

Strukturpolitische Herausforderungen in den nächsten Jahren

Astrid Ziegler

Strukturpolitisch steht Deutschland schon seit geraumer Zeit vor großen Herausforderungen. Der Aufbau Ost ist ins Stocken geraten, Deutschland hat eine Innovationsschwäche. Welche Antworten hat die Politik zur Lösung dieser strukturpolitischen Probleme gegeben? Wo liegen die Defizite dieser Politik? Welche Akzentverschiebungen sind in den nächsten Jahren notwendig?

1

Divergenz oder Konvergenz wirtschaftlicher Aktivitäten?

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer schwierigen Lage. Ein geringes Wirtschaftswachstum, steigende Arbeitslosenzahlen und eine immer höhere Verschuldung der öffentlichen Haushalte haben in den letzten Jahren nicht zur Lösung der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland beitragen können (vgl. dazu den Beitrag von Hein u.a. in diesem Heft). Neben der Debatte um eine fehlgeschlagene Aufbau-Ost-Politik sehen viele eine zu geringe Innovationsfähigkeit der Bundesrepublik als Ursache für den strukturellen Mangel an Arbeitsplätzen.

Tatsache ist, dass der 1990 begonnene Anpassungs- und Umstellungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft auch nach über 15 Jahren noch nicht abgeschlossen ist. Trotz umfangreicher finanzieller Unterstützungen ist das Produktionswachstum in den neuen Ländern seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre ins Stocken geraten. Dadurch hat der anfänglich dynamische Anpassungsprozess Ostdeutschlands in den vergangenen Jahren deutlich an Geschwindigkeit verloren (SVR 2004). Wichtigstes Merkmal der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland ist das Nebeneinander von Licht und Schatten:

– Die ostdeutsche Industrie – allen voran der Maschinenbau – ist hoch produktiv und zum großen Teil mittlerweile international wettbewerbsfähig. Sorgenkind ist der Bau.
– Alle ostdeutschen Regionen zählen zu den strukturschwächsten Gebieten im Sinne der nationalen und europäischen Re-

gionalpolitik. Dresden, Leipzig, Halle und Brandenburg-Südwest haben in den letzten Jahren wirtschaftlich aufgeholt und einige westdeutsche Regionen sogar überholt.¹

– Unternehmen, die sich in technologischer und organisatorischer Hinsicht soweit entwickelt und erneuert haben, dass sie sich im internationalen Wettbewerb behaupten können, stehen Betriebe gegenüber, die immer noch mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

Trotz der Lichtblicke in der Aufbau-Ost-Politik (als Beispiele können genannt werden das mitteldeutsche Chemiedreieck, die Automobilindustrie in Sachsen und Thüringen sowie die Chip-Produktion in Dresden) ist das Ziel der Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands noch lange nicht erreicht, ebenso rückt ein sich selbsttragender wirtschaftlicher Aufschwung in Ostdeutschland in weite Ferne. Mit zunehmender Dauer des ostdeutschen Anpassungsprozesses brechen zusätzlich alte westdeutsche Strukturprobleme wieder auf bzw. drängen wieder stärker in die Öffentlichkeit (BBR 2005).

Als Beleg für eine Innovationsschwäche der deutschen Wirtschaft wird gewöhnlich ihr struktureller Wachstumsrückstand im Vergleich zu den USA, Japan oder Großbritannien aufgeführt. Die Stärke des deutschen Innovationssystems wird in seiner Fähigkeit zu inkrementellen Veränderungen gesehen, weniger offen ist Deutschland bei der Umsetzung von „radikalen“ Innovationen. Es wird herausgestellt, dass Deutschland in strategisch zentralen Branchen wie der Informations- und der Biotechnologie nicht „Spitze“ ist. Die deutsche Wirtschaft ist zu eng spezialisiert auf die Automobilindustrie, den Maschinenbau und den Chemiebereich. Bei Forschung und Entwicklung, in FuE-intensiven Sektoren also,

hat Deutschland an Boden verloren (Hornschild 2004). Die technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands zeigt zwar einzelne positive Signale (Zunahme der FuE-Intensität, Exporterfolge der FuE-Sektoren, positive Entwicklung der innovierenden Wirtschaftszweige bei Produktion und Beschäftigung), aber diesen stehen eine ganze Reihe von Hemmnissen gegenüber. Zwar wird in Deutschland stärker als in der Vergangenheit in FuE investiert, aber andere Länder – allen voran die Schwellenländer in Asien – sind noch dynamischer in ihren FuE-Anstrengungen. Es besteht ein Mangel an Akademikern mit natur- und ingenieurwissenschaftlicher Ausbildung. Schätzungen gehen von einem zusätzlichen Bedarf von jährlich 50.000 Akademikern aus (BMBF 2005).

Im nachfolgenden Kapitel 2 wird diskutiert, welche politischen Weichen zur Lösung des wirtschaftlichen Aufbauprozesses in Ostdeutschland und der deutschen Innovationsschwäche gestellt wurden. Dabei werden auch die Defizite dieser Politik offen gelegt. Im Kapitel 3 wird ein politischer Richtungswechsel für die nächsten Jahre gefordert.

¹ Nach neuesten Berechnungen von EUROSTAT würden diese Regionen aus der höchsten Förderkategorie der Ziel 1-Förderung fallen und die westdeutsche Region Lüneburg den Ziel 1-Förderstatus erhalten (Europäische Kommission 2005). Bei dieser Berechnung wird außerdem deutlich, dass sich die westdeutschen Regionen in den letzten Jahren weiter auseinander entwickelt haben. Die endgültige Abgrenzung für die neue Förderperiode wird voraussichtlich im Jahr 2005 auf Basis der Jahre 2002, 2003 und 2004 erfolgen.

Astrid Ziegler, Dr. Wissenschaftlerin im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Strukturpolitik und -forschung.
e-mail: Astrid-Ziegler@boeckler.de

2

Strukturpolitik zwischen Ausgleich und Wettbewerb

Von den Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die einzelnen Branchen und/oder Wirtschaftsstandorte in unterschiedlicher Intensität betroffen. Strukturpolitisch konzentrierte sich die Politik in den vergangenen Jahren auf zwei große Projekte:² auf den Aufbau Ost und auf die Stärkung des Innovationspotenzials der deutschen Wirtschaft.

2.1 AUFBAU OST MEISTERN

Seit 1990 genießt der Aufbau Ost bei jeder Bundesregierung hohe Priorität. Rückblickend wurden zwar in den letzten 15 Jahren mehrmals die Weichen für die Förderung Ostdeutschlands neu gestellt, aber der Anfang der 90er Jahre eingeschlagene Weg – Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs und Förderung privater Investitionen (bei Umstrukturierungsprozessen in bestehenden Betrieben, bei Gründung und Entwicklung neuer Betriebe sowie bei Neuansiedlung vornehmlich größerer Betriebe) – wurde nicht grundsätzlich geändert, sondern schrittweise modifiziert. So wurde z. B. bei der Unternehmensförderung ab 1998 die Förderung auf die Investitionszulagen³ umgestellt, und das Förderniveau innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) wurde für Ostdeutschland bis zum Jahr 2001 deutlich gesenkt (Störmann/Ziegler 1997). Weitere Einschnitte folgten in den darauf folgenden Jahren. Die Sonderabschreibungen wurden komplett gestrichen, die Investitionszulage bis Ende 2006 befristet. Parallel zu diesen Kürzungen rückte seit Ende der 90er Jahre als neuer Baustein die Förderung von regionalen und sektoralen Innovationsnetzen in den Blickpunkt der Politik (s.u.).

Von Anfang an hing die Aufbau-Ost-Politik am Gängelband der bereitgestellten Finanzausstattung beim Bund und bei den Bundesländern. Diese West-Ost-Transfers wurden in der letzten Zeit zum Teil für die Wachstumsschwäche Deutschlands verantwortlich gemacht. Zwischen 1991 bis 1994 flossen über den Fonds „Deutsche Einheit“ 82,2 Mrd. € an öffentlichen Finanztrans-

fers nach Ostdeutschland, der Solidarpakt I stellte den ostdeutschen Ländern nochmals Transfermittel von 94,5 Mrd. € bereit. Mit dem 2001 abgeschlossenen und von 2005 bis 2019 geltenden Solidarpakt II wurden den ostdeutschen Ländern und Gemeinden weitere Finanzmittel in Höhe von 156,5 Mrd. € zugesichert.

Ausgehend von den massiven Beschäftigungsproblemen und einer immer höheren Verschuldung der öffentlichen Haushalte geriet die Aufbau-Ost-Politik in den letzten Monaten unter Druck. Einflussreiche Kreise (von *Dohnanyi*, Unternehmensverbände oder Unionsparteien) treten sogar für einen Sonderweg Ost über die Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ost ein und verbinden damit u.a. Lohnkostenzuschüsse im Niedriglohnbereich, Steuerbefreiung für Unternehmen, Schaffung einer so genannten freien Produktionszone (wie in Irland oder Mexiko), die Absenkung der Sozialleistungen, den Abbau hinderlicher Verwaltungsvorschriften, die Flexibilisierung des Flächentarifvertrages und des Kündigungsschutzes.

Andererseits fordern Kritiker Bund und ostdeutsche Länder auf, den Förderansatz neu zu überdenken. Statt des alleinigen Förderkriteriums „Ost“ sollten strukturelle Aspekte stärkere Beachtung finden, wobei ein „Königsweg“ in der gesamten Diskussion nicht erkennbar ist. Die Lösung sehen viele darin, den grundgesetzlichen Anspruch aufzugeben, eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen herzustellen und stattdessen die Wirtschaftsförderung unter Wachstumsgesichtspunkten nach dem Prinzip „die Starken stärken“ auszurichten. Es geht in dieser Diskussion um die Frage, ob sich der Staat auf Wachstumskerne konzentrieren soll, d.h. auf die ostdeutschen Regionen mit den höchsten Wachstumsraten und sich aus den strukturschwächsten Regionen zurückzieht. Hintergrund dieser Überlegungen ist die Wachstumspoltheorie (Myrdal 1957), die davon ausgeht, dass Impulse von so genannten dynamischen Regionen ausgelöst werden. Dynamik heißt hier, dass diese Regionen gegenüber anderen Regionen über Standort- und Agglomerationsvorteile verfügen. Von der Stärkung der Wachstumspole erwartet man Ausbreitungseffekte, die sich positiv auf das Umland auswirken und auch dort Wachstum erzeugen bzw. beschleunigen.

Tatsächlich ist aber die geringe „Dichte“ von Industrie und Dienstleistung ein

großes Problem in Ostdeutschland, was sicherlich der Existenz von Wachstumspolen entgegensteht. Deshalb hätte eine derartige Politik in Ostdeutschland mit zwei Problemen zu kämpfen: Es ist schwierig für Ostdeutschland Wachstumspole zu identifizieren, und es ist unklar, ob überhaupt und in welchem Umfang Ausstrahlungseffekte entstehen. Denn die empirische Überprüfung dieser Theorie steht auch für stärker entwickelte Industriestaaten noch aus. Eine Konzentration der Fördermittel auf wachstumsstärkere Räume würde für Ostdeutschland nicht bedeuten, dass diese zusätzlich Mittel bekommen könnten, sondern die Förderung würde nur durch eine Beschneidung der Förderkonditionen in den anderen, oft wirtschaftlich stärker benachteiligten Regionen erfolgen, da die nach EU-Beihilferecht möglichen Förderkonditionen voll ausgeschöpft werden. Als Ergebnis könnten die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Regionen sogar gebremst, innovative Entwicklungen in den strukturschwachen Regionen gestoppt werden.

Die gesamte Diskussion hat auch eine starke finanzpolitische Dimension. Aufgrund leerer Kassen setzen Bund und Bundesländer ihr strukturpolitisches Engagement mit weniger Geld um. Die Mehrzahl der strukturpolitischen Maßnahmen wird durch EU, Bund oder Land gemeinsam finanziert. Diese Kofinanzierung sowie die Folgekosten der gemeinsam finanzierten Maßnahmen führen potenziell zu Engpässen in den Länderhaushalten. Dieses Problem hat auch Folgen für die ostdeutsche Wirtschaftsförderung. So haben die ostdeutschen Länder im Jahr 2004 nicht alle zugesagten Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ abgerufen. Die Nichtausschöpfung der Bundesmittel wird u.a. mit der unzureichenden Kofinanzierung in den Landeshaushalten begründet.

2 Natürlich gibt es eine Reihe weiterer strukturpolitischer motivierter Aktivitäten der Bundesregierung (wie z. B. die Existenzgründungs- und Mittelstandsförderung), aus Platzgründen muss sich der vorliegende Beitrag auf einige wenige Themenfelder konzentrieren.

3 Investitionszulage ist ein steuerliches Instrument. Für den Investor besteht der große Vorteil der Investitionszulage gegenüber dem GRW-Zuschuss in dem Rechtsanspruch, auf jeden Fall gefördert zu werden.

Die finanziellen Zwänge führen immer mehr dazu, dass sich die Länder aus der Förderpolitik herausziehen. Bestimmte Programmschwerpunkte werden eingestellt, so geschehen in manchen Ländern mit den Konsolidierungsfonds, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den einzelnen Ländern mit Unterstützung des Bundes aufgelegt worden waren, um gerade die in Schwierigkeiten geratenen Betriebe zu unterstützen. Außerdem werden Branchen mit Überkapazitäten oder bestimmte Sektoren wie der Tourismus nicht mehr gefördert, Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen oder die Förderkonditionen in den Förderprogrammen nach unten hin angepasst, sodass zwar jeder Betrieb gefördert werden kann, das einzelne Unternehmen aber weniger bekommt.

Auch wenn man diagnostiziert, dass die Förderung mit Blick auf die Investitionstätigkeit und auf die Modernisierung des Kapitalstocks in den letzten Jahren in Ostdeutschland erfolgreich war, konnte sie trotz des Einsatzes umfangreicher Finanzmittel bisher nicht dazu beitragen, die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in Ostdeutschland zu verringern. Ihr Ziel, die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen hat sie bisher nicht im gewünschten Maße erreicht. Die ostdeutsche Wirtschaft ist noch weit von selbsttragenden Strukturen entfernt. Viel zu groß scheint auch die Abhängigkeit der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel von anderen Rahmenbedingungen (von z. B. nationalen konjunkturellen oder internationalen Einflüssen) zu sein, um alleine mit den strukturpolitischen Instrumenten gleichwertige Lebensbedingungen in Ostdeutschland verwirklichen zu können. Dies ist allerdings kein ostdeutsches Phänomen, es trifft genauso für Westdeutschland zu.

2.2 INNOVATIONEN STÄRKEN

Ein wichtiger Schlüssel und Wegbereiter zu neuen zukunftsfrächtigen und sicheren Arbeitsplätzen wird in der Stärkung der Innovationspotenziale gesehen. In Deutschland wird schon seit einigen Jahrzehnten eine Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung von Bund und Bundesländern betrieben. Diese nationalen und länderspezifischen Innovationsförderstrategien stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander. Die Innovationsförderung des Bundes zielt darauf ab, die Voraussetzungen für die Innovationsentwicklung, den

Innovationstransfer und die Marktfähigkeit von innovativen Produkten sowie von Forschung und Entwicklung zu verbessern. Die Innovationsförderung der Länder beruht auf regionalpolitischen Vorgaben unter Berücksichtigung der landesspezifischen Rahmenbedingungen.

Die inhaltlichen Schwerpunkte von Bund und Bundesländern richten sich an weltweiten Technologietrends aus. Aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte wird geschlossen, dass der Strukturwandel zugunsten u.a. der Informations- und Kommunikationstechnik, der neuen Werkstoffe, der Umwelt- und Energietechnik, der Biotechnologie und der Mikrosystemtechnik ablaufen wird. Damit sind Erwartungen verbunden, dass solche Standorte, die sich innerhalb dieser Technikfelder eine Ausnahmestellung sichern können, d.h. komparative Kosten- und Agglomerationsvorteile einsetzen können, aus dem zukünftigen Strukturwandel als Gewinner hervorgehen werden. In der Praxis bedeutet dies nun, dass der Schwerpunkt der Innovationspolitik von Bund und Bundesländern unabhängig von der politischen Couleur auf der Förderung dieser Spitzentechnologien liegt.

Obwohl in Deutschland nur einige wenige Standorte bei bestimmten Spitzentechnologien – wie z. B. bei der Biotechnologie – im weltweiten Wettbewerbsfeld übrig bleiben dürften, fördern Bund und Bundesländer ähnliche Hochtechnologiefelder. Sie setzen dafür im Rahmen ihrer Technologie- und Innovationspolitik enorme finanzielle und personelle Ressourcen ein und leisten sich eine Vielzahl von Initiativen, die sich nach einer Startphase nach dem Muster einer public-private-partnership selbst tragen müssen.

Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen wird mit wenigen Ausnahmen keine systematische, aktive Rolle zugeschrieben (Krumbein/Ziegler 2005). Auch die im Jahr 2004 von der Bundesregierung ins Leben gerufene Initiative „Partner für Innovation“ bildet da keine Ausnahme. Zwar sind die Gewerkschaften gemeinsam mit Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft formal beteiligt, aber in der inhaltlichen Ausrichtung konzentriert sich die Zusammenarbeit auf Regierung und Wirtschaft, was sich in gemeinsamen Aktionen, Veranstaltungen und Programmen wiederfindet.

2.3 NETZWERK- UND CLUSTER-FÖRDERUNG ETABLIEREN

Ein Schwerpunkt der Innovationsförderung liegt mittlerweile auf Ostdeutschland. Nach der Zerschlagung der Kombinatstrukturen bildete sich im Osten eine von Klein- und Mittelbetrieben geprägte Wirtschaftsstruktur heraus, in deren Folge eine vertikale und horizontale Vernetzung nicht entstanden ist. Unterbrochen waren ebenfalls die zu DDR-Zeiten sehr engen Verbindungen von Forschungseinrichtungen bzw. Universitäten und Betrieben. Während sich in westdeutschen Regionen gewachsene Kooperationsstrukturen entwickelt haben, die zur Stimulation und zur Verbreitung von Innovationen beitragen, musste Ostdeutschland gewissermaßen am Nullpunkt anfangen. Dabei weisen einige Standorte – was u.a. die FuE-Intensität betrifft – durchaus günstige Voraussetzungen auf, um im Innovationswettbewerb mithalten zu können (Jakszentis/Hilpert 2005).

Zur Mobilisierung der wissenschaftlich-technologischen Potenziale wurden insbesondere Ende der 90er Jahre von den beiden Bundesministerien BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) und BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) verschiedene regionale Förderinitiativen⁴ ins Leben gerufen, die von dem Grundgedanken ausgehen, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Innovationswettbewerb nur durch die Kooperation mit anderen Unternehmen und mit öffentlichen Einrichtungen – also in Netzwerken – eine Chance haben. Die meisten dieser Initiativen stehen erst am Anfang, ein abschließendes Urteil kann noch nicht gefällt werden. Wie aber einschlägige Untersuchungen am Beispiel von InnoRegio zeigen, dominiert eine Ausrichtung auf die Entwicklung von Produktinnovationen (Voskamp 2004). Da ein entscheidendes Manko der ostdeutschen Wirtschaft immer noch in der zu geringen Wettbewerbsfähigkeit vieler Produkte zu sehen ist, ist eine solche Stoßrichtung des

⁴ Es handelt sich dabei um die BMBF-Programme InnoRegio, Innovative regionale Wachstumskerne, Zentren für Innovationskompetenz und Interregionale Allianzen für die Märkte von morgen sowie um die BMWA-Programme PROgramm INNOvationskompetenz mittelständischer Unternehmen, Förderung von innovativen Netzwerken (InnoNet) sowie NEMO – Netzwerkmanagement Ost –.

Förderprogramms durchaus sinnvoll. Andererseits werden damit entscheidende Schwächen der Betriebe im Bereich der Produktionsorganisation und einer hierauf orientierten Kompetenzentwicklung der Beschäftigten nicht angegangen (Gerlach/Ziegler 2002).

Diesen Förderansätzen werden dabei immer häufiger Wettbewerbselemente zur Seite gestellt, die Fachministerien machen die Vergabe der Fördermittel von Wettbewerben abhängig. Eine Schlüsselrolle nehmen die Akteure ein, die für die Projektideen und -implementierungen zuständig sind. Neu daran ist, dass die einzelnen Projektvorschläge aus den Regionen in Konkurrenz zueinander stehen. Die Ministerien entscheiden nach einheitlichen Kriterien, welches Projekt den Zuschlag bekommt. Als wesentliches Wettbewerbselement steht im Mittelpunkt die Zusammenarbeit der lokalen/regionalen Akteure einschließlich der ortsansässigen Wirtschaft, um das technologische und innovative Potenzial in den Regionen voranzubringen. Mit diesen Wettbewerbsmodellen hat eine neue Qualität in der deutschen Förderpolitik Einzug gehalten.

3

Zukünftige Strukturpolitik: Zentrale Ansatzpunkte und Maßnahmen

Was muss getan werden, damit Deutschland die strukturellen Herausforderungen in den nächsten Jahren meistern kann?

Da strukturpolitische Maßnahmen eher einen ergänzenden Charakter zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum haben, ist und bleibt die allererste Voraussetzung ein solider makroökonomischer Kurs (vgl. den Beitrag von Hein u.a. in diesem Heft). Aber das ist keine hinreichende Bedingung – weitere Schritte müssen folgen.

Unter den Stichworten Liberalisierung und Entbürokratisierung werden schon seit einiger Zeit u.a. traditionelle Staatsleistungen in Deutschland mit dem Ziel abgebaut, einen schlankeren Staat zu realisieren. Viele Maßnahmen, die die Gemeinlast in Form von Steuern und Abgaben erleichtern und Überregulierungen abbauen helfen, können generell begrüßt werden. Aber eine Reduzierung der staatlichen Aktivitäten aufgrund knapper öffentlicher Kassen und die Tendenzen zur Deregulierung kön-

nen keine Antwort auf strukturpolitische Probleme sein.

3.1 STRUKTURPOLITIK KOSTET GELD

Die anstehenden Struktur- und Transformationsprobleme in Deutschland können nur mit einem ausreichend hohen Finanzetat gelöst werden. Ein großes Problem aller Bundesländer ist das Missverhältnis zwischen den benötigten Fördermitteln und den zur Verfügung stehenden Mitteln. Es besteht die grundsätzliche Gefahr, dass die Länder ihre regional- und strukturpolitischen Verpflichtungen (wie z. B. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur) vor dem Hintergrund leerer Kassen auf Bund bzw. EU-finanzierte Projekte abwälzen. Die strukturpolitischen Mittel – so geschehen in Ostdeutschland mit dem Geld aus dem Solidarpakt I – wurden zum großen Teil nicht investiv verwendet, sondern sie wurden genutzt, um Löcher in den Länderhaushalten zu stopfen. Ähnliches wird für die Mittel aus dem Solidarpakt II befürchtet.

Obwohl Bund und Bundesländer vor eigenen desolaten Finanzhaushalten stehen, ist die Sicherstellung einer umfassenden Finanzausstattung von zentraler Bedeutung (vgl. dazu auch den Beitrag von Horn/Truger in diesem Heft). Dies zeigt sich u.a. beim Solidarpakt II. Zwar sichert dieser die Aufbau-Ost-Politik formal bis 2019 ab, bei näherer Betrachtung steht aber nur ein Teil der Mittel auf festen Füßen. Die Verwendung der Korb II-Mittel ist nicht festgeschrieben.⁵ Wie die Mittelkürzungen durch den möglichen Wegfall der Investitionszulage und die Einschränkung der EU-Strukturfondsmittel ab 2007 ausgeglichen werden, ist fraglich. *Manfred Stolpe* (Beauftragter der Bundesregierung für den Aufbau Ost) hat zwar eine Kompensation durch den Bund zugesichert, alle Versuche den Korb II auch gesetzlich festzuschreiben sind aber bisher an dem Widerstand der Bundesregierung gescheitert.

Auch mit weniger Geld kann der Staat eine Strukturpolitik betreiben; manchmal ist sogar weniger mehr, wenn die knappen finanziellen Mittel effizient und an den tatsächlichen Defiziten eingesetzt werden. Nur, wie soll das Geld verwendet werden?

3.2 INHALTLICHE ABSTIMMUNG NOTWENDIG

Bund und Bundesländer wollen mit ihrer Strukturpolitik den wirtschaftlichen Wan-

del gezielt beeinflussen und damit marktliche Entwicklungen mit Blick auf gesellschaftliche Folgen modifizieren. Die strukturpolitischen Maßnahmen sollen sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft auswirken, so die Hoffnung. Ihre Ausrichtung auf die durch die Globalisierung vorgegebenen (angeblich unveränderbaren) Trends wird als unabdingbar angesehen. Ein Blick auf die strukturpolitische Praxis in Deutschland zeigt jedoch, dass es keine stringente Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern im Bereich der Strukturpolitik gibt. Bei näherer Betrachtung hat es eher den Anschein, dass sich der internationale Wettbewerb zwischen Standorten, Technikfeldern, Unternehmen und Produkten in der Bundesrepublik in einem Förderwettbewerb zwischen Bund und Bundesländern sowie zwischen den Bundesländern fortsetzt. Vor dem Hintergrund knapper Kassen wären Schritte in Richtung einer abgestimmten Strukturpolitik für Ost- und Westdeutschland wünschenswert. Als Grundlage könnte z. B. eine Potenzialanalyse für Deutschland dienen. Über die Potenzialanalyse könnten die gegenwärtigen Stärken der Bundesrepublik, ihrer Regionen und Branchen analysiert und identifiziert und daraus zukünftige Entwicklungsperspektiven abgeleitet werden. Über diesen Weg könnten Bund und Bundesländer bundesweit gemeinsame Branchenstrategien entwerfen, die auf vorhandenen Stärken aufbauen, Unternehmen einer Branche vernetzen und aus den spezifischen Bedarfen einer Branche passgenaue Unterstützungsinstrumente ableiten, denn differenzierte Probleme brauchen differenzierte Antworten in Bezug auf Branche, Region und Betrieb. So könnte die innerdeutsche Konkurrenz abgemildert und Fehlinvestitionen könnten staatlicherseits minimiert werden. Über diese Abstimmung wäre der Weg zu einer schlüssigen strukturpolitischen Gesamtstrategie für Gesamtdeutschland frei. In diese müsste auch die Unterstützung für den Aufbau Ost integriert werden.

⁵ Der Korb II soll sich aus den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus den EU-Strukturfonds, aus Finanzhilfen sowie der im Jahr 2006 auslaufenden Investitionszulage speisen, sodass sie schwerpunktmäßig der ostdeutschen Wirtschaftsförderung zugute kommen werden.

3.3 AKZENTVERSCHIEBUNG IN DER AUFBAU-OST-POLITIK

Dass Ostdeutschland noch nicht auf eigenen Füßen stehen kann, ist unbestritten. Trotz vieler Vorschläge bleibt der Weg unklar, der eingeschlagen werden sollte. Dass die Alternative nicht die Konzentration auf Wachstumszentren und/oder die Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone bedeuten kann, wurde bereits oben dargelegt (vgl. Abschnitt. 2.1). Auch die rot-grüne Bundesregierung ist von ihrer anfänglichen Unterstützung dieser Förderstrategie etwas abgerückt und stimmt mit den ostdeutschen Bundesländern überein, dass die Entscheidung ob und ggf. wie die Förderpolitik auf regionale oder sektorale Schwerpunkte ausgerichtet wird, künftigen einzelnen Ländern überlassen bleibt. Der Bund sieht nun seine Rolle darin, gemeinsam mit den Ländern und der ostdeutschen Wirtschaft Branchenkonferenzen⁶ durchzuführen, um u.a. die Möglichkeiten der künftigen Förderung auszuloten.

Bisher hat sich die Politik darauf konzentriert, die Rahmenbedingungen für Unternehmen attraktiv zu machen. Sie sah ihre Aufgabe darin, die technischen und materiellen Anlagen in den Betrieben zu erneuern und eine leistungsfähige (wirtschaftsnahe) Infrastruktur (u.a. im Bereich Verkehr und Telekommunikation, Ver- und Entsorgung) auf- und auszubauen. Unternehmen sollten rasch eine breite Grundlage für gewerbliche Investitionen und technologische Innovationen erhalten. In den letzten 15 Jahren konnte so der Nachholbedarf beim Ausbau der Infrastruktur deutlich gesenkt werden und die Kapitalintensität (= Kapitalstock je Erwerbstätigen) der ostdeutschen Wirtschaft an das Westniveau herangeführt werden, ohne aber den westdeutschen Stand ganz zu erreichen (Ziegler 2005).

Der Instrumentenkasten der ostdeutschen Wirtschaftsförderung ist in den letzten Jahren immer wieder angepasst worden – zum Teil aufgrund der angespannten Finanzlage (Bruch-Krumbein u.a. 2005). Es ist mit weiteren Anpassungen in der nächsten Zeit zu rechnen. Allerdings treten die Länder – allen voran die Wirtschaftsministerien – für eine Verlängerung der Investitionszulage über das Jahr 2006 hinaus ein. Das Investitionszulagengesetz sieht die Zulage in der heutigen Form noch bis einschließlich 2006 vor. Investierende Unter-

nehmen haben einen Rechtsanspruch auf die steuerliche Investitionszulage. Aus Effizienzgründen - Finanzvolumen nicht kalkulierbar, hohe Mitnahmeeffekte, kein zielgenauer Einsatz möglich – steht die Investitionszulage schon seit einiger Zeit in der Kritik (Störmann/Ziegler 1997). Auch für die inhaltliche Ausrichtung der Förderpolitik wäre es zu befürworten, wenn die Finanzmittel der steuerlichen Förderung auf die GRW-Investitionszuschüsse und auf Verbund- und Clusterförderung umgelenkt werden würden (IG Metall 2005). Die Kooperation von Produzenten, Zulieferern, Dienstleistern, Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen wird in Zukunft eine große Rolle spielen. Diese Vernetzung mit anderen sollte weiter gestärkt werden. Denn Dezentralisierung und Regionalisierung nehmen im Kontext der Globalisierung weiter zu. Diese Entwicklung bietet den Regionen die Chance, ihr endogenes Entwicklungspotenzial in den Standortprozess einzubringen. Jedoch müssen einige Regionen von übergeordneter Ebene z. T. erst in die Lage versetzt werden, diese Chancen auch zu ergreifen. Ansonsten ist die Gefahr sehr groß, dass die Akteure vor Ort mit der Problemlösung überfordert werden.

Ein weiterer wichtiger Baustein der Wirtschaftsförderungspolitik ist in Ostdeutschland die Förderung von Existenzgründungen und des Mittelstandes. Angesichts der hohen Unternehmensinsolvenzen in den ersten fünf Jahren sind nicht alle geförderten Existenzgründungen erfolgreich. Zwar trifft dies auch für westdeutsche junge Unternehmen zu, wie aber eine KfW-Studie zeigt (Plattner 2002), ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein ostdeutsches Unternehmen insolvent wird, gut doppelt so hoch wie bei einem vergleichbaren westdeutschen. Ein behutsamer Umgang mit der Existenzgründungsförderung wäre wünschenswert, um auf diesem Weg Insolvenzen zuvorkommen. Gleichzeitig leidet der (ost-)deutsche Mittelstand massiv unter der restriktiven Kreditvergabepolitik der Geschäftsbanken. Nicht selten müssen kleine und mittelständische Betriebe in Ostdeutschland ohne Hausbank auskommen. Trotz der öffentlichen Angebote an Mittelstandskrediten durch z. B. die KfW-Mittelstandsbank, kommen diese nur schwerlich bei den Betrieben an, wenn die Hausbank nicht mitspielt. Hier wäre eine Lockerung des Hausbankenprinzips bei der Vergabe von Fördermitteln sicherlich

hilfreich.

Die Wirtschaftsförderung vernachlässigt häufig, dass Unternehmen Beschäftigte brauchen. Nicht zuletzt sind deshalb Investitionen in Humankapital für erfolgreiche Unternehmen genau so wichtig wie Investitionen in Sachkapital. Wettbewerbsfähige Unternehmen brauchen daher qualifizierte Beschäftigte, eine nachhaltige Personalentwicklung, Investitionen in Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung. Dies sind Stichworte, die in der Aufbau-Ost-Politik nur am Rande diskutiert werden. Durch eine Verknüpfung der Instrumente von betrieblicher Wirtschaftsförderung und betriebsnaher Arbeitsmarktpolitik könnte dies besser gewährleistet werden.

3.4 ERWEITERTEN INNOVATIONS-ANSATZ UMSETZEN

Rohstoffarme exportorientierte Hochlohnländer wie die Bundesrepublik Deutschland können sich nur so lange am Weltmarkt behaupten, wie sie in der Lage sind, einerseits innovative Spitzenprodukte zu erbringen und andererseits in den traditionellen Produktbereichen durch fortwährende Prozessinnovationen Standortnachteile zu kompensieren. Permanente Innovation ist die Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit, die Voraussetzung für die Sicherung der vorhandenen Arbeitsplätze und die Schaffung neuer Arbeit. Innovation ist demnach mehr als High-Tech- und technikzentrierte Förderung. Die Förderung von Spitzentechnologien ist zwar wichtig, aber dabei dürfen nicht die Stärken des Standortes Deutschland vernachlässigt werden. Auch im hoch entwickelten Industriestaat Deutschland können Low-Tech-Unternehmen mit guten Produkten und Ideen erfolgreich sein. Ihre einfachen Produkte entstehen mit hoch technisierten Anlagen, in diesen Unternehmen arbeiten immer noch die meisten Beschäftigten in Deutschland. Eine Innovationspolitik sollte die gesamte Innovationskette im Blick haben und die Zusammenhänge zwischen Low- und High-Tech stärker nutzen (Hirsch-Kreinsen 2005).

⁶ Die ersten Konferenzen fanden zu den Themen Innovation, Tourismus, Automobil statt, weitere sollen für die Bereiche Luft- und Raumfahrt sowie Gesundheit folgen. Mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist eine Finanzierungskonferenz geplant.

Die bundesrepublikanische Technologie- und Innovationspolitik setzt jedoch im Kern an einem reduzierten Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit und von Innovationsprozessen an, die mehr Wert auf technikzentrierte und auf kapitalintensive Bereiche legen und weniger auf soziale, organisatorische und strukturelle Innovationen. Diese eingeeengte Innovationspolitik greift deshalb zu kurz, weil sie die Potenziale der Beschäftigten nicht im Blick hat, die Träger von betrieblichen Innovationen sind. Über die Möglichkeiten der betrieblichen Mitbestimmung können sich die Beschäftigten in betrieblichen Innovations-

prozessen engagieren. Angesichts der Herausforderungen, vor denen Deutschland im Wandel zur Wissensgesellschaft steht, erscheinen Investitionen in Beschäftigte eine vielversprechende Strategie zu sein, weil sie alle Ressourcen – auch die betrieblichen – mobilisieren. Rechtliche Einschnitte bei der Mitbestimmung würden diese Innovationsprozesse eher behindern.

Die Einbeziehung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertreter – Betriebsräte, Gewerkschaften – in Innovationsprozesse ist auch über die betriebliche Ebene hinaus unverzichtbar. Mit strukturpolitischen Mitteln werden in Deutschland mas-

siv Unternehmen unterstützt, in der Regel werden die Subventionen an die Zusage von Arbeitsplätzen seitens des zu fördernden Unternehmens geknüpft. Nur in wenigen Bundesländern (wie z. B. in Nordrhein-Westfalen) sind Gewerkschaften und Betriebsräte in die Kontrolle der strukturpolitischen Maßnahmen einbezogen. Wer, wenn nicht Gewerkschaft und Betriebsrat könnten überprüfen, ob Arbeitsschutz- und Arbeitnehmerrechte in dem zu fördernden Betrieb eingehalten werden und ob nachhaltige Beschäftigungsorientierung in der Region erfolgt?

LITERATUR

Bruch-Krumbein, W./Kirsch, J./Ziegler, A. (2005): Betriebliche Umstrukturierung in Ostdeutschland. Zum Stellenwert von einzelbetrieblicher Wirtschaftsförderung und betriebsnaher Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf und Göttingen (Projektbericht)

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2005): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2005, Berlin

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Halle (Saale)

Europäische Kommission (2005): Neueste europäische Regionalstatistiken bestätigen den Vorschlag der Kommission für die Strukturfondsförderung im Zeitraum 2007-2013, Pressemeldung vom 28.01.2005

Gerlach, F./Ziegler, A. (2002): Mit Innovation und Kooperation zu mehr Beschäftigung? Zur Diskussion neuerer Beschäftigungsförderungsansätze in Regionen am Beispiel der Territorialen Beschäftigungspakte und des InnoRegio-Programms, in: MittAB 3, S. 429–439

Hirsch-Kreinsen, H. (2005): Low-Tech-Industrie: Innovationsfähigkeit und Entwicklungschancen; in: WSI-Mitteilungen 3, S. 144–150

Hornschild, K. (2004): Sektorale Strukturpolitik; in: Gerlach F./Ziegler A. (Hrsg.): Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik, Marburg, S. 121–150

IG Metall (Hrsg.) (2005): Grundsätze und Vorschläge für ein „Zukunftsprogramm Ost“. Ein Diskussionspapier der IG Metall, Berlin

Jakszentis, A./Hilpert, U. (2005): Regionale Entwicklungsunterschiede in Ostdeutschland im Vergleich. Differenzierungen in den neuen Bundesländern und Angleichungen an die alten Länder, OBS-Arbeitsheft 42, Frankfurt/Main

Krumbein, W./Ziegler, A. (2005): Perspektiven der Technologie- und Innovationsförderung in Deutschland. Impulse und Erfahrungen der Innovations- und Technologiepolitik in den Bundesländern, Marburg

Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions, London

Plattner, D. (2002): Warum Firmen pleite machen? Der Einfluss finanzieller Kennziffern und anderer Faktoren auf die Insolvenzwahrscheinlichkeit kleiner und mittlerer Unternehmen; in: KfW Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik 28, S. 37–49

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05: Erfolg im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004

Störmann, W./Ziegler, A. (1997): Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern; in: Wirtschaftsdienst 9, S. 513–519

Voskamp, R. (2004): Regionale Innovationsnetzwerke und Unternehmensverhalten: Das Beispiel InnoRegio; in: DIW-Wochenbericht 23, S. 338–342

Ziegler A. (2005): Aufbau Ost und die Rolle der Förderpolitik, OBS-Arbeitsheft 43, Frankfurt/Main