

Breuel, Birgit; Necker, Tyll; Späth, Lothar; Donges, Juergen B.

Article — Digitized Version

Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Breuel, Birgit; Necker, Tyll; Späth, Lothar; Donges, Juergen B. (1993) : Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 2, pp. 59-70

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136971>

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.

Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland?

In jüngerer Zeit wird verstärkt die Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland gefordert. Ist solch ein industriepolitischer Kurswechsel angebracht? Birgit Breuel, Dr. Tyll Necker, Dr. Lothar Späth und Professor Juergen B. Donges nehmen Stellung.

Birgit Breuel

Überlebensfähigen Unternehmen die Regeneration ermöglichen!

Es gehört zu den tragischen Irrungen der DDR-Wirtschaftspolitik, daß die Verantwortlichen noch in den 80er Jahren dem Ideal des internationalen Großunternehmens der 30er Jahre nacheiferten. Der Trust ist der „Pate“ des Kombinats: groß, vielfältig verflochten, soziale und regionale Funktionen in die industrielle Tätigkeit integrierend, eine große regionale Bedeutung einnehmend. Wenn man im Westen früher sagte, daß in Essen keine Straße gebaut wurde, die den Bedürfnissen von Krupp nicht entsprach, so gilt dies für die ganze Stadt Eisenhüttenstadt und das dortige Stahlkombinat ebenso. Das Großunternehmen traditioneller Prägung ist „regional bedeutsam“, es ist industrieller Kristallisationspunkt, Kern einer Wirtschaftsregion. Dies gilt für Thyssen im Raum Duisburg, für Hoesch im Raum Dortmund, für VW in Wolfsburg, für Siemens in München usw.

Im Westen haben wir schmerzlich zugleich aber auch lernen müssen, daß Strukturwandel auch Betriebsgrößenwandel bedeutet, daß die Symbiose von Großunternehmen und ihren bloß abhängigen Zuliefe-

rnern sich wandelt zu einem partnerschaftlichen Miteinander von Groß-, Mittel- und Kleinunternehmen, die technologie- und innovationsgetrieben in Wertschöpfungsketten verbunden sind, ohne daß die alten Hegemonien der Großunternehmen weiter dominieren.

Im Strukturwandel der letzten 20 Jahre sind viele neue Begrifflichkeiten in die traditionelle wirtschaftspolitische Sprache hineindiffundiert. Die Technologie- und Innovationspolitik hat häufig mit dem Begriff der „endogenen Entwicklungspotentiale“ gearbeitet, andere haben eine „vor Ort“-Politik beschworen, weil neues nur aus der Bündelung der Innovationskräfte einer Region wachsen kann. Vieles, was im Westen in den 70er und 80er Jahren stattgefunden hat, ist verschämmt und manchmal kokett Industriepolitik genannt worden. War es Regional- oder Strukturpolitik, was den Großraum München zu einem Zentrum der Elektronik, Luft- und Raumfahrt-Industrie hat werden lassen, oder muß man dies als Ergebnis von Industriepolitik beschreiben? War es über-

haupt Ergebnis einer einzigen ausdrücklichen Politik?

Irreführende Begriffe

Man muß sich dieses Dilemma in Erinnerung rufen, wenn man erklären will, was es eigentlich mit den „industriellen Kernen in Ostdeutschland“ auf sich hat. Der aus heutiger Sicht vergleichsweise sanfte und zeitlich über mehr als zwei Jahrzehnte gestreckte Strukturwandel im Westen hat keine Sprache hervorgebracht, mit der die bruchartigen Phänomene in Ostdeutschland heute so beschrieben werden können, daß niemand schon von der Sprache her in Ohnmacht fällt. Begriffe wie Industriepolitik und auch dieser neue Begriff des „industriellen Kerns“ erscheinen deshalb so, als bezeichneten sie neue Phänomene, wo sie doch in Wirklichkeit nichts anderes sind, als neue Begriffe für ein altes Dilemma. Das Dilemma nämlich, daß in einer pluralistischen dezentralen und heterogenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung jeder Begriff, der eine Steuer- und Regelbarkeit der Prozesse durch zentrale Instanzen vortäuscht, scheitern muß,

weil die Wirklichkeit einfach eine andere ist.

Die Wirklichkeit ist nämlich durch das Miteinander von hunderttausenden mehr oder weniger autonomen Akteuren geprägt, die miteinander kommunizieren, sich gegenseitig beobachten, auch belauern, freundlich miteinander reden, aber beinhart miteinander im Wettbewerb stehen. Wer da vorgibt, an großen Rädern drehen und eine Entwicklung wirklich steuern zu können, der ist naiv. Allerdings wird es immer wieder versucht. Und manchmal gelingt es auch einigen Zeitgenossen, der bloßen Beschreibung der ablaufenden Prozesse nachträglich den Charakter einer von vornherein steuernden Politik zu geben.

Die Treuhandanstalt hat von Anfang an hautnah gespürt, daß der strukturelle Wandel in der Wirtschaft und Gesellschaft Ostdeutschlands von säkularer Tiefe und existentieller Bedeutung für die Menschen ist. Es war schnell klar, daß in der alten DDR ein Strukturwandel, wie er sich im Westen seit mehr als drei Jahrzehnten vollzogen hatte, teils künstlich, teils der ostblockbedingten Not gehorchend nicht stattgefunden hatte. Die Wucht, mit der dann nach der Einigung und der Auflösung des RGW der Strukturwandel einsetzte, fordert den handelnden und den betroffenen Menschen ein Höchstmaß an Geduld und Arbeit ab.

Mobilisierung von Entwicklungspotentialen

In dieser Situation war klar, daß man sich nicht gegen diesen Wandel stemmen kann, man kann gegen den Strukturwandel nicht ansubventionieren, man kann ihn auch nicht beliebig zeitlich strecken. Die Eingriffsmöglichkeiten sind so begrenzt, wie die eines Schleusenwärters, dem man das Schleusentor wegsprengt. Allerdings muß man in solchen Situationen darauf achten, daß nicht fortge-

rissen wird, was in ruhigeren Zeiten oder bei behutsamerer Entwicklung eine Überlebenschance hätte.

Für die Treuhandanstalt bestand daher 1990 die große Aufgabe, einen Weg zu finden, wie die überlebens- und sanierungsfähigen Unternehmen von denen geschieden werden können, die in keinem Fall eine Überlebenschance haben. Es wurde ein System entwickelt, Unternehmen zu bewerten, um durch unabhängige Sachverständige und Gutachter in mehreren Stufen Einschätzungen über die Entwicklungspotentiale von Unternehmen zu gewinnen, dabei die Verwerfungen auf den Märkten ebenso im Auge zu behalten wie die Zeitachse. Dabei ergab sich sehr schnell, daß sich die größte Zahl der Kombinate der alten DDR entflechten muß, die Kombinate sich mehr oder weniger auflösen müssen und dabei ihre Belegschaften in dem Maße anpassen müssen, daß im Wettbewerb mit produktiven Konkurrenten durchgehalten werden kann. Insoweit kommt es schmerzlich,

aber unausweichlich zu einer Auflö- sung des Kombinati-Kosmos, der vom Ferienhaus bis zum Kulturhaus, vom eigenen Baubetrieb bis zur Ersatzteilwerkstatt alles unter einem Dach vereinte.

Aber wohin entflechten? Wohin soll diese Umstrukturierung führen, auf welche Märkte und mit welchen Produkten? Fragen dieser Art enthalten die unausgesprochene Vermutung oder Gewißheit, man könne sie – wenn man nur wolle und sich gehörig anstrengt – schlüssig und für alle Unternehmen in kurzer Zeit beantworten. Die Treuhandanstalt hat dieser Auffassung zu keinem Zeitpunkt angehangen. Sie wußte, daß ganz analog zum Strukturwandel im Westen nur „vor Ort“ eine Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotentials einen Neuanfang möglich machen würde. Damit verbieten sich aber Antworten „von oben“, gefragt sind Antworten „von unten“. Deshalb war es auch das Ziel der Treuhand, die ihr anvertrauten Unternehmen so schnell wie möglich in den Stand zu versetzen, selbständig zu operieren, eigene Regelkreise und Organe auszubilden, um sich selber durchzukämpfen.

Die Treuhand hat keine Treuhand-Konzernstrategie entwickelt, weil dies diesem Ziel vollständig widersprechen würde. Sie hat in ihrer Sprache dem auch Rechnung getragen. Schon sehr früh hat die Treuhand den Begriff „industrieller Kern“ benutzt, um deutlich zu machen, daß der Strukturwandel nicht behindert werden darf, daß das Abschmelzen und die Entflechtung der Kombinate aber auch nicht im freien Fall erfolgen darf. „Industrieller Kern“ ist eine Metapher für den Versuch, die zukunfts-trächtigen Potentiale in den Unternehmen herauszufinden, ihnen eine faire Entwicklungschance zu geben und letztlich aus diesem Kern heraus wieder Wachstum und Regeneration zu ermöglichen.

Die Autoren
des Zeitgesprächs:

*Birgit Breuel ist Vorstandsvor-
sitzende der Treuhandanstalt
in Berlin.*

*Dr. Tyll Necker, 61, ist Prä-
sident des Bundesverbandes
der Deutschen Industrie (BDI)
in Köln.*

*Dr. Lothar Späth, 55, ist Vorsit-
zender der Geschäftsführung
der JENOPTIK GmbH in Jena.*

*Prof. Dr. Juergen B. Donges,
52, ist Direktor des Instituts für
Wirtschaftspolitik an der Uni-
versität zu Köln. Er ist Mitglied
des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der ge-
samtwirtschaftlichen Ent-
wicklung.*

Fatales Mißverständnis

Daß sich daraus eine politische Debatte entwickeln würde, war abzusehen. Es gehört zu den fatalen Mißverständnissen in der gegenwärtigen Diskussion, wenn nach diesen Kernen gesucht wird, um anschließend auf Listen die Suchergebnisse festzuhalten, als ob damit die Arbeit getan sei.

Unser Begriff des „industriellen Kerns“ ist nicht betriebs- oder volkswirtschaftlich definiert. Er ist kein Patentzept und kein Etikett oder Gütesiegel. Es geht auch nicht um den Erhalt *der* industriellen Kerne, sondern es geht um den Erhalt *von* industriellen Kernen. Das mag wie eine Sprachspielerei klingen, bezeichnet aber das Hundert-Dollar-Mißverständnis der gegenwärtigen Debatte. Wenn man sich gemeinsam anstrengt, wo immer möglich Entwicklungspotentiale aufzuspüren und diesen Unternehmen oder Unternehmensteilen eine Chance der Bewährung in der Marktsituation einzuräumen, dann bedeutet dies, daß dieses Potential „von unten“ Unternehmen für Unternehmen aufgespürt werden muß. Dabei spielt es dann keine Rolle, ob man ein solches Unternehmen „braucht“ oder ob man überhaupt eine solche industrielle Kapazität „will“, sondern es geht ein-

zig und allein um die Lebens- oder Überlebenschance dieses einen Unternehmens allein aus dessen Perspektive heraus.

Einzelfallbezogene Entscheidungen

Bleibt noch die Frage, wie dies im einzelnen operativ geschehen soll. Die Treuhand-Antwort ist inzwischen schon klassisch: Wir fordern die Unternehmen auf, „vor Ort“ Umstrukturierungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Durch Privatisierung versuchen wir neue Chancen für das Unternehmen einzukaufen – Markt, Know-how, Technologie, Management, Kapital usw. Soweit und solange eine Privatisierung bei sanierungsfähigen Unternehmen noch nicht erreicht ist, begleitet die Treuhand als Eigentümer fürsorglich den Weg der Umstrukturierung. Es handelt sich also um individuelle einzel-fallbezogene Entscheidungen und Konzepte.

Es bleibt letztlich die Frage, was aus den knapp 1300 Unternehmen wird, für die die Treuhand noch unternehmerisch aktive Eigentümer sucht. Diese Unternehmen sind jetzt fast drei Jahre auf dem Weg, haben inzwischen erhebliche Steigerungen der Leistungsfähigkeit erfahren und

wenden sich zunehmend auf neue Märkte. Es ist beliebt geworden, bei diesen Unternehmen von „dümpeln“ zu sprechen und ihnen verächtlich das Etikett des schäbigen Restes anzuhängen. Dies ist ungerecht und falsch, interessengeleitet und egoistisch. Die Treuhandanstalt jedenfalls wird kein Unternehmen fallen lassen, dessen Entwicklungspotential verspricht, langfristig ein Überleben zu sichern. Das mag dem einen oder anderen Wettbewerber nicht gefallen, das mag auch schwierig nachzuvollziehen sein, weil es jeweils das Ergebnis einer Einzelprüfung ist, das ist aber der gesetzliche Auftrag, und von dem weicht die Treuhand auch nicht ab, solange dieser Auftrag besteht.

Die alte DDR war in den Augen des Westens „überindustrialisiert“. Aber eine Rückführung auf einen angeblichen Normalzustand kann und darf nicht der Maßstab des Handelns der Treuhandanstalt sein. Es sei noch einmal gesagt: Die Treuhand muß versuchen, für jedes Unternehmen den Weg zu finden, der diesem Unternehmen und seinen Beschäftigten die individuelle Chance des Überlebens eröffnet. Das meinen wir, wenn wir unser Tun beschreiben als den Versuch, „industrielle Kerne“ zu erhalten.

Tyll Necker

Erhaltung industrieller Kerne: entscheiden sollte der Markt!

Die gegenwärtig kontroverse Diskussion über die Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland hat mehrere Facetten: Neben ord-

nungspolitischen Zweifeln, die in diesem Zusammenhang auftauchen, läßt der breite selbsttragende Aufschwung in Ostdeutschland weiter

auf sich warten. Zudem sieht sich die westdeutsche Wirtschaft mit einer Rezession konfrontiert, und die Indizien für eine tiefe Vertrauenskrise in

die deutsche Wirtschaftspolitik mehreren sich.

Während in den neuen Bundesländern zwar in einzelnen Wirtschaftszweigen durchaus Fortschritte feststellbar sind, ist in den meisten Industriebranchen, soweit sie im internationalen Wettbewerb stehen, die Talsohle noch nicht durchschritten. Neben den noch immer erheblichen Absatzproblemen ist der starke Lohnkostenanstieg Ursache dafür, daß die Industrie der neuen Bundesländer innerhalb von nur einem Jahr gut 50% ihrer Beschäftigten verlor. Die Industriedichte in den neuen Bundesländern ist heute, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, nur noch halb so groß wie in Westdeutschland. Der Industriumsatz ist je eine Million Einwohner sogar auf 20% des Westniveaus gesunken.

Keine Konservierung um jeden Preis

Zur gleichen Zeit hat in den alten Bundesländern nach zehn Jahren ungebrochenen Wachstums eine Rezession eingesetzt, deren Länge und Tiefe bislang schwer abschätzbar ist. Anzeichen für eine Erholung der Weltkonjunktur sind bisher kaum sichtbar. Gleichzeitig wird die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die Aufwertung der D-Mark sowie insbesondere die Lohnentwicklung spürbar beeinträchtigt. Auch hat die Wirtschaftspolitik bislang versäumt, dieser neuen Situation durch eine entsprechende neue Prioritätensetzung Rechnung zu tragen. Durch diese Versäumnisse sowie durch das erst im Verlauf des vergangenen Jahres der breiten Öffentlichkeit bewußt werdende tatsächliche Ausmaß der finanziellen Lasten der deutschen Vereinigung hat das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik erheblich gelitten.

Doch kann Vertrauen durch eine Zusage zurückgewonnen werden, die neben einer Abkehr von marktwirtschaftlichen Grundsätzen erhebliche finanz- und wettbewerbspolitische Gefahren birgt? Im Klartext: Kann der Deindustrialisierung in Ostdeutschland durch Erhaltung industrieller Kerne in Verbindung mit der impliziten Gewährung von Bestands- und Beschäftigungsgarantien dauerhaft und wirksam entgegengetreten werden?

In den BMWi-Tagesnachrichten vom 10. Dezember 1992 waren die Sätze zu lesen: „... Sie (die Treuhandanstalt) wird dafür Sorge tragen, daß die Umsetzung der vereinbarten Unternehmenskonzepte nicht an der Finanzierung scheitert.“ Und weiter: „Die Treuhandanstalt gewährleistet, daß das für die Sanierung erforderliche Personal auch in Phasen vorübergehender konjunktureller Beschäftigungseinbrüche gesichert ist.“ Wenn hiermit nicht implizit Bestands- und eingeschränkt auch Beschäftigungsgarantien zum Ausdruck gebracht werden, womit dann?

Diejenigen, die für den Erhalt industrieller Kerne eintreten, haben anscheinend keine Lehre aus dem Zusammenbruch der früheren Zentralverwaltungswirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern gezogen. Bedarf es wirklich noch weiterer Beweise, daß der Staat als Steuermann der Wirtschaftsstruktur eines Landes versagt? Daher darf in den neuen Bundesländern nicht ein Wirtschaftssystem „DDR II“ eingeführt werden. Dies hieße, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

Ohne die Bedeutung industrieller Kerne verkennen zu wollen, darf ihre Konservierung nicht um jeden Preis erkauf werden. Insbesondere die Gewährung von Bestands- und Beschäftigungsgarantien hieße staatliche Subventionen zu vergeben nach

dem Motto „Wer den höchsten Verlust erwirtschaftet, erhält die höchsten Subventionen“. Ein solcher Verzicht auf jede Form des Leistungsbezugs überfordert in absehbarer Zeit die öffentlichen Haushalte einschließlich aller Schattenhaushalte. Nicht zuletzt würden diese finanziellen Mittel nicht mehr für die Unterstützung bereits privatisierter, reprivatisierter und neu gegründeter Unternehmen zur Verfügung stehen. Ein marktwirtschaftlich orientierter Strukturwandel würde damit wesentlich erschwert.

Gravierende Wettbewerbsverzerrungen

Besonders gravierend wären die durch Erhaltungszusagen hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen. Denn wie sollen sich privatisierte, reprivatisierte, neu gegründete und auch westliche Firmen am Markt etablieren bzw. behaupten, wenn andere Marktteilnehmer gänzlich andere Startbedingungen und staatliche „Überlebensversicherungen“ besitzen?

Derartige Staatssubventionen würden jedoch nicht nur die private Wirtschaftsbasis in Ost- und Westdeutschland gefährden, sondern zugleich auch die Tarifpartner aus ihrer *beschäftigungspolitischen* Verantwortung entlassen.

Zweifellos und unbestritten ist es notwendig, einer weiteren Deindustrialisierung in Ostdeutschland wirksam und dauerhaft entgegenzutreten. Die eigentliche Frage ist demnach die der geeigneten Instrumente. Zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung ist die Verstärkung der Investitionstätigkeit und die Schaffung dauerhaft rentabler Arbeitsplätze in Ostdeutschland. Um diese Herausforderung zu bewältigen und den Aufbau Ost an Stärke und Breite gewinnen zu lassen, gilt es, die westdeutsche Wirtschaft rasch aus der Rezession her-

auszuführen, um die Basis für den Umstrukturierungsprozeß in den neuen Bundesländern zu stärken.

Verbesserung der Standortbedingungen

Da die deutsche Wirtschaftspolitik kaum Einfluß auf die konjunkturelle Erholung der Weltwirtschaft und damit auf die Belebung des Exportgeschäfts hat, kommt es insbesondere darauf an, die Standortbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland gezielt zu verbessern. Die finanziellen Hilfen für Ostdeutschland können nicht dauerhaft aus einem „Bestand“ an Wohlfahrt geleistet werden, sondern müssen aus künftigen Einkommen in hartem internationalen Wettbewerb erwirtschaftet werden. Im Zentrum der standortverbessernden Maßnahmen müssen u. a. die Unternehmensteuerreform, Deregulierung und weitere Privatisierung in Westdeutschland stehen. In der Finanzpolitik muß eine neue überzeugende Prioritätensetzung erfolgen. In keinem Fall dürfen weitere Steuererhöhungen zur Schließung finanzieller Defizite vorgenommen werden. Wichtigste Voraussetzung ist jedoch die Korrektur der lohnpolitischen Fehler der beiden letzten Jahre. Erst wenn Finanz- und Lohnpolitik ihren Kollisionskurs zur Geldpolitik verlassen, erhält die Bundesbank den Spielraum für eine auch außenwirtschaftlich wünschenswerte Zinssenkung. Insgesamt geht es also darum, Entscheidungen mit vertrauensschaffender Perspektive für die gesamte Volkswirtschaft herbeizuführen.

Dies kann durch einen Solidarpakt nur dann erreicht werden, wenn er zu einer Verständigung aller wirtschaftspolitischen Akteure darüber führt, ihrer jeweiligen Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung gerecht zu werden. Keinesfalls darf ein solcher Solidarpakt in einen „Kuhhandel“ münden, der – auch

durch die Verwischung von Verantwortlichkeiten – Marktkräfte außer Kraft setzt und durch ein Denken gekennzeichnet ist, das die mittel- und langfristigen Folgen kurzfristig opportun erscheinender Konzepte vernachlässigt.

Letztlich findet die gesamte Bundesrepublik Deutschland nur dann zu einem durch Stabilität und Wachstumsdynamik gekennzeichneten Kurs zurück, wenn auch der wirtschaftliche Aufbau in Ostdeutschland an Stärke und Breite gewinnt. Zur Erneuerung des veralteten Kapitalstocks in den neuen Bundesländern sind Investitionen in erheblichem Umfang erforderlich. Hierzu gehören sowohl Investitionen in die Modernisierung vorhandener sanierungs- und privatisierungsfähiger Industriebetriebe als auch Investitionen zur Errichtung von Betrieben auf der grünen Wiese. Daher ist der von der Bundesregierung bereits frühzeitig eingeschlagene Weg, den knappen Faktor Kapital zu fördern, zweifellos ausdrücklich zu begrüßen. Gleichzeitig trägt die Investitionsförderung dazu bei, noch vorhandene Standortnachteile – insbesondere im Infrastruktur- und Verwaltungsbereich – in den neuen Bundesländern zu kompensieren.

Verminderung des Lohnkostendrucks

Doch Investitionen brauchen Zeit, bis sie greifen und arbeitsmarktpolitisch wirksam werden. Damit die ostdeutsche Industrie überhaupt die Chance erhält, den Zeitpunkt einer deutlichen Produkt- und Produktivitätsverbesserung zu erleben, bedarf es Zeit und flankierender Maßnahmen. Hier sind zuallererst die Tarifpartner in der Pflicht. Einkommenssteigerungen von 25% und mehr pro Jahr sind für Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, nicht zu verkräften. Leider sind bisher keine Anzeichen für tarifpoliti-

sche Vernunft zu erkennen. Ohne niedrigere Lohnabschlüsse werden jedoch sämtliche Maßnahmen zum Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft mehr oder weniger wirkungslos verpuffen, ohne die weitere Deindustrialisierung in Ostdeutschland zu stoppen.

Der Zeitgewinn, den die Unternehmen durch eine Verminderung des Lohnkostendrucks erhalten würden, sollte für die weitere Umorientierung auf westliche Märkte genutzt werden. Um den Marktzugang, der gegenwärtig zusätzlich noch konjunkturell bedingt erschwert wird, zu erleichtern, sollte den Unternehmen in den neuen Bundesländern zeitlich befristet und degressiv gestaffelt eine Wertschöpfungspräferenz gewährt werden. Wenngleich ein derartiger Preisvorteil nicht allen bestehenden Industriebetrieben das Überleben ermöglichen würde, könnte doch vielen, heute marginalen Betrieben, geholfen werden. Da der erzielbare Preisvorteil für die Unternehmen um so höher wäre, je höher die Wertschöpfung ist, bestünde der Anreiz, die Wertschöpfung und damit auch die Beschäftigung in Ostdeutschland zu erhöhen. Der Vorteil einer solchen Wertschöpfungspräferenz gegenüber der Erhaltung industrieller Kerne durch Gewährung von Bestands- und/oder Beschäftigungsgarantien läge zweifellos darin, daß Marktkräfte nicht ausgeschaltet werden und das finanzielle Risiko für die öffentlichen Haushalte durch die zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung begrenzt bliebe.

Auslese nach der Leistungsfähigkeit

Diesen Kriterien genügt auch der bereits wiederholt vom BDI dargelegte Vorschlag, den noch in Treuhandverwaltung befindlichen Unternehmen anstelle des bisher individuell gewährten Verlustausgleichs zeitlich befristet einen an objektiven Kri-

terien – wie beispielsweise der Werterschöpfung – orientierten Nachteilsausgleich zu gewähren. Denn damit würde sichergestellt, daß die Auslese nach Leistungsfähigkeit trotz staatlicher Hilfe weiter funktioniert. Gleichzeitig würde eine administrative Auswahl und willkürliche Subventionierung – wie gegenwärtig praktiziert und durch Gewährung von

Bestands- und Beschäftigungsgarantien verstärkt zu befürchten – vermieden.

Unser aller Anliegen ist es, industrielle Kerne in Ostdeutschland herauszukristallisieren. Dabei darf der Begriff „industrielle Kerne“ jedoch nicht falsch interpretiert werden. Zu verantworten ist er letztlich nur im

Sinne einer Keimzelle für Wachstum und rentable Arbeitsplätze in Ostdeutschland. Damit liegt das eigentliche Entscheidungsproblem in der Unterscheidung noch keimfähiger von bereits abgestorbenen Unternehmen bzw. Unternehmensteilen. Und wer könnte besser über Sein oder Nichtsein urteilen als der Markt?!

Lothar Späth

Eine Chance für zukunftsweisende Neuansätze

Die Frage nach der Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland, die diesem Zeitgespräch als Thema zugrunde liegt, muß grundsätzlich bejaht werden. Zugegeben: Die ehemalige DDR war überindustrialisiert, so daß eine branchenmäßige und sektorale Umstrukturierung zumal unter Berücksichtigung des Trends zur Dienstleistungsgesellschaft unabdingbar war. Inzwischen ist das Produktionspotential Ostdeutschlands auf nur noch ein Drittel und die Beschäftigung um 3,7 Mill. auf weniger als zwei Drittel des DDR-Niveaus abgesunken. Von den derzeit noch rund 3000 Betrieben im Eigentum der Treuhand, darunter einige hundert, die man zum industriellen Kern der ostdeutschen Wirtschaft rechnen kann, dürfte bestenfalls noch die Hälfte, vermutlich aber nur ein Drittel privatisierbar sein. Das aber auch nur dann, wenn neue Modelle unternehmerischen Managements in Verbindung mit gezielten öffentlichen Finanzhilfen und strukturpolitischen Maßnahmen geschaffen werden. Wenn man sich vor Augen führt, daß jeder Industriearbeitsplatz drei weitere im Zuliefer- und Dienstleistungsbereich erhält, wird man einsehen, daß der Industrieanteil nicht mehr weiter absinken darf. Geben wir uns deshalb nicht der Illusion

hin, daß sich der zunehmend wichtige Bereich produktionsorientierter Dienstleistungen ohne eine nennenswerte industrielle Grundlage entwickeln und produktionsunterlegte Arbeitsplätze ersetzen kann.

Wenn ich den Erhalt industrieller Kerne in Ostdeutschland befürworte, so möchte ich doch gleichzeitig die Betonung auf „Kerne“ legen. Eine Rückkehr zum ehemaligen Niveau industrieller Beschäftigung ist weder möglich noch wünschenswert. Für viele Menschen bedeutet das gleichzeitig, daß sie in ihren angestammten Berufen nicht weiterbeschäftigt werden können. Der Erhalt industrieller Kerne kann also kein Endziel, sondern allenfalls eine zeitlich eng befristete Übergangsmaßnahme sein. Der Schwerpunkt einer solchen Strategie muß vielmehr darauf liegen, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten durch eine zukunftsorientierte regionale Strukturpolitik zu schaffen. Die Rückführung ehemaliger Großbetriebe auf ihren erhaltenswerten Kern muß also Hand in Hand gehen mit der Schaffung investitions- und innovationsfördernder Rahmenbedingungen, so daß sich in deren Umfeld neue Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen herausbilden können.

Man mag das Experiment, das wir in Jena mit der JENOPTIK GmbH, die die rechtliche Nachfolge des Carl Zeiss Kombines angetreten hat, wegen der hundertprozentigen Eigentümerschaft des Landes Thüringen mit ordnungspolitischen Unbehagen betrachten. Zweifellos wurde jedoch die Notwendigkeit zum Umbau alter bei gleichzeitigem Aufbau neuer Strukturen durch die Verknüpfung der genannten Bereiche – Erhalt des industriellen Kerns und regionale Strukturentwicklung – und die Übertragung beider Aufgaben auf das Unternehmen optimal gelöst. Dies zeigt auch die Nachahmung, die das Modell Jena in jüngster Zeit gefunden hat: In Potsdam will man von der flächendeckenden Wirtschaftsförderung nach dem Gießkannenprinzip wegkommen und die Mittel statt dessen auf regionale Schwerpunkte konzentrieren. Auch der Sächsische Atlas-Fonds, der nach der Vorstellung des Bundeskanzlers von allen anderen Ländern übernommen werden soll, läuft im Grunde auf eine regionalisierte Industrie- und Strukturpolitik hinaus.

Es ist schon seit langem meine These, daß wir die Anstrengungen zum Aufbau Ostdeutschlands auf die entwicklungsfähigen Zentren kon-

zentrieren müssen, um in begrenzten Bereichen rasch Erfolge zu erzielen. Solche „Leuchttürme“ würden durch ihre Ausstrahlungswirkung nach und nach auch die weniger entwicklungsfähigen Gebiete nachziehen. Zumal im derzeit schwierigen wirtschaftlichen Umfeld müssen wir die Anstrengungen regional bündeln und sozusagen „die Stärken stärken“, anstatt zu glauben, daß sich die neuen Bundesländer in absehbarer Zeit flächendeckend entwickeln ließen. Wenn wir uns nicht verzetteln, sondern uns zunächst auf die entwicklungsfähigen Regionen beschränken, werden wir für die Menschen im Osten auch rasch ermutigende Zeichen des Aufschwungs und der wirtschaftlichen Gesundung setzen können.

Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik

Wie soll solch eine regionale Strukturpolitik konkret aussehen? Wenn die Treuhandanstalt Ende dieses Jahres ihr operatives Geschäft abschließt, wird zwangsläufig eine Lösung für die noch nicht privatisierten Unternehmen gefunden werden müssen. Der kürzlich erschienene siebte Bericht von DIW und IfW über „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland“ macht das Ausmaß der unbewältigten Probleme deutlich: Weit mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands ist nach wie vor bei Treuhandbetrieben beschäftigt. Noch mehr als 55% aller Betriebe in diesem Sektor sind in Treuhandbesitz, bei Unternehmen in der Größenklasse ab 200 Beschäftigten liegt der Anteil noch höher. Der zweifellos schlechteste Weg wäre es, diese in eine Staatsholding des Bundes oder der Länder einzubringen. Statt die öffentliche Hand Sanierungspolitik betreiben zu lassen,

sollten vielmehr umgekehrt private Sanierungsträger auch in der regionalen Strukturentwicklung gestalterisch aktiv werden können. Prinzipiell muß jedenfalls die unternehmerische Verantwortung aller fortbestehenden Treuhandunternehmen in die Hand eines privaten Managements gelegt werden. Auch wo kein westlicher Investor sich beteiligt, kann ja schließlich qualifiziertes Managementpersonal auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden. Man sollte daher nicht zögern, in diesen Bereichen entsprechende Anreize zu schaffen.

Des weiteren werden sich Bund und Länder über die Treuhandanstalt bzw. über Landesentwicklungsanstalten und -kreditbanken am Erhalt der industriellen Kerne finanziell beteiligen. Beispiele hierfür gibt es inzwischen in allen neuen Ländern zuhauf. Diese Form der Finanzierung stellt zum einen sicher, daß nicht wie im Westen industrielle Leichen vor dem Friedhof auf und ab getragen, sondern entwicklungsfähige Projekte ausgewählt und die Maßnahmen auf ihren Erfolg hin kontrolliert werden. Der Vorsitzende des Sachverständigenrates, Professor Hax, hat aus diesen Gründen gleichfalls vorgeschlagen, die unverkäuflichen Treuhandunternehmen an die Länder zu übertragen. Zum anderen ist das private Management durch die rechtliche Unabhängigkeit und eine eigene Finanzausstattung nicht länger durch die Treuhandbürokratie in seinen Entscheidungen behindert. Ein solches Unternehmen kann nach den selben Grundsätzen und Maßstäben geführt werden, wie jedes andere auch.

Ich komme nun zum zweiten, dem strukturpolitischen Aspekt. Wir müssen uns von der Vorstellung lösen, daß es beim Erhalt der industriellen Kerne um einzelne Unternehmen oder Branchen geht. Im Mittelpunkt muß die Entwicklung zukunftsfähiger Wirtschaftsstandorte stehen. Es

ist ja inzwischen schon eine Binsenweisheit, daß die Konkurrenz auf dem Europäischen Binnenmarkt nicht mehr von nationalen Industrien, sondern von regionalen und zum Teil auch länderübergreifenden Wirtschaftsräumen ausgetragen wird. Standortpolitik ist daher in diesem Bereich mein zentrales Thema, das weiß Gott kein Sonderproblem der neuen Bundesländer darstellt. Auch das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) fordert in seinem Herbstgutachten „kohärente Konzepte einer Regionalpolitik“, mit denen sowohl attraktive Standortbedingungen für moderne Investitionen geschaffen als auch finanzielle Hilfen in einer Übergangszeit gewährt werden können.

Aufbrechen verkrusteter Strukturen

Warum begreifen wir die strukturpolitischen Möglichkeiten in Ostdeutschland nicht als Chance, um hier zukunftsweisende Neuansätze zu versuchen und die erfolgreichen Experimente später auf den Westen zu übertragen? Statt die seit Jahren fruchtlos geführte Debatte über den Wirtschaftsstandort Deutschland noch über Jahre weiterzuführen, könnten wir in Ostdeutschland mit konkreten Maßnahmen beginnen. So könnte zum Beispiel die längst überfällige Unternehmensteuerreform zunächst einseitig in den neuen Bundesländern durchgeführt werden, wo sie sicherlich auf weniger gewerkschaftliche Kritik stoßen würde als im Westen. Eine ordnungsrechtliche Deregulierungszone in Ostdeutschland wird von allen Seiten immer wieder gefordert, doch statt hier, wo die Möglichkeit vielleicht noch besteht, die Reformen im öffentlichen Dienst anzupacken, wird die völlig überbesetzte DDR-Verwaltung mit der Administration komplizierter westdeutscher Verwaltungsnormen weiterbeschäft-

tigt. Statt hier mit der Reform unserer Hochschulen zu beginnen und auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmte Ausbildungs-, Forschungs- und Technologietransferstrukturen zu schaffen, wird das westdeutsche System in den Osten übertragen, wo die Überfüllung auch der dortigen Universitäten – gleichfalls nach westdeutschem Vorbild – absehbar ist.

Ich könnte mit derartigen Beispielen noch weiter fortfahren. Sie alle zeigen, daß uns die Initiative fehlt, um verkrustete Strukturen aufzubrechen und einen Neuanfang in Deutschland zu wagen. Dabei sollte doch inzwischen eines klar geworden sein: Mit den bisher angewandten Rezepten ist Ostdeutschland nicht zu entwickeln. Die alten Bundesländer können kein Vorbild für die neuen sein, da es für die Transformation einer sozialistischen in eine marktwirtschaftliche Volkswirtschaft schlichtweg keine Vorbilder gibt.

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: Mit der Einführung der D-Mark und der Übertragung unseres westdeutschen Tarif- und Sozialsystems haben wir die ostdeutsche Wirtschaft einem Schock ausgesetzt, der eine organische Entwicklung wie im Nachkriegsdeutschland völlig unmöglich macht. Es kann also gar nicht darum gehen, ob in Ostdeutschland Industrie- und Strukturpolitik betrieben wird, sondern nur darum, wie die dafür erforderlichen Mittel möglichst gewinnbringend eingesetzt werden. Ich halte insbesondere auch im Hinblick auf die künftige europäische Wettbewerbslage regionale Entwicklungskonzepte für am vielversprechendsten. Der radikale Abbruch alter Strukturen, der

durch die Treuhand vorbildlich bewältigt wurde, wird bislang nicht ausreichend durch den Aufbau neuer Strukturen ergänzt, für die wir unternehmerische Konzepte auf regionaler Ebene entwickeln müssen.

Qualitative Verbesserung notwendig

Ein solches Vorgehen läge auch im Interesse der bereits privatisierten Unternehmen. Während von den Unternehmen, die von der Treuhand überprüft werden, 1991 nur 10% ihre Investitions- und rund 17% ihre Arbeitsplatzzusagen nicht einhielten, dürfte das Ergebnis der Vertragsüberprüfungen für das vergangene Jahr deutlich schlechter ausfallen. Nach einer Aussage von Treuhandpräsidentin Breuel vom September vergangenen Jahres würden etwa 20% bis 30% der Arbeitsplatzzusagen schlicht nicht erfüllt. Wenn also die Privatisierung nicht zur Farce werden soll, dürfen sich Bund und vor allem Länder ihrer standortpolitischen Verantwortung nicht länger entziehen. Denn zum einen brauchen wir weitere Investitionen vor allem auch aus dem Ausland, die nicht aufgrund kurzfristiger Fördermaßnahmen, sondern nur aufgrund langfristig, also strukturell günstiger Rahmenbedingungen gewonnen werden können. Und wenn die jetzt noch bestehenden ostdeutschen Betriebe nach dem Wegfall der Ostmärkte auf dem Weltmarkt Fuß fassen wollen, so wird das angesichts der Wirtschafts- und Sozialunion, die Ostdeutschland zum Hochlohnland macht, nur über Innovationen bei Verfahren und Produkten möglich sein. Der Weltmarkt verlangt vom Teuersten, daß er auch am kreativsten ist. Kreativität erfordert jedoch nicht nur privates Engagement, sondern auch innovationsfördernde Rahmenbedingungen.

Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Kapitalausstattung je Ar-

beitsplatz, der der Treuhandanstalt zugesagt wurde, nur 115 000 DM gegenüber 200 000 bis 250 000 DM pro Arbeitsplatz in Westdeutschland beträgt, so wird deutlich, daß hier noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht, um die ostdeutsche Industrie auf ein technologisch wettbewerbsfähiges Niveau zu bringen. Gleichzeitig wurden jedoch im Zuge der Treuhandprivatisierung zahlreiche Forschungsabteilungen aus den Unternehmen herausgelöst, so daß die Zahl der in der Industrieforschung Beschäftigten von 75 000 Anfang 1990 auf mittlerweile 15 000 zurückgegangen ist. Der Kahlschlag ist laut Aussage des IWH in den Kernbranchen besonders drastisch, wo die Belegschaft der Forschungsabteilungen um bis zu 90% reduziert wurde. Eine solchermaßen kastrierte Industrie kann allenfalls noch in Teilen als verlängerte Werkbank genutzt werden. Die Entwicklung einer eigenständigen ostdeutschen Industrie wird dadurch verhindert und Ostdeutschland insgesamt zum Sozialfall. BDA-Präsident Murmann hat jüngst sehr richtig bemerkt, daß die ostdeutschen Betriebe eine zeitlich und finanziell klar begrenzte Chance zur Entwicklung neuer Produkte erhalten müssen: „Wer jetzt nicht bereit ist, Zeit und Geld dafür bereitzustellen, der wird später auf Dauer Sozialleistungen zahlen müssen.“

Um Ostdeutschland im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu machen, brauchen wir dynamische und eigenständige Unternehmen, deren Manager betriebswirtschaftlich entscheiden können, und dazu leistungsfähige Forschungsinstitute und Universitäten. Die notwendige Phase der Abwicklung nähert sich endgültig ihrem Ende. Doch für den nun entscheidenden Aufbau fehlen immer noch Konzepte. Ja, man weigert sich sogar aus ordnungspolitischen Gründen, über solche überhaupt nachzudenken. Dabei

wäre es jetzt erforderlich, von der kurzfristigen Arbeitsplatzzählerei weg das Augenmerk auf die qualitative Verbesserung der ostdeutschen Wirtschaft zu legen und dafür zu sorgen, daß Bund und Länder jeweils

auf ihrer Ebene Rahmenbedingungen schaffen, damit sich neben den überlebenschfähigen Resten der DDR-Wirtschaft neue Unternehmen ansiedeln. Hierbei besteht die konkrete Chance und Notwendigkeit, in Ost-

deutschland mit zukunftsweisenden Modellreformen voranzugehen, anstatt zu warten, bis sich im Westen alle Besitzstandswahrer überhaupt dazu bereifinden, sich an einen Tisch zu setzen.

Juergen B. Donges

Konservierende Industriepolitik: unwirksam, kontraproduktiv, teuer

Der Anpassungsprozeß in der ostdeutschen Industrie dauert länger und ist schmerzlicher als ursprünglich erwartet. Die Produktion schrumpft in vielen Branchen, besonders dramatisch in der Textilindustrie, der Chemischen Industrie, der Eisenschaffenden Industrie, im Maschinenbau und in der Elektrotechnischen Industrie. Seit Anfang 1991 sind mehr als eine Million Arbeitsplätze verlorengegangen, Hunderte von Betrieben mußten stillgelegt werden. Zum Teil treten Produktionseinbruch und Beschäftigungsabbau regional stark konzentriert auf. An einem ausreichenden Gegensteuern durch privatisierte oder neu gegründete Unternehmen mit wettbewerbsfähigem Gütersortiment fehlt es noch.

Die große Versuchung

So entsteht der Eindruck, daß die jungen Bundesländer nach und nach ihre industrielle Substanz verlören und von daher der wirtschaftliche Neuaufbau erheblich erschwert und auf Jahre hinausgeschoben würde. Angesichts der hohen Anpassungskosten fühlen sich viele Menschen verunsichert und in ihren Hoffnungen enttäuscht. Sie machen aus ihren Sorgen und Ängsten Ansprüche gegen den Staat: Noch in Treuhandbesitz befindliche Unternehmen seien nicht mehr alie nach bisherigem

Muster zu privatisieren bzw. bei mangelndem Käuferinteresse zu schließen, sondern der Staat müsse sie erhalten und modernisieren und dadurch Arbeitsplätze sichern; eine Privatisierung käme erst später in Betracht, was auch einen höheren Verkaufserlös verspräche.

Forderungen nach strukturerehaltenden Maßnahmen in Ostdeutschland sind nicht neu. Der Staat hat sie bislang überwiegend abgewiesen – zu Recht, lehrt doch die Erfahrung, daß eine solche Politik sich nicht auszahlt, sondern zu einer schweren Hypothek für die Wirtschaft insgesamt werden kann. Namentlich die Treuhandanstalt hat mit Bravour die ihr von Gesetzes wegen aufgetragene Privatisierungsaufgabe bewältigt und sich dabei von dem vernünftigen Grundsatz leiten lassen, daß Privatisierung die aussichtsreichste Form der Sanierung ist. Vernünftig ist dieser Grundsatz deshalb, weil ein privater Unternehmenserwerber eigenes Kapital einsetzt und dies nur tut, wenn er eine tragfähige Konzeption hinsichtlich der betrieblichen Umgestaltung, der Produktentwicklung und der Absatzorientierung hat, mit der er erwartet, später im Wettbewerb bestehen zu können; die Treuhandanstalt wäre schlicht überfordert gewesen, hätte sie selbst für alle der ihr unterstellten Unternehmen

marktorientierte Sanierungsprogramme aufstellen wollen. Bei dieser Linie zu bleiben, wird nunmehr für die Treuhandanstalt schwieriger, nachdem sich Politiker aller Couleur mit kräftiger Unterstützung der Gewerkschaften für die Erhaltung sogenannter industrieller Kerne stark machen. Bei so viel Einmütigkeit könnten die Öffentlichkeit und die vom Umwandlungsprozeß unmittelbar Betroffenen den Eindruck gewinnen, hier reife eine weise wirtschaftspolitische Konzeption heran. Sie sollten diesen Eindruck besser nicht haben.

Widersprüche

Von einer klaren Konzeption kann man schon deshalb nicht sprechen, weil alle etwas anderes darunter verstehen: die einen eine weitgehende Bestandsgarantie, die anderen eine zeitlich befristete Anpassungshilfe für ausgewählte mittelständische Betriebe und einige Großunternehmen. Ob industriepolitischer Kurswechsel oder nicht: Weder die Unternehmensleitungen noch die Belegschaften wissen, woran sie sind, was eher zum Abwarten denn zum mutigen Voranschreiten mit Neuinvestitionen einlädt; ein Käuferinteresse läßt sich so auch nicht hervorlocken, eher wird westdeutsches und ausländisches Privatkapital abgeschreckt.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat versucht, für Klarheit zu sorgen (vgl. BMWi-Tagesnachrichten Nr. 9960 vom 15. 12. 1992). Danach soll nach dem von Sachsen entwickelten „Atlas-Modell“ verfahren werden: Zunächst bestimmt das jeweilige Bundesland, welche Unternehmen von regionaler Bedeutung sind (Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften werden angehört), anschließend prüft die Treuhandanstalt deren Sanierungsfähigkeit. Fällt das Urteil positiv aus, betreiben Treuhandanstalt und Land gemeinsam die Sanierung (mit dem Ziel einer späteren Privatisierung), ohne durch Budgetrestriktionen behindert zu werden (zunächst ein Jahr lang nicht). Fällt das Urteil der Treuhandanstalt negativ aus, so kann das Land das betreffende Unternehmen fortführen, dann aber auf eigene Kosten.

Zwei Lesarten sind möglich. Zum einen die, daß die Treuhandanstalt Herrin des Verfahrens bleibt; sie wird dann auch künftig Einzelfalllösungen anstreben und die kurzfristig nicht zu privatisierenden Unternehmen stilllegen bzw. sie, falls eine realistische Überlebenschance besteht, in eine der (mittlerweile sechs) Management-KG einbringen. Zum anderen kann man freilich die amtliche Darstellung auch dahingehend interpretieren, daß tatsächlich ein industriepolitischer Kurswechsel bevorsteht: Immerhin bekommen in der offiziellen Darstellung regionalpolitische Kriterien Vorrang vor Effizienzkriterien; es können in den jeweiligen Unternehmen, anders als bisher, ganze Investitionsprogramme mit öffentlichem Geld finanziert werden; ein zu Alleingängen entschlossenes Land braucht sich wegen der zusätzlichen Haushaltsbelastung nicht von seinem Vorhaben abbringen zu lassen, sondern kann zum Ausgleich den Westen unter Druck setzen, die finanziellen Transfers aufzustocken,

bestimmt mit guten Erfolgsaussichten, solange das neue System des Länderfinanzausgleichs noch aussteht. Jedenfalls sind Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin (sic!) bereits dazu übergegangen, die aus ihrer Sicht erhaltenswerten Unternehmen zu bestimmen. Wie es auch immer anfangs gemeint war: Das Schlagwort von der „Erhaltung industrieller Kerne“ beginnt, ein politisches Eigenleben zu entfalten. Man muß keinen Popanz aufbauen, um auf ernstzunehmende Risiken, die diese Strategie in sich birgt, zu verweisen. Und man kann diese Risiken nicht verniedlichen mit dem Hinweis, es seien doch nur wenige Unternehmen betroffen; Präzedenzfälle laden zur Nachahmung ein, auch seitens jener bereits privatisierten Unternehmen, die mit großen Anlaufproblemen zu kämpfen haben.

Die Risiken bedenken

Es sind der Risiken gleich mehrere. Das größte ist, daß der Staat Strukturhaltungspolitik betreibt, die Altes perpetuiert und Neues nicht entstehen läßt. Unternehmen, die unter der Obhut des Staates stehen und insoweit vor Wettbewerb geschützt werden, haben nur bedingt einen Anreiz zur Anpassung an die Erfordernisse des Marktes durch Produktinnovationen und Verfahrensinnovationen in Verbindung mit Entlassungen von nicht benötigtem Personal, von Qualifizierungsmaßnahmen für die weiterhin Beschäftigten ganz abgesehen. Selbst wenn eine ausreichende Anpassungsbereitschaft besteht bzw. durch den subventionierenden Staat erzwungen wird, fehlt es an der zukunftsweisenden Orientierung, die nur unter Wettbewerbsbedingungen entdeckt werden kann. Es mag zwar eine Modernisierung stattfinden, doch wird sie nicht automatisch ein wettbewerbsfähiges Unternehmen hervorbringen. Was als zeitlich befristete

Anpassungssubvention beginnt, wird dann zur Dauersubvention. Hat nämlich der Staat erst einmal die Verantwortung für die Fortführung nicht privatisierter Unternehmen übernommen, so wird er sich nicht einfach zurückziehen können, wenn sich herausstellt, daß trotz der Sanierungshilfen die Überlebenschancen klein bleiben. Der Druck der betroffenen Arbeitnehmer, kollektiv verstärkt durch die Gewerkschaften, wird vielmehr dafür sorgen, daß die Hilfen prolongiert werden. Künftige Regierungen werden somit durch industriepolitische Fehlentscheidungen heute in die Pflicht genommen, sie müssen notfalls gutes Geld dem schlechten nachwerfen, Geld wohlgemerkt, das der Steuerzahler in West und Ost aufbringen muß.

Zu denken muß geben, daß die Unternehmen, die von Staats wegen erhalten werden sollen, zu einem guten Teil Branchen zugehören, die weltwirtschaftlich betrachtet in einem Hochlohnland wie Deutschland schrumpfen (müssen). Ganz bestimmt gilt dies für die Textilindustrie und die Stahlindustrie; erstere ist bereits eine seit Jahrzehnten hoch protektionierte Branche (Welt-Multifaserabkommen), letztere steht europaweit unter dem Druck enormer Überkapazitäten. Anbieter besonders aus mittel- und osteuropäischen Ländern und aus Entwicklungsländern haben hier deutliche Kostenvorteile. Sie werden sie nutzen wollen (einige tun es bereits) und damit den deutschen (auch westdeutschen) Unternehmen im Inland und auf Drittmarkten kräftig Konkurrenz machen. Es macht überhaupt keinen Sinn, gerade in den vom weltwirtschaftlichen Strukturwandel nachteilig betroffenen Bereichen einen Ansatzpunkt für die Sicherung industrieller Kerne zu sehen. Dies ist eine Sackgasse. Branchen, in denen die deutsche Wirtschaft eigentlich komparative Vorteile hat, wie der Maschinenbau

und die Chemische Industrie, sind einem scharfen internationalen Wettbewerb ausgesetzt; er erzwingt eine durchgreifende Kostensenkung, die ohne Personalabbau nicht zu erreichen ist („lean production“, „lean employment“). Auf Chancen im Ostexport zu setzen, ist nicht angezeigt, so schnell werden sich die (vormals traditionellen) Märkte in Osteuropa nicht als aufnahmebereit erweisen.

In einer offenen Volkswirtschaft ist es eine Illusion zu glauben, daß man sich dem Mechanismus der internationalen Arbeitsteilung auf längere Zeit entziehen könne; man sollte diese Illusion auch gar nicht haben, verbessert doch die Teilhabe an der internationalen Arbeitsteilung die Effizienz der Faktorallokation zum Nutzen des allgemeinen Wohlstandes. Will man sich aber wider besseres Wissen jener Illusion hingeben, dann dokumentiert man die Bereitschaft, gegebenenfalls auch zu Importbeschränkungen zu greifen. So gesehen nehmen die Befürworter der Erhaltungsstrategie für industrielle Kerne in Kauf, daß auch gegen fundamentale Regeln der internationalen Handelsordnung verstoßen werden kann; sie scheuen sich nicht davor, innerdeutsche Anpassungsprobleme, sprich Arbeitslosigkeit, in das Ausland zu verlagern, in Länder wohlgeremt, denen gegenüber gleichzeitig unentwegt die Bereitschaft zu wirtschaftlichen Hilfen beteuert wird.

Erhöhung des Lohnniveaus

Auch in den jungen Bundesländern selbst käme es zu unerwünschten Beschäftigungswirkungen. Zunächst einmal erzeugen Subventionen und Importbeschränkungen einen immanenten Aufwertungseffekt der D-Mark im Bereich der handelbaren Güter und Dienstleistungen; entsprechend leidet die Wettbewerbsfähigkeit der nicht geschützten

Unternehmen. Darüber hinaus hat die Lohnpolitik einen größeren Spielraum, marktwidrige Lohnsteigerungen durchzusetzen. Arbeitgeber und Gewerkschaften können ins Kalkül ziehen, daß sich zumindest ein Teil der erhöhten Lohnkosten auf die Steuerzahler weiterwälzen läßt. Die lohnpolitische Fehlentwicklung, die 1991 mit den Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien über eine schnelle Angleichung der ostdeutschen Tariflöhne an das westdeutsche Niveau in Gang gesetzt wurde, könnte fortgesetzt werden. Schon droht im April eine neue kräftige Lohnanhebung in der ostdeutschen Metallindustrie (um 26%, vielleicht als Ergebnis der Schlichtung etwas weniger); ausreichend Rücksicht auf die Leistungskraft der Betriebe würde dann nicht genommen, auch nicht auf die Leistungskraft jener Unternehmen, die jetzt zu den industriellen Kernen gezählt werden.

Schlimmer noch: Die subventionierten Kern-Unternehmen bestimmen jeweils das regionale Lohnniveau. Dies geht zu Lasten bereits privatisierter Unternehmen, die keine Subventionen erhalten, zu Lasten auch neuer Unternehmen, nicht nur innerhalb der Industrie, sondern auch in anderen Bereichen, vor allem im Handwerk. Bei überhöhten Löhnen verschlechtern sich die Beschäftigungsmöglichkeiten, sei es, daß Unternehmen Arbeitskräfte entlassen müssen, sei es, daß sie keine zusätzlichen einstellen, sei es, daß sie Fertigungsverfahren einführen, die kapitalintensiver sind als erwünscht. Wiederum werden Politiker Gefangene ihrer Illusionen. Die Gewerkschaften werden die Erhaltungsstrategie nicht honorieren, sie werden auf ihre Tarifautonomie pochen und im übrigen dem Staat die Verantwortung für den Beschäftigungsstand aufbürden, sprich auch die Verantwortung für die Arbeitslo-

sigkeit, die als Folge marktwidriger Lohnabschlüsse zustande kommt.

Viel zu wenig wird bedacht, daß die Subventionen, die im Rahmen einer solchen Strategie gewährt werden, überhaupt nicht in eine Zeit passen, in der die Finanzpolitik vor der schwierigen Aufgabe steht, das Defizit der öffentlichen Haushalte abzubauen, und dabei nicht umhin kommen wird, Ausgaben zu begrenzen. Zu einem erfolversprechenden und glaubwürdigen Konsolidierungsmodell gehört, daß Subventionen gekürzt und neue Subventionstatbestände nicht geschaffen werden, schon gar nicht solche mit wenig Aussicht auf Erfolg. Geschähe dies jetzt in Ostdeutschland, so würde die Steuerbelastung höher sein, als sie sonst wäre. Höhere Steuern lähmen die wirtschaftliche Aktivität, das heißt auch die Investitionstätigkeit. Nicht auszuschließen ist daher, daß Investitionen in anderen Bereichen unterbleiben. Im schlimmsten Fall wird ein alter industrieller Kern erhalten, aber es entsteht nicht ein neuer, wie es eigentlich sein sollte. Der Staat hätte dann mit Zitronen gehandelt.

Ordnungspolitisch standfest bleiben

Zugegeben, so muß es nicht kommen. Aber die in der wirtschaftspolitischen Diskussion verbreitete Neigung, in verkürzten Kausalketten zu argumentieren und allenfalls die Primärwirkungen staatlicher Maßnahmen zu bedenken, nicht jedoch die Sekundärwirkungen, mahnt zur Vorsicht. Die Erfahrungen, die in Westdeutschland (und anderen Industrieländern) mit staatlicher Industriepolitik gemacht wurden, sind alles andere als beruhigend. Im Saarland, im Ruhrgebiet und in Schleswig-Holstein wurde jahrzehntelang Strukturpolitik betrieben. Auch da ging es angeblich um die Erhaltung der industriellen Substanz, festge-

macht am Steinkohlenbergbau, der Stahlindustrie und den Werften. Die Folgeschäden sind heute noch spürbar, immer noch tun sich diese Regionen schwer, anstelle alter, nicht wettbewerbsfähiger Industriestrukturen neue, wachstumsträchtige zu entwickeln. Die Arbeitsplätze in den von der Politik und den Gewerkschaften für erhaltungswürdig angesehenen Unternehmen sind nicht sicherer geworden; im Gegenteil, Hunderttausende von Arbeitsplätzen sind dem Rotstift zum Opfer gefallen, ein weiterer Beschäftigungsabbau ist unvermeidbar. Als falsch hat sich die jetzt auch in den jungen Bundesländern populäre Vorstellung erwiesen, durch die Einsparung von ansonsten fälligen Arbeitslosengeldern die Subventionen „finanzieren“ zu können; die erforderlichen Mittel für die Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze sind erheblich höher als der finanzielle Aufwand für Arbeitslose. Notleidende Unternehmen an den staatlichen Subventionstropf zu hängen, zahlt sich nicht aus, weder für die Beschäftigten, noch für die Arbeitsuchenden, noch für die Politiker, die wiedergewählt werden wollen.

Natürlich haben die jungen Bundesländer einen Anpassungsprozeß in der Industrie zu bewältigen, der nach Umfang und Tragweite alles in den Schatten stellt, was die westdeutschen Länder bisher erfahren mußten. Außergewöhnliche Umstände rechtfertigen außergewöhnliche Maßnahmen. Sie legitimieren aber nicht, grundlegende Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung außer Kraft zu setzen, wie es unlängst der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt öffentlich verkündet hat. Ordnungspolitische Konzeptionslosigkeit hat ihren Preis: Investoren werden verunsichert, partikuläre Interessengruppen werden übermächtig, Politiker werden erpreßbar, Steuergelder werden ver-

schleudert, die in der Planwirtschaft anerzogenen Verhaltensweisen werden beibehalten. Ordnungspolitik ist zwar nicht alles, aber ohne Ordnungspolitik ist alles nichts. Statt industrielle Standorte mit Wachstumspotential entstehen industrielle Satorien mit wenig Hoffnung auf Genesung.

Ein Irrweg

Außergewöhnliche Maßnahmen zur Unterstützung der strukturellen Umwandlung in Ostdeutschland sind auf den Weg gebracht worden: Private Investitionen werden nachhaltig gefördert, die Forschungsaktivitäten in der Industrie werden finanziell unterstützt, die Infrastruktur wird zügig modernisiert, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung wird sukzessive verbessert. Das sind Bedingungen, unter denen Wachstumskräfte entbunden werden. Und darum geht es primär in Ostdeutschland: die Wirtschaft auf den Pfad eines selbsttragenden Wachstums zu bringen, was in dem Maße erleichtert wird, wie auch die übrigen Politikbereiche, namentlich die Finanzpolitik und die Lohnpolitik, die Angebotsbedingungen der Wirtschaft verbessern helfen. Bei diesem Kurs sollte der Staat deshalb auch bleiben, ganz im Sinne des Grundsatzes von der Konstanz der Wirtschaftspolitik, auch wenn es naturgemäß seine Zeit braucht, bis die erhofften Wirkungen in der Breite eintreten. Für das eine oder andere nicht privatisierte Unternehmen mag die Zeit zu lange sein. Daran ist nichts zu ändern, so beklagenswert es auch ist. Die entstehenden Beschäftigungsprobleme kann der Staat freilich mildern: durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Beides geschieht, nicht alles, was geschieht, ist unproblematisch, aber es werden unrentable Produktionen nicht konserviert. Das Ziel muß sein, daß möglichst viele neue Unternehmen

entstehen, in der Industrie und in anderen Wirtschaftsbereichen. Ansätze hierzu gibt es bereits.

Niemand vermag zu sagen, wie die künftige Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland aussehen wird und welches Gewicht die Industrie erlangen kann, welche Unternehmen mit welcher Fertigungstiefe und an welchen Orten welche Produkte hergestellt werden. Der Staat sollte sich hier nicht Zukunftswissen anmaßen, er weiß nicht mehr als der Markt, eher weniger; auch in Ostdeutschland verfügen Politiker nicht über einen sechsten Sinn. Die Wirtschaftsstruktur muß nicht der westdeutschen gleichen (die in regionaler Hinsicht gar nicht homogen ist), und sie muß auch nicht so werden, wie sie früher, in der Vorkriegszeit, einmal war. Das Rad der Geschichte läßt sich nicht zurückdrehen, die internationale Arbeitsteilung hat sich grundlegend verändert, die Globalisierung der Märkte und die Internationalisierung der Produktion schreiten unaufhaltsam voran, die Mikroelektronik und andere neue Schlüsseltechnologien stellen überall auf der Welt die etablierten Unternehmen vor große Herausforderungen, wollen sie im Wettbewerb bestehen, und sie eröffnen allenthalben neue Chancen der ertragreichen wirtschaftlichen Betätigung. Wer heute in den jungen Bundesländern investiert, sollte nicht dazu verleitet werden, in die Vergangenheit zu schauen, sondern er sollte beflügelt werden, zukunftsorientiert zu agieren, mit Experimentiergeist und Weitsicht neue Produkte für neue Märkte zu erschließen. Deshalb sollte die Treuhandanstalt ihre Privatisierungspolitik fortsetzen (dürfen), ohne Wenn und Aber. Eine Politik der Erhaltung alter industrieller Kerne, so sie denn betrieben wird, wäre unter den gegebenen und vorhersehbaren binnenwirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Bedingungen ein Irrweg.