

Olaf Sievert

# **Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern**

Mit einem Vorwort  
von Gert Dahlmanns

© September 1995

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 61352 Bad Homburg

ISBN 3-89015-47-0

# Inhalt

## **Wirtschaftsförderung – von Nutzen und Grenzen staatlicher Tätigkeit**

### **Vorwort**

7

Gert Dahlmanns

## **Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern**

19

Olaf Sievert

### Vorbemerkung

19

#### I. Die Transformation und der Strukturwandel in Ostdeutschland

20

#### II. Warum, welche, wieviel und wie lange Wirtschaftsförderung?

30

1. Für Standortverbesserung

34

2. Für Investitionsförderung

41

3. Das künftige Hauptproblem: Risikokapital

56

### Schlußbemerkung

66



# Wirtschaftsförderung – von Nutzen und Grenzen staatlicher Tätigkeit

Gert Dahlmanns

Es gibt Tätigkeiten der öffentlichen Hand, die – oft genug gegen jede Vernunft – seit langem offenbar keiner Rechtfertigung mehr bedürfen, Aktivitäten, bei denen allein schon der Begriff hinreichend Grund für immer aufwendigere staatliche Maßnahmen ist. Zu ihnen zählt – neben allem, dem sich das magische Beiwort „sozial“ verleihen läßt – das nicht weniger umfassend verstandene Feld der Wirtschaftsförderung. Hier wie dort gelten Mittelverteilung im großen, weit ausholenden Stil als Ausweis engagierter Staatskunst, Milliardenbeträge als gängige Rechenheit.

Doch das Ende so verstandener Politik ist nahe, der Grund dafür so einfach wie einsehbar. Der öffentlichen Hand gehen die für ihre expansive Staatstätigkeit benötigten Mittel aus, und weitere kann sie sich nicht mehr holen. Steuerlast und Staatsverschuldung in Rekordhöhen stellen sich dem entgegen.

Ein Zeitpunkt wie dieser ist günstig – nicht, um Hals über Kopf ins gegenteilige Extrem zu verfallen und den Staat zu einem ungeordneten Rückzug aus der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu veranlassen, sondern um gerade dort wieder ins Denken zu kommen, wo bislang Denkblockaden und Tabus – häufig als Systemzwang und Pragmatismus getarnt – den Zugang zur Realität mehr und mehr versperrt haben. Nachzudenken ist vor allem über die Ziele, die wir als Gesellschaft und Staat uns auf wirtschaftlichem wie sozialem Gebiet setzen und welchen Zustand wir eigent-

lich anstreben wollen. Sodann muß Rechenschaft darüber abgelegt werden, inwieweit der bisher praktizierte Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung dieser Ziele überhaupt geeignet und in welchem Umfang er unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vertretbar ist. Schließlich sind – hier wie dort – die Aus- und Nebenwirkungen staatlicher Steuerung und Alimentierung in die Betrachtung und das vorausschauende Kalkül einzubeziehen. Um diese gründliche Evaluierung aller seiner bisherigen Staatstätigkeit kommt Deutschland jetzt nicht mehr herum. Schon die seit dem Epochenwechsel von 1989/90 grundlegend veränderte weltwirtschaftliche Ausgangslage und auch die demographische Entwicklung im Innern verbieten ein Weitermachen wie bisher.

Naheliegender Anlaß für eine grundsätzliche Bewertung staatlicher Wirtschafts- und insbesondere Regionalförderung ist der fünfte Jahrestag der 1990 eingeführten deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsunion. In einigem Abstand und doch nicht allzugroßer Ferne von diesem Ereignis können wir heute nicht nur ein halbes Jahrzehnt wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Entwicklung in den neuen Bundesländern überblicken, sondern auch die zur Förderung des dahinterstehenden Aufhol- und Angleichungsprozesses eingesetzten staatlichen Instrumente besser und selbstkritischer werten als zuvor.

Der – an der Größe der Aufgabe gemessen – insgesamt sehr erfolgreiche Weg, den Deutschland seit den Tagen der Wirtschafts- und Währungsunion zurückgelegt hat, macht freilich auch ein Dilemma in der Beurteilung staatlicher Wirtschaftsförderung deutlich, das wir uns bewußt machen müssen. Einerseits wäre das wirtschaftliche, soziale und politische Aufeinander-Zuwachsen der beiden

Teile Deutschlands ohne massive staatliche Regionalförderung nicht möglich gewesen – jedenfalls nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit und in dem bis heute erreichten Maße.

Andererseits werden die Regionen der neuen Bundesländer – und die der alten erst recht – auf mittlere Sicht ohne den Großteil solcher Stützen auskommen müssen. Denn staatliche Wirtschaftsförderung, die zur Dauereinrichtung degeneriert, vereitelt damit unweigerlich ihre eigenen Ziele. Indem sie den Wettbewerb um die bestmögliche Nutzung der Ressourcen und die wirtschaftlichste Problemlösung untergräbt, vernichtet sie gegenüber einer funktionsfähig gehaltenen Marktwirtschaft Arbeitsplätze und schmälert die Realeinkommen. Das aber ist ein zu hoher, nicht zu tolerierender Preis für noch so gut gemeinte Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben und seine Wettbewerbsordnung.

### **Wirtschaftsförderung – eine ständige Gratwanderung**

So erweist sich Wirtschaftsförderung als eine ständige Gratwanderung. Das eigentlich Gefährliche an ihr ist die Selbstverständlichkeit, mit der sie bis heute beinahe fraglos betrieben, ausgeweitet und allgemein hingenommen wird. Allen in irgendeiner Weise daran Beteiligten erscheint sie als geradezu natürlicher Weg, um die Wirtschaft eines Landes ganz oder in Teilen weiter voranzubringen.

Im Urteil der zur Förderung anstehenden Region ist sie ohnehin geboten, ja selbstverständlich, weil sie ihr das wirtschaftliche Überleben sichern oder zumindest erleichtern hilft und dadurch zum Erhalt von Arbeitsplätzen beiträgt. Unter gleicher Berufung auf das Gemeinwohl argu-

mentieren die um öffentliche Hilfen nachsuchenden Branchen oder Einzelunternehmen. Nicht viel anders agieren die Tarifpartner, die einen Teil der durch überhöhte Lohnabmachungen verursachten, wirtschaftlich nicht tragbaren Kosten wie selbstverständlich der öffentlichen Hand zuschieben. Die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit – so wenig sie sich Gedanken über die wirtschaftspolitischen Zusammenhänge und die von ihr auch hier aufzubringenden Mittel macht – möchte möglichst bald und überall „blühende Landschaften“ sehen. Im Glauben an die unbegrenzten Möglichkeiten der öffentlichen Hand großgezogen, ist sie davon überzeugt, nichts und niemand könne diese Blüten besser und schneller hervorzaubern als der Staat, auch wenn er dafür wieder einmal klotzen statt kleckern muß.

Die Politiker schließlich, die auf den verschiedenen Ebenen über die Bereitstellung und Vergabe der dazu notwendigen Mittel befinden, sehen sich bei dieser Sach- und Gemütslage aller Beteiligten zu intensiver Wirtschaftsförderung fast schon in die Pflicht genommen. Gerade hier massiv einzugreifen entspricht ohnehin ihrem Verständnis von „aktiver“ Politik und ihrem eigenen Interesse, mit öffentlichen Mitteln und Maßnahmen Erfolge herbeizuführen, die sich jedenfalls alsbald vorzeigen und mit ihrem eigenen Namen oder dem ihres politischen Lagers in Verbindung bringen lassen. Daß die Erfolge solcher Aktionen möglicherweise nicht von Dauer sind oder sich zu einem späteren Zeitpunkt als kontraproduktiv herausstellen, zählt wenig in einer vornehmlich auf das reine Gegenwartsinteresse ausgerichteten Gesellschaft mit ihrem im kurzen Vierjahres-Rhythmus atmenden politischen System, in dem selbst grundlegende wirtschaftspolitische Entschei-

dungen oftmals eher am Wahlkalkül als an sachlichen Kriterien orientiert werden.

Bei dieser Ausgangssituation kann es kaum verwundern, daß Sinn, Inhalt und Begrenzung staatlicher Wirtschaftsförderung in unserem Land schon lange nicht mehr ernsthaft befragt und die bedenklichen Seiten dieser Art von Staatstätigkeit weitgehend ausgeblendet werden. Eine der Folgen davon: Die auf Förderung und damit auch Steuerung des Wirtschaftslebens gerichtete Tätigkeit der öffentlichen Hand wird schon längst nicht mehr als Ausnahmetatbestand angesehen. Der in einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung nur in Grenzfällen hilfreiche und unschädliche Eingriff der öffentlichen Hand in das Wirtschaftsleben ist inzwischen fast zur Regel geworden. So hat sich in der Praxis und noch mehr in dem sie tragenden allgemeinen Bewußtsein eine Art Umkehr der Beweislast herausgebildet: Kommt die Wirtschaft – regional, branchenspezifisch und manchmal auch unternehmensbezogen – allein nicht mehr zurecht, muß der Staat ihr mit öffentlichen Mitteln unter die Arme greifen. Will er das nicht tun und seine Hilfe versagen, gerät er in Begründungszwang.

Diese Einstellung, nach der heute tausendfach gehandelt wird, nach der laufend Ansprüche gestellt und eingelöst werden, legt Parallelen zu dem schon genannten anderen Bereich expansiver staatlicher Tätigkeit nahe – dem des sogenannten Sozialen. Beide Gebiete teilen bereits die weitgehende Unbestimmtheit ihres Gegenstands. Hier wie dort bleiben die Konturen im Nebel, die Kriterien weich und die Modalitäten der Ausführung weithin in das Ermessen der öffentlichen Hand und ihrer Sachwalter gestellt. Beide Gebiete arbeiten mit Beihilfen, Subventionen

und der ganzen Bandbreite steuerlicher Instrumente. Und beide, deren Ziele sich im übrigen oft überschneiden – in manchen Augen ist Wirtschaftsförderung geradezu eine weitere Agentur der Sozialpolitik –, tendieren zu unkontrolliertem Ausufern. Beide ziehen Belastungen nach sich, die Fiskus und Steuerzahler immer weniger verkraften können. Deshalb müssen ihnen Grenzen gesetzt werden – mit klaren Zieldefinitionen ebenso wie mit einer genauen Bestimmung ihrer Aufgaben, Instrumente und Mittel.

Für die in eine marktwirtschaftliche Ordnung eingebettete regionale Wirtschaftsförderung heißt das: Ihr vorrangiges Ziel muß sein, solide unternehmerische Entscheidungen für den zur Verbesserung vorgesehenen Standort herbeizuführen. Die dafür aufzubringende Förderung ist sodann – gedanklich schon und in der praktischen Ausgestaltung – so anzulegen, daß sie die Ursachen der Förderungsbedürftigkeit allmählich abbaut und sich damit demnächst selber überflüssig macht. An diesen beiden Postulaten – der Mobilisierung unternehmerischen Potentials und der Schaffung von Strukturen, die alsbald der öffentlichen Unterstützung entwachsen – sind alle Maßnahmen und Instrumente staatlicher Wirtschaftsförderung zu messen.

### **Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern**

Das gilt auch für die Regionalpolitik zur Förderung der neuen Bundesländer. Inzwischen dürfte unbestritten sein: Ohne massive staatliche Wirtschaftsförderung hätten die bis an den Staatsbankrott heruntergewirtschafteten, aus eigener Kraft nicht länger existenzfähigen Landstriche zwischen Elbe und Oder in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht wieder lebensfähig gemacht werden können. Denn die Marktkräfte hätten, ihrer zwingenden Logik fol-

gend, dieses Land höchst unwirtlicher Standortfaktoren auf lange Zeit gemieden.

Deshalb wurde, um die unerläßliche Aufbauarbeit überhaupt in Gang zu setzen, die strukturellen Grundlagen für erfolgreiches Wirtschaften zu legen und bei alledem die Menschen im Lande zu belassen, ein Ressourcentransfer bisher nicht gekannten Ausmaßes in die Wege geleitet. Im Verlauf von rund fünf Jahren dürften bis Ende 1995 aus öffentlichen Mitteln an die 780 Milliarden Mark netto in die neuen Bundesländer geflossen sein. Nur mit Hilfe dieser gigantischen Beträge war es möglich, dem vielen Schocks gleichzeitig ausgesetzten Land wieder den Weg zu wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu bahnen.

Und diese Mittel sind nicht ohne spürbare Ergebnisse geblieben. Schon im vergangenen Jahr wiesen die neuen Bundesländer eine neunprozentige Steigerung des Bruttoinlandsproduktes aus und zeigten sich damit als eine der wachstumsstärksten Regionen Europas; die ostdeutsche Industrie wächst derzeit – nach den Zusammenbrüchen der letzten Jahre – mit Zuwachsraten von 14 Prozent. Und fast 700.000 Existenzgründungen netto sind bislang in den neuen Bundesländern zu verzeichnen.

Das anzuerkennen heißt zugleich, die Zwänge zu sehen, die für eine Fortführung der öffentlichen Transfers in die neuen Bundesländer geltend gemacht werden: Noch liegt deren Produktivität pro Industriearbeitsplatz um fast 50 Prozent unter der im Westen, während die Lohnstückkosten deutlich über Westniveau angesiedelt sind; noch übersteigt die Inlandsnachfrage der neuen Länder die selbsterwirtschaftete Leistung bei weitem und zeigt damit die noch fortdauernde Abhängigkeit der ostdeutschen Wirt-

schaft von westlichen Transferzahlungen; noch sieht es mit der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft insgesamt nicht gut genug aus; noch sind die wirtschaftlichen und Branchenstrukturen nicht in Ordnung und vor allem kleinere, mittelständische Unternehmen nicht zuletzt wegen des Mangels an Eigenkapital existentiell gefährdet. Es gibt also durchaus Bereiche, in denen staatliche Förderung in den neuen Bundesländern noch für eine Weile nötig ist. Zu nennen sind privatwirtschaftliche Investitionen auch unter Setzung räumlicher Schwerpunkte, Forschung und Entwicklung, denen geradezu strategische Bedeutung für das Land zukommt sowie die Verbesserung der Bedingungen für Eigen- und Fremdfinanzierung.

Doch um die noch bestehenden Defizite dauerhaft abzubauen und die realwirtschaftliche Integration uneingeschränkte Wirklichkeit werden zu lassen, sind in erster Linie marktwirtschaftlich kompatible Instrumente einzusetzen und nicht Blankoschecks für staatliche Wirtschaftsförderung auszustellen. Denn auch für diese gilt bei zunehmendem Mittelaufwand und immer längerer Dauer das Gesetz der abnehmenden Grenzproduktivität. Mehr noch: Auf lange Sicht wird überzogene oder falsch ansetzende staatliche Förderpolitik sogar das vereiteln, was sie eigentlich herbeiführen soll: die Gesundung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und damit die Stärkung dieser Länder selbst.

### **Oberstes Ziel: Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung**

Letztlich ausschlaggebend dafür, ob überhaupt Maßnahmen staatlicher Wirtschaftsförderung ergriffen oder von ihnen Abstand genommen werden soll, muß eine zentrale

Überlegung sein: die Leistungsfähigkeit unserer marktwirtschaftlichen Ordnung selbst darf dadurch auf Dauer nicht geschwächt, sondern muß gestärkt werden. Denn dieser Ordnung und den Kräften, die sie im wettbewerblichen Ringen immer wieder hervorruft, ist zu verdanken, daß wir als Volk wie als Individuen bisher in Freiheit leben und dabei einen Reichtum erwirtschaften konnten, der es uns heute sogar möglich macht, ohne nennenswerte Wohlstandseinbußen das über fünfzig Jahre in den Bankrott getriebene östliche Drittel des Landes innerhalb kurzer Zeit wieder aufzurichten und auf den Weg der wirtschaftlichen Gesundung zu bringen.

Deshalb darf bei aller Betrachtung des komplexen Gebildes Wirtschaftsförderung, bei aller Abwägung im Detail und allem auf die neuen Länder gerichteten Interesse die wirtschaftliche Hauptaufgabe nicht aus den Augen verloren werden, vor der Deutschland heute steht: die Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit wieder zu einem begehrten Standort zu machen, an dem die auf Europa zielenden internationalen Investitionsströme nicht vorbei-, sondern zu dem sie hinziehen. Die Vorstellung, diese Trendwende ließe sich mit den üblichen Mitteln staatlicher Wirtschaftsförderung erreichen, wäre mehr als naiv.

Um Deutschland als Investitionsstandort weltweit wieder attraktiv zu machen und auch zu halten, muß wieder in ganz anderen geistigen und instrumentellen Dimensionen gedacht und gehandelt werden. Vor allem müssen wir konsequent zu den Strukturprinzipien marktwirtschaftlicher Ordnung zurückkehren, von denen wir uns in den zurückliegenden Wohlstandsdezennien leichtfertig immer weiter entfernt haben. Die Überfrachtung der öffentlichen Hand mit ihr wesensfremden Auf- und Ausgaben, der

Ausbau eines immer breiteren und kostenträchtigeren Sozialsystems, das Überhandnehmen von Subventionen und Regulierungen sowie die ganze, auch in der Lohnfindung zum Ausdruck kommende Ausrichtung der Gesellschaft auf den Prozeß des Verteilens statt des Erwirtschaftens – all diese Einstellungen und Einrichtungen haben dazu beigetragen, unser Land für Kapital von draußen wenig attraktiv zu machen und viele seiner Antriebskräfte lahmzulegen.

Um diese Lähmung wieder abzuschütteln und zu einer kraftvollen Ordnung zurückzufinden, ist letztlich das genaue Gegenteil der Haltung nötig, die so häufig hinter staatlicher Wirtschaftsförderung steht. Anzuzielen ist eine liberale, auf Privatinitiative, Eigenverantwortung und Wettbewerb setzende Gesellschaft mit einem Staat, der sich zurücknimmt statt immer weitere Aufgaben an sich zu ziehen. Kurz: die marktwirtschaftliche Ordnung muß wieder ernstgenommen und auch dann eingehalten werden, wenn das im Einzelfall unbequem und inopportun erscheint. Diese Leitlinie ist im Auge zu behalten, auch wenn es um Ziele, Ausgestaltung und Ausmaß staatlicher Wirtschaftsförderung geht.

Vor diesem Hintergrund sucht Olaf Sievert – renommierter Nationalökonom und Mitglied des Kronberger Kreises – in der hier vorgelegten Studie nach der „gescheiterten Grundkonzeption“ regionaler Wirtschaftsförderung. Dazu macht er die vielschichtige Materie transparent und stellt sie in den größeren Zusammenhang einer auf das Ganze sehenden Ordnungspolitik, die die Voraussetzungen für eine effiziente Wirtschaftstätigkeit in der gesamten Volkswirtschaft zu schaffen hat, notabene unter der Nebenbedingung, daß bestimmte soziale Vorgaben zu be-

achten sind. In dem so gezogenen Rahmen muß regionaler Fördererfolg sich daran erweisen, daß auch nach Ablauf der Förderphase Produktion, Beschäftigung und Einkommen dauerhaft gehoben bleiben. An diesen Vorgaben mißt und bewertet Sievert in sorgfältiger Abwägung die Ansätze und Instrumente staatlicher Förderung.

Seine Befunde verdeutlicht er an der einschlägigen Entwicklung in den neuen Bundesländern. Als Landeszentralbankpräsident der Freistaaten Sachsen und Thüringen mit der Materie aus eigener Anschauung vertraut, geht er von der Praxis der dortigen Wirtschaftsförderung aus, macht deutlich, was sie geleistet hat und wo sie hinter ihren Zielen zurückgeblieben ist. Und er entwickelt klare Vorstellungen, auf welche Problembereiche und Instrumentarien sich regionale Wirtschaftsförderung in Zukunft konzentrieren muß. Die von ihm dafür gezogenen Leitlinien sind zwingend begründet: In einer Situation, in der noch auf unabsehbare Zeit zu wenig rentable Produktion und Beschäftigung gegeben sind und selbstfinanzierte Aufholstrategien keinen rechtzeitigen Erfolg versprechen, kommt alles darauf an, die Qualität des Standortes entscheidend zu verbessern. Dazu sollte sich die öffentliche Hand, von der Förderung von Ausbildung, Forschung und Entwicklung abgesehen, auf zwei Gebiete konzentrieren – die Verbesserung der Infrastruktur und die Investitionsförderung als zwar indirekte, auf Dauer aber wirksamste Mittel, um „Beschäftigung hervorzulocken“, ohne dabei in die Fallen von Dauerförderung, Subventionsgewöhnung und anhaltender Wettbewerbsverzerrung zu geraten.

Besonderes Augenmerk widmet Sievert dem gerade in Transformationsökonomien ausgeprägten Bedarf an Finanzierungshilfen. Der Engpaßfaktor heißt Risikokapital.

Daher sein vor dem Hintergrund der deutschen „Finanzierungskultur“ besonders ausführlich begründetes Werben für staatliche Erleichterungen privater Finanzierung risikobehafteter, aber chancenreicher Projekte, die das mutige Ausprobieren neuer Ideen ermöglichen, wie gerade Volkswirtschaften im Aufbau es brauchen.

Die Studie von Sievert, reich an Einsichten, praktischen Erfahrungen und durchdachten Vorschlägen, gehört in die Hände aller, die sich mit diesem Teil staatlicher Tätigkeit befassen: der ungezählten Förderer von Staats wegen ebenso wie der Geförderten und aller, die dafür anstehen. Sie steht im größeren Zusammenhang mit der nicht länger hinauszuschiebenden Besinnung auf die Grundlagen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung – als zentraler Beitrag zu dem in diesen Kontext gehörenden Nachdenken über Nutzen und Grenzen, Gewinn und Schaden staatlich betriebener Wirtschaftsförderung.

# Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern

Olaf Sievert

## Vorbemerkung

1. Staatliche Wirtschaftsförderung finden wir nicht nur begleitend zur Transformation ehemals sozialistischer Ökonomien. Wirtschaftsförderung im Transformationsprozeß ist auch über weite Strecken nicht anders zu begründen und zu konzipieren als in bereits hochentwickelten Volkswirtschaften. Insoweit haftet dem Thema kein Insbesondere an, außer daß vielleicht die Förderziele etwas anders zu akzentuieren sind und eine andere Förderintensität angemessen erscheint. Doch wie stark solche Modifikationen ausfallen sollten, kann kaum einheitlich für alle Länder beantwortet werden; die Förderintensität ist zum Beispiel nicht nur eine Frage des Bedarfs, sondern auch der finanziellen Möglichkeiten. Der Bezug auf die neuen Bundesländer ist daher eine wesentliche Eingrenzung des Themas. Die meisten der dabei aufgeworfenen Fragen entwicklungsstrategischer und instrumenteller Art dürften sich jedoch mutatis mutandis für alle Länder und Regionen stellen, die sich auf den Weg begeben haben, mit Hilfe einer marktwirtschaftlichen Ordnung einen leistungsfähigen Produktionsapparat zu schaffen und den Lebensstandard der Menschen zu bessern. Begonnen sei mit einem kurzen Blick auf den Transformationsprozeß, wie er sich in Ostdeutschland abspielt. Im Mittelpunkt der Ausführungen soll aber dann eine Besinnung auf die Begründung von regionaler Wirtschaftsförderung und die gescheiteste Grundkonzeption dafür stehen.

# I Die Transformation und der Strukturwandel in Ostdeutschland

2. Wie fast jedermann inzwischen weiß, bedarf es für eine marktwirtschaftliche Reorganisation des Wirtschaftsprozesses einer Reihe wesentlicher Voraussetzungen, wobei das Problem weniger ist, sich darauf zu einigen, welche Voraussetzungen für besonders wichtig zu halten sind, als vielmehr, beizeiten und möglichst gleichzeitig alle wesentlichen Voraussetzungen zu schaffen. Zu den Essentials einer erfolversprechenden Wirtschaftsordnung gehören die Gewerbefreiheit, die Eigentumsordnung und das Vertragsrecht, insbesondere die Schaffung von fundamentalen Rechtstiteln, die präzise definiert sind und über die mit rechtsstaatlicher Verlässlichkeit verfügt werden kann, sowie eine eindeutige Zuordnung dieser Rechtstitel auf natürliche und juristische Personen im Sinne einer Anfangsausstattung. Ganz in der Nachbarschaft einer garantierten Ordnung des Eigentums an Sachen ist eine Währungsordnung zu sehen, die hinreichende Verlässlichkeit über den Wert von Rechten mit gleichsam abstraktem Inhalt, nämlich von auf Geldbeträge lautenden Titeln, zu gewährleisten hat. Eine ordentliche Währung erfordert es zumal, auch dem Staat und dem (noch) unter öffentlichem Einfluß stehenden Sektor sogenannte harte Budgetbegrenzungen einzuziehen. Wie sehr bedeutsam auch eine effiziente staatliche Verwaltung ist, zu der ein taugliches öffentliches Recht sowie loyale und kompetente Staatsdiener gehören, ist manchem erst in den letzten Jahren recht bewußt geworden. Die Schaffung einer funktionierenden Administration auf allen föderalen Ebenen und der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur – ebenfalls örtlich wie überörtlich – sind als Rahmenbedingungen für die privaten Akteure zu ergänzen durch Hilfen der öffentli-

chen Hand, die das Ziel haben, wirtschaftliche Entwicklung zu initiieren und zu beschleunigen. Dies wird das Hauptthema der folgenden Ausführungen sein.

3. In Bezug auf fast jeden der genannten Punkte haben die neuen Bundesländer einen vergleichsweise guten Start gehabt. Die Übernahme westdeutschen Rechts war, was immer an unnötiger Regulierung damit auch (vorzeitig) übernommen wurde, ein Vorgang, der in kürzester Zeit eine im Prinzip in sich stimmige Rechtsordnung für die jungen Bundesländer verfügbar machte. Daß ihre Anwendung zunächst mühsam war, steht auf einem anderen Blatt. Die Menschen hatten sich mit der neuen Rechtsordnung erst noch vertraut zu machen, die Grundbücher waren nachzutragen, das Kataster zu ergänzen und so manches andere mehr. Die Grundentscheidung für die Restitution, verständlich aus dem Bemühen um Gerechtigkeit und als Demonstration für den hohen Rang und die Verlässlichkeit der Privateigentumsordnung, war unter dem Gesichtspunkt einer zügigen wirtschaftlichen Umgestaltung bekanntlich keine glückliche Wahl; diese Grundentscheidung wurde deshalb mit dem Investitionsvorranggesetz faktisch weitgehend revidiert. Die relativ rasche Privatisierung des Treuhandvermögens gehört zu den herausragenden Transformationsleistungen. Darüber, daß die rasche Währungsunion ein Glücksfall war, weil sie der DDR sofort gutes Geld bescherte und jede Zahlungsbilanzrestriktion von ihr nahm, sollte ebenfalls nicht länger gestritten werden. Niemand sollte glauben, flexible Wechselkurse hätten die Beschäftigung wesentlich stützen können. Die Umstellung der Löhne im Verhältnis von 1 : 1 lief auf eine Aufwertung hinaus, die die Ostbetriebe gewiß hart ankam. Aber wir haben gesehen, daß die Tarifpartner – ohne Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

– rasch noch draufsattelten. So wurden nach wenigen Jahren aus einer Mark Ost zwei Mark West. Politisch motivierter Angleichungsdruck und allzuviel Großzügigkeit bei der Festlegung von Löhnen – durch Betriebsleiter auf Abruf, durch Tarifpartner, die weder die Produzenteninteressen noch die Interessen potentiell Arbeitsloser im Osten Deutschlands angemessen repräsentierten, gedeckt durch die Erwartung eines relativ geringen Widerstands seitens des Finanzministers als Sachwalter des Treuhand-eigentums und gedeckt durch eine großzügige Sozialordnung – das alles hätte bei flexiblen Wechselkursen, mit einiger Verzögerung, gleiche Beschäftigungsprobleme gebracht. Ja, es hätte auf Dauer noch mehr an Beschäftigung gekostet, weil die insofern unvermeidliche Abwertungs-Inflationsspirale für Investoren besonders abschreckend gewesen wäre. Oder, aus westlicher Perspektive gesehen: Die soziale Abpufferung der früher oder später unvermeidlichen Stabilisierungskrise hätte noch mehr Transfer-gelder gekostet als es die Strukturkrise nach der Währungsunion ohnehin tat.

4. Die Transformation in Ostdeutschland ist auch außerhalb des Geldwesens von gravierenden Besonderheiten gekennzeichnet, die durch die nationale Einheit mit dem Westen Deutschlands bedingt sind.

- Ohne Sprachbarrieren und bei voller Freizügigkeit haben wir einen sehr offenen Arbeitsmarkt. Wanderungswillige Arbeitnehmer konnten einen hohen Reallohn erwarten.
- Die Sozialunion zwang zu relativ hohen Mindestlöhnen und minderte, wie erwähnt, die Einkommensrisiken aus inadäquater Lohnpolitik sehr weitgehend. Ja,

teilweise wurden die Löhne sogar deshalb hochgetrieben, weil dies die Ansprüche auf Sozialleistungen für diejenigen steigerte, die ohnehin mit Arbeitslosigkeit rechneten. Die riesigen Transfers stabilisierten auch die Nachfrage. (Für Westdeutschland war die Sozialunion das Teuerste von allem.)

- Allgemein durfte gesamtdeutsche Solidarität in Anspruch genommen werden – zum Ausdruck kommend in den Transfers im Rahmen des gesamtdeutschen Systems der sozialen Sicherung, in Aufbauhilfe aus privater Initiative, in Amtshilfe öffentlicher Stellen, in einem beispiellos umfangreichen Finanzausgleich, zunächst ohne besonderes Regelwerk, über den Fonds „Deutsche Einheit“, in Sonderprogrammen für den Infrastrukturaufbau und in allgemeiner Wirtschaftsförderung.
- Hingegen waren andere Instrumente, deren intensive Nutzung für Transformationsländer typisch ist, ausgeschlossen, so die nationale Zollpolitik. Dafür waren die neuen Bundesländer sofort einbezogen in die Europäische Gemeinschaft, in einen großen offenen Markt für Güter und Dienste sowie in ein System der Wirtschaftsförderung (und der gemeinschaftlichen Protektion an den Außengrenzen der EG).

Daß öffentliche Güter, Wirtschaftsförderung und transformationsbedingte soziale Lasten während der Transformationsperiode nur zu einem kleinen Teil von der Bevölkerung des Transformationsgebiets bezahlt werden mußten, hat das ganze im Grunde zu einem Fall der Regionalpolitik gemacht, anders als in den uns benachbarten Staaten Mittel/Osteuropas.

5. Ende 1995 werden (seit Anfang 1991) rund 980 Mrd. DM an Transferzahlungen von Westdeutschland und der Europäischen Union nach Ostdeutschland geflossen sein. Nach Abzug der Steuer- und Verwaltungseinnahmen, die zurückfließen, werden es netto knapp 780 Mrd. DM sein. Dieser Betrag entspricht mehr als der Hälfte des ostdeutschen Bruttoinlandprodukts in diesem Zeitraum.<sup>1</sup> Von den Bruttotransfers in Höhe von etwa 980 Mrd. DM flossen je 36 vH in den Verwendungsbereich Arbeit und Soziales und in den Bereich Infrastruktur und Wirtschaft. Die übrigen 28 vH waren Transfers ohne Verwendungsaufgabe, die zum größten Teil über den Fonds „Deutsche Einheit“ bereitgestellt wurden. Der Löwenanteil der Mittel an die Wirtschaft, nämlich gut 120 Mrd. DM, entfiel auf die Defizitabdeckung der Treuhandanstalt. Die Wirtschaftsförderung im engeren Sinne, die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, dürfte sich unter Einschluß der Steuervergünstigungen und Investitionszulagen auf rund 70 Mrd. DM belaufen. Die Mittel, die für den Aufbau und die Erneuerung der Infrastruktur geflossen sind und fließen, werden um einiges höher sein. Aber nicht alles ist für wirtschaftsnahe Infrastruktur ausgegeben worden. Die Wirtschaftsförderung findet außer aufgrund des Fördergebietgesetzes über eine Riesenanzahl verschiedener Programme statt, in die unter anderem die Deutsche Ausgleichsbank, die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie Förderinstitute der Bundesländer eingeschaltet sind. Das Fördervolumen ist durch gesetzliche Festlegungen nach dem jetzigen Stand auf allmählichen Abbau in den nächsten Jahren programmiert. Dies gilt jedenfalls für die steuerliche Förderung. Für die Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs kann es ebenso gelten, weil das all-

---

1 Vgl. o. V.: iwd Nr. 21 vom 25. Mai 1995, S. 6 f.

mähliche Aufholen der jungen Länder bei der Steuerkraft zu einem automatischen Abbau der Ausgleichszahlungen führt, nachdem 1995 aufgrund der Neuordnung des Finanzausgleichs zunächst einmal eine sprunghafte Steigerung wirksam wurde. Die fiskalischen Gewinner dieses Aufholprozesses werden insoweit vor allem die Geberländer des Finanzausgleichs sein. Nach dem noch einmal bis Ende 1998 verlängerten, aber künftig modifiziert geltenden Fördergebietsgesetz werden Investitionszulagen und Sonderabschreibungen gewährt. Im Jahre 1994 wurden 4,5 Mrd. DM an Investitionszulage gezahlt. Die Steuerausfälle durch Sonderabschreibungen betragen vermutlich 3 Mrd. DM. Beide Instrumente wurden zunächst flächendeckend und undifferenziert eingesetzt. Mittlerweile ist die Investitionszulage auf das Verarbeitende Gewerbe konzentriert, und der Zulagensatz ist deutlich abgesenkt; für kleinere Betriebe des Handwerks und des Verarbeitenden Gewerbes beträgt er immerhin noch 10 vH. Die großzügigen Sonderabschreibungen bis zu 50 vH sind auf eigenbetriebliche Neubauten im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes sowie auf Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen beschränkt. An Zuschüssen nach der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurden im Jahre 1994 rund 12,5 Mrd. DM zugesagt. Die Mittel werden, auch wenn ganz Ostdeutschland noch Förderregion ist, innerhalb der Länder regional differenziert vergeben. Seit 1995 ist das Verfahren vereinfacht. Es wird bei den Fördersätzen nicht mehr nach Erweiterungs-, Rationalisierungs- und Ersterrichtungsinvestitionen unterschieden. Das Kumulationsverbot mit anderer Förderung ist aufgehoben. Der Subventionswert darf maximal 35 vH der Investitionssumme betragen, für kleine und mittlere Unternehmen örtlich bis zu 50 vH.

6. Inzwischen hat die ostdeutsche Wirtschaft die Talsohle deutlich verlassen, auch der Arbeitsmarkt entspannt sich ein wenig. Nach der Wende hatte sich die ostdeutsche Wirtschaft bei einer Arbeitsproduktivität von vielleicht einem Drittel der westdeutschen auf den Wettbewerb einzustellen. Die Produktivität nahm rein rechnerisch rasch zu, zunächst durch massives Entlassen von Personal und Stilllegung von Betrieben oder Betriebsteilen, sodann durch Umsatzzuwächse bei – global gesehen – stagnierender Beschäftigung, seit geraumer Zeit aber auch bei langsamem Wiederanstieg der Beschäftigung. Die Anlageinvestitionen pro Kopf sind deutlich höher als im Westen – im Jahre 1994 um gut ein Drittel. Mittlerweile gibt es trotz fortdauernd hoher Arbeitslosigkeit die ersten Klagen über Arbeitskräftemangel. Die DDR war ein stark industrieorientiertes Land. Die Industrie dort ist gewaltig zurückgestutzt worden, zumal des Wegbrechens ihrer Ostmärkte wegen. Sie hat aber jetzt – von ermäßigtem Niveau kommend – wieder Tritt gefaßt hat und expandiert mit hoch zweistelliger Jahresrate. Der Strukturwandel ist sehr prononciert. Er ist in seiner ganzen Härte – nach westdeutschen Maßstäben muß man von Brutalität sprechen – unvermeidlich, aber, was die vorläufigen Ergebnisse angeht, noch nicht in jeder Beziehung problemlos. Die Wirtschaftsförderung und die Treuhandanstalt haben ihn gemildert, aber nicht den Fehler begangen, ihn wirklich aufzuhalten, von – teuren – Einzelfällen abgesehen. Der Zwischenstand läßt sich so charakterisieren:

- Sehr gut haben sich die Bauwirtschaft und deren Zuliefererindustrien entwickelt.
- Auch Handel und Dienstleistungen haben Dynamik; ein Rückstand im Vergleich zum Westen ist freilich noch gegeben, wenngleich nicht allenthalben.

- Das Verarbeitende Gewerbe ist dabei aufzuholen. Der Weg zu einer wieder ausreichenden industriellen Basis ist jedoch noch weit.
- Die ostdeutsche Wirtschaft zeigt insgesamt eine erschreckende Exportschwäche.
- Humankapitalintensiv produzierende Branchen sind unterentwickelt.
- Als wachstumsstark geltende Branchen haben ein zu geringes Gewicht. Im Jahre 1994 wurden 74 vH der Wertschöpfung in Wirtschaftszweigen erstellt, die, vergleicht man den Anfang der 70er mit dem Ende der 80er Jahre, in Westdeutschland schrumpften.<sup>2</sup>
- Die Unternehmen sind insgesamt noch etwas innovatonschwach. Das hängt auch mit der Branchenstruktur zusammen.
- Die Unternehmensgrößenstruktur hat sich radikal geändert, und zwar zu Lasten der Großen. Kleinere Unternehmen sind häufig in der Lage, Marktnischen flexibel zu besetzen. Das unternehmerische Moment spielt hier eine besondere Rolle. Die Entwicklung anspruchsvoller neuer Technik fällt freilich wegen der dazu nötigen finanziellen Ressourcen häufig schwer.
- Der Staat, zumal der kommunale Bereich, ist bei der Reduzierung seines Personalbestandes im Rückstand.
- Die Arbeitslosigkeit ist noch hoch, insbesondere wenn die verdeckte Arbeitslosigkeit durch Vorruhestand, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Umschulung und Fortbildung etc. berücksichtigt wird. Freilich ist auch die Erwerbsneigung in Ostdeutschland traditionellerweise ausgeprägt hoch, namentlich bei den Frauen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Ragnitz, Joachim: Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie, Wirtschaft im Wandel, Heft 6/1995, S. 7 – 12

Der Strukturbefund überrascht nicht, sieht man ihn im Zusammenhang mit bestimmten Rahmenbedingungen.

- Die gute Entwicklung der Binnensektoren wird vor dem Hintergrund der kaufkraftstärkenden Transferleistungen verständlich.
- Gute Entwicklung bei Dienstleistern und Unternehmen, die durch hohe Kosten beim interregionalen Gütertransport vor außerregionaler Konkurrenz geschützt sind, sowie ausgesprochene Wettbewerbsschwäche auf den Auslandsmärkten, die mit Defiziten im Auslandsmarketing nur teilweise erklärt werden kann – das reflektiert ein zu hohes Kostenniveau und einen noch nicht bewältigten Mangel an neuen Produktlinien, bei denen man wettbewerbsfähig sein könnte.
- Hohes Kostenniveau und hohe Arbeitslosigkeit sind zusammen zu sehen. Löhne und Produktivität passen noch nicht zueinander. Hohe Löhne bedeuten zwar nicht schon hohe Kosten, wenn es um wichtige – hochproduktive – Fachkräfte geht. Aber für Arbeitskräfte mit geringer oder obsoleter Qualifikation gibt es viel zu wenige Arbeitsplätze, auf denen der geltende Lohn erwirtschaftet werden kann.

Im ganzen sollte man die bisherige Entwicklung nicht unbefriedigend nennen, aber doch zugleich konstatieren, daß in Ostdeutschland von einer selbsttragenden wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung noch nicht gesprochen werden kann. Und das wird vermutlich auch noch etliche Jahre so sein. Von selbsttragendem Aufschwung sollte man erst reden, wenn eine befriedigende Entwicklung zu erwarten ist, ohne daß dafür mehr Wirtschaftsförderung

nötig ist, als sie auch in den westlichen Bundesländern gewährt wird. Dabei geht es weniger um die (relative) Summe des Förderaufwands als vielmehr um die Intensität der Förderung. Angesichts des fortdauernden Förderbedarfs ist der nachfolgende Hauptteil unserer Erörterungen nicht nur als kritischer – oder affirmativer – Kommentar zu den vergangenen fünf Jahren zu verstehen, sondern auch als Beitrag zur Diskussion über das noch Erforderliche. Die Suche nach allgemeinen Einsichten in Sachen regionaler Wirtschaftsförderung – am Beispiel des Transformationsprozesses in den neuen Ländern – soll uns mehr leiten als das Interesse am maßgeschneiderten Detail. Möglicherweise wird dabei freilich manches zu kurz kommen, was in der politiknahen Diskussion im Vordergrund des Interesses steht.

## II. Warum, welche, wieviel und wie lange Wirtschaftsförderung?

7. Regionale Wirtschaftspolitik zielt regelmäßig auf die Verbesserung der Erwerbschancen in Regionen, die einkommens- und beschäftigungsschwach und zugleich wachstumsschwach sind. Sie tut dies allein aus Gründen der Effizienz, sprich: der Maximierung des Sozialprodukts in der gesamten Volkswirtschaft, wenn die Problemregion ein Wachstumspotential aufweist, das aufgrund unzureichend beachteter Komplementaritätsbedingungen, namentlich was den Bereich der sachlichen, der personellen und institutionellen Infrastruktur angeht, bisher unzureichend genutzt wurde und ohne Abhilfe auch weiterhin unzureichend genutzt werden wird (Wachstumsziel der Regionalpolitik). Sie tut dies aus Gründen der Gerechtigkeit, wenn sie aus Respekt vor der Bodenständigkeit – im Jargon der Ökonomen: der Immobilität – von Menschen der Problemregion handelt und zugunsten von deren Erwerbschancen in der Region auch dann tätig wird, wenn diese Menschen anderwärts einen größeren Beitrag zum Sozialprodukt erbrächten, das Wachstumsziel also eine Abwanderung erforderte (Ausgleichsziel der Regionalpolitik). Der Fall der Regionalpolitik als Wachstumspolitik ist zumindest in langfristiger Betrachtung kein Subventionsfall. Selbst wenn eine Zeitlang öffentliche Transfers in die Problemregion fließen müßten, wäre dies doch gedeckt durch die späteren öffentlichen Mehreinnahmen aus dem solchermaßen induzierten Mehr an Sozialprodukt, Einkommen und Verbrauch. Der Fall der Regionalpolitik als Ausgleichspolitik ist allemal ein Subventionsfall, was freilich nicht heißen muß: ein Fall der Dauersubvention. Man muß den Menschen der Problemregion etwas anbieten. Aber was? Und wie konditioniert? Regionalpolitik,

wie wir sie kennen, bei uns in Deutschland und anderwärts, ist nur ganz selten ein reiner Fall der Klasse eins, also der Wachstumspolitik. Sie ist schon unter günstigen Bedingungen meist nur ein Mischfall. Und nur allzu oft steht auch dann die wachstumspolitische Komponente nur im Zeichen des Prinzips Hoffnung. Was die neuen Bundesländer angeht, lassen wir uns alle von der Vorstellung leiten, daß es sich günstiger verhält. Trotzdem bestehen keine Einwendungen, wenn man im folgenden immer vor allem das Problem der Regionalpolitik als Ausgleichspolitik im Auge hat. Denn nichts ist so schwierig, als gerade für deren Aufgaben einen vernünftigen Weg zu finden. Und darum soll es uns gehen. Der wichtigste Ausschnitt davon betrifft die nun schon jahrzehntealte Kontroverse über die Frage der Vernünftigkeit einer Regionalpolitik, die die Erwerbschancen der Menschen – deren Einkommen und Beschäftigung – meint und bei den Investitionen ansetzt.

8. Wir beginnen mit dem Trivialen. Schwierig wird es dann schon von selbst. Der Ausgangspunkt sei: In unserer Problemregion sind unzureichend viel Produktion und Beschäftigung rentabel. Dies kann man sehen als ein Problem der Mobilität der Arbeitskräfte und der Lohnhöhe.

Gäbe es keinerlei Immobilität der Menschen, so reduzierte sich die Anzahl der in unserer Region Erwerb Suchenden auf die Menge derer, die bei „normalem Lohn“ Erwerb finden. „Normaler Lohn“ ist unter diesen Bedingungen der Lohn, der dem Angebotspreis mobiler Kräfte genügt. Er richtet sich nach dem realen Lohn für gleiche Arbeit in anderen Regionen, kann aber auch höher oder niedriger sein entsprechend dem nichtpekuniären Standortnutzen, den die Region bietet (soweit sich dieser nicht schon in

Mietunterschieden niederschlägt). Gäbe es keinerlei Lohnproblem, also vollkommene Lohnflexibilität nach unten, (wohl aber Immobilität), so reduzierte sich der Lohn in der Region, und zwar auf den regionalen Gleichgewichtslohn. Es gäbe ebenfalls kein Beschäftigungsproblem. Wir nehmen damit nur die alte marktwirtschaftliche Grundvorstellung in Anspruch, daß es im Prinzip immer einen Lohn gibt, der ausreichend niedrig ist, damit ein bisher unbefriedigter Erwerbswunsch erfüllt wird. Dies ist im übrigen der Fall der Niedriglohnstrategie, die unsere Nachbarn im Osten und Südosten eingeschlagen haben und – anders als wir – auch einschlagen konnten.

9. Der Gleichgewichtslohn kann unterhalb des von der Gesellschaft für „sozial verträglich“ gehaltenen Lohns liegen – dauerhaft oder eine Zeitlang. Verhält es sich voraussichtlich nur vorübergehend so, könnte die Regionalpolitik auf den niedrigen Lohn setzen, sich ihn wünschen als Ausdruck einer Selbsthilfestrategie der Region. Die Erwartung wäre: Der niedrige Lohn macht mehr Produktion und Beschäftigung rentabel. Es wird Zeit und Gelegenheit gewonnen für Lernprozesse, für Produktivitätssteigerung, für den Ausbau einer kostensenkenden Infrastruktur, für das Entstehen und Nutzen von Agglomerationsvorteilen, für das Finden von Marktnischen, in denen man nach und nach höhere Löhne erwirtschaften kann etc. Dies ist der Fall der offensiven Aufholstrategie, getragen von der Bereitschaft der Menschen, Zeit zu kaufen durch die Bescheidung der Lohnansprüche auf das, was man jeweils erwirtschaftet. Es ist die Strategie, auf die marktwirtschaftliche Optimisten gesetzt haben nach der Öffnung der Mauer.

10. Die bisher angesprochenen Fälle – der Fall der vollkommenen Mobilität der Arbeitskräfte, der Fall der vollkommenen Lohnflexibilität, der Fall der ausreichenden Lohnflexibilität auf Zeit – sind die Fälle, in denen es einen Bedarf an Regionalpolitik im Zeichen des Ausgleichsziels nicht gibt. Nötig ist gegebenenfalls nur eine Regionalpolitik im Zeichen des Wachstumsziels, also zur Mobilisierung eines ungenutzten Entwicklungspotentials, die – wie oben herausgestellt – keine Subventionspolitik wäre und sich vor allem auf die Bereitstellung einer gehörigen Infrastruktur konzentrierte. Ihr Mittelaufwand wäre grundsätzlich investiver Art, gedeckt durch künftige Erträge, auch steuerlicher Art. Doch damit sind wir bereits am Ende des unproblematischen und schon deshalb trivialen Teils unseres Programms. Die Sorgen beginnen, wenn für unabhärbare Zeit oder jedenfalls für zu lange Zeit kein hinreichender Erfolg der letztlich selbstfinanzierten Aufholstrategie erwartet werden kann. Dies ist dann der Fall für die Regionalpolitik im Zeichen des Ausgleichsziels. Er verschärft sich in dem Maße, wie ungleiche Mobilität der Arbeitskräfte ins Spiel kommt. Standortnachteile tragen immer nur die immobilien Produktionsfaktoren. Zum Beispiel – ein wichtiges Beispiel –: Mobiles Humankapital trägt die Last regionaler Standortmängel nicht mit. Dies ist unproblematisch, wenn es substituierbare oder unabhängig einsetzbare Produktionsfaktoren sind, die besonders mobil sind. Es wird gravierend, wenn es komplementär einzusetzende Faktoren sind. Typischerweise sind nun gerade qualifizierte Arbeitskräfte besonders mobil, und zugleich gilt, daß die Anbieter einfacher Arbeit in sehr vielen Fällen geradezu darauf angewiesen sind, mit qualifizierten Kräften zusammen eingesetzt zu werden, wenn ihre eigene Leistung einen akzeptablen Marktwert erreichen soll. Und was als ebenso wichtig erscheint: Qualifizierte Kräfte

werden als dynamisches Element im Entwicklungsprozeß ganz besonders dringend gebraucht. Sie sind die Findigen, die Nach-vorn-Drängenden, die Aktiv-Hungrigen. Tatsächlich erleben wir in strukturschwachen Räumen aber immer wieder, daß es zu einer Teilauswanderung gerade der qualifizierten Kräfte kommt und für die Verbleibenden dieser Gruppe alsbald ein überregional bestimmter Bleibe-lohn als Knappheitslohn gezahlt werden muß, während zugleich die Anbieter einfacher Arbeit relativ noch reichlicher werden, so daß deren marktbestimmter Gleichgewichtslohn noch niedriger ausfällt als ohne die Teilauswanderung der Qualifizierten.

## **1. Für Standortverbesserung**

11. Regionalpolitik im Zeichen des Ausgleichsziels strebt nun nach einer Vermehrung der Menge an Produktion und Beschäftigung, bei der auch für immobile Kräfte wenigstens auf längere Sicht der „Ausgleichslohn“ erwirtschaftet wird. Der Ausgleichslohn ist der Lohn, der nicht stärker, als man für sozial verträglich hält, den Normallohn unterschreitet. Der beste Weg dorthin ist zweifellos, und das ist die Hauptthese, der Weg einer nachhaltigen Verbesserung der Standortqualität der Problemregion. Dafür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten:

- (a) **Infrastrukturgeschenke.** Dabei geht es – im Falle einer Regionalpolitik im Zeichen des Ausgleichsziels – um Infrastrukturmaßnahmen, die nicht nur vorläufig, sondern endgültig durch Transfers finanziert werden (anders als Infrastrukturmaßnahmen, die Teil einer Regionalpolitik im Zeichen des Wachstumsziels sind).

- (b) Verzicht des Oberstaats auf einen Teil des vollen Beitrags der Region zur Finanzierung der überregionalen Staatsleistungen sowie Sicherung einer Mindestfinanzkraft des Gliedstaats durch Transfers. Die Standortverbesserung liegt hier zum einen in der Freihaltung eines normalen Teils der regionalen Steuerkraft für regionale Aufgaben. Dies ist in einer bundesstaatlichen Finanzverfassung Teil des impliziten Finanzausgleichs. Sie liegt zum anderen in der Mitfinanzierung regionaler Aufgaben von außen. Dies gewährleisten die Regelungen im Bereich des expliziten Finanzausgleichs.
- (c) Verzicht des Staates auf einen Teil der ohnehin allein verteilungspolitisch motivierten Steuern auf Kapitaleinkommen. Dies ist eine Möglichkeit, die vor allem im Standortwettbewerb auf EG-Ebene eine Rolle spielt, dort freilich eine gewichtige. Im Rahmen der Regionalpolitik sind es spezifische Maßnahmen der Investitionsförderung, die dies zum Inhalt haben.
- (d) Verzicht des Staates auf die regionale Geltung eines Teils der wohlstandsabhängig nachgefragten überregionalen Regulierungen; zu denken ist vor allem an Teilbereiche des Umweltschutzes.
- (e) Förderung des regionalen Angebots an Humankapital durch Bildungs- und Ausbildungsförderung.
- (f) Staatliche Beteiligung an den wirtschaftlichen Risiken, die für eine Problemregion spezifisch sind, sprich: die sich aus der spezifischen Unsicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung in ihr ergeben – eine wichtige, aber besonders schwierige Aufgabe.

- (g) Schließlich: Direkte regionale Wirtschaftsförderung zur Vermehrung der Menge an lohnender Produktion und Beschäftigung (über die Investitionsförderung hinaus).

12. Spätestens an dieser Stelle muß man sich wohl Einhalt gebieten und zunächst einmal fragen, ob damit nicht die Grenze dessen überschritten ist, was man vernünftigerweise unter Standortverbesserung verstehen sollte. Dazu ist eine begriffliche Besinnung nötig darauf, was mit Standortverbesserung gemeint ist. Mit Standortverbesserung meinen wir die Verbesserung der Rahmenbedingungen, unter denen in einer Region privates Wirtschaften geschieht, sowie die Verbesserung der Faktorausstattung der Region, beides gebunden an das Ziel, die Erwerbschancen der bodenständigen Menschen in der Region zu verbessern. Dies jedenfalls in erster Näherung. Aber ist damit schon deutlich genug, was mit Standortverbesserung nicht gemeint ist? Ein Begriff soll ja zu unterscheiden erlauben, abzugrenzen, auszugrenzen. Nun denn, unterscheiden wollen wir Standortverbesserung von Subventionierung der laufenden Produktion einer Region. Auch letztere zielt auf Vermehrung der Menge an lohnender Produktion und Beschäftigung – und ist doch von anderer Art. Unter dem Rubrum „direkte Wirtschaftsförderung“ finden wir beides. Darunter fallen

- die Subventionierung der regionalen Wertschöpfung,
- die Subventionierung des Arbeitseinsatzes allgemein,
- die Subventionierung des Arbeitseinsatzes in Abhängigkeit vom dabei genutzten Humankapital, auch die Förderung betriebsspezifischer Qualifizierung,
- die Subventionierung des Investierens,
- speziell: die staatliche Beteiligung an unternehmeri-

- schen Risiken,
- die Subventionierung des Einsatzes von Sachkapital und Humankapital kombiniert,
  - die Förderung der Übertragung von Innovationswissen, des Technologietransfers.

13. Aber wir finden nicht alles gleich gut. Instrumentelle Vorlieben in der Wirtschaftspolitik müssen sich vor allem aus ordnungspolitischen Gründen herleiten. Das gilt auch für eine Wirtschaftspolitik im Zeichen des Ziels einer interregionalen Angleichung der Erwerbschancen.

*Erstens:* In einer individualistischen Ordnung, in der die Menschen frei sein sollen, auf der Basis von Selbstverantwortung für ihren Erfolg oder Mißerfolg nach Zielen zu streben, die sie sich selbst setzen, muß staatliche Wirtschaftsförderung, so es sie überhaupt geben darf, dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe verpflichtet sein.

*Zweitens:* Insbesondere ist Schwächung der Antriebe zur Selbsthilfe zu vermeiden.

*Drittens:* Massive temporäre Hilfen sind zu bevorzugen gegenüber Dauerhilfen.

*Viertens:* Staatliche Wirtschaftsförderung muß, soweit als möglich, Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

*Fünftens:* Der allemal schädlichen Nebenwirkungen staatlicher Mittelbeschaffung wegen ist der Erfolg staatlicher Wirtschaftsförderung mit möglichst geringem Subventionsaufwand anzustreben.

Diese Grundsätze tragen die postulierte Vorliebe für Standortverbesserung statt Einkommenshilfen und Subventionierung von Produktion und Beschäftigung in sich. Das ist zu verdeutlichen.

14. Um mit dem Negativen zu beginnen: Wie vor allem der Ordnungspolitiker weiß, gibt es auch in der Wirtschaftspolitik läßliche Sünden, schwere Sünden und Todsünden. Zu den ordnungspolitischen Todsünden gehören allgemeine Lohnsubventionen.

- (1) Sie schaffen unüberwindbare Verhaltensrisiken (Moral Hazard). Und indem sie einen Teil der Verantwortung für die laufenden Kosten, gar im Bereich der Kosten, deren Höhe die Privaten selbst bestimmen, auf den Staat verlagern, schwächen sie die Antriebe zur Selbsthilfe.
- (2) Sie schaffen keine nachhaltige Standortverbesserung, verteidigen die Vergangenheit und helfen kaum, die Zukunft zu gewinnen.
- (3) Sie schaffen unbeherrschbare Wettbewerbsverzerrungen durch direkte Senkung der Grenzkosten der laufenden Produktion.

Moral Hazard, das meint das Risiko, daß die Menschen tun, was man von ihnen befürchtet. Hier: daß man bei der Wahrnehmung der beschäftigungspolitischen Verantwortung in der Lohnfestsetzung durch die Tarifpartner verliert, was man mit staatlicher Lohnsubventionierung an Kostenvorteil für die Unternehmen der Region gewinnt. Unter all den mehr oder weniger intelligenten Formen von Regeln für Lohnsubventionen, die die Diskussion der letz-

ten Jahre angesichts der marktwirtschaftlich nicht lösbar erscheinenden Lohnkostenprobleme in den neuen Bundesländern hervorgebracht hat, ist keine zu sehen, mit der man dieser Gefahr wirklich verlässlich entgeht. Unüberwindbar erscheint die Neigung, in der Lohntarifpolitik jedwede anderweitige Entlastung bei den Lohnkosten, soweit sie hinreichend allgemein ist, in zusätzlichen Tariflohndruck umzusetzen. Tarifautonomie beinhaltet die unbeschränkte und also abschließende Kompetenz, Mindestpreise für Arbeit festzulegen. Dazu paßt absolut nicht, daß die Verantwortung für die Kostenseite dieser Festlegungen auch nur teilweise dem Staat zugewiesen wird.

Die Zukunft wird gewonnen durch Innovation und Rationalisierung, durch Findigkeit und Tüchtigkeit. Natürlich braucht man auch Zeit dafür. Aber sich Zeit zu kaufen durch subventionsgeschützte Beibehaltung alter Produktlinien, bedeutet, selbst wenn dies trotz der enormen Moral Hazard-Probleme gelänge, nur allzu oft die Verlängerung des nicht zu Verlängernden. Brutal, aber aus Einsicht befreie man sich vom Alten, zum Neuen. Wenn denn Arbeit so viel wert sein soll, wie die Tarifpartner meinen, dann richte man sich danach. Das heißt ja nicht, daß der Staat beiseite zu stehen habe. Aber er helfe in Formen, die dem Rechnung tragen.

Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionierung der Kosten im letztlich privat zu verantwortenden Bereich bewirken nicht nur eine vermeidbare Verschwendung von Ressourcen, sie sind auch für die dadurch diskriminierten Wettbewerber außerhalb des Fördergebiets ganz besonders wenig akzeptabel. Darauf ist zurückzukommen.

15. Mit Einschränkungen, die aber letztlich nicht durchschlagen, ist in gleicher Weise zu opponieren gegen eine Subventionierung der regionalen Produktionstätigkeit, die sich an der regionalen Wertschöpfung orientiert.

- (1) Für solche Form der Wirtschaftsförderung wird vorgebracht, daß sie von vornherein auf Neutralität in bezug auf das Faktoreinsatzverhältnis in der regionalen Produktion abzielt, also nicht zur Wahl einer „falschen“ Faktorintensität – Arbeitsintensität, Kapitalintensität – verleitet. Dies ist aber allenfalls in kurzfristiger Betrachtung zutreffend. Und auf sie sollte es nicht vor allem ankommen. Einzuräumen ist: Geht es darum, Zeit zu kaufen, weil ein hidden factor (z. B. die Infrastruktur) noch nicht gut entwickelt ist, scheint Wertschöpfung kein schlechter Ansatzpunkt zu sein. Aber:
- (2) Faktisch dominiert in der Bemessungsgrundlage einer Subvention, die an der Wertschöpfung anknüpft, die Lohnsumme, einschließlich Lohnnebenkosten. Insoweit leben die ordnungspolitischen Sorgen wieder auf, die im Zusammenhang mit Lohnsubventionen vorzubringen waren, wenn auch etwas abgeschwächt.
- (3) Wie Lohnsubventionen schaffen Subventionen, die an der Wertschöpfung anknüpfen, keine spezifischen Anreize, die die dynamischen Kräfte einer Region entbinden oder sich darauf richten, neue von außen zu gewinnen. Sie verzichten zudem auf den Zwang für alle, sich so schnell wie möglich auf das zu konzentrieren, was Chancen auf Dauer hat.

Eine regionale Subventionierung der Wertschöpfung wäre auch die lange Zeit von vielen für die neuen Bundesländer postulierte Mehrwertsteuerpräferenz. Man muß sich gar nicht auf die üblen Erfahrungen berufen, die man bei der früheren Berlin-Hilfe damit gemacht hat. Man könnte eine Neuauflage intelligenter ausgestalten. Aber die prinzipiellen Bedenken blieben. Sie werden im folgenden, hoffentlich, durch indirekte Beleuchtung noch deutlicher werden.

## **2. Für Investitionsförderung**

16. Wir kommen zum Positiven. Es geht um die These, daß neben der Schaffung einer gehörigen Infrastruktur im weitesten Sinne die Investitionsförderung der beste Weg der regionalen Wirtschaftsförderung darstellt. Dies ist so, obwohl es danach aussieht, daß man sich damit für die Kunst des indirekten Vorgehens entscheidet. Es ist ja richtig: Wer letztlich doch vor allem die Beschäftigung meint, fördert mit den Investitionen nicht direkt das, was er heranzulocken wünscht. Aber die Oberfläche verrät oft nicht die Sache selbst. So auch hier.

- (1) Investitionsförderung setzt bei dem – hochmobilen – Produktionsfaktor an, an dem es in den Problemregionen regelmäßig am meisten fehlt. Anders als die Förderung des Arbeitseinsatzes, die bei dem – großenteils immobilen – Faktor ansetzt, der zu reichlich vorhanden ist.
- (2) Investitionsförderung bedeutet Standortverbesserung durch Senkung der Produktionskosten in der Weise, daß die Abgabepreis-Untergrenze für die Aufnahme lohnender Produktion gesenkt wird, und zwar im Prinzip ohne daß die Grenzkosten direkt gesenkt werden.

- (3) Investitionsförderung erlaubt massive Anfangsförderung. Sie begründet die Erwartung dauerhafter positiver Anschlußwirkungen ohne zusätzliche Förderung, das heißt die Erwartung einer selbsttragenden positiven Entwicklung. Massive Anfangsförderung hat zudem nicht die Gefahr der Subventionsgewöhnung gegen sich, bewirkt aber auch, daß der Investor nicht fürchten muß, die versprochene Förderung werde – wegen eines politischen Wandels etwa – möglicherweise ausbleiben.
- (4) Investitionsförderung hat nicht die Besorgnis großer Moral Hazard-Probleme gegen sich.
- (5) Investitionsförderung schafft keine Wettbewerbsverzerrungen durch direkte Senkung (Bezuschussung) der Grenzkosten der laufenden Produktion.
- (6) Investitionsförderung enthält in der Regel ein wünschenswertes Element der Senkung der unternehmerischen Risiken in der Förderregion, hier zu Lasten des Staates, aber in marktkonformer Weise.
- (7) Investitionsförderung bedeutet immer auch Förderung des Imports von technischem Wissen, das in modernen Investitionsgütern inkorporiert ist oder mit ihnen mitgeliefert oder bei der Anwendung eingeübt wird. Regelmäßig ist sie auch Förderung des Imports von Innovationswissen in bezug auf Organisation, Marketing und zukunftssträchtige Absatzmärkte, soweit mit der erfolgreichen Investitionsförderung auswärtiges Beteiligungskapital und Managementpotential gewonnen wird, was oftmals der Fall ist.

- (8) Investitionsförderung bewirkt eine Verbesserung der Sachkapitalausstattung in der Förderregion, und das impliziert regelmäßig eine Steigerung der Grenzproduktivität der Arbeit,
- sei es durch Qualifikationssteigerung on the job oder anderweitig induziert,
  - sei es nach dem Muster, wie es die Produktionstheorie für den Fall einer Kapitalintensivierung beschreibt (dauerhaft freilich nur insoweit, als sich die zunächst geförderte Kapitalintensität später ohne Förderung als lohnend erweist; doch darauf muß und wird der Investor aus eigenem Interesse achten).

17. Die Behebung des Mangels an hochmobilen Produktionsfaktoren ist wichtiger als die Verbilligung des reichlichen, weil immobilien, Faktors. Letztere liegt zum einen in der Verantwortung der Lohnpolitik, zum anderen kann das Zu-teuer-Sein von Arbeit dauerhaft nur durch Produktivitätssteigerung überwunden werden, die eben (außer durch erhöhte Qualifikation der Arbeitskräfte) in erster Linie als Beiprodukt einer verbesserten Sachkapitalausstattung erwartet werden muß und nicht von einer Subventionierung des Faktors Arbeit. Wenn schon Förderung, sollte sie helfen, die Ursachen der Förderbedürftigkeit abzubauen, statt darauf zu vertrauen, daß diese mit der Zeit von selbst verschwinden. Noch einmal: Was heißt Standortverbesserung durch Investitionsförderung? Will sagen: Was heißt Standortverbesserung durch Senkung der Produktionskosten in der Weise, daß die Abgabepreisuntergrenze für die Aufnahme lohnender Produktion gesenkt wird, ohne daß die Grenzkosten gesenkt werden? Eine solche Senkung ist jedenfalls in den vielen Fällen steigender Skalenerträge – genauer: bei nicht vollkostendeckenden Grenzkostenprei-

sen – keine Vorbedingung für das genannte Ergebnis. Lohnsubventionen und Wertschöpfungssubventionen wirken über eine Senkung der Grenzkosten der laufenden Produktion (solange sie gewährt werden). Die Schaffung von Sachkapital in einer Förderregion – das nach der Installierung wirtschaftlich kaum noch mobil ist und insofern belastbar – verändert dort die Produktionsbedingungen derart, daß von einer lohnenden Produktion geringere Fixkosten-Deckungsbeiträge verlangt werden. Es lohnt sich eine Produktion (und der Einsatz von Arbeitskräften dafür), die sich ohne die Teilschenkung des Sachkapitals nicht gelohnt hätte. All dies, solange das (verbilligte) Sachkapital nutzbar ist. Man braucht nach einer Standortverbesserung dieser Verbesserung nichts mehr hinzuzufügen, um sie aufrechtzuerhalten, kann das Geschenk auch nicht mehr zurücknehmen, im Falle des Mißerfolgs etwa – ganz anders als im Falle der Lohnsubventionierung, bei der der gewährte Vorteil ständig zu erneuern ist und im Mißerfolgsfall entfällt. In der Erfolgsunabhängigkeit des angebotenen Geschenks liegt der risikosenkende Effekt bei der Investitionsförderung. Insoweit gilt: Nicht der Erfolgreiche wird gefördert, sondern der Mutige, der, der sich etwas zutraut, der aber nicht die Kraft hat, im Mißerfolgsfall den Verlust allein zu tragen.

Die Erwartung dauerhafter positiver Anschlußwirkungen gründet sich vor allem darauf, daß in einem Unternehmen, hier: in einem Betrieb als der örtlichen Einheit eines Unternehmens, die einzelnen Investitionsprojekte einer längeren Zeitperiode in vieler Hinsicht einander bedingen (solange der Betrieb nicht aufgegeben wird). Im ersten bist du frei, im zweiten bist du Knecht. Die Standortentscheidung ist wirklich eine unternehmerische Makroentscheidung. Sie zu beeinflussen ist daher viel wichtiger als

die Entscheidung über den Beschäftigungsstand, die – bei allen Hemmnissen, die es auch hier gibt – im ganzen doch viel reversibler ist. Die zwangsläufigen Anschlußinvestitionen bedürfen im Prinzip nicht mehr der Förderung. Dies ist es, was die hohen Kosten einer massiven Anfangsförderung am Ende erträglich erscheinen läßt.

18. Selbstverständlich gibt es auch bei der Investitionsförderung Gefahren.

- (1) Es gibt die Möglichkeit der Überförderung mit der Folge einer für den angestrebten beschäftigungspolitischen Erfolg unnötig hohen Kapitalintensität und also die Gefahr einer Verschwendung von Fördermitteln.
- (2) Eine durch Überförderung bewirkte zu hohe Kapitalintensität bedeutet immer auch Ressourcenverschwendung. Sie manifestiert sich in falschen Entscheidungen bei der Wahl der Produktionsverfahren und bei der Wahl der Produktionsbereiche, denen sich die Investoren in den Förderregionen zuwenden.

Die Gefahr der Verschwendung durch induzierte Faktorsubstitution (zu Lasten des Faktors Arbeit) und durch Bevorzugung kapitalintensiver Produktionsbereiche ist ernst zu nehmen, aber nicht allzu ernst. Von Überförderung – spricht: von zu stark abgesenkten Kapitalnutzungspreisen – ist nur zu reden, wenn die Förderintensität über das hinausgeht, was an Investitionsförderung allgemein oder durch Mängel in der Standortqualität gedeckt ist, die den Faktor Kapital treffen (Risiken, Infrastrukturmängel) und die kompensiert werden sollen wegen der überwiegend komplementären Bedeutung von Sachkapital für die Be-

schäftigung (siehe oben). Letzteres ist der Sinn der regionalen Wirtschaftsförderung, und es wäre gleichgewichtstheoretischer Unsinn, die Gefahr der Fehllenkung mit der ersten Fördermark, die den Kapitalnutzungspreis senkt, beginnen zu sehen. Zudem gilt: Einflüsse der Förderung auf die Wahl der Produktionsverfahren und der Produktionsbereiche, die es auch dann gibt, wenn die Investitionsförderung aus allgemeinen Gründen oder aus Gründen der genannten Komplementarität gerechtfertigt ist, sind hinzunehmen oder sogar erwünscht. Die gleichwohl einzuräumenden Gefahren der Überförderung (Stichwort: vollautomatische Fabriken ohne nennenswerte Belegschaft) werden auch aus anderen Gründen oft überschätzt.

*Zum einen:* Die Gefahr der Überförderung ist in recht weiten Grenzen schon deshalb gering, weil eine in der Investitionsförderung liegende Senkung der Steuerlast auf Kapitaleinkommen bereits aus allgemeinen allokatorentheoretischen Gründen gerechtfertigt erscheint, also insoweit der regionalpolitischen Rechtfertigung nicht bedarf. Die mit der Regionalpolitik geschaffene selektive Senkung der Effektivbesteuerung von Kapitaleinkommen speziell in den Fördergebieten bewirkt zwar eine Diskriminierung der Nicht-Fördergebiete; diese ist jedoch im Prinzip durch die Ziele der Regionalpolitik gedeckt. Wie immer in solchen Fällen sind freilich Second-best-Probleme zu bedenken.

*Zum anderen:* Die Arbeitsintensität eines durch Förderung in Gang gesetzten regionalen Produktionsprozesses kann nicht allein an der Arbeitsintensität einer einzelnen Produktionsstufe abgelesen werden. Die Arbeitsintensität von regionalen Vorlieferanten und Abnehmern, deren Aktivität von der Förderung mit abhängt, gehört in jedem Falle

dazu. Und das ist nicht das Ende. Auf diesen wichtigen Aspekt – letztlich der theoretische Kern des Streitthemas – ist noch einmal zurückzukommen.

19. Auch wenn die regionale Investitionsförderung gerade die Standortnachteile einer Förderregion, soweit sie das Sachkapital treffen, ausgleiche (und insoweit keine Sorgen hinsichtlich der Kapitalintensität der Produktionsverfahren und der Produktionsstruktur hervorriefe), bleibt zu fragen, ob nicht effiziente Förderung der Erwerbchancen einer Region erfordert, daß der Förderaufwand für den marginalen Arbeitsplatz, den die Förderung zu schaffen oder zu erhalten hilft, prinzipiell in allen Förderbereichen und Förderfällen gleich sein sollte, allenfalls differenziert angesichts des Humankapitalproblems. Dafür wird vorgebracht: Auch eine Förderung, die zwar bei den Investitionen ansetzt, aber die Arbeitsplätze meint, rechtfertigt sich letztlich durch die Relation von Förderaufwand zu Arbeitsplatzeffekt. Nur bei gleichmäßiger Förderung (im zuvor definierten Sinne) sei der Arbeitsplatzeffekt einer gegebenen Fördersumme maximal. Bei Investitionsförderung der herkömmlichen Form sei das kaum zu gewährleisten. Diese wäre also entsprechend zu modifizieren. Dagegen spricht: Wird Investitionsförderung konsequent am direkten Arbeitsplatzeffekt bemessen, geht sie teilweise in Lohnsubventionierung über (siehe oben). Überdies: Wird Investitionsförderung am Arbeitsplatz bemessen, ohne daß es in entsprechendem Maße Standortnachteile gibt, die speziell den Arbeitseinsatz treffen, kommt es zu einer Verzerrung bei der Wirtschaftsstruktur, die nun hinsichtlich der Produktionsverfahren und der Produktionsstruktur besonders arbeitsintensiv wird. Das ist unerwünscht wegen der im allgemeinen geringeren Dauerhaftigkeit der zu erwartenden Fördereffekte. Insbesondere fehlen weitge-

hend die positiven „side effects“ der allgemeinen Investitionsförderung (siehe oben), die diese Dauerhaftigkeit begünstigen. Und: Auch bei der am Arbeitsplatzeffekt bemessenen Investitionsförderung wird die zeitliche Dimension des Fördereffekts, sprich Arbeitsplatzeffekts, nicht systematisch berücksichtigt (außer gegebenenfalls durch Sicherungsklauseln hinsichtlich einer Mindestzeit für den Bestand der geförderten Arbeitsplätze, wie sie etwa bei der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur verlangt wird).

*Zum Saldo:* Allgemeine Investitionsförderung, die hinsichtlich der Größe des direkten Arbeitsplatzeffekts wenig konditioniert ist (außer durch Mindestregeln für Menge und Zeit), sollte die durch sie geschaffenen beziehungsweise erhaltenen Arbeitsplätze regelmäßig nach Maßgabe der Bindewirkung (Zeit und Risiko betreffend) der unternehmerischen Entscheidung über den Sachkapitaleinsatz begünstigen. Demgemäß erscheint es angesichts der Problemlage der Regionalpolitik angemessen, wenn die Fördersätze nach Maßgabe dieser Bindewirkung – praktisch nach Maßgabe der Abschreibungsperioden – differenziert werden. Die Kappungsgrenze hinsichtlich der Kapitalintensität, die es in der deutschen Regionalpolitik gibt, leistet dies nicht einmal näherungsweise, ist sogar zu grob, zu undifferenziert, um auch nur problematische Förderexzesse zu vermeiden.

20. Im Prinzip gelten die Einwände gegen eine am Arbeitsplatzeffekt bemessene Investitionsförderung auch gegen eine am Humankapitaleinsatz bemessene. Allerdings nicht ohne Einschränkungen. Das Humankapitalangebot einer Region gehört zu deren wichtigsten Standortfaktoren.

ren. Aber es kommt auch auf die Annahme dieses Angebots an. Eine humankapitalintensive und deshalb zukunfts-trächtige und produktivitätsstarke Wirtschaftsstruktur wird selbst zu einem wichtigen Standortfaktor. Und man mag zumindest in dieser Hinsicht die Wirkungsmöglichkeiten der direkten Förderung bloß des regionalen Humankapitalangebots unzureichend finden und also nach Möglichkeiten suchen, mit der Förderung auch auf der Nachfrage-seite anzusetzen. Denn selbst die erfolgreiche Förderung der Bildung von Humankapital in der Region (durch die Förderung von Bildung und Ausbildung) besagt nicht notwendigerweise, daß dieses Humankapital in der Region auch nur angeboten, geschweige denn tatsächlich eingesetzt wird. Ein Großteil wandert spontan aus. Ingenieure, die in Sachsen ausgebildet werden, müssen nicht in Sachsen tätig werden. Sie werden es nur bei entsprechend intensiver Nachfrage nach ihnen. Und umgekehrt stößt eine intensive Nachfrage nach Humankapital selbst dann nicht notwendigerweise ins Leere, wenn es regional an Angebot fehlt. Sie läßt sich oft auch durch Zuwanderung bedienen. Allerdings: Die Ausgestaltung einer wirksamen Förderung des Einsatzes von Humankapital mit kontrollierbarem Fördererfolg hat sich als außerordentlich schwierig erwiesen. Trotzdem muß ein Weg gefunden werden, zumindest Unternehmensbereiche, die wenig sachkapitalintensiv sind, aber hoch humankapitalintensiv, mit dem Förderangebot der Regionalpolitik besser zu erreichen, als dies mit der allgemeinen Investitionsförderung geschieht. Abseits dieses Spezialfalles – und also im Regelfall – muß man wohl darauf vertrauen, daß eine ausreichende Förderung des Einsatzes von Sachkapital allemal auch eine ausreichende Förderung des Einsatzes von Humankapital umschließt, da kapitalintensive Produktion in den meisten Fällen zugleich humankapitalintensive Produktion ist.

21. Zurückzukommen ist noch einmal auf die Gefahr von Förderexzessen, und zwar nun im Zusammenhang mit der Gefahr von Verzerrungen des Standortwettbewerbs, die in ihr liegt. Auch hier erscheinen allerdings die gängigen Ängste übertrieben und die Investitionsförderung überlegen der Förderung der laufenden Produktion. Denn im Konzept der regionalen Investitionsförderung liegt ein Moment der Selbstdisziplinierung des Förderers, das im Falle einer Förderung der laufenden Produktion zumindest schwächer ist. Der Anreiz zur Selbstdisziplin besteht in der Gefahr der Ineffizienz selbst, sprich der Gefahr einer Verschwendung von Fördermitteln. Sie zu ignorieren, hat gerade der Investitionsförderer keinen Anlaß.

Das Argument geht wie folgt: Der Bau der Investitionsgüter ist Teil des Produktionsprozesses, der hin zum zu vermarktenden Endprodukt führt. Dieser Teil ist meist ohne regionalpolitisches Interesse, da der Ort des Baus der Investitionsgüter meist außerhalb des Fördergebiets liegt. Trotzdem ist es dieser Teil des Produktionsprozesses, der direkt allein der Förderung unterliegt, wengleich bedingt durch die Verwendung der Investitionsgüter im Fördergebiet. Soweit die regionale Investitionsförderung einen unerwünschten Effekt der Kapitalintensivierung hat, verschwendet der Förderer einen Teil seiner Fördermittel, und zwar zugunsten anderer Regionen. Er fördert in unnötigem Maße die Produktionstätigkeit außerhalb seiner Zielregion. Politökonomisch gesehen, hat also gerade der Regionalpolitiker, der allein an Einkommensinteressen seiner Region orientiert ist, keinen Anreiz, die Investitionsförderung, was etwa die Fördersätze anbelangt, zu übertreiben.

Eine große Rolle spielt außerdem, daß regionale Wirtschaftsförderung im interregionalen Wettbewerb betrieben wird und daher die Frage der Wettbewerbsneutralität der Förderung sowie die Frage der positiven oder negativen grenzüberschreitenden Wirkungen zu einer Frage der Akzeptanz der Förderkonzepte auf der Ebene der konkurrierenden Gebietskörperschaften wird. Weniger abstrakt gesprochen: In Europa, auf EG-Ebene, ist Wirtschaftsförderung in der Form der allgemeinen Investitionsförderung auf nationaler Ebene vollständig erlaubt. Und in der regionalen Wirtschaftsförderung ist es die Investitionsförderung, die am ehesten akzeptiert ist. Auch hier sind zwar Höchstgrenzen der Förderung unter Bezugnahme auf das allgemeine Beihilfeverbot des EG-Vertrages, das durch die Erlaubnis regionaler Wirtschaftsförderung ja nur begrenzt dispensiert ist, unentbehrlich. Aber deren Einhaltung ist nur begrenzt kontrollierbar. Trotzdem ist die Gefahr exzessiver Investitionsförderung noch einigermaßen erträglich für alle, eben weil hier exzessive Förderung zunächst einmal nur bedeutet, daß der regionale Förderer mit seinen Fördermitteln exzessive Produktionstätigkeit in der Investitionsgüterindustrie auch außerhalb seines Fördergebiets fördert. Insoweit gibt es also keine direkte regionale Diskriminierung. Die Privilegierung der Verwendung der Investitionsgüter im Fördergebiet stört zwar die Wettbewerber in anderen Regionen (und EG-Staaten), soweit diese daraus Wettbewerbsnachteile auf den anschließenden Produktionsstufen haben. Und dies ist im Zweifel auch die Hauptsache. Doch die im Selbstinteresse des Förderers angelegte Tendenz zur Vermeidung von Förderexzessen dämpft zugleich die politischen Widerstände. Zumal der Exzeß, wenn es denn zu ihm kommt, versüßt wird durch die diskriminationsfreie Teilhabe aller an den wohlthätigen Primärfolgen der Förderung, die im Investi-

ongüterbereich anfallen. Anders ist es im Falle der Lohnsubventionen oder im Falle einer Subventionierung der regionalen Wertschöpfung: Hier bewirkt die Förderung brutto für netto eine interregionale Diskriminierung zwischen den Produktionsstandorten, und zur Selbstdisziplin gibt es unzureichenden Antrieb, weil das Geld im Lande bleibt. Deshalb ist hier der Protest der Wettbewerber unter Berufung auf das Beihilfeverbot in der Europäischen Union sofort zur Stelle – und zu Recht.

22. Man mag die Frage der Neutralität der regionalen Wirtschaftsförderung in der Form der Investitionsförderung auch so sehen: Investitionszuschüsse und ähnliches sind gleichsam Geschenke an die Förderregion beziehungsweise an deren Unternehmen. Geschenke aber sind, wie auch Pauschalsteuern – wir kennen das Problem aus der Diskussion über optimale Besteuerung –, allokationstheoretisch prinzipiell unbedenklich oder jedenfalls weniger bedenklich als Subventionen und Abgaben, die an der laufenden Wirtschaftstätigkeit und deren Ergebnis anknüpfen. Daß dem armen Mann etwas geschenkt wird, finden auch dessen Wettbewerber im allgemeinen eher unbedenklich. Wenn aber dessen laufende Produktion verbilligt wird, dann hört die Liebe auf. Und das hat nicht nur verständliche egoistische Gründe. Die Opposition ist auch allokationstheoretisch, wettbewerbspolitisch, in Ordnung. Regionale Investitionsförderung verliert ebenfalls in dem Moment ihren vergleichsweise harmlosen Charakter, in dem sie zur Dauerförderung wird. Wird auch die Anschlußinvestition, namentlich die künftige Ersatzinvestition unter Förderung gestellt, so geht die Investitionsförderung in die Förderung der laufenden Produktion über. Der Fall der Wettbewerbsverzerrung wäre unbezweifelbar gegeben. Dies sollte auch bei der gegenwärtigen Diskussion

über die Gefahr einer Subventionsgewöhnung bedacht werden, die viele in der wiederholten Verlängerung der Förderprogramme sehen. Der Vorwurf der Gewöhnung der Unternehmen an Subventionen – der Heranzüchtung von Subventionsmentalität – trifft die Investitionsförderung nicht, solange sie für jedes einzelne Produktionsvorhaben Anfangsförderung bleibt, namentlich künftige Ersatzinvestitionen ausschließt. Selbst eine zeitliche Verlängerung der Förderangebote bedeutet im Prinzip noch nicht mehr als Vermehrung der Fälle von Anfangsförderung. Daß es bei der Anfangsförderung bleibt, darauf kommt es viel mehr an als darauf, daß die Förderprogramme bald auslaufen.

23. Dauerförderung aber ist, das sei wiederholt, auch nicht nötig, wenn man bei den Investitionen ansetzt. Man besinne sich: Ratio der Förderung ist Ausgleich für Standortnachteile. Diese Nachteile sind nach und nach teilweise durch anderweitige Maßnahmen zu beseitigen, zum Beispiel durch Verbesserung der Infrastruktur. Teilweise kann und muß die Förderung sich selbst überflüssig machen. Dies geschieht, insoweit während der geförderten Wirtschaftstätigkeit – die aufgrund der Förderung von Investitionen eine beschleunigt modernisierte Wirtschaftstätigkeit ist – die Leistung von Management und Belegschaften in den Unternehmen steigt. Anders bei der Subventionierung der laufenden Produktion. Insoweit diese dazu anreizt, in ihr einen Spielraum für beschleunigte Lohnangleichung zu sehen, bleibt sie wirkungslos, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen anbelangt. Sie wird vielmehr zu einer – sozialpolitischen – Maßnahme zugunsten der Einkommenssituation derer, die ohnehin ihren Arbeitsplatz behalten hätten. Statt sich selbst überflüssig zu machen, wird sie sogar unentbehrlich, wenn sie bloß wir-

kungs,,los“ bleiben soll. Entfällt sie nämlich, wird aufgrund der ihretwegen erhöhten Lohnkosten Produktion unrentabel, die ursprünglich noch rentabel war. Aus wirkungs,,los“ wird schädlich. Dauerhaftigkeit und Wirkungslosigkeit – das sind durchaus vertraute Erscheinungsbilder aus der Geschichte des subventionierenden Staates. Es gehört zu dem, was man an der Wirtschaftspolitik zugunsten der neuen Länder rühmen darf, daß sie der Versuchung und dem starken Drängen widerstanden hat, in großer Breite den Weg der Lohnsubventionen und verwandter Maßnahmen zu gehen. Diese Verweigerung mag in vielen Einzelfällen dazu beigetragen haben, daß obsole- te Produktion so rasch aufgegeben werden mußte (und so viel Geld für Arbeitskräfte, die keine Arbeit mehr hatten, aufgewandt werden mußte). Aber der rasche Abschied hatte sein Gutes. Er zwang zur Suche nach Zukunftsträch- tigem, und die Investitionsförderung senkte in rigoroser Weise die Fixkosten des Neubeginns. Die zweifellos sehr zahlreichen Fälle von Durchhaltehilfen der Treuhandan- stalt – praktisch Lohnsubventionen – sind kein durchschla- gendes Gegenargument. Der unerhörte ordnungspolitische Schweinkram in der Treuhandanstalt war deshalb erträg- lich, weil er zugleich unvermeidlich und mit der Existenz der Treuhandanstalt definitiv zeitlich begrenzt war.

24. All dies führt hin zu dem entscheidenden Kriterium für die Beurteilung des Fördererfolgs. Dieser ist zu messen an dem dauerhaften Einfluß auf das regionale Niveau von Produktion, Beschäftigung und Einkommen, der jenseits der Förderphase erwartet werden kann. Denn darauf kommt letztlich alles an, nicht auf die möglicherweise vorübergehenden Direktwirkungen. In dieser Hinsicht aber gibt es schlechthin keine Konkurrenz für die Investitions- förderung, vielleicht mit der einzigen Ausnahme einer

intelligenten Förderung des Angebots und des Einsatzes von Humankapital, die sich aber als viel schwieriger darstellt als die doch verhältnismäßig einfache Investitionsförderung.

25. Schätzt man die überragende Bedeutung der Förderwirkungen jenseits der Förderphase richtig ein, so relativiert sich zugleich noch einmal die immer wieder vorgebrachte Sorge, regionale Investitionsförderung müsse zu einem ineffizienten, sprich verschwenderischen Umgang mit Sachkapital führen, da sie nun einmal durch eine Verzerrung der Faktorpreisrelationen, an denen sich der geförderte Investor ausrichtet, eine überoptimal hohe Kapitalintensität bewirke. Nur für die Förderphase besteht überhaupt ein Anreiz, die gewählte Kapitalintensität vom staatlichen Förderangebot wesentlich mitbestimmen zu lassen. Aber welcher vernünftige Unternehmer wird sich schon dafür entscheiden, unter dem Eindruck eines temporären Förderangebots ein (kapitalintensives) Produktionsverfahren oder Produktionsprogramm zu wählen, von dem er schon heute weiß, daß er es jenseits der Förderphase, wenn er Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen oder andere Anschlußinvestitionen vorzunehmen hat, und dann eben ohne Förderung, nicht mehr optimal finden wird. Wohlgermerkt, man soll die erwähnten Sorgen nicht auf Null bringen. Aber man sollte sie doch sehr viel tiefer hängen, als es oftmals geschieht, wenn die Analyse bei der Logik komparativ-statischer Überlegungen auf der Basis der neoklassischen Produktionstheorie stehenbleibt.

26. Die Elogen auf die Investitionsförderung als dem wichtigsten Element der Wirtschaftsförderung in der Regionalpolitik wären unvollständig, wenn man nicht noch einen ganz allgemeinen Gesichtspunkt ins Blickfeld rückte. Für

eine gute regionale Entwicklung kommt es auf außerordentlich viele Umstände und Verhaltensweisen, Initiativen und Anstöße, Einfälle und Durchsetzungskräfte an. An gehöriger Stelle immer wieder auch auf die nötige Brutalität; denn die Absterbeordnung gehört zur Marktwirtschaft wie die Freiheit. Freilich, die Bedeutung dieser Faktoren entzieht sich schon der theoretischen Durchdringung weitgehend. Noch illusorischer erscheint es, vom Staat zu verlangen, sie in der praktischen Wirtschaftspolitik im einzelnen einzubeziehen und überall möglichst maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Wer aber vor Aufgaben steht, die ihn überfordern, der nehme Einfachheit in die Basis seines wirtschaftspolitischen Konzepts. Er wähle einen Weg, auf dem er im Zweifel und in vielen Fällen mit ausreichender Wahrscheinlichkeit den Anforderungen gerecht wird. Und hier kann man sagen: Vom Nötigen das meiste fängt man ein, wenn man für gute Investitionsbedingungen sorgt. Nirgendwo sonst läuft von dem, worauf es ankommt, so viel zusammen wie dort.

### **3. Das künftige Hauptproblem: Risikokapital**

27. Übrig bleibt ein wichtiges Insbesondere: das Problem Risikokapital. Mit der Wirtschaftsförderung bei den Investitionen ansetzen muß, wie erwähnt, nicht einfach heißen die Investitionsgüter für den Unternehmer verbilligen. Auf Dauer müssen die Betriebe so leistungsfähig werden, daß sie ein wettbewerbsfähiges Kostenniveau aufweisen. Das ist das Ziel der Förderung, und es muß die Erwartung der Förderinstanzen sein. Ob es aber gelingt, ist unsicher. So hat ein Unternehmer in einer Transformationsregion typischerweise kurzfristig einen Kostennachteil (auch Absatznachteile), ist auf mittlere Sicht aber vor allen Dingen unsicher, ob er die Gewinnzone erreicht. Das unternehme-

rische Risiko ist ein zentrales Element jeder Investitionsentscheidung. Und es ist originärer Ansatzpunkt für die Wirtschaftsförderung, insoweit das Investieren in einer Problemregion unter spezifischen Risiken steht, die sich von außen schlecht abschätzen lassen. Dieses Problem kann auch in Ostdeutschland wesentlich länger andauern als der Bedarf an einer mehr oder weniger allgemeinen Investitionsförderung.

28. Das Unternehmerrisiko ist keine Frage allein der ausreichenden Wagnisbereitschaft der Unternehmer. Vor allem Kapitalgeber von außen tun sich angesichts eines regional besonders hohen Risikos schwer, Mittel bereitzustellen. Das betrifft sowohl die Beteiligungsfinanzierung als auch die Fremdfinanzierung. Dabei geht es nicht einfach darum, daß die Kapitalgeber aufgrund ihrer Risikoscheu die spezifischen Risiken einer Transformationsregion mieden. Insoweit müßte kein Problem bestehen. Die Anleger könnten im Rahmen einer Portefeuille-Mischung unter Hinzuziehung sicherer Anlagetitel durchaus höhere Risiken übernehmen. Außerdem könnte man sie durch höhere Zinsen beziehungsweise höhere Ertragsersparungen zur Kapitalanlage bewegen. Das wesentlichere Problem liegt in der asymmetrischen Informationslage zwischen Unternehmer und Außenfinanciers mit dem Risiko, daß die Unternehmer diese Informationsunterschiede ausbeuten könnten. Die Ökonomen sprechen heute von einem Moral Hazard im Verhältnis des disponierenden Agenten gegenüber dem finanzierenden Prinzipal oder auch vom Risiko eines opportunistischen Verhaltens des Unternehmers. Aufgrund solcher Sorgen ist es für kleinere und mittlere Unternehmen – vor allem, wenn sie noch keine Reputation bei Kapitalgebern erworben haben – kaum möglich, Beteiligungskapital zu erlangen, am ehesten noch

Fremdkapital, aber auch dieses nur gegen weitgehende Sicherheiten. Die Kapitalgeber sichern sich Grundpfandrechte, machen Eigentumsvorbehalte geltend, beanspruchen Bürgschaften oder verlangen ganz allgemein eine gute Eigenkapitalausstattung als Puffer gegen Verlustrisiken und bestehen häufig auf Meistbegünstigungsklauseln, was ihren Gläubigerstatus angeht. Die Sorgen der Kapitalgeber sind um so gravierender, je riskanter sie das zu finanzierende Projekt einschätzen und je geringer die Eigenkapitalquote des Kreditnehmers ist. Der Zins als Risikoentgelt funktioniert nicht als Rationierungsmittel wie es auf anderen Märkten ein Preis tut, weil wegen der Informationsdefizite das Risiko nicht hinreichend genau kalkuliert werden kann und weil sich mit höherem Zins die Qualität der angebotenen Projekte schneller verschlechtert als aufgrund der erhöhten Risikoprämie in der Zinsspanne von der Bank akzeptiert werden könnte. Negative Auslese ist der Grund dafür. Denn Investoren mit mäßig ertragreichen, aber vergleichsweise sicheren Projekten (die „guten Risiken“) werden von einem hohen Zins abgeschreckt. Dieses Finanzierungsproblem, vor allem ein Mittelstandsproblem, ist allgemein bekannt, und deshalb gibt es im Grunde überall darauf zugeschnittene öffentliche Finanzierungshilfen, zum Beispiel für Innovationen und Existenzgründungen, sowie vielfältige mittelstandspolitische Maßnahmen.

29. In den Transformationsökonomien ist der Bedarf an Finanzierungshilfen deutlich ausgeprägter. Denn hier

- (1) sind die Risiken im Prinzip höher,
- (2) ist das Eigenkapital der Unternehmen typischerweise knapper.

In den noch umzustrukturierenden und zu entwickelnden Regionen ist im Einzelfall nicht nur das Projektrisiko im engeren Sinne zu tragen, sondern auch die Unsicherheit, ob die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Richtung auf Wettbewerbsfähigkeit eintritt, d. h. ob es zu den Produktivitätsgewinnen kommt, die man sich durch Know-how-Transfer, Learning-by-doing, Führungsvorteile und im Einzelfall auch von economies of scale verspricht. Aber auch die Projektrisiken selbst dürften im allgemeinen höher sein. Zum Beispiel braucht man für den Aufbau einer Reputation und die Markterschließung einen sehr langen Atem. Eine Markterschließung ist teuer und unsicher. Eigenkapital ist besonders knapp, weil man wenig hat und weil man besonders viel braucht.

- Ein erster Grund für eine schlechte Eigenkapitalausstattung ist unmittelbar einleuchtend. Die Bürger und Unternehmer der Transformationsländer hatten in der Vergangenheit keine Chance, nennenswertes Vermögen anzusammeln. In Ostdeutschland gibt es hierzu noch zwei Besonderheiten. Wegen der stabilen Rahmenbedingungen gelang es bei der Privatisierung, in großem Umfang westliche Direktinvestoren und westliche Erwerber für die zu privatisierenden Betriebe zu gewinnen. (Es ist von großer Bedeutung, daß diese gegebenenfalls weiteres Eigenkapital nachschießen können.) Die andere Besonderheit sind die enormen Anlaufverluste, die die Betriebe in Ostdeutschland aus den anfangs genannten Gründen erlitten haben und die über das für eine Anlaufphase normal zu nennende Maß hinausgegangen sein dürften. Diese Anlaufverluste haben die Eigenkapitalbasis erodiert, auch bei vielen ehemaligen Treuhandbetrieben, die mit einer „normalen“ Eigenkapitalausstattung auf die Wildbahn geschickt worden waren.

Eine knappe Eigenkapitaldecke ist in Ostdeutschland zwar nicht die Regel, in etlichen Fällen gibt es gute Erträge und bemerkenswerte Selbstfinanzierungsmöglichkeiten. Doch in allzuvielen Fällen sieht es umgekehrt aus. Namentlich die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sind aufs Ganze gesehen mit Eigenkapital viel schlechter versorgt als die westdeutschen Konkurrenten.

- Daß man zugleich besonders viel Eigenkapital braucht, hängt mit einem zunächst einmal erfreulichen Umstand zusammen, damit nämlich, daß es viele wachsende Unternehmen gibt; sie aber haben einen besonders hohen Kapitalbedarf. Die Kapitalbindung in einem Unternehmen ist bei gegebener Produktionskapazität nach Aufnahme einer Produktionslinie besonders hoch. Es gibt kaum Second-Hand-Märkte für Kapitalgüter; deshalb sind fast zwangsläufig neuwertige Anlagen einzusetzen, die entsprechend teuer sind. Hinzu kommen die hohen Kosten von Produktionsentwicklung und Markteinführung. Dieser Kapitalhunger betrifft nicht nur ausgesprochene Neugründungen, sondern auch all die Unternehmen, die nach einer anfänglichen Einführungs- und Lernphase in die erste Expansionsphase einsteigen, die oft besonders aufwendig ist, weil es, nach erstem Aus testen der eigenen Fähigkeiten und einer Produktionsidee, jetzt gilt, eine aufwendige Produktentwicklung bis zur Marktreife zu treiben, größere Märkte zu bearbeiten und Skalenerträge anzuzielen.

30. Der Mangel an verfügbarem Kapital wird zum Engpaß für die Möglichkeit der Unternehmen, Sachkapitalgüter und andere Ressourcen zu erwerben. In diesen Fällen hilft auch die Investitionsförderung nicht viel. Auf dieses Pro-

blem antwortet die Wirtschaftsförderung mit öffentlichen Förderdarlehen, Bürgschaften, Beteiligungen, Beteiligungsgarantien. Zu Recht differenziert der Staat seine Förderung nach einer Fremdkapitalhilfe im Normalfall und einem Beteiligungsangebot, wenn große Risiken in Rede stehen. Eine Unterstützung mit Fremdkapital oder eine Sicherung anderweitiger Fremdkapitalgeber ist ausreichend, wenn bei deren Risikobereitschaft der Engpaß zu sehen ist. Bei hoch riskanten (aber zugleich erfolgsversprechenden) Unternehmungen, die auch die Risikobereitschaft, die Risikotragfähigkeit des Unternehmers selbst überfordern, bei Innovationen zum Beispiel, ist eine stärkere Risikopartizipation angebracht. Eine blinde Anbindung an die Entscheidungen der Unternehmen kann jedoch keinesfalls in Frage kommen. Der Staat, die Förderinstanz, wäre Prinzipal, der eigensüchtigen Aktionen des Unternehmers (des Agenten) hilflos ausgeliefert ist. Zum Teil enthalten freilich die Beteiligungsformen, um die es bei geeigneten Förderangeboten geht – zum Beispiel typische stille Gesellschaften oder partiarische Darlehen ohne Auszahlung von akkumulierten stillen Reserven – wenig Risikobeteiligung des Kapitalgebers. So wenig, daß die gewährten Mittel keine andere Funktion haben, als im Wege der Stärkung von Haftungsmitteln vor allem die ergänzende Fremdfinanzierung möglich zu machen.

31. Die Teilnahme am Risiko ist gegenüber der Kapitalverbilligung die intelligentere Förderidee. Die Kapitalverbilligung ist nicht das Entscheidende. Dafür gibt es ja schon die Investitionsförderung. Zusätzliche Kapitalverbilligung bei der Finanzierung führt zu ungunstigen Überlagerungseffekten. Gibt es nämlich eine Möglichkeit verbilligten Fremdkapitaleinsatzes, so muß man auch ein Beteiligungsangebot verbilligen, um gleiche Anreize zu bieten,

im Extremfall, um es überhaupt gegenüber dem billigen Fremdkapital interessant zu machen. Die involvierten Subventionssummen sind häufig nicht sehr hoch, aber die Überlagerung von so vielen Fördereffekten (bei der Finanzierung, bei der Investition, unter Umständen auch noch bei der steuerlichen Behandlung des Kapitalertrags) ist unübersichtlich und unsystematisch, leistet einer Überförderung Vorschub und wäre damit zugleich fiskalisch zu teuer. Auch die Fördereffizienz ist gering, wenn zum Beispiel verbilligtes Fremdkapital zu Mitnehmereffekten einlädt oder Attentismus auslöst (man wartet auf den Förderkredit). Trägheiten bei der Anpassung von Vorzugszinsen sieht zudem die Geldpolitik nicht gern. Zentrale Ratio der Wirtschaftsförderung durch Finanzierungshilfen ist deshalb nicht die Zinsverbilligung, sondern eine Hilfe, die Zugang zu Fremdkapital, notabene ausreichend langfristigem Fremdkapital, verschafft. Auch das, man übersehe es nicht, ist ja nicht kostenlos für den Staat zu gewährleisten und damit keine subventionsfreie Operation.

32. Die Fälle, in denen der Unternehmer an sich glaubt und zu expandieren wünscht, aber die Verfügbarkeit von Kreditmitteln seine Aktivitäten streng begrenzt, dürften in Ostdeutschland häufig sein. Doch auch der Fall, daß für den Unternehmer das Risiko dessen, was ihm vorschwebt, zu groß erscheint, ist gewiß nicht selten. Zumindest gibt es in Ostdeutschland einen besonderen Bedarf an raschem Wachstum der Unternehmen, an mutigem Ausprobieren von neuen Ideen, an der Inangriffnahme von risikobehafteten, dafür aber auch chancenreichen Projekten, deren Durchführung die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmer überfordert, das dazugehörige Risiko zu übernehmen. In beiden Fällen wird die Risikobereitschaft weiterer Eigenkapitalgeber benötigt. Der Markt für Venturekapital

ist in Deutschland, vergleicht man die Situation mit den angelsächsischen Ländern, jedoch unterentwickelt. Das hat mehrere Gründe. Einer der Gründe liegt wohl in der Finanzierungskultur. Damit ist nicht einfach gemeint, daß gewohnheitsmäßig versucht werde, in Deutschland auch größere Investitionen und unternehmerische Projekte durch Bankkredite zu finanzieren. Gemeint ist, daß es schwer ist, aus einem System der Finanzierung auszubrechen, das sich als ein eingespieltes und in den allermeisten Fällen adäquates Regime der Unternehmenskontrolle darstellt (eine adäquate Gouvernancestruktur, wie man heute zu einem solchen Komplex von Sicherheiten und Kontrollen sagt). Wegen der bereits erwähnten Risiken, denen sich die kapitalgebenden Banken ausgesetzt sehen, ist ein regelmäßiger Informationsfluß und eine strikte, wenn auch nicht immer und überall institutionalisierte Unternehmenskontrolle wichtig. Das in Deutschland übliche System der Hausbanken mit weitgehenden Rechten auf Information und Kontrolle bis hin zur Mitgliedschaft von Bankvertretern in Unternehmensbeiräten ist ein im Grunde bewährtes Interaktionssystem, das eben ganz anders konzipiert ist als angelsächsische Märkte für Unternehmenskapital. Die Hausbank als langjährige Begleiterin hat ein verhältnismäßig gutes Urteil über die unternehmerische Tüchtigkeit des kapitalsuchenden Unternehmers. Finanzintermediäre, die sich in das Geschäft einschalten wollen, tun sich gegenüber ihrem Informationvorsprung schwer. Qua negativer Auslese müssen sie immer fürchten, daß die an sie herangetragenen Projektfinanzierungen unattraktiv sind, weil die Banken die Finanzierung bereits abgelehnt haben. In anderen Fällen werden die Banken selbst sich ein Geschäft aus einer Beteiligungsfinanzierung nur ungern entgehen lassen. So sind die meisten der in Deutschland tätigen privaten Kapitalbeteiligungsgesellschaften Toch-

terunternehmen großer Banken. Zudem steht die Börse den kleinen und ganz jungen Unternehmen zumeist nicht offen – und das aus im Prinzip durchaus einleuchtenden Gründen. Bei kleinen Finanzierungsarten ist gesetzlicher Anlegerschutz ökonomischer als individuelle Kontrolle durch den Anleger. Das spricht dafür, eine Börsennotierung an strenge Zugangsvoraussetzungen zu knüpfen. Aber das muß nicht immer durchgängig gelten. Und mit zunehmendem Kapitalvermögen der Bürger erscheint es denkbar und zumutbar, daß diese ihrem Portefeuille auch einen gewissen Bestand an hochriskanten Anteilsrechten beimischen. Der Börsenhandel ist nicht als Alternative zur Venturekapitalfinanzierung zu sehen. Mit einem funktions-tüchtigen Sekundärmarkt gewinnt diese vielmehr erst entscheidend an Attraktivität für den Anleger. Möglicherweise wird die Entfaltung alternativer Finanzierungswege auch durch die Finanzierungsförderung des Staates selbst behindert – das Problem wäre dann teilweise Reflex der Therapie –, aber das ist kein hinreichender Grund, von solcher Hilfe abzusehen. Gerade in Ostdeutschland, wo die Unternehmen nicht auf einen langjährigen guten Leumund verweisen können und wo sie aufgrund ihrer Größe und kurzen Existenz sich nicht formal für einen Börsengang qualifizieren können, wird deshalb die Finanzierung riskanter Projekte mit Hilfe des Staates – oder besser: die private Finanzierung mit staatlichen Erleichterungen –, sehr benötigt. Vor überzogenen Erwartungen ist jedoch zu warnen. Venturekapitalfinanzierung ist wegen der nötigen Expertise der Manager von Kapitalbeteiligungsgesellschaften und Fonds anspruchsvoll und teuer. Sie benötigt besonders rare Qualifikationen. Vergessen wir nicht, daß in Ostdeutschland der Mangel an kompetenten Kredit-sachbearbeitern kaum überwunden ist. Das muß auch sehen, wer nicht in die Klagen über den Mangel an Kompe-

tenz der Unternehmenskontrolleure in Westdeutschland einstimmt. Wie beim Sachkapital kann auch hier der Fördererfolg durch Engpässe beim Humankapital begrenzt werden.

33. Gut begründet und deshalb unproblematisch sind die Hilfen für Existenzgründer und für kleine und mittlere Betriebe, die eine Betriebserweiterung durchführen oder durchgreifend modernisieren. Problematisch sind die Finanzierungshilfen, die zur Konsolidierung von Betrieben dienen sollen, die in der Vergangenheit einen Eigenkapitalschwund erlitten haben. Niemand kann verlässlich angeben, in welchen Fällen und in welchem Maße dies auf Gründen beruht, die der Unternehmer nicht zu vertreten hat, oder auf Gründen, die einzelwirtschaftliches Fehlverhalten reflektieren, auf dessen Pönalisierung eine Marktwirtschaft um ihrer Effizienz willen nicht verzichten kann. Gewiß, der Staat kommt um Pragmatik bei der Zuteilung der Finanzhilfen nicht herum, wenn er Zukunftsträchtiges von Obsoletem scheiden muß. Wichtig wäre es aber, der Förderpolitik eine Selbstverpflichtung in dem Sinne aufzugeben, daß Konsolidierungshilfen nur einmal gegeben werden und nicht zur Dauereinrichtung werden. Eine letzte Instanz vor dem Gang zum Konkursrichter – das ist nicht illegitim, zumal das Verdikt der Hausbank über ein Unternehmen nicht immer der Weisheit letzter Schluß ist. Und in den neuen Ländern können wir uns das Sterben eines Unternehmens, das eigentlich überlebensfähig ist, weniger leisten als in den alten. Trotzdem: Konsolidierungshilfe ist nun einmal Notstandshilfe und muß strenge Ausnahme bleiben, auch wenn sie zunächst einmal in sehr vielen Fällen benötigt wird.

## Schlußbemerkung

34. Der weit verbreitete Ruf nach raschem Abbau der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland ist verständlich. Aber er wird zu undifferenziert aufgenommen. Richtig ist, daß die Förderung stärker konzentriert werden muß. Manche Maßnahmen der Anfangszeit können auslaufen oder gestutzt werden. Das ist auch schon auf dem Wege. Der wunde Punkt der ostdeutschen Wirtschaft ist die schwache Exportbasis, womit hier alle überregional absetzbare Produktion – auch entsprechende Dienstleistungen – gemeint ist. In diesem Bereich sollte man, was das Ende der Förderung angeht, nicht allzu ungeduldig sein. Im Prinzip ist Ungeduld selbstverständlich immer angebracht, wenn es um das Teufelszeug des Subventionierens geht. Entscheidend ist aber vor allem Strenge bei dem Grundsatz, daß es Anfangshilfe sein muß, die der Staat gewährt. Dann, aber nur dann, läßt sich die Gefahr der Subventionsgewöhnung, die heute – zu Recht – in aller Munde ist, durchaus bannen. Bei der Investitionsförderung ist das am ehesten möglich, wenngleich nicht von vornherein gewährleistet. Vermeidung von Moral Hazard, Nachhaltigkeit der erwartbaren Wirkungen, geringe (noch vertretbare) Beeinträchtigung von Wettbewerbsneutralität – das sind im übrigen ihre großen Vorzüge. Aber auch sie muß nach und nach auf ein – regionalpolitisch – normales Maß reduziert werden. Dringlicher geworden ist hingegen die Suche nach intelligenten Formen, das Risikokapitalproblem namentlich der jungen, kleinen und mittelgroßen Unternehmen, nicht zuletzt auch der erfolgreichen, der stark wachsenden, zu lösen. Gelöst ist es selbst im Westen Deutschlands nicht. Aber im Osten liegt hier der Nerv bloß.