normabweichenden Arbeitsbedingungen für zulässig zu erklären. Generell sollte der Staat wegen der zunehmend differenzierter werdenden Gegebenheiten der regionalen Arbeitsmärkte in Ostdeutschland von seinem Recht, Lohntarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, vorläufig nur ausnahmsweise Gebrauch machen.

Die Zauberformel von der Lohnangleichung zwecks Schaffung gleicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ist regelmäßig nur dann anwendbar, wenn vorher die Arbeitsproduktivitäten angeglichen worden sind. Bis dahin empfiehlt es sich jedoch, nach dem bewährten Erfolgsrezept „Leistungssteigerung zur Schaffung gleich erarbeiteten Wohlstandes“ zu verfahren, wobei eine Investitionslenkung im Gewande einer regionalisierten Strukturpolitik nur stören würde.