

Paqué, Karl-Heinz

Article

Ostdeutschland braucht eine pragmatische Industriepolitik

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Paqué, Karl-Heinz (2009) : Ostdeutschland braucht eine pragmatische Industriepolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 18, pp. 22-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164726>

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.



Karl-Heinz Paqué*

Ostdeutschland braucht eine pragmatische Industriepolitik

Ausgangslage

Wie der Aufbau Ost selbst, so ist die Beurteilung des Stands der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands durch drei Phasen gegangen: Anfang der 1990er Jahre großer Enthusiasmus und euphorische Erwartungen; dann spätestens ab Mitte der 1990er Jahre zunehmende Frustration bis hin zu extrem negativen Bewertungen in der ersten Hälfte der laufenden Dekade; und schließlich in jüngster Zeit wieder ein Hauch von gedämpfter Zuversicht. Diese kollektiven Stimmungsschwankungen können nicht überraschen in Anbetracht der Bedeutung der Sache – politisch und emotional; und sie spiegeln auch durchaus die jeweils aktuell dominierenden Fakten wider.

Anno 2009, also 20 Jahre nach dem Mauerfall, ist es höchste Zeit, zu einer möglichst nüchternen Diagnose zu finden und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Was die Diagnose betrifft, ist inzwischen Einiges vorgelegt worden (vgl. Paqué 2009). Was die erreichte Wirtschaftskraft des Ostens betrifft, bildet sich dabei unter Ökonomen ein Konsens heraus. In Schlagworten zusammengefasst lautet er:

- Die Ergebnisse des Aufbaus Ost sind besser als gemeinhin angenommen, aber schlechter als in den frühen 1990er Jahren erwartet worden war. Also: ein Teilerfolg. Die Arbeitsproduktivität in der Industrie liegt bei 70 bis 80% des Westniveaus. Dies sichert Ostdeutschland einen europäischen Mittelfeldplatz – ein Stück hinter Westdeutschland, aber sehr weit vor den mitteleuropäischen post-sozialistischen Nachbarn wie Tsche-

* Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Wirtschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Von 2002 bis 2006 war er Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt.

chien, das gerade mal die Hälfte des ostdeutschen Niveaus erreicht.

- Die entscheidenden Engpässe liegen heute nicht mehr bei der Infrastruktur, dem technischen Niveau des Kapitalstocks oder der Ausbildung der Arbeitskräfte. Sie liegen vielmehr in der Tatsache, dass die Industrie im Osten – im Vergleich zum Westen – noch immer weniger Innovationskraft aufweist und damit weniger Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erzielt. In weiten Teilen ist sie noch immer eine verlängerte Werkbank, wenn auch eine effiziente. Es fehlt noch an eigener Forschung und Entwicklung.
- Die ostdeutsche Industrie ist – trotz Produktivitätsrückstand zum Westen – überaus wettbewerbsfähig. Dies liegt an einem Lohnniveau, das nur Zweidrittel des Westens beträgt. Die Lohnstückkosten, also Löhne im Vergleich zur Arbeitsproduktivität, liegen etwa 14% unter denen des Westens und damit im europäischen Vergleich außerordentlich niedrig. Hinzu kommt eine im Vergleich zu Westdeutschland größere betriebliche Flexibilität, erheblich längere Arbeitszeiten und kaum Restriktionen durch Flächentarifverträge.

Ganz anders als in den neunziger Jahren ist dies das Bild einer Industrie, die zwar noch nicht die Spitzen der Produktivität erklommen hat, die aber gute Voraussetzungen mitbringt, weiter zu expandieren. Dies gilt umso mehr, als die vergangenen Jahre tatsächlich ein kräftiges industrielles Wachstum brachten, und zwar nicht nur in der Produktivität, sondern besonders deutlich im Produktionsniveau und auch wieder in der Beschäftigung. Die Re-Industrialisierung Ostdeutschlands hat spürbar Fahrt aufgenommen. Im Jahr 2008 trug der Osten immerhin wieder annähernd 10% zur gesamtdeutschen industriellen Produktion bei, nach einem Tiefstand von 3,5% im Jahr 1992, der Schritt für Schritt in den darauf folgenden 16 Jahren immer weiter hinter sich gelassen wurde. Auch die Arbeitslosenquote ist im Zuge der industriellen Expansion der vergangenen Jahre deutlich gesunken. Sie lag mit gut 13% im Jahr 2008 zwar immer noch zu hoch und deutlich höher als im Westen, aber inzwischen um einige Prozentpunkte niedriger als noch Mitte der Dekade (und natürlich um vieles niedriger als in den neunziger Jahren).

Tatsächlich hat das Wachstum der Industrie eine strategische Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg des Aufbaus Ost – und damit für Vollendung oder das Scheitern der wirtschaftlichen Seite der Deutschen Einheit. Dies liegt darin begründet, dass weder von der Bauwirtschaft noch von den persönlichen Dienstleistungen oder vom Staat in den nächsten Jahren Wachstumsimpulse ausgehen werden. Der Grund ist einfach: Es sind vor allem das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft, die »handelbare« Produkte für den Weltmarkt produzieren. Und nur sie können ihre Wertschöpfung »extern«, also außerhalb der Re-

gion erwirtschaften. Alle anderen Sektoren der Wirtschaft sind im Wesentlichen darauf angewiesen, dass Konsumenten, Investoren und der Staat in der Region selbst ihr Einkommen für lokale Produkte und Dienstleistungen verwenden; und die Höhe dieser Einkommen spiegelt vor allem die Wertschöpfung und die Produktivität in den Sektoren wider, die handelbare Güter produzieren. Dabei dominiert natürlich die Industrie, auch wenn die Landwirtschaft in Ostdeutschland eine durchaus beachtliche Nebenrolle spielt. Aber sie hat längst das westdeutsche Produktivitätsniveau erreicht. Potentiale für einen Aufhol- oder gar Überholprozess sind dort nicht zu erwarten.

Es stellt sich deshalb eine wichtige wirtschaftspolitische Frage: Was lässt sich in der Zukunft noch tun (und ggf. anders machen), um die Innovationskraft und das Wachstum der ostdeutschen Industrie zu befördern? Meine Antwort darauf ist ein marktwirtschaftliches Plädoyer für eine pragmatische Industriepolitik.

Plädoyer für eine pragmatische Industriepolitik

Unter Ökonomen und Politikern, die sich zur Marktwirtschaft bekennen, hat die Industriepolitik keinen guten Ruf. Der Grund ist einfach: Industriepolitik ist der Versuch, auf die Struktur und die Entwicklung der Branchen einer Volkswirtschaft staatlich einzuwirken. Es ist also gerade nicht allein ein »neutrales« Setzen von Rahmenbedingungen, das dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte erlaubt, die Produktionsstrukturen und -entwicklungen zu bestimmen. Tatsächlich macht sich der Staat mit einer Industriepolitik zum Manager der wirtschaftlichen Muster, die in Raum und Zeit entstehen. Im Sinne Friedrich Hayeks handelt es sich um eine Art Anmaßung des Wissens – mit dem Risiko, falsch zu liegen und Ressourcen in ineffiziente Richtungen zu lenken.

Die Frage ist allerdings, wie man beim besten marktwirtschaftlichen Willen ein solches Management überhaupt vermeiden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn tatsächlich noch irgendein Wachstums-, Aufhol- oder Konvergenzziel politisch postuliert wird und die Ausgangslage zwischen Regionen hinreichend unterschiedlich ist. Fraglos ist die Vollendung der Deutschen Einheit ein solches Ziel, auch wenn man eine gewisse dauerhafte Unterschiedlichkeit der Regionen im Niveau der Arbeitsproduktivität und des Pro-Kopf-Einkommens durchaus akzeptiert. Allerdings darf diese nicht zu groß ausfallen, weil sonst die »passive Sanierung« einer Region durch Massenabwanderung einsetzt. In Ostdeutschland ist in dieser Hinsicht sicherlich die Obergrenze erreicht, denn netto verlassen jährlich noch immer rund 50 000 Menschen die Region – viel weniger als Anfang der neunziger Jahre, aber noch immer ein kontinuierlicher Aderlass an Produktivkraft, da überproportional viele Leistungsträger darun-

ter sind. Überspitzt formuliert: Mittel- und Ostdeutschland muss nicht gleich zu einem prosperierenden Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen werden, aber es darf auch nicht – wie derzeit noch – allzu deutlich hinter den eher strukturschwächeren westdeutschen Flächenländern wie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zurückbleiben.

Also: Wer die Produktivkraft stärken will, der muss eine regionale Entwicklungspolitik betreiben. Und diese läuft immer dann auf eine Form von Industriepolitik hinaus, wenn vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, dass alle Branchen der Wirtschaft zu diesem Ziel gleich viel beitragen. Genau dies ist ganz offenkundig in Ostdeutschland der Fall, und zwar allein schon durch den weithin akzeptierten Unterschied zwischen den binnenmarkt- und den weltwirtschaftlich orientierten Branchen. Allein schon der bereits heute übliche und unstrittige Ausschluss der Wirtschaftsförderung für private Dienstleistungen mit lokalem Charakter (Fitness- und Kosmetikstudios, Friseure u.Ä.) und die Konzentration auf das verarbeitende Gewerbe und die produktionsbezogenen Dienstleistungen ist in diesem Sinn »Industriepolitik«. Akzeptiert man diesen Ausschluss als vernünftig, so ist es nur ein kleiner Schritt, auch gewisse Unterschiede zu machen zwischen eher lokal und eher global orientierter Industrie – mit der Konsequenz, dass verschiedene Branchen des verarbeitenden Gewerbes auch unterschiedlich gefördert werden, und zwar gerade mit Blick auf ihren Beitrag zur Stärkung der Exportbasis der Region und damit bei gegebenem Verbrauch zum Ausgleich ihrer »Leistungsbilanz« sowie zur Verminderung der Transferabhängigkeit.

Tatsächlich gehört diese Art von Industriepolitik längst zum täglichen Brot der regionalen Entwicklungspolitik im Osten, zumindest dann, wenn man den Begriff der »Förderung« relativ weit fasst, und genau das sollte man tun. So ist zum Beispiel die gezielte Schaffung oder Stärkung von öffentlicher Wissenschafts- und Forschungskapazität an Universitäten – zum Beispiel durch Gründung oder Erweiterung von Fachbereichen der Chemie, der Elektrotechnik oder des Maschinenbaus – auch eine gezielte Industriepolitik, denn sie schafft für bestimmte Branchen (und weitgehend nur für sie) die nötige Infrastruktur vor Ort, die eine Ansiedlung begünstigt. Es ist schwer zu sehen, wie es einer Landesregierung gelingen könnte, im Hinblick auf die künftige Industriestruktur in diesem Sinne jemals neutral zu sein. Es geht deshalb eigentlich gar nicht um das »ob« der Industriepolitik, sondern um das »wie«.

Was das »wie« betrifft, so sollte der Grundsatz lauten: pragmatisch und nicht dogmatisch. Das heißt: Die Politik muss dort, wo sich erfolgversprechende Ansätze für regionale Schwerpunkte der industriellen Ballung zeigen, diese auch fördern. Tatsächlich haben sich in vergangenen Jahren im

Osten Ansätze solcher regionaler Cluster gebildet, die im Verbund mit öffentlichen Forschungseinrichtungen einiges an Innovationskraft versprechen, aber von dem Gewicht westdeutscher Ballungszentren wie Stuttgart und München noch ein gutes Stück entfernt sind: Feinmechanik und Optik in Thüringen, Mikroelektronik und Fahrzeugbau in Sachsen und Chemie, Maschinenbau und Photovoltaik in Sachsen-Anhalt zeigen Elemente jener produktivitätsfördernden Verzahnung zwischen öffentlicher Wissenschaft und privater Wirtschaft, wie sie typisch ist für Altindustrieregionen, die erfolgreich einen Strukturwandel durchlaufen. Es macht offensichtlich Sinn, diese Ballungen politisch zu unterstützen: durch Erhalt und Stärkung der öffentlichen Forschung, durch kluge Standortwerbung und durch punktuelle Ergänzung der Infrastruktur.

Eine pragmatische Industriepolitik muss aber auch für kommunale Entscheidungsträger genügend Spielraum lassen, im Standortwettbewerb möglichst unbürokratisch die nötigen Instrumente einzusetzen, um Industrieansiedlungen und –erweiterungen zu ermöglichen. Neben den branchenspezifischen Clustern hat sich nämlich in Ostdeutschland – genauso wie schon länger im Westen – eine Art »Autobahnökonomie« herausgebildet. Entlang der großen Verkehrsachsen sind in den Gewerbegebieten von kleinen und mittelgroßen Gemeinden eine Fülle von industriellen Ansiedlungen entstanden, die keineswegs den Charakter branchenspezifischer Cluster aufweisen. Sie sind eher diversifizierte Ansammlungen von Unternehmen, die fast nichts miteinander zu tun haben – außer dass sie gemeinsam eine gut ausgebaute kommunale Infrastruktur nutzen. Sie sind »in der Provinz« das Rückgrat der Wirtschaft, und zwar in Ost und West. Sie dürfen keineswegs einer dogmatischen Politik der Clusterbildung zum Opfer fallen.

Auch die Wirtschaftspolitik auf Bundesebene muss diesem doppelten Gesicht des Ostens (»Cluster« und »Autobahnökonomie«) Rechnung tragen. Zum einen muss sie mit Blick auf die Clusterbildung darauf achten, dass bei der räumlichen Verteilung von Forschungsmitteln und Forschungseinrichtungen mit Wirtschaftsnähe die Wachstumsinteressen des Ostens besonders berücksichtigt werden. Es besteht derzeit die akute Gefahr, dass im Zuge einer auf Exzellenz ausgerichteten Forschungspolitik die Innovationskraft nur mehr dort weiter gestärkt wird, wo sie ohnehin schon ausgeprägt ist, vor allem im Süden der Republik. Diese Politik mag aus Gründen des internationalen Wissenschaftswettbewerbs im Grundsatz nachvollziehbar sein. Sie birgt aber die Gefahr, dass es für den Osten – und im Übrigen auch den Norden und Nordwesten Deutschlands – immer schwieriger wird, den innovativen Anschluss an die Spitze Deutschlands zu erreichen bzw., wo erreicht, zu halten. Das regionalpolitische Kind darf hier nicht mit dem forschungspolitischen Bade ausgeschüttet werden.

Andererseits müssen die lokalen Freiräume erhalten bleiben, um vor Ort im Standortwettbewerb wettbewerbsfähig zu sein. Deshalb ist es überaus wichtig, dass es nicht über bundesweite Mindestlohnregeln zu einer Beschneidung dieser Flexibilität kommt. Daneben brauchen auch die lokalen Entscheidungsträger möglichst weite Spielräume, um bei der Einwerbung von Industrieansiedlungen wirksam reagieren zu können. Es wäre deshalb gefährlich, mit Instrumenten der übergeordneten Planung genau diese Spielräume einzuschränken. Diese Gefahr setzt auch den Möglichkeiten einer gezielten räumlichen Konzentration von Fördermitteln zur Clusterbildung enge Grenzen, zumal die geographischen Entfernungen innerhalb Mitteldeutschlands so geringfügig sind, dass eine solche Konzentration ökonomisch kaum Sinn macht. So wäre es zum Beispiel nicht nachvollziehbar, eine Investition in Leipzig oder Halle/Saale stärker zu fördern als dieselbe Investition in Bernburg oder Bitterfeld, denn auch von dort ist eine enge Verzahnung mit den nahegelegenen Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen möglich und geschieht schon heute. Was sind bei guten Verkehrswegen schon 30 oder 40 Kilometer?

Alles in allem geht es also nicht um irgendeine radikale Umstellung dessen, was bisher an Wirtschaftsförderung durch den Bund, die Länder und die Kommunen geleistet wird. Diese ist im Grundsatz richtig und hat ja auch in der Vergangenheit zu beachtlichen Erfolgen geführt. Ihre Schwäche liegt allerdings in ihrer bürokratischen Komplexität. Die ist indes vor allem das Ergebnis einer extrem komplizierten Verflechtung der unterschiedlichen Förderebenen und -programme: von Europa über den Bund und die Länder bis zu den Kommunen. Hier gilt es, mit einer Reform anzusetzen, die für klare Verantwortlichkeiten sorgt und die Entscheidungsträger vor Ort nicht verleitet, Projekte in Angriff zu nehmen, die nur wegen des hohen Anteils der externen Finanzierung und nicht wegen besonders hoher Produktivität politisch attraktiv sind. Dies ist eine Aufgabe für eine allfällige Föderalismusreform III.

Daneben bedarf es vor allem einer Umschichtung der Förderschwerpunkte: weg von der physischen Infrastruktur und hin zu den Engpässen der Innovationskraft, wie sie sich heute darstellen. Noch immer gilt im Rahmen der Regeln des Solidarpakts II, dass die Erweiterung eines leerstehenden Gewerbegebiets das Qualitätssiegel »Investition« erhält, während die laufende Finanzierung eines wirtschaftsnahen technischen Forschungsinstituts als »Staatskonsum« disqualifiziert wird. Dies mag haushaltsrechtlich Sinn machen, wird aber den derzeitigen und zukünftigen wirtschaftlichen Herausforderungen in Ostdeutschland nicht gerecht. Hier muss es zumindest politisch eine neue Orientierung geben. Dies wäre ganz im Sinne einer pragmatischen Industriepolitik, die erkennt, dass es im Osten nicht mehr in erster Linie der Ausbau von Straßen und Gewerbegebieten ist, der für nachhaltiges wirtschaftliches

Wachstum sorgt, sondern die Verbesserung der Innovationskraft des verarbeitenden Gewerbes.

Literatur

Paqué, K.-H. (2009), *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, Hanser, München.