

Günter Seiler

Von Subventionsmentalitäten und Metropolenträumen Wirtschaftspolitik in Berlin

Berlin befindet sich in einer tiefen ökonomischen Krise. Die auffälligsten Symptome dieser Krise sind ein eklatanter Verlust an Arbeitsplätzen, eine extrem hohe Arbeitslosigkeit sowie ein äußerst mäßiges Wirtschaftswachstum. In Zahlen ausgedrückt stellt sich die Situation folgendermaßen dar:¹

Im Zeitraum von 1991 bis 1996 ist in Berlin die Zahl der Erwerbstätigen um 183.200 gesunken. Bezogen auf das Ausgangsniveau von 1991 bedeutet das einen Verlust von 11% (BRD: -5,6%). Besonders betroffen ist das Verarbeitende Gewerbe. Hier wurden im genannten Zeitraum 136.600 Erwerbstätige weniger verzeichnet (-42%; BRD: -23%). Da die Zahl der Erwerbstätigen weitgehend identisch sein dürfte mit der Zahl der Arbeitsplätze, ist damit auch der Umfang des Arbeitsplatzabbaus umrissen.

Proportional zu den Arbeitsplatzverlusten stieg die Arbeitslosigkeit. Ende 1997 wurden in Berlin rund 276.000 Arbeitslose offiziell registriert. Die Arbeitslosenquote belief sich auf 16,2% (BRD: 11,8%). Damit ist Berlin im Vergleich zu den alten Bundesländern das Land mit der höchsten und im Vergleich zu den neuen Bundesländern das Land mit der niedrigsten Arbeitslosenquote.

Das reale (preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich von 1991 bis 1996 in Berlin lediglich um insgesamt 3,6% (BRD: 7,0%). Die letzten Jahre waren gar von einer rückläufigen Entwicklung gekennzeichnet, während im gesamten Bundesgebiet immerhin noch ein positives, wenn auch mäßiges Wachstum (1,8% in 1995 und 1,4% in 1996) zu verzeichnen war.

Soweit zunächst die Quantifizierung der Krisensymptome.

1 Alle Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind – soweit nicht anders vermerkt – den amtlichen Veröffentlichungen zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Landesamtes Berlin sowie des Statistischen Bundesamtes entnommen. Die Angaben über Arbeitslose und Arbeitslosenquoten entstammen den amtlichen Veröffentlichungen des Landesamtes Berlin-Brandenburg sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

Wie die ökonomische Krise entstanden ist

Die Krise von Wirtschaft und Arbeitsmarkt resultiert aus dem Zusammenwirken überregionaler und regionaler Einflußfaktoren. Bei den überregionalen Einflußfaktoren handelt es sich insbesondere um:

- die gegenwärtige, gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Investitionsschwäche (ausgelöst durch eine stagnierende Inlandsnachfrage), die die Integration bzw. Reintegration der Arbeitslosen in den Erwerbsprozeß erschwert;
- die extreme Arbeitsplatzvernichtung in Folge der schnellen Transformation der maroden DDR-Wirtschaft in das kapitalistisch-marktwirtschaftliche System der BRD.

Bei den regionalen Einflußfaktoren handelt es sich im Falle Berlins in erster Linie um

- die weiterhin wirksamen ökonomischen Auswüchse der geographischen und politischen Isolation West-Berlins in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren;
- die Zerrüttung des öffentlichen Haushalts, die fast ausschließlich vereinigungsbedingte Gründe hat, und Berlin (neben Bremen und dem Saarland) zu einem der finanzschwächsten Bundesländer werden ließ.

Die genannten Einflußfaktoren sind ausschlaggebend dafür, daß Berlin – obgleich ein Ballungszentrum – wirtschaftlich eher als strukturschwache, periphere Region angesehen werden muß. Berlin als künftiger Sitz von Parlament und Regierung mag zwar ein politisches und kulturelles Zentrum sein bzw. werden, wirtschaftlich ist und bleibt Berlin jedoch deutlich hinter anderen Ballungsgebieten zurück.

Der folgende Artikel beschäftigt sich hauptsächlich mit den regionalspezifischen Gründen der Wirtschaftskrise. Er skizziert deren Entstehen, beschreibt und kritisiert die wirtschaftspolitische Strategie des Senats, skizziert alternative Lösungsmöglichkeiten, zeigt aber zugleich die äußerst engen (finanziellen) Grenzen auf, die der Berliner Politik – von welchen Parteien sie auch immer getragen sein mag – bei der Realisierung möglicher Alternativen gesetzt sind.

Ökonomische Auswüchse der jahrzehntelangen Isolation West-Berlins

West-Berlin wäre ohne Subventionen und andere Transferzahlungen aus der BRD nicht überlebensfähig gewesen. Die Subventionierung der Wirtschaft bezifferte sich Ende der achtziger Jahre auf jährlich weit mehr als 10 Mrd. DM. Rechnet man den Zuschuß des Bundes zum West-Berliner Landeshaushalt mit ein, der Ende der achtziger Jahre ebenfalls deutlich mehr als 10 Mrd. DM jährlich ausmachte, und berücksichtigt man weitere Finanzhilfe wie z.B. zinsgünstige Kredite aus dem European-Recovering-

Programm (Marshall-Plan), Frachtkostenzuschüsse, Transitkostenpauschalen und Flugkostenermäßigungen, so zählte die Stadt zu den am höchsten subventionierten Wirtschaftsregionen weltweit. Mittels des enormen staatlichen Finanzaufwands sollte die Bindung West-Berlins an das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der BRD aufrechterhalten und zementiert werden. Deshalb wurde praktisch jede Transaktion zwischen West-Berlin und der BRD subventioniert. Wie immer man die einseitige West-Bindung West-Berlins politisch beurteilen mag, ökonomisch folgte daraus eine weitgehende Ausdünnung der innerstädtischen Wirtschaftsverflechtungen, eine fast vollständige Auflösung der wirtschaftlichen Beziehungen nach Mittel- und Osteuropa sowie eine gravierende Einschränkung der Ex- und Importgeschäfte mit dem westlichen Ausland. Die Stadt verlor den Großteil ihrer ökonomischen Substanz. Strukturbestimmend wurden und sind bis heute die sog. verlängerten Werkbänke, d.h. Produktionszweige, die Massenware erzeugen, hohe Umsätze auf Basis hoher Vorleistungen tätigen, deshalb nur in geringem Maße Wertschöpfung erzielen, hierzu nur wenige und mäßig qualifizierte Arbeitskräfte benötigen, die Umwelt nicht unerheblich belasten und wirtschaftliche Beziehungen praktisch nur zur Unternehmenszentrale unterhalten. Beredte Beispiele sind die Endmontage von Gebrauchsgütern, die Herstellung von Verpackungen, das Abfüllen von Getränken, die Produktion von Zigaretten, Schokolade und Kaffee.

Nach der Vereinigung sah man in Bonn und in den übrigen Bundesländern keinen Grund mehr, West-Berlin weiterhin im gewohnten Umfang zu alimentieren. Der Wegfall der Berlinförderung offenbarte die Schwächen der West-Berliner Wirtschaft um so deutlicher. Die geringe innerstädtische Verflechtung, die überwiegende Ausrichtung nach Westdeutschland, die Dominanz flacher Produktionen und der Mangel an zukunftssträchtigen Produktionszweigen und international wettbewerbsfähigen Unternehmen mindern weiterhin die Wachstumspotentiale der Stadt, mehren die Arbeitslosigkeit und schwächen die Standortattraktivität.

Diese strukturellen Mängel zu beseitigen oder zumindest zu mildern und dafür zu sorgen, daß im Osten Berlins nicht ähnliche Fehlentwicklungen verursacht werden, ist die zentrale Aufgabe der Berliner Wirtschaftspolitik. Dabei ist es durchaus kein Trost, daß vermeintliche und tatsächliche Experten, die sich zur Bewältigung dieser Aufgabe berufen fühlen, mitunter die selben sind, die die Probleme (mit)verursacht haben. So plagen Wirtschaftssenator Pieroth, der bereits in den achtziger Jahren für die Berliner Wirtschaftspolitik verantwortlich war, offenbar keine Zweifel, wenn er in seinem jüngsten Wirtschaftsbericht darauf hinweist, daß »sich im ehemaligen West-Berlin aufgrund der politisch geographischen Situation eine Industriestruktur gebildet (hat), die den heutigen Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit in vielen Bereichen nicht entspricht« und daß »sich die relativ schwache Standortbin-

dung 'verlängerter Werkbänke' in erheblichem Umfang in Kapazitätsanpassungen« niederschlägt. Daraus zieht Pieroth nach mehr als 15-jähriger Tätigkeit als Wirtschafts- und Finanzsenator in Berlin den messerscharfen Schluß, daß »in dieser Situation konsequente Anstrengungen zur Erhaltung und zum Ausbau zukunftsfähiger Potentiale wirtschaftspolitische Kernaufgabe« sind (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, 1997, 20)

Auch die Berliner Bauwirtschaft ist wegen der jahrzehntelangen Isolation West-Berlins von Strukturschwächen geprägt. Die von überregionaler Konkurrenz abgeschotteten und fast nur von öffentlichen Aufträgen lebenden West-Berliner Bauunternehmen waren nach dem Fall der Mauer der auswärtigen Konkurrenz nicht im geringsten gewachsen, mußten Tausende Bauarbeiter in die Arbeitslosigkeit entlassen und können – soweit sie überhaupt noch existieren – bis heute am Baugeschehen in der Stadt kaum partizipieren. Aus diesem Grunde profitiert die Stadt von der regen Bautätigkeit ökonomisch gesehen so gut wie nicht, obwohl momentan der Berliner Bauboom innerhalb Europas der ausgeprägteste sein dürfte. Die durch private und öffentliche Bauaufträge entstehenden Einkommen (einschließlich der Steueraufkommen) fließen letztlich in die Regionen, aus denen die Auftragnehmer und ihre Arbeitnehmer kommen. Und dazu gehört in den seltensten Fällen Berlin.

Zerrüttung des öffentlichen Haushalts

Infolge der konjunkturellen Flaute und aufgrund exzessiver Steuervergünstigungen für Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit und Vermögen (von Steuerflucht ganz zu schweigen) bleiben die Steuereinnahmen aller öffentlichen Haushalte seit einigen Jahren weit hinter den Erwartungen zurück. So auch in Berlin. In keinem anderen Bundesland und keiner anderen Gemeinde sind jedoch die öffentlichen Ausgaben vereinigungsbedingt so stark angestiegen wie in der ehemaligen Mauerstadt. Sanierung und Unterhalt der neu hinzugekommenen städtischen Infrastruktureinrichtungen (Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Verkehr, Ver- und Entsorgung), die Übernahme zusätzlichen Personals, die Renovierung öffentlicher Gebäude, die Aufwendungen für ein nunmehr umfänglicheres Gesundheits- und Sozialwesen etc. ließen das Haushaltsvolumen Berlins von knapp 25 Mrd. DM in 1990 auf über 43 Mrd. DM in 1995 ansteigen.² Damit einher ging der völlige Abbau des Bundeszuschusses zum Landeshaushalt. Statt dessen ist Berlin seit 1995 in den Länderfinanzausgleich eingebunden, erhält auf diesem Weg jedoch wesentlich geringere Einnahmen als durch die

² Zu der Ausgabensteigerung haben sicher auch überflüssige Prestigeprojekte beigetragen, wie z.B. die Olympiabewerbung und der damit verbundene Sportstättenneubau oder der aufwendige Ausbau des Messegeländes; letztlich ausschlaggebend für die derzeitige Haushaltssituation sind diese Ärgernisse jedoch bei weitem nicht.

direkten Bundeszuweisungen. Steigende Ausgaben, mit denen die Einnahmeentwicklung längst nicht Schritt halten konnte, führten zu einer Zunahme des Budgetdefizits von 1,6 Mrd. DM in 1990 auf 10,7 Mrd. DM in 1995. Gegenwärtig finanziert Berlin lediglich 36% seiner Ausgaben über Steuereinnahmen und ist damit das Bundesland mit der geringsten Steuerquote. Die Sanierung der Staatsfinanzen soll durch Vermögensverkäufe, Personalabbau, kostenbewußteres Verwaltungshandeln sowie Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen gelingen. Dennoch wird auch künftig eine zusätzliche Nettokreditaufnahme zwecks Ausgleich des Haushaltsdefizits erfolgen müssen – in 1998 mindestens 3,5 Mrd. DM, wodurch die Gesamtverschuldung Berlins auf über 50 Mrd. DM (rund 14.500 DM pro Einwohner) steigen wird. Da bereits gegenwärtig ca. 16% aller Einnahmen für Zinsverpflichtungen ausgegeben werden müssen, bedeutet jeder weitere Schuldenanstieg eine empfindliche Einschränkung des finanziellen Spielraums der Berliner Politik (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1997, 697ff).

Wie der Berliner Senat der ökonomischen Krise entgegenwirken will

Die Anforderungen an die Berliner Wirtschafts- und Finanzpolitik sind nunmehr benannt. Es geht darum, die strukturellen Schwächen der West-Berliner Wirtschaft zu korrigieren, ähnliche Fehlentwicklungen im Osten zu vermeiden, damit den ökonomischen Revitalisierungsprozeß zu beschleunigen und gleichzeitig den Landeshaushalt zu sanieren.

Den strukturellen Wandel und die Intensivierung des wirtschaftlichen Wachstums will die Berliner Landesregierung hauptsächlich mit Hilfe der Subventionspolitik bewerkstelligen – ungeachtet der erwähnten negativen Erfahrungen mit der inzwischen abgewickelten Berlinförderung. Die Gewährung von Subventionen ist zur vorherrschenden Form in der Regionalpolitik geworden, und zwar sowohl auf bundesdeutscher als auch auf europäischer Ebene.³ Unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen einzelner Regionen lassen sich bestenfalls noch als Nuancierungen bezüglich der Zielgruppe der Subventionsempfänger und der Vergabebedingungen erkennen. In allen strukturschwachen Gebieten der Bundesrepublik – so auch in Berlin – konzentriert man den Großteil der Fördergelder auf die Belebung der Investitionstätigkeit. Berlinspezifische Ausprägungen der Subventionspolitik sind die Unterstützung von Existenzgründungen, von betrieblichen Maßnahmen zur Entlastung der Umwelt sowie von Vorhaben zum Ausbau der Ost-West-Beziehungen.⁴

3 Auf die Gründe für die Dominanz der Subventionspolitik im Rahmen regionalwirtschaftlicher Strategien wird weiter unten eingegangen.

4 Mit berlinspezifisch ist nicht gemeint, daß es die genannten Subventionsprogramme ausschließlich in Berlin gibt, sondern daß sie zwar auch in anderen Förderregionen existieren, in

Zur Wirksamkeit der Investitionsförderung

Berlin zählt zu den als strukturschwach eingestuften Regionen, zu den sog. Förderregionen.⁵ Unternehmen, die in einer solchen Region investieren, können einen auf die Investitionsausgaben bezogenen Zuschuß aus der Staatskasse erhalten. Eine kritische und von öffentlichen Auftraggebern unabhängige Evaluierung der Investitionsförderung in Berlin gibt es bislang nicht. Deshalb läßt sich deren Wirkung nur an Hand einiger makroökonomischer Parameter grob abschätzen. Das ist insofern ein legitimes Verfahren, als investive Maßnahmen in Berlin immerhin mit ca. 600 Mio. DM pro Jahr subventioniert werden (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, 1997, 58ff), ein Betrag, der sich nur dann rechtfertigen läßt, wenn er mit einer sichtbaren Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung einhergeht. In Relation zum Bundesdurchschnitt hat Berlin – wie wir eingangs an Hand empirischer Werte gezeigt haben – jedoch an Boden verloren, ganz zu schweigen von einem Vergleich mit den ökonomisch starken Regionen wie beispielsweise Baden-Württemberg oder Bayern. Es ist im übrigen keine Berliner Spezialität, daß trotz umfänglicher Wirtschaftsförderung der Abstand zu den weniger oder gar nicht subventionierten Regionen eher größer denn kleiner wird. Zunehmende Disparitäten im Wohlstandsgefälle zwischen wirtschaftlich peripheren (subventionierten) Räumen und Ballungszentren sind die Regel und nicht die Ausnahme. So blieb – bezogen auf die alte BRD – das Wirtschaftswachstum der Bundesländer mit den höchsten Fördergebietsanteilen (Bremen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein) im langfristigen Vergleich deutlich hinter dem Wachstum der Bundesländer mit den geringsten Fördergebietsanteilen (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen) zurück (zum Umfang der Fördergebiete: Deutscher Bundestag, 1997, 8). Während das reale Bruttoinlandsprodukt der erstgenannten Ländergruppe im Zeitraum 1970 bis 1995 um 77% anstieg, erreichte die letztgenannte Ländergruppe ein Wachstum von 97%.⁶ Auf diese Tatsache hingewiesen, reagieren Regionalpolitiker zumeist mit der Entgegnung, ohne Subventionen wäre die Diskrepanz noch größer. Das klingt nicht sehr überzeugend. Zum einen wäre selbst das zu

Berlin jedoch einen vergleichsweise hohen Stellenwert hinsichtlich der finanziellen Ausstattung und/oder des propagandistischen Aufwands von Seiten des Senats genießen.

5 Die Förderregionen werden von der Bundesregierung und der Europäischen Union im Einvernehmen mit den Bundesländern festgelegt.

6 Ein direkter Vergleich zwischen dem langfristigen Wirtschaftswachstum von Fördergebieten und dem von Ballungszentren ist mangels aktueller empirischer Daten leider nicht möglich. Deshalb mußte der Umweg über einen Vergleich zwischen Bundesländern mit vielen Fördergebieten (hohem Subventionsniveau) und wenigen Fördergebieten (geringes Subventionsniveau) gewählt werden. Ein direkter Wachstumsvergleich zwischen Fördergebieten und Ballungszentren würde wahrscheinlich noch größere Vorspünge der Ballungszentren zeigen.

beweisen und zum anderen ist die Regionalpolitik schließlich nicht angetreten, Schlimmeres zu verhindern, sondern Besseres zu bewirken. Immerhin, der Fortbestand der Subventionstöpfe läßt sich mit dem Argument des vermutlichen second-best offenbar sichern.

Wirksamkeit der berlinspezifischen Förderprogramme

a) Die Förderung von Existenzgründungen

Existenzgründungen werden in erster Linie in Form von Eigenkapitalhilfen, Gründungsprämien, zinsgünstigen Betriebsmittel-Krediten sowie Zuschüssen zu den Kosten von Unternehmensberatungen subventioniert. Die Förderung von Existenzgründungen bildete bereits in den achtziger Jahren und nunmehr wieder seit 1996 – nach Rückkehr des zwischenzeitlich auf dem Posten des Finanzsenators den Überblick verloren habenden Herrn Pieroth ins Wirtschaftsressort – einen zumindest propagandistischen Schwerpunkt der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik des Berliner Senats. Eine Begründung für den überaus hohen Stellenwert, den die sog. »Existenzgründeroffensive« im Rahmen der Berliner Wirtschaftspolitik einnimmt, läßt sich schwer finden, zumal positive Auswirkungen kaum zu erkennen sind. Das räumt selbst Pieroth (indirekt) ein, indem er im letzten Wirtschaftsbericht einerseits betont, daß in den Jahren 1995 und 1996 die Zahl der Gewerbeanmeldungen höher war als die der Gewerbeabmeldungen, andererseits aber eingesteht, daß die Zahl der Insolvenzen weiterhin steigt, und daß gut zwei Drittel der in Konkurs gegangenen Firmen Neugründungen waren (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, 1997, 8). Auch die Selbständigenquote (Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen) ist in Berlin nicht überdurchschnittlich hoch. In West-Berlin stagniert sie, in Ost-Berlin ist sie seit 1989 natürlich rapide angestiegen, aber insgesamt liegt sie mit 9,1% nicht über dem Bundesdurchschnitt von 10,4%. Das hindert den Wirtschaftssenator allerdings nicht zu behaupten:

»Die Annäherung an den Bundesdurchschnitt ist vor allem ein Ergebnis der hohen Gründungsdynamik in der Stadt. Die lebhaftige Gründungstätigkeit in der Stadt wird auch deutlich bei einem Vergleich der Selbständigenquote der östlichen Bezirke Berlins von 10,1% mit den neuen Bundesländern insgesamt, die 8,2% beträgt, wodurch eindrucksvoll die guten Voraussetzungen für Existenzgründungen in der Stadt bestätigt werden.« (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe 1997, 67f)

Diese Aussage ist zynisch. Die Zunahme der Selbständigkeit ist gerade in Ost-Berlin vor allem eine der Not gehorchende »Tugend«. Sie ist Konsequenz der Abwicklung nicht nur fast aller Betriebe, sondern insbesondere der Forschungseinrichtungen, die innerhalb der ehemaligen DDR fast ausschließlich in Ost-Berlin konzentriert waren, so z.B. die Akademie der Wissenschaften. Ein Großteil der Wissenschaftler hatte nach deren Auflösung gar keine andere Wahl als Ingenieurbüros, Analyse-Labors, Software-

firmen etc. zu gründen. Auch der Senat selbst hat einen Teil der ehemaligen Akademie in sog. Forschungs-GmbHs umstrukturiert, damit zwar eigenständige »Unternehmen« gegründet, die jedoch nur mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und anderer öffentlicher Zuwendungen mehr schlecht als recht existieren. Das sind die Bedingungen der »Gründungsdynamik in der Stadt« und der eigentliche Grund für die im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Bundesländer höhere Selbständigenquote in Ost-Berlin. Das Gerede von der »Gründeroffensive« klingt auch insofern hohl, als der Umfang öffentlicher Aufträge in Anbetracht der kritischen Haushaltslage ebenso gesunken ist wie die Zahlungsmoral des Senats, was einigen kleinen und mittleren Unternehmen, hauptsächlich Handwerksbetrieben, bereits die Existenz gekostet haben dürfte und noch kosten wird.

b) Förderung von betrieblichen Maßnahmen zur Entlastung der Umwelt
Ein weniger propagandistisch umnebeltes Feld stellt die Förderung umweltentlastender Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft dar. Bereits gegen Ende der achtziger Jahre wurde in Berlin an Konzepten für eine Symbiose von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik gearbeitet (Knigge u.a., 1987). Gleich nach Bildung der rot-grünen Koalition 1989 startete der Senat das bundesweit erste umweltorientierte Wirtschaftsförderprogramm, das allerdings noch von dem konservativen Vorgängerssenat konzipiert worden war. Nach dem schnellen Ende von Rot-Grün führte die große Koalition dieses Programm nicht nur weiter, sondern legte zusätzliche Programme auf, die ein umweltentlastendes Verhalten von Unternehmen mit Subventionen belohnen. Mittels dieser Programme werden Zuschüsse zu Investitionen gewährt, die den betrieblichen Ressourcenverbrauch mindern, sowie zu umweltorientierten Forschungs-, Entwicklungs- und Kooperationsprojekten. Für einen Teil dieser Programme liegt eine Evaluierung bezüglich der Beschäftigungseffekte vor. Die Studie wurde vom Senat beauftragt und gelangt zu einem positiven Ergebnis (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1997, 709ff). Dennoch sind Zweifel angebracht, ob die umweltbezogenen Förderprogramme relevante Wirkungen im erhofften Umfang entfalten. Zwar sind die Voraussetzungen für eine effektive Subventionsgewährung im Falle umweltentlastender Aktivitäten grundsätzlich besser als bei Programmen, die ganz unspezifisch jede Form von Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen fördern, weil betriebliche Umweltentlastungsmaßnahmen, sofern sie über gesetzlich vorgeschriebene Normen hinausgehen, nicht zwingend durchgeführt werden müssen und deshalb die Mitnahmeeffekte bei Umweltprogrammen deutlich geringer sind als bei der Subventionierung von Investitionen, die via Wettbewerbsdruck ohnehin erfolgen würden. Andererseits kommen die öffentlichen Mittel aus den Berliner Umweltprogrammen ganz überwiegend kleinen, zuweilen auch middle-

ren Betrieben aus Handwerk und Industrie zugute. Diese gehören jedoch weder zu den großen Umweltverschmutzern noch zu den großen Arbeitgebern, weswegen die Umweltentlastungs- ebenso wie die Arbeitsplatzwirkungen selbst dann begrenzt bleiben dürften, wenn man unterstellt, daß von den Fördergeldern eine positive Stimulans ausgeht.

c) Die Förderung der Ost-West-Beziehungen

Die Unterstützung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Berlin und den Ländern Mittel- und Osteuropas erfolgt durch die Bezuschussung von Exportbestrebungen Berliner Unternehmen in diese Länder (Messeteilnahme, Auslandspräsentationen, Kooperationsprojekte, Joint-Ventures etc.) sowie durch die Finanzierung von Berliner Institutionen, die um eine Intensivierung der Ost-West-Beziehungen bemüht sind.

Auch hier ist Skepsis angebracht ob der erzielten und erzielbaren Effekte. Da die West-Berliner Wirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten auf den Austausch mit der BRD getrimmt und die ehemalige Ost-Berliner Wirtschaft abgeräumt wurde, ist der wirtschaftliche Austausch Berlins mit seinen östlichen Nachbarn verkümmert. Darüber kann weder das Gerede von Berlin als »Drehscheibe zwischen Ost- und West im Herzen Europas« hinwegtäuschen, noch vermögen die für Ost-West-Projekte verausgabten Fördergelder unter solchen Voraussetzungen durchschlagende Wirkung zu entfalten. Im Vergleich zu Wien und Prag beispielsweise »dreht« sich in Berlin wenig. Die Exporte Berlins in die mittel- und osteuropäischen Staaten beliefen sich in 1996 auf knapp 1,9 Mrd. DM (nach 1,1 Mrd. DM in 1992), was lediglich 15% aller Exporte entspricht. Diese »Größe« relativiert sich zusätzlich, wenn man bedenkt, daß die Außenhandelsverflechtungen der Berliner Wirtschaft extrem dürftig sind. Im Jahre 1996 betrug das gesamte Exportvolumen nur gut 8% des Berliner Bruttoinlandprodukts. In der BRD machen die Exporte dagegen rund ein Viertel des Bruttoinlandprodukts aus.

Auch als Sitz von Institutionen, die um den Ausbau der Beziehungen zu Osteuropa bemüht sind, kommt Berlin nicht recht voran. Unter den einschlägigen Organisationen, die in Berlin residieren, sind vor allem das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft, die Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft sowie das Ost-West-Kooperationszentrum zu nennen. Die ebenfalls hier angesiedelte Ost-West-Wirtschaftsakademie hat ihre Pforten jedoch unlängst wieder geschlossen.

Regionalpolitik als Variante neoliberaler Wirtschaftspolitik

Die neoklassische Wirtschaftstheorie geht davon aus, daß sich eine regional disparate Verteilung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks dadurch herausbildet, daß – bedingt durch regional unterschiedliche Standortkosten –

regional differenzierte Kapitalrenditen existieren. Neoliberale Wirtschaftspolitik setzt auf die Wiederherstellung des regionalen Gleichgewichts mittels Flexibilisierung und Liberalisierung der Märkte, was dazu führen soll, daß Kapital aus den Regionen mit geringen Kapitalrenditen (wg. hoher Standortkosten) ungehindert in die Regionen mit hohen Kapitalrenditen (wg. geringer Standortkosten) wandern kann. So ist aus neoliberaler Sicht beispielsweise die Auflösung von Flächentarifverträgen ein wichtiger Schritt zur weiteren Ausdifferenzierung regionaler Standortkosten. Da die völlige Flexibilisierung und Liberalisierung der Märkte (vor allem der Arbeitsmärkte) jedoch auf Widerstand stößt, will die gegenwärtige regionale Wirtschaftspolitik dem räumlichen Umverteilungsprozeß dadurch nachhelfen, daß sie die ohnehin geringeren Standortkosten der strukturschwachen Räume zusätzlich subventioniert, um wenigstens auf diesem Wege ausreichend Anreize für eine Kapitalverlagerung zwecks Renditesteigerung zu schaffen. Die Erfolge dieser Strategie bleiben jedoch – wie dargelegt – weit hinter den proklamierten Zielsetzungen zurück. Das wirft Fragen auf: Warum verlaufen die räumlichen Kapitalbewegungen eher in umgekehrter Richtung als von der Neoklassik postuliert?⁷ Was verschafft der erfolglosen Subventionspolitik eine mittlerweile Jahrzehnte anhaltende Lebensdauer? Wie sehen die Alternativen aus?

Zunächst zu den Ursachen für die Wirkungslosigkeit der regionalen Subventionspolitik: Daraus, daß die subventionsbedingt zusätzliche Senkung der Standortkosten peripherer Räumen die ökonomischen Vorteile, die Zentren trotz höheren Kostenniveaus offenbar zu bieten haben, nicht kompensieren kann, läßt sich schließen, »daß Ballungsräume für bestimmte Kapitalfraktionen ein profitableres Milieu darstellen als geringer verdichtete Räume« (Heine 1989, 93). Die Vorzüge des »profitableren Milieus« bestehen in erster Linie in der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, der guten verkehrsmäßigen Erschließung, der räumlichen Nähe zu den produktionsorientierten Dienstleistern (ingenieurtechnische Planung, betriebswirtschaftliche Beratung, Wartung des Maschinenparks, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung, Werbung etc.), dem räumlich engen Kontakt zu Abnehmern und Zulieferern (regionale Binnenverflechtung) und nicht zuletzt in einem vielfältigen Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot. Diese sog. Agglomerationsvorteile führen aufgrund vermehrter Ansiedlungs- bzw. Expansionsvorhaben und dadurch ausgelöster Nachfragesteigerungen nach Arbeitskräften, Grundstücken, Dienstleistungen etc. zwar zu höheren Stand-

7 Diese Tendenz läßt sich – wie das Beispiel West-Berlin zeigt – auch nicht dadurch beheben, daß man das Subventionsniveau nochmals drastisch erhöht. Zu Zeiten der Berlinförderung wurden industrielle Investitionen durch die Kombination von Steuerermäßigungen und Investitionszulagen in der Regel zu 100% aus der Staatskasse finanziert, dennoch potenzierten sich die Strukturschwächen der West-Berliner Wirtschaft.

ortkosten, ohne daß hiermit jedoch Investitionshemmnisse aufgebaut würden. Die höheren Standortkosten in Ballungszentren sind vielmehr »Ausdruck besserer Verwertungsbedingungen« (Heine 1989, 93), d.h. ein hohes Niveau der Standortkosten ist solange unschädlich, wie sich aufgrund der beschriebenen Agglomerationsvorteile eine bessere Kapitalverwertung erzielen läßt als in Regionen mit geringeren Standortkosten, aber gänzlich ohne oder zumindest deutlich weniger Agglomerationsvorteilen. Aus diesem Grunde haben sich die als reich und teuer geltenden Regionen wie München, Stuttgart, Erlangen/Nürnberg, Karlsruhe/Mannheim/Heidelberg, Frankfurt/Mainz/Wiesbaden ökonomisch gesehen deutlich positiver entwickelt als beispielsweise Passau, Marburg, Oldenburg, Göttingen, Goslar, Hannover, Bochum, Saarbrücken und letztlich auch Berlin, um nur einige der Städte zu nennen, in denen per Subventionierung die ohnehin geringeren Standortkosten zusätzlich gesenkt wurden und werden.

Obwohl es der Politik nicht verborgen geblieben sein kann, daß die strukturschwachen Räume immer weiter hinter den Zentren zurückbleiben, gibt es kaum einen breiteren wirtschaftspolitischen Konsens als den über die Aufrechterhaltung der regionalen Subventionspolitik. An der Sinnhaftigkeit von Agrarsubventionen, der Förderung von Kohle und Stahl, Werften und Wohnungsbau werden hin und wieder schon mal Zweifel laut. In diesen Bereichen gelten Subventionen eher als Hemmnisse, die bestehende Strukturprobleme konservieren, anstatt zu überwinden. Ähnliches ist bezüglich der Subventionierung strukturschwacher Regionen nicht zu vernehmen. Von Schwarz über Rot bis Grün sind sich alle einig, daß regionale Wirtschaftsförderung sein muß. Dieser scheinbare Widerspruch läßt sich dadurch erklären, daß die Subventionierung von Landwirtschaft, Kohle, Stahl, Werften und Wohnungsbau vor allem sozialpolitisch motiviert ist, während die Regionalförderung zwar nicht unbedingt neoliberale Politik in lupenreiner Form umsetzt, aber immerhin ihrer Logik folgt. Das ist den Konservativen kein Dorn im Auge und Sozialdemokraten, Gewerkschafter und Grüne sehen darin ohnehin die Lösung des Konflikts zwischen sozialen Erfordernissen und vermeintlichen Zwängen des Marktes.

Regionalwirtschaftliche Alternativen

Regionalwirtschaftliche Alternativen zu formulieren ist Neuland, denn jenseits einer Regionalpolitik, die die Standortkosten der peripheren Räume via Subventionierung senken und damit die Wettbewerbsfähigkeit dieser Standorte erhöhen will, gibt es keine ausformulierten regionalwirtschaftlichen Strategien. Es kann also im folgenden nur darum gehen, einige Grundsätze einer alternativen Regionalökonomie zu skizzieren.

Wenn die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts nicht primär über das Ni-

veau der Standortkosten vermittelt wird (das gilt im übrigen auch bezüglich des »Standorts Deutschland«), sondern über Agglomerationsvorteile, also über Vorteile, die sich aus einer räumlichen und wirtschaftlichen Verdichtung ergeben, dann muß die Wirtschaftspolitik darauf gerichtet sein, derartige Vorteile entweder erst einmal herzustellen oder – falls bereits vorhanden – zu bündeln und zu potenzieren. Berlin verfügt über einige Agglomerationsvorteile, jedoch nicht in hinreichendem Umfang, um in Konkurrenz zu den ökonomisch prosperierenden Regionen (insbesondere im süddeutschen Raum) Vorsprünge erlangen zu können. Mängel gibt es vor allem bezüglich der geringen innerstädtischen, wirtschaftlichen Verflechtung. Zentrales Instrument zur Behebung dieser Mängel im Rahmen einer alternativen regionalwirtschaftlichen Konzeption ist das öffentliche Nachfrageverhalten, vor allem die Gestaltung der staatlichen Investitionsausgaben. Regionale Wirtschaftspolitik müßte in erster Linie darauf gerichtet sein, die Stärken eines Standorts mit Hilfe einer gezielten staatlichen Investitionspolitik auszubauen. In Berlin gibt es Ansätze hierzu, was nicht heißen soll, daß der Senat auf dem Wege ist, vom Primat der Subventionspolitik abzurücken, sondern daß selbst den härtesten Befürwortern subventionsgestützter Entwicklungsstrategien klar zu sein scheint, daß eine Stadt wie Berlin mehr zur Steigerung der Standortattraktivität tun muß als Fördergelder bereitzustellen. Zu den Stärken Berlins zählen die wissenschaftlichen Potentiale der Stadt sowie das breit gefächerte Bildungs- und Ausbildungsangebot. Von daher wundert es nicht, daß der Senat durch Investitionen in die wirtschaftsnahe, technisch-wissenschaftliche Infrastruktur eine engere Verflechtung von Wissenschaft, (Aus)Bildung und Wirtschaft bewirken will, um den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die betriebliche Praxis zu beschleunigen und neue Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu initiieren. Eine Schlüsselrolle spielt hierbei die Errichtung eines ausgedehnten Technologieparks in Berlin-Adlershof. Hier sollen produzierende Unternehmen, Dienstleistungsbetriebe, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie die naturwissenschaftlichen Fakultäten der Humboldt-Universität angesiedelt werden. Nach Senatsangaben sind bislang knapp 470 Mio. DM in das Projekt geflossen, insgesamt sollen 1,5 Mrd. DM dafür aufgewandt werden (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, 1997, 90).

Die Errichtung des Technologieparks Berlin-Adlershof ist – wie gesagt – ein Ansatz zu einer Politik des Ausbaus von Agglomerationsvorteilen, ausreichend ist diese singuläre Aktivität jedoch nicht. Weitere Infrastrukturvorhaben könnten beispielsweise sein:

– die Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs, womit zugleich positive Nachfrageimpulse in Richtung der im Berliner Raum angesiedelten Unternehmen der Bahntechnik, insbesondere des Waggonbaus, verbunden

wären;

– die ökologische Ausgestaltung der Ver- und Entsorgung, was gleichzeitig zu einer Belebung der Geschäftstätigkeit der in Berlin ansässigen Hersteller umwelttechnischer Produkte und Dienstleistungen beitragen könnte;

– die Einbeziehung der Solarenergie in die Strom- und Wärmeproduktion, was neben einer Verbesserung der Berliner Luft für die in der Stadt noch unterentwickelten Anbieter von Hard- und Software zur Erzeugung regenerativer Energien bessere Zukunftsaussichten eröffnen würde.

Auf diesem Wege könnte man sowohl die Qualität der städtischen Infrastruktur verbessern, als auch die regionale Nachfrage beleben. Letzteres ist gerade in Zeiten konjunktureller Flaute sinnvoll, weil dann die Steigerung der Nachfrage tatsächlich zu Kapazitäts- und nicht nur zu Preiseffekten führt. In Berlin müßte man also durch die Erhöhung staatlicher Investitionsausgaben einen auf den vorhandenen regionalen Potentialen basierenden Entwicklungsprozeß in Gang setzen, der mittelfristig die innerstädtischen Wirtschaftsbeziehungen verdichtet und so weitere Agglomerationsvorteile schafft. Dies ist die Alternative zur Subventionsvergabe, die immer Gefahr läuft, lediglich »verlängerte Werkbänken« zu produzieren.

Eine bedeutsame Rolle im Rahmen einer auf diese Weise neu konzipierten regionalen Wirtschaftspolitik könnten die öffentlichen Betriebe spielen, sofern man sich dazu entschließen würde, diese nicht nur als Träger staatlicher Aufgaben (Wasserversorgung, Entwässerung, Abfallentsorgung, Straßenreinigung, öffentlicher Nahverkehr) anzusehen, sondern auch als Wirtschaftsunternehmen, die in Berlin zu den größten Arbeitgebern, Auftraggebern und damit auch Nachfragern gehören. In diesem Sinne auf die Unternehmen politisch Einfluß zu nehmen (gegebenenfalls zusammen mit den Gewerkschaften) hat man bislang allerorten unterlassen. Der Grund: die ideologische Dominanz der angebotsorientierte Politik, unter deren Diktat Nachfragedeterminanten nunmal keine strategischen Größen politischen Handelns sind.

Der skizzierte Weg ist für die Berliner Wirtschaftspolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen jedoch kaum gangbar. Dem stehen nicht nur ideologische Barrieren entgegen, sondern vor allem die prekäre Situation des Landeshaushalts. Dieser soll durch den Verkauf der (für eine offensive Infrastrukturpolitik unerläßlichen) öffentlichen Betriebe und landeseigenen Grundstücke sowie mittels drastischer Ausgabenkürzungen saniert werden. Die Erfolgsaussichten sind ungewiß. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung prognostiziert trotz aller Sanierungsbemühungen ein Haushaltsdefizit von 9 Mrd. DM für 1999 und von reichlich 8 Mrd. DM für 2000 und kommt zu dem Schluß: »Die finanzpolitischen Perspektiven Berlins sind denkbar ungünstig. Trotz eingeleiteter, teilweise rigider Sparmaßnahmen ist eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage nicht in Sicht. Der Ver-

such, die Haushaltsdefizite abzubauen, ähnelt dem Wettlauf von Hase und Igel: Immer wieder werden die Ausgabenkürzungen durch Steuerausfälle kompensiert.« Die Wirtschaftsforscher bezweifeln, daß »sich Berlin aus eigener Kraft aus dem Finanzdilemma befreien kann« und betrachten als einzigen Ausweg, eine »Haushaltsnotlage« zu reklamieren und zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen zu fordern (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1997, 708ff). Dem mag man entgegenen, daß in Anbetracht der Hunderte von Millionen Mark, die in Berlin nach wie vor für Subventionszwecke ausgegeben werden, die Lage doch eigentlich gar nicht so hoffnungslos sein kann. Die Subventionen stammen allerdings zum ganz überwiegenden Teil aus Finanzierungsquellen des Bundes und der Europäischen Union, nämlich aus der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GA), dem »Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung« (EFRE) und dem »Europäischen Sozialfonds« (ESF). Eine regionalwirtschaftliche Strategie, die räumliche Entwicklungen nicht durch Subventionierung, sondern durch staatliches Investitionsverhalten beeinflussen will, muß über das finanzielle Potential zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen verfügen. Hierzu ist Berlin auf absehbare Zeit nicht in der Lage, im Gegenteil: wer auch immer die Stadt in Zukunft regiert, wird unter dem Druck ausbleibender Einnahmen die öffentlichen Investitionsausgaben senken müssen (die konsumtiven Ausgaben im übrigen auch). Selbst wenn es zusätzliche Hilfen vom Bund geben sollte, werden diese zur Entspannung der Haushaltskrise gewährt, nicht jedoch zur Alimentierung einer regionalen Wirtschaftspolitik, die auf eine Expansion von Infrastrukturausgaben zwecks Schaffung weiterer Agglomerationsvorteile setzt. Eine solche Alternative zur Subventionspolitik läßt sich – zumindest in Berlin – erst dann realisieren, wenn es zu einer grundlegenden Reform des öffentlichen Finanzwesens gekommen ist, mit dem Ziel, Ländern und Gemeinden mehr finanzielle und damit auch politische Spielräume zu verschaffen. Das wird aber erst der Fall sein, wenn der neoliberale Mainstream versiegt ist.

Um nicht ganz so hoffnungslos zu enden, wollen wir uns wenigstens noch den positiven Botschaften der Standortwerbung öffnen. Berlin, das sich sogar im Schatten der Mauer als Weltmetropole zu verkaufen suchte (hüben wie drüben), hat in dieser Hinsicht einiges zu bieten. In einer von »Partner für Berlin, Gesellschaft für Hauptstadtmarketing« herausgegebenen Hochglanzbroschüre, die den Titel »Berlin – die Stadt« trägt, steht unter der Überschrift »Die obere Grenze ist der Himmel« Folgendes zu lesen:

»Völker der Welt, schaut auf diese Stadt, rief Ernst Reuter 1948 auf dem Höhepunkt der Berlin-Blockade. Heute schauen Menschen aus aller Welt nicht nur interessiert nach Berlin, sie bringen ihr Geld, sie investieren in Berlin. Die Geschäfte boomen. Die Infrastruktur wächst. Unternehmen siedeln sich in Deutschlands neuer Hauptstadt an ... Berlin ist auf dem Weg, Europas führende Wirtschaftsstadt zu werden. Und wieder ruft ein Regierender Bürgermeister

von Berlin, Eberhard Diepgen, die Völker der Welt. Aber diesmal richtet er seinen Appell an die Geschäftsleute, die Investoren, die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaften... Und tatsächlich ist Berlin derzeit die geschäftigste Stadt der Welt... «

Literatur

- Deutscher Bundestag (1997): *Drucksache 13/7205, Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001)*, Bonn.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma – Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin, in: *DIW Wochenbericht* 39/97, 697 – 708.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung, in: *DIW Wochenbericht* 39/97, 709 – 715.
- Heine, Michael (1989): *Von der Peripherie zur Wirtschaftsmetropole – und zurück, Grundzüge einer Theorie räumlicher Agglomerationsvorteile am Beispiel Berlins*, Berlin.
- Knigge, Rainer u.a. (1987): *Strukturprogramm Arbeit und Umwelt in Berlin, Gutachten im Auftrag der SPD Fraktion*, Berlin.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betrieb (1997): *Wirtschaftsbericht Berlin 1997*, Berlin
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betrieb (1992): *Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin, Empfehlungen der Strukturpolitischen Expertenkommission*, Berlin

PROKLA 111 (Juni 1998): **Globalisierung und Gender**

Globalisierung ist eines der zentralen Themen der 90er Jahre. Im Mittelpunkt der Debatte standen bisher die Konsequenzen, die sich aus der Unterminierung nationalstaatlicher Regelungskapazitäten für sozialstaatliche Sicherungssysteme und gewerkschaftliche Vertretungsmöglichkeiten ergeben. Die Globalisierungsprozesse lassen aber auch die Geschlechterverhältnisse keineswegs unberührt. Daß der Abbau des Sozialstaats Frauen häufig stärker trifft als Männer ist bekannt, die Verhältnisse sind aber noch weit komplizierter. Es verstärken sich nicht nur die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, sondern auch innerhalb der Geschlechter. Gewinner(innen) und Verlierer(innen) gibt es auf beiden Geschlechterseiten und zuweilen stehen sie in direktem Zusammenhang. Die Überlagerung von Klassen- und Geschlechterverhältnissen, von Migration und rassistischer Diskriminierung bringt unter dem Druck der Globalisierung ganz neue Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse hervor.