
Ulrich Hilpert

Industriepolitik und soziale Restrukturierung in den neuen Bundesländern

Prof. Dr. Ulrich Hilpert, geb. 1951 in Sangerhausen, Studium der Politischen Wissenschaft und der Soziologie in Konstanz, lehrt Vergleichende Regierungslehre an der Universität Jena und ist Direktor des Center für Europäische und Internationale Studien in Jena.

Während in Westdeutschland die Korrespondenz zwischen sozio-ökonomischen Entwicklungen und Anpassungen des politischen Systems durch den politischen und gesellschaftlichen Diskurs dazu geführt hat, daß zumindest die Phänomene der industriellen Krisen - wie der letzte Konjunktur- und Struktureinbruch gezeigt hat - durch die Mitwirkung der Politik behoben werden, fehlen dafür in Ostdeutschland die Voraussetzungen. Die Annahme, diese Situation stelle sich in den neuen Bundesländern durch die Wirkung des Marktes von selbst ein, bedingt in erheblichem Umfange jene zu beobachtende krisenhafte Verschärfung: weiterhin scheiternde Betriebe und Werke, weiterhin eine Schrumpfung des ersten Arbeitsmarktes um ca. 5 Prozent jährlich, Fortsetzung der Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland.

Die in Westdeutschland eingeführte Fachpolitik mit ihren sachbezogenen Instrumenten ist für die aktive Gestaltung von Entwicklung durch Politik in den neuen Bundesländern ungeeignet; hier fehlen die etablierten Bezugsebenen in Betrieben und Interessenvertretungen, die zur Umsetzung von Politik beitragen und systemkonform die Fortsetzung von Entwicklung im angestrebten Sinne realisieren. *Regieren* findet in Ostdeutschland in einem anderen Rahmen statt als in Westdeutschland.

Regionalisierung technologisch-industrieller Innovation

Die Bedeutung, die der Region als Wirtschaftsraum und industriellem Standort zukommt, hat neue Anforderungen an die Politik und die Kompetenz beim Regieren entfaltet. Nun geht es nicht mehr nur darum, im Rahmen internationaler Arbeitsteilung oder regional bezogener Standortdebatten die industriellen Möglichkeiten zu verbessern, sondern um die Chancen fortschrittlicher komplexer Industriegesellschaften.¹ Landesregierungen stehen hier als relevante regionale Regierungsebenen vor der Herausforderung, den Beitrag ihrer Industrieregionen zur industriellen Entwicklung zu unterstützen. Dabei zeigt sich, daß Regionen nicht mehr aus ihrer eigenen Kompetenz heraus moderne Industriestandorte bilden. Erst in der Kombination mit

¹ Siehe dazu Ulrich Hilpert (Hrsg.), *Scylla und Charybdis? Zum Problem staatlicher Politik und ihrer nicht-intendierten Konsequenzen*, Opladen 1994.

anderen Regionen und deren innovativen Potentialen gelingt die vorteilhafte Modernisierung.²

Solche Regionalisierungstendenzen betreffen westdeutsche Landesregierungen deutlich weniger als solche in den neuen Bundesländern. Den nach dem Zusammenbruch des Forschungs- und Industriesystems der DDR verbliebenen Potentialen fehlen etablierte Industrie- und Forschungsstrukturen, innovative Traditionen und Lieferverflechtungen, an die sich die - in Westdeutschland praktizierten - Politikinstrumente richten könnten.³

Politiken von Landesregierungen in den neuen Bundesländern können deshalb nicht auf bestehende Kompetenzen und Netzwerke aufbauen; mehr noch: Sie müßten die Voraussetzungen für eine Integration in internationale Innovationssysteme und -netzwerke erst herstellen. Wirtschaftspolitik, die Unternehmen in Richtung auf High-Tech ermuntert und unterstützt, ohne jedoch die erforderlichen Forschungspotentiale und -partner in der Region zu entfalten, oder Wissenschaftspolitik, die Forschungspotentiale aufbaut, ohne nach regionalen Transfermöglichkeiten zu fragen, verfehlen die an das Regieren gestellten Anforderungen.

Die Bedeutung der Schlüsseltechnologien für etablierte Industriestandorte in Westdeutschland wird auf die neuen Bundesländer übertragen, ohne die *Funktionsbedingungen* zuvor so herzustellen, daß sie denen an Innovationsinseln entsprechen. So finden sich in allen neuen Bundesländern Technologieprogramme, die sich auf die Bereiche Mikroelektronik, Bio- sowie Umwelttechnologie konzentrieren. Als *zukunftsweisend* angesehen zeigen sie auch nur wenig Verbindung mit den aktuellen Anforderungen an Industriepolitik und Restrukturierung. Weder die ausgewählten und wenig spezifisch auf die regionalen Standortbedingungen ausgerichteten Technologiebereiche noch die Zezhorizonte solcher Innovationsprozesse lassen mögliche Erfolge der auf Politikressorö verengten Ansätze erwarten.

Die Langfristigkeit der Entwicklungen, die auf Prozessen technologisch-industrieller Innovation beruhen, läßt hier auch keine schnellen Veränderungen der Regionalisierungstendenzen annehmen. Zum einen bedürfen die auf Ergebnissen wissenschaftlicher Forschung basierenden Entwicklungen eines Zeitraumes von etwa zwei bis drei Dekaden und sind deshalb zur aktuellen Problemlösung weniger geeignet als zur Unterstützung zukünftiger Strukturen und Entwicklungen; zum anderen zeigen die Regionalisierungen eine erstaunliche Konstanz.⁴

2 Richard Gordon, Structural Change, Strategic Alliances and the Spatial Reorganization of Silicon Valley's Semiconductor Industry. in: D. Maillat/M. Quevit/L. Senn (Hrsg.), *Reseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le developpement regional*, Neuchatel 1993. S. 51-71; Michael Storper/Allan J. Scott, *Industrialization and Regional Development*, in: M. Storper/A. J. Scott (Hrsg.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London 1992. S. 3-17.

3 Peter W. Schulze/Bernhard Eller, Regionale Disparitäten und die Restrukturierung Osteuropas im Kontext internationaler Arbeitsteilung, in: Hilpert, Scylla. S. 221-245.

4 Stefano Breschi, *Regional Systems of Innovation: A Comparison among Lombardia, Piemonte and Emilia Romagna*, Mailand 1994; Ulrich Hilpert, *Archipelago Europe - Islands of Innovation*. Synthesis Report. Commission of the European Communities. Internal Paper XII-411-92, Brüssel 1992.

Während sich die Orientierung auf Fachressorts beim Regieren in den alten Bundesländern wegen der im Vergleich mit den neuen Bundesländern vergleichsweise begrenzten Problematik und den etablierten Funktionsbedingungen in einem industriepolitischen Kontext fügt, ist dies in den neuen Bundesländern wegen der ungleich umfassenderen Anforderungen und der fehlenden Funktionsbedingungen nicht der Fall.

Alte Industrieregionen und politisch vermittelte Teilnahme an internationalen Innovationssystemen

In den neuen Bundesländern trifft die Industriepolitik auf eine Situation, in der die Industriestruktur mit der Öffnung zur internationalen Arbeitsteilung von der Offenlegung der nachhaltigen Alterungsprobleme betroffen wurde und die hergestellten Produkte nach Bewertung in DM-West kaum noch zu vermarkten waren. Probleme, die in anderen Regionen als altindustrielle Krisenphänomene einzelner Tez/branchen bekannt sind, betrafen in den neuen Bundesländern die gesamte Industrie. Alte Kombi-Strukturen mußten aufgebrochen und in moderne, handlungsfähige und flexible Unternehmen umgewandelt werden. Noch immer sind die jeweiligen neuen Bundesländer durch deutlich überproportionale Branchenanteile charakterisiert: Thüringen stellt die Optik- und Feinmechanikindustrie, Sachsen stellt die Maschinenbauindustrie und Sachsen-Anhalt die Chemieindustrie Ostdeutschlands. Einer industriepolitischen Strategie, die branchenspezifische Krisen durch Entwicklung in anderen Bereichen am Standort auffängt, fehlt deshalb weitestgehend die Grundlage.

In diesen Konstellationen bieten sich dem Regieren in den neuen Bundesländern Möglichkeiten zur Restrukturierung altindustrieller Standorte, die innovative Prozesse unmittelbar einbeziehen und nutzen. Im Gegensatz zu der Annahme, mit der Neuartigkeit der Technologie sei auch die vorangegangene Entwicklung und die so entstandene „altindustrielle Struktur“ hin-fällig, wird gerade diese Bedingung zur Grundlage für die Fortsetzung *der industriegeschichtlichen Entwicklung durch neue Technologien*.⁵ Industriestandorte der ehemaligen DDR tragen deshalb noch immer das Potential für innovative und moderne Entwicklung in sich, sofern es gelingt, über neue Forschungs- und Produktstrategien von Landesregierungen und Betrieben hinaus eine Stabilisierung der Auftrags- und Beschäftigungslage herbeizuführen. Der Bevölkerungsverlust der neuen Bundesländer von etwa drei Prozent seit der Wende und weitere 500 000 Pendler drohen den neuen Bundesländern, ohne entsprechende Aktivitäten der Landesregierungen, die *personelle* Grundlage für moderne Industriestandorte zu entziehen.

5 Breschi. Regional Systems: Gerhard Becher. Wirtschaftliche Entwicklung und Innovationsbereitschaft in Baden-Württemberg, in: J. Huckle/H. Wollmann (Hrsg.). Dezentrale Technologiepolitik? Technikförderung durch Bundesländer und Kommunen. Basel 1989: Klaus Erdmenger/Wolfgang Fach, Profil oder Profilierung? Über die politische Konstruktion der schwäbischen Moderne, in: Huckle/Wollmann (Hrsg.), S. 338-347; Storper/Scott. Industrialization.

Aktives Regieren ist für die Gestaltung der Zukunft solcher Industriestandorte eine wesentliche Voraussetzung. Eine genauere Analyse der industriellen Charakteristika von Innovationsinseln in EG-Europa und den USA zeigt, daß es mit der Regionalisierung technologisch-industrieller Innovation kaum zu einem Bruch in der industriellen Entwicklung kommt. Die Anbindung an das Netzwerk der Innovationsinseln gelingt nur einem Drittel dieser traditionellen oder altindustriellen Standorte.⁶ Beim *Regieren* geht es nun nicht mehr darum, die Ansiedlung von Produktionseinheiten zu bewirken, sondern es gilt, den zu den Bedingungen passenden *Entwicklungsweg* zu finden.

Der Beitrag der Technologien zu solchen Prozessen variiert zwangsläufig zwischen den alten und den neuen Bundesländern und weist auf die Bedeutung der Forschungskapazitäten und der Forschungsleistungen hin. Nach dem Zusammenbruch der Industrieforschung im Anschluß an die Öffnung zur internationalen Arbeitsteilung kommt der industriefreien Forschung und den Universitäten (mit ihrer Vermittlung des Standes der Forschung in der Lehre) eine herausragende Bedeutung zu. Die erforderliche Restrukturierung ist nur durch eine im Rahmen internationaler Arbeitsteilung bedingte Steigerung der wissenschaftlich-technologischen Qualität der Produkte zu realisieren. Erst nachdem es in altindustriellen Regionen EG-Europas und der USA gelungen ist, durch die Forschungsstruktur der Region in der Weise an die internationalen Innovationssysteme anzuschließen, wie es den industriellen Bedingungen des Standortes entspricht, kam es zur Umwandlung traditioneller oder altindustrieller Regionen in Innovationsinseln und zur sozio-ökonomisch relevanten Entfaltung von Kreativität.

Mit den Variationen der Bedingungen industrieller Entwicklung bieten sich verschiedene Wege für die unterschiedlichen Regionen an, und es eröffnen sich in den Regionen unterschiedliche, einander ergänzende Lösungen. In den neuen Bundesländern kann eine Regulierung der grundlegenden Krise jedoch kaum auf einer Modernisierung und Fortsetzung von Produktion und Produktpalette aufbauen; weder ist auf diese Weise mit einer zukunftsweisenden Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung, noch ist mit einer zügigen Restrukturierung zu rechnen. Industriepolitik muß deshalb bei ihrer Orientierung auf die Stabilisierung und Fortsetzung fortgeschrittener sozio-ökonomischer Prozesse zumal in den neuen Bundesländern die Entwicklung und Herstellung neuer Produkte anregen und unterstützen.

Die Kompetenz des problembezogenen politischen Handelns wird in wachsendem Maße grundlegend für sozio-ökonomische Entwicklung; gleichzeitig wachsen die Anforderungen an das Regieren mit zunehmender Verflechtung von Wirtschafts-, Forschungs-, Produkt- und Produktions- sowie Beschäftigungs- und Qualifikationsbereichen unter der Bedingung zunehmender Internationalisierung dieser Prozesse. Schließlich tritt das Problem der *Rechtzeitigkeit* hinzu - Lösungen müssen nicht irgendwann zur Verfügung stehen, sondern zu den Zeitpunkten, zu denen sie marktrelevant sind

⁶ Hilpert, Archipelago.

und die bestehenden Industriebetriebe und -Sektoren in ihrem Bestand stabilisieren. Dieser Druck auf die Zeitlichkeit von Produktentwicklung, Reorganisation der Produktion und Restrukturierung von industriellen und standortspezifischen Arrangements ist in den neuen Bundesländern für den Erhalt und die Zukunftsoptionen als industrielle Standorte besonders drängend.

Die Landesregierungen der neuen Bundesländer sind aber bei der Kopie der Ressorts nach westdeutschem Vorbild nur ungenügend darauf vorbereitet, den industriepolitischen Herausforderungen zu begegnen. Während Politik in der Regel den sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen folgt und regulierend wirkt, ist im Falle der Industriepolitik in den neuen Bundesländern eine *aktive und gestaltende Rolle* erforderlich, für die es - zumal in diesem Umfang - in Westdeutschland kein Beispiel gibt.

Probleme innovativer Restrukturierung in den neuen Bundesländern

Das Beispiel der neuen Bundesländer weist deutlich auf den engen Zusammenhang zwischen dem Regieren und den Adressaten dieser Aktivitäten hin. Die Landesregierungen können nur dann erfolgreich ihre gestaltende Aufgabe bei der Restrukturierung wahrnehmen, wenn ihre Anregungen und Anreize für den Aufbau moderner Industriestandorte bei Betrieben aufgenommen werden. Diese Rahmenbedingungen sind in zweierlei Hinsicht erschwert: Erstens haben der Zusammenbruch des Wirtschaftssystems der DDR und die rigorose Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt mögliche industrielle Adressaten und Träger solcher Entwicklungen substantiell getroffen, und zweitens ist der Zugang zum Markt für die derzeit hergestellten Produkte nachhaltig erschwert.

Allein von Januar 1991 bis Oktober 1992 ist die Zahl der Betriebe in Sachsen um 20 Prozent und der dort Beschäftigten um etwa 60 Prozent gesunken. Dabei ist es bemerkenswert, daß der industrielle Niedergang vor allem in den Sektoren eingetreten ist, die eher zu den modernen Bereichen zählen. Im Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau, in der Elektrotechnik sowie Feinmechanik und Optik sind die Beschäftigtenzahlen zwischen August 1991 und August 1992 dramatisch um mehr als 50 Prozent gefallen; der Umsatz reduzierte sich um 20 bis 50 Prozent; und die Bruttolohnsumme nahm - trotz erster Angleichungen an Westlöhne - recht einheitlich um etwa ein Viertel ab. Der Vertrieb der hergestellten Waren erfolgte weiterhin deutlich an die jeweiligen Grenzen der Bundesländer gebunden. So wurden in Sachsen-Anhalt nur 12 Prozent der Produkte außer Landes geliefert, in den anderen neuen Bundesländern weicht die Situation kaum davon ab.

Dieses Szenario verdüstert sich zusätzlich dadurch, daß es sich bei diesen Wirtschaftsgruppen um solche handelt, die auch in den alten Bundesländern durch erhebliche Restrukturierungsbemühungen und unzureichende Produktionsauslastungen gekennzeichnet sind. So fehlt den Unternehmen der neuen Bundesländer in diesem Bereich nicht nur die hinreichende Substanz

zur Investition in produktqualitäts- und produktivitätssteigernde Maßnahmen, sondern sie treffen auch auf Anbieter aus den deutlich moderneren Standorten in Süd- und Westdeutschland, die vor einer Ausdehnung ihrer Aktivitäten und Investitionsentscheidungen in den neuen Bundesländern eine Auslastung ihrer Produktionsanlagen und den Erhalt ihrer Stammbesetzung anstreben. Den ostdeutschen Unternehmen fehlt aber weitestgehend der Zugang zu internationalen Märkten. In der Regel besteht weder ein hinreichendes Vertriebs- und Servicenetz noch kann bisher mit Produkten der Spitzenklasse zu marktfähigen Preisen aufgewartet werden.

Im Unterschied zu westdeutschen Restrukturierungspolitiken bedarf es deshalb beim Regieren auch des Anreizes für ein Engagement der Unternehmen in neuen Produkt- und Marktsegmenten, wie des Arrangements der erforderlichen und in die Zukunft weisenden Forschungs- und Entwicklungsbemühungen. Damit werden bereits deutlich die Grenzen der Ressortpolitik überschritten; vor diesem Hintergrund kommt der regionalen Gestaltung von industriellen Arrangements und der Entfaltung der Innovationskraft durch die Landesregierungen wesentliche Bedeutung zu.

Dabei zeigt sich das typische Phänomen der Krisenregionen: Es mangelt nicht an Kooperationen, sondern sie stellen sich als lock-in-Struktur (d. h. innerhalb der Kompetenz des eigenen Standortes eingeschlossenen Beziehungen) dar.⁷ Während moderne Industriestandorte in westlichen Industrieländern erhebliche Verflechtungen mit dem In- und Ausland ausweisen, ist das bei Unternehmen in den neuen Bundesländern deutlich seltener der Fall.⁸ Dadurch werden technologische Kompetenzen und Marktzugänge von Partnern an anderen Standorten kaum genutzt. Die bestehende Kompetenz in den neuen Bundesländern kann aber nur begrenzt auf Erfahrungen mit den Bedingungen des Marktes aufbauen.

Die bei der Öffnung Ostdeutschlands zur internationalen Konkurrenz offengelegte und eingetretene Schwäche der Unternehmen im Forschungs- und Entwicklungsbereich kann jedoch kaum durch die Leistungen der öffentlichen Forschungseinrichtungen und Universitäten kompensiert werden. Unter 339 befragten Professoren an 10 ostdeutschen Universitäten kooperieren zwischen zwei und drei Zehntel der Hochschullehrer mit Instituten, Hochschullehrern oder Unternehmen im eigenen neuen Bundesland. Dieses Ergebnis spiegelt die Resultate der Unternehmensbefragung mit der seltenen Angabe einer Zusammenarbeit mit den Hochschulen wider.

Der mangelnden Anbindung der universitären Forschungspotentiale an die ostdeutschen Standorte entspricht die starke Orientierung nach Westdeutschland. In diesen Verflechtungsstrukturen sowie dem darin darge-

7 Gernot Grabher, Unternehmensnetzwerke und Innovation -Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Groß- und Kleinunternehmen im Zuge der Umstrukturierung der Stahlindustrie (Ruhrgebiet) und der chemischen Industrie (Rhein/Main), WZB Discussion Paper, Berlin 1988.

8 Ulrich Hilpert, Qualifikationspflege und beschäftigungswirksame Innovationspolitik - Die Wirkung einer Technologieregion Jena auf den Thüringer Wirtschafts- und Sozialraum durch Entfaltung trans-sektoraler Netzwerke, Jena 1995.

stellten Informationstransfer stellt sich immerhin bei sieben der befragten zehn Universitäten eine Entwicklung von Strukturen zur Anbindung der Hochschulforschungslandschaft an die bestehende Struktur der Regionalisierung der Innovationssysteme ein; es fehlt aber in Ergänzung dazu die umfassende Nutzung innerhalb Ostdeutschlands und der Anbindung an die jeweiligen Erfordernisse der eigenen Bundesländer als Industriestandort.

Die Bemühungen der Landesregierungen in den Bereichen der Wissenschafts- und Forschungspolitik werden im Rahmen des umfassenden Regierens nicht (hinreichend) durch die Wirtschafts- und Innovationspolitiken unterstützt. Während sich diese Instrumente in den alten Bundesländern als geeignet erwiesen haben, die bestehenden Netzwerke und Kooperationsstrukturen zu intensivieren, ihre Effizienz und Effektivität zu steigern und ihre Anbindung an internationale Tendenzen regional nutzbringend herzustellen, fehlen dazu in den neuen Bundesländern die Voraussetzungen. Die Industrieunternehmen sind nach ihrer Schwächung im Zuge der Vereinigung nicht in der Lage, die erforderlichen Prozesse aus eigener Kraft einzuleiten; der Entwicklung auf den Potentialen der in der Region anzutreffenden Kreativität fehlt deshalb überwiegend die Grundlage.

Gelingt es nicht, die Ressortpolitiken abweichend vom bisher geltenden westdeutschen Muster zu konzertieren, dann werden die innovativen Potentiale mangels aktiven Regierens nur begrenzte Beiträge zur Entfaltung eines modernen Industriestandortes liefern.

Modernisierung durch Kompetenz

Die Industriepolitik zielt in den neuen Bundesländern auf die Gestaltung eines Industriestandortes, der den Anforderungen an moderne Produktionsbedingungen gerecht wird und Qualitätsproduktion auf der Grundlage innovativer Entwicklungen ermöglicht. Während reine Marktprozesse bei der Restrukturierung zu einer Auswahl von Unternehmen und Standorten führen, die den gegenwärtigen Bedingungen entsprechen, stimmen die Landesregierungen in dem Bemühen überein, Unternehmen, Standorte und Beschäftigungsverhältnisse über die aktuelle Krise hinaus zu sichern und auf solide Grundlagen zu stellen. Solche Aktivitäten finden zwar in den bestehenden Unternehmensstrukturen und technologischen Potentialen unzureichende Unterstützung, allerdings kann die generelle Kompetenz der Arbeitnehmer und der Betriebe für komplexe industrielle Produkte genutzt werden.

Auch im Rahmen komplexer westlicher Industriesysteme wird die industriell-ökonomische Wirkung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Technologien erst in der Verbindung mit hochqualifizierter Arbeitskraft entfaltet. In den fortgeschrittensten Standorten Westeuropas hat sich in wichtigen Sektoren eine Wandlung des Industriesystems vollzogen, die die Kompetenz der Arbeitnehmer in den Mittelpunkt rückt.⁹

⁹ Franz Lehner. Anthropocentric Production Systems: The European Response to Advanced Manufacturing and Globalization. Commission of the European Communities, Brüssel/Luxemburg 1992.

Innovation ist nicht lediglich durch Technologie gekennzeichnet, sondern in erheblichem Umfange durch die Kombination mit der Qualifikation der individuellen Arbeitskraft und den bestehenden Anwendungsoptionen. Bereits beim Design ist erhebliche Flexibilität gegenüber den Anforderungen und eine intensive Rückkoppelung mit der Kompetenz in Produktion, Montage und Service gefragt. Der Erfolg des Maschinenbaus in Deutschland, Italien und der Schweiz während der achtziger Jahre wie die aktuelle Situation durch Anbieter aus Japan sind für diese Entwicklungen die deutlichsten Beispiele.¹⁰

In der Situation Ostdeutschlands bestehen jedoch wenig Defizite bei den formalen Qualifikationen oder einem eventuellen Weiterbildungsbedarf. Die erforderlichen Basisqualifikationen hegen vor; die meisten Aktivitäten beschränken sich auf Fortbildungsmaßnahmen oder Einweisungen an neuen Maschinen.¹¹ Diese Grundlage moderner industrieller Prozesse ist jedoch nicht stabil; mit der konjunkturellen Erholung in Westdeutschland und angesichts der Einkommensunterschiede ist mit einer Wiederaufnahme der Abwanderungs- und Pendlertendenzen bei besonders qualifizierten Arbeitskräften zu rechnen. Die Nutzung von bestehenden industriellen Kompetenzen in der Region durch die Verbindung mit neuen Technologien und Produktionsformen ist nur dann möglich, wenn die dazu erforderlichen Arbeitskräfte auch tatsächlich verfügbar sind. Gleichzeitig fehlt eine ausreichende Erfahrung mit modernen flexiblen Organisationsformen und dezentralen Entscheidungen; damit werden der Realisation von industriellen Organisationsformen westlicher Industrieländer enge Grenzen gesetzt.

Der Zusammenbruch der Industriebetriebe und die unzureichende Ausbildungsbereitschaft der noch bestehenden Unternehmen führen hier zu langfristig strukturschwächenden Entwicklungen. Zwischen einem Viertel und zwei Drittel der Schulabsolventen finden weder eine betriebliche noch eine überbetriebliche Ausbildung. Fehlen in Zukunft qualifizierte Facharbeiter und Techniker, dann können weder die bestehenden Betriebe stabilisiert noch neue angesiedelt werden.

Deshalb findet die Gestaltung des Umbaus der neuen Bundesländer zwar in der Kompetenz der Arbeitnehmer eine wichtige Basis, die Optionen können aber solange nicht genutzt werden, wie nicht gleichzeitig die Wirtschafts-, Innovations- und Forschungspolitik die Rahmenbedingungen für eine Entfaltung innerhalb bestehender Industriebetriebe schaffen.

Gesellschaftliche Konsequenzen sozio-ökonomisch bedingter Disparitäten: selektive regionale Entwicklung und tendenzielle Marginalisierung

Welche Anforderungen an die Flexibilität beim Regieren in den neuen Bundesländern gestellt werden, zeigt sich mit den starken Variationen zwi-

10 Peter Brödner. The Future of Industry in Europe (FINE), Contributions to the Industrial Network Mechanical Engineering, Final Report, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 1993.

11 Hilpert, Qualifikationspflege.

schen den Standorten. Die Formen der Regionalisierung der Industriestruktur der DDR haben den neuen Bundesländern Standorte hinterlassen, die durch wenige Unternehmen und Branchen gekennzeichnet sind. Während moderne Standorte in westlichen Industrieländern industrielle Arrangements ausweisen, die wechselseitige innovative Befruchtungen ermöglichen, fehlen diese Voraussetzungen hier weitestgehend und erschweren den Prozeß industrieller Restrukturierung. Die Fortsetzung der bisherigen Unternehmen entscheidet grundlegend über Form und Ausmaß regionaler Industrie- und Beschäftigungskrisen (siehe z. B. das EKO-Stahlwerk in Eisenhüttenstadt oder die Zeiss-Nächfolgeunternehmen in Jena). Über die Notwendigkeit des Arrangements komplementärer und kompatibler Rahmenbedingungen hinaus wird wegen der jeweiligen regionalen Besonderheiten ein erhöhtes Maß an Spezifität und Konkretion der Gestaltung erforderlich.

Die Standortbedingungen führen in Verbindung mit den sektoralen Voraussetzungen zu einer deutlichen selektiven Wirkung des Regierens in den neuen Bundesländern. In diesem Zusammenhang wird die konkrete gesellschaftliche Bedeutung der jeweiligen Politiken in den regional unterschiedlichen Arbeitslosenquoten wahrnehmbar. Vergleichsweise günstige Werte zeigen die Landkreise mit starker Konzentration durch Verwaltungs- und Dienstleistungszentren (z. B. die Landeshauptstädte) und die Standorte mit hoher Forschungskompetenz. Obwohl auch hier zwischen 1992 und 1993 ein deutlich beschleunigtes Ansteigen der Arbeitslosigkeit festzustellen ist, liegen die Quoten zum Beispiel in Berlin-Mitte, Potsdam, Cottbus, Schwerin, Dresden, Leipzig, Halle, Jena, Weimar und Erfurt um ein Viertel oder mehr unterhalb der Durchschnittswerte und vermitteln ein vergleichsweise weniger katastrophales Bild. Hingegen liegen die Arbeitslosenquoten mit 20 Prozent und mehr zum Beispiel am Prenzlauer Berg, in Marzahn, Treptow, Schwedt/Oder, Perlaue, Prenzlau, Ueckermünde, Zittau, Schwarzenberg, im Regierungsbezirk Dessau, Eisleben, Zeitz, Quedlinburg, Altenburg, Ilmenau, Mühlhausen oder Sömmerda auf einem Niveau, das nahezu dem Doppelten der zuvor genannten Städte und Landkreise entspricht.

Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kann die Defizite der Industrie- und Unternehmensstruktur und der deshalb fehlenden Beschäftigungspotentiale nicht ausgleichen. Diese vom Strukturwandel und der daran anschließenden Arbeitslosigkeit besonders nachteilig betroffenen Regionen haben auch die geringste Aussicht, sich zumindest an die Durchschnittswerte in den neuen Bundesländern anzugleichen. Offene Stellen sind an allen Standorten im Osten selten; sie sind jedoch an den günstigeren Standorten in der Regel mindestens drei bis viermal häufiger als an den Problemstandorten. Allein Sachsen und Brandenburg haben bislang mit ihren industriellen Restrukturierungsbemühungen eine regionale Disparität im Hinblick auf die offenen Stellen weitgehend vermeiden können.

Im Gefolge der unzureichenden Konzertierung von Wirtschafts-, Innovations- und Beschäftigungspolitik ist mit zunehmender Tendenz hinsichtlich

sozialer Disparitäten zwischen den Regionen der neuen Bundesländer zu rechnen. Es tritt also nicht nur das Problem eines Ost-West-Gefälles auf, sondern die industriellen und sozialen Disparitäten innerhalb dieser neuen Bundesländer und zwischen den Regionen nehmen im Rahmen der politisch eingeleiteten Restrukturierungsbemühungen - und punktueller Erfolge - zu.

Diese Situation begünstigt vorwiegend die Standorte, die durch Strukturen charakterisiert sind, die vor der Wende etabliert wurden und eher die Anforderungen moderner Industriegesellschaften erfüllen. Die vor der Wende bestehende klare Arbeitsteilung zwischen den Industrieregionen mit Produktionsaufgaben und solchen, die auch Funktionen im Bereich der Forschung und Entwicklung erfüllten, ließ kaum eine Beschleunigung der Auswirkungen auf die industrielle und soziale Restrukturierung durch die Politik der Landesregierungen zu. Der Zusammenhang von industriellem Niedergang, hoher Arbeitslosigkeit und Tendenzen zur politischen Radikalisierung findet übereinstimmende Formen in den betroffenen Regionen. Das gesellschaftliche Gefüge kann sich nicht auf der Grundlage sozio-ökonomischer Entwicklung bilden. Unter diesen Bedingungen kommt den beschäftigungspolitischen Instrumenten besondere Bedeutung zu. Es sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (AB M) und die Förderungen auf der Grundlage von § 249h AFG, die ein weiteres Abgleiten der benachteiligten Regionen in höhere Arbeitslosigkeiten verhindern.

Eine Betrachtung der Beschäftigungssituationen in Arbeitsamtsbezirken der neuen Bundesländer verdeutlicht, daß das Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den Problemregionen durch diese Instrumente teilweise kompensiert wird und damit die größten sozialen Katastrophen verhindert werden. An den günstigeren Standorten steigt die Arbeitslosigkeit mit dem abnehmenden Einsatz dieser Instrumentarien. Der reale Arbeitsplatzverlust ist allerdings nach wie vor beachtlich. Rechnet man aus der Zunahme der Arbeitslosigkeitszahlen die Reduktion der Beschäftigungsförderung heraus, dann wird deutlich, daß nur in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern eine Stabilisierung der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt eintrat; in Brandenburg bezieht sich das auch auf einige Problemregionen.

So wichtig das AFG-Instrumentarium für die soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern auch sein mag, so wenig gelingt auf diese Weise die Anbindung der niedergehenden (harten) Krisenregionen an die günstigeren industriellen Entwicklungen. Durch Beschäftigungssicherung stellt sich keine gesellschaftliche Restrukturierung ein, und es kommt zu keiner auf qualifizierter Arbeitskraft und innovativer Kreativität aufbauenden homogenen Industriegesellschaft. Die Grundlagen für zukunftsweisende Ausbildung und Forschung und Entwicklung werden durch eine Beschränkung auf die Fortschreibung von Beschäftigung nicht geschaffen. Probleme einer mangelnden modernen industriellen Substanz, wie sie sich mit der Abwanderung von einer halben Million Ost-West-Pendler sowie den vorangegangenen massiven Bevölkerungsverlusten darstellen, setzen sich dann fort.

Bedingungen und Optionen politischer Gestaltung in komplexen Industriesystemen

Regieren steht damit in den neuen Bundesländern, zumal im Querschnittsbereich der Industriepolitik, vor einem schwierigen Problem. Unter dem Druck der Notwendigkeit kurzfristig wirkender Entwicklungen muß mit einer aus sich heraus nicht hinreichend innovationsfähigen Industriestruktur, einer weitgehend miteinander unabgestimmten Forschungs- und Hochschulandschaft, einer erheblichen Abwanderung qualifizierter Arbeitnehmer und unzureichender Marktzugänge und Investitionen ein Weg gefunden werden, der den Anforderungen an eine durch beständige Innovation geprägte und Beschäftigung auf hohem Qualifikations- und Lohnniveau bietende Industriegesellschaft gerecht wird. Stellt das Regieren komplexer industrieller Systeme stets ein Problem der Vorausschau und der aktiven Gestaltung von Entwicklungstendenzen dar, so ist diese Kompetenz in der tiefgreifenden Krise der neuen Bundesländer in besonderer Weise gefragt.

Dabei müssen sowohl aktuell wirksame Lösungen wie auch der Einstieg in zukunftssträngige Entwicklungen angestrebt und durch Regierungshandeln ermöglicht werden. Unmittelbare Innovationseffekte können aber kaum durch einen - in der Regel langanhaltenden - Strukturwandel erzielt werden; hier müssen Restrukturierungs- und Innovationsoptionen innerhalb der bestehenden industriellen Substanz und der Forschungskompetenz des Landes gesucht bzw. eröffnet werden. Innovationen durch branchenübergreifende Netzwerke deuten auf mögliche Optionen hin. Die innovativen Wirkungen werden hier unter Nutzung des Forschungsstandes durch eine intelligente und kreative Kombination der Kompetenzen in verschiedenen industriellen Sektoren erzeugt. Dazu bedarf es einer Veränderung weg von der in der DDR etablierten linearen fach-(d. h. auch sektor-)spezifischen Kompetenzsteigerung in Richtung auf die Fusion im Zuge komplexer und mithin innovativer Problemlösungen. Bisherige Studien haben auf das kreative Potential bei Vernetzung verschiedener Bereiche hingewiesen.

Diesen Optionen zur *aktuellen Problemlösung* auf dem Wege der innovativen Substanz- und Beschäftigungssicherung (wenngleich auf niedrigerem Niveau) *durch Regieren*, das auf die Prozeßentfaltung bezogen ist, stehen die politisch-administrativen Ressortaufteilungen und Inkompatibilitäten entgegen. Mit zunehmender Komplexität der Wirtschaftsabläufe und deren sektoraler Spezialisierung werden Regierungsaktivitäten erforderlich, die über die Kompensation des Phänomens hinausgreifen. Mit der grundlegenden Bedeutung des Regierungshandelns für sozio-ökonomische Entwicklung und Krisenbewältigung kann Politik in den neuen Bundesländern nur dann die angestrebte Wirkung zeitigen, wenn sie auf den Prozeß als solchem zielt. Fehlen aber die politisch-administrativen Voraussetzungen und werden die Instrumentarien der Fachpolitik nicht aufeinander abgestimmt und miteinander kombiniert, dann unterbleibt die Krisenbewältigung und die selbsttragende Entwicklung - von punktuellen Ausnahmen abgesehen.

Auch in den verbliebenen industriellen Potentialen von Krisenregionen und ihren bedrohten Betrieben besteht weiterhin eine erhebliche innovative Kompetenz. Würden die Entwicklungen den Marktkräften überlassen, dann gehen mit dem Zusammenbruch der Unternehmen auch deren innovative Kompetenzen und innovatives Personal für die Nutzung des Landes verloren. Hier zeigen sich die Lehren aus den Erfahrungen der Probleme der neuen Bundesländer für das Regieren komplexer industrieller Systeme.