

RÜDIGER HAMM

Umstrukturierungsprobleme in den neuen Bundesländern und Erfahrungsmuster altindustrieller Regionen*

Parallelen und Unterschiede

Kurzfassung

Bei völlig unterschiedlichen Ursachen bestehen zwischen den Umstrukturierungsproblemen der neuen Bundesländer und denen der altindustriellen Regionen eine ganze Reihe von Parallelen. Dies betrifft insbesondere die Hemmnisse im Anpassungsprozeß. Die Parallelen werden im vorliegenden Beitrag beschrieben und sie werden genutzt, um aus dem Erfahrungsschatz der altindustriellen Regionen bezüglich Ausmaß und zeitlichem Verlauf der Anpassungsprobleme in den neuen Bundesländern ungefähre Vorstellungen zu entwickeln. Dabei zeigt sich auch, daß die Erfahrungen altindustrieller Regionen sowohl hinsichtlich erfolg- als auch hinsichtlich mißerfolgversprechender Politikansätze nützliche Hinweise für das Bemühen um eine Vitalisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern liefern können.

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung in Deutschland konzentriert sich gegenwärtig auf die aus der Vereinigung beider deutscher Staaten resultierenden Problemstellungen. Andere Fragen scheinen demgegenüber zumindest hinsichtlich ihrer Resonanz in der Öffentlichkeit an Wichtigkeit einzubüßen. Zu diesen Themen gehört die zuvor stark diskutierte Problematik altindustrieller Regionen. Geht man allein von der Dimension der existierenden Umstrukturierungsprobleme aus, so ist diese Entwicklung einerseits verständlich. Andererseits bestehen offenkundige Ähnlichkeiten zwischen den Problemen, die in altindustriellen Regionen – wie z.B. im Ruhrgebiet – zu lösen waren bzw. noch zu lösen sind, und jenen, die in den neuen Bundesländern vorzufinden sind. Es liegt daher nahe, die Parallelen und Unterschiede genauer zu analysieren; denn dies stellt eine Möglichkeit dar, um ein realistisches Bild der wirtschaftlichen Perspektiven in den neuen Bundesländern zu entwickeln, die Risiken bei der Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern aufzuzeigen und auf der Grundlage der Revitalisierungserfahrungen in altindustriellen Regionen Hinweise zur Gestaltung wirt-

schaftspolitischer Konzeptionen für die neuen Bundesländer zu geben.

Die Entwicklung altindustrieller Regionen ist in der Regel an dominante Industriezweige gebunden, die einen dem Produktzyklus ähnlichen Prozeß von rascher Expansion, Sättigung und Niedergang durchlaufen (1). Dieses typische Entwicklungsmuster ist für die neuen Bundesländer in ihrer Gesamtheit natürlich nicht zutreffend. Allerdings kann man in gewisser Weise die Entwicklung seit Ende der 40er Jahre, als die Ausgestaltung einer Planwirtschaft auf immer mehr Wirtschaftszweige einen prägenden Einfluß nahm, als Beginn einer zunehmenden Erstarrung interpretieren. Nimmt man die der Planwirtschaft eigenen Innovationsschwächen und die bei den Wirtschaftssubjekten bestehenden Motivationsdefizite hinzu, so ähnelt die Grundtendenz schon vor der "Wende" den Beobachtungen in westlichen altindustriellen Regionen. Die seither feststellbaren Niedergangserscheinungen (Abwanderungen, Beschäftigungsrückgang, Arbeitslosigkeit) sind mit denen der altindustriellen Regionen identisch.

Diese Niedergangsprozesse sind Ausdruck dafür, daß es nicht oder nur unzureichend bzw. nur langsam gelingt, Produktionen, die nachfrage- oder angebotsseitig unter Druck geraten, durch neue zu ersetzen. Es mangelt also an der Fähigkeit zum Wandel. Dieser Wandel ist in altindustrialisierten Regionen durch eine Reihe von Faktoren bedingt, die nahezu allesamt als Vorbelastungen früherer Nutzungen der Produktionsfaktoren anzusehen sind (2):

- Aufgrund der Entwertung des traditionell notwendigen Humankapitals entspricht die Qualifikationsstruktur nicht den Erfordernissen expandierender Wirtschaftszweige.
- Relativ hohe Löhne und wenig flexible Lohnstrukturen erschweren durch ihre Verbindung mit starken Arbeitsmarktreglementierungen die notwendigen Anpassungsprozesse.
- Der lange währende Erfolg hat ein Denken in Produktalternativen verhindert und die unternehmerische Innovationskraft verringert.

- Quantitative und qualitative Flächenengpässe in Verbindung mit der Industriebrachen- und Altlastenproblematik stellen ein weiteres Anpassungshemmnis dar.
- Die Infrastrukturausstattung ist auf die traditionellen Industrieschwerpunkte ausgerichtet; die Bedeutung moderner Infrastrukturelemente wurde zu spät erkannt.
- Das Zusammenwirken der zuvor genannten Faktoren hat zu einem nur schwer zu überwindenden Negativimage beigetragen.

Ziel der folgenden Abschnitte ist es, die Relevanz der aufgezählten bzw. analog zu interpretierenden Anpassungshemmnisse für die Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern zu prüfen und Vorschläge zum Abbau dieser Hemmnisse abzuleiten.

1. Hemmnisse für die strukturelle Anpassung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern

1.1 Arbeitskräftequalifikation

Die angestrebte Angleichung der Lebens- und Einkommensverhältnisse zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands läßt auf mittlere Sicht eine Angleichung der wirtschaftlichen Strukturen erwarten. Da der Beschäftigungsanteil des Tertiärbereichs in der ehemaligen DDR deutlich unter dem der Bundesrepublik lag, bedeutet dies, daß ein beachtlicher Wandel in der Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften von den industriell-handwerklichen hin zu den Dienstleistungsqualifikationen eintreten wird. Darüber hinaus werden sich aber auch innerhalb dieser beiden Berufsgruppen die Anforderungsprofile erheblich verändern. Im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich werden spezielle Kenntnisse zentral gelenkter Abläufe in dem inzwischen marktwirtschaftlichen System obsolet (3). Demgegenüber fehlen Kenntnisse im kaufmännischen Bereich, insbesondere bei den unternehmerischen Führungskräften. Die Wissenslücken reichen von Elementarkenntnissen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre über Unternehmensfinanzierung, Investitionsplanung, Unternehmensführung, Beschaffung, Absatz und Marketing bis hin zur Kosten- und Leistungsrechnung (4). Daneben stellt der Mangel an (richtig) ausgebildetem, mit dem bundesdeutschen Recht vertrautem Verwaltungspersonal ein erhebliches Anpassungshemmnis dar. Bereits in der "alten" Bundesrepublik – und gerade in den altindustrialisierten Regionen – wurden häufig die Dauer und der Aufwand bürokratischer Abläufe beklagt. Um so gravierender kommt dieses Problem zum Tragen, falls es durch unzureichende Kompetenz der jeweiligen Bearbeiter verschärft wird.

Im Bereich der kaufmännischen- und Verwaltungsberufe sind folglich erhebliche Anstrengungen in der Umschulung und Weiterbildung erforderlich. Die dafür benötigten Einrichtungen sind zwar vorhanden, sie dürften aber hinsichtlich Inhalten und Lehrmaterialien kaum den neuen Herausforderungen gewachsen sein, und darüber hinaus besteht die Gefahr, daß die Umstellung auf neue Weiterbildungsinhalte durch Blockadetaktiken der "Alten Garde" erschwert wird (5). Um die mangelnden eigenen Erfahrungen in den genannten Weiterbildungsbereichen möglichst schnell auszugleichen, sind Kooperationen mit westdeutschen Trägern der Weiterbildung notwendig (6). Um die Kompetenz der Verwaltungen möglichst rasch zu steigern, ist der (zeitweilige) Einsatz erfahrenen Verwaltungspersonals aus den alten in den neuen Bundesländern dringend erforderlich. Länder und Kommunen in Westdeutschland versuchen dementsprechend durch Personalabordnung zum Aufbau leistungsfähiger Verwaltungen in den neuen Bundesländern beizutragen; fraglich ist, ob der bisherige Umfang solcher Maßnahmen zur Lösung der Probleme ausreicht (7). Ganz

ähnliche Überlegungen gelten im kaufmännischen Bereich und für das Unternehmensmanagement (8).

Bei den industriell-handwerklichen Fertigungsberufen lassen die Existenz eines dualen Ausbildungssystems in der ehemaligen DDR und die vorliegenden Angaben über Ausbildungsabschlüsse zwar ein positives Bild erwarten, das auch durch die bisherigen Erfahrungen mit der Eingliederung von Übersiedlern aus den östlichen Bundesländern in den westdeutschen Arbeitsmarkt bestätigt wird (9). Probleme könnten sich jedoch aufgrund der erheblichen technologischen Rückstände im Vergleich zum Westen ergeben, da die Arbeitskräfte im Umgang mit hochmodernen Maschinen weniger geübt sind (10). Diese technologisch bedingten Kenntnislücken müssen durch entsprechende Weiterqualifikationsmaßnahmen und "learning by doing" rasch wettgemacht werden.

In welchem Umfang die skizzierten Faktoren zu einer Anpassungsbarriere werden, hängt jedoch nicht allein davon ab, ob entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, sondern auch davon, ob die Arbeitskräfte bereit sind, diese anzunehmen. Die Bereitschaft der Arbeitskräfte in den neuen Bundesländern zur Umschulung und Weiterqualifikation dürfte zum einen noch durch das Nachwirken einer wenig Anreize zur Eigeninitiative bietenden Motivationsstruktur der Zentralverwaltungswirtschaft in der Vergangenheit negativ beeinflusst sein. Sie dürfte in dem Maße zunehmen, in dem marktmäßige Anreiz- und Sanktionsmechanismen (Einkommenssteigerungen bzw. -erhalt, Risiko von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit) wirksam werden. Sie hängt aber auch davon ab, welche Perspektiven sich den Arbeitskräften durch ihre Aktivität eröffnen, und somit indirekt davon, wie sich die Wirtschaft in den neuen Bundesländern künftig entwickeln wird.

1.2 Löhne und Lohnstrukturen

Hinsichtlich der Löhne, der Lohnstrukturen und der – in diesem Kontext ebenso relevanten Faktorproduktivität – ist die Situation der neuen Bundesländer mit der der altindustriellen Regionen kaum vergleichbar: Bei den altindustriellen Regionen handelt es sich zumeist um Teilgebiete mit ähnlichen Lohn- und Produktivitätsstrukturen wie im Gesamtraum; bestehende regionale Spezifika sind direkte bzw. indirekte Folge der Dominanz eines Sektors in der Region. In der früheren DDR waren die Lohn- und Produktivitätskonstellationen dagegen völlig andere als im "alten" Bundesgebiet; es existierten deutliche Niveauunterschiede zum Westen, die Differenzierung nach Strukturmerkmalen – insbesondere nach der Qualifikation (11) – war in der ehemaligen DDR weniger ausgeprägt. Das Problem der Ausgestaltung der Tarifpolitik in den neuen Bundesländern tritt jedoch immer deutlicher in den Vordergrund der Diskussionen (12), und es stellt sich die Frage, inwieweit Argumentationsraster, die für die Situation altindustrieller Regionen von Relevanz waren (13), ungeachtet der skizzierten unterschiedlichen Konstellationen, übertragbar sind.

Die möglichst rasche Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse zwischen Ost und West ist eine wesentliche Zielsetzung des Einigungsprozesses. Das jetzige Lohnniveau in den neuen Bundesländern – es dürfte nach den jüngsten Tarifvereinbarungen in vielen Bereichen bei etwa 60 % des westdeutschen liegen – und die Lohnstrukturen der früheren DDR können daher keine Grundlagen für langfristige Unternehmensentscheidungen sein; der derzeit noch bestehende Lohnkostenvorteil ist kein dauerhafter Standortvorteil, sondern erhöht eher die Unsicherheit möglicher Investoren. Auf der anderen Seite stellt das bestehende Lohngefälle einen Anreiz für Ost-West-Wanderungen von Arbeitskräften dar; dabei könnte die Unsicherheit bezüglich

der Geschwindigkeit des Einkommensangleichungsprozesses eine wanderungsverstärkende Wirkung haben. Damit wird deutlich, daß die Ausgangskonstellation bei den Löhnen in den neuen Bundesländern aufgrund der Entwicklungsunsicherheiten eher ein Hemmnis im Strukturwandel und nicht – wie meist vermutet – einen für Investitionen relevanten Standortvorteil darstellt. Klarheit über die Geschwindigkeit der Einkommensangleichungsprozesse und über die zukünftige Lohnentwicklung trägt zur Reduzierung von unternehmerischen Unsicherheitsfaktoren bei. Fraglich ist nur, ob die sich inzwischen andeutende hohe Geschwindigkeit des Angleichungsprozesses (14) neben den distributiven auch die Wachstums-, Allokations- und Beschäftigungsprobleme zu lösen vermag.

Damit ist die Bedeutung der Entwicklung von Löhnen und Lohnstrukturen angesprochen, und zwar

- unter distributiver Zielsetzung, um zu der raschen Angleichung der Einkommensniveaus in West und Ost beizutragen;
- unter räumlich-allokativer Zielsetzung, um den Umfang von Arbeitskräftewanderungen zu beeinflussen;
- unter sektoral-allokativer Zielsetzung, um den sektoralen Strukturwandel in den neuen Bundesländern nicht zu behindern, und
- unter beschäftigungspolitischer Zielsetzung, um das Niveau der Arbeitslosigkeit zu begrenzen.

Wenige Argumente verdeutlichen, daß die gleichzeitige Verfolgung aller Ziele mit dem Instrument der Tarifpolitik unmöglich ist: Die Betriebe der neuen Bundesländer könnten vermutlich danach klassifiziert werden, ob sie bei dem derzeit noch relativ niedrigen Lohnniveau konkurrenz- und damit überlebensfähig sind oder nicht. Den nicht Überlebensfähigen könnte allenfalls eine Lohnsenkung helfen, und gleichzeitig könnten so die Arbeitsmarktprobleme reduziert werden. Unter dem Aspekt, daß der offensichtlich vorhandene Druck zum Wandel verarbeitet werden muß und nicht zurückgedrängt werden darf, wären Lohnsenkungen aber ebenso unsinnig, wie sie unter der Zielsetzung der Einkommensangleichung undurchsetzbar sind. Daneben würden sie die Abwanderungsbereitschaft der Arbeitskräfte erhöhen. Von den derzeit als überlebensfähig einzustufenden Betrieben werden in Zukunft einige überdurchschnittliche, andere unterdurchschnittliche Produktivitätszuwächse realisieren. Würden sich die Lohnsteigerungen an den "Schnellen" orientieren, so würde dies den Anpassungsdruck verschärfen und die Lösung von Arbeitsmarktproblemen erschweren; der Einkommensangleichungsprozeß könnte dagegen beschleunigt werden. Eine Orientierung der Lohnerhöhungen an den "Langsamen" würde dagegen den Anpassungsdruck verringern, die Beschäftigungsmöglichkeiten kurzfristig verbessern und den Lohnkostenvorteil konservieren. Kehrseite wäre die Verlangsamung des Einkommensangleichungsprozesses und mit zunehmender Dauer dieses Prozesses vermutlich eine wachsende Wanderungsbereitschaft.

Wenn demzufolge die Tarifpolitik nicht alle genannten Ziele gleichzeitig erreichen kann, dann wird eine – klare Prioritäten setzende – Aufgabenverteilung erforderlich. Dabei scheint für die Tarifpolitik die vorrangige Verfolgung allokativer Zielsetzungen am zweckmäßigsten: Wäre diese Ausrichtung erfolgreich, könnte sie zur Lösung der verteilungs- und beschäftigungspolitischen Ziele beitragen; bei begrenztem Erfolg wären ergänzende Maßnahmen notwendig.

Konkreter heißt das zweierlei für die Tarifpolitik: Erstens zeigen die Erfahrungen aus altindustrialisierten Regionen, daß qualifizierte Arbeitskräfte eine wichtige Revitalisierungsvoraussetzung sind. Bei noch weitgehend nivellierten Löhnen in den neuen

Bundesländern und qualifikationsbezogenen Differenzierungen in Westdeutschland ist aber der Anreiz zur Westwanderung gerade bei diesen besser qualifizierten Arbeitskräften am höchsten (15). Eine stärkere Differenzierung von Löhnen und Gehältern in den neuen Bundesländern nach qualifikatorischen Aspekten könnte diesen Anreiz verringern und gleichzeitig die Motivation der Arbeitskräfte zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen erhöhen. Sie ist aber auch erforderlich, um qualifizierte Spezialisten aus dem Westen zu einer Arbeitsaufnahme in den neuen Bundesländern zu bewegen.

Zweitens sollte die Tarifpolitik weder eine den Strukturwandel verzögernde noch eine den Anpassungsdruck verschärfende Wirkung haben. Verzögert würde sie wirken, wenn sie dem – sicherlich beschäftigungspolitisch motivierten – Vorschlag des Sachverständigenrats (16) folgte und sich mit der Lohnentwicklung eng an der Entwicklung von Branchen- bzw. Betriebsproduktivitäten orientierte. Es ist zwar richtig, daß dabei der Abbau des Alten verlangsamt wird, es werden aber gleichzeitig die Expansionspielräume der Leistungstarken reduziert (17). Eine Verschärfung des Anpassungsdrucks würde hingegen eintreten, wenn zukünftig mögliche Produktivitätssteigerungen überschätzt und in den Lohnerhöhungen vorweggenommen würden (18). Deshalb sollten die durchschnittlichen Produktivitätssteigerungen zumindest als Orientierungsgröße für die durchschnittlichen Lohnzuwächse dienen, was Möglichkeiten sektoraler Differenzierung nicht völlig ausschließen muß. Kurzfristige beschäftigungspolitische Erfolge sind bei einer solche Strategie wenig wahrscheinlich. Die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern kann in einem – durch den skizzierten tarifpolitischen Beitrag unterstützten – Vitalisierungs- und Umstrukturierungsprozeß erst langfristig zurückgehen.

Da die hohe Arbeitslosigkeit kaum auf die Lohnhöhe, sondern auf den Abbau von Fehlallokationen, deren Ursache ein wenig effizientes Wirtschaftssystem war, zurückzuführen ist, ist zur Finanzierung der zwischenzeitlich auftretenden Kosten der Arbeitslosigkeit aber die Solidarität aller gefordert, und nicht allein der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung (19) bzw. schon gar nicht allein der Arbeiter und Angestellten in den neuen Bundesländern (20). Eine Finanzierung aus Steuereinnahmen ist also durchaus vertretbar (21).

Die beschriebene Strategie koppelt die Geschwindigkeit des Einkommensangleichungsprozesses zwischen Ost und West an die Geschwindigkeit, mit der die derzeit bestehenden Produktivitätsdifferenzen abgebaut werden. Will man beide Prozesse aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten voneinander entkoppeln, so bleibt allein die Möglichkeit von Einkommenstransfers. Diese Einkommenstransfers könnten beispielsweise über einen Fonds abgewickelt werden; seine Finanzierung sollte, da es sich um konsumtive Verwendungszwecke handelt, aus Steuereinnahmen erfolgen. Die Trennung dieses "Einkommenstransfer-Fonds" vom bereits existierenden Fonds "Deutsche Einheit" würde darüber hinaus die Möglichkeit eröffnen, deutlicher zwischen konsumtiven – dies legt die Steuerfinanzierung nahe – und investiven – dies spricht für die Kreditfinanzierung – Verwendungen zu differenzieren.

Die Ausführungen haben die Bedeutung, aber auch die Schwierigkeiten der Lohnpolitik in den neuen Bundesländern deutlich gemacht. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch nicht durch Löhne und Lohnstrukturen allein determiniert, sondern sie hängt auch von Art und Umfang der Arbeitsmarktregulierungen ab. Wie die Erfahrungen aus altindustriellen Regionen zeigen, hat dort häufig das komplexe Zusammenwirken von inflexiblen Löhnen und Lohnstrukturen mit einer hohen – zum Schutz der Arbeitnehmer vereinbarten – Regelungsdichte die Anpassungs-

prozesse erschwert (22). Die mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion erfolgte weitgehende Übernahme westdeutscher Arbeitsmarktregulierungen in den neuen Bundesländern beinhaltet daher Risiken für den strukturellen Wandel, auch wenn derzeit andere Rigiditäten (z.B. im Bereich der Eigentumsrechte und ihrer administrativen Handhabung) diesbezüglich von größerer Relevanz sein dürften. Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern können in einer Wirtschaft ohne stärkere Entwicklungsbrüche stabilisierende Wirkung haben und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen (23). Die in den neuen Bundesländern erforderlichen tiefgreifenden strukturellen Veränderungen werden durch solche Reglementierungen jedoch behindert, weil die mit Umstrukturierungen notwendigerweise verbundenen Arbeitskräftefreisetzungen erschwert und die unternehmerischen Risiken des Neuaufbaus erhöht werden (24). Dies würde in noch stärkerem Maße für die sicherlich zu erwartende Forderung nach noch rigideren Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen gelten. Ein politisch erzwungener Erhalt unrentabler Arbeitsplätze wird jedoch in keinem Fall eine Lösung der Probleme bringen.

1.3 Innovationsfähigkeit der Unternehmen

Flexibilität und Bereitschaft zur Anpassung bei den Arbeitnehmern ist aber nur ein für den Strukturwandel relevanter Aspekt. Ähnliche Anforderungen sind an die (potentiellen) Unternehmer zu stellen: Aufgeschlossenheit gegenüber dem Neuen, Denken in Alternativen, Innovationsfähigkeit und Risikobereitschaft sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Bewußte Bestrebungen zur Verhinderung des Neuen, wie es sie in altindustriellen Regionen durchaus gegeben hat, sind bei dem mit atemberaubender Geschwindigkeit gestiegenen Anpassungsdruck in den neuen Bundesländern wenig wahrscheinlich. Die Erkenntnis, daß eine Partizipation am Wohlstand und an der Wohlstandsentwicklung in einem vereinten Deutschland nur über einen raschen Wandel, nicht aber durch das Streben nach Strukturkonservierung zu erreichen ist, sollte sich auch gegen mögliche Widerstände der "Alten Garde" rasch durchsetzen. Wahrscheinlicher sind demgegenüber ungewollte Verzögerungen, wie sie sich z.B. aus unzureichender Kenntnis der Marktmechanismen, aus Fehleinschätzungen, aus der Unfähigkeit der Informationsgewinnung und -verarbeitung und aus mangelnder Motivation ergeben können.

Die in altindustriellen Regionen als Folge dauerhaften Erfolgs in der Vergangenheit zu beobachtenden mentalen Verkrustungen und Mängel an Innovationskraft könnten auch in der ehemaligen DDR zu einem Anpassungshemmnis werden; ihre Ursache ist jedoch die mehr als 40jährige Mißwirtschaft eines zentralgelenkten Systems. Die daraus resultierenden Probleme haben eine statische und eine dynamische Dimension. Die statische Dimension betrifft ausschließlich die regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben, die die Geschäftsleitung eines am Markt operierenden Unternehmens zu erfüllen hat und die sich von denen in einem zentralgelenkten Kombinat erheblich unterscheiden. Handlungsrechte bzw. -pflichten von Managern in Marktwirtschaften durften bzw. mußten von Betriebs- oder Kombinatseleitungen nicht wahrgenommen werden: Die eigenständige Entscheidungskompetenz hinsichtlich Erzeugnispalette, Herstellungsverfahren, Beschaffung, Absatz, Finanzierung und Investitionstätigkeit fehlten ebenso wie der selbstverantwortliche Umgang mit Risiken, Kostenbewußtsein und die notwendigen Informationen über die Leistungskraft der Konkurrenten. Das mangelnde Wissen in diesen Bereichen kann zumindest zeitweilig zu Verhaltensunsicherheiten führen und die betrieblichen Aktivitäten lähmen (25).

Durch die statische Problemdimension sind bereits die normalen betrieblichen Abläufe gefährdet, das dynamische Problem könnte dagegen die langfristig erforderlichen Vitalisierungsprozesse behindern oder verzögern. Die Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern erfordert – ähnlich wie in den altindustrialisierten Regionen – in ganz besonderer Weise den innovativen Unternehmer. Innovatives Handeln muß jedoch erstens von den Handlungsrechten her möglich sein, zweitens müssen die Fähigkeiten für ein solches Handeln vorhanden sein und drittens muß eine entsprechende Anreizstruktur zu diesem Handeln herausfordern (26). Zwar sind mit dem Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft die Handlungsrechte und Anreizstrukturen geschaffen worden, eine Beurteilung der Innovationsfähigkeit ist derzeit aber nur schwer möglich. Einerseits könnte die Tatsache, daß Handlungsrechte über Jahrzehnte hinweg fehlten und auch die Anreize zur Innovation nur gering waren, Innovation mithin zentral "verordnet" werden mußte, dazu geführt haben, daß auch die Fähigkeit zur Innovation verkümmert ist. Es ist aber ebenso denkbar, daß durch den Wandel der Rahmenbedingungen ein Stau von bisher unterdrückten Innovationsfähigkeiten schlagartig aufgelöst wird.

Die geringe Geschwindigkeit, mit der in altindustriellen Regionen ein Wandel im Denken und im Verhalten eingetreten ist, läßt aber eher befürchten, daß die jahrzehntelange Zentralverwaltungswirtschaft zu mentalen Verkrustungen geführt hat, daß sie Entscheidungsträger ohne Verantwortung für ihre Entscheidungen hervorgebracht hat und deshalb auch kaum von heute auf morgen mit einer massenhaften unternehmerischen Initiative in der früheren DDR zu rechnen ist (27). Diese mentalen Verkrustungen und die Schwächung der Innovationskraft dürften für die Anpassungen in der ehemaligen DDR ein noch gravierenderes Problem darstellen als für die altindustriellen Regionen. Während nämlich in den altindustriellen Regionen immer noch weite Teile der Wirtschaft in marktmäßiger Konkurrenz zu anderen Anbietern standen und somit zu eigener Initiative, zumindest aber zu Reaktionen unter Anpassungsdruck gezwungen und auch in der Lage waren, betreffen die durch das zentralgelenkte Wirtschaftssystem hervorgerufenen Verkrustungen die gesamte Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Die Lösung dieses Problems erfordert in erster Linie Zeit; eine Verringerung des Zeitbedarfs ist durch einen Wissens- und Technologietransfer (z.B. über die Kapitalbeteiligung westdeutscher Unternehmen) möglich und nötig. Ansonsten wird die sich andeutende Gefahr, daß Absatzchancen in den neuen Bundesländern nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft vom Westen aus wahrgenommen werden, daß die Modernisierung in der früheren DDR ins Stocken gerät und die Probleme nicht über regionsinternen Wandel, sondern durch passive Sanierung gelöst werden, noch bedrohlicher.

1.4 Flächenverfügbarkeit

Ähnlich wie bei der Innovationsfähigkeit ist auch eine detaillierte Beurteilung des Flächenangebots in der ehemaligen DDR derzeit kaum möglich; dennoch deuten einige Überlegungen darauf hin, daß diesem Standortfaktor bereits jetzt eine – sicherlich in Teilregionen unterschiedliche – Engpaßwirkung zukommt (28). Zwar dürfen – betrachtet man das Gesamtgebiet – eigentlich kaum quantitative Engpässe existieren; wenn die Flächenverfügbarkeit dennoch zu einem die Entwicklung limitierenden Faktor wird, so sind neben ökologischen Bedenken gegen einen extensiven Landschaftsverbrauch für industriell-gewerbliche Zwecke insbesondere Probleme in Verbindung mit Eigentumsverhältnissen und Altlastenprobleme hierfür ausschlaggebend.

Die mit dem Systemwechsel notwendig gewordene Privatisierung gesellschaftlichen Eigentums stößt zunächst auf das Problem der Bewertung von Grund und Boden. Da es in der ehemaligen DDR keinen funktionsfähigen Markt für Grund und Boden gab, können auch keine Marktpreise als Basis dieser Bewertung herangezogen werden. Diesem Problem wurde in der Anlage IX des Vertrags über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion dadurch Rechnung getragen, daß nach Ablauf einer Übergangsfrist die Überprüfung und nachträgliche Korrektur der Bewertung möglich ist (29). Die mit Bewertungsfragen verbundenen Risiken konnten damit zwar reduziert, aber keinesfalls beseitigt werden.

Auch hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse tragen die Regelungen im Einigungsvertrag und in der zugehörigen gemeinsamen Erklärung zur Verringerung von Unsicherheiten bei, aber sie beseitigen sie nicht: Nach 1949 enteignetes Grundvermögen ist grundsätzlich den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben zurückzugeben; ähnliches gilt für Betriebe und Beteiligungen, die durch Beschlagnahme in Volkseigentum überführt wurden. Eine abschließende Entscheidung über die zwischen 1945 und 1949 von der Besatzungsmacht vorgenommenen Enteignungen steht indes noch aus. Außerdem werden in vielen Fällen, für die prinzipiell eindeutige Regelungen vorliegen, Flächen erst dann verfügbar sein, wenn die Rechte der ehemaligen Eigentümer im Detail geklärt sind (30) – ein Prozeß, der sicherlich sehr zeitintensiv ist und dessen bürokratischer Aufwand abschreckende Wirkung auf potentielle Investoren haben dürfte. Art. 41 Abs. 2 des Einigungsvertrags schließt zwar eine Rückübertragung von Eigentumsrechten an Grundstücken für den Fall aus, daß diese Flächen für dringende Investitionszwecke, insbesondere in Verbindung mit der Schaffung oder dem Erhalt von Arbeitsplätzen benötigt werden; die Bedingungen dieses Ausschlusses sind jedoch so vage formuliert, daß sie aufwendige administrative Verfahren zur Klärung der Frage, ob diese Voraussetzungen vorliegen, befürchten lassen. Probleme in Verbindung mit Eigentumsrechten ergeben sich mithin erstens, weil noch nicht alle rechtlichen Fragen abschließend geklärt sind, zweitens, weil dort, wo rechtliche Regelungen existieren, diese einen hohen administrativen Aufwand erfordern, und es drittens fraglich ist, ob die Verwaltungen in den neuen Bundesländern derzeit in der Lage sind, diese Aufgaben kompetent und ohne Zeitverlust zu erbringen (31). Will man verhindern, daß Rechtsunsicherheiten und Klärungsverfahren zu einem (auf Dauer) gravierenden Investitionshemmnis werden, so ist neben einer schnellstmöglichen rechtlichen Klärung noch offener Fragen ein flexibles Angehen der Problemstellungen notwendig. Wie schwierig dies jedoch ist, wird daran ersichtlich, daß bereits gegen die derzeit im Einigungsvertrag getroffenen Regelungen der Vorwurf erhoben wird, "ein zentrales Element der Wirtschaftsordnung, die Eigentumsordnung, nach den politischen Dringlichkeiten zu manipulieren." (32)

Zu den angesprochenen Hemmnissen aufgrund von Rechtsunsicherheiten kommt ein weiteres hinzu: Es ist davon auszugehen, daß der Boden in vielen Fällen aufgrund von Kontaminationen und Industriebrachen – ähnlich wie in altindustriellen Regionen – erst nach zeitaufwendigen und kostenintensiven Sanierungsarbeiten für eine neue Nutzung verwendet werden kann (33). Die feststellbare Investitionszurückhaltung dürfte deshalb z.T. auch durch solche schwer kalkulierbaren Altlastenrisiken zu erklären sein. Die systematische Feststellung und detaillierte Analyse industrieller Altlasten ist ein erster wesentlicher Schritt zum Abbau dieses Anpassungshemmnisses.

1.5 Infrastrukturausstattung

Die bislang erörterten Anpassungshemmnisse betrafen die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden. Daneben können aber auch Defizite in der Ausstattung mit einer zu den Produktionsfaktoren komplementären Infrastruktur den strukturellen Wandel und eine dynamische Wirtschaftsentwicklung behindern. Mit Blick auf die altindustriellen Regionen wurden solche Ausstattungsdefizite insbesondere bei den modernen Infrastrukturelementen konstatiert. Die Ausstattung mit klassischer Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, Versorgungseinrichtungen, soziale Infrastruktur) wird dagegen im allgemeinen – trotz teilweisen Modernisierungsbedarfs und trotz verbleibender Engpässe – als befriedigend und besser bezeichnet. Dieses Urteil läßt sich auf die neuen Bundesländer keinesfalls übertragen. Eine vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) durchgeführte detaillierte Bestandsaufnahme kommt diesbezüglich zu sehr ungünstigen, hier nur in stark komprimierter Form wiedergegebenen Resultaten (34):

- Die Verkehrsinfrastruktur spiegelt die politischen Entscheidungen der Vergangenheit wider. Sie ist stark nord-süd-orientiert; die Ost-West-Verkehrsachsen existieren zwar noch, sind aber ausbau- und modernisierungsbedürftig. Die gesamte Verkehrsinfrastruktur genügt weder quantitativ noch qualitativ den Anforderungen in anderen westeuropäischen Ländern: Die Transportmittel sind überaltert, die Reparaturkapazitäten unzureichend, der Ausbauzustand der Verkehrswege ist schlecht und es existieren Engpässe.
- Ebenso schlecht stellte sich Mitte des Jahres 1990 das Bild im Bereich der Kommunikations- und Informationsinfrastruktur dar. Die Ausstattung mit Telefon-Hauptanschlüssen je 100 Einwohner betrug zu diesem Zeitpunkt weniger als ein Viertel derjenigen in der "alten" Bundesrepublik; sie ist schlechter als die Portugals. Sind die Defizite bei dieser traditionellen Kommunikationstechnologie bereits erheblich, fallen sie bei modernen Techniken noch deutlich größer aus.
- Neben diesen beiden für die zukünftige Entwicklung zentralen Infrastrukturbereichen bestehen weitere Probleme in der Energieversorgung, in der Trinkwasserversorgung, im Weiterbildungsbereich und insbesondere im Bereich höherwertiger, produktionsorientierter Dienstleistungen. Selbst bei der unter quantitativen Aspekten als gut anzusehenden Forschungsinfrastruktur wird an der Effizienz und Leistungsfähigkeit gezweifelt.

Die Ausgangsbedingungen, die die frühere DDR im Bereich der Infrastruktur bietet, sind somit erheblich ungünstiger als in den meisten altindustriellen Regionen. Sie sind eher mit denen rückständiger Gebiete zu vergleichen; denn es fehlen nicht allein die modernen Infrastrukturelemente, vielmehr bestehen auch hinsichtlich der in westlichen Industrieländern zumeist als Ubiquität bezeichneten Infrastrukturbauwerke erhebliche quantitative und qualitative Mängel. Mängel, die ein Hemmnis für die Umstrukturierungen darstellen und die deshalb schnellstmöglich zu beseitigen sind, deren Beseitigung aber, selbst wenn sie zügig verlief, einen erheblichen Zeitaufwand erfordert.

1.6 Image

Die bislang diskutierten Faktoren haben in ihrem Zusammenwirken in vielen altindustriellen Regionen zum Entstehen eines Negativimages beigetragen, das sich insbesondere außerhalb dieser Gebiete häufig als so resistent erwiesen hat, daß Revitalisierungsbemühungen und deren Erfolge allenfalls am Rande zur Kenntnis genommen wurden. Ähnliche Probleme lassen sich in den neuen Bundesländern nicht ausschließen. Zwar genoß die DDR vor Maueröffnung ein recht hohes Ansehen, weil sie unter den sozialistischen Ländern wirtschaftlich eine führende Position innehatte. Die Öffnung der Mauer machte aber verhältnismäßig schnell deutlich, wie ihre Position im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern zu beurteilen war. Eine Imageverschlechterung war die Folge. Zum Zeitpunkt der Vereinigung beider deutscher Staaten hatte das Bild von mehr als 40 Jahren zentralgelenkter Mißwirtschaft bereits klar die Oberhand gewonnen. Mit diesem Etikett ist inzwischen nicht allein die Wirtschaft belegt, es wird auch vielfach – sicherlich oft genug zu Unrecht – auf die Menschen übertragen. Das Negativimage sitzt somit tiefer als in mancher der altindustriellen Regionen; denn z.B. die Arbeitskräfte im Ruhrgebiet galten stets als leistungsbereit und arbeitsam. Das "DDR-Image" aufzupolieren, muß daher ein vorrangiges Anliegen sein. Der notwendige Kapital- und Humankapitaltransfer von West nach Ost wird nur zustandekommen, wenn es gelingt, ein positives Bild der neuen Bundesländer zu zeichnen und Faktoren, die ein Negativimage verstärken könnten, so rasch wie möglich zu beseitigen. Dazu können die Menschen in der früheren DDR selbst beitragen, indem sie die sich aufbauenden Vorurteile widerlegen. Dazu beitragen kann auch eine stärkere Betonung positiver Faktoren (z.B. des landschaftlichen Reizes weiter Teile der neuen Bundesländer). Dazu beitragen können schließlich auch von Unternehmen initiierte Aktivitäten, wie sie z.B. im Ruhrgebiet (Initiativkreis Ruhrgebiet) bereits mit Erfolg praktiziert werden. Ein verhärtetes negatives Image könnte für den Umstrukturierungsprozeß der ehemaligen DDR verheerende Folgen haben und diesen Teil eines vereinten Deutschlands zu einem Dauerbezieher von Transfers ohne eigenständige Wachstumsdynamik werden lassen.

2. Lehren aus den Erfahrungsmustern altindustrieller Regionen

2.1 Umfang und Dauer der Anpassungen

Der einleitend kurz angestellte Vergleich der Entwicklungsmuster altindustrieller Gebiete mit denen der früheren DDR hat wenig Gemeinsamkeiten erbracht; dennoch, auch aus den Unterschieden lassen sich Schlüsse ziehen: Der Anpassungsdruck in altindustriellen Regionen ist fast kontinuierlich entstanden und gewachsen. Entsprechend verliefen auch die Niedergangsprozesse vergleichsweise kontinuierlich, immer wieder von Phasen unterbrochen, die glauben ließen, die Anpassungsschwierigkeiten seien bewältigt. Die Folge davon waren Erkenntnisverzögerungen und häufig ein verspätetes Handeln. Die Phase des Niedergangs dauerte aber auch entsprechend lange an: So steht beispielsweise das Ruhrgebiet seit Beginn der Kohlekrise 1957 ständig unter erheblichem Anpassungsdruck, und selbst derzeit kann man kaum davon ausgehen, daß die Anpassungsprozesse abgeschlossen sind.

Die Wirtschaft der früheren DDR wurde sehr viel abrupter unter Anpassungsdruck gesetzt. Entsprechend rasant verläuft der Niedergangsprozeß, der sich unter anderem in den rasch gestiegenen und noch immer steigenden Arbeitslosen- und Kurzarbeiterquoten dokumentiert. "Recognition-lags" hinsichtlich der Notwendigkeit wirtschaftspolitischen Handelns sind deshalb nicht in dem Aus-

maß wie in altindustriellen Regionen aufgetreten. Wohl aber wird inzwischen deutlich, daß der Umfang des Handlungsbedarfs von den politischen Entscheidungsträgern viel zu niedrig eingeschätzt wurde. Da die Dimension der Modernisierungs- und Umstrukturierungsaufgaben in den neuen Bundesländern die der altindustriellen Regionen bei weitem übersteigt und ihr – das haben die vorangegangenen Ausführungen gezeigt – ganz ähnliche Hemmnisse entgegenstehen, hätte eine Orientierung an den Wirtschaftsdaten altindustrieller Regionen von vornherein eine realistischere Einschätzung der mit dem Niedergangsprozeß verbundenen Probleme erlaubt: So erreichte die Summe von Arbeitslosen- und Kurzarbeiterquote z.B. im Ruhrgebiet 1984 einen Wert von jahresdurchschnittlich 18,6 %, eine Größenordnung, die mit Blick auf die neuen Bundesländer im günstigsten Fall als untere Grenze zu interpretieren ist.

Die Diskussion typischer Hemmnisse für die Umstrukturierung altindustrieller Regionen mit Blick auf ihre Relevanz in der ehemaligen DDR gestattet weitere Folgerungen. Wie in altindustriellen Regionen existieren auch in der früheren DDR zum gegenwärtigen Zeitpunkt zahlreiche Anpassungshemmnisse, die die Regenerationskraft – trotz aller finanziellen Hilfen von außen – verringern und den Modernisierungsprozeß erschweren. Einige dieser Hemmnisse (z.B. Verkrustungserscheinungen, Infrastrukturfdefizite) schlagen sogar stärker als im Fall altindustrieller Regionen zu Buche.

Die Erscheinungsformen dieser Anpassungshemmnisse ähneln einander, ihre Ursachen sind jedoch unterschiedlich: Die in altindustriellen Regionen zu beobachtenden Niedergangsprozesse hätten durch intersektorale bzw. innerbetriebliche Substitutionsvorgänge verhindert, zumindest aber abgeschwächt werden können. Diese Substitutionsprozesse wurden jedoch durch eine zu geringe Polyvalenz der Einsatzfaktoren (Arbeit, Disposition, Boden, Infrastruktur) erschwert bzw. sogar blockiert. Ursache hierfür war, daß der erfolgreiche Einsatz der Faktoren in einer bestimmten Verwendung Überlegungen zum Erhalt ihrer Vielseitigkeit zu erübrigen schien. Das Gefährdungspotential für die Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist ganz ähnlich gelagert. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß die unzureichende Polyvalenz durch die zentralgelenkte Wirtschaftsordnung hervorgerufen ist, die Fehlallokationen bewirkt und gleichzeitig deren Verfestigung begünstigt hat.

Der Abbau von Anpassungshemmnissen ist Grundlage für eine Revitalisierung. Er mußte und konnte im Falle der früheren DDR (anders als in den altindustriellen Regionen) bei der Ursache der Hemmnisse, der wenig effizienten Wirtschaftsordnung, ansetzen. Insofern stellt der Wandel von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft eine notwendige Voraussetzung zur Beseitigung der Anpassungshemmnisse dar. Er ist aber keine hinreichende Bedingung, da die festgestellten Phänomene zumindest zeitweilig resistent sein werden – soweit es mentale Anpassungsbarrieren sind, bis der Umdenkungsprozeß abgeschlossen ist, soweit die Hemmnisse physischer Art sind, bis sie beseitigt worden sind.

Auch die Tatsache der zeitlichen Resistenz der Anpassungshemmnisse stellt eine Gemeinsamkeit mit den altindustriellen Regionen dar. Unabhängig von der Ursache der Anpassungsbarrieren ist Zeit ein wesentlicher Faktor bei den Modernisierungsbestrebungen. Die vielfach durch eine "Stichtageuseuphorie" unterstützte Auffassung, daß z.B. allein das Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion, der Beitrittsstermin der ehemaligen DDR-Länder zum Grundgesetz oder der gesamtdeutsche Wahltermin eine schlagartige Wende zum Besseren auslösen, mußte eine Illusion bleiben, da sie den Zeitbedarf für Anpassungsvorgänge völlig außer Betracht läßt. So trivial dieser Hinweis auf den Zeitbedarf

erscheinen mag, er ist von größter Relevanz dafür, daß nicht nach dem Verstreichen solcher Stichtage die Euphorie in Resignation umschlägt.

Die Frage ist, ob die Revitalisierungsprozesse altindustrieller Regionen – ähnlich wie bei der Dimension der Niedergangsercheinungen – Anhaltspunkte für die angesprochenen Zeiterfordernisse liefern: Die Umstrukturierungsprozesse altindustrieller Regionen waren – so sie Erfolge oder Teilerfolge zu verzeichnen haben – langwierig; das Denken in Jahrzehnten und nicht das Denken in kurzen Fristen war und ist gefordert. Gleiches muß im Prinzip für die neuen Bundesländer gelten, auch wenn ähnliche Anpassungszeiträume im Fall der ehemaligen DDR zum einen wenig akzeptabel erscheinen, sie zum anderen aber auch weniger wahrscheinlich sind, weil der abrupt wirkende Druck einen sehr viel stärkeren Handlungszwang ausübt als der kontinuierlich gewachsene Druck in den meisten altindustriellen Regionen.

2.2 Wirtschaftspolitisches Handeln

Aufgabe der Politik ist es, durch entschlossenes, rasches Handeln zur Verringerung des Zeitbedarfs beizutragen. In den altindustriellen Regionen verstrich nicht nur Zeit, bis der neue regionale Problemtyp als solcher erkannt wurde, sondern es verstrich nochmals Zeit, bis Anpassungen der Regionalpolitik an die Erfordernisse dieser Problemregionen erfolgten. Bei dem Bestreben um die Restrukturierung und Vitalisierung der Wirtschaft der neuen Bundesländer dürfen solche Time-lags nicht auftreten. Erforderlich ist daher die konkrete Ausgestaltung und schnelle Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in der der regionalen Strukturpolitik eine hohe Bedeutung zukommen könnte (35). Hauptanliegen ist die rasche Angleichung der Wohlstandsniveaus und der Lebensverhältnisse in West und Ost. Diese großräumige Ausgleichs-Zielsetzung ist nur durch ein überdurchschnittliches Wachstum in der ehemaligen DDR zu erreichen (36), d.h. auf Ebene der Großräume besteht zwischen den regionalpolitischen Anliegen von Wachstum und Ausgleich eine ansonsten nicht immer gegebene Zielharmonie. Die Verfolgung wachstumspolitischer Ziele für die frühere DDR als Ganzes steht aber möglicherweise in einem Zielkonflikt zum kleinräumlichen Disparitätenabbau innerhalb der neuen Bundesländer; denn diejenigen Regionen mit den vermutlich höchsten negativen Disparitäten werden kaum mit denen identisch sein, in denen die Nutzung latent oder offenkundig vorhandener Produktionsreserven die höchsten Beiträge zum Wachstum im Gesamttraum erwarten läßt (37). Die Wachstumspolitik muß daher eine klare Priorität gegenüber einer auf kleinräumlichen Ausgleich zielenden Regionalpolitik erhalten.

Was läßt sich bezüglich einer solchen wachstumsorientierten Politik aus den Erfahrungen altindustrieller Regionen lernen? Zunächst zeigen die Erfahrungen in nahezu allen altindustriellen Regionen, daß eine Politik, die auf Strukturkonservierung zielt, die Probleme nicht zu lösen vermag, sondern in aller Regel lediglich die Anpassungsprozesse erschwert und verlängert hat. In den altindustriellen Regionen hat eine solche Politik oft genug zu einem "circulus vitiosus" geführt (38). Strukturhaltende staatliche Interventionen haben bei allen Beteiligten die Hoffnung genährt, daß die Probleme auf diesem Weg zu lösen sind. Diese Hoffnung dämpft die Flexibilitätsbereitschaft der Privaten, und dies wiederum löst bei fortbestehendem Anpassungsdruck die Forderung nach weiteren staatlichen Hilfen aus. Strukturkonservierende Politik ist damit kostspielig und wenig effizient. Eine Politik für die ehemalige DDR muß deshalb offensiven Charakter haben, wobei klar sein sollte, daß sie den Umstrukturierungsprozeß nicht allein bewerkstelligen kann, sondern daß sie diese im Kern privatwirtschaftliche Aufgabe lediglich unterstützen kann.

Diese Forderung stellt kein Plädoyer gegen eine sozialpolitische Flankierung der Umstrukturierungsprozesse dar. Diese sozialpolitische Flankierung ist im Gegenteil notwendig, aber sie muß sinnvoll ausgestaltet sein. Insbesondere ist es dabei erforderlich, daß Phasen von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit von den Arbeitnehmern für Weiterqualifikation oder Umschulung genutzt werden. Da in der früheren DDR in erheblichem Umfang Reparatur- und Modernisierungsarbeiten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu leisten sind, sollten auch Modelle, wie sie – in allerdings kleinerem Rahmen – in Luxemburg praktiziert wurden (39), in Betracht gezogen werden: Dort gab es zwischen 1975 und 1985 die "Travaux extraordinaires d'intérêt général" (TEIG), bei der von der Stahlindustrie freigesetzte Arbeitskräfte für Tätigkeiten zur Verbesserung der Infrastruktur eingesetzt wurden. Solche Übergangsbeschäftigungsverhältnisse (40) haben gegenüber der Arbeitslosigkeit bzw. "Null-Kurzarbeit" den Vorteil, daß freie Arbeitskräfteserven nicht "brachliegen", sondern zur schnelleren Abwicklung ohnedies notwendiger Arbeiten (z.B. Flächenсанierung, Industriebrachenbeseitigung, Infrastrukturverbesserungen) genutzt werden. Ihre Entlohnung müßte so ausgestaltet werden, daß Arbeitskräfte einen Anreiz zur Teilnahme haben; eine zeitliche Befristung derartiger Maßnahmen könnte verhindern, daß der Eindruck staatlicher Beschäftigungsgarantien entsteht. Sinnvoll könnte schließlich eine enge Koordination solcher Übergangsbeschäftigung mit Qualifizierungs- und Umschulungsangeboten sein (41). Wie bereits oben begründet, sollte die Finanzierung solcher Maßnahmen, z.B. über die erwähnte Fondslösung, aus allgemeinen Steuermitteln (und nicht aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung) erfolgen.

Deutlich dürfte bereits geworden sein, daß – nach Beseitigung eines maroden ordnungspolitischen Rahmens – weitere "Aufräumarbeiten" für das Alte zu erledigen sind. Hier geht es insbesondere um den Abbau der angesprochenen Anpassungshemmnisse; einige Vorschläge hierzu enthielten bereits die Überlegungen zu den Anpassungshemmnissen. Eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Beseitigung von Anpassungsbarrieren kommt dabei dem Abbau mentaler "Altlasten" zu. Wie er konkret erfolgen kann, ist schwer zu präzisieren. Bezogen auf die neuen Bundesländer dürfte die Vermittlung einer marktwirtschaftlichen Denkweise an vorderster Stelle stehen. Weitere Hinweise sind aus den Revitalisierungsprozessen z.B. in Pittsburgh oder im Ruhrgebiet abzuleiten: Wesentlich für erste Erfolge waren hier Faktoren wie die enge Kooperation von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft ("Public Private Partnership"), wie ein wachsendes Verantwortungsgefühl der Wirtschaft für die Region (sichtbar z.B. in den Aktivitäten des "Initiativkreises Ruhrgebiet"), wie der Versuch, beim Abbau physischer Anpassungshemmnisse neue Wege zu beschreiten, oder wie die stärkere Akzentuierung "weicher Standortfaktoren" (z.B. Kultur- und Freizeitangebote). Entscheidend ist aber auch das Verhalten von Politik und Verwaltung: Ein hohes Maß an Flexibilität, eine stärkere Bereitschaft, über alternative Ansätze nachzudenken, und die Minimierung des bürokratischen Aufwands können zur Herstellung eines "wirtschaftsfreundlichen" Klimas beitragen. Neben diesen Punkten ist ein weiteres, eher psychologisches Element für den Erfolg der Umstrukturierungsbemühungen von Bedeutung. Erfolg zieht oft weitere Erfolge fast magisch an: "Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg" (42). Ganz ähnliches gilt für den Mißverfolg. Insofern ist auch ein "Vermarkten" von Erfolgen in den fünf neuen Bundesländern – national wie international – wichtig. Es muß offensichtlich werden, daß Erfolg möglich ist, damit andere versuchen, den Erfolgreichen nachzueifern.

Bei der Beseitigung physischer Anpassungshemmnisse müssen wegen der damit verbundenen Kosten sowohl unter sachlichen als

auch unter räumlichen (regionalen) Aspekten Schwerpunkte gesetzt werden (43). Unter sachlichen Gesichtspunkten ist zu fragen, von welchem Anpassungshemmnis die restriktivsten Wirkungen ausgehen; unter räumlichen Gesichtspunkten ist zu fragen, in welcher Teilregion der ehemaligen DDR ein Abbau von Anpassungshemmnissen die höchsten Wachstumspotentiale freisetzt. Hinsichtlich der sachlichen Prioritäten im Infrastrukturbereich führen die Analysen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung zu dem Ergebnis (44), daß der Ausbau einer unternehmensbezogenen Kommunikationsinfrastruktur höchste Priorität genießt und der Verkehrsbereich die zweite Position in der Rangskala einnimmt. Von vergleichbarer Bedeutung dürfte aber auch die Schaffung funktionsfähiger Verwaltungsstrukturen sein, um zu gewährleisten, daß Planung, Finanzierung und Realisierung der verschiedenen Maßnahmen effizient ablaufen. Die Schwierigkeiten, die mit einer solchen Prioritätensetzung verbunden sind, dürfen aber nicht übersehen werden; denn zwischen den einzelnen für die Umstrukturierung relevanten Faktoren bestehen Interdependenzen: Was nützt die beste Verkehrsanbindung, wenn keine Gewerbeflächen ohne Altlasten oder keine qualifizierten Arbeitskräfte verfügbar sind? Unter diesem Aspekt kommt der zusätzlichen räumlichen Schwerpunktbildung besondere Bedeutung zu. Hier sind detaillierte kleinräumliche Analysen zwar noch erforderlich, einiges deutet aber darauf hin, daß zunächst im Süden der früheren DDR die höheren Wachstumsreserven existieren (45).

Die hier vorgetragenen Überlegungen haben deutlich gemacht, daß – bei völlig unterschiedlichen Ursachen – eine ganze Reihe von Parallelen zwischen den Umstrukturierungsproblemen der altindustriellen Regionen und denen der neuen Bundesländer existieren. Dies trifft insbesondere für die Hemmnisse im Anpassungsprozeß zu. Folglich kann der Erfahrungsschatz der altindustriellen Regionen genutzt werden, um bezüglich Ausmaß und zeitlichem Verlauf ungefähre Vorstellungen über die Anpassungsprobleme zu erhalten; er kann außerdem sowohl hinsichtlich erfolg- als auch hinsichtlich mißerfolgversprechender Politikansätze nützliche Hinweise für das Bemühen um eine Vitalisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern liefern. Die Erfahrungsmuster altindustrieller Regionen sind dabei vermutlich nicht allein zur Ableitung recht globaler, volkswirtschaftlicher Lösungshinweise – wie sie hier erörtert wurden – hilfreich. Vielmehr verspricht eine tiefer ins Detail von Einzelaktivitäten gehende Analyse auch Präzisierungen für die konkrete Ausgestaltung von Vitalisierungskonzepten.

Anmerkungen

* Manuskript fertiggestellt im März 1991

(1) Ausführlicher zur Thematik altindustrieller Regionen: Hamm, R.; Wienert, H.: Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. – Berlin 1990. = Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), N.F. Heft 48

(2) Vgl. im Detail hierzu beispielsweise Hamm, R.; Wienert, H.: Strukturelle Anpassung . . . , a.a.O., S. 270 ff.

(3) Vgl. Scheuer, M.: Ausbildung und Qualifikation der Arbeitskräfte in der DDR. In: RWI-Mitteilungen, Berlin, 41. Jg. (1990), S. 77

(4) Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I]: Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland. Abschlußbericht. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearbeiter: Budde, R.; Hamm, R.; Klemmer, P.; Lageman, B.; Schruppf, H.). – Essen 1991, S. 152 ff.; Hagedorn, J.R.: Konzepte fehlen – Hilfe dringend erforderlich. In: Der Arbeitgeber, Düsseldorf, 42. Jg. (1990), S. 618 ff.

(5) Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 157 f.; Hagedorn, J.R.: Konzepte fehlen . . . , a.a.O., S. 618

(6) Diese sind z.T. bereits angelaufen; so unterstützten die Bildungswerke der westdeutschen Wirtschaft den Aufbau von Bildungswerken auf dem Gebiet der früheren DDR. Vgl. Hagedorn, J.R.: Konzepte fehlen . . . , a.a.O., S. 620

(7) Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 86 f.

(8) Die damit möglicherweise verbundenen Schwierigkeiten und Risiken für Wirtschaft und Verwaltung in den alten Bundesländern sollen hier nicht unerwähnt bleiben; sie sind jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags.

(9) Vgl. Scheuer, M.: Ausbildung und Qualifikation . . . , a.a.O., S. 76 f.; Adamy, W.: Marktwirtschaft und Arbeitslosigkeit in der DDR. Zwei Seiten einer Medaille? In: WSI-Mitteilungen, Düsseldorf, 43. Jg. (1990), S. 434; Gierse, M.: Kurzfristige Arbeitsmarktwirkungen des Zustroms von Aus- und Übersiedlern. In: RWI-Mitteilungen, 41. Jg. (1990), S. 159

(10) Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [III]: Übertragbarkeit der regionalwirtschaftlichen Konzepte und Instrumente der Bundesrepublik Deutschland und der EG auf die DDR. Vorstudie zu einem Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearbeiter: Klemmer, P.; Lageman, B.; Schruppf, H.). – Essen 1990, S. 79 f.; Hagedorn, J.R.: Konzepte fehlen . . . , a.a.O., S. 618; Helfert, M.: Arbeitspolitische Aspekte industrieller und sozialer Modernisierung der DDR. In: WSI-Mitteilungen, 43. Jg. (1990), S. 673 f.

(11) Bezogen auf die Qualifikationen vgl. Scheuer, M.: Ein Beitrag zur Diskussion um die künftige Lohnstruktur in der ehemaligen DDR. (Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript)

(12) Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Auf dem Weg zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. (Jahresgutachten 1990/91). = Bundestags-Drucks. 11/8472, Bonn 1990, Ziffer 404 ff.; Härtel, H.-H.: Vorschnelle Vereinheitlichung der Tariflöhne birgt Gefahren. In: Wirtschaftsdienst, Hamburg, 71. Jg. (1991), S. 7 ff.; Kalmbach, P.: Die Produktivität ist kein geeigneter Maßstab für die Lohnentwicklung. In: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. (1991), S. 11 ff.

(13) Vgl. Hamm, R.: Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt. Ein Hemmnis im Strukturwandel altindustrieller Regionen? In: List Forum, Baden-Baden, Bd. 17 (1991), S. 71 ff.

(14) Derzeit wird in vielen Bereichen die 100%ige Angleichung für 1994 angestrebt.

- (15)
Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), a.a.O., Ziffer 415
- (16)
Ebenda, Ziffer 411
- (17)
Ob der Vorschlag beschäftigungspolitisch kurzfristig erfolgreich wäre, kann daher keinesfalls als sicher gelten.
- (18)
Dies steht in Übereinstimmung mit den Äußerungen des Sachverständigenrats. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), a.a.O., Ziffer 406
- (19)
Wie im Fall der geplanten Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.
- (20)
Wie im Fall einer verlangsamten Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern.
- (21)
Vgl. Fritzsche, B.; Gebhardt, H.; Heilemann, U.; Loeffelholz, H.D. von: Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994. In: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. (1991), S. 23 f.
- (22)
Vgl. Hamm, R.: Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt . . . , a.a.O., S. 77 ff.
- (23)
Arbeitsmarktregulierungen wie z.B. Kündigungsschutz oder Sozialpläne verändern die Risikoallokation zwischen Arbeitnehmern und Unternehmen. Sie verringern das Freisetzungsrisiko der Beschäftigten, verschlechtern aber auch die Einstellungschancen der Arbeitssuchenden. Vgl. Neuman, H.: Effiziente Entlassungen durch Sozialpläne? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1988, Vol. 205/6, S. 506 ff.; Siebert, H.: Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht. Optimale Allokation von Risiken oder Ursache der Arbeitslosigkeit? In: Scherf, H. (Hrsg.): Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Berlin 1989, N.F. Band 178, S. 267 ff.
- (24)
Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme des § 613 a BGB, nach dem Kündigungen aus Anlaß einer Betriebsübernahme unwirksam sind und als Folge hiervon bei sämtlichen Sanierungsmaßnahmen von Betrieben in den neuen Bundesländern Verpflichtungen zum Interessenausgleich und zur Aufstellung eines Sozialplans gegeben sind. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), a.a.O., Ziffer 98
- (25)
Zum Vorgegangenen vgl. auch Gutmann, G. [I]: Produktivität und Wirtschaftsordnung. Die Wirtschaft der DDR im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn B33, 1990, S. 21 f.; Gutmann, G. [II]: Planversagen in der Wirtschaft der DDR. Bemerkungen aus ordnungstheoretischer Sicht. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Köln, 39. Jg. (1990), S. 93 ff.; Wienert, H.: Markt und Plan. Zum ordnungstheoretischen Hintergrund der Strukturprobleme der Wirtschaft der DDR. In: List-Forum, Baden-Baden, Bd. 17 (1991), S. 11 f.
- (26)
Vgl. Wienert, H.: Markt und Plan . . . , a.a.O., S. 12
- (27)
Ebenda, S. 19
- (28)
Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 83
- (29)
Vgl. Gutmann, G. [I]: Produktivität und Wirtschaftsordnung . . . , a.a.O., S. 22
- (30)
Ebenda, S. 22 f.
- (31)
Dies macht einmal mehr deutlich, welche entscheidende Bedeutung dem zeitweiligen "West-Ost-Transfer" erfahrener Verwaltungskräfte zukommt.
- (32)
Wohlgemuth, M.: Ordnungspolitische Anmerkungen zum "Einigungsvertrag". In: Wirtschaftsdienst, Hamburg, 70. Jg. (1990), S. 511. Dieser Vorwurf bezieht sich insbesondere auf die im Text z.T. angesprochenen Regelungen in Art. 41 (Einigungsvertrag).
- (33)
Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 209 ff.
- (34)
Im Detail vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 89 ff.
- (35)
Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [II], a.a.O., S. 10 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), a.a.O., Ziffer 342; Klemmer, P.: Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem. In: Wirtschaftsdienst, 70. Jg. (1990), S. 557 ff.
- (36)
Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [II], a.a.O., S. 4 ff.
- (37)
Die hier gewählte Formulierung entspricht bewußt der Formulierung des Wachstumsziels, wie es in der regionalen Strukturpolitik gebräuchlich ist. Vgl. z.B. Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, abgedruckt in: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturbericht 1969 der Bundesregierung. – Bonn 1969. = Bundestags-Drucks. V/4564, S. 28; Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. In: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1968, N.F. Bd. 41, S. 4 ff.
- (38)
Vgl. Hamm, R.; Wienert, H.: Strukturelle Anpassung . . . , a.a.O., S. 310
- (39)
Vgl. Ministère de l'économie (Ed.): L'économie industrielle du Luxembourg 1966–1983. = Cahiers économiques, Luxembourg 1987, No. 73, S. 185 ff.
- (40)
Vgl. auch Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [III]: Zur Lage der deutschen Stahlindustrie: Außenhandelsbedingte Flaute im Westen, Anpassungskrise im Osten. = RWI-Konjunkturbrief, Essen 1991, Nr. 1, S. 8 (Bearbeiter: Wienert, H.)
- (41)
Ein solches Konzept soll in der Region Bitterfeld/Wolfen realisiert werden. Vgl. o.V.: Industrie und Arbeitsplätze sollen erhalten werden. In: Handelsblatt, Düsseldorf, Ausgabe vom 15./16.2.1991

(42)

Dies ist der Titel einer Arbeit, die sich mit dem Revitalisierungsprozeß in Pittsburgh (USA) befaßt. Vgl. *Kunzmann, K.R.*: Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg. Kurzfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Dortmund 1988

(45)

Vgl. dasselbe (Hrsg.) [II], a.a.O., S. 93 f.

(43)

Vgl. hierzu auch Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [II], a.a.O., S. 89 ff.

(44)

Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) [I], a.a.O., S. 89 ff.; dasselbe (Hrsg.) [II], a.a.O., S. 94 ff.

*Dr. Rüdiger Hamm
Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (RWI)
Hohenzollernstraße 1/3
4300 Essen 1*