

Regionale Strukturpolitik in Ostdeutschland

- Dr. Heinz-Rudolf Meißner -

Berlin, Juni 1992

1. Ökonomische Entwicklungsperspektiven der Neuen Länder

Mit dem Datum der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum 01.07.1990 erfolgte für die Wirtschaft der DDR ein radikaler Systemwechsel. Die Umstellung auf die DM setzte die DDR-Ökonomie schlagartig den Konkurrenzbedingungen des Weltmarktes aus und offenbarte ihren Mangel an Leistungsfähigkeit. Folge dieses stichtagsartigen Wechsels war ein Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft infolge massiver Angebotsprobleme.

Als Kernpunkte der Systemtransformation ergeben sich einerseits die Herstellung eines marktfähigen Angebots und andererseits der Aus- bzw. Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur. Durch Modernisierung der Produktionsanlagen, durch Veränderung der betrieblichen Organisationsstrukturen, durch Nutzung der (zwischenbetrieblichen) Arbeitsteilung sowie durch Umstellung der Produktpalette ist ein marktfähiges Angebot herzustellen.

Diese Aufgabe soll im wesentlichen von privaten Kapitalgebern geleistet werden und spiegelt sich in der Privatisierungspolitik der Treuhand wider, die die Privatisierung als beste Form der Sanierung als ordnungspolitisches Ziel beibehält.¹

Die gesamtwirtschaftliche Lage Ostdeutschlands ist durch eine nach wie vor rückläufige Produktion verbunden mit einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen gekennzeichnet. Nach dem Einbruch im Sommer 1990 und einer Stagnation im Herbst ist die gesamtwirtschaftliche Produktion (Bruttowertschöpfung) Anfang des Jahres 1991 wiederum gesunken.

Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Ostdeutschland zu jeweiligen Preisen 1990 und 1991 (Projektion)

Wirtschaftsbereich	1990	1991	1. HJ	2. HJ	1. HJ	2. HJ
			1990	1990	1991	1991
Land- und Forstwirtschaft	6,9	5,9	3,1	3,7	2,8	3,2
Bergbau u. Verarb. Gewerbe	109,3	60,8	72,1	37,1	31,1	29,6
- Industrie	91,0	38,3	63,2	27,7	21,1	17,1
- Handwerk	18,3	22,5	8,9	9,4	10,0	12,5
Baugewerbe	19,9	24,0	9,5	10,4	10,1	13,9
Handel	14,9	15,2	8,0	6,9	6,9	8,3
Verkehr	19,9	24,3	10,8	9,1	9,7	14,7
Dienstleistungsunternehmen	33,4	46,6	15,0	18,4	19,8	26,8
Staat	37,2	41,7	18,1	19,1	19,4	22,3
Priv. Org. o. Erwerbszweck	4,2	5,5	1,9	2,3	2,5	3,0
Bruttowertschöpfung (unbereinigt)	245,8	224,1	138,7	107,0	102,3	121,8
<i>Bruttoinlandsprodukt</i>	<i>238,3</i>	<i>221,1</i>	<i>133,9</i>	<i>104,5</i>	<i>100,4</i>	<i>120,7</i>
Bruttoinlandsprodukt						
zu Preisen 2. HJ 1990 lt. VGR [*]	244,0	n.v.	139,6	104,4	93,7	n.v.

Quelle: DIW Wochenbericht 24/91 / ^{*} DIW Wochenbericht 33/91

Neben der Wettbewerbsschwäche der Unternehmen liegt eine zweite Ursache im Wegbrechen der osteuropäischen Exportmärkte mit dem 01.01.1991 und der mit diesem Datum ver-

¹ Schmid-Schönbein, Th. / Hansel, F.-C. (1991), Die Transformationspolitik der Treuhandanstalt in: Wirtschaftsdienst Nr. 9, S. 462 - 469, Hamburg.

bundenen Umstellung des Handels auf konvertible Währung. Der Schrumpfungsprozeß der ostdeutschen Industrie ist dramatischer als erwartet ausgefallen und weder die Bauwirtschaft noch das Dienstleistungsgewerbe haben sich bisher als Basis eines Aufschwungprozesses erwiesen.²

Das DIW weist innerhalb der VGR für Ostdeutschland ein Beschäftigungsvolumen im 2. Quartal 1991 in Höhe von 6.654.000 Personen aus (gegenüber 9.675.000 im Jahre 1989). Betroffenen vom Beschäftigungsabbau sind insbesondere die Stahlindustrie, die Industriebereiche Feinmechanik / Optik sowie die Textilindustrie. Aber auch in den Bereichen Landwirtschaft, Handel und Verkehr ist mit weiteren Entlassungen zu rechnen. Zu Beginn des Jahres 1992 (Januar '92) stieg die Zahl der Arbeitslosen auf 1,34 Mio., die der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrug 1,9 Mio. Die gesamte "Unterbeschäftigung" in den neuen Bundesländern wird mittlerweile auf eine Größenordnung von 40% geschätzt.

Die Entwicklung im industriellen Bereich

Mit der Umstellung des Handels auf konvertible Währung zum 01.01.1991 sind vor allem für die Industrie Ostdeutschlands die Exportmärkte in Mittel- und Osteuropa weggebrochen. Der vergleichsweise geringe Export auf westliche Märkte ist aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit rückläufig und auch kurz- bis mittelfristig kein Ausgleich. Die erteilten Exportburgschaften in Höhe von 10 Mrd. DM für die UdSSR stellen hier nur den Tropfen auf den heißen Stein dar.

Die Anpassungskrise der ostdeutschen Industrie drückt sich im Rückgang der Bruttowertschöpfung um 57,7% im 2. Halbjahr 1990 gegenüber dem Vorjahr und 66,6% im 1. Halbjahr 1991 gegenüber dem Vorjahr aus. Im Juni und Juli 1991 scheint der Schrumpfungsprozeß weitgehend zum Stillstand gekommen zu sein. Die Daten zu Auftragseingang und Nettoproduktion im verarbeitenden Gewerbe von Januar bis Juni weisen in den letzten erfaßten Monaten häufiger leicht positive Veränderungsraten gegenüber dem Vormonat aus.

Nettoproduktion im verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland 1991

	Veränd. in % zu Vormonat	NP Juni '91 Anteil an NP in %	Index NP (3. Quartal 1990 = 100)
Grundstoff- und Produktionsgutergewerbe	- 1,5	19,43	67,1
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	+ 8,6	56,60	52,8
- Maschinenbau	+ 14,7	26,76	49,1
- Elektrotechnik	+ 14,2	13,56	41,8
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	+ 6,0	10,41	72,1
Nahrungs- und Genumittelgewerbe	- 3,1	13,56	94,0
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	+ 3,6	100,00	63,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (HB vom 19.09.1991)

Die Situation der ostdeutschen Industrieunternehmen ist dennoch nach wie vor durch Unterbeschäftigung bei immer noch hohem Personalbestand gekennzeichnet. Die Finanzierung erfolgt hier von außen - einerseits durch Liquiditätskredite der Treuhand, andererseits durch Kurzarbeitergeld von der Bundesanstalt für Arbeit. Die Unternehmensleitungen reagieren mit

² Vgl. DIW Wochenbericht 24/1991, S. 324 ff.

weiterem Personalabbau, Einführung von Kurzarbeit, mit der Straffung der Produktpalette und einem Abbau von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten. Um notwendige Liquidität zu erhalten, leben die Unternehmen z. T. von der Substanz, d.h. durch den Verkauf von Anlagevermögen. Es gelingt ihnen in den seltensten Fällen, die eigentlich notwendigen Maßnahmen umzusetzen wie die Modernisierung der Produktionsverfahren und die Entwicklung neuer Produkte in Verbindung mit einer Unternehmenssanierung, die eine effiziente innerbetriebliche Organisation, eine Verringerung der Fertigungstiefe und den Auf- und Ausbau neuer Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen beinhaltet.

Motive für westdeutsche Investoren in Ostdeutschland sind vor allem die Marktnähe und Kapazitätsengpässe in westdeutschen Produktionsstätten - die angebotene Wirtschaftsförderung wird hingegen als kein hinreichender Grund für Investitionen angesehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, daß kaum dispositive Unternehmensfunktionen in Ostdeutschland angesiedelt werden.³ Damit besteht die Gefahr, daß ostdeutsche Regionen die verlängerten Werkbänke westdeutscher Unternehmen beheimaten - mit allen negativen Folgeerscheinungen, wie sie aus der Regionalforschung oder aus dem Beispiel der Struktur der Wirtschaft in West-Berlin hinlänglich bekannt sind.

Die Beschäftigtenentwicklung in der Metall- und Elektroindustrie im Ostteil Berlins und in Brandenburg verdeutlicht den Entindustrialisierungsprozeß in den neuen Bundesländern beispielhaft. Nach der IGM-Umfrage waren es im Jahr 1988 303.297 Arbeitsplätze, zum 30.06.1991 noch 206.295 und der voraussichtliche Bestand an Arbeitsplätzen zum 01.01.1992 wurde auf lediglich noch 104.734 geschätzt - also ein Abbau von fast 2/3.⁴

Vor dem Hintergrund dieser dramatischen Entwicklung fordert die IGM ein struktupolitisches Konzept, daß eine aktive Arbeitsmarktpolitik, eine aktive Regionalpolitik und eine aktive Industriepolitik als Elemente ausweist:

aktive Arbeitsmarktpolitik	aktive Regionalpolitik	aktive Industriepolitik
<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigungsgesellschaften - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Übergang auf neue Arbeitsplätze 	<ul style="list-style-type: none"> - regionale Beratungsagenturen, regionale Entwicklungskonzepte - Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur - Erneuerung der gesellschaftlichen Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Treuhand - Industrieholding AG - Unternehmenssanierung durch Innovation und Investitionen - Entwicklung neuer Produkte, Erschließung neuer Märkte

2. Instrumente der Regionalen Strukturpolitik und der Regionalen Wirtschaftsförderung

2.1. Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern

Mit dem vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegte Programm "Wirtschaftliche Hilfen für die DDR" (Juli 1990)⁵ wurden die traditionellen Fördermaßnahmen wie Kredite, Bürgschaften, steuerliche Hilfen als auch Fördermaßnahmen im Bereich der Strukturanpassungshilfe, der

³ Vgl. DIW Wochenbericht 24/91, S. 328 ff.

⁴ Vgl. IGM-Pressekonferenz am 16.12.1991.

⁵ Der Bundesminister für Wirtschaft (1990), "Wirtschaftliche Hilfen für die DDR", Bonn.

Umschulung und Beratung sowie der Infrastrukturmaßnahmen festgelegt. Erweitert um das Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost", die Übergangsregelung zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Infrastruktur" in Verbindung mit den EG-Strukturfonds ergibt sich für die neuen Länder ein umfängliches, kaum zu durchschauendes Maßnahmenbündel.

Der Bereich allgemeine finanzielle Hilfen für Unternehmen setzt an der politisch gewünschten Förderung selbständiger Existenzen im Rahmen kleiner und mittlere Unternehmen sowie der freien Berufe an. Förderungsinstrumente sind hier v.a. ERP-Kredite für Existenzgründungen, Förderung von Umweltschutzinvestitionen, zur Modernisierung der Produktion und Tourismusförderung. Zusätzlich wurde ein Eigenkapitalhilfeprogramm für die mittelständische gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe aufgelegt. Es soll u.a. dem Erwerb von Betrieben im Rahmen der Privatisierungsprozesse, der Gründung von Unternehmen und der Förderung von Folgeinvestitionen im Rahmen derartiger Gründungen dienen. Hinzu kommen Investitionskredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau für mittelständische Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 500 Mio. DM sowie Investitionskredite der Deutschen Ausgleichsbank. Bürgschaften und Garantien beziehen sich v.a. auf Liquiditätseingpässe von Unternehmen und Liefer- / Zahlungsgarantien zur Sicherstellung der Versorgung der Produktion.⁶

Kernstück der regionalen Wirtschaftsförderung ist die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Mit dem Einigungsvertrag wurde die GA mit einer Übergangszeit von fünf Jahren auf das Beitrittsgebiet übergleitet. Dabei gelten folgende Eckpunkte:

- das gesamte Beitrittsgebiet wird Fördergebiet der GA;
- die festgelegten Grundsätze, Förderarten und Regelungen werden übernommen;
- die neuen Länder legen räumliche Schwerpunkte für ihre Förderung fest;
- der Bund stellt 1991 bis 1995 jährlich Haushaltsmittel in Höhe von 1,5 Mrd. DM zur Verfügung (Aufteilung nach Bevölkerungsanteilen), die Länder haben Komplementärmittel in gleicher Höhe bereitzustellen;
- GA-Mittel sollen zur Komplementärfinanzierung der Mittel der EG-Strukturfonds eingesetzt werden;
- GA-Mittel werden nur für Projekte, bei denen die Eigentumsfragen geklärt sind, gewährt;
- es gelten Förderhöchstsätze für gewerbliche Investitionen (23% bei Errichtung, Übernahme stillgelegter oder von der Stilllegung bedrohter Betriebe; 20% bei Erweiterung; 15% bei Umstellungen und grundlegenden Rationalisierungen);
- der Höchstsatz darf durch Investitionsbeihilfen ohne regionale Zielsetzung um bis zu 10%-Punkte überschritten werden;
- förderfähig sind alle Investitionen, die nach dem 01.07.1990 begonnen wurden.

Mit den Förderhöchstsätzen, der zwischen dem 01.07.1991 und dem 31.12.1995⁷ geltenden, noch von der DDR-Regierung beschlossenen Investitionszulage in Höhe von 12 bzw. 8% (die nicht als eine regional gezielte Maßnahme angesehen wird), sowie der 10%-Punkteregelung

⁶ Ein Verzeichnis der Wirtschaftsfördermaßnahmen für die neuen Länder wurde jetzt vom DIHT herausgegeben: DIHT (1991), Die neuen Länder - Fördermaßnahmen, hrsg. vom DIHT (311), August 1991, Bonn.

⁷ Investitionszulage von 12% für Wirtschaftsgüter, die in der Zeit nach dem 31.12.1990 und vor dem 01.07.1992 angeschafft oder hergestellt worden sind; 8% für Wirtschaftsgüter, die nach dem 30.06.1992 und vor dem 01.01.1995 angeschafft oder hergestellt worden sind. Voraussetzung für die Gewährung der Investitionszulage nach dem 31.12.1992 ist, daß die Investition vor dem 01.01.1993 begonnen wurde.

wird ein Fördervorsprung der ostdeutschen Regionen (ausgenommen z.Z. noch die Berlinförderung) vor dem westdeutschen Fördergebiet erreicht.⁸

2.2. Gemeinschaftliche Regional- und Strukturpolitik

Neben den oben holzschnittartig umrissenen nationalstaatlichen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung haben in den letzten Jahren die EG-Förderungen größere Bedeutung für die Regionalförderung erlangt. Prägnanteste Erscheinungen der 1988 erfolgten Neuorientierung der EG-Regional- und Strukturpolitik sind

- die Aufstockung der Fördermittel;
- die Reform der Strukturfonds und
- die Konzentration der Mittelvergabe.

Die in der Ergänzung der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 130a-e) geforderte Kopplung der Regionalpolitik an die Regionen (statt an Staaten) sollte durch die Reform und Aufstockung der drei Strukturfonds erreicht werden. Die Mittel der Fonds werden bis 1992 auf jährlich ca. 29 Mrd. DM bzw. 14,5 Mrd. ECU erhöht und integriert eingesetzt. Gleichzeitig liegt eine besondere Betonung auf der Zusammenarbeit der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen. Die Fördermittel werden zur Erreichung von vorgegebenen Zielen eingesetzt:

- Ziel 1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel 2: Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung;
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- Ziel 4: Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben;
- Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen
- Ziel 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Die wichtigsten Instrumente der gemeinschaftlichen Strukturpolitik sind die drei Fonds:

- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur strukturellen Anpassung der rückständigen Regionen und zur Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung;
- der Europäische Sozialfonds (ESF) zur Förderung der beruflichen Verwendbarkeit und für die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte;
- der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung für die Finanzierung der Agrarstrukturanpassung und für die Entwicklung des ländlichen Raumes im Hinblick auf die Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik.⁹

Darüber hinaus vergibt die Europäische Investitionsbank (EIB) zur Projektfinanzierung Darlehen. Im Jahr 1990 betrug die Darlehensvergabe an Projekte in der Bundesrepublik 1,8 Mrd. DM - an die neuen Länder wurden 150 Mio. DM vergeben.¹⁰ Für 1991 ist eine deutliche Aufstockung des Darlehensvolumens für Ostdeutschland vorgesehen. Anfang Oktober wurde ein

⁸ Stegmann, H. (1991), Die nationale Regionalpolitik mit neuer Aufgabe nach der Vereinigung in: Sparkasse 1/91, S. 40 - 45, Berlin.

⁹ Vgl. u.a. Spiekermann, B. (1991), Strukturfonds: Revision im ersten Jahr des Binnenmarktes in: EG-Magazin, heft 9/1991, Baden-Baden, S. 25 - 26.

¹⁰ 100 Mio. DM an die Volkswagen Sachsen GmbH für den Bau der Lackiererei und 50 Mio. DM als Globaldarlehen an die Berliner Industriebank. / Vgl. EG-Informationen Extra (1991), EG hilft beim Aufbau der Marktwirtschaft in den neuen Ländern, Heft Nr. 4/1991, S. 8, Bonn.

Rahmenabkommen über die Bereitstellung von insgesamt 400 Mio. DM unterzeichnet worden, die zur Finanzierung von Umstrukturierungs- und Modernisierungsinvestitionen der Treuhandanstalt eingesetzt werden sollen.¹¹

Für das Beitrittsgebiet wurde in Abstimmung zwischen Bundesregierung und EG-Kommission ein "gemeinschaftliches Förderkonzept" für Struktursubventionen mit erleichterten Anspruchsvoraussetzung entwickelt. Eine Zuordnung der Regionen und Gebiete zu einzelnen Zielen konnte aufgrund der mangelnden Datenbasis nicht vorgenommen werden, so daß pauschal für das gesamte Beitrittsgebiet die EG-Förderung nach den drei Fonds in Höhe von 3 Mrd. ECU bereitgestellt wurde.¹²

Die Bundesregierung hat einen Entwicklungsplan gemäß dieser Verordnung aufgestellt und daraus einen indikativen Finanzplan abgeleitet, der regionalisiert die Höhe der zu fördernden gewerblichen Investitionen und der Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur in Verbindung mit den Mitteln aus dem EFRE sowie den Anteilen von Bund und Land ausweist. Desweiteren ergibt sich daraus die Verteilung der ESF-Mittel und die Struktur des EAGFL.¹³ Auf Grundlage der Vorschläge im Entwicklungsplan für die neuen Länder und Ost-Berlin wurden Interventionsschwerpunkte und damit Zielorientierungen für die Antragsteller festgelegt:

- Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur
- Unterstützung produktiver Investitionen
- Aus- und Weiterbildung
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit
- Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen
- Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Fischerei und zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten
- Landwirtschaft und Umwelt¹⁴

Gemeinschaftliches Förderkonzept (Angaben in Mio. ECU)

	neue Bundesländer	Mecklenburg-Vorp.	Brandenburg	Sachsen Anhalt	Sachsen	Thüringen	Berlin Ost	ohne region. Festleg.	techn. Hilfe
Ausgaben insgesamt 1991-93	1931,935	2.015,2	2.321,1	2.473,7	3.618,0	2.127,9	819,1	450,0	110,0
EFRE	1.500,0	177,3	239,9	268,2	444,0	244,4	116,2	0,0	10,0
ESF	900,0	80,1	103,7	114,9	182,8	102,3	46,2	225,0	45,0
EAGFL	600,0	151,8	132,2	122,3	105,9	86,0	1,8	0,0	0,0
Bund/Länder	3.679,0	586,5	625,8	644,8	848,8	529,6	163,5	225,0	55,0
Gemeinden	701,0	89,5	116,3	127,5	202,5	114,6	50,6	0,0	0,0
Private	6.555,0	930,0	1.103,2	1.196,0	1.834,0	1.051,0	440,8	0,0	0,0

Darlehen (EIB/EGKS) 1.600,0

Quelle: Gemeinschaftliches Förderkonzept (EG-Kommission K (91) 498 v. 13.03.1991)

¹¹ Vgl. Tagesspiegel vom 03.10.1991.

¹² Vgl. VO (EWG) Nr. 3575/90

¹³ Entwicklungsplan (1990), Entwicklungsplan gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3575/90 des Rates vom 04.12.1990 über die Intervention der Strukturfonds in dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Bonn, Dezember 1990.

¹⁴ Vgl. EG-Informationen Extra (1991), S. 6 f.

Die Inanspruchnahme der Mittel erfolgt auf der Grundlage bestätigter operationeller Programme je Fond und Land. Die jeweils zuständigen Länderministerien fungieren als Fondsverwalter. Die operationellen Programme wurden im Laufe des 1. Halbjahres 1991 bestätigt (EFRE im März, ESF im Mai und EAGFL im Juni 1991), so daß die jeweiligen Mittel zur Bewilligung zur Verfügung stehen. Den Fondverwaltern lagen zum Stand Ende August 1991 9.094 förderfähige Anträge der gewerblichen Wirtschaft mit einem Investitionsvolumen von 58,5 Mrd. DM vor. Bewilligt wurden 2.416 Vorhaben mit 27,7 Mrd. DM Investitionsvolumen und einem erwarteten Arbeitsplatzeffekt von 112.000 neuen und 69.000 gesicherten Arbeitsplätzen. Im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Beseitigung von Engpässen) lagen 1.528 Anträge mit einem Investitionsvolumen von 11,8 Mrd. DM vor, von denen 686 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 3,3 Mrd. DM bewilligt wurden.¹⁵ Demgegenüber ist allerdings erst ein Teil der Mittel abgeflossen. Bei einer Anhörung durch den EG-Wirtschafts- und Sozialausschuß Ende September zeigte sich, daß in Brandenburg erst 23%, in Mecklenburg-Vorpommern 19,3%, in Thüringen 16,4%, in Sachsen-Anhalt 7,7, in Berlin 5% und in Sachsen gar nur 3% der zur Verfügung stehenden Mittel abgeflossen sind.¹⁶

Der geringe Umfang der abgeflossenen Mittel liegt zum einen darin begründet, daß die Investitionsvorhaben einen zeitlichen Vorlauf benötigen und zum anderen in der vorrangigen Ausschöpfung der Mittel aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, die - anders als die EG-Mittel - haushaltsmäßig nicht ins nächste Jahr übertragen werden können. Im Rahmen dieses Programms scheint die Inanspruchnahme der eingeplanten 12 Mrd. DM für 1991 gesichert zu sein, wie aus dem Bericht des Bundesfinanzministeriums hervorgeht - bis Oktober sind 8,1 Mrd. DM kassenmäßig aus dem Bundeshaushalt abgeflossen.¹⁷

Auch für die Zeit nach dem Ablauf der jetzt festgeschriebenen EG-Fördermittel wird das Gebiet der ehemaligen DDR Förderregion des Ziels 1 der EG-Regionalförderung bleiben - signalisiert ist mittlerweile eine Aufstockung der Mittel um 67%.¹⁸

2.3. Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern (insbesondere in Berlin und in Brandenburg)

Zum Jahresanfang 1992 wuchs die Zahl der Arbeitslosen nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen Entlassungen bei den Treuhand-Betrieben sowie aufgrund der Massenentlassungen von Kurzarbeitern in den neuen Bundesländern sprunghaft auf 1,34 Mio. - hinzu kommen noch 1,9 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, FuU, Vorruhestand). Dieser massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen fordert die Finanzfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit bis an die Grenzen der Belastbarkeit und ist letztlich von den Beschäftigten, den Arbeitgebern bzw. vermittelt über den Finanzminister vom Steuerzahler zu finanzieren. Die AM-Politik ist darauf angelegt, nicht mehr im Arbeitsprozeß befindliche Personen zumindest zeitlich befristet sozial abzusichern. In wie weit mit den Maßnahmen dem einzelnen eine Perspektive im Sinne von zukünftiger Beschäftigung eröffnet werden kann, ist kaum einzuschätzen. FuU in bezug auf alle Qualifizierungsprogramme verbessert potentiell die Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt, setzt allerdings voraus, daß Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt entstehen. ABM als zeitlich befristete Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt ist vielfach darauf angelegt, öffentliche und insbesondere in Ostdeutschland

¹⁵ Vgl. interner Vermerk des Bundeswirtschaftsministeriums, Außenstelle Berlin vom 18.09.1991.

¹⁶ Vgl. Die Wirtschaft vom 24.10.1991; siehe auch Interview mit Dr. H. Giesecke, Abteilungsleiter DIHT und Vorsitzender der Studiengruppe "Neue Länder" im EG-Wirtschafts- und Sozialausschuß in: Die Wirtschaft vom 07.11.1991.

¹⁷ Vgl. Tagesspiegel vom 01.11.1991.

¹⁸ Vgl. Tagesspiegel vom 01.11.1991 / vgl. Tagesspiegel vom 26.02.1992.

private Aufgaben zu erfüllen, ohne daß damit eine Beschäftigungsperspektive im ersten Arbeitsmarkt eröffnet wird. Dies kann beispielhaft an der Arbeitsmarkt des Berliner Senats verdeutlicht werden.

Die Arbeitsmarktpolitik des Berliner Senats wird bestimmt durch das "Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm - Arbeitsplätze für Berlin" (ARP). Das wesentliche Ziel des Programms ist es, über den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zukünftig tragfähige Arbeitsplätze zu schaffen. In Berlin soll darauf geachtet werden, daß mit ABM nicht alte Strukturen erhalten, sondern die Projekte wirtschaftsnah und strukturpolitisch gestaltet werden. Die Auflage eines umfangreichen ABM-Programms in Ostberlin wurde unterstützt und erleichtert durch die Vorgabe der Bundesanstalt für Arbeit, mehrere Hunderttausend ABM-Stellen in Ostdeutschland in kurzer Zeit zu realisieren. Im Rahmen dieses Programms wurde von der Bundesanstalt für Arbeit für Berlin die hundertprozentige Übernahme von Personalkosten und Sachkostenzuschüsse von 30% bezogen auf die Personalkosten für 30.000 ABM-Stellen zugesagt. Im Prozeß der zunehmenden Akzeptanz und Inanspruchnahme von ABM in Ostdeutschland wurden die anfangs großzügigen Förderbedingungen schrittweise eingeschränkt und verschlechtert (sog. Franke-Erlasse).

Um die Arbeitsmarktpolitik in Berlin effektiv zu gestalten und das umfangreiche ABM-Kontingent sinnvoll zu koordinieren, wurden sogenannte Servicegesellschaften installiert. Die Servicegesellschaften wurden mit Finanzmitteln des Senats ausgestattet, die sie treuhänderisch verwalten. Sie haben einen gemeinnützigen Charakter und sind der Senatsverwaltung operativ vorgelagert. Ihre Zielsetzung ist darauf gerichtet, vorhandene Analysen über regionale Wirtschaftsstrukturen, Qualifikationspotentiale und zukünftige Qualifikationsanforderungen zu nutzen, Beratungsleistungen für Betriebe hinsichtlich zukünftiger Beschäftigungsfelder und arbeitsmarktpolitischer Fördermittel zu erbringen sowie die Gründung von "Gesellschaften zur Förderung von Arbeit, Beschäftigung und Strukturentwicklung" (ABS) zu forcieren und sie bei der Ausgründung marktfähiger Betriebe zu unterstützen.

Die Idee, die Servicegesellschaft aus der Verwaltung auszulagern und selbständig operieren zu lassen¹⁹, war zunächst erfolgversprechend. Die Servicegesellschaften wurden für die Durchsetzung ihrer Zielsetzungen nur unzureichend vom Senat unterstützt. Wichtige Daten hinsichtlich der bezirklichen Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur lagen nicht vor oder konnten nicht genutzt werden. Daher erfolgte ein weitgehendes Eingehen auf die Anbieter von ABM-Projekten, da sich für die Servicegesellschaften andererseits ein Erfolgsdruck hinsichtlich der möglichst schnellen Realisierung von ABM-Stellen- und Projekten gegenüber der Senatsverwaltung und den Arbeitsämtern ergab. Aus diesem Dilemma resultiert eine Zufallsstruktur vorhandener ABM-Stellen. Es kam zu einer Konzentration von ABM in Bereichen, deren Existenz i.d.R. auch zukünftig durch die öffentliche Hand zu finanzieren ist. Innerhalb dieser ABM wiederum ist es zu einer Konzentration von Stellen in Beratungs- und Betreuungsdiensten gekommen. Dies betrifft v.a. die Bereiche Kultur, Jugend und Familie, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit und Soziales (insbesondere die Integration von Behinderten) sowie Stadtentwicklung und Umweltschutz. Bei vielen dieser Projekte ist es zweifelhaft, ob zukünftig eine eigenständig-erwerbswirtschaftliche Grundlage möglich sein wird. Es ist bisher von Seiten der betroffenen Senatsverwaltungen auch kein Konzept vorgelegt worden, wie und mit welchem finanziellen Aufwand derartige Projekte als sinnvolle Ergänzung oder als Alternative zu bestehenden öffentlichen Leistungsangeboten weitergeführt werden könnten.

Bei der Initiierung von Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS) und Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BQG) waren die bezirklichen Servicegesellschaften gefordert. Hierbei sollten v.a. die aus den großen Betrieben entlasse-

¹⁹ Sie gehen zurück auf die Diskussion um das Programm ökologischer Stadtumbau zu Vorwendezeilen und die Konzepte, die in diesem Zusammenhang erarbeitet wurden; siehe: Gutachten für den damaligen Arbeitssenator von BBJ-Consult.

nen Beschäftigten aufgefangen als auch in die Lage versetzt werden, vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten in Produktideen umzusetzen und soweit auszubilden, daß marktfähige Betriebseinheiten aus- bzw. neugegründet werden können. Vielfach sind die Vorhaben auf infrastrukturelle, soziale oder ökologische Dienste oder auf Aufräumungs/Sanierungsarbeiten ausgerichtet. Beispielsweise sehen die beantragten Projekte einer ABS eines Großbetriebes in Berlin folgendermaßen aus:

Schaffung von Gewerbeflächen, Vorbereitung und Gründung einer BQG (30 ABM-Plätze), Aufbau von mobilen Werkstätten (41 ABM-Plätze), Aufbau und Durchführung von Arbeitsprojekten in der BQG (24 ABM-Plätze), Soziale Dienste (53 ABM-Plätze), Aufbau einer BQG und Durchführung aller anfallenden Arbeiten (38 ABM-Plätze), Bestandsaufnahme und Entwicklung von Betreuungsangeboten mit modellhaftem Charakter (20 ABM-Plätze), Aufbau eines Museums und einer Fachbibliothek (12 ABM-Plätze), Feststellung von Umweltbelastungen durch Labor auf dem Betriebsgelände (24 ABM-Plätze), Aufbau einer Kiezküche (16 ABM-Plätze). Das finanzielle Volumen dieses Projektes beträgt 11,2 Mio DM für 194 ABM-Plätze.

Es ist nicht ersichtlich, wie aus derartigen ABM-Strukturen tragfähige Neugründungen oder innovative Produkte hervorgehen sollen. ABS-Gesellschaften müssen hinsichtlich ihrer Konzeption und ihrer zukünftigen Arbeitsfelder beraten werden. Hier haben die Trägergesellschaften, die im Rahmen der Vereinbarung zwischen Treuhand, Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Land Berlin gegründet worden sind, eine besondere Verantwortung und ihr spezifisches Aufgabenfeld - die Trägergesellschaft des Landes Berlin (TGL) ist bisher eine Black-Box, hier geschieht nahezu nichts.

Positive Ansätze für das Bemühen von ABS-Gesellschaften tendenziell aus dem subventionierten Sektor in sich selbst tragende Erwerbsverhältnisse überzuwechseln, existieren andererseits ebenfalls. Sie sind allerdings im Verhältnis zu der vorhandenen Arbeitslosigkeit nur in einem geringen Umfang erkennbar. Aber auch hier bestehen vielfältige Fallstricke, um diesen Schritt wirklich tun zu können. Sollte eine ABS-Gesellschaft in der Entwicklung neuer Produkte und marktfähiger Erzeugnisse so weit fortgeschritten sein, daß eine Betriebsneugründung erfolgen könnte, so bleibt die Frage, wie die nötigen finanziellen Mittel hierzu bereitgestellt werden können. Derartige ABS-Neugründungen müßten auf die mannigfaltigen Kreditprogramme der Wirtschaftsförderung zurückgreifen können, um nicht an finanzieller Kurzatmigkeit zu scheitern.

Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in Berlin

Der Berliner Wirtschaftssenator hält die Maßnahmen der Berliner Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nicht für ausreichend. Er weist auf die Notwendigkeit des Ausbaus von ABM, der Absicherung der AM-politischen Instrumente sowie eine Verstetigung des Programms Aufschwung Ost ebenso wie auf die schwierige Finanzlage der Kommunen hin. Darüber hinaus fordert er, daß die Treuhand einen eigenständigen Bereich Sanierung aufbauen sollte. Im Rahmen der Ansiedlungspolitik wird eine Landesentwicklungsgesellschaft gegründet, die Gewerbeflächen erschließen und bereitstellen soll, um so die notwendigen Rahmenbedingungen für eine stadtverträgliche Wirtschaftsstruktur zu schaffen. Eine Überfrachtung der Landesentwicklungsgesellschaft mit zusätzlichen Aufgaben einer Strukturentwicklung des Landes wird abgelehnt - auch ist keine Landesstrukturentwicklungsgesellschaft geplant. Die Einbeziehung von gesellschaftlichem Sachverstand soll über den Gesprächskreis SK FIT (Forschung und Technologie), die Ausbildungsplatzkommission des Regierenden Bürgermeisters, den Gesprächskreis Berlin und der Osten sowie die Trägergesellschaft des Landes (für den Bereich der BQGs) erfolgen.

Im Land Brandenburg wird von der Arbeitsministerin von Beginn an eine extensive Nutzung der AM-politischen Maßnahmen propagiert und umgesetzt. Das geforderte neue Arbeitsförderungsprogramm soll im Rahmen der Strukturpolitik 500.000 zusätzliche Arbeitsplätze durch

staatliche Förderung in Ostdeutschland schaffen (Strukturförderungsprogramm). Aber auch hier bleibt festzuhalten, daß die Arbeitsmarktpolitik mit Wirtschaftspolitik nicht zusammengeht, sondern dem Bereich der öffentlichen Aufgaben (Infrastrukturverbesserung) verhaftet bleibt - eine Konzeption, wie der Übergang vom subventionierten zweiten Arbeitsmarkt zum erwerbswirtschaftlichen zweiten Arbeitsmarkt gelingen kann, ist nicht erkennbar.

Berlin-Brandenburg

Die als Wirtschaftsregion schon bestehende und von Arbeitgebern und Gewerkschaften bereits vollzogene Verbindung der beiden Länder wird von der Politik her noch auf sich warten lassen. Erst in Ansatzpunkten erfolgt eine Abstimmung zwischen den beiden Ländern - ihr Verhältnis ist z.Z. jedoch eher von einer Konkurrenzbeziehung geprägt. Die Berliner Wirtschaft orientiert auf den Speckgürtel - d.h. günstigere Standorte im Umland Berlins, mit den entsprechend negativen Folgen für den Berliner Arbeitsmarkt und die kommunalen Finanzen. Hoffnung scheint der Verein pro Brandenburg zu machen, der ein Landesentwicklungsprogramm fordert - die zu klärende Frage ist hier allerdings, welche Vorstellungen mit dieser Forderung verbunden sind. Eine Abstimmung von regionaler Zusammenarbeit und ein landesweiter Interessenausgleich ist sicherlich notwendig - darüber hinaus heißt Strukturpolitik für die Region mehr als nur die Abstimmung der regionalen Entwicklungsplanung. Zur Strukturpolitik gehört insbesondere die Abstimmung und das Aufeinanderbeziehen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.

2.4. Euroboom der Regionen und Perspektiven der Regionalpolitik

Mit dem "stillen" Beitritt der ehemaligen DDR zur Europäischen Gemeinschaft kann zunächst die Hoffnung verbunden werden, daß die Regionen des Beitrittsgebietes ebenso wie andere von dem Wachstumsschub des Binnenmarktes profitieren könnten. Unabhängig von der Größe dieses Binnenmarkteffektes sind sich die Regionalforscher darüber einig, daß sich die positiven Wirkungen des Binnenmarktes auf die zentral gelegenen Regionen entfalten werden bzw. schon entfaltet haben. Erwartet wird, daß die Errichtung des Binnenmarktes zunächst keine neuen Ausgangsbedingungen schafft, sondern vorhandene Entwicklungsunterschiede verstärkt. Für die Bundesrepublik insgesamt wird davon ausgegangen, daß die Effekte des Binnenmarktes stark von den Effekten aus der deutschen Vereinigung überlagert werden.²⁰

Bewertet man die Entwicklungsperspektiven der unterschiedlich geprägten Regionen des Beitrittsgebietes (Nord-Süd-Gefälle) vor dem Hintergrund dieses Eurobooms der Regionen und dem skizzierten Strukturwandel in den neuen Ländern, ist davon auszugehen, daß die Regionen Ostdeutschlands eher nicht zu den partizipierenden Gebieten des Binnenmarktes zählen werden. Es besteht im Gegenteil Grund genug zu der Befürchtung, daß sich die Regionen Ostdeutschland bis auf wenige Ausnahmen wie das Ballungszentrum Berlin mit Teilen Brandenburgs sowie Teile Sachsens, eher zu sog. peripheren Gebieten entwickeln werden.

Ansatzpunkte einer konzeptionellen - auf die Situation der ostdeutschen Wirtschaft zugeschnittenen - Wirtschafts- und Strukturpolitik sind in der Förderpolitik nicht erkennbar. Allein mit einem umfänglichen Transfer öffentlicher Mittel im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, des

²⁰ Gemeint sind hiermit die Regionen, die sich im Gebiet der sog. "Blauen Banane" als zentralem Band hochentwickelter Regionen bzw. dem sog. "Sun-Belt" als Zone der jüngeren prosperierenden Entwicklung befinden. Vgl. DIW Wochenbericht 9/91, Berlin, S. 78 f. und Manager Magazin, Heft 3/1990: Die neuen Stars der Alten Welt, S. 204 - 233.

Fonds Deutsche Einheit²¹, des Gemeinschaftswerks "Aufschwung Ost" sowie die Einbeziehung des gesamten Gebietes der ehemaligen DDR in die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Verbindung mit den Fördermitteln aus den EG-Strukturfonds, wird eine Politik der Wirtschaftsförderung betrieben, die Fördermechanismen und Förderkonzepte aus den Alt-Bundesländern lediglich überträgt.²²

Beurteilungs- bzw. Bewertungskriterium der Förderprogramme der Bundesregierung und damit auch der Übergangsregelungen der EG für die neuen Länder ist die hier vertretene Auffassung, daß vor dem Hintergrund des grundlegenden Strukturwandels in den neuen Ländern eine an den Bedingungen und zu lösenden Aufgaben ansetzende regional orientierte Strukturpolitik gefragt und notwendig ist, die auf Integration verschiedenster Politikbereiche angelegt ist und sich nicht an der Überzeugung orientiert, daß der Markt den Strukturwandel bewältigt und es lediglich staatlicher finanzieller Hilfe bedarf, diesen Prozeß zu unterstützen. Entgegen der Position des Sachverständigenrates, der eine staatliche Struktur- und Industriepolitik für die neuen Länder vorbehaltlos ablehnt (Titel des Gutachtens: "Marktwirtschaftlichen Kurs halten"), ist m.E. gerade dies notwendig.

3. Strukturpolitik - ihr möglicher Beitrag zur regionalen Entwicklung

Strukturpolitik ist in der bundesrepublikanischen Regionaldiskussion ein schillernder Begriff. Er soll hier in einem Sinne verstanden werden, daß die Ebene der fachressortspezifischen Politikbereiche wie Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Umweltpolitik etc. verlassen und von einem Ansatz der Integration der verschiedenen Politikfelder ausgegangen wird. Integration heißt hier, ein aufeinander Abstimmen der einzelnen Maßnahmen und Programme, des Mitteleinsatzes auf das Ziel einer positiv beschriebenen regionalen Entwicklung.

Insofern würde eine regionale Strukturpolitik eine Zielbestimmung zur Voraussetzung haben, in welche Richtung sich eine Region entwickeln soll, eine qualitative und möglichst auch quantitative Beschreibung der wünschenswerten, angestrebten Wirtschaftsstruktur, des Verhältnisses von Industrie zu Dienstleistungen, der Ausstattung der Region mit Infrastruktur (Wohnen, Verkehr, Energieversorgung, Entsorgung, Kommunikation, sozio-kulturelle Dienstleistungen etc.).

Die Integration von Politikfeldern umgeht das feststellbare Defizit bisheriger Politikansätze, indem z.B. Wirtschaftspolitik in der Region auf Ansiedlungspolitik, auf die Förderung von zukunftsträchtigen Industriezweigen und von unternehmensbezogenen Dienstleistungen ausgerichtet ist, während Arbeitsmarktpolitik individuell ausgerichtet und primär sozial-charitativen Charakter hat, statt auf tatsächliche Qualifikationsbedarfe ausgerichtet zu sein. Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand demgegenüber orientieren sich an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, ohne dabei die Arbeitsmarktsituation oder die Wirtschaftsstruktur zu berücksichtigen. Die Politikfelder stehen nebeneinander und werden unvermittelt umgesetzt.

Diese Unvermitteltheit und die fehlende Abstimmung der regionalen Programme ist auch der entscheidende Kritikpunkt an der bislang gültigen regionalen Wirtschaftsförderung. Die EG-Förderung der regionalen Entwicklung nehmen einen Perspektivwechsel der Regionalpolitik

21 Vorgesehen ist für die Jahre 1992 bis 1994 eine Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit um jährlich 5,9 Mrd. DM, zum Teil durch Umschichtung der Mittel aus dem Strukturhilfegesetz von 1989 zu Lasten der alten Bundesländer / vgl. Frankfurter Rundschau vom 02.09.1991.

22 Schätzungen geben insgesamt etwa 700 Einzelmaßnahmen der Investitionsförderung an. Vgl. Kroker, R. / Fuest, W. (1991), Investitionsförderung in den neuen Bundesländern - eine betriebswirtschaftliche Effizienzanalyse, in: iw-trends 1/91, S. A1 - A17 zit. nach J. Ragnitz (1991), Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern in: Wirtschaftsdienst 1991/VIII, Hamburg, S. 411 - 415.

vor und verpflichten den Antragsteller, mit dem Antrag abgestimmte Pläne einzureichen, die eine zusammenfassende Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Region, eine Beschreibung der angestrebten Entwicklungsstrategie und die Darlegung der Prioritäten und der regionalen Entwicklungsmaßnahmen beinhalten. Sie eröffnet damit die Chance, regionale Strukturpolitik zu formulieren.

Ausgangspunkt und theoretischer Hintergrund einer regionalen Strukturpolitik sind die regionsspezifischen Potentiale im Sinne von Ressourcen und Fähigkeiten, die gezielt und systematisch gefördert und entwickelt werden können, um eine Mischung aus exportorientierter und regionalorientierter Produktion in einem regionalspezifischen Mix zu erreichen. Ziel einer endogenen Regionalentwicklung ist die Ausrichtung der regionalen Potentiale auch auf die spezifischen Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft und Bevölkerung und die Herstellung eines entsprechenden Waren- und Dienstleistungsangebots. Eine zentrale Aufgabe besteht somit darin, lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe wiederzubeleben und zu stärken.

Eine regionalpolitische Strategie, die an der Entwicklung endogener Potentiale ansetzt und Perspektiven einer regionalen Entwicklung aufzeigen will, hat an zwei zentralen Punkten anzusetzen:

- Zum einen sind vorhandene Engpässe insbesondere in den Bereichen der Infrastruktur, der Qualifikationsprofile der Beschäftigten und der Naturausstattung (Sanierung von Altlasten, Stadtsanierung / ökologischer Stadtumbau etc.) zu beseitigen.
- Zum anderen sind die in der Region vorhandenen Entwicklungspotentiale zu aktivieren, zu konvertieren oder zu passivieren (siehe nachfolgendes beispielhaftes Tableau), indem es auch darauf ankommen wird, marktfähige Potentiale zu erschließen, d.h. Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, die sich zumindest mittelfristig durch private Nachfrage finanzieren und lediglich einer Anschubfinanzierung aus öffentlichen Mitteln bedürfen.

Mit entsprechenden Instrumenten der Umsetzung sind diese beiden Bereiche (Engpässe und Potentiale) in Verbindung mit entsprechenden regionalen Förderprogrammen abzustimmen und im Sinne der Gestaltung der Regionalentwicklung umzusetzen, um sowohl die allgemeinen Voraussetzungen einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik herzustellen als auch die in der Region vorhandenen Kräfte zu entwickeln.

Instrumente einer regionalen Strukturpolitik

Der Gestaltungsprozeß regionaler Entwicklung kann auf die unterschiedlichsten Instrumenten zurückgreifen. Neben den traditionellen Instrumenten

- der Wirtschaftsförderung (Ansiedlungspolitik, Technologieförderung, Förderung von Forschung und Entwicklung),
- der Regionalpolitik (Investitionszulagen, Steuervergünstigungen),
- der Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)
- oder der Infrastrukturpolitik (öffentliche Auftragsvergabe der investiven Haushaltsmittel)

wurden weitere Instrumente in der Vergangenheit diskutiert und partiell umgesetzt. Anzuführen wären zunächst die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auf betrieblicher bzw. Unternehmensebene. Verbunden mit Beschäftigungsplänen ist ihr Ziel, Massenentlassungen zu verhindern und mit dieser betrieblichen Beschäftigungspolitik den jeweiligen Standort zu erhalten. Ergänzt werden könnte dieses Instrument durch eine zeitweilige Beteiligung der öffentlichen Hand - als Mitunternehmer auf Zeit (öffentliches Venture Capital) -,

um Unternehmen zu sanieren und gleichzeitig gestaltenden Einfluß auf die strategische Geschäftsführung (incl. Produkt- und Prozeßinnovation unter Beteiligung der Belegschaft und deren Vertreter zu realisieren) zu nehmen.

Desweiteren werden von den Gewerkschaften drittelparitätisch besetzte Wirtschafts- und Sozialräte auch auf regionaler Ebene gefordert, über die Einfluß auf die Gestaltung der regionalen Entwicklung genommen werden und eine Abstimmung von betrieblicher und überbetrieblicher Ebene erfolgen soll.

Es spricht vieles dafür, das Instrument der betrieblichen Beschäftigungsgesellschaft auch auf regionaler Ebene im Rahmen von strukturpolitischen Aufgaben zu nutzen. Derartige "Beschäftigungsförderungsgesellschaften" würden zwar zu einem neuen Instrument gestalterischer Arbeitsmarktpolitik, allerdings diesem eingeschränkten Politikfeld tendenziell behaftet - es wird jedoch darum gehen müssen, im Sinne der Integration der Politikfelder diese Beschäftigungsförderungsgesellschaft zu einer regionalen Entwicklungsagentur auszubauen.

Eine regionale Entwicklungsagentur bildet eine vorgeschobene Position der Politik inmitten des privaten Sektors der Ökonomie (als verlängerter Arm der Regierung), der operativ nach den Gesetzen von Markt und Management gesellschaftliche Ziele durch eine marktförmige Steuerung des Wirtschaftsprozesses umsetzt. Arbeitsmittel einer regionalen Entwicklungsagentur wären zum einen eine Strukturberichterstattung, eine Strukturentwicklungsplanung, die Aufgabe die Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Integration von Instrumenten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

Die derzeit praktizierte Politik in den neuen Bundesländern scheint mir nicht dazu angetan, die Gestaltung des Strukturwandels bzw. des Transformationsprozesses zu unterstützen. Die in Arbeit befindlichen regionalen Entwicklungskonzepte zielen - soweit ich sie kenne - auf eine Politik des Standortmarketing durch die Gründung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften, daneben werden Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften (mit Absegnung durch die Treuhand "ABS-Gesellschaften") gegründet und betrieben und über die Aufbaustäbe findet das Bemühen statt, die Entwicklungsrichtung der Regionen auf marktwirtschaftliche Strukturen zu bestimmen. All dies läuft mehr oder weniger unkoordiniert nebeneinander her, ohne daß von einer integrierten Herangehensweise gesprochen werden kann - der Markt als Steuerungsinstrument wird in Szene gesetzt mit all den bekannten Auswirkungen, die für die Ökonomie der neuen Bundesländer die zur Zeit feststellbaren Dimensionen annehmen, ohne daß von einer Gestaltung des Strukturwandels gesprochen werden kann.